



Dagmar Lück-Schneider, Erik Kraatz (Hg.)

# Kompetenzen für ein zeitgemäßes Public Management

Herausforderungen für Forschung und Lehre  
aus interdisziplinärer Sicht

Zum 25. Jubiläum der Glienicker Gespräche



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
**Berlin School of Economics and Law**

# Kompetenzen für zeitgemäßes Public Management

Eine Veröffentlichung der  
Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin

Badensche Str. 52  
D-10825 Berlin

Herausgegeben von  
Christoph Dörrenbächer  
Marianne Egger de Campo  
Wolfgang Kühnel  
Friederike Maier  
Olaf Resch

Die Reihe HWR Berlin Forschung schließt an die Reihe fhw forschung der vormaligen Fachhochschule für Wirtschaft Berlin an, aus der die Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin 2009 hervorgegangen ist.

Dagmar Lück-Schneider  
Erik Kraatz (Hg.)

# **Kompetenzen für zeitgemäßes Public Management**

Herausforderungen für Forschung  
und Lehre aus interdisziplinärer Sicht  
Zum 25. Jubiläum der Glienicker Gespräche



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

edition  
sigma



Mehr Informationen über die Titel der Reihe »HWR Berlin Forschung« und über das sozialwissenschaftliche Gesamtprogramm des Verlags finden Sie auf

**www.edition-sigma.de**

Beachten Sie bitte auch die Reihe »Modernisierung des öffentlichen Sektors« – im Web auf:

**www.gelbereihe.de**

## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese  
Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet  
über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

**ISBN 978-3-89404-798-6      ISSN 0945-4926**

© Copyright 2014 by edition sigma, Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Druck: Rosch-Buch, Scheßlitz

Printed in Germany

# Inhalt

Vorwort	8
Grußwort des Präsidenten der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Professor <i>Dr. Bernd Reissert</i>	11
Grußwort des Dekans des Fachbereichs <i>Allgemeine Verwaltung</i> der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Professor <i>Dr. Heinrich Bücker Gärtner</i>	13
Grußwort des Staatssekretärs der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin, <i>Andreas Statzkowski</i>	16
Grußwort des Staatssekretärs der Justiz und für Europa des Freistaats Sachsen, <i>Dr. Wilfried Bernhardt</i>	18
VERWALTUNG IM WANDEL – HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE HOCHSCHULAUSBILDUNG	
<b>Welche Verwaltungswissenschaft braucht das Verwaltungsstudium?</b>	23
<i>Klaus Lenk</i>	
<b>Veränderte informationstechnologische Anforderungen im öffentlichen Sektor und daraus zu ziehende Konsequenzen für Ausbildungsinhalte</b>	41
<i>Dagmar Lück-Schneider</i>	
<b>Kompetenz für Europa: Die Bedeutung des EU-Rechts für die Ausbildung im öffentlichen Dienst</b>	55
<i>Florian T. Furtak</i>	
<b>Wozu Gender-Aspekte in Lehre und Forschung von Rechtsfächern? – Über blinde Flecken und verkannte Professionalisierungschancen</b>	69
<i>Sabine Berghahn</i>	
<b>Gleichstellungsorientierte Arbeitsroutinen für die Verwaltung am Beispiel von gleichstellungsorientierter Gesetzesfolgenabschätzung</b>	91
<i>Sandra Lewalter</i>	
<b>Verwaltung zwischen Altruismus und institutionalisiertem Dilemma</b>	109
<i>Franz Thedieck, Bernd Banke</i>	

<b>Verwaltungsethik – ein Kategoriefehler?</b>	123
<i>Hans Markus Heimann</i>	
<b>Verwaltungsethik und Gesprächskultur</b>	131
<i>Benjamin Lindner</i>	
<b>Beschaffungsmanagement – ein Studienzweig mit Potenzial?</b>	147
<i>Dieter Laux</i>	
 FORSCHUNG UND LEHRE IM WANDEL – HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE HOCHSCHULEN	
<b>Hochschulreformerische Qualitätsstandards – Eine Auswertung der Hochschulreformen seit den 90er Jahren</b>	165
<i>Peer Pasternack</i>	
<b>Auftragsforschung – Chance oder Risiko für die wissenschaftliche Reputation?</b>	183
<i>Martina Eckert</i>	
<b>Möglichkeiten einer gezielten Förderung der Zusammenarbeit von Hochschulen, Wirtschaft und Verwaltung</b>	197
Darstellung am Beispiel des Aufbaus eines Innovationslabors für Wirtschaftsförderung an der Hochschule Harz	
<i>André Göbel</i>	
<b>Die Hochschulen für öffentliche Verwaltung und der Wettbewerb um die Studierenden</b>	211
<i>Uwe Meyer</i>	
<b>Weiterbildung für den öffentlichen Dienst im Fernstudienformat</b>	219
<i>Sylvia Stamm, Mandy Wegner</i>	
<b>Das Europäische Kompetenz- und Forschungszentrum und der Masterstudiengang „Clustermanagement“ – Verknüpfung von Forschung und moderner Hochschulausbildung</b>	237
<i>Hansjörg Drewello</i>	
<b>Personalisierte Akzeptanzsicherung und benutzerorientiertes Qualitätsmanagement in elektronisch basierten Lehr- und Lernprozessen dargestellt anhand der Evaluationsaktivität TEDS*MOODLE</b>	249
<i>Margit Scholl, Andreas Wiesner-Steiner, Peter Ehrlich, Denis Edich</i>	

<b>Die Schweizerischen Fachhochschulen und deren Ausbildungsangebote und Forschungsbereiche im Bereich Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsinformatik</b>	263
<i>Konrad Walser</i>	
<b>25 JAHRE GLIENICKER GESPRÄCHE</b>	
<b>25 Glienicker Gespräche – Rück- und Vorschau</b>	285
<i>Hans Paul Prümm</i>	
<b>„Glienicke 2.0“ – Zur weiteren Entwicklung der fachwissenschaftlichen Community</b>	295
<i>Bernhard Frevel</i>	
<b>Autorinnen und Autoren</b>	303

# Vorwort

Das Jahr 2014 bietet der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin einen besonderen Anlass für das vorliegende Buch. Das Glienicker Gespräch, eine dreitägige Veranstaltung unter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Verantwortlichen auf Seiten der Hochschulen für die öffentliche Verwaltung und auf Seiten der für diese zuständigen Ministerialverwaltungen aus ganz Deutschland findet dann zum 25. Male statt. Bereits zehn- und zwanzigjähriges Jubiläum wurden besonders begangen, das nun anstehende „Vierteljahrhundertereignis“ wird darüber hinaus u.a. mit dem Ihnen hier vorliegenden Jubiläumsband besonders gewürdigt.

Die Grundstruktur der Veranstaltung hat sich über den gesamten Zeitraum gehalten. Stets wird ein für den Kreis der geladenen Gäste aktuelles und relevantes Thema in Vorträgen mit sich anschließender Diskussion sowie in Workshops aufgegriffen. Dabei werden in den Workshops die sogenannten Glienicker Thesen erarbeitet, die für die weitere Gestaltung der Lehre an den Hochschulen für den öffentlichen Dienst richtungsweisend sein sollen. Einige Aspekte, wie etwa Forderungen nach einer Internationalisierung der Ausbildung für die öffentliche Verwaltung, haben sich langfristig durchaus als wirksam erwiesen.

Die erste Veranstaltung dieser Art fand 1987 statt. Wer nachrechnet merkt, dass es drei Jahre gab, in denen das Treffen ausgesetzt wurde. Auch dies verdeutlicht, dass es keine Selbstverständlichkeit ist, eine solche Veranstaltung über einen so langen Zeitraum aufrecht zu erhalten. Die kontinuierlichen Anmeldezahlen von ca. 50 Teilnehmenden pro Jahr zeigen jedoch, dass das Interesse an dem dort möglichen Informationsaustausch und der Formulierung von Forderungen für die Arbeit an den Hochschulen für die öffentliche Verwaltung nachhaltig ist. Dabei treffen sich keineswegs immer dieselben Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Durch die stets wechselnden Themen senden die beteiligten Organisationen häufig unterschiedliche Vertreterinnen oder Vertreter zur Konferenz.

Die Vielfalt der Themen der vergangenen zweieinhalb Jahrzehnte spiegelt sich auch in den Einreichungen für den vorliegenden Jubiläumsband wider, für den gezielt im bisherigen Kreis der Teilnehmenden um Mitwirkung geworben wurde.

Im Gegensatz zur Tradition wurde für die Jubiläumsveranstaltung „lediglich“ das Motto *25 Jahre Glienicker Gespräch – Rückblick und Ausblick*, also kein spezielles Thema, in den Vordergrund gerückt. In diesem Zusammenhang war es ein besonderes Glück, zwei namhafte Modernisierer der öffentlichen Verwaltung – beide 2012 mit dem Verdienstkreuz erster Klasse für ihr beständiges Bemühen um Staat und Verwaltung ausgezeichnet – als „Keynote-Speaker“ ge-

winnen zu können. Herr Professor *Gerhard Banner* hat als langjähriger Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und durch zahlreiche Publikationen ab Beginn der 1990er Jahre maßgeblich zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells beigetragen. Auch setzte er früh auf eine stärkere Bürgerbeteiligung. Herr Professor *Dr. Klaus Lenk* wiederum hat E-Government als einen umfassenden Modernisierungsansatz aufgefasst und vorangetrieben. In diesem Zusammenhang gilt er als ein Begründer der Verwaltungsinformatik. Da der Redebeitrag von Klaus Lenk im Vorfeld eingereicht wurde, beginnt mit diesem nun nicht nur die Veranstaltung, sondern auch der Jubiläumsband.

Insgesamt besteht der Band aus zwei großen Teilen, die ergänzt werden um einen kleineren dritten, der auf den Anlass des Buches ausgerichtet ist. Hier finden sich zwei Beiträge mit Rück- und Ausblicken zu den Glienicker Gesprächen.

Im ersten Teil „Verwaltung im Wandel – Herausforderungen für die Hochschulausbildung“ sind es vornehmlich Veränderungen in Gesellschaft und Verwaltung, deren Auswirkungen auf die Lehre in insgesamt neun Beiträgen reflektiert werden. Gerade das letzte Jahrzehnt hat für die öffentliche Verwaltung in vielen Feldern Veränderungen mit sich gebracht. Vermehrt ist eine Zusammenarbeit über verschiedene Verwaltungsebenen und Disziplinen hinweg unter neuen Managementgesichtspunkten und unter Nutzung neuer Technologien gefordert. Immer häufiger sind europäische Vorgaben national umzusetzen. Gleichberechtigung spielt sowohl bei der Berücksichtigung von Gender-Aspekten wie auch bei öffentlicher Auftragsvergabe eine Rolle. Diese Entwicklungen lassen sich – wie für die öffentliche Verwaltung nicht anders zu erwarten – bis in die Gesetzgebung verfolgen. Die Änderung des Grundgesetzartikels 91c, das im letzten Jahr in Kraft getretene E-Government-Gesetz, die Europäische Dienstleistungsrichtlinie sowie das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren seien für die angeführten Felder stellvertretend genannt.

Im zweiten Teil „Forschung und Lehre im Wandel – Herausforderungen für die Hochschulen“ finden sich weitere acht Beiträge. Forschung und Lehre zur öffentlichen Verwaltung unterliegen zum einen einer eigenen Dynamik, die von Entwicklungen im Forschungs- und Bildungssegment ausgelöst wird. Zum anderen können hier im Rahmen der Forschungstätigkeiten Praxisveränderungen angestoßen oder zumindest unterstützt werden. Und schließlich greift eine zielgerichtete Lehre Veränderungen der Praxis auf. Einer der Beiträge befasst sich dabei auch mit diesem Lehrsegment in der Schweiz. In der Veranstaltung wird ein weiterer Beitrag zu Österreich vorliegen.

Wir, die Herausgeberin und der Herausgeber dieses Bandes, freuen uns in diesem Sinne Ihnen zum Jubiläumsanlass viele spannende Beiträge zu Herausforderun-

gen in Lehre, Praxis und Forschung der öffentlichen Verwaltung sowie den hierzu vorzufindenden Rahmenbedingungen und Interdependenzen präsentieren zu können.

Berlin, Mai 2014

*Dagmar Lück-Schneider  
Erik Kraatz*

# Grußwort

*Professor Dr. Bernd Reissert*

Präsident der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Zum 25. Mal ist die Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin bzw. ihre Vorläuferin, die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) Berlin, im Jahr 2014 Gastgeberin der Glienicker Gespräche. Seit einem Vierteljahrhundert bietet die Hochschule damit ein deutschlandweites Forum, in dem die Hochschulausbildung für den öffentlichen Dienst mit ihren Bezügen zur Praxis und zur Forschung intensiv reflektiert wird.

Die Gastgeberrolle ist dabei nie nur uneigennützig gewesen. Sie ist von unserer Hochschule immer auch dazu genutzt worden, eigene Erfahrungen und Reformüberlegungen zur Hochschulausbildung für den öffentlichen Sektor mit den Erfahrungen und Reformüberlegungen aus anderen Hochschulen und anderen Bundesländern (und inzwischen auch aus dem Ausland) zu konfrontieren und aus dem Vergleich und den Debatten Schlussfolgerungen für die eigene Entwicklung zu ziehen. Die Entwicklung, die unsere Hochschule bei der Gestaltung und der *Governance* des Hochschulstudiums für den öffentlichen Sektor seit den 1980er Jahren genommen hat, hat deshalb den Glienicker Gesprächen viel zu verdanken. Es ist eine Entwicklung, die im Rückblick sehr geradlinig erscheint, die aber in vielen kleinen Einzelschritten mit immer neuen Überlegungen und Kontroversen zustande gekommen ist; zu diesen immer neuen Überlegungen und Kontroversen haben die Reflexionsprozesse der Glienicker Gespräche wesentlich beigetragen.

Im Ergebnis ist die FHVR Berlin seit den 1980er Jahren konsequent den Weg von einer internen Ausbildungseinrichtung der Berliner Verwaltung zu einer allgemeinen Hochschule mit üblichen akademischen Standards und institutionellen Regelungen gegangen, ohne den gebotenen Praxisbezug zu verlieren. Stationen dieser Entwicklung waren die Einbeziehung in den Geltungsbereich des Berliner Hochschulgesetzes, die Anerkennung als rechtsfähige Körperschaft mit Kuratorialverfassung, das zunehmende Angebot externer Studiengänge, die Aufnahme in die Hochschulrektorenkonferenz, die Überführung in den Zuständigkeitsbereich der staatlichen Wissenschaftsverwaltung, die Erlangung der Dienstherreneigenschaft und die Umsetzung des Bologna-Prozesses mit (zum Teil neuen) Bachelorstudiengängen sowie konsekutiven und weiterbildenden Masterangeboten. Die 2009 vollzogene Fusion mit der damaligen Fachhochschule für Wirtschaft (FHW) Berlin zur neuen HWR Berlin als einer Hochschule zur Ma-

nagementqualifizierung sowohl für den privaten als auch für den öffentlichen und gemeinnützigen Sektor war dann nur noch ein letzter Schritt auf dem Weg – einem Weg, der mir nicht zuletzt deshalb richtig erscheint, weil er der Hochschulausbildung für den öffentlichen Sektor die Breite und Attraktivität verschafft, die angesichts der demografischen Entwicklung notwendig ist.

Mein großer Dank gilt allen, deren Beiträge zu den Glienicker Gesprächen es unserer Hochschule ermöglicht haben, ihren Entwicklungsweg ständig zu reflektieren. Ich bin mir sicher, dass auch andere Hochschulen auf ähnliche Weise von den Reflexionsprozessen der Glienicker Gespräche profitiert haben. Im Interesse der Weiterentwicklung von Hochschulausbildung für den öffentlichen Sektor ist die HWR deshalb sehr gern bereit, ihre Gastgeberrolle auch in Zukunft weiterzuführen.

*Bernd Reissert*

# Grußwort

*Professor Dr. Heinrich Bücker-Gärtner*

Dekan des Fachbereichs *Allgemeine Verwaltung* der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Der Fachbereich ‚Allgemeine Verwaltung‘ der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR) setzt sich seit 1973, als die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin (eine der Vorgängerinstitutionen, die 2009 die jetzige HWR bildeten) gegründet wurde, dafür ein, dass die Ausbildung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst durch einen geplanten Austausch mit der „Umwelt“ beeinflusst wird. Dem liegt die Überzeugung zu Grunde, dass insbesondere dieser Austausch einen wesentlichen Beitrag für die Sicherstellung einer hohen Qualität der Ausbildung liefert. Ein erster wichtiger Schritt dazu war die politische Entscheidung des Berliner Senats, für das hauptberufliche Lehrpersonal des Fachbereichs überwiegend Professorinnen und Professoren einzustellen, die durch Promotion und Publikationen in ihren akademischen Fachdisziplinen verankert sind.

Die Glienicker Gespräche sind ein weiteres markantes Beispiel für den geplanten Austausch. Diese inzwischen fünfundzwanzigmal durchgeführte Fachtagung verfolgt das Ziel, ein Forum zu organisieren, in dem Lehrende der Hochschulen für den öffentlichen Dienst in Deutschland mit anderen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie mit Fachleuten aus der Verwaltungspraxis Fragen der Entwicklung der Ausbildung für den gehobenen Dienst diskutieren. Dieser Gedankenaustausch wurde fast immer mit Handlungsempfehlungen („Glienicker Thesen“) abgeschlossen.

Der Fachbereich ‚Allgemeine Verwaltung‘ hat auf vielfältige Weise von den Glienicker Gesprächen profitiert. Dies ist bis heute ein wichtiger Impuls, die Fachtagung regelmäßig zu organisieren. Dabei motiviert die Resonanz der angesprochenen Zielgruppen in besonderer Weise und trägt entscheidend dazu bei, dass sich immer wieder engagierte Mitglieder des Lehrkörpers der HWR finden, welche die Verantwortung für die Organisation übernehmen, wenn andere die Hochschule verlassen.

Sicherlich waren die Organisatoren Impulsgeber für manche Aspekte der in den letzten drei Jahrzehnten realisierten Reformen bei der Ausbildung für den gehobenen Dienst. Externalisierung ist ein Leitmotiv der Reformen am Fachbereich ‚Allgemeine Verwaltung‘ der HWR Berlin gewesen. Ob angesichts des unübersehbaren demografischen Wandels der Erwerb einer Laufbahnbefähigung

durch ein Studium ohne Anwärterstatus ein zukunftsähiges Modell sein wird, erscheint zweifelhaft. Die zunehmende Verbreitung von dualen Studienangeboten zeigt, dass dieses Modell für Unternehmen und junge Menschen mit Studienwunsch sehr attraktiv ist.

Zur HWR Berlin gehört der Fachbereich „Duales Studium: Wirtschaft – Technik“, der aus einer ehemaligen Berufsakademie hervorgegangen ist. Viele Unternehmen, die den als besonders förderungswürdig eingestuften Teil ihrer Auszubildenden zum Studium an diesen Fachbereich schicken, betrachten dies als wichtigen Vorteil bei der Gewinnung von Nachwuchskräften auf einem deutlich enger werdenden Markt. Für Behörden in Regionen, die von starker Abwanderung betroffen sind, wird sich das Problem der Nachwuchsgewinnung wahrscheinlich noch größer erweisen. Anwärterbezüge, Ausbildungsvergütungen oder Stipendienverträge für ein duales Studium werden insbesondere unter diesen Bedingungen schon jetzt als Lösungsmodelle diskutiert. Dazu sucht der Fachbereich ‚Allgemeine Verwaltung‘ das Gespräch mit Ministerien insbesondere der Länder, die aktuell keine Anwärterbezüge während des Studiums zum Erwerb der Laufbahnbefähigung für den gehobenen nichttechnischen Dienst anbieten.

Die aufmerksame Wahrnehmung der Entwicklungen in der relevanten Umwelt ist für fast jede Organisation überlebenswichtig; dies ist umso mehr der Fall, wenn sich die Organisation in einem Wettbewerb befindet. Dies trifft auch auf alle Fachbereiche der HWR zu, die sich bemühen mit attraktiven Studienangeboten und guter Lehrqualität, die einen zügigen erfolgreichen Studienabschluss und den Einstieg in eine angemessene berufliche Tätigkeit sicherstellen, viele junge Menschen zur Immatrikulation an der HWR zu gewinnen. Dabei werden auch für die politisch gewünschte Durchlässigkeit vom Beruf in ein Studium Modelle entwickelt. Berufsbegleitende Masterstudiengänge für die Anforderungen des öffentlichen Dienstes werden seit zehn Jahren angeboten. Relativ neu ist ein berufsbegleitendes Bachelorstudium, das auch die Laufbahnbefähigung für den gehobenen nichttechnischen Dienst vermitteln soll.

Für dieses berufsbegleitende Bachelorstudium ist bislang noch kein langfristig tragfähiges Konzept gefunden worden. Klärungsbedürftig sind insbesondere die Fragen: Soll es als duales Studium realisiert werden? Welche besondere Unterstützung benötigen Studierende ohne Abitur unter den Bedingungen der Fernlehre? Wie werden die Standards der Innenministerkonferenz für Praktika sichergestellt? Vielleicht ergeben sich dafür wie bei anderen Fragen in der Vergangenheit Antworten im Rahmen der nächsten Glienicker Gespräche. Der Fachbereich ‚Allgemeine Verwaltung‘ der HWR schaut mit Dankbarkeit und Freude auf die Tradition von 25 Glienicker Gesprächen zurück und erhofft sich für die Zukunft viele Anregungen von diesen Fachtagungen, die weiterhin zu organisieren hiermit versprochen wird.

Der Name Glienicker Gespräche hat seinen Ursprung in dem Veranstaltungsort der ersten Tagungen, die im Jagdschloss Glienicke durchgeführt wurden. Dieses ließ der „Große Kurfürst“ Friedrich Wilhelm von Brandenburg in den Jahren 1682 bis 1693 errichten. Es befindet sich im Südwesten Berlins unmittelbar an der Stadtgrenze zu Potsdam und an der im „Kalten Krieg“ berühmt gewordenen Glienicker Brücke. Nach der deutschen Wiedervereinigung konnten die Glienicker Gespräche in diesem Gebäude nicht mehr stattfinden; u.a. weil die dafür zu zahlende Miete nicht mehr finanziert werden konnte. Deshalb findet die Fachtagung nunmehr in der HWR statt. Eine Hochschule ist gewiss kein ungeeigneter Ort für den Austausch zwischen Lehre, Wissenschaft und Praxis.

*Heinrich Bücker-Gärtner*

# Grußwort

*Andreas Statzkowski*

Staatssekretär der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin

„Berlin muss über eine leistungsfähige und den zu bewältigenden Aufgaben gewachsene Verwaltung verfügen. Die Erhaltung der angemessenen Arbeitsfähigkeit der Berliner Verwaltung setzt sowohl entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz und zur Personalentwicklung als auch – angesichts des demografischen Wandels – die Einstellung zahlreicher Nachwuchskräfte voraus. Ebenso ist eine systematische landesweite Führungskräfte- und Führungskräftenachwuchsentwicklung erforderlich.“

(Aus den Richtlinien der Regierungspolitik des Berliner Senats für die 16. Legislaturperiode, Januar 2012, Abschnitt XIII.10)

## **Dem Abbau von Personal in der Berliner Verwaltung mit dem qualitativen Aufbau begegnen**

Der viel erwähnte und immer wieder diskutierte demografische Wandel stellt auch die Berliner Verwaltung in den nächsten Jahren vor große Herausforderungen. Bis zum Jahr 2020 werden in der unmittelbaren Berliner Verwaltung über 25% der Beschäftigten, also damit rund 28.000 Mitarbeiter/innen, altersbedingt ausscheiden. Diese demografische Entwicklung führt zu einem dramatischen Personal- und vor allem Wissensverlust. Gleichzeitig ist der Kreis potenzieller junger Nachwuchskräfte, aufgrund niedriger Geburtenraten in den letzten 20 Jahren, zunehmend kleiner geworden. Der gesamte öffentliche Dienst (ÖD), das heißt der Bund, die Länder sowie die Kommunen, werden in den nächsten Jahren, um die Funktionsfähigkeit ihrer Verwaltungen sicherzustellen, Hunderttausende von Nachwuchskräften einstellen müssen. Vermutlich werden mehr freie Stellen vorhanden sein als junge Bewerber/innen.

Die Berliner Verwaltung hat – aufgrund der schwierigen Haushaltslage des Landes – in den letzten Jahren einen erheblichen Stellenabbau vollzogen und Aufgaben und Arbeitsabläufe verdichtet. In den letzten Jahren wurden, außer im Bereich der Feuerwehr, der Justiz, der Polizei sowie der Lehrerinnen und Lehrer, kaum noch neue Beschäftigte eingestellt. Seit der Wiedervereinigung im Jahre 1990 wurden Zehntausende von Stellen abgebaut und es wurde nur im geringen Umfang für den allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst ausgebildet. Erst in den

letzten Jahren wurden wieder vermehrt Regierungsrät/inn/e/n (Höherer Dienst) und Regierungsinspektor/inn/en (Gehobener Dienst), aber auch Verwaltungsfachangestellte zur Ausbildung eingestellt. So beträgt das derzeitige Durchschnittsalter der Beschäftigten 50,1 Jahre und daher wird auch gerne von der „Vergreisung“ der Verwaltung gesprochen. Durch das signifikante Fehlen des Nachwuchses wird die Innovationsfähigkeit der Verwaltung zunehmend eingeschränkt.

Das Ziel muss es zukünftig sein, zu altersgemischten Arbeitsteams zu gelangen, in denen die Erfahrungen von älteren Beschäftigten und das neue Wissen – über Arbeitstechnik und -methodik – von jungen Beschäftigten, auch mit Migrationshintergrund, verknüpft und genutzt werden kann.

Wir werden also in den nächsten Jahren um die „besten Köpfe“ für den Verwaltungsdienst kämpfen und den jungen Menschen den öffentlichen Dienst „schmackhaft“ machen müssen. Das heißt auch, dass der öffentliche Dienst für junge Menschen deutlich attraktiver gestaltet und in den Schulen um junge Menschen intensiver als bisher geworben werden muss.

Ein Anreiz, in den öffentlichen Dienst zu wechseln, ist die Sicherheit des Arbeitsplatzes. Das reicht jedoch allein nicht aus, damit sich junge Menschen im ausbildungsfähigen Alter für einen „Job“ in der Verwaltung interessieren und sich dann auch für diesen entscheiden. Wir wissen, dass zur Attraktivität eines Arbeitsplatzes gute Rahmenbedingungen, wie Kollegialität und damit gute Arbeitsteams, ebenso zählen wie eine gute Ausstattung des Arbeitsplatzes und gezielte Qualifizierungen, aber auch familienfreundliche Arbeitsbedingungen. Das bedeutet flexiblere und familienfreundlichere Arbeitszeiten, Ausweitung der Telearbeit, eine klare Karriereentwicklung und damit eine gute Arbeitgebermarke.

Im Laufbahnrecht hat das Land Berlin die systematische Personalentwicklung festgeschrieben. Nun wollen wir diese Regelung im Rahmen einer Dienstvereinbarung Personalmanagement auf die Tarifbeschäftigte übertragen.

Aber auch die Modernisierungsvorhaben wie die Einführung der E-Akte sowie die Ausweitung von Shared Service-Angeboten im Rahmen der Personalverwaltung, müssen vorangetrieben werden. Das heißt im Klartext, der öffentliche Dienst in Berlin braucht einheitliche und positive Rahmenbedingungen, um seine Attraktivität deutlich zu erhöhen.

Der Senat hat deshalb – nach Jahren erheblicher Einsparungen im Personalbereich – wieder die Gewinnung neuer Beschäftigter, die Bindung und auch die Förderung bereits beschäftigter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Mittelpunkt seines politischen Handelns gestellt. Mit der im Sommer 2013 vom Senat über die Legislaturperiode bis zum Jahr 2018 abgestimmten Personalbedarfsplanung kann der sich vollziehende demografische Wandel nun aktiv gestaltet werden – es gibt also noch viel zu tun und es gilt, viele dicke Bretter zu bohren.

*Andreas Statzkowski*

# Grußwort

*Dr. Wilfried Bernhardt*

Staatssekretär der Justiz und für Europa des Freistaats Sachsen

25 Jahre Glienicker Gespräche stehen für eine beachtliche Vielfalt an jeweils aktuell diskutierten Fragen an der Schnittstelle von Verwaltungspraxis und -wissenschaft. 25 Jahre Glienicker Gespräche stehen auch für stetige Impulse für die Ausbildung für den öffentlichen Dienst. Den Mitwirkenden gilt mein Glückwunsch für ein Vierteljahrhundert gewachsener Vernetzung, die ihresgleichen sucht.

Vernetzung ist auch ein Topos, der beim Einsatz der IT in der Verwaltung, also beim E-Government, eine wesentliche Rolle spielt. Die Potenziale der IT wirken vor allem dann, wenn tradierte Grenzen in der Verwaltung, etwa aufgrund von Fachbereichsegoismen, Ressortprinzip oder Föderalismus, überschritten werden. Erst ein übergreifender Datenaustausch ermöglicht, die mitunter komplexen und häufig auf Zuständigkeiten nicht Rücksicht nehmenden Anliegen von Bürgern und Unternehmen wieder in den Mittelpunkt zu rücken. Die Vision des One-Stop-Governments scheint hier durch. Doch mit einer solchen Vernetzung wachsen auch die Herausforderungen für die Gewährleistung der Informationssicherheit und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Soll aus einer möglichen Vernetzung ein tatsächlicher Effizienz- und Vertrauensverbund entstehen, ist allerorten ein Mindestmaß an IT-Qualifikation notwendig.

Grundverständnis für die Möglichkeiten der IT, Sensibilität für die Informationssicherheit und den Datenschutz, und die Fähigkeit, die neuen Arbeitsinstrumente zielgerichtet einzusetzen – diese Schlagworte umreißen den Anspruch an jeden Mitarbeiter der Verwaltung. Auch den Führungskräften muss bewusst sein, dass der Einsatz der IT Teil ihrer Aufgabe ist, geeignete Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Mitarbeiter zu schaffen. Alle Aus- und Weiterbildungsangebote für Fach- und Führungskräfte in der Verwaltung müssen dies berücksichtigen.

Neben einer breiten IT-Qualifikation *in* der Verwaltung werden IT-Fachkräfte *für* die Verwaltung benötigt. Sie gestalten den Rahmen des Einsatzes der IT und sie verantworten entsprechende Modernisierungsprojekte oder steuern den Betrieb der IT-Infrastruktur. In diesen Bereichen wird besonders zu spüren sein, wenn die Altersabgänge aus der Verwaltung auf den Fachkräftemangel am Arbeitsmarkt stoßen. Es gilt, die Attraktivität der Verwaltung für IT-Fachkräfte durch hochwertige Qualifikationsangebote und ein vielfältiges sowie familienfreundliches Arbeitsumfeld zu stärken.

All dies werden die Einrichtungen, die für den öffentlichen Dienst aus- und weiterbilden, nicht alleine bewerkstelligen können. Auch hier kann und wird Vernetzung helfen. Gegenseitige Lerneffekte, aufeinander abgestimmte Aktivitäten oder gar gemeinsame Angebote sollten in allernächster Zeit forciert werden. Mit dem Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e.V. (NEGZ) ist dafür ein Anfang gemacht. Das NEGZ will für einen kontinuierlichen Brückenschlag zwischen Interessen der Forschung und Bedarfen der Praxis sorgen. Es arbeitet interdisziplinär, ebenen- und fachbereichsübergreifend mit dem Ziel, alle Beteiligten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung enger zusammen zu bringen, um Forschung und Bildungsangebote zum E-Government in Deutschland zu stärken.

*Wilfried Bernhardt*



# **Verwaltung im Wandel – Heraus- forderungen für die Hochschulausbildung**



# Welche Verwaltungswissenschaft braucht das Verwaltungsstudium?

*Klaus Lenk*

## 1 Einführung: Warum die Verwaltungswissenschaft heutigen Zuschnitts nur von begrenztem Wert für die Ausbildung ist

Dass die deutschsprachige Verwaltungswissenschaft – anders als die US-amerikanische und anders auch als die niederländische – es nicht geschafft hat, zur Ausbildungswissenschaft für angehende Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zu werden, ist ein Gemeinplatz. Dies einem angeblich übertriebenen Legalismus der deutschen Verwaltung und dem fortbestehenden Juristenprivileg im höheren Dienst zuzuschreiben, führt jedoch auf die falsche Fährte. Die deutsche Verwaltungswissenschaft heutigen Zuschnitts ist nur für einen Teil der Aus- und Weiterbildung von Nutzen. Was fehlt, ist eine nicht nur juristische, sondern genuin verwaltungswissenschaftliche Entscheidungslehre, die das operative Verwaltungshandeln in den Blick nimmt, sowie eine die Informationstechnik einbeziehende Gestaltungslehre, die ich als Verwaltungs-Engineering bezeichne. Zu beidem gibt es Ansätze, die jedoch teils nicht weiterverfolgt wurden, teils – wie die Verwaltungsinformatik – nur ein geduldetes Schattendasein fristen.

Wie konnte es dazu kommen? Eine der Ursachen liegt in einer sehr eng verstandenen Ausrichtung der Verwaltungswissenschaft, so wie sie heute von den meisten ihrer deutschsprachigen Vertreter betrieben wird. Diese Enge ist ganz unabhängig davon, ob man von einer einheitlichen Wissenschaft oder von einer Mehrzahl von Verwaltungswissenschaften oder – beides kombinierend – von einer *science carrefour* spricht. Im letztgenannten Bild laufen in der Erkenntnis eines Objektes „Verwaltung“ die Wege einiger Disziplinen zusammen, wobei unterstellt wird, dass sich daraus eine neue, eigene Disziplin bilden kann.

Aber hier liegt der Fehlschluss. Die Verwaltungswissenschaft ist nicht *Objektwissenschaft*. Darüber haben uns immer neue bemühte und vergebliche Anläufe ihrer juristischen Vertreter zu einer Definition von „Verwaltung“ belehrt. Sie ist *Projektwissenschaft*, die auf Probleme reagierte, die sich stellten – in der Regel für die Verwaltungsführung, für die Verwaltungspolitik, leider kaum auf solche, die die verwalteten Menschen betreffen. Es geht um Probleme und Problematiken, die auf die politische Agenda gelangen und deren Lösung versprochen wird: Innovationen in der Gesellschaft, Umbau von Institutionen, die Tragfähigkeit der Erde angesichts wachsender wirtschaftlicher Aktivität.

Das Projekt, das für die deutschsprachige Verwaltungswissenschaft im Vordergrund stand, war der sozialdemokratische Aufbruch 1968 bis 1975 hin zu politischer Planung und einer hierfür befähigten Verwaltung. Die Aufbruchsstimmung der Jahre 1965 bis 1975 lässt sich anhand des 1977 erschienenen Abschlussberichts der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel gut nachvollziehen (vgl. Gutachten 1977). Als die Planungsbemühungen sich festfuhren und deutlich wurde, dass sich Gesellschaften nicht wie Maschinen „steuern“ lassen, tauchte Implementation, die Umsetzung des Geplanten, als Gegenstand der wissenschaftlichen Bemühungen auf. Dazu kam dann Evaluation, die Bewertung des Geplanten ex ante oder begleitend oder ex post. Der demokratische Rechts- und Interventionsstaat, als Träger eines augenscheinlich unbeschränkt auszubauenden Wohlfahrtsstaats, bekam Gegenwind von zwei Seiten. Zum einen franste er aus, was sein wissenschaftliches Echo in den Themen „Governance“ und „Gewährleistungsstaat“ fand. Zum anderen tauchte ein neues Projekt daneben auf mit der Einsicht, dass es ökonomische Grenzen auch beim Ausbau des öffentlichen Sektors gibt. Hier führte die in Deutschland schon gut entwickelte Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Unternehmen zu originellen Arbeiten. Interessante und auch für Ausbildungszwecke wichtige Ansätze ergaben sich dabei aus der spezifisch deutschen, die ideologischen Obertöne meidendenden Rezeption des New Public Management. Diese Ansätze traten bei aller Kritik im Detail (vgl. Lenk 2000) auch in meinen eigenen Lehrveranstaltungen immer mehr in den Vordergrund. Vor allem in Speyer und in Potsdam befruchteten sie auch die eher politikwissenschaftlich ausgerichtete Verwaltungsforschung. Allerdings muss sich das nach wie vor wichtige, aber politik- und produktionsblinde Public Management weiterentwickeln, worauf noch einzugehen ist.

Die enge Ausrichtung der deutschen Verwaltungswissenschaft soll jedoch nicht das Thema der folgenden Ausführungen sein. Meine Stelle in Oldenburg verdankte ich dem Glauben an den Nutzen der Verwaltungswissenschaft. Einkassiert wurde sie dann nach meiner Emeritierung in der Privatisierungswelle des letzten Jahrzehnts, und bezeichnenderweise trat für die dem Zeitgeist huldigenden Kolleginnen und Kollegen eine im modischen Kauderwelsch als „Entrepreneurship“ bezeichnete Professur an die Stelle.

Um die Bedeutung der Verwaltungswissenschaft für das Verwaltungsstudium einzuschätzen, müssen wir jedoch grundsätzlicher ansetzen. Was ist der Status von Wissenschaften, die sich nicht wie Physik, Biologie oder auch Soziologie von ihren Objekten her bestimmen lassen, sondern handelnde und gestaltende Menschen anleiten wollen? Bahnbrechende und im deutschen Sprachraum kaum rezipierte Vorschläge finden sich dazu bei dem österreichischen Astrophysiker und Planungstheoretiker Erich Jantsch in seinem 1972 veröffentlichten Werk „Technological Planning and Social Futures“ (Jantsch 1972, S. 216ff.)

sowie bei dem Nobelpreisträger Herbert A. Simon. Sowohl nach Jantsch als auch nach Simon haben die *Sciences of the artificial* (vgl. Simon [1969] 1994) einen anderen Status als Wissenschaften wie die Biologie oder die Psychologie, die ihre Gegenstände empirisch erforschen. Sie brauchen auch nicht als angewandte Wissenschaften mit minderem wissenschaftlichen Wert gesehen zu werden, sondern sie sind Wissenschaften sui generis. Sie sind handlungs- und gestaltungsorientiert, wenn auch die auf Empirie und Methoden pochende Forschungspraxis ihrer Vertreter/innen uns das oftmals vergessen lässt. Das rückt Rechtswissenschaft, Medizin und auch Verwaltungswissenschaft in die Nähe von Informatik und (sonstigen) Ingenieurwissenschaften, worauf Simon frühzeitig hinwies. Leider wurden diese Hinweise in Deutschland kaum beachtet, weil man den insofern sehr spät ins Deutsche übersetzten Simon zu Unrecht ins Lager der sogenannten Künstlichen Intelligenz verwies, anstatt seine Leistungen zur Überwindung der Kluft zwischen Natur- und Sozialwissenschaften bzw. den Handlungswissenschaften auf deren jeweiliger Grundlage zu würdigen (anders die Rezeption in den westlichen Nachbarländern, dazu Le Moigne 1995, S. 94ff.).

Diese Überlegungen müssen ergänzt werden durch eine Kritik der disziplinären Organisation von Wissenschaft, die dazu führt, dass einzelne Wissenschaftler immer mehr über immer engere Zusammenhänge erforschen und wissen. Diese Organisationsform ist auf empirische Forschung ausgerichtet und schon von daher für Handlungs- und Gestaltungswissenschaften weniger günstig. Probleme halten sich nicht an Disziplingrenzen. Entsprechend oft will man dort andere Disziplinen einbeziehen, gern aus einer Überlegenheitspose heraus, die diese zu Hilfswissenschaften machen will. Jantsch, auf den auch der Ausdruck „Transdisziplinarität“ zurückgeht, bezeichnete dieses Vorgehen nicht als interdisziplinär, sondern als „cross-disciplinary“. Die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ bietet dafür Anschauungsmaterial. Immerhin ist das den Scheuklappen vorzuziehen, die weite Teile der sogenannten Schulmedizin als einer anderen Handlungswissenschaft kennzeichnen.

Auch für die Didaktik der Handlungs- und Gestaltungswissenschaften ist die disziplinäre Organisation der Wissenschaften ein Hindernis, solange die Vertreter der Disziplinen fraglos annehmen, dass man ihre Forschungen nachvollziehen muss, um ein reflektierter Praktiker zu werden. Das soll weiter unten nochmals aufgegriffen werden. Aber einleitend ist schon darauf hinzuweisen, dass das Verhältnis von Forschung und Lehre gerade in Bezug auf die öffentliche Verwaltung noch völlig ungeklärt ist. Die vornehmlich beschreibend und erklärend arbeitende Verwaltungswissenschaft als ein – in Deutschland und Österreich nie so richtig anerkannter und daher hier besonders auf methodische Strenge pochender – Zweig der Sozialwissenschaften ergeht sich in Selbstbewegungen. Dies geschieht, wie Hans Peter Bull (vgl. Bull 2012, S. 9f.) herausgearbeitet hat, im Wege einer Ableitung von Aussagen aus Oberbegriffen, die ur-

sprünglich einmal aus Beobachtungen der Realität entstanden. Verbunden ist damit oft die Hinnahme von Sichtweisen und Werten, an denen sich die Ableitungen ausrichten (ebd., S. 10), also eine unterschwellige Hinnahme von Ideologie. Das entfernt sie immer weiter von der Verwaltungsrealität, aber es hindert ihre Vertreter keineswegs daran, Vorschläge für die künftige institutionelle Gestaltung im öffentlichen Sektor zu machen; man fährt nach vorn mit Blick in den Rückspiegel.

Diese Selbstbewegungen der Wissenschaft immunisieren sich gegen die Kritik aus der Lehrpraxis, indem sie den Blick auf den nationalen oder auch europäischen Rahmen als provinziell erscheinen lassen. Was den Wissenschaftlern als erforschenswert nahegelegt wird, geben herkömmlich einige Leuchttürme im jeweiligen Sektor vor. Zunehmend ist dies eine kleine Gruppe von international agierenden Wissenschaftlern, die immer hochwertigere Forschungs-„Papers“ zu immer engeren Themen schreibt, wobei sie sich an den Kriterien der sogenannten A-Journals (das Wort „Zeitschriften“ zu gebrauchen, gilt hier als unfein) ausrichtet. Das ist ein allgemeines Phänomen, über das Konrad Paul Liessmann in seiner lesenswerten „Theorie der Unbildung“ schreibt:

„Die Internationalisierung der Wissenschaften ist ein weltweiter sozialer Segregationsprozeß, in dem sich eine schmale Sicht herauskristallisiert, deren Mitglieder in der Regel nur mehr mit ihresgleichen kommunizieren, sich von ihresgleichen bewerten lassen und mit ihresgleichen durch Rituale, Verbindungen und wechselseitige Hilfestellungen bei aller Konkurrenz eine verschworene Gemeinschaft bilden.“ (Liessmann 2008, S. 131)

Auf der Suche nach Lehrinhalten des Verwaltungsstudiums muss weiterhin bedacht werden, dass die Agenda neben einer abhebenden Klasse von Wissenschaftlern auch von weltweit tätigen Beratungsunternehmen diktiert wird, denen es nicht um das Wohlergehen der politischen Organisation der Gesellschaften geht, sondern um das Verkaufen und um Werte ihrer sonstigen Auftraggeber, die sich zu einem Mythos der globalen Konvergenz der Verwaltungssysteme zusammenballen (vgl. Argyriades 2006). Werte wie *Effectiveness*, *Efficiency*, *Economy*, die bekannten drei E's, dominieren dann zu Lasten anderer Werte wie Gerechtigkeit, Robustheit oder Nachhaltigkeit, worauf Kritiker bereits frühzeitig hinwiesen (vgl. Hood 1991; Mintzberg 1996).

## **2 Auf der Suche nach aus- und weiterbildungstauglichen Wissenschaften**

Kann angesichts dieser wissenschaftsimmanenten Entwicklungen die vorfindliche Verwaltungswissenschaft die Bedarfe einer zukunftsfähigen Verwaltungsaus- und

-weiterbildung abdecken? Im Teilbereich eines mid-career („executive“) Master of Public Administration stellte ich mir diese Frage, als ich ab 2006 zusammen mit einer Beratungsgesellschaft an der Donau-Universität Krems, einer reinen Weiterbildungseinrichtung, dafür ein Curriculum entwarf. In einem allgemeinen Klima des Überangebots an Weiterbildung für den öffentlichen Sektor in Österreich (vgl. Reichard/Röber 2009, S. 121) gelangen uns immerhin zwei Durchgänge, bevor der Studiengang wieder eingestellt wurde. Die Vertiefungen eines typischen Executive Master bezeichnen gewiss nur ein Teilbereich, und ich möchte in die folgenden Überlegungen grundständige Bachelorstudiengänge und konsekutive Masterstudiengänge einbeziehen, sowohl an Universitäten als auch an Fachhochschulen. Dabei beschränke ich mich allerdings auf den Bereich, den wir als allgemeine Verwaltung umschreiben und dessen Abstraktionen heute zur Auflösung streben.

Die curricularen Anforderungen der Aus- und Weiterbildung für den öffentlichen Sektor müssen immer wieder neu bestimmt werden. Wie soll eine zukunftsfähige Ausbildung aussehen angesichts einer ungewissen Zukunft, angesichts eines Überflusses an Informationen, die von Menschen zu Wissen verdichtet werden müssen, damit sie nützlich sind, angesichts des institutionellen Wandels im demokratischen Rechts- und Interventionsstaat? Curriculumentwicklung enthält immer ein starkes prognostisches und auch normatives Element. Wahrscheinliche wie auch wünschenswerte Entwicklungen müssen antizipiert werden. Wir versuchten, so unterschiedliche Dinge im Curriculum unterzubringen wie

- ein nicht mit Scheuklappen gegenüber der Politik versehenes Public Management,
- eine Sicht auf die Geschäftprozesse des arbeitenden Staats,
- Grundzüge der Dienstleistungsökonomie, die leider immer noch nicht in der Lehre des Public Management angekommen ist,
- Methoden der Zukunftsforschung,
- E-Government im breit verstandenen Sinn der Verwaltungsinformatik, als Lehre vom technikgestützten Handeln in der *machinery of government*,
- die europäische Dimension,
- traditionelle Inhalte wie Personalwirtschaft, Organisation, Haushalt in ihrer gegenwärtigen Weiterentwicklung.

