

---

Franz Hamburger, Stefan Hradil, Uwe Schmidt (Hrsg.)

## **Steuerungswissen im Bildungssystem**

**Mainzer Beiträge zur Hochschulentwicklung, Bd. 10**

Hrsg.: Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung (ZQ)

---

Franz Hamburger, Stefan Hradil, Uwe Schmidt (Hrsg.)

**Steuerungswissen im Bildungssystem**

**Mainzer Beiträge zur Hochschulentwicklung, Bd. 10**

Hg.: Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung (ZQ)

**Mainz 2006**

Nachdruck und Verwendung in elektronischen Systemen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung

ISBN 3-935461-09-7

978-3-935461-09-2

ISSN 1616-5799

---

**Inhalt**

Vorwort	1
Grußworte	5
Reinhard Kreckel	
Hochschulentwicklung in Deutschland: Zum Verhältnis von Selbststeuerung, Fremdbestimmung und Selbstlauf	13
Helmut Lange	
Zum Verhältnis von Wissenschaft und Bildungspolitik	31
Christian Kuhlmann, Kathrin Dederich, Isa Nessel, Daniel Kneuper	47
Ganztagschulaktivitäten nach PISA 2000 im Land Bran- denburg – Ein Beitrag zum Verhältnis von Erziehungswis- senschaft und Bildungspolitik	
Manfred Hennen	
Bildung – Überlegungen zu W. v. Humboldts Gedanken zur Steuerung der Universität	81
Tanja Grendel, Uwe Schmidt, Elisabeth Springer	
Steuerung und Steuerungswissen im Hochschulsystem	119



## Vorwort

Fragen nach Formen der Steuerung im Bildungssystem und nach dem zugrunde liegenden Wissen sind von jeher konstituierend für das Verhältnis zwischen Bildungspolitik und Bildungspraxis. Besondere Relevanz gewinnt dieses Thema mit der zunehmenden finanziellen Selbständigkeit und wachsenden Entscheidungsautonomie von Bildungsinstitutionen. Sowohl im Bereich von Schulen als auch in Hochschulen verlagern sich Steuerungsprozesse zunehmend auf die jeweiligen Einrichtungen. Dies hat unterschiedliche Implikationen für Fragen der Eigenverantwortung, der internen Steuerungsprozesse sowie der öffentlichen Rechenschaftslegung. Gleichzeitig entstehen in der Umwelt von Bildungseinrichtungen neue Steuerungsimperative bzw. verlagern sich die Machtverhältnisse zu Gunsten der Akteure, deren Einfluss bisher durch die staatliche Steuerung mediatisiert wurde. In all diesen Fragen kommt systematischem Wissen sowohl über die Ergebnisse von Bildung als auch die zugrunde liegenden Prozesse und Strukturen eine wesentliche Bedeutung zu.

Das Zentrum für Bildungs- und Hochschulforschung (ZBH, vormals Interdisziplinärer Arbeitskreis Hochschul- und Bildungsforschung) an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat sich dieser Frage im Rahmen einer Tagung angenommen und Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Bereichen der Bildungs- und Hochschulforschung sowie der Bildungspolitik hierzu eingeladen. Der vorliegende Band dokumentiert zentrale Ergebnisse dieser Tagung, ergänzt um zwei weitere Beiträge, die sich in grundsätzlicher Form der Thematik annähern.

Hiermit setzt das ZBH die bereits im Interdisziplinären Arbeitskreis Hochschul- und Bildungsforschung begonnene Initiative fort, Foren für bildungs- und hochschulrelevante Themen bereit zu stellen, die den Austausch zwischen Forschung, Praxis und Politik intensivieren sollen. Dies entspricht der grundlegenden Intention des Zentrums, interdisziplinäre Forschung sowohl innerhalb als auch an den Schnittstellen zwischen Bildungsinstitutionen zu fördern und gleichzeitig Grundlagenforschung und Anwendungsbezug eng miteinander zu verknüpfen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Detaillierte Informationen zum Zentrum für Bildungs- und Hochschulforschung an der Johannes Gutenberg-Universität stehen unter <http://www.zbh.uni-mainz.de> zur Verfügung.

Im vorliegenden Band wird diese Perspektive in unterschiedlichen Beiträgen deutlich. Unter dem Titel „Hochschulentwicklung in Deutschland: Zum Verhältnis von Selbststeuerung, Fremdbestimmung und Selbstlauf“ nimmt Reinhard Kreckel Bezug auf die nicht erst seit dem Bologna-Prozess eingeleiteten Reformen im Hochschulbereich. In sieben Thesen fasst er seine Überlegungen zu aktuellen Fragen der Steuerung, den Faktoren des Reformdrucks, der auf deutschen Hochschulen lastet, zur „indirekten Ökonomisierung“ der Hochschulen und unterschiedlichen Finanzierungssystemen, zur Komplexität von Steuerungsprozessen und Optionen der Steuerung in Hochschulen und schließlich zur Frage der funktionalen Differenzierung zwischen Forschung und Lehre zusammen. Kreckels Blick auf aktuelle Fragen der Hochschulentwicklung signalisiert, dass eindimensionale Erwägungen zu kurz greifen. Steuerung im Hochschulsystem bedeutet viel mehr, sich der Gleichzeitigkeit zum Teil heterogener Anforderungen gegenüberzusehen und differenzierte Lösungen zu finden, die das Für und Wider einzelner Modelle nachzeichnen.

Helmut Lange verknüpft unter dem Titel „Zum Verhältnis von Wissenschaft und Bildungspolitik“ seine langjährige Erfahrung aus dem Bereich der Bildungsadministration mit solchen der Bildungsforschung. Er widmet sich insbesondere der Herausforderung bildungspolitischer Steuerung und der Funktion, die wissenschaftliche Beratung in diesem Prozess spielen sollte bzw. spielen kann. Lange zeigt hierbei die Probleme auf, die mit einer unklaren Grenzziehung der Funktionen von Politik und Wissenschaft verbunden sind. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei nicht ausreichend definierten Erwartungshaltungen und unklaren Zieldefinitionen von wissenschaftlichen Projekten zu, die durch die Bildungspolitik initiiert wurden. Politisch nicht opportune Resultate von Forschungsprojekten werden zum Teil unter Verschluss gehalten. Dies hat häufig eine projektimmanente Historie, die sich nicht zuletzt aus unterdefinierten Aufgabenstellungen herleitet. Umgekehrt gilt für die Wissenschaft, dass sie sich vor allem im Hinblick auf die zeitliche Dimension von Projekten besser auf die Bedarfe der Bildungspolitik einzustellen habe. Die gegenseitige Verlässlichkeit bzgl. der Aufgabenstellung, der Reichweite von Projekten, aber auch der zeitlichen Realisierung lässt sich somit als wesentliche Prämisse des Verhältnisses zwischen Bildungspolitik und Wissenschaft beschreiben.

Christian Kuhlmann, Kathrin Dederling, Isa Nessel und Daniel Kneuper widmen sich in ihrem Beitrag „Ganztagschulaktivitäten nach PISA

2000 im Land Brandenburg – Ein Beitrag zum Verhältnis von Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik“ der konkreten Umsetzung wissenschaftlicher Ergebnisse im bildungspolitischen Raum. Basierend auf ersten Ergebnissen des Projektes „Ministerielle Steuerung und Leistungsvergleichsstudien“ (MiStEL) nehmen sie die Rezeption der PISA-Ergebnisse und ihre Steuerungsrelevanz für den Ausbau von Ganztagschulen in Brandenburg in den Blick. Entlang des policy-cycle-Ansatzes und auf Grundlage von Presse- und Dokumentenanalysen zeigen sie auf, dass die Wirkung der PISA-Ergebnisse vor allem hinsichtlich der Diagnose und Legitimation politischer Entscheidungen – in diesem Falle für den Ausbau von Ganztagschulen – als hoch zu bewerten ist. Hiervon setzt sich zum Teil deutlich der Einfluss der PISA-Studie auf die konkrete inhaltliche Ausgestaltung von Ganztagschul-Projekten ab. Gewendet auf Fragen der Steuerung im Bildungssystem ist anknüpfend an den Beitrag von Lange zu differenzieren, ob wissenschaftliche Ergebnisse im Bereich der Politik überhaupt zur Kenntnis genommen werden und inwiefern sie inhaltlich für Reformmaßnahmen Anwendung finden.

In sehr grundsätzlicher Weise widmet sich Manfred Hennen der Frage des Steuerungswissens. Unter dem Titel „Bildung – Überlegungen zu W. v. Humboldts Gedanken zur Steuerung der Universität“ legt er offen, dass die Annäherung an Fragen der Steuerung im Bildungssystem eines Bildungsbegriffes bedarf, der nicht lediglich als Platzhalter für jedwede Form von Lernprozessen zu fassen ist. Hieran anschließend greift Hennen die Frage auf, inwiefern Bildung am Beispiel von Universitäten als steuerungsrelevantes Konstrukt zu verstehen ist. Ist Bildung jenseits eines Alltagsverständnisses nicht mehr bloß als Sammelbegriff für unterschiedliche Lernprozesse zu fassen, die primär auf eine einseitige Vermittlung von Wissen abstellen, sondern in ihrer aktiven Form der Aneignung „als Selbstgestaltung und Selbstentwicklung“, die überdies „historisch und systematisch in das späte Jugend- und Erwachsenenalter fällt“, so sind hiermit veränderte Implikationen auch für das Verständnis von Universität verbunden. In ihrer Bindung an anspruchsvolle Wissensbestände, sowie deren Transformation und Weiterentwicklung ist Universität in besonderer Form ein Ort der Selbstgestaltung und der Selbstentwicklung. Das bei v. Humboldt aufgeworfene Primat der Verbindung von Forschung und Lehre als kennzeichnendes Element von Universitäten ist unter dieser Perspektive nicht als bloßer quasi-technischer Prozess der Koppelung beider Bereiche zu interpretieren, sondern weist darüber hinaus und vollzieht sich mit und in den beteiligten Akteuren. Hiermit gewinnt

Bildung einen evolutionären Charakter, wie er bereits bei v. Humboldt angelegt ist. Mit Rückbezug auf die Frage der Steuerung sind aus diesen Thesen vielfältige Konsequenzen abzuleiten, die nach Hennen vor allem für eine deutlichere Differenzierung nach Aufgaben und Funktionen einzelner Hochschultypen sprechen.

Der abschließende Beitrag dieses Bandes „Steuerung und Steuerungswissen im Hochschulsystem“ von Uwe Schmidt, Tanja Grendel und Elisabeth Springer nimmt Bezug auf spezifische Fragen und Instrumente der Hochschulsteuerung. Ausgehend davon, dass Bildungspolitik und Bildungssystem in vielfältiger Weise Logiken ausbilden, die hinsichtlich der Adressaten, des Differenzierungsgrads der Gegenstände und der zeitlichen Steuerungsperspektiven schwierig zu vermittelnde Ambivalenzen aufweisen, werden unterschiedliche Instrumente der Steuerung (Gremien, Zielvereinbarungen, Evaluation und Mittelverteilungsmodelle) diskutiert. Als wesentliches Ergebnis lässt sich feststellen, dass Formen der Hochschulsteuerung selten geradlinigen Entwürfen folgen, sondern gelungene Modelle den Gleichzeitigkeiten zum Teil divergierender Steuerungsformen Rechnung tragen.

September 2006

Franz Hamburger, Stefan Hradil, Uwe Schmidt

Grußworte zur Tagung „Steuerungswissen im  
Bildungssystem“

des Interdisziplinären Arbeitskreises Hochschul-  
und Bildungsforschung (jetzt: Zentrums für Bil-  
dungs- und Hochschulforschung, ZBH)

am 28. Januar 2005 in Mainz

Æ

**Stefan Hradil**

(Sprecher des Interdisziplinären Arbeitskreises Hochschul- und Bildungsforschung)

Frau Ministerin,  
Herr Vizepräsident,  
Liebe Kolleginnen und Kollegen,  
liebe Gäste,

Man muss nicht zu den notorischen Kritikastern gehören, um zu behaupten, dass das Bildungssystem nicht gerade zu den Stärken Deutschlands zählt:

Im Vergleich zu den anderen Industriegesellschaften

- Produzieren wir *wenig Bildung*
- Wir geben Kindern aus Familien der *Unterschicht* und aus *Migrantenfamilien* besonders *geringe Chancen*
- Die *Leistungen* unserer Schülerinnen und Schüler sind eher *unterdurchschnittlich*
- Unser Bildungswesen ist *unterfinanziert*, vor allem im Primar- und im Tertiärbereich

*Fachleuten* sind diese problematischen Diagnosen nicht neu. In vielen Fachbüchern konnte man nachlesen, dass sich seit Jahrzehnten an unseren Strukturen der Chancenungleichheit und den mäßigen Leistungen unserer Schüler wenig geändert hat. In den Blick der *Öffentlichkeit* rückten diese Befunde aber erst wieder in den letzten Jahren. Wie Sie wissen, hat die Publikation der PISA-Ergebnisse dazu viel beigetragen.

Aber auch manchen *Fachleuten* wurde zu dieser Zeit erst bewusst, wie lückenhaft unsere Kenntnisse über die *Ursachen*, und damit auch über Ansatzpunkte zu *Abhilfemaßnahmen* sind. Es wurde klar, dass die Zeiten lange vorbei sind, in denen Bildungsforschung noch zu den boomenden Wissenschaftssparten zählte.

In diesem Zusammenhang ist in Wissenschaft und Politik manche Bewegung entstanden. Unter dem Schlagwort „Bildungswissenschaft“ wird heute vielerorts versucht, die Kompetenzen von Pädagogik, Soziologie, Psychologie und anderen Wissenschaften zu bündeln und

ursächliche sowie praxisorientierte Forschung anzustoßen. Gerade auch hier in Rheinland-Pfalz wird einiges in Bewegung gesetzt, um Ursachen und Mechanismen unserer Bildungsmisere zu erforschen und neue Wege zu erkunden, ihr zu begegnen.

Dazu zählt auch die Gründung des Interdisziplinären Arbeitskreises Hochschul- und Bildungsforschung an der Universität Mainz. Wir bemühen uns, solche Forschungsprojekte zu initiieren und zu koordinieren, die helfen, Bildungsprozesse zu erklären, Bildungsprozesse zu organisieren und zu steuern.

Nach außen hin sichtbar wurde eine *erste Tagung* unseres Arbeitskreises im vergangenen Jahr unter dem Titel „Soziale Herkunft und Bildungsoptionen“. Hier versuchten wir, Forschungsprojekte zusammenzubringen, die neben materiellen Chancenstrukturen vor allem auch *immaterielle* Chancenstrukturen (wie z.B. förderliche und hinderliche Milieubindungen) untersuchen.

Heute haben wir Sie zu einer Tagung mit dem Titel „Steuerungswissen im Bildungssystem“ eingeladen. Wir wollen unter anderem danach fragen, welche Art von Kenntnissen wir zur Steuerung von Bildungseinrichtungen besitzen, welche wir benötigen, wie die Verarbeitung vorhandenen Wissens verbessert werden kann, was Steuerung eigentlich heißen kann und wie Steuerung eher nicht vollzogen werden sollte, wie Wissenschaft und Politik dabei zusammen wirken können.

Es freut uns sehr, dass Sie trotz winterlicher Bedingungen (so oft haben wir in Mainz ja nicht Winter) so zahlreich gekommen sind. Besonders herzlich begrüße ich die Referenten. Sie sind von weit her aus Duisburg, Halle, Hamburg und Bielefeld nach Mainz gekommen. Ich wünsche uns allen zahlreiche Anregungen und fruchtbare Gespräche.

Æ Æ

**Jürgen Oldenstein**

(Vizepräsident der Johannes Gutenberg-Universität Mainz)

Sehr geehrte Frau Ministerin,  
sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, Sie heute an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz zur Tagung „Steuerungswissen im Bildungssystem“ des Interdisziplinären Arbeitskreises Hochschul- und Bildungsforschung begrüßen zu dürfen.

In den vergangenen Jahren gab und gibt es ein Reizwort in der deutschen Bildungsdiskussion, das weit über die Grenzen von Wissenschaft und Bildungspolitik hinaus zu einem Synonym für eine vermeintliche Krise des deutschen Bildungssystems geworden ist: PISA ist in aller Munde und führt vor allem in den Schulen zu Verunsicherungen und gegenseitigen Schuldzuweisungen. Doch neben der mit PISA verbundenen Diagnose, dass das deutsche Bildungssystem offensichtlichen Nachholbedarf hat und sich unversehens in der Mittelmäßigkeit wiederfindet, ist ein zweites, meines Erachtens nicht weniger zentrales Ergebnis der PISA-Studien festzuhalten: eine über Jahre hinweg versäumte Bildungsforschung, die in der Lage gewesen wäre, Bildungseffekte zu messen und Änderungsbedarf anzumahnen. Die nachhaltige Wirkung von PISA in Deutschland ist dementsprechend nicht nur darauf zurückzuführen, dass die Ergebnisse ernüchternd waren, sondern auch darauf, dass sie für viele überraschend kamen und dem Selbstverständnis eines Landes der Dichter und Denker diametral entgegen standen.

Erlauben Sie mir, unter dieser Perspektive einen Blick auf die Hochschulen zu werfen. Die deutschen Hochschulen sind seit der deutschen Wiedervereinigung, spätestens jedoch seit dem sogenannten Bologna-Prozess einem tiefgreifenden Wandel ausgesetzt. Hierzu trugen die starken Restriktionen, die durch die Verknappung der öffentlichen Haushalte gegeben waren, wesentlich bei. Doch die Hochschulen müssen sich auch selbstkritisch fragen, inwieweit sie es versäumt haben, bereits zuvor notwendige Veränderungen in eigener Regie einzuleiten. Doch hierzu fehlte in weiten Teilen der Hochschulen das notwendige Wissen. In der Regel gab es Vermutungen und persönli-

che Erfahrungen darüber, was Absolventen nach ihrem Studium machen, in welchen Berufsfeldern sie sich bewegen, wie sie ihr Studium gestalten, warum Studierende ihr Studium abbrechen oder Fach und Hochschule wechseln. Doch ein systematisches Wissen hierüber, das dazu hätte führen können, an unterschiedlichen Stellen zu intervenieren und Reformen einzuleiten, war nicht vorhanden. Und selbst heute, da doch elektronische Systeme der Datenverwaltung einen weitreichenden Überblick über solche und ähnliche Fragen vermuten lassen, sind die Wissenslücken nach wie vor zum Teil erheblich. Dies betrifft nicht nur die Hochschulen, sondern Bildungseinrichtungen und auch die Bildungspolitik insgesamt. An manchen Stellen muss man den Eindruck gewinnen, dass Lösungen propagiert werden, ohne dass die zugrunde liegenden Probleme bzw. die Qualität der Probleme hinreichend bekannt sind.

Lassen Sie mich einige wenige Beispiele aus dem Hochschulbereich anführen, die zumindest die Ambivalenz wenn nicht gar Widersprüchlichkeit der gegenwärtigen bildungspolitischen Diskussion verdeutlichen. Eines der zentralen Ziele des Bologna-Prozesses ist für den deutschen Bildungsraum das Alter bei Studienabschluss zu verringern. Mit anderen Worten sollen die Hochschulen dafür Sorge tragen, die durchschnittliche Fachstudiendauer zu verkürzen. Diesem Ziel ist in dieser allgemeinen Form zweifellos zuzustimmen. Doch gilt dies für alle Bereiche der Universität? Wäre nicht bspw. denkbar, dass eine Germanistin, die fünf Semester länger als ihr Kommilitone studiert, in dieser Zeit aber mehrere Praktika absolviert oder bereits parallel zum Studium bei einer Zeitung, einem Verlag oder einem Sender gearbeitet hat, letztlich deutlich bessere Berufschancen hat als derjenige, der sich ausschließlich auf sein Studium konzentriert hat? Um diese Fragen zu beantworten fehlen uns wiederum notwendige Hintergrundinformation darüber, in welchem Ausmaß Studierende bereits während ihres Studiums die Grundlagen für eine spätere Beschäftigung durch Nebentätigkeiten legen bzw. ob in welchen Fächern dieser Faktor mehr oder weniger relevant ist.

Ein zweites Beispiel, das den Wissensstand der Hochschulen verdeutlichen soll: Die Zahlen über den Studienabbruch sind in vielen Bereichen der Statistik zufolge erschreckend. Wir alle spekulieren über Ursachen, ohne ein annähernd ausreichendes Wissen darüber zu besitzen, inwieweit es sich tatsächlich um Studienabbrecher handelt, welche typischen Studienverläufe zum Erfolg oder Misserfolg führen,

## Æ

welche Ursachen für den Abbruch verantwortlich sind oder welche Motive für den Studienabbruch zugrunde liegen.

Ich will diese Beispiele hier nicht weiter vertiefen. Wichtig erscheint mir bei all diesem, dass das Fehlen von Informationen, von systematischem Wissen, das nicht zuletzt auch an übergreifende wissenschaftliche Erkenntnisse rückgebunden wird, offensichtlich ist.

Was bedeutet dies für Fragen der Steuerung von Universitäten? In meiner Funktion als Vizepräsident der Universität Mainz begegne mir tagtäglich entscheidungsrelevante Fragen, für die es gilt, in kürzester Zeit Hintergrundinformationen verfügbar zu machen. Für solche Entscheidungen dürfen – auch wenn man anerkennt, dass Entscheidungen innerhalb von Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen immer auch auf Überzeugungen und Verhandlungen basieren – auf Dauer nicht in erster Linie Einschätzungen ausschlaggebend sein, die man vom Hören-Sagen kennt und die häufig auf zufälligen persönlichen Erfahrungen beruhen. Die Universität Mainz hat sich in den vergangenen Jahren – wie ich finde – sehr erfolgreich darum bemüht, auf der Ebene der Hochschulstatistik zumindest Zahlenmaterial aufzubereiten, das diese Aufgaben erleichtert. Doch reicht das aus? Was verbirgt sich hinter den Zahlen zur Anzahl der Studierenden, der Promovenden, zur Fachstudiendauer oder der Anzahl der Studienabbrücker? Um dies zu beschreiben, bedarf es nicht nur weiterer Informationen, sondern wir benötigen Erklärungsmodelle, die sich auf den weiten Rahmen der Motivationsforschung, der Unterrichtsforschung, der Ungleichheitsforschung bis hin zur Organisationsforschung beziehen, um hier nur einige denkbare Ansätze der Bildungsforschung zu nennen.

Viele der hier nur kurz skizzierten und für die Universität geltenden Probleme bei der Entscheidungsfindung gelten – so nehme ich an, Frau Ministerin – für den Bereich der Bildungspolitik in noch stärkerem Maße, weil die Schnellebigkeit von Themen, die stete Öffentlichkeit, welcher der politische Bereich ausgesetzt ist, häufig kaum Zeit zu einer intensiven Rückvergewisserung lassen. Insofern haben Bildungspolitik und Bildungseinrichtungen ein vergleichbares Problem: sie sind auf kontinuierliche Unterstützung durch die Forschung angewiesen. Dem wird in Rheinland-Pfalz zur Zeit in unterschiedlicher Weise Rechnung getragen. So wurde in Kooperation der beiden Ministerin für Bildung, Frauen und Jugend sowie für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur eine Arbeitsgruppe von Wissen-

schaftlern berufen, deren Aufgabe es ist, Desiderate und Chancen der Bildungsforschung im Land zu identifizieren. Auch die Umstrukturierung der Lehrerbildung in Rheinland-Pfalz zielt mit der Einrichtung von Lehrerbildungszentren und deren explizitem Forschungsauftrag darauf ab, die Organisation des Bildungswesens nicht von wissenschaftlichen Erkenntnisprozessen zu entkoppeln.

Die Universität Mainz hat sich ebenfalls mit den laufenden Forschungsinitiativen in der Pädagogik, der Einrichtung des Interdisziplinären Arbeitskreises Hochschul- und Bildungsforschung sowie der Planung eines Zentrums für Bildungsforschung verstärkt diesem Aufgabenbereich gewidmet. In diesem Zusammenhang möchte ich die Gelegenheit nutzen, den Sprechern des Arbeitskreises, den Herrn Kollegen Hradil und Hamburger, für ihre gewinnbringende Initiative zu danken.

Meine Damen und Herren – wie Sie an den hier nur kurz umrissenen Fragestellungen erkennen können, ist die Frage einer angemessenen und rationalen Steuerung von Bildungseinrichtungen auf die Herstellung von Wissen auf unterschiedlichen Ebenen angewiesen. In diesem Sinne kann PISA auch nicht nur als Aufforderung an die Praxis des Unterrichtes oder die Struktur des Bildungssystems, sondern auch an die Forschung verstanden werden, Erklärungsmodelle zu entwickeln und die empirische Bildungsforschung so weit voranzutreiben, dass Entscheidungen in der Bildungspolitik, aber auch in jeder einzelnen Bildungseinrichtung fundiert sind. Hierzu ist ein kontinuierlicher Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und anderen Entscheidungsträgern im Bildungssystem notwendig. Das Thema der Tagung an dieser Schnittstelle anzusetzen und Wissenschaft und Politik zusammenzuführen, ist aus meiner Sicht ein wichtiger, unabdingbarer Schritt. In diesem Sinne darf ich Ihnen im Namen der Johannes Gutenberg-Universität einen erfolgreichen Verlauf der Tagung wünschen.

Vielen Dank



Æ

Hochschulentwicklung in Deutschland:  
Zum Verhältnis von Selbststeuerung,  
Fremdbestimmung und Selbstlauf<sup>2</sup>

**Reinhard Kreckel**

---

<sup>2</sup> Dieser Vortrag stützt sich in einigen Passagen auf das Schlusskapitel von Reinhard Kreckel, Vielfalt als Stärke. Anstöße zur Hochschulpolitik und Hochschulforschung, Bonn: Lemmens 2004.

## Æ

Sicherlich sage ich nichts wirklich Überraschendes, wenn ich meine Ausführungen mit der Bemerkung eröffne, dass die deutschen Hochschulen zur Zeit ein bevorzugter Gegenstand öffentlicher Kritik sind. Allenthalben ruft man nach grundlegenden Reformen.

Die Kritisierten setzen sich häufig gegen die Kritik zur Wehr. Sie pflegen dann etwa auf die hohe Leistungsfähigkeit zu verweisen, die die deutschen Hochschulen trotz Unterfinanzierung und Überlast immer noch auszeichne. Oder sie betonen die Realitätsferne und Clichéhaftigkeit der gängigen Hochschulkritik.

Die Gegenseite erinnert dann an die langen Studienzeiten und die hohen Abbrecherquoten, vielleicht auch an die Seltenheit deutscher Nobelpreise oder an die Schwerfälligkeit von Entscheidungsvorgängen in der Gremienuniversität.

Das ist aber insgesamt ein unfruchtbarer Schlagabtausch, auf den ich mich nicht weiter einlassen will. Denn interessant ist ja, dass im Grund überhaupt niemand, nicht einmal die Kritisierten, am dringenden Reformbedarf der deutschen Hochschulen zweifelt. Alle, einschließlich der als reformunfähig und reformunwillig Gescholtenen selbst, rufen vehement nach „Hochschulreform“ – der Hochschulverband ebenso wie die Rektoren der alten Traditionsuniversitäten, die Kultusministerkonferenz oder die Ministerialbürokratien. Und wer könnte ernstlich bestreiten, dass auch wirklich auf allen Seiten ziemlich viel getan wird?

Ich zitiere gerne, mit Hilfe einer alphabetisch sortierten Reihe, die kaum noch übersehbare Vielzahl der „Reformbaustellen“, die es zur Zeit in der deutschen Hochschullandschaft gibt. Da beginnt es mit der Akkreditierung und geht über den **B**achelor, das **B**enchmarking oder die **B**udgetierung weiter zu den **C**redit-Point-Systemen, zur **D**ienstrechtsreform, **E**valuierung, **E**xzellenz-Clustern und **E**liteuniversität, **F**lexibilisierung, **G**lobalhaushalt, **H**ochschulmarketing, **I**nnovation und **J**uniorprofessur, über **M**odularisierung, **P**rofilbildung, **Q**ualitätsmanagement, **S**tudiengebühren bis hin zu **W**ettbewerbsorientierung und **Z**ielvereinbarung.

Selbst wenn man nur die Hälfte von dem ernst nimmt, was zur Zeit in und an deutschen Hochschulen verändert wird, unverkennbar ist doch: Zur Zeit herrscht in der Hochschulszene in Deutschland ein „Reformklima“. Allerdings ist Ihnen vielleicht aufgefallen, dass ich selbst im angekündigten Titel meines heutigen Beitrages die Vokabel „Hoch-

Æ

schulreform“ überhaupt nicht gebrauche, sondern von „Hochschulentwicklung“ spreche.

Wer nämlich das Wort „Reform“ in den Mund nimmt, gibt damit zu erkennen, dass er eine Politik aktiven Veränderens im Sinne hat. Die Logik des „Reformierens“ impliziert nämlich ein kausales und aktivistisches Verständnis von Politik: Der erste Schritt ist dabei üblicherweise eine Schwächen- oder Mängeldiagnose, der dann eine Ursachenanalyse folgt und schließlich eine Strategie zur Behebung der diagnostizierten Mängel durch den aktiven Einsatz gezielter Maßnahmen. Man hat also, mit anderen Worten, die Vorstellung, dass Verhältnisse im Hinblick auf bestimmte Reformziele gesteuert bzw. umgesteuert werden können. Und in der Tat, in dieser Konferenz geht es ja genau darum, um „Steuerungswissen“, also: um die Frage nach der Möglichkeit kausalen, effektiven Gestaltungshandelns im Hinblick auf das Hochschulsystem.

Ich habe nun aber bewusst nicht das Wort „Hochschulreform“ in mein Thema hineinformuliert, sondern spreche von Hochschulentwicklung – eine eingestandenermaßen doppeldeutige Wortwahl. Denn Entwicklung kann ja zum einen etwas sein, das man bewusst und gezielt (also: aktiv) in die Wege leitet, z. B. bei der „Produktentwicklung“. Zum anderen kann das Wort Entwicklung auch für etwas stehen, was einfach geschieht und das man (eher passiv) hinzunehmen hat, wie etwa die demographische Entwicklung oder die Entwicklung der Aktienkurse.

Meine Frage im Untertitel dieses Vortrages nach dem Verhältnis von „Selbstbestimmung, Fremdbestimmung oder Selbstlauf“ spielt auf diese Ambivalenz an: Sie macht deutlich, wie komplex schon die Ausgangsfrage nach der Reformier- und Steuerbarkeit von Hochschulen in Deutschland ist. Häufig wird sie allein auf die Alternative „Autonomie oder Stillstand?“ reduziert. Aber zunächst einmal, bevor man sich dieser Frage zuwendet, scheint es mir nötig, den Grad der Fremdbedingtheit der deutschen Hochschulentwicklung als Handlungsrahmen genauer zu bestimmen.

Das heißt, in diesem Beitrag gehe ich nicht in erster Linie der gerne gestellten Frage nach, wie entscheidungs- oder steuerungsfähig die am hochschulpolitischen Geschehen beteiligten individuellen und kollektiven Akteure sind. Mir geht es vielmehr zunächst einmal darum, die Handlungsbedingungen in den Blick zu nehmen, mit denen es die Akteure zu tun haben.

## Æ

Gerade weil die Forderung nach „Hochschulautonomie“ und entscheidungsfähigen Hochschulen zur Zeit so hoch im Kurs steht, gilt meine Hauptaufmerksamkeit heute der anderen Seite der Medaille, also: den Umständen und Spielräumen hochschulpolitischen Handelns. Dennoch sei mir zunächst eine Anmerkung zur Semantik des „Steuerns“ gestattet: Man findet das ursprünglich lateinische Wort des „Steuermannes“ (gubernator) schon bei den klassischen Staatstheoretikern (auch bei Platon). Government, gouvernement, Führung und Herrschaft sind ältere, jetzt etwas außer Gebrauch gekommene Leitbegriffe der Staats- und der Organisationstheorie.

Das derzeitige Modewort unter Politologen und Planern ist „governance“, ein Konzept, das sich dadurch auszeichnet, dass der schlichte Top-Down-Dezisionismus der älteren Führungstheorien durch die Vorstellung des „Steuerns und Nachjustierens“ im Kontext einer Vielfalt heterogener Rahmenbedingungen und Akteure ersetzt wird.

Mir selbst kommt – gerade auch mit dem Blick auf die äußerst vielfältige Hochschulwelt – die Metapher des „Navigierens“ treffender vor. Denn in diesem Wort bleibt der Eigenwert des „Sich-Überwasserhaltens“ und Lavierens neben dem Wert der dezidierten Zielerreichung immer noch lebendig. Für die deutschen Hochschulen gilt, so möchte ich es ausdrücken, beides: *gubernare* und *navigare*.

Vor diesem Hintergrund möchte ich im Folgenden nun sieben Thesen bzw. Thesenbündel zur Diskussion stellen, die die „Navigationsverhältnisse“ etwas genauer bestimmen sollen, mit denen es die Hochschulpolitik in Deutschland zur Zeit zu tun hat.

1. Meine **erste These** betrifft die gerade eben angesprochene hochgradige Fremdbedingtheit des derzeitigen Hochschulreformgeschehens in Deutschland. Sie lautet:

Selbst dann, wenn man davon überzeugt wäre, dass in den deutschen Hochschulen heute alles zum Besten stünde, gäbe es doch einen großen Handlungsbedarf, der sich aus gravierenden Veränderungen der Handlungsbedingungen ergibt.

1. Es empfiehlt sich nun, die folgenden fünf (einander z.T. überlappenden) Faktoren zu unterscheiden, die maßgeblich zur Erzeugung

## Æ

dieses externen Veränderungsdruckes auf die deutschen Hochschulen beitragen. Das sind, so meine **zweite These**, die folgenden:

- a. Die **andauernde Unterfinanzierung** der deutschen Hochschulen, die sich – je nach Schätzung – in der Größenordnung von jährlich 3 - 5 Mrd. Euro bewegt.
- b. Die **Vervielfachung der Studierendenzahlen**.
- c. Die neue **Internationalisierung bzw. Europäisierung** des Hochschulsystems.
- d. Der **Verlust des akademischen Nimbus** bei gleichzeitigem Bedeutungsgewinn von Wissen als Standortfaktor in der „Wissensgesellschaft“.
- e. Die neue **„indirekte Ökonomisierung“** der deutschen Hochschulen.

3. Dieser letzte Punkt leitet über zu meiner dritten These.<sup>3</sup> Sie lautet:

Die Behauptung, die deutschen Hochschulen unterlägen einer zunehmenden „Ökonomisierung“ und „Kommerzialisierung“, ist verkürzt. Die deutschen Hochschulen sind staatlich finanzierte Einrichtungen, keine Marktsubjekte. Es verhält sich vielmehr so, dass Staat und Verwaltung unter den Druck von Wirtschaftlichkeits- und Spargesichtspunkten und einer neuen Managementphilosophie („New Public Management“) geraten sind. Dieser Druck wird an die staatlich finanzierten Hochschulen weitergegeben. Die deutschen Hochschulen unterliegen somit einer indirekten, staatlich vermittelten Ökonomisierung.

Die traditionelle Form der Bewirtschaftung der deutschen Hochschulen war die kameralistische Detailsteuerung im Rahmen der

---

<sup>3</sup> Vgl. zum folgenden: R. Kreckel, "Die Universität im Zeitalter ihrer ökonomischen Rationalisierung". In: Hochschule Ost, 9. Jg. / 2000, Heft 3-4, S. 283-291; ders., "Zum neuen Verhältnis von Hochschulen und staatlicher Wissenschaftsverwaltung in Deutschland". In: Das Hochschulwesen, 51. Jg. / 2003, S. 90-95 (wieder abgedruckt in: Ders., Vielfalt als Stärke, a.a.O., S. 11-18, 169-180).

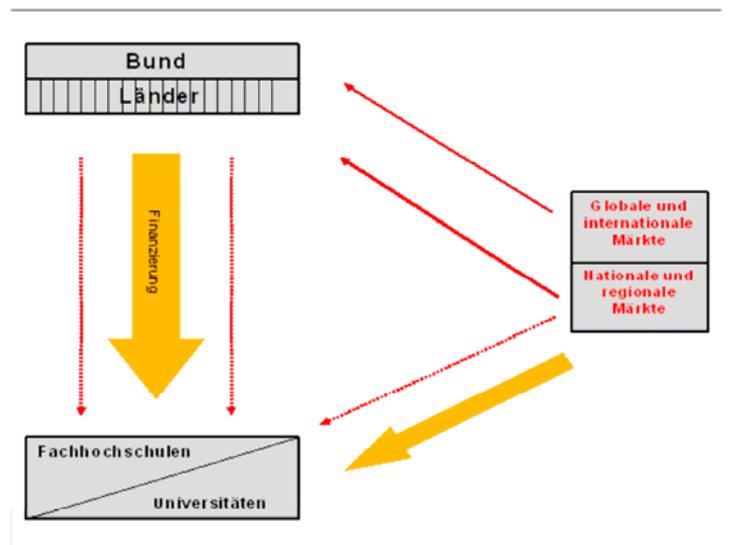
## Æ

Landeshaushaltsordnung. Die Haushaltsaufstellung erfolgte auf der Grundlage prognostizierter (bzw. im vorhinein definierter) Bedarfslagen, die mit Hilfe eines ausgefeilten Systems von Haushaltstiteln und Titelgruppen erfasst und damit der parlamentarischen Kontrolle unterstellt werden sollten („ex ante-Steuerung“ oder „inputorientierte Steuerung“). Die jetzt propagierte „ex post-“ bzw. „Output-Steuerung“ versteht sich dagegen als stärker ergebnisorientiert. Der Idee nach soll dabei die staatliche Detailsteuerung und -kontrolle auf eine bloße Globalsteuerung zurückgenommen und gleichzeitig die Entscheidungsautonomie der Hochschulen erweitert werden. Man strebt nun danach, die staatliche Hochschulfinanzierung an Leistungsindikatoren und Evaluationsergebnissen auszurichten. Auch wenn bei diesem neuen Steuerungsmodell das Wettbewerbsmoment und Kosten-Nutzen-Erwägungen stärker in den Vordergrund treten, hat dies mit einer an echten Preisen, Angebot und Nachfrage ausgerichteten Marktsteuerung kaum etwas zu tun. Wenn man also schon nach einem vereinfachenden Schlagwort für den gegenwärtigen Ökonomisierungsschub im deutschen Hochschulsystem sucht, so wäre wohl „**Neo-Kameralismus**“ treffender als „**Neo-Liberalismus**“.

4. Die in der dritten These angesprochene „indirekte Ökonomisierung“ der deutschen Hochschulen ist nun kein isolierter Vorgang. Sie steht vielmehr innerhalb eines äußerst komplexen nationalen und internationalen Handlungsrahmens, in dem Akteure der unterschiedlichsten Art aufeinander treffen. Mein **viertes Thesenbündel** soll deshalb in grafischer Form, mit Hilfe zweier Tafeln, präsentiert werden, die einerseits die hohe Komplexität des Kräftefeldes symbolisieren, innerhalb derer sich die deutschen Hochschulen bewegen; andererseits beruhen sie aber immer noch auf starken Vereinfachungen.

Æ

Tafel I: Ökonomische Einflüsse im hochschulpolitischen Kräftefeld Deutschlands (I)



In Tafel I werden zunächst einmal in schematischer Weise die bedeutendsten ökonomischen Außeneinflüsse skizziert, denen die deutschen Hochschulen ausgesetzt sind. Getreu der These von der „indirekten Ökonomisierung“ werden staatliche Instanzen als unmittelbares Gegenüber der deutschen Hochschulen identifiziert, auch im Hinblick auf Wirtschaftsfragen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die ökonomischen Forderungen und Zwänge, denen sich die staatlichen Instanzen und die ihnen zugeordneten Hochschulen ausgesetzt sehen, nicht nur von nationalen und lokalen Marktgegebenheiten, sondern zunehmend von europäischen und weltweiten Entwicklungen ausgehen. Des Weiteren wird – mit dem Hinweis auf den Bund mit seiner hochschulpolitischen Rahmenkompetenz und die 16 Bundesländer mit ihrer jeweils eigenen Hochschulpolitik – die komplexe, teilweise wettbewerbsgeleitete Struktur der staatlichen Hochschulpolitik(en) in Deutschland angesprochen. Schließlich wird mit der ausdrücklichen Unterscheidung zwischen Universitäten und Fachhochschulen hervorgehoben, dass es so etwas wie „die“ Hochschule in Deutschland im Grund nicht gibt, wenngleich den klassischen

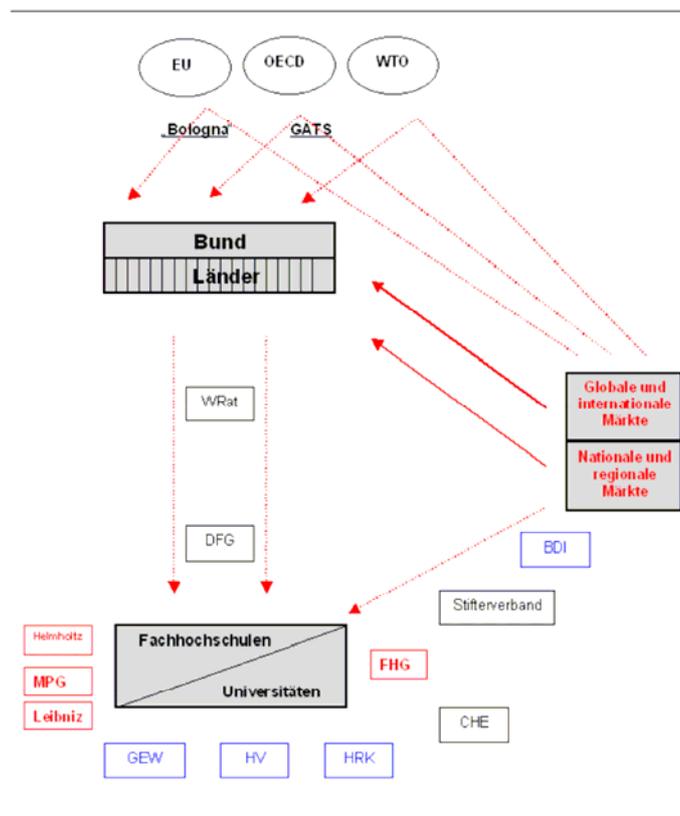
## Æ

Volluniversitäten weiterhin eine Leitbildfunktion zukommt, wie oben bereits dargelegt wurde.

Die durchgezogenen Pfeile in Tafel I sollen den Prozess der Ökonomisierung des staatlichen Handelns symbolisieren. Die gepunkteten Pfeile illustrieren meine These, dass direkten Markteinflüssen im deutschen Hochschulsystem nur eine recht untergeordnete Bedeutung zukommt, während im Vergleich dazu die Prozesse der indirekten Ökonomisierung gewichtiger sind. Die grauen Pfeile zeigen die hauptsächlichen Finanzierungsströme an: Sie verdeutlichen, dass die deutschen Hochschulen ganz überwiegend staatlich finanziert sind; über eine Marktfinanzierung oder sonstige eigene Einnahmen verfügen sie kaum. Besonders auffällig ist dabei das Fehlen von Studiengebühren als Finanzquelle der Hochschulen in Deutschland. Sollte es jetzt zur Zulassung von Studiengebühren in nennenswertem Umfang kommen, würde das voraussichtlich zu einer Intensivierung der direkten Marktbindung der deutschen Hochschulen führen. Ob und in welchem Ausmaß die – vermutlich in absehbarer Zeit anstehende – Einführung von Studiengebühren zu einem größeren „Kommodifizierungsschub“ in den deutschen Hochschulen führen wird, dürfte in starkem Maße von dem zu wählenden Studienfinanzierungs- und Gebührenmodell abhängen.

