

Berufsbegleitender Masterstudiengang

Bildungs- und Wissenschaftsmanagement (MBA)



Prof. Dr. Marco Zimmer

Strategisches Management in Bildungseinrichtungen

Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, 2015

Impressum

Autor: Prof. Dr. Marco Zimmer

Herausgeber: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg - Center für lebenslanges Lernen C3L

Auflage: 11. überarbeitete Auflage 2014 (Erstausgabe 2003)

Redaktion: Uda Lübben

Layout: Andreas Altvater, Franziska Buß-Vondrik

Copyright: Vervielfachung oder Nachdruck auch auszugsweise zum Zwecke einer Veröffentlichung durch Dritte nur mit Zustimmung der Herausgeber, 2003 - 2015

ISSN: 1862 - 2712

Oldenburg, August 2015

Prof. Dr. Marco Zimmer



Hauptarbeitsgebiete

- Strategisches Management
- Organisationstheorie
- DV-Management
- Informations- und Wissensmanagement
- Bildungs- und Wissenschaftsmanagement
- Strukturierungstheorie

Prof. Dr. Marco Zimmer ist Jahrgang 1966. Seit Herbst 2007 ist er Professor an der privaten Hochschule für Oekonomie und Management (FOM) Essen und dort am Studienort Hamburg tätig. Er ist dort wissenschaftlicher Direktor des ipo, Instituts für Personal- und Organisationsforschung der FOM. In der Bildungsforschung hat er sich u.a. im Rahmen des BMBF-Projektes „Stu+Be: Studium und Beruf. Erfolgsfaktoren für Lifelong Learning an Hochschulen“ mit den Bedingungen für lebenslanges Lernen an der Universität Oldenburg beschäftigt und im Rahmen der ESF-Initiative „weiter bilden“ die Bildungsbedarfe in der Metall- und Elektroindustrie untersucht.

Akademischer Werdegang:

Er studierte ab 1987 Wirtschaftswissenschaften an der Universität Wuppertal und schloss das Studium als Diplom-Ökonom 1993 ab. Er promovierte 1999 an der Universität Wuppertal mit dem Thema »Strategisches Management, Markt und Organisation: Strategische Institutionalisierung und Rekursive Regulation« und ging von 1999 bis 2007 als wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Arbeitsbereich Personalwirtschaftslehre des Instituts für öffentliche Wirtschaft und Personalwirtschaft der Universität Hamburg.

Weitere Tätigkeiten außerhalb der Universität:

Marco Zimmer war EDV-Fachberater und Softwareentwickler bei einem Spitzenverband der Wohlfahrtspflege und bis 1999 dort DV-Koordinator. Für die österreichische Qualitätssicherungsagentur AQA ist er als Gutachter tätig.

E-Mail: marco.zimmer@fom.de

INHALT

EINFÜHRUNG IN DAS GESAMTE MODUL	6
1 STRATEGISCHES MANAGEMENT VON BILDUNGSEINRICHTUNGEN	11
1.1 Warum strategisches Management für Bildungseinrichtungen?	11
1.2 Bildungseinrichtungen als Unternehmen?	15
1.3 Was sind die Produkte von Bildungseinrichtungen?.....	17
1.4 Wie finanzieren sich Bildungseinrichtungen?.....	19
1.5 Wer sind die Kunden von Bildungseinrichtungen?.....	21
1.6 Wer sind die Wettbewerber einer Bildungseinrichtung? ...	23
1.7 Mehr als ein Exkurs: New Public Management und Bildungseinrichtungen	29
1.7.1 New Public Management.....	30
1.7.2 Der Bologna-Prozess	36
2 GRUNDLAGEN.....	41
2.1 Geschichte des strategischen Managements als Disziplin	41
2.2 Was heißt Strategie im strategischen Management? ...	43
2.2.1 Top-Down und Bottom-Up-Ansätze der Strategiegenerierung	45
2.2.2 Strategisches Lernen	52
2.2.3 Die Ziele von strategischem Management	56
2.3 Marktorientierte Ansätze.....	61
2.3.1 Grundzüge der marktorientierten Ansätze.....	62
2.3.2 Potenzielle Marktstrategien von Bildungseinrichtungen.....	69
2.4 Ressourcenbasierte Ansätze I: Resource-Based-View	72
2.4.1 Grundzüge des Resource-Based-View.....	72
2.4.2 Zur Bestimmung strategisch relevanter Ressourcen in Bildungseinrichtungen	81
2.5 Ressourcenbasierte Ansätze II: Kernkompetenzen.....	87
2.5.1 Grundzüge des Kernkompetenzansatzes.....	87
2.5.2 Zur Problematik des Kernkompetenzansatzes	90
2.5.3 Beschränkung auf Kernkompetenzen in Bildungseinrichtungen?.....	93
2.6 Eine sinnvolle Synthese: Markt- und Ressourcenorientierung.....	96

3	ANWENDUNGEN	104
3.1	Führung durch Zielvereinbarung	105
3.2	Relational View	112
3.3	SWOT-Analyse als rekursive Bewertung	122
4	ZUM (STRATEGISCHEN) MANAGEMENT VON BILDUNGSEINRICHTUNGEN	128
4.1	Bildungsorganisationen als lose gekoppelte Systeme	128
4.2	Organisierte Anarchien mit Mülleimer-Entscheidungen?!	134
4.3	INNOVATIONSSPIELE UND WIDERSTAND - MIKROPOLITISCHE ANALYSE	137
5	ZU DEN MÖGLICHKEITEN STRATEGISCHEN MANAGEMENTS VON BILDUNGS-EINRICHTUNGEN	151

ANHANG

A 6	LITERATURVERZEICHNIS	161
A 7	GLOSSAR	173
A 8	SCHLÜSSELWÖRTERVERZEICHNIS	183

EINFÜHRUNG IN DAS GESAMTE MODUL

Strategisches Management ist in Bildungseinrichtungen ein Thema: Einige Gründe, warum es zu einem Thema für Bildungseinrichtungen geworden ist, werden im ersten Kapitel dieses Moduls aufgezeigt, dem hier aber nicht vorgegriffen werden soll. Gegenstand dieser einleitenden Worte soll zum einen eine **Abgrenzung** des Themas sein und zum anderen ein **Überblick** über die folgenden fünf Kapitel.

Strategisches Management ist ein **Querschnittsthema**, das viele Bereiche der Betriebswirtschaftslehre und der Managementtheorie berührt, streift oder teilweise auch umfasst: **Controlling** wird unter strategischen Gesichtspunkten betrieben und ist zur Kontrolle der Erreichung strategischer Ziele unabdingbar. **Personalmanagement** spielt sowohl bei der Generierung von Strategien als auch bei deren Umsetzung eine große Rolle – so muss beispielsweise das Personal, das strategische Vorgaben umsetzen soll, ggf. erst durch entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden, dies zu tun. Fragen der **Organisation und Führung** tauchen spätestens dann auf, wenn es darum geht, Strategien umzusetzen – meist aber schon viel früher, da, wie wir sehen werden, organisationale Strukturen einen großen Einfluss darauf haben, welche Strategien in Organisationen überhaupt entwickelt werden können. Strategien wirken nicht nur durch ihre Umsetzung, sondern auch teilweise dadurch, dass sie vermarktet werden – warum sonst kündigen viele Unternehmen strategische Reorientierungen öffentlichkeitswirksam an? Schließlich haben Bildungseinrichtungen in einem größeren Umfang als viele andere Unternehmen mit der **Politik und gesetzlichen Regulationen** zu tun. Dass diese auch relevant sind für die Möglichkeiten strategischen Managements, liegt auf der Hand. Kurz und gut: Man könnte jedes der angesprochenen Themengebiete unter dem Blickwinkel des strategischen Managements angehen oder man müsste alle Themengebiete in einer umfassenden Darstellung des strategischen Managements von Bildungseinrichtungen abdecken.

Ein solcher Text wäre nicht nur lang, sondern vermutlich auch verwirrend, da man Gefahr liefe, den sprichwörtlichen Wald vor lauter Bäumen nicht mehr zu sehen, sich in einer Vielzahl von detaillierten Beschreibungen von Einzelfragen strategischen Managements zu verlieren und dabei die grundlegenden Aspekte nicht zu fassen zu bekommen. Weil aber das vorliegende Modul nur eine Einführung sein kann und viele der gerade angesprochenen Themen in anderen Modulen des Studiengangs behandelt werden, wird hier eine andere Herangehensweise an das Thema Strategisches Management gewählt.

Strategisches Management wird in privatwirtschaftlichen Unternehmen betrieben, um den Gewinn zu erhöhen, idealer Weise zu maximieren. Das später im Text immer wieder auftauchende Ziel der Sicherung von Wettbewerbsvorteilen ist dabei nur ein Mittel zum Zweck, Schließlich ist es in einer Marktwirtschaft notwendig, sich Wettbewerbsvorteile gegenüber seinen Konkurrenten zu sichern, will man seinen Gewinn maximieren.

Strategisches Management hat also einen sehr ökonomischen Hintergrund und die meisten Konzepte und Ansätze, die in seinem Rahmen entwickelt wurden, beruhen auf diesem Hintergrund. Das gilt auch für die Konzepte, mit denen Sie in Ihrer Praxis in der Form von Vorschlägen von Unternehmensberatern, politischen Reorganisationsvorgaben oder Fachaufsätzen konfrontiert werden. Auf der anderen Seite beruhen diese Vorschläge in der Regel auf Strukturen, wie man typischerweise in Industrieunternehmen vorfindet. Dort gibt es relativ eindeutige Hierarchien, meist klar definierte Aufgabenbeschreibungen für die einzelnen Mitarbeiter, relativ eindeutige Möglichkeiten der Leistungsmessung und man hat einen Markt, auf dem durch die Kaufentscheidungen der Abnehmer die letztendliche Entscheidung über die Güte eines Angebotes stattfindet.

Betrachtet man Bildungseinrichtungen, so findet man viele dieser Elemente nicht und dafür andere, die in den klassischen Konzepten strategischen Managements keine oder nur eine geringe Rolle spielen, wie etwa den großen Einfluss, den die Politik häufig auf Finanzierung und Gestaltung von Bildungseinrichtungen und -maßnahmen hat oder die besondere Rolle, die der Empfänger der Leistung Bildung beim Leistungserfolg hat – ohne das Mittun der Lernenden kann zwar gelehrt werden, aber es kommt zu keiner Bildung. Angesichts dessen stellt sich die Frage, was eine Bildungseinrichtung mit den Konzepten strategischen Managements anfangen kann. Diese Frage können nur Sie beantworten.

Was das vorliegende Modul leisten soll, ist eine *Orientierung und Hilfestellung* zur Beantwortung dieser Frage. Deswegen wird im **ersten Kapitel** zunächst die Übertragbarkeit einiger Begriffe, die für strategisches Management von zentraler Bedeutung sind, auf Bildungseinrichtungen problematisiert: Wie finanzieren sich Bildungseinrichtungen? Was ist das Produkt von Bildungseinrichtungen und wer sind ihre Kunden? sind nur einige der Fragen, die dort aufgeworfen werden.

Das **zweite Kapitel** stellt die Grundlagen der Erkenntnisse zum strategischen Management dar. Es ist in sechs Unterkapitel gegliedert, die jeweils unterschiedliche Aspekte bzw. Ansätze der strategischen Managements thematisieren. In Kapitel 2.1 wird die Geschichte der Disziplin strategisches Management skizziert, um die Einordnung der folgenden Ansätze zu erleichtern. Das zweite Unterkapitel (2.2) ist der Frage gewidmet, was Strategie eigentlich im Rahmen strategischen Managements meint. Es beginnt dort, wo viele strategische Maßnahmen – aber nicht alle, wie Sie sehen werden – ihren Anfang haben, bei der Generierung von Strategien, fragt dann nach Möglichkeiten strategischen Lernens und thematisiert die Ziele, die strategisches Management verfolgen kann und sollte. Das Kapitel 2.3 greift mit den marktorientierten Ansätzen eine maßgebliche Gruppe von Ansätzen strategischen Managements auf. Es ist das erste von drei weiteren Kapiteln, die jeweils unterschiedliche Schulen strategischen Denkens darstellen und Überlegungen bezüglich der Übertragbarkeit auf Bildungseinrichtungen enthalten. Es folgen zwei Unterkapitel, die sich in dieser Art mit dem Resource-Based-View (2.4) und dem Kernkompetenzansatz (2.5), zwei ressourcenbasierten Ansätzen beschäftigen, bevor das Grundlagenkapitel mit Überlegungen bezüglich der Zusammenhänge der marktbasieren und der ressourcenbasierten Schule (2.6) schließt.

Kapitel 3 ist einigen Anwendungen bzw. Konkretisierungen der zwangsläufig recht allgemeinen Überlegungen aus dem zweiten Kapitel gewidmet. Mit der Darstellung der Grundzüge und Problematiken von Zielvereinbarungen (3.1) und der Durchführung von SWOT-Analysen (3.3) werden zwei Themengebiete aufgegriffen, die aktuell in Bezug auf das strategische Management von Bildungseinrichtungen diskutiert werden. Der Abschnitt 3.2 beleuchtet mit dem Relational View dagegen einen Ansatz strategischen Managements, der mit seiner Betonung von Kooperationsbeziehungen als Ursache strategischer Vorteile viel Potenzial für Bildungseinrichtungen bietet, in diesem Bereich aber bis jetzt wenig aufgegriffen wurde.

Im **Kapitel 4** wird der engere Bereich strategischen Managements, wie er weiter oben skizziert wurde, ein Stück weit verlassen, wenn dort nach den organisationalen Bedingungen strategischen Managements von Bildungseinrichtungen gefragt wird. Bildungseinrichtungen »funktionieren« anders als viele andere Unternehmen und die Art, wie sie funktionieren, und organisiert sind, kann großen Einfluss darauf haben, ob und welcher Art strategische Maßnahmen dort umgesetzt werden können und auch welche Strategien dort sinnvoll entwickelt werden können. Mit dem Konzept der losen Kopplung (4.1), der Charakterisierung von Bildungseinrichtungen als organisierten Anarchien, in denen Entscheidungen nach dem Mülleimer-Verfahren getroffen werden (4.2) und der mikropolitisch-strategischen Analyse der Machtspiele (4.3) werden dort Beschreibungen von Organisationen im Allgemeinen und Bildungseinrichtungen im Besonderen dargestellt, die zunächst geeignet sein mögen, den Optimismus bezüglich der strategischen Steuerbarkeit zu dämpfen. Auf den zweiten Blick weisen solche Konzepte und Modelle aber primär auf Fallstricke hin, die man umgehen kann, deren Nichtbeachtung allerdings strategische Konzeptionen leicht zu fallen bringen kann. Einigen Möglichkeiten des strategischen Managements trotz der bis dahin dargestellten potenziellen Probleme ist das abschließende **fünfte Kapitel** gewidmet.

Abschließend noch einige Hinweise zur Bearbeitung des Moduls: Auch wenn jedes der genannten Unterkapitel in sich abgeschlossen ist, lässt es sich nicht vermeiden, dass spätere Kapitel einige Überlegungen aus vorangehenden wieder aufgreifen. Deshalb empfiehlt es sich, das Modul in der *vorgegebenen Reihenfolge* durchzuarbeiten.