Nicht immer gelang es, dafür die geeigneten Lehrenden zu finden.

Ich möchte im Folgenden aber eine stärker systematisierende Sicht einnehmen, von der aus sich Lücken im Angebot der vorfindlichen Wissenschaften bestimmen lassen. Das grundsätzliche Ziel ist nach wie vor, einen juristisch kompetenten Verwaltungsgeneralisten zu „produzieren“, der in der Lage ist, in ganz unterschiedlichen Aufgabenbereichen zu arbeiten und dessen Entscheidungen

rechtsstaatlich ausgerichtet sind (vgl. Reichard/Röber 2011, S. 307). Auffächern kann man dieses Ziel nach Wissensarten (die Aspekte von Werten, Einstellungen und Skills werden hier nicht weiter verfolgt):

- Allgemeinbildung,
- Orientierungswissen (Durchblick bezüglich der eigenen Rollen und Weltwissen),
- Handlungswissen,
- Gestaltungswissen.

Allgemeinbildung darf dabei nicht im Sinne eines festen Bildungskanons verstanden werden. Sie stellt eher ein allen gemeinsames Baugerüst dar, in das individuell eine Vielzahl von Aspekten eingefügt werden kann (hierzu und zum Folgenden Ropohl 2009). Dabei umfasst sie vor allem zwei Schlüsselqualifikationen, nämlich Sozialkompetenzen und eine Erschließungskompetenz für Wissen. Letzteres bezeichnet die Befähigung, bedeutsame Wissenselemente auszuwählen und mit Beobachtungen, Mitteilungen und dem eigenen Wissen sinnvoll zu verknüpfen, so dass sich Weltwissen und Selbstverständnis zu einem Ganzen zusammenfügen. Baugerüst wie Schlüsselqualifikationen lassen sich nicht ohne Bezug auf Inhalte erwerben, und daher sind die in Aus- und Weiterbildung herangezogenen Wissenschaften auch unter dem Gesichtspunkt zu bewerten, was sie hierzu beitragen. Vorschnellen Rückstufungen oder gar Verabschiedungen wie der des Lateinunterrichts im Gymnasium oder der Rechtswissenschaft im Verwaltungsstudium ist daher mit Vorsicht zu begegnen.

Den Bereich des Weltwissens behandle ich hier nicht näher. Dass angehende Verwaltungsleute umfangreiches Weltwissen haben sollten wie letztlich alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, versteht sich von selbst. Aber daneben brauchen sie spezifisches Handlungswissen und Durchblick durch die eigene Arbeit.

Im Folgenden geht es mithin um Handlungswissen und um Gestaltungswissen. Es bedarf einiger Grundkenntnisse über Aufgaben, Aufbau und Arbeitsweise der Verwaltung als dem zentralen Akteursgeflecht im „arbeitenden Staat“. Würde man diese Grundlegung in voller Breite anlegen, so beträfe sie:

- die Einbettung des Staates in die Gesellschaft (seine Machtbasis; die Trennung öffentlich/privat; das Verhältnis von Politik und Verwaltung etc.),
- seine Aufgaben (Aufgabenbestand; Kollektivgüter: die normative Sicht; Aufgabenwandel und -kritik),
- seinen Aufbau (Organisationsstrukturen, Institutionen, Vernetzung, Ordnung und Vielfalt),
- seine Arbeitsweise (fachlich, rechtlich, ablaufmäßig).

Weil die entsprechenden Kenntnisse von der Verwaltungswissenschaft heutigen Zuschnitts nur teilweise vermittelt werden, ist eine Fortschreibung der Verwal-

tungswissenschaft erforderlich, die der Technisierung des arbeitenden Staats gerecht wird, aber auch den aus den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen resultierenden Aufgabenwandel in den Blick nimmt. Dabei muss die Arbeitsweise den Ausgangspunkt bilden, so wie schon die Verwaltungslehre Lorenz von Steins nicht so sehr den Institutionenbestand als vielmehr die Aufgaben und die Prozesse ihrer Erfüllung in den Mittelpunkt stellte.

### 3 Sichten auf die Arbeitsweise im öffentlichen Sektor

Die curricularen Anforderungen bezüglich des Handlungswissens lassen sich bestimmen, wenn man die Arbeitsweise der Verwaltung in den Mittelpunkt stellt, was natürlich nicht bedeutet, dass Kenntnisse über Aufgaben und Aufbau ganz auszuschließen sind. Die Arbeitsweise der Staatsorgane, insbesondere der Verwaltung, kann unter mehreren Gesichtspunkten betrachtet werden. Die unterschiedlichen Rationalitäten dieser Arbeitsweise werden von drei Sichten eingefangen, einer professionellen, einer juristischen und einer an Verfahrensabläufen ausgerichteten Sicht. Diese müssen sich dann auch in der Ausbildung wiederfinden. Es geht um ein Handeln, das

- erstens auf rechtlich gebotene bzw. politisch erwünschte Wirkungen ausgerichtet und damit effektiv ist,
- zweitens mit der Rechtsordnung im Einklang steht und legitimierbar ist und
- drittens möglichst wenig Ressourcen verbraucht, also effizient ist.

Diese drei Rationalitäten – Effektivität, Legitimation und Effizienz – prägen das Handeln des arbeitenden Staats und besonders das Verwaltungshandeln, ganz unabhängig von den im Einzelfall verfolgten Zwecken (ähnlich Snellen 2006, bes. S. 102ff.). Diesen drei Sichten auf das Verwaltungshandeln soll noch eine vierte an die Seite gestellt werden: die Managementsicht, die sich nicht unmittelbar auf das operative Geschäft bezieht. Sie zieht Aspekte der Organisation, Steuerung und Ressourcenausstattung dieses Geschäfts vor die Klammer. Die vier Sichten seien zunächst knapp umrissen, bevor die Teile sowie mögliche Weiterentwicklungen der Verwaltungswissenschaft zu behandeln sind, mit denen diesen Sichten entsprochen wird.

#### 3.1 Die wirkungsbezogene und professionelle Sicht

Aufgabe der Verwaltung ist es, als Teil in einem Prozess der politischen Gesellschaftsgestaltung durch Recht (letzteres vor allem verstanden als geronnene Politik) etwas zu bewirken, effektiv und daher zweckmäßig zu handeln, z.B. Aufruhr zu vermeiden, Taxifahrer gegen Konkurrenz zu schützen, Kindergeld zu

zahlen. Hier ist das Verwaltungshandeln Teil eines Bewirkensprozesses (vgl. Hill 2010), der vom Gesetzgeber selbst noch nicht komplett durchgeführt werden konnte. Dies deshalb, weil die Interessenlage, in der der Rechtsbefehl konkretisiert wird, nicht im Vorhinein bekannt ist bzw. weil Rechtsnormen nur begrenzte Leistungsfähigkeit für die Steuerung von Entscheidungsinhalten haben. In vielen Fällen muss hier die ausführende Verwaltung Zweck-Mittel-Überlegungen anstellen, die politischer Natur sind. Überall, wo Ermessensspielräume vorliegen, ist Leitwert letztlich die Effektivität der Policy, in deren Umsetzung die Verwaltung eingeschaltet ist.

Aufgabe sowohl der ausführenden Verwaltung als auch der Instanzen der Rechtsetzung ist es, durch ihr Handeln bestimmte Ergebnisse in der Gesellschaft zu bewirken. Dies wird in der Wissenschaft in unterschiedlichen Terminologien dargestellt. Gesprochen wird von (gesellschaftlicher) Steuerung, von Regulierung, von Interventionen, von Eingriffen, und auch der Terminus Governance wird in diesem Zusammenhang benutzt. Dominierender Wert des fachlich informierten, oft Kennzeichen einer Profession aufweisenden zweckgerichteten Handelns ist die Effektivität der jeweiligen staatlichen Policy (des gesetzten Rechts, der Intervention). Es geht um die nachhaltige Stabilisierung oder Veränderung gesellschaftlicher Zustände im weitesten Sinn. Damit dies zielgerichtet geschehen kann (nicht als gesetzgeberischer Schuss ins Blaue, wie es leider öfter vorkommt), bedarf es zukunftsgerichteter, prognostischer Kenntnisse über die Zusammenhänge von bezwecktem Ziel und eingesetzten Mitteln. Diese Kenntnisse sind fachlicher, professioneller Art. Wann ist ein Einschreiten des Jugendamts, der Polizei etc. erfolgversprechend? Wie lassen sich wirtschaftspolitisch erwünschte Ergebnisse erzielen? Die Mittel dafür werden in der Regel als Steuerungsinstrumente, *tools of government* bezeichnet, und ihr Mix (vereinfacht gesprochen die Mixtur von *stick*, *carrot* und *sermon*) führt erfahrungsgemäß zu bestimmten Wirkungen der Intervention, handle es sich dabei um die Regulierung von Wirtschaftstätigkeit, um die professionelle Einwirkung auf Menschen (Bildung, Sozialarbeit) oder um die Reaktion auf Störungen der gesellschaftlichen Ordnung (Polizei). Bei den einzelnen fachlichen Stellen im öffentlichen Sektor liegt ein zum Teil wissenschaftlich abgesichertes, zum Teil aber nur implizites und auf Erfahrung beruhendes Wissen vor, welches das Handeln anleitet.

Dominierend ist hier eine effektivitätsbezogene Sicht, soweit es nicht darum geht, nur Handeln vorzutäuschen, symbolische Politik zu betreiben (was aber auch bestimmte, vorhersehbare Wirkungen haben kann).

### 3.2 Die (juristische) Entscheidungssicht

Das Handeln muss aber nicht nur zweckmäßig, sondern auch rechtmäßig sein und in einem akzeptierbaren, verantworteten Rahmen ablaufen. Dieser wird durch

die Rechtsordnung gesichert. Verwaltungshandeln muss demokratisch rückgebunden werden. Dominierender Wert dieser juristischen Sicht ist die Legitimation des Handelns, insbesondere durch Wahrung seiner rechtsstaatlichen Grenzen.

In dieser Sicht geht es um die rechtlich mehr oder weniger eng geregelte Entscheidungstätigkeit öffentlicher Stellen. Sie spielt sich in einem arbeitsteiligen Verbundsystem der Rechtsverwirklichung (vgl. Dreier 1991, S. 207) ab. Typischerweise werden, in einem ersten Schritt, Gesetze und andere rechtliche Vorgaben geschaffen, im Rahmen einer Politikkonzeption, welche zunächst nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten erfolgt. In diesem Vorgang der Rechtskonkretisierung ist das in der Regel parlamentarisch zustande gekommene Gesetz nur eine ergänzungsbedürftige Zwischenstufe im Gesamtvorgang der verfassungsgebundenen und sozialgestaltenden Rechtsverwirklichung (ebd., S. 163). Weitere Zwischenstufen liegen in gesetzeskonkretisierenden Rechtsverordnungen und verwaltungsinternen Regelungen unterschiedlicher Art. Danach kommt es dann zu Einzelfallregelungen, insbesondere durch Verwaltungsakt. Dabei besteht die Rolle der Verwaltung nicht in blindem Gesetzesvollzug, sondern in der Konkretisierung des Sinns gesetzgeberischer oder politischer Regelungen. Dabei kommen ihr Handlungsspielräume zu, unter anderem aufgrund der notwendigen Anpassung von Rechtsnormen an Verhältnisse, die der Gesetzgeber nicht im Vorhinein kennen konnte.

Diese Entscheidungssicht umschreibt die Denkwelt, in der die Verwaltung selbst ihr Handeln wahrnimmt, nicht zuletzt aufgrund der Sozialisation des Verwaltungspersonals am Recht. Da sie ihr Handeln nicht nur rechtmäßig, sondern vor allem auch zweckmäßig ausrichtet, tritt die oben dargestellte professionelle Sicht hinzu.

### 3.3 Die Geschäftsprozesssicht

Wenn dieses Handeln zusätzlich effizient sein soll, müssen eine dritte und eine vierte Sicht hinzukommen. Mit der nachlassenden politischen Bereitschaft zur Staatsfinanzierung, die zu zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung führt, ergab sich zunächst eine Betonung des Managements, als Versuch, aus einer verwaltungsinternen Vogelperspektive die Kosten zu senken, ohne sich mit den Inhalten der Arbeit beschäftigen zu müssen. Aber nach einem glücklichen Ausdruck eines amerikanischen Kollegen kann man das Gras nicht wachsen lassen, indem man an den Halmen zieht. Und daher ist bei den bislang weithin vernachlässigten Prozessen der Leistungserstellung, der „Verwaltungsproduktion“ einschließlich der „Distribution“ im Kontakt mit den Adressaten des Verwaltungshandelns anzusetzen. Dies bedeutet eine Betrachtung von Geschäftsprozessen, in einem höheren Detaillierungsgrad und aus anderer Sicht als im Verwaltungsverfahrensrecht.

„Geschäftsprozess“ bezeichnet eine Abfolge von Aktivitäten, die in einem inneren Zusammenhang dadurch stehen, dass sie zu einem Produkt bzw. einer Leistung führen, die durch Kunden(-prozesse) nachgefragt wird. Diese Abfolge von Tätigkeiten zur Erfüllung von Aufgaben kann über mehrere organisatorische Einheiten verteilt sein. Informationstechnik-Anwendungen unterstützen solche Tätigkeiten oder übernehmen (automatisieren) sie ganz. Ein Prozess produziert Leistungen und konsumiert auch Vorleistungen, die durch andere Prozesse erbracht wurden. Diesem Verständnis liegt ein unbefragtes Denkmodell zugrunde, nämlich ein Input-Output-Modell. Produktionsfaktoren werden kombiniert, um ein Ergebnis zu erzielen, z.B. einen Verwaltungsakt, eine materielle Leistung oder eine Mitteilung. Damit sind Geschäftsprozesse linear zu denken, gerichtet auf die Herstellung eines Output.

Das Denken in Prozessen ist in der Verwaltung vielfach noch ungewohnt. Prozessbetrachtungen des Verwaltungshandelns sind nahegelegt durch die Möglichkeiten der Umgestaltung von Prozessen, wenn ihre Abarbeitung informationstechnisch unterstützt oder gar völlig automatisiert wird. Für die deutsche Betriebswirtschaftslehre ist diese Art des Prozessdenkens jedoch nicht neu. Mit dem Begriff der Ablauforganisation suchte sie schon vor Jahrzehnten Prozesse (Vorgänge) zu erfassen, die mit herstellendem, organisierendem und Entscheidungen treffendem Handeln zu tun haben.

### 3.4 Die Managementsicht

Hier geht es um inneradministrative Leitung und Steuerung, wobei sowohl Effizienzgesichtspunkte als auch Effektivität (Wirkungsorientierung) die Zielrichtung sein können. Diese Sicht nahm in den letzten Jahrzehnten überhand, wobei das Sparsamkeitsziel zu einem engen Verständnis des relationalen Begriffs „Effizienz“ auf das, was gemessen werden kann, und damit zum Abschneiden mancher latenten Nebenfunktionen des Verwaltungshandelns führte. Zudem glaubte man, davon absehen zu können, was gemanagt wird. Mintzberg jedoch belehrt uns, dass ein guter Manager nichts managen könne, von dem er nichts versteht. Hier sieht er einen Mythos des Managements, ebenso wie in der Vorstellung, man könne über ein paar Kennzahlen ganze öffentliche Organisationen oder Netzwerke steuern (vgl. Mintzberg 1996). Die Gefahren einer inneradministrativen „Governance by numbers“ sind ebenso wie die des „Evidence-based policy-making“ im Außenverhältnis (der gesellschaftlichen Steuerung) nicht von der Hand zu weisen. Gleichwohl ist die Managementsicht weiterhin wichtig, um ökonomische Rationalität in angemessenem Umfang zum Tragen zu bringen.

## 4 Lernwege zum Handlungs- und Gestaltungswissen

### 4.1 Das disziplinäre Organisationsprinzip der Wissenschaften ist für die Didaktik ungeeignet

Welche Verwaltungswissenschaft brauchen wir für diese vier Sichten auf das Verwaltungshandeln und für die auf den arbeitenden Staat bezogenen Gestaltungsprozesse? Handlungswissen und Gestaltungswissen sind im Verwaltungsstudium so zu vermitteln, dass eine Wissenssynthese entsteht. Ihr muss ein allen gemeinsames Baugerüst zugrunde liegen, das individuelle Ausprägungen zulässt, gerade auch im Hinblick auf sich ausdifferenzierende Handlungssituationen (vgl. Reichard 2012a). Um dies zu erreichen, sollte nicht nur eine Erweiterung der Verwaltungswissenschaft in ihrem heutigen deutschsprachigen Zuschnitt gefordert werden. Gleichviel ob man die Verwaltungswissenschaft im Singular oder im Plural anspricht oder in ihr als *science carrefour* eine Keimzelle zu neuer Disziplinbildung sieht: Es gilt das disziplinäre Organisationsprinzip der Wissenschaft selbst in seiner fraglosen Ausdehnung auf Bildungsprozesse in Frage zu stellen. Das heute noch vorherrschende Fachprinzip der Disziplinen mag in der Wissenserzeugung gewisse Vorteile bieten; für Bildungsprozesse ist jedoch eine transdisziplinäre Sicht nötig (vgl. Ropohl 2009, S. 463, 2012, S. 181ff.). Die Disziplinwissenschaften müssen sich ihrer dienenden Funktion in der Bildung bewusst sein.

Es bezeichnet ein Missverständnis der Verknüpfung von Forschung und Lehre, wenn umstandslos Bildungsprozesse an einer oder auch mehreren Wissenschaftsdisziplinen ausgerichtet werden (etwa unter Berufung auf deren „bildenden Wert“). Was hier vorzuziehen sei: die Jurisprudenz oder eine sozialwissenschaftlich ausgerichtete Verwaltungswissenschaft, an der ein Analysegeneralist zu schulen sei, ist im Hinblick auf die oben herausgearbeiteten unterschiedlichen Sichten auf die Handlungssituation der Verwaltungsgeneralisten nicht entscheidbar. Sicher ist nur, dass fachwissenschaftliche Inhalte so anzubieten sind, dass die Lernenden gleichzeitig erfahren, wie sie überhaupt zu sinnvollem Wissen gelangen (vgl. ebd., S. 463).

Aber auch wenn die dienende Rolle und die Ergänzungsbedürftigkeit der Verwaltungswissenschaft für die Lehre anerkannt ist, sollte ihre Erweiterung und Ausrichtung auf Anforderungen der Lehre aktiv betrieben werden. Da dies Tendenzen der international agierenden Wissenschaft zuwider läuft, muss man sich dabei darauf einstellen, dass solche Bemühungen nicht gerade reputationsförderlich sind.

## 4.2 Die Vogelperspektive der politikwissenschaftlich ausgerichteten Verwaltungswissenschaft

Was die Verwaltungswissenschaft bereits leistet, auch wenn sie sich auf der Ebene von Policies, Gesetzgebung und politischen Programmen bewegt und somit den Blick auf die Niederungen des alltäglichen Verwaltungshandelns vermeidet, ist eine Durchdringung der professionellen, wirkungsbezogenen Sicht auf das Verwaltungshandeln. Die professionelle und wirkungsbezogene Sicht verweist darauf, dass „allgemeine Verwaltung“ eine Abstraktion ist, die zur Auflösung strebt. Deutlich wird dies in einer älteren Untersuchung zu Instrumenten und Formen staatlichen Handelns (König/Dose 1993), die allgemeine Fragen gesellschaftlicher Steuerung mit spezifisch fachbezogenen Beiträgen verknüpft. Was ist dem Verwaltungshandeln dennoch gemeinsam? Die deutschsprachige Verwaltungswissenschaft hat sich immer auf bestimmte Probleme konzentriert und von diesen aus ihre Schwerpunkte gesetzt. So ging es in den letzten Jahrzehnten um die Veränderung der Machtbasis des Staates und um die Umverteilung von Aufgaben und von Prozessen der Aufgabenerledigung zwischen öffentlichem, privatwirtschaftlichem und freigemeinnützigem („dritten“) Sektor. Dieser Schwerpunkt der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Staat und Verwaltung stand und steht in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Veränderungen, die die Ressourcenausstattung des öffentlichen Sektors beeinträchtigten. Zugleich ging es verstärkt um die Reaktion auf gesellschaftliche Entwicklungen durch Definition und Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben, und dies im Hinblick auf die abnehmende Bereitschaft zur Bewilligung angemessener Ressourcen für die Erfüllung solcher Aufgaben. Es ging ferner um die Europäisierung und Internationalisierung von Staatstätigkeit sowie um die wachsende Zahl von aufbauorganisatorischen Einheiten, welche in unterschiedlicher Staatsnähe angesiedelt sind; schon im Stadium der Politikkonzeption und der Gesetzgebung wirft die institutionelle Vielfalt Fragen der Auswahl geeigneter Vollzugsorgane („institutional choice“) auf (vgl. zum Überblick Reichard 2012).

## 4.3 Eine verwaltungswissenschaftliche Entscheidungslehre für das operative Verwaltungshandeln

Die Betrachtung von Fragen gesellschaftlicher Steuerung auf der Ebene von Gesetzgebung und Policymaking ist zweifellos für die Lehre wichtig, jedoch für ein Verwaltungsstudium nicht ausreichend. Hier muss die Feintarierung des politisch Entschiedenen, die Umsetzung der zu Recht geronnenen Vorgaben des Gesetzgebers durch Einzelentscheidungen eine größere Rolle spielen. In diesem operativen Bereich verschränken sich Recht- und Zweckmäßigkeit in Formen, die bislang nur in Ansätzen herausgearbeitet sind (vgl. etwa Freudenberg 1983;

Thieme 1984, S. 286ff.; Becker 1989, bes. S. 421ff.; Brühl 1990). Der operative Bereich wird primär unter juristischen Gesichtspunkten gesehen, was unzureichend ist.

Der in diesem Rahmen der Rechtskonkretisierung ablaufende Prozess der Entscheidungsfindung durch die ausführende Verwaltung kann modellmäßig als eine Abfolge „Beobachten – Entscheiden – Handeln“ gesehen werden. Für den Fall eines durch Verwaltungsakt ausgesprochenen Verbots stellt sich diese Abfolge so dar (vgl. näher Lenk 1998, S. 168ff.): Eine Lebenssituation wird beobachtet, woraus sich ein Informationsinput bei der entscheidenden Stelle ergibt. Dieser wird im Licht der rechtlich mehr oder weniger eng determinierten Handlungsprogramme und des bei dieser Stelle schon vorhandenen Wissens interpretiert, was auf die Konstitution eines Sachverhalts durch „Hin- und Herwandern des Blicks“ zwischen Programm (Recht) und Lebenssachverhalt hinausläuft. Dann folgt die Entscheidung durch Verwaltungsakt. Gehandelt wird im Regelfall, indem dieser Verwaltungsakt den Adressaten mitgeteilt wird. Die Befolgung wird dann deren Selbstorganisation überlassen; wo diese versagt, kann es zu weiteren Vollzugshandlungen kommen.

Zu einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre gibt es, vor allem von juristischer Seite, schon einige Ansätze. Die politische, professionelle wirkungsbezogene Sicht des Verwaltungshandelns und die juristische, entscheidungsbezogene sind letztlich zwei Seiten der gleichen Sache, wobei die professionelle Sicht an der Effektivität ausgerichtet und die juristische auf die demokratische Legitimation und Verantwortbarkeit des Verwaltungshandelns bezogen ist. Zweckmäßigkeitssfragen kommen aus juristischer Sicht in den Blick, wenn man neueren Darstellungen der Ermessenslehre folgt (vgl. vor allem Jestaedt 2010). Weil die Möglichkeiten zur „punktgenauen Vorausdetermination“ (Dreier 1992, S. 148) des Verwaltungshandelns durch möglichst präzise Rechtsnormen in der Form von Wenn-Dann-Programmen beschränkt sind, ergeben sich Handlungsspielräume der Verwaltung, die allerdings teilweise im Vorhinein durch starre Programmierung mit Software oder durch formularmäßige Informationserhebung bereits ausgefüllt sind; manche Starrheit des Verwaltungshandelns, die beklagt wird, lässt sich auf derartige Festschreibungen zurückführen, die der Vielfalt zu beurteilender Lebenssituationen nicht gerecht werden.

In diesem Prozess der Rechtsverwirklichung werden als Endergebnis konkrete Verwaltungsentscheidungen im juristischen Sinn erzeugt (vgl. Jestaedt 2010, S. 334ff.). Vor allem aus der Sicht der Verwaltung muss dieser Prozess als Informationsverarbeitung gesehen werden, wobei Lebenssachverhalte aufbereitet, konstituiert und dann zu Rechtssätzen in Bezug gesetzt werden; beide liefern die für den Entscheidungsinhalt erforderlichen Informationen. Dabei wirft die praktisch bedeutsame Konstitution des der Entscheidung zugrunde liegenden

Lebenssachverhalts Fragen auf, die regelmäßig unterschätzt werden (als Ausnahme vgl. Brühl 1990, S. 59ff.).

#### *4.4 Erneuerung der Managementsicht und Gestaltungsforschung „Verwaltungs-Engineering“)*

Die Arbeiten an einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre verließen sich, weil sich ökonomische Rationalität zunehmend nach vorn schob. Die Dominanz des Effizienzdenkens in den letzten drei Jahrzehnten hat zu einer oft sehr unkritischen Übernahme von Managementdenken geführt. Entwicklungen wie das „Neue Steuerungsmodell“ in Deutschland waren wichtig, damit die Verwaltung einen Blick dafür bekommt, was ihre Leistungen kosten. Aber erst relativ spät kam in den Blick, was zu managen sei. Und damit zeigte sich die Notwendigkeit einer Geschäftsprozesssicht auf das Handeln der Verwaltung, auf ihre Leistungserstellung. In den frühen Ansätzen zur Definition von Verwaltungs-„produkten“ war diese Sicht noch nicht angelegt. Inzwischen aber muss das öffentliche Management seine Blindheit für die Details der öffentlichen Leistungserstellung ablegen. Managementforschung entwickelt sich weg von der eher dogmatisch-managerialistischen Richtung, hin zu einem Einbezug der Gegenstände, die es zu managen gilt (vgl. Brüggemeier/Röber 2011).

Damit wird es wichtig, Geschäftsprozesse im Detail zu untersuchen und zu gestalten, wozu aus der Verwaltungsinformatik Anregungen kommen. Die Bedeutung der Prozesssicht erschließt sich erst von den Möglichkeiten der Prozessgestaltung her, welche die Informationstechnik bietet. Die Veränderung der Arbeitsweise im öffentlichen Sektor im Zusammenhang mit der Nutzung von Informationstechnik hat schon eine lange Geschichte (zum Überblick vgl. Reinermann 1989; Lenk 2004, S. 36ff.; Brüggemeier/Dovifat 2013). Aber obwohl die Informatisierung seit einem halben Jahrhundert das Handeln der Verwaltung prägt, wird sie überwiegend noch als Randerscheinung behandelt.

Die Sicht auf die Geschäftsprozesse liefert den heute wichtigsten Ansatz zur Modernisierung und Reform des arbeitenden Staats. Hier entwickelt sich aus der Verwaltungsinformatik heraus eine Gestaltungsforschung, die transdisziplinär vorgeht und sich gegenwärtig in Ansätzen entwickelt, und zwar außerhalb des Horizonts der Veraltungswissenschaft. Ihr Bezug ist ein Verwaltungs-Engineering, das nicht nur einzelne Reformprojekte betrifft, sondern dazu führt, dass sich grundlegende Bauprinzipien des arbeitenden Staats ändern: Gemeinsame technische, aber auch wissensmäßige (vgl. Schulz 2012) Infrastrukturen unterstützen zunehmend das professionelle Handeln und die Rechtskonkretisierung.

Nicht immer wird beherzigt, dass Geschäftssicht und IT-Unterstützungssicht im Prozessdenken zu trennen sind. Besser noch unterscheidet man drei Sichtweisen auf Geschäftsprozesse. Zwischen Geschäftsebene und einer Ebene der

technischen Umsetzung kann drittens eine Organisationsebene angenommen werden, auf der die Vorgaben der Geschäftsebene konkretisiert werden, wobei als wichtigste Produktionsfaktoren Menschen und die IT angenommen werden. Die organisatorische Konkretisierung der Geschäftslogik erfordert eine ganzheitliche Sicht auf die Arbeitsbeiträge von Menschen und Technik in einem Arbeitsprozess. Dagegen steht auf der technischen Umsetzungsebene die softwaremäßige Realisierung des Prozesses im Vordergrund.

Die Berücksichtigung der Organisationsebene zwischen Geschäfts- und Technikeinsatz ist von Bedeutung, um den soziotechnischen Charakter der Tätigkeit im öffentlichen Sektor zu erfassen. Dies wird oft verfehlt, denn vielfach werden Geschäftsprozesse auf die technischen Anteile ihrer Ausführung verkürzt. Regelmäßig wirken Menschen und IT zusammen, in unterschiedlichen Anteilen. Oft wird dies bei automatisierten Abläufen verkannt. Aber auch hier findet sich menschliche Beurteilung, die sich in der Programmierung dieser Abläufe ausdrückt. In einer Lehre der soziotechnischen Gestaltung lassen sich Grundfiguren der soziotechnischen Verwendungsweisen der IT herausarbeiten, deren Kombination es gestattet, auch komplexe soziotechnische Systeme zu verstehen und sie nicht nur auf den IT-Einsatz hin, sondern auch im Hinblick auf die erforderliche menschliche Arbeit möglichst gut zu gestalten. Hier treffen informatisches und arbeitswissenschaftliches Wissen zusammen. Diese soziotechnische Sicht ist heute nur bruchstückhaft und über unterschiedliche Wissensfelder verstreut realisiert (z.B. in der Informatik als Mensch-Maschine-Interaktion) (vgl. Lenk 2004, S. 37ff.). Sie muss fester Bestandteil einer Betrachtung von Geschäftsprozessen sein, was für die Gestaltungspraxis eine Abkehr von einer rein technischen Sicht bedeutet.

## 5 Fazit

Unsere Ausgangsfrage, welche Verwaltungswissenschaft das Verwaltungsstudium braucht, lässt sich nach alledem nicht definitiv beantworten. Gewiss erfordern Aus- und Weiterbildung für den allgemeinen Verwaltungsdienst wissenschaftliche Inhalte, die nur zum Teil von der Verwaltungswissenschaft heutigen Zuschnitts geliefert werden können. Es geht aber nicht nur darum, diese Wissenschaft gleichsam vom Kopf (der ausschließlichen Beschäftigung mit Public Policies) wieder auf die Füße (die *nuts and bolts* des operativen Geschäfts im arbeitenden Staat) zu stellen, indem neue Inhalte der Rechtstheorie und Rechtssoziologie, der Managementlehre und der Verwaltungsinformatik – einschließlich des E-Government – in ein disziplinäres Gebäude eingefügt werden. Denn dieses Gebäude selbst ist für Handlungs- und Gestaltungswissenschaften untauglich, obwohl diese immer auch auf einer empirischen Basis ruhen. Zudem muss

Verwaltungswissenschaft, bei allem notwendigen Bezug auf Empirie, den Habitus einer empirisch forschenden Wissenschaft ablegen und sich als Handlungs- und Gestaltungswissenschaft verstehen.

Die umstandslose, geradezu naive Gleichsetzung von Forschung und Lehre ist aufzulösen. Und die Auswahl von Lehrinhalten darf sich nicht vom disziplinären Organisationsprinzip der Wissenschaften, wie immer sich diese entwickeln, einengen lassen. Denn es bekommt dem Verwaltungsstudium nicht gut, wenn es an die Launen einer Forschung ausgeliefert wird, die sich, wenn auch weithin unreflektiert, ihre Probleme von herrschenden politischen Strömungen vorgeben lässt. Was ins Verwaltungsstudium gehört, sollte nicht einer zufälligen oder vom Zeitgeist inspirierten Auswahl der Gegenstände folgen, die man wissenschaftlicher Erforschung für wert erachtet.

So gilt es, zu neuen, didaktisch sinnvollen Verbindungen zu gelangen. Im Hinblick auf professionelles Handeln können die Lehren einer vornehmlich policy-orientierten Verwaltungswissenschaft verbunden werden mit Aspekten, die von anderen Wissenschaftsdisziplinen angeliefert werden. So kann dann eine Entscheidungslehre entstehen, die den künftigen Arbeitssituationen Anleitung bietet, soweit das überhaupt möglich ist. Die Notwendigkeit der Ausrichtung an im Recht verkörperten Werten und deren Beachtung neben den mit politischen Programmen in Gesetzesform angestrebten Zwecken kann dann als sinnhaft erfahren anstatt als bürokratischer Zwang aufgefasst werden. Effektivität und Legitimität treffen damit zusammen. Und Effizienzgesichtspunkte können im Alltagshandeln Fuß fassen, wenn das Denken in Abläufen an mehr oder weniger wohlstrukturierten Geschäftsprozessen eingeübt wird. Damit dies gelingt, muss Public Management seine Produktions- und Politikblindheit ablegen, sich nicht nur mit Steuerung, sondern mit den Inhalten der tatsächlich ablaufenden Geschäftsprozesse und ihrer Gestaltung befassen (vgl. Brüggemeier/Röber 2011). Und E-Government darf nicht primär technisch verstanden werden, sondern muss soziotechnische Arbeitssituationen in den Blick nehmen.

Noch mehr als handlungsbezogenes ist gestaltungsbezogenes Wissen nur transdisziplinär möglich. Hier müssen zusammentreffen: Systemwissen bezogen auf die Verwaltung und auf die (informationstechnischen und anderen) Ressourcen, mit denen ihre Arbeit umgestaltet werden kann (vgl. in Kurzform Lenk 2004, S. 25ff., 49ff.). Hinzukommen muss Wissen über Ziele der Gestaltung und zu berücksichtigende Werte sowie Transformationswissen (vgl. Hirsch Hadorn 2005). Daraus können sich orientierende Denkmodelle ergeben, mit denen die gegenwärtig fraglos unterstellte Reform- und Innovationsbedürftigkeit des öffentlichen Sektors durchdrungen und auf einen mit seinen Aufgaben und seiner gesellschaftlichen Einbettung verträglichen Zustand zurückgeführt wird.

Kann es gelingen, an den Fachhochschulen eine lehrbezogene, transdisziplinäre wissenschaftliche Forschung zu etablieren, die nicht den Selbstbewegungen

einer Wissenschaft folgt, die Gefahr läuft, den Boden unter den Füßen zu verlieren? Das Verwaltungsstudium würde daraus, nach dem Rückbau der Verwaltungswissenschaft an den Universitäten, großen Nutzen ziehen.

## Quellen

- Argyriades, D. (2006): Good governance, professionalism, ethics and responsibility. In: Internat. Review of Administrative Sciences, Vol. 72 (2006), No. 2, S. 155–170
- Becker, B. (1989): Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha am Starnberger See
- Brüggemeier, M./Röber, M. (2011): Auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? Eine Analyse des Zusammenhangs von Steuerung und Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor. In: Koch, R./Conrad, P./Lorig, W. H. (Hg.): New Public Service (2., überarb. u. erw. Aufl.). Wiesbaden, S. 213–245
- Brüggemeier, M./Dovifat, A. (2013): E-Government. Der Beitrag der IT zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: Reichard, Ch./Schröter, E. (Hg.): Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität. Opladen, S. 303–327
- Brühl, R. (1990): Entscheiden im Verwaltungsverfahren. Köln
- Bull, H. P. (2012): Die Krise der Verwaltungstheorie. Vom New Public Management zum Governance-Ansatz – und wie weiter? In: Verwaltungsarchiv, 103, S. 1–30
- Dreier, H. (1991): Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive. Tübingen
- Dreier, H. (1992): Zur „Eigenständigkeit“ der Verwaltung. In: Die Verwaltung, 24, S. 137–156
- Freudenberg, D. (1983): Planen und Entscheiden in der öffentlichen Verwaltung. Herford
- Gutachten (1977): Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Göttingen
- Hill, H. (2010): Perspektive 2020. In: Hill, H. (Hg.): Verwaltungsmodernisierung 2010. Baden-Baden, S. 9–29
- Hirsch Hadorn, G. (2005): Anforderungen an eine Methodologie transdisziplinärer Forschung. In: Technikfolgenabschätzung Theorie und Praxis (TATuP), Jg. 14 (2005), H. 2, S. 50–56
- Hoffmann-Riem, W. (2008): Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen. In: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Assmann, E./Vosskuhle, A. (Hg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 2. München, S. 885–958
- Hood, C. (1991): A Public Management for all Seasons? In: Public Administration, 69, S. 3–19
- Jantsch, E. (1972): Technological Planning and Social Futures. London
- Jestaedt, M. (2010): Maßstäbe des Verwaltungshandelns. In: Erichsen, H.-U./Ehlers, D. (Hg.): Allgemeines Verwaltungsrecht (14. Aufl.). Berlin, S. 329–378
- König, K./Dose, N. (Hg.) (1993): Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln u.a.O.
- Le Moigne, J.-L. (1995): Les Épistémologies constructivistes. Paris

- Lenk, K. (1998): New Public Management in der Eingriffsverwaltung. In: Lenk, K./Prätorius, R. (Hg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung. Baden-Baden, S. 159–184
- Lenk, K. (2000): New Public Management – auf dem Weg zur Reorganisation grundlegender staatlicher Leistungen. In: Gerlach, I./Nitschke, P. (Hg.): Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch. Opladen, S. 71–82
- Lenk, K. (2004): Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – Eine Einführung. Berlin
- Lenk, K. (2012): Die Bedeutung von Prozessen und von Prozessdenken für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. In: Schliesky, U./Schulz, S. E. (Hg.): Die Erneuerung des arbeitenden Staates. Baden-Baden, S. 9–30
- Liessmann K. P. (2008): Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft. München, Zürich
- Mintzberg, H. (1996): Den Staat besser managen – nur wie? In: Harvard Business Manager, H. 4, S. 9–18
- Reichard, Ch. (2012): Neue institutionelle Varianten öffentlicher Leistungserbringung. In: Schröter, E./Maravic, P. v./Röber, J. (Hg.): Zukunftsähige Verwaltung? Opladen, S. 207–234
- Reichard, Ch. (2012a): Individualisierung und bürokratische Sozialisation in der Verwaltungsausbildung. In: Armutat, S./Seisreiner, A. (Hg.): Differentielles Management. Individualisierung und Organisation in systemischer Kongruenz. Festschrift für Prof. Dr. Dieter Wagner. Wiesbaden, S. 242–251
- Reichard, Ch./Röber, M. (2009): Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen – Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte. In: der moderne staat, Jg. 2 (2009), H. 1., S. 109–131
- Reichard, Ch./Röber, M. (2011): Ausbildung und Fortbildung. In: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform (4. aktualisierte und ergänzte Aufl.). Wiesbaden, S. 302–310
- Reinermann, H. (1989): 40 Jahre Bundesrepublik Deutschland. 4 EDV-Phasen in der öffentlichen Verwaltung. In: VOP Verwaltungsführung, Jg. 11 (1989), S. 126–155
- Ropohl, G. (2009): Information und Sinn. Bildungsgesellschaft als Zukunft der „Wissensgesellschaft“. In: Popp, R./Schüll, E. (Hg.): Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Berlin, S. 455–465
- Ropohl, G. (2012): Allgemeine Systemtheorie. Einführung in transdisziplinäres Denken. Berlin
- Schulz, S. E. (2012): Vernetztes Wissen – Shared Services im Wissensmanagement. In: Schliesky, U./Schulz, S. E. (Hg.): Die Erneuerung des arbeitenden Staates. Baden-Baden, S. 111–140
- Simon, H. A. (1994): Die Wissenschaft vom Künstlichen (2. Aufl.). Wien
- Snellen, I. (2006): Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen. Wiesbaden
- Thieme, W. (1984): Verwaltungslehre. Köln u.a.O.

# **Veränderte informationstechnologische Anforderungen im öffentlichen Sektor und daraus zu ziehende Konsequenzen für Ausbildungsinhalte**

*Dagmar Lück-Schneider*

## **1 Ausgangslage im öffentlichen Sektor**

Verwaltungs- und Regierungshandeln ist heutzutage ohne Informations- und Kommunikationstechnologie nicht mehr denkbar. Sowohl diese Unterstützung bis hin zur Realisierung voll elektronifizierter Geschäftsprozesse als auch die Ausschöpfung der durch die Technik vorliegenden Potenziale zur Modernisierung der Prozesse wird unter dem Begriff E-Government verstanden (vgl. Lück-Schneider 2012, S. 167).

Dabei wurden im letzten Jahrzehnt in Deutschland Aktivitäten auf allen föderalen Ebenen verstärkt, um den Wandel Deutschlands in einen E-Government-Standort zu beschleunigen.

„Sichtbare Zeichen hierfür sind neu entstandene Strukturen für E-Government, die neue E-Governmentstrategie des Bundes, die 2009 entstandenen Grundgesetzartikel 92c und d sowie das [...] neue E-Governmentgesetz“ (ebd.),

das 2013 durch Bundesrat und Bundestag beschlossen wurde. Auf diese Entwicklungen und Auswirkungen auf die Programme der Parteien wird im Folgenden näher eingegangen.

### *1.1 Neue Strukturen*

Auf Initiative der Bundesregierung treffen sich seit 2006 jährlich an wechselnden Standorten gegen Ende des Jahres Akteure aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft auf dem Nationalen IT-Gipfel, um den Informations- und Kommunikationsstandort Deutschland voranzubringen. Dies kann als sichtbares Zeichen dafür gewertet werden, dass die Entwicklungen in diesem Bereich auf höchster Ebene entsprechende Aufmerksamkeit besitzen. Im Zusammenhang mit diesem Treffen sind Arbeitsgruppen gebildet worden, die hier ihre Ergebnisse vorstellen. Die aktuell eingerichteten Gruppen und ihre Arbeitsfelder werden auf der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie eingerichteten Homepage ([www.it-gipfel.de](http://www.it-gipfel.de)) bekanntgegeben. Mehrere dieser Arbeitsgruppen bearbeiten auch wesentliche Themen für die öffentliche Verwaltung.

Mit dem ersten IT-Gipfel wurden weitere weitreichende Strukturänderungen ausgelöst. So wurde die Ausarbeitung eines Konzeptes für die IT-Steuerung des Bundes beauftragt, aus dem neue Positionen sowie Gremien hervorgingen. Ge nannt seien die IT-Beauftragte bzw. der IT-Beauftragte der Bundesregierung (CIO des Bundes), die IT-Beauftragten der Ressorts<sup>1</sup> (CIOs der Ressorts), der IT-Rat, „in dem die IT-Beauftragten der Ressorts zusammengefasst sind und der deshalb auch als Rat der IT-Beauftragten bezeichnet wird“ (Lück-Schneider 2012, S. 171) sowie die IT-Steuerungsgruppe des Bundes aus Mitgliedern des Bundes innenministeriums, des Bundesfinanzministeriums und des Bundeskanzleramts (vgl. BMI/BMF 2007, S. 4ff.).<sup>2</sup> Das 2007 vorgelegte Konzept sorgte für die Benennungen der Positionen und das Einsetzen der Gremien in 2008 (vgl. ebd., S. 8). Darüber hinaus sah das Konzept vor, die IT-Dienstleistungen für die Bundesverwaltung in IT-Dienstleistungszentren (DLZ IT) des Bundes zu bündeln.

2010 wurde der IT-Planungsrat infolge der oben bereits angesprochenen neuen Grundgesetzartikel durch den so benannten IT-Staatsvertrag ins Leben gerufen. Mit diesem Gremium sollte die per Gesetz ermöglichte „Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen bei der Entwicklung informationstechnologischer Lösungen“ (Lück-Schneider 2012, S. 172) umgesetzt werden. Den Vorsitz hat die bzw. der CIO des Bundes, weitere Mitglieder sind 16 IT-Ländervertreter bzw. -vertreterinnen. Teilnahmerecht besitzen zudem drei Entsandte der Gemeinden und Gemeindeverbände und die bzw. der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

## *1.2 Neue E-Governmentstrategie*

Mit den neuen Positionen und Strukturen wurden selbstverständlich auch Aufgaben, teils mit Zeitvorgaben festgelegt. So beschloss der IT-Planungsrat noch im Jahr seiner Gründung eine Nationale E-Governmentstrategie (NEGS). Sechs Zielrichtungen der Aktivitäten werden hier auf 18 Seiten ausgewiesen, erstens eine Nutzenorientierung (sowohl nach innen wie nach außen), zweitens Wirtschaftlichkeit und Effizienz, drittens Transparenz, Datenschutz und Datensicherheit, viertens gesellschaftliche Teilhabe, fünftens Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit und sechstens leistungsfähige IT-Unterstützung.

## *1.3 Weiterentwicklung gesetzlicher Grundlagen*

Von besonders aktuellem Interesse ist das 2013 in Kraft getretene *Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vor*

---

1 Hiermit sind die Bundesministerien gemeint.

2 2010 kam als weiteres Mitglied ein Staatssekretär des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technik hinzu (vgl. unter CIO.bund.de).

schriften. Von diesem sogenannten „E-Governmentgesetz“ wird erhofft, dass es bereits vorliegenden technologischen Lösungen, wie etwa dem neuen Personalausweis, DeMail oder sicheren elektronischen Bezahlverfahren, den Durchbruch in der öffentlichen Verwaltung verschafft, indem bisher gesetzlich vorgeschriebene Schriftformerfordernisse durch elektronische Verfahren ermöglicht werden oder sogar ersetzt werden müssen.

Zunächst wurden bei der Entwicklung des Gesetzes auf Bundesebene Verwaltungsprozesse auf Überflüssigkeit (Aufgabenkritik) und überflüssige Schriftformerfordernisse durchforstet. Das Gesetz verpflichtet die Bundesverwaltungen weitgehend zu elektronischem Dokumentenmanagement, elektronischer Aktenhaltung, zu Angeboten elektronischer Bezahlplattformen und elektronischen Auskünften und elektronischem Kundenkontakt. Damit setzt es wichtige Grundlagen für durchgängig elektronisch gestaltete Geschäftsprozesse. Die Länder können in ihren Gesetzgebungen der des Bundes folgen. Ihre Arbeitsfelder sind durch das vorliegende Gesetz nicht betroffen, es sei denn, sie üben Bundesrecht aus (vgl. § 1 Abs. 2). Bei der Realisierung neuer IT-Unterstützung sollen in der Regel Optimierungsüberlegungen den Lösungen vorausgehen (vgl. § 9). Außerdem sollen IT-Interoperabilitäts- oder IT-Sicherheitsstandards Berücksichtigung finden (vgl. § 10). Zur Veröffentlichung sind maschinenlesbare Formate zu verwenden und die Daten sind durch Metadaten zu ergänzen (vgl. § 12).