Æ

Tafel II: Ökonomische Einflüsse im hochschulpolitischen Kräftefeld Deutschlands (II)



Selbstverständlich ist das in Tafel I wiedergegebene Schema immer noch äußerst einfach. Deshalb wird in Tafel II versucht, ein heuristisches Modell zu entwickeln, das den komplexen Einflusslinien und Kontextbedingungen, die auf die deutsche Hochschulen einwirken und die bei Reformversuchen berücksichtigt werden müssen, zumindest etwas näher kommt. Dabei wird bewusst in Kauf genommen, dass auch dieses schon recht kompliziert und verwirrend wirkende Kräfte-Labyrinth immer noch ziemlich unterkomplex ist, wenn man es an den realen Verhältnissen misst. Aber es beansprucht zumindest, einige Hauptaspekte zu benennen

## Æ

und im Zusammenhang zu sehen, auf die es in der Hochschulpolitik in Deutschland in der nächsten Zeit ankommen dürfte. Die wichtigsten Elemente des in Tafel II enthaltenen Modells werden im Folgenden kurz vorgestellt:

- Zunächst werden mit der exemplarischen Erwähnung der World Trade Organisation (WTO), der Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) und der Europäischen Gemeinschaft (EU) drei prominente überstaatliche Instanzen angesprochen, die – neben einer Reihe hier nicht genannter weiterer Akteure – dafür sorgen, dass der globale Prozess der Wirtschaftsliberalisierung für nationale und regionale Regierungen und Parlamente selbst zu einem Politikum wird.
- Die unmittelbare Rückwirkung der überstaatlichen Politik auf die nationale Hochschulsituation in Deutschland wird zum einen durch den Hinweis auf den „*Bologna-Prozess*“ verdeutlicht – also: die Initiative von mittlerweile mehr als 30 europäischen Staaten, ihre Hochschulsysteme zu standardisieren und einen gemeinsamen „europäischen Hochschulraum“ zu schaffen, der sich im weltweiten Wettbewerb als durchsetzungsfähig erweisen soll. Zum anderen werden die politisch induzierten internationalen Ökonomisierungszwänge durch die Erwähnung des „General Agreement on Trade in Services“ (*GATS*) symbolisiert. Vom Ergebnis der nächsten Runde der Verhandlungen über das *GATS* wird es unter anderem abhängen, in welchem Umfang Hochschulbildung auch in Deutschland als normales Handelsgut freigegeben und für internationale Konkurrenz geöffnet wird.
- Wendet man sich den deutschen Binnenverhältnissen zu, so trifft man im Hinblick auf die Wissenschafts- und Hochschulpolitik zunächst auf ein kompliziertes Kompetenzgeflecht zwischen *Bund* und *Ländern*, insbesondere auf die BLK und die KMK, vom Bundesverfassungsgericht ganz zu schweigen, die gar nicht in Tafel II aufgenommen wurden. Zwischen Bund, Ländern und Hochschulen steht als wichtige Mediatisierungs- und Steuerungsinstanz der nach einem komplizierten Proporzsystem zusammengesetzte Wissenschaftsrat (*WRat*), dem eine wichtige teilautonome Rolle bei der Wissenschafts- und Hochschulplanung, Begutachtung und Mittelvergabe zukommt.

## Æ

- Für die Vergabe der staatlichen Forschungsmittel ist – neben den ministeriellen Fachresorts – vor allem die Deutsche Forschungsgemeinschaft (*DFG*) zuständig, die hier exemplarisch genannt ist. Die DFG ist grundsätzlich den Prinzipien akademischer Autonomie verpflichtet. Als eingetragener Verein ist die DFG von ihren Geldgebern rechtlich unabhängig; ihre Fachgutachter sind gewählte Repräsentanten der Wissenschaft. Über Förderschwerpunkte können dennoch auch externe Prioritätensetzungen ihren Weg in die Forschungsförderung und damit in die Hochschulen nehmen.
- Der Vollständigkeit halber muss des Weiteren daran erinnert werden, dass öffentliche Forschungsmittel ja nicht nur in die Hochschulen fließen, sondern auch in die Einrichtungen der außeruniversitären Forschung, von denen hier die Institute der *Max-Planck-Gesellschaft*, der *Helmholtz-* und der *Leibniz-Gemeinschaft* sowie (als wirtschaftsnächster Forschungsverbund) die Einrichtungen *Fraunhofer-Gesellschaft* genannt werden. Komplexe Bund-Länder-Kofinanzierungsmodelle sorgen zur Zeit noch dafür, dass eine einseitige Abhängigkeit der wichtigsten außer-universitären Forschungseinrichtungen von einem einzigen Geldgeber nicht besteht. Diese Sachlage könnte sich ändern, falls die gegenwärtig diskutierte Entflechtung der staatlichen Forschungsförderung verwirklicht werden sollte. Eine Reihe von Stiftungen, die sich der Forschungs- und Graduiertenförderung mit teils staatlichen, teils privaten Mitteln widmen, wären der Abrundung halber hier noch hinzuzufügen.
- Hochschulpolitische Akteure mit deutlich größerer Wirtschaftsnähe sind der Bund der Deutschen Industrie (*BDI*) und der *Stifterverband* der deutschen Wissenschaft, die wegen ihrer deutlichen wissenschafts- und hochschulpolitischen Aktivitäten hier exemplarisch aufgeführt werden.
- Eine gewisse Wirtschaftsnähe ist insbesondere auch dem Centrum für Hochschulforschung Gütersloh (*CHE*) der Bertelsmann-Stiftung zuzuschreiben, das sich – im Auftrag der Hochschulrektorenkonferenz und in gutem Kontakt mit vielen staatlichen Stellen – als Promotor und Berater einer Hochschulreform mit neo-liberalen Zügen profiliert.
- Mit Hochschulrektorenkonferenz (*HRK*), Hochschulverband (*HV*) und Gewerkschaft Wissenschaft und Erziehung (*GEW*)

Æ

sind schließlich auch noch die wichtigsten Interessenverbände genannt, die sich in Deutschland in der hochschulpolitischen Szene bewegen.

Man sieht an diesem kursorischen Übersichtstableau, welche enormen Vereinfachungen gemacht werden müssen, wenn man versuchen möchte, einen auch nur halbwegs realitätsgerechten Überblick über die Interessen und Akteure zu gewinnen, die – *allesamt von außerhalb der Hochschulen* – direkten oder indirekten Einfluss auf deren Entwicklung haben. Über die hochdifferenzierten hochschulinternen Verhältnisse – die Studierenden, die Fächerkulturen, die Hochschullehrer und Mitarbeiter u.v.a.m. – ist dabei noch überhaupt nichts gesagt.

Deshalb kann ich diesen Teil meines Textes nur mit einem Appell beschließen – einen Appell zur Differenzierung und zum genauen Hinsehen. Lässt man das komplexe hochschulpolitische Kräftefeld auf sich wirken, das ich hier nur in Andeutungen skizzieren konnte, so wird deutlich, dass es einfache Rezepte für die Hochschulen nicht geben kann, um den Handlungsdruck sinnvoll zu bewältigen, von dem eingangs die Rede war: Hohe Studierendenzahlen, chronische Unterfinanzierung und unumgängliche Internationalisierung sind Aufgaben, die nur mit großem Augenmaß gelöst werden können.

Was ich Ihnen mit meinen beiden Tafeln vorgeführt habe, ist einerseits ein hochkomplexes Geflecht von Rahmenbedingungen. Andererseits aber ist es auch eine extreme Vereinfachung. Die handlungstheoretische Botschaft, die ich mit diesem Modell vermitteln möchte, ist die folgende: Reiner Reformaktivismus, der diese Komplexitäten nicht konsequent mitdenkt, geht in die Irre. Umgekehrt ist aber auch der reine Fatalismus zu simpel, der glaubt, dass Entwicklungen sowieso geschehen. Vielmehr erscheint es mir fruchtbar, bestimmte Handlungsszenarien zu identifizieren, zwischen denen man optieren kann.

5. Dies will ich im Rahmen meines nächsten, **fünften Thesenbündels** nun tun. Das heißt, ich möchte jetzt einige Optionen für die Hochschulreform in Deutschland in typisierender Verknappung vorstellen und deren Realisierbarkeit vor dem Hintergrund der zuvor skizzierten Strukturvorgaben und Handlungszwänge erörtern.

## Æ

- a. **Kommerzialistische Option:** So viel Marktsteuerung wie möglich, hohe Hochschulautonomie, marktorientierte Studiengebühren

Diese erste Option könnte die Flucht nach vorne sein, also: der Versuch des Ausbruches der deutschen Hochschulen aus den Schranken staatlicher Finanzierung und Kontrolle, hinein in die Welt des Marktes und des Wettbewerbs. Mit dieser Option liebäugeln alle von Gedanken des Neo-Liberalismus und des New Public Management geprägten Hochschulreforminitiativen. Innerhalb der deutschen Hochschulen selbst stößt diese kommerzialistische Option allerdings auf verbreitete Skepsis. Auch auf staatlicher Seite sind die Lippenbekenntnisse vermutlich häufig radikaler als das tatsächliche Handeln. Denn eine Umstellung der Hochschulen auf Marktsteuerung müsste mit großer Wahrscheinlichkeit zu staatlichen Einflussverlusten führen – eine in einem traditionell staatlichen Hochschulsystem wie dem deutschen schwer vorstellbare Entwicklung.

- b. **Etatistische Option:** Dirigistische Hochschulreform „von oben“, etwa nach japanischem Vorbild

Eine entgegengesetzte Option wird – ebenfalls unter dem Vorzeichen des 'New Public Management' – zur Zeit in Japan vorexerziert. Aufgrund der gerade verabschiedeten neuen japanischen Hochschulgesetzgebung werden die staatlichen Hochschulen in eine verstärkte staatliche Kontrolle genommen und zu sog. „unabhängigen Verwaltungseinheiten“ (dokoritsu gyo-sei hojin-ka) erklärt (vgl. Hirowatari 2000, Oberländer 2003): Staatliche Plan- und Zielvorgaben für die Hochschulen, kontinuierliche Evaluation und leistungsbezogene Mittelvergabe, Schwächung der akademischen Selbstverwaltung, staatlich bestellte starke Präsidenten, Aufhebung des Beamtenstatus der Professoren, Erhöhung der Studiengebühren und schrittweise Reduktion der staatlichen Hochschulfinanzierung – das sind Kennzeichen einer etatistischen Option, einer Hochschulreform von oben. Ihr Ausgangspunkt ist ein starker Zentralstaat, der die weltweiten Ökonomisierungs- und Rationalisierungszwänge in sich aufgenommen hat und nun an die Universitäten weitergibt.

Insbesondere für die alten deutschen Traditionsuniversitäten sind das beides Horrorvisionen – die direkte Kommerzialisierung ebenso wie die etatistisch vermittelte Ökonomisierung.

## Æ

Den klassischen deutschen Universitäten liegt deshalb eine eher konservativ-pragmatische Option näher:

- c. **Konservativ-pragmatische Option:** Hinhaltend-lavierendes Umgehen mit Reformvorgaben; Skepsis gegenüber modischen Neuerungsideen; Bemühen und Schadensbegrenzung und „business as usual“.

Hochschulpolitische Neuerungen, wie z. B. gestufte Studiengänge, Zielvereinbarungen, Evaluierungen, leistungsbezogene Mittelvergabe u. ä. werden im Rahmen dieser Option eher als unsachgemäße Zumutungen verstanden und möglichst umgangen. Es wird daran erinnert, dass man in der Vergangenheit schon mit vielen Widrigkeiten fertig geworden sei, und so werde es auch künftig sein. Reformbereitschaft wird zwar signalisiert, aber dennoch am Bewährten festgehalten und auf bessere Zeiten gewartet.

Wenn allerdings das, was ich zuvor ausgeführt habe, nicht völlig verfehlt ist und die von mir genannten Handlungszwänge tatsächlich eine qualitativ neue Herausforderung für die deutschen Hochschulen darstellen, dann sind die von Alters her eingeübten Ausweich- und Stillhaltenmanöver nicht mehr erfolgversprechend. Nichthandeln wird dann zu riskantem und folgenreichem Unterlassen.

- d. **Syndikalistische Option:** Konfliktbereites Beharren auf erkämpften Rechten; Polemik gegen Sozialabbau, Neoliberalismus, Globalisierung etc.

Ähnliches gilt für eine vierte Option, die trotzige Protesthaltung, die man vielleicht als syndikalistische Option charakterisieren könnte. Sie beharrt konfliktbereit auf angestammten oder erkämpften Rechten, weist strukturelle Veränderungen zurück und fordert eine Erhöhung der staatlichen Mittel für die Hochschulen ein.

Auch für diese Haltung gilt allerdings, ebenso wie für die zuvor genannte, dass die von mir benannten strukturellen Zwänge – die chronische Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen, ihre unumgängliche Internationalisierung, die wachsende Studienplatznachfrage, der Nimbus-Verlust der Hochschulen und die indirekte Ökonomisierung – fast zwangsläufig zu einer allgemeinen Verar-

Æ

mung der öffentlichen Hochschulen in Deutschland führen müssen, falls sie so weiter geführt werden, wie bisher.

Reine Defensivstrategien sind unter diesen Umständen für deutsche Hochschulen nicht erfolgversprechend: Sie würden fast zwangsläufig zu einer allgemeinen Verarmung der öffentlichen Hochschulen führen. Andererseits sind angesichts der gewachsenen Hochschulstrukturen und akademischen Werthaltungen in Deutschland auch die kommerzialistische und die etatistische Option nicht tragfähig.

Mit anderen Worten, wenn meine Einschätzung der „Navigationsverhältnisse“, unter denen die deutschen Hochschulen zur Zeit segeln, auch nur annäherungsweise realitätsgerecht ist, so dürfte sich **keine der vier soeben skizzierten Optionen als zukunftssträftig** erweisen.

6. Will man das angestammte öffentliche Hochschulsystem in Deutschland, trotz qualitativ neuer Rahmenbedingungen und Handlungszwänge, in seinem Kern erhalten, so kann das also nicht ohne deutliche Veränderungen abgehen. Das Prinzip lautet dabei: Nur wer sich bewegt, kann in bewegten Zeiten das erhalten, was ihm wertvoll ist. Dabei gibt es nach dem bisher Dargelegten nun – sechstens – vor allem zwei mögliche Bewegungsrichtungen, die erfolgversprechend sein könnten. Ihnen gilt das **sechste Thesenbündel**:
  - a. Die eine Bewegungsrichtung ist die Suche nach zusätzlichen, die staatliche Finanzierung ergänzenden Einkommensquellen für die öffentlichen Hochschulen. Das ist die Bewegung in Richtung auf ein **privat-öffentliches Mischsystem** mit stärkerer Marktorientierung. Sie wird im US-amerikanischen Hochschulsystem schon seit langem praktiziert. Auch die britischen Hochschulen sind in den letzten 20 Jahren in diese Richtung gegangen. Sie haben die Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen (Polytechnics) völlig aufgegeben, zugunsten eines inszenierten Wettbewerbsmodells, das einerseits staatliche Mittel aufgrund von Leistungsindikatoren verteilt, andererseits zusätzliche private Finanzierungsquellen zu erschließen sucht.

## Æ

Ein zentraler Baustein bei jeder public-private Mischfinanzierung der Hochschulen sind unweigerlich die Studiengebühren: Hier geht es insbesondere darum, ob sich bei der Festsetzung der Gebührenhöhe eher sozialstaatliche, eher finanzpolitische oder eher marktwirtschaftliche Kriterien durchsetzen und wie das Problem des Ausgleiches von sozialen Benachteiligungen gehandhabt wird, z.B. mit Hilfe von Stipendien, Steuervergünstigen, Darlehen o.ä. Diese Debatte wird jetzt, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26.1.2005 zur Frage der Studiengebühren, beginnen. Auf den Ausgang darf man gespannt sein.

Jede öffentlich-private Mischfinanzierung bedeutet selbstverständlich auch eine Aufteilung der Loyalitäten und Rechenschaftspflichten der Hochschulen gegenüber öffentlichen und privaten Geldgebern. Dass auch hier Balanceakte möglich sind, die der akademischen Autonomie noch Spielraum lassen, zeigen die besten amerikanischen oder britischen Universitäten. Allerdings sollte man dabei auch die Kehrseite, die große Zahl von qualitativ schwachen Hochschulen, nicht vergessen; ebenso wenig den enormen Finanzbedarf der angelsächsischen Spitzenuniversitäten, der mit kurzfristigen Förderprogrammen nicht zu bewältigen ist.

- b. In Deutschland hat man sich bisher gegen die Eröffnung nennenswerter neuer Finanzquellen für die Hochschulen, vor allem auch dagegen entschieden, einen Großteil der Kosten für die Lehre an Hochschulen durch Studiengebühren zu decken. Die zur Zeit diskutierten 500 Euro pro Semester sind in dieser Hinsicht eher eine symbolische Setzung, die mit realen Kostenkalkülen wenig zu tun hat. Falls das weiterhin so bleibt und die deutschen Hochschulen hauptsächlich auf die direkte oder indirekte Finanzierung durch die – immer weniger zahlungsfähige und -bereite – öffentliche Hand angewiesen bleiben, besteht m. E. hier nur die Möglichkeit, sich in folgende Richtung zu bewegen: Man muss die interne Differenzierung des deutschen Hochschulsystems im staatlichen Rahmen vorantreiben – wobei immer zu berücksichtigen ist, dass dieser staatliche Rahmen ja selbst der Ökonomisierung unterliegt. Wer sich in dieser Richtung bewegen will, muss vor allem folgendes erkennen: Die hohe Qualität von öffentlich finanzierten Universitäten kann nur dann langfristig gesichert werden, wenn sie bereit sind, die

Æ

Aufgabe der berufsqualifizierenden und der allgemeinbildenden Massenausbildung an die Fachhochschulen abzugeben und deren Fächerspektrum zu erweitern; wenn sie dazu nicht bereit sind, müssten sie sich entschließen, selbst bestimmte Fachhochschulfunktionen auch zu Fachhochschulkonditionen wahrzunehmen. Wollten die Universitäten hingegen weiterhin alles und für alle auf universitärem Niveau anbieten, müssten sie alle verarmen und an Qualität verlieren. Wenn umgekehrt die deutschen Fachhochschulen – im Zuge des sog. „Academic Drift“ – auch zu Universitäten werden sollten, müsste entweder die allgemeine Verarmung noch eklatanter werden, oder der Wettbewerb um knappe Mittel und die damit verbundenen Qualitäts- und Ausstattungsungleichheiten würden noch größer.

7. Wer davon ausgeht, dass Hochschulbildung und -forschung ein öffentliches Gut sein soll, das auch öffentlich zu finanzieren ist, wie es in Deutschland seit langem der Brauch war, der muss eine klare interne Funktionsdifferenzierung zwischen „research universities“ auf der einen Seite und primär Lehraufgaben erfüllenden Fachhochschulen auf der anderen Seite anstreben. Und er muss bereit sein, in den unvermeidlichen Prozess der Europäisierung von Forschung und Lehre die spezifischen Stärken des deutschen Hochschulsystems einzubringen. Hierzu die **siebente und letzte These**:

Eine der spezifischen Stärken der deutschen Hochschulen ist es, dass marktgläubige Wettbewerbsphantasien nie ihr einziges Richtmaß waren. Dem Traum vom fortwährenden Wettlauf um ‚Spitzenplätze‘ und ‚Leistungseliten‘, der die große Zahl derer vergisst, für die kein Raum an der ‚Spitze‘ vorhanden ist, stellt die deutsche Hochschultradition die Vorstellung an die Seite, dass eine **möglichst große Zahl von Menschen durch ein anspruchsvolles Studium auf eine möglichst hohe Qualitätsplattform** geführt werden soll - eine Plattform, die überall erreicht werden kann, wo ein akademischer Studienabschluss vergeben wird. Genau diesem Ziel soll ja auch die künftig verbindliche Akkreditierung aller Studiengänge dienen.

Selbstverständlich muss dann, von dieser gesicherten Qualitätsplattform aus, auch ein **Weg bis in Spitzenhöhen der Forschung** weiterführen – nicht überall, sondern dort, wo entsprechende For-

Æ

schungspotentiale vorhanden sind, also: an Universitäten mit entsprechenden Leistungsschwerpunkten. Notwendig und sinnvoll ist es, leistungsfähige Schwerpunkte besonders zu fördern und auch zu schützen, wenn eng definierte politische oder wirtschaftliche Interessen ihnen feindlich gesinnt sind.

## Zum Verhältnis von Wissenschaft und Bildungspolitik<sup>4</sup>

**Helmut Lange**

1. Bildungspolitik in der Wissensgesellschaft
2. Die Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft
3. Handlungsfelder und Akteure nach PISA: Das "Bildungswesen" als "kollektiver Akteur"
4. Kooperation von Bildungsforschung und Bildungspolitik: Ein utopisches Projekt?

---

<sup>4</sup> Vortrag im Rahmen der Tagung "Steuerungswissen im Bildungssystem" am 28. Januar 2005 in Mainz

## Æ

Die internationalen Studien zu Schülerleistungen – TIMSS, PISA, IGLU – haben eine intensive bildungspolitische Debatte ausgelöst. Diese Debatte wäre ohne die Bildungsforschung nicht in Gang gekommen. Ohne die Bildungsforschung lässt sich auch in seinen Folgen nicht bearbeiten, was nunmehr offenbar geworden ist. Die Bildungspolitik ist auch weiterhin auf die Unterstützung durch Bildungsforschung angewiesen. Das Verhältnis von Bildungspolitik und Bildungsforschung ist indessen keineswegs einfach. Schon die derzeit vorliegenden und die für die nähere Zukunft angekündigten Publikationen überschreiten in ihrer Fülle und Differenziertheit die Grenze der Rezeptionsfähigkeit von Bildungspolitik und Bildungsadministration. Es kann daher nicht überraschen, dass die Politik auf die Veröffentlichung immer weiterer Berichte aufgrund vertiefter Analysen der PISA-Daten inzwischen eher allergisch reagiert. Diese allergischen Reaktionen werden sich mit Fortgang der Untersuchungen noch verstärken. Man glaubt zu wissen, was man wissen möchte, und hat Sorge, dass mit weiteren Untersuchungen die gewonnene Sicherheit wieder in Frage gestellt werden könnte. Dies alles ist zu verstehen, aber nicht zu akzeptieren. Hierzu sollen einige Bemerkungen gemacht werden, die sich einerseits auf das Angewiesensein der Bildungspolitik auf die Hilfe durch die Wissenschaft beziehen und die andererseits die Schwierigkeit des Versuchs thematisieren sollen, das Bildungswesen zu "steuern". Dabei ist den Bemerkungen durchaus zuzustimmen, mit denen Herr Klemm heute Morgen die Eigenlogiken von Politik und Wissenschaft und die daraus resultierenden Schwierigkeiten eines Zusammenwirkens beschrieben hat. Diese Schwierigkeiten sollten aber überwindbar sein. Deshalb soll hier eine optimistischere Variante der Möglichkeit, wenn nicht gar der Unverzichtbarkeit einer Partnerschaft beider vertreten werden.

### 1. Bildungspolitik in der Wissensgesellschaft

Man sagt, dass wir uns heute in der Informations- oder Wissensgesellschaft, zumindest aber auf dem Wege dahin befinden. In seinem Buch "Die nachindustrielle Gesellschaft" hat Daniel Bell dies bereits 1975 in folgender Weise auf den Begriff gebracht:

"Die nachindustrielle Gesellschaft (ist) gleichbedeutend ... mit dem Übergang von einer warenproduzierenden zu einer Informations- oder Wissensgesellschaft und im Bereich des Wissens selbst mit einem Wandel der Abstraktionsachse, der Ablösung

des Empirismus durch die Theorie, der "Trial-and Error-Methode" durch ein systematisches theoretisches Wissen, das die Neuerungen steuert und die Formulierung der Politik bestimmt." (Bell 1975, S. 374 ff.).

Wenn diese Feststellung zutreffend ist, bleibt auch die Politik von dieser Entwicklung nicht unberührt. Auch die Politik kann sich nicht mehr auf die einfachen Trial-and-Error-Methoden der Vergangenheit zurückziehen. Sie kommt ohne eine Theoriebildung kaum mehr aus und muss sich Wissen verschaffen und gebrauchen, wo Wissen möglich ist.

Charakteristisches Kriterium der Wissensgesellschaft ist, so formulierte es Peter Weingart (2001), die "Generalisierung des Handlungstypus wissenschaftlicher Forschung". Die Wissensgesellschaft definiert sich aus dieser Sicht dadurch, dass Erfahrungen nicht mehr passiv gemacht und verarbeitet werden, sondern prospektiv durch forschendes Verhalten gewählt und reflektiert werden. Gesellschaftliche Innovationen in allen Funktionsbereichen geraten zunehmend unter den Imperativ des durch "aktive Erfahrung" gesteuerten Lernens. Die Politik muss ihre Ziele aufgrund theoriegeleiteter Handlungsprogramme formulieren, deren Ergebnisse überprüfbar sind und in methodisch gesicherter Weise systematisch überprüft werden müssen. Dabei wird sich herausstellen, inwieweit es gelungen ist, die angestrebten Ziele zu erreichen und welche Änderungen oder Ergänzungen der Handlungsprogramme ggf. erforderlich werden.

Freilich liefert die Wissenschaft in aller Regel kein rezepthaftes Wissen für die Lösung von Problemen. Ebenso wenig macht sie Entscheidungen über die zu verfolgenden Zielsetzungen überflüssig. Wissenschaft hilft zu verstehen, aber sie sagt nicht, was zu tun ist. Sie kann Optionen für ein mögliches Handeln entwickeln, auf geklärte und ungeklärte Voraussetzungen und Folgen des Handelns aufmerksam machen, aber sie kann die Entscheidung zwischen den entwickelten Optionen nicht treffen. Sie kann Anregungen liefern, welche die Hypothesenbildung zur Formulierung handlungsleitender Programme ermöglichen und sie kann die Effekte dieser Programme – Erfolge wie Fehlschläge – sichtbar machen. Sie kann die sozialen Folgen getroffener Entscheidungen analysieren. Sie zeigt Probleme, die gelöst sind, und sie deckt zugleich neue Probleme auf. Wissenschaft bringt damit mehr Sicherheit und neue Unsicherheit zugleich und sie macht es der Politik alles in allem nicht leichter. Vor allem verbaut sie den einfachen Weg einer auf populäre Vorurteile gestützten Ankündigungspo-

## Æ

litik. Wer in der Verantwortung ist, muss damit rechnen, dass überprüft wird, was er versprochen hat. Erfolge bemessen sich nicht danach, ob man getan hat, was man angekündigt hat, sondern ob man erreicht hat, was zu erreichen notwendig und möglich war.

Vor diesem Hintergrund ist z.B. die gegenwärtig vielfach übliche verfallstheoretische Deutung der PISA-Befunde und die daraus abgeleitete Forderung des "Zurück zum Bewährten!" nicht ausreichend, solange sie sich nicht der Frage stellt, inwiefern sich eigentlich bewährt hat, was als bewährt apostrophiert wird, und inwiefern sich dieses auch im Blick auf die Anforderungen der Zukunft bewähren wird, etwa im Hinblick auf die Notwendigkeit, soziale Benachteiligung und daraus resultierende gesellschaftliche Ungleichheit zu verringern und die Menschen auf ein Leben in einer rasch sich wandelnden Gesellschaft vorzubereiten. In ihr wird das Zusammentreffen unterschiedlicher kultureller Traditionen die Regel und nicht die Ausnahme und das Akzeptieren der damit verbundenen Differenz eine zwingende Voraussetzung der Bewahrung des Friedens sein. Wer sich auf das nach seiner Auffassung Bewährte beruft, muss z. B. auch bereit sein, die Voraussetzungen, auf denen das gegebene (gegliederte) Schulwesen mit einer nur vierjährigen gemeinsamen Grundschule beruht – die Annahme frühzeitig erkennbarer Begabungsunterschiede und die Überzeugung, dass die erfolgreiche Förderung aller Schülerinnen und Schüler in leistungshomogenen Gruppen besser gelingt als in leistungsheterogenen Gruppen – im Lichte der tatsächlichen Befunde und des offenbar erfolgreichen Beispiels anderer Vorgehensweisen vorurteilslos zu hinterfragen. Wer die bessere Förderung von Kindern aus zugewanderten Familien propagiert, muss sich auch mit den Erkenntnissen der Spracherwerbsforschung auseinandersetzen und auf dieser Basis die Bedingungen der Vermittlungverkehrssprachlicher Kompetenz in dem für schulische Bildungsprozesse vorauszusetzenden anspruchsvollen Sinne zu klären versuchen. Es ließen sich hier viele weitere Beispiele nennen. Umgekehrt reicht aber auch die Forderung, andere zu kopieren und die gemeinsame Schule für alle bis zum 15. Lebensjahr oder die Ganztagschule zum Allheilmittel für die manifest gewordenen Probleme zu erklären, als bildungspolitisches Programm nicht aus, solange man sich nicht der Frage stellt, was die Gelingensbedingungen derartiger Strategien in anderen Ländern sind und ob und unter welchen Voraussetzungen es möglich sein wird, ähnliche Gelingensbedingungen auch in Deutsch-

land zu schaffen. All dies sind nicht nur politische und pädagogische Fragen, es sind nicht zuletzt auch Fragen an die Forschung.

Das heißt nicht, dass politisches und professionelles Handeln auf das Ende eines prinzipiell unabschließbaren Forschungsprozesses warten muss. Politik muss handeln, und zwar auch dort, wo Zusammenhänge noch nicht ausreichend geklärt sind. Ihr Handeln bleibt ungeachtet möglicher und notwendiger wissenschaftlicher Hilfe Handeln unter Unsicherheit, welches Verantwortung für seine Folgen zu übernehmen hat, ohne sich dieser Folgen sicher sein zu können. Trotzdem ändert sich der Stil politischen Handelns. Der Begründungsaufwand für programmatische Forderungen steigt. Die den Entscheidungen zugrundeliegenden Annahmen müssen offengelegt und ihre Folgen der Prüfung und Diskussion zugänglich gemacht werden. Die Programme müssen den Anschluss an den Erkenntnisstand der Wissenschaft suchen und dort, wo Erkenntnisse nicht vorhanden sind, entsprechende Forschungen initiieren. Die Politik ist prozesshaft in dem Sinne anzulegen, dass das Handeln stets auch von der Klärung seiner Ergebnisse begleitet wird und dass die immer wieder notwendigen Kurskorrekturen nicht der Beweis für das Scheitern einer Politik, sondern eher der Beleg eines umsichtigen und sensiblen Vorgehens sind.

## **2. Die Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft**

Vieles von dem, was zu tun ist, können Politik und Administration nicht allein bewirken. Sie bedürfen der Hilfe durch die Wissenschaft. Diese Hilfe hat jedoch ihren Preis. Die Wissenschaft erfüllt Aufträge, aber sie ist in der Art und Weise, wie sie dies tut, und häufig auch in der Konkretisierung der in der Regel noch wenig präzisen Fragestellungen nur ihren eigenen Methoden verpflichtet. Die Interpretation der Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen ist zunächst einmal ihre Sache, für die es kein Maßstab sein kann, ob die Ergebnisse dem Auftraggeber "passen" oder nicht. Wissenschaft ist wesensgemäß ein öffentliches Unternehmen. Die Bildungsforschung muss deshalb die Ergebnisse ihrer Arbeit auch dort, wo sie Auftragsforschung ist, stets auch dem Urteil ihrer eigenen Disziplin unterwerfen. Zufriedenheit des Auftraggebers allein sichert noch nicht die Qualität der Arbeit. Dies hat die Ressortforschung oft genug leidvoll erfahren müssen. Die Politik tut gut daran, dies auch ihrerseits zu beherzigen. Sie hat kein anderes Mittel, um die Qualität der von ihr in Auftrag gegebenen Forschung zu sichern. Dazu gehört freilich auch, dass Erklärungen

## Æ

der Ursachen bestimmter Befunde durch neue Forschungen oder auch aufgrund einer Reanalyse vorliegender Daten durch andere Forscher immer auch wieder in Frage gestellt werden können. Politik muss zudem, wo sie Hilfe von der Wissenschaft erhofft, dieser die dafür notwendige Zeit einräumen. Forschungen brauchen ihre Zeit, die nicht durch den Takt der Wahlperioden bestimmt wird. Das heißt umgekehrt auch, dass die Wissenschaft ein verlässlicher Partner der Politik in terminlicher Hinsicht bleiben muss. Zeitbedarfe sind realistisch zu kalkulieren, es darf nichts Unmögliches versprochen werden, Termine, die auf dieser Grundlage festgelegt sind, müssen gehalten werden.

Wer sich auf Wissenschaft einlässt, muss sich schließlich auch mit den Geltungsbedingungen wissenschaftlicher Aussagen und damit notwendigerweise auch mit den ihnen zugrundeliegenden Konstrukten und den damit verbundenen Grenzen möglicher Aussagen auseinandersetzen. Dies heißt nicht, dass sich die Praxis in alle technischen Details der Untersuchung hineinbohren und sie verstehen muss. Aber sie sollte den grundsätzlichen Gang solcher Untersuchungen in seiner Tragweite und Bedeutung abschätzen können, um daran ihr Handeln zu orientieren. Dies gilt z.B. – um ein zentrales Thema der bildungspolitischen Diskussion der jüngeren Zeit aufzugreifen – für "Bildungsstandards". Man kann sich von Bildungsstandards durchaus einen wesentlichen Beitrag zur Qualifizierung von Schule und Unterricht erhoffen. Indessen muss, wer für Bildungsstandards plädiert, auch die kompetenztheoretischen und fachdidaktischen Grundlagen solcher Standards ernst nehmen. Dies geschieht bisher kaum in ausreichender Weise.

### **3. Handlungsfelder und Akteure nach PISA: Das "Bildungswesen" als "kollektiver Akteur"**

Wer sich von den Ergebnissen der Bildungsforschung eine Hilfe zur Steuerung des "Bildungswesens" erhofft, braucht auch ein Wissen über Struktur und Funktionsweise dieses Systems. Das Bildungswesen funktioniert nicht nach dem Muster des Nürnberger Trichters, in den man oben nur Wissen, Regeln und Ressourcen hineinschütten muss, damit unten das Gewünschte herauskommt. Die Implementationsforschung hat gezeigt, dass politische Prozesse keineswegs im Sinne linear-kausaler Verläufe eindeutig steuerbar sind (zum Folgenden auch Lange 2001 und 2003, S. 141 ff). Die Idee des großen Plans, aus

dem die Wirklichkeit in umfassender Weise neu zu gestalten ist, ist realitätsfern und nicht umsetzbar. Politisches Handeln ist ein Geschäft, in das notwendigerweise viele Akteure involviert sind, die je eigene Kompetenzen einbringen, eigene Interessen verfolgen und die dabei auch je eigene Verantwortungen wahrzunehmen haben. Die Mitwirkung unterschiedlicher Akteure ist nicht nur ein Störfaktor, sondern auch eine Entlastung des politischen Prozesses. Sie hilft, Komplexität zu reduzieren und auf eine Vielfalt von Situationen zu reagieren, deren Berücksichtigung die Problemverarbeitungskapazität eines zentral gesteuerten Prozesses bei weitem übersteigt. Wirkungen lassen sich deshalb nicht im Rahmen eines bürokratischen Modells über Normsetzung und Ressourcenbereitstellung auf der oberen Ebene und Durchführungsmaßnahmen auf den nachgeordneten Ebenen nach einem einfachen input-output-Schema bewirken, auch wenn wir lange Zeit nach diesem Muster verfahren sind und dies zum Teil auch heute noch tun. Der Wirklichkeit näher kommt ein Angebot-Nutzungs-Modell, wie Helmut Fend es vorgeschlagen hat. Auf dieses ist später einzugehen.

Wenn man sich im Hinblick hierauf die durch die PISA-Ergebnisse ausgelöste bildungspolitische Diskussion konkret anschaut, stellt man rasch fest, dass die Situation komplex, wenn nicht gar unübersichtlich ist. Die Diskussion bezieht sich auf ganz unterschiedliche Handlungsfelder, in denen jeweils wiederum unterschiedliche Akteure in unterschiedlicher Weise angesprochen sind. Dies erweckt bei vielen Betrachtern den Eindruck eines Durcheinander und einer großen Beliebigkeit. Dennoch haben die Dinge einen Zusammenhang, auch wenn dieser in der Diskussion nicht immer in der gebotenen Weise dargestellt wird und den Beteiligten vielleicht auch nicht immer klar bewusst ist. Dieser Zusammenhang soll in der nachfolgenden Darstellung in vereinfachter Weise zusammengefasst werden (Abbildung 1).

Æ

Abbildung 1: Handlungsfelder und Akteure der Bildungspolitik

Handlungsfeld	Akteure				
	Ministerium	Schul-aufsicht	Schulen	Individuen/ Nutzer <sup>1</sup>	Unter- stützungs- einheiten <sup>2</sup>
Unterricht					
Qualifikation/ Personalent- wicklung					
Bildungs- verläufe					
Schulstruktur					
Steuerung					
Ausstattung/ Nutzung/Finan- zierung					

1. Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler, Eltern - 2. Aus- und Fortbildung, Schulberatung, Schulforschung

Es ist hier nicht der Ort, die angesprochenen Felder im einzelnen zu beschreiben (hierzu näher Lange 2004). Es müssen einige Hinweise genügen. An der Spitze steht die Veränderung des Unterrichts und der Organisation des Lernens von Schülerinnen und Schülern. Schon dieses berührt ein komplexes Bündel unterschiedlicher Aspekte von allgemein- und fachdidaktischen Fragestellungen in unterschiedlichen Domänen und lernpsychologischen Problemen bis hin zu komplizierten Fragen der Schaffung von Lerngelegenheiten in einer Ganztagschule, in der das Lernen nicht mehr ausschließlich nach dem Muster der Instruktion in den bekannten 45-Minuten-Paketen, sondern zunehmend auch in selbständig organisierten Lernprojekten der Schüle-

rinnen und Schüler unter Nutzung der Infrastruktur einer Schule stattfindet, bei denen Lehrerinnen und Lehrer nicht die Rolle des Instrukteurs, sondern die eines verständnisvollen Helfers bei den von den Lernenden selbst gewählten Themen und Vorgehensweisen spielen.

Die Förderung des Lernens und der Unterricht sind wiederum abhängig von der Qualifikation der Lehrkräfte, ihrer Motivation und den Rahmenbedingungen für die Gestaltung ihrer Arbeit. Zudem kommt es nicht allein auf die einzelne Unterrichtsstunde an, sondern auf die Gesamtheit der Lernangebote und ihren sinnvollen Zusammenhang im Konzert unterschiedlicher fachlicher Zugänge über einen langen Zeitraum hinweg. Die Möglichkeit des Lernens von Schülerinnen und Schülern hängt deshalb auch von der Regulierung des gesamten Verlaufs ihrer schulischen Bildungsprozesse im Rahmen der jeweils geltenden Schulstrukturen ab. Dabei spielt eine Rolle, wie die Nutzungschancen durch die regionale Erreichbarkeit von Bildungsangeboten oder die Regulierung von Eintrittsbedingungen und Übertrittsregelungen zwischen Schulformen vorstrukturiert werden.

Zu bedenken ist schließlich, dass Schulen keine bürokratisch zu steuernden Anstalten sind. Sie sind vielmehr als eine "Professional Bureaucracy" (Mintzberg 1983) zu verstehen, deren Handeln von außen nur sehr begrenzt steuerbar ist. Deshalb ist den einzelnen Schulen jeweils genügender Spielraum für die verantwortliche Gestaltung ihrer Arbeitsprozesse zu geben; zugleich bleiben sie auf die allgemeinen Bildungsziele des Schulwesens verpflichtet, über deren Erreichen sie Rechenschaft zu geben haben.

Schließlich stellt sich die Frage, wie Schulen ausgestattet sein müssen, die die ihnen vorgegebenen Ziele erreichen sollen. Traditionelles und teures Schlachtfeld sind z.B. die Klassenfrequenzen. Dabei scheinen unterschiedliche Klassenfrequenzen keinen Beitrag zur Erklärung der Leistungsvarianz zwischen den OECD-Staaten zu liefern. Dies heißt nicht, dass der Aufwand für das Bildungswesen keine Bedeutung hat. Aber erhöhter Aufwand nützt nichts, wenn der Unterricht sich nicht verändert, wie umgekehrt eine Qualifizierung des Unterrichts nicht immer eine Erhöhung des Aufwandes voraussetzt. Erfolge sind nur in dem Maße zu erwarten, in dem es gelingt, Lehrerinnen und Lehrer zu aktiven Mitgestaltern einer neuen Wirklichkeit von Schule und Unterricht zu machen. Bildungsangebote und das, was Lehrerinnen und Lehrer aus ihnen machen, sind wiederum ein Angebot, dessen Wirksamkeit auch davon abhängt, wie die Schülerinnen und Schüler auf dieses Angebot reagieren.

## Æ

Wer die von PISA ausgelösten Aktivitäten der Bundesländer verfolgt, erkennt sehr rasch, dass diese sich auf fast alle diese Felder beziehen. Freilich erweckt das Handeln der Länder noch nicht unbedingt den Eindruck, die Zusammenhänge systematisch zu verfolgen. Viele Interventionen setzen punktuell an, ohne die komplementären Maßnahmen in anderen Feldern konsequent zu verfolgen. Dies ist auch nicht überraschend. Es gibt noch kein ausreichendes Wissen über die Ursachen der manifest gewordenen Probleme, ebenso wenig gibt es ein gesichertes Wissen über Veränderungsstrategien und ihre möglichen Wirkungen. Veränderungsstrategien müssen deshalb an die Plausibilität von Hypothesen über Wirkungszusammenhänge anknüpfen. Sie können nicht warten, bis durch weitere Untersuchungen ein größeres Maß an Sicherheit gewonnen ist. Um so wichtiger ist es, sowohl das Bemühen um die Klärung der Ursachen voranzutreiben als auch den eingeleiteten Veränderungsprozess jeweils in seinen Ergebnissen zu kontrollieren. Man wird zu gegebener Zeit nachsteuern und den Katalog der einzuleitenden Maßnahmen ergänzen müssen.

Immerhin ist das Beispiel Hamburg ein Hinweis darauf, dass man auf diese Weise Wirkungen erzielen kann. In Hamburg sind Untersuchungen zu Schülerleistungen – die Untersuchungen zur Lernausgangslage zu verschiedenen Zeitpunkten einer Schülerlaufbahn – beginnend mit der Untersuchung des Leistungsstandes der Schülerinnen und Schüler am Ende der Grundschule (Lehman u.a. 1997) schon vor PISA durchgeführt worden. Sie wurden Basis verschiedener Qualifizierungsprogramme wie auch der Rahmenbedingungen für die Steuerung von Schulen. Die Untersuchungen werden zur Zeit wiederholt (KESS 2005). Sie zeigen, dass das Leistungsniveau Hamburger Grundschülerinnen und Grundschüler in den letzten 10 Jahren deutlich gestiegen ist.

Wer Wirkungen erzielen will, muss mithin das Handeln auf verschiedenen Systemebenen und in unterschiedlichen Feldern betrachten und klären, wer welchen Leistungsbeitrag zur Erstellung des "Gesamtprodukts" zu leisten hat. Veränderungen in einzelnen Feldern sind nur möglich und werden nur wirksam, wenn gleichzeitig Veränderungen in anderen erfolgen. Die Bildungspolitik ist verpflichtet, aber auch legitimiert, die Zielsetzungen des Handelns zu bestimmen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Zielerreichung ermöglichen und fördern. Sie stützt sich dabei auf das von der Bildungsforschung bereitgestellte Wissen, auch wenn keineswegs für alle der eingeleiteten Maßnahmen bereits wissenschaftliche Vorarbeiten vorliegen. Zu be-

rücksichtigen ist dabei, dass das Bildungswesen – wie Helmut Fend (2004) zutreffend formuliert – Ausdruck einer "Gesamtkonfiguration" mit einer Vielzahl von Faktoren ist, welche historisch und kulturell verankert sind. Die nationalen Kulturen mit ihren je spezifischen Traditionen und sozialstrukturellen, mentalitätsgeschichtlichen und ökonomischen Bedingungen – Kultur hier im weitesten Sinne verstanden – produzieren offenbar jeweils in spezifischer Form Unterstützung für Schulleistungen oder auch Hindernisse auf dem Weg zum Ziel, in denen der Stellenwert und die Bedingungen der Möglichkeit von Lernen und Bildung zum Ausdruck kommen. Sie führen zu einer spezifischen Gestaltung der Schulen und bestimmen auch die unterschiedlichen Haltungen, mit denen die Beteiligten – Lehrkräfte, Eltern und Schüler – den jeweiligen Institutionen und den in ihnen Tätigen begegnen.

In diesem Kontext versteht Fend das Bildungswesen als einen "kollektiven Akteur", dessen Handeln nicht mit einem einfachen "input-output-Modell" zu erfassen sei. Er schlägt vor, von einem "Angebots-Nutzungs-Modell" auszugehen, welches berücksichtigt, dass Strukturmerkmale des Angebots mit der Nutzung durch Adressaten dieses Angebots interagieren (Abbildung 2). Das Modell zeigt zugleich, welche große Zahl von Faktoren Bedeutung haben kann. Man muss an verschiedenen Stellen gleichzeitig ansetzen, wenn man Wirkungen erzielen will. Die Politik kann das "Angebot" gestalten, aber sie kann die Wirklichkeit nicht durch einfache Anordnung verändern. Es liegt zu einem guten Teil immer auch bei den Nutzern dieses Angebots, was sie aus den je gegebenen Möglichkeiten machen, wie sie unter den jeweils gegebenen Bedingungen handeln. Als Nutzer versteht Fend die Adressaten des schulischen Bildungsangebots, d.h. Schülerinnen und Schüler. Man muss indessen wohl noch einen Schritt weitergehen und auch Lehrerinnen und Lehrer in bestimmtem Sinne als "Nutzer" verstehen. Auch wenn sie in einem besonderen Pflichtverhältnis stehen, lässt sich ihr Handeln nicht nach dem Muster von Anordnung und Durchgriff lenken.