Das Modul hat folgenden Aufbau:

- Vorangestellt sind jedem Kapitel bzw. Abschnitt die Lernziele. Sie beschreiben, welche Kenntnisse und Fähigkeiten Sie nach dem Durcharbeiten des jeweiligen Kapitels erworben haben sollten.
- Die Darstellung des Themas erfolgt in einem **Basistext** mit Grafiken, Tabellen und **Praxisbeispielen**, die die strategischen und grundlegenden Zusammenhänge anschaulich machen und das Verständnis erleichtern.
- **Reflexionsaufgaben** im Text sollen es Ihnen erleichtern, Ihre eigene Praxis im Kontext des Gelernten zu reflektieren und den Transfer von Theorie und Praxis zu erleichtern.

- **Schlüsselworte** im Anschluss an den Text finden Sie am Ende des Moduls im Glossar erläutert, da diese im Text den Lesefluss stören würden. Sie sollten sich diese Fachbegriffe bei der Durcharbeitung der Texte erarbeiten, weil sie sich von der Alltagssprache unterscheiden. Gleiche Begriffe können in unterschiedlichen Kontexten/wissenschaftlichen Disziplinen eine andere Bedeutung aufweisen. Die Kenntnis beider Sprachstile (Fach- und Alltagssprache) vermeidet Verständigungsschwierigkeiten und vermittelt Sicherheit.
- **Fragen und Aufgaben zur Selbstkontrolle** am Ende jedes inhaltlichen Abschnitts – mit Ausnahme von Kapitel 5 – helfen Ihnen zu kontrollieren, ob Sie das Gelesene verstanden und gelernt haben.
- **Aufgaben mit Bezug zur eigenen Berufstätigkeit** haben hier nochmals die Funktion, Ihre beruflichen Erfahrungen im Kontext des Themas zu reflektieren. Sie sollen einen Bezug zum Gelernten herstellen und es soll Ihnen so ermöglicht werden, sich kritisch und praxisnah mit der Thematik auseinander zu setzen.
- **Literatur zur Vertiefung.** Dabei handelt es sich um:
 - Literatur (Lehrbücher), die Sie sich ggf. anschaffen oder in der UNI-Bibliothek ausleihen können,
 - Hinweise auf Aufsätze, die speziellere Themen und Aspekte behandeln.

Internetrecherchen.

- **Verzeichnis der zitierten Literatur.** Im Anhang des Moduls finden Sie ein vollständiges Verzeichnis der zitierten Literatur. Auf die dort angegebenen Quellen sollten Sie zurückgreifen, wenn Sie bestimmte Aspekte oder Fragestellungen, die im Basistext angesprochen wurden, eigenständig weiter vertiefen möchten.
- **Online-Aufgaben.** Die Online-Aufgaben sollen Ihnen helfen, verbliebene Wissenslücken sowie Unsicherheiten aufzudecken und Ihr weiteres Lernen zu orientieren. Sie erhalten auf Ihre Antworten ein Feedback des Mentors. Die Online-Aufgaben sind Teil des Prüfungsgeschehens und müssen von allen Teilnehmer/innen zu vorgegebenen Terminen beantwortet werden.

KAPITEL 1: STRATEGISCHES MANAGEMENT VON BILDUNGSEINRICHTUNGEN

In diesem Kapitel werden folgende Fragen behandelt:

- Warum müssen und sollten sich Bildungseinrichtungen mit strategischem Management befassen?
- Strategisches Management wurde für Unternehmen entwickelt. Lassen sich Bildungseinrichtungen als auf einem Markt agierende Unternehmen auffassen? Wo liegen Gemeinsamkeiten und wo Unterschiede?
- Unternehmen produzieren Waren und Dienstleistungen die von Kunden erworben werden. Welche Waren bzw. Dienstleistungen produzieren Bildungseinrichtungen?
- Wer zahlt für diese Waren und Dienstleistungen bzw. aus welchen Quellen finanzieren sich Bildungseinrichtungen?
- In Unternehmen bilden in der Regel die Empfänger der Waren und Dienstleistungen und diejenigen, die dafür zahlen, eine Einheit – die Kunden. Ist diese Einheit auch bei Bildungseinrichtungen gegeben bzw. wer sind ihre Kunden?
- Die Art der Produkte und der Kundenkreis bestimmen in der Regel auch die Konkurrenten einer Unternehmung – Kleinwagenhersteller konkurrieren eher mit anderen Kleinwagenherstellern als mit Produzenten von Luxuslimousinen. Wie bestimmen sich die Wettbewerber einer Bildungseinrichtung?
- Diese Fragen können und sollen in diesem Abschnitt nicht abschließend beantwortet werden, ihre Behandlung soll jedoch die Aufmerksamkeit für eine Fragestellung schärfen, die sich durch den gesamten Studienbrief ziehen wird: Die Frage nach der Anwendbarkeit von Konzepten des strategischen Managements auf Bildungseinrichtungen.

1 STRATEGISCHES MANAGEMENT VON BILDUNGSEINRICHTUNGEN

1.1 Warum strategisches Management für Bildungseinrichtungen?

Das Ziel des Einsatzes von strategischem Management in Unternehmen ist die Sicherung der Profitabilität und damit des (Fort-)Bestands eines Unternehmens durch gegenüber den Konkurrenten erlangte Wettbewerbsvorteile. Diese Besserstellung des eigenen Unternehmens soll den wirtschaftlichen Erfolg steigern bzw. in wirtschaftlich schwierigen Situationen sichern helfen. Dazu werden die aktuelle Situation des Unternehmens analysiert und zukünftige Situationen gedanklich vorweggenommen. Dieses bildet dann die Basis zur Beurteilung potenzieller Chancen und Risiken in der Umwelt des Unternehmens sowie seiner Stärken und Schwächen. Auf dieser Basis werden dann die strategischen Ziele für das Unternehmen und die Maßnahmen zu ihrer Erreichung generiert.

Die Ziele und Maßnahmen können sich auf das Innere des Unternehmens beziehen, wenn etwa Kostensenkungen angestrebt werden, oder auf seine Umwelt, wenn sie beispielsweise auf eine stärkere Kundenbindung abzielen. Häufig betreffen sie jedoch beide Bereiche, wenn zum Beispiel durch eine stärkere Vereinheitlichung der Aktivitäten der einzelnen Unternehmensteile zum einen versucht wird, die unternehmensinterne Abstimmung zu vereinfachen, und zum anderen diese Maßnahme das Unternehmen auch attraktiver für aktuelle und potenzielle Kunden machen soll. Je nachdem, wie strategisches Management begriffen wird, zählen die Umsetzung dieser Maßnahmen und die Kontrolle des Ausmaßes der Zielerreichung auch noch dazu.

In diesen Sätzen tauchen einige Begriffe auf, die in Bezug auf Bildungseinrichtungen möglicherweise der Erläuterung bedürfen, wie: Profit, Wettbewerb, Konkurrenten, Knappheit, Ziele oder Kunden. Während diese Begriffe und ihre Relevanz für einen Wirtschaftsbetrieb wie den Großkonzern oder den Einzelhändler um die Ecke klar und deutlich zu sein scheinen, werfen sie bei Bildungseinrichtungen – selbst wenn sie rein privatwirtschaftlich und gewinnorientiert organisiert sind – doch einige Fragen auf:

- Welchen Profit macht die Einrichtung? Sie erfüllt einen Bildungsauftrag und hat nicht das primäre Ziel Gewinne zu erwirtschaften.
- Wieso steht die Einrichtung im Wettbewerb und mit wem und um was oder wen? Dass beispielsweise Hochschulen im Wettbewerb um Studierende stehen, ist kein Eindruck, der sich aufdrängt, wenn immer mehr Hochschulen Zulassungsbeschränkungen für ihre Bachelor- und Masterstudienangebote einführen¹.

¹ Vgl. Osel, J./Weiss, M. (2013): Numerus Clausus wird zur Regel, in: Süddeutsche Zeitung, 1.8.2013, <http://www.sueddeutsche.de/bildung/bachelor-studiengaenge-numerus-clausus-wird-zur-regel-1.1735798> [Zugriff, 14.8.2013]

- Wieso sollen die Ziele von Bildungseinrichtungen unklar sein? Es geht um die Durchführung qualitativ guter Lehre und ggf. (bei Hochschulen) ebenfalls guter Forschung.
- Und die Kunden? Dies sind die Lernenden, die bei einem guten Lehrangebot (siehe oben) von alleine kommen – und dies gilt angesichts steigender Anforderungen an Aus- und Weiterbildung auf dem Arbeitsmarkt heute stärker denn je.

Wieso also ist strategisches Management ein Thema für Bildungseinrichtungen? Diese Frage kann auf mehreren Ebenen beantwortet werden:

- Für Schulen ist aufgrund des demographischen Wandels ein Rückgang der Anzahl der Schüler bereits jetzt absehbar. Bis zum Jahr 2025 wird davon ausgegangen, dass sich die Anzahl der Schüler von ca. 9 Millionen in 2008 auf 7,3 Millionen im Jahr 2025 reduzieren wird. Dabei wird der Rückgang stärker im Sekundarbereich I erwartet (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, 171). In der Sekundarstufe II und an den berufsbildenden Schulen wird insbesondere in den westdeutschen Flächenländern der Rückgang bis 2025 bis 25% betragen (ebd., 173). Für Hochschulen sind die Auswirkungen der demografischen Entwicklung schwerer zu prognostizieren, da die doppelten Abiturjahrgänge auch in den nächsten Jahren noch zu einer steigenden Nachfrage nach Studienplätzen führen werden und sich das Bildungsverhalten immer mehr in Richtung einer Akademisierung von Bildungsbiographien ändert (ebd., 180 f.)
- Der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel können sich im Bereich der tertiären Bildung sowie in der beruflichen Fort- und Weiterbildung in einem verstärkten Interesse an Bildung als Mittel zum beruflichen Aufstieg und Wechsel auswirken. Empirische Untersuchungen zu Berufsfeldern, in denen bereits jetzt ein Fachkräftemangel besteht (z.B. für den IT-Bereich: Falk 2003) bzw. in Zukunft sich ein solcher abzeichnet (Helmrich et al. 2012) gehen davon aus, dass berufliche Flexibilität im Sinne von Weiterbildung und Ausbildungsmaßnahmen für einen Berufswechsel ein Mittel sein werden, um mit dem Fachkräftemangel umzugehen. Unabhängig davon, ob diese Bildungsmaßnahmen durch die Lernenden selbst oder ihre Arbeitgeber finanziert werden, bedeutet dieser Trend zum lebenslangen Lernen eine Veränderung der Zielgruppe insbesondere für Hochschulen. Absehbar und zum Teil schon heute feststellbar steigt der Bedarf von Personen, die bereits im Erwerbsleben stehen, nach Studienangeboten.
- Zumindest in Bezug auf Hochschulen wird auch die Globalisierung als Argument für eine verstärkte Beachtung von Fragen strategischen Managements in Bildungseinrichtungen angeführt (so etwa von Reichwald 2000, 316). Steigende Mobilität von Absolventen, technische Innovationen, die prinzipiell grenzenloses Lernen ermöglichen (Stichwort: virtuelle Bildungseinrichtungen), und die Bemühungen zu einer Homogenisierung der Bildungsabschlüsse (etwa durch die Übernahme von Bachelor- und Master-Abschlüssen) führen dazu, dass ein Trend in Richtung eines ggf. globalen, aber zumindest die nationalen Grenzen sprengenden Bildungs- und Absolventenmarktes identifiziert wird. Ist diese Entwicklung zurzeit noch weitgehend auf Hochschulen be-

schränkt, so kann sie sich leicht auf Einrichtungen im Bereich der Weiterbildung ausdehnen – und der virtuelle Volkshochschulkurs braucht nicht als reine Zukunftsmusik abgetan werden. Aktuell wird das Argument der Globalisierung von Bildung gestützt durch die Entwicklungen im Kontext der sogenannten MOOCs (Massive Open Online Courses). In diesen Onlinekursen finden sich zum Teil mehr als 100.000 Teilnehmende aus aller Welt. In Deutschland wurde und wird die Entwicklung von MOOCs u.a. durch Förderwettbewerbe des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft² vorangetrieben.

- Im Zuge des neuen Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung (New Public Management), d.h. der Übernahme von Maßstäben und Managementmethoden der freien Wirtschaft in die öffentliche Verwaltung (vgl. Kap. 1.7.1), ist vielen staatlichen Bildungseinrichtungen mehr Entscheidungs- und Handlungsfreiheit zugestanden worden, gleichzeitig ist der Druck auf die Einrichtungen gewachsen, sich nach privatwirtschaftlichen Maßstäben zu legitimieren. Dies beinhaltet in der Regel die Formulierung von Leitbildern und (strategischen) Zielen und die Rechenschaftslegung über Ressourceneinsatz und Leistung. Die Politik, aber auch andere Finanzgeber von Bildungseinrichtungen wollen vermehrt wissen, welchen (Mehr-)Wert sie für ihre Finanzierungsleistungen erhalten. Zunehmend werden staatliche Mittel nicht mehr im Vorhinein gewährt, sondern es findet eine Bezahlung nach Qualität und Quantität der erzielten Ergebnisse statt (Nickel 2007, 63 f.). Dass die erwarteten Werte sich angesichts der angesprochenen Aspekte häufig in die Richtung einer Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt bewegen, ggf. sogar einen Beitrag zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsposition des Standortes Deutschland leisten sollen, versteht sich beinahe von selbst (ebd., 26 ff.).
- Der Bologna-Prozess (vgl. Kap. 1.7.2) beinhaltet nicht nur die Abkehr von dem System der Diplom-Studiengänge und deren Überführung in Bachelor- und Master-Studiengänge, sondern markiert auch einen Paradigmen-Wechsel in der Bildungslandschaft. Dieser wirkt sich vornehmlich auf Hochschulen aus. Deren primäres Ziel soll nicht mehr die Vermittlung von Wissen um des Wissens willen sein, sondern die Förderung von Berufsfähigkeit (employability). Mit dieser strikten Ausrichtung am Arbeitsmarkt bzw. an den Anforderungen der potenziellen Arbeitgeber erhöht sich die Bedeutung der Schnittstelle von Hochschulen zur Wirtschaft. Dies macht die Hochschulen abhängiger von wirtschaftlichen Entwicklungen und verstärkt die Notwendigkeit einer vorausschauenden und problematische Entwicklungen abfedernden Planung. Ferner beinhaltet ‚Bologna‘ auch eine Neu-Ausrichtung des Bildungssystems auf lebenslanges Lernen, was für viele Bildungseinrichtungen – insbesondere Hochschulen – bedeutet, dass sie sich auf neue Zielgruppen einstellen müssen (Hanft/Brinkmann 2013).
- Im Rahmen dieser politischen Ansprüche werden die Akteure in Bildungseinrichtungen auch immer wieder durch Unternehmensberater und Ratgeberbücher mit Konzepten strategischen Managements konfrontiert, die mehr oder

² Vgl. http://www.stifterverband.info/bildungsinitiative/quartaere_bildung/mooc_fellowships/

weniger bruchlos aus der freien Wirtschaft übernommen sind. Da diese Konzepte meist anwendungsorientiert und ohne Rücksichtnahme auf die ihnen zugrundeliegenden Annahmen dargestellt werden, kann eine Beurteilung der Angemessenheit und Passung dieser Konzepte auf die jeweilige Einrichtung und ihre Situation problematisch werden. Eine Darstellung zumindest der Grundgedanken der maßgeblichen Konzepte strategischen Managements ist deswegen ein Ziel des vorliegenden Studienmaterials.