#### 1.4 Politische Programme

Die aufgezeigten Entwicklungen finden ihre Verankerung in allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen, auch solchen im Privatsektor<sup>3</sup> oder auf europäischer Ebene.<sup>4</sup> Sie wären ohne den dazu erforderlichen politischen Willen nicht möglich gewesen. So verwundert es nicht, dass man zu Zielen, die auf E-Government bezogen sind, auch in den Regierungsprogrammen der Parteien für 2013 bis 2017 fündig wird. Bei der CDU/CSU werden eine moderne, leistungsfähige, transparente, bürger- sowie unternehmerfreundliche Verwaltung mit E-Governmentangeboten und die Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen auf unterschiedlichen Seiten skizziert (CDU/CSU 2013, S. 20, 56, 87) und Fragen zum Datenschutz wie zur offenen Datenbereitstellung angesprochen (ebd., S. 52, 55f., 102, 114, 116). Die SPD betont an verschiedenen Stellen in ihrem Programm den Abbau von Bürokratie (SPD-Parteivorstand 2013, S. 30, 102), wobei aber offen bleibt, auf welche Weise dies erreicht werden soll. Digitale und technische Innovationen sollen für eine transparentere Verwaltung und mehr Mitwir-

3 Elektronische Bezahlverfahren sind hier bereits deutlich stärker etabliert.

4 Man vergleiche die Digitale Agenda der EU (<http://ec.europa.eu/digital-agenda/>), die in die „Strategie Europa 2020“ eingebettet ist.

kung genutzt werden (ebd., S. 62 u. insbes. S. 97). Der Schutz von Daten, insbesondere personenbezogenen, wird ebenso thematisiert (ebd., S. 21, 62, 100). Die FDP möchte „Effizienz- und Einsparpotenziale in der Öffentlichen Verwaltung heben“ (FDP 2013, S. 10), und benennt hierzu eine Reihe unterschiedlichster organisatorischer Ansätze für verschiedene staatliche Aufgabenfelder, so z.B. die Einführung von Pauschalregelungen, die Anhebung von Pauschalen, die Abschaffung von Berichts- oder Dokumentationspflichten, veränderte Zahltage (ebd., S. 11, 13, 37, 35) bis hin zu einer Zuordnung der Aufgabe, Bürokratie abzubauen, bei einem einzelnen Ministerium (ebd., S. 14). Hier stehen organisatorische Lösungen im Vordergrund. Für kindbezogene Leistungen wird auf eine elektronische Kinderkarte gesetzt. Die Partei-Vorstellungen zu Open Data (ebd., S. 58) und Datenschutz wie Datensicherheit (ebd., S. 53ff.) werden ausführlicher vorgestellt, der Begriff *E-Government* wird an einer Stelle aufgegriffen (ebd., S. 58). Auch im Programm von Bündnis 90/Die Grünen wird Bürokratieabbau angesprochen, insbesondere unter Haushaltsgesichtspunkten (Bündnis90/Die Grünen 2013, S. 75, 83), aber nicht in Verbindung mit E-Government gebracht. Dafür gibt es ein ausführliches Kapitel zum Thema „Freies Netz und unabhängige Medien für alle“. Hier wird u.a. auch auf Ausbildungsbedarfe in Behörden hingewiesen (ebd., S. 183). Im folgenden Kapitel werden Mitbestimmung und Transparenz, auch staatlichen Handelns, angesprochen und auch elektronische Lösungsansätze vorgestellt (ebd., S. 205, 208, 210ff.). Auf Datenschutzaspekte wird im Rahmen eines Unterkapitels zur Stärkung der „BürgerInnenrechte“ eingegangen (ebd., S. 225f.). Die Linke fordert in ihrem Programm, dass Verwaltungen dort, wo der Bedarf es erfordert, aufgestockt oder umgebaut werden (Die Linke 2013, S. 29). Im Bereich des Gesundheitswesens sollen dezentrale neue IT-Lösungen zum Bürokratieabbau entwickelt werden (ebd. S. 22). Auch das Ehrenamt im Breitensport soll von bürokratischen Hürden befreit werden (ebd., S. 82). Im Hinblick auf demokratische Willensbildungsprozesse und Transparenz sowie Bildung wird Open Data angesprochen (ebd., S. 37, 73). Datenspeicherung, Auskunftsregelungen und Datenschutz sind weitere Aspekte, die ausgeführt werden (ebd., S. 10, 22, 51, 75, 84). Die Piratenpartei wiederum kann mit ihren Wahlerfolgen in vier Landesparlamenten (vgl. Lucke 2013, S. 3) durchaus für sich in Anspruch nehmen, auf das Wahlpotenzial einiger dieser Themen erst aufmerksam gemacht zu haben. Ein transparenter Staat und eine transparente Verwaltung mit Zugang zu allen öffentlichen Daten sowie detaillierte Überlegungen zum Schutz der Privatsphäre in einer vernetzten, digitalen Gesellschaft mit umfassenden Mitbestimmungsrechten und Berichtspflichten auch für Verwaltungen werden im Programm umfassend thematisiert, elektronische Lösungen unter diesem Prinzip durchdacht. Organisatorisch angesiedelte Verwaltungs-vorschläge gibt es zur Arbeitsverwaltung (Piratenpartei 2013, S. 75, 81).

Dabei haben die jüngsten Veröffentlichungen zum Abhörskandal durch die Geheimdienste der USA und Großbritanniens momentan eine besondere Aufmerksamkeit auf das Spannungsverhältnis von Demokratie und staatlichen Kontrollmöglichkeiten gerichtet.

## 2 Ausgewählte Studiengänge des Fachbereichs Allgemeine Verwaltung der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

An der HWR Berlin gibt es an den drei Fachbereichen *Allgemeine Verwaltung*, *Rechtspflege* sowie *Polizei und Sicherheitsmanagement* eine Reihe von Studiengängen, die gezielt für den öffentlichen Sektor ausbilden. Der Studiengang Öffentliche Verwaltungswirtschaft (ÖVW) ist dabei einer, der aus einem ursprünglich internen Fachhochschulstudiengang für den öffentlichen Dienst hervorgegangen ist und auch heute noch (je nach individueller Schwerpunktsetzung) eine bundesweit anerkannte Laufbahnbefähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst in Deutschland vergibt. Nach wie vor interne Studiengänge<sup>5</sup> für den gehobenen Dienst gibt es für die Rechtspfleger<sup>6</sup> und für den Polizeivollzugsdienst. Darüber hinaus wurden an den genannten Fachbereichen weitere, nicht interne Studiengänge entwickelt, die ebenso auf den öffentlichen Dienst als einen Abnehmer zielen.

Im Rahmen dieses Beitrags werden der Studiengang Verwaltungsinformatik (VI) sowie die Studiengänge ÖVW, PuMa<sup>7</sup> und RöV betrachtet. Ersterer trägt in besonderer Weise den aktuellen E-Government-Entwicklungen Rechnung, zu den beiden anderen lagen Ergebnisse aus einer Befragung aller Absolventinnen und Absolventen der HWR Berlin des Wintersemesters 2009/2010 und des Sommersemesters 2010 vor. Diese wurde 2012 vom Qualitätsmanagement der Hochschule durchgeführt. Eine auf den Fachbereich 3 bezogene Auswertung wurde den dort Lehrenden vorgestellt und als Präsentation vom 18. Februar 2013 zur Verfügung gestellt (Kaiser 2013). Die Rücklaufquote der vom Fachbereich 3 befragten Ehemaligen betrug 47,7% (ebd., S. 7).

---

5 Hier erfolgt das Bewerbungsverfahren nicht durch die Hochschule, sondern durch die Zielbehörden.

6 Der entsprechende Fachbereich ist ferner auch an der internen Ausbildung für den gehobenen Dienst als Konsulatssekretär bzw. -sekretärin beim Auswärtigen Amt beteiligt (vgl. [hwr-berlin.de/fachbereich-rechtspflege/studiengaenge/hauptstudium-i-fuer-den-gehobenen-auswaertigen-dienst](http://hwr-berlin.de/fachbereich-rechtspflege/studiengaenge/hauptstudium-i-fuer-den-gehobenen-auswaertigen-dienst)).

7 Dieser wird in Kooperation mit der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin angeboten.

Schließlich werden – auch unter Berücksichtigung der in Kapitel 1 dargestellten Inhalte – Konsequenzen für die Ausbildung an den Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst abgeleitet.

## 2.1 Ausrichtung und Inhalte der ausgewählten Studiengänge

Der Studiengang VI weist neben juristischen und verwaltungs- und sozialwissenschaftlichen sowie „rein“ informationstechnologisch ausgerichteten Grundlagenmodulen explizit zwei Module zu E-Government aus, ferner solche in Geschäftsprozess- und Projektmanagement und in Fachverfahren. Als künftige Einsatzgebiete kommen für die Absolventinnen und Absolventen dieses Studiengangs Positionen in Rechenzentren der öffentlichen Verwaltung oder bei IT-Dienstleistern für die öffentliche Verwaltung genauso in Frage, wie solche innerhalb der Fachabteilungen. Aufgabenfelder liegen in der Unterstützung der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung durch die Entwicklung von Fachvorgaben für IT-Verfahren oder in Projektleitungen für E-Government-Vorhaben genauso, wie in der Unterstützung der Beschäftigten durch kleine Individuallösungen. Doch inwieweit diese Studierenden später Stellen im allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst einnehmen werden, bleibt abzuwarten. So gewährt man ihnen aufgrund des derzeitigen Curriculums keine generelle Laufbahnbefähigung. Eine Verbeamung ist damit erschwert, die Einstiegsgehälter als Angestellte im öffentlichen Dienst liegen deutlich unter denen, die IT-Firmen zu zahlen bereit sind. Der auf den öffentlichen Dienst norddeutscher Bundesländer und Kommunen ausgerichtete IT-Dienstleister *dataport* ([dataport.de/ueber-uns/unternehmen](http://dataport.de/ueber-uns/unternehmen)) beispielsweise hat in Anbetracht der schwierigen Rekrutierungslage von Personal mit informationstechnologischem Wissen bereits sein Tarifsystem überarbeitet (Fürster 2013).

In dem interdisziplinär aufgestellten Studiengang berücksichtigen alle Module die in Zusammenhang mit den Möglichkeiten der Informationstechnik stehenden Entwicklungen für die öffentliche Verwaltung. Darüber hinaus weisen die Rückmeldungen aus dem im fünften Semester angesiedelten Praktikum auf eine allgemeine IT-Affinität der Studierenden hin. So seien die Studierenden schnell und eigenständig in der Lage, sich in unbekannte Anwendungssoftware einzuarbeiten und wüssten zumeist die umfangreichen Möglichkeiten der zur Verfügung stehenden Office-Verfahren auch tatsächlich zu nutzen und sich nicht nur auf einige wenige Funktionalitäten zu begrenzen. Das ist umso beachtlicher, als dieses Wissen nicht Gegenstand des Studiums ist.

Während über den Verbleib der Studierenden mit Verwaltungsinformatik-Abschluss noch keine Zahlen vorliegen, zeigt die erwähnte Studie, dass von den im Folgenden vorgestellten weiteren drei Studiengängen ein Großteil der Absolventinnen und Absolventen später Positionen im öffentlichen Sektor bekleidet.

Von den 2012 Befragten waren es 73% der Beschäftigten, weitere 12% kamen im Non-Profit-Sektor unter (Kaiser 2012, S. 27), 15% in Unternehmen. Unter allen beschäftigten ehemaligen Studierenden des Fachbereich 3 waren 19% im gehobenen Dienst verbeamtet und 56,9% übten eine qualifizierte Tätigkeit im Angestelltenverhältnis aus, z.B. in der Sachbearbeitung (ebd., S. 30).

Dies entspricht auch durchaus der Ausrichtung dieser Studiengänge. So bereitet der Studiengang ÖVW auf eine Laufbahn im gehobenen, nichttechnischen Dienst in der öffentlichen Verwaltung auf allen föderalen Ebenen vor. Sein Schwerpunkt liegt in der Rechtsanwendung. Das vermittelte Wissen befähigt aber auch für Verwaltungstätigkeiten in anderen Organisationen, insbesondere dann, wenn dafür spezifische Kenntnisse über staatliches Verwaltungshandeln von Vorteil sind.

Seit Ende der 1970er Jahre erfolgten Umstrukturierungs- und Erneuerungsentwicklungen des öffentlichen Sektors (vgl. Walter 2011, S. 151). Der 1994 entstandene PuMa-Studiengang ([puma-berlin.de](http://puma-berlin.de)) greift diese Entwicklungen durch einen betriebswissenschaftlichen Schwerpunkt auf, bereitet aber auch auf Aufgaben im Non-Profit-Sektor vor.

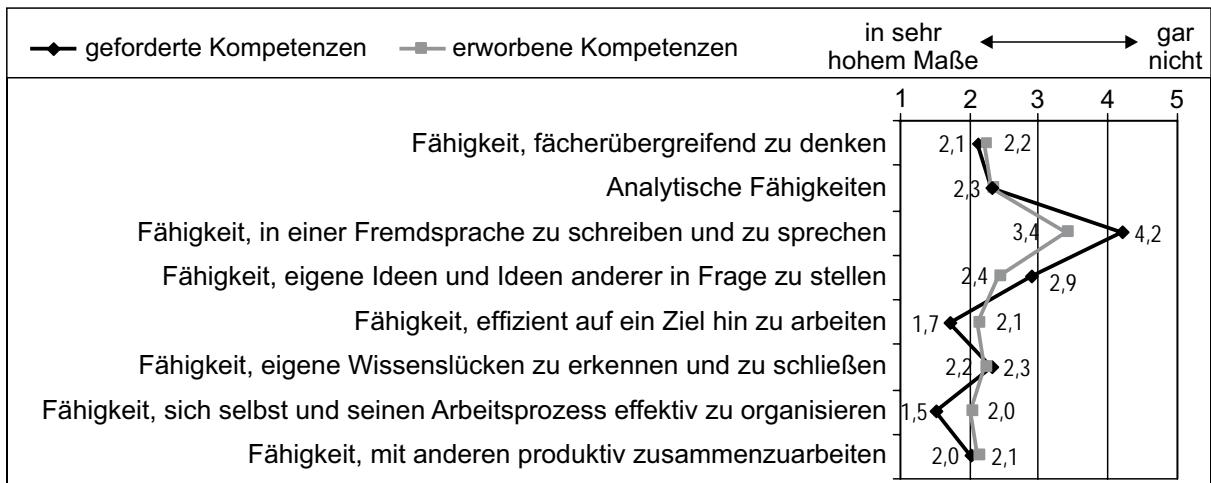
Die Basis für eine Laufbahn im höheren Dienst liefert der Master-Studiengang RöV. Er ist klar auf Sachbearbeitungstätigkeiten oder Führungsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung ausgerichtet, nicht auf das Richteramt oder auf eine Tätigkeit als Staats- oder Rechtsanwalt bzw. Anwältin (Prümm 2006, S. 25). Wie beim Bachelor ÖVW ist der Schwerpunkt ein juristischer.

Zwei Grafiken mit Ergebnissen der erwähnten Befragung (vgl. Abb. 1 und Abb. 2) zeigen einen Abgleich der Einschätzungen der Ehemaligen von in der Erwerbstätigkeit geforderten und im Studium erworbenen Kompetenzen.

An den Grafiken ist aus Sicht dieses Beitrags interessant, dass die Ehemaligen auf unzureichend vermittelte EDV-Kenntnisse hinweisen; ebenso sehen sie eine Diskrepanz in dem an der Hochschule vermittelten Wissen in Bezug auf in der Praxis erforderliche Strategien für ein zielorientiertes Vorgehen sowie effektive Arbeitsgestaltung. Da die beiden neben EDV-Kenntnissen ausgewiesenen Punkte IT-Einsatzstrategien und einen souveränen Umgang mit IT umfassen (auch sich gegebenenfalls selbst kleinere Lösungen zu erstellen), wurden sie hier mit angeführt. Allerdings zeigen die Abbildungen auch, dass im Studium das Erwerben von EDV-Kenntnissen mit einer Bewertung von 2,3 eine relativ hohe Bedeutung hatte. Es ist genauso hoch angesetzt wie das der Rechtskenntnisse, in denen die Ehemaligen im Übrigen in der Praxis auch höhere Bedarfe sehen.<sup>8</sup>

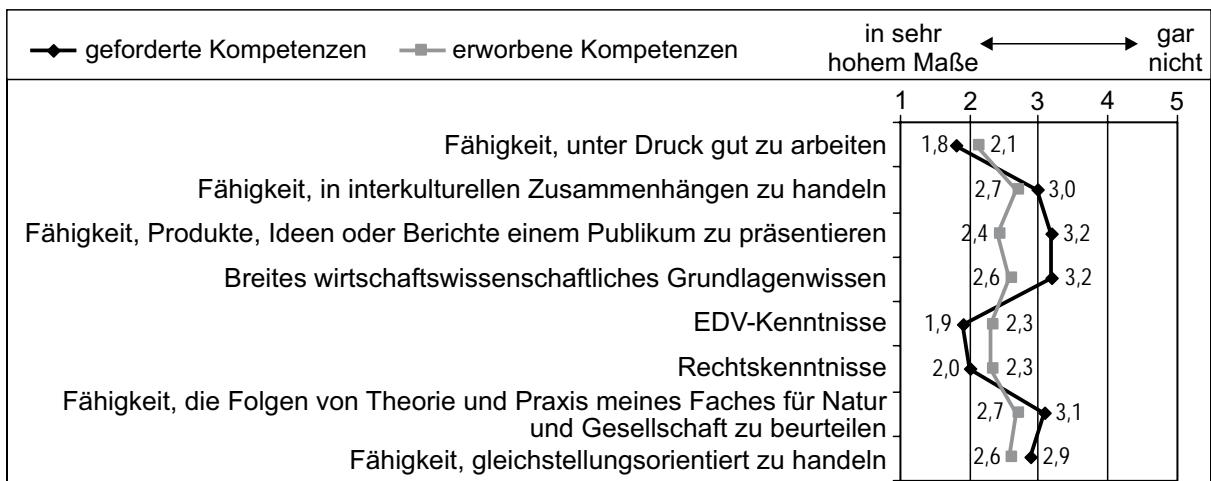
8 Hier ist zu berücksichtigen, dass keine Auswertung nach Ausrichtung der Studiengänge (Schwerpunkt Recht, Schwerpunkt Betriebswissenschaften) erfolgte.

Abb. 1: Geforderte und erworbene Kompetenzen I



Quelle: Kaiser 2013, S. 17

Abb. 2 Geforderte und erworbene Kompetenzen II



Quelle: Kaiser 2013, S. 17

Betrachtet man die aktuellen<sup>9</sup> Studienordnungen und vorliegende Modulbeschreibungen der drei untersuchten Studiengänge, so zeigt sich, dass sowohl der Studiengang PuMa ein auf E-Government ausgerichtetes Modul besitzt (Electronic Government und Geschäftsprozesse) als auch der konsekutive Master RöV (E-Government – zwischen Verwaltungsmodernisierung und Bürgernähe). Im grundständigen Bachelorstudiengang ÖVW wird im Rahmen des Moduls „Verwaltungsmodernisierung“ neben anderen Inhalten auch E-Government thematisiert.

<sup>9</sup> Hierbei bleibt unberücksichtigt, nach welchen Modulordnungen die Befragten studiert haben.

Die Modulbeschreibungen in der Studienordnung zum Studiengang PuMa zeigen zudem, dass dort innerhalb etlicher Module auch exemplarisch der Umgang mit den für das Gebiet üblichen IT-Anwendungen, also nicht nur mit Standardsoftware, vermittelt wird.

Die Ergebnisse der Befragung könnten darauf hindeuten, dass die Studierenden sich in ihrem Studium relativ viel EDV-Wissen angeeignet haben, dieses aber zu theoretisch oder nicht genügend auf die Praxis abgestimmt war. Da nicht auf alle möglichen IT-Anwendungssituationen in der Praxis vorbereitet werden kann, wäre hier zu prüfen, inwieweit die Vermittlung des IT-Wissens auch unter dem Aspekt einer generellen Methodenkompetenz erfolgt ist (vgl. Lück-Schneider 2009, S. 137).

### 3 Erforderliches E-Governmentwissen

Wie die Auswertungen zeigen, gelangt ein sehr hoher Teil der Absolventinnen und Absolventen der betrachteten Studiengänge in die öffentliche Verwaltung. Die eingangs beschriebenen Strukturen und Aktivitäten auf allen föderalen Ebenen werden zunehmend das dortige Handeln bestimmen. Darüber hinaus werden viele Bereiche öffentlicher Verwaltung auch mit informationstechnologischen Entwicklungen zu tun haben, man denke an Gebäude- und Sicherheitsmanagement, an moderne Umwelt-, Medizin- und Schulungstechnik oder an Kontrollaufgaben etwa im Bereich der Medien und der Telekommunikation. Das gewünschte transparente Verwaltungshandeln sowie eine zunehmende Mitbestimmung der Bürger über elektronische Beteiligungsplattformen erfordern zudem nicht nur informationstechnologische Kenntnisse, sondern auch einen Kulturwandel in der Verwaltung und das Etablieren neuer Lösungsprozesse. Darüber hinaus müssen Risiken, die den neuen Technologien innewohnen, realistisch eingeschätzt werden können.

Allein schon für das Verfolgen der aktuellen Zielsetzungen, Entwicklung und Gesetzgebung sind allgemeine E-Government-Grundlagen zwingend. Aus informationstechnologischer Sicht sind Grundlagen zur Prozessmodellierung und -optimierung, zur Bedeutung von Standards, zu Identifikationsverfahren, zu Speicher- und Verschlüsselungsprinzipien sowie zu Web-Technologien erforderlich, jedoch stets im Kontext der dazu erarbeiteten Organisationsprinzipien für die öffentliche Verwaltung.

Auf den zumeist bekleideten Sachbearbeitungsposten gilt es, neu gestaltetes Recht umzusetzen. Durchgängig elektronische Prozesse erfordern ein technologisch aufgeschlossenes Personal, das sich schnell in unterschiedlichste Software einarbeiten kann und auch weiterhin zu erwartende Entwicklungen durch aktives Lernen unterstützt.

Auf dieser und allen weiteren Ebenen sollten zudem die professionelle Erstellung von Dokumenten und das gemeinschaftliche Arbeiten an Dokumenten selbstverständlich sein; zumindest ersteres wird ja auch in jedem Studium gefordert. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass ein optisch gut gestaltetes Dokument noch lange nicht publikationstauglich ist. Tabellengestaltung, Abschnittsgestaltungen, Verzeichnisse, Verschlagwortung, automatische Silbentrennungen, Gliederungen, selbst Absatzformatierungen – ein Blick in die elektronischen Dokumente zeigt zumeist viele Schwächen auf, während subjektiv ein Gefühl des Könnens vorliegt. Und ohne Schulung kennen die wenigsten Studierenden die Möglichkeiten, im Überarbeitungsmodus Anmerkungen leicht kenntlich zu machen und zur Einarbeitung durch den Autor vorzubereiten, eine Kleinigkeit, die in der Verwaltungsarbeit eine große Erleichterung darstellt. Ebenso gilt: Wer sich nie ausführlich mit seiner Kommunikations- und Planungssoftware auseinandergesetzt hat, wird deren Möglichkeiten zur Büroorganisation vermutlich nicht gebührend ausschöpfen. Die hierfür verwendete Zeit fehlt dann an anderer Stelle.

Und auch Tabellenkalkulationen erschließen sich ohne Schulung nur sehr begrenzt. Die exemplarische Nutzung eines solchen Verfahrens entlang typischer Praxisbeispiele sollte auf jeden Fall zum Lehrkanon gehören.

Der Umgang mit Präsentationssoftware wird im Studium zumeist eingeübt, da die Prüfungsform „Referat“ Präsentationen nach sich zieht. Hier sind die Erfahrungen mit den Studierenden aus der Praxis durchweg positiv, auch die, wie oben erwähnte, nicht ganz unproblematische Selbsteinschätzung der Studierenden spricht dafür (vgl. Abb. 2).

Sofern Beschäftigte in E-Government-Projekten eingesetzt werden, benötigen sie je nach Aufgabe Projektmanagementkenntnisse für Projektleitungen oder Teammitglieder. Insofern ist es zu begrüßen, dass alle an der HWR Berlin angebotenen, betrachteten Studiengänge auch die Prüfungsform der Projektarbeit vorsehen. Es muss aber meines Erachtens auch sicher gestellt werden, dass die beteiligten Lehrkräfte nicht nur die fachliche Seite beherrschen, sondern auch in Projektmanagement aus- oder fortgebildet wurden. Das ist bislang nicht zwingend.

Für Führungskräfte gilt es, im Rahmen der Arbeitsorganisationsgestaltung die Nutzung neuer technologischer Möglichkeiten unter Abwägung von Vor- und Nachteilen gesetzlich anzustoßen und so langfristig zu ermöglichen. Dabei sollten die grundsätzlich angestrebten Ziele auf europäischer und Bundesebene bekannt sein. Eine Kenntnis der Strukturen erleichtert das Verfolgen aktueller Trends im behördlichen Umfeld.

Um alle Möglichkeiten optimaler Aufgabenerledigung auszuschöpfen, bedarf es einer interdisziplinären Verzahnung. Aus organisatorischer und informationstechnologischer Sicht muss nach rechtskonformen effizienten und kosten-günstigen Lösungen gesucht werden. Verbesserungsvorschläge entstehen oft genau in den Feldern, mit denen man intensiv zu tun hat. Sie erfordern allerdings

Visionen. Und die sind ohne eine Vermittlung möglicher Modernisierungsansätze nicht denkbar. Wer die Vorzüge einer Datenbank nicht kennt, wird Objekte mit Tabellen, im schlechtesten Falle innerhalb einer Textverarbeitung, verwalten. Wer keine Organisationsprinzipien kennengelernt hat, wird vermutlich nicht mit einer Portfolioanalyse eine Priorisierung seiner Aufgaben vornehmen. Kleinere Standardlösungen sollten im gegenwärtigen Jahrzehnt auch Studierende aus allgemeinen Verwaltungsstudiengängen entwickeln können. Zumindest müssen diese erkennen, dass man leicht eine solche entwickeln könnte und einen entsprechenden Wunsch weitergeben können.

Von erheblicher Bedeutung ist bei der Vermittlung der benötigten Kenntnisse jedoch, die Modelle und Strukturen hinter der vermittelten Software sowie die grundsätzlich zu erwartenden Funktionalitäten anzusprechen. Nur so können die Grundlagen für ein langfristig verwertbares Transferwissen gelegt werden. Hierfür müssen selbstverständlich die Voraussetzungen bei den Lehrenden gegeben sein.

## 4 Fazit

Informationstechnologisches Grundwissen ist als vierte Kulturtechnik neben Lesen, Rechnen und Schreiben in der öffentlichen Verwaltung angekommen. Die mit der Nationalen E-Governmentstrategie gesetzten Ziele sowie das im August 2013 in Kraft getretene E-Governmentgesetz werden eine Welle von E-Government-Aktivitäten einleiten. Schon allein für ein tieferes Verständnis des Gesetzes wird juristisches, verwaltungswissenschaftliches und informationstechnologisches Wissen benötigt. Für die vielen anstehenden E-Government-Projekte werden den neuen Techniken offen gegenüberstehende Beschäftigte benötigt, die ein solches interdisziplinäres und an künftigen Wandel adaptierbares Wissen sowie Projektmanagementkompetenzen besitzen. Alle entsprechenden Ausbildungen für den allgemeinen nichttechnischen Dienst sollten das in ihrem Kanon berücksichtigen.

## Quellen

Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2007): IT Steuerung  
Bund. Konzept des Bundesministerium des Innern und des Bundesministerium der Finanzen. Berlin

- Bundesministerium der Justiz (Hg.) (2009): Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG
- Bündnis 90/Die Grünen (Hg.) (2013): Zeit für den grünen Wandel. Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen. Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen. Berlin
- CDU/CSU (Hg.) (2013): Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013–2017
- Die Linke (Hg.) (2013): 100% Sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013. Berlin
- FDP (Hg.) (2013): Bürgerprogramm 2013. Damit Deutschland stark bleibt. Online Fassung 1. Juli 2013. Berlin
- Fachbereich 3 der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (Hg.) (2011): Bachelorstudiengang Verwaltungsinformatik. Modulbeschreibungen. Stand 1.2.2011. Berlin
- Förster, H. (2013): Gerechte Bezahlung. Dataport führt IT-kompatibles Tarifsystem ein. In: Vitako Intern Nr. 1, 2013, S. 18 (Internet: [vitako.de/Publikationen/Documents/Vitako\\_Intern\\_1-2013\\_final.pdf](http://vitako.de/Publikationen/Documents/Vitako_Intern_1-2013_final.pdf); zuletzt aufgesucht am 8.9.2013)
- Fachbereich Allgemeine Verwaltung der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (Hg.) (2011): Bachelorstudiengang Verwaltungsinformatik. Modulbeschreibungen. Stand 1.2.2011. Berlin (Internet: [www.hwr-berlin.de/fileadmin/downloads\\_internet/lb/fb3/Modul\\_beschreibungVI.pdf](http://www.hwr-berlin.de/fileadmin/downloads_internet/lb/fb3/Modul_beschreibungVI.pdf); zuletzt aufgesucht am 8.9.2013)
- IT-Planungsrat (Hg.) (2010): Nationale E-Government-Strategie. Berlin (Internet: [it-planungs-rat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/NEG\\_S.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://it-planungs-rat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/NEG_S.pdf?__blob=publicationFile); zuletzt aufgesucht am 08.9.2013)
- Kaiser, C. (2013): Absolvent/inn/enbefragung 2012. Ergebnisse für FB 3 Allgemeine Verwaltung. HWR-interne Präsentation vom 18.02.2013. Qualitätsmanagement der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin
- Kollmann, T./Kayser, I. (2011): Die Europäische Union im digitalen Zeitalter – vom Entwicklungsland zum mobilen Kontinent? In: Kollmann, T./Kayser, I. (Hg.): Digitale Strategien in Europa, Rahmenbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten. Wiesbaden, S. 1–10
- Lucke, J. v. (2013): Open Government in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2013. Wie steht es mit dem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln? Gutachten zur Bundestagswahl 2013. Version vom 19.08.2013. Zeppelin Universität Friedrichshafen (Internet: [zu.de/deutsch/lehrstuhle/ticc/JvL-130819-Bundestagswahl2013-OpenGovernment-V1.pdf](http://zu.de/deutsch/lehrstuhle/ticc/JvL-130819-Bundestagswahl2013-OpenGovernment-V1.pdf); zuletzt aufgesucht am 6.9.2013)
- Lück-Schneider, D. (2009): Was man von der Informatik lernen kann. Ein Plädoyer für das Studienfach Verwaltungsinformatik auch innerhalb nichttechnischer Verwaltungsstudienfächer. In: Bönders, T. (Hg.): Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung – 30 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. München, S. 133–142
- Lück-Schneider, D. (2012): E-Government als Treiber für Geschäftsprozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Baller, O. (Hg.): Verwaltung und Recht in Deutschland. Beiträge eines deutsch-russischen Symposiums. Recht, Sicherheit und Verwaltung in internationaler Perspektive, Bd. 1. Berlin, S. 167–176
- Piratenpartei Deutschland (Hg.) (2013): Wir stellen das mal in Frage. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013. Berlin

- Prümm, H. (2006): Master-Studiengang Recht der öffentlichen Verwaltung – RÖV LL.M./ Das Konzept. Hochschule für Wirtschaft und Recht. Berlin
- SPD-Parteivorstand (Hg.) (2013): Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2017
- Studienordnung des Bachelorstudiengangs „Öffentliche Verwaltungswirtschaft – mit Laufbahnbefähigung“ (konsolidierte Fassung). Veröffentlicht im Mitteilungsblatt der Hochschule für Wirtschaft und Recht Nr. 30/2012 vom 13. März 2012. Berlin
- Studienordnung des Bachelorstudiengangs „Public Management“ (PuMa). Erneute Veröffentlichung im Mitteilungsblatt der Hochschule für Wirtschaft und Recht Nr. 25/2012 vom 6. März 2012. Berlin
- Studienordnung des Bachelorstudiengangs „Öffentliche Verwaltungswirtschaft – ohne Laufbahnbefähigung“ (konsolidierte Fassung). Veröffentlicht im Mitteilungsblatt der Hochschule für Wirtschaft und Recht Nr. 33/2012 vom 16. März 2012. Berlin
- Walter, A. (2011): Das Unbehagen in der Verwaltung. Warum der öffentliche Dienst denkende Mitarbeiter braucht (Kapitel 6: New Public Management). Berlin, S. 151–200



# Kompetenz für Europa: Die Bedeutung des EU-Rechts für die Ausbildung im öffentlichen Dienst

*Florian T. Furtak*

## 1 Einführung

Mit der Verlagerung von immer mehr Regelungskompetenzen auf die Europäische Union (EU) entstehen für die in der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten zahlreiche neue Aufgaben und Herausforderungen: Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht sowie Anwendung und Vollzug von EU-Recht. Wer also die staatliche Politik im vereinten Europa in verantwortlicher Position im öffentlichen Dienst mit gestalten will, sei es im Bund, in den Ländern oder in den Kommunen, muss „europafähig“ sein.

Der folgende Beitrag stellt zunächst Rechtsnatur und Bedeutung der EU sowie das Spektrum an EU-Rechtsakten und das Verhältnis von EU-Recht zu nationalem Recht dar. Anschließend wird auf die kontrovers diskutierte Frage nach dem Europäisierungsgrad deutscher Gesetzgebung durch EU-Recht unter Berücksichtigung der besonderen Betroffenheit von Kommunen eingegangen. Im weiteren Verlauf wird aufgezeigt, welche Initiativen Länder zur Europäisierung ihrer Verwaltungen unternommen haben; abschließend wird untersucht, wie stark das Fach Europa/Europarecht in den für den öffentlichen Dienst relevanten Ausbildungsgängen an den Verwaltungsfachhochschulen der Länder vertreten ist.

## 2 Rechtsnatur und Bedeutung der EU

Der Ursprung der EU liegt in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) 1957. Nach weiteren Integrationsschritten durch die (Reform)-Verträge von Maastricht (1993), Amsterdam (1997), Nizza (2003) und zuletzt Lissabon (2009) hat sie sich zu einem immer enger werdenden Staatenverbund entwickelt.

Die Rechtsnatur der EU wird indes kontrovers diskutiert, weil sie nicht eindeutig einer bestimmten Kategorie staatlicher Zusammenschlüsse zuzuordnen ist. So weist sie einerseits Merkmale einer „klassischen“ internationalen Organisation wie Europarat, UNO und NATO auf, insofern sie durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen Staaten gegründet worden und mit eigenen Organen, Kompe-

tenzen, finanziellen Mitteln und Personal ausgestattet ist. Andererseits entspricht sie einem Staatenbund, weil sie supranationale Organe besitzt, die von den Mitgliedstaaten einzelne politische Angelegenheiten übertragen bekommen haben, sowie einem Bundesstaat, weil dessen strukturellen Elemente (Exekutive, Legislative und Judikative) auch auf europäischer Ebene (in Form von Rat, Parlament, Kommission und Gerichtshof) vorhanden sind (vgl. Furtak 2012, S. 174). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 bekräftigt, dass es sich bei der EU um einen Staatenverbund handelt, der eine „enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten umfasse.“<sup>1</sup>

Letztlich ist die Frage der Rechtsnatur jedoch nur für die akademische Diskussion von Belang. Für die Praxis ist wichtig, dass die EU insofern einzigartig unter den rund 250 staatlichen Zusammenschlüssen auf der Welt ist, als in ihrer Rechtsordnung

- (1) verbindliche Beschlüsse auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten gefasst werden können (Mehrheitsprinzip);
- (2) Beschlüsse in den Mitgliedstaaten ohne Mitwirkung der staatlichen Hoheitsgewalt unmittelbare Geltung haben;
- (3) eine obligatorische Gerichtsbarkeit besteht und
- (4) der Einzelne Rechtssubjektivität mit den daraus resultierenden unmittelbaren Rechten (und Pflichten) besitzt (vgl. Schweizer 2010, S. 275, Rn. 691).

Darüber hinaus ist die EU mit rund 500 Mio. Menschen noch vor den USA und China der größte Wirtschaftsraum der Welt. Und auch politisch hat sie eine globale Bedeutung: In der Entwicklungs- und Humanitären Hilfe stellt sie zusammen mit ihren Mitgliedstaaten rund die Hälfte der internationalen Hilfsgelder bereit; in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik übernimmt sie u.a. mit der Durchführung von militärischen, zivil-militärischen und zivilen Operationen zunehmend Verantwortung in der Welt.

### **3 Rechtsquellen und Anwendungsvorrang des EU-Rechts**

Bei den Rechtsquellen des EU-Rechts wird zwischen primärem und sekundärem Unionsrecht unterschieden. Das primäre Unionsrecht umfasst die EU-Verträge (EUV, AEUV)<sup>2</sup>, die Beitrittsverträge, die völkerrechtlichen Verträge sowie allgemeine Rechtsgrundsätze (Rechtstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip, Demokratie-

---

1 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009.

2 Vertrag über die Europäische Union (EUV), Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

prinzip). Zum sekundären Unionsrecht, das vom Rat und dem Europäischem Parlament gemeinsam erlassen wird und der Durchführung und Ergänzung der Verträge aber auch der Rechtsangleichung und Rechtsharmonisierung auf der Ebene der Mitgliedstaaten dient, zählen gemäß Art. 288 AEUV: Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Verordnungen haben unmittelbare Geltung und sind in allen ihren Teilen verbindlich. Damit entsprechen sie einem deutschen Gesetz und müssen von den innerstaatlichen Verwaltungsstellen angewendet und umgesetzt werden. Richtlinien sind innerhalb einer vorgegebenen Frist in nationales Recht umzusetzen. Dies kann entweder durch den Erlass eines neuen Gesetzes oder durch die Änderung eines schon bestehenden Gesetzes erfolgen. Richtlinien sind hinsichtlich des von ihnen verfolgten Ziels verbindlich, überlassen es jedoch den Mitgliedstaaten zu entscheiden, wie dieses Ziel erreicht wird. Beschlüsse sind ebenfalls in allen Teilen verbindlich, richten sich aber nur an bestimmte Mitgliedstaaten oder an bestimmte natürliche und juristische Personen und sind damit mit einem deutschen Verwaltungsakt vergleichbar. Empfehlungen und Stellungnahmen haben dagegen nur unverbindlichen Charakter (vgl. Herdegen 2010, S. 159ff.). Im Verlauf der europäischen Integrationsgeschichte hat die EU eine Vielzahl von Rechtsakten erlassen. Ende 2012 umfasste das EU-Recht 9.576 Verordnungen und 1.989 Richtlinien.<sup>3</sup> Zum Stichtag 1. Mai 2013 lag die Anzahl der Rechtsakte der EU (also mit Beschlüssen, Empfehlungen und Stellungnahmen) bei 14.507.<sup>4</sup>

Seit der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seinen Urteilen in Sachen „VanGend&Loos“ (1963) sowie „Costa/E.N.E.L“ (1964) der Gemeinschaft bzw. der EWG den Rang einer eigenen Rechtsordnung zuerkannt hat, zu deren Gunsten die Mitgliedstaaten ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, ist allgemein anerkannt, dass das EU-Recht im Grundsatz vorrangige Geltung gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten hat (vgl. Schmidt 2012, S. 108). Die vorrangige Geltung des Unionsrechts wird vom EuGH nicht nur unter Rückgriff auf seine beiden Entscheidungen begründet, sondern auch mit Verweis auf den Grundsatz der Unionstreue (Art. 4 III EUV) sowie mit dem Argument der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der EU.

In der Praxis wirkt sich die vorrangige Geltung des Unionsrechts so aus, dass deutsche Verwaltungen keine Befugnis und Verpflichtung haben, das Unions-

3 Vgl. Europäische Kommission: Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2012), COM (2013) 726 final vom 22.10.2013, [http://ec.europa.eu/eu\\_law/docs/docs\\_infringements/annual\\_report\\_30/com\\_2013\\_726\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_30/com_2013_726_de.pdf); zuletzt aufgesucht am 25.3.2014.

4 Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/de/consleg/20130501/index.htm>; zuletzt aufgesucht am 25.3.2014

recht auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu überprüfen und jedes deutsche Gericht sowie alle Träger der Verwaltung gehalten sind, Bestimmungen des nationalen Rechts, die dem Unionsrecht widersprechen, unangewendet zu lassen. Deshalb spricht man auch vom sogenannten Anwendungsvorrang des EU-Rechts (vgl. Herdegen 2010, S. 226f.).

## 4 Europäisierung deutschen Rechts

Durch die Vielzahl an Rechtsakten der EU (Verordnungen und Richtlinien) ist das deutsche Recht auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) stark von EU-Recht beeinflusst, mithin ist eine Verwaltungs- und Rechtsgemeinschaft entstanden.

### 4.1 Einfluss des EU-Rechts auf Bund und Länder

Wer die Bedeutung des EU-Rechts für die deutsche Gesetzgebung hervorheben möchte, verweist auf den „80-Prozent-Mythos“. Damit ist gemeint, dass 80% aller deutschen Gesetze ihren Ursprung in einem Rechtsakt der EU haben und damit von Brüssel vorgegeben sind. Mehrere Untersuchungen haben bislang versucht, dies zu widerlegen und den tatsächlichen Europäisierungsgrad deutscher Gesetzgebung zu ermitteln. Der von Bergmann/Kenntner herausgegebene Sammelband – die einzige umfassende Untersuchung über den Einfluss des Europarechts auf das deutsche Verwaltungsrecht – kommt zum Ergebnis, dass der europarechtliche Normanteil an den in Deutschland gültigen Rechtssätzen des besonderen Verwaltungsrechts (z.B. Ausländerrecht, Gewerberecht, Baurecht, Abfallrecht) mit weniger als 20% beziffert werden kann (vgl. Bergmann/Kenntner 2002, S. 932). Töller ermittelt einen Anteil der Gesetzgebung des Bundes mit einem europäischen Impuls von 39,1% im Jahr 2005, wobei der Anteil in den einzelnen Politikbereichen stark variiert: im Bereich Umwelt liegt er bei 81%, im Bereich Landwirtschaft und Ernährung bei 75%, bei Arbeit und Soziales bei 15,6% und bei den der Innenpolitik zurechenbaren Bereichen bei 12,9% (Töller 2008, S. 9). König/Mäder (2008, S. 450) beziffern den Europäisierungsgrad in der 15. Legislaturperiode des Bundestags (2002–2005) auf 35,7%. Für die 16. Legislaturperiode (2005–2009) kommt eine Statistik des Bundestages auf 31,5%, wobei auch hier deutliche Unterschiede im Europäisierungsgrad einzelner Politikfelder zu verzeichnen sind.<sup>5</sup> Auf ähnliche Werte in anderen EU-Mitgliedstaaten verweist Joho (2009).

5 Vgl. [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/neue-statistik-eu-macht-weniger-gesetze-als-angenommen-1858607.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/neue-statistik-eu-macht-weniger-gesetze-als-angenommen-1858607.html); zuletzt aufgesucht am 2.8.2013.

Es gibt allerdings auch eine Untersuchung, die zu einem anderen Ergebnis kommt: Hoppe (2009, S. 168f.) hält die Methodik von Töller sowie von König/Mäder für unbefriedigend, da u.a. nur die auf einen europäischen Impuls zurückgehenden im Bundestag verabschiedeten Gesetze ausgewertet wurden und damit nicht beachtet wurde, dass für die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben nicht nur der Bund, sondern auch die Länder zuständig sind. Unter Berücksichtigung der europarechtlich beeinflussten Gesetze der Länder kommt Hoppe deshalb auf 81% und bestätigt damit den „80-Prozent-Mythos“.

In jüngster Vergangenheit sind keine weiteren Untersuchungen zum Europäisierungsgrad deutscher Gesetzgebung vorgelegt worden. Die Erkenntnis mag sich durchgesetzt haben, dass es, worauf Bergmann/Kenntner (2002, S. 933) bereits hingewiesen haben, nicht nur um die Quantität, sondern auch um die Qualität des Europäisierungsgrades geht. Und diese sei als sehr hoch einzuschätzen.

#### 4.2 Einfluss des EU-Rechts auf Kommunen

In der EU gibt es über 100.000 Städte und Gemeinden. Sie stellen die unterste Ebene des von Politikverflechtung gekennzeichneten Mehrebenensystems der EU dar. Sie haben zwar vergleichsweise schwache Mitwirkungsmöglichkeiten an der Entstehung von EU-Recht, müssen dieses jedoch in der Regel umsetzen. Dies trifft vor allem auf Deutschland und seine Kommunen zu. Aufgrund des föderalistischen Staatsaufbaus, in dem die Umsetzung des Rechts den Ländern bzw. ihren untergeordneten Verwaltungsebenen obliegt, sind es die Kommunen, die die Rechtsakte der EU (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse) umsetzen und ausführen müssen. Schätzungsweise zwei Drittel aller kommunalrechtlichen Vorschriften basieren auf europarechtlichen Vorgaben. Betroffen sind die Gewährung kommunaler Beihilfen, die Wirtschaftsförderung, der Betrieb von Abfalldeponien, die Behandlung kommunaler Abwässer, die Energie- und Umweltpolitik, die Vergabe öffentlicher Aufträge u.a. mehr (vgl. Vetter/Soós 2008, S. 579).