Diese Konstellation hat Folgen für die Form der Rezeption des durch die Bildungsforschung generierten Wissens und die Konkretisierung und Operationalisierung der daraus abzuleitenden Folgerungen für praktisches Handeln. Es wäre wenig realistisch anzunehmen, dass die Rezeptoren für dieses Wissen nur in der Systemspitze, den Ministerien etwa, angebracht sind und dass diese Ergebnisse der Untersuchungen durch die Ministerien gewissermaßen stets "vorverdaut" sein müssten,

## Æ

ehe sie von Schulen und Lehrkräften selbst verdaulich werden. Sicherlich: Bestimmte strukturelle Änderungen kann nicht die einzelne Schule bewirken; sie sind Sache der allgemeinen Bildungspolitik. Dies gilt aber keineswegs z.B. für die Fülle der Ergebnisse, welche den Unterricht selbst betreffen. Mit ihnen setzen sich Schulen und Lehrkräfte auch selbständig auseinander und leiten ihre Folgerungen daraus ab – oder sie verweigern sich ihnen. Auf beides haben Bildungspolitik und Bildungsadministration nur begrenzt Einfluss. Die einzelne Schule ist insoweit selbst Subjekt ihres Veränderungsprozesses, auch wenn sie im Rahmen der von anderen nach Maßgabe ihrer spezifischen Verantwortung definierten Zielsetzungen und Bedingungen handelt und von Zeit zu Zeit auch auf Unterstützungsleistungen von außen angewiesen ist.

Deshalb tut die Bildungspolitik auch gut daran, die Einbeziehung wesentlicher Akteure in die Entwicklung der von ihr initiierten Projekte der Bildungsforschung und die Formulierung der aus den Ergebnissen abzuleitenden Folgerungen sowie das Nachdenken über die Präsentation der Ergebnisse und die Kommunikation mit den Betroffenen und Interessierten – einschließlich der Medien – von Anfang an zum Teil dieser Projekte zu machen. Die Betroffenen – Schulen, Lehrkräfte, Eltern, Schülerinnen und Schüler – sind nicht über Untersuchungsergebnisse zu belehren. Ihnen ist Hilfe bei dem Bemühen zu geben, sich mit den Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen auf eigene Weise auseinander zu setzen. Die Zeit dafür ist durchaus günstig. In vielen Diskussionen in Schulen kann man zur Zeit die Erfahrung machen, dass die anfängliche Skepsis und Abwehr gegenüber wissenschaftlichen Untersuchungen, insbesondere gegenüber Schulleistungsstudien, inzwischen einer bemerkenswerten Offenheit gegenüber den Ergebnissen derartiger Untersuchungen und den daraus abzuleitenden Folgerungen gewichen ist. Schulen brauchen noch immer Hilfe, die sie betreffenden Ergebnisse einer Untersuchung zu lesen. Aber sie sind – zumal wenn diese selbst Gegenstand der Untersuchung – daran interessiert, diese Hilfe zu bekommen und sie überlegen sich, wie sie ihr Handeln in den aufgedeckten "Problemzonen" verändern können.

Der umfassenden und frühzeitigen Einbeziehung der Betroffenen in Veränderungsprozesse bedarf es vor allem dort, wo diese an tief verwurzelte pädagogische und gesellschaftliche Grundüberzeugungen rühren, etwa die Überzeugung, dass Klassenwiederholungen das beste Mittel seien, schwachen Schülern auf die Sprünge zu helfen, und dass

die Homogenisierung von Lerngruppen die beste Gewähr für das erfolgreiche Lernen aller sei. Es mag viele gute Gründe dafür geben, das überkommene gegliederte Schulwesen durch integrierte Systeme abzulösen. Der Versuch einer Realisierung dieser Konzeption würde sich aber rasch selbst widerlegen, wenn es nicht gelänge, Lehrerinnen und Lehrer, die diese Realisierung zu bewirken hätten, davon zu überzeugen, dass ein solcher Weg erfolgversprechend ist, und sie zu motivieren, diesem Projekt nach Kräften zum Erfolg zu verhelfen.

#### **4. Kooperation von Bildungsforschung und Bildungspolitik: Ein utopisches Projekt?**

Die vorstehenden Ausführungen haben weniger versucht, das Verhältnis von Bildungsforschung und Bildungspolitik systematisch umfassend zu entwickeln, als vielmehr der aus persönlicher Erfahrung gewonnenen Überzeugung Ausdruck gegeben, dass beide für einander wichtige Partner sein können. Wenn die Politik vorankommen will, muss sie sich auch der Hilfe der Wissenschaft bedienen. Eine ähnliche Kooperation hat es bekanntlich bereits einmal in der bildungspolitische Reformphase der späten 60er und der beginnenden 70er Jahre gegeben. Ähnliche Planungs- und Politikmodelle und die Idee eines "social engineering" fanden sich damals in vielen Politikfeldern. Fast überall folgte aber auch die Ernüchterung sehr rasch (Tillmann 1991; Terhart 2001). Ob die Beziehung diesmal glücklicher und dauerhafter sein wird, ist eine schwer zu beantwortende Frage. Die prinzipielle Differenz zwischen den unterschiedlichen Zielen von Wissenschaft und Politik und der damit verbundenen unterschiedlichen Reichweite ihrer Verantwortung bleibt bestehen.

In einer Analyse der Entwicklung in Hamburg hat Ewald Terhart einige allgemeine Kennzeichen der dortigen Situation herausgearbeitet (Terhart 2001). Sie lassen sich als generelle Bedingungen einer erfolgreichen Zusammenarbeit von Wissenschaft formulieren:

1. Von Beginn der Zusammenarbeit an ist ein Gespräch zwischen Wissenschaft, Politik und Administration zu führen, das einen kontinuierlichen wechselseitigen Bezug herstellt: In diesem Gespräch sind die Auftragslagen sowie die Bedingungen und Grenzen der Erfüllbarkeit von Aufträgen zu klären, die von Zeit zu Zeit notwendigen Justierungen im Gang der Untersuchung vorzunehmen und das Verstehen der Ergebnisse im Hinblick auf die daraus zu ziehenden Folgerungen vorzubereiten. Dieses

## Æ

Gespräch bezieht sich auf die Sache selbst und nicht nur auf das gewissermaßen "wertneutrale" Management des Untersuchungsprozesses.

2. Gegenstand der Bearbeitung dürfen nicht überkomplexe Gesamtentwürfe einer künftigen Bildungspolitik, sondern nur überschaubare und damit auch steuerbare Projekte werden: Die Aufgaben sind zu begrenzen, die Probleme genau zu definieren, die Lösungen haben die jeweils spezifischen Bedingungen des Feldes zu berücksichtigen.
3. Die Beteiligten haben sich "grenzenbewusst" zu verhalten: Bildungspolitiker, Schuladministratoren, Bildungspraktiker und Bildungsforscher müssen wissen, dass sie je unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten und Verantwortungsbereiche haben. Die Politik muss sich auf die Reichweite und vor allem auch auf die Grenzen wissenschaftlicher Aussagen im Rahmen der ihnen zugrunde liegenden Konstrukte einlassen. Die Wissenschaft ihrerseits darf nicht Bildungspolitik betreiben wollen. Übergriffe in andere Felder sind zu vermeiden. Jeder hat aber auch seiner Verantwortung gerecht zu werden. Er darf die andere Seite nicht in der Luft hängen lassen. Damit ist eine Spannung angelegt, die die Kooperation nicht einfach macht, ihr aber auch erst Sinn gibt.
4. Alle Beteiligten müssen wissen, dass ihre Arbeit im Licht einer fachspezifischen wie allgemeinen Öffentlichkeit stattfindet: Das Nachdenken über die Form der Präsentation, die Bereitschaft zur Kommunikation mit Betroffenen und Interessierten über die Ergebnisse und die Einbeziehung der wesentlichen Akteure in die Entwicklung und Umsetzung der daraus abzuleitenden Konsequenzen sind von Anfang an Teil des Gesamtprojektes.

Auf diese Weise entsteht ein Handlungsmuster, dessen Ambitionen – um noch einmal Ewald Terhart zu zitieren – bescheidener, aber auch spezifischer sind, bei dem das Verhältnis der Beteiligten dichter, aber abgegrenzter und die Perspektive realistischer ist. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Handlungsmuster auf der Ebene eines einzelnen Bundeslandes oder auf der Ebene einer einzelnen Schule bzw. einer Gruppe von Schulen leichter zu sichern ist als auf der Ebene von 16 Bundesländern in der Kultusministerkonferenz. Hier werden Aufträge an die Wissenschaft häufig formuliert, ohne dass die zwischen den verschiedenen Auftraggebern bestehenden Kontroversen aufge-

deckt oder gar ausgetragen worden sind. Jede Seite ist bedacht, die eigenen politischen Positionen nicht zu gefährden und möglichst noch die Positionen anderer zu widerlegen. Diese Situation ist schwer ganz zu vermeiden, aber man muss bestrebt sein, die darin liegenden Risiken – nicht zuletzt auch für die Wissenschaft selbst – zu begrenzen. Die Wissenschaft darf nicht in die Rolle einer Hilfstruppe der Politik gebracht werden. Eine sorgfältige Klärung der Auftragslage und die Sicherung eines kontinuierlichen Gesprächs sind um so wichtiger, je unsicherer das Ergebnis von Untersuchungen in seinen Konsequenzen für die involvierten politischen Positionen ist. Sind diese Bedingungen nicht zu sichern, sollte man lieber auf die Durchführung eines Projekts verzichten.

Freilich ist zugleich an die Politik der Appell zu richten, die Erkenntnismöglichkeiten der Wissenschaft zu nutzen und sich auf die von der Wissenschaft zu formulierenden Bedingungen der Kooperation einzulassen. Dies heißt auch, dass die Politik ein eigenes Urteil darüber gewinnen muss, zur Identifikation und zur Lösung welcher Probleme Wissenschaft eine Hilfe geben kann. Das Risiko, mit Ergebnissen konfrontiert zu werden, die dazu zwingen können, eigene politische Positionen zu überdenken, ist in Kauf zu nehmen. Dies kann kurzfristig unbequem sein. Langfristig wird es sich auszahlen.

Æ

**Literatur**

- Bell, D. (1975):** Die nachindustrielle Gesellschaft. Übersetzt von Siglinde Summerer und Gerda Kurz. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Fend, H. (2004):** Was stimmt bei deutschen Bildungssystemen nicht? Wege zur Erklärung ihrer Funktionsweise und Wege der Reform. In A. Schavan (Ed.), *Bildung stärkt Menschen*.
- Lange, H. (2001):** Welches Steuerungswissen liefern Schulleistungswissen für Bildungsplanung und Bildungspolitik. In: KMK (Hrsg.): *Empirische Schulleistungsvergleiche – Nutzen, Risiken, Interessen*. Bonn. S. 131 – 145.
- Lange, H. (2003):** Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und faktischen Wirkungsmöglichkeiten. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 47. Beiheft, S. 137 – 155.
- Lange, H. (2004):** Verfall oder Entwicklungsrückstand? Folgerungen aus PISA. Vortragsmanuskript. <http://www.pisa.oecd.org/data.oecd/45/29/34342349.pdf>
- Lehmann, R. H./ Peek, R./Gänsfuß, R./Husfeldt, V. (1997):** Aspekte der Lernausgangslage von Schülerinnen und Schülern der fünften Klassen an Hamburger Schulen. Hamburg: Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung.
- Mintzberg, H.(1983):** *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Terhart, E. (2001):** Bildungsforschung, Bildungsadministration, Bildungswirklichkeit: eine systematische Annäherung. In: Tillmann, K. J. (Hrsg.): *Politikberatung durch Bildungsforschung. Das Beispiel: Schulentwicklung in Hamburg*. Opladen: Leske + Budrich. S. 17 - 32.
- Tillmann, K.J. (1991):** Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik – Erfahrungen aus der jüngsten Reformphase. In: *Zeitschrift fuer Pädagogik* 37/6, S. 955 – 974.
- Weingart, P. (2001):** *Die Stunde der Wahrheit: Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

# Ganztagschulaktivitäten nach PISA 2000 im Land Brandenburg – Ein Beitrag zum Verhältnis von Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik

**Christian Kuhlmann, Kathrin Dederig, Isa Nessel,  
Daniel Kneuper**

1. Einleitung und Problemaufriss
2. Mehr Hoffnung als Wirkungen – zum Verhältnis von Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik
3. Das Projekt MiStel – Erkenntnisinteresse, theoretischer Referenzrahmen und methodisches Design
  - 3.1 *Ausgangspunkt und zentrale Fragestellung*
  - 3.1. *Theoretischer Referenzrahmen*
  - 3.3. *Methodisches Design*
4. Der Fall „Ganztagsschule Brandenburg“
  - 4.1. *Hintergrundinformationen*
  - 4.2. *Bildungspolitische Ausgangslage*
  - 4.3. *Nach der Veröffentlichung der PISA-I-Ergebnisse: Das Bildungsministerium nimmt das Thema Ganztagsschule wieder auf*
  - 4.4. *Nach der Veröffentlichung der PISA-E-Ergebnisse: Die brandenburgischen Ganztagschulaktivitäten konkretisieren sich*
5. Analyse der Ergebnisse

## Æ

**1. Einleitung und Problemaufriss**

PISA 2000 hat in der Bundesrepublik eine gewaltige öffentliche und fachöffentliche Resonanz gefunden (vgl. Tillmann 2005). Ein Blick auf die erziehungswissenschaftlichen Publikationen, die direkt PISA im Buchtitel führen, ist nur ein Ausdruck dieser enormen Aufmerksamkeit. Im Gegensatz zu dieser eindeutig feststellbaren öffentlichen Wirkung von PISA wird die konkrete bildungspolitische Wirksamkeit von PISA von einer Vielzahl bildungspolitischer Akteure in Frage gestellt. So heißt es z. B. auf den Internetseiten der GEW:

„Für die zentralen Probleme des deutschen Schulsystems gibt es auch drei Jahre nach PISA keine allgemein akzeptierten Erklärungen, geschweige denn gemeinsame Konzepte, um sie zu bearbeiten.“ (GEW 2004)

Ein solches Ungleichgewicht zwischen öffentlicher Resonanz und bildungspolitischer Wirkung widerspricht der Zielrichtung von PISA. In ihr war nicht primär eine massenmediale Diskussion über die Qualität des Schulwesens intendiert, sondern vielmehr eine Verbesserung bildungspolitischer Entscheidungen (vgl. Fuchs 2003). So heißt es in der offiziellen PISA-Programmatik:

„Das Hauptziel der Entwicklung und Durchführung dieser groß angelegten Untersuchung ist die Gewinnung von empirisch gesicherten Informationen, die als Grundlage von schulpolitischen Entscheidungen dienen können“ (OECD-PISA 2000, S. 9).

In die gleiche Richtung argumentiert die Kultusministerkonferenz in ihren Konstanzer Beschlüssen (1997), wenn sie von „systemrelevantem Steuerungswissen“ spricht, das durch die von ihr in Auftrag gegebenen Leistungsvergleichsstudien erzeugt werden soll (vgl. Stryck 2000, S. 120). Und auch die an den internationalen Studien beteiligten Wissenschaftler heben diesen Aspekt hervor: So sprechen Bos/Postlethwaite (2000) davon, dass eine „Generierung von Steuerungswissen zur Bildungsplanung“ (S. 375) angestrebt werde.

Vereinfacht ausgedrückt sollen die Ergebnisse von PISA 2000 von bildungspolitischen Akteuren benutzt werden, um auf das Schulsystem bezogene Entscheidungen besser und informierter treffen zu können. An dem Treffen solcher bildungspolitischer Entscheidungen sind in Deutschland verschiedene Akteure beteiligt: Parteien, Lan-

desminister, Schulministerien und ihre Mitarbeiter, die Kultusministerkonferenz etc. (vgl. Cortina u.a. 2003).

Ein solches Konzept muss vor dem Hintergrund der bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Verhältnis von Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik überraschen; denn Modelle, die davon ausgehen, dass man eine wissenschaftsfundierte Politik in dem Sinne betreiben kann, dass politische Entscheidungen unmittelbar an wissenschaftlichen Untersuchungen anknüpfen können, gelten inzwischen sowohl theoretisch als auch empirisch als höchst fraglich (vgl. Habermas 1968, Wewer 2003). Die Frage nach den tatsächlichen bildungspolitischen Verwendungsformen erscheint vielmehr deutlich komplizierter und vielleicht auch ernüchternder als dies die PISA-Konzeption unterstellt.

In vorliegendem Aufsatz sollen erste explorative Erkenntnisse zu der Frage präsentiert werden, wie die Ergebnisse von PISA 2000 bildungspolitisch verwendet worden sind. Diese Ergebnisse stammen aus einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanzierten Projekt, das sich mit dem Zusammenhang zwischen Leistungsvergleichsstudien und ministerieller Steuerung beschäftigt.<sup>5</sup> Das Projekt nimmt dabei vor allem einen bildungspolitischen Akteur in den Blick, nämlich die Schulministerien der Länder. Bei insgesamt vier solcher Ministerien wird untersucht, in wie weit und in welcher Form sie mit der PISA-Studie umgehen. Diese vier Fallstudien wurden auf bestimmte inhaltliche Felder begrenzt, von denen eines das Feld der Ganztagschule ist. In diesem Aufsatz steht die ministerielle Verwendung von PISA-2000 auf dem Gebiet der Ganztagschule im Mittelpunkt. Dabei konzentrieren wir uns auf ein Bundesland: auf Brandenburg. Die empirischen Erkenntnisse unterstreichen – wie im Folgenden gezeigt werden soll – die im bisherigen erziehungswissenschaftlichen Diskurs vorzufindende These, dass die bildungspolitische Verwendung von PISA nicht so linear verläuft wie in der PISA-Konzeption angenommen, sondern dass diese Verwendung eher indirekte Formen annimmt.

Zur empirischen Fundierung dieser These ist dem Aufsatz folgende Gliederung zu Grunde gelegt: Zunächst erfolgt – über einen skizzenhaften Einblick in den erziehungswissenschaftlichen Diskurs zum

---

<sup>5</sup> Im Projekt „Ministerielle Steuerung und Leistungsvergleichsstudien“ (MiSteL) arbeiten Kathrin Dederig, Isa Nessel, Daniel Kneuper, Christian Kuhlmann und Klaus-Jürgen Tillmann (Leitung).

## Æ

Verhältnis von Bildungsforschung und Erziehungswissenschaft – eine knappe Begründung der eben beschriebenen These. Hieran anschließend wird das Projekt „MiStel“ kurz vorgestellt, um dann den theoretischen Referenzrahmen soweit zu beschreiben, wie es für das Verständnis der Ergebnisse notwendig ist. In Kapitel 3 wird das methodische Design des Projekts beschrieben, bevor in Kapitel 4 die Ergebnisdarstellung erfolgt. Ein Gesamtfazit folgt in Kapitel 5.

## **2. Mehr Hoffnungen als Wirkungen – zum Verhältnis von Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik**

Das Verhältnis zwischen Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik hat die Disziplin insbesondere in der Reformphase der 1970er Jahre beschäftigt (vgl. Tillmann 1995; Drerup 1987). Ein zentrales Kennzeichen dieser Phase war dabei ein eher technokratisches Verständnis dieses Verhältnisses: Erziehungswissenschaftliche Erkenntnisse – so das Verständnis – sollen unmittelbar zu einer Verbesserung der Bildungspolitik beitragen. Retrospektive Analysen zu dieser Phase und Analysen zum Verhältnis von Politik und Erziehungswissenschaft konnten diese Hoffnungen nicht bestätigen (vgl. u. a. Drerup 1989; Beck/Lau 1983; Zedler 1989). Im Ergebnis – so stellt Drerup fest – findet zwar Verwendung statt, Einfluss auf bildungspolitische Entscheidungen jedoch kaum (vgl. Drerup 1989). Tillmann resümiert in eine ähnliche Richtung: Die Wirkung erziehungswissenschaftlicher Ergebnisse kann als „diffus“ bezeichnet werden, wobei es an Forschungsbefunden mangelt, die diese Diffusität weiter spezifizieren (vgl. Tillmann 1995). Diese Einschätzung teilt auch Weiss (1979), der idealtypisch sieben Verwendungsmodelle unterscheidet. Seiner Meinung nach sprechen die damals vorliegenden empirischen Ergebnisse vor allem für den Verwendungstyp 6. In diesem Typus übernehmen Forschungsergebnisse die Funktion einer schrittweisen Sensitivierung und Erhellung. Dieser Prozess verläuft dabei eher diffundierend, durchsickernd und indirekt und findet auf diesem Weg einen Zugang zu Meinungsbildern und bildungspolitischen Entscheidungen. Diese eher skeptische Sicht auf die Einflussmöglichkeiten von erziehungswissenschaftlichen Erkenntnissen auf Bildungspolitik wird durch neuere Analysen bestätigt (vgl. Fuchs 2003; Frommelt 2003).

Die bisherige erziehungswissenschaftliche Forschung lässt also große Zweifel zu, ob der intendierte Einfluss der PISA-Ergebnisse auf bildungspolitische Entscheidungen tatsächlich so eintreten wird. Dies gilt

um so mehr, weil man annehmen darf, dass die Steuerungswirkung auch von der Art des Wissens abhängig ist, welche in PISA zur Verfügung gestellt wird. Vielmehr ist zu erwarten, dass bildungspolitische Akteure in sehr unterschiedlicher Weise mit diesen Ergebnissen umgehen werden, dieser Umgang aber vielschichtige und insbesondere nicht gradlinige Formen annehmen wird (vgl. Kötter 1988). Dieser These wird in den hier vorzustellenden Teilergebnisse der Projekts „MiSteL“ nachgegangen, indem ein explorativer Einblick in konkretes ministerielles Verwendungshandeln gegeben wird.

### **3. Das Projekt MiSteL – Erkenntnisinteresse, theoretischer Referenzrahmen und methodisches Design**

#### *3.1. Ausgangspunkt und zentrale Fragestellung*

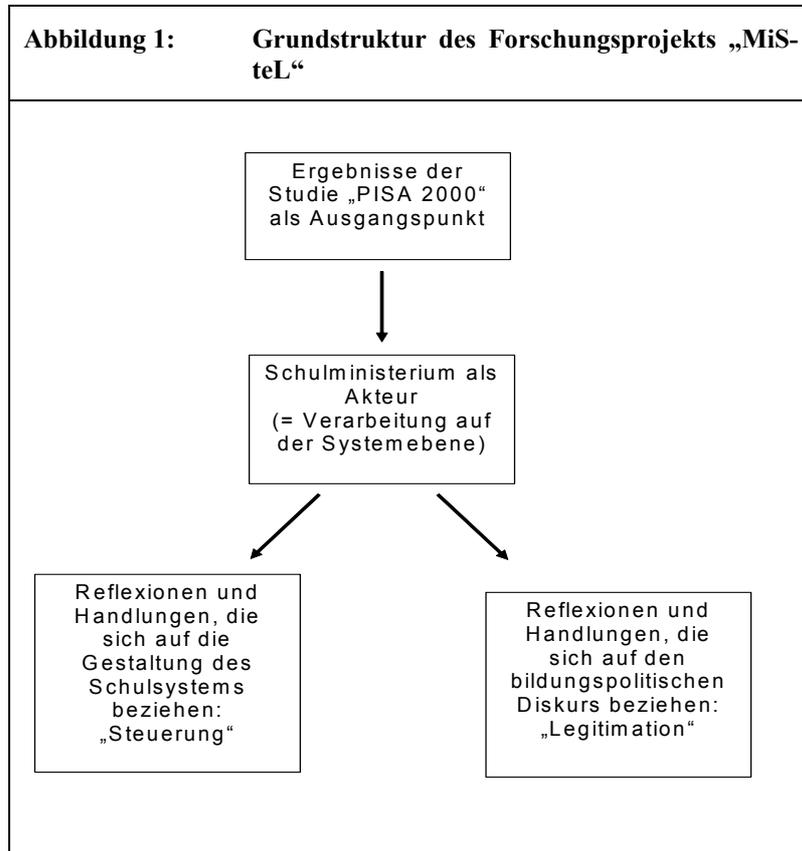
Das Forschungsprojekt „MiSteL“ greift in systematischer Absicht die Frage auf, in welcher Weise Schulministerien der Bundesländer die Ergebnisse der internationalen Leistungsvergleichsstudien (hier: PISA-2000) rezipieren und in welcher Weise sie darauf handelnd reagieren. Realisiert wurde dazu eine explorative Studie, die erste Einsichten in den Umgang mit Leistungsvergleichsstudien auf der Systemebene liefern soll. Diese Fragestellung weist zwei verschiedene – aber sich ergänzende – theoretische Bezüge auf: Leistungsvergleichsstudien beanspruchen „Steuerungswissen“ für die zentrale Ebene des Systems (das Ministerium) zu liefern, damit diese im Sinne eines Qualitätsmanagements für pädagogische Verbesserungen im Schulsystem sorgen kann. Ungeklärt ist bisher aber, ob und wie dieser Anspruch eingelöst wird: Wie rezipiert ein Ministerium die Ergebnisse der PISA-Studie, welche Handlungsnotwendigkeiten sieht es, welche Instrumente der Steuerung werden genutzt? Die Studie soll hierzu erste Ergebnisse liefern, die in die Theoriediskussion über Steuerbarkeit und Steuerungsinstrumente des Schulsystems einzubringen sind.

Die Ergebnisse der Leistungsvergleichsstudien spielen nicht nur innerhalb des Schulsystems eine Rolle. Vielmehr hat sich gerade bei den PISA-Ergebnissen gezeigt, dass durch sie eine umfassende öffentliche Debatte ausgelöst wurde, in der die Schulministerien der Länder unter erheblichen politischen Legitimationsdruck geraten sind. Wie Ministerien dabei öffentlich agieren, wie sie mit den Ergebnissen der Studien umgehen, welche erklärenden Argumente sie ins Feld führen, welche Maßnahmen schließlich angekündigt werden, soll rekonstruiert werden. Dabei soll auch geklärt werden, in welchem Verhältnis ministe-

Æ

rielle Aktivitäten zur Problemlösung („Steuerung“) zu denen zur politischen Akzeptanzbeschaffung („Legitimation“) stehen. Damit wird zum einen ein empirischer Beitrag zur politischen Bedeutung von PISA vorgelegt; zugleich sollen die Ergebnisse eingeführt werden in die Theoriediskussion zum Verhältnis von Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik.

Das Grundkonzept des so skizzierten Forschungsprojekts lässt sich wie folgt darstellen:



### 3.2. Theoretischer Referenzrahmen

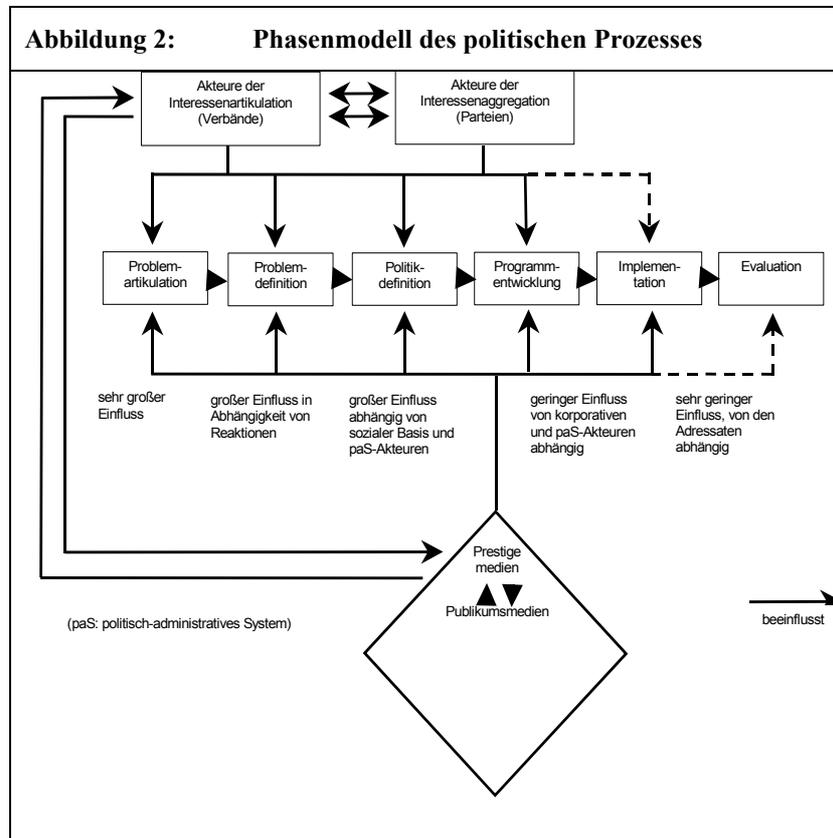
Die explorative Erforschung ministerieller Prozesse im Zuge von PISA-2000 stand vor dem Problem, derartige Prozesse empirisch beobachtbar bzw. beschreibbar zu machen. Als Beobachtungsfolie wurde auf das in der Politikwissenschaft entwickelte Modell des Policy-Cycle zurückgegriffen (vgl. May/Wildavsky 1978; Weimer/Vining 1999). Mit diesem Modell konnte die Vielzahl der Einzelinformationen aus den verschiedenen Datenquellen (vgl. 3.3.) in eine systematische Struktur gebracht werden, um auf diese Weise bildungspolitische Prozesse sichtbar zu machen. Das Modell des Policy-Cycle beschreibt in idealtypischer Weise politische Steuerungsprozesse in chronologisch hintereinander geschalteten Phasen. In der politikwissenschaftlichen Literatur finden sich mehrere Versionen des Modells, die sich aber in der Grundstruktur gleichen (vgl. Jann/Wegrich 2003). Hier soll der Policy-Cycle in Anlehnung an Jarren/Donges (2002) beschrieben werden. Die erste Phase ist die der **Problemwahrnehmung bzw. Problemartikulation** (1), in der einzelne oder auch organisierte Gruppen Probleme formulieren können, die sie bearbeitet sehen möchten. Ob diese kommunizierten Probleme als politisch relevant angesehen werden, ist zu diesem Zeitpunkt noch offen. In der Phase 2 – der **Problemdefinition** – geht es dann darum, zu einer Konkretisierung und Definition des Problems zu kommen und es damit als politisch relevant durchzusetzen. Aus diesem Grund wird in dieser Phase insbesondere nach den sachlichen und sozialen Begründungen für das Problem gefragt. In Phase 3 – der Phase der **Politikdefinition** – geht es darum, das Problem so zu strukturieren, dass es als politisches begriffen und behandelt werden kann. Die Erarbeitung konkreter Steuerungsmaßnahmen vollzieht sich dann in der Phase 4 – der **Programmentwicklung**. Solche Programme finden ihren Ausdruck in Verordnungen, Gesetzen, Förderrichtlinien etc. Ihre Formulierung vollzieht sich sowohl in den Ministerien als auch in den Fraktionen und Ausschüssen des Parlaments. Die Umsetzung der Programmentwicklung findet dann in der Phase der **Politikimplementa-tion** (5) statt. In dieser Phase kann es gegenüber den Programmen, die in der vorherigen Phase verabschiedet wurden, zu erheblichen Abweichungen kommen (vgl. Pressman/Wildavsky 1973). Abgeschlossen wird der Policy-Cycle durch die Phase der **Politikevalua-tion** (6), in der es um die Überprüfung der outcomes und der impacts geht, also der beobachtbaren intendierten und nicht intendierten Auswirkungen der Maßnahmen.

## Æ

Beim gesamten Policy-Cycle muss beachtet werden, dass er nicht nur von politischen Akteuren (Regierung, Oppositionen, Parteien) beeinflusst wird, sondern dass auch gesellschaftliche Gruppen (z. B. Verbände, Medien) an verschiedenen Stellen des Cycle über die Artikulation ihrer Interessen einen Einfluss haben können. Abbildung 2 zeigt am Beispiel der Medien, dass diese Einflussmöglichkeiten von Phase zu Phase variieren können.

Man kann hier einwenden, dass dieses Modell ein eher reduktionistisches Politikverständnis widerspiegelt. So ist die im Cycle idealtypisch angenommene Linearität und Kausalität von bildungspolitischen Prozessen mit einer Vielzahl von empirischen Erfahrungen eher nicht vereinbar. So gibt es z. B. bildungspolitische Aktivitäten der Programmplanung auf einem Themengebiet, obwohl keine Aktivitäten im Bereich der Problemdefinitionen vorhanden waren. Oder beide Phasen drehen sich im Sinne des Ansatzes von March/Olsen um: Nicht Probleme suchen nach Lösungen, sondern Lösungen suchen nach dazu passenden Problemen (vgl. March/Olsen 1976). Im Kontext des Projekts dient der Kreislauf in erster Linie dazu, den ministeriellen Handlungsprozess in bestimmte Handlungssegmente zu unterteilen. Diese Unterteilung dient dann dazu, die Verwendung von PISA-Ergebnissen in den verschiedenen Handlungssegmenten beschreiben zu können. Dieser bildungspolitische Prozess richtet sich – so die theoretische Annahme des Projekts – nicht nur an der Steuerung des Schulsystems, sondern auch der Herstellung politischer Legitimation in der Öffentlichkeit aus. Steuerung wird dabei als gezielte Intervention staatlicher Politik in die Strukturen, Prozesse und Inhalte von Bildungssystemen verstanden (vgl. von Recum 2003, S. 105). Diese ist dabei nicht nur als Top-Down-Steuerung möglich – wie sie im idealtypischen Bürokratieansatz nach Weber angenommen wird (vgl. Weber 1922); vielmehr sind auch indirektere Steuerungshandlungen zu erwarten, die sich in der Form von Netzwerken und kontextuellen Steuerungsaktivitäten ausdrücken (vgl. z. B. Dederling/Kneuper/Tillmann 2003). Je nachdem, welche Steuerungsstrategien eingesetzt werden, dürfte sich auch – so die Annahme – die Verwendung von PISA-Ergebnissen unterscheiden. Die Herstellung politischer Legitimation wird als der Prozess verstanden, in dem bildungspolitische Maßnahmen Anerkennung erlangen können. Diese Anerkennung ist zentraler Bestandteil pluraler Demokratien (vgl. Gerhards 1993). Die Politikberichterstattung der Medien ist dabei ein gesellschaftlicher Raum, in dem über die Anerkennung verhandelt wird. Mit Kriesi (2001) kann man auch von

einer öffentlichen Arena sprechen, in der die agierenden Akteure wie z.B. Presse, Radio etc. einen hohen Einfluss auf die Meinungsbildung der Bevölkerung entfalten und somit über die Zukunft der politisch Agierenden mitentscheiden (vgl. auch Jarren 1996). Diese Mediatisierung der Politik führt dazu, dass bildungspolitische Entscheidungen nicht nur sachlich begründet werden müssen, sondern sie müssen in der medialen Öffentlichkeit auch auf Anerkennung stoßen (vgl. Schulz 1997).



Æ

## 3.3. Methodisches Design

Um herauszufinden, welche Art von ministerieller Verwendung die PISA-Studie 2000 findet, wurde der Forschungsansatz der qualitativen Fallstudie gewählt (vgl. Lamnek 1993; Hildenbrand 1995). Insgesamt wurde für vier Fälle über den Zeitraum vom 01.08.2001 bis zum 31.12.2002 die ministerielle Verwendung von PISA-2000 unter den angegebenen theoretischen Perspektiven nachgezeichnet (vgl.). Die vier Fälle sind in der nachstehenden Tabelle abgebildet:

Æ

<b>Tabelle 1 :                    Auswahl der Fälle</b>		
	<b>eher bessere Ergebnisse bei PISA-E</b>	<b>eher schlechtere Ergebnisse bei PISA-E</b>
<b>alte Bundesländer</b>	Rheinland-Pfalz	Bremen
<b>neue Bundesländer</b>	Thüringen	Brandenburg

Æ

Um die angestrebte Rekonstruktion vorzunehmen, wurde auf verschiedene Datenquellen zurückgegriffen:

1. Zur Rekonstruktion ministerieller Handlungen wurde erstens auf interne und öffentliche Dokumente der vier Schulministerien zurückgegriffen. Zu den öffentlichen Dokumenten zählten u.a. Ministerreden, Pressemitteilungen, Parlamentsprotokollen, Maßnahmenkataloge, Gesetze, Erlasse etc.. Interne Dokumente waren u.a. Sitzungsprotokolle, Briefe an nachgeordnete Behörden, Vermerke etc. Darüber hinaus wurden zweitens leitfadengestützte Interviews mit den für den Umgang mit PISA verantwortlichen Ministerialbeamten durchgeführt. Diese Daten ergänzten die formale Perspektive, wie sie sich in schriftlichen Dokumenten niederschlägt. Da allerdings davon auszugehen ist, dass ministerielle Aussagen ebenfalls nicht frei von dem oben beschriebenen Dauerbedürfnis nach politischer Legitimation sind, wurden zur Validierung zusätzliche Interviews mit einem landeskundigen Wissenschaftler und einem Verbandsvorsitzenden durchgeführt.

2. Zur Rekonstruktion der Gewinnung und des Verlustes öffentlicher Anerkennung ministerieller Handlungen im Zuge der PISA-Studie wurde der landesspezifische Pressediskurs durch eine Analyse der Berichterstattung der beiden jeweils auflagestärksten Tageszeitungen pro Bundesland nachgezeichnet.

Die fallbezogenen Rekonstruktionen – sowohl der ministeriellen Handlungen als auch der medialen Arena – wurden für ausgewählte Themen vorgenommen. Folgende Argumente sprechen für eine solche Vorgehensweise: Erstens war das Material so umfassend und vielschichtig, dass ein selektiver Zugriff notwendig wurde. Insgesamt umfassten die zur Analyse stehenden Texte 96.500.000 Zeichen, das entspricht ca. 35.000-40.000 DIN-A4-Seiten.<sup>6</sup> Zweitens schien es – nach Sichtung der Materialien – schwierig, die Verwendung von PISA unabhängig von konkreten Themen zu untersuchen. Bei der Wahl der Themen wurde sowohl induktiv als auch deduktiv vorgegangen. Insgesamt wurden vier Themen ausgewählt: Ganztagschule, Standards und Leistungsvergleiche, Förderung im Elementar- und Primarbereich sowie die Schulstrukturfrage.

Für den hier zu rekonstruierenden Fall „Ganztagschule Brandenburg“ lässt sich die Datenlage zunächst quantitativ abbilden, indem die Zahlen der vorhandenen Presseartikel und der ministeriellen Dokumente angegeben werden. Da abschließend der Vergleich des Falls Brandenburgs mit dem Fall „Ganztagschule Rheinland-Pfalz“ erfolgen soll, wird die Datenlage für Rheinland-Pfalz mit in die Darstellung aufgenommen.

*Æ*

*Æ*

*Æ*

*Æ*

*Æ*

---

<sup>6</sup> Ausführliche Informationen zum Umgang mit diesen Datenmengen finden sich in Kneuper/Nessel 2006.

Æ

<b>Tabelle 2: Zahl der Presseartikel und Dokumente zum Thema Ganztagschule in den Bundesländern Brandenburg und Rheinland-Pfalz</b>								
Dokumententyp	Zahl der Dokumente							
	vor PISA-I (01.08.01-03.12.01)		nach PISA-I (04.12.01-26.06.02)		nach PISA-E (27.06.02-31.12.02)		gesamt	
	BB	RP	BB	RP	BB	RP	BB	RP
Presseartikel	5	11	59	39	28	36	92	86
Texte aus dem Ministerium	0	0	8	2	5	2	13	4
Parlamentarische Texte	5	2	12	9	7	6	24	17
Sonstige Dokumente	0	0	0	0	1	0	1	0

Æ

Die Presseartikel stammen für die Analyse in Brandenburg aus den beiden auflagenstärksten Tageszeitungen des Landes „Märkische Allgemeine Zeitung“ und „Lausitzer Rundschau“. Insgesamt lagen aus diesen beiden Zeitungen 642 Artikel vor, die sich in diesem Zeitraum mit PISA und den Folgen befassen, 92 von ihnen beschäftigten sich mit dem Thema Ganztagschule.

Neben einer Analyse dieser Dokumente wurden in Brandenburg verschiedene Interviews durchgeführt. Im Ministerium selbst wurden zwei der zuständigen Beamten befragt. Darüber hinaus wurden zwei landeskundige Erziehungswissenschaftler sowie der Vorsitzende eines brandenburgischen Lehrerverbands interviewt.

Die Auswertung der Materialien bediente sich dabei einem im Kern hermeneutischen Verfahren, das unter Einbezug des Kontextwissens (Bildungspolitik in einem Bundesland) und bei interpretativer Verknüpfung der in den Texten enthaltenen Informationen eine bestimmte

Struktur aus dem Material herausfilterte (Mayring 1990, S. 76). Ein solch qualitatives Vorgehen ist stark subjektgebunden, so dass ein Verfahren der kommunikativen Validierung unverzichtbar war (vgl. ebd., S.97). Dieses wurde durch Austausch zwischen den Projektmitarbeiter/innen und der Diskussion von Zwischenergebnissen in den Ministerien realisiert.

Æ

#### **4. Der Fall „Ganztagschule Brandenburg“**

Im Folgenden erfolgt eine qualitative Rekonstruktion der ministeriellen Ganztagsschulaktivitäten im Zuge von PISA-2000. Diese Rekonstruktion wird ergänzt durch die Ergebnisse der Presseanalyse, die insbesondere der Frage nachgeht, inwieweit ministerielle Ganztagsschulaktivitäten im Kontext von PISA-2000 zu möglichen Legitimationsgewinnen bzw. Legitimationsverlusten führten. Die Darstellung folgt dabei dem nachstehenden Aufbau: Zunächst werden knappe Informationen zum Thema Ganztagschule vorausgeschaltet, die für das weitere Verständnis von Bedeutung sind (4.1.). Daran schließt sich eine Skizzierung der Ausgangslage in Brandenburg vor Beginn des hier zu untersuchenden Zeitraums an (4.2.) Dieser Beschreibung folgt die Darstellung des aktuellen Standes der Ganztagschulentwicklung in Brandenburg (2005), um die dann zu beschreibenden Aktivitäten angemessen einordnen zu können. In 4.3. werden die Ergebnisse des Projekts für die Phase zwischen der Veröffentlichung der PISA-I und der Veröffentlichung der PISA-E-Ergebnisse dargestellt, in 4.4. folgt dann die Präsentation der Ergebnisse von PISA-E bis zum 31.12.2002.

##### *4.1. Hintergrundinformationen*

Ganztagschulen können in mehreren Varianten betrieben werden, wobei die KMK (2005) drei solcher Varianten unterscheidet:

In der voll gebundenen Form sind alle Schüler/innen verpflichtet, an mindestens drei Wochentagen für jeweils mindestens sieben Zeitstunden an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen.

In der teilweise gebundenen Form verpflichtet sich ein Teil der Schüler/innen, an mindestens drei Wochentagen für jeweils mindestens sieben Zeitstunden an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen.

## Æ

In der offenen Form ist ein Aufenthalt verbunden mit einem Bildungs- und Betreuungsangebot in der Schule an mindestens drei Wochentagen von täglich mindestens sieben Zeitstunden für die Schüler/innen möglich. Die Teilnahme an den ganztägigen Angeboten ist jeweils durch die Schüler oder deren Erziehungsberechtigte für mindestens ein Schuljahr verbindlich zu erklären.

Ganztagschulen können in allen Schulformen betrieben werden. Für den Primarbereich muss dabei beachtet werden, dass manche Bundesländer auch Kooperationsmodelle mit Horten unter den Begriff der Ganztagschule fassen. Gerade in den ostdeutschen Bundesländern kann dies zu sehr hohen Versorgungsquoten führen, obwohl diese Länder von der Gesetzeslage her keine Ganztagschulen vorsehen, z.B. (Thüringen vgl. Höhmann 2004).

In Deutschland ist die Ganztagschuldebatte im Zuge der PISA-Studie zu einem bildungspolitischen Topthema avanciert (vgl. Tillmann 2004). Dies zeigt sich u.a. an den Bestrebungen des Bundes, über ein Investitionsprogramm die Ganztagschulentwicklung in Deutschland zu forcieren. Die Ankündigung dieses Programms der Bundesregierung erfolgte am 25.06.2002 und fällt genau in unseren Untersuchungszeitraum. Es ist davon auszugehen, dass diese Ankündigung auch Auswirkungen auf den ministeriellen Umgang mit diesem Thema in Brandenburg hatte (vgl. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft 2002). Das Programm der Bundesregierung stellt den Ländern insgesamt ein Finanzvolumen von 4 Milliarden Euro über den Zeitraum 2003 – 2007 zur Verfügung.

### *4.2. Bildungspolitische Ausgangslage*

Vor der Veröffentlichung der PISA-I-2000-Ergebnisse regiert in Brandenburg eine „Große Koalition“ unter der Leitung von Ministerpräsident Manfred Stolpe (SPD). Das Bildungsministerium wird ebenfalls von der SPD geführt; der damalige Amtsinhaber ist Steffen Reiche. Dieses Ministerium umfasst vier Abteilungen, von denen für den Umgang mit den PISA-Daten vor allem die Abteilung 3 „Schulaufsicht, Qualitätsentwicklung, Lehrerbildung, Weiterbildung“ zuständig ist. Diese Abteilung 3 untergliedert sich in sechs Referate (vgl. <http://www.mbjs.brandenburg.de/sixcms/media.php/1224/mbjs.pdf>).