Diese Trends führen dazu, dass Konzepte der langfristigen Unternehmensplanung, also des strategischen Managements auf Bildungseinrichtungen übertragen werden (vgl. z.B. Müller-Böling et al. 1989; Berthold et al. 2011). Diese Übertragung ist nicht unproblematisch, da die Konzepte für Organisationen entwickelt wurden, die gewinnorientiert auf dem freien Markt agieren. Für diese Organisationen sind viele der gerade angesprochenen Fragen – z.B.: was sind die Produkte?, wer sind die Wettbewerber? und wer die Kunden? – relativ klar zu beantworten. Dies gilt für Bildungsorganisationen nicht, wie die kurzen Bemerkungen am Anfang des Abschnitts verdeutlicht haben. Aus diesem Grund wird in den folgenden Abschnitten die Übertragbarkeit einiger grundlegender wirtschaftswissenschaftlicher Konzepte auf Bildungseinrichtungen diskutiert werden.

Bildungseinrichtungen unterscheiden sich aber nicht nur im Hinblick auf externe Rahmenbedingungen von Unternehmen, auch die interne Struktur ist in vielen Aspekten anders als die Strukturen, die typischerweise in Unternehmen auftreten. Dies hat Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Generierung von Strategien und ihre Umsetzung (Hanft 2012, S. 21f.). Sie sind Expertenorganisationen, die in einem Kernbereich ihrer Tätigkeit – der Lehre (und bei Hochschulen auch der Forschung) – von der Expertise der Lehrenden abhängig sind. Sie zeichnen sich häufig durch interne Organisations- und Strukturbrüche – insbesondere zwischen dem Lehr- und dem Verwaltungsbereich – aus, die dazu geführt haben, dass sie als lose gekoppelte Systeme betrachtet werden. Ihre Tätigkeit entzieht sich in vielen Teilen einer eindeutigen Messbarkeit, was zu besonderen Herausforderungen beispielsweise beim Controlling und dem Einsatz von Zielvereinbarungen führt.

Der letzte Punkt sei hier an einem Beispiel verdeutlicht: Wie soll die Leistung eines Lehrenden gemessen werden?

- an der Anzahl der Lehrveranstaltungen, die er abhält – dies vernachlässigt offensichtlich den Aspekt der Qualität der Lehre.
- an der Anzahl der bestandenen Prüfungen oder dem Notendurchschnitt der Prüfungen – hier bleiben leicht Fragen des gewünschten bzw. erforderlichen Anspruchsniveaus außen vor.
- an den Bewertungen, die er oder sie von den Lernenden im Rahmen der Lehrevaluation erhält – eine solche Messung berücksichtigt nicht, dass die Erwartungen und Ansprüche der Lernenden höchst unterschiedlich sein können und nicht unbedingt im Einklang mit den Zielen der Bildungseinrichtung stehen müssen.

Das vierte Kapitel dieses Textes wird sich anhand einiger Aspekte der Frage widmen, mit welchen spezifischen internen Bedingungen von Bildungseinrichtungen sich strategisches Management auseinandersetzen hat.

Schlüsselwörter:

Strategisches Management, Profit, Wettbewerb, Konkurrenten, Ziele, Kunden

Fragen/Aufgaben

1.1.1 *Skizzieren Sie in eigenen Worten einige Gründe, die es sinnvoll erscheinen lassen, dass sich Bildungseinrichtungen mit strategischem Management befassen.*

1.1.2 *Wenn strategisches Management in Ihrer Einrichtung durchgeführt bzw. thematisiert wird, schildern Sie bitte kurz die Art und Weise, wie dies geschieht.*

1.2 Bildungseinrichtungen als Unternehmen?

Unternehmen produzieren Güter oder Dienstleistungen, die sie auf einem Absatzmarkt absetzen, auf dem die Kunden für den Erwerb dieser Güter oder Dienstleistungen zahlen und damit die Unternehmen finanzieren. In der Regel greifen Unternehmen für die Erstellung der Güter und Dienstleistungen auf weitere »rückwärtige« Märkte zurück, von denen sie die für den **Leistungserstellungsprozess** benötigten Ressourcen (Arbeitskräfte, Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe) beziehen.

In Wettbewerbssituationen müssen Unternehmen dabei ihren auf dem Absatzmarkt erzielten Gewinn maximieren, um auf Dauer ihren Bestand zu sichern. Weitere Ziele wie die **Effizienz** und **Effektivität** der Leistungserstellung, die in der Regel mit Unternehmen in Verbindung gebracht werden, sind von der Maxime der Gewinnmaximierung abgeleitet und sollen eine wirtschaftliche, den Input zum Output in ein möglichst positives Verhältnis stellende (Effizienz) Erstellung der richtigen, d.h. am Markt nachgefragten Güter (Effektivität) sicherstellen. Versucht man diese Skizze von Unternehmen auf Bildungseinrichtungen zu übertragen, so werden einige Problematiken der Übertragung deutlich.

Nicht direkt deutlich ist, was Bildungseinrichtungen produzieren, was der Absatzmarkt für dieses Produkt ist und ob die finanziellen Gegenleistungen, die die Abnehmer des Produktes dafür erbringen – falls sie überhaupt welche erbringen –, in maßgeblicher Weise zur Finanzierung der Bildungseinrichtungen beitragen. Auch das Ziel bzw. die durch das Wirtschaftssystem bedingte Notwendigkeit zur Gewinnmaximierung ist nicht einfach auf Bildungseinrichtungen zu anzuwenden. Angesichts der in der Regel zumindest teilweisen Finanzierung durch die öffentliche Hand und der noch aufzuzeigenden geringeren finanziellen Abhängigkeit von dem Absatzmarkt für Bildung lässt sich zumindest bei den Einrichtungsträgern, die nicht vollständig privatwirtschaftlich finanziert sind, kein durch die Wirtschaftsverfassung bestimmtes Streben nach Gewinnmaximierung unterstellen. Zwar befinden sich auch Bildungseinrichtungen im Wettbewerb, doch findet

dieser weniger auf einem – noch genauer zu beleuchtenden – Absatzmarkt für Bildung statt, sondern auf dem Markt für öffentliche Unterstützungen und Finanzierungen durch institutionelle Einrichtungen. Und auf diesem ‚Markt‘ zählen häufig eher Eigenschaften wie Reputation und Legitimation – wir kommen darauf zurück.

Betrachtet man den Leistungserstellungsprozess und die Märkte, auf die Bildungseinrichtungen hierfür zurückgreifen, so gleichen letztere in diesen Aspekten »normalen« Unternehmen wesentlich mehr. Die Leistungserstellung findet in der Regel arbeitsteilig statt und neben dem produzierenden (lehrenden) Bereich gibt es einen mehr oder weniger großen Verwaltungsapparat. Während sich der Verwaltungsbereich in Bildungseinrichtungen sich in der Regel durch eine relativ straffe, bürokratische Organisation auszeichnet, sind die Mitarbeiter in der Lehre mit einem Ausmaß an Autonomie ausgestattet, das in privatwirtschaftlichen Unternehmen sehr selten ist. (Auf die Gründe und die Auswirkungen dieser organisatorischen Zweiteilung wird in Kapitel 4 unter den Stichworten »Organisierte Anarchie« und »Lose Kopplungen« noch eingegangen werden.)

Bei der Finanzierung ihrer Aktivitäten sind Bildungseinrichtungen allerdings mit ähnlichen – und häufig sogar noch schärferen – Knappheitsbedingungen konfrontiert wie »klassische« Produktionsunternehmen, wobei sie im Unterschied zu diesen häufig nicht über die Möglichkeit verfügen, durch verstärkten Absatz bzw. Ausweitung oder Verschiebung ihrer Angebotspalette Engpässe in den Einnahmen zu überwinden. Art und Gestaltung der Lehrangebote unterliegen in der Regel der politischen Regulation. Diese kann in direkter Form auftreten, wenn Fachbereichsgründungen oder Prüfungs- und Studienordnungen durch politische Gremien genehmigt werden müssen, oder auch indirekt, wenn Bildungsträger von staatlichen Einrichtungen zur Bereitstellung bestimmter Angebote gedrängt werden, wie es etwa bei den Deutschkursen für Aussiedler Ende der 1980er Jahre der Fall war (Helfrich 2003).

Nicht nur die Angebotspalette, sondern auch die Möglichkeiten der Preisgestaltung sind oft durch politische Entscheidungen eingeschränkt. So fallen die Entscheidungen über die Einführung und Abschaffung von Studiengebühren ebenso wie die über Kursgebühren an Volkshochschulen auf politischer Ebene und im Bereich staatlich geförderter Weiterbildung kann die öffentliche Hand einfach dadurch, dass sie bestimmte Bildungsmaßnahmen nur mit einer begrenzten Summe pro Teilnehmer fördert, Druck auf die Preisgestaltung ausüben. Angesichts dieser äußerst begrenzten Möglichkeiten, finanziellen Engpässen durch eine Vermehrung der Einnahmen zu begegnen, können Bildungseinrichtungen häufig gar nicht anders, als mit verschärften Anforderungen an die Effizienz in der Lehre, d.h. zumeist durch den Versuch, mit der gleichen Infrastruktur und personellen Ausstattung größere Mengen an Lernenden zu bewältigen, auf die dürtiger fließenden Mittel der öffentlichen Hand zu reagieren. Das heißt, auch in diesem Bereich unterscheiden sich Bildungseinrichtungen, obwohl auch sie mit finanziellen Restriktionen zu kämpfen haben, von privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Da die Möglichkeiten strategischen Managements aber weitgehend von seinen Produkten, seinen Kunden, seinen Finanzierungsquellen und schließlich seinen Wettbewerbern abhängen, werden diese Aspekte von Bildungseinrichtungen im Folgenden etwas genauer beleuchtet.

Schlüsselwörter:

Leistungserstellungsprozess, Effizienz, Effektivität

1.3 Was sind die Produkte von Bildungseinrichtungen?

Das **Produkt** oder besser: die Dienstleistung von Bildungseinrichtungen ist **Bildung** bzw. ihre Vermittlung an Lernende. Diese Antwort ist so trivial wie ungenau. Denn bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass unter Bildung sehr viel Unterschiedliches verstanden werden kann. Bildung kann aufgefasst werden als »ex ante vorrangig nicht durch Nutzungs- und Verwertungsoptionen bestimmter Prozess der Entfaltung der Persönlichkeit« (Bartölke/Grieger 2001, 82) oder als »Qualifizierung«, »verstanden als vorrangig an Anforderungen und Ansprüchen an Arbeitsvermögen orientierter Prozess der Erzeugung beruflicher Handlungskompetenzen« (ebd.).

Diese eigentlich auf Hochschulen abzielende Unterscheidung lässt sich auf alle Bildungseinrichtungen übertragen. So kann das Kursangebot zur heimatischen Brauchtumskunde eher dem oben skizzierten Bildungsbereich zugerechnet werden, während der VHS-Kurs zum Erwerb eines Französisch-Zertifikats der IHK vermutlich eher zum Bereich der Qualifizierung zu zählen ist. Zwar ist diese Differenzierung nicht allein von den Bildungsangeboten abhängig, sondern auch von den Teilnehmern an den jeweiligen Maßnahmen³, doch lassen sich Bildungsangebote anhand ihrer Inhalte häufig relativ deutlich auf dem durch diese beiden Pole aufgespannten Kontinuum verorten. In der Praxis von Bildungseinrichtungen scheint vielfach vor »dem Hintergrund wirtschaftlicher Erfordernisse [...] längst entschieden, dass Bildung ohne Praxisbedarfe befriedigende Qualifizierung kein autonomes Ziel mehr ist« (ebd.).

Quer zu dieser Unterscheidung liegt die Differenzierung, ob Bildung als Gut mit einem Wert an sich verstanden und aus dieser Überzeugung heraus vermittelt (und aufgenommen) wird, etwa weil man von einem gewissen Standard an Allgemeinbildung ausgeht, über den man als mündiger Bürger der Gesellschaft verfügen sollte (vgl. etwa den Bestseller »Bildung« von Schwanitz). Oder ob Bildungsangebote zweckorientiert dargeboten und konzipiert werden, sei es, um Qualifikationen für den Arbeitsmarkt bereitzustellen oder um soziale Integrationsleistungen zu erbringen, wie bei den weiter oben erwähnten Deutschkursen für Aussiedler. Hier geht es primär um die Entschärfung von sozialem Spreng-

³ So kann eine Teilnehmerin den genannten Französischkurs erst einmal ohne jede berufliche Verwertungsabsicht belegen und ein Anthropologe kann den Brauchtumskurs unter rein professionellen Gesichtspunkten wählen.

stoff, wie es Rudolf Helfrich, Vorsitzender des Bundesverbandes der Träger beruflicher Bildung, prägnant formuliert (Helfrich 2003).

Die gerade nur angedeutete Debatte zwischen einem zweckorientierten Qualifizierungsbegriff und einem Bildungskonzept, das sich in nahezu humboldtscher Tradition an humanistischen oder aufklärerischen Bildungsidealen orientiert (Dohmen 2002; Faulstich 2002) hat trotz der starken externen Zwänge, die Bildungseinrichtungen unter Stichworten wie Praxisrelevanz oder employability zu einer zunehmenden Qualifizierungsorientierung drängen, eine mehr als nur akademische Relevanz: Wenn sich Bildungseinrichtungen nämlich zu sehr von Bedarfen der Praxis in ihren (Aus-)Bildungszielen drängen lassen, laufen sie Gefahr, die Vermittlung von analytischen Fähigkeiten und einem entsprechenden Verständnis zu vernachlässigen, das ihre Lernenden dann später auch befähigt, neue Herausforderungen der Praxis eigenständig zu bewältigen (Weick 2001).

Bildung erscheint bereits in dieser auf den Zweck von Bildung abhebenden Unterscheidung als höchst heterogen und von Interessen geleitet. Auf diese Interessen – die sowohl von Seiten der (potenziellen) Lernenden, als auch von den Geldgebern und Unterstützern von Bildungseinrichtungen an diese herangetragen werden und sich schließlich auch in der einen oder anderen Ausrichtung bei den Lehrenden wiederfinden – ist im Rahmen der strategischen Ausrichtung einer Bildungseinrichtung Rücksicht zu nehmen. Darüber hinaus ist insbesondere bei einer bestimmten Form von Bildungseinrichtungen, den Hochschulen, neben der Bildung auch die Schaffung neuen Wissens ein wichtiges Produkt, das für die öffentliche und politische Anerkennung relevant ist und damit für den Zuspruch und die Unterstützung, die die Einrichtung seitens der Geldgeber und der Lernenden erhält. Einer Hochschule oder einer Fakultät, die über herausragende Forschungsleistungen verfügt und es obendrein versteht, diese auch öffentlichkeitswirksam zu vermarkten, wird es in der Regel leichter fallen, sich weitere Finanzquellen – seien sie öffentlicher oder privater Natur – zu erschließen und sie wird häufig auch mehr Zuspruch seitens der Studierenden erfahren. Letzteres kann zwar auf der einen Seite die Belastung durch Lehrtätigkeit erhöhen, kann es auf der anderen Seite aber auch erleichtern, unter Verweis auf die hohe Zahl Lernender weitere öffentliche Mittel zu erhalten.