### 5 Europafähiges Personal im öffentlichen Dienst

Unabhängig davon, wie hoch der Europäisierungsgrad deutscher Gesetzgebung tatsächlich ausfällt, kann festgestellt werden, dass der öffentliche Dienst auf den verschiedenen Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) in Anbetracht des großen Einflusses des EU-Rechts und des sich daraus ergebenden immer stärker in europäischen Kontexten vollziehenden Verwaltungshandelns in zunehmendem Maße Personal benötigt, das „europafähig“ bzw. „europakompetent“

ist. Folgende Fähigkeiten machen für Bischoff<sup>6</sup> einen europakompetenten Verwaltungsmitarbeiter aus:

- (1) Kenntnis des europäischen Einigungsprozesses einschließlich seiner historischen Hintergründe und Abläufe und seiner politisch-ökonomischen Triebkräfte.
- (2) Kenntnis der europäischen Institutionen einschließlich der internen und der kooperativen Entscheidungsprozesse sowie der europäischen Politikfelder und der darauf bezogenen Unionspolitiken.
- (3) Kenntnis der politischen Systeme sowie der jeweiligen Geschichte, Kultur und der Mentalitäten (einschl. der Sprachen) in den Mitgliedstaaten.
- (4) Kenntnis des europäischen Rechts und seiner Transformation in nationales Recht sowie umgekehrt die Kenntnis der Möglichkeiten, nationale Interessen in den europäischen Rechtsbildungsprozess einzubringen und
- (5) Kenntnis der Programme, der Verfahren der Beantragung und des Managements europäischer Fördermittel.

Europafähiges Personal bedarf es in erster Linie für den Vollzug des Unionsrechts. Hier handelt es sich entweder um den unmittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug von Verordnungen und Beschlüssen oder um den mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug, also den Vollzug nationaler Ausführungsgesetze, die eine EU-Richtlinie umsetzen. Darüber hinaus ist Europakompetenz unverzichtbar, um die Interessen der Bundesrepublik Deutschland in den europäischen Entscheidungsprozess einbringen zu können und eine qualifizierte deutsche Präsenz in EU-Institutionen sicherzustellen. Doch nicht nur für die Dienststellen des Bundes, auch für die Bundesländer ist von Bedeutung, über genügend europabezogene Fachkompetenzen zu verfügen, um die mit Artikel 23 GG bestehenden nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon weiter ausgebauten Beteiligungsrechte der Länder sachkundig wahrnehmen zu können.

Europaorientiert ausgebildetes Personal wird ebenfalls benötigt zur Beantragung, Administration und regelkonformen Ausschöpfung der europäischen Fördermittel. Die EU verfügt mit den Strukturfonds über ein bedeutendes Fördervolumen – für alle EU-Mitgliedstaaten sind im Zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt Mittel in Höhe von rund 325 Mrd. Euro vorgesehen. Deutschland wird davon EU-Strukturfondsmittel in Höhe von rund 19,3 Mrd. Euro erhalten. Dabei sind an der Verteilung dieser Fördermittel nicht nur der Bund und die Länder, sondern eben auch die Städte und Gemeinden beteiligt.

---

6 Professor Dr. Detlef Bischoff: Die Europakompetenz der Verwaltungen – als ein bestimmender Wirtschaftsfaktor, Vortrag am 28. August 2003 in der Europäischen Akademie Berlin (Internet: [www.eunop.eu/site/download/EuropakompetenzderVerwaltungen.pdf](http://www.eunop.eu/site/download/EuropakompetenzderVerwaltungen.pdf); zuletzt aufgesucht am 14.8.2013).

## 5.1 Europäisierung der Landesverwaltungen

Die Länder haben gegen Ende der 1990er Jahre auf die Notwendigkeit einer Europäisierung der Landesverwaltungen reagiert. So hat z.B. der Berliner Senat 1997 beschlossen, die Europafähigkeit seiner Landesbediensteten zu verbessern.<sup>7</sup> Diese Initiative wurde in den Folgejahren fortgeschrieben – zuletzt legte der Senat Anfang 2011 dem Abgeordnetenhaus einen Bericht zur Stärkung der Europa-kompetenz der Berliner Verwaltung vor.<sup>8</sup>

In Baden-Württemberg gibt es seit 1999 sogenannte Europagrundsätze der Landesverwaltung. Diese schreiben u.a. vor, dass bei der Einstellung des Personals für den höheren und gehobenen Dienst auf europäische bzw. internationale Zusatzqualifikationen geachtet werden soll.<sup>9</sup> Generelles Ziel der Landesregierung ist es, die Präsenz von deutschen bzw. baden-württembergischen Mitarbeitern in den europäischen Institutionen zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde Ende 2000 der sogenannte „Dynamische Europapool Baden-Württemberg“ geschaffen. Aus diesem mittlerweile 320 Mitglieder zählenden Pool werden Fachleute in die Landesvertretung nach Brüssel oder in europäische Institutionen entsandt.<sup>10</sup> Im Juni 2012 hat die neue Landesregierung aus Grünen und SPD eine Neuausrichtung des Pools vorgenommen, um ihn zu einem zeitgemäßen Instrument für eine moderne und europaorientierte Personalentwicklung zu machen.<sup>11</sup>

In Thüringen hat die Landesregierung in der 2003 beschlossenen Rahmenleitlinie „PERMANENT“ (Personalmanagement für Thüringen) festgeschrieben, dass bei der Einstellung für den höheren Dienst auf vorhandene und nachgewiesene Europakompetenz geachtet werden soll und dass bei der Besetzung von Führungspositionen europäische und internationale Erfahrungen grundsätzlich vorausgesetzt bzw. positiv bewertet werden.<sup>12</sup>

7 Vgl. Berliner Strategie zur Verbesserung der Europafähigkeit. Senatsbeschluss des Landes Berlin Nr. 788/97 vom 29.04.1997.

8 Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/3795, 11.01.2011, Vorlage – zur Kenntnisnahme – Stärkung der Europakompetenz der Berliner Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.

9 Vgl. [www.stm.baden-wuerttemberg.de/fm7/1899/europagrundsaetze.pdf](http://www.stm.baden-wuerttemberg.de/fm7/1899/europagrundsaetze.pdf); zuletzt aufgesucht am 3.8.2013.

10 Vgl. [www.stm.baden-wuerttemberg.de/de/Europafaehigkeit/296753.html](http://www.stm.baden-wuerttemberg.de/de/Europafaehigkeit/296753.html); zuletzt aufgesucht am 3.8.2013.

11 Vgl. [www.stm.baden-wuerttemberg.de/fm7/1899/120626\\_Neukonzeption\\_Europapool.pdf](http://www.stm.baden-wuerttemberg.de/fm7/1899/120626_Neukonzeption_Europapool.pdf); zuletzt aufgesucht am 3.8.2013.

12 Rahmenleitlinie „PERMANENT“ (Personalmanagement für Thüringen), 16. Dezember 2003 (Internet: [www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/tim/2.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/tim/2.pdf), S. 17f.; zuletzt aufgesucht am 3.8.2013).

Das Land Bremen ist sich ebenfalls des zunehmenden Einflusses der EU-Politik auf alle Geschäftsbereiche des Senats bewusst und fördert eine stetige Qualifizierung der mit ihr befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wozu Basiswissen über die EU und ihre Arbeitsweise, erweiterte Fremdsprachenkenntnisse und – vor allem – fachspezifische Kompetenzen über die EU-Politik in den jeweiligen Arbeitsbereichen gehören.<sup>13</sup>

Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder mit der Verbesserung der Europafähigkeit der Landesverwaltungen befasst und die Notwendigkeit entsprechender Qualifizierungsmaßnahmen betont. Zuletzt auf ihrer 62. Sitzung in Potsdam im April 2013, wo es im Punkt 2 der Beschlussvorlage heißt:

„Die Mitglieder der Europaministerkonferenz sind sich bewusst, dass angesichts von Personal- und Haushaltseinsparvorgaben die Verbesserung der Europafähigkeit der Landesverwaltungen in der Zukunft eine besondere Herausforderung darstellt. Sie betonen jedoch die Bedeutung der Herausbildung und Förderung von EU-Fachkompetenzen, interkulturellen Kompetenzen und Sprachkenntnissen vor dem Hintergrund stetig wachsender europäischer Bezüge bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben sowie der damit einhergehenden Anpassungen der innerstaatlichen Informations- und Beteiligungsrechte der Länder.“<sup>14</sup>

## 5.2 Weiterbildung für „Europa“ durch Fernstudium

Bund, Länder und Kommunen können ihr vorhandenes Personal mit einem weiteren Instrument „fit für Europa“ machen, auf das sie verstärkt zurückgreifen sollten: das Fernstudium. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter könnten über entsprechende Möglichkeiten eines Fernstudiums informiert und bei der Aufnahme und Absolvierung eines solchen Studiums unterstützt werden. In einem Fernstudium können sich Berufstätige neben ihrer beruflichen Tätigkeit weiterqualifizieren. Die Studieninhalte werden überwiegend im Wege des Selbststudiums mit Hilfe von Studienbriefen erarbeitet, Präsenszeiten an der Hochschule gibt es nur wenige. Immer stärker wird die Bedeutung des Internets im Fernstudium: Vorlesungen werden online durchgeführt und damit kosten- und zeitträchtige Anreisen an die Hochschule vermieden.

Gegenwärtig gibt es in Deutschland nur zwei postgraduale und weiterbildende Fernstudienangebote, die ein umfangreiches Europawissen vermitteln. Es handelt sich um den seit dem Jahr 1999 bestehenden und auf Berufsfelder im

---

13 Senatsbeschluss Drucksache 18/509 vom 10. Juli 2012: EU-Strategie der Freien Hansestadt Bremen für die 18. Legislaturperiode (Internet: [www.eu-projekte.bremen.de/sixcmsmedia.php/13/Drs-18-509\\_913\\_EU-Strategie.pdf](http://www.eu-projekte.bremen.de/sixcmsmedia.php/13/Drs-18-509_913_EU-Strategie.pdf); zuletzt aufgesucht am 3.8.2013).

14 Vgl. [www.europa.brandenburg.de/media/bb1.a.3246.de/62\\_EMK\\_Beschluss\\_Europafähigkeit.pdf](http://www.europa.brandenburg.de/media/bb1.a.3246.de/62_EMK_Beschluss_Europafähigkeit.pdf); zuletzt aufgesucht am 3.8.2013.

öffentlichen Dienst ziellenden Masterstudiengang „Europäisches Verwaltungsmanagement“ an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin,<sup>15</sup> der im Oktober 2013 erstmals mit neuer Studienstruktur (z.B. Verkürzung der Regelstudienzeit, Schaffung von Wahlschwerpunkten) startete sowie den Master „European Public Affairs“, der von der Deutschen Universität für Weiterbildung in Berlin angeboten wird.

### 5.3 „Europa“ in den BA-Studiengängen der Verwaltungsfachhochschulen

Jenseits aller Programme und Projekte der Länder zur (Weiter-)Qualifizierung, ist für die Europafähigkeit des Verwaltungspersonals zwingende Voraussetzung, dass in der Ausbildung an den Verwaltungsfachhochschulen, die auf eine Tätigkeit im gehobenen Dienst der Länder und Kommunen vorbereitet, ausreichend Europakenntnisse vermittelt werden. Ein Blick auf die Studiengänge, mit denen, bei erfolgreichem Abschluss, die Laufbahnbefähigung für den gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienst erworben wird, zeigt, dass die Gewichtung des Faches „Europa“ unterschiedlich stark ausfällt.

Zunächst ist jedoch festzustellen, dass ein Vergleich dadurch erschwert wird, dass in einigen Studiengängen Europarecht als eigenes Modul ausgewiesen ist, in anderen z.B. in ein Modul Staats- und Europarecht integriert ist. Damit kann bei letzteren der genaue Europaanteil quantitativ (in Präsenzstunden) nicht beziffert werden. Vergleicht man isoliert die Studiengänge, die über ein eigenes Europamodul bzw. eine eigene Einheit „Europa/Europarecht“ verfügen, zeigt sich ein weites Spektrum von 17 Stunden Präsenzzeit im Bachelor-Studiengang „Public Management“ an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg und 120 Stunden Präsenzzeit im BA „Public Administration“ an der Hochschule Bremen. Eine Rangfolge (nach Bundesländern) würde wie folgt aussehen: Bremen (120 h), Schleswig-Holstein (66 h), Brandenburg (60 h), Niedersachsen (60 h), Sachsen-Anhalt (56 h), Berlin (36 h), Mecklenburg-Vorpommern (30 h), Saarland (30 h), Bayern (20 h), Rheinland-Pfalz (20 h), Baden-Württemberg/Ludwigsburg (17 h).

Besonders auffällig sind die unterschiedlichen Europakonzeptionen der beiden „Schwesternfachhochschulen“ in Baden-Württemberg Kehl und Ludwigsburg. In Kehl gibt es im Grundstudium des Bachelorstudiengangs „Public Management“ das Modul „Grundlagen des Staatsrechts/Europarechts mit 66 Stunden Präsenzzeit sowie das Modul „Grundlagen des Verwaltungsrechts unter Ein-

---

15 Der Studiengang ist u.a. Bestandteil der Berliner Strategie zur Verbesserung der Europafähigkeit, siehe Fußnote 7. Die Senatsverwaltung Berlin hat Bedienstete bei der Durchführung des Studiengangs unterstützt, so z.B. durch die Gewährung von Sonderurlaub.

*Tab.1: „Europa“ in den Bachelor-Studiengängen (BA) der Verwaltungsfachhochschulen der Länder*

Land/Hochschule	Studiengang	Anteil „Europa“ (Präsenzstunden/h <sup>a</sup> )
<i>Baden-Württemberg</i> Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl	BA „Public Management“	Modul „Grundlagen des Staatsrechts/Europarechts“: 66 h Modul „Grundlagen des Verwaltungsrechts unter Einschluss des Europarechts“: 148 h
Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg	BA „Public Management“	Vertiefungsschwerpunkt Europa: 510 h (Wahlmöglichkeit) Modul „Europarecht“: 17 h
<i>Bayern</i> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege	Diplomverwaltungswirt (FH) <sup>b</sup>	Modul „Europarecht“: 20 h
<i>Berlin</i> Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	BA „Öffentliche Verwaltungswirtschaft“	Modul „Europäische und internationale Dimension“ (Europarecht): 36 h
<i>Brandenburg</i> Technische Hochschule Wildau	BA „Verwaltung und Recht“	Modul „Europarecht“: 60 h
<i>Bremen</i> Hochschule Bremen <sup>c</sup>	BA „Public Administration“	Modul „Europarecht 1 und Europapolitik“: Unit 1: „Europarecht 1“: 30 h Unit 2: „Europapolitik“: 30 h Modul „Europarecht II“: 60 h
<i>Hamburg</i> Hochschule für angewandte Wissenschaften	BA „Public Management“	Modul „Öffentliches Recht“: Unit „Staats- und Europarecht I“: 72 h
		Schwerpunktmodul „Staats- und Europarecht II (mit Vertiefung Europarecht“): 72 h
<i>Hessen</i> Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung	BA „Allgemeine Verwaltung“	Modul „Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns 1“ (darin enthalten: „Grundlagen des europäischen und internationalen Rechts“): 44 h Modul „Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns 2“ (darin enthalten: „Überblick über Grundfreiheiten der EU und Grundrechtscharta“): 44 h Pflichtwahlmodul „Rechtliches Handeln“: Teilmodul „Europarecht in der Verwaltungspraxis“: 33 h

Tab.1: (Fortsetzung)

Land/Hochschule	Studiengang	Anteil „Europa“ (Präsenzstunden/h <sup>a</sup> )
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege	BA „Öffentliche Verwaltung“	Modul „Effects of European Integration on Public Administration“: 30 h
<i>Niedersachsen</i> Kommunale Hochschule für Verwaltung	BA „Allgemeine Verwaltung“	Modul „Europarecht“: 60 h
<i>Nordrhein-Westfalen</i> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung	BA „Kommunaler Verwaltungsdienst – Allgemeine Verwaltung“	Modul „Staats- und Europarecht I“: 54 h Modul „Staats- und Europarecht II“: 48 h
<i>Rheinland Pfalz</i> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung	BA „Verwaltung“	Modul „Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns“: Unit „Europarecht“: 20 h
<i>Saarland</i> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung	Diplomverwaltungswirt (FH) <sup>b</sup>	Modul „Europarecht“: 30 h
<i>Sachsen</i> Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen	BA „Allgemeine Verwaltung“	Modul „Grundlagen Verfassungs- und Europarecht“: 81 h
<i>Sachsen Anhalt</i> Hochschule Harz – Hochschule für angewandte Wissenschaften	BA „Öffentliche Verwaltung“	Modul „Europa“: Units: „Europarecht“ und „Politik in Europa“: 56 h
<i>Schleswig Holstein</i> Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung	BA „Allgemeine Verwaltung/ Public Administration“	Modul „Grundlagen der Europäischen Union“: 22 h Modul „Europarecht I“: 22 h Modul „Europarecht II“: 22 h
<i>Thüringen</i> Fachhochschule Nordhausen <sup>c</sup>	BA „Öffentliche Betriebswirtschaft/Public Management“	Modul „Verfassungsrecht/Europarecht“: 45 h

a – Der einfacheren Vergleichbarkeit wegen wurden nur die Präsenzstunden erfasst;

b – noch nicht auf Bachelor umgestellt;

c – Studiengang nicht an der Verwaltungsfachhochschule des Landes angesiedelt.

Eigene Darstellung auf Basis der jeweiligen Modulhandbücher der Studiengänge und persönlicher Anfrage bei Verantwortlichen

schluss des Europarechts“ mit 148 Stunden Präsenszeit. Wirft man einen Blick in die beiden Modulbeschreibungen sieht man jedoch, dass die dort verankerten europaspezifischen Lehrinhalte wenig stark ausgeprägt sind. Quasi als Kompensation gibt es allerdings im Vertiefungsstudium als einen von acht Wahlmöglichkeiten den Vertiefungsschwerpunkt „Europa“ mit insgesamt über 500 Stunden Präsenzzeit. In Ludwigsburg dagegen werden im gleichnamigen Studiengang im Grundstudium 17 Stunden Europarecht gelehrt und mehr Inhalte abgedeckt als im Grundstudium in Kehl. Allerdings wird in Ludwigburg im Vertiefungsstudium kein Vertiefungsbereich „Europa“ angeboten. Mit der Möglichkeit im Vertiefungsstudium den Schwerpunkt „Europa“ zu wählen, besitzt die Hochschule Kehl ein Alleinstellungsmerkmal.

## 6 Schlussbemerkung

Auch wenn die durch die Finanz- und Staatsschuldenkrise in den vergangenen Jahren hervorgerufenen Turbulenzen zu einer gewissen „Europamüdigkeit“ geführt haben, ist und bleibt es wichtig, dass das Personal im Öffentlichen Dienst von Bund, Ländern und Kommunen europafähig ist. Um die Bedeutung des Themenfelds Europa für die Öffentliche Verwaltung hervorzuheben, sollte im Curriculum eines jeden für den gehobenen Verwaltungsdienst qualifizierenden Studiengangs ein eigenständiges Modul Europa/Europarecht verankert werden. Daraus ergäbe sich der Vorteil, dass die mit europarechtlichen Inhalten gewidmeten Präsenzstunden konkret ausgewiesen werden könnten und es nicht dem jeweiligen Dozenten überlassen wäre, in einem übergreifenden Modul wie etwa „Staats- und Europarecht“, den „Europa-Anteil“ selber festzulegen. Eine solche Neuregelung würde im Übrigen zu einer besseren Vergleichbarkeit der Europa-Module in den Studiengängen der Verwaltungsfachhochschulen führen. Ein eigenständiges Modul Europa/Europarecht sollte aus der „Lehrsicht“ des Verfassers<sup>16</sup> eine Präsenzzeit von mindestens 40 Stunden umfassen und dabei folgende Lehrinhalte beinhalten:<sup>17</sup>

- 
- 16 Der Verfasser lehrt hauptamtlich „Europäische Integration“ und „Europarecht“ an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Darüber hinaus hat er einen Lehrauftrag für „Europarecht“ an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.
  - 17 Zusätzlich sollte in den Rechtsgebieten des besonderen Verwaltungsrechts der europarechtliche Einfluss zeitlich angemessen behandelt werden. Um die „Europafähigkeit“ sicherzustellen, sollten zum Curriculum der Studiengänge ferner Grundlagen der Interkulturellen Kommunikation sowie eine Fremdsprache (Englisch) zählen.

- Geschichte und Entwicklung der Europäischen Integration
- Organe und Institutionen der Europäischen Union
- Politikverflechtung im EU-Mehrebenensystem
- Rechtsquellen des Europarechts
- Verhältnis Europarecht zum nationalen Recht
- Grundfreiheiten/Grundrechte und deren fallorientierte Anwendung
- Vollzug des EU-Rechts
- Rechtsschutz/Rechtskontrolle

Eine solche Vorgabe würde bedeuten, dass der „Europa-Anteil“ in einigen der in der Übersicht aufgelisteten Studiengänge erhöht werden müsste. Die Angleichung der Inhalte und des zeitlichen Umfangs würde die Europaausbildung im gehobenen Verwaltungsdienst auf ein gemeinsames (höheres) Niveau anheben und damit letztlich zu einer Verbesserung der Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes führen.

## Quellen

- Bergmann, J./Kenntner, M. (2002): Zusammenfassung. In: Bergmann, J./Kenntner, M. (Hg.): Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss. Stuttgart u.a.O., S. 931–934
- Furtak, F. T. (2012): Die EU zwischen Erweiterung und Vertiefung. In: Furtak, F. T./Groß, B. (Hg.): Lernziel Europa. Integrationsfelder und -prozesse. Frankfurt/M., S. 163–185
- Herdegen, M. (2010): Europarecht (12. Aufl.). München
- Hoppe, T. (2009): Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EUWZ), H. 6, S. 168–169 (Internet: [www.tilman-hoppe.de/EuZW%2080-Prozent%202009.pdf](http://www.tilman-hoppe.de/EuZW%2080-Prozent%202009.pdf); zuletzt aufgesucht am 13.8.2013)
- Joho, K. (2009): Der 80%-Mythos auf dem Prüfstand: Wie europäisch ist die nationale Politik? In: integration, Jg. 32 (2009), Nr. 4, S. 398–402
- König, T./Mäder, L. (2008): Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 49 (2008), H. 3, S. 438–463 (Internet: [www2.sowi.uni-mannheim.de/lspol2/Publikationen/2008\\_Koenig\\_Maeder\\_Europaeisierung.pdf](http://www2.sowi.uni-mannheim.de/lspol2/Publikationen/2008_Koenig_Maeder_Europaeisierung.pdf); zuletzt aufgesucht am 13.8.2013)
- Schmidt, G. (2012): Grundzüge der Europäischen Rechtsordnung. In: Furtak, F. T./Groß, B. (Hg.): Lernziel Europa. Integrationsfelder und -prozesse. Frankfurt/M., S. 107–140
- Schweizer, M. (2010): Staatsrecht III: Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht (10. Aufl.). Heidelberg u.a.O.
- Töller, A. E. (2008): Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 1, S. 3–17 (Internet: [www.sicherheit-und-frieden.nomos.de/file/admin/zparl/doc/Aufsatz\\_ZParl\\_08\\_01.pdf](http://www.sicherheit-und-frieden.nomos.de/file/admin/zparl/doc/Aufsatz_ZParl_08_01.pdf); zuletzt aufgesucht am 13.8.2013)
- Vetter, A./Soós, G. (2008): Kommunen in der EU. In: Gabriel, O. W./Kropp, S. (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte (3. aktualisierte und erweiterte Aufl.). Wiesbaden, S. 579–605



# **Wozu Gender-Aspekte in Lehre und Forschung von Rechtsfächern? – Über blinde Flecken und verkannte Professionalisierungschancen**

*Sabine Berghahn*

## **1 Gender in den Rechts- und Verwaltungsfächern – bislang eher marginal!**

Genau wissen wir es nicht, welche quantitative und qualitative Rolle geschlechterrechtliche Themen, Fragestellungen und Erkenntnisse in der Lehre und Forschung von Rechts- und Verwaltungsfächern an deutschen Hochschulen spielen. Dasselbe muss für Diskriminierungsbekämpfung und Diversity als gesamtes Themenfeld gelten. Denn eine flächendeckende oder repräsentative Untersuchung dazu gibt es nicht. Es gibt Forderungen und Vorschläge von entsprechend ausgewiesenen und engagierten Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen, die selbst lehren und forschen. Man kann solche Vorschläge im Hinblick auf die Lehre zumindest als Ansatz für einen Mindestkanon deuten, der aber noch weit entfernt ist von seiner tatsächlichen Kanonisierung. Schaut man die Vorlesungsverzeichnisse und Forschungsberichte durch und fragt man Studierende, Professoren und Professorinnen sowie Mitarbeiter wie Mitarbeiterinnen, so drängt sich der Eindruck auf, dass die akademische Praxis im Hinblick auf die Thematisierung von Gender und anderen Vielfaltskategorien – hier als Diversity bezeichnet – defizitär ist. Sie stellt auch weitgehend einen weißen Fleck der Hochschulforschung dar. Eine aktuelle Studie der Wissenschaftlichen Kommission Niedersachsen zur Geschlechterforschung, die alle niedersächsischen Universitäten und Fachhochschulen einschloss, kam zu dem Ergebnis, dass die Rechts-, aber auch die Wirtschaftswissenschaften einen eklatanten Mangel an Gender-Forschung aufweisen, und dieses Gebiet heute zum Teil weniger verankert haben als noch vor einigen Jahren (vgl. Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen 2013, S. 29).

Erkennbar ist die geringe Einbeziehung des Themenfeldes Gender schon an der seltenen Verankerung dieser Thematik als Denomination und Aufgabengebiet für Professuren in der Rechts- und Verwaltungswissenschaft ebenso wie in den Wirtschaftswissenschaften. Nun teilen die genannten Disziplinen dieses Schicksal mit anderen gewichtigen Fächern wie den Naturwissenschaften und Technikdisziplinen. Die Datenbank der FU Berlin<sup>1</sup> zeigt, dass der Anteil von Professu-

---

1 Zentraleinrichtung zur Förderung von Frauen- und Geschlechterforschung an der Freien Universität Berlin (ZEFG): [www.zefg.fu-berlin.de/datensammlung/genderprofessuren/](http://www.zefg.fu-berlin.de/datensammlung/genderprofessuren/)

ren mit Gender-Denomination in den Rechts- und Wirtschaftswissenschaften verschwindend gering ist, gerade einmal je vier Gender-Professuren an Universitäten und eine bzw. drei Professuren an Fachhochschulen in Deutschland haben Geschlechterforschung als Aufgabe in der Denomination ihrer Professuren (vgl. Bock et al. 2011).<sup>2</sup> Verwaltungswissenschaft taucht in der Liste gar nicht auf. Dagegen gibt es deutlich mehr Professuren mit Teil- oder Voll-Denomination für Geschlechterforschung/Gender Studies in der Erziehungswissenschaft (14 an Universitäten, eine an Fachhochschulen), in der Literaturwissenschaft (14 an Universitäten), in der Soziologie (28 an Universitäten, fünf an Fachhochschulen) und sogar noch in der Politikwissenschaft (acht an Universitäten, eine an Fachhochschulen), die eine gewisse Verwandtschaft einerseits zur Soziologie und andererseits zur Jurisprudenz aufweist. Es mögen weitere Professuren existieren, in deren Stellenbeschreibung Bezüge zu Geschlechterthemen oder Diversity „erwünscht“ sind, und es lassen sich vermutlich weitere Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen an Hochschulen finden, deren Aufgabengebiete aus Gründen der Sachzusammenhänge eine Beschäftigung mit Geschlechteraspekten (etwa im Arbeits- und Sozialrecht oder im Familienrecht) in Lehre und Forschung nahelegen, ohne dass sich dies in der Denomination ihrer Stellen niederschlägt, jedoch sind sich Insider darin einig, dass es am defizitären Gesamtbild der Disziplinen nur wenig ändern würde, wenn man sie hinzuaddierte. Festzuhalten ist, dass das Themengebiet in einem inhaltlich weiten Sinne, bei dem die unterschiedlichen Wirkungen des Rechts auf Männer und Frauen genauso betrachtet werden wie erkenntnistheoretische Überlegungen zur Kategorie Geschlecht angestellt werden (sollen), nur in homöopathischer Dosis in Studien- und Prüfungsordnungen, in der Zuschneidung von Studiengängen (Module, Teilmodule) oder in der Denomination von Professuren des Rechts oder angrenzender „Bindestrich-Wissenschaften“ (Rechtssoziologie, Rechtsphilosophie und -theorie, Rechtsgeschichte, Rechtspolitik) institutionalisiert ist.

Liegt das Maß des Einbezugs jeweils am Gegenstand der Disziplinen? Recht, Verwaltung und auch Wirtschaft sind – anders als Naturwissenschaft und Technik, wo es wider Erwarten durchaus einige Professuren mit Gender-Denomination gibt<sup>3</sup> – direkt auf die Gesellschaft und damit auf das soziale Zusam-

index.html; zuletzt aufgesucht am 1.3.2013. Dabei sind Professuren mit Teil- oder Voll-Denomination erfasst. Stellen, bei denen im Ausschreibungstext der Gender-Aspekt nur als „erwünscht“ bezeichnet wurde, werden nicht erfasst. Gastprofessuren werden nur dann aufgenommen, wenn sie für mehr als zwei Semester eingerichtet sind.

2 ZEFG, Tabellen 1–7, Stand 22.2.2013 für Unis bzw. 12.12.2012 für FHs.

3 Vgl. FU-ZEFG, Tabelle 7: Informatik (drei an Universitäten), Ingenieur- und Technikwissenschaften (vier an Universitäten, fünf an Fachhochschulen), Mathematik (zwei an Universitäten), Naturwissenschaften (zwei an Universitäten), Physik (eine an Universitäten, eine an Fachhochschulen), Humanmedizin (acht an Universitäten).

menleben der Menschen bezogen. Hinzu kommt, dass Rechts- und Wirtschaftswissenschaften „große“ Fächer sind, in denen viele Studierende ausgebildet werden. 2011 studierten 2,4 Millionen Menschen in einem Bachelor- oder Masterstudiengang (inklusive Staatsexamen), davon 118.000 Rechtswissenschaften und 367.000 Wirtschaftswissenschaften. Das macht zusammen mehr als 20% aller Studierenden aus (vgl. Statistisches Bundesamt 2012a).

Die Randständigkeit von Gender- und Diversity-Studies in den Rechts-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften kommt jedoch nicht von ungefähr. Diese Fächer haben mit Macht und Autorität zu tun. Sie stehen in dem Ruf, die bestehenden Strukturen von Staat und Gesellschaft und deren Ordnung und Hierarchie auch in symbolischer Hinsicht zu bewahren und zu verteidigen, zumindest gegen Eindringlinge, die die bestehende (Rang-)Ordnung durcheinanderbringen und die Reputation der Fächer beeinträchtigen könnten. Emanzipationsprozesse gesellschaftlicher Gruppen und die Veränderung von Wissenschaftsparadigmen (vgl. Kuhn 1967) haben stets mit Kämpfen zwischen „Etablierten und Außenseitern“ (Elias/Scotson 1990) zu tun. Die Rechtswissenschaft an den Universitäten und Fachhochschulen galt lange als Männerdomäne und war es auch, Frauen waren Außenseiterinnen und sind es als Lehrende noch heute. Zu Beginn der 1970er Jahre lag der Anteil der Studentinnen in der Rechtswissenschaft bei 15% (vgl. Schultz 1990, S. 321), heute beträgt er dagegen 54% (vgl. Statistisches Bundesamt 2012a, Tabelle Nr. 8). Jura ist auf der Seite der Studierenden gegenwärtig geradezu auf dem Weg, ein „Frauenfach“ zu werden. Dennoch hinkt der Anteil der Professorinnen sowohl an Universitäten als auch an Fachhochschulen der Entwicklung deutlich hinterher. Dass der Frauenanteil bei den Professuren in Deutschland im Durchschnitt und fächerübergreifend noch immer recht gering ist (20%), selbst wenn in den letzten 20 Jahren eine gewisse Steigerung stattfand, ist eine bekannte Tatsache. In den Rechtsfächern fällt der Professorinnenanteil jedoch besonders mager aus. Hier beträgt er bei juristischen Universitätsprofessuren nur 15%, bei den FH-Professuren für Rechtsfächer immerhin 20% (vgl. Statistisches Bundesamt 2012b; Roloff 2013).

Die seltene Berücksichtigung des Gender-Themenkreises lässt sich gleichzeitig als geringes Interesse der juristischen wie auch der wirtschaftswissenschaftlichen Fachkulturen an sozialen und real-gesellschaftlichen Entwicklungen und konkreten Lebenslagen interpretieren. Dies steht durchaus im Widerspruch zum eigenen Anspruch der Disziplinen, die Beiträge zu einer modernen, innovativen Forschungs- und Wissenschaftsagenda leisten möchten. Das wissenschaftliche Desinteresse der genannten Fächer bildet zudem einen Kontrast zu der gesamtgesellschaftlichen, sozialwissenschaftlichen und medialen Beachtung, die der Problematik ungleicher Partizipationschancen – nicht nur im Geschlechterverhältnis – zuteil wird.

In diesem Beitrag soll es vor allem um die positiven Perspektiven einer stärkeren Inklusion geschlechterrechtlicher Aspekte gehen. Wo stehen wir in Deutschland in Bezug auf Geschlechter-Studien im Recht (Kapitel 2.)? Wie könnten Gender-Aspekte und Inhalte in Lehre und Forschung aufgegriffen werden (Kapitel 3)? Aus Gründen des Umfangs soll dieser Beitrag allerdings auf die Lehre konzentriert sein. Wozu kann die Beschäftigung mit der in vielerlei Hinsicht noch immer ungleichen Anwendungsrealität des heutigen Rechts, das dem Anspruch nach „geschlechtsneutral“ sein will, auf Frauen und Männer und mit dem zugrunde liegenden Konzept der Zweigeschlechtlichkeit dienen (Kapitel 4)? Würden geschlechterrechtlich ausgebildete Absolventinnen und Absolventen in beruflich einschlägigen Situationen kompetenter agieren, würden solche Bildungsinhalte also einer verbesserten Berufspraxis dienen? Schließlich geht es auch darum, welche Hindernisse einem stärkeren Einbezug vor allem in die Lehre entgegenstehen (Kapitel 5).

## **2 Verankerung in der Rechtswissenschaft – kein Anfang bei Null, aber doch Anstrengungen notwendig!**

Gender-Studies und Geschlechterforschung existieren in der Rechtswissenschaft in Deutschland durchaus schon längere Zeit. Anfangs war es das Interesse und die Initiative Einzelner, die zudem oft in transdisziplinären Fächern wie der Rechtssoziologie (z.B. Lautmann 1990) und Rechtsgeschichte (Gerhard 1978, 1986, 1997) arbeiteten und angeregt wurden durch ausländische Vorbilder, namentlich die „legal gender studies“ aus den USA (vgl. Baer/Berghahn 1996, S. 226ff.). In der Bundesrepublik Deutschland wurden Schriften von US-amerikanischen Juristinnen wie Catharine MacKinnon (1987), Deborah Rhode (1989) oder Frances Olsen (1983) rezipiert, zudem auch die Texte von Sozialwissenschaftlerinnen oder Sozialphilosophinnen wie Seyla Benhabib, Nancy Fraser, Susan Moller Okin, Carole Pateman oder Joan Scott und später insbesondere die von Judith Butler (1991). Durch Butlers Schriften wurde die Unterscheidung von Sex (biologisches Geschlecht) und Gender (soziales Geschlecht), die sich in den Gesellschaftswissenschaften seit den 1970er Jahren eingebürgert hatte, nachhaltig erschüttert. In den 1980er Jahren nahm zunächst die durch alle Disziplinen gehende Kontroverse um die Thesen der Entwicklungspsychologin Carol Gilligan breiten Raum ein. Sie hatte mit ihrem Buch „Die andere Stimme“ (1984) die Frage aufgeworfen, ob Frauen und Männer ein unterschiedliches Moral- und Gerechtigkeitsbewusstsein haben. Feministische Rechtswissenschaftlerinnen trieb diese Frage um, denn ein geschlechtsspezifisches Denken über Gerechtigkeit bei Frauen und Männern müsste zwangsläufig Folgen für das Rechtsbewusstsein und die normative Struktur der jeweiligen Rechtsordnung haben (vgl. z.B. Slupik 1988b).

Eine Zeitlang bewegte daher die Alternative die Debatte unter Feministinnen, ob Recht eher die Gleichheit der Geschlechter betonen sollte oder ob aus realer Differenz, um deren Diagnose und Erklärung allerdings gestritten wurde, normativ ein „anderes Recht“ für Frauen gefordert werden sollte. Als „feministisch“ wurde und wird übrigens nicht eine bestimmte Denkrichtung angesehen, sondern die Beschäftigung mit der Kategorie Geschlecht in Theorie und Empirie schlechthin, die allerdings auch von einem emanzipatorischen Impetus getragen sein sollte. So legte beispielsweise die Norwegerin Tove Stang Dahl das Modell eines Lehrbuchs zum feministischen Recht vor, das 1992 auf Deutsch unter dem Titel „FrauenRecht. Eine Einführung in feministisches Recht“ erschien. Einheimische Autorinnen, die grundlegende Rechtsfragen des Geschlechts in der Gleichheit-versus-Differenz-Debatte theoretisch reflektierten, waren insbesondere Ute Gerhard (1986, 1990) und Andrea Maihofer (1990). Seit den 1980er Jahren kam zudem eine Reihe von Sammelbänden heraus, die sich mit Juristinnen in der Berufswelt oder mit Frauen im Recht beschäftigten und diese bis dahin lange unterbelichtete Professions- und Wissensspäre beleuchteten (vgl. Fabricius-Brand et al. 1982; Deutscher Juristinnenbund 1984; Gerhard/Limbach 1988; Gerhard et al. 1988; Battis/Schultz 1990; später: Schultz 2002/2003; Koreuber/Mager 2004; Foljanty/Lembke 2006; Rudolf 2009). Als bald erschienen auch Doktorarbeiten oder Abhandlungen zur Interpretation des Gleichberechtigungsartikels (vgl. Reich-Hilweg 1979; Slupik 1988a), zu diesbezüglichen Verfassungsvergleichen (vgl. Sacksofsky 1991, 1996; Baer 1995), zum Gleichstellungsinstrument „Quote“ (vgl. Pfarr 1988; Raasch 1991) oder zu Gleichstellungsgesetzen (vgl. Garbe-Emden 1984), so dass sich auch hierzulande allmählich ein Grundstock an rechtsdogmatisch ausgerichteten Standardwerken herausbildete. Zusammenhängende Darstellungen zum Geschlechterrecht, vergleichbar Lehrbüchern oder Kompendien für die Juristenausbildung, oder das Geschlecht wirklich integrierende Gesamtdarstellungen rechtlicher Fachgebiete gab es in Deutschland freilich lange gar nicht, auch heute gibt es sie nur spärlich.<sup>4</sup>

Am Anfang standen vor allem empirische oder historische Erkenntnisse über die Randständigkeit von Frauen in der juristischen Profession und des Themas „Frauen im Recht“, insbesondere die Beobachtung, dass Frauen als Rechtssubjekte und weibliche Lebenslagen und Betroffenheiten als Sonder- und Ausnahmefälle des Allgemeinen, also Männlichen, nur beiläufig abgehandelt werden. Allenfalls in speziellen Ratgebern wurden Frauen und ihre rechtlichen Betroffenheiten allmählich ernst genommen (vgl. z.B. Lucke/Berghahn 1989). Als stereotyp und diskriminierend entlarvten engagierte Juristinnen entsprechende Pas-

4 Vgl. Foljanty/Lembke 2006; Berghahn/Schultz o.J. und den Kommentar von Schiek et al. 2002 zu den Gleichstellungs- und Frauenfördergesetzen des Bundes und der Länder. Als Gender integrierendes Lehrbuch kann das von Susanne Baer (2011) zur Rechtssoziologie gelten.

sagen aus juristischen Fallsammlungen und Lehrbüchern (vgl. Pabst/Slupik 1977; Morgenthal 1983; Kodré 1991; Smaus 1997; Schultz 2003). Die Erkenntnisse über die Randständigkeit von Frauen in den Institutionen, den verbreiteten Sexismus und die Ineinssetzung von Mensch, Mann und Rechtssubjekt in den deutschen Wissenschaftsdisziplinen und in der Rechtsordnung gaben auch Anlass zu strategischen Überlegungen. So stellte sich die fundamentale Frage, ob das Recht überhaupt eine Option und realistische Strategie in einer männerdominierten Gesellschaft sein kann (aus heutiger Sicht vgl. Fuchs/Berghahn 2012). Es entsprach dem Zeitgeist und den damaligen Diskursen in der Frauenbewegung und im Feminismus der 1970er und 1980er Jahre (wichtige Themen: Abtreibung und private Gewalt), die Dichotomie von Gleichheit oder Differenz (vgl. Gerhard et al. 1990), von gleichem oder verschiedenem Recht, von Staatsnähe oder Autonomie ausführlich und kontrovers zu erörtern.

Auch die Formen der Zusammenschlüsse, Organisation und Interessenvertretung von Frauen folgten zunächst der dualistischen Logik, die zwischen Etablierten und Außenseitern (autonomen Feministinnen) unterschied. So gab und gibt es auf der Seite der sogenannten traditionellen Frauenbewegung seit Langem den nach 1949 wieder gegründeten Deutschen Juristinnenbund (djb), der über die Jahrzehnte hinweg die Rechtspolitik und Rechtsprechung zu geschlechterrechtlichen Sachverhalten fachlich kritisch begleitet. Ihm gegenüber gestellt formierte sich 1978 unter autonomen Vorzeichen der Feministische Juristentag (FJT), der ebenfalls bis heute fortlebt und -arbeitet, flankiert von der feministischen Rechtszeitschrift „Streit“, die auch auf eine jahrzehntelange Existenz zurückblicken kann (vgl. Flügge 2003). Viele juristische Aktivistinnen arbeiten heute sowohl hier wie dort, allenfalls tun sich Unterschiede nach Generationen und Berufspositionen auf.

Sofern überhaupt theoretische Fragen über die Ursachen und Folgen von Geschlechterunterschieden erörtert werden, erfreuen sich poststrukturalistische Ansätze und das (De-)Konstruktionsparadigma großer Beliebtheit. Das heißt, die Autorinnen sehen Unterschiede zwischen Männern und Frauen wie auch zwischen Frauen und zwischen Männern einschließlich der üblichen Einteilung in zwei Geschlechter – Judith Butler folgend (1991) – vornehmlich als Folge kultureller und gesellschaftlicher Konstruktionen an. Sex und Gender, das biologische und das soziale Geschlecht, haben sich als Kategorien wieder angenähert, beide gelten nunmehr als konstruiert, zudem haben sie sich vermehrt und diversifiziert, d.h. es gibt nicht „die Frau“ und „den Mann“, sondern derer viele und auch Geschlechterformen dazwischen. Entsprechend haben körper-identitäre Themen wie Trans- und Intersexualität oder Operationen zur Geschlechtsanpassung bei Kindern Aufmerksamkeit erlangt. Auch durch die Reflexion der Mehrfachdiskriminierung bzw. „Intersektionalität“ oder „Interdependenz“ (vgl. Walgenbach et al. 2012) von Benachteiligungen erweitert sich die Liste der zu bear-

beitenden Gender-Themen stets aufs Neue. In jüngerer Zeit sind Männer als Geschlechterforscher hinzugereten, allerdings nicht allzu viele. Die wenigen Männer erforschen im Rahmen der Gender-Forschung tendenziell eher „Männerthemen“ und die Kategorie der Männlichkeit (vgl. Schölper 2008).

Die anfängliche Rechtsskepsis autonomer Feministinnen in der Bundesrepublik, die bei Juristinnen ohnehin nie so stark ausgeprägt war wie bei anderen Berufsrichtungen, weil Juristinnen doch immer im und mit dem Recht beruflich sozialisiert werden, ist allgemein in frauenpolitisch bewegten Kreisen nahezu ins „staatsfeministische“ Gegenteil umgeschlagen. An das Recht, an veränderte Gesetze oder effektivierende Ergänzungen der vorhandenen Normen werden hohe Erwartungen bezüglich der gesellschaftlichen Wirksamkeit gestellt, gerade auch zur Überwindung von Benachteiligung. Hinzu kommt, dass sich eine Gilde der Gender-Expertinnen herausgebildet hat, die zum Teil die Durchführung entsprechender Programme und Strategien zum eigenen Berufsinhalt machen konnte. Gender Mainstreaming, d.h. die Einbeziehung der Frage nach den Auswirkungen auf die Geschlechter bei allen politischen und verwaltungseigenen Maßnahmen, war ein solches hoffnungsvolles Programm, das allerdings von Regierungssseite des Bundes seit 2005 kaum noch effektiv unterstützt wurde. Dennoch ist in der rot-grün regierten Zeit im Bund von 1998 bis 2005 und partiell auch noch später viel an Erkenntnissen, Vorschlägen, Anleitungen und Schulungsmaterial entstanden, das Geschlechteraspekte in Politik- und Verwaltungszusammenhängen herausstellt (vgl. Überblick GenderKompetenzZentrum 2003–2010).

Wie sehen nun Vorschläge für den Einbezug von Gender-Aspekten in die Rechtsfächer aus? Die oben geschilderten zeithistorischen Rahmenbedingungen deuten an, dass zwar durchaus personelle und wissensbezogene Voraussetzungen für die Implementierung von Gender-Aspekten in Lehre und Forschung der Hochschulen vorhanden sind, dennoch aber nicht gerade in sehr ausgeprägter Form und nicht in größerem Umfang. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Lehre.

Zunächst tritt die Frage der Bezeichnung des Wissens- und Lehrgebietes auf. Hier ist meist von „Gender-Aspekten“ die Rede, oft liest man die Umschreibung „Frauen und Recht“ oder „Frauen im Recht“ oder „Geschlecht und (bzw. im) Recht“. In Bremen heißt das Wahlpflichtfach „Recht der Geschlechterbeziehungen“; am ambitioniertesten ist Susanne Baers Vorschlag: „Feministische Rechtswissenschaft“ (Baer 1997, S. 169), weil diese Bezeichnung breit ist und gleichzeitig fokussiert den wissenschaftlichen Impetus zum Ausdruck bringt, nach Inhalt und Form „als ernsthafter planmäßiger Versuch“ gelten kann, „die Wahrheit zu ermitteln“. Diese Definition von Wissenschaft hatte das BVerfG im sogenannten Hochschulurteil verwendet.<sup>5</sup> Da die Begriffe „Feminismus“ und „femi-

---

5 BVerfGE 35, 79, 113 (Hochschulurteil).

nistisch“ jedoch relativ viel Abwehr erzeugen, ist es plausibel, dass zumeist auf den geschlechtsneutraleren Begriff „Gender“ oder „Geschlechterstudien“ rekurriert wird. Diesem Kompromissvorschlag soll auch hier gefolgt werden.