Vor der Veröffentlichung der PISA-I-Ergebnisse (Dezember 2001) dominiert im Land Brandenburg vor allem ein bildungspolitisches

Thema: Der für ostdeutsche Bundesländer typische Rückgang der Schülerzahlen produziert eine Diskussion im Sekundarschul-System. Darüber hinaus liegen im brandenburgischen Schulministerium erste Erfahrungen mit Leistungsvergleichsstudien vor: So wurde 1999 – in Konsequenz zu TIMSS - die landesspezifische Vergleichsstudie „QuaSUM“ (Qualitätsuntersuchung an Schulen zum Unterricht in Mathematik) durchgeführt (vgl. u.a. Peek 2004). Die Ergebnisse führten in Brandenburg dazu, insbesondere solche bildungspolitischen Maßnahmen zu forcieren, die stark mit Verfahren der externen Leistungsüberprüfung arbeiten.

Das bildungspolitische Handlungsfeld Ganztagschule stellt für das brandenburgische Bildungsministerium kein Neuland dar: 1992 wurden erste Ganztagschulen in der gebundenen Form eingeführt. 1998 wurde dann durch die Einführung der „Qualitätsmerkmale für die Ganztagschulen in Brandenburg“ die Entwicklung auf diesem Feld weiter vorangetrieben (vgl. <http://www.ganztagsschulverband.de/DownloadLandesverbaende/QualitaetsmerkmaleBranden.pdf>). Weitere Aktivitäten lassen sich bis ein halbes Jahr vor der Veröffentlichung der PISA-I- Ergebnisse nicht feststellen. In der folgenden Tabelle ist die Ganztagschulentwicklung für Brandenburg von vor dem Zeitpunkt vor PISA-I-2000 bis zum Schuljahr 2005/2006 für den Sekundarbereich I dargestellt. Dabei sind die Förderschulen ausgenommen:

Tabelle 3: Ganztagschulentwicklung im Land Brandenburg in der Sek. I (von 2001-2005/2006)

	Vor 2001	2004/05*	2005/06*
Schulen der SEK I mit Ganztagsangeboten (insgesamt)	65	71	94
Ganztagschulen (teilgebunden bzw. vollgebunden)	65	64	70
Ganztagsangebote in offener Form	0	7	24

Quelle: Ministerium für Bildung, Jugend und Sport in Brandenburg (2006)

## Æ

Man sieht an der Tabelle sehr deutlich, dass nach PISA-I ein Ausbau des Ganztagsschulangebots in Brandenburg im Sek. I Bereich stattgefunden hat. Es fällt auf, dass diese Erweiterung sich fast ausschließlich auf die offene Form der Ganztagschule bezieht. Für die Entwicklung im Primarbereich gibt die folgende Tabelle Auskunft. Dabei muss bedacht werden, dass es in Brandenburg vor PISA-I im Primarbereich aufgrund einer flächendeckenden Hortstruktur kein Ganztagsangebot gab. Im Jahr 2000 nahmen dabei 38,2 Prozent der Kinder im Grundschulalter das Hortangebot in Anspruch (vgl. Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg 2003, S.28). Die Tabelle spiegelt darum den aktuellen Stand für die Jahre 2004/2005 und 2005/2006 wieder:

Tabelle 4: Ganztagschulentwicklung im Land Brandenburg im Primarbereich (von 2004/2005-2005/2006)<sup>7</sup>

	Vor 2001	2004/05	2005/06
Grundschulen mit offenen Ganztagsangeboten	0	36	(+42) = 78

Quelle: Ministerium für Bildung, Jugend und Sport in Brandenburg (2006)

Die Tabelle zeigt erstens, dass es seit PISA zu einer sukzessiven Ausweitung der Ganztagsangebote im Primarbereich gekommen ist. Zweitens findet diese Ausweitung im Modell der offenen Form statt. Wie es zu diesen Entwicklungen im Primarbereich und im Sek. I Bereich kam, wird nun im folgenden nachgezeichnet.

<sup>7</sup> Nicht berücksichtigt in dieser Statistik ist das Modell VHG+Hort+Kooperationspartner.

#### *4.3. Nach der Veröffentlichung der PISA-I-Ergebnisse: Das Bildungsministerium nimmt das Thema Ganztagschule wieder auf*

Etwas zeitlich mit der Veröffentlichung der PISA-I-Ergebnisse am 4. 12.2001 legt die KMK am 5./6.12.2001 einen Katalog mit sieben Handlungsfeldern vor – eines davon ist der weitere Ausbau der ganztägigen Bildung und Betreuung.<sup>8</sup> Damit steht das Thema „Ganztagschule“ bundesweit auf der Tagesordnung der PISA-Diskussion. Im folgenden kann gezeigt werden, dass es parallel dazu in Brandenburg von einem öffentlichen Nicht-Thema (5 Zeitungsartikel in 5 Monaten) zu einem Hauptthema (59 Zeitungsartikel in 7,5 Monaten) avancierte. Daran hatte der brandenburgische Bildungsminister Reiche einen erheblichen Anteil:

Kurz nach dem Erscheinen der PISA-Ergebnisse verkündet er in einer Pressemitteilung vom 10.12.2001, dass er eine Weiterentwicklung der brandenburgischen Ganztagschulen anstrebe (vgl. Pressemitteilung vom 10.12.2001). Gleichzeitig zeigten die PISA-Ergebnisse - so Reiche weiter - und die in diesem Zusammenhang intensivierte Ganztagschuldiskussion, dass Brandenburg mit seinem bereits vorhandenen Bestand an Ganztagschulen schon länger auf dem richtigem Weg sei. Insgesamt schätzt der Bildungsminister die brandenburgische Entwicklung auf diesem Feld – im Vergleich zu der anderer Bundesländer – als sehr weit vorangeschritten ein. Die Ankündigung, dass das brandenburgische Bildungsministerium die Ganztagsschulthematik weiter forcieren wolle, wird auch in einer weiteren – zwei Monate später erscheinenden – Pressemitteilung bestätigt (vgl. Pressemitteilung vom 10.02.2002). Darin wird eine Diskussionsveranstaltung angekündigt, auf der Bildungsminister Reiche mit Lehrern und Eltern über die bildungspolitischen Konsequenzen aus PISA sprechen wolle, wobei die Ganztagschule eine wichtige Thematik sein werde. In der Folgezeit - bis zum Erscheinen der PISA-E-Ergebnisse – wird im Bildungsministerium nicht nur über das Thema Ganztagschule gesprochen, sondern es werden erste Maßnahmenkonzepte erkennbar: Dazu gehört u.a. die Beschäftigung mit Fragen, wie man durch Selbstevaluation die bestehende Ganztagschulpraxis verbessern kann und wie man die Ausweitung von Ganztagschulen betreiben kann (vgl. u.a. ID 668,

---

<sup>8</sup> Handlungsfeld 7 dieses Kataloges empfiehlt den Ausbau schulischer und außerschulischer Ganztagsangebote.

## Æ

04.03.2002<sup>9</sup>). Diese inhaltlichen Arbeiten sind in der PISA-AG angesiedelt, einer hausinternen abteilungsübergreifenden Arbeitsgruppe, die sich mit der Auswertung der PISA-Studie beschäftigt. Diese Vorarbeiten münden in der Zeit vor PISA-E noch nicht in ein vollständiges und fertiges Konzept; erkennbar werden zu diesem Zeitpunkt aber die Ziele der Bemühungen: Ganztagschulen sollen der Ausweitung von Bildungs- und Fördermöglichkeiten, vor allem für Schüler/innen mit Bildungsdefiziten und besonderen Begabungen dienen. Um die inhaltlichen Arbeiten voranzutreiben, setzt das Bildungsministerium Anfang Mai 2002 eine spezielle Arbeitsgruppe zum Thema Ganztagschule ein (vgl. ID 650, 30.04.2002).

Die ministeriellen Ganztagsschulbestrebungen in der zeitlichen Nachfolge zu PISA-I beschränken sich aber nicht auf hausinterne Aktivitäten, sondern finden sich auch in der parlamentarischen Auseinandersetzung wieder. In einer Plenarsitzung des Landtags zu den bildungspolitischen Konsequenzen zu PISA-I am 24.01.2002 vertreten mehrere SPD-Politiker die Position, dass die Ausweitung von Ganztagschulen eine richtige Antwort auf PISA-I sei (vgl. Plenarprotokoll vom 24.01.2002). Diese Einschätzung, die sich auf alle Schulformen bezieht, wird argumentativ in eine enge Verbindung mit den Ganztagschulsystemen der bei PISA erfolgreichen Staaten gebracht. Bildungsminister Reiche führt diese Debatte an. Dabei fällt auf, dass die Mitglieder der SPD-Fraktion in dieser Sitzung konzeptionelle Vorschläge zum Thema Ganztagschule vertreten, die innerhalb des Ministeriums zu diesem Zeitpunkt noch nicht soweit formuliert zu sein scheinen. Die PDS unterstützt diese SPD-Forderung, fordert dabei allerdings, dass mit dem Ganztagschulvorhaben nicht nur quantitative Ziele (Ausbau), sondern auch qualitative Ziele (verbesserte Förderung) erreicht werden sollten (vgl. ebd.). Die CDU hält sich mit eigenen Position zu diesem Zeitpunkt noch bedeckt (vgl. ID 8085, 12.06.2002). Auch in der weiteren parlamentarischen Auseinandersetzung spielt das Thema Ganztagschule immer wieder eine Rolle, wobei der Diskurs verschiedene Themen in den Blick nimmt: Neben der Frage der Finanzierbarkeit geht es vor allem um die Evaluation, das zu „fahrende“ Ganztagschulmodell sowie um die Kooperationen mit außerschulischen Partnern. Ein „grobes“ Gesamtkonzept wird für Juli 2002 angekündigt.

---

<sup>9</sup> Bei den internen, nicht öffentlichen Dokumenten können wir die genaue Quelle aus Anonymitätsaspekten nicht bekannt geben. Die ID-Nummern beziehen sich auf ein internes Nummerierungssystem dieser Dokumente.

Diese ministeriellen Ganztagsschulaktivitäten werden von einem umfangreichen Pressediskurs in den brandenburgischen Landeszeitungen begleitet. Dieser Pressediskurs rekurriert zum einen auf die landesbezogene, zum anderen auf landesübergreifende Aktivitäten, so dass man von einem Landes- und einem Bundesdiskurs sprechen kann. Insgesamt spielt sich die gesamte Berichterstattung zum Thema Ganztagschule in engem Zusammenhang mit den internationalen Ergebnissen der PISA-Studie ab. Dabei wird dieser Zusammenhang zwischen Ganztagschulen und PISA - so zeigen es die redaktionellen Kommentare – in diesem Zeitraum überwiegend positiv dargestellt. Die Einrichtung weiterer Ganztagschulen wird in der Presse als angemessene Reaktion auf PISA angesehen (vgl. u. a. LR, ID 1112, 04.12.2001).

Im Landesdiskurs stellt die brandenburgische Landespresse die politischen Positionen der im Landtag vertretenen Parteien dar. Die SPD wird dabei als deutlicher Befürworter der Ganztagschulenausweitung beschrieben. Bildungsminister Reiche wird mit klaren Zielvorstellungen zitiert: 50 % aller Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I sollen im Jahre 2005 eine Ganztagschule besuchen (vgl. LR, ID 1108, 08.12.2001). Ein Gesamtkonzept, an dem gegenwärtig intensiv gearbeitet werde, kündigt Reiche für Juli 2002 an. Diese Position wird vom Koalitionspartner in der Presseberichterstattung nicht geteilt (vgl. ebd.): Beate Blechinger (CDU) verweist vielmehr darauf, dass aufgrund der „guten“ Versorgungslage eine Ausweitung von Ganztagschulen nicht zu rechtfertigen sei. Stattdessen solle man sich mehr auf die Verbesserung des Unterrichts konzentrieren. Zudem hätten die PISA-Ergebnisse keinen „Beweis“ dafür geliefert, dass Ganztagschulen die richtige bildungspolitische Antwort seien. Als weitere landespolitische Position wird nur noch die der PDS genannt (vgl. MAZ, ID 72, 11.12.2001): Diese unterstütze den Ausbau von Ganztagschulen, halte aber die angekündigten Bemühungen des brandenburgischen Bildungsministers für unzureichend. Neben den dargestellten politischen Positionen zum Thema Ganztagschule greift die Presse an verschiedenen Stellen die Meinung der brandenburgischen GEW auf (vgl. MAZ, ID 77, 13.12.2001): Sie unterstütze ebenfalls den angekündigten Ausbau, halte aber einen Erfolg des Ganztagschulvorhabens primär von der konkreten inhaltlichen Konzeption abhängig.

Das Spannungsverhältnis zwischen SPD und CDU auf Landesebene spiegelt sich auch im überregionalen Diskurs wider. Führende Ver-

## Æ

treter der SPD – wie der damalige Bundespräsident Johannes Rau und die damalige Bundesbildungsministerin Edelgard Bulmahn - werden mit der Forderung nach mehr Ganztagschulen zitiert (vgl. MAZ, ID 98, 11.01.2002). Die CDU wird hingegen mit einer eher skeptischen Haltung gegenüber einer Ausweitung von Ganztagschulen dargestellt. So wird beispielsweise der sächsische Bildungsminister Manfred Rößler (CDU) mit der Aussage zitiert, dass Ganztagschulen keineswegs ein höheres Leistungsniveau garantieren würden (vgl. LR, ID 1228, 09.12.2001). Neben den Positionen der SPD und der CDU spielen noch die Positionen der CSU in der Landespresse eine Rolle: Die CSU wird eher mit einer positiven Einstellung zum Thema Ganztagschule zitiert. So spräche sich die damalige bayerische Kultusministerin Monika Hohlmeier für eine Ausweitung von Ganztagschulen aus (vgl. LR, ID 1111, 05.12.2001).

Insgesamt lassen sich die beschriebenen Prozesse wie folgt zusammenfassen: Mit der Veröffentlichung von PISA-I avanciert das Thema Ganztagschule in Brandenburg zu einem ministeriellen Handlungsfeld. Dies geschieht in unterschiedlicher Weise: Zum einen wird das Thema auf einer diskursiven Ebene im Ministerium verhandelt; es erhält in die Pressemitteilungen und Reden des Bildungsministers genauso Einzug wie in die Sitzungen der ministeriellen PISA-AG. Neben dieser diskursiven findet auch eine konzeptionelle Bearbeitung des Themas statt. Probleme werden definiert, Ziele gesetzt und erste programmatische Aussagen gemacht, ohne dass aber vor der Veröffentlichung der PISA-E-Ergebnisse (Juni 2002) konkrete bildungspolitische Entscheidungen getroffen werden. Diese Aktivitäten münden in der Ankündigung eines Grobkonzepts für Juli 2002 und der Installation einer speziell für das Thema Ganztagschule verantwortlichen ministeriellen Arbeitsgruppe.

Sowohl die diskursiven als auch die konzeptionellen Aktivitäten werden vom Ministerium in einen engen Zusammenhang mit den Ergebnissen der PISA-Studie gebracht. Es wird dargestellt, dass die PISA-Ergebnisse die positive bildungspolitische Bedeutung von Ganztagschulen unterstreichen, so dass deren Ausweitung zu fordern sei. Als Beleg für diese These wird vor allem auf die Schulsysteme erfolgreicher PISA-Länder verwiesen. Dieser vom Bildungsministerium positiv konstituierter Zusammenhang wird zudem dadurch erkennbar, dass die bildungspolitischen Ziele, die das Ministerium vorgibt, mit dem Ganztagschulvorhaben zu verfolgen, anschlussfähig an die durch PISA festgestellten Defizite des deutschen Schulsystems sind.

Insgesamt wird durch die Presseanalyse deutlich, dass es sich hier um ein Thema handelt, das breit in der Öffentlichkeit verhandelt wird. Die Berichterstattung ist vielfältig, dabei kommen sowohl Landespolitiker als auch nicht-brandenburgische Akteure (z.B. Bundespolitiker) zu Wort. Insgesamt lässt sich zwischen einem Landes- und einem überregionalen Diskurs unterscheiden. Im überregionalen Diskurs wird die SPD als Befürworter von Ganztagserschulaktivitäten als Reaktion auf PISA dargestellt. Die CDU wird hier mit einer deutlich skeptischeren Position wiedergegeben, die insbesondere die bessere Leistungsförderung als Effekt des Ganztageserschulvorhabens anzweifelt. Diese Unterschiede finden sich, wenn auch in abgeschwächter Form, im Landesdiskurs: Hier fordert und unterstützt die brandenburgische SPD die Ausweitung von Ganztageserschulen im Lande, während die Vertreter der CDU zur Vorsicht mahnen, ob die mit einem solchen Vorhaben verbundenen Erwartungen nicht überzogen seien. Insgesamt überwiegt aber in der Landespresse eine positive Resonanz auf Ganztageserschulaktivitäten.

#### *4.4. Nach der Veröffentlichung der PISA-E-Ergebnisse: Die brandenburgischen Ganztageserschulaktivitäten konkretisieren sich*

Ende Juni 2002 werden die Ergebnisse des PISA-Ländervergleichs veröffentlicht; dabei schneidet Brandenburg sehr schlecht ab (vgl. Baumert u.a.). Auch nach Veröffentlichung dieser Ergebnisse zählt das Thema Ganztageserschule im brandenburgischen Bildungsministerium zu einem wichtigen ministeriellen Handlungsfeld. So weist in einer Pressemitteilung vom 02.07.2002 Bildungsminister Reiche erneut darauf hin, dass sich Brandenburg nicht erst seit PISA auf diesem Gebiet engagiere (vgl. Pressemitteilung, 02.07.2002). Zudem macht er deutlich, dass die Ganztageserschule die Schule der Zukunft sei. Weitere zukünftige brandenburgische Aktivitäten zur Ganztageserschule werden hier implizit angekündigt. Die Aufnahme des Ganztageserschulvorhabens in die Infobroschüre des brandenburgischen Bildungsministeriums „Offensive für Bildung“ vom 01.08.2002, in der die expliziten Reaktionen auf PISA-E beschrieben werden, unterstreicht noch einmal, dass die bisherigen Ganztageserschulaktivitäten auch weiter in einen engen argumentativen Zusammenhang mit PISA gebracht werden (vgl. Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, 01.08.2002). In dieser Broschüre wird das Vorhaben weiter spezifiziert. So sollen die bestehenden Ganztageserschulen in der Sek. I als auch das regionale Unterstützungssystem für Ganztageserschulen auch bei zurückgehenden

## Æ

Schülerzahlen fortgeführt werden. Zudem heißt es in dieser Broschüre weiter:

„Es soll eine bedarfsgerechte Ausweitung von Ganztagsangeboten auf 50% der Schulen in der Sekundarstufe I bis 2005 geben. Außerdem wird es eine Weiterentwicklung der Ganztagsangebote durch Ergänzung der Ganztagschulen durch Schulen mit Ganztagsangeboten in teilweise gebundener und in offener Form geben sowie durch verlässliche Kooperationen von Schulen und außerschulischen Trägern, die die Funktion von Betreuungs- und Freizeitangeboten mit Bildungscharakter im weiteren Sinne erfüllen“ (ebd., S.7).

In der Folgezeit konkretisieren sich die ministeriellen Aktivitäten zur Ganztagschule weiter: So avanciert die Kooperation mit außerschulischen Partnern zu einem wichtigen ministeriellen Handlungsfeld. Diese Kooperation wird als eine relevante Bedingung angesehen, um die in der PISA-Studie festgestellten Defizite zu beheben. In der Pressemitteilung vom 30.08.2002 heißt es dazu (vgl. Pressemitteilung vom 30.08.2002):

„Wenn die Jugendverbände sich bereit finden, ihre spezifischen Ressourcen an den Schulen einzubringen, haben sie dabei meine volle Unterstützung. Die Diskussion um die Ergebnisse der PISA-Studie hat gezeigt, dass wir alle Anstrengungen unternehmen müssen, um die Schulen für außerschulische Partner zu öffnen, um auch informelle Bildungsangebote zu integrieren“ (ebd., S.6).

Mit zunehmender Konkretisierung des Ganztagschulvorhabens gewinnen auch Finanzfragen an Bedeutung: Aus einem internen Sitzungsprotokoll der PISA-AG vom 10.09.2002 wird ersichtlich, dass das Bildungsministerium auf die angekündigten Mittel des Bundesprogramms zurückgreifen wird (vgl. ID 653, 10.09.2002). Dieser Rückgriff hat auch konzeptionelle Konsequenzen, weil die Freigabe der Bundesmittel an bestimmte Bedingungen geknüpft ist und diese Bedingungen – so auch im Protokoll nachzulesen – noch nicht alle erfüllt sind. Im Zuge dieser Entwicklung werden auch Fragen nach der pädagogischen Qualität von Ganztagschulen innerhalb des Bildungsministeriums diskutiert.

Ähnlich wie in der Phase 1 wird das Thema Ganztagschule in einigen parlamentarischen Auseinandersetzungen des brandenburgischen Landtags verhandelt. Bei diesen Auseinandersetzungen sieht sich das Bildungsministerium verschiedenen, mal unterstützenden und mal kritischen, Positionen gegenüber. Die PDS unterstützt das Ganztagschulvorhaben, koppelt dessen Erfolg aber an die Qualität eines inhaltlichen Konzepts (vgl. Parlamentarischer Antrag vom 05.07.2002). Die CDU hingegen äußert wiederum Bedenken: Diese beziehen sich zwar nicht auf die Ausweitung im Allgemeinen, sondern auf den Grad der Verbindlichkeit, mit dem die Ausweitung stattfindet: Eine zu starke Einschränkung der Elternfreiheit dürfe es nicht geben (vgl. Plenarprotokoll vom 13.11.2002). Darüber hinaus wird von der CDU weiter in Zweifel gezogen, ob eine Ausweitung von Ganztagschulen tatsächlich eine vernünftige Antwort auf die PISA-E-Ergebnisse sein könnte, Denn Brandenburg habe – trotz einer relativ „guten“ Ganztagschulquote – bei PISA schlecht abgeschnitten. Diesem Argument tritt die PDS im parlamentarischen Diskurs strikt entgegen: Einen solchen negativen Zusammenhang könne man nicht aufstellen; gerade schon deshalb nicht, weil Brandenburg über eine hohe Qualität auf dem Ganztagschulgebiet verfüge. Die SPD verhält sich in diesem Diskurs wie folgt: Sie untermauert ihr Ganztagschulvorhaben, will dieses aber nicht als alleinige Antwort auf PISA verstanden wissen (vgl. Plenarprotokoll vom 18.12.2002). Außerdem würden die Themen „Qualität“ und „Flexible Formen im neuen Ganztagschulkonzepts“ eine wichtige Rolle spielen.

Die Berichterstattung des Landespresse in Brandenburg bezieht sich ebenfalls auf das Thema Ganztagschule, wobei wieder zwischen einem Bundes- und Landesdiskurs unterschieden werden kann. Fast sämtliche Beiträge beziehen sich auf PISA, und dies zumeist vor dem Hintergrund der Frage, ob Ganztagschulen die richtige bildungspolitische Antwort seien. Im bundesweiten Diskurs steht das Bundesprogramm zum Thema Ganztagschule im Mittelpunkt. Hierbei geht es u.a. um die Verteilung bildungspolitischer Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie um die bildungspolitischen Intentionen, die sich mit diesem Programm verbinden. Als Ziel des Bundesprogramms wird die Schaffung gleicher Bildungschancen beschrieben. Explizit nimmt die Landespresse dabei fast ausschließlich auf SPD-Politiker Bezug, CDU-Politiker werden kaum berücksichtigt (vgl. u.a. LR, ID 1015, 06.09.2002).

## Æ

Die landesbezogene Berichterstattung stellt die Unterschiede der beiden brandenburgischen Koalitionsparteien zum Thema Ganztagschule als internen Koalitionsstreit dar. Im Vergleich zu Phase I, in der der Dissens sich nicht auf die grundsätzliche Ausweitung von Ganztagschulen, sondern primär auf konzeptionelle Fragen bezieht, erscheint die Konfliktlinie sich nun an grundsätzlichen Fragen zu orientieren. Beate Blechinger - die brandenburgische Landesvorsitzende der CDU - wird in einem Pressebericht mit der Meinung wiedergegeben, dass die angedachte Ausweitung von Ganztagschulen gar nichts bringen würde, wenn sich nicht auch Lehrinhalte, Lehrpläne und Anforderungen ändern würden. (vgl. LR, ID 1018, 17.08.2002):

Auch die bildungspolitische Sprecherin der CDU – Carola Hartfelder - der brandenburgischen CDU wird mit einer grundsätzlichen Kritik zitiert (vgl. MAZ, ID 271, 20.07.2002):

„Wenn man sich die Länder anguckt, die keine Ganztagschulen, dafür aber ein stringentes System haben, sieht man, dass diese Länder bei Pisa sehr weit vor Brandenburg liegen, wie Bayern und Sachsen. Dort wurde konsequent mehr Wert auf Leistungsabforderung und Erziehung gelegt. Die Union ist sich einig: die SPD-Bildungspolitik hat versagt“ (ebd.).

Vertreter der brandenburgischen SPD kommen in dieser Phase in der Presse nur am Rande zu Wort, das Festhalten am Ganztagschulvorhaben wird aber deutlich. Am Ende der Phase II – im Oktober 2002 – berichtet dann die Landespresse über eine Einigung der Koalition in strittigen Fragen, zu denen auch der Ausbau von Ganztagschulen gehört (vgl. MAZ, ID 312, 01.10.2002).

Insgesamt zeigt sich damit: Die Diskussion ist soweit vorangeschritten, dass konkrete Maßnahmen auf dem Ganztagschulfeld in Folge der Ergebnisse von PISA-2000 in Brandenburg zu erwarten sind. Wie diese Maßnahmen sich dann ausgestalten werden, darüber liegen bisher nur unzureichende Aussagen vor: Wahrscheinlich wird es zur einer Flexibilisierung des bestehenden Konzepts kommen sowie zur Nutzung der Gelder aus dem Ganztagsschulprogramm der Bundesregierung. In der gesamten Diskussion spielt der Bezug zu PISA stets eine zentrale Rolle, insbesondere unter der Frage, ob Ganztagschulen als „richtige“ bildungspolitische Reaktion anzusehen sind. Im parlamentarischen Diskurs wird diese Verbindung zwischen Ganztagschulen und PISA von der SPD vertreten und von der PDS geteilt. Die

CDU verhält sich in dieser Diskussion hingegen ambivalent: Auf der einen Seite lehnt sie eine generelle Ausweitung von Ganztagschulen nicht ab, auf der anderen Seite formuliert sie kritische Einwände, die vor einer zu hohen Bedeutung des Themas Ganztagschule warnen.

Die Berichterstattung in dieser Phase macht sehr deutlich, dass auch nach PISA-E das brandenburgische Bildungsministerium das Thema Ganztagschule stark forciert. Hierbei erscheint die Umsetzung des geplanten Ganztagsschulvorhabens vom Einlenken des Koalitionspartners CDU abhängig zu sein. Dieser zweifelt grundsätzlich den Nutzen der geplanten Vorhaben an und spricht sich deutlich für eine andere Fokussierung, nämlich für Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung des Unterrichts, aus. Als Begründung für diese Position wird die bildungspolitische Wirksamkeit von Ganztagschulen generell in Frage gestellt. Auch bei dieser kritischen Position spielt der Bezug zu PISA eine bestimmende Rolle: Die in PISA indizierten Probleme seien eben nicht mit Ganztagschulen zu lösen, Brandenburg sei dafür selbst mit seinem schon vor PISA gut ausgebauten Ganztagschulsystem ein hervorragendes Beispiel. Die PISA-Ergebnisse stellen somit den Referenzpunkt dar, an dem sich die Frage „Pro und Contra Ganztagschulen“ orientiert. Im Gegensatz zu Phase I erscheint im öffentlichen Pressediskurs die vorher unhinterfragbare Bedeutung des Ganztagschulthemas in dieser Phase gefährdet.

Unser Untersuchungszeitraum endet im Dezember 2002. Seitdem sind in Brandenburg vom Bildungsministerium weitere wichtige Aktivitäten auf dem Gebiet der Ganztagschule vollzogen worden: Am 5. August 2003 veröffentlicht das Bildungsministerium die „Eckpunkte zur Weiterentwicklung und Ausweitung von Ganztagsangeboten an allgemeinbildenden Schulen im Land Brandenburg“ (vgl. [www.bildung-brandenburg.de/bbs/schule/ganztag/pdf/eckpkt.pdf](http://www.bildung-brandenburg.de/bbs/schule/ganztag/pdf/eckpkt.pdf)). Die bisher geltenden Verwaltungsvorschriften zum Thema Ganztagsangebote werden in überarbeiteter Form am 26. Februar 2004 verabschiedet. Am 30. Juni 2004 erscheint eine Informationsbroschüre, in dem das Bildungsministerium über die Möglichkeiten informiert, im Primarbereich Ganztagsangebote zu implementieren (vgl. [www.bildung-brandenburg.de/bbs/schule/ganztag/pdf/erläuterungen\\_neu.pdf](http://www.bildung-brandenburg.de/bbs/schule/ganztag/pdf/erläuterungen_neu.pdf)). Diese Entwicklungen führen zu dem unter 4.2. beschriebenen aktuellen Stand der brandenburgischen Ganztagschuldebatte.

Æ

## 5. Analyse der Ergebnisse

Ausgangspunkt der nun folgenden Überlegungen ist die Frage, wie sich die ministerielle Verwendung von PISA-2000 unter steuerungs- und unter legitimationstheoretischen Erkenntnisinteressen einordnen lässt. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich die im PISA-Konzept angelegte Steuerungsthese als zu naiv erweisen dürfte und dass sich der konkrete Umgang deutlich komplexer gestalten dürfte.

Zunächst lässt sich unter einer steuerungstheoretischen Perspektive festhalten, dass in Folge der PISA-I-Ergebnisse im brandenburgischen Bildungsministerium Ganztagschulaktivitäten „angeschoben“ worden sind. Diese Aktivitäten beziehen sich einmal auf die Entwicklung von Zielvorstellungen, auf die mit Ganztagschulen zu lösenden Probleme sowie auf die Diskussion inhaltlicher und umsetzungsorientierter Fragen. Innerhalb der ministeriellen Diskussionen wird dabei immer wieder der Bezug zu den PISA-Ergebnissen vorgenommen. Dies geschieht meistens unter der Fragestellung, ob Ganztagschulen die richtige bildungspolitische Antwort seien. PISA wird von Seiten des Bildungsministeriums als eine Problem- und Defizitbeschreibung aufgenommen, auf die jetzt eine adäquate bildungspolitische Antwort gefunden werden muss. Beim Suchen nach dieser richtigen Antwort spielt die Ganztagschulthematik dann eine bedeutsame Rolle. Anders formuliert: PISA löst im Ministerium ein Suchen um bildungspolitische Lösungen aus, dabei wird die Devise „mehr Ganztagschulen“ als besonders plausible Antwort ausgegeben. Die ministerielle Entscheidung, die Ausweitung von Ganztagschulen zu forcieren, stößt dabei innerhalb des brandenburgischen Landtags in der ersten Zeit noch nicht auf Widerstand; dies ändert sich aber nach dem Erscheinen der PISA-E-Ergebnisse. Dennoch wird der eingeleitete Steuerungsprozess nicht abgebrochen. Vielmehr kommt es bis Ende des Jahres 2002 zu einer Konkretisierung des geplanten Vorhabens und im Jahr 2005 kann ein deutlicher Ausbau festgestellt werden.

Mit dem Modell des Policy-Cycle lässt sich zeigen, dass mit dem Erscheinen der PISA-Ergebnisse das Ministerium zunächst die Phasen der Problemdefinition, dann die der Politikdefinition und schließlich die der Programmentwicklung durchläuft. Die PISA-Daten finden dabei in den Politikphasen der Problemdefinition und der Politikdefinition die meiste Verwendung, d.h. es wird in den vorhandenen Argumentationen auf sie zurückgegriffen, bzw. sie dienen als Referenzpunkt. Anders verhält es sich in der Phase der Programmentwicklung:

Die Entwicklung und Diskussion um die inhaltliche Ausgestaltung des Ganztagssschulvorhabens – sei es innerhalb des Ministeriums sei es im Landtag – findet ohne eine Einbindung der PISA-Studie statt. Hier stehen eher Fragen nach Handlungsspielräumen, z.B. Finanzierungsfragen, im Vordergrund.

Unter einer legitimationstheoretischen Perspektive kann man zunächst festhalten, dass das Thema Ganztagssschule ein zentraler Gegenstand der öffentlichen Aufmerksamkeit ist. Hier lässt sich kritisch fragen, ob die ministeriellen Ganztagsschulaktivitäten eher an der Herstellung eines Legitimationsgewinns orientiert sind, oder ob es primär um eine Verbesserung des Schulwesens geht. Die hierzu untersuchte Presseöffentlichkeit lässt folgende Lesart zu: Nach PISA-I finden sich in der Presse fast ausschließlich nur positive Stellungnahmen oder Aussagen zu der Frage, ob Ganztagssschulen eine richtige Antwort auf PISA seien. Die Verabschiedung von Maßnahmen auf diesem Gebiet können sich der öffentlichen Anerkennung somit sehr sicher sein. Der Bezug zu PISA erweist sich dabei als „Anerkennungsmotor“. Sämtliche bildungspolitischen Maßnahmen, denen es gelingt, als nachvollziehbare PISA-Reaktion angesehen zu werden, kommen in den Genuss öffentlicher Anerkennung und haben damit das Potenzial, zur Steigerung politischer Legitimation beizutragen. Für den Bereich der Ganztagssschule ist das in der Zeit nach PISA-I ohne Zweifel der Fall. Die positive Darstellung des Themas Ganztagssschule kennt dabei kaum partei- oder gesellschaftspolitische Grenzen. Dieser Sachverhalt ändert sich ein wenig nach der Veröffentlichung der PISA-E-Ergebnisse. Vor dem Hintergrund der schlechten Ergebnisse von Brandenburg kommt es zu einer kritischen Diskussion darüber, ob die Ausweitung von Ganztagssschulen im Kontext von PISA eine legitime Maßnahme ist.

Sowohl nach PISA-I als auch nach PISA-E fällt auf, dass das brandenburgische Bildungsministerium eine dominierende Stellung innerhalb der Presseöffentlichkeit zum Thema Ganztagssschule einnimmt. Das Bildungsministerium spricht dem Thema somit selbst ein hohes bildungspolitisches Legitimationspotenzial zu. Auffallend ist auch, dass der bildungspolitische Steuerungsprozess, so wie er in der brandenburgischen Berichterstattung beschrieben wird, „schneller“ ist als er innerhalb des Ministeriums tatsächlich abläuft. Die ministerielle Forcierung des Themas Ganztagssschule führt - so die Annahme - auf jeden Fall zu einem Gewinn an bildungspolitischer Legitimation. Dieser Gewinn ist aber ohne einen Bezug zu PISA nicht möglich.

## Æ

An dieser Stelle wird die Verbindung beider theoretischen Perspektiven deutlich: PISA findet sowohl eine steuerungsbezogene - als auch eine legitimationsbezogene Verwendung im Ministerium. Unter Verweis auf PISA wird ein zum Teil kostenträchtiges Programm durchgesetzt, und unter Verweis auf PISA wird in einer prekären Situation die Handlungsfähigkeit der Regierung dargestellt. Nur wenn diese Koppelung gelingt, sind dauerhafte Veränderungen zu erwarten. Für den Ganztags schulbereich lässt sich genau das konstatieren. In anderen Teilanalysen können wir aufzeigen, dass es in der Folge von PISA bei einer reinen Reformrhetorik bleibt, wenn diese Koppelung nicht gelingt.

Wie länderabhängig der jeweilige Umgang mit PISA ist, zeigt ein Vergleich der Ergebnisse Brandenburgs mit denen aus unserer Fallstudie „Ganztagschule Rheinland-Pfalz“. Im Gegensatz zu der bildungspolitischen Ausgangslage in Brandenburg, in der die Ganztags schulentwicklung vor PISA kein wichtiges bildungspolitisches Thema war, hat das rheinland-pfälzische Bildungsministerium schon im Jahr 2001 ein neues und umfassendes Ganztags schulprogramm auf den Weg gebracht. Im November 2001 beginnt der erste Anmeldezyklus für die sogenannten Ganztags schulen in neuer Form<sup>10</sup>. Die Ganztags schulaktivitäten in Rheinland-Pfalz befinden sich als vor PISA I schon – mit dem Modell des Policy-Cycle gesprochen – in der Phase der Politikimplementierung. Trotzdem lässt sich in unserem Untersuchungszeitraum beobachten, dass das rheinland-pfälzische Bildungsministerium diese schon initiierten Ganztags schulaktivitäten in einen Zusammenhang mit PISA-2000 bringt (vgl. hierzu auch die Zahlen der Zeitungsartikel und ministeriellen Dokumente aus Tabelle 2). Dieser Zusammenhang stellt sich wie folgt dar: Das Bildungsministerium sieht sich in den schon erfolgten Ganztags schulaktivitäten durch die PISA -Ergebnisse gestützt und in seinem Handeln bestätigt. Es verweist darauf, dass die eigenen Ganztags schulaktivitäten insbesondere auf die Problemlagen eine Antwort sind, die durch PISA indiziert worden sind. Diese Bestätigung des eigenen Handelns durch die PISA-Ergebnisse wird vom Bildungsministerium zudem dafür benutzt, die eigene Bildungspolitik als zukunftsorientiert darzustellen. Eine Revision der eingeleiteten Steuerungsmaßnahmen – z.B. eine Veränderung des inhaltlichen Ganztags schulkonzepts – lässt sich in Rhein-

---

<sup>10</sup> Nähere Informationen zum Programm finden sich in Wunder (2006): Die Ganztagschule in Rheinland-Pfalz. Bad Kreuznach.

land-Pfalz nicht beobachten. Im Gegensatz zu Brandenburg wird hier ein anderer Verwendungstypus von PISA erkennbar: PISA wird als nachträgliche Legitimation in einen bereits vorhandenen Steuerungsprozess eingebaut. Dieser Einbau geschieht mit der Absicht, diesen Prozess als „richtiges“ und vorausschauendes Regierungshandeln darzustellen. Dies erfolgt dadurch, dass die dem schon eingeleiteten Ganztagschulvorhaben zugrunde liegenden bildungspolitischen Probleme sich in eine plausible Verbindung mit den durch PISA induzierten Problemlagen bringen lassen. Steuerungsfolgen werden auf dem Ganztagschulgebiet in Rheinland-Pfalz nicht erkennbar, aber Legitimationsgewinne sind unübersehbar.

Vergleicht man die Fälle Brandenburg und Rheinland-Pfalz, so lässt sich die zu Beginn aufgestellte These, dass die ministerielle Verwendung von PISA nicht geradlinig verläuft, sondern verschiedene diffundierende Formen annimmt, nicht nur stützen, sondern weiter ausdifferenzieren: Erstens scheint eine vorwärtsgewandte, auf die Initiierung neuer Steuerungsmaßnahmen hin orientierte Verwendungsweise der PISA-Ergebnisse genauso möglich zu sein, wie auch eine rückwärtsgewandte, auf die Bestätigung schon eingeleiteter Steuerungshandlungen hin orientierte. Zweitens ist anzunehmen, dass jegliche ministerielle Verwendung von PISA immer auch auf die Herstellung bildungspolitischer Legitimation hin angelegt ist. Steuerungshandlungen, die sich zwar aus PISA ableiten ließen, aber kein bildungspolitisches Legitimationspotenzial enthalten, dürften nur geringe Realisierungschancen haben. Drittens scheint eine steuerungsbezogene Verwendung von PISA-2000 auf die Phasen der Problem- und Politikdefinition begrenzt. Der Versuch, über PISA auch auf bildungspolitische Programme Einfluss zu nehmen, erscheint vor diesem Hintergrund zweifelhaft. Und schließlich bleibt festzuhalten: Ob mehr Ganztagschulen tatsächlich zu einer Behebung der bei PISA festgestellten zentralen Defizite (mangelnde Kompetenzen, hohe soziale Selektivität) führen, bleibt in dem ganzen Diskurs ungeklärt. Für den politischen Prozess ist es völlig ausreichend, dass in der öffentlichen Meinung dieser Zusammenhang mehrheitlich für plausibel gehalten wird.

## Æ

**Literaturverzeichnis**

- Baumert, J. u.a. (Hrsg.) (2002):** PISA 2000 – die Länder der Bundesrepublik im Vergleich. Opladen.
- Beck, U./Lau, Chr. (1983):** Bildungsforschung und Bildungspolitik – Öffentlichkeit als Adressat sozialwissenschaftlicher Forschung. In: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungswissenschaft 2 (3): 168-177.
- Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg (2003):** Bildung und Schule in Berlin und Brandenburg. Herausforderungen und gemeinsame Entwicklungsperspektive. Berlin.
- Bos, W./ Postlethwaite, N. (2000):** Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven internationaler Schulleistungsforschung. In: Rolff, H.G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 11, Weinheim: Juventa, S. 365-386.
- Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (2003):** Verwaltungsvereinbarung – Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003-2007. [http://www.bmbf.de/pub/20030512\\_verwaltungsvereinbarung\\_zukunft\\_bildung\\_und\\_betreuung.pdf](http://www.bmbf.de/pub/20030512_verwaltungsvereinbarung_zukunft_bildung_und_betreuung.pdf) [Stand vom 24.01.2005].
- Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (2004):** Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ der Bundesregierung. [http://www.ganztagsschulen.org/\\_downloads/IZBB-Praesentation.pdf](http://www.ganztagsschulen.org/_downloads/IZBB-Praesentation.pdf) [Stand vom 24.01.2005].
- Cortina, K. S./ Baumert, J./ Leschinsky, A./ Mayer, K. U./ Trommer, L. (Hrsg.) (2003):** Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek.
- Dedering, K./ Kneuper, D./ Tillmann, K. J. (2003):** Was fangen „Steuerleute“ in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an? In: Füssel, P./ Roeder, M. (Hrsg.): Recht – Erziehung – Staat (47. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik). Weinheim: Beltz, S. 156-175.
- Drerup, H. (1987):** Wissenschaftliche Erkenntnis und gesellschaftliche Praxis. Weinheim.

- Drerup, H. (1989):** Probleme außerwissenschaftlicher Verwendbarkeit von Erziehungswissenschaft – zum Einfluss von Erziehungswissenschaft im politisch-administrativen Bereich. In: König/ Zedler.: Rezeption und Verwendung erziehungswissenschaftlichen Wissens in pädagogischen Entscheidungs- und Handlungsfeldern. Weinheim, S. 143-165.
- Frommelt, B. (2003):** Bildungsforschung-Erziehungswissenschaft-Bildungsplank-Bildungsverwaltung. In: Döbert, H. u.a. (Hrsg.): Bildung vor neuen Herausforderungen. Neuwied, S. 240-251.
- Fuchs, H.-W. (2003):** Zum Verhältnis von Bildungsforschung und Politik. In: Döbert, H. u.a. (Hrsg.): Bildung vor neuen Herausforderungen. Neuwied, S. 231-240.
- Gerhards, J. (1993):** Neue Konfliktlinien in der Mobilisierung der öffentlichen Meinung. Eine Fallstudie. Opladen.
- Habermas, J. (1968):** Erkenntnis und Interesse. Frankfurt.
- Hildenbrand, B. (1995):** Fallrekonstruktive Forschung. In: Flick, U. u.a. (Hrsg.): Handbuch qualitative Sozialforschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. 2. Aufl. Weinheim: Beltz, S.256-260.
- Höhmann, K./Holtappels, H.-G./Schnitzer, T. (2004):** Ganztagschule. In: Holtappels, H.G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung – Band 13. Weinheim, S. 253-290.
- Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (2004):** Drei Jahre nach PISA: Die GEW zieht Zwischenbilanz. Frankfurt.
- Jann, W./ Wegrich, K. (2003):** Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: Schubert, K./ Bandelow, N. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenbourg, 71-106.
- Jarren, O./ Donges, P. (2002):** Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: eine Einführung, Band 1 und 2. Wiesbaden.
- Jarren, O. (1998):** Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen.
- Jarren, O. u.a. (1996):** Medien und politischer Prozeß: politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel. Opladen.