Schließlich bezieht sich eine weitere unter finanziellen und strategischen Gesichtspunkten relevante Unterscheidung auf die inhaltliche Ausrichtung der Bildung. Zum einen gibt es Lehrfächer, die prinzipiell mehr Kosten verursachen (Naturwissenschaften oder Medizin), und andere, die sich mit einem vergleichsweise geringen Kostenaufwand unterrichten lassen (Geisteswissenschaften oder Ökonomie). Benötigt man für letztere neben Lehrbüchern und Lehrpersonal sowie einer verwaltungstechnischen und informationellen Infrastruktur prinzipiell nur noch Lehrräume, so fallen bei den erstgenannten wesentlich höhere Kosten für Labore, deren Ausstattung und das Personal für ihre Instandhaltung an. Dem entsprechend sind die Kosten der Bildung bezogen auf den einzelnen Lernenden um ein vielfaches höher als etwa in den Geisteswissenschaften. So betragen die laufenden Ausgaben einer Hochschule pro Studierenden im Jahr 2009 rund 5.000 € bei Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern und rund 31.600 € bei Humanmedizinerinnen (Sta-

tistisches Bundesamt 2012, 57). Zum zweiten lassen sich je nach wirtschaftlicher und politischer Lage immer wieder Lehrgebiete finden, die »in« sind, für die es verstärkte öffentliche und private Förderung und häufig auch gesteigerte Nachfrage seitens der Lernenden gibt. Als Beispiele seien hier nur die mit dem Boom der sogenannten New Economy einhergehenden Wellen der Förderung im Bereich der EDV-Ausbildung und der Existenzgründung genannt.

Schlüsselwörter:

Bildung als Produkt

Fragen/Aufgaben

1.3.1a *Unterscheiden Sie die Begriffe Bildung und Qualifikation.*

1.3.1b *Skizzieren Sie zwei weitere Aspekte, nach denen Bildungsangebote unter ökonomischen und strategischen Gesichtspunkten unterschieden werden können.*

1.3.2 *Gehen Sie der Frage nach, in welchem Umfang die Bildungseinrichtung, in der Sie tätig sind, selbstständig über Bildungsangebot und dessen Ausgestaltung entscheiden kann.*

1.4 Wie finanzieren sich Bildungseinrichtungen?

In der Bundesrepublik Deutschland wurden im Jahr 2009 insgesamt 164,6 Milliarden Euro für Bildung ausgegeben. Davon entfielen 78,9 % auf die öffentliche Hand (Statistisches Bundesamt 2012, 20) und 21,1 % auf andere Geldgeber, also die Wirtschaft, andere Organisationen, Privathaushalte und das Ausland. Dabei unterscheiden sich Hochschulen und andere Bildungseinrichtungen stark in ihrer Finanzierung. Während Hochschulen zurzeit noch weitgehend durch die öffentliche Hand finanziert werden – wenn man von den privaten Hochschulen oder Akademien absieht⁴ – ist die **Finanzierungsstruktur** von Weiterbildungsträgern komplexer. Nach dem 8. Weiterbildungsbericht der Bundesregierung 2003 (BMBF 2003, 292) steuerten 1998/1999 Betriebe mit 34,3 Mrd. DM bzw. 52 % den größten Anteil zur Finanzierung von Weiterbildungsträgern bei, gefolgt von Privatpersonen, deren Anteil 21 % (14,1 Mrd. DM) betrug. Die Bundesagentur für Arbeit finanzierte Maßnahmen in Höhe von 13,2 Mrd. (20 %) und die öffentliche Hand steuerte mit 4,3 Mrd. DM 7 % zur Finanzierung der Träger bei. Diese Zahlen beruhen angesichts der Heterogenität der Anbieter und Träger im Weiterbildungsbereich zum Teil auf Schätzungen. Festzuhalten ist hier, dass die Lernenden mit etwas mehr als einem Fünftel nur zu einem geringen Teil die Finanzierung der Träger sichern.

⁴ Bei privaten Hochschulen gibt es solche, die zumindest noch in Teilen durch die öffentliche Hand gefördert werden, wie die Universität Witten/Herdecke, deren Einnahmen im Geschäftsjahr 2000/2001 zu knapp 17,5 % aus Zuwendungen des Landes bestanden, und andere, die sich wie die Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung vollkommen ohne Rückgriff auf staatliche Mittel finanzieren (Brockhoff 2003, 13).

Diese Situation entspricht der an den Hochschulen, wo die finanziellen Beiträge der Studierenden keinen nennenswerten Beitrag zur Finanzierung der Einrichtung leisten. Allerdings hat sich die Finanzierungsstruktur der Hochschulen in den letzten Jahren verändert. So müssen sie angesichts chronisch knapper öffentlicher Kassen bereits seit Jahrzehnten mit einer kaum gestiegenen – z.T. mittlerweile sogar inflationsbereinigt sinkenden – Finanzierung durch die öffentliche Hand auskommen, obwohl die Anzahl der Studierenden zumindest in den neunziger Jahren weiter gestiegen ist. Eine Folge ist ein wachsender Bedarf an Drittmitteln, der mittlerweile nicht nur dazu geführt hat, dass ca. ein Drittel der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung im deutschen Hochschulsystem über Drittmittel finanziert wird (Hornbostel 2001, 141), sondern dass teilweise auch das »laufende Geschäft«: Lehre und die laufende Forschung kaum aus der Grundausstattung finanziert werden kann. Bereits 1988 hat der deutsche Wissenschaftsrat eine Warnung formuliert, in der er darauf hinweist, dass damit auch die laufende Forschung, die dem Projektvorlauf und der späteren Einwerbung von Drittmitteln dient, gefährdet sei, so dass er die Wettbewerbsfähigkeit der Universitäten auf dem Drittmittelmarkt als gefährdet ansehe (ebd., 142). In vielen Fakultäten – insbesondere im natur- und ingenieurwissenschaftlichen Bereich – sind seit Jahren mehr Stellen über Drittmittel als über Haushaltsmittel finanziert. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass der Bildungsfinanzbericht 2012 (Statistisches Bundesamt 2012, 58) ausweist, dass die nominalen Ausgaben für Forschung von 2000 bis 2009 um 45 % gestiegen sind, während die Ausgaben für Lehre sich in diesem Zeitraum nur um 35 % erhöhten.

Diese wachsende Nachfrage nach Drittmitteln führt auf Seiten der traditionellen Mittelgeber dazu, dass die Schere zwischen der Anzahl der Anträge einerseits und der Anzahl der Bewilligungen und der Höhe der bewilligten Projektmittel andererseits immer weiter auseinander klafft. So konnte die Deutsche Forschungsgemeinschaft noch 1974 84,5% der gestellten Anträge und dabei 76,7% der beantragten Mittel bewilligen. 1997 lagen die Quoten bei 58,7% der Projekte und 35,4% der Mittel (ebd., 154).

Angesichts solcher Verhältnisse bei den nationalen institutionellen Drittmittelgebern kommen verstärkt andere Akteure ins Spiel: Zum einen die Industrie, die zum Beispiel bei den Ingenieurwissenschaften Adressat von mehr als einem Drittel der Drittmittelanträge ist, oder die europäische Union, die mit relativ großvolumigen Forschungsprogrammen mittlerweile geradezu ganze Forschungswellen auslösen kann. Doch auch die Töpfe der EU sind natürlich nicht unerschöpflich und häufig liegen die Antragszahlen und -volumen um ein mehrfaches über den zur Verfügung stehenden Mitteln.

Diese gerade skizzierte Finanzierung von Bildungseinrichtungen ist deshalb besonders relevant im Rahmen strategischen Managements, weil es sich hierbei die Frage dreht, wer als die Kunden von Bildungseinrichtungen betrachtet werden kann und muss, um die benötigten Finanzmittel zielgruppengerecht einfordern zu können.

Schlüsselwörter:

Finanzstruktur

Fragen/Aufgaben

1.4.1 *Skizzieren Sie – soweit es Ihnen möglich ist – für das vergangene Haushalts- bzw. Geschäftsjahr die Finanzierungsstruktur Ihrer Bildungseinrichtung. Achten Sie dabei insbesondere darauf, zu welchen Anteilen sich ihre Einrichtung aus von den Teilnehmern selbst gezahlten Gebühren, Gebühren, die von Dritten (Unternehmen, staatl. Einrichtungen) gezahlt wurden, und öffentlichen Mitteln (ggf. noch differenziert nach Mittelgeber) finanziert.*

1.5 Wer sind die Kunden von Bildungseinrichtungen?

Im traditionellen ökonomischen Verständnis ist der Kunde eines Unternehmens ein Akteur, der von diesem Unternehmen ein Produkt oder eine Leistung bezieht und dafür eine Gegenleistung, meistens in finanzieller Form, gibt. Sowohl Anbieter als auch Nachfrager sind souveräne Akteure, die diese Austauschbeziehung nur auf freiwilliger Basis eingehen. Dabei spielen seitens des Nachfragers Kriterien wie die Qualität des Produktes bzw. das jeweilige Verhältnis der Leistungsqualität zum Preis eine ausschlaggebende Rolle bei der Auswahl des Anbieters.⁵ Aber auch der Anbieter kann – etwa bei Zweifeln an der Zahlungsbereitschaft des Nachfragers – einen potenziellen Nachfrager ablehnen. Das Ziel, möglichst viele Kunden zu gewinnen und dadurch möglichst hohe Einnahmen zu erzielen, wird als starker Anreiz für die Anbieter angesehen, möglichst hochwertige Produkte zu einem möglichst günstigen Preis anzubieten.

Wie oben gesehen, ist eine solche nur zwei Parteien umfassende Austauschbeziehung bei Bildungseinrichtungen nicht gegeben: Bei Weiterbildungsorganisationen sind es zu über 70 % Unternehmen und staatliche Einrichtungen, die für die Qualifizierung der Lernenden zahlen, weil sie sich einen Nutzen hiervon versprechen. Dieser kann in der Bereitstellung der betrieblich benötigten Qualifikationen oder in der Steigerung der Vermittlungsfähigkeit von Arbeitslosen liegen. Bei Hochschulen sind die Empfänger der Leistung Lehre noch weniger identisch mit denjenigen, die sie bezahlen. Hier sorgt der Staat weitgehend für die Finanzierung der Bildungsträger oder es wird – im Zuge einer Querfinanzierung – die Lehre aus Mitteln mitfinanziert, die für Forschungstätigkeiten gedacht sind. Bildungseinrichtungen erscheinen damit als Dienstleistungsbetriebe (Behrens 1996, 98 ff.), die für unterschiedliche Kunden(-gruppen) – die Wirtschaft, die Politik, die Wissenschaft, die Gesellschaft im Allgemeinen und auch die Studierenden – unterschiedliche Arten von Dienstleistungen – Gutachtenerstellung, Technologietransfer, Forschungsleistungen, medizinische Versorgung und Bildung – erbringen. Behrens (1996, S. 99) weist darauf hin, dass die Vorstellung, Studierende als Kunden der Hochschule zu betrachten, für die meisten Hoch-

⁵ Die Möglichkeiten der Nachfrager im Vorfeld der Austauschbeziehung die Qualität von Angeboten und damit auch die Relation ihrer Qualität zum Preis zu bewerten, werden in der ökonomischen Theorie in der Regel relativ optimistisch beurteilt: Entweder kennt der Nachfrager die Qualität oder er kann bei bestehender Qualitätsunsicherheit versuchen, vertragliche Nachbesserungsklauseln zu etablieren. Schließlich wird er, wenn er sich bezüglich der Qualität eines Produktes getäuscht hat, dieses nicht mehr wählen, wenn er erneut vor einer vergleichbaren Kaufentscheidung steht.

schulen – nämlich solche die als Körperschaften öffentlichen Rechts organisiert sind – mit der juristischen Betrachtungsweise kollidiert, nach der die Studierenden Mitglieder der Hochschulen sind. Ungeachtet dessen hat die Dienstleistungsperspektive in den vergangenen Jahren in der politischen Diskussion an Gewicht gewonnen und wurde unter anderem von der deutschen Monopolkommission zur Begründung von Studiengebühren herangezogen (Monopolkommission 2000, 93 f.)

Die damit entstehende **Dreiecksbeziehung zwischen Bildungsanbieter, Bildungsempfänger und -finanziers** lässt es als problematisch erscheinen, die Lernenden als die Kunden von Bildungseinrichtungen zu betrachten, deren Wünsche für die Einrichtung relevant sind und deren Wahlverhalten ein Anreiz zur Leistungs- und Qualitätssteigerung ist. Gemäß dem Sprichwort, »wes Brot ich ess, des Lied ich sing« werden die Anforderungen und Ansprüche, die von den Finanziers von Bildungseinrichtungen formuliert werden, zumindest in der Regel ein größeres Gewicht haben, als diejenigen, die von Lernenden geäußert werden. Das heißt nicht, dass die Qualität der Leistung Lehre und damit auch die Ansprüche der Lernenden keine Rolle spielen, doch kommen sie häufig nur vermittelt zum Tragen. Unternehmen haben ein Interesse daran, dass die Teilnehmer an von ihnen finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen bestimmte Qualifikationen erlangen. Die öffentliche Hand und staatliche Organisationen wie die Bundesagentur für Arbeit finanzieren Bildungseinrichtungen und Maßnahmen ebenfalls mit dem Ziel, bestimmte Bildungs- und Qualifikationsziele zu erreichen.

Da sich diese Ziele nur erreichen lassen, wenn in der Lehre auch auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Lernenden eingegangen wird und diese zum Lernen motiviert werden, sind die Lernenden und ihre Interessen auch bei durch Dritte finanzierten Bildungsmaßnahmen relevant. Diese Relevanz entfaltet sich aber häufig nur vermittelt, etwa wenn ausbleibender Lehr- und Lernerfolg, der sich in hohen Abbrecherquoten, langen Studiendauern oder schlechten Prüfungsergebnissen zeigt, von den Geldgebern bemängelt wird. Für den Fall der Hochschulen argumentiert der ehemalige Präsident der Westdeutschen Rektorenkonferenz George Turner (1986, 71), dass der oben skizzierte Marktmechanismus auch bei Abwesenheit von Studiengebühren und damit gegebener Finanzierung der Hochschulen durch Dritte funktionieren könnte, wenn Studierende ihre Hochschule und Hochschulen ihre Studierenden frei wählen würden.