In anderen Fächern bzw. in sozialwissenschaftlichen Zusammenhängen gibt es vereinzelt selbstständige Gender-Studiengänge, nicht aber in der Rechts- oder Verwaltungswissenschaft.<sup>6</sup> Auf der Ebene darunter, d.h. bei den modularisierten Studiengängen auf Modul- bzw. Teilmodulebene, existiert das Gender-Gebiet im Rahmen des rechtswissenschaftlichen Masterstudiengangs (LLM) an der Fernuniversität Hagen (vgl. Schultz/Rudek 2009).<sup>7</sup> Es ist ein Wahlmodul mit dem Titel „Recht der Gleichstellung und Genderkompetenz“. Ebenfalls an der Fernuniversität Hagen existiert im Bachelorstudiengang „Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie“ ein Teilmmodul „Gender in Politik und Verwaltung“.

Daneben gibt es an Universitäten rechtswissenschaftliche Wahlpflicht- oder Wahlveranstaltungen, nämlich in Bremen (vgl. Sokol 1997; Rust 1997) und an der Humboldt Universität (vgl. Baer 1997, S. 172ff.); an der Universität Hamburg ist derartiges im Aufbau. Solche Profilierungen sind jedoch, wie die Aufzählung zeigt, sehr selten. Sie existieren vor allem im Zusammenhang mit der Profilierung einzelner Personen, die im Rahmen ihrer Professur, Juniorprofessur oder anderen Beschäftigungsposition – mit oder ohne Gender-Denomination – über ihre eigenen Veranstaltungsangebote hinaus für eine gewisse Verfestigung der Thematik in der Lehre und Forschung gesorgt haben. Daneben ergreifen an anderen Hochschulen meistens Studierende wie auch Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen die Initiative und organisieren gelegentlich Einzel- oder Ringveranstaltungen zu Gender- und Diversity-Themen.

Expertinnen des Gender-Netzwerks in Nordrhein-Westfalen haben eine Datenbank ins Netz gestellt, in der sie beispielhafte Curricula-Elemente (unter dem Stichwort: „Gender Curricula“) für eine Vielzahl von Fächern (54) skizziert haben, die als Bachelor- oder Masterstudiengänge angeboten werden.<sup>8</sup> Darunter sind auch technisch-naturwissenschaftliche Fächer wie Elektrotechnik oder Paläontologie, Weinbau oder Physik. Sinnvollerweise wurden größere Fächergruppen gebildet, wobei Recht mit Wirtschaftswissenschaften zusammen behandelt, jedoch im Einzelnen dann unterteilt wird in sechs Bereiche, nämlich Rechtswissenschaft, Wirtschaftsrecht, Finanzwissenschaft, Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre und Europäische Wirtschaft. Das Netzwerk nordrhein-westfälischer Gender-Expertinnen hat zudem in einer Studie Empfehlungen zur gender-

---

<sup>6</sup> Vgl. [www.gender-curricula.com/gender-studies/gender-studiengaenge](http://www.gender-curricula.com/gender-studies/gender-studiengaenge).

<sup>7</sup> [www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/lehrstuhlharatsch/lehre/modulbeschreibung\\_55312-neu.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/lehrstuhlharatsch/lehre/modulbeschreibung_55312-neu.pdf).

<sup>8</sup> [www.gender-curricula.com/gender-curricula-startseite](http://www.gender-curricula.com/gender-curricula-startseite); zuletzt aufgesucht am 28.8.2013.

gerechten Akkreditierung von Studiengängen, Modulen und Curricula entwickelt (NRW-Netzwerk 2012).<sup>9</sup>

Die Handreichungen und Vorschläge des NRW-Netzwerks für Gender-Curricula dienen als Orientierung für universitäre und fachhochschulische Bemühungen um die Integration von Gender-Elementen und sollen daher hier genauer für die Fächer Rechtswissenschaften und Wirtschaftsrecht, verfasst von Ulrike Schultz (o.J.), dargestellt werden. Folgende Lehr- und Studienziele sind aufgeführt:

„Die Studierenden sollen

- die Grundfragen der nationalen und europäischen Geschlechterpolitik kennenlernen und diskutieren
- Geschlechterkonstruktionen in den Rechtsgebieten und einzelnen rechtlichen Regelungen identifizieren
- Defizite und Fehlentwicklungen der Gesetzgebung im Hinblick auf das Gebot der Geschlechtergerechtigkeit analysieren
- sich mit geschlechterstereotypen Wahrnehmungen, Vorverständnissen und Vorurteilen in der Rechtsfindung, Rechtsanwendung und Rechtsprechung auseinandersetzen
- Kenntnisse über die für typische Lebenskonstellationen und das Zusammenleben der Geschlechter wichtigen Rechtsvorschriften erlangen
- sich mit den Möglichkeiten und Grenzen der „Equality Machinery“, staatlicher und überstaatlicher Institutionen und Mechanismen zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit befassen.“ (Schultz o.J.)<sup>10</sup>

Was die konkreten Inhalte angeht, so lassen sich – unabhängig von etwaigen grundlegenden Veränderungen in der curricularen Zuschneidung – wesentliche Kenntnisse zur Bedeutung des Geschlechts im Recht vor allem in den Grundlagenfächern vermitteln, etwa darüber, wie sich die Rechtsstellung der Frau über die Jahrhunderte entwickelt hat, welche gesellschaftlichen Vorstellungen und politischen Konstellationen den Regelungen zugrunde lagen, aufgrund welcher gesellschaftlichen Bewegungen und Ereignisse Wandel möglich war. Die sich ändernden Wertesysteme könnten dargestellt werden und der rechtspolitische Wandel in der Bundesrepublik Deutschland sei nachzuvollziehen, „der einen Paradigmenwechsel von Rechtsgleichheit über Chancengleichheit zur Gleichstellung und zum Gender Mainstreaming gebracht hat“ (Schultz o.J.). Auch die

9 [www.gender-curricula.com/fileadmin/media/media-fgf/download/publikationen/Studie-14\\_Geschlechtergerechte\\_Akkreditierung\\_2.pdf](http://www.gender-curricula.com/fileadmin/media/media-fgf/download/publikationen/Studie-14_Geschlechtergerechte_Akkreditierung_2.pdf); zuletzt aufgesucht am 28.8.2013.

10 [www.gender-curricula.com/gender-curricula/gender-curricula-detailansicht/?uid=23&case\\_group=6&cHash=e5c3be186324db51bf2a49aed6f2a259](http://www.gender-curricula.com/gender-curricula/gender-curricula-detailansicht/?uid=23&case_group=6&cHash=e5c3be186324db51bf2a49aed6f2a259); zuletzt aufgesucht am 28.8.2013. Erstellt wurden die Ausführungen zu rechtlichen Elementen von Ulrike Schultz, Akademische Oberrätin an der Fernuniversität Hagen.

Ausweitung der dichotomischen Mann-Frau-Perspektive auf den Vielfaltdiskurs ließe sich hier ansprechen (ebd.).

In den Grundlagenfächern und später in den einzelnen Rechtsgebieten soll gemäß diesem curricularen Konzept auch die Rolle von Institutionen und agierenden Berufsgruppen beleuchtet werden: Bundesverfassungsgericht, Europäischer Gerichtshof, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Gesetzgeber (Europäische Kommission, Bundestag, Landtage) einerseits und Anwält/in/n/e/n<sup>11</sup>, Richter/innen, Politiker/innen, Wissenschaftler/innen andererseits.

„Frauenrechtsgeschichte ist auch Juristinnengeschichte. Nur dem Jahrzehnte dauernden engagierten Einsatz einer begrenzten Zahl von kritischen Juristinnen ist eine allmähliche Anpassung des Rechts an die Erfordernisse einer modernen auf Geschlechtergerechtigkeit ausgerichteten Gesellschaft zu verdanken. Dieser Kampf der Frauen um das Recht ist im Zusammenhang der ersten und zweiten Frauenbewegung darzustellen, ebenso wie die Institutionalisierungen der Frauenrechtsbewegung (Frauenrechtsberatungsstellen, Juristinnenbund, feministischer Juristinnentag).“ (Schultz o.J.)

Die historische und gegenwärtige berufliche Situation der Juristinnen (und anderer Vertreter und Vertreterinnen von Rechts- und Verwaltungsberufen, z.B. der Rechtspfleger/innen) können exemplarisch zum Anlass genommen werden, um Mechanismen beruflicher Benachteiligung von Frauen – unter Anwendung professions- und organisationssoziologischer Erkenntnisse – zu erläutern. Ebenfalls in den Grundlagenbereich gehören die Reflexion und Einübung einer geschlechtergerechten (geschlechterinkludierenden) Rechtssprache (vgl. Schultz o.J.).

Für die Behandlung der einzelnen Rechtsgebiete in den Vertiefungsfächern empfiehlt Ulrike Schultz, hier genauer auf die historische Entwicklung der Rechtsnormen im Hinblick auf Geschlechteraspekte einzugehen und ihre Gegenwartstauglichkeit zu hinterfragen. Hilfreich sind dabei folgende Fragen:

- „– Werden Frauen und Männer in gleicher Weise berücksichtigt?
- Nutzt die Regelung Frauen und Männern in gleicher Weise?
- Sind Frauen und Männer in gleicher Weise betroffen?
- Wenn nicht: Lässt sich dies rational und/oder mit Geschlechterspezifika begründen? (z.B. im Strafrecht).“ (Schultz o.J.)

Grundlagenkenntnisse sollten auch in den Rechtsgebieten vermittelt werden, die in der klassischen Juristenausbildung nur in Wahlfachgruppen angeboten oder ganz vernachlässigt werden, die aber zur rechtlichen Beurteilung von Geschlechterverhältnissen wichtig sind. Das gilt insbesondere für das Familienrecht, Sozialrecht und Steuerrecht. Wichtig sei es, strukturelle Verbindungen herzustellen. So lasse sich z.B.

---

11 Im Kontext von Berufsbezeichnungen wird in diesem Beitrag die weibliche Form lediglich durch Schrägstrich abgegrenzt hinzugefügt.

„nur in der Gesamtschau der Regelungen zu finanziellen Transferleistungen (Rente, Krankenversicherung, Arbeitslosengeld, Sozialleistungen) und der Ehegattenbesteuerung die finanzielle Abhängigkeit oder Schwächung von Frauen in Ehen und Partnerschaften systematisch erfassen und konstruktiv bearbeiten.“ (Schultz o.J.; inhaltlicher Überblick vgl. Berghahn 2011 und Foljanty/Lembke 2006)

Geschlechteraspekte sind bekanntlich ein Querschnittsthema. Das prädestiniert den Themenbereich Gender dazu, vor allem in den Grundlagenfächern (Einführung in das Recht, Rechtsgeschichte, Rechtssoziologie, Rechtsphilosophie und Methodenlehre) schwerpunktmäßig in die Curricula integriert zu werden. Dabei allein sollte es jedoch nicht bleiben, vielmehr ist es wünschenswert, „die Geschlechterperspektive zum integralen Bestandteil aller Lehrveranstaltungen im Hinblick auf Gerechtigkeitsfragen und Rechtskritik“ zu machen (Schultz o.J.). Dies gilt besonders für Verfassungsrecht, Europarecht, Internationales Recht, Kriminologie, Familienrecht, Sozialrecht, Arbeitsrecht. Denn in diesen Rechtsgebieten haben Gender-Aspekte eine besondere Relevanz (ebd.).

Hier ist nun die schwierige Frage der exakten curricularen Einbindung angesprochen: Eine spezifische Lehrveranstaltung zum Thema „Geschlecht und Recht“ findet laut Schultz in der klassischen Juristenausbildung „erfahrungsgemäß wenig Akzeptanz“. Sie werde häufig „als sektiererisch etikettiert“ (Schultz o.J.). Eine solche Lehrveranstaltung berge auch die Gefahr, dass die selbstverständliche querschnittsmäßige Berücksichtigung des Faktors Geschlecht in den üblichen juristischen dogmatischen Fächern vernachlässigt werde – mit Verweis auf die Sonderveranstaltung. Somit besteht in der Praxis häufig ein Dilemma: Eine breite querschnittsmäßige Behandlung von Gender-Aspekten – für Diversity und Antidiskriminierung gilt ähnliches – findet in der Regel nicht statt. Wenn aber eine engagierte Lehrperson mehr oder weniger regelmäßig auf Gender-Aspekte konzentrierte Wahl(pflicht-)Veranstaltungen anbietet, kann dies leicht zu einer persönlichen Stigmatisierung und fachlichen Marginalisierung führen; und die anderen Lehrenden fühlen sich entlastet mit Hinweis auf die eine Kollegin! Dennoch ist es wichtig, dass Einzelne dieses Risiko erst einmal eingehen. Sie können damit in den Fachbereichen vielleicht ein positives Beispiel geben, und wenn der Bann erst einmal gebrochen ist, werden diese Themenbereiche möglicherweise als besonders innovativ und attraktiv empfunden.

Wie aus den dargestellten Empfehlungen ersichtlich wird, sind sie vor allem an einem rechtswissenschaftlichen Studium in konsekutiver Bachelor-Master-Folge orientiert, können mit Variationen jedoch auch im klassischen Universitätsstudium mit dem Ziel des Ersten Staatsexamens sowie in wirtschaftsrechtlichen Studiengängen implementiert werden. An Fachhochschulen existieren zudem weitere Studiengänge in Rechts- und Verwaltungsfächern, die sich unter Umständen spezieller auf bestimmte Berufe und Beschäftigungsfelder beziehen.

Im Rahmen der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin) ist für wirtschaftswissenschaftliche Studiengänge im Fachbereich 1 ein Wahl- (pflicht)themenfeld im Hauptstudium verankert, bei dem mehrere Fächer integriert werden, meist auch Recht. Zu den spezifisch rechtsbezogenen Studiengängen zählen die allgemeine Bachelor-Ausbildung im Fach „Ius“ (LLB) im Fachbereich 3, die Bachelor-Ausbildung im „Rechtsmanagement“ (jüngst umbenannt in „Recht im Unternehmen“), die vor allem Rechtsabteilungen in privaten Unternehmen oder Insolvenzverwaltungen als Beschäftigungsfeld im Fokus hat, und die Rechtspfleger/innen/ausbildung im Fachbereich 4, sowie last but not least die Bachelor-Ausbildungen für den gehobenen Polizeivollzugsdienst sowie für „Sicherheitsmanagement“ im Fachbereich 5. Auch die Bachelorausbildung „Öffentliche Verwaltungswirtschaft“ im Fachbereich 3 kann als verwaltungswissenschaftliches Studium zu den rechtsbezogenen Studiengängen gezählt werden; ähnliches gilt für die Bachelorausbildung „Public Management“, den Fernstudiengang „Öffentliche Verwaltung“ und die Masterstudiengänge „Nonprofit Management and Public Governance“ sowie „Recht für die Öffentliche Verwaltung“ (Fachbereich 3). Ob die vorhandenen Curricula bereits ausreichend direkte Hinweise auf Gender- und Diversity-Aspekte enthalten, wäre zu überprüfen; wenn nötig wären sie zu ergänzen. In der Regel dürften zumindest inhaltliche Spielräume zur Anknüpfung vorhanden sein.

Schwieriger ist die praktische Implementierung von mehr einschlägigen Lehrelementen, da hier die Lehrenden, die daran nicht gewöhnt sind, entsprechend ermutigt und mit Materialien, didaktischen Hilfen und anderweitigen Entlastungen für die Einarbeitungszeit unterstützt werden müssten. Hilfreich wäre es, eine Arbeitsgruppe zu bilden und diejenigen zusammenzubringen, die zur Mitarbeit und Vernetzung bereit sind.<sup>12</sup> Es liegt auf der Hand, dass Gender-Module bzw. Gender-Elemente zur Gestaltung von Modulen jeweils auf die thematischen Anforderungen der spezifischen Fächer ausgerichtet werden müssen. Es dürfte aber deutlich geworden sein, dass Lehrende nicht individuell bei Null anfangen müssten, sondern Vorarbeiten und Empfehlungen bereits existieren oder gemeinsam erarbeitet werden könnten, so dass sich in der Gesamtschau vorhandener Curricula und der hier ausgebreiteten Gender-Desiderate adäquate Elemente leicht „stricken“ oder ausdifferenzieren ließen.

---

12 An der HWR Berlin wurde am Fachbereich 1 (Wirtschaftswissenschaften) ein Projekt durchgeführt, um mehr „Gender in die Lehre“ zu bringen, bei dem u.a. die Lehrenden befragt wurden, Expert/inn/enpools zusammengestellt wurden, die Ergebnisse der Befragung vorgestellt und in die Arbeitsgruppe „Gender in die Module“ eingespeist wurden. Trotz beträchtlichen Gegenwindes mancher Lehrender fand nach Einschätzung von Christiane Krämer (2012) eine Sensibilisierung der Facheinheiten statt.

### **3 Was könnte „mehr Gender“ bewirken?**

Würden Geschlechterthemen und -inhalte in die Rechts- und Verwaltungswissenschaften, aber auch in die Wirtschaftswissenschaft, d.h. in Fächer und Fachkulturen integriert, die in professoraler Hinsicht noch immer „männlich dominierte“ Wissenschaften sind, wäre dies insgesamt ein Gewinn an Responsivität gegenüber Frauen, nicht nur in diesen akademischen Disziplinen und Berufen, sondern in der Gesellschaft insgesamt. Frauen sind in solchen Bereichen der zahlenmäßigen oder thematischen Unterrepräsentanz noch immer die „Außenseiter“; sie sind diejenigen, die bei den Lehrenden in den Hochschulen üblicherweise weder „rolemodels“ vorfinden, noch Antworten auf naheliegende Fragen ihrer in vielen Hinsichten ungünstigeren Berufs- und Existenzsicherungsaussichten erhalten, weil solche Fragen der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten eher selten wissenschaftlich behandelt werden. Dabei sind junge Frauen heutzutage meist unter der normativen Prämissen der Chancengleichheit und Gleichbehandlung aufgewachsen, rechnen also nicht mit gravierender Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt, erst recht nicht, wenn sie als Studierende vielleicht sogar in der Mehrheit sind (wie inzwischen im Jurastudium). Sie erfahren Benachteiligungen jedoch vielfach nach Ende der Ausbildung, im Übergang in den Beruf und dann in den Stationen ihres Lebensverlaufs, ihrer Erwerbsbiografie und in der Existenzsicherung, ihrer Paar- und Familiensituation (z.B. als Alleinerziehende oder bei Scheidung) bis hin ins Alter (vgl. den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Sachverständigenkommission 2011). Aber nicht nur Studentinnen werden in diesem Sinne kaum oder schlecht auf das sie nach dem Studium erwartende Leben und Berufsleben vorbereitet, sondern auch junge Männer bleiben im Studium ohne Wissensvermittlung und systematische Anleitung, um sich ein Urteil über gesellschaftliche Ursachen und Implikationen der geschlechtsspezifischen und damit „verwandten“ Ungleichheitsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite, über Differenzen in den Lebenschancen und im Ressourcenzugang, über (verhinderte) Vielfalt oder (real existierende) Diversität zu erarbeiten. Derartiges Wissen und Reflexionsvermögen benötigen Juristinnen wie Juristen, Verwaltungs- und natürlich auch Wirtschaftswissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gleichermaßen zunehmend bei der Bewältigung beruflicher Aufgaben, vom Privatleben und politisch-gesellschaftlicher Partizipation ganz zu schweigen. Geht die akademische Lehre über solche grundlegenden Realitäts- und Gesellschaftsbezüge hinweg, so fördert das die Tendenz zur Essenzialisierung der Unterschiede oder Verdrängung bestehender Chancenungleichheiten.

Einbezogene Geschlechteraspekte könnten dagegen systematisch und in idealtypischer Weise das Anforderungsfeld prägen und für einen angemessenen Umgang mit den Problemen sorgen, die die Diskrepanz von normativer rechtlicher Gleichheit und tatsächlicher sozialer, politischer und gesellschaftlicher

(Chancen-)Ungleichheit aufwirft. Auch in der Entwicklung von Antidiskriminierungsnormen der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union war Geschlecht ein Vorreiter für den seit dem Amsterdamer Vertrag erweiterten Merkmalskatalog, für den seit 2000 neue Richtlinien zur Umsetzung in den Mitgliedstaaten geschaffen wurden. Probleme wie etwa das Auseinanderklaffen der Entgelte von Männern und Frauen, die verstärkte Prekarisierung weiblicher, aber auch männlicher Erwerbsarbeit, die Armut insbesondere von Alleinerziehenden und Kindern, strukturelle Arbeitslosigkeit, das noch immer beträchtliche private Gewaltpotenzial usw. sind in der Berufspraxis von Jurist/inn/en und anderen Berufsgruppen zu bearbeiten, wenn auch jeweils aus spezifischen Blickwinkeln und Funktionszuweisungen. Nötig sind Kenntnisse und Fähigkeiten, die nicht ohne entsprechende Behandlung und Erörterung in der fachlichen Ausbildung vorhanden sein können. Fehlt es daran, so ist das Wissen um die geschlechter- oder (anti-)diskriminierungsrechtlichen Zusammenhänge selbst bei hochqualifizierten Akteurinnen und Akteuren (Rechtsanwälte/Rechtsanwältinnen, Richter/innen) gering. Das zeigt sich etwa daran, ob und wie derartige paradigmatische Einzelfälle vor Gericht und in letzter spektakulärer Konsequenz vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden. Trotz eines beachtlichen Wissensbestandes der „feministischen Rechtsforschung“, die sich aber vor allem „in the books“ befindet, beklagt die heutige Karlsruher Verfassungsrichterin Susanne Baer, dass

„die vielen guten Gleichheitstheorien und die zahlreichen feministischen Analysen von Gleichheits-, Freiheits- und Menschenrechten offensichtlich noch nicht so weit vorgedrungen sind und in Schriftsätze deshalb nicht auftauchen, auch wenn sie sachlich passen würden.“ (Baer 2012, S. 31)

Gesetze bzw. Recht arbeiten oft mit Typisierungen und Standardisierungen, die ihre Legitimation zum Teil eingebüßt haben. Trotzdem ist die Ausbildung oft noch sehr davon geprägt, man denke an die Ehe, an Subsidiaritätsregeln im Sozialrecht der steuerfinanzierten Sozialleistungen nach dem SGB II („Hartz IV“) und an die Vorstellung, dass Frauen eine über Unterhalt und steuerliche Erleichterungen geschaffene „Alternativsicherung“ auch heute noch zur Verfügung stehe und sie deshalb nicht auf eigene Erwerbsarbeit und ein ausreichendes Einkommen angewiesen seien (vgl. Berghahn 2007). Neue Lebensformen, neue Gleichheitsvorstellungen nicht allein zwischen Männern und Frauen fordern diese eingefahrenen Betrachtungsweisen heraus. Das sehen wir etwa an den in den letzten Jahren beim EuGH und dem Bundesverfassungsgericht erklagten Gesetzesveränderungen zur Angleichung der Rechtsstellung eingetragener gleichgeschlechtlicher Lebenspartner und Lebenspartnerinnen an die von Eheleuten. Gerechtigkeit muss aber auch „im Kleinen“ u.a. durch kreative Lösungen maßgeschneidert werden. Nicht nur höchste Gerichte haben veränderte Bewertungen zu reflektieren und sollten unter Umständen Normen heute anders deuten als ehe-

dem. Auch bei Verwaltungsmitarbeitenden reicht der schlichte schematische Gesetzesvollzug, wie ihn Max Weber vor Augen hatte, in einer komplexen Welt und modernen Verwaltung oft nicht mehr aus. Verwaltung schafft sich trotz Zugehörigkeit zur Exekutive die Normauslegungen – und das heißt auch die Normen – bisweilen neu und selbst, ohne dass dies tatsächlich so genannt wird. Das heißt, wer in der Verwaltung arbeitet oder mit ihr kommuniziert, muss Veränderungen und die impliziten Gerechtigkeitsproblematiken von alten und neuen Normen nachvollziehen, Innovationsbedarf antizipieren und zur Sprache bringen (können), damit Lösungen gefunden werden, die den vielfältigen Anforderungen gerecht werden und nicht unbedingt den alten gesetzesimmanenten Typisierungen und Stereotypen entsprechen. Dennoch bleibt es selbstverständlich bei der Geltung der Gesetze und der Gesetzesbindung der Verwaltung!

Aber es sind nicht nur die gestiegenen Anforderungen, die den Einbezug von Gender und Diversity erfordern, es gibt auch zusätzliche Berufs- und Professionalisierungschancen: Sowohl für Jurist/inn/en als auch für Absolventinnen und Absolventen speziellerer Studiengänge von Rechts- und Verwaltungsfächern bieten sich vielfältige Beschäftigungsmöglichkeiten – von der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten über Diversity-Management bis zu strukturell neuen Jobs in vielfältigen Organisationen, Verbänden, Unternehmen und Verwaltungen. Das erfordert mehr sozialwissenschaftliche Kenntnisse für Absolvent/inn/en der Rechtsfächer und mehr Rechtskenntnisse für sozialwissenschaftlich Ausgebildete. Rechtswissen bedeutet auch Wissen über Anwendungsbedingungen des Rechts, wobei dies wiederum unmittelbar Geschlecht und andere Merkmale anspricht, die eben jene Anwendungsbedingungen in der gesellschaftlichen Realität so unterschiedlich machen (können). Erforderlich ist also breites Wissen über Rechtsgebiete, Lebensverhältnisse und interdisziplinäre Bezüge, Kenntnisse im Rechtsschutz, Fähigkeit Stellungnahmen zu verfassen, Vorschläge, Konzepte, Förderpläne zu unterbreiten, Beratung zu leisten. Gerade Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen treten nicht in die klassischen juristischen Berufe des Richters/der Richterin, des Rechtsanwalts/der Rechtsanwältin oder des Justitiars/der Justitiarin ein, sondern betreten möglicherweise Neuland, also Bereiche in der Verwaltung oder in der Privatwirtschaft, wie z.B. beim Bachelor-Ius-Abschluss oder beim Rechtsmanagement. Solche Tätigkeitsbereiche werden aktuell neu geschaffen. Klassische professionelle Routinen fehlen oft noch, Absolventinnen und Absolventen können hier unter Umständen Segmente des Arbeitsmarktes für sich erobern.

## 4 Welche Schwierigkeiten und Hindernisse treten auf?

Bislang gab und gibt es wenig Aufmerksamkeit der Facheinheiten und Fachkulturen für das positive Potenzial von Gender und Diversity. Wenig Wert wird bislang bei der Einstellung neuer Professoren und Professorinnen auf solche Kenntnisse, Profilierungen und thematischen Interessen gelegt. Zudem sind Verantwortliche für die Strukturierung von Studiengängen selbst im Falle von Aufgeschlossenheit oft unsicher, inwieweit ein solches Querschnittsthema wirklich in der Breite oder doch nur als Spezialgebiet gelehrt werden sollte. Und natürlich gibt es in jüngerer Zeit andere Querschnittsthemen oder andere innovative Themen wie Umwelt- und Klimaschutz, die zu Gender und Diversity in vermeintlicher Konkurrenz stehen. Die auf neu zu besetzende Professuren Eingestellten haben dann nicht selten erst einmal andere Prioritäten bei der Implementierung ihrer Lehre und Forschung. Nicht unterschätzt werden darf auch die Schwierigkeit, solche „Neuerungen“ mit dem üblichen, traditionellen Kanon von Themen und Gebieten und mit der hohen Lehrbelastung, besonders an Fachhochschulen, zu vereinbaren. Das erfordert Einsatz sowie stoffliche und didaktische Sonderleistungen, spezifische Materialien müssen größtenteils erst erarbeitet werden und haben unter Umständen einen hohen Aktualisierungsbedarf. Studierende neigen – verständlich im Stress der Leistungspunktzagd bei Bachelor und Master – dazu, den „Prüfungswert“ von Themen zu hinterfragen: Kommt das dran, und wird überhaupt ein Leistungsnachweis dafür verlangt? In manchen fachlichen Situationen ist es schwierig durchzusetzen, dass Gender als ein scheinbares Allerweltsthema, bei dem vermeintlich jeder und jede ohne Kenntnisse mitreden kann, überhaupt ernst genommen wird.

Selbstverständlich müssen die Gender-Inhalte auf die spezifischen Anforderungen der Studiengänge und deren Einzelfächer abgestimmt werden. Während für das allgemeine Jura-Studium eine breitere Palette zu behandelnder Themen quer durch die Fächer des Zivilrechts, Strafrechts und Öffentlichen Rechts zu empfehlen ist, erfordern Fachhochschulstudiengänge wie Polizeivollzugsdienst, Sicherheitsmanagement oder Rechtsmanagement und Rechtspflege spezifischere Gender-Inhalte, mit denen die perspektivischen Berufsrealitäten und ihre Geschlechterimplikationen zur Sprache kommen. In der Polizeiausbildung umfasst dies beispielsweise u.a. die geschlechtsspezifischen Muster von Tötungsdelikten, Handhaben gegen private Gewalt, Erklärungen, warum Frauen ihren gewalttägigen Partner nicht oder erst nach Jahren der Erduldung verlassen oder inwiefern die Straftatbestände noch immer problematisch sind im Hinblick auf das Opfer und seinen Schutz. Gender- und Diversity-bezogene Erweiterungen der Modulbeschreibungen sollten aber nicht unvorbereitet und „von oben“ dekretiert werden, sondern in einem fachlich angeleiteten Gruppenprozess zustande kommen.

Auch im Hinblick auf die möglicherweise fehlende Motivation der Studierenden, sich mit fachlichen Geschlechterdimensionen zu befassen, sind Fachhochschulstudiengänge unter Umständen schwerer zu handhaben. So stehen dort mitunter ganz bestimmte praktische, vielleicht sogar technische Abläufe stark im Vordergrund, wie z.B. Einsatzlehre in der Polizeiausbildung, und die Erwartungen der Studierenden zielen traditionell darauf, „Rezepte“ zur Bewältigung der beruflichen Anforderungen vermittelt zu bekommen. Wenn dann der Geschlechterbezug nicht so zwingend auf der Hand liegt oder auch verdrängt wird, ist mit mentaler Abwehr gegen dieses Themenfeld zu rechnen. Verdrängung kann nahe liegen, wenn Frauen in Männerdomänen wie etwa die Polizei, die Feuerwehr oder Bundeswehr eindringen, wenn sie selbst mit einer belastenden Minderheitssituation rechnen und auf männlicher Seite Konkurrenzängste, Vorurteile und Konflikterwartungen im Raum stehen. Vor allem unausgesprochene Befürchtungen führen auf beiden Seiten dazu, dass das Geschlechterthema angstbesetzt ist und im Studium in der Hoffnung abgewehrt wird, dass sich die Probleme vermeiden lassen, wenn man sie nicht thematisiert. Auf diese Weise verfestigt sich bei Studierenden die Furcht vor Selbststigmatisierung, oder es bestehen Befangenheiten, über Dinge zu sprechen, die einen selbst sehr persönlich tangieren. Hier empfiehlt es sich, spezielle didaktische Bedingungen zu schaffen, z.B. erst bestimmte Filme zur Sensibilisierung zu zeigen oder monogeschlechtliche Arbeitsgruppen einzurichten. So besteht einerseits „ein Recht auf feministische Rechtswissenschaft“ (Baer 1997, S. 176) für Studierende, andererseits müssen diese häufig erst davon überzeugt werden, wie interessant und wichtig Wissen und Reflexion über solche Themen ist. Selbst wenn die aktive Nachfrage manchmal gering ist, gelingt es in der Regel doch, ein paar Interessierte zu finden; und wenn einige Studierende Feuer gefangen haben, ziehen andere meist nach.

Abwehr und Widerstand sind allerdings auch bei Kollegen und Kolleginnen anzutreffen; dagegen helfen professionell eingefädelte fachliche Auseinandersetzungen. Zu deren Vorbereitung sowie Durchführung empfiehlt es sich, in einer Arbeitsgruppe mit anderen geneigten Fachkolleginnen und -kollegen pragmatische Vorschläge zu erarbeiten und den besonders Widerstrebenen Zeit zu lassen. Eventuell muss für das Mitmachen über die Jahre hinweg eine zweite und dritte Chance eröffnet werden, um in kleinen Dosen ebenfalls Gender- und Diversity-Elemente in das eigene Lehr- und Forschungsprogramm zu integrieren. Trotz aller bisweilen herrschenden Top-down-Euphorie im Zusammenhang von Verwaltungsreformen und Gender Mainstreaming erscheint es doch ratsam, darauf hinzuarbeiten, dass die Beschäftigung mit Gender nicht als Oktroi oder lästige Pflichtübung, sondern als Erweiterung des fachlichen Horizonts und als interessantes Lehr- und Forschungsthema empfunden wird.

## Quellen

- Baer, Susanne (1995): Würde oder Gleichheit. Zur angemessenen grundrechtlichen Konzeption von Recht gegen Diskriminierung am Beispiel sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik Deutschland und den USA. Baden-Baden
- Baer, Susanne (1997): Feministische Ansätze in der Rechtswissenschaft. In: Rust, Ursula (Hg.): Juristinnen an den Hochschulen – Frauenrecht in Lehre und Forschung. Baden-Baden, S. 153–181
- Baer, Susanne (2011): Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung. Baden-Baden
- Baer, Susanne (2012): „Die Geschlechtergleichstellung hat eine etwas ambivalente Situation erreicht“. Interview mit Prof'in Dr. Susanne Baer, Richterin des BVerfG in Karlsruhe. In: *feminapolitica*, H. 2, S. 24–37
- Baer, Susanne/Berghahn, Sabine 1996: Auf dem Weg zu einer feministischen Rechtskultur? Deutsche und US-amerikanische Ansätze. In: Kulawik, Teresa/Sauer, Birgit (Hg.): Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft. Frankfurt/M., New York, S. 223–280
- Battis, Ulrich/Schultz, Ulrike (Hg.) (1990): Frauen im Recht. Heidelberg
- Berghahn, Sabine (2003/2011): Der Ritt auf der Schnecke. Rechtliche Gleichstellung in der Bundesrepublik Deutschland (Internet: [www.gender-politik-online.de](http://www.gender-politik-online.de) unter Politisches System/Gleichstellung; zuletzt aufgesucht am 7.9.2013)
- Berghahn, Sabine (2007): Das Versprechen der Existenzsicherung durch die Ehe als „double bind“. In: Scheiwe, Kirsten (Hg.): Soziale Sicherungsmodelle revisited. Existenzsicherung durch Sozial- und Familienrecht und ihre Geschlechterdimensionen. Baden-Baden, S. 67–83
- Berghahn, Sabine/Lucke, Doris (1990/1991): „Was Männern billig ist, muss Frauen noch nicht recht sein.“ Der lange Weg zur Gleichberechtigung – Eine Einleitung. In: Lucke, Doris/Berghahn, Sabine (Hg.): Rechtsratgeber Frauen. Reinbek, S. 27–52
- Berghahn, Sabine/Schultz, Ulrike (Hg.) (o.J.): Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte (Loseblattsammlung). Hamburg
- Bock, Ulla/Heitzmann, Daniela/Lind, Inken (2011): Genderforschung – zwischen disziplinärer Marginalisierung und institutioneller Etablierung. In: *Gender. Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft*. Jg. 3 (2011), H. 2, S. 98–113
- Butler, Judith (1991): Das Unbehagen der Geschlechter. Frankfurt/M.
- Dahl, Tove Stang (1992): Frauenrecht – eine Einführung in feministisches Recht. Bielefeld
- Deutscher Juristinnenbund (Hg.) (1984): Juristinnen in Deutschland. Eine Dokumentation (1900–1984). München
- Elias, Norbert/Scotson, John L. (1990): Etablierte und Außenseiter. Frankfurt/M.
- Fabricius-Brand, Margarete/Berghahn, Sabine/Sudhölter, Kristine (Hg.) (1982/1986): Juristinnen – Berichte, Fakten, Interviews. Berlin
- Flügge, Sibylla (2003): 25 Jahre feministische Rechtspolitik – eine Erfolgsgeschichte? In: *Streit – feministische Rechtszeitschrift*, H. 2, S. 51–63
- Foljanty, Lena/Lembke, Ulrike (Hg.) (2006): Feministische Rechtswissenschaft. Ein Studienbuch. Baden-Baden

- Fuchs, Gesine/Berghahn, Sabine (2012): Recht als feministische Politikstrategie? Einleitung (zum Schwerpunkt des Heftes). In: *femina politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft*, H. 2, S. 11–24
- Garbe-Emden, Kristina (1984): Gleichberechtigung durch Gesetz – Ziele, Ausgestaltung und verfassungsrechtliche Probleme eines Antidiskriminierungsgesetzes. Hannover
- GenderKompetenzZentrum (2003–2010): Startseite mit allen Rubriken (Internet: [www.genderkompetenz.info/genderkompetenz-2003-2010](http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz-2003-2010); zuletzt aufgesucht am 7.9.2013)
- Gerhard, Ute (1978): Verhältnisse und Verhinderungen. Frankfurt/M.
- Gerhard, Ute (1986): Die Frau als Rechtsperson. Über die Voreingenommenheit der Jurisprudenz als dogmatische Wissenschaft. In: Hausen, Karin (Hg.): Wie männlich ist die Wissenschaft? Frankfurt/M., S. 108–126
- Gerhard, Ute (1990): Gleichheit ohne Angleichung. München
- Gerhard, Ute (Hg.) (1997): Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der Frühen Neuzeit bis zur Gegenwart. München
- Gerhard, Ute/Limbach, Jutta (Hg.) (1988): Rechtsalltag von Frauen. Frankfurt/M.
- Gerhard, Ute/Jansen, Mechtilde/Maihofer, Andrea/Schmid, Pia/Schultz, Irmgard (Hg.) (1990): Differenz und Gleichheit. Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht. Frankfurt/M.
- Gerhard, Ute/Schwarzer, Alice/Slupik, Vera (Hg.) (1988): Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat. Weinheim, Basel
- Gilligan, Carol (1984): Die andere Stimme. Lebenskonflikte und Moral der Frau. München
- Krämer, Christiane (2012): Das Projekt Verankerung von Genderaspekten in der Lehre. HWR, Kurzbericht zum gleichnamigen Projekt zur internen Verwendung. Berlin (unveröffentlichtes Manuskript)
- Kodré, Petra (1991): Der forschende Hansi und die entzückende Resi. Eine Analyse von Alltagssexismen am Beispiel eines Lehrbuchs. Linz
- Koreuber, Mechtilde/Mager, Ute (Hg.) (2004): Recht und Geschlecht. Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz. Baden-Baden
- Kuhn, Thomas (1967/1976): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Frankfurt/M.
- Lautmann, Rüdiger (1990): Die Gleichheit der Geschlechter und die Wirklichkeit des Rechts. Opladen
- Lucke, Doris/Berghahn, Sabine (Hg.) (1990/1991): Rechtsratgeber Frauen. Reinbek
- MacKinnon, Catharine (1987): Feminism unmodified. Discourses on Life and Law. Cambridge
- Maihofer, Andrea (1990): Gleichheit nur für Gleiche? In: Gerhard et al. 1990, S. 351–367
- Morgenthal, Luise (1983): August Geil und Frieda Lüstlein. Der Autor und sein Tätertyp. In: Kritische Justiz, H. 1, S. 65–68
- NRW Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung (Hg.) (2012): Geschlechtergerechte Akkreditierung und Qualitätssicherung. Eine Handreichung. Analysen, Handlungsempfehlungen & Gender Curricula (3. Aufl., erarbeitet von Meike Hilgemann, Beate Kortendiek und Anne Knauf). Essen
- Olsen, Frances E. (1983): The Family and the Market: A Study of Ideology and Legal Reform. In: Harvard Law Review, 96, S. 1497–1578
- Pabst, Franziska/Slupik, Vera (1977): Das Frauenbild im zivilrechtlichen Schulfall: eine empirische Untersuchung, zugleich ein Beitrag zur Kritik gegenwärtiger Rechtsdidaktik. In: Kritische Justiz, Jg. 10 (1977), Heft 3, S. 242–256

- Pfarr, Heide M. (1988): Quoten und Grundgesetz. Baden-Baden
- Raasch, Sibylle (1991): Frauenquoten und Männerrechte. Baden-Baden
- Reich-Hilweg, Ines (1979): Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Gleichberechtigungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 2 GG) in der parlamentarischen Auseinandersetzung 1948–1957 und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 1953–1975. Frankfurt/M.
- Rhode, Deborah (1989): Justice and Gender. Sex Discrimination and the Law. Cambridge
- Roloff, Juliane (2013): Daten zu Karrieren in der Rechtswissenschaft im Fakultätenvergleich (Tagung JurPro an der Fernuniversität Hagen am 13.6.2013 (Internet: Videostream unter [www.fernuni-hagen.de/videostreaming/gleichstellung/201306](http://www.fernuni-hagen.de/videostreaming/gleichstellung/201306); zuletzt aufgesucht am 9.9.2013)
- Rudolf, Beate (Hg.) (2009): Geschlecht im Recht. Eine fortbestehende Herausforderung. Jahrbuch für Frauen- und Geschlechterforschung (Reihe „Querelles“). Bd. 14. Göttingen
- Rust, Ursula (1997): Zur Situation von Frauen in der juristischen Ausbildung und an den juristischen Fakultäten. In: Rust, Ursula (Hg.): Juristinnen an den Hochschulen – Frauenrecht in Lehre und Forschung. Baden-Baden, S. 91–114
- Sachverständigenkommission (2011): „Neue Wege – gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Gutachten der Sachverständigenkommission an das BMFSFJ, Januar 2011. Essen, Berlin
- Sacksofsky, Ute (1991/1996): Das Grundrecht auf Gleichberechtigung. Eine rechtsdogmatische Untersuchung zu Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes. Baden-Baden
- Schiék, Dagmar/Dieball, Heike/Horstkötter, Inge/Seidel, Lore/Vieten, Ulrike M./Winkel, Sibylle (2002): Frauengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder, Kommentar (2. Aufl.). Frankfurt/M.
- Schölper, Dag (2008): Männer- und Männlichkeitsforschung – ein Überblick (Internet: In dem sozialwissenschaftlichen Gender-Portal „[www.gender-politik-online.de](http://www.gender-politik-online.de)“, unter der Rubrik Soziologie/Ethnologie/Geschlecht als Kategorie; zuletzt aufgesucht am 7.9.2013)
- Schultz, Ulrike (1990): Wie männlich ist die Juristenschaft? In: Battis, Ulrich/Schultz, Ulrike (Hg.): Frauen im Recht. Heidelberg, S. 319–359
- Schultz, Ulrike (2002/2003): Der aufhaltsame Aufstieg der Juristinnen in Deutschland. Erstveröffentlichung in: Zeitschrift für Bewährungshilfe, Heft 2, S. 153–163; Nachdruck 2003 in: Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW (Hg.): Frauen und Recht (Landesweite Aktionswochen). Düsseldorf, S. 61–74
- Schultz, Ulrike (2003): Konstruktion von Weiblichkeit in juristischen Lehrmaterialien – die staubwischende Hausfrau oder „Diamonds are a Girl’s Best Friends“. In: Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW (Hg.): Frauen und Recht (Landesweite Aktionswochen). Düsseldorf, S. 113–115
- Schultz, Ulrike (o. J.): Rechtswissenschaften. In: Gender Curricula. Im Rahmen der Webseite des NRW-Gender-Netzwerks unter der Rubrik „Gender Curricula“ (Internet: [www.gender-curricula.com/gender-curricula/gender-curricula-detailansicht/?uid=23&casegroup=6&cHash=e5c3be186324db51bf2a49aed6f2a259](http://www.gender-curricula.com/gender-curricula/gender-curricula-detailansicht/?uid=23&casegroup=6&cHash=e5c3be186324db51bf2a49aed6f2a259); zuletzt aufgesucht am 9.9.2013)
- Schultz, Ulrike/Rudek, Anja (2009): Neues Modul „Recht der Gleichstellung und Genderkompetenz“ im Studiengang LLM der Fern-Universität in Hagen. Journal Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 25/2009, S. 29f.

- Slupik, Vera (1988a): Die Entscheidung des Grundgesetzes für Parität im Geschlechterverhältnis. Zur Bedeutung von Art. 3 Abs. 2 u. 3 in GG und Wirklichkeit. Berlin
- Slupik, Vera (1988b): Weibliche Moral versus männliche Gerechtigkeitsmathematik? Zum geschlechtsspezifischen Rechtsbewußtsein. In: Bryde, Brun-Otto/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hg.): Rechtsproduktion und Rechtsbewußtsein. Baden-Baden, S. 221–238
- Smaus, Gerlinda (1997): Das Geschlecht des Strafrechts. In: Rust, Ursula (Hg.): Juristinnen an den Hochschulen – Frauenrecht in Lehre und Forschung. Baden-Baden, S. 182–193
- Sokol, Bettina (1997): Gleichstellungspolitik am juristischen Fachbereich der Universität Bremen. In: Rust, Ursula (Hg.): Juristinnen an den Hochschulen – Frauenrecht in Lehre und Forschung. Baden-Baden, S. 24–29
- Statistisches Bundesamt (2012a): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen, WS 2011/12. Fachserie 11, Reihe 4.1. (Internet: [www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/StudierendeHochschulenEndg2110410127004.pdf?blob=publicationFile](http://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/StudierendeHochschulenEndg2110410127004.pdf?blob=publicationFile); zuletzt aufgesucht am 3.3.2013)
- Statistisches Bundesamt (2012b): Bildung und Kultur. Personal an Hochschulen. Wiesbaden. Fachserie 11, Reihe 4.4. (Internet: [www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/PersonalHochschulen2110440117004.pdf?blob=publicationFile](http://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/PersonalHochschulen2110440117004.pdf?blob=publicationFile); zuletzt aufgesucht am 8.9.13)
- Walgenbach, Katharina/Dietze, Gabriele/Hornscheidt, Antje/Palm, Kerstin (2012): Gender als interdependente Kategorie. Neue Perspektiven auf Intersektionalität, Diversität und Heterogenität. Opladen u.a.O.
- Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen (2013): Geschlechterforschung. Bericht und Empfehlungen. Hannover



# Gleichstellungsorientierte Arbeitsroutinen für die Verwaltung am Beispiel von gleichstellungsorientierter Gesetzesfolgenabschätzung

*Sandra Lewalter*

## 1 Einleitung

Ergebnisse der gleichstellungsorientierten Organisationsforschung zeigen, dass Organisationen „vergeschlechtlicht“ sind. Mit diesem Begriff ist gemeint, dass Organisationen durch bestehende Strukturen und Arbeitsabläufe geschlechtsbezogene Ungleichheiten und Ausgrenzungen (re-)produzieren und verstärken. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Organisationen von einer geschlechtsneutralen Wirklichkeit ausgehen und Gleichstellungsfragen ganz ausblenden oder auf bestimmte Lebensbereiche beschränken, wie z.B. auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Denn Gleichstellungsaspekte spielen überall dort eine Rolle, wo Frauen und Männer direkt oder indirekt möglicherweise unterschiedlich von Maßnahmen, Projekten oder Rechtsvorschriften betroffen sind. Dies ist nicht nur der Fall in der Familien-, sondern gilt in gleicher Weise für die Arbeitsmarktpolitik oder im Bereich der Sozial-, Wirtschafts- oder Finanzpolitik. Daher wird Gleichstellung auch als Querschnittsaufgabe bezeichnet (Lewalter et al. 2009, S. 126).