## Æ

- Kneuper, D./Nessel, I.(2006):** Der Datenberg zu Bielefeld – ein Verfahren zur computergestützten Inhaltsanalyse großer Textmengen im Projekt “Ministerielle Steuerung und Leistungsvergleichsstudien“ (MiSteL). Erscheint in: Rahm, S./Mammes, I./Schratz, M. (2006): Schulpädagogische Forschung. Organisations- und Bildungsprozessforschung. Perspektiven innovativer Ansätze. Innsbruck, S. 123-137.
- Kötter, L. (1988):** Empirische Erkenntnisse und bildungspolitische Entscheidungen. In: Zeitschrift für Pädagogik, 34. Jg., S. 657 – 671.
- Kriesi, H. (2001):** Die Rolle der Öffentlichkeit im politischen Entscheidungsprozess. Ein konzeptueller Rahmen für ein international vergleichendes Forschungsprojekt. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH (WZB), <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/p01-701.pdf> [Stand 29.12.2004].
- Kultusministerkonferenz (2001):** Pressemitteilung vom 06.12.2001. <http://www.kmk.org/aktuell/pm021205.htm> [Stand 24.01.2005].
- Kultusministerkonferenz (2005):** Bericht über die allgemeinbildenden Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – 2002 und 2003 - . [http://kmk.org/statst/GTS\\_Bericht\\_2003\\_pdf](http://kmk.org/statst/GTS_Bericht_2003_pdf) [Stand 31.01.2006].
- Lamnek, S. (1993):** Qualitative Sozialforschung. Band 2: Methoden und Techniken. 2. Aufl. Weinheim: Beltz.
- March, J. G./Olsen, J. P. (1976):** Ambiguity and choice in organizations. Bergen.
- May, J./ Wildavsky, A. (Hrsg.) (1978):** The Policy-Cycle. Beverly Hills: Sage Publications.
- Mayring, P. (1990):** Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim.
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (1998):** Qualitätsmerkmale für Ganztagschulen im Land Brandenburg. [http://www.bilden-brandenburg.de/bbs/schule/ganztag/pdf/qual\\_merk.pdf](http://www.bilden-brandenburg.de/bbs/schule/ganztag/pdf/qual_merk.pdf) [Stand:31.01.2006].

- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2001):** Pressemitteilung vom 10.12.2001.
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2002):** Pressemitteilung vom 02.07.2002.
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2002):** Pressemitteilung vom 30.08.2002.
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2004):** Kindertagesbetreuung in Brandenburg – Überblick. <http://www.brandenburg.de/media/1234/kurzstatistik.pdf> [Stand vom 02.12.2004].
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2004a):** Verwaltungsvorschriften über Ganztagsangeboten allgemein bildenden Schulen (VV-Ganztag). <http://www.ganztagsschulverband.de/Landesverbaende/AktuellesBrandenburg.html> [Stand vom 02.01.2005].
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg (2002):** „Konsequenzen aus den PISA-Ergebnissen: Laufende und geplante Maßnahmen in neun Handlungsfeldern, 17.06.2002“.
- OECD-PISA (Hrsg.) (2000):** Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Eine neue Rahmenkonzeption für die Erfassung von Wissen und Fähigkeiten. Berlin.
- Peek, R. (2004):** Qualitätsuntersuchungen an Schulen zum Unterricht in Mathematik (QuaSUM) – Klassenbezogene Ergebnisrückmeldungen und ihre Rezeption in Brandenburger Schulen. In: Empirische Pädagogik, 18 Jg., Heft 1, S. 82 – 114.
- Pressman, J./ Wildavsky, A. (1973):** Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press.
- Schulz, W. (1997):** Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung. Opladen/Wiesbaden.
- Stryck, T.(2000):** Qualitätssicherung in der Geisterbahn. Was hat die Schulaufsicht mit Schulqualität zu tun? In: Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft, S. 111-128.
- Tillmann, K. (1995):** Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik. In: ders.: Schulentwicklung und Lehreraarbeit. Hamburg.

## Æ

- Tillmann, K. (2004):** Schulpädagogik und Ganztagschule. In: Otto, H.-U./Coelen, T.(Hrsg.): Grundbegriffe der Ganztagsbildung. Wiesbaden, S. 193-198.
- Tillmann, K. (2005):** Ganztagschule: die richtige Antwort auf PISA?. In.: Höhmann, K. et al.: Entwicklung und Organisation von Ganztagschulen. Dortmund, S. 45-58.
- Von Recum, H. (2003):** Aspekte bildungspolitischer Steuerung. In: Döbert, H. u.a. (Hrsg.): Bildung vor neuen Herausforderungen. Neuwied, S. 102-110.
- Weber, M. (1922/1972):** Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen.
- Weimer, D./ Vining, A. (1999):** Policy Analysis: Concepts and Practice. Englewood Cliffs, N. J.
- Weiss, C. (1979):** The Many Meanings of Research Utilization. In: Public Administration Review, S. 426-431.
- Wewer, G. (2003):** Politikberatung und Politikgestaltung. In: Schubert, K./ Bandelow, N. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenbourg, S. 361-391.
- Wunder, D. (2006):** Die Ganztagschule in Rheinland-Pfalz. Bad Kreuznach.
- Zedler, P.(1989):** Zur Verwendung erziehungswissenschaftlichen Wissens im Bereich von Bildungspolitik und Bildungsverwaltung. In: König/ Zedler.: Rezeption und Verwendung erziehungswissenschaftlichen Wissens in pädagogischen Entscheidungs- und Handlungsfeldern. Weinheim. S, 73-98.
- Quellennachweise:** Drucksachen der Parlamentsdokumentation Brandenburg (<http://www.parldok.brandenburg.de/>):
- Drucksache 3/4323 (Kleine Anfrage)
  - Drucksache 3/5151 (Parlamentarischer Antrag)
  - Drucksache 3/51 (Plenarprotokoll)
  - Drucksache 3/65 (Plenarprotokoll)
  - Drucksache 3/67 (Plenarprotokoll)

## Bildung – Überlegungen zu W. v. Humboldts Gedanken zur Steuerung der Universität

**Manfred Hennen**

1. Themenstellung
2. Was ist Bildung?
3. Bildung als Sozialtheorie
4. Wissen als Ressource
5. Individualismus als Identität
6. Zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft
7. Vom gesellschaftlichen Wert der Bildungskultur
8. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Æ

Æ

Æ

## 1. Themenstellung

In diesem Beitrag werden vier Hauptfragen gestellt und es wird in acht Kapiteln nach Antworten darauf gesucht. Die erste Frage ist diejenige nach der Bildung. Ist es heute noch sinnvoll, an einem Bildungsbegriff festzuhalten und worin läge der besondere Sinn? Zum zweiten soll untersucht werden, wie sich Bildung mit einem Entwurf von Universität verknüpfen ließe. Andere Verbindungen – z.B. mit Schultypen oder Hochschulen im Allgemeinen – ließen sich ebenso herstellen. Drittens frage ich, ob im Fall der Universität Bildung eine Steuerungsaufgabe übernehmen könnte. Dazu wird zu klären sein, was unter Steuerung in diesem Zusammenhang zu verstehen ist und welche Abgrenzungen vorzunehmen sind. Und schließlich ist viertens zu fragen, ob und wie sich die Gedanken von Wilhelm von Humboldt zu diesem Thema aktualisieren und nutzen lassen.

Ich komme zunächst auf den Umgang mit dem Begriff Bildung zu sprechen. Wenn in den aktuellen sozialpolitischen Diskussionen in Kritiken oder reformatorischen Hoffnungen Bildung als ein zentrales Anliegen zum Thema gemacht wird, setzt man wie selbstverständlich einen unspezifischen Bildungsbegriff voraus. Dieser schließt Kindertagesstätten ebenso wie Schulen aller Stufen, Hochschulen, also auch Universitäten, und in umfassendem Sinne Weiterbildungsmaßnahmen ein. Bildung ist besonders seit den vergleichenden PISA-Studien erneut ein politisches Modewort geworden. Gegen diese allgemeine Sprachregelung mit dem Namen Bildungssystem ist zunächst nichts einzuwenden, sie ist aber so unspezifisch, dass sie lediglich als Platzhalter für Lernprozesse schlechthin gelten kann. Sollte dem Begriff Bildung jedoch eine herausgehobene Rolle zur Beschreibung spezifischer, sozial und kulturell relevanter Prozesse zugeschrieben werden können, erhielte er eine weitergehende Berechtigung. Ich möchte prüfen, ob sich ein engeres Verständnis von Bildung politisch und theoretisch noch auszahlt. Auf welche Merkmale wäre in diesem Fall abzustellen und welche entsprechende Praxis müsste in den Blick kommen?

Eine solche Fragestellung hat mit vielen Missverständnissen, Ablehnungen und Vorurteilen zu kämpfen. Zu den Missverständnissen gehört, dass Bildung einseitig als Erziehung im Sinne eines Einwirkungsgeschehens auf prinzipiell minderjährige, meist junge Menschen verstanden wird. Erschwerend für die Klärung dessen, was unter Bildung verstanden werden kann, ist auch der neue Terminus der sogenannten Bildungswissenschaften, der in einer Monopolisie-

zung des Gestaltungsobjekts ausschließlich auf Jugendliche als Bildungsgegenstand zielt. Die früher übliche Bezeichnung Erziehungswissenschaften wird hierbei umgewidmet. Es ist selbstverständlich, dass auch Erziehung Formen unabhängiger Selbstgestaltung einschließt, aber Bildung als Selbstentwurf von autonomen Erwachsenen ist hierunter nicht oder lediglich peripher zu verstehen. Ich werde hier die Auffassung vertreten, dass Bildung als Selbstgestaltung und Selbstentwicklung historisch und systematisch in das späte Jugend- und Erwachsenenalter fällt.

Zur Frage zwei: Was die im Thema vorgenommene Einengung des Hochschulverständnisses auf Universität betrifft, so soll auf verschiedene Mechanismen der reflektierenden Distanz zu unmittelbar praktischen Fragen aufmerksam gemacht werden. Dies darf nicht als ein grundsätzliches Desinteresse an Praxis oder gar als Weltfremdheit verstanden werden, sondern lediglich als ein Verweis auf die unverzichtbaren Umwege über Grundlagenforschung zur Eroberung der Welterfahrung und Weltgestaltung. Darum ist dem nachzugehen, was als ‚Idee der Universität‘ in ihrer Geschichte zu einem Schlüsselbegriff geworden ist und eng mit der Vorstellung von Bildung zusammenhängt.

Der Begriff der Idee der Universität ist 200 Jahre alt und bis heute immer wieder zur Kennzeichnung der inneren und äußeren Funktion der Universität, also für Wissenschaft und Gesellschaft herangezogen und aktualisiert worden. Besonders in Krisenzeiten der Universität wurde er bemüht, um Kernvorstellungen wachzurufen und gegen augenfällige Missstände und Verfallsprozesse zu reaktivieren. Im Kern geht es in einer zentralen Formulierung Eduard Sprangers darum, jenseits des unmittelbar beruflich verwertbaren Wissens „zu lehren, wie ein Menschentum, das auf dem Fundament der Freiheit ruht, sich der Steuerungskraft der Wissenschaft bedient“ (Spranger 1962: 423). Das hierin zum Ausdruck gebrachte Pathos sowie der daraus sprechende Missionsgedanke sind in den älteren Schriften nicht unüblich. Es wird zu zeigen sein, dass der Gedanke der Idee der Universität damit jedoch nicht steht und fällt. Im Zentrum steht die Kombination aus ‚kulturstaatlicher Initiative‘ mit der ‚Programmatisierung eines neuen Bildungs- und Wissenschaftsideals seitens der Gelehrten‘ (Schelsky 1971: 124). Wichtige Autoren und Zeitpunkte der Thematisierung dieser Idee der Universität seien ohne Erläuterung für eine historische Orientierung stichwortartig genannt: Um 1800 Schelling, Fichte, Schleiermacher und W. v. Humboldt; um 1850 Kardinal Newman,

1920 der Kultusminister C. H. Becker, 1945 Jaspers, 1970 Eigen, Parsons / Platt und Schelsky und um 2000 Baggen, Daxner und Lepe-  
nies.

Als Idee oder Leitidee wird eine regulative Vorstellung verstanden, welche einen Entwurf eines idealen sozialen Funktionszusammenhangs durch ein Ensemble von Wert- und Normvorstellungen zum Inhalt hat, und die praktisches Handeln durch eine Leitvorstellung motivieren soll. Leitideen sind Kulturentwürfe für Individuen und Gesellschaft – man kann auch sagen Konstruktionen – die einen Leitfaden bieten sollen mit sinnvollen persönlichen und sozialen Konsequenzen. Im Fall der Universitätsidee gehören hierzu eine sachliche Überzeugung, eine Leistungsbereitschaft, persönliche Verpflichtung und zwischenmenschliche Verständigung. Die Idee der Universität stellt in diesem Sinne auf persönliches Mitgliederengagement für Wissenschaft als nützlichkeitsfernen Selbstzweck und auf Zusammenwirken zur Verschränkung und Steigerung des Wissens ab. Das klingt sehr kompakt und ist später im Einzelnen aufzulösen. Die Nutzenfreiheit ist für den heutigen Zeitgeist ein Problem. Vermittelnd sei gesagt, dass damit lediglich eine Voraussetzung hoher Motivation durch Begeisterung für eine Sache um ihrer selbst willen sowie das Vertrauen auf einen unabsehbaren, aber nicht unwahrscheinlichen späteren und vertagten Nutzen beschrieben werden soll. Hier ist die Rede von einem Aufschub- oder Fernnutzen.

Ich verkenne nicht, wie wenig aktuellen Diskussionswert diese Ideen haben und wie unpopulär sie sind. Es wird deshalb schwer zu vermitteln aber um so notwendiger sein, sich mit der Klärung dieser Vorstellungen zu befassen, weil sie wieder einmal in Gefahr sind, verloren zu gehen. Zunächst ist mir deshalb die Versicherung wichtig, dass ein solcher Anspruch der Universität kein Kampfbegriff für deren Vorrangstellung sein muss, sondern der Vorstellung einer unverzichtbaren horizontalen Spezialisierung von Hochschulen entspringt, welche gerade für diffizile Probleme der Praxis unverzichtbar ist. Zur Leitvorstellung von Universität gehört der sich selbst regulierende Vorgang der Aneignung und Erzeugung von Wissen in einer Weise des unmittelbaren Wissenskongresses in Lehre, Reflexion und Forschung. Man mag einwenden, dies sei längst keine realistische Beschreibung der heutigen Universitätswirklichkeit, das ist sicher begrenzt richtig. Aber es gehört zu einem kontrafaktischen und m.E. existentiellen Universitätsverständnis, die Differenzierung von Bildung, Ausbildung und Praxisbezug ernst zu nehmen. Eine Ausdehnung der Universität zum

Hauptträger der tertiären Bildung beruht auf einer gewaltigen Verkenntung dieser unverzichtbaren Differenzierungsnotwendigkeiten innerhalb des modernen Hochschulsystems, in welchem die Universität einen kleineren, aber besser definierten Platz haben sollte. Die auflebende Begeisterung für Stegreif-Eliteuniversitäten stellt in dieser Hinsicht eine Art Kronzeugenfunktion dar. Selbst nicht unschuldig wird sie gegen die Vernachlässigung des Universitätsgedankens eingesetzt.

Ich komme zur dritten Frage, derjenigen nach der Steuerung. Auch dieser Terminus ist mehrdeutig. Man könnte glauben, Kybernetik und Systemtheorie hätten bereits hinreichend klargestellt, dass Steuerung lediglich das Geschick der Umschiffung von Klippen und Untiefen sein könne sowie die annäherungsweise Erfassung von Funktionszusammenhängen zum Zweck ihrer nur mittelbaren Beeinflussung. Bedauerlicherweise hat aber in letzter Zeit im Hochschul- und besonders im Universitätsbereich eine Vorstellung des direkten Durchgriffs seitens der Leitungen als Entschiedenheits- und Qualitätsmerkmal Karriere gemacht; dies ist aber höchst naiv und unproduktiv. Komplexe Steuerung – und nur um diese kann es hier gehen – muss vielmehr verstanden werden als ein sich selbst verstärkender Prozess der Stabilisierung von reproduktionsfähigen Programmen, die allenfalls durch Rahmenbedingungen initiiert, aber nicht direkt und bis zum Ergebnis gestaltet werden können. Steuerung kann also einerseits verstanden werden als Eingriff in Prozesse der Selbstregulation, andererseits als die internen Vorgänge innerhalb dieser Selbstregulation. Wenn wir von der Idee der Universität reden, muss es also überwiegend um einen kulturellen Prozess der Selbststeuerung gehen und lediglich initiierend um administrative oder ökonomische Steuerungsvorgänge. Auch in diesem Fall ist Missverständnissen vorzubeugen. Man kann sich davor schützen mit der Argumentation, „die Universität selbst bilde ein Mehrebenensystem und sei in ein komplexes Geflecht vertikaler und horizontaler Verknüpfungen eingebunden“ (Kern 2005: 607).

Zur vierten Frage: Es ist unmöglich, über Bildung zu sprechen ohne historische Bezüge herzustellen. Es ist dem 19. Jahrhundert in Deutschland vorbehalten, den Begriff Bildung für den Vorgang einer kulturellen Steuerung in die Welt zu setzen. Das Mittelalter kannte eine Vorstellung von Bildung nicht (Kinzinger 2003: 12). Als der wichtigste Vertreter eines auf die Universität bezogenen Bildungskonzepts kann Wilhelm von Humboldt angesehen werden. Von sei-

nem Bildungsentwurf ist theoretisch mehr zu profitieren als seine übliche und oft ärmliche Indienstnahme glauben lässt. Es gibt m.E. kein sozialwissenschaftlich umfassenderes Konzept von Bildung als das seine. Mehr noch, ich glaube, dass Humboldt ein sozialwissenschaftlicher Vordenker eines bis heute nicht hinreichend untersuchten dialogischen Prinzips als kreatives Moment des menschlichen Selbstentwurfs in affektiver, emotionaler und rationaler Hinsicht gewesen ist. Seine Sprachphilosophie, in der Denken gleichzeitig als gesellschaftlich und interindividuell dargestellt wird, gehört deshalb zu seiner Bildungstheorie (Böhler 1995: 240).

Die sogenannte klassische Bildungsidee hat heutzutage keinen guten Leumund. Themen zu Schul- und Hirnleistungen, Intelligenz, Begabungen und besonders der systematischen und organisatorischen Herstellung von intelligenten Leistungen und Wissen haben dagegen Konjunktur. Sogar Organisationen und Regionen gelten neuerdings als Akteure von Lernprozessen, aber die Bildungsidee mit ihrem theoretischen und praktischen Anspruch hat kaum eine Chance der Beachtung jenseits der historiographischen Bearbeitung. Ich möchte in diesem Beitrag zeigen, dass die klassische Bildungstheorie, wie sie zwischen 1770 und 1830 in Deutschland entstanden ist, einen bis heute wertvollen und bedenkenswerten Beitrag zur Theorie eines Gesellschaftsentwurfs liefert, die besonders an Wilhelm v. Humboldts Entwürfen festgemacht werden kann.

Zugegebenermaßen erschwert Humboldts Art des Schreibens zunächst den Zugang zu einer Systematik seiner Gedanken. Seine am spontanen und virtuoson Briefstil orientierte Entwicklung der Argumente hat Nachteile, die ihm selbst bewusst waren. Humboldts Schreib- und Argumentationsstil ist sogar oft eine Zumutung für den Leser. Aber das ändert nichts an der Tatsache, dass sein Entwurf weitsichtige und höchst aktuelle Züge aufweist. Auch seine Nähe zur modernen Gesellschaftstheorie darf nicht übersehen werden.

Diesen Fragen ist in den folgenden Kapiteln unter unterschiedlichen Gesichtspunkten nachzugehen.

## **2. Was ist Bildung?**

Zu den Vorurteilen gegenüber dem Bildungsbegriff gehört, dass Bildung für eine Veranstaltung dogmatischer, pedantischer und philisterhafter Besserwisserei gehalten wird. Zwar ist es nicht von der Hand zu

weisen, dass es bereits seit dem 19. Jahrhundert eine Perversion des Bildungsbegriffs dieser Art gegeben hat und dass ein äußerst begrenztes und antikisierendes Kanonwissen Schule machte und in Statuskämpfen eine erhebliche Rolle gespielt hat. Hierfür steht die Kariatur des Bildungsbürgers. Für eine angemessene Bewertung von W. v. Humboldts Bildungskonzept – und darauf kommt es mir hier an – entstellt diese faktische Verballhornung völlig den großartigen, weitreichenden und modernen Entwurf einer bildungszentrierten Menschen- und Gesellschaftstheorie.

Das bisher in Umrissen skizzierte Verständnis von Bildung hat auch den Begriff der Allgemeinbildung gegen eingefahrene Missverständnisse zu verteidigen. Auch hier hat es historisch einen politischen Kampf zwischen Einseitigkeiten gegeben. Allgemeinbildung wurde als ein Unternehmen des richtigen Kanons entweder unter weitgehendem Ausschluss oder unter Einschluss naturwissenschaftlichen Unterrichts geführt. Der Ausdruck ‚Schulkampf‘, der in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts ausgetragen worden ist, steht für diesen Streit um Inhalte eines verbindlichen Standardwissens (Fuhrmann 1999: 189 ff.). Aber diese Auseinandersetzung wird in keiner Weise dem Anliegen Humboldts gerecht. Allgemeinbildung im Sinne Humboldts und der deutschen Aufklärung muss als Aufgabe eines selbstverantworteten Mündigmachens der Menschen verstanden werden mit einer gymnasialen Vorstufe der Erziehung und einer anschließenden Bildung als ein umfassendes Programm der Bürgerbildung. Bildung ist in diesem Verständnis sowohl ein privates als auch ein öffentliches Gut.

Um Bildung als Idee zu verstehen, muss gegen den Strich vorgegangen werden. Es ist geradezu ein Elend des Missverständnisses, dass wir aus dem Labyrinth der Vorstellung guten und gesicherten Wissens nicht herausfinden. Jeder möge das für sich prüfen: Wer das Wort Bildung hört, assoziiert mehr oder weniger geheime Vorschriften einer Wissens-, Kenntnis- und Verhaltenszumutung. Genau davon müssen wir uns lösen, um uns den ursprünglichen Ideen eines Bildungskonzeptes wieder zu nähern. Die Entstehung der Bildungstheorie wird gern als ein deutscher Sonderweg mit historischer Schrulligkeit beschrieben.

Schon die Übersetzung des Begriffs ins Französische oder Englische weist auf die Merkwürdigkeit des Wortes Bildung hin. Ich nenne hier stellvertretend die französischen Begriffe, mit den englischen geht es nicht anders. Bildung bedeutet mehr als Wissen (*connaissance*), etwas anderes als Erziehung (*éducation*), sie ist nicht als Ausbildung (*for-*

mation) zu verstehen, sie hat eher mit Kultur (culture), Entwurf (création) und Gründung (fondation) zu tun. Diese Ratlosigkeit in der Übertragung muss aber kein Nachteil sein, sondern könnte auf die Vielschichtigkeit, ja sogar auf den in der damaligen Zeit revolutionären Charakter des Begriffs hinweisen. Ich drehe den Spieß um und frage, ob der angeblich unübersetzbare und mysteriöse Begriff der Bildung als ein einmaliges deutsches Phänomen nicht entzaubert werden könnte. Wenn die Übersetzbarkeit ins Französische und Englische unmöglich erscheint, kann im Gegenzug auch der angeblich unklare und nur für Deutsche zugängliche Begriffsinhalt vielleicht durch die Übersetzungsversuche geklärt werden. Wenn Bildung im Französischen nur ‚La Bildung‘ heißen kann (Sandkaulen 2004: 10), dann könnte man doch im Umkehrschluss fragen, welche Einsichten aus der vielfältigen Übersetzung von Bildung für uns zu gewinnen wären. Dabei stellen sich Überraschendes und wohltuende Neuorientierung heraus.

Wenn wir auf den Ausdruck Bildung stoßen, assoziieren wir nicht mehr die an und für sich unspektakuläre Vorstellung der Zusammenfügung oder des Zustandekommens, sondern sind fixiert auf einen mental-erzieherischen Vorgang. Wir stecken offenbar in der gleichen Falle wie unsere Übersetzer. Bildung ist eben Bildung, so als ob es keine Bildung von Gestein, Wolken und Meinungen gäbe. Hilfreich ist bei dieser Rückbesinnung auf den Begriff Bildung für unseren Zusammenhang der Verweis auf die prozesshafte Entstehung von Gestein, Wolken und Meinungen. Statt es bei ‚la Bildung‘ zu belassen, fragen wir uns nach hilfswise angebotenen Äquivalenten. Diese lauten: Selbstbildung oder Selbsterziehung (formation ou éducation de soi-même) (Dumont 1991: 116).

Der Begriff der Selbsterziehung erscheint mir preußischer und unangemessener als das der Übersetzer wahrscheinlich gewollt hat. Die Selbstformation oder der autonome Selbstentwurf – um einer aktuellen Sprachvorliebe gerecht zu werden – kommt den Interpretationen sicherlich näher. Ich bin der Auffassung, dass Bildung zurückgeführt werden müsste auf eine Vorstellung von Selbstgestaltung, von Selbstentwurf, die mit einer Chance für viele, jedenfalls für einen bestimmten Typus von Mensch, Geltung beanspruchen kann. In einer Theorie der Bildung, wie sie von W. v. Humboldt entworfen worden ist, spielt eine abgrenzende Erwerbs- und Haben-Vorstellung nicht die entscheidende Rolle, wohl dagegen ein offenes Werden-Konzept. Humboldt ist wie vor ihm Adam Smith ein Theoretiker der Evolution noch bevor Darwin die naturwissenschaftlichen Marksteine setzte. Bildung be-

deutete für Humboldt eine Entfaltung des Lebens und der Gesellschaft aus individuellen und weitgehend unreglementierten Kräften (Benner 1995: 58f.).

Wissenschaft, sagt Humboldt in einer berühmten Formulierung, sei „als etwas noch nicht ganz Gefundenes und nie ganz Aufzufindendes zu betrachten, und unablässig sie als solche zu suchen“ (Humboldt 1996, IV, 2: 257). Seine Theorie der Bildung stellt eine umfassende Theorie dar, die auf mehreren Ebenen ansetzt und auch eine Sozialtheorie einschließt. Sie stellt keineswegs nur auf Selbstgestaltung ab. Insofern ist es einseitig zu sagen, sie sei ein Entwurf einer umfassenden individualistischen Kulturanthropologie, aber eine politikferne Theorie, eine unpolitische deutsche Reaktion auf die Französische Revolution (Dumont 1991: 124 ff.). Festzuhalten ist, dass diese theoretische Position als ein ‚Persönlichkeitsliberalismus‘ oder als ein ‚ethischer Liberalismus‘ gekennzeichnet werden kann (Spranger 1973: 380, 391).

Wollen wir Bildung definieren, kommen wir nicht umhin, subjektive Kreativität mit etwas Überindividuellem zusammen zu denken: der Institutionalisierung von Kreativität. Dies mag paradox klingen, weil Kreativität zunächst als institutionalisierungsfeindlich angesehen zu werden pflegt. Kreativität kann und muss hier im doppelten Sinne verstanden werden: Zum einen besteht sie in einem auf das Subjekt bezogenen Prozess der Selbstentfaltung, zum anderen in einem Vorgang der Evolution, der die Horizonte der einzelnen Menschen übersteigt und in seiner dezentralen Anlage keine einheitliche Steuerungsinstanz kennt. Wir haben uns daran gewöhnt, solche evolutionären Abläufe ‚selbstreferentiell‘ zu nennen. Oder wir sprechen von Selbstorganisation (Erpenbeck 1993: 51, 96, 180, 183f., 191f.) Bildung ist bei Humboldt ein offener und ausdrücklich kein festgelegter Prozess nach Plan, sondern ein sich selbst gestaltender evolutionärer und an individuelle Kreativität gebundener Prozess, dessen Funktionszusammenhang an Rahmenbedingungen geknüpft ist. Dies ist das Thema des Humboldtschen Werkes mit seinen Vorstellungen von Mannigfaltigkeit, Freiheit, Grenzen politischer Steuerung und Entwicklungsgesetzen des Einzelnen wie des Verbundes von Menschen. Eine der bündigsten Zusammenfassungen liefert in dieser Frage m.E. Dietrich Benner (Benner 1995: 48).

Die individuellen Entwürfe sind jedoch auf Ressourcen des Wissens und auf die Ergebnisse vorangegangener Gestaltung angewiesen. Das wiederum setzt die Interaktion und die Wechselbeziehung mit anderen

Menschen als einen konstitutiven Vorgang voraus. Erst durch die Beziehung zu anderen Menschen werden Selbstgestaltung und der Entwurf einer Identität möglich. Damit wird Bildung Ausgangspunkt eines offenen Prozesses als Ergebnis angesammelten Vorwissens und Vorgestaltens z.B. in der Form von Büchern oder Kunstwerken. Bildung ist sodann aktive individuelle Selbstgestaltung, die Entwicklung einer Identität. Bildung ist aber auch ein überindividueller Vorgang des Austausches zwischen Personen und schließlich kommt erst durch diese Wechselbeziehung ein im Ergebnis offener Gesamtzusammenhang zustande, der als kulturelle Integration interpretiert werden kann.

Nach diesen Überlegungen komme ich zu folgender Definition:

Bildung soll heißen: ein evolutionärer Prozess kultureller und gesellschaftlicher Integration, der auf Wissenskapital basiert, identitätsstiftend ist und aus dem Austausch von Individuen hervorgeht.

### **3. Bildung als Sozialtheorie**

Ich beginne mit der These, dass Humboldt mit seiner Theorie der Bildung eine Sozialtheorie entworfen hat, die ihrerseits verzahnt ist mit einer Theorie des Individuums, der gesellschaftlichen Konstitution, der kulturellen Besonderheiten und der entscheidenden Ressourcen einer modernen Gesellschaft. Es geht hier zunächst nicht um die Frage, ob es eine angemessene oder in ihrem Anspruch hinreichende Sozialtheorie ist, sondern darum, dass wir in Humboldts Entwurf überhaupt eine Sozialtheorie vor uns haben. In der Zusammenführung der beschriebenen Elemente wird also an den Vorgang einer Systembildung angeknüpft, die hier die Konstitution des Sozialen beschreibt.

Der Terminus Sozialtheorie ersetzt den früheren Begriff der Gesellschaftstheorie sowie Bezeichnungen wie soziologische oder politische Theorie. An eine Sozialtheorie ist zunächst der Anspruch zu stellen, eine analytische Verknüpfung mehrerer Ebenen menschlichen Handelns im Verbund herzustellen. Dazu gehören seit Coleman (vgl. Coleman 1991-1992) mindestens eine Mikroebene des Handelns und eine Makroebene der Handlungsfolgen und deren Wiedereintritt in das System der Analyse als Bedingungen des Handelns in der nächsten Runde. Dies ist von Dupuy und Varela als sogenannte kreative Zirkelschlüsse bezeichnet worden (vgl. Hennen 2001: 171) und entspricht völlig dem Denken Humboldts. Hinzukommen können weitere Ebe-

nen der Motive, der Beziehungen oder der Handlungsmuster. Für eine auf Selbstorganisation beruhende Sozialtheorie der Bildung stellen sich diese Fragen ebenfalls. Humboldt war auf der Suche nach einem ‚generativen Prinzip‘, das keineswegs nur im Sinne der Rezeption von Chomsky zu verstehen ist (Wagner 2002: 130).

Der Begriff der Sozialtheorie wird aber auch als Typisierung der modernen Gesellschaft benutzt. In diesen Fällen sollen Merkmale, welche für eine Charakterisierung der Moderne als entscheidend angesehen werden, zum Selbstverständnis ausgerufen werden. Das hat z.T. reißerische Züge, wobei einzuräumen ist, dass die Beschreibungen differenzierter sind als die schlagwortartigen Bezeichnungen. So leben wir beispielsweise in einer postmodernen, einer Risiko-, einer Erlebnis- oder Multioptionsgesellschaft. In diesem Etikettenreigen hat besonders der populäre Name Wissensgesellschaft zu interessieren (vgl. Schimank/ Volkman 2002/02; Pongs 1999/2004). Beiden Aspekten, der Mehrebenenkonstruktion wie der Gesellschaftsetikettierung, soll im Folgenden nachgegangen werden.

Wilhelm von Humboldt war entgegen anders lautender Behauptungen ein politischer Mensch in einem radikalen Sinne. Politische Anschauung gehörte quasi zu seiner Ausbildung. Als junger Mann besichtigte er die Französische Revolution vor Ort mit seinem früheren Hauslehrer Campe. Er kannte die Thesen der Aufklärung, sie waren seine Heimat des Denkens. In seinen zahlreichen politischen Ämtern im Ausland und in Preußen erlebte er das Geschäft der Politik aus nächster Nähe und in menschlichen Beziehungen der Auseinandersetzung und der Kooperation. Vielleicht ereignet sich die intensivste Erfahrung der Politik in Umbruch- und Krisenzeiten. In sein Leben fallen der militärische und politische Niedergang Preußens und die anschließende Aufbruchstimmung der Reformen. Der Umgang mit Hardenberg und vom Stein als großen Erneuerern war eine Selbstverständlichkeit. Er selbst wurde – wenn auch nur für kurze Zeit – zum politischen Gestalter der darniederliegenden Universitäten mit großem Erfolg, wie wir wissen. Sein Mut zu politisch unliebsamen Stellungnahmen und persönlichen Konsequenzen ist beispielsweise dadurch verbürgt, dass er wegen der zunehmend reaktionären politischen Entwicklung – z.B. in Gestalt der Karlsbader Beschlüsse – seine Demission durch den König provozierte. Dass er trotzdem eher als ein „Mann der Gedanken und Entwürfe“ denn als ein Machtpolitiker bezeichnet werden muss, tut seiner politischen Kenntnis keinen Abbruch (Berglar 2003: 127).

Warum bemühe ich diese biographischen Skizzen? Ich möchte Humboldt vor Beginn der Vorstellung seines politischen Entwurfes vom Ruch der politischen Weltfremdheit befreien. In seinen politischen Vorstellungen verlässt er das ihm zu eng erscheinende Terrain von Politik als direkter Steuerung und unmittelbarer Gestaltung. Damit gibt er den Blick frei für die Notwendigkeit indirekter Steuerung als ein wichtiges Geschäft der Politik, nämlich die Herstellung eines dezentral gestalteten und getragenen Funktionszusammenhangs (Benner 1995: 45).

Humboldt hat einen unbeirrbaren Blick für den Verfall von überkommenen gesellschaftlichen Steuerungs- und Integrationsmodellen. Weder die antike Polis noch die ständische Gesellschaft, weder der Absolutismus noch die staatlich verordnete oder organisierte Religion können für ihn die integrierende Kraft einer modernen Gesellschaft sein. Und auch nicht die Vernunft, in deren Namen so viele Zeitgenossen Humboldts eine politische Raison sehen zu müssen glaubten. Die Moderne ist ein Zeitalter der Verabschiedungen der Herkunftswelten. „Das führt zu gesteigerten Ansprüchen an die Überzeugungskraft von Selbstdeutungen und damit zu unüberbrückbaren Kontroversen“ (Luhmann 1991: 703). Humboldts Herausforderung besteht darin, dass er ersteres voraussetzt, aber einen mutigen und produktiven Schluss daraus zieht.

Zweck des Staates, so fasst Humboldt zusammen, sei nicht Zwang, nicht Anreiz, nicht einmal Einfluss. Das alles könne nachteilige Folgen haben, liefert er als Begründung. Zweck des Staates sei vielmehr die Förderung des Individuums und seiner Selbstkräfte. Dazu sei die Kultivierung seiner Achtung im aktiven wie im passiven Sinne dieses Begriffes unverzichtbar. Der Geist der Menschheit, heißt es bei ihm, könne nicht mit fertigen Maßstäben, fertigen äußeren Bedingungen und auch nicht mit fertigen inneren Vorstellungen leben. Exemplarisch ist Humboldts Auseinandersetzung mit der Religion. Sie kann Zwangs- oder Bildungsmittel sein (Humboldt 1980, I, 1: 32). Fragen und Suchen in Verbindung mit anderen sei das aktuelle Geschick des Menschen. Der Name für diese Fundamentalanthropologie des verbundenen und freien, des freien und deshalb auf Verbindung angewiesenen Menschen heißt: Bildung. Bildung stellt eine sozialtheoretische Kategorie in einer differenzierten wie fragmentierten Gesellschaft zur Erzeugung und Steigerung von Wissen zum Zweck der individuellen wie gesellschaftlichen Wohlfahrt dar. Damit ist eine Auseinandersetzung mit dem Wissen unabdingbar.

#### 4. Wissen als Ressource

Es hat prominente Entwürfe zum Verständnis der modernen Gesellschaft gegeben, die in die Lebenszeit von Wilhelm von Humboldt fallen oder unmittelbar daran anschließen. Dazu gehören die Schlüsselbegriffe von Eigentum und Arbeit. Dass Wissen als ein gleichwertiger und aktuellerer Aspekt herangezogen wird, erfolgt erst nach Humboldt und es ist zu respektieren, dass er dieses Potential bereits als prägend für eine Gesellschaftsform erkannt hat. Die postindustrielle Gesellschaft wird seit Daniel Bell in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts zur Wissensgesellschaft erklärt. Peter Drucker hatte bereits zuvor von Wissensgesellschaft gesprochen (Stehr 1994: 25ff). Es ist in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung, dass Humboldt den Menschen nicht als Wissenden oder gar rundum Informierten, sondern ausdrücklich als Teilwissenden entwirft. Die „Infragestellung eingelebter Wahrnehmungs- und Handlungsmuster“ (Heidenreich 2003: 46) ist für Humboldt selbstverständlicher Ausgangspunkt. Nicht die Frage, welches Wissen als Basis des individuellen und gesellschaftlichen Entwurfs gelten sollte, steht im Mittelpunkt, sondern die Vielfalt des Wissens. Diese schließt reflexives und zusammengesetztes Wissen ein, mit anderen Worten: Das Wissen über Wissen und dessen Voraussetzungen wie die unvermutbare Kombination von unterschiedlichen Wissensgegenständen sind ein hohes Ziel der Bildung.

Entscheidend scheint mir ebenfalls zu sein, dass wissenszentrierte Selbstbildung bei Humboldt ein Programm der Versöhnung von individueller Selbstverwirklichung und intellektuellen Traditionen darstellt. Individualität und gesellschaftliche Rolle werden im Namen eines Humanitätsideals integriert (Benner 1995: 45). Diese Synthese ist bis heute theoretisch nicht überholt, sondern eine Herausforderung geblieben. Die radikal gedachte individuelle Vervollkommnung geht mit Soziabilität einher (Kost 2004: 128f). Humboldt entwirft einen Gedanken, der erst mehr als hundert Jahre später vom amerikanischen Pragmatismus zur Gänze formuliert werden wird: „Wir sind, was wir sind, durch unser Verhältnis zu anderen“ (Mead 1973: 430). Diese Aussage hätte Humboldt sicherlich für seine Auffassung gelten lassen können, aber er hätte gleichzeitig darauf bestanden, dass das Verhältnis zum Wissen und den Gegenständen vorangegangener Gestaltung ebenso formend und bildend sei. Die Wiederentdeckung der Antike und besonders des Griechentums durch die Klassik als europäisches

Erbe scheint mir in diesem Zusammenhang zwar als ein Schub der Erkenntnis, aber doch in unserer Argumentation hinter die Tatsache zurückzutreten, dass Wissen in seiner Differenzierung ein Gemeinschaftsgut darstellt, auf das jeder nach seinen Möglichkeiten über den gebahnten Kontakt zu anderen Zugriff haben sollte.

Humboldt versteht unter Wissen Aneignung und bildende Zurückwirkung. Dieser Prozess sei kein endlicher, sondern müsse sich unendlich fortsetzen. Wissen ist für ihn demnach die Ressource für Bildung und zugleich fortwährende Erneuerung dieser Ressource. So gesehen ist er ein Theoretiker der Wissensgesellschaft von aktuellem Zuschnitt. Er verbindet individuelles Wissen und gesellschaftlich kapitalisiertes Wissen zu einem evolutionären Prozess. Das war und ist ein großer Entwurf (Humboldt 1980, I, 4: 512). Wissen gilt als knappe Ressource der Gesellschaft, wobei nicht Unwissen oder Fehlwissen von Humboldt problematisiert werden, sondern die von ihm immer wieder genannte Mannigfaltigkeit, die niemand allein beherrschen könne. Er schildert das in einer berühmten Formulierung so:

„Der wahre Zweck des Menschen – nicht der, welchen die wechselnde Neigung, sondern welchen die ewig unveränderliche Vernunft ihm vorschreibt – ist die höchste und proportionirlichste Bildung seiner Kräfte zu einem Ganzen. Zu dieser Bildung ist Freiheit die erste, und unerlassliche Bedingung. Allein außer der Freiheit erfordert die Entwicklung der menschlichen Kräfte noch etwas andres, obgleich mit der Freiheit eng verbundenes, Mannigfaltigkeit der Situationen. Auch der freieste und unabhängigste Mensch, in einförmige Lagen versetzt, bildet sich minder aus“ (Humboldt 1980, I, 2: 64).

Man muss also verstehen, dass Bildung das Gegenteil einer anspruchsvollen individuellen Gesamteilhabe an den Bildungsgütern darstellt. Vielmehr wird die Zusammenführung zum Problem gesellschaftlicher Praxis erklärt.

Hinsichtlich der Einschätzung der gesellschaftlichen Wissensressourcen und der Beurteilung der mit den durch Wissen erzeugten Risiken mag das aus der Perspektive derjenigen, die heute über Wissensgesellschaft sprechen, als optimistisch gelten. Aber es eröffnet m. E. doch ein bisher wenig beachtetes Feld der Wissensgesellschaft. So wird immer wieder vorgebracht, nicht der Mangel an Wissen sei zu beklagen, sondern „das paradoxe Ergebnis der fortlaufenden Wissensstei-

gerung in modernen Gesellschaften“ (Bösch 2003: 210). Ein solcher Befund kann ja nun nicht zum Verzicht auf Wissen raten, sondern allenfalls zu mehr Wissen oder zu einer anderen Art von Wissen, z.B. Wissen einer höheren Ordnung. Man denke an die Stufenfolge des Lernens, die Gregory Bateson vorgebracht hat (Bateson 1985: 371ff).Æ

Die Notwendigkeit einer stets neuen Zusammenführung und Rekombination von Wissen setzt ein Vertrauen in die Evolution von Wissensbeständen ins Unbekannte voraus und damit in die grundsätzliche zeitliche, räumliche und soziale Tradierbarkeit. Das scheint mir der Kern des Anliegen von Humboldt zu sein.

Unsere Welt der Moderne ist traditionsflüchtig. Wir leben im Rausch der Selbsterfindung. Dabei vergessen wir, dass das Material zum neuen Selbstentwurf jedweder Provenienz immer auf das Vorwissen in einer systematisierten Form angewiesen ist. Traditionen sind im Fall des Angewiesenseins auf Wissen sozusagen gegen den Zeitgeist modern. Die Versöhnung von Traditionen mit dem Individualismus ist ungelöst und steht an. Humboldt bietet für dieses Anliegen eine Adresse. Mit den Begriffen Wissen und Wissenschaft kann zweifellos nicht die Eindeutigkeit von Erkenntnissen suggeriert werden; in ihrer Vielschichtigkeit und ihrer Komplexität halten sie aber die Vision der Erzeugung von neuer Erkenntnis offen. Humboldts Bildungsbegriff zielt auch auf diese Differenz von Wissen und Bildung. Wissen ist im Vergleich zu Bildung statisch zu verstehen; Wissen ist das Erarbeitete und Vorhandene. Bildung dagegen stellt das Erzeugungsprinzip dar, das neue Kombinationen und Möglichkeiten eröffnen kann.

Die Menschen leiden – so Humboldt – objektiv und unkorrigierbar durch ihr Nichtwissen im Sinne einer Verkürzung ihrer Möglichkeiten; aber ihre Einseitigkeit drückt die Chance der Einsicht in eine Notwendigkeit aus: die Notwendigkeit, Verbindungen einzugehen, wie es bei ihm immer wieder heißt. Das Wissen als Ressource hat in seiner Regeneration einen sozialen Charakter.

Wenn hier Wissen als Ressource als eine der entscheidenden Voraussetzungen für die Selbstorganisation von Bildung gilt, so darf nicht aus den Augen verloren werden, dass selbstverständlich noch andere Ressourcen für diesen Prozess hinzukommen haben, ja mit ihm unauflösbar verbunden sind. Die wechselvolle Geschichte der Universitäten liefert dafür beredte Beispiele. Es ist außerordentlich aufschlussreich, eine detaillierte Beschreibung des Innenlebens und der Funktionsweise einer nordamerikanischen Eliteuniversität unter dem

Thema Wissensgesellschaft heranzuziehen. Die jüngst erschienene Arbeit stammt aus der Feder des langjährigen Dozenten Daniel B. Lee am Elitecollege Dartmouth, der die Universität in ihrer kulturellen Zusammensetzung schildert. Der Titel ist bereits Programm: „Collegekultur als kulturelles Kapital: Portrait einer amerikanischen Eliteuniversität“ (Lee 2004: 135ff). Es erscheint mir hilfreich zu sein, dass es in dieser ausführlichen Schilderung weder um Humboldt, noch um Bildung geht, und doch sind dessen Ideen über den Zusammenhang von Bildung und Universität auf die heutige Welt stimmig projiziert.