Voraussetzung dafür wäre, dass die Hochschulen ein Interesse an einer hohen Nachfrage haben und die Studierenden ein Interesse an qualitativ hochwertiger Ausbildung. Doch sind bereits diese Voraussetzungen problematisch: So kann angesichts von Budgets, die weitgehend unabhängig von der Anzahl der Lernenden sind, bezweifelt werden, dass Hochschulen ein Interesse an einer möglichst großen Nachfrage haben, und die Interessenlage seitens der Studierenden wird in der Regel ebenso differenzierter sein, wobei Aspekte wie »Discount-Noten« (ebd.), also leicht zu erlangende gute Abschlüsse, ebenso eine Rolle spielen können, wie regionale Präferenzen. Selbst wenn man aber den Lernenden ein ausschließliches Interesse an einer hochwertigen Ausbildung unterstellt, stellt sich die Frage, wie sie die Bildungseinrichtungen bzw. das Angebot in bestimmten

Fächern bewerten sollen. Da sie ihre Entscheidung vor Studienanfang treffen müssen, können sie die Bewertung nicht selbst vornehmen und müssen sich auf die Bewertungen anderer verlassen. Angesichts der von Turner (ebd., 72 ff.) 1986 diagnostizierten offenen Fragen in Bezug auf Maßstäbe und Methoden der Qualitätsmessung in der Lehre, die zum größeren Teil immer noch auf eine Antwort warten, ist vermutlich auch das ein problematisches Unterfangen.

Wenn aber häufig weniger die Lernenden, sondern eher die Geldgeber als die Kunden von Bildungseinrichtungen erscheinen und die Lernenden bzw. ihr Lernerfolg – häufig reduziert auf Kennzahlen – nur als ein Aspekt bei der Entscheidung der Geldgeber für oder gegen eine Bildungseinrichtung auftauchen, stellt sich die Frage, auf welchen Feld Bildungsinstitutionen mit welchen anderen Organisationen um was im Wettbewerb stehen.

Schlüsselwörter:

Dreiecksbeziehung zwischen Bildungsanbieter, Bildungsempfänger und -finanziers, Qualität

Fragen/Aufgaben

- 1.5.1 *Bei der Übertragung ökonomischer Modelle auf Bildungseinrichtungen werden häufig die Lernenden als die Kunden der Bildungseinrichtungen betrachtet. Diskutieren Sie (auch vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen zur Finanzierung von Bildungseinrichtungen) die Auswirkungen, die eine weitgehende Finanzierung von Bildungseinrichtungen durch Dritte auf diese Kundenbeziehung hat. Passt das Bild des Lernenden als Kunden?*
- 1.5.2 *Kunden sind souverän entscheidende Akteure. Welche Aspekte, die mit dem speziellen Gut Bildung verbunden sind, können sich auf die Entscheidungsfähigkeit der Kunden »Lernende« auswirken?*

1.6 Wer sind die Wettbewerber einer Bildungseinrichtung?

Die **Wettbewerber** eines Unternehmens sind die Organisationen, die mit dem Unternehmen in Konkurrenz um die knappen oder zumindest begrenzten Ressourcen stehen, die das Unternehmen für seinen Fortbestand und seinen Erfolg benötigt. Diese **kritischen Ressourcen** bestehen in der Regel vornehmlich aus finanziellen Mitteln, die die Aufrechterhaltung des Betriebs des Unternehmens und ggf. sein Wachstum ermöglichen.

Wie oben dargestellt, bestehen für Bildungseinrichtungen diese Ressourcen nur zum (meist geringeren) Teil aus den finanziellen Mitteln, die die Lernenden direkt für die Vermittlung von Lehrinhalten zahlen. Und selbst, wenn solche Mittel zur Verfügung stehen, werden sie aus unterschiedlichen Gründen nur begrenzt zur längerfristigen Finanzierung genutzt, wie das Beispiel Studiengebühren zeigt: Zum einen können sich ändernde politische Rahmenbedingungen zum kurzfristigen Wegfall der Studiengebühren führen. Zum anderen werden sie als dermaßen

unwägbar in ihrer Höhe angesehen, dass sie nicht zur Grundlage längerfristiger Finanzplanungen gemacht werden können. Hinzu kommen gesetzliche Einschränkungen bei der Verwendung der Studiengebühren und die Sorge der Hochschulleitungen, dass sich die Länder unter Verweis auf das Gebührenaufkommen der Hochschulen aus deren Grundfinanzierung zurückziehen (Spiewak/Wiarda 2007).

Häufig sind die primären Geldgeber der Staat, staatliche Organisationen und Unternehmen. Deren Bereitschaft und Fähigkeit, Bildungseinrichtungen zu finanzieren hängt von den vorhandenen bzw. dieser Aufgabe gewidmeten Budgets ab. Die Höhe dieser Budgets richtet sich unter anderem nach der jeweiligen Haushaltslage dieser Organisationen.⁶ Ein weiterer Bestimmungsgrund für die Höhe der Budgets wird die Bedeutung sein, die die Organisationen Bildung, Weiterbildung und ihrer Finanzierung beimessen. Wenn beispielsweise von politischer Seite die Erhöhung der Anzahl der Hochschulabsolventen als relevantes Ziel angesehen wird, wird die Politik – ggf. auch zu Lasten anderer Bereiche – mehr Gymnasien finanzieren, finanziell bedürftige Studierende unterstützen und die Hochschulen mit mehr Mitteln zur Bewältigung der größeren Studentenzahlen ausstatten.

Solche aus politischen Zielsetzungen resultierenden Förderungen können sich auch auf spezielle Formen von Bildungseinrichtungen (z.B. Fachhochschulen) oder auf einzelne Disziplinen oder Lehrinhalte beziehen. Die zum Teil bereits erwähnten gezielten Förderungen von Informatik, Existenzgründungslehrstühlen oder Gentechnik seien hier nur exemplarisch genannt. Während bei Hochschulen und auch bei öffentlich finanzierten Schulen die Finanzierung in der Regel zumindest kurzfristig weitgehend unabhängig von der konkreten Studierendenzahl stattfindet, so dass eine erhöhte Anzahl an Lernenden nicht automatisch zu erhöhten Einnahmen führt, ist dies bei Weiterbildungseinrichtungen nicht der Fall.

Da hier eine Finanzierung von dritter Seite (über staatliche Einrichtungen, wie das Arbeitsamt oder über privatwirtschaftliche Unternehmen) in der Regel zumindest zu einem gewissen Anteil in der Form stattfindet, dass die Kursgebühren der Lernenden übernommen werden, gibt es bei diesen Einrichtungen direkte Verbindungen zwischen der Anzahl der Lernenden und den Einnahmen der Einrichtung. Der Unterschied zum rein privatwirtschaftlichen Erwerb von Leistungen liegt allerdings darin, dass nicht die direkten Empfänger der Leistung für diese zahlen, sondern die mittelbaren Nutznießer der Bildungsmaßnahme: die Unternehmen, die Mitarbeiter in einer bestimmten Form qualifizieren möchten, oder zum Beispiel die Bundesagentur für Arbeit, die die Chancen Arbeitsloser auf

⁶ Natürlich wird auch die Bereitschaft des individuellen Lernenden, für seine Bildung Geld auszugeben, von seinen finanziellen Möglichkeiten abhängen und deshalb eventuell sinken, wenn er weniger Geld zur Verfügung hat, doch stellen diese individuellen Zahlungen eines Lernenden in der Regel nur einen vergleichsweise kleinen Anteil am Gesamtfinanzbedarf einer Bildungseinrichtung dar, deren Ausfall durch die Anwerbung anderer Lernender häufig ausgeglichen werden kann. Dagegen finanzieren die institutionellen Geldgeber Bildungseinrichtungen vielfach zum überwiegenden Teil, was zum einen angesichts der schieren Höhe der Finanzierung und zum anderen aufgrund mangelnder Alternativen den Ausgleich von reduzierten oder sogar wegfallenden Mittelzuflüssen problematischer erscheinen lässt. Trotzdem verweist obiges Argument auch auf die Bedeutung, die Verschlechterungen der gesamtwirtschaftlichen Lage verbunden mit sinkenden Haushaltseinkommen für Bildungseinrichtungen haben können.

dem Arbeitsmarkt zu erhöhen trachtet. Diese bereits im vorangehenden Abschnitt angesprochene, in der Praxis häufig existierende Dreierkonstellation von Bildungsempfänger, Finanzier und Bildungseinrichtung beeinflusst die Wettbewerbssituation von Bildungseinrichtungen. In der »klassischen« Zweierkonstellation zahlt der Lernende an die lehrende Einrichtung direkt für die erhaltene Leistung. Die Entscheidung des Lernenden, ein bestimmtes Bildungsangebot wahrzunehmen, kann als zweistufiger Prozess aufgefasst werden.

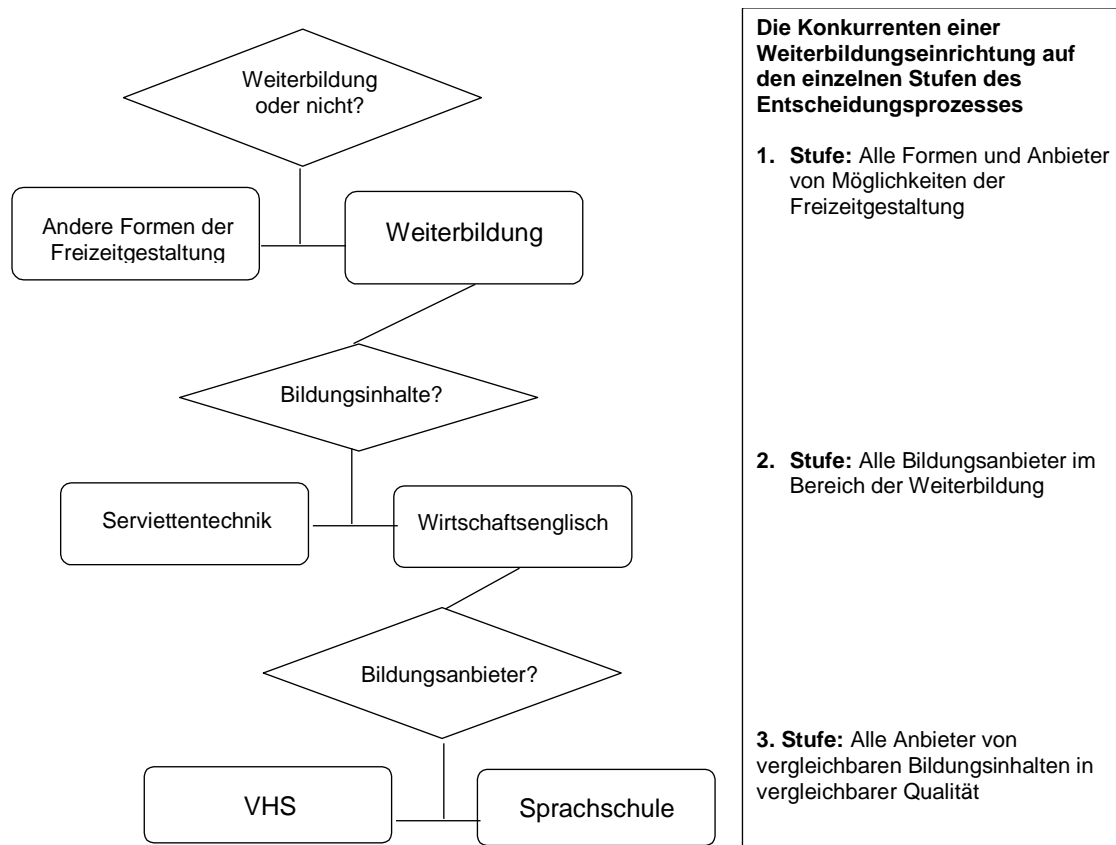


Abb. 1: Unterschiedliche Konkurrenten eines Bildungsanbieters auf den verschiedenen Stufen des Entscheidungsprozesses für ein Weiterbildungsangebot (Quelle: Eigene Darstellung)

- 1) Zunächst muss sich der potenzielle Lernende dafür entscheiden, sein Geld für Bildung im Allgemeinen bzw. für ein bestimmtes Bildungsangebot auszugeben, also zum Beispiel eine Sprache zu lernen. Diese Entscheidung fällt er angesichts anderer Verwendungsmöglichkeiten seiner begrenzten Ressource Finanzkapital/Geld. Er könnte beispielsweise davon auch in Urlaub fahren. Diese erste Entscheidung betrifft aber nicht nur die Verwendung seiner finanziellen Mittel, sondern auch die anderer Ressourcen des potenziellen Lernenden. So könnte er die Zeit, die er für die Bildungsmaßnahme aufwenden muss, anders nutzen. Diese Entscheidung für oder gegen eine Bildungsmaßnahme wird der potenzielle Lernende unter Nutzungsgesichtspunkten treffen. Er wird sich die Frage stellen, welche Verwendung seiner Mittel seinen Nut-

zen am meisten mehr.⁷ Analytisch betrachtet, stellt der potenzielle Lernende sich diese Frage sogar zweimal, bevor er sich für einen bestimmten Bildungsinhalt, wie einen Sprachkurs, entscheidet. Zunächst stellt sich für ihn die Frage, ob er überhaupt Bildungsangebote wahrnehmen oder etwas anderes unternehmen (zum Beispiel in Urlaub fahren) soll. Hat er sich zugunsten der Bildung entschieden, geht es in einem zweiten Schritt für ihn darum, für welche Bildungsinhalte er Zeit und Geld investieren soll.

- 2) Hat sich der potenzielle Teilnehmer einer Bildungsmaßnahme für bestimmte Bildungsinhalte entschieden, so muss er anschließend zwischen den unterschiedlichen Anbietern dieser Bildungsinhalte auswählen. Auch hierbei wird er das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag zu maximieren versuchen. Dabei können auf der Aufwandsseite neben dem Preis der Maßnahme auch Faktoren wie die räumliche Entfernung zu der Einrichtung, die zeitliche Strukturierung des Angebotes oder der vom Teilnehmer vermutete bzw. vom Anbieter formulierte Lernaufwand eine Rolle spielen. Bei der Bewertung des persönlichen Nutzens wird der Teilnehmer, da er meist im Vorfeld Form und Inhalte des Lehrangebotes nicht bewerten kann, denn dazu müsste er es bereits kennen, auf Ersatz- und Hilfsmaßstäbe zurückgreifen. Der Ruf und die **Reputation** der Einrichtung können hierbei ebenso eine Rolle spielen, wie die **Zertifikate**, die nach Abschluss der Maßnahme zu erlangen sind.

Diese Skizze der Überlegungen eines potenziellen Teilnehmers einer Bildungsmaßnahme ist für die Frage nach den Wettbewerbern von Bildungseinrichtungen insofern von Bedeutung, da den sich dem potenziellen Teilnehmer auf jeder Stufe des Entscheidungsprozesses stellenden Handlungsalternativen potenzielle Wettbewerber der Bildungseinrichtung entsprechen. Auf der ersten Stufe des Entscheidungsprozesses steht »Bildung« als Gut, in das Teilnehmer Zeit und Geld investieren, in Konkurrenz zu allen anderen Möglichkeiten des Akteurs, sein Geld auszugeben und seine Zeit zu verbringen. In einem weiteren Schritt, der häufig mit dem ersten zusammenfällt und hier nur aus analytischen Gründen getrennt behandelt wird, ist die Entscheidung für eine Bildungsmaßnahme bereits gefallen und es stellt sich die Frage nach den Inhalten.