„Gender blindness“ führt in der Regel nicht zur Geschlechtsneutralität einer Maßnahme, sondern hat oft einseitige geschlechtsspezifische Auswirkungen. Auf diese Weise werden negative Effekte von Maßnahmen für verschiedene Lebenslagen und die Situation von Frauen und Männern nicht sichtbar, für die Betroffenen in der Umsetzung aber spürbar. Im vorliegenden Kontext ist die öffentliche Verwaltung als Organisation von Interesse und speziell die Ministerialverwaltung sowie die Gleichstellungseffekte, die sie durch ihr Handeln produziert.

Dieser Artikel skizziert, warum es bei der Aufgabenerfüllung in Ministerialverwaltungen oft zu negativen Gleichstellungseffekten kommt und auf welche Weise die Implementierung von Gender Mainstreaming (GM) als Gleichstellungsstrategie versucht, Alternativen für gleichstellungsorientiertes Verwaltungshandeln zu liefern. Abschließend wird anhand des Verfahrens der gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung (glGFA) aufgezeigt, wie diese zu einem De-Gendering des Mainstreams (vgl. zum Begriff Geppert/Lewalter 2011, S. 136) bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften beitragen kann.

## 2 Aufbau, Arbeitsweise und Aufgaben von Ministerialverwaltungen

Ministerien sind geprägt durch die Merkmale einer klassisch-bürokratischen Organisation: „*starke Arbeitsteilung, hierarchische Kommunikation in einem Einliniensystem und Professionalisierung*“ (Bogumil/Jann 2009, S. 155). Politisch werden Ministerien von einer Ministerin bzw. einem Minister geleitet, der bzw. die auf Bundesebene dabei von ein oder zwei parlamentarischen Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretären unterstützt wird, die insbesondere für die Zusammenarbeit und Verbindung zum Bundestag und Bundesrat zuständig sind. Daneben gibt es in der Leitungsebene zusätzlich verbeamtete Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre. Ihre Aufgabe ist es, die Ministerin bzw. den Minister bei der Leitung des Ressorts nach innen zu unterstützen. In diesem Sinne sind sie das Scharnier zwischen der politischen Leitung und dem Personal der Ministerien, die die politischen Inhalte umsetzen bzw. deren Umsetzung vorbereiten. Ferner unterteilen sich die Ministerien in Abteilungen, Unterabteilungen und Referate. Die Referate sind als Grund- bzw. Basiseinheiten die eigentlichen Arbeitseinheiten der Ministerien (vgl. ebd.).

Die Aufgabe eines Ministeriums besteht hauptsächlich in der Programmwicklung, in der Regel durch Vorbereitung von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften. Dadurch werden die politischen Entscheidungen der Regierung umgesetzt bzw. deren Umsetzung vorbereitet. Weitere Aufgaben sind daneben der Vollzug von Gesetzen, sowie die Steuerung und Überwachung von nachgeordneten Behörden; ferner die Erledigung von Hilfsaufgaben, wie die Vorbereitung von Reden und das Aufbereiten von Information, u.a. zum Beantworten von parlamentarischen Anfragen (ebd., S. 154).

Als nächstes stellt sich die Frage, auf welche Weise die Ministerien konkret ihre Aufgaben erledigen und wie dadurch negative Gleichstellungseffekte entstehen. Da die Haupttätigkeit der Ministerialverwaltung in der Vorbereitung von Rechtsvorschriften besteht, beziehen sich die folgenden Ausführungen auf die Erarbeitung von Rechtsvorschriften, zumal vieles, was für die Erarbeitung von Rechtsvorschriften gilt, auch für die Art der Erledigung anderer ministerieller Aufgaben zutrifft.

## 3 Ministerielle Gesetzesproduktion und deren Gleichstellungseffekte

Das Grundgesetz regelt zwar, wer Gesetze initiieren darf und wie das parlamentarische Verfahren auszusehen hat (vgl. Art. 76 GG), aber es enthält keine Vorgaben für die Gesetzesproduktion in den Ministerialverwaltungen. Dabei ist die ministerielle Erarbeitung von Gesetzesentwürfen der „*legislative Normalfall*“ (Dieckmann 2002, S. 329), also die Regel und der parlamentarische Entwurf ist eher die Ausnahme.

Die grundgesetzlichen Vorgaben beziehen sich allein auf die parlamentarische Gesetzgebung. Das ministerielle Gesetzgebungsverfahren gilt deshalb als unternormiert. Vorschriften für die Vorbereitung von Gesetzesentwürfen finden sich hauptsächlich in den Geschäftsordnungen des Bundes und der Länder sowie in einzelnen Hausanordnungen, Dienstanweisungen oder Rundschreiben der Ressorts (vgl. König 1987, S. 125). Smeddinck und Tils haben die idealtypische Gesetzesproduktion innerhalb der Verwaltung folgendermaßen zusammengefasst:

- „– Der zuständige Referatsleiter arbeitet innerhalb eines Ministeriums auf Weisung seiner Vorgesetzten oder nach Rücksprache mit ihnen einen Gesetzesentwurf aus (Referentenentwurf). Mit anderen thematisch berührten Referaten sowie Ministerien und Interessenverbänden nimmt er währenddessen Kontakt auf (informelle Konsultation).
- Sobald der eigene Entwurf fertig ist, holt der federführende Referatsleiter die formellen Stellungnahmen von anderen betroffenen Ressorts und Interessenverbänden ein, wobei einige Ministerien privilegierte Beteiligungsrechte im Hinblick auf gesonderte inhaltliche Gesichtspunkte haben (Finanzministerium, Justizministerium, Innenministerium, Umweltministerium).
- Auf dieser Basis wird der Entwurf verändert. Nur die jeweils letzte Fassung enthält den aktuellen Stand der Absichten. [...]
- Sobald der Minister den Entwurf als den seinigen anerkannt hat, wird er [...] als Vorlage an das Kabinett versandt.
- Die Vorlage wird durch Beschluß des Kabinetts zur Regierungsvorlage. Da bei umstrittenen Fragen regelmäßig Vorklärungen erfolgt sind, hat diese Entscheidung in der Mehrzahl der Fälle lediglich formellen Charakter.“ (Smeddinck/Tils 2000, S. 56)

Die Darstellung von Smeddinck und Tils liefert eine idealtypische Beschreibung. In der Literatur wird betont, dass über den tatsächlichen Verlauf eines Gesetzgebungsverfahrens wenig bekannt ist. Die inneradministrative Gesetzesproduktion wird vielmehr mit Bildern der „Black box“ beschrieben (vgl. Veit 2010, S. 35f.). Ein Grund dafür ist, dass diejenigen, die sich aus wissenschaftlicher Perspektive mit den tatsächlichen Abläufen innerhalb der Verwaltung auseinandersetzen, nicht in den Innenbereich gelangen und diejenigen, die sich dort aufhalten, zumeist nicht darüber schreiben (vgl. Brandt 1999, S. 25). Aufgrund dieser Intransparenz verwaltungsinterner Vorgänge ist die Informationslage über den konkreten Ablauf der Vorbereitung von Gesetzen recht dünn. Die Intransparenz der deutschen Verwaltungskultur zeigt sich noch an anderen Aspekten des ministeriellen Gesetzgebungsverfahrens: Zwar gibt es z.B. Vorgaben zur Beteiligung bzw. Anhörung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren,<sup>1</sup> jedoch keine Pflicht der Verwaltung, die Ergebnisse der Beteiligung zu veröffentlichen oder in der

1 Vgl. die Interessenermittlung nach §§ 41, 47 GGO Bund.

Begründung des Gesetzes kenntlich zu machen, welche Regelung im Gesetz z.B. auf welche Stellungnahme zurückzuführen ist (Schulze-Fielitz 1988, S. 282). Die Intransparenz wird noch verstärkt durch informelle Vorgaben, die strukturieren, „wer mit wem wann über was spricht“, zum Teil in Ergänzung, aber auch entgegen der bestehenden geschriebenen Regeln. Während die einen betonen, dass die Verwaltung ihre Aufgaben nicht bewältigen könnte, wenn sie sich ausschließlich an den festgelegten Dienstweg halten würde (vgl. Ismayer 2008, S. 394), kritisieren andere Stimmen die nicht demokratisch legitimierte und rechtlich nicht vorgesehene Einflussnahme von Sachverständigen, Lobbygruppen und Parteien durch informelle Kanäle. Entscheidend ist hierbei aber nicht, dass die Verwaltung mit den verschiedenen Interessengruppen spricht; zumal es die Aufgabe der Ministerialverwaltung ist, die Formulierung eines mehrheitsfähigen Gesetzesentwurfes abzuliefern. Dies kann nur gelingen, wenn die verschiedenen Interessen Gehör finden, die so erhaltenen Informationen politisch bewertet und die unterschiedlichen Interessen kanalisiert werden, um einen Kompromiss zu finden (vgl. Schulze-Fielitz 1988, S. 281; König 1987, S. 141). Problematisch ist vielmehr, dass sich diese Vorgänge zumeist nicht in offener und nachvollziehbarer Weise vollziehen. Hinzu kommt, dass die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs stark gekennzeichnet ist durch „*Nicht-Linearität, Nicht-Kontinuität, zahlreiche verflochtene Feed-back-Schleifen sowie Vor- und Rückwirkungen*“ (Zeh 2000, S. 36).

Dies alles erschwert es, ein wirklichkeitstreues Bild der Arbeitsweise der Ministerialverwaltung zu vermitteln.

Trotz alledem sind in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur zwei vorherrschende Prinzipien bzw. „*Mechanismen der Selbstkoordination*“ (Tils 2002, S. 292) identifiziert worden, die die Arbeitsweise der Ministerialverwaltung prägen und somit die Realität der Gestaltung von Gesetzesentwürfen in Ministerialverwaltungen gut abbilden: die selektive Perzeption und die negative Koordination (grundlegend dazu Mayntz/Scharpf 1973).

Mit dem Begriff der *selektiven Perzeption* wird die Neigung in den Fachreferaten der Ministerien beschrieben, sich bei der Problemwahrnehmung auf den eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich zu beschränken:

„Insofern sucht das federführende Referat vor allem nach optimalen Lösungen für ein bestimmtes Teilproblem. Gesamtgesellschaftlich betrachtet führt die Summe der optimalen Lösungen für ein Teilproblem jedoch nicht zur optimalen Lösung des Gesamtproblems, wenn die Interdependenzen der Teilprobleme untereinander unbekannt sind, weil Maßnahmen in einem Bereich Folgeprobleme in einem anderen Bereich auslösen können.“ (Veit 2010, S. 50)

Erklärt wird dieses Verhalten insbesondere mit dem hohen Grad an Spezialisierung und Arbeitsteilung in Ministerien. Bei vielen Beschäftigten handelt es sich

nicht um Generalistinnen bzw. Generalisten, wie z.B. in Schweden, die eher koordinierend in Gesetzgebungsverfahren tätig sind (vgl. Veit 2010, S. 103ff.), sondern um hochgradig spezialisierte Beschäftigte, die eine besondere Expertise benötigen, um eigenständig Gesetze für ihre Aufgabenbereiche formulieren zu können. Verstärkt wird die Neigung, Probleme nur selektiv wahrzunehmen, durch die hochgradig hierarchische Arbeitsstruktur innerhalb jedes Ministeriums und durch das starke Ressortprinzip in der deutschen Ministerialverwaltung. So besteht die Gefahr, dass Gesetzesvorhaben und die damit zusammenhängenden Fachfragen nur innerhalb der eigenen Ressortgrenzen gedacht werden. Der prägende Abstimmungsmechanismus sowohl ressortintern als auch ressortübergreifend ist insofern der der *negativen Koordination*:

„Darunter versteht man die Tatsache, dass federführende Referate ihre Vorhaben zunächst weitgehend unabhängig von anderen Organisationseinheiten in der Ministerialbürokratie bis zur Entscheidungsreife entwickeln und es erst dann den mitprüfenden Referaten zur Stellungnahme vorlegen. Diese prüfen die Referentenentwürfe vor allem im Hinblick auf mögliche negative Auswirkungen auf den eigenen Bereich. Die Frage, inwieweit das Zusammenwirken verschiedener Maßnahmen zu einer erwünschten Gesamtwirkung führt, wird bei dieser Art der Koordination kaum beachtet. Die gemeinsame Vorbereitung von Gesetzesentwürfen im Rahmen von interministeriellen Projekt- oder Arbeitsgruppen nach dem Prinzip der ‚positiven Koordination‘ im Sinne einer ‚simultanen Problemverarbeitung für übergreifende Zusammenhänge‘ [...] bildet die Ausnahme.“ (Veit 2010, S. 51)

Die selektive Perzeption führt in der Regel dazu, dass das federführende Referat mögliche Gleichstellungseffekte im eigenen Zuständigkeitsbereich kaum wahrnimmt. Hinzu kommt, dass Gleichstellung eine Querschnittsaufgabe ist und es daher durch ein geplantes Gesetz regelmäßig auch zu Gleichstellungswirkungen in Bereichen außerhalb des Aufgabenbereichs des federführenden Referats kommen wird. In diesem Sinne lässt sich für die Querschnittsaufgabe Gleichstellung sogar von einer *doppelten selektiven Perzeption* sprechen: Die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten wird vom federführenden Referat weder als Teil des eigenen Aufgabenbereichs wahrgenommen, noch werden die Gleichstellungsfolgen in anderen Aufgabenbereichen gesehen.

Das Prinzip der negativen Koordination verstärkt die Effekte des Prinzips der selektiven Perzeption: Aufgrund des Arbeitsprinzips der negativen Koordination überprüft jede Organisationseinheit nur die potenziell negativen Auswirkungen auf ihren Bereich. Es gibt keine Organisationseinheit, die die Gesamtwirkung einer Maßnahme überprüfen würde. Da es sich bei Gleichstellung um eine Querschnittsmaterie, also um einen „übergreifenden Zusammenhang“ handelt, wäre eine positive Koordination notwendig, um die vielfältigen Auswirkungen auf Gleichstellungsfragen in vielen verschiedenen Politikfeldern zu ermitteln und zu berücksichtigen.

Dies erfordert eine stärkere ressortübergreifende Zusammenarbeit, die Bildung von Querschnittseinheiten innerhalb der Ressorts und die Gestaltung eines offenen Willensbildungsprozesses, der darauf gerichtet ist, die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Einzelbereichen zu einer konsistenten und optimalen Gesamtlösung zusammenzuführen. Damit könnte den Problemen, die diese beiden Prinzipien für die gleichstellungsorientierte Gesetzesgestaltung aufwerfen, begegnet werden.

In den letzten Jahren nimmt zudem die Erkenntnis zu, dass es sich – auch jenseits von Gleichstellungsfragen – bei immer mehr gesellschaftlich relevanten Problemstellungen um Querschnittsaufgaben handelt, die sich kaum noch mit dem in Deutschland starken Ressortprinzip und bestehenden Ressortzuschnitten vertragen. Hier wird es insgesamt über kurz oder lang zu einer Veränderung der deutschen Verwaltungskultur kommen müssen.

Von der klassischen verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Literatur wird jedoch nicht die Blindheit der Verwaltung gegenüber Geschlechter- und Gleichstellungsfragen gesehen und thematisiert. Es ist ein Verdienst der feministischen Organisationsforschung, die Vergeschlechtlichung von Organisationen sichtbar gemacht zu haben (vgl. grundlegend dazu Acker 1992; aktuell Peinl et al. 2005; Andresen et al. 2003, S. 53ff.): In Organisationen ist Geschlecht so eingeschrieben, dass die Organisation durch die bestehenden Strukturen und Arbeitsabläufe Ungleichheiten und Ausgrenzungen (re-)produzieren, vor allem wenn sie von der Prämissen ausgehen, dass es eine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt und Gleichstellungsfragen auf bestimmte Lebensbereiche begrenzt sind. Scheinbar geschlechtsneutrale Verwaltungsroutinen, so auch die ministerielle Erarbeitung von Gesetzesentwürfen, (re-)produzieren so leicht negative Gleichstellungseffekte, weil sie systematisch Gleichstellungsfragen ausblenden oder marginalisieren.

„Gender blindness“ führt in der Regel nicht zu einer Geschlechterneutralität von Rechtsvorschriften, sondern geht oft implizit von einem „Normalfall“ aus, der sich bei näherer Betrachtung als typisch männlicher Lebensverlauf erweist. Typische Lebenslagen und Lebensentscheidungen von Frauen finden hingegen weit weniger Beachtung. Als aktuelles Beispiel für die Nichtberücksichtigung von Lebenslagen von Frauen und die geschlechterspezifischen Auswirkungen von Recht sind die Hartz-Gesetze zur Reform des Arbeitsmarktes in Deutschland zu nennen. Aufgrund der Hartz-Gesetze wird bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes II und der Einschätzung der Bedürftigkeit das Partnereinkommen (und Partnervermögen) verschärfend gegenüber der früheren Regelung bei der Arbeitslosenhilfe angerechnet (vgl. Berghahn 2007; Wersig 2007; Berghahn/Wersig 2013). Das führt dazu, dass Frauen in vielen Fällen aufgrund ihres besser verdienenden (ehelichen und nicht-ehelichen) Partners keinen Anspruch auf Grundsicherung haben und damit faktisch auch bei anderen Leistun-

gen, wie Weiterbildungen und Umschulungen, nicht berücksichtigt werden. Dies beeinträchtigt die Arbeitsmarktintegration von Frauen in erheblichem Maße. Die negativen geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Hartz-Gesetze sind inzwischen vielfältig von der Geschlechterforschung untersucht worden (vgl. Jaehrling/Rudolph 2010; Betzelt et al. 2010). Negative Folgen für Frauen durch gesetzliche Regelungen stellen auch heute noch keinen Einzelfall dar. Die Hartz-Gesetze sind insofern eher die Regel und nicht die Ausnahme. Die Mehrzahl der Gesetze wird immer noch ohne die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten verabschiedet und umgesetzt.

## **4 Gleichstellungsorientiertes Verwaltungshandeln mit Gender Mainstreaming**

Wenn bestehende Arbeitsabläufe und Strukturen der Ministerialverwaltung negative Gleichstellungseffekte produzieren, dann müssen diese so verändert werden, dass die Ministerialverwaltung einen Beitrag zu mehr Geschlechtergerechtigkeit und dem Abbau von Geschlechterdiskriminierung leistet. Dazu ist sie zum einen durch Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetze (GG) verpflichtet, der folgendes besagt: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ In Konkretisierung dieser doch recht abstrakt formulierten verfassungsrechtlichen Verpflichtung ist die Verwaltung aufgrund von § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Bundesministerien (GGO) seit 2000 an folgende Vorgabe gebunden:

„Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden (Gender Mainstreaming).“

Mit dieser Vorschrift wurde die neue gleichstellungspolitische Strategie GM als verbindliches Leitprinzip für die Ministerialverwaltung auf Bundesebene eingeführt (vgl. dazu Schweikert 2002). Bei GM handelt es sich um eine gleichstellungspolitische Strategie, deren Wurzeln in der internationalen Frauenbewegung liegen und die von der Europäischen Union übernommen worden ist (siehe dazu Fuhrmann 2005; Frey 2004; Stiegler 2002). Der Europarat definierte 1998 die Strategie folgendermaßen:

„Gender Mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making.“ (Council of Europe 1998)

1999 hatte die Bundesregierung mit einem Kabinettsbeschluss ambitioniert die Implementierung von GM begonnen. Dazu wurde die Interministerielle Arbeitsgruppe GM (IMA GM) eingerichtet, deren Aufgabe es war, die einzelnen Implementierungsschritte in den Ministerien zu koordinieren. Die Mitglieder der IMA GM waren vorwiegend Leiter der Zentralabteilungen. Den Vorsitz hatte der Staatssekretär des BMFSFJ inne, da ihm die Funktion zukam, die Umsetzung von GM für die gesamte Bundesverwaltung zu steuern und zu koordinieren. Im Rückblick war die wichtigste Aktivität der IMA GM die Verabschiedung eines gemeinsamen Arbeitsprogramms, in dem sich alle Ressorts zur Durchführung von Fortbildungen sowie zu Pilotprojekten verpflichteten, um modellhaft die Umsetzung von GM in die tägliche Arbeit zu erproben. Die Ressorts wurden dabei von einer wissenschaftlichen Begleitung unterstützt, die Beratung und Fortbildung für alle Ministerien anbot. In allen Ressorts wurden nicht nur IMA-Mitglieder bestimmt, sondern auch weitere Zuständigkeiten für die ressortinterne Umsetzung von GM verankert. Das BMFSFJ richtete ein GM-Referat und ein mit Fachabteilungsleitungen besetztes internes Steuerungsgremium ein. Seit 2004 fungierte das GenderKompetenzZentrum an der Humboldt Universität zu Berlin als Unterstützungsstruktur, auf die alle Ressorts zugreifen konnten. Seine Förderung durch das BMFSFJ endete allerdings Mitte 2010 (siehe dazu Geppert/Lewalter 2011, S. 133f.). In der Pilotphase wurde zudem eine Reihe von Instrumenten entwickelt, die gleichstellungsorientierte Alternativen zu bestehenden Arbeitsweisen und Routinen darstellen, wie z.B. die Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming im Berichtswesen (geschlechterdifferenzierte und gleichstellungsorientierte Erstellung von Berichten), Checkliste „Gender Mainstreaming bei Maßnahmen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ sowie die Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften (Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung)“.

Die Pilotprojekte wurden zwar abgeschlossen und waren zum Teil auch erfolgreich. Es folgten jedoch kaum weitere Implementierungsschritte. Die letzte Sitzung der IMA GM fand 2004 statt, auch das interne Gremium des BMFSFJ tagte seitdem nicht mehr. Es wurden nur noch Projekte zu Ende geführt, die konzeptionell aus der Zeit vor dem Regierungswechsel 2005 stammten, wie z.B. das zur Integration von Gender-Aspekten in die Fortbildung mit der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV). Die zwischenzeitlich etablierten Zuständigkeiten in den einzelnen Ministerien wurden wieder aufgelöst (ausführlich zum Gesamtprozess vgl. Lewalter et al. 2009).

Viel scheint damit von der Implementierung von GM nicht übrig geblieben zu sein. Positiv ist aber festzuhalten, dass die Ressorts inzwischen grundsätzlich anerkennen, dass die Fachressorts für die Berücksichtigung von fachlichen Gleichstellungsaspekten zuständig sind. Bis zur Einführung von GM wurde die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten als originäre Aufgabe des Gleich-

stellungsministeriums angesehen, das zumindest formell betrachtet Gleichstellungsaspekte im Rahmen der Ressortabstimmung einbringen soll. Die Integration von Gleichstellungsauswirkungen gehörte demnach zum Aufgabenbereich eines anderen Ministeriums und wurde folglich nicht vom federführenden Fachreferat thematisiert. Mit der Implementierung von GM hat sich die Zuständigkeit für Gleichstellungsaspekte grundlegend verändert. Die Ressorts sind selbst für die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten verantwortlich (vgl. Lewalter et al. 2009, S. 135). Und ferner konnten durch die Entwicklung verschiedener Instrumente Alternativen zur gleichstellungsorientierten Erledigung von ministeriellen Aufgaben aufgezeigt werden.

Der nächste Abschnitt wird eines dieser Instrumente exemplarisch vorstellen: Die Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften (Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung)“.

### **Beispiel für gleichstellungsorientiertes Verwaltungshandeln: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung**

Die glGFA ist ein Verfahren zur gleichstellungsorientierten Gestaltung von Gesetzen. Ihr Ziel ist es, Diskriminierungen zu verhindern und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. Das Verfahren der glGFA dient dazu, systematisch Gleichstellungswirkungen einer Regelung zu ermitteln und im Falle einer negativen Gleichstellungsprognose gleichstellungsfördernde Alternativen bzw. flankierende Maßnahmen zu formulieren (vgl. Baer/Lewalter 2007, S. 198).

Die glGFA geht dabei von der Annahme aus, das Wissen eine wichtige Ressource im Prozess politischer Entscheidungsfindung darstellt und Informationen über Gesetzesfolgen politische Entscheidungen beeinflussen können. Die systematische Aufbereitung von Gesetzesfolgen kann aber keineswegs die politische Entscheidung über die Gestaltung eines konkreten Gesetzes ersetzen (grundlegend zu GFA vgl. Böhret/Konzendorf 2001). Die glGFA liefert jedoch die notwendigen Gleichstellungsfakten für eine „informed decision“ und trägt durch die Vorgabe einzelner Verfahrensschritte zu einer gleichstellungsorientierten Strukturierung der Gesetzesproduktion bei (vgl. Lewalter 2013, S. 2ff.).

Auf Bundesebene ergibt sich die rechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer glGFA aus § 2 i.V.m. §§ 43, 44 GGO. Danach hat das fachlich zuständige Ressort bei der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes die Gleichstellungsfolgen zu ermitteln und darzustellen (vgl. Baer/Lewalter 2007, S. 197).

Bei der Beschäftigung mit der glGFA darf nicht vergessen werden, dass es im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren auch immer um die Durchsetzung von Interessen gesellschaftlicher Kräfte und von politischen Ansichten geht. Kein Gesetz kommt allen gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen zugute. In der Regel wird es bestimmte Personen geben, zu deren Lasten sich eine Regelung

auswirkt, während andere von der gleichen Regelung profitieren. Die glGFA dient deshalb auch dazu, verschiedene Interessen sichtbar zu machen. Dabei geht es nicht darum „Fraueninteressen“ gegen „Männerinteressen“ abzuwägen, vielmehr entstehen Interessenszusammenhänge heutzutage oft aufgrund des Zusammenwirkens der Kategorisierung Geschlecht mit anderen Kategorisierungen und bestimmten Lebenslagen. Mit dem Begriff „Lebenslagen“ werden die kulturellen, ökonomischen und sozialen Faktoren bezeichnet, die die konkrete Lebenssituation von Individuen objektiv sowie subjektiv beeinflussen (Voges et al. 2003; Enders-Dragässer/Sellach 1999). Hierzu zählen zum Beispiel die Familien- und Arbeitssituation, der Bildungsgrad sowie die Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Die Lebenssituation eines Individuums ist beispielsweise dadurch bestimmt, ob eine Person alleine ein Kind großzieht oder dies zusammen mit einem Partner bzw. einer Partnerin tut und aufgrund dessen andere Zeitoptionen für Familien- und Erwerbsarbeit bestehen, was wiederum die Einkommenssituation gestaltet. Um ein differenzierteres Bild der verschiedenen Interessenlagen zu bekommen, ist die Kategorisierung Geschlecht heutzutage zudem zwingend im Kontext weiterer Kategorisierungen wie z.B. Alter, Religion, Herkunft oder sexuelle Orientierung zu verstehen. Wissenschaftlich wird dies entweder als Intersektionalität (vgl. Crenshaw 1989) oder juristisch im Antidiskriminierungsrecht als mehrdimensionale Diskriminierung gefasst (vgl. Baer et al. 2010; Zinsmeister 2007). Ein solch differenzierter Blick entgeht damit der Gefahr eines essenzialisierenden Verständnisses von Geschlechts- bzw. Gruppenzugehörigkeit. Denn dies beginnt, wenn von homogenen Gruppen wie „die Frauen“, „die Männer“ oder „die Moslems“ ausgegangen wird, denen gemeinsame Eigenschaften und Bedürfnisse qua Geschlecht oder Religion zugeschrieben werden. Eine mehrdimensionale Betrachtungsweise ist eher geeignet, ausgrenzende Wirkmechanismen und diskriminierende Strukturen der Gesellschaft abzubilden und damit die Ansatzpunkte für Veränderung sichtbar zu machen.

Das Ziel der glGFA ist es demnach, die Qualität von Gesetzgebung durch faktenbasierte Informationen – die mehrdimensionale Gleichstellungsaspekte berücksichtigen – zu verbessern. Wenn es darum geht, mögliche Gleichstellungsfolgen bei der Vorbereitung des Gesetzes, also ex-ante, zu prognostizieren, handelt es sich in Anlehnung an die grundlegende Moduleinteilung von Carl Böhret und Götz Konzendorf um eine prospektive bzw. begleitende glGFA. Die prospektive glGFA wird zum Zeitpunkt der bloßen Regelungsintention durchgeführt, während die begleitende glGFA bei Vorliegen eines Regelungsentwurfes durchgeführt wird. Beide Arten der GFA werden in einer Ex-ante-Perspektive vorgenommen. Bei der retrospektiven glGFA handelt es sich um die Ermittlung der tatsächlichen Gleichstellungsfolgen in der Lebenswirklichkeit im Wege einer Ex-post-Evaluation (vgl. dazu Böhret/Konzendorf 2001). Im Folgenden werden

sich die Ausführungen auf die Ex-ante-Perspektive bei der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes beschränken.

Die glGFA will die Gesetzesproduktion durch die vorausschauende Ermittlung und Bewertung von Gleichstellungseffekten verbessern. Um diesen Anspruch in der Arbeitsroutine der Gesetzesproduktion zu verankern, bedarf es einer Art „Übersetzungshilfe“, die die theoretischen Zielsetzungen und Inhalte der glGFA für die Hauptakteurin der Gesetzesproduktion, die Ministerialverwaltung, in operative und praxisorientierte Handlungsanleitungen übersetzt. Die Hauptfunktion von Instrumenten ist daher, eine Übersetzung der Theorie für die Praxis zur Verfügung zu stellen. Aus diesem Grund sind für die Durchführung einer glGFA sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene Instrumente in Form von Leitfäden, Arbeitshilfen oder Checklisten für die Beschäftigten der Gesetzgebungseinheiten erarbeitet worden.

Anwendungsschwierigkeiten ergeben sich dabei für die glGFA insbesondere aufgrund der Intransparenz, der selektiven Perzeption, der negativen Koordination und der „gender blindness“ in der deutschen Verwaltung verbunden mit den bestehenden Ressourcenmängeln. Mit diesen Schwierigkeiten müssen Instrumente der glGFA in produktiver Weise umgehen, ohne die Funktion von Instrumenten zu überfrachten. Instrumente allein können eine Verwaltungskultur nicht verändern. Ein gut gestaltetes Instrument wird die Durchführung der glGFA im Zweifel erleichtern, gegebenenfalls sogar zur Anwendung motivieren. Ohne ein klares Bekenntnis der Leitungsebene zu den Zielen und zum Nutzen einer glGFA und praxisorientierter Schulungen wird ein noch so gutes Instrument nicht angewendet werden (Smeddinck 2004, S. 108).

Instrumente der glGFA sollten sich aber nicht nur an der Praxis der ministeriellen Gesetzesproduktion orientieren, sondern müssen genauso die für die Verwaltung neuen, oben beschriebenen Inhalte der glGFA berücksichtigen: Ein Instrument der glGFA muss Gleichstellung als Querschnittsaufgabe adressieren und eine mehrdimensionale Sichtweise von Geschlecht im Sinne der oben beschriebenen Intersektionalität ermöglichen. Da der glGFA eine innovative, verändernde Funktion zukommt, ist es ein Balanceakt, inwieweit auf bestehende Strukturen eingegangen wird, um sie zugleich zu verändern. Die Struktur eines Instruments hat zudem das Leistungsvermögen der Ministerialverwaltung zu bedenken, ansonsten wird es Aversionen produzieren und als unrealistisch beiseite gelegt werden. Aus diesem Grund sind die bestehenden Strukturen zu beachten, zugleich jedoch ist eine gleichstellungsorientierte Veränderung von bestehenden Arbeitsroutinen anzustreben. Ein gutes Instrument bewegt sich in diesem Spannungsfeld.

Inzwischen gibt es auf Bundes- und auf Landesebene verschiedene Instrumente für die Durchführung einer glGFA. Im Rahmen dieses Artikels kann auf die Instrumente der Bundesländer nicht einzeln eingegangen werden (siehe dazu

Lewalter 2013, S. 55). Auf Bundesebene gibt es für die Ex-ante-Folgenabschätzung von Gesetzen die Arbeitshilfe „Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung – Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“. Die Arbeitshilfe ist in vier Teile gegliedert: Relevanz- und Hauptprüfung, Verfahrenshinweise und Anhang. Bei der Relevanzprüfung handelt es sich um eine Vorprüfung, die der Feststellung dient, ob Gleichstellungsaspekte bei dem geplanten Vorhaben eine Rolle spielen oder nicht. Dies ist insbesondere bei scheinbar geschlechtsneutralen Vorhaben wichtig. Hier dient die Vorprüfung dazu, „verdeckte Benachteiligungen, Beteiligungsdefizite und die Verfestigung tradierter Rollenmuster zu ermitteln“ (BMFSFJ 2007, S. 8). Die Relevanzprüfung wurde auch deshalb eingefügt, um denjenigen entgegenzukommen, die zweifeln, ob Gleichstellungsaspekte wirklich immer von Bedeutung sind (vgl. Baer/Lewalter 2007, S. 201).

Die entscheidende Frage bei der Relevanzprüfung ist, ob durch das betreffende Vorhaben Frauen und Männer unmittelbar oder mittelbar in den verschiedenen Lebensbereichen, wie Erwerbsleben, Familienverantwortung, Mobilität usw. betroffen sind und wenn ja, ob sie unterschiedlich betroffen sind. Hierbei reicht die Möglichkeit der Betroffenheit aus. Wenn diese vorliegt, ist die Gleichstellungsrelevanz des Vorhabens zu bejahen und die Hauptprüfung durchzuführen. Wenn Gleichstellungsaspekte einmal keine Rolle spielen, dann ist die Prüfung an diesem Punkt beendet. Allerdings sind auch in einem solchen Fall die Grundlagen und das Ergebnis der Relevanzprüfung in der Begründung des Gesetzes darzulegen. Diese Vorgabe soll ein formales Abhaken dieses Prüfungspunktes vermeiden (vgl. BMFSFJ 2007, S. 13; Baer/Lewalter 2007, S. 201).

Die vertiefte Hauptprüfung dient dazu, „einen Referentenentwurf so zu erstellen, dass die Gleichstellungswirkungen des Vorhabens identifizierbar sind und unbeabsichtigte Folgen entgegengewirkt wird“ (BMFSFJ 2007, S. 10). Dazu ist es notwendig, die Gleichstellungswirkungen des Vorhabens genauer zu ermitteln und zu bewerten. Die Arbeitshilfe arbeitet hier u.a. mit folgenden Fragen:

- „In welchen Lebensbereichen sollen genau welche Wirkungen eintreten? Wie verändert sich die Lage von Frauen und Männern dadurch (Transparenz in Bezug auf Verbesserungen und Verschlechterungen)? Beruht die Folgenabschätzung auf Daten oder Schätzungen.“
- „Wie sind die Gesetzesfolgen (unmittelbare und mittelbare) auf Männer und auf Frauen im Hinblick auf die gleichstellungspolitischen Ziele [...] zu bewerten?“

Je nach Ergebnis der Hauptprüfung kann es notwendig sein, Regelungsalternativen zu formulieren oder flankierende Maßnahmen zu entwickeln.

Die Arbeitshilfe des BMFSFJ versteht Gleichstellung als Querschnittsaufgabe, denn es geht um die Betroffenheit in allen Lebensbereichen. Dies zeigen

auch die Beispielfragen, die sich im Anhang auf S. 16 finden, die auf verschiedene Bereiche wie z.B. den Zugang zu Geld, sozialer Sicherung, Berufsauswahl und Berufsausübung, sowie Umweltrisiken oder Gesundheitsfragen hinweisen. Wer ernsthaft tatsächliche Gleichstellung durchsetzen will, muss diesen Querschnittscharakter von Gleichstellung auch bei der Gestaltung von Gesetzen berücksichtigen. Ferner ist positiv anzumerken, dass die Arbeitshilfe immer die Auswirkungen auf Frauen und auf Männer in unterschiedlichen Lebenslagen adressiert, also beide Geschlechter in den Blick nimmt und somit Frauen nicht als Abweichung von der männlichen Norm konstruiert. Durch die Einbeziehung der Lebenslagen von Frauen und Männern ist auch klar, dass die Arbeitshilfe nicht von homogenen Gruppen „der Frauen“ im Kontrast zu „den Männern“ ausgeht, also keine essenzialisierende Sicht auf die Geschlechter unterstützt. Vielmehr werden die unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen als Folgen der unterschiedlichen Lebenslagen dargestellt, die auch heutzutage immer noch insbesondere von der Zugehörigkeit zu dem jeweiligen Geschlecht geprägt sind. Angesichts der Entstehungszeit dieses Instrumentes von 2000 bis 2003 weist die Arbeitshilfe Mängel hinsichtlich der Übersetzung von mehrdimensionalen Ausgrenzungsmechanismen und unterschiedlichen Kategorisierungen auf. Fragen, die auf andere Kategorisierungen wie Alter, Migrationshintergrund oder Behinderung hinweisen und auf deren gegebenenfalls vorhandene Verwobenheit mit Geschlecht aufmerksam machen, fehlen.

Die Anwendung der Arbeitshilfe ist für die Beschäftigten der Bundesverwaltung nicht verpflichtend. Sie soll die Beschäftigten der Bundesverwaltung bei der Einhaltung der Vorgabe aus § 44 i.V.m. § 2 GGO unterstützen. Deshalb wurde bei der Entwicklung dieser Arbeitshilfe großer Wert darauf gelegt, dass sie von den Beschäftigten der Bundesverwaltung mit Hilfe von externen Expertinnen selbst erarbeitet wurde. Diese Vorgehensweise stellte sicher, dass internes Wissen über tatsächlich praktizierte Arbeitsabläufe in die Entwicklung des Instrumentes eingeflossen ist. Dies mag auch ein Grund dafür sein, dass das Instrument relativ kurz geworden ist und ohne größeres Vorwissen benutzt werden kann. Statt auf strikte, detaillierte Verfahrensvorgaben setzt die Arbeitshilfe des BMFSFJ auf gezielte Prüffragen, die Aufmerksamkeit erwecken sowie zu Rückfragen und weiteren Recherchen anregen sollen. Notwendigerweise führt diese prägnante Kürze zu einem Differenzierungsverlust, jedoch ohne inhaltliche Verkürzungen zu den zentralen Inhalten wie Gleichstellung als Querschnittsaufgabe oder Gender. Dies ist bewusst hingenommen worden, damit die Anwendung des Instrumentes nicht allein schon an der Länge und dem damit verbundenen Zeitaufwand scheitert.

Es ist klar gewesen, dass die Anwendung des Instrumentes in der Verwaltung nicht zu einer wissenschaftlich umfassenden Folgenabschätzung führen würde. Es ging vielmehr darum, bei den Anwendenden längerfristig das Bewusstsein zu

erzeugen, dass für die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten nicht bloße Vermutungen ausreichen, sondern adäquate Daten und Statistiken vorhanden sein müssen. Lassen sich die notwendigen Informationen nicht finden, ist dieses Defizit in der Folgenabschätzung offen zu legen. Insofern bleibt eine Folgenabschätzung auch dann durchführbar, wenn eine Datenlücke besteht. Anders als bisher ist dann aber transparent zu machen, dass die Folgenabschätzung auf Vermutungen basiert.

Eine externe, unabhängige Evaluation über die Anwendung des Instruments hat es bisher nicht gegeben. Das BMFSFJ hat 2004 eine interne Evaluation in Form einer Ressortabfrage bei allen Ressorts durchgeführt. Die Ergebnisse zeichnen ein sehr heterogenes Bild: Die Arbeitshilfe ist in den Ressorts weitgehend bekannt und es wird auch grundsätzlich anerkannt, dass im Rahmen ihrer Gesetzgebungsvorhaben gleichstellungspolitische Erwägungen darzulegen sind. Allerdings werde die Arbeitshilfe trotzdem kaum angewendet. Dies liege nicht an der Qualität der Arbeitshilfe, vielmehr sei diese gut verständlich und praxistauglich. Als Gründe für die Nichtanwendung werden die Arbeitsbelastung und der daraus resultierende Zeitdruck angeführt (vgl. Scheithauer 2005, S. 4f.). Zudem gibt es eine Reihe von Beschäftigten, denen nicht bekannt ist, dass die Zuständigkeit für die fachliche Prüfung der Gleichstellungswirkungen in erster Linie bei ihnen selbst, also beim fachlich zuständigen Ministerium liegt und erst in zweiter Linie beim Gleichstellungsministerium im Rahmen seiner immer noch bestehenden Beteiligungsrechte nach §§ 22, 45 GGO (vgl. Lewalter et al., S. 128). Diese Folge der Einführung der Strategie GM und des § 2 GGO wird von vielen nicht gesehen. Viele Ressorts prüfen deshalb statt inhaltlicher Gleichstellungsaspekte lediglich die Einhaltung der sprachlichen Gleichbehandlung.

## 5 Fazit

Es ist ein Erfolg der Implementierung von GM auf der Bundesebene, dass negative Gleichstellungseffekte durch Verwaltungshandeln, u.a. bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen thematisiert wurden und Alternativen für ein gleichstellungsorientiertes Verwaltungshandeln aufgezeigt werden könnten. Die glGFA ist eine solche Alternative zur oft geschlechterblinden Gesetzesproduktion und stellt in diesem Sinne einen Beitrag zum Aufbrechen der Vergeschlechtlichung von bestehenden Verwaltungsroutinen dar. Trotz der vorhandenen Defizite in der Anwendungspraxis gibt es damit ein Verfahren, welches genutzt werden kann, um Gleichstellungsaspekte bei der Entwicklung und Formulierung von Gesetzesentwürfen zu integrieren. Damit trägt die Ministerialverwaltung nicht zuletzt der Erfüllung eines der wenigen Staatsziele des Grundgesetzes bei, nämlich der Verwirklichung der Gleichberechtigung der Geschlechter. Ferner hat der

Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung eindrücklich analysiert, dass es der deutschen Gleichstellungspolitik an Konsistenz mangelt und das sich dies nicht zuletzt in den widersprüchlichen Rollenbildern im Recht spiegelt, die es abzuschaffen gilt (Sachverständigenkommission 2011, S. 35ff.). Derzeit werden z.B. einerseits durch Regelungen im Steuer- und Sozialrecht, wie z.B. durch das Ehegattensplitting und die kostenfreie Mitversicherung der Ehefrau in der gesetzlichen Krankenversicherung, Anreize für Frauen zur Nichterwerbstätigkeit gesetzt. Zugleich wird aber andererseits im Scheidungsrecht seit der Unterhaltsrechtsreform von 2008 eindeutig davon ausgegangen, dass beide Ehepartner gleichermaßen selbstständig für ihre Existenzsicherung zuständig sind. Für die Weiterentwicklung der deutschen Gleichstellungspolitik ist es wichtig, widersprüchliche Anreize und Rollenbilder abzuschaffen. Mit der glGFA steht ein geeignetes Verfahren zur Verfügung, um die anstehenden Veränderungen, sei es im Bereich des Arbeits- und Steuerrechts oder im Rentenrecht differenziert und gleichstellungsorientiert umzusetzen. Nun ist es an der Politik und der Ministerialverwaltung, dieses Verfahren dafür auch zu nutzen.