Es geht um die Erzeugung eines spezifischen kulturellen Milieus sowie um die Zusammenführung von unverzichtbaren Ressourcen, die sich in ihrer spezifischen Zusammensetzung verdichten zu einem institutionellen Rahmen, in dem Menschen die Voraussetzungen finden, sich zu formen (bilden). Dazu gehören im wesentlichen materielle Ressourcen wie wertvolle Gebäude, Bibliotheken, alle Arten von angemessenen Stätten der Begegnung und der Betätigung. Diese ermöglichen eine Kultur des Austausches mit Lehrern, aber auch besonders der Studierenden untereinander, welche zu persönlicher und kollektiver Identität führt. Die Universität formt gegenüber der Umwelt abgrenzbare Orte des Arbeitens, des Begegnens, die nicht nur die materiellen Bedingungen für Forschung und Studium bieten, also Bibliotheken, Labore und Personal, sondern auch ein spezifisches Milieu der Selbstentfaltung. Dazu gehört die Selbstverständlichkeit von Anforderungen ebenso wie die Atmosphäre des Fragens und des Austausches einschließlich emotionaler, expressiver und künstlerischer Entfaltung. Man fühlt sich hier eher an den Begriff Sozialisation durch umfassende Entwicklungsmöglichkeit als an den Begriff Bildung erinnert. Tatsächlich haben diese Begriffsinhalte sehr viel gemein (Hurrelmann 2002: 500ff.). Von Dietrich Schwanitz stammt der bittere Satz, viele Universitäten unterschieden sich nicht mehr von Bahnhofsvorplätzen (Schwanitz 1995: 334). Die Universitäten müssen aber Lebensmittelpunkt sein können, um Bildung zu ermöglichen. Und diese Forderung hat materiell-personale Voraussetzungen, die mit Betreuungs- und Begegnungschancen zu tun haben. Wenn wir uns für Eliteuniversitäten oder Exzellenzzentren begeistern, sollten wir diese Dinge nicht vergessen. Universitäten müssen zum Zweck der Erkenntnissteigerung auf einem intensiven Duktus des Lebens bestehen.

Eine letzte, aber entscheidende Bemerkung zu diesen Voraussetzungen einer Bildungsressource erscheint mir angebracht. Ich beschreibe sie mit der Unterscheidung von Organisation und Institution. Unter

Organisation soll die planvolle Zusammenführung von arbeitsteiligen Einzelleistungen zu einem Verbandszweck verstanden werden als Prozess oder verdinglichtes Ergebnis; unter Institution dagegen eine Organisation, bei der zusätzlich die Einbringung von individuellen Leistungen für einen überindividuellen Zweck als anthropologisch fundiertes Bedürfnis gelten kann. Bildung als Selbstbildung setzt ein solches Institutionsverständnis voraus und verweist darauf, dass eine Institution natürlich auch der Organisation bedarf. Bildung ist aber ausdrücklich kein Organisationszweck, sondern ein Wert in sich, für den sich Bildenden sozusagen selbstredend. Diese Formulierung des Selbstzwecks ist für die Idee der Universität wie für Bildung immer wieder benutzt worden (Newman 1996). Das führt zum nächsten Abschnitt.

## 5. Individualismus als Identität

Wenn Bildung als eine Art dezentraler Wertschöpfung individueller wie gesellschaftlicher Art verstanden wird, dann muss etwas über die Agenten als Träger und Promotoren dieses Prozesses gesagt werden. Humboldts Aktualität liegt sicher auch in seinem konsequenten Individualismus. ‚Die Würde des Menschen‘ besteht für ihn darin, einen allgemeinen Maßstab zu finden, der, Verstand und Wille umfassend, den ‚Wert der Dinge für den Menschen und den Wert der Menschen gegen einander‘ erkennt.

„Der Verstand sucht seine Totalität in der Welt und kennt keine andern Grenzen, als die auch die ihrigen sind; der Wille findet seinige in dem Individuum, und geht nie über dasselbe hinaus. ... Die durchgängige Wechselwirkung des theoretischen Verstandes und des praktischen Willens bringt immer eine Art zu handeln hervor, bei der wir mit vollkommen individueller Energie doch nur eine einzelne Rolle in einem allgemeinen Plan ausführen“ (Humboldt 1980, I, 4: 507f).

Für die individuelle Bildung als Teilhabe an einem Kosmos von Wissen – und dabei ist stets mit zu denken das Kapital von Gestaltung in einem umfassenden Sinne – muss es eine Motivation geben. Das kann nicht nur eine Motivation im Sinne der Psychologie sein, sondern erfordert die Vorstellung einer sozialen Motivation, die sich in eine Sozialtheorie einpassen lässt. Um dies zu verdeutlichen, sind zunächst zwei Begriffe von Individuum zu unterscheiden. Als Individuum ver-

steht man naturwissenschaftlich, medizinisch und psychologisch den Menschen im Sinne des genetischen Fingerabdrucks und der Einmaligkeit seiner Existenz. Darum kann es hier nicht gehen. Als Individuum, wie es heute in der Sozialtheorie definiert ist, gilt das Konstrukt eines Menschen, der in einer sozialen Situation typischerweise sein Interesse wahrnimmt und dabei seinen emotionalen, rationalen und willentlichen Haushalt mit den Möglichkeiten gesellschaftlicher Einbettung arrangiert. Es ist also das ‚typische Individuum‘ gemeint. Eine soziale Motivation muss also zweiseitig organisiert sein. Sie verbindet eine Mikrowelt der persönlichen Befindlichkeit und Suche mit einer Makrowelt des Ensembles der sozialen und situativen Bedingungen. Mit anderen Worten: ein elastisches Nutzen- und Sinnverständnis mit der Ausfüllung durch eine überindividuelle Perspektive der Selbstgestaltung. Dieses neue Verständnis von Motivation findet mehr und mehr Eingang in eine Sozialtheorie. (Alsted 2005: 32f., Hennen 1990: 79ff., Hennen / Kunz: 610ff.).

Diese doppelte Individualität, wie sie für die Konstitution des Ich wie für das soziale Leben typisch ist, ist Humboldt der Sache nach bekannt. Er erschließt sie sich in seiner für den damaligen Wissensstand meisterlichen Unterscheidung in Sprechen und Sprache (Humboldt 1995: 58f). Keine Sprache ohne Sprechen und kein Sprechen ohne präexistente Sprache. Diese produktive Differenz kennzeichnet seine Bildungstheorie innerhalb seiner Sozialtheorie. Die typisierte Individualität heißt in den Sozialwissenschaften ‚Identität‘. Das hier vertretene Konzept von Bildung muss in diesem Sinne auf personaler Ebene als identitätsstiftend gelten (Benner 1995: 53 und 75). Man kann sie bezeichnen „als Lust auf das, was man noch nicht weiß. ... Hierin wurzelt das methodologische Paradox seiner (des Menschen) Tätigkeit, zugleich ihr zutiefst Anziehendes, ‚Bildendes‘ in Ansehung von Leid, Mut, Anstrengung, Freude“ (Metz 2005: 610). Hier wird ausgesprochen, dass Identität, besonders in ihrer anspruchsvollen Form der Bildung stets damit verbunden ist, Belohnungsaufschub zu praktizieren und Umwege der Selbstgestaltung auf sich zu nehmen. Das nenne ich Motivation.

Nach meinem Verständnis wird man Humboldts Anliegen gerecht, wenn man diesen Prozess der zweiseitigen Motivation – Nutzen und Affekt einerseits und kulturelles Programm andererseits – als Bindung interpretiert. Ursprünglich ist Bindung immer als Bindung von und an Personen bezeichnet worden. Das hat wohl daran gelegen, dass andere Bindungen z.B. sachlicher Art als selbstverständlich und demnach

unproblematisch gegolten haben. Bindung wird jedoch zunehmend ein wesentlicher Begriff, weil Entwürfe des Selbst auf Vorbilder und Traditionen und ein generalisierbares inneres Verhältnis zu diesen Vorleistungen angewiesen sind. Der Selbstentwurf des Individuums gelingt nur im Kultur- und Sozialentwurf trotz aller Individualisierung und Differenzierung oder – besser gesagt – wegen dieser Einbindung in eine Welt, welche für jeden Einzelnen unüberschaubar und uneinsichtig geworden ist. Gerade wenn dermaßen flüchtige Begriffe wie Wissen oder Bildung in das Zentrum der gesellschaftlichen Analyse rücken, sollte Klarheit darüber bestehen, welche motivationalen Prozesse als Anspruch an das Individuum gefordert sind.

Aus Angebotsvielfalt an Perspektiven und Wissen eine Theorie des Individuums zu entwerfen, ist ein kühner und moderner Gedanke Humboldts. Die Erfindung des Individuums gedeiht auf dem Boden gesellschaftlicher Differenzierung. Diese These richtet sich gegen das populäre Selbstverständnis von Individuation; Individualität besteht im Kapital von Traditionen und dem damit verbundenen Reichtum. Das ist von Humboldt zu lernen. Im Rahmen der Diskussion um die Wissensgesellschaft ist der Gedanke vorgetragen worden, Bindungen an ‚nicht-menschliche Objektwelten‘ könnten die individuelle Identität definieren und müssten ebenfalls als eine Sozialform angesehen werden. In dieser Form der ‚Objektualisierung‘ komme Wissensobjekten eine besondere Bedeutung zu. In der Wissensgesellschaft ersetzen, so heißt es, Objektbeziehungen zunehmend soziale Beziehungen; Objekte seien ‚intern geworden‘. ‚Objektbezogene Sozialität‘ könne ein ‚Gefühl der Bindung‘ und ein ‚Identitätsgefühl‘ erzeugen (Knorr-Cetina 1998: 83ff).

Diese Sichtweise entspricht derjenigen von Humboldt und dies bestätigt seine große Sensibilität für eine sozialtheoretische Vorwegnahme kommender Zeitfragen. Seine Formulierung lautet: Die „Verbindung des Ich mit der Welt“.

„Die letzte Aufgabe unseres Daseyns: dem Begriff der Menschheit in unserer Person ... durch die Spuren des lebendigen Wirkens, die wir zurücklassen, einen so grossen Inhalt, als möglich, zu verschaffen, diese Aufgabe löst sich allein durch die Verknüpfung unseres Ich mit der Welt zu der allgemeinen, regesten und freiesten Wechselwirkung“ (Humboldt 1980, I, 3: 235f).

Die Moderne hat sich bis heute als eine Zeit der Auflösung von Bindungen dargestellt, Bindungen an Herkunft, Region, Familie, Sippe, Nachbarschaft, Nation, Traditionen aller Art, Religion, Staat, Arbeitswelt bis hin zum in sich selbst zerrissenen Individuum. In diesem Meer des Zweifels ist es hilfreich, Boden unter die Füße zu bekommen. Humboldt ist da eine realistische Hilfe.

„Der Mensch bedarf einer Welt außer sich ... ‚Nicht-Mensch‘ ... Verknüpfung unsres Ichs mit der Welt ... Gegenstände außer ihm“ (Humboldt 1980, I, 4: 235f).

Wenn beschrieben werden soll, welche Bindungen im einzelnen eine Rolle spielen und dass zudem auch sachliche Bindungen eine zentrale Funktion haben, dann sind wir bei einem Motivationsbegriff, der beschreibt, unter welchen Bedingungen Menschen etwas auf sich nehmen, das ihren primären Affekt- und Nutzenhaushalt übersteigt, aber gestaltet. In diesen Zusammenhang gehört die Einsicht, dass Bildung eines der wichtigsten Systeme des Selbstentwurfs ist. Ich kann hier lediglich andeuten, dass diese Bildungsmotivation selbstverständlich nicht rein sachlicher Natur ist. Genaugenommen besteht sie auch in einer methodisch-programmatischen Bindung. Es geht um die Übernahme einer bestimmten Haltung sowie eines Verfahrens- und Habituswissens. Auch hierfür gibt die Universität ein hervorragendes Beispiel. Wissenschaftlich und methodisch gebildet zu werden bedeutet eben nicht nur Belohnungsaufschub, sondern auch die Formierung einer wissenschaftlichen Persönlichkeit, einer Identität. Diese knüpft an Wissen an und ist doch eine private Angelegenheit.

Die erfolgreiche wissenschaftliche Sozialisation besteht aus einem umfangreichen Bündel von Verhaltensmustern, deren Kreativitätskraft gerade darin besteht, dass sie nie ganz fertig sind, wie Humboldt es genannt hat, sondern Anleitungen zur Nutzung und Fortentwicklung. Deshalb sollte nicht von Erwartungen, Rollen und anderen Festlegungen gesprochen werden, sondern von offenen, gestaltungsfähigen kognitiven Systemen. Ich bevorzuge deshalb den Begriff des Programms (Hennen 2001: 162ff). Er steht für das Prinzip der ergebnisoffenen, indirekten und nicht-trivialen Steuerung. Es sei auch hier erwähnt, dass diese Identität in der beschriebenen Collegekultur eine hervorragende Rolle spielt (Lee 2004: 135ff).

## 6. Zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft

Die vorangegangenen Erläuterungen haben Bindungsschritte der Bildung unter sachlichen und persönlichen Gesichtspunkten zu erklären versucht. Aber hierbei ist nicht stehen zu bleiben. Die Voraussetzung für das Zustandekommen von Bildung kennt eine weitere Dimension von zentraler Bedeutung: es ist die soziale Dimension der Integration, ein Wechselverhältnis der menschlichen Beziehungen im engeren Sinne. Bildung ist auf die persönliche Gestaltung von Programmen der Übernahme, Fortsetzung und Erzeugung von Wissen bereits überindividuell entworfen. Diese soziale Konstitution setzt sich über Austauschprozesse der Individuen fort. Identität und Selbstgestaltung kommen nicht ohne soziale Beziehungen zustande, die Menschen müssen auch in dieser Hinsicht bindungsfähig sein. Das sollte heute eine sozialwissenschaftliche Selbstverständlichkeit sein; bedauerlicherweise wird dies naiverweise immer noch als unterwerfende Anpassung missverstanden. Wieviel weiter war da bereits Humboldt in seiner Analyse:

„Daher müssen sich die Menschen untereinander verbinden, nicht um an Eigenthümlichkeit, aber an ausschliessendem Isolirtsein zu verlieren; die Verbindung muss nicht das eine Wesen in das andre verwandeln, aber gleichsam Zugänge von einem zum andren zu eröffnen“ (Humboldt 1980, I, 2: 82).

Bildungsreichtum beruht auf Perspektivenvielfalt und diese ist an Austauschprozesse gebunden, welche die Möglichkeit einer kreativen Zusammenführung von Wissen eröffnen. Dies erfordert eine Sonderform von sachlich geführter Vertrautheit. In der Universität ist dies das Spannungsverhältnis von akademischer Lehre, im besten Fall mit ihren Merkmalen der Übermittlung von Begeisterung und des Vorlebens von Forschung. Es gibt affektiv getragene persönliche Bindungen, die auf der Intimität von Liebes-, Verwandtschafts-, Geschlechts-, Freundschafts- oder Nachbarschaftsbeziehungen beruhen. Es ist üblich diese als Gemeinschaften zu bezeichnen. Es gibt aber auch produktive Beziehungen mit anonymem Charakter, typisch dafür sind hoch arbeitsteilige Wirtschaftsbeziehungen. Wer hierzulande ein japanisches Auto fährt, tritt in ein anonymes Verhältnis zu den dortigen Menschen ein, die montieren oder konstruieren.

Gemeinschaft steht für die traditionellen Bindungen der gefühlten und als selbstverständlich erlebten Zugehörigkeiten. Gesellschaft dagegen

soll ein anonymes Beziehungsnetz von wechselseitigen Abhängigkeiten bezeichnen, deren Zustandekommen aus rationalen Interessen der Arbeitsteilung und des Tausches hervorgeht und aufrechterhalten wird. Es ist sofort einleuchtend, dass diese beiden Typen von menschlichen Beziehungen zur Dramatisierung einladen und ethisch bewertet werden konnten. Gesellschaft wurde zum modernen Muster, welches je nach Anschauung beklagt, akzeptiert oder als Erfolg gefeiert wurde, Gemeinschaft wurde zum sozialen Gestaltungsprinzip mit Färbung der Gestrigkeit und Vormoderne.

Wissenschaft und Bildung innerhalb der Universität stellen jedoch einen Sonderfall dar, der diese Unterscheidung sprengt. Mit der Entstehung der modernen Wissenschaften und insbesondere mit der Erfolgsgeschichte der Entwicklung der europäischen Universität wird nämlich diese begriffliche Konfrontierung so gut wie unbemerkt und ohne thematisiert zu werden durchkreuzt. Seit der Gründung der ersten Universitäten wie Bologna, Paris und Oxford sind die Studenten und Professoren, die z.T. von weit her kamen, in einem radikalen Sinn Fremde in einer Umgebung, deren lokale Autoritäten sie mit Argwohn – oft nicht ohne Grund – betrachteten. Diese Scholaren, junge und keineswegs immer bereits gebildete Erwachsene, haben ihre traditionellen, häuslichen und persönlichen Bindungen zurückgelassen. Was sie an diese Stelle setzten, waren neue Bindungen, nämlich solche an die Wissenschaft und Lehre, aber auch persönliche Bindungen in einem ausgeprägten Gemeinschaftsleben in Bursen und sogenannten nationes.

Die Eroberung von Wissenschaft erfordert Gemeinschaftsgeist der neuen Bindungen für einen höchst rationalen und von Sachlichkeit getragenen Zweck. Das haben Parsons und Platt zuerst erkannt und deshalb wider den Strich von akademischer Gemeinschaft oder gesellschaftlicher Gemeinschaft gesprochen. In diesem Oxymoron kommt eine nur scheinbar paradoxe Wahrheit an den Tag. Gemeinschaftsbeziehungen weisen eben nicht nur eine Fähigkeit auf, Bindungen zu stiften, sondern sie führen auch dazu, Verständnis- und Bildungsprozesse zu organisieren. Das liegt daran, dass Bildung nicht nur in der Übertragung von Wissen besteht, sondern ganz wesentlich auch in der Erfahrung von Praxis. Dazu gehört vieles, das normalerweise den Beteiligten unbewusst bleibt, das aber für den Transfer von Habitus, von Lebensstil, von Mustern des Denkens und der Argumentation von ganz entscheidender Bedeutung ist (Parsons 1990: 114, 216, 271). Ich

zitiere auch hier meinen Gewährsmann für den Typus Eliteuniversität in den USA:

„Neulinge beobachten vorsichtig, wie die älteren Studenten, die Mitglieder des Lehrkörpers und die Verwaltung ihre besonderen Rollen spielen. Die angemessene Verwendung von Wissen, Redemustern, Kostümen, Requisiten und Ritualen wird so schnell wie möglich erlernt“ (Lee 2004: 135).

Humboldt dachte in äußerst modernen sozialwissenschaftlichen Kategorien, wenn er individuelle Identität und gesellschaftliche Erfahrung nicht als Kontrast auffasste, sondern als wechselseitige Bedingung. Er formulierte als Organisationszweck, dass „jeder Teil, indem er eine angemessene Selbständigkeit erhält, doch gemeinschaftlich mit den anderen zum gesellschaftlichen Endzweck mitwirkt“ (Humboldt 1980, I, 2: 115).

Er hat diesen Gemeinschaftsgeist als ein Konstituens für eine erfolgreiche wissenschaftliche Betätigung, für eine lernende Aneignung anspruchsvoller Stoffe innerhalb der Universität gehalten. Gemeinschaft und Gesellschaft waren gerade für sein Bildungskonzept kein Gegensatz, sondern eine gegenseitige Ergänzung. In der Bildung sollte ein neuer Gemeinschaftsgeist alte Bindungen ersetzen. Aber in diesem Ersetzen ist keine grundsätzliche Ablehnung von gemeinschaftlichen Beziehungen zu sehen. Bildung geht ganz wesentlich aus persönlichen Beziehungen hervor, ohne darin eine Dauerverbindung ausmachen zu wollen. Bildung steht damit quer zu der Unterscheidung von Gemeinschaft und Gesellschaft. Eine der wichtigsten, wenn nicht die zentrale gesellschaftliche Veranstaltung der Moderne, nämlich Wissenschaft, bedarf einer ergänzenden Funktion, die durch gemeinschaftliche Bindungen beschrieben ist. Bildung stellt einen Vorgang der vertrauten Kommunikation dar.

„Gerade die aus der Vereinigung Mehrerer entstehende Mannigfaltigkeit ist das höchste Gut, welches die Gesellschaft gibt, und diese Mannigfaltigkeit geht gewiss immer in dem Grade der Einmischung des Staates verloren“ (Humboldt 1980, I, 2: 71).

Bildung und insbesondere Bildung in der Universität verlangen einen Mechanismus der geschützten und deshalb unbekümmerten Rückfrage mit Versuch und Irrtum. Die Wege der Kommunikation müssen evolutionär offen sein. Es gibt keine zuverlässige Technisierung von an-

spruchsvoller Kommunikation, welche ohne spontane, persönliche Erfindungen im Modus einer persönlichen Bindung an ein vergesellschaftetes Ziel auskäme. Das menschliche Gehirn, wegen seiner komplexen Schönheit gepriesen, erfährt seine anspruchsvollsten Leistungen erst in der Verbindung mit anderen Gehirnen; das lehrt uns das Phänomen der Sprache. Hier liegt übrigens ein noch verkanntes natur- und sozialwissenschaftliches Feld, das ebenfalls einer differenzierten Betrachtung bedarf.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Feststellung, dass Humboldt dort, wo er den Begriff Gesellschaft verwendet, keineswegs das abstrakte Totum eines Funktionssystems anonymer Beziehungen meinte, sondern im Gegenteil die Erfahrung eines unmittelbar gegenwärtigen Personenkreises. Gesellschaft ist bei ihm ‚Geselligkeit‘, das kommunikative Beieinandersein. Diese Vorstellung kommt aber dem Gemeinschaftsbegriff nahe. Die Geselligkeit des klassischen Bildungsbegriffs bedeutete Stil des Umgangs und eine Ästhetik des Alltags (Klafki 1996: 33). Die erfolgreiche Universität ist mit ihrer wissenschaftlichen Interaktion auf wertvolle Gegenseitigkeit angewiesen, um für einen Platz in der Anonymität gesellschaftlicher Beziehungen vorzubereiten (Lee 2004: 143ff).

## **7. Vom gesellschaftlichen Wert der Bildungskultur**

Es ist darauf zurückzukommen, dass die Theorie der Bildung eine Sozialtheorie darstellt. Die Vorstellung einer Evolution spielt dabei auf allen Ebenen eine entscheidende Rolle. Auf der Ebene der Wissensressourcen setzt sich Wissen zusammen, ohne dass von einem feststehenden Kanon gesprochen werden könnte. Schwanitz' geistreiches Buch über Bildung hat einen Untertitel, der das Anliegen des Unternehmens, Bildungsgüter, welche es verdienen dargestellt zu werden, unterläuft. ‚Alles, was man wissen muss‘ (vgl. Schwanitz 2002) ist als Programm für das Bildungsanliegen kontraproduktiv und autoritär. Bildung als Idee muss ebenso mit Nichtwissen vereinbar sein wie mit Sonderinteressen und einem offenen Verfahren des Fragens und Austauschens. Dabei gibt es kritische Schwellen von organisatorischen und ausstattungsmaßige Voraussetzungen.

Auf der Ebene der Identitätsbildung spielt der evolutionäre Charakter von Bildung deshalb eine besondere Rolle, weil persönliche Erfahrungen, Schicksale und Vorlieben aus Vorwissen Wissensaneignung und neue Gestaltung werden lassen. In der Verknüpfung von aktuellen

Problemen des Selbstverständnisses der heutigen Menschen mit den Feldern des kapitalisierten Wissens in Wissenschaft und selbstverständlich auch in künstlerischer Gestaltung vollzieht sich eine neue Formung von Bewusstsein und eine Umformung von Wissensvorräten. Niemand kann sagen, wohin diese Reise gehen wird. Der Attraktionswert von Wissen und Nutzen hat sicher immer auch Muster des Zeitgeistes, der Imitation oder der Abwendung und Kontrastierung; die Offenheit des Prozesses ist unbestreitbar.

Humboldt straft viele moderne Nutzentheoretiker Lügen, wenn er in seiner Sprache der Begeisterung und Passion deutlich macht, dass Nutzenkalkulation immer eine affektive und eine formative, d.h. eine bildende Komponente aufweist. Darin liegt – wie beschrieben – der Kern einer Theorie der Motivation.

„Denn alles, was in sich selbst reizend ist, erweckt Achtung und Liebe, was nur als Mittel Nutzen verspricht, bloss Interesse; und nun wird der Mensch durch Achtung und Liebe ebenso geadelt, als er durch Interesse in Gefahr ist, entehrt zu werden“ (Humboldt 1980, I, 2: 78).

Man wird Humboldt nachsehen müssen, dass er altruistischer dachte als es heute unter Sozialwissenschaftlern üblich ist, aber er hat einen Mechanismus erkannt, der jetzt übersehen wird. Jede Motivationstheorie muss altruistische Elemente integrieren können. Gerade das Konzept der Bildung belehrt uns darüber, dass die Bausteine eines Selbstkonzeptes Traditions- und Sozialcharakter aufweisen müssen. Insofern kann der Mensch eher als sozialverpflichtet denn als eigennützig angesehen werden. Wahrscheinlich ist er gerade in seinen großen Leistungen auf eine komplizierte Art beides (Hennen 1994: 285 – 330). Denn in der Wohltätigkeit liegt ein Beziehungsaspekt, der ebenfalls Nutzenfunktionen übernehmen kann (Humboldt 1980, I, 2: 143).

Auf der Ebene der Gemeinschaft stellt sich der Prozess der Evolution ebenfalls als ungesteuert, unsteuerbar und offen dar. Bildung heißt für Humboldt Bündelung aller Kräfte (Humboldt 1980, I, 4: 508). Das Freiheitsideal gegenüber dem Staat sollte gleichzeitig ergänzt werden durch ein geselliges und gesellschaftliches Konzept gemeinsamer Verbundenheit. Dabei ist Humboldts Unterscheidung von Nation und Staat Augenmerk zu schenken. Der Staat war für ihn die ausgediente Veranstaltung der Bevormundung, die Nation war in seiner Zeit kein reaktionärer Begriff, sondern repräsentierte ganz im Gegenteil die

offenste Darstellung gesellschaftlicher Identität. Er war in der Französischen Revolution als Gegenbegriff zum absolutistischen Staat für Humboldt soeben erfunden worden (Humboldt 1980, I, 2: 90f). Nation war das, was heute unter dem abstrakten Begriff der Gesellschaft verstanden wird. Schleiermacher führt aus: „Jede Gesinnung, die wissenschaftliche wie die religiöse, bildet sich und vervollkommnet sich nur im Leben, in der Gemeinschaft mehrerer“ (Schleiermacher 1990: 192). Die damaligen Standesgenossen Humboldts hätten dieser Sicht nichts entgegenzusetzen (Benner 1995: 47).

In der Würdigung dieser Ebenen der Bildungstheorie Wilhelm v. Humboldts bleibt jetzt ein letzter gedanklicher Schritt zu tun, der schwer wiegt. Es stellt sich die Frage, ob diese Entwicklung einer Sozialtheorie der Bildung auch das Problem einer kulturellen Gestaltung gesellschaftlichen Lebens durch Bildung für uns Heutige leisten kann. Inwieweit und wo ist ein solcher Mechanismus realistisch? Bei der Untersuchung dieser Frage sollte man sich nicht mit peripheren Problemstellungen aufhalten. Die Orientierung an der Antike, insbesondere der griechischen Kultur z.B., bot für den Neuhumanismus und die Weimarer Klassik Orientierungs- und Ankerplätze; sie kann aus heutiger Sicht nicht als Kern des damaligen neuen Sozialdenkens angesehen werden. Der Umgang mit der griechischen Mythologie sollte an das Reflexionsvermögen der Antike und den Ausgang des Menschen aus der Festlegung seines Denkens anknüpfen. Es ging um den Horizont menschlichen Vermögens, nicht um historisierende Idealentwürfe (Humboldt 1980, I, 2: 113).

Auch sollte man nicht darauf bestehen, Humboldts Konzentration auf die Geisteswissenschaften oder gar auf die Philosophie als bewussten Ausschluss der Natur- und Technikwissenschaften zu missdeuten. Seine Interessen und sein persönlicher Umgang nicht nur mit seinem Bruder Alexander schließen das aus. Seine Sprachphilosophie des Spätwerks konnte bruchlos an seine Bildungstheorie anknüpfen (vgl. Berglar 2003: 129). Beide Leistungen münden in eine Sozialtheorie von der Entfaltung des Individuums in der gesellschaftlichen Vergemeinschaftung. Und nicht zuletzt ist dieser kühne Gesamtentwurf auch eine politische Theorie des Kulturstaates mit äußeren und inneren Steuerungsvorgängen. An die damit eng verbundene Vorstellung der Evolution sei erinnert. Dieses politische Engagement findet sich im übrigen bereits in markanter Weise in seinem hier wiederholt angeführten Frühwerk über die Grenzen staatlicher Steuerung.

Die eigentliche Frage lautet vielmehr: Kann über Bildung ein gesellschaftlicher Zusammenhalt erzeugt werden, der mit dem Angebot von Ökonomie, Politik und Religion konkurrieren kann? Damit muss zunächst eine andere Frage beantwortbar werden, nämlich diejenige, wie viele Bevölkerungsanteile über ein Bildungsverständnis erreichbar sein können. Diese Frage zieht weitere Fragen nach sich. Wie weit kann eine Bildungskonzeption ausgedehnt werden? Reicht bloßes Interesse an anderen Lebensentwürfen als Bildungsmotivation bereits aus? Können wir auf leitenden Kulturideen bestehen und daran anknüpfen? Und schließlich: Verhandeln wir hier über ein Elitekonzept? Die letzte Frage ist vielleicht die schwerwiegendste. Ich beginne mit ihr und schlage vor, sie mit ‚ja‘ bei erheblichen Einschränkungen zu beantworten. Bildung ist kein allgemein gültiges Integrationsverfahren und muss es auch nicht sein. Aber Universitäten sollten eine Vorreiterrolle zurückgewinnen. Dabei steht der Name Universität im Wege. Die jetzige Praxis in Deutschland scheint darauf hinauszulaufen, Eliteuniversitäten durch die Zusammenziehung von Ressourcen und Kompetenzen auszubauen, während die anderen Universitäten schleichend die Rolle der Fachhochschulen übernehmen sollen, welche auf die erhöhten Anforderungen der Praxis reagieren könnten. Mir liegt nichts an dem Begriff Eliteuniversität, ich finde ihn sogar unnötig und desintegrierend. Unverzichtbar erscheinen mir aber Orte, an denen abstraktes Reflexionswissen im Sinne von Bildung, wie sie Humboldt beschrieben hat, und wie sie als Vorbilder im Ausland existieren. In diesem Sinne kann Bildung als umwegbezogenes Vorratwissen verstanden werden, dessen praktische Nutzung nicht absehbar sein kann, aber als Grundlagenwissen vorhanden sein muss. Kein Wissenschaftler von Rang wird das bestreiten. Zum Grundlagenwissen gehört auch Kulturwissen, auch dieser Gedanke scheint sich nach einigen Leichtfertigkeiten, die kurze Zeit Schule gemacht haben, wieder durchzusetzen. Kultur ist in einem sehr weiten Sinne eine unverzichtbare Produktionskraft mit Langzeitwirkung. Auch dies ist ein evolutionärer Gedanke von Bedeutung.

Für diese Art von Bildung würde ich den Begriff der Leitkultur – freilich in einem völlig veränderten Sinne – gelten lassen. Aber ich möchte sie ergänzt und ausgedehnt wissen auf andere Formen der Ausbildung, die ebenfalls auf Elemente zurückgreifen müssen, die hier beschrieben worden sind, nämlich Ressourcen der Ausstattung, des Vorwissens, der persönlichen Identifizierung und Motivation, der Zusammenführung des Wissens und Lernens durch Gemeinschaftsbeziehungen und schließlich die Erzeugung einer Kultur der Identifika-

tion mit Wissen und Mehrwissen. Auch das wäre Bildung! Wir benötigen eine Differenzierung der Hochschultypen aller Art, Fachhochschulen wie Berufsakademien, Fortbildungsstätten und Berufsinstitute, welche den Geist von Bildung im Sinne von Identität, Begegnung und eines entsprechenden eigenen Profils hätten. Hinzukommen müsste die ernsthafte Bemühung der Durchlässigkeit zwischen diesen hohen Schulen. Wer an einer Managementakademie beginnt und entdeckt, wie attraktiv sozusagen philosophisches Grundwissen, die Fragen vor den Fragen sind, muss zur Universität gehen können. Das kann sich auch umgekehrt einstellen: Wer in der Universität bemerkt, von welcher großer Bedeutung unmittelbar praktische Anwendungen sind, sollte problemlos umsatteln können.

Bei einem national und international ausgerufenen Kampf um die Erhöhung der Studierendquote ist die Aufblähung der Universität ohne Differenzierung ebenso dem Niedergang gewidmet wie die Vorstellung einer Produktionssteigerung durch Wissen. Das ökonomische Denken mit dem Leitbild von Spezialisierung und Produktivität hat latente Voraussetzungen ohne die es nicht gehen wird: Sie benötigt kulturelle Verankerung in Form von Sozialisation, Identifikation, Identitäten und damit Integration. Da das eben nicht zu verordnen ist oder durch modische Programme des Wissensmanagements, des Organisationslernens oder des Motivationsmanagements hergestellt werden kann, müssen wir uns darauf besinnen, dass ‚corporate identity‘, Nachhaltigkeit und Unternehmenskultur – um drei weitere Schlagworte zu benutzen – kulturelle Voraussetzungen haben, welche weit mehr als wir wahrhaben wollen durch den Begriff Bildung beschrieben sind. Denn die Menschen müssen sich in einer kulturellen Umgebung selbst formen wollen. Es bleibt zu fragen, ob die größer werdenden Bevölkerungsteile, die durch die Wissensgesellschaft integriert werden sollen, für eine Selbstbindung entsprechender Art durch Motivation im Sinne der Selbstformation gewonnen werden können.

Bildung scheint mir in dieser Situation nach wie vor ein einleuchtendes und realistisches Konzept zu sein, auch wenn es nicht für alle und umfassend gelten kann. Bildung ist ein partielles Integrationskonzept, darum aber keineswegs weltfremd. Zudem ist die Ausstrahlungskraft eines Bildungs- und Reflexionswissens nicht zu unterschätzen, die ungeahnte und zunächst überflüssig erscheinende Zusammenhänge darstellen kann und durchaus als Produktionsfaktor in Konkurrenz mit Ausbildungs-, Expertenwissen und direkten Nutzenkalkulationen

anzusehen ist. Zu bedenken ist auch, welche Verzahnungen von Bildung und Ausbildung auf andere Weise denkbar sind. Die Entwicklung einer neuen Hinterachse für die Automobilindustrie scheint keine Bildung vorauszusetzen. Aber selbst eine dermaßen praktische Aufgabe ist so komplex geworden, dass Grundlagenwissen zu befragen ist, das in Kooperation mit Forschungsinstituten oder Universitäten unausweichlich wird, in denen sich Menschen quasi grüblerisch und scheinbar weltfremd bilden.

Deshalb plädiere ich dafür, Universitäten als eine Hochschulform anzusehen, die als eine Spezialisierung neben anderen Hochschulen, welche die Ausbildung und den Praxisbezug in den Vordergrund stellen, einen gleichberechtigten Platz hat. Ich denke, in diesem Punkt sollte man mit Humboldts liberalem Bildungskonzept ernst machen und offen lassen, welche Hochschulform welchen Beitrag leisten kann. Hier komme ich auch auf die oben angedeutete Einschränkung für den universitären Elitebegriff zurück. Der Anspruch, ohne Rücksicht auf soziale Evolution Elite sein zu wollen, ist nicht hinnehmbar. Wer Bildungsanstrengungen auf sich nimmt und sich darin zu Hause fühlt, sollte mit diesem Selbstentwurf zufrieden sein und nicht elitäre Ansprüche stellen. Das ist die Idee der Bildung. Wer Schilder mit der Aufschrift ‚Elite‘ hochhalten möchte, benimmt sich ungebildet. Humboldts Bildung ist ein unauffälliges und stilles Selbstkonzept.

Wer sich im Leben von Universitäten auskennt und sich deren Alltag vorstellen kann, möchte sich wünschen, dass die folgenden Hoffnungen und Entwürfe Humboldts in die Wirklichkeit zurückkehrten:

„Da diese Anstalten ihren Zweck indes nur erreichen können, wenn jede, und soviel als immer möglich, der reinen Idee der Wissenschaft gegenübersteht, so sind Einsamkeit und Freiheit die in ihrem Kreise vorwaltenden Prinzipien. Da aber auch das geistige Wirken in der Menschheit nur als Zusammenwirken gedeiht, und zwar nicht bloß damit einer ersetze, was den anderen mangelt, sondern damit die gelingende Tätigkeit des einen den anderen begeistere und allen die allgemeine, ursprüngliche, in den einzelnen nur einzeln oder abgeleitet hervorstrahlende Kraft sichtbar werde, so muss die innere Organisation dieser Anstalten ein ununterbrochenes, sich immer selbst wieder belebendes, aber ungewollenes und absichtsloses Zusammenwirken hervorbringen und unterhalten“ (Humboldt 1996, IV, 2: 225).

Humboldt entwirft eine kulturelle Integrationstheorie mit begrenzter Reichweite. Wissen, Stil und Haltung stehen für ihn dabei im Vordergrund. Der Einzelne ist nicht komplett, er wird es erst allenfalls und annäherungsweise durch die Beziehung zu anderen und durch die Aneignung verstreuten Wissens. Sie bereichern ihn und ergänzen seine eigenen niemals vollkommenen Selbstentwürfe.

„Der Mensch ist nun einmal bestimmt, sich gesellschaftlich auszubilden; der einzelne muss sich immer an eine Masse anschliessen, und alles Menschliche berührt sich zugleich in der Einfachheit der Natur und der höchsten Blüthe der Ausbildung“ (Humboldt 1986, II: 425).

Der Mensch müsse ‚eine Sehnsucht in sich tragen‘, sagt Humboldt, vielleicht ist das ein altmodischer Begriff für ein höchst aktuelles Bedürfnis nach Integration in der modernen Gesellschaft. Das steht an dieser Stelle aber nicht zur Entscheidung an, es verdient lediglich der Erwähnung und dient dem Verständnis einer Bildungsidee (Humboldt 1996, IV, 2: 261).

Zum Schluss komme ich noch auf die zitierten, oft leider in abgedroschener Weise verwendeten Begriffe ‚Einsamkeit‘ und ‚Freiheit‘ zu sprechen. Sie stehen für die in dieser Zusammensetzung wohl am gründlichsten missverstandenen Charakterisierungen einer Idee von Bildung und Universität. Die Freiheitsvorstellungen von Humboldt sind eindeutig in ihrer Radikalität. Für das Konzept ‚Einsamkeit‘ gibt es wenige von Humboldt ausformulierte Fundstellen. Trotzdem muss dieser Begriff m.E. sehr ernst genommen werden. Er ist ein von Humboldt selbst vernachlässigter Komplementärbegriff zu Freiheit. Wir greifen zu kurz, wenn wir Einsamkeit lediglich als Abschottung von weltlichen Einflüssen oder als Befindlichkeit belastender Eigenverantwortung verstehen. Es handelt sich um einen Terminus, welcher in der Freiheit des Selbstentwurfes zum Ausdruck bringen soll, dass es keine leitende äußere Instanz für das Individuum geben könne. Einsamkeit bezeichnet hier die teleologische Ungeborgenheit des neuzeitlichen Menschen (Benner 1995: 98). Der Individualismus bringt immer neue Schübe von Selbstverantwortung, Selbstständigkeit und Entscheidungsverpflichtung mit sich. Das ist allerdings eine höchst moderne Darstellung. Erstaunlich ist, dass diese Version bisher so wenig Beachtung gefunden hat. Für diese Interpretation finden sich vereinzelte Belege in Humboldts Sprachtheorie, die ohnehin im Laufe der Entwicklung seines Werkes zur Artikulation seiner Anliegen ge-

worden ist (Böhler 1995: 239ff). Humboldt hat die Verbindung von Einsamkeit und Sprache systematisch herzustellen versucht (Humboldt 1996, III: 196).

Einsamkeit und Freiheit können in ihrer Zuordnung als Namen für den Mechanismus der Selbststeuerung angesehen werden. Bildung stellt sich uns als eine Möglichkeit unter anderen der sich selbst-organisierenden Integration von Menschen in einer modernen Gesellschaft dar. Sie bietet Verständigung, Selbstverständnis und Nutzung von wertvollen Ressourcen gleichermaßen und stellt einen begrenzten Vergesellschaftungsgedanken dar. Viele Menschen machen Bildungsinhalte zu einem Medium ihres Selbstverständnisses und ihrer Kommunikation ohne dies zu einem Thema zu machen. Das deutet darauf hin, dass Bildung die Aufgabe einer Doppelkodierung erfüllen könnte, nämlich esoterisch für Eliten und exoterisch für einen weiten Prozess der Verständigung zwischen Menschen zu sein. In dieser Hinsicht wäre Bildung ein Gegengewicht zur medialen Gleichrichtung der Persönlichkeitsentwicklung. Das ist allerdings eine kühne Hoffnung ohne empirischen Beleg.

Bildung hat bei Humboldt einen vergleichbaren Stellenwert der Integration wie die Tauschidee bei Adam Smith; der intellektuelle Austausch, die Idee der Wertschöpfung und die Vorstellung eines für den Einzelnen nicht überschaubaren Funktionszusammenhangs der Produktion von Lebenschancen und allgemeiner Wertschöpfung sind auch bei Humboldt ausgeprägt (Kost 2004: 173). Neben den Staatsbürger, den Wirtschaftsbürger und den Religionsbürger tritt bei Humboldt jetzt der Bildungsbürger als doppelter Mensch von Selbstinteresse und Integrationsbetreiber. Ich kenne keine Bemerkung Humboldts zu Adam Smith, aber zu dessen Geistesverwandtem Ferguson gibt es einen zustimmenden Hinweis (Humboldt 1980, I, 2: 105).

Was bleibt, ist die noch nicht zu Ende gedachte Vorstellung eines Mehrwertes, eines Überschuss- und Integrationswertes der Bildung. Bildung ist vielleicht das freieste private und öffentliche Gut der Integration, unabhängig von Beeinflussung und motiviert zu Sonderleistungen des Individuums. Bildung bleibt als das Artifizium der engeren Kultur, der Problemstellungen, Problembeschreibungen, Problemlösungen, Ausdrucksformen des Fühlens und Denkens, Lebenssteigerungen und nicht zuletzt der Ambivalenzen des Lebens, ein Integrationsfaktor ohne nennenswerte Alternativen. Bildung ist aber auch ein Produktionsfaktor insofern als sie wie beschrieben durch den Durchlauf verschiedener Schichten von Welt, Person, Gemeinschaft

die Kultur erzeugt, die sie selbst wieder benötigt. Sie ist ein kreativer Zirkel mit einem selbstverstärkenden Wachstum. Insofern sehe ich keinen Gegensatz zu Ökonomie, Politik oder Religion. Deren Integrationspotentiale werden durch Bildung ergänzt, unterstützt und vielleicht mediatisiert durch ein Element einer starken kulturellen Klammer. Wir möchten weder Arroganz noch einseitiges Wissen von Wirtschaftskapitänen, Politikern oder Religionsführern, auch nicht von Wissenschaftlern. Kulturelles Bewusstsein durch Wissen im evolutionären Fortschritt und mit breitem persönlichen Engagement kann eine Gesellschaft, die sich als Wissensgesellschaft verstehen möchte, lebendig halten. Zudem ist

„Bildung eines der Schlüsselwörter für bürgerliches Selbstverständnis. Der Grund dafür liegt auf der Hand. Bildung erscheint als eine Möglichkeit, Qualifikationen zu erwerben, die für die bürgerliche Gesellschaft nützlich sein können und damit den eigenen Status in dieser Gesellschaft erhöhen. Bildung ist Resultat einer eigenen Leistungsanstrengung, Bildung ist gleichzeitig Voraussetzung für weitere, dann nur von dem Gebildeten zu erbringende Leistung“ (Kost 2004: 189).

Bildung ist Nutzen, Erfolg und gleichzeitig motivational gesichert durch Verständigung und Erbauung. Das ist ein starker Kitt für eine auseinander strebende Gesellschaft.

„Nur in der Literatur kann man Erfahrungen zugleich machen und sie beobachten. ... Bildung als Kommunikation (macht die) Verständigung zwischen Menschen zum Genuß. ... Sie ist die Form, in der Geist, Fleisch und Kultur zur Person werden“ (Schwanitz 1999: 286f).