Solche Fragestellungen können beispielsweise auftreten, wenn sich ein Arbeitnehmer entschieden hat, Bildungsurlaub zu nehmen und nun mit der Entscheidung über bestimmte Inhalte konfrontiert ist. Diese Stufe der Entscheidung ist besonders relevant für Einrichtungen, die nur bestimmte Bildungsinhalte vermitteln, wie etwa Sprach- oder EDV-Schulen. Fällt die Entscheidung des potenziellen Teilnehmers an dieser Stelle gegen die von ihnen vermittelten Inhalte aus, so treten sie in der nächsten Stufe des Wettbewerbs, wenn es um die konkrete Wahl eines Bildungsangebotes geht, für diesen Teilnehmer gar nicht mehr an.

⁷ Bei dieser Argumentation wird weitgehend auf ein ökonomisches Akteursmodell zurückgegriffen, das von einem souveränen, seinen Nutzen maximierenden Akteur ausgeht. Auch wenn dieses Modell im Vergleich zur Realität sehr vereinfachend erscheint – wo bleibt etwa bei der schulischen Bildung angesichts von Schulpflicht und Elternwille die Souveränität des Akteurs, d.h. des Schülers – stellt es doch für die folgenden Überlegungen eine gute Basis dar. Dass das Modell so realitätsfern nicht ist, zeigt sich unter anderem bei Entscheidungen bezüglich der Teilnahme an privat finanzierten Weiterbildungsangeboten – und um diese geht es hier weitgehend.

In der letzten Stufe, wenn der potenzielle Teilnehmer die Auswahl zwischen den Anbietern bestimmter Bildungsinhalte vornimmt, sind die Wettbewerber einer Bildungseinrichtung alle diejenigen Einrichtungen, die ebenfalls vergleichbare bzw. in den Augen des potenziellen Teilnehmers gleichwertige Inhalte vermitteln. Dabei kann die Beurteilung der Gleichwertigkeit der Angebote höchst individuell ausfallen. So können für den einen Interessenten die Sprachkurseangebote einer Volkshochschule als gleichwertig zu denen einer kommerziellen Sprachschule erscheinen, während eine andere Interessentin von vornherein davon ausgeht, dass VHS-Angebote auf einem anderen Niveau anzusiedeln sind als die einer Sprachschule und deswegen – je nach persönlichen Vorlieben – nur zwischen unterschiedlichen VHS-Angeboten oder zwischen Sprachschulangeboten ihre Auswahl trifft.

Weitere Aspekte, die die Art und Anzahl der Wettbewerber mitbestimmen können, sind die Art der in der Maßnahme zu erlangenden Zertifikate bzw. Leistungsnachweise oder die Zertifizierungen, die die Einrichtung als Ganzes oder für eine bestimmte Kursgruppe aufzuweisen hat. Schließlich können die Kosten einer Bildungsmaßnahme in zweifacher Hinsicht mitbestimmend für die Konkurrenzsituation eines bestimmten Bildungsangebotes sein. Zum einen, weil finanzielle Restriktionen seitens des potenziellen Teilnehmers es ihm nur erlauben, bestimmte Angebote in seine Auswahl mit einzubeziehen, zum anderen, weil der Preis einer Maßnahme auch als Qualitätssignal verstanden werden kann, wobei dann häufig zu günstige Angebote als »billig«, d.h. qualitativ minderwertig betrachtet werden und deswegen aus der Entscheidung herausfallen.

Es zeigt sich, dass bereits in der einfachen Zweierkonstellation, in der ein souveräner potenzieller Teilnehmer über die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme entscheidet, die Konkurrenten einer Bildungseinrichtung nicht unbedingt nur im Kreis anderer Bildungseinrichtungen zu suchen sind, sondern auch – zumindest zu Beginn des Entscheidungsprozesses – in den Anbietern anderer Möglichkeiten, seine Zeit zu verbringen und sein Geld auszugeben. Auf der anderen Seite deutet sich auch an, dass es die Bildungseinrichtungen in gewissen Grenzen in der Hand haben, zu steuern, wer ihre Konkurrenten für bestimmte Bildungsangebote sind. Durch inhaltliche Profilierung, das Angebot bestimmter Zertifikate nach Abschluss einer Maßnahme, die Zertifizierung der Einrichtung und die Preispolitik können sie sich ihre Konkurrenten zumindest teilweise aussuchen.

Tritt nun eine dritte Seite bei der Finanzierung der Bildungsmaßnahme hinzu, weil etwa die Bildung öffentlich finanziert wird, wie bei Schulen und Hochschulen, oder weil die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme durch eine andere Organisation (den Arbeitgeber des Teilnehmers oder eine staatliche Einrichtung) finanziert wird, verändert sich die Situation. Das Ausmaß der Veränderung hängt unter anderem davon ab, ob der Finanzier der Maßnahme auch die Auswahl der von den Teilnehmern zu besuchenden Lehrveranstaltung übernimmt, wie es etwa der Fall ist, wenn ein Unternehmen seine Mitarbeiter auf einen bestimmten Lehrgang schickt oder das Arbeitsagentur eine Einrichtung mit der Durchführung einer Schulungsmaßnahme betraut, oder ob die Teilnehmer sich aus einer Gruppe von anerkannten Einrichtungen eine bestimmte (und ggf. auch die dort zu besuchende Lehrveranstaltung) aussuchen können. Dieses Modell findet sich zurzeit beispielsweise in der Schul- und

Hochschulbildung. Hierbei können zwei Fälle unterschieden werden: Im ersten finanziert eine dritte Partei den Teilnehmern die Gebühren einer Bildungsmaßnahme, überlässt ihnen aber die weitgehend freie Wahl bezüglich des Trägers, im zweiten Fall werden die Einrichtungen weitgehend unabhängig von der genauen Teilnehmerzahl an ihren einzelnen Lehrveranstaltungen finanziert, solange sie einen bestimmten Mindestanspruch vorweisen können.

Im ersten Fall entsprechen die Entscheidungsstufen weitgehend denen, die für den Zwei-Parteien-Fall skizziert wurden, nur dass nicht mehr der Lernende selbst diese Entscheidungen trifft sondern die die Maßnahme zahlende Organisation. Allerdings sind die Alternativen zur Buchung einer Bildungsveranstaltung bei Unternehmen in der Regel anders gelagert: so werden unter anderem Multiplikatorenschulungen⁸ durchgeführt oder es wird versucht, durch die Beschaffung von Lehrmaterialien die Mitarbeiter zum Selbstlernen zu befähigen. (Natürlich kann auch bei Unternehmen der vollständige Verzicht auf eine Schulung der Mitarbeiter eine erwogene Alternative darstellen, auf die insbesondere bei knappen Budgets zurückgegriffen wird.)

Finanziert zwar eine dritte Partei die Bildungsmaßnahme, können aber die Teilnehmer sich den Träger der Maßnahme innerhalb einer Menge von Trägern, die für diese Maßnahme anerkannt sind, selbst aussuchen, so entfällt die erste Stufe des für den Zwei-Parteien-Fall dargestellten Entscheidungsprozesses weitgehend. Auf der zweiten Stufe findet dann ein Wettbewerb mit den anderen anerkannten Trägern um die Teilnehmer statt, wobei dieser Wettbewerb nicht finanzieller Natur ist und vornehmlich in Bereichen wie absehbarer Lernaufwand und Gewährleistung des Lernerfolgs stattfinden wird.

Weitere potenziell relevante Aspekte in dem Wettbewerb können sein: die zeitliche Einpassung der Lehrveranstaltungen in die sonstige Zeitplanung der Lernenden, räumliche Entfernung der Lehrstätte, vorhandene Parkplätze für Teilnehmer oder die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Dieser Phase vorausgehend ist jedoch die Aufnahme der Einrichtung in den Kreis der anerkannten Träger. Dieser Prozess hat auf jeden Fall auch Wettbewerbscharakter, da selbst, wenn seitens der Finanziere der Maßnahme nicht von vornherein eine Maximalzahl anerkannter Träger vorgegeben wird, die bereits anerkannten Träger kein Interesse an einer zu starken Erhöhung der Zahl potenzieller Konkurrenten haben und deswegen häufig versuchen werden, deren Anzahl möglichst klein zu halten. Darüber hinaus gibt es auch bei solchen Maßnahmen die Möglichkeit, sie ganz wegfallen zu lassen – es müssen beispielsweise keine Deutschkurse für Ausiedler vom Staat finanziert werden –, so dass sich die Einrichtungen häufig auch im Wettbewerb mit anderen Akteuren und Aufgaben außerhalb des Bildungsreiches befinden, die ebenfalls finanzielle Mittel benötigen.

Diese Form des Wettbewerbs ist auch relevant für Einrichtungen wie Schulen und Hochschulen, die weitgehend unabhängig von der konkreten Zahl der Ler-

⁸ Hierbei werden ausgewählte Mitarbeiter besonders intensiv geschult mit dem Ziel, dass sie ihr Wissen und Fähigkeiten im Rahmen von internen Schulungen oder im Rahmen einer Unterstützung des Lernens am Arbeitsplatz (training-on-the-job) an ihre Kollegen weitergeben.

nenden global finanziert werden. Darüber hinaus gibt es hier häufig noch einen Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Formen, wenn etwa Fachhochschulen und Hochschulen aus einem begrenzten Haushaltstopf finanziert werden oder unterschiedliche Schulformen in einer Art Nullsummenspiel miteinander um öffentliche Unterstützung wetteifern. Die Währung in diesem Wettbewerb ist meistens Reputation – entweder einer bestimmten Einrichtungsform oder insbesondere im Hochschulbereich einer einzelnen Einrichtung. Es gibt zwar auch einen Wettbewerb der Träger in diesem Bereich um die Lernenden, doch dienen diese meist vornehmlich der Legitimation der Einrichtung, da eine gewisse Anzahl von Schülern oder Studierenden als notwendig angesehen wird, um die Daseinsberechtigung und damit den Finanzbedarf der Einrichtung zu legitimieren.

Schlüsselwörter:

Wettbewerber, kritische Ressource, Zertifikat, Reputation

Fragen/Aufgaben

1.6.1 *Skizzieren Sie für eine Form von Bildungseinrichtungen – Schule, Hochschule oder Weiterbildungseinrichtung – die Unterschiede und Ähnlichkeiten im Wettbewerbsprozess im Vergleich zu güterproduzierenden Unternehmen. Nehmen Sie dabei auch auf die Ausführungen zur Finanzierung und zu den Kunden der Bildungseinrichtungen Bezug.*

1.6.2 *Arbeiten Sie die Bedeutung heraus, die die Finanzierung von Bildungseinrichtungen oder -maßnahmen durch die öffentliche Hand oder Unternehmen für die Frage hat, wer die Konkurrenten der Einrichtung sind.*

1.7 Mehr als ein Exkurs: New Public Management und Bildungseinrichtungen

Zum Abschluss dieser einleitenden Betrachtungen soll erneut die Frage aufgeworfen werden, warum es eines strategischen Managements von Bildungseinrichtungen bedarf – oder zumindest die Beschäftigung mit diesem Thema sinnvoll ist. Die bisher gegebenen Antworten zeigen schließlich zumindest so viele weitere Fragen auf, wie sie beantworten. Weder ist vollkommen deutlich, was die Produkte noch was die Kunden einer Bildungseinrichtung sind. Und auch die Märkte auf denen Bildungseinrichtungen agieren und konkurrieren, sind bei weitem nicht so offensichtlich wie bei Unternehmen der freien Wirtschaft. Damit wird auch die Bestimmung der jeweiligen Konkurrenten zu einer nicht trivial zu beantwortenden Frage. Es stellt sich also eher verschärft die Frage: Warum bemüht man ein Konzept wie strategisches Management für Bildungseinrichtungen, wenn zu seiner Anwendung ein so großer Transformations- und Übersetzungsbedarf besteht? Die Antwort ist auf der Seite des primären Finanziers von Bildungseinrichtungen zu finden: beim Staat und seinen Vorgaben für die Steuerung und Kontrolle von Bildungseinrichtungen.

Die Antwort gliedert sich grob in zwei Teile, von denen der erste – die bereits erwähnte Übertragung von Steuerungsformen und Kontrollmechanismen auf den öffentlichen Sektor und damit auch das Bildungswesen (New Public Management) – für alle Bildungseinrichtungen bedeutsam ist, während der zweite Teil der Antwort – die unter dem Stichwort Bologna-Prozess diskutierte Angleichung der Hochschulbildung – vornehmlich Auswirkungen auf Universitäten und Fachhochschulen hat. Beiden Tendenzen gemein sind jedoch, wie wir sehen werden, dass sie eine Akzentverschiebung in Richtung einer stärkeren Ökonomisierung von Bildung beinhalten.

1.7.1 New Public Management

Ende der achtziger Jahre gerieten die meisten europäischen Länder in massive finanzielle Krisen. Diese zwangen die öffentliche Hand der Staaten zu einer Diskussion über eine Reform der öffentlichen Hand und zu einem geschärften Blick auf seine Effizienz und Effektivität. Als Ausweg aus dieser Krise im Zuge eines zunehmend neo-liberalen Zeitgeistes wurde die Übertragung von theoretischen Konzepten und praktischen Modellen, die in der freien Wirtschaft entwickelt worden waren, auf die öffentliche Verwaltung angesehen (Göbel 1999, 169). Diese Übertragung wurde und wird unter den Bezeichnungen „Neues Steuerungsmodell“ oder „New Public Management“ diskutiert und hat nicht nur im öffentlichen Bildungsbereich für tiefgreifende Veränderungen gesorgt (vgl. etwa: Nashed 1996; Domkowski/Precht 1998; Thom/Ritz 2008).

Typische Bestandteile des New Public Management, die sich mehr oder weniger bruchlos auch in Bildungseinrichtungen wiederfinden lassen (Hanft et al. 2008, 24 ff.), sind (Borins/Grüning 1998, 14 f.):

- Trennung von Gewährleistung und Erstellung einer Leistung,
- Leistungserstellung auch durch private Anbieter (Contracting out),
- Vergrößerung der Autonomie öffentlicher Leistungsersteller,
- Präzisierung der Leistungsspezifikation und -messung,
- Anstreben einer Be- und Entlohnung der Leistungsersteller nach Maßgabe der Zielerreichung,
- Übernahme von Mess- und Bewertungsinstrumenten aus der freien Wirtschaft, wie kaufmännische Buchhaltung, Kostenrechnung oder Benchmarking, in den Bereich öffentlicher Leistungserstellung und
- die zunehmende Hinterfragung des klassischen Aufgaben- und Leistungskatalogs der öffentlichen Hand im Hinblick auf die vollständige Übertragbarkeit auf private Anbieter.

Es geht also um eine Ökonomisierung des öffentlichen Bereichs und um „eine Neudefinition seiner Grenzen“ (ebd., 15).

Diese Tendenzen haben in den vergangenen Jahren zunehmend auch Bildungseinrichtungen ergriffen und sind dabei nicht auf die öffentlichen Bildungseinrich-

tungen beschränkt. Letzteres ist angesichts dessen, dass sich private Bildungsanbieter in den meisten Gebieten in einem direkten Wettbewerb mit öffentlichen Einrichtungen befinden und ferner staatliche Stellen für viele Anbieter die Hauptfinanziers darstellen, wenig verwunderlich.