## Quellen

- Acker, J. (1992): Gendering Organizational Theory. In: Mills, A./Tancred, P. (eds.): *Gendering organizational analysis*. Newbury Park, S. 248–260
- Andresen, S./Dölling, I./Kimmerle, C. (2003): Verwaltungsmodernisierung als soziale Praxis. Geschlechter-Wissen und Organisationsverständnis von Reformakteuren. Opladen
- Baer, S./Bittner, M./Göttsche, A. L. (2010): Mehrdimensionale Diskriminierung – Begriffe, Theorien und juristische Analyse. Teilexpertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin
- Baer, S./Lewalter, S. (2007): Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung – Ein Aspekt des Gender Mainstreaming und ein Beitrag zu „better governance“. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 60 (2007), H. 5, S. 195–205
- Berghahn, S./Wersig, M. (Hg.) (2013): *Gesicherte Existenz. Gleichberechtigung und männliches Ernährermodell in Deutschland*. Baden-Baden
- Berghahn, S. (2007): Das Versprechen der Existenzsicherung durch die Ehe als „double bind“. In: Scheiwe, K. (Hg.): *Soziale Sicherungsmodelle revisited – Existenzsicherung durch Sozial- und Familienrecht und ihre Geschlechterdimensionen*. Baden-Baden, S. 67–83
- Betzelt, S./Rust, U./El-Ghazi, M./Hüter, E./Schlote, K./Schwarzkopf, M. (2010): Individualisierung von Leistungen des SGB II: unter Berücksichtigung der familialen Unterhaltsverpflichtungen. Baden-Baden
- BMFSFJ (2007): *Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung – Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften*. Berlin

- Böhret, C./Konzendorf, G. (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Baden-Baden
- Bogumil, J./Jann, W. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland (2. völlig überarbeitete Aufl.). Wiesbaden
- Brandt, E. (1999): Vergleich zwischen den Zielsetzungen des Gesetzgebers und den tatsächlichen Wirkungen des Gesetzes. In: Hof, H./Lübbe-Wolff, G. (Hg.): Wirkungsforschung zum Recht – Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen. Baden-Baden, S. 23–34
- Council of Europe (1998): Conceptual framework, methodology and presentation of good practices: Final report of Activities of the Group of Specialist on Mainstreaming. Strasbourg
- Crenshaw, K. (1989): Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique on Antidiscrimination Doctrine. In: University of Chicago Legal Forum, S. 538–554
- Dieckmann, J. (2002): „Gut Ding will Weile haben“ – Zeitdruck und Zeitbedarf in der Gesetzgebung. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, 09/2002, S. 329–335
- Enders-Dragässer, U./Sellach, B. (1999): Der „Lebenslagenansatz“ aus der Sicht der Frauenforschung. In: Zeitschrift für Frauenforschung, H. 4, S. 56–66
- Frey, R. (2004): Entwicklungslinien: Zur Entstehung von Gender Mainstreaming in internationalen Zusammenhängen. In: Meuser, M./Neusüß, C. (Hg.): Gender Mainstreaming. Bonn, S. 24–39
- Fuhrmann, N. (2005): Geschlechterpolitik im Prozess der europäischen Integration. Wiesbaden
- Geppert, J./Lewalter, S. (2011): Praxisbeispiel Bundesverwaltung: Eine Zwischenbilanz der Implementierung von Gender Mainstreaming. In: Krell, G./Sieben, B./Ortlieb, R. (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik (6. Aufl.). Wiesbaden, S. 133–138
- Ismayer, W. (2008): Gesetzgebung im politischen System Deutschlands. In: Ismayer, W. (Hg.): Gesetzgebung in Westeuropa. Wiesbaden, S. 383–430
- Jaehrling, K./Rudolph, C. (2010): Grundsicherung und Geschlecht: Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von Hartz IV. Münster
- König, K. (1987): Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung. In: Blümel, W./Merten, D./Quaritsch, H. (Hg.): Verwaltung im Rechtstaat. Köln, Berlin, S. 121–141
- Lewalter, S. (2013): Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung. Discussion Paper des Harriet Taylor Mill-Instituts 20, 01/2013
- Lewalter, S./Geppert, J./Baer, S. (2009): Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung. In: Gender, H. 1, S. 124–140
- Mayntz, R./Scharpf, F.-W. (1973): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München
- Müller, E. (1995): Innenwelt der Umweltpolitik. Sozialliberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation? (2. Aufl.). Opladen
- Peinl, I./Lohr, K./Jornitz, K. (2005): Organisations- und Geschlechtersoziologie. Theoretische Brücken und empirische Einsichten zur Einführung von Gender. Berlin
- Sachverständigenkommission (2011): „Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf, Gutachten an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin

- Scheithauer, G. (2005): Die Bedeutung von Instrumenten im Implementierungsprozess. Die Anwendung der Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“ in der Anwendungspraxis, Vortrag vom 27.06.2005 (Internet: [www.genderkompetenz.info/aktuelles/fachtagungen/verwaltung](http://www.genderkompetenz.info/aktuelles/fachtagungen/verwaltung); zuletzt aufgesucht am 31.1.2013)
- Schulze-Fielitz, H. (1988): Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. Berlin
- Schweikert, B. (2002): Alles Gender – oder? Die Implementierung von Gender Mainstreaming auf Bundesebene. In: Bothfeld, S./Gronbach, S./Riedmüller, B. (Hg.): Gender Mainstreaming. Eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis. Frankfurt/M., S. 83–105
- Smeddinck, U. (2004): Gesetzesfolgenabschätzung und Umweltverträglichkeitsprüfung. Zur Evaluierung des UVP-Gesetzes. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 57 (2004), H. 3, S. 103–109
- Smeddinck, U./Tils, R. (2000): Die informalen Rechtsmacher – Gesetzesproduktion im administrativen Binnenbereich. In: Hill, H./Hof, H.: Wirkungsforschung zum Recht. Baden-Baden, S. 53–69
- Stiegler, B. (2002): Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie Gender Mainstreaming. In: Bothfeld, S./Gronbach, S./Riedmüller, B. (Hg.): Gender Mainstreaming. Eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis. Frankfurt/M., S. 19–40
- Tils, R. (2002): Die Bedeutung der Ministerialverwaltung im Gesetzgebungsverfahren. In: Smeddinck, U./Tils, R. (Hg.): Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Baden-Baden, S. 297–322
- Veit, S. (2010): Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich. Wiesbaden
- Voges, W./Jürgens, O./Mauer, A./Meyer, E. (2003): Forschungsprojekt. Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. Bremen
- Wersig, M. (2007): Die Schnittstellen des Ehegattenunterhalts zum Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht: Ehezentrierung als Grundlage des starken deutschen männlichen Ernährermodells. In: Berghahn, S. (Hg.): Unterhalt und Existenzsicherung Recht und Wirklichkeit in Deutschland. Baden-Baden, S. 275–288
- Zeh, W. (2000): Impulse und Initiativen zur Gesetzgebung. In: Schreckenberger, W./Merten, D. (Hg.): Grundfragen der Gesetzgebungslehre. Berlin, S. 33–45
- Zinsmeister, J. (2007): Mehrdimensionale Diskriminierung. Das Recht behinderter Frauen auf Gleichberechtigung und seine Gewährleistung durch Art. 3 GG und das einfache Recht. Baden-Baden



# **Verwaltung zwischen Altruismus und institutionalisiertem Dilemma**

*Franz Thedieck, Bernd Banke*

## **1 Einleitung**

Die Verwaltung tritt uns als altruistische Institution gegenüber: Sie dient in der Regel nicht sich selbst, sie ist kein „Selbstzweck“, sondern verfolgt regelmäßig andere, meist übergeordnete Ziele. Als der ausführende Arm der Politik soll sie deren politische Zwecke umsetzen, gleichzeitig aber, so zumindest in modernen, rechtsstaatlich organisierten Demokratien und unter dem Stichwort „*public governance*“ Recht und Gesetz achten sowie Gemeinwohlinteressen wie Nachhaltigkeit und/oder soziale Gerechtigkeit durchsetzen.

Alle diese Begriffe stehen für ethisch-moralische Werte, die, das ist schon auf den ersten Blick erkennbar, nicht immer oder nur mit Schwierigkeiten in Einklang mit gesetzlichen Vorschriften und politischen Vorgaben gebracht werden können. Die Menschen, die in dieser Verwaltung arbeiten, sind daher in besonderem Maße der Gefahr von Zielkonflikten ausgesetzt. Wie kann ich im Sozialamt zugleich gerecht, sparsam, legal und menschenfreundlich sein?

Die öffentliche Verwaltung befindet sich durch ihre Einbindung in verschiedene Kontexte wie beispielsweise Politik und Recht permanent im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen. Dies trifft vor allem die in der Verwaltung tätigen Menschen. Dilemma-Situationen sind für sie praktisch institutionell angelegt. Versuche, ethische Erwägungen und moralische Werte einzubeziehen, verschärfen diese Problematik, obwohl feststeht, dass es der Einbeziehung dieser Werte in hochkomplexen Gesellschaften bedarf.

Um den Betroffenen eine Hilfestellung zur Lösung solcher Dilemmata zu geben, schlagen die Autoren ein zweistufiges Verfahren vor. In einem ersten Schritt sollen Dilemmata mit Hilfe der Theorie Sozialer Systeme analysiert werden, um die strukturellen Kopplungen der Systeme, die die Dilemmata verursachen, bestimmen zu können. In einem zweiten Schritt wird die Tugendethik insbesondere in Form der klassischen Beamtentugenden als Orientierungspunkt zur Bewältigung der Dilemma-Situationen vorgeschlagen.

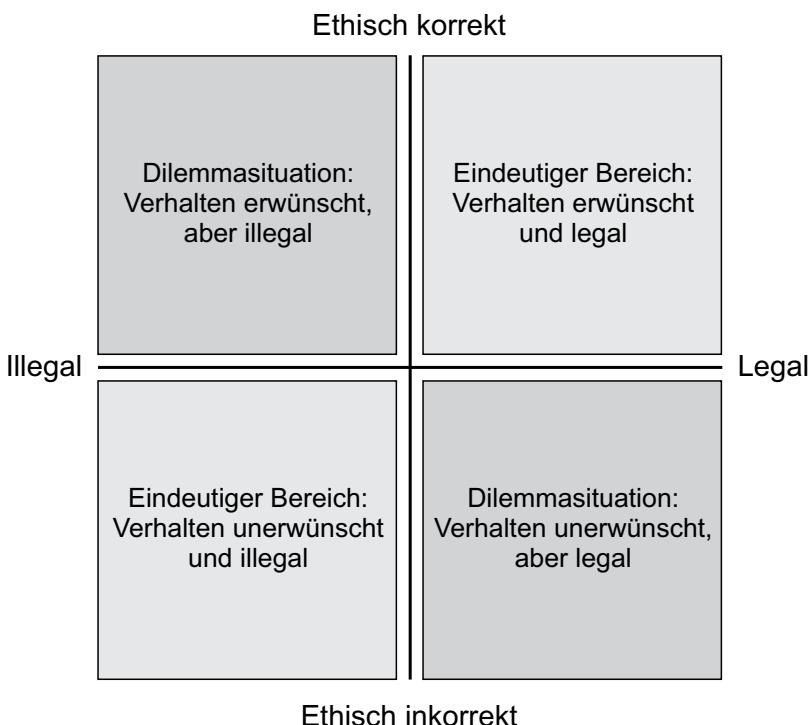
Eine der Hauptaufgaben der Ethik als wissenschaftlicher Disziplin ist es, dem Menschen Entscheidungshilfen für Situationen zu geben, in denen jede denkbare Handlungsalternative Vor- und/oder Nachteile hat, die ohne Weiteres nicht gegeneinander abgewogen werden können. Diese Situation wird als „Di-

*lemma“* bezeichnet (statt aller: Blume 2003). Die Sozialverwaltung soll dafür sorgen, dass bedürftige Bürger die Mittel für ein menschenwürdiges Leben erhalten. Andererseits ist sie beispielsweise der politischen Zielvorgabe unterworfen, Geld einzusparen. Es ist eine Aufgabe der Ethik, für solche Situationen Regeln und Grundsätze zur Verfügung zu stellen, die zu ethisch und moralisch gerechtfertigten Entscheidungen führen.

## 2 Ethisch-moralische Dilemmata der Verwaltung

Dilemma-Situationen treten immer dann auf, wenn sich die moralisch-ethische Bewertung einer Situation von der Bewertung unterscheidet, die durch korrekte Anwendung der gesetzlichen Grundlagen vorgeschrieben wird. Die Situation des Verwaltungsmitarbeiters kann in Form einer Grafik mit vier Quadranten dargestellt werden, in der rechtliche und ethische Aspekte einer Handlung in einem Graphen dargestellt werden, auf dessen vertikaler Achse die ethische Bewertung einer Situation als positiver oder negativer Wert dargestellt wird. Auf der horizontalen Achse erscheint die Frage nach Legalität oder Illegalität einer Handlung ebenfalls als positiver oder negativer „Legalitätswert“.

Abb. 1: Dilemma-Situationen in der Praxis



Eigene Darstellung; zur genauen Herleitung der Grafik vgl. Banke/The dieck 2011, S. 461ff.

Der Frage, auf welchen Wegen Lösungsansätze für diese Dilemma-Situationen gefunden werden können, soll nun im Folgenden nachgegangen werden.

### **3 Theorie sozialer Systeme – ein deskriptiver Ansatz**

Die in Deutschland traditionell vorherrschende intensive Rechtsstaatsdiskussion hat lange Zeit eine inhaltliche Auseinandersetzung zwischen Recht und Ethik verhindert, weil ein Gegensatz schwerlich denkbar war. Wenn das Recht am Gerechtigkeitsprinzip orientiert die Gesellschaft gestaltet, ist ein ethisches Dilemma schwer vorstellbar.

Anders als sonstige Philosophien und Theorien zur Ethik und damit zu der die Menschen seit jeher beschäftigenden Frage: „Wie kann ich ein gutes und gelungenes Leben führen?“ stellt der systemtheoretische Ansatz Niklas Luhmanns (1927–1997) nicht den Menschen selbst ins Zentrum der Untersuchung, sondern die kommunikativen Interaktionen innerhalb sozialer Systeme, genauer gesagt innerhalb des Systems Gesellschaft.

Nach den Forschungen Luhmanns besteht die moderne Gesellschaft aus verschiedenen Funktionssystemen. Jedes dieser Systeme übernimmt bestimmte Aufgaben, Funktionen, um Bedürfnisse einer Gesellschaft befriedigen zu können. Das Funktionssystem Politik dient in diesem Modell der Zuteilung und Ausübung von Macht. Das System Wirtschaft betreibt die Verteilung von Gütern und Dienstleistungen, das Funktionssystem Recht dient der Konfliktregulierung usw. (vgl. die Übersicht bei Krause 2004, S. 50). Nach der Theorie Luhmanns beobachten sämtliche dieser Teilsysteme einer Gesellschaft ihre Umwelt und bedienen sich dabei eines binären Codes mithilfe dessen sie ihre Beobachtung der Umwelt klassifizieren können. So werden Beobachtungen des Teilsystems Politik immer dadurch bezeichnet, dass sie mit dem Code „Amt/kein Amt“ oder etwas einfacher „gewählt/nicht gewählt“ beschrieben werden. Das Funktionssystem Recht, das in einer Gesellschaft die Funktion der Konfliktregulierung übernimmt, klassifiziert seine Beobachtungen nach dem Code „Recht/Unrecht“ oder „legal/illegal“, das System Wirtschaft nutzt den Code „Zahlung/keine Zahlung“ oder auch einfacher „Profit/kein Profit“ (ebd.).

Die Schwierigkeit dieser Arbeitsweise der einzelnen Funktionssysteme ergibt sich daraus, dass diese Codes nach den Feststellungen Luhmanns nicht kompatibel sind, das heißt, die einzelnen Funktionssysteme die Codes der anderen Systeme nicht verstehen. So kann das System Wirtschaft die Unterscheidung des Systems Recht „Recht/Unrecht“ weder erkennen, noch verstehen. Dasselbe gilt im umgekehrten Fall.

Ethik und Moral, so jedenfalls der klassische Ansatz der Systemtheorie (vgl. Luhmann 2008, S. 259), stellen ihrerseits kein Funktionssystem der Gesell-

schaft dar, sondern eine Kommunikationsform, die sich, insofern ähnlich wie die gesellschaftlichen Funktionssysteme, eines binären Codes zur Beobachtung ihrer Umwelt bedient. Die Codierung der Moral ist „gut/schlecht“ oder aber, da moralische Urteile immer Werturteile über andere sind, „Achtung/Missachtung“. Anders als den gesellschaftlichen Funktionssystemen ist der Moral keine für eine Gesellschaft notwendige spezifische Funktion zugewiesen. Moralische Kommunikation erscheint vielmehr in allen Funktionssystemen, ohne selbst ein spezifisches Bedürfnis der Gesellschaft zu befriedigen. Sie pauschaliert nach der Auffassung Luhmanns Werturteile über Personen sowie Institutionen und wirkt daher streiterzeugend und ist gewaltnah (vgl. Luhmann 2008, S. 260; Baraldi et al. 1997, S. 119). Als Beispiel für diese Aussage kann etwa auf moralisch hochmotivierte religiöse oder politische Fanatiker verwiesen werden, die im Namen ihrer Moral auch vor der Tötung anderer nicht zurückschrecken.

Für Luhmann stellt Moral, beziehungsweise die moralische Kommunikation eine „fieberhafte Reaktion“ der Gesellschaft dar, die letztlich, wie das Fieber für einen Menschen auch, für die Gesellschaft gefährlich ist (so etwa in einem Interview, zu finden unter anderem unter: [www.youtube.com/watch?v=Y0xxxTMK020](http://www.youtube.com/watch?v=Y0xxxTMK020); zuletzt aufgesucht am 7.4.2014). Ethik hingegen untersucht die Moral und soll bei der Feststellung helfen, ob eine Moral oder ein moralisches Urteil selbst „gut“ oder „schlecht“ ist. Eine Aufgabe, die Moral selbst nicht leisten kann, da sie sich immer per se als „gut“ betrachten muss, um über andere urteilen zu können. Der Ethik kommt in diesem Kontext die Aufgabe zu, die Moral zu überprüfen und vor ihr zu warnen. Sie ist die „Reflexionstheorie der Moral“ (Luhmann 2008, S. 267) und ermöglicht nach Luhmann einen friedlichen und konstruktiven Diskurs zu einem bestimmten gesellschaftlichen Phänomen.

So wie sich nach der klassischen Theorie Luhmanns die Codes der einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme mit der Folge unterscheiden, dass diese die Codes anderer Systeme nicht wahrnehmen und verstehen können, so ist es den einzelnen gesellschaftlichen Funktionssystemen auch nicht möglich, den binären Code der Moral „gut/schlecht“ zu verstehen. Das heißt, dass moralische Urteile über ein gesellschaftliches Phänomen wie beispielsweise einen Gebühren- oder Subventionsbescheid in den Systemen Politik oder Recht zunächst nicht wahrgenommen werden, da deren Codierung „Recht/Unrecht“ beziehungsweise „Amt/kein Amt“ lautet. So lange also eine moralische Bewertung die Position eines Politikers als einem Teilsystem des Funktionssystems Politik nicht beeinflusst, wird diese moralische oder rechtliche Wertung nicht wahrgenommen.

Im Anschluss an die Nuklearkatastrophe von Fukushima im März 2011 beschloss die deutsche Bundesregierung im Juni 2011 den Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie bis zum Jahre 2022. Dieser Beschluss warf eine vorherige Entscheidung vom Oktober 2010 um, wonach die Nutzung der Kernenergie bis

ins Jahr 2024 verlängert wurde. Damit reagierte die Bundesregierung rasant auf wachsende Bürgerkritik, die eine Wiederwahl hätte gefährden können.

Trotz Inkompatibilität ihrer Codes reagieren in bestimmten Situationen die verschiedenen sozialen Funktionssysteme der Gesellschaft aufeinander, so dass ein Vorgang, der sich in einem der Systeme ereignet, zu Änderung der Kommunikation in einem oder mehreren anderen Systemen führt. Welches sind hier die Wirkungsmechanismen?

Da keines der sozialen Funktionssysteme nach Luhmann in der Lage ist, den Code eines anderen Systems zu verstehen, muss die Operation eines Systems zunächst von einem anderen System beobachtet werden. Systemintern kann die Beobachtung dann in dem beobachtenden System zu einer Irritation führen, die wieder ausschließlich systemintern verarbeitet wird. Falls die Irritation schließlich im beobachtenden System zu einer systeminternen Reaktion führt, wird dies in der Systemtheorie als strukturelle Kopplung bezeichnet (vgl. Baraldi et al. 1997, S. 186 mit zahlreichen weiteren Nachweisen in den Werken Luhmanns).

Im obigen Beispiel um den Ausstieg aus der Kernenergie äußerten sich Politiker verschiedener Parteien erst, nachdem in den Medien, dem sozialen Funktionssystem mit der Aufgabe der Nachrichtenproduktion und -verteilung, moralische Entrüstung über offizielle Atompolitik geäußert wurde.

### *3.1 Theorie sozialer Systeme in der Verwaltungspraxis*

Es soll nun die Frage gestellt werden, was die Theorie sozialer Systeme für den Bereich Verwaltung, speziell die Verwaltungsethik leisten kann. Diese Frage wird besonders dringlich, da dieser Ansatz Moral als eine gefährliche Form der Kommunikation betrachtet und der Ethik lediglich die Funktion einer Warnung vor Moral zueist. Die Ansicht, die Gesellschaft sei in Funktionssysteme aufgeteilt, die sich gegenseitig nicht verstehen und die nicht in der Lage sind, moralische oder ethische Unterscheidungen zu erkennen oder gar zu verstehen, schließt damit im Prinzip Ethik und Werte aus den Handlungsoptionen der Menschen in den Systemen aus.

Der Beitrag, den die Theorie sozialer Systeme zur Diskussion um Ethik in der Verwaltung leistet, kann demzufolge sicher nicht darin bestehen, einen Weg zu gutem, gerechtem und sozialem Leben zu zeigen. Ihre Leistung besteht vielmehr darin, eine Methode vorzuschlagen, wie gesellschaftliche Vorgänge analysiert und verstanden werden können.

Dennoch macht diese Theorie mit der Figur der strukturellen Kopplung aber auch die wechselseitigen Bezüge und Abhängigkeiten zwischen den Systemen und auch die Einflüsse moralischer Kommunikation sichtbar. Sie eröffnet damit den in der Verwaltung Tätigen die Möglichkeit, gegenseitige Einflüsse der Systeme frühzeitig zu erkennen und sich darauf einzustellen. Die Funktion der Theo-

rie sozialer Systeme ist zunächst eine analytische. Sie ist ein Erklärungsmodell für den Ablauf gesellschaftlicher Vorgänge.

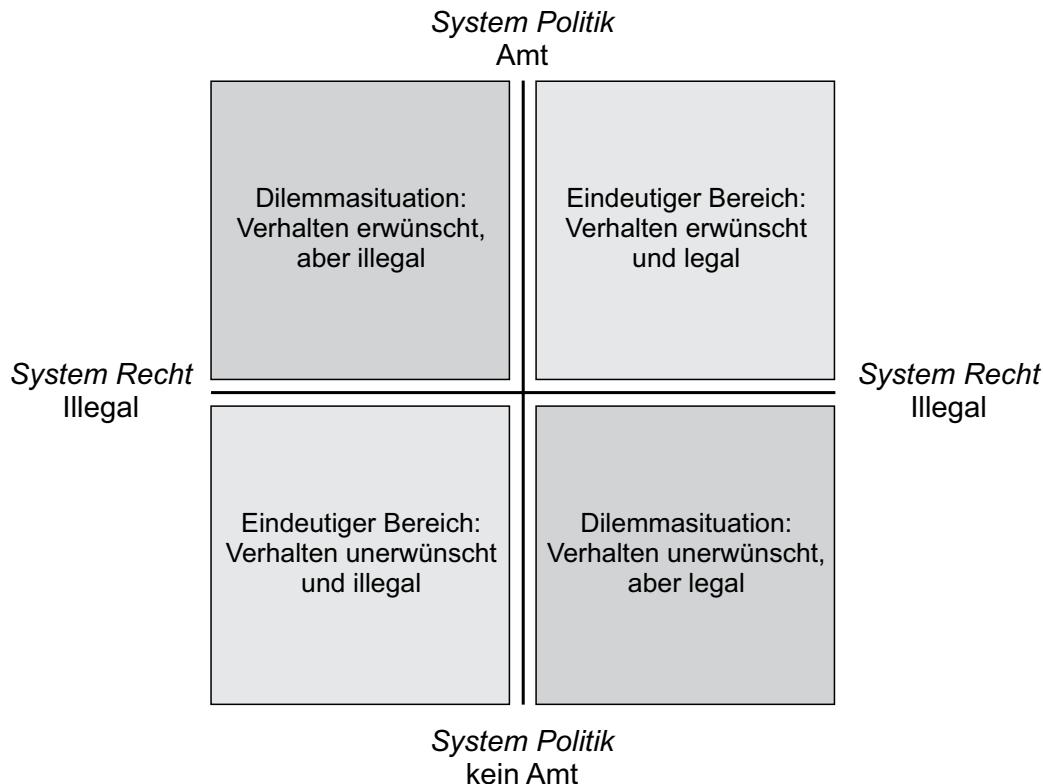
Die eingangs für die Verwaltung diagnostizierte „institutionalisierte Dilemma-Situation“ wird unter dem Blickwinkel dieser Theorie klar. Wegen ihrer Aufgaben wird Verwaltung immer zugleich in mindestens zwei Funktionssystemen tätig, die ihrerseits aber verschiedene Codes zur Beobachtung der Umwelt nutzen und demzufolge Phänomene unterschiedlich bewerten.

Die Energiewirtschaft nimmt die Verlängerung der Laufzeiten für Kernkraftwerke als geringere Kosten wahr und damit als mehr „Zahlung“. Bedingt durch die Reaktion der Medien droht deswegen aber ein Rückgang der Wählerstimmen. Aus Sicht des Systems Politik bedeutet dieses Risiko „kein Amt“ mehr.

Die Verwaltung wird nun in ihrer Verantwortung gegenüber den Angehörigen aller beteiligten Systeme zwischen die verschiedenen Interessen gedrängt. Es entsteht die bezeichnete Dilemma-Situation, da die Politik die Vergünstigung gerne aufheben würde, dies aber zunächst nicht den demokratisch erlassenen Gesetzen entsprechen würde.

Aus der Abbildung 2 wird ersichtlich, dass aus Sicht der Politik die erwünschten Ergebnisse, die einer Wiederwahl zuträglich wären, für die Verwaltung eine Dilemma-Situation verursachen. Die Kürzung der Laufzeiten ohne ge-

*Abb. 2: Strukturelle Kopplung Politik/Recht*



Eigene Darstellung

setzliche Grundlage wäre illegal; eine Analyse, die mit Hilfe des systemtheoretischen Ansatzes zwingend und logisch erscheint.

Gerade diese analytische Funktion und die eingangs beschriebene Tatsache, dass Verwaltungstätigkeit die Aufgaben anderer Funktionssysteme zu verwirklichen – mindestens aber zu berücksichtigen – hat, macht die Theorie sozialer System für den Verwaltungsalltag besonders tauglich und hilfreich.

Die Verwaltung ist über die Zuordnung zu den Systemen Recht und Politik hinaus in weitere soziale Funktionssysteme eingebunden. Sofern es sich um Verwaltung in Wissenschaft und Forschung handelt, wird sie sich mit dem Code und dem Kommunikationsmedium der Wissenschaft konfrontiert sehen. Die Wirtschaftsverwaltung muss sich dem binären Code „Zahlung/keine Zahlung“ der Wirtschaft stellen.

Dieser Ausgleich zwischen den Systemen macht es notwendig, dass ethisch-moralische Werte in den durch strukturelle Kopplungen verursachten Dilemma-Situationen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Eine Hilfe und einen Orientierungspunkt können materiale Werte liefern, wie sie in klassischen Ethiktheorien verkörpert sind. Hier fällt der Blick auf klassische Ansätze wie die Tugendethik.

## 4 Materielle Werte der Verwaltung

### 4.1 Tugendethik

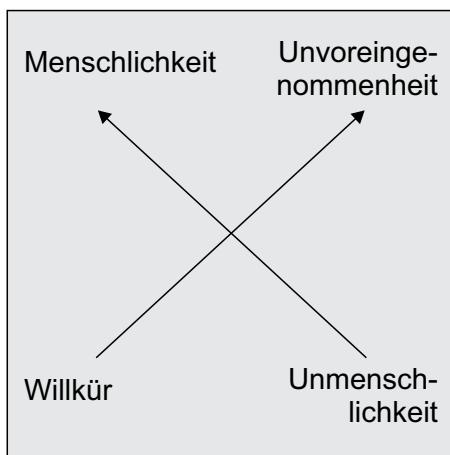
Das Konzept der Tugendethik basiert auf Gedanken des griechischen Philosophen *Aristoteles* (384–322 v. Chr.). *Aristoteles* entwickelte die erste logisch-systematische Ethik, die auf dem Gedanken der Vernunft aufbaut. Über *Thomas von Aquin* (1225–1274) gewann *Aristoteles* in der frühen Neuzeit erheblichen Einfluss auf die christliche Philosophie und die wissenschaftliche Methodenlehre (Maas 2008, S. 45). Tomáš Sedláček bezeichnet *Aristoteles* als „vielleicht sogar“ den ersten exakten Wissenschaftler, der sich von einem Wissenschaftler der Moderne nicht unterscheidet (Sedláček 2012, S. 154). *Aristoteles* hielt das Glück für das höchste Ziel des Menschen. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es nach seiner Lehre einer vernünftigen und tugendhaften Ausrichtung des Lebens. Wie findet man aber die Tugenden, die dem Menschen helfen, sein höchstes Ziel zu erreichen?

Die Überlegung, dass Extreme generell nicht erstrebenswert sind, führt *Aristoteles* zu seiner Antwort. Nicht in der Maximierung liegt der Schlüssel zum Glück, sondern in der Ausgewogenheit der Mitte. Bei den menschlichen Eigenschaften sind zum Beispiel sowohl die *Faulheit*, als auch der Zustand des *Workaholic* negativ besetzt, sie stellen unerwünschte Verhaltensweisen dar. Deshalb

muss die Tugend in der Mitte zwischen den Extremen gesucht werden. Das wäre im angegebenen Beispiel der *Fleiß*. Andere Extreme stellen die *Tollkühnheit* und die *Feigheit* dar, in der Mitte liegt die Tugend der *Tapferkeit*. In einem weiteren Beispiel bezeichnet man die Mitte zwischen *Zügellosigkeit* und *Stumpfsinn* als *Selbstbeherrschung* (vgl. Gfeller 1991, S. 69f.). Dass es nicht immer leicht ist, die Mitte zu erkennen und zu treffen, weiß auch Sedláček: Auch deshalb ist es nicht leicht, ein tugendhaftes Leben zu führen (vgl. Sedláček 2012, S. 162).

Das System der Wertegewinnung nach der aristotelischen Tugendethik lässt sich noch etwas komplexer am Bild eines Wertequadrats veranschaulichen:

Abb. 3: Wertequadrat



Eigene Darstellung

Das Wertequadrat veranschaulicht die jeweils maßgeblichen Werte. Es ermöglicht dem Handelnden, sich im Geflecht widerstreitender Werte zu orientieren. Dies gilt natürlich auch für Mitarbeiter in der Verwaltung (mit dem Modell eines Wertequadrats arbeitet auch Wieland 2007, Abschnitt 4.1 für die Wirtschaftsethik).

Doch zunächst soll die Tauglichkeit der Theorie an einem Beispiel aus dem Verwaltungsalltag getestet werden.

#### Fall: Die nicht vollzogene Ausweisung

Der Kurde Molla Karwen hat nach seiner Flucht nach Deutschland Asyl beantragt. In der Türkei hat er zuvor drei Jahre im Gefängnis verbracht, weil er den Wehrdienst verweigert hat. Gleichwohl wird sein Asylantrag letztinstanzlich abgelehnt und die Ausländerbehörde weist K. aus. Polizeioberkommissar Müller soll diesen Entscheid vollziehen und K. festnehmen und in die Abschiebehaft bringen. Müller kennt aus seinem bürgerlichen Engagement bei Amnesty International die Lebensbedingungen der Kurden in der Türkei und fürchtet, dass K. bei seinem Eintreffen dort menschenrechts-

widrig behandelt wird. Daran möchte er sich nicht beteiligen und lehnt es ab, persönlich den Ausweisungsentscheid zu vollziehen.

Einem Polizeibeamten kann der Staat nicht zubilligen, einer Weisung nach eigenem Gutdünken nachzukommen oder nicht. Das bedeutet aber nicht, dass er jede Entscheidung, die rechtmäßig zustande gekommen ist, zu vollziehen hätte. Vielmehr hat der demokratische Rechtsstaat in Deutschland aus den Menschenrechtsverletzungen während der Nazidiktatur die Lehre gezogen, dass der Verwalter sein Handeln an einer an allgemeingültigen Werten ausgerichteten Tugendethik überprüfen muss. In dem Beispielsfall sind diese Werte Menschenwürde, Unvoreingenommenheit und Aufrichtigkeit. Dem trägt § 36 BeamtenstatusG ausdrücklich Rechnung.

## 4.2 Verantwortungsethik

Der deutsche Soziologe *Max Weber* (1864–1920) lehnte die Tugendethik ab. Er bezweifelte, dass sittliche und moralische Werte die Wirklichkeit bestimmen und glaubte auch nicht an das Gute im Menschen (vgl. Prechtl 2008, S. 645).

Andererseits ist das Versagen der Tugendethik vor den Herausforderungen der Realität nach Weber auch kein Grund, seine Augen vor der Wirklichkeit zu verschließen und sich auf eine Insel der Seligen zurückzuziehen. Vielmehr bleibt der Mensch für die Folgen seines Handelns verantwortlich, soweit er sie hätte voraussehen können. Er ist insoweit mitverantwortlich für die Gestaltung der Welt und die daraus erwachsenden Ergebnisse.

Man gewinnt fast den Eindruck, dass Weber in gewisser Weise die Verbrechen der NS-Herrschaft voraus geahnt habe. Auf jeden Fall hat er sie vorher bedacht. Aus dem sozialen Miteinander folgt nach Weber eine gemeinsame Verantwortung der Menschen für die Herstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen. Eine Reduktion der Verantwortung auf den Bereich der eigenen Zuständigkeit, auf den subjektiven Anteil an dieser Welt wird sinnlos. Vor dem Unrecht und der Gewalt des Nationalsozialismus ist eine Exkulpation mit dem Hinweis, man habe auf Befehl gehandelt, ausgeschlossen. Deshalb haben solche Entschuldigungen vor Gericht auch keine Anerkennung gefunden und in die Beamtengesetze ist die Verantwortlichkeit der Beamten konsequent festgeschrieben worden. Zusammenfassend führt uns *Max Weber* zu der Einsicht, dass der Mensch sich nicht auf die Welt der Normen zurückziehen darf, sondern aus der Perspektive der gemeinsamen Mitwelt die Handlungsfolgen in seine Entscheidungen einbeziehen und mit verantworten muss.

Der Organisationsexperte für Eisenbahnlogistik kann sich also nicht darauf zurückziehen, dass sein Tun wertneutral sei, weil den Organisationsentscheidungen an sich kein ethisches Unwerturteil anhaftet. Ihm ist vielmehr der Zweck der

Transportbewegungen zuzurechnen, ja sogar für die willentliche Ausblendung dieses Elements der Organisationsentscheidungen wird der Entscheidungsträger explizit zur Rechenschaft gezogen. Deshalb durfte und konnte sich *Adolf Eichmann* nicht auf die Neutralität seines Arbeitsgebiets verlassen. Ihm wie allen anderen Tätern des Unrechtsregimes wurden zu Recht die Folgen des verbrecherischen Gesamthandelns zugerechnet.

In unserem obigen Beispiel zur Verantwortung des Polizeibeamten löst die Verantwortungsethik ähnlich in dem Sinne den Ausweisungskonflikt, dass der Handelnde jederzeit prüfen darf und muss, ob sein Handeln im Einklang mit der Menschenwürde steht.

#### 4.3 Die Beamtentugenden

Versuchen wir nun im Anschluss an die Tugendethik die *Werte oder Tugenden im Verwaltungssystem* zu definieren, so können wir unschwer im Verwaltungshandeln abzulehnende Extreme wie *Unmenschlichkeit* und *Willkür* benennen. Der in der Mitte zwischen diesen Extremen liegende Wert kann als *Unvoreingenommenheit* beschrieben werden und kann zweifelsohne der Verwaltung als Richtschnur dienen.

Liegt es da nicht nahe, in dieser Abwägung, der Suche nach der Mitte zwischen den Extremen, eine Parallele zum *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* zu sehen, der den Verwaltungsmitarbeiter zu einer ausgewogenen und angemessenen Entscheidung führen soll? Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip dürfen Maßnahmen der Verwaltung keine Folgen auslösen, die erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg stehen. Obwohl er auch im einfachen Recht eine ausdrückliche Regelung gefunden hat (vgl. § 5 PolizeiG BW), folgt der Grundsatz direkt aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip (vgl. ständige Rspr. seit BVerfGE 6, 389 [201f.J]). Das würde bedeuten, dass einerseits die Aristotelische Tugendethik im modernen Rechtssystem noch immer eine prominente Rolle spielt und andererseits dass die Wurzeln des Verhältnismäßigkeitsprinzip bis in die klassische griechische Philosophie reichen.

*Menschlichkeit* und *Unvoreingenommenheit* stehen damit als erste Werte fest, die im öffentlichen Dienst Geltung beanspruchen können. Traditionell spricht man in diesem Zusammenhang auch von *Beamtentugenden*. Für alle Verwaltungen von Hochkulturländern sind Tugendkataloge aufgestellt worden: im frühgeschichtlichen Zweistromland, in China, Indien und Äthiopien (vgl. Röber/Huhnholz 2011, S. 115f.).

In Deutschland reichen die Anfänge der öffentlichen Verwaltung bis in das 15. Jahrhundert zurück; unser modernes Beamtenethos wurde stark von preußischen Traditionen beeinflusst. In seinen politischen Testamenten von 1752 (Friedrich der Große 1974) und 1769 legt der preußische König Friedrich II.

(1712–1786) die Grundlage seiner Ethik klar. Sie könnte auch als Prinzip einer Ethik des öffentlichen Dienstes gelten; in der Einleitung des Testaments von 1769 formuliert er:

„Unser Leben ist ein eiliger Übergang vom Augenblick unserer Geburt zu dem unseres Todes; während dieses kurzen Zwischenraumes ist der Mensch bestimmt, für das Wohl der Gesellschaft, an deren Körper er Glied ist, zu arbeiten.“ (Friedrich der Große 2011, S. 67)

Teile dieser Tradition haben sich bis in die Gegenwart erhalten: Die unparteiische Amtsführung z.B. in § 60 Bundesbeamtengesetz (BBG), der volle persönliche Einsatz im Beruf in § 62 Abs. 1 BBG und die Loyalität in § 64 BBG (mit ähnlichen Ergebnissen Röber/Huhnholz 2011, S. 119).

Zu den bedeutendsten Tugenden des preußischen Beamten zählen:

- Gehorsam und Loyalität,
- nimmermüde Wachsamkeit,
- ständiger Fleiß und
- unerschütterliche Ehrlichkeit (Hubatsch 1982, S. 173).

Dabei handelt es sich freilich nicht um außergewöhnliche Anforderungen, die nur in Preußen an einen Beamten gestellt wurden. Sie waren eher Bestandteil jeder Beamtentugend, allerdings ließ deren praktische Umsetzung vielerorts zu wünschen übrig. Selbst im traditionellen wie im modernen China gelten dieselben Werte, nämlich zuvorderst Loyalität und Gehorsam. „Wer beim Staat arbeitet, gehört einem Kreis an, in dem Leistung weniger zählt als Loyalität und Gehorsam.“ (Ackeret 2012, S. 11)

*Max Weber* beschreibt die preußische Verwaltung als regelgebunden und professionell. Hierzu gehören personelle und organisatorische Komponenten. Zu den personellen gehören:

- hauptberufliche Amtsausübung,
- Entgeltlichkeit,
- Berechenbarkeit,
- professionelle Ausbildung und das Laufbahnprinzip.

Organisatorische Merkmale der „rationalen“ Verwaltung sind:

- Arbeitsteilung auf der Basis geregelter Zuständigkeiten,
- Amtshierarchie,
- Dienst- und Fachaufsicht sowie Aktenmäßigkeit.

Die Beamtentätigkeit wird von persönlichen Beziehungen und politischen Opportunitäten gelöst, also verobjektiviert. Dies gilt sowohl für die Prinzipien, die für die Berufung in das Beamtenverhältnis gelten, als auch für die Grundsätze

der Amtsausübung (vgl. Weber 1972, S. 124). Dieses idealtypische Bild einer Verwaltung verbindet sich leicht mit einer institutionenethischen Auffassung; aber es lassen sich auch einige individualethische Grundsätze für die Amtstätigkeit erkennen:

- eine Amtsausübung ohne persönliche Interessen,
- die Rechtfertigung des individuellen Verhaltens aus Recht und Gesetz und
- das Ausschließen jeglicher Form von Korruption.

Zusammenfassend bestehen die traditionellen Beamtentugenden aus folgenden *Sekundärtugenden*:

- Fleiß,
- Wachsamkeit und
- Pünktlichkeit.

Daneben gelten aber auch traditionelle Primärtugenden:

- Menschlichkeit,
- Unvoreingenommenheit (Neutralität),
- Loyalität,
- Gehorsam,
- Ehrlichkeit und damit auch
- Unbestechlichkeit.

Hinzu kommen noch einige wenige *moderne Tugenden*:

- Verfassungstreue, die sich allerdings von der traditionellen Loyalität zum Herrscher ableitet, und
- selbstverantwortliches Einstehen des Beamten für sein eigenes Handeln. Dieser Wert besitzt einen deutlichen Bezug zur Verantwortungsethik.

Diese Tugend der autonomen Verantwortlichkeit des Beamten macht nach den Erfahrungen des Dritten Reichs Schluss mit einer weit verbreiteten Entschuldigung für im Dienst begangenes Unrecht, nämlich dem Hinweis, man habe ja nur Befehlen von Vorgesetzten gehorcht. Eine solche Exkulpation ist heute nicht mehr zulässig (vgl. § 36 BeamtenstatusG, § 11 Abs. 1 SoldatenG).

## 5 Schluss

Die Schwäche der Luhmannschen Systemtheorie ergibt sich daraus, dass die einzelnen Funktionsbereiche nicht kompatibel sind und miteinander nicht kommunizieren. Sie stehen isoliert und beziehungslos nebeneinander und ermöglichen zwar eine Analyse eines einzelnen Funktionsbereichs, jedoch keine grenzüber-

schreitende Problemlösung. Die Systemtheorie liefert anerkanntermaßen brauchbare Ergebnisse innerhalb eines Systems, sie versagt aber notwendig, wenn Konflikte mehrere Systeme gleichzeitig betreffen.

Wer eine Konfliktlösung sucht, muss deshalb die Luhmannsche Theorie weiterentwickeln. Ein Weg führt über die „Strukturellen Kopplungen“. Diese sollen zeigen, dass die Systeme, die grundsätzlich die Codes der anderen Systeme nicht verstehen, dennoch in der Lage sind, die Vorgänge in einem anderen System zu beobachten und auf dieser Basis ihr Verhalten zu ändern. Lösungen werden allein dort möglich, wo diese Kopplungen erkannt und gesteuert werden können. Die Aussage, dass zwischen den Funktionssystemen einerseits keine Kommunikation möglich ist, andererseits dennoch eine „Strukturelle Kopplung“ stattfinden kann, ist nicht widerspruchsfrei.

Deshalb wird hier ein anderer Lösungsweg vorgeschlagen, in dem Sinne, dass mit Hilfe der Tugendethik eine Entscheidung der Konflikte zwischen zwei verschiedenen Funktionsbereichen getroffen wird.

Die Verwaltung ist über die Zuordnung zu den Systemen Recht und Politik hinaus in weitere soziale Funktionssysteme eingebunden. Sofern es sich z.B. um Verwaltung in Wissenschaft und Forschung handelt, wird sie sich mit dem Code und dem Kommunikationsmedium der Wissenschaft konfrontiert sehen. Die Wirtschaftsverwaltung muss sich dem binären Code „Zahlung/keine Zahlung“ der Wirtschaft stellen.

Dieser Ausgleich zwischen den Systemen macht es notwendig, dass ethisch-moralische Werte in den Dilemma-Situationen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Die entscheidende Orientierung liefern dabei die materialen Werte der Tugendethik. Der Mitarbeiter der Verwaltung darf sich in gravierenden Konfliktsituationen den Anforderungen der Tugendethik nicht entziehen, sondern muss sein Handeln an Hand ihrer Werte überprüfen. Im Ergebnis führt dieses Verfahren zu einem harmonischen Ausgleich zwischen der Systemtheorie und werteorientierten Ansätzen.

## Quellen

- Ackeret, M. (2012): Traumstelle Bürokratie. In: Neue Zürcher Zeitung vom 11.3.2012
- Aßländer M./Nutzinger H. G. (2010): Der systematische Ort der Moral ist die Ethik! Einige kritische Anmerkungen zur ökonomischen Ethik Karl Homanns. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik (ZfWU), Jg. 11, S. 226–248
- Banke, B. (2010): Studienbrief Ethik und nachhaltige Entwicklung. Kehl
- Banke B./Thedieck, F. (2011): Verwaltungsethik. In: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Gruppe 4, S. 455–477

- Banke, B./Thedieck, F. (2012): Öffentliche Verwaltung ein institutionalisiertes ethisches Dilemma?! In: Verwaltung und Management, H. 5, S. 225–266
- Baraldi, C./Corsi, G./Esposito, E. (1997): Glossar zu Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Frankfurt/M.
- Blume, T. (2003): Dilemma. In: Handwörterbuch Philosophie (hrsg. v. Wulff D. Rehfus). Göttingen, Oakville (Internet: [www.philosophie-woerterbuch.de](http://www.philosophie-woerterbuch.de); zuletzt aufgesucht am 29.6.2013)
- Faust, T. (2008): Verwaltungsethik in der Praxis „Harte“ und „weiche“ Gesichtspunkte. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Jg. 9 (2008), H. 2, S. 244–262
- Faust, T. (2012): Verwaltungsethik in Zeit und Raum. In: Verwaltungsrundschau, Jg. 5 (2012), S. 149–152
- Friedrich der Große (1974): Das Politische Testament von 1752. Stuttgart
- Friedrich der Große (2011): Das Politische Testament von 1769. In: Sander, U. C. (Hg.): Friedrich der Große. Ausgewählte Schriften. Frankfurt/M.
- Gfeller, N. (1991): Kleine Geschichte der Ethik. Zürich.
- Hubatsch, W. (1982): Friedrich der Große und die preußische Verwaltung (2. Aufl.). Köln, Berlin
- Krause D. (2004): Luhmann-Lexikon. Stuttgart
- Lütge C. (2004): „Zum Vorteil aller“. In: FAZ vom 6.3.2004, S. 15
- Luhmann, N. (2008): 9. Paradigm Lost. In: Horster, D. (Hg.): Die Moral der Gesellschaft. Frankfurt/M., S. 259
- Luhmann, N. (2002): Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt/M.
- Maas, J. F. (2008): Aristotelismus. In: Prechtl, P./Burkard, F. P.: Metzler Lexikon Philosophie (3. Aufl.). Stuttgart
- Peltzer, U. (2011): Yang Jie und der westliche Astronaut. In Süddeutsche Zeitung vom 22.12.2011, S. 14
- Prechtl, P. (2008): Verantwortungsethik. In: Prechtl, P./Burkard, F. P.: Metzler Lexikon Philosophie (3. Aufl.). Stuttgart
- Röber, M./Huhnholz, K. (2011): Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsethik. In: Verwaltung und Management, 3, S. 115–133
- Sommermann, K.-P. (1989): Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes? In: Verwaltungsarchiv, Bd. 89, S. 290–305
- Sedláček, T. (2012): Die Ökonomie von Gut und Böse. Berlin
- Stober, Rolf (2011): Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Stuttgart
- Weber, M (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie (5. Aufl.; 1. Aufl. veröffentlicht 1921/1922). Tübingen
- Wieland, J. (2007): Die Ethik der Governance (5. Aufl.). Marburg

## *Internet*

- Gabler Wirtschaftslexikon: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/verwaltung.html>
- Luhmann, N.: [www.youtube.com/watch?v=YoxxxTMK020](https://www.youtube.com/watch?v=YoxxxTMK020), zuletzt aufgesucht am 7.4.2014

# **Verwaltungsethik – ein Kategoriefehler?**

*Hans Markus Heimann*

Ethik für Organisationen und Institutionen ist „in“. Die Bankenkrise und die – zumindest in anderen Teilen Europas vorzufindende – Wirtschaftskrise hat die Kritik an Zielen und Formen wirtschaftlichen Handelns verstärkt, daher erwartet die Öffentlichkeit von Unternehmen, dass ihr Handeln ethischen Gesichtspunkten in zunehmendem Maße Rechnung trägt. Eine Folge hiervon ist, dass die ethischen Voraussetzungen wirtschaftlichen Handelns nicht nur stärker in den Wirtschaftswissenschaften thematisiert werden, sondern die Ethik auf unterschiedliche Weise auch Einzug in wirtschaftswissenschaftliche Studiengänge hält.<sup>1</sup> Ähnliches lässt sich auf Seiten des Staates schon länger beobachten: Es werden Ethikkommissionen eingerichtet, die anstelle<sup>2</sup> oder im Auftrag<sup>3</sup> des Gesetzgebers für bestimmte gesellschaftliche Problemstellungen Leitlinien erarbeiten, und auch in den sich mit der öffentlichen Verwaltung beschäftigenden Wissenschaften finden sich die Themen „Verwaltungsethik“, „Ethik der öffentlichen Verwaltung“ oder „Ethik des öffentlichen Dienstes“ immer häufiger. Selbst die Hochschulen für öffentliche Verwaltung bleiben hiervon nicht unberührt: So hat beispielsweise die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen Professuren für das Lehrgebiet „Ethik“ eingerichtet. Doch provoziert die verstärkte Hinwendung zur Ethik in der Verwaltung die Frage, welche Bedeutung die Ethik für die Verwaltung und den öffentlichen Dienst genau haben soll. Denn es scheint doch eine Errungenschaft des heutigen demokratischen Rechtsstaats zu sein, dass traditionell das Gesetz, also die parlamentarisch gesetzte Rechtsnorm, als Maßstab des Verwaltungshandelns gilt, nicht aber Ethik oder Moral. Daher kann nicht ungeklärt bleiben, welchen Platz die Ethik im Verwaltungshandeln einnimmt, oder konkreter, ob hiermit eine Relativierung der legalistischen Auffassung der deutschen Verwaltung einhergeht. Also: Welche Rolle spielt die Verwaltungsethik für die deutsche Verwaltung?