## 8. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Abschließend komme ich auf meine vier Ausgangsfragen zurück und beginne mit der ersten:

1. Lohnt heute noch ein Bildungsbegriff? Was ist Bildung und ist Bildung noch aktuell?

Bildung ist als Selbstgestaltung und Selbstformation unter Bedingungen materieller und kultureller Ressourcen, insbesondere in Form von Wissen zu verstehen, welche Identität und Motivation schaffen, durch

gemeinschaftliche Kooperation und Ergänzung Wissen in neuer Form erzeugen und die sich Menschen zu eigen machen. Diese Form von Kultur tritt wieder in den Kreislauf der Bildung als erweiterte Ressource ein. Dies ist als Sozialtheorie zu begreifen.

## 2. Was hat Bildung mit Universität zu tun?

Die Universität ist historisch und systematisch der exemplarische Ort für diese Selbstorganisation, weil sie durch das Alter der Studierenden und deren Vorkenntnisse und vorangegangene Allgemeinbildung sowie durch die Offenheit des Wissensstandes für Selbstformation prädestiniert ist.

## 3. Kann Bildung innerhalb der Universität eine Steuerungsaufgabe übernehmen?

Bildung ist die Instanz evolutionärer Selbststeuerung für die Universität, weil sie neben Organisationsaufgaben zentral auf eine Kultur der oben beschriebenen Selbststeuerung und die Verinnerlichung dieses institutionellen Rahmens eines besonderen Lebensmittelpunktes angewiesen ist. Sie verträgt keine Erweiterung ins Unspezifische und Unverbindliche.

## 4. Sind die einschlägigen Gedanken Wilhelm von Humboldts zu diesem Thema heute noch zu nutzen?

Wilhelm von Humboldts Vorstellungen können unter Zurücklassung einiger historischer Eigenheiten an heutige Erkenntnisse anschließen und nehmen diese zahlreich vorweg. Humboldt entwickelt eine Evolutionstheorie des Wissens und erkennt früh deren Rahmenbedingungen.

**Literaturverzeichnis**

- Alsted, Jacob (2005):** A Model of Human Motivation for Sociology. Frankfurt am Main.
- Benner, Dietrich (1995):** Wilhelm von Humboldts Bildungstheorie. Weinheim und München.
- Berglar, Peter (2003):** Wilhelm von Humboldt. 9. Aufl., Reinbek.
- Böhler, Michael (1995):** Nachwort. In: Ders (Hrsg.): Wilhelm von Humboldt: Schriften zur Sprache. Stuttgart.
- Böschen, Stefan (2003):** Wissensfolgenabschätzung –Über die Veränderung von Wissenschaft im Zuge reflexiver Modernisierung. In: Böschen, Stefan/ Schulz-Schaeffer, Ingo (Hrsg.): Wissenschaft in der Wissensgesellschaft. Wiesbaden.
- Coleman, James S. (1991-1992):** Grundlagen der Sozialtheorie (aus d. Amerik.), 3 Bde., München.
- Dumont, Louis (1991):** L'idéologie allemande. Paris.
- Erpenbeck, John (1993):** Wollen und Werden. Ein psychologisch-philosophischer Essay über Willensfreiheit, Freiheitswillen und Selbstorganisation. Konstanz.
- Fuhrmann, Manfred (1999):** Der europäische Bildungskanon des bürgerlichen Zeitalters. Frankfurt a. M. und Leipzig.
- Heidenreich, Martin (2003):** Die Debatte um die Wissensgesellschaft. In: Böschen, Stefan/ Schulz-Schaeffer, Ingo (Hrsg.): Wissenschaft in der Wissensgesellschaft. Wiesbaden.
- Hennen, Manfred (1994):** Egoismus und Altruismus in der Sozialtheorie. In: Ders./ Jäckel, Michael: Privatheit und soziale Verantwortung. Festschrift für Friedrich Landwehrmann. München.
- Hennen, Manfred (2001):** Hat Wissenschaft Macht? In: Goebel, Bernd/ Wetzel, Manfred (Hrsg.): Eine moralische Politik? Vittorio Hösles Politische Ethik in der Diskussion. Würzburg.
- Hennen, Manfred (1990):** Soziale Motivation und paradoxe Handlungsfolgen. Opladen.

- Hennen, Manfred/ Kunz, Volker (2002):** Theorie des Handelns. In: Endruweit, Günter/ Trommsdorff, Gisela (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie, 2. Aufl., Stuttgart 2002.
- Humboldt, Wilhelm von (1980, I, 1):** Über Religion. In: Flitner, Andreas/ Giel, Klaus (Hrsg.): Werke in fünf Bänden, Bd I, 3. Aufl., Darmstadt.
- Humboldt, Wilhelm von (1980, I, 2):** Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. In: Flitner, Andreas/ Giel, Klaus (Hrsg.): Werke in fünf Bänden, Bd I, 3. Aufl., Darmstadt.
- Humboldt, Wilhelm von (1980, I, 3):** Theorie der Bildung des Menschen. In: Flitner, Andreas/ Giel, Klaus (Hrsg.): Werke in fünf Bänden Bd I, 3. Aufl., Darmstadt.
- Humboldt, Wilhelm von (1980, I, 4):** Über den Geist der Menschheit. In: Flitner, Andreas/ Giel, Klaus (Hrsg.): Werke in fünf Bänden, Bd I, 3. Aufl., Darmstadt.
- Humboldt, Wilhelm von (1986, II):** Die Vasken. In: Flitner, Andreas/ Giel, Klaus (Hrsg.): Werke in fünf Bänden, Bd II, 4. Aufl., Darmstadt.
- Humboldt, Wilhelm von (1996, III):** Über die Verschiedenheiten des menschlichen Sprachbaus. In: Flitner, Andreas, Giel, Klaus (Hrsg.): Werke in fünf Bänden, Bd III, 8. Aufl., Darmstadt.
- Humboldt, Wilhelm von (1995):** Schriften zur Sprache. Michael Böhler (Hrsg.): Stuttgart.
- Humboldt, Wilhelm von (1996, IV, 1):** Antrag auf Errichtung der Universität Berlin Juli 1909. In: Flitner, Andreas/ Giel, Klaus (Hrsg.): Werke in fünf Bänden, Bd IV, 5. Aufl., Darmstadt.
- Humboldt, Wilhelm von (1996, IV, 2):** Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin. In: Flitner, Andreas/ Giel, Klaus (Hrsg.): Werke in fünf Bänden, Bd IV, 5. Aufl., Darmstadt.
- Hurrelmann, Klaus (2002):** Sozialisation. In: Wörterbuch der Soziologie, 2. Völlig überarbeitete und erweiterte Aufl. Endruweit, Günter/ Trommsdorf, Gisela (Hrsg.), Stuttgart.
- Kern, Horst (2005):** Organisierte Anarchie. Über die Kunst, eine Universität zu steuern. In: Forschung und Lehre, 11.

- Kinzinger, Martin (2003):** Wissen wird Macht. Ostfildern.
- Klafki, Wolfgang (1996):** Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. 5. Aufl., Weinheim und Basel.
- Knorr Cetina, Karin (1998):** Sozialität mit Objekten. In: Rammert, Werner (Hrsg.): Technik und Sozialtheorie. Frankfurt und New York.
- Kost, Jürgen (2004):** Wilhelm von Humboldt – Weimarer Klassik – Bürgerliches Bewusstsein. Würzburg.
- Lee, Daniel B. (2004):** Colleaguekultur als kulturelles Kapital: Portrait einer amerikanischen Eliteuniversität. In: Elitenmacht, Hitzler, Ronald/ Hornborstel, Stefan/ Mohr, Cornelia (Hrsg.). Wiesbaden.
- Luhmann, Niklas (1991):** Die Wissenschaft der Gesellschaft. 2. Aufl., Frankfurt a. M.
- Mead, Georg Herbert (1973):** Geist, Identität und Gesellschaft (aus d. Amerik.). Frankfurt a. M.
- Metz, Karl M. (2005):** Technik als Geschichte. Zum Ort der Technikgeschichte in einem modernen Begriff von Bildung. In: Forschung und Lehre, 11.
- Newman, John Henry (1996):** The Idea of a University. [1899] New Haven und London.
- Parsons, Talcott/ Platt, Gerald M. (1990):** Die amerikanische Universität (aus d. Amerik.), Frankfurt a. M.
- Pongs, Armin (1999 bis 2004):** In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? Bisher 2 Bde. München.
- Sandkaulen, Birgit (2004):** La Bildung. In Frankfurter Allgemeine Zeitung v. Fr. 19. Nov.
- Schleiermacher, Friedrich D. E. (1990):** Gelegentliche Gedanken über Universitäten in deutschem Sinn. In: gelegentliche Gedanken über Universitäten (Müller, Ernst Hrsg.). Leipzig.
- Schelsky, Helmut (1971):** Einsamkeit und Freiheit. 2., um einen „Nachtrag 1970“ erweiterte Aufl., Gütersloh.
- Schimank, Uwe/ Volkmann, Ute (Hrsg.) 2000 und 2002:** Soziologische Gegenwartsdiagnosen I und II. Opladen.

- 
- Schwanitz, Dietrich (1995):** Der Campus. Frankfurt a. M.
- Schwanitz, Dietrich (2002):** Bildung – Alles, was man wissen muss. Sonderausgabe, Frankfurt a. M.
- Spranger, Eduard (1973):** Gestalt und Problematik der deutschen Universität (162) In: Ders.: Hochschule und Gesellschaft. Heidelberg.
- Spranger, Eduard (1973):** Gedenkrede zur 150-Jahrfeier der Gründung der Friedrich Wilhelm-Universität in Berlin (1960). In: Hochschule und Gesellschaft. Heidelberg.
- Stehr, Nico (1994):** Arbeit, Eigentum und Wissen. Frankfurt a. M.
- Wagner, Hans-Josef (2002):** Wilhelm von Humboldt – Anthropologie und Theorie der Menschenkenntnis. Darmstadt.



# Steuerung und Steuerungswissen im Hochschulsystem

**Tanja Grendel, Uwe Schmidt, Elisabeth Springer**

1. Ausgangslage
2. Steuerungswissen und Steuerungslogik
3. Steuerungsinstrumente in Hochschulen
  - 3.1 Mittelverteilungsmodelle*
  - 3.2 Evaluation*
  - 3.3 Zielvereinbarungen*
  - 3.4 Entscheidungsstruktur: Gremien und Akteure*
4. Ausblick

### 1. Ausgangslage

Der Begriff der Steuerung hat in den vergangenen Jahren in Hochschulen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Ausdruck hierfür ist vor allem das Bestreben, neue Steuerungsformen zu entwickeln, die im Grundsatz drei Prämissen folgen: zum einen ist ein sukzessives Abrücken von der sogenannten „Gremienuniversität“ hin zu einer Erweiterung von Entscheidungskompetenzen auf Seiten der Hochschulleitung und Dekanate zu beobachten. Zum zweiten ist es hochschulpolitischer Wille, durch die Einbindung externer Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur eine quasi-neutrale Expertenebene zu konsultieren, die den Entscheidungsträgern in Hochschulen beratend zur Seite gestellt wird. Institutionalisiert findet dies seinen Niederschlag u.a. in der Einrichtung von Hochschulkuratorien und Hochschulräten. Schließlich werden neue Steuerungsformen implementiert, die stärker auf eine leistungsbasierte Ressourcenverteilung sowohl auf institutioneller als auch individueller Ebene abstellen.

Die Hintergründe dieser strukturellen Veränderungen lassen sich zusammenfassend im Wesentlichen auf folgende Diagnosen reduzieren:

1. Der Aufgabenzuwachs an Hochschulen ist aufgrund der wachsenden finanziellen Autonomie und partiell auch der inhaltlichen Verantwortung sowohl auf Ebene der Gesamtuniversität als auch auf jener der Fachbereiche immens. Die Übernahme vormalig staatlich regulierter Aufgaben durch die Hochschule selbst hat hierbei neben den damit verbundenen Verwaltungs- und Organisationsaufgaben neue Ansprüche an die öffentliche Rechenschaftslegung der Hochschulen konstituiert.
2. Die in Gremien verankerten Entscheidungsstrukturen erscheinen unter den Bedingungen des gegenwärtigen Reformbedarfs an Hochschulen, der durch eine hohe Dynamik, zeitnahe Entscheidungsfindung und raschen Themenwechsel geprägt ist, als schwerfällig und ineffizient.
3. Zudem wurde (und wird) Entscheidungsträgern auf allen Ebenen der Universität fehlende Professionalität in bezug auf Management- und Leitungsaufgaben unterstellt.
4. Leistungen und Leistungsbereitschaft innerhalb von Hochschulen werden als sehr unterschiedlich wahrgenommen. Die anhaltende Diskussion um die Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes und

die Einführung eines gestuften und um Anreizfaktoren ergänzten Gehaltes entspringt einer kaum explizierten, aber latenten Diagnose, dass Wissenschaftler nicht (mehr) nur intrinsisch im Hinblick auf Forschungs- und Lehrinteressen motiviert sind, sondern ihr Engagement (system)externer Anreize bedarf.

Klockner fasste dies Ende der neunziger Jahre wie folgt zusammen: „Eine mittelgroße Universität mit einem Durchfluss von mehreren hundert Millionen Mark pro Jahr kann nicht mehr mit Instrumentarien gesteuert werden, die für relativ kleine und überschaubare Einheiten angemessen und hinreichend waren. Fachbereiche mit mehreren Tausend Studierenden und einem entsprechend großen Kollegium können sich nicht mehr auf der Grundlage des Kollegialprinzips effektiv organisieren. Vielfach versagen die überkommenen Mechanismen der sozialen Kontrolle auf seiten der Lehrenden ebenso wie auf seiten der Studierenden. Verantwortlichkeiten sind diffus.“ (Klockner 1999: 18)

Diese Diagnosen, so die hier vertretene These, sind so zutreffend, wie nicht hinreichend, um einer komplexen Organisation, um die es sich bei Universitäten handelt, gerecht zu werden. Ausgehend davon, dass Wissenschaftsfreiheit – und damit verbunden eine gewisse relative Autonomie der Akteure in den Fächern und Fachbereichen – nicht nur aus historischen Gründen ein hohes Gut und als wesentlicher Eckpunkt wissenschaftlicher Handlungsfähigkeit zu werten ist, stellen sich in Universitäten Fragen des Entscheidens, der individuellen und kollektiven Motivation sowie der Mitwirkung an Steuerung in deutlich komplexerer Weise als in vielen anderen Organisationen. Universitäten sind „Expertenorganisationen besonderer Art“ (Pellert 2000: 39), bzw. entsprechen dem Typus der „lose verkoppelten komplexen Organisation“ (Kern 2005: 604), in denen Experten „eine relativ starke Stellung durch eine hohe Autonomie, die als sachliche Voraussetzung zur Ausübung der Expertentätigkeit gesehen wird“ (Pellert 2000: 41), haben.

Die Diskussion um die genannten Reformen entbehrt zudem weitgehend einer Zieldefinition, sieht man einmal von der damit unterstellten höheren Effektivität von Entscheidungsstrukturen ab. Insbesondere wird nicht oder nur rudimentär thematisiert, inwieweit ein veränderter wissenschaftlicher Output angestrebt wird, ob Universitäten eine andere gesellschaftliche Funktion und Gewichtung erhalten sollten, oder es primär um eine ‚Objektivierung‘ interner Entscheidungsstrukturen und damit verbunden um mehr Verteilungsgerechtigkeit und Transparenz geht.

Schließlich – und dies wiegt u.E. besonders schwer – sind den bisherigen Reformen keine systematischen Analysen vorangegangen. Dies betrifft sowohl die zuvor genannte unklare Zielsetzung der Reformen, als auch die Definition von Problemen und die Eruiierung entsprechender Kausalbezüge. Unterstellt man bspw., dass die häufig genannte fehlende internationale Anschlussfähigkeit im Bereich von Forschung, Studium und Lehre hinsichtlich des internationalen Forschungsrenommées, der Forschungsbedingungen und des Abschlussalters das eigentliche Problem sei, stellt sich die Frage, inwiefern die genannten strukturellen Reformen hier wirken sollen. Geht es um die Adaption des US-amerikanischen Elitehochschulsystems, so ist zu fragen, ob eine bloße Übernahme von Entscheidungsstrukturen das zum Teil ebenso virulente Problem fehlender Ressourcen kompensieren kann.

Problematisch könnte sich insbesondere erweisen, dass das, was sich sozialwissenschaftlich als die Frage nicht-intendierter Handlungsfolgen beschreiben lässt, im Rahmen der Strukturreformen weitgehend unberücksichtigt geblieben ist. In dem hier zu thematisierenden Kontext betrifft dies insbesondere die Transformation von Steuerungswissen innerhalb der Organisation, der im Folgenden verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden soll.

Der zweite Aspekt, der hier schwerpunktmäßig aufgegriffen werden soll, ist die Annahme, dass das eigentliche Problem der Entscheidungsprozesse innerhalb von Universitäten weniger die Ausstattung einzelner Personen mit Entscheidungskompetenzen ist, als vielmehr jenes einer fehlenden Wissens- bzw. Informationsbasis, um situationsadäquate Entscheidungen treffen zu können.

## **2. Steuerungswissen und Steuerungslogik**

Entscheidungen sind wissensbasiert. Dem nicht zuletzt in den ‚positiven‘ Wissenschaften hervorgebrachten ‚Traum‘ rationaler Entscheidungen, die nicht zufällig sind und komplexen Entscheidungsräumen gerecht werden, sollte in wissenschaftlichen Organisationen, so wäre zu vermuten, eine besondere Attraktivität zukommen. Betrachtet man die Wirklichkeit an deutschen – und wohl nicht nur an deutschen – Universitäten, so fällt auf, dass sie geradezu geprägt sind von Informationsdefiziten, dass in einigen Bereichen Intransparenz, Verhandlungsgeschick, Einflussnahme und persönliche Beziehungen informationsbasierte Entscheidungen deutlich überlagern. Ein auf diese Weise

nicht unerhebliches Maß an informeller Entscheidungsstruktur ist – um es vorweg zu sagen – weder ungewöhnlich noch dysfunktional für Organisationen, solange in Phasen der Veränderung von Rahmenbedingungen eine Balance zwischen den subjektiven Bilanzen der beteiligten Akteure gewahrt werden kann, denn auch stärker „objektivierte“ bzw. informationsbasierte Entscheidungen können durchaus problematisch sein, da Informationen alleine noch nichts über die Wertigkeit bspw. einzelner Indikatoren aussagen.

Dass Universitäten in den vergangenen Jahren einschneidende Veränderungen ihrer Rahmenbedingungen erfahren haben, ist fraglos. Für Steuerungsformen und -wissen sind all jene Aspekte als bedeutend zu werten, die eine größere Autonomie, damit eine höhere Eigenverantwortung sowie die gewachsene öffentliche Legitimationspflicht betreffen. Zum Teil waren und werden in Hochschulen mit der zunehmenden Berichtspflicht im Zusammenhang mit Forschungs- und Lehrberichten, Evaluationsberichten und Akkreditierungsanträgen sowie im Rahmen von Projekten zur Einführung von Elementen der Kosten-Leistungs-Rechnung die Informationsdefizite überhaupt erst erkennbar. Exemplarisch seien einige Bereiche genannt, für die jenseits individueller Erfahrungen nach wie vor wenig systematisches Wissen vorliegt:

- a. Im Bereich der Forschung sind sowohl zwischen als auch innerhalb von einzelnen Fächern und Fachbereichen heterogene Einschätzungen im Hinblick darauf zu beobachten, welche Determinanten tragfähige Kriterien für die Bewertung von Forschungsleistungen darstellen. Während inzwischen vermehrt quantitative Daten zu Forschungsleistungen vorliegen, fehlt es nach wie vor an Wissen darüber, inwieweit hiermit auch Qualität umschrieben ist. Dies gilt um so mehr, als die wissenschaftliche Differenzierung innerhalb einzelner Fächer dazu führt, dass die Zugangschancen bspw. zu hoch gerankten, und mit einem entsprechenden Impactfaktor versehenen Zeitschriften je nach wissenschaftlichem Feld sehr unterschiedlich sein können. Die bisherigen Forschungen zur Wertigkeit von Wissenschaftsindikatoren sind – von wenigen Ausnahmen abgesehen (vgl. u.a. Hornbostel 1998) – nicht grundsätzlicher Art, sondern an der Praktikabilität als Steuerungsinstrument ausgerichtet.
- b. Im Bereich von Studium und Lehre liegen zwar inzwischen bspw. Studien zum Berufsverbleib der Absolventen sowie zum Studienabbruch vor. Doch auf Ebene einzelner Hochschulen ist das Wis-

sen über typische Studienverläufe, Studienfachwechsel, Studienabbruch und vor allem die zugrunde liegenden Motive von Studierenden nur in Ansätzen vorhanden. Dies wiegt umso schwerer, als gleichzeitig hochschulpolitische Maßnahmen ergriffen werden, die vorwiegend auf der Seite der Studienangebote und -strukturen ansetzen, ohne dass bspw. hinreichendes Wissen über die Ursachen einer langen Studiendauer oder eines Studienabbruchs vorläge. Die Lebenswelt Studierender spielt in entsprechenden Analysen letztlich eine marginale Rolle. Die Definition eines erfolgreichen Studiums tritt in den Hintergrund, gleichzeitig aber werden mittel- und langfristig hochschulpolitische Entscheidungen getroffen, die auf Plausibilitätsannahmen oder persönlichen, häufig fachspezifisch geprägten Erfahrungen von Entscheidungsträgern beruhen.

- c. Betrachtet man die interne Organisation von Hochschulen, so lassen sich ebenfalls Wissenslücken erkennen. Diese betreffen bspw. eine partiell fehlende Kenntnis über die genaue Personalstruktur, die über Jahre gewachsen ist, so dass einzelnen Stellenbesetzungen Historien zugrunde liegen, die in Fächern unbekannt sind. Das damit angesprochene umfassendere Problem ist jenes, das als fehlende Wissenstransformation im Folgenden noch aufgegriffen wird.

Diese wenigen Beispiele verdeutlichen ein in Hochschulen aufgrund ihrer langjährigen direkten Regulierung durch die zuständigen Ministerien besonders relevantes, allerdings für jegliche (größere) Organisation manifestes Problem: Entscheidungen, die zeitnah zu treffen sind, basieren häufig auf unzureichendem Steuerungswissen. Dies macht bildungspolitische Reformen – nicht nur im Hochschulbereich – fragil, zumal wenig Raum für die Erprobung von Maßnahmen zur Verfügung steht.

Steuerung bedeutet neben der Erhebung und Aufbereitung von Daten weitaus mehr. Wissen ist lediglich die Grundlage für Interpretationen und Entscheidungen. Wesentlich ist hierbei, welche Akteure die Interpretationsfolien für „relevantes Wissen“ definieren. Daten bleiben selbstredend nur „quasi-objektiv“ und gewinnen erst unter Berücksichtigung eines spezifischen Deutungsrahmens eine spezifische, in diesem Falle wertende Bedeutung. So geht es, um ein aktuelles Beispiel zu nennen, letztlich nur in zweiter Linie darum, Exzellenz zu messen – der eigentliche Prozess ist, Exzellenz und entsprechende Kriterien zu definieren. Gewendet auf die Frage der Forschungsvalu-

ation resümiert Hornbostel, dass die Instrumentarien für den Forschungsbereich „zwar deutlich besser entwickelt [sind] als im Bereich der Lehre, aber dennoch weit entfernt [sind] von einem routinemäßig einsetzbaren Verfahren. Das hat einerseits damit zu tun, dass gerade komplexe Forschungsindikatoren einer kompetenten Interpretation bedürfen, andererseits damit, dass Forschungsevaluationen immer auf disziplinäre Vergleichsdaten angewiesen sind.“ (Hornbostel 2004: 187)

Die Definition der Leistungsmerkmale von Hochschulen wiederum leitet, so Voßkuhle, zu jener nach den universitären Produkten über. Mit Bezug auf die Reformen im Verwaltungsbereich der Hochschulen unter dem Dach des Neuen Steuerungsmodells (NSM) und der in diesem Zusammenhang schleppenden Umsetzung der jeweiligen Reformvorschläge führt er aus: „Hinzuweisen ist hier zum einen auf die methodischen Schwierigkeiten bei der Definition längerfristiger Produktziele und ihrer Priorisierung sowie die Festlegung aussagekräftiger Indikatoren für Qualitätsziele. [...] Ohne angemessene Produktbeschreibung gleicht das NSM einem ohne Kompass auf hoher See treibendem Schiff; seine Funktionslogik ist weitgehend außer Kraft gesetzt. [...] Was aber ist z.B. das Produkt der Universität? Schnelle Ausbildung mit Praxisbezug, Vermittlung von Grundwissen und Reflexionsvermögen, Grundlagenforschung oder Wissenstransfer in die Wirtschaft? Und wie verhalten sich diese Ziele zueinander?“ (Voßkuhle 2004: 17 f.)

Wirft man einen Blick auf aktuelle Rankings für die Bereiche Forschung, Studium und Lehre, so wird die damit verbundene Problemstellung deutlich. Unabhängig von den im jeweiligen Ranking erhobenen Daten zeigen sich alleine bei der Gewichtung einzelner Daten bzw. ‚Produkte‘ erhebliche Unterschiede. Dass unterschiedliche Rankings zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Einschätzung einzelner Fächer und Standorte gelangen, mag man als willkommene Vielfalt interpretieren, die zudem den Hochschulen die Option lässt, sich auf das ‚passende‘ Ranking zu beziehen – diese zum Teil erheblichen Einschätzungsunterschiede könnten aber auch in gleichem Maße als Beleg für die bislang ungeklärte Verwendung von Kriterien und deren versuchter Objektivierung sprechen.

Diese wenigen Anmerkungen deuten darauf hin, dass zur Zeit Fragen der Steuerung häufig auf die Frage, *wie* gesteuert wird, reduziert werden. In den Hintergrund treten hierbei Gegenstand und Zielsetzung der Steuerung. Steuerungswissen ist dementsprechend nur dann relevantes

Wissen, wenn der jeweilige Kontext klar umrissen ist. Dieser Rahmen ist für in Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen institutionalisierte wissenschaftliche Aktivitäten jedoch nur in rudimentärer Form vorhanden. Es fehlt in weiten Teilen ein Diskurs über die gesellschaftliche Funktion des Wissenschaftssystems, damit verbunden über die Aufgaben und die daraus abgeleiteten Leistungskriterien (vgl. u.a. Schmidt 2005). Hierüber können auch die vielerorts erstellten Leitbilder und Strategiekonzepte nicht hinwegtäuschen.

Die latente oder zum Teil auch explizite Auseinandersetzung um Kriterien zur Bewertung von Forschung und Lehre leidet damit am Fehlen von Modellen zumindest mittlerer Reichweite. Dem entgegen dominieren Ansätze, die an Einzelaspekten orientiert sind, wenig Stringenz und zum Teil immanente Widersprüche aufweisen. Weite Teile des Hochschulsystems haben sich in diesem Sinne einer Pragmatik der Argumentation angepasst, im Rahmen derer zwar grundsätzlich bspw. die Komplexität der Erfassung von wissenschaftlicher Qualität eingestanden, gleichzeitig aber die Suche nach quantifizierbaren und leicht zu kommunizierenden Maßstäben forciert wird.

Steuerung, so ließe sich schließen, verträgt auch im Wissenschaftsbereich nur bis zu einem gewissen Grad Differenzierung, Gegenläufigkeit der Kriterien und Berücksichtigung jeweiliger fach- und ortsspezifischer Kontexte. Das kann man bedauern, doch möchte man nicht gänzlich auf rationale Steuerung verzichten, so lässt sich dies im Grundsatz nicht vermeiden. Steuerung komplexer Organisationen muss zwangsläufig vereinfachen, um nicht handlungsunfähig zu werden – oder mit anderen Worten: der für Entscheidungen notwendige analytische Zugang bedarf der Reduktion von Systemen, um sie (er)fassbar, wandlungsfähig und zugänglich für Steuerungsprozesse zu machen.

Die Frage nach Kriterien der Steuerung im Hochschulsystem ist dementsprechend eine solche der Aushandlung zwischen den beteiligten Akteuren und nicht eine solche der Herstellung von „Objektivität“. Kriterien im Bereich von Forschung und Lehre sind in diesem Sinne grundsätzlich fragil.

Für die Hochschulentwicklung der vergangenen Jahre kommt erschwerend hinzu, dass trotz oder gerade wegen der zunehmenden Autonomie von Hochschulen Kriterien für die Mittelzuweisung auf politischer Ebene eingeführt wurden, die in besonderem Maße entdifferenzieren. Dies ist nicht als Ignoranz der politischen Akteure gegen-

über der besonderen Struktur der Hochschulen zu werten, sondern der in vielerlei Beziehung fehlenden Kompatibilität des Wissenschafts- und politischen Systems geschuldet. Politik agiert in anderen zeitlichen Zyklen und verwendet andere Sprachmodi. Die enge Verknüpfung politischer Steuerung mit öffentlicher und medialer Präsenz, in der wahrgenommen zu werden als Wert an sich zu bezeichnen ist, verlangt nach schlagwortartiger Vereinfachung. Dies gelingt im Besonderen dann, wenn Leistungen quantitativ, im Idealfall monetär zu beziffern sind.

Hiermit sind kursorisch die gesellschaftlichen Teilbereiche umschrieben, die zur Zeit neben dem Wissenschaftssektor selbst wesentlich auf den Prozess der Hochschulentwicklung Einfluss nehmen: der politische Raum, der mediale Bereich sowie der Einfluss des ökonomischen Systems. Diese Gleichzeitigkeit von zum Teil gegensätzlichen Interessen, unterschiedlichen Medien mit differenten Wertbesetzungen und jeweils eigenen Systemlogiken ist es, die Hochschulsteuerung gegenwärtig prägt und zum Teil Widersprüchlichkeiten und selbstreferentielle Prozesse verursacht. Daxner hat dies treffend – wenn auch wesentlich auf das Verhältnis zwischen Universität und Politik bzw. Universität und Markt bezogen – als grundlegende Paradoxie bzw. Doppelhelix der Hochschulreform bezeichnet: „Ich erkenne die dichtgedrehte Doppelhelix von kritischer Selbstreflexion auf Welt und Gesellschaft und Marktbedienung als den Normalfall von Hochschule, die sich immer reformieren muss, weil der eine Strang den andern bedrängt und blockiert. Darum geht es bei den Reformen auch: dass die eine der beiden Seiten die andre taktisch benutzt. In der Leitbild-diskussion wird das deutlich: Die Mission der sich profilierenden Hochschule muss so angepasst wie markttauglich nötig, so kritisch und originell wie nötig sein, und lässt darum die Ironie der ‚eigentlichen Kritik‘, welche die (Selbst-)Zensur ist, überklar aufblitzen“ (Daxner 2002: 63).

Betrachtet man die damit umschriebene Situation anhand der gängigen Indikatoren im Forschungsbereich, so wird die damit erzeugte Ambivalenz deutlich. So zeigt sich bspw., dass im Sinne der Ökonomisierung von Hochschulen die Rekrutierung von Drittmitteln zum Wert an sich wird, ohne dass hiermit zwingend nachgewiesen wäre, dass sie wissenschaftliche Qualität belegt. Unzweifelhaft ist, dass Drittmittel ein Indikator für Reputation und hochwertige Forschung sein *können*, keineswegs jedoch sein *müssen*. Unabhängig von den jeweiligen fachkulturellen Unterschieden zeigen bspw. die Analysen des CHE im

Rahmen des Forschungsrankings 2005, dass der Zusammenhang zwischen eingeworbenen Drittmitteln je Wissenschaftler und der jeweils relativen Publikations- und Promotionsquote, den Zitationen je Publikation und der Reputation des Faches an einer Hochschule unsystematisch miteinander korrelieren. So lässt sich bspw. für die Biologie ein hoch signifikanter Zusammenhang zwischen Drittmittelinwerbung und Publikationsaufkommen feststellen, während gleichzeitig kein Zusammenhang zur Zahl der Promotionen je Professor, und nur ein schwacher Zusammenhang zur Anzahl der Zitationen pro Publikation besteht. Auf die Reputation des Faches hat die Einwerbung von Drittmitteln in der Biologie offensichtlich überhaupt keinen Einfluss, während für die Pädagogik und die Geschichtswissenschaften in dieser Hinsicht ein hoch signifikanter Zusammenhang zu beobachten ist. Allerdings zeigt sich für die Pädagogik wiederum, dass kein Zusammenhang zur Anzahl der Publikationen und Promotionen besteht. Im Hinblick auf die Anzahl der Publikationen gilt dies auch für die Pharmazie, die Soziologie, die Volkswirtschaft und mit Abstrichen für die Physik. Umgekehrt sind wiederum für Pharmazie und Soziologie signifikante Zusammenhänge zwischen der relativen Drittmittelquote und der Anzahl der Promotionen festzustellen (vgl. Berghoff et al. 2005).

Was besagen diese sicherlich noch genauer zu untersuchenden Zusammenhangsmaße? Publiziert derjenige, der mehr Drittmittel einwirbt auch mehr und wird im Sinne eines Qualitätsmerkmals häufiger zitiert? Oder publiziert derjenige häufiger und wird vermehrt zitiert, der weniger Drittmittel einwirbt, weil ihm schlichtweg mehr Zeit bleibt, anspruchsvoll zu publizieren? Die vorliegenden Daten lassen in unterschiedlichen Abstufungen beide Aussagen zu, was zumindest nicht dafür spricht, dass die eingeworbenen Drittmittel – und dies gilt in unterschiedlicher Weise für alle genannten Indikatoren – einen stabilen Maßstab für Forschungsqualität über die Fächergrenzen hinweg bilden.

Ungeachtet dessen werden paradoxe Effekte erzeugt, die der Eigenlogik und Marktmäßigkeit von Indikatorensystemen entspringen. So werden bspw. eine hohe Promotions- und Habilitationsquote in der Mehrzahl leistungsorientierter Mittelzuweisungen herangezogen, ohne zu fragen, ob die Erhöhung entsprechender Quoten für alle Fächer gewollt sein kann. Folgen die Fächer – und welches Fach kann sich unter Bedingungen der Ressourcenverknappung dem wirklich entziehen – ökonomischen Interessen, so müssen sie ein hohes Interesse

daran haben, eine Vielzahl von Absolventen zur Promotion, und daran anschließend zur Habilitation zu ermutigen. Dies mag für einen Teil der Fächer folgerichtig, für andere Fächer jedoch – wie bspw. für die Philosophie – durchaus problematisch sein, da hiermit Berufskarrieren nahe gelegt werden, für die es keinen Markt gibt.

Ohne weiter auf Detailfragen von Forschungsindikatoren eingehen zu können, legen diese Beispiele die Frage nahe, welches letztlich die Ziele forschungsrelevanter Aktivitäten sind. Zur Zeit lässt sich der Eindruck gewinnen, dass die Einwerbung von Drittmitteln, die Anzahl der Publikationen und Promotionen zum Selbstzweck, die Erzielung qualitativer wissenschaftlicher Ergebnisse hingegen zum „Nebenprodukt“ werden.

### 3. Steuerungsinstrumente in Hochschulen

Die Einschätzung zur Relevanz von Steuerungsinstrumenten im Hochschulsystem muss aus unserer Sicht mehrere Dimensionen berücksichtigen, die zu einer nachhaltigen und verlässlichen Entscheidungsstruktur beitragen:

- Wesentlich – und hiermit kommen wir zum Ausgangspunkt zurück – ist für Hochschulen die Definition und interne sowie externe Anerkennung zumindest mittelfristiger Ziele und deren Priorisierung, um stabil argumentieren zu können und nicht kurzfristigen Konjunkturen zu unterliegen. Zentrales Steuerungsinstrument ist in diesem Sinne jenes, das in der Lage ist die Definition von Qualitäten und Zielen festzulegen.
- Steuerungsinstrumente sollten darüber hinaus in der Lage sein, nicht nur die intendierten Ziele, sondern gleichsam nicht-intendierte Folgen der Steuerung in den Blick zu nehmen. Sie sollten mithin auf analytisch hinreichenden Beobachtungen basieren, gleichzeitig aber die Balance zwischen „Problematisierung“ und Handlungsorientierung herstellen. So folgert Hanft mit Bezug auf die Steuerung von Fachbereichen treffend: „In Leitungsfunktionen kommt es zu nahezu paradox anmutenden Situationen, wenn Dekane auf der einen Seite Handlungsfähigkeit beweisen müssen, sich aber andererseits ihrem Anspruch auf Problem-durchdringung nicht entziehen können und in diesem Dilemma verfangen bleiben.“ (Hanft 2000: 19)

- Zu klären ist hierbei insbesondere die Koppelung der „technischen“ Fragen der Steuerung mit solchen der kollektiven und individuellen Motivation, d.h. es ist das angemessene Verhältnis zwischen äußeren Anreizsystemen und angestrebter intrinsischer Motivation und Eigenverantwortung zu eruieren. Diese Frage wird in der Hochschuldiskussion der vergangenen Jahre im Vergleich zu den Erkenntnissen der Organisationsforschung nahezu rückwärtsgewandt diskutiert. Während in Hochschulen die Durchsetzung von Managementstrukturen thematisiert wird, zeigen umgekehrt die Erfahrungen aus Wirtschaftsunternehmen ein „Managementdilemma“, das darin gründet, „dass man zur langfristigen Existenzsicherung eines Unternehmens an Eigenverantwortung nicht vorbeikommt“ (Remer/ Wygoda 2003: 103) und entsprechend eine Balance zwischen Management und Eigenverantwortung finden muss.
- Steuerungsinstrumente sollten weiterhin dazu geeignet sein, Fragen des Wissenstransfers aufzugreifen.
- Schließlich ist zu fragen, welcher sachliche und personelle Aufwand für unterschiedliche Steuerungsinstrumente zu veranschlagen ist.

Betrachtet man unter diesen Aspekten einzelne Instrumente der Hochschulsteuerung, so zeigen sie sich in unterschiedlicher Form dazu geeignet, diese Ansprüche einzulösen.

### 3.1 Mittelverteilungsmodelle

Schematisch lassen sich bei der Betrachtung von Mittelverteilungsmodellen im Hochschulsystem zunächst zwei Ebenen differenzieren: einerseits Regularien der Mittelzuweisung zwischen den Bundesländern und den jeweiligen Hochschulen, andererseits die hochschulinterne Verteilung zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen bzw. letzteren und einzelnen Fächern. Die jeweils eingesetzten Indikatoren können dabei teilweise als Instrumente einer angebots-, teilweise einer leistungsorientierten Steuerung typisiert werden. Erstere erfolgt *ex-ante* und gewährleistet bspw. die Vorfinanzierung des Studienangebotes sowie der personellen und sächlichen Infrastruktur. Leistungsorientierte Indikatoren hingegen berücksichtigen *ex-post* einerseits die Nachfrageseite (z.B. Studierende in der Regelstudienzeit), zum anderen den erzielten Output (die Zahl der Absolventen, der Promotionen

etc., vgl. Leszczensky/ Orr 2004: 6f)<sup>11</sup>. Als *leistungsorientiert* gelten demnach alle Faktoren, die von den Aktivitäten der Hochschulen abhängen (vgl. ebd.).

Im Folgenden stehen die durch die Auswahl und Gewichtung spezifischer Indikatoren erzielten Steuerungswirkungen auf der Ebene organisationaler und individueller Handlungen im Vordergrund. Dabei wird berücksichtigt,

1. welchen Beitrag Mittelverteilungsmodelle zur Definition und Implementierung von Zielen im Hochschulsystem leisten und
2. welche motivationalen Effekte bzw. welche handlungsleitende Relevanz aus selbigen hervorgeht.

Den Anknüpfungspunkt der Überlegungen bildet das genuine Charakteristikum von Verteilungsmodellen: die Kopplung der Mittelvergabe an Indikatoren. Dahinter steht die Idee, von den berücksichtigten Indikatoren sowie deren Gewichtung die anvisierten Zielvorstellungen des Hochschulsystems abstrahieren zu können (vgl. auch Jaeger 2005), womit Mittelverteilungsmodelle gleichzeitig auch als Instrumente der *Umsetzung* von Zielen aufzufassen wären. Deutlicher werden diese Überlegungen in der idealtypischen Betrachtung von Mittelverteilungsmodellen als Form der „Kontextsteuerung“ (vgl. Wilke 1996, zit. nach Zepke 2005). Hierunter zu verstehen ist

„das Herstellen von Rahmenbedingungen (...), die sicherzustellen helfen, dass die autonomen Subeinheiten ihren Aufgaben selbstorganisiert nachkommen können und diese Aktivitäten auf ein gemeinsames Ganzes ausgerichtet werden“ (Zepke 2005: 119).

Übertragen auf den tertiären Bildungsbereich bedeutet dies, dass die Ziele des Hochschulsystems (Ebene Land/ Hochschule) und/oder die spezifischen Hochschulprofile (hochschulinterne Mittelverteilung) in Indikatoren der Mittelvergabe transformiert und über dieses Instrument Ziele auf unterschiedlichen Ebenen der Hochschule repräsentiert werden.

Auch die Funktion der (Re-)definition von Zielen wird der leistungsbezogenen Mittelvergabe zugeschrieben. Zepke (2005) weist darauf hin, dass eine outputorientierte formelgebundene Mittelvergabe unhaltbare Strukturen aufdecke und gegebenenfalls Entscheidungen zur

---

<sup>11</sup> eine systematische Darstellung ist Leszczensky/ Orr 2004 zu entnehmen

Umstrukturierung (zugunsten der Zielerreichung) nahe lege (vgl. Ziegele 2004: 81)<sup>12</sup>.

Als weiterer positiver Effekt der organisationalen Steuerung über Mittelverteilungsmodelle wird in der Literatur u.a. die damit einhergehende Dezentralität wesentlicher Entscheidungen hervorgehoben. Unterstellt wird in diesem Kontext, dass die vorgegebenen Zielvorstellungen, als Faktum adaptiert, eine höhere Effizienz und Effektivität auf der Ergebnisebene bewirken (vgl. Ziegele 2004: 78). Auch die Schaffung von Transparenz sowie die Gewährleistung einer (formalen) Verteilungsgerechtigkeit wird wiederholt als wesentliche Funktion der Modelle betont. Kritisch ist an dieser Stelle jedoch zu ergänzen, dass Fachkulturen vor ihrem spezifischen Hintergrund durchaus Diskussionsbedarf bezüglich der verwendeten Indikatoren bekunden, der mitunter auch Motivationseinbußen zur Folge haben kann<sup>13</sup>. Insbesondere geisteswissenschaftliche Disziplinen verweisen diesbezüglich häufig auf ihre benachteiligenden Bedingungen für die Erfüllung der gängigen Indikatoren. Hierunter zu subsumieren sind etwa die Höhe der zur Verfügung stehenden Grundausrüstung sowie fachspezifisch divergierende Möglichkeiten der Drittmittelwerbung. Die Folge sieht Schimank (2006) in der Radikalisierung des so genannten „Matthäus-Effektes“, welcher bestehende Ungleichheiten noch verschärft und folglich die Benachteiligungen stabilisiert.

Eine Befragung Jaegers (2005) an vier deutschen Universitäten kommt im Einklang hiermit zu dem Ergebnis, dass die Betroffenen motivationale Effekte sowie eine Qualitätsförderung weniger von Mittelverteilungsmodellen als von Zielvereinbarungen erwarten, weil diese eine adäquate Berücksichtigung von Fach(bereichs-)spezifika ermöglichen.

Unabhängig davon ist anzunehmen, dass der über Verteilungsmodelle initiierte motivationale Effekt mit der Höhe des leistungsorientiert vergebenen Budgetanteils korreliert. Denn entsprechend der genannten Typisierung werden den Indikatoren unterschiedliche Funktionen zugeschrieben. Während die bedarfsorientierte Mittelzuweisung der Gewährleistung der Handlungsfähigkeit durch die Stabilisierung des

---

<sup>12</sup> Wobei die Stärke des Effektes von den Finanzierungsmechanismen bzw. Kappungsgrenzen determiniert wird (vgl. Ziegele 2004: 81).

<sup>13</sup> Anzumerken ist, dass in einigen Bundesländern mittels Gewichtung durchaus versucht wird, im Forschungsbereich die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen von Fachgruppen zu berücksichtigen (im Bereich der Promotionen/ Habilitationen und/ oder der Drittmittel)

Systems dient, kann die Berücksichtigung outputorientierter Leistungsindikatoren<sup>14</sup> als Anreiz zur Ausrichtung auf hochschulpolitische Ziele verstanden werden (vgl. Leszczensky/ Orr 2004: 45).

Welche inhärenten Ziele sind es nun, die aus den Indikatoren der leistungsorientierten Mittelverteilung abgeleitet werden können? Nach einer Kategorisierung von Leszczensky und Orr (2004) lassen sich diese vorwiegend in den Bereichen *Lehre*, *Forschung*, *Gleichstellung* und *Internationalisierung* verorten, wobei die Lehrsituation, welche über Studierende in der Regelstudienzeit sowie Absolventen abgebildet wird, dominiert<sup>15</sup>. Als Ziele können an dieser Stelle folglich u.a. der Durchfluss einer hohen Anzahl an Studierenden, das Studieren in der Regelstudienzeit sowie das Absolvieren des Studiums abgeleitet werden. Für die Forschung werden als Indikatoren vornehmlich Drittmittel sowie Promotionen und Publikationen berücksichtigt.