Die Neudefinition der Grenzziehung des öffentlichen Bereichs ist im Bereich der Bildung doppeldeutig zu verstehen:

- Einmal geht es um die rechtliche Verselbständigung ehemals staatlicher oder kommunaler Einrichtungen: städtische Volkshochschulen werden in eigenständige GmbHs umgewandelt, Hochschulen erhalten nie gekannte Grade finanzieller, aber auch politischer Autonomie oder werden direkt in selbständige Stiftungsuniversitäten überführt.
- Zum anderen geht damit einher eine Ausweitung der Grenzen ökonomischer Leitbilder in die Sphäre der Bildung hinein. Wenn eine VHS eine GmbH ist, unterliegt sie wesentlich stärker den ökonomischen ‚Imperativen‘ von Wettbewerb, Profilbildung und Kostendeckung als städtische Einrichtung. Eine Universität erscheint unter den Deutungsschemata des New Public Management eher als Unternehmen, denn als Bildungseinrichtung (Klein 2003). Sie hat dann „Kunden“, steht im „Wettbewerb“, benötigt ein „Profil“ und braucht „Manager“.

Beide Entwicklungen bedingen einander und sind im Rahmen der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors im Allgemeinen (Zimmer 2001) und des Bildungsbetriebs im speziellen gewollt. Haben sie doch zur Folge, dass die Kontroll- und Steuerungsmechanismen, die aus der freien Wirtschaft bekannt sind, nun prinzipiell auch im Bildungsbereich angewendet werden können. Doch geht mit ihnen eine Veränderung der prinzipiellen Leitbilder von Bildungseinrichtungen einher. Traditionelle Vorstellungen wie das humanistische Ideal von Bildung als Bestandteil der Persönlichkeitsentwicklung, das Leitbild der Demokratisierung des Zugangs zu Bildung oder das von Wissenschaft als Suche nach Erkenntnis/Wahrheit (ohne permanent auf potenzielle ökonomische Verwertbarkeit zu rekurrieren) werden ersetzt durch die durchgängige, der ökonomischen Humankapitaltheorie (Becker 1964) entlehnte Vorstellung von Bildung und Wissen als wirtschaftlichem (Investitions-)Gut.

Der Germanist und Präsident der Universität Koblenz-Landau, Josef Klein, hat diesen Leitbildwechsel am Beispiel von Universitäten untersucht und die in der Diskussion am häufigsten verwendeten Begriffe gemäß ihrer Implikationsbeziehungen sortiert und dargestellt. (Klein 2003, 120 f.). Deutlich wird bei der Gegenüberstellung des sich dadurch ergebenden neuen ‚Leitbilds‘ von Universitäten mit dem traditionellen, an Humboldtschen Idealen orientierten (Abb. 2 und 3), dass mit der Ökonomisierung der Universität ein vollständiger Paradigmenwechsel verbunden ist.

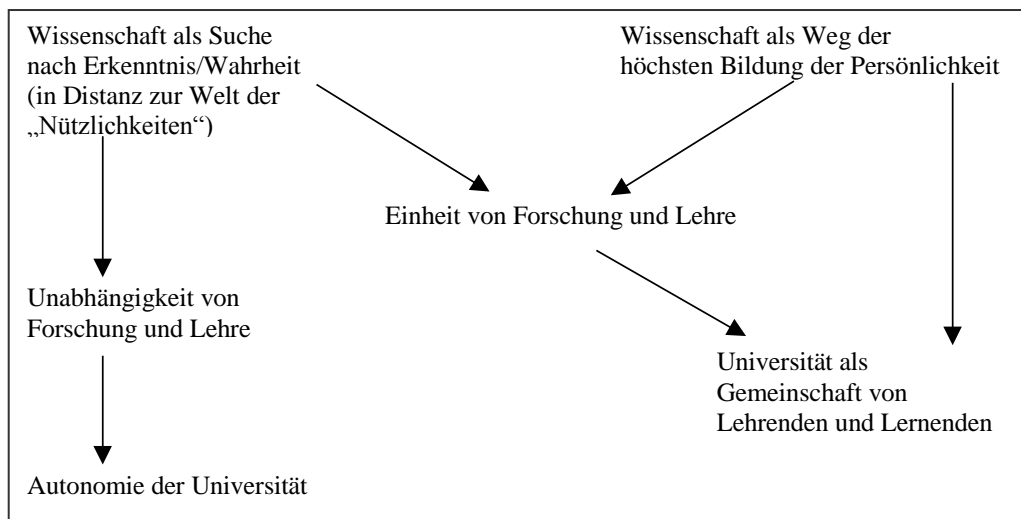


Abb. 2: Traditionelles (an Humboldt orientiertes) ‚Leitbild‘ der Universität Quelle: Klein 2003, 121

Gelingt dieser Paradigmenwechsel, das heißt setzt sich das ökonomische Leitbild in den Köpfen der Entscheider in der Politik und den Bildungseinrichtungen durch, so ergeben sich nahezu alle die Anforderungen an das Management von Hochschulen – der Wechsel von der Konzeption der Leitung hin zum Management kann dabei selbst als ein Ergebnis des Leitbildwechsel angesehen werden – quasi zwangsläufig (Abb. 3).

Bildungseinrichtungen, die als Unternehmen angesehen werden (Williams 2003), stehen im Wettbewerb und müssen ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern und damit strategisches Management betreiben. Als Dienstleistungsunternehmen müssen sie sich mit ihrer Dienstleistung (Wissenstransfer und Wissenskreierung) an den Bedürfnissen der Märkte ausrichten, die sie bedienen. Sie müssen vorausschauend und kosten- und leistungsbewusst gesteuert werden, was unter anderem den Einsatz von Instrumenten der Kosten- und Leistungsrechnung und der Leistungsbewertung (Qualitätsmanagement) impliziert. Es stellt sich für sie die Frage der Erschließung von Finanzierungsquellen auf den von ihnen bedienten Märkten und sie müssen sich von ihren Wettbewerbern durch Kundenorientierung und Profilierung abheben sowie sich permanent in ihren Leistungen an ihren Wettbewerbern messen (Benchmarking). Die ultima ratio von Bildungsorganisationen stellt nicht mehr die Vermittlung von Bildung und Wissen (als Mittel der Erkenntnisgewinnung oder der Persönlichkeitsbildung) dar, sondern die Effektivität und vornehmlich Effizienz der Erbringung von Dienstleistungen. Es kann als herausragende Leistung des New Public Management betrachtet werden, dieses Leitbild scheint sich in vergleichsweise kurzer Zeit in der Gesellschaft allgemein durchgesetzt zu haben (vgl. Abb. 3).

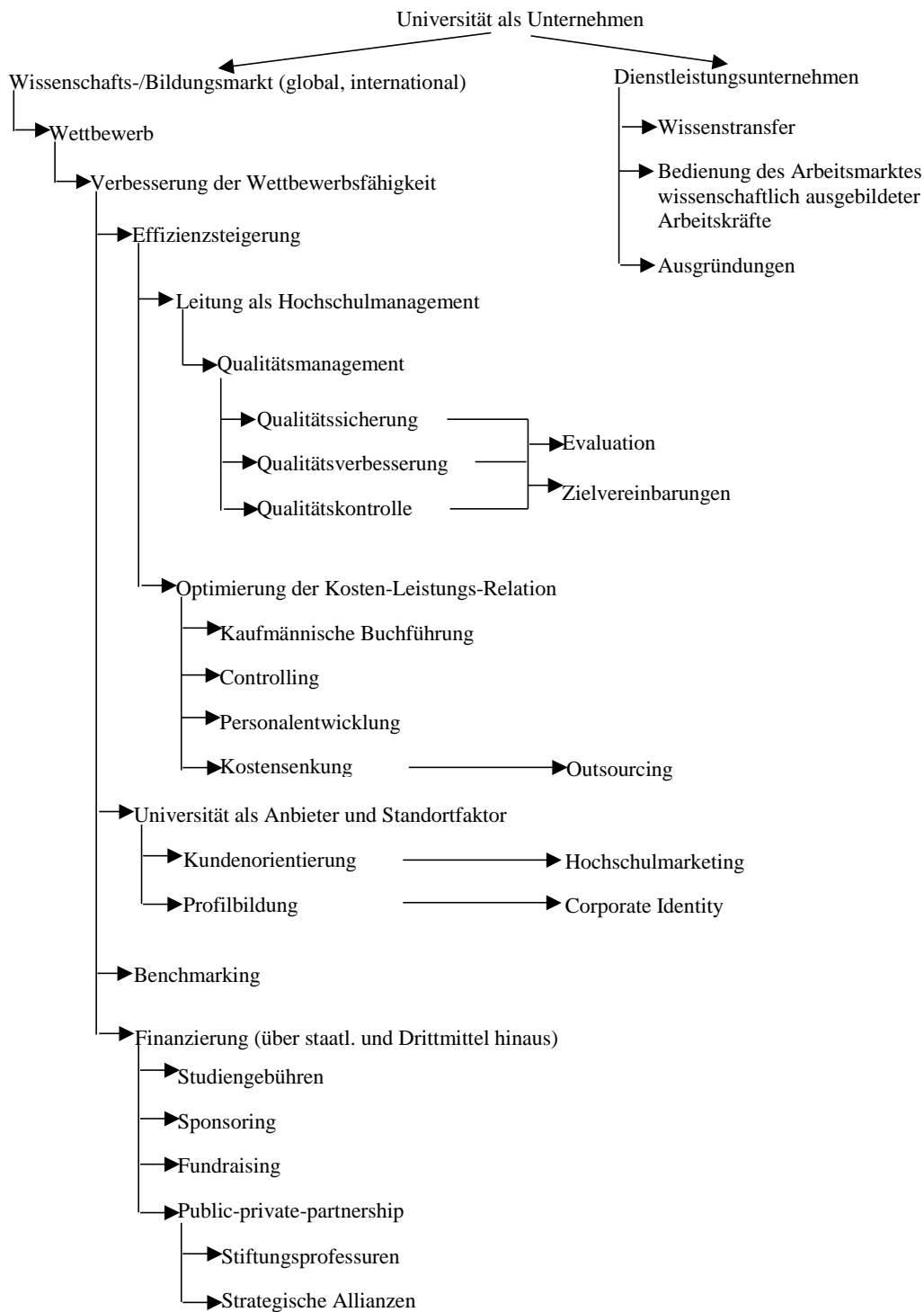


Abb. 3: Ökonomisch inspiriertes Leitbild Quelle: Klein 2003, 121

Unabhängig von der jeweiligen gesellschafts- und bildungspolitischen Position zu diesem Paradigma könnte man der skizzierten Vorstellung der Ökonomisierung entgegenhalten, dass sich – vor allem öffentliche – Bildungseinrichtungen in der

Regel aber nicht auf einem freien Markt bewegen, sie weiterhin vornehmlich von staatlichen Finanzmitteln abhängig sind und viele der in der freien Wirtschaft entwickelten Instrumente der Kosten- und insbesondere der Leistungsbemessung nicht so einfach auf Bildungseinrichtungen übertragen werden können (wir haben einige der möglichen Probleme bereits angesprochen). Die Lösung, die das New Public Management für dieses offensichtliche Problem, das Bildungseinrichtungen mit vielen anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung teilen, gefunden hat, besteht in der Schaffung von künstlichen oder Quasi-Märkten (Schedler/Proeller 2009, 200). Auf diesen konkurrieren die öffentlichen Einrichtungen um die staatlichen Gelder. „Behörden und Ministerien nehmen die Rolle eines Auftraggebers ein, der bestimmte Leistungen, wie z. B. Lehre und Forschung, bei dafür qualifizierten Organisationen, also Universitäten, Fachhochschulen, Forschungseinrichtungen etc., in Auftrag gibt“ (Nickel 2007, 53). Um diese ‚Aufträge‘ (sprich: öffentliche Mittel) auch zu erhalten, müssen die Einrichtungen ihre Qualifikation durch Evaluationen und Zertifizierungen belegen und ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Rechenschaftslegung über das Verhältnis von Aufwendungen und Erträgen, die Einhaltung von Zielvereinbarungen oder in Wettbewerben (z.B. in der Exzellenzinitiative für Universitäten) nachweisen.

Ein weiteres Element der ‚Vermarktlichung‘ des Bildungssektors stellt die verstärkte Gewährung von Autonomie für die Bildungseinrichtungen dar. Anstatt jede einzelne Maßnahme der Bildungseinrichtung durch politische Organe beschließen zu lassen, werden diesen nun allgemeine Vorgaben gemacht bzw. in der Form von Ziel- oder Leistungsvereinbarungen zwischen der Politik und Einrichtung ausgehandelt. Im finanziellen Bereich wird den Einrichtungen durch ein Globalbudget ein Rahmen abgesteckt, in dem sie sich bewegen müssen. Dabei stehen die Leistungsvereinbarungen und das zur Verfügung gestellte Budget in enger Verbindung: Zum einen haben die vereinbarten Ziele und Leistungen maßgeblichen Einfluss darauf, in welchem Umfang die Einrichtung finanzielle Mittel seitens des Staates fordern kann. Zum anderen wird die Mittelzuweisung oft von dem Ausmaß abhängig gemacht, in dem die Einrichtung die vereinbarten Ziele erreicht hat. Die Analogie zur Belohnung bzw. Bestrafung durch den Markt bei Erreichung bzw. Verfehlung der Ziele liegt hier auf der Hand.

Eine weitere Form der an Marktmechanismen angelehnten Sanktionierung von Einrichtungen stellt die indikatorgesteuerte Mittelvergabe (Ziegele 2000) dar, wenn diese nicht bedarfs- sondern leistungsorientiert erfolgt. Die bedarfsorientierte, an Indikatoren ausgerichtete Mittelvergabe hat im Bildungsbereich eine längere Tradition: Hochschulen konnten bei steigenden Studierendenzahlen auf erhöhte Personalmittel hoffen und andere Bildungseinrichtungen konnten bei verstärktem Andrang ebenfalls auf mehr Personal und Unterstützungen bei dem sich ergebenden erhöhten Bedarf an Räumen und Unterrichtsmitteln setzen. Bei der leistungsorientierten indikatorgestützten Mittelvergabe werden dagegen Indikatoren herangezogen, die den Output der Einrichtung beschreiben sollen. Das können sein: Anzahl der Absolventen, durchschnittliche Verweildauer in der Einrichtung oder – bei Universitäten – Kennzahlen aus dem Bereich der Forschung (eingeworbene Drittmittel, Anzahl der Publikationen, etc.).