Die Herausbildung einer eigenen Disziplin „Verwaltungsethik“ ist einigermaßen neu: Zwar haben sich schon bisher verschiedene Wissenschaftsdisziplinen

---

1 Vgl. nur das Curriculum des wirtschaftswissenschaftlichen Studiums an der Universität Frankfurt, das die Veranstaltung „Ethik in den Wirtschaftswissenschaften“ als Pflichtveranstaltung für alle Studierenden der Wirtschaftswissenschaften vorsieht: [www.wiwi.uni-frankfurt.de/abteilungen/arbeitsstelle-wirtschaftsethik/lehre.html](http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/abteilungen/arbeitsstelle-wirtschaftsethik/lehre.html).

2 Zum Beispiel Ethikkommissionen für medizinische Fragen oder Tierversuche.

3 Zum Beispiel der Deutsche Ethikrat.

mit der öffentlichen Verwaltung beschäftigt, so beispielsweise die Ökonomie, Soziologie, Politikwissenschaft oder Verwaltungswissenschaft; auch die Philosophie in Gestalt der praktischen Philosophie tut dies, wenngleich ihr Fokus eher auf den Staat als ganzes und weniger unmittelbar auf die Verwaltung gerichtet ist. Dominiert wird die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Verwaltung in Deutschland aber trotz der großen Öffnung zu wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen in den 1990er Jahren nach wie vor von der Rechtswissenschaft in der Ausprägung als Wissenschaft des Verwaltungsrechts und als – der Begriff ist heute etwas unmodern geworden – Verwaltungslehre. Diese Dominanz des Juristischen ist leicht zu erklären: Ein großer Teil des Verwaltungshandelns beruht auf dem Nachvollzug von Normen und der Setzung eigener Normen, und dies lässt sich üblicherweise am besten von normwissenschaftlich geschulten Verwaltungsbeschäftigen bewerkstelligen – seien diese nun juristisch oder verwaltungswissenschaftlich ausgebildet und von der Verwaltungsrechtswissenschaft begleiten. Trotz aller Orientierung an der verwaltungsrechtlichen Methodik hat die Verwaltungsrechtswissenschaft es sich jedoch auch stets angelegen sein lassen, Bezüge zu anderen wissenschaftlichen Rationalitäten im Umgang mit der Verwaltung herzustellen und deren Erkenntnisse für das Verwaltungsrecht fruchtbar zu machen. Und nicht zuletzt bedeutet Verwaltungsrechtswissenschaft – ebenso wie in anderen Teildisziplinen der Rechtswissenschaft – immer auch über die aktuelle normative und die hieraus abgeleitete dogmatische Situation hinausweisende Vorschläge zu machen, um den Gesetzgeber „de lege ferenda“ zur Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen zu bewegen. Dabei sollte dem Juristen deutlich vor Augen stehen, dass er sich hierbei auf dem Gebiet der Rechtspolitik bewegt und er daher prinzipiell keine andere Stellung einnimmt als jeder andere Teilnehmer am politischen Diskurs.

Die Beschreibung der verschiedenen wissenschaftlichen Zugänge zum Tun der Verwaltung könnte nun den Eindruck entstehen lassen, die jeweiligen Erkenntnisse ständen in ihrer disziplinbedingten Unterschiedlichkeit gleichberechtigt nebeneinander. Dies ist wissenschaftstheoretisch natürlich unzweifelhaft der Fall: Keine wissenschaftliche Disziplin steht über einer anderen, alle Erkenntnisse sind gleichberechtigt. Doch existiert im Hinblick auf die Bedeutung der verschiedenen Erkenntnisse für das reale Handeln der Verwaltung ein Unterschied: Die Verwaltung ist in ihrem Tun an das gebunden, was ihr in Gestalt von Rechtsnormen vorgeschrieben wird. Welche das sind und welchen Inhalt sie haben, bestimmt letztlich der Gesetzgeber; wissenschaftliche Erkenntnisse, die gesetzgeberischen Normen widersprechen, dürfen das Handeln der Verwaltung nicht bestimmen, sind also nachrangig. Ökonomische Erkenntnisse, die beispielsweise Effizienzsteigerungen versprechen, oder ethische Handlungsvorgaben dürfen daher durch die Verwaltung nicht befolgt werden, wenn sie gesetzlichen Anordnungen widersprechen oder ohne gesetzliche Ermächtigung in Grundrechte

eingreifen. Dies gilt im Übrigen – wie erwähnt – auch für rechtswissenschaftliche Erkenntnisse „de lege ferenda“, die insofern keine Sonderrolle einnehmen. Eine besondere Stellung hat hier allenfalls die Rechtsdogmatik inne, die im Rahmen der notwendigerweise abstrakten Normvorgaben des Gesetzgebers („de lege lata“) Konkretisierungen versucht, welche aber auch nur dann Verbindlichkeit erlangen, wenn sich ein für einen konkreten Streitfall zuständiges Gericht hier-von überzeugen lässt.

Ein solchermaßen legalistisches Verständnis von Verwaltung mag im internationalen Vergleich eine deutsche Besonderheit sein, die unter dem Grundgesetz und dessen durch das Bundesverfassungsgericht entwickelter strenger Ausrichtung auf die Grundrechte eine besondere Vervollkommnung erfahren hat. Dennoch überzeugt der dieser Konstruktion von Verwaltungstätigkeit zugrundeliegende Gedanke noch immer. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die sich in den Grundsätzen des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes konkretisiert, ist nicht nur Ausfluss des zeitlich früher entstandenen, ursprünglich mit Zielrichtung gegen die Gewalt des Monarchen entwickelten Rechtsstaatsprinzips, sondern gerade Ausdruck des Demokratieprinzips und der Grundrechtskonzeption des Grundgesetzes. Maßgeblich für die Handlungen der Verwaltung soll zumindest dort, wo der Bürger in seinen Grundrechten tangiert wird, nicht der wie auch immer hervorgebrachte Wille der Verwaltung sein, sondern der des Gesetzgebers. Diesem Gedanken zufolge sind die Gewalten nach dem Grundgesetz nicht nur geteilt, sondern auch hierarchisiert: Die Verwaltung ist dem Gesetzgeber untergeordnet. Es ist nach wie vor kein überzeugendes Argument ersichtlich, weshalb dieser Grundsatz heute nicht mehr sinnvoll sein soll. Nach wie vor gewährleistet die Behandlung eines Gesetzentwurfs im Parlament die größtmögliche Transparenz und Mitwirkungsmöglichkeit der Öffentlichkeit, trotz aller Schwächen des Parlamentarismus und unabhängig davon, was das Parlament letztlich entscheidet. Verwaltungsentscheidungen bieten demgegenüber bei Weitem nicht das gleiche Maß an Transparenz und Partizipation, eine gesetzesfrei in Grundrechte eingreifende Exekutive ist vielmehr gerade das Sinnbild des autoritären oder sogar diktatorischen Staates.

Jenseits des Eingriffs in Grundrechte bleiben der Verwaltung allerdings Felder selbstbestimmten Handelns, so im Bereich der Leistungsverwaltung, beispielsweise bei der Vergabe von Subventionen. Dasselbe gilt sogar bei Grundrechtseingriffen, wenn ihr gesetzliche Regelungen Ermessens- oder Beurteilungsspielräume eröffnen. Aber auch hier wäre es ein Trugschluss anzunehmen, dass die Verwaltung auf diesen Feldern vollkommen frei in ihren Entscheidungen ist. Vielmehr wird sie hier ebenfalls in einem vielfältigen Geflecht von Bindungen gehalten, die zu missachten zur Rechtwidrigkeit ihrer Entscheidungen führt. Sie ist auch hier an Grundrechte, insbesondere den Gleichheitsgrundsatz, gebunden, muss aus den gesetzlichen Regelungen erst einmal die Grenzen der

Spielräume für ihr Ermessen oder ihre Beurteilung bestimmen oder aber den Einfluss verwaltungsverfahrensrechtlicher Regelungen beachten. Und wenn dann in rechtlicher Hinsicht alles korrekt ist, kann der Gesetzgeber eine Sachentscheidung, mit der er nicht einverstanden ist, immer noch dadurch zu korrigieren versuchen, dass er eine neue Norm in seinem Sinne erlässt.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Verwaltungshandeln in allererster Linie normbasiertes Handeln darstellt und damit die Fähigkeit zur Anwendung von Normen größte Bedeutung hat. Aus dieser alles überstrahlenden Rationalität der Normausführung röhrt letztlich die starke Dominanz der Verwaltungsrechtswissenschaft für die Verwaltungstätigkeit in Deutschland. Insoweit wäre es verfehlt, Vorgaben einer Verwaltungsethik, die entsprechenden Normen des Gesetzgebers widersprechen, für das Verwaltungshandeln unmittelbar für relevant zu halten. Sie gehören vielmehr einer anderen Kategorie als die unmittelbar verpflichtenden Rechtsnormen an, sind daher konkret irrelevant und nur von rechtspolitischem Interesse. Sollte der einzelne Verwaltungsmitarbeiter dies anders sehen, würde er rechtswidrig handeln und sich der Gefahr der rechtlichen Sanktionierung aussetzen. Letztlich wären konkrete Handlungsanleitungen einer Verwaltungsethik *contra legem* nur eine Spielart eines wie auch immer gearteten „Verwaltungsethos“ oder „Beamtenethos“, das, wenn es nicht der gesetzgeberischen Intention entspricht, zu einem aus demokratischer Sicht unerwünschten Eigenleben der Verwaltung führen kann – der in Teilen noch an den Werten des Kaiserreichs orientierte öffentliche Dienst in der Weimarer Republik ist ein nachdrückliches Beispiel für eine solche Fehlentwicklung.

Alles dies ist in der Wirtschaft anders: Wirtschaftsunternehmen agieren gerade nicht normbasiert, sondern frei. Selbstverständlich existieren vielfältige rechtliche Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln, doch die Rationalität wirtschaftlichen Entscheidens richtet sich nicht nach vom Gesetzgeber vorgegebenen Zielen. Das Substrat der wirtschaftlichen Entscheidung ist also selbstbestimmt. Dabei ist es denkbar, dass vollkommen legales wirtschaftliches Handeln „unethisch“ ist; illegales Handeln ist dies in der Regel ohnehin. Hier hat die Wirtschaftsethik ihren Platz, indem sie Handlungsalternativen aufzeigt, wenn legales Handeln in ethischer Hinsicht problematisch erscheint. Alles dies spielt sich im Rahmen der grundgesetzlich geschützten Privatautonomie ab, dem Staat und damit der Politik ist es letztlich egal, wie hier agiert wird. Wäre das unethische Wirtschaftsgebaren für die Parlamentsmehrheit politisch unerträglich, würde der Staat Regelungen treffen; ist der Ethikverstoß nicht gar zu gravierend, wählt er zuweilen auch das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtung von Privatrechtssubjekten. In der Wirtschaftsethik braucht daher die rechtliche Ausgangssituation einer ethischen Wertung viel weniger stark als in der Verwaltungsethik reflektiert zu werden: Wenn der Entscheider in einem Unternehmen nach einer ethischen Vorgabe handeln möchte, kann er dies einfach tun – Konsequenzen

können sich allenfalls aus der (wirtschaftlichen) Bewertung durch übergeordnete Gremien des Unternehmens ergeben.

Welche Funktion bleibt damit für die Verwaltungsethik übrig? Nach dem Gesagten kann dies nur die – nicht gering zu schätzende – Kategorie der Hinterfragung und Reflexion des Verwaltungshandelns in ethischer Hinsicht sein, sei es um Hinweise zur Ausfüllung von Spielräumen innerhalb von Normgrenzen zu geben, sei es auf rechtspolitischer Ebene. Ein anderes Verständnis stellte einen Kategoriefehler dar. In jedem Fall muss dabei die existierende rechtliche Situation zumindest einbezogen werden, da die ethische Reflexion sinnvollerweise eine Antwort hierauf darstellen sollte. Eine Verwaltungsethik ohne diesen Normbezug hätte nur eine geringe Bedeutung für die Verwaltung.

Selbst eine solchermaßen reflexive Vermittlung ethischer Wertungen für Angehörige des öffentlichen Dienstes stellt sich aber in einer weiteren Hinsicht als nicht unproblematisch dar. Dabei ist unstreitig, dass Verwaltungsethik als Lehrfach, z.B. an einer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, durch die Wissenschafts- und Lehrfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG geschützt ist und in rechtlicher Hinsicht unmittelbar nur geringfügigen Einschränkungen unterliegt. Mittelbar ergeben sich jedoch faktische Einschränkungen für die Begründung eines staatlichen Handelns, das sich auf ethische Wertungen beruft: Eine solche Begründung der Verwaltungstätigkeit unterliegt nämlich verfassungsrechtlichen Schranken, die auf die Inhalte der Verwaltungsethik zurückfallen – wenn sie denn für die Verwaltung relevant sein möchte. Jede Begründung einer Handlung des Staates, also auch die ethische, muss nämlich innerhalb der Grenzen seiner Pflicht zur politischen, religiösen und weltanschaulichen Neutralität erfolgen. Diese zentrale Vorgabe folgt aus Art. 3 GG, für religiöse und weltanschauliche Begründungen zudem aus Art. 33 Abs. 3 GG, Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 1 WRV sowie Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Dem Staat ist eine inhaltliche Identifizierung mit politischer Auffassung (soweit diese nicht ihren gesetzlichen Niederschlag gefunden hat), Religion, Glauben oder Weltanschauung verboten. Hieraus folgt, dass er keine Entscheidung über die Richtigkeit und Qualität politischer, religiöser oder weltanschaulicher Vorstellungen treffen darf, sondern derartige Bewertungen den gesellschaftlichen, religiösen und weltanschaulichen Gruppen zu überlassen hat. Staatliche Neutralität zeigt sich also insbesondere in der Vermeidung von Identifizierung.

Dabei kann eine Verletzung der staatlichen Neutralitätspflicht sogar dann angenommen werden, wenn eine in Grundrechte eingreifende Maßnahme der Verwaltung auf die den wichtigsten Verfassungsnormen zugrundeliegenden sittlichen Werte mit dem Argument gestützt wird, die Inhalte der Verfassung selbst könnten nicht gegen die Neutralitätspflicht verstossen. Die im Grundgesetz zum Ausdruck kommenden Werte wie Achtung der Menschenwürde, Toleranz, Gerechtigkeit, Gewaltlosigkeit, Achtung vor dem Leben, Achtung vor dem Gesetz,

Achtung vor der Mehrheitsentscheidung oder Rücksicht auf Minderheiten seien schließlich nicht zur Disposition stehende Voraussetzungen des Gemeinwesens aus dem Grundgesetz selbst (vgl. nur de Wall 1994, Sp. 295ff. oder Link 1995, S. 482). Problematisch an einer solchen Auffassung ist, dass die Grundrechte des Grundgesetzes hierbei eine falsche Funktion zugewiesen bekommen, weil sie gerade kein eigenständiges ethisches System darstellen. Die „Werte“ des Grundgesetzes können keine über die unmittelbar dort positivierten Normen hinausgehende Wirkung entfalten. Die „Werte“ und die positivierten Normen für das öffentliche Leben, also für die Ausübung von Staatsgewalt, lassen sich nicht trennen. Somit sind nur diese Normen als Maßstab für das staatliche Handeln zu beachten und in dem relativ komplexen Verfahren einer Grundrechtsprüfung, in dem praktisch immer auch gegenläufige Rechtspositionen eine große Rolle spielen, zu prozeduralisieren. Nur ganz grundlegende Festlegungen wie die Achtung der Menschenwürde oder das Recht auf Leben können den Charakter eines „allgemeinen Wertes“ beanspruchen. Entsprechend zurückhaltend formuliert auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 41, 29 [50]):

„Der ‚ethische Standard‘ des Grundgesetzes ist [...] die Offenheit gegenüber dem Pluralismus weltanschaulich-religiöser Anschauungen angesichts des Menschenbildes, das von der Würde des Menschen und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in Selbstbestimmung und Eigenverantwortung bestimmt ist.“

Im Übrigen schützt das Grundgesetz beispielsweise in Art. 4 gerade selbst die Freiheit, sich privat für ein eigenständiges moralisches System zu entscheiden – solange auf diesen Anschauungen beruhende Handlungen nicht rechtswidrig sind. Oder in der deutlichen Diktion Josef Isensees (1977, S. 102):

„Grundrechtsartikel sind keine Glaubensartikel. Freilich werden sie heute oftmals als Weltanschauungssurrogate [...] gedeutet. Aus dieser Sicht animieren sie entsprechend prädisponierte Interpreten leicht zu Verfassungsmystik. Die Grundrechte werden hier überfordert. Sie [...] sind Menschheitshoffnungen in Zeiten, in denen sie von der Tyrannis unterdrückt und vorenthalten werden. Sind sie aber durchgesetzt und wirksam gewährleistet, so geben sie nur die Grundlage dafür, daß jeder sein Glück und sein Heil selber findet. Sie bieten keinen Lebenssinn, sondern nur seine Ermöglichung.“

Der Verweis auf die „Werte des Grundgesetzes“ ist also juristisch unergiebig, selbst eine Qualifizierung als Teilfundament einer Wertorientierung für das Gemeinschaftsleben unterstellt mehr, als das Grundgesetz leisten kann. Das Grundgesetz beschränkt sich darauf, Normen für die Ausübung der Staatsgewalt und die Praktizierung des Gemeinwesens vorzugeben.

Letztlich bleibt die Bewertung der Verwaltungsethik also zwiespältig: Kategorial richtig verstanden, kann Verwaltungsethik – vielleicht auch durch die an-

dere akademische Sozialisation bedingt – hilfreiche Perspektiven auf das Verwaltungsgeschehen eröffnen und auf einer Metaebene als Kontrollinstanz für die Verwaltungspraxis wirken. Zeigen muss sie dabei aber, dass sie sich mit der Primärebene, also den tatsächlichen rechtlichen Gegebenheiten, auseinandergesetzt hat – was sehr anspruchsvoll erscheint. Vergleichbares geschieht jedoch schon bisher ständig in der Verwaltungsrechtswissenschaft. Inwiefern die Verwaltungsethik also tatsächlich neue Erkenntnisse für die Verwaltung hervorbringen kann, bleibt abzuwarten.

## Quellen

- Isensee, J. (1977): Demokratischer Rechtsstaat und staatsfreie Ethik. In: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 11, S. 92ff.
- Link, C. (1995): Religionsunterricht. In: Handbuch des Staatskirchenrechts, Band 2 (2. Aufl.). Berlin, S. 439ff.
- Wall, H. de (1994): Verfassungsfragen des Ethikunterrichts öffentlicher Schulen. In: Theologische Literaturzeitung 1994, Sp. 291ff.



# **Verwaltungsethik und Gesprächskultur**

*Benjamin Lindner*

## **1 Problemhorizont**

Gespräche haben bestimmte Voraussetzungen und folgen bestimmten Regeln. Einige dieser Regeln bleiben meist unausgesprochen und werden wie automatisch eingehalten, andere bedürfen der bewussten Anwendung und Kritik. Ob Personalgespräch, Fachdiskussion oder Bürgergespräch – die öffentliche Verwaltung kennt mannigfaltige Formen kommunikativer Praxis. Auch in der Aus-, Fort- und Weiterbildung kann die Reflexion auf die Voraussetzungen und Regeln der Gesprächsführung dabei helfen, konkrete Ziele zu formulieren, begründete Urteile zu bilden und kooperativ miteinander zu kommunizieren.

Beim 24. Glienicker Gespräch zum Thema „Verwaltungsethik“ vom 25. bis 27. April 2013 an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin ist insbesondere die Frage thematisiert worden, worüber wir eigentlich sprechen, wenn wir über Ethik sprechen. Dieser Frage weiter nachzugehen, dazu haben die Vorträge, Gespräche und Workshops viele Anregungen gegeben. Eine dieser Anregungen aufzunehmen, nämlich die Beziehung von Verwaltungsethik und Gesprächskultur zu klären, das soll im Folgenden versucht werden. Diese Klärung erlaubt zugleich einen kritischen Blick auf die Funktion von Gesprächen, die der Ausbildung und Erweiterung personaler, fachlicher, methodischer und sozialer Kompetenzen dienen: Inwieweit lassen sich kommunikative Praktiken als Teil einer „Kultur“ verstehen? Welche Funktion hat dabei die (selbst-)kritische Reflexion von Werten und Normen? Was ist das Spezifische einer Gesprächskultur in der öffentlichen Verwaltung unter ethischen Gesichtspunkten? Wie lässt sich die ethische Perspektive in Lehr- und Lernprozesse integrieren und wie kann sie in der Verwaltungspraxis wirksam werden?

## **2 Zum Kulturbegriff**

### *2.1 Kultur und Kulturfähigkeit*

Die Kultur – so hat es Immanuel Kant einmal formuliert – ist „die Hervorbringung der Tauglichkeit eines vernünftigen Wesens zu beliebigen Zwecken überhaupt (folglich in seiner Freiheit)“ (Kant 1968c [1790], S. 431). Diese Exposition enthält einen folgenreichen Gedanken: Die Kultur ist nichts Statisches, son-

dern ein Prozess. Im Kulturprozess bildet der Mensch Fähigkeiten aus, die es ihm ermöglichen, seine Zwecke zu verwirklichen. Ziele und Zwecke sind nicht ein für alle Mal festgelegt, sondern können prinzipiell alles umfassen, was der Mensch kraft seiner Freiheit tun kann. Die sogenannte „Hochkultur“ hat Leistungen hervorgebracht, die als Ausnahmeleistungen gelten müssen. Zudem sind die gesellschaftlichen Institutionen und bürokratischen Strukturen nicht das Werk eines Einzelnen; und doch kann potenziell jeder Mensch kulturschaffend tätig werden. Das macht ihn als Menschen aus. Die Symbolsysteme, die sich die Menschheit geschaffen hat: Mythos und Religion, Sprache, Kunst, Geschichte und Wissenschaft (vgl. Cassirer 1990 [engl. 1944]); sie haben das Zusammenleben der Menschen zu allen Zeiten verändert. In diesem Sinne hat Hans Blumenberg von einer „Aktualität der Rhetorik“ gesprochen: Der Mensch besitzt die Fähigkeit, „Handlungen zu ersetzen“ (Blumenberg 1996 [1981], S. 116f.), also beispielsweise Konflikte durch das gesprochene Wort und Verhandlungen zu lösen, statt durch die Gewalt der Waffen.

Auch auf den Bereich der „Organisations- und Unternehmenskultur“ lässt sich diese Einsicht übertragen. Zielvorgaben, Arbeitsstrukturen und -abläufe in Organisationen lassen sich verändern. Das betrifft sowohl die „Tätigkeit der zielorientierten Steuerung“ als auch das „soziale Gebilde selbst“, in welchem die Aktivitäten gesteuert werden (Laux/Liermann 2005, S. 1f.). Den Werkzeugen der Gesprächsführung kommt auch hier eine besondere Bedeutung zu: Neue Zielsetzungen und ihre Auswirkungen auf die bestehenden Rahmenbedingungen werden kommuniziert, um ihre Zweckmäßigkeit zu begründen. In der Kommunalverwaltung zeigt sich dies am Wandel von der Ordnungs- über die Dienstleistungs- hin zu einer Bürgerkommune (vgl. hierzu Bogumil/Holtkamp 2011). An der (Gesprächs-)Kultur lässt sich also arbeiten.

Und noch etwas enthält Kants Kulturbegriff: Wer seine Fähigkeiten kultiert, tut dies als ein vernünftiges Wesen. Einerseits ist unsere Kultur offen für den Fortschritt und Veränderungen. Das gilt sogar für das „[stählerne] Gehäuse“ der öffentlichen Verwaltung (Weber 1988a [1918], S. 332). Wir können allerlei Methoden und Techniken ausbilden, um unsere Zwecke zu verwirklichen. Andererseits haben wir kraft unserer Vernunft auch die Fähigkeit, unseren Willen in seiner Freiheit einzuschränken. Wenn solche Einschränkungen gesellschaftlich institutionalisiert werden, dann gehen Gestaltungsspielräume verloren. Das ist nicht nur in der Verwaltung, sondern beispielsweise auch in der Erziehung der Fall (vgl. Luhmann 2004 [1992], S. 206). Die Kultur hat demnach zwei Seiten: Sie ist zum einen eine „Kultur der Geschicklichkeit“, die zu allerlei möglichen Zwecken tauglich macht, zum anderen eine „Kultur der Disziplin“, die Grenzen der Zwecksetzung definiert (vgl. Kant 1968c [1790], S. 431f.). Die Kultur kann dabei schöpferisch und vielfältig sein, aber auch destruktiv und eindimensional. Sie kann Konflikte im Kleinen wie im Großen bewältigen helfen

oder Konflikte allererst entstehen lassen. Allzu leicht erliegen wir der „Fiktion“, dass es so etwas wie „kulturell homogen[e] Einheit[en]“ gebe, die es erlauben würden, zwischen dem Eigenen und dem Fremden zu unterscheiden (vgl. hierzu Straub 2004, S. 579). Solche Annahmen schüren allererst Konflikte, die sie zu erklären vorgeben, wie z.B. die These vom „Kampf der Kulturen“ (Huntington 1998). Ein kritisches Kulturbewusstsein bedeutet also einerseits, bestehende Kulturen nicht als Rechtfertigung für deren Beständigkeit misszuverstehen, und andererseits, die Potenziale für Veränderung am Maßstab unserer Vernunft zu prüfen, um zu sehen, welche kulturellen Einschränkungen gemessen am Zweck der Kultur überhaupt sinnvoll sind.

Die Kultur der Disziplin hat damit auch eine moralische Dimension, indem sie uns dazu bringt, uns selber in unserer Freiheit einzuschränken, um dadurch die Freiheit und das Wohlergehen aller zu fördern. Das können wir kraft unserer Vernunft tun. Gleichwohl ist diese Interpretation nicht selbstverständlich, sondern das Ergebnis eines langen, konfliktreichen historischen Prozesses der Aufklärung. Ein moderner Begriff für die Aufgabe, die damit an uns ergeht, ist „Verantwortung“. Mehr noch: Wer sich als Teil eines kulturellen Prozesses begreift, kann sich seiner Verantwortung für das Ganze der Kultur bewusst werden. Es ist dies das Bewusstsein dafür, das, was man ist, nicht allein durch sich selber zu sein, dafür, nicht isoliert für sich, sondern als Teil einer vielfältigen Gemeinschaft zu existieren. Um aus der bloßen Existenz ein erfülltes Leben zu machen, müssen wir Verantwortung für uns selbst und andere übernehmen. Die Kultur wird dadurch zu einem kollaborativen Projekt, das eine aktive Beteiligung voraussetzt.

## 2.2 *Verantwortung für das Ganze der Kultur*

Mit dem Bewusstsein einer Verantwortung für das Ganze der Kultur ist ein hoher Anspruch verbunden. Hans Jonas beispielsweise hat aus der Einsicht, dass die Menschheit sich im Zuge der technischen Zivilisation selbst zu zerstören droht, einen Imperativ der Verantwortung formuliert: „Handle so, daß die Wirkungen deiner Handlung verträglich sind mit der Permanenz echten menschlichen Lebens auf Erden“ (Jonas 1984, S. 36). Seine Aktualität zeigt dieser Imperativ in Ausdrücken wie „Ressourcenbewusstsein“ oder „Nachhaltigkeit“. Im Unterschied zum Kategorischen Imperativ nach Kant: „Handle so, dass die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könne“ (Kant 1968b [1788], S. 30), der die Verallgemeinerbarkeit des Sittengesetzes und die Autonomie der Person in den Vordergrund stellt, nimmt Jonas auch die Konsequenzen unserer Handlungen in den Blick. Bei Kant geht es um ein unbedingtes Handeln aus Pflicht, bei Jonas um ein Handeln, das unser aller Handlungsfähigkeit langfristig gewährleisten soll. Dies korrespondiert dem Gegensatz von „Gesinnungsethik“ und „Verantwortungsethik“ (vgl.

Weber 1988b [1919], S. 551f.). Da wir die Zukunft nicht vorhersehen können, müssen wir, sofern wir gemäß der Verantwortungsethik argumentieren wollen, vorsichtig sein, Risiken analysieren und gegebenenfalls mit dem Schlimmsten rechnen, insbesondere bei Entscheidungen mit weitreichenden Folgen. Das kann auch bedeuten, dem Zivilisationsprozess Grenzen zu setzen, z.B. Grenzen des wissenschaftlichen Fortschritts oder des wirtschaftlichen Wachstums. Der Anspruch, der bei der Frage, was wir tun sollen, an uns ergeht, ist also hoch; aber er sollte nicht bereits deshalb als unrealistisch verworfen werden: So kann beispielsweise der Wissenschaftler durchaus „Verantwortung“ übernehmen bei der Selbstregulation des Wissenschaftssystems (vgl. DFG 1998, S. 7). Pädagoginnen und Pädagogen übernehmen täglich Verantwortung für das, was durch ihr Handeln im Erziehungs- und Bildungswesen geschieht, Unternehmen für das Wohlergehen ihrer Beschäftigten, für den Fortbestand ihrer Unternehmen und deren Einbindung in die Gemeinschaft, und die Beschäftigten in der Verwaltung verantworten die Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit ihrer Entscheidungen in einem funktionsfähigen Staat.

Um bewusst Verantwortung übernehmen zu können, werden Fähigkeiten benötigt, die im Prozess der ontogenetischen Entwicklung erst ausgebildet werden müssen – durch die primäre Sozialisation in der Familie und im persönlichen Umfeld und durch die sekundäre Sozialisation in Bildungseinrichtungen und am Arbeitsplatz. Dabei kommt es vor allem auf unsere „Kooperationsfähigkeit“ an (vgl. Tomasello 2010, S. 13). Kultur, Vernunft und Bildung sind Teil eines kulturellen Wertesystems, das uns zugleich prägt und durch uns erst wirksam werden kann. Um sich als mündiger Bürger aktiv am Diskurs über Werte, Wertpluralismus und Wertewandel in der Gesellschaft beteiligen zu können, bedarf es personaler, fachlicher, methodischer und sozialer Kompetenzen. Diese Kompetenzen umfassen Motive und Einstellungen, Kenntnisse und Fähigkeiten wie Selbstreflexion, Kritik- und Urteilsfähigkeit, Empathie- und Konfliktfähigkeit, Kommunikations- und Diskurskompetenz (vgl. zur Kompetenzorientierung ausführlich Rösch 2011). Solche Kompetenzen lassen sich durch die eingehendere Beschäftigung mit den Grundfragen der Ethik fördern.

### 3 Die ethische Perspektive

#### 3.1 Ethik und Moral

Die Ethik ist die Philosophie der Moral. Die Moral basiert auf tradierten Werten und Normen, die unser Handeln leiten. Das können humanistische oder auch religiöse Tugenden sein wie die sogenannten „Kardinaltugenden“ Weisheit, Tapferkeit, Besonnenheit und Gerechtigkeit, die bereits in der griechischen Antike zur

Tugendethik gehörten, sowie Glaube, Hoffnung und Liebe, die später durch die christliche Tradition ergänzt wurden: „Nun aber bleibt Glaube, Hoffnung, Liebe, diese drei; aber die Liebe ist die größte unter ihnen“ (1. Kor. 13,13). Nächstenliebe, Mäßigung, Gerechtigkeit – die Ethik prüft solche moralischen Prinzipien kritisch in Ansehung praktischer Probleme, die nach einer Entscheidung verlangen. Dabei geht sie methodisch vor. Wer ethisch reflektiert, beschreibt Phänomene, macht sich das eigene (Vor-)Verständnis bewusst, analysiert Begriffe und prüft Argumente, erörtert Alternativen und entwickelt Lösungen (vgl. die Fünf-Finger-Methode nach Martens 2010, S. 162). Ethische Kompetenz ist insbesondere dann gefragt, wenn wir moralisches Fehlverhalten feststellen oder gar nicht (länger) klar ist, was richtig und falsch ist, wenn also beobachtetes Verhalten sich nicht in Einklang mit bestehenden moralischen Vorstellungen bringen lässt oder wenn solche Vorstellungen ihrerseits ins Wanken geraten. Im Grunde gehören Ethik und Moral zusammen. Die Differenz des griechischen Wortes „ethos“ und des lateinischen „mores“ ist eine nachträgliche Konstruktion. Gemeint sind die Sitten und Gebräuche, durch die der Charakter gebildet und das Zusammenleben reguliert wird. Moral und Ethik geben uns Orientierung. Wir orientieren uns, indem wir unser Denken und Handeln an der „Idee des Guten“ ausrichten. Diesen Gedanken hat Platon in seinem Buch über den Staat formuliert:

„Ich denke, unsre Stadt, wenn sie richtig angelegt ist, wird ja auch wohl vollkommen gut sein. [...] Offenbar also ist sie weise und tapfer und besonnen und gerecht.“ (Platon 1990 [entst. nach 399 v. Chr.], S. 301f. [St. 427e])

In der Idee des Guten berühren sich Fragen der persönlichen Lebensgestaltung und der staatlichen Ordnung. Das Gute ist Ziel der Lebenskunst wie der Staatskunst. Nun würden wir in einem Staat, so wie Platon ihn sich vorgestellt hat, vermutlich nicht leben wollen, denn er trägt totalitäre Züge (vgl. hierzu Popper 1992 [1957], S. 200). Ohne die Idee des Guten aber gibt es keine Orientierung und wir tappen gleichsam im Dunkeln oder geraten auf Abwege. Auch unser Gewissen oder unsere moralischen Empfindungen können uns Anhaltspunkte bieten, wenn wir uns zu orientieren versuchen. Zu fragen, was in ethisch-moralischer Hinsicht gut und richtig ist, bedeutet letztlich zu fragen: „Was soll ich tun?“ Dies ist zugleich die zweite, praktische Frage der drei Grundfragen der Philosophie nach Kant: „Was kann ich wissen? Was soll ich tun? Was darf ich hoffen?“ (Kant 1968a [1781/87], S. 522 [B833]). Später hat Kant eine vierte Frage ergänzt: „Was ist der Mensch?“ (Kant 1968d [1800], S. 25).

Zu klären, was gut und richtig ist, bedeutet immer auch, sich über das Welt- und Menschenbild zu verständigen. Wie folgenreich die (Selbst-)Erkenntnis des Menschen für die Vorstellung von moralischer und politischer Ordnung ist, das lässt sich exemplarisch an den unterschiedlichen Auffassungen vom Menschen bei Thomas Hobbes und Jean-Jacques Rousseau zeigen: Ist der Mensch seiner

Natur nach ein egoistisches Wesen, dann muss er sich (freiwillig) der Herrschaft eines starken, restriktiven Staates unterwerfen, um „aus dem elenden Zustande eines Krieges aller gegen alle gerettet zu werden“ (Hobbes 2000 [1651], S. 151). Ist der Mensch seiner Natur nach gut und wird erst durch die Kultur verdorben, dann erscheint die Kultur als das Negative, dann sind „[a]ll unsre Sitten nichts als Unterwerfung, Druck und Zwang“ (Rousseau 2009 [1762], S. 118), die der Entwicklung des Menschen zu einem freien, mündigen Bürger entgegenstehen, so dass es einer Revolution in der Erziehung bedarf, um eine politische Kultur der Freiheit zu ermöglichen.

Moral und Ethik gehören also zusammen, aber die Differenzierung von Ethik und Moral kann uns dabei helfen, die Frage nach dem guten und richtigen Handeln kritisch zu reflektieren. Zunächst unterscheiden sich moralische Aussagen von anderen Aussagen dadurch, dass sie einen Aufforderungscharakter haben. Moralische Aussagen sind zugleich Imperative. Außerdem ist es nicht allein in unser Belieben gestellt, was sittliches Handeln ausmacht, sondern wir erheben mit moralischen Forderungen einen Anspruch auf Allgemeingültigkeit, d.h. wir wollen uns nicht damit zufrieden geben, dass jeder tun und lassen kann, was er will. Wir wollen sagen können, was getan werden soll. Das gilt dann auch für uns selber. Die Unterscheidung von Können und Sollen ist wichtig, denn nicht alles, was wir tun können, erscheint uns richtig: Es gibt Grenzen, die wir bei aller Freiheit und Toleranz nicht überschreiten dürfen. Auch das ist mit einer „Kultur der Disziplin“ gemeint (siehe oben 2.1). Sogar die Forderung, dass jeder tun und lassen können soll, was ihm beliebt, wäre eine moralische Forderung, denn dann würden wir es nicht akzeptieren, dass unsere Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Morale Aussagen sind demnach keine empirischen Aussagen. Moralisches oder unmoralisches Handeln lässt sich als solches nicht beobachten! Prädikate wie „gut“ und „böse“ basieren vielmehr auf Postulaten, die theoretisch-reflektierend in ihrem normativen Charakter begründet werden müssen, um überhaupt auf die Erfahrung angewendet werden zu können. Indem wir moralische Einstellungen und Motive kritisch hinterfragen und Handlungsoptionen prüfen, betreiben wir Ethik. Ethik ist das systematische und historische Nachdenken über moralische Probleme mit dem Ziel, begründete Urteile darüber zu bilden, welche Handlungen gut und richtig genannt zu werden verdienen. Um moralische Forderungen in ihrer Berechtigung zu begründen, müssen wir Rechenschaft ablegen über die Werte, nach denen wir werten. Die Frage nach der „Objektivität“ dieser Werte erlaubt Bezüge zur Kulturwissenschaft (siehe dazu Rickert 1986 [1926], S. 126 [137]). Die Ethik trägt in diesem Kontext zur Selbsterkenntnis bei.

### 3.2 *Die ethische Kritik von Vorurteilen*

Um uns die Vielfältigkeit möglicher moralischer Einstellungen und Motive bewusst zu machen, müssen wir Einsicht in unsere eigene Vorurteilsstruktur gewin-

nen. Wir alle haben Vorurteile. Sie sind Teil unserer Weltwahrnehmung. „Vorurteilsfrei“ zu urteilen, bedeutet eigentlich, sich die eigenen Vorurteile bewusst zu machen und sich nicht von ihnen beherrschen zu lassen. Ein erster Schritt in diese Richtung kann das Gespräch sein, indem wir uns über unsere moralischen Vorstellungen verständigen, uns auf den Gesprächspartner einlassen, seinen Standpunkt wahrnehmen und zu verstehen versuchen. Indem wir dies tun, können wir andere, „fremde“ Perspektiven mit unseren eigenen Auffassungen konfrontieren. Diese Methode kann als „doppelte Optik“ bezeichnet werden (vgl. Wiater 2011, S. 49). Durch eine doppelte Optik nehmen wir unserer persönlichen Wertorientierung die Selbstverständlichkeit. Ein Problembewusstsein entsteht. Indem wir nachvollziehen, wie andere zu ihrem Welt- und Menschenbild gekommen sind, können wir auch die eigenen Zwecke, Ziele und Interessen hinterfragen, sie als etwas Gewordenes verstehen, das in einem Kontext steht und auf bestimmten Voraussetzungen beruht. Das setzt allerdings eine selbstkritische Haltung im Gespräch voraus. Die Sozialwissenschaften können uns dabei helfen zu erklären, wie Vorurteile und Stereotype „erlernt“ werden und wie sie unsere Wahrnehmung beeinflussen (vgl. bpb 2005, S. 11f.; Leißé et al. 2008, S. 150f.; Zimbardo/Gerrig 2008, S. 653ff.). Wie aber lässt sich mit unterschiedlichen moralischen Vorstellungen produktiv umgehen?

Hier tritt die Ethik auf den Plan: Wo die Möglichkeiten und Grenzen unserer Freiheit liegen, wie sie definiert sind und wie sie sich begründen lassen, das lässt sich im Bereich der Ethik nur durch die Vernunft bestimmen. Wer die Vernunft in praktischer Hinsicht gebraucht, kann sich nicht darauf zurückziehen zu sagen: Ich soll etwas tun, weil es geschrieben steht. Der Moralist könnte das tun. Er kann gleichsam die „Moralekeule“ hervorziehen und unmoralisches Verhalten verurteilen, sofern er einen Rahmen hat, in den seine moralischen Forderungen eingefasst sind. Diesen Rahmen aber zu prüfen und zu sehen, ob er überhaupt fest begrenzt ist und die Kritik rechtfertigt, das ist die Aufgabe der ethisch argumentierenden Vernunft. Die Vernunft sitzt gleichsam über sich selber zu Gericht und übernimmt in diesem Gerichtshof fünf Rollen: Sie ist zugleich Angeklagte, Anklägerin, Verteidigerin, Richterin und Gesetzgeberin (vgl. Höffe 2003, S. 37).

## 4 Ethik und Verwaltungspraxis

### 4.1 Der Zusammenhang des Ethischen und des Rechtlichen

Das Recht hat in unserer Gesellschaft einen Status, der selbst als das Ergebnis ethischer Reflexionen angesehen werden kann, nämlich als Zustand des Rechtlichen. Das Ziel bei der Installation eines solchen rechtlichen Zustands im Staat ist es, Legalität und Legitimität in Einklang zu bringen (vgl. Malkmus 2011,

S. 11–14). In positives Recht sollte also das umgesetzt werden, was auch unter ethischen Gesichtspunkten recht und billig ist. Unser Grundgesetz kann selber als das Ergebnis eines solchen Versuches gelesen werden: Die Unverletzlichkeit der Würde des Menschen, das Recht auf freie Meinungsäußerung oder auf freie Religionsausübung erscheinen dann als in Recht übersetzte ethische Forderungen. Die Ethik tritt in unserem Rechtsstaat bevorzugt dann ins Bewusstsein, wenn wir mit Phänomenen konfrontiert sind, für die es (noch) keine konkreten rechtlichen Regelungen gibt, weil die Kultur sich weiterentwickelt hat, z.B. durch neue technische Möglichkeiten, durch ein verändertes Problembewusstsein, oder dann, wenn wir innerhalb der Grenzen des Rechtlichen einen Ermessensspielraum haben.

Für Personen, die beruflich in der öffentlichen Verwaltung tätig sind, ist es besonders naheliegend, das Verhältnis des Rechtlichen und des Ethischen zu klären, denn das Recht gibt hier im beruflichen Alltag sehr viel unmittelbarer den Handlungsrahmen vor, als dies beispielsweise in der Privatwirtschaft der Fall ist. Dort bildet der rechtliche Rahmen eher etwas Äußeres; der öffentlichen Verwaltung ist er immanent. Wer in der öffentlichen Verwaltung arbeitet und sich mit seinem Berufsethos auseinandersetzt, wird unmittelbar auf Fragen geführt, die das Allgemeinwohl betreffen. Auch das ist nicht selbstverständlich! Vielmehr ist es eine Aufgabe der Ethik, das nur scheinbar Selbstverständliche immer wieder neu zu begründen und zu rechtfertigen (siehe oben 3.2). Bereits die Geschichte der Verwaltung in Deutschland mahnt einen bewussten Umgang mit den Errungenschaften der Demokratie an. In der öffentlichen Verwaltung hat die Ethik immer auch eine politische Dimension. Die Perspektive der Ethik lässt sich hier nicht auf den Bereich der privaten Lebensführung begrenzen (siehe oben 3.1). Vielleicht kann sogar umgekehrt von einer „Pflicht“ gesprochen werden, sich mit ethischen Fragen als immer schon gesellschaftlichen Problemen auseinanderzusetzen. Hier liegen mögliche Ansätze zu einer Professionsethik.

## 4.2 Verwaltungsethik zwischen allgemeiner und angewandter Ethik

Wie lässt sich also ein Zugang zur Ethik im Kontext der öffentlichen Verwaltungen gewinnen? Auch hier kann die Unterscheidung von Moral und Ethik hilfreich sein (siehe oben 3.1). Moralische Imperative geben nicht bloß Handlungsoptionen vor, sondern fordern sie