Mehrheitlich werden die derzeit implementierten Mittelverteilungsmodelle als *nachfrageorientiert* charakterisiert. In der Regel werden lediglich zwischen einem und 5% des Gesamtetats leistungsorientiert vergeben (vgl. Leszczensky/ Orr 2004). Zu verweisen ist in diesem Kontext ebenfalls auf partiell vereinbarte Kappungsgrenzen, welche das Veränderungspotential zum Vorjahr reglementieren, indem sie den maximalen Gewinn oder auch Verlust quantifizieren.

Neben den geringen, nach Leistungsparametern vergebenen Budgetanteilen wird häufig die Ausrichtung der verwendeten Indikatoren kritisiert, deren vorwiegend quantitative Prägung lediglich begrenzte Steuerungswirkungen erwarten lassen. Jaeger (2005) beschreibt diese gar als hinderlich für eine Qualitätssteigerung in Lehre und Forschung (Jaeger 2005: 29). Ungeachtet fortdauernder Diskussionen über die Integration qualitativer Merkmale – wie Arbeitsmarktchancen von Absolventen oder die Gewichtung von Publikationen sowie Zitationanalysen –, haben diese jedoch bislang zwar partiell in der Bewertung bspw. von Forschungsleistungen, jedoch nicht im Kontext von leistungsbezogenen Mittelverteilungsmodellen eine Umsetzung erfahren. Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem, u. a. S. 70ff.

---

<sup>14</sup> Einschränkung sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass auch für möglich erachtet wird, dass der nachfrageorientierte Indikator der Studierenden in der Regelstudienzeit den Wettbewerb der Hochschulen um Studierende schüren könnte

<sup>15</sup> Eine Ausnahme stellt Berlin im universitären Sektor dar; hier werden Forschung und Lehre gleich gewichtet

Interessante Erkenntnisse können in diesem Zusammenhang auch auf der Mikroebene gewonnen werden. Psychologische Untersuchungen (Kuhl 1983) zur motivationalen Funktion finanzieller Anreizsysteme konnten bspw. zeigen, dass „extrinsisch erzeugte und intrinsische Motivation nicht additiv zu verstehen sind“ (Jaeger 2005: 29). Verwiesen wird an dieser Stelle auf die primär intrinsische Motivation von Fachvertretern, welche den Stellenwert einer – zumal begrenzten – Ausstattungsverbesserung mindere. Möglicherweise ließen sich diesbezüglich weiterführende Einsichten aus institutionalistischen Ansätzen der Organisationstheorie ableiten.

„Institutionalisierung meint in Bezug auf Organisationen die subjektive Sicherheit, dass ein bestimmtes Element (...) zu bestimmten Organisationen gehört. Institutionalisierung meint auch, dass diese Elemente von den Akteuren nicht mehr hinterfragt werden. Sie werden als gegeben und richtig betrachtet“ (Walgenbach 2001: 321).

Insbesondere für die Beschreibung der Organisation `Hochschule` könnte das Wechselverhältnis der Steuerungswirkungen, wie sie aus (quasi-)technischen und institutionellen Umwelten hervorgehen, relevant sein. Während die Steuerung in ersterem Fall über die Ergebniskontrolle erfolgt, steht im zweiten die Prozesskontrolle, und damit die Adaption formaler Strukturen zur Erreichung von Legitimität, im Vordergrund. Beide bedingen Ressourcenvorteile (vgl. Walgenbach 2001). Im Fokus dieses theoretischen Zugangs stehen somit nicht die individuelle und kollektive Motivation zur Erfüllung von Zielen (vgl. hierzu u.a. Heimann 2006), sondern vielmehr die Internalisierung selbiger, welche eine höhere Verbindlichkeit aufweist.

Das Ausmaß der mit den Mittelverteilungsmodellen *intendierten* Motivationssteigerung wird in der Literatur zumindest skeptisch bewertet, was die Thematisierung möglicher *nicht-intendierter* Handlungsfolgen nahe legt. Eine Typisierung derselben findet sich bei Jaeger (2005). Als potentielle Folgen der *nachfrageorientierten* Lehrindikatoren benennt er bspw. eine Überlastungssituation. Auch könnten erfolgsorientierte Lehrindikatoren wie die Absolventenquote in der Absenkung von Qualitätsstandards münden oder die Höhe der eingeworbenen Drittmittel eine Konzentration auf Einwerbung und Antragstellung statt der inhaltlichen Forschungsarbeit bedeuten (Jaeger 2005: 30). Empirisch konnte dies jedoch bislang nicht bestätigt werden.

Zusammenfassend ist darauf hinzuweisen, dass die Mittelverteilungsverfahren auf der Ebene Land – Hochschule häufiger als eines der wirksamsten Steuerungsinstrumente bezeichnet werden, die dem Staat im Rahmen der wachsenden Autonomie von Hochschulen zur Verfügung stehen (vgl. Leszczensky/ Orr 2004). Die motivationalen Effekte, die insbesondere mit der leistungsorientierten Mittelverteilung in Verbindung gebracht werden, korrelieren jedoch wohl wesentlich mit der Höhe es zu erzielenden Budgets. Für eine abschließende Bewertung von Mittelverteilungsmodellen in ihrer Funktion als Steuerungsinstrument ist hingegen insbesondere die Transformation von Zielen des Hochschulsystems auf die Handlungseinheiten hervorzuheben.

### 3.2 Evaluation

Evaluation wird in der Literatur teilweise als Steuerungsinstrument bezeichnet (vgl. bspw. Kromrey 2000), teilweise wird jedoch auch explizit darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um ein *ergänzendes* Steuerungsinstrument handle bzw. handeln sollte (vgl. Schmidt 2005). Um den Stellenwert genauer bemessen zu können, ist es zunächst erforderlich, den Terminus 'Evaluation' im hier verstandenen Sinne zu definieren.

Unter dem weitläufig eingesetzten Begriff werden im Kontext von Hochschulen gleichermaßen sowohl Hörerbefragungen, Berichtssysteme zu Lehr- und Forschungsleistungen, Total Quality Management in Form des sogenannten EFQM, Beteiligung an Rankings als auch das Verfahren der internen und externen Evaluation gefasst.

Eine Strukturierung des heterogenen Praxisfeldes ermöglichen die drei von Kromrey (2000) unterschiedenen Funktionen bzw. Paradigmen von Evaluation. Er differenziert nach Kontroll-, Entwicklungs- und Forschungsfunktion. Die Kontrollfunktion, unter welcher bewertende, rechenschaftslegende und legitimatorische Aspekte zu subsumieren sind, wird intuitiv wohl am häufigsten mit dem Begriff der 'Evaluation' in Verbindung gebracht. Für das hier zugrunde gelegte Verständnis von Evaluation ist jedoch vor allem die *Entwicklungsfunktion* relevant. Diese beschreibt explizit den Bereich der „Qualitäts- und Organisationsentwicklung, der Reflexion, Selbstvergewisserung und Steuerung“ (Schmidt 2005: 142). Zwei wesentliche Funktionen von Evaluationsverfahren in diesem Sinne sind:

1. die Sensibilisierung für entsprechende Fragestellungen sowie
2. die Leistung eines Beitrages zur Redefinition von Verantwortung (Schmidt 2005: 150).

Unter dieser Perspektive stellt sich die Frage nach einer etwaigen Steuerungsfunktion von Evaluation anders, indem sie den Prozesscharakter von Evaluationsverfahren in den Vordergrund rückt. Dieser Ansatz gründet auf der Erkenntnis, dass die Realität an Hochschulen maßgeblich durch geringes Wissen über die Lebens- und Arbeitswelt der Statusgruppen sowohl zwischen als auch untereinander gekennzeichnet ist und darüber hinaus eine hohes Maß informeller Wissensflüsse zu verzeichnen ist. Entsprechend den „Organisationsdiagnosen“ nach Schmidt (2005) resultieren hieraus vornehmlich Probleme im Bereich der Ziel- und Legitimitätsverschiebungen sowie durch die Nichtbefassen mit Problemen, die den Einzelnen durchaus bekannt sind, jedoch nicht in der gebotenen Offenheit thematisiert werden (Schmidt 2005: 148). Auch Zepke (2005) beschreibt als wesentlichen Beitrag von Evaluation „projektbezogenes Explizitmachen von implizitem Wissen sowie dessen professionelle Dokumentation und kollektives Zur-Verfügung stellen“ (Zepke 2005: 131).

Evaluation in diesem Sinne erfüllt mithin wesentlich die Funktion aufzudecken, was ein primär quantitativer Bericht ansonsten vernachlässigt, und durch indirekte Intervention organisationales Lernen zu initiieren. In einem konstruktivistischen Sinne wird dementsprechend zunächst aufgenommen, wie die „Organisationsmitglieder ihre jeweiligen organisatorischen Wirklichkeiten sehen und wie sie ihre Handlungen interpretieren (Kieser 2001: 297). Dies lässt bereits im als diskursiv verstandenen Verfahren selbst die Entwicklung von Handlungsoptionen und organisationaler Steuerung in den Vordergrund rücken:

„Das Entstehen neuer organisatorischer Lösungen wird aus dieser Perspektive als Erwerb neuer Wahrnehmungen der organisatorischen Realität, neuer Ziele, neuer Interpretationen für organisatorisches Handeln und neuer Interaktionsmuster durch die Organisationsmitglieder konzipiert“ (Kieser 2001: 297).

Bereits während der Phase der Datenerhebung sind die einzelnen Statusgruppen somit in den Prozess der Organisationsentwicklung involviert.

Ergänzt wird dieser Prozess im Rahmen der externen Evaluation. Die Expertise von Fachgutachtern soll

„den Prozess der Informationsgewinnung im System selbst (...) anregen, die Organisation bei der Produktion von problemadäquatem Wissen über sich selbst (...) unterstützen und beim Aufbau der dazu notwendigen Instrumente und Kompetenzen (...) beraten“ (Zepke 2005: 126).

Erläuternd kann an dieser Stelle auf die theoretischen Ausführungen Niklas Luhmanns zur Beobachtung verwiesen werden. Demnach ist Beobachtung immer an blinde Flecken gebunden. Externe Beobachter, die im Evaluationsprozess im Luhmann'schen Sinne sozusagen eine Beobachtung zweiter Ordnung vornehmen, sind demnach in der Lage, die blinden Flecken der (im Verfahren der internen Evaluation geleisteten) Selbstbeschreibung aufzudecken<sup>16</sup>. Diese Form der (umfassenden) Bestandsaufnahme dient als Grundlage für Zielvereinbarungen. Deren Stellenwert als Steuerungsinstrument wird im folgenden gesondert diskutiert. An dieser Stelle ist zunächst relevant, dass Evaluation über die im Evaluationsprozess begonnene Reorganisation hinaus mithilfe von Zielvereinbarungen eine Verstetigung des Engagements der Organisationsmitglieder herbeiführen soll. Generell hat die Initiierung der Reorganisation während des Evaluationsprozesses zum Ziel

„Organisationsmitglieder dazu zu bewegen, sich von einigen Elementen ihrer subjektiven Theorien über die Organisation zu trennen und neue zu integrieren. Die Implementierung organisatorischer Änderungen ist aus dieser Perspektive zu verstehen als das Herstellen von Kommunikationsstrukturen, in denen die Entwicklung neuer Interpretationsschemata und neuer Handlungen für die Organisationsmitglieder so gut wie unausweichlich wird“ (Kieser 2001: 307).

Auch Zepke beschreibt in diesem Sinne Organisationen in Anlehnung an Luhmann als nicht direktiv steuerbar und weist Evaluation als Instrument der organisationalen Selbststeuerung aus (Zepke 2005: 121).

Evaluation führt anhand eines diskursiven Prozesses aller involvierten Statusgruppen zur Strategiebildung und damit Zieldefinition der evaluierten Einheit. Durch die enge Einbindung in das Evaluationsverfahren zeichnen sich in der Praxis hohe motivationale Effekte bei der Umsetzung der Zielvereinbarungen ab.

---

<sup>16</sup> wenngleich natürlich deren Beobachtung ebenfalls an blinde Flecken gebunden ist

Evaluation unter Steuerungsaspekten zu diskutieren, bedeutet allerdings neben den zuvor geschilderten Aspekten der indirekten Prozesssteuerung vor allem auch eine angemessene Situierung von Evaluation in der Gesamtsteuerungsstrategie von Hochschulen. Eine Entkopplung von Evaluation und weiteren Maßnahmen der Qualitätssicherung und Hochschulentwicklung ist nach wie vor ein zentrales Manko in der (deutschen) Evaluationslandschaft. Demzufolge bedarf es eines „geschlossenen System(s) der Qualitätssicherung“, welches „die Anforderungen an Hochschulentwicklung, Evaluation und Akkreditierung zusammenführt“ (Schmidt 2006: 3).

Gleichzeitig ist hiermit ein wesentliches Dilemma der Hochschulevaluation angedeutet: während sie einerseits im Sinne einer indirekten Steuerung auf Ebene von internalisierten Handlungsmotiven agiert, ist sie andererseits angewiesen auf steuerungsrelevantes Wissen und erfüllt eine Beratungsfunktion auf der Ebene der Hochschulentwicklung. Beides miteinander zu verbinden bedeutet, sowohl mit Fächern und Fachbereichen als auch Hochschulleitung zu kooperieren, ohne sich von den jeweiligen Partialinteressen vereinnahmen zu lassen.

### *3.3 Zielvereinbarungen*

Vormalig als funktionsfähig eingestufte Steuerungsmechanismen von Hochschulen sind in den vergangenen Jahren zunehmend in die Kritik geraten. Dies gilt sowohl für einen bislang vermeintlich geteilten, konsensfähigen Normen- und Wertekanon, als auch für ein als zeitraubend beurteiltes, durch mangelnde Kompetenz und Informationsdefizite sowie Lobbyismus geprägtes Sitzungs- und Gremienwesen (s. hierzu Mayer 2002 sowie Luhmann 1992: 111 und Daxner 1999: 15f.), das sich im Anschluss an eine als überholt beurteilte Ordinarienuniversität unter dem Etikett Gremienuniversität etabliert hatte.

An die Stelle hochschulintern und gesellschaftlich gemeinsam geteilter Wertvorstellungen und institutionell auferlegter Formen der Selbstkontrolle sind Steuerungselemente in Form von extern verordneten Zielvereinbarungen und veränderten Gremien- und Organisationsstrukturen getreten, in welchen außeruniversitären Beratern Einflussnahme ermöglicht wird. Auffallend hierbei ist die Vielzahl und Gleichzeitigkeit von Instrumenten mit teildentischer Zielsetzung, welche kontroverse Diskussionen nahe legen und Abwertungen erleichtern.

Im Kontext von Zielvereinbarungen finden sich Begrifflichkeiten wie „Solidar-, Qualitäts-, oder Innovationspakete“ sowie „Verträge, Ziel- oder Rahmenvereinbarungen“ (s. König/ Schmidt/ Kley 2005: 1), die hinsichtlich des jeweiligen Dokumentencharakters wenig Klarheit ermöglichen. Dennoch lassen sich – so König/ Schmidt/ Kley – im Wesentlichen drei verschiedene Vereinbarungstypen zur externen Steuerung von Hochschulen unterscheiden (s. ebd., S.1):

- Pakte, welche zwischen Landesregierung und allen Hochschulen gleichzeitig abgeschlossen werden und Finanzierung, Stellenausstattung sowie teilweise auch inhaltliche Ziele (z.B. Hochschulstrukturentwicklung) definieren. Pakte wurden bereits in mehreren Bundesländern (u. a. Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen) zumeist für einen längeren Zeitraum geschlossen.
- Hochschulverträge mit Zielvereinbarungscharakter, die zwischen Land und einer Hochschule abgeschlossen werden und ebenfalls Finanzierung und Fragen der Stellenausstattung zum Gegenstand haben. Üblicherweise werden zusätzlich auch hochschulspezifische Vereinbarungen (u. a. Maßnahmen der Studienzeiterkürzung, spezifische Beratungsangebote, Schwerpunktsetzungen oder Profilbildung) getroffen. Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt aber auch Schleswig-Holstein haben solche Hochschulverträge unterzeichnet.
- Zielvereinbarungen, die zwischen Land und einzelnen Hochschulen abgeschlossen werden. Diese thematisieren jedoch nicht die finanzielle Ausstattung sondern strategische Zielsetzungen (u. a. Strukturentwicklung, Lehrqualität, Internationalisierung, Nachwuchsförderung) und Leistungen einer Hochschule sowie Gegenleistungen seitens des Landes. Zielvereinbarungen differieren inhaltlich stärker zwischen den einzelnen Hochschulen und stellen neben Pakten oder Verträgen ein ergänzendes Steuerungsinstrument dar, von dem bereits u.a. in Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht wurde.
- Zusätzlich zu diesen Vereinbarungsvarianten gewinnt zunehmend eine leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung an Bedeutung. Diese kann Vereinbarungsbestandteil sein oder – wie bspw. in Bayern und Rheinland-Pfalz – unabhängig von Vereinbarungen etabliert werden.

Die gesetzliche Grundlage für die nachfolgenden Veränderungen in der Ländergesetzgebung erfolgte mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) im Jahr 1998, deren Zielsetzung darin bestand, Differenzierung und Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen mittels Deregulierung und Etablierung von Anreizstrukturen zu evozieren. Mittlerweile werden in 14 Bundesländern Zielvereinbarungen als Mittel zur Hochschulsteuerung eingesetzt, deren gesetzliche Grundlagen in den Jahren 1999 bis 2004 durch die Landeshochschulgesetze geschaffen wurden.

Zu differenzieren ist hierbei zum einen zwischen einer mehrheitlich bestehenden verbindlichen Festlegung zum Abschluss von Zielvereinbarungen und teilweise formulierten Kann- bzw. Soll-Bestimmungen. Unterschiede bestehen darüber hinaus hinsichtlich des Stellenwertes der Vereinbarungspartner; werden überwiegend Ministerium und Hochschule als gleichberechtigte Partner wahrgenommen, wird die Hauptverantwortung für einen Vereinbarungsabschluss in vier Bundesländern beim Ministerium verortet. Eine Festlegung, wer auf Seiten der Hochschule für den Abschluss von Zielvereinbarungen verantwortlich ist und welchen Gremien beratende Funktion zukommt, wer informiert und wer zustimmungspflichtig ist, findet sich in 9 Bundesländern gesetzlich geregelt. Inhaltlich lassen sich Landeshochschulgesetze unterscheiden, welche sich auf allgemeine Aussagen bzgl. der Vereinbarungsgegenstände beschränken und solchen, in denen spezielle Vereinbarungsgegenstände (u. a. Schwerpunktsetzung in der Forschung, Qualitätsverbesserung in der Lehre, Nachwuchsförderung, Ausbau von Kooperationen, effizientere Verwaltungsstrukturen) genannt werden.

Die Vielzahl der skizzierbaren Differenzierungen lässt Rückschlüsse darauf zu, dass sich die Situation der Hochschulen mit diesen Neuerungen nicht per se transparenter und effizienter gestaltet oder gar qualitativ verbessert hat. Insbesondere ist bislang keine aufeinander abgestimmte Steuerungsstrategie zu beobachten, welche

- die Ebene individueller Zielvereinbarungen (i. R. von Berufungs- und Gehaltsverhandlungen),
- die Ebene institutioneller Zielvereinbarungen zwischen einzelnen Fachbereichen mit einer Hochschulleitung,
- die Ebene institutioneller Zielvereinbarungen zwischen mehreren Fachbereichen mit einer Hochschulleitung,

- die Ebene institutioneller Zielvereinbarungen zwischen einzelnen Hochschulen mit dem Ministerium
- sowie die Ebene mehrerer Hochschulen eines Landes mit dem Ministerium

dahingehend angemessen verbindet, dass nicht bereits bestehende Zielvereinbarungen ausgehebelt oder ad absurdum geführt werden.

Das Plenum der HRK hat in diesem Sinne „Grundsätze zur Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen“ beschlossen, welche deren Zweck prägnant beschreiben:

„Zielvereinbarungen dienen dazu, hierarchische input- oder prozessorientierte Detailsteuerung abzubauen und durch Formulierung von output-orientierten Leistungszielen die dezentrale Verantwortung, vor allem im operativen Bereich, zu stärken. Sie ersetzen daher für den jeweiligen Verhandlungsgegenstand andere in der Regel diskretionäre Steuerungsinstrumente (Erlasse, Verordnungen) und treten nicht parallel hinzu. ... Zum Wesensgehalt der Zielvereinbarung gehört die Übertragung der fachlichen Ausgestaltung der Zielerreichung auf die dezentrale Ebene, andernfalls wird eine neue Qualität der Hochschulsteuerung nicht erreicht.“ (s. S. 4, Grundsätze ..., HRK (in Krems 2006: 4))

Im Verständnis von Zielvereinbarungen als einem Führungs- und Koordinationsinstrument (Kieser 2000: 11) ist weiterhin darauf zu achten, dass die erforderliche Rechenschaftspflicht und Kontrolle der erbrachten Leistungen auf Basis der Vereinbarungen erfolgt. Gleichwohl eine Kontrolle der Konsequenzen von Zielvereinbarungen auch eventuelle Veränderungen in den Prämissen zu berücksichtigen hat, welche zu einer Revision von vereinbarten Zielen oder auch zu einer positiven Evaluation trotz Nichterreichung führen kann (ebd., S. 11), ist die Verlässlichkeit von Zielvereinbarungen wesentliche Bedingung für ihren Wert als Steuerungsinstrument.

Dies impliziert, mit dem Instrumentarium der Zielvereinbarungen (gleich, ob diese an eine Evaluation, eine Strukturprüfung oder dergleichen mehr anschließen) Verbindlichkeiten und Verantwortlichkeiten sowie Maßnahmen zu definieren, die sich als umsetzbar erweisen.

### 3.4 Entscheidungsstruktur: Gremien und Akteure

Mit der Etablierung neuer Gremien- bzw. Organisations- und Leitungsstrukturen wird eine veränderte Steuerungsform in Hochschulen angestrebt, die neben genuin universitären Zielsetzungen und Interessen verstärkt externe Forderungen und Kompetenzen ins Blickfeld rücken. So betont der vormalige HRK-Präsident Landfried, dass Hochschulräte oder Hochschulkuratorien und Beiräte „der gesellschaftlichen Mitwirkung durch engagierte Fachleute in grundsätzlichen wissenschaftsbezogenen und hochschulorganisatorischen Fragen“ (HRK-Pressemitteilung vom 21. September 1999) dienen, den Dialog mit der Gesellschaft fördern und die neuen Leitungs- und Organisationsstrukturen in den Hochschulen unterstützen.

Die Einschätzung, dass Entscheidungs- und Leitungsstrukturen so ausgestaltet sein müssen, dass die Hochschulen in der Lage sind, eigenverantwortlich strategische Planungen und Zielsetzungen in Forschung, Lehre und Administration wahrzunehmen und diese in eine programmatische Planung „mit mittel- und kurzfristiger Perspektive umzusetzen und über die zur Verwirklichung der Zielsetzungen notwendigen Ressourcen zu entscheiden“ (Bayer, HoPo-WWW, Stärkung der Hochschulleitungen, KMK, 1) findet Konsens bei hochschulpolitisch relevanten Institutionen (u. a. KMK, HRK, Wissenschaftsrat, Bund-Länder-Arbeitsgruppe, Bundesminister für Bildung, Forschung und Technologie).

Der Verzicht des Hochschulrahmengesetzes auf weitergehende Vorschriften über die innere und äußere Organisation und Verwaltung der Hochschulen hingegen wird seitens des Deutschen Hochschulverbandes dahingehend kritisiert, dass diese Aufhebung der Regelung zur Hochschulstruktur zur Folge habe, „dass in allen 16 Bundesländern der vergessene geglaubte Streit um Mitbestimmungsregeln und Organisationsdebatten aller Art die hochschulpolitische Diskussion der nächsten Jahre bestimmen wird“ (DHV, 1997b, 1 in: HoPo-WWW, 1 (s.o.)). Die mit den Vorgaben des HRG verbundene Tendenz der Stärkung der Exekutive, d.h. der Hochschulleitungen sowie der Dekane, auf Kosten paritätischer Gremien ist in den Länderregelungen denn auch unverkennbar.

Begründet ist diese Verlagerung der Kompetenzen und Befugnisse damit, dass die Einführung von Globalhaushalten und leistungsorientierter Mittelvergabe schnellere und stringenteren Entscheidungswege erfordert; „denn mit einer weitsichtigen Struktur- und Entwicklungs-

planung, die ohne interne Umwidmungen von Ressourcen nicht zu denken und zu realisieren ist, sind die bestehenden Gremien klar überfordert“, so die Hessische Hochschulstrukturkommission (Bayer, HoPo-WWW. S. 2).

Auch die bereits angesprochene Kritik an der Funktionalität der bisherigen Entscheidungsstrukturen hat die Forderung nach einer stärkeren Exekutive beeinflusst. So bremsen nach Kieser sowie Schimank universitäre Gremien notwendige Reformprozesse durch gegenseitige Blockade der Statusgruppen oder einzelner Fachvertreter. Die „Konsequenz der Selbstblockade“ (s. Kieser 2000: 10) hat Schimank (2000) damit charakterisiert, dass die traditionelle akademische Selbstverwaltung ein „nirgends festgeschriebenes, aber von allen respektiertes Veto-Recht gegen kollektive Entscheidungen, die größere Opfer abverlangen“ impliziert. Dieser durchaus rationalen Entscheidung der „Zurückhaltung auf Gegenseitigkeit“ wird nun

- mittels Gewährung von Finanzautonomie zur Gewinnung hochschulinterner Flexibilität,
- Schaffung von Wettbewerb zur Etablierung von Anreizsystemen, um die gewonnene Flexibilität auch zur Steigerung der Leistungsfähigkeit zu nutzen sowie
- der Stärkung der Leitungsstrukturen, damit notwendige und bisweilen unliebsame Entscheidungen effizient getroffen und umgesetzt werden können,

begegnet (s. Kieser 2000: 10).

Die Gestaltung angemessener, wettbewerbsfähiger Organisationsstrukturen ist jedoch nach Kieser an zu beachtende Prinzipien (s. Kieser 2000: 10 f.) gebunden:

- Eine „umfassende Organisationsautonomie“, soll sicherstellen, dass die Universitäten selbst – unter Berücksichtigung ihrer Gegebenheiten – Lösungen erarbeiten und nur Aufgaben zentraler Instanzen wie Hochschul- und Fakultätsleitung geregelt werden.
- Die „Trennung von politischer, strategischer und operativer Verantwortung“ definiert die jeweiligen Verantwortlichkeiten, wobei die politische Führung beim Parlament und dem zuständigen Ministerium liegt. Die strategische Führung ist als Aufgabe der Universitätsleitung unter Mitwirkung eines Universitätsrats anzusehen, der insbesondere dafür Sorge trägt, dass strategische Ent-

scheidungen, u. a. auch Umverteilung von Ressourcen, nicht durch Solidaritäts- und Veto-Mechanismen ausgehebelt werden. Die operative Führung leitet das Tagesgeschäft, welches sich ebenfalls an den strategischen Zielen orientieren muss, um nicht unintendierte Konsequenzen zu produzieren.

- Eine „Trennung von Leitungs- und Aufsichtskompetenzen, Entscheidungsbefugnissen und Beratungsaufgaben sowie doppelte Legitimation“, sieht vor, dass Aufgaben der Entscheidung, Aufsicht und Beratung durch verschiedene Organe wahrzunehmen sind und Personen mit Entscheidungsbefugnissen Verantwortung direkt zugerechnet werden kann. Das Erfordernis der doppelten Legitimation, das bspw. für Mitglieder des Hochschulrates oder für Dekane besteht, gründet darin, dass Dekane nicht nur durch ihre Fakultät, sondern auch durch die Hochschulleitung legitimiert sein sollten, um nur solchen Kandidaten Einflussnahme zu ermöglichen, welche ein Mindestmaß an Übereinstimmung mit Zielen und Unterstützung durch die jeweiligen organisatorischen Einheiten aufweisen.
- Mit „Zielvereinbarungen als Führungs- und Koordinationsinstrument“ werden Freiräume für jeweils nachgeordnete Instanzen geschaffen, Strategien zu formulieren und durchzusetzen. Gleichzeitig wird jedoch – wie bereits ausgeführt – durch Kontrolle und Rechenschaftspflicht eine Überprüfung der erbrachten Leistung ermöglicht.
- Mittels Etablierung von „Abteilungsstrukturen“, bzw. der geeigneten Entwicklung neuer Organisationsformen, sollen die Hochschulen ermutigt werden, den Erfordernissen veränderter Lehr- und Forschungsanforderungen adäquat Rechnung zu tragen.

Wenn auch diese Forderungen an die interne Steuerungsstruktur von Hochschulen formal in vielen Bereichen erfüllt oder zumindest auf den Weg gebracht scheinen, lässt sich in der Praxis zur Zeit noch ein zum Teil intensiver Rollenfindungsprozess beobachten. Beispielhaft sei an dieser Stelle die Austarierung zwischen zentralen Entscheidungsgremien, wie Hochschulrat und Senat, genannt. Insgesamt zeigt sich zudem ein andauernder Konflikt zwischen unterschiedlichen Steuerungsphilosophien, die verkürzt in der Weise umschrieben werden können, dass einem vormals konsensbasierten nun ein entscheidungs- und durchsetzungsorientiertes Steuerungsparadigma entgegen gestellt wird. Hier eine Balance zu finden zwischen einer breiten Ein-

bindung in Entscheidungsprozesse, der daran anschließenden Identifikation mit dem System Hochschule und der Ausbildung bzw. dem Erhalt der für Wissenschaft unabdingbaren intrinsischen Motivation bei gleichzeitiger Einsicht in die Notwendigkeit, Hochschulen den Gedanken des Managements näher zu bringen, erscheint eine der vordringlichsten Aufgaben.

Verbunden damit, dass aufgrund der Verlagerung von Zuständigkeiten und insbesondere der Budgetverantwortung in die Hochschulen selbst die Entscheidungen durch die jeweiligen Akteure eine veränderte Tragweite haben, erweisen sich die Prozesse der Reorganisation der Leistungsstrukturen an vielen Orten als schwierig. Die mit der Stärkung der Entscheidungsbefugnisse der Präsidenten bzw. Rektoren und Dekane intendierte stringenter und zeitnahe Entscheidungsfindung ist in Anbetracht dieser Aufgaben folgerichtig und fragil zugleich, da die vormals schwerpunktmäßig auf die externe Vertretung und Interessenwahrnehmung nach außen gerichtete Aufgabe ersetzt wird durch die primäre Funktion der Innensteuerung.

Schließlich sind die veränderten Steuerungsstrukturen bislang im Sinne der zuvor beschriebenen Prinzipien nach Kieser insofern noch nicht vollständig ausgebildet, als sie unterhalb der beschriebenen Leitungspositionen bislang nicht hinreichend definiert wurden. Die partielle Delegation von Detailsteuerung sowohl auf Ebene der Hochschule insgesamt als auch auf jener einzelner Fachbereiche findet zur Zeit noch keine strukturelle Entsprechung, womit einher geht, dass die Ebene und Tiefe, auf der zentrale Akteure der Hochschule Leitungsfunktionen ausüben, hochschul- und fachbereichsvergleichend zum Teil sehr unterschiedlich sind.

#### **4. Ausblick**

Die Frage der Steuerung von Hochschulen und des zugrunde liegenden Steuerungswissens verweist auf komplexe Aspekte der Hochschulentwicklung. Gegenwärtige Problembereiche, Erfordernisse und Perspektiven lassen sich durch folgende Thesen und Prämissen zusammenfassen:

1. Die Notwendigkeit zur Regorganisation von Hochschulen und damit verbundenen zur Umgestaltung bisheriger Steuerungs-routinen ist fraglos in Anbetracht der veränderten gesellschaftlichen Anforderungen, der zunehmenden Selbstregulierung von Hoch-

schulen sowie der hohen Dynamik wissenschaftlicher Entwicklung notwendig. Wenig hilfreich ist in diesem Zusammenhang hierbei eine Defizitdiagnose, die primär an den individuellen Leistungen ansetzt, da sie die Wirkung der strukturelle Logik erkennt und zu unangemessenen Schlüssen führt.

2. Die zentrale Frage der Steuerung sowie der Angemessenheit einzelner Steuerinstrumente ist in erster Linie eine solche der hinreichenden Definition von Zielen. Diese nicht zu explizieren und in eine breite hochschulpolitische Diskussion einzubinden, birgt insofern Gefahren in sich, als Steuerungsprozesse durch tagespolitische Zieldefinitionen überlagert werden und Instrumente der Steuerung – wie bspw. Mittelverteilungsmodelle – eine hohe Eigenlogik entwickeln und letztlich ihren instrumentellen Charakter durch eine faktische, auch inhaltliche Steuerung ersetzen.
3. Die Steuerung von Organisationen und damit auch von Hochschulen ist auf ein hohes Maß an Verlässlichkeit angewiesen. Die umfangreichen Reformmaßnahmen der vergangenen Jahre haben sowohl im Hinblick auf Steuerungsstrukturen als auch bzgl. der Ressourcensicherheit sowie der breiten Palette an Instrumenten, die zudem noch mit terminologischen Variationen belegt sind, zu einer Verunsicherung und partiell zu einer eingeschränkten Bereitschaft zur Umgestaltung der Hochschulen geführt.
4. Die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher – in der Regel politisch angestoßener – Reformmaßnahmen führt zu einer Überforderung von Akteuren auf nahezu allen Ebenen der Hochschule sowie zu inkonsistenten Steuerungsprogrammen. Neben der immensen Belastung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in den Hochschulen durch Studienreform, Schwerpunktbildung, Forschungsinitiativen u.a. ist vor allem zu beobachten, dass die jeweiligen Reforminitiativen – unabhängig von ihrer jeweiligen Berechtigung – kaum aufeinander abgestimmt sind. Dies fördert immanente Widersprüche, die sich unmittelbar auf Steuerungsentscheidungen auswirken. Als ein Beispiel von vielen ist die Gleichzeitigkeit von Standardisierungsbemühungen von Studienprogrammen im Rahmen des Bolognaprozesses und die Forderung nach Profilbildung im Rahmen der bundesweiten Exzellenzinitiative zu nennen.
5. Steuerung setzt an spezifischen Einschätzungen an, die sowohl Bilder der Organisation als auch der Akteure vermitteln. Die Ü-

bertragung von Steuerungsformen aus anderen Bereichen, wie Wirtschaft und öffentliche Verwaltung, ist insofern zu begrüßen, als gewonnene Erfahrungen genutzt werden können, greift aber zu kurz, wenn nicht die besonderen Bedingungen der Organisation Hochschule Berücksichtigung finden. Dies bedeutet insbesondere, dass die Generierung neuen Wissens auf intrinsische Motivation zu forschen verweist und die Dynamik wissenschaftlicher Ausdifferenzierung anders gelagerte Anforderungen an Reorganisation und Steuerungsphilosophie stellen. In diesem Sinne ist bspw. die Ausgestaltung von Motivation über externe Anreizsysteme vor allem mit Blick auf aggregierte Effekte kritisch zu hinterfragen.

6. Die Modifikation der Hochschulsteuerung durch die stärkeren Durchgriffsmöglichkeiten zentraler Akteure und einer Schwächung der Gremien kann einerseits zu einer stringenteren und zeitnahen Gestaltung von Hochschulen führen, unterliegt aber andererseits der Gefahr, konsensuale Vorstellungen und gemeinsame Handlungsorientierungen zu verlieren. Eine Balance derart herzustellen, dass sowohl die Schwächen der Gremienstruktur bspw. im Hinblick auf die Langatmigkeit von Entscheidungen überwunden, gleichzeitig aber ihre Stärken der gegenseitigen Verwässerung, der Moderatorfunktion in die Fächer und Fachbereiche hinein sowie der Herstellung von Entscheidungstransparenz erhalten oder transformiert zu werden, erscheint eine der vorrangigen Aufgaben der Hochschulreform.
7. Zurecht wird seit Jahren angemaht, dass den Hochschulen in weiten Teilen relevante Wissensbestände fehlen, um eine rationale Steuerung der Organisation zu gewährleisten. Diese Frage auf die technische Machbarkeit und die Verwaltung von Daten zu begrenzen, führt insofern zu unausgewogenen Wissensbeständen, als vielfach nicht geklärt ist, welche Leitlinien der Wissensgenerierung zugrunde liegen, in welcher Form und mit welchem Gewicht Daten Anwendung finden und wie qualitative Daten Berücksichtigung finden.
8. Die Reorganisation von Hochschulen entbehrt – nicht nur, aber auch – im Hinblick auf Steuerungsformen und Steuerungswissen an Kenntnissen über Effekte der Reform und insbesondere über nicht intendierte Handlungsfolgen. Reformen werden aus der Perspektive möglicher Verbesserungspotentiale, selten jedoch auf Grundlage denkbarer Nebenwirkungen gedacht. Übertragen auf

die Frage der Steuerung und ihrer Modifikation in Hochschulen wären Untersuchungen und Erkenntnisse über die Folgen auf unterschiedlichen Handlungs- und Strukturebenen dringend erforderlich.

### Literaturverzeichnis

- Bayer, Michael (2001):** HoPo-WWW – Archiv für Hochschulpolitik. Stärkung der Hochschulleitungen. <http://www.hopo-www.de/90/4.5.html>, S. 1-3.
- Bayer, Michael (2001a):** HoPo-WWW – Archiv für Hochschulpolitik. Wettbewerb zur indirekten Steuerung der Hochschulen. <http://hopo-www.de/90/5.3.html>, S. 1-2.
- Berghoff, Sonja et al. (2005):** Das CHE Forschungsranking deutscher Universitäten 2005 (Arbeitspapier 70 des Centrums für Hochschulentwicklung). Gütersloh.
- Burkhardt, Anke/ Quaißer, Gunter (2005):** Zielvereinbarungen im Spiegel der Landeshochschulgesetze. HoF Wittenberg, [http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/lhg\\_kontrakt/einleitung.htm](http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/lhg_kontrakt/einleitung.htm), S. 1-5.
- Daxner, Michael (1999):** Die blockiert Universität. Warum die Wissensgesellschaft eine andere Hochschule braucht. Frankfurt, New York.
- Daxner, Michael (2002):** Hochschulreform und Politik. In: die hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung 1/2002, S. 59-68.
- Deutscher Hochschulverband (1997):** Stellung des Deutschen Hochschulverbandes zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem 4. Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (HRG). Bundestags-Drucksache 13/8796.
- Hanft, Anke (2000):** Sind Hochschulen reform(un)fähig) Eine organisationstheoretische Analyse. In: Anke Hanft (Hg.): Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien. Neuwied/Kriftel/Berlin, S. 3-24.
- Heimann, Christian (2006):** Ressourcenzuweisung von leistungs- und belastungsorientierten Parametern. In: HRK (Hg.): Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätssicherung als Prinzip der Hochschulsteuerung (Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006), Bonn, S. 293-307.
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst, Hg. (1995):** Autonomie und Verantwortung – Hochschulreform unter

schwierigen Bedingungen. Bericht der Hochschulstrukturkommission des Landes Hessen.

**Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (1997):** Empfehlungen zu „Organisations- und Leitungsstrukturen der Hochschulen“. Bonn.

**Hochschulrektorenkonferenz, HRK (1999):** Hochschulräte als moderne Steuerungsinstrumente in den Hochschulen, 2. Berliner Bildungsdialo g von HRK und Holtzbrinck-Veranstaltungsforum. Pressemitteilungen, 21. September 1999 – HRK/42/99.

**Hornbostel, Stefan (1997):** Wissenschaftsindikatoren. Bewertungen in der Wissenschaft. Opladen.

**Hornbostel, Stefan (2004):** Leistungsparameter und Ratings in der Forschung. In: HRK (Hg.): Evaluation – ein Bestandteil des Qualitätsmanagements an Hochschulen (Beiträge zur Hochschulpolitik 9/2004). Bonn, S. 173-187.

**Jaeger, Michael (2005):** Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung, Hannover.

**Kern, Horst (2005):** „organisierte Anarchie“. Über die Kunst, eine Universität zu steuern. In: Hochschulpolitik aktuell 11/2005, S. 604-607.

**Kieser, Alfred (2001):** Konstruktivistische Ansätze. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorie, 4.Aufl., Stuttgart, S. 287-315.

**Kieser, Alfred (2000):** Entscheiden und Verantworten in der Universität aus der Sicht der Organisationstheorie. Vortrag auf dem Workshop „Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen der Universitäten“. 17.-18.11.2000, Baden bei Wien, [http://www.oefg.at/oefg/text/ws\\_entscheid/kieser.html](http://www.oefg.at/oefg/text/ws_entscheid/kieser.html), S. 1-13.

**Klockner, Clemens (1999):** Qualitätssicherung durch Evaluation als Aufgabe der Hochschulen. In: HRK (Hg.): Qualität an Hochschulen (Beiträge zur Hochschulpolitik 1/1999), S. 15-24.

**König, Karsten/ Schmidt, Susanne/ Kley, Tobias (2005):** Zielvereinbarungen und Verträge zur externen Hochschulsteuerung in

- Deutschland. Hof Wittenberg, <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/uebersicht.htm>, S. 1-6.
- Krems, Burkhardt (2006):** Zielvereinbarung, Kontraktmanagement. Beitrag im Online-Verwaltungslexikon olev.de, Version 1.57, <http://www.olev.de/xyz/zielvereinb.htm>, Köln.
- Kromrey, Helmut (2000):** Qualität und Evaluation im System Hochschule. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen, S. 233-259.
- Kultusministerkonferenz, KMK (1996):** Bericht zu den Leitungsstrukturen im Hochschulbereich.
- Kultusministerkonferenz, KMK (1996):** Differenzierung der Mittelverteilung im Hochschulbereich. Beschluß der Kultusministerkonferenz.
- Leszczensky, Michael/ Orr, Dominic (2004):** Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. In: HIS Kurzinformationen, A2/2004.
- Luhmann, Niklas (1992):** Universität als Milieu. Bielefeld.
- Mayer, Karl Ulrich (2002):** Misstrauen im Reformprozeß. Ist das Vertrauen zwischen Hochschule und Gesellschaft zerrüttet? Forschung und Lehre, <http://www.forschung-und-lehre.de/archiv/06-02/mayer.html>, S. 1-4.
- Müller-Böling, Detlef (1994):** Die neue deutsche Hochschule. Herausforderung an die Universitätsadministration. Vortrag während der 37. Kanzlertagung-Karlsruhe am 29. September 1994. CHE Arbeitspapier Nr. 5, 1994, S. 1-10.
- Pellert, Ada (2000):** Expertenorganisationen reformieren. In: Anke Hanft (Hg.): Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien. Neuwied/Kriftel/Berlin, S. 39-55.
- Schimank, Uwe (2000):** Handeln und Strukturen. Weinheim und München.
- Schimank, Uwe (2006):** Contra Leistungsindikatoren. In: HRK (Hg): Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätssicherung

als Prinzip der Hochschulsteuerung (Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006), Bonn, S. 215-219.

- Remer, Andreas/ Wygoda, Stephan (2003):** Eigenverantwortung als Ziel der Organisationsgestaltung. In: Stefan Koch, Jürgen Kaschube, Rudolf Fisch (Hg.): Eigenverantwortung in Organisationen. Göttingen u.a., S. 91-105.
- Schmidt, Uwe (2005):** Evaluation und Qualitätsmanagement an innovativen Hochschulen. In: Cremer-Renz/ Donner (Hrsg.): Die innovative Hochschule. Aspekte und Standpunkte. Beiträge zu einer Vortragsreihe anlässlich der Fusion der Fachhochschulen Norstniedersachsen und Universität Lüneburg, Bielefeld, S. 141-161.
- Schmidt, Uwe (2005):** Zwischen Messen und Verstehen Anmerkungen zum Theoriedefizit in der deutschen Hochschulevaluation <http://evanet.his.de/evanet/positionen/positionen-2005.php#Schmidt>.
- Voßkuhle, Andreas (2004):** Regulierte Selbstregulierung und Organisationsentwicklung. In: HRK (Hg): Evaluation – ein Bestandteil des Qualitätsmanagements an Hochschulen (Beiträge zur Hochschulpolitik 9/2004). Bonn, S. 7-31.
- Walgenbach, Peter (2001):** Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorie, 4.Aufl., Stuttgart, S. 2319-347.
- Wissenschaftsrat (1993):** Zehn Thesen zur Hochschulpolitik. Berlin, 1993.
- Wissenschaftsrat (2006):** Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem. Berlin.
- Zepke, Georg (2005):** Reflexionsarchitekturen. Evaluierung als Beitrag zum Organisationslernen, Heidelberg.
- Ziegele, Frank (2004):** Finanzierung und Organisation von Hochschulen. Wie Veränderungsprozesse ineinander greifen. In: Die Hochschule 1/2004, S. 74-86.