Schließlich gehen mit dem weitgehenden Rückzug des Staates aus der operativen Steuerung der Bildungseinrichtungen die Schaffung neuer Steuerungs- bzw. Managementorgane bzw. die Stärkung vorhandener Steuerungspositionen innerhalb der Einrichtungen einher. Präsident/innen, Dekane/innen und Fakultätsgeschäftsführer/innen in Universitäten, Direktor/innen in Schulen, generell den Leitungsgremien in Bildungseinrichtungen wachsen im Rahmen des New Public Management neue Aufgaben zu: Sie müssen im Außenverhältnis der Einrichtung die Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den staatlichen Stellen aushandeln und im Binnenverhältnis möglichst für ihre Einhaltung und Umsetzung sorgen. Unabhängig davon, wie sie dies konkret tun, resultiert aus dieser Verantwortlichkeit in der Regel eine Stärkung des Steuerungsaspektes ihres Handelns, verbunden mit der stärkeren Betonung hierarchischer Elemente in den Beziehungen zu den anderen Mitgliedern der Einrichtung. Dies steht oft im starken Widerspruch zu traditionellen Prinzipien wie der Kollegialität und stößt sich auch an typischen Strukturen von Bildungseinrichtungen. Zeichnen sich diese doch zumeist durch eine ausgeprägte Selbstorganisation aus, die einher geht mit einer losen Kopplung ihrer Bereiche (Nickel 2007, 69 ff.; vgl. hierzu auch Abs. 4.1).

Eine großangelegte empirische Untersuchung zur Umsetzung des neuen Steuerungssystems an den deutschen Universitäten (Bogumil et al. 2013) kommt zu einem zwiespältigen Bild (ebd., 225 f.): Einerseits sehen die Autoren die Bedeutung der staatlichen Regulierung als unverändert stark an, andererseits stehen dieser Regulierungsmacht nun verstärkte Möglichkeiten der Selbststeuerung und Intervention der Universitäten durch Globalbudgets, Berufungsrechte und organisatorische Eigenständigkeiten gegenüber. Diese Selbststeuerung geschieht aber weniger durch die ‚klassischen‘ Formen der akademischen Selbstverwaltung – diese wurde im Rahmen der Reformen geschwächt, sondern vermehrt hierarchisch-administrativ. Über die zwischen den Ländern und den Hochschulen abgeschlossenen Zielvereinbarungen hat sich der Staat als starker Stakeholder in der Außensteuerung der Universitäten etabliert.

In Bezug auf die Performanz der Universitäten konstatieren die Autoren (ebd., 227 f.) positive Effekte der verwendeten Steuerungsinstrumente, wie etwa der indikatorengesteuerten Mittelvergabe im Hinblick auf die jeweiligen Zielvorgaben. Diese positiven Effekte fallen allerdings in der Lehre wesentlich geringer aus als in der Forschung und werden ‚erkauft‘ mit einem „enormen Anstieg[s] des Verwaltungs- und Controllingaufwands auf den zentralen und dezentralen Ebenen“ (ebd., 227). Die im Rahmen der Untersuchung befragten Professoren hinterfragen die Sinnhaftigkeit eines als überbordend empfundenen Wettbewerbs um Drittmittel und beklagen den ebenfalls als enorm empfundenen Anstieg an Bürokratie.

Zu keiner Veränderung hat der Einsatz des neuen Steuerungsmodells in Bezug auf die Bindung der Professoren an ihre Universitäten geführt:

„Tiefere Kenntnisse über Budgetierungsverfahren finden sich auf der Ebene der Professoren nicht. Universitätsinterne Entscheidungsprozesse sind häufig nicht bekannt, zum Teil gibt es aber kein Interesse daran, alle Prozesse zu verstehen, da die Hauptkonzentration auf dem eigenen Lehrgebiet und gegebenenfalls noch der Fakultät liegt“ (ebd., 228).

Schlüsselwörter:

New Public Management, Ökonomisierung der Bildung, Ökonomisches Leitbild

Fragen/Aufgaben

1.7.1 Die Anwendung des New Public Management ist nicht nur auf Bildungseinrichtungen beschränkt. Überlegen Sie, ob Sie Beispiele in Ihrem Berufs- und Lebensalltag finden können, in denen die Ökonomisierung des Handelns der öffentlichen Verwaltung deutlich wird.

1.7.2 Die Ökonomisierung des Bildungssektors hat natürlich auch eine bildungspolitische Seite. Wägen Sie ab, was aus bildungspolitischer Sicht für sie spricht und was gegen Sie. Machen Sie sich dabei Ihren eigenen bildungspolitischen Standpunkt deutlich.

Literatur zur Vertiefung

- Nickel, S. (2007): Partizipatives Management von Universitäten, München und Mering, S. 47-68
- Bogumil, J. et al. (2013): Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen der neuen Steuerungsinstrumente, Berlin, insb. S. 225-231

1.7.2 Der Bologna-Prozess

Auch wenn der Bologna-Prozess unmittelbar nur Hochschulen betrifft, entfaltet er dort gerade in Deutschland so tiefgreifende Wirkungen, dass eine kurze Würdigung des Prozesses, seiner Ziele und seiner Auswirkungen an dieser Stelle angezeigt ist.

Der sogenannte Bologna-Prozess hat seinen Ursprung in Paris. Dort unterzeichneten im Mai 1998 die Bildungsminister von Frankreich, Italien, Großbritannien und Deutschland die sogenannte Sorbonne-Erklärung. In dieser erklärten sie ihren Willen die Grundlagen für eine verbesserte Zusammenarbeit der Hochschulen im europäischen Raum zu schaffen und bestehende Hemmnisse abzubauen. Ein Jahr später waren es in Bologna bereits 29 europäische Staaten, die sich am 19. Juni 1999 in der bekannten Bologna-Erklärung zu dem Ziel bekannten, bis 2010 einen gemeinsamen europäischen Hochschulraum zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde ein Katalog von Zielen verabschiedet, die in diesem Zeitraum umzusetzen seien.

- Einführung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse, auch durch die Einführung des Diplomzusatzes (Diploma Supplement) mit dem Ziel, die arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen der europäischen Bürger ebenso wie die internationale Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Hochschulsystems zu fördern.
- Einführung eines Systems, das sich im Wesentlichen auf zwei Hauptzyklen stützt: einen Zyklus bis zum ersten Abschluss (undergraduate) und einen Zyklus nach dem ersten Abschluss (graduate). Regelvoraussetzung für die Zulassung zum zweiten Zyklus ist der erfolgreiche Abschluss des ersten Studienzyklus, der mindestens drei Jahre

dauert. Der nach dem ersten Zyklus erworbene Abschluss attestiert eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene. Der zweite Zyklus sollte, wie in vielen europäischen Ländern, mit dem Master und/oder der Promotion abschließen.

- Einführung eines Leistungspunktesystems - ähnlich dem ECTS - als geeignetes Mittel der Förderung größtmöglicher Mobilität der Studierenden. Punkte sollten auch außerhalb der Hochschulen, beispielsweise durch lebenslange Lernen, erworben werden können, vorausgesetzt, sie werden durch die jeweiligen aufnehmenden Hochschulen anerkannt.
- Förderung der Mobilität durch Überwindung der Hindernisse, die der Freizügigkeit in der Praxis im Wege stehen, insbesondere
 - für Studierende: Zugang zu Studien- und Ausbildungsangeboten und zu entsprechenden Dienstleistungen
 - für Lehrer, Wissenschaftler und Verwaltungspersonal: Anerkennung und Anrechnung von Auslandsaufenthalten zu Forschungs-, Lehr- oder Ausbildungszwecken, unbeschadet der gesetzlichen Rechte dieser Personengruppen.
- Förderung der europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung im Hinblick auf die Erarbeitung vergleichbarer Kriterien und Methoden.

Förderung der erforderlichen europäischen Dimensionen im Hochschulbereich, insbesondere in Bezug auf Curriculum-Entwicklung, Zusammenarbeit zwischen Hochschulen, Mobilitätsprojekte und integrierte Studien-, Ausbildungs- und Forschungsprogramme.

Abb. 4: Zielkatalog der Bologna-Erklärung vom 19.Juni 1999

Quelle: BMBF (o.J.)

Damit wurden in Bologna die Grundsteine gelegt für die Einführung des Kreditpunktesystems für Prüfungsleistungen und für die weitgehende Abschaffung des Diploms als Studienabschluss zugunsten des zweistufigen Abschluss-Systems von Bachelor und Master.

Auf einer Reihe von Nachfolgekongressen in Prag (2001), Berlin (2003), Bergen (2005), London (2007) und Bukarest (2012) wurden die bei der Umsetzung der Bologna-Ziele erreichten Fortschritte bilanziert und um weitere ergänzt. Diese Ergänzungen umfassten unter anderem:

- die Förderung lebenslangen Lernens (Prag 2001)
- Förderung der Qualitätssicherung auf institutioneller, nationaler und europäischer Ebene (Berlin 2003)
- Umsetzung der Bachelor-/Master-Struktur und des Leistungspunktesystems (Berlin 2003)
- Verbesserung der Anerkennung von Abschlüssen (einschließlich Promotionen) (Berlin 2003; Bergen 2005)
- Förderung der Mobilität im Studium und Schaffung von gemeinsamen Studiengängen mit ausländischen Hochschulen (London 2007)
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch vermehrte Zusammenarbeit mit Arbeitgebern (Bukarest 2012)

Ferner wurden Maßnahmen zur Einbeziehung der Studierenden in den Bologna-Prozess und zur Steigerung der Attraktivität des europäischen Hochschulraumes beschlossen.

Schaut man sich die in der Bologna-Deklaration formulierten Ziele genauer an, erkennt man bezüglich der Aussagen zu den Studieninhalten und Abschlüssen eine Tendenz wieder, die bereits im Kontext des New Public Management angesprochen wurde: Der Arbeitsmarkt und die Nützlichkeit der in der Lehre vermittelten Inhalte werden die ausschlaggebenden Bewertungskriterien. „employability“ (Beschäftigungsfähigkeit) wird das Leitbild, an dem sich das Studium orientieren soll. An der Hochschule wird von den Studierenden möglichst nur das Humankapital akkumuliert, das sie später auf dem Arbeitsmarkt ein- und in Beschäftigung umsetzen können. Das Studium, zumindest für den Bachelor, wird zur direkten Berufsqualifizierung (KMK 2003/2010). Dementsprechend wird von politischer Seite auch erwartet, dass ein größerer Teil der Studierenden – analog zu den Verhältnissen im angloamerikanischen Bereich, das Studium nach dem Bachelor abschließt und der Master sowie eventuelle Doktoratsstudiengänge vornehmlich der Vertiefung und Spezialisierung dienen (Nickel 2007, 26)

Diese zunächst primär auf der bildungspolitischen Ebene anzuesiedelnden Veränderungen haben weitreichende Auswirkungen für die personellen und räumlichen Ressourcen der Hochschulen. So wird in der Bachelor-Ausbildung durchgängig von den Akkreditierungsagenturen eine intensivere Betreuung der Studierenden erwartet als dies zumindest in den traditionellen Massenstudiengängen in den Geisteswissenschaften in der Vergangenheit häufig der Fall war. Um in diesem Studienabschnitt die Studienabbrecherquote zu senken, sollen die Vorlesungen kleiner und durch Tutorien oder Übungen ergänzt werden. Der damit verbundene Bedarf an Unterrichtsräumen, finanziellen Ressourcen und vor allem Lehrpersonal ist nicht zu unterschätzen.

Weitere Anforderungen auf der Ebene des Managements der Lehre ergeben sich beispielsweise aus den im Bologna-Prozess erhobenen Anforderungen bezüglich der Förderung der Mobilität der Studierenden. Die bezieht zum Teil Praxissemester und Auslandsaufenthalte ein. Verbunden mit der Anforderung, den Studierenden die Möglichkeit zu garantieren, ihr Studium in der Regelstudienzeit abzuschließen und angesichts der erwähnten Kapazitätsengpässe bei Personal und Ausstattung, können Auslandssemester zu erheblichen Koordinationsproblemen bei der Planung des Curriculums und der konkreten Lehrveranstaltungen führen. Die Notwendigkeit, diese zu bewältigen, hat zu neuen Berufsfeldern an den Hochschulen geführt: Studiengangsmanager/innen, Fachbereichsmanager/innen und Qualitätsmanager/innen. „Vor allem das zuletzt genannte Berufsfeld boomt, was der Tatsache geschuldet ist, dass aufgrund europäischer und nationaler Vorgaben der Einsatz von Qualitätssicherungsverfahren bezogen auf Studium und Lehre immens zugenommen hat“ (Nickel 2011, 10). War es zuvor – insbesondere an Universitäten – weitgehend den einzelnen Studierenden überlassen, wie sie ihr Studium – möglichst in der Regelstudienzeit – bewältigen, so ist dieses Management der Studienabläufe nun zum Thema für die Bildungseinrichtungen geworden.

Die ursprünglich von politischer Seite formulierte Vorstellung, dass sich der Bachelor-Abschluss als der typische berufsqualifizierende Abschluss etablieren würde, kann angesichts der bisherigen Erfahrungen mit dem Studierverhalten von Studierenden in dem gestuften System der Abschlüsse als überholt angesehen werden: Nach der HIS-Absolventenbefragung 2009 (Rehn et al. 2011, 122) beabsichtigen 66 % der Absolventen des Jahrgangs 2009 mit einem FH-Bachelor weitere akademische Qualifikationen anzustreben oder haben mit diesen bereits begonnen, beim Universitätsbachelor sind es 85 %. Die angesichts der hier erkennbaren Studienneigung erwartbare Nachfrage nach Masterangeboten wird die Hochschulen, die einerseits zur Zeit mit der Bewältigung der doppelten Abiturjahrgänge beschäftigt sind und andererseits, angesichts des ursprünglichen Plans, den Bachelor zum Regelabschluss zu machen, in der Regel nur vergleichsweise kleine Kapazitäten für die Masterstudiengänge vorgesehen haben, in den nächsten Jahren vor größere organisatorische Herausforderungen stellen.

Ein weiteres ‚neues‘ Thema, das mit dem Bologna-Prozess auf die Hochschulen zugekommen ist, ist die mit der Ausrichtung von Ausbildung am Arbeitsmarkt notwendig gewordene Bedarfsermittlung, d.h. die empirische Erfassung der Inhalte und Qualifikationen, die Absolventen am Arbeitsmarkt benötigen, um ‚beschäftigungsfähig‘ zu sein. Solche Bedarfsermittlungen finden zurzeit eher selten und wenn, dann nicht systematisch statt (vgl. z.B. Zimmer 2012).

Schlüsselwörter:

Bologna-Prozess, Leistungspunkte, Bachelor-/Master-System

Fragen/Aufgaben

- 1.7.3 *Zeichnen Sie – auch wenn Sie nicht an einer Hochschule tätig sind – nach, ob und welche Auswirkungen die Orientierung an Beschäftigungsfähigkeit, die mit dem Bologna-Prozess verbunden ist, für Ihre Bildungseinrichtung hatte und hat.*
- 1.7.4 *Das neue Steuerungsmodell und der Bologna-Prozess stehen beide für eine vermehrte Orientierung von Bildungseinrichtungen und Bildungsprozessen an wirtschaftlichen Notwendigkeiten. Diskutieren, welche Vor- und Nachteile diese Orientierung für die Bildung hat.*

Literatur zur Vertiefung

- Nickel, S. (Hrsg.) (2011): Der Bologna-Prozess aus Sicht der Hochschulforschung. Analysen und Impulse für die Praxis. CHE-Arbeitspapier Nr. 148, Gütersloh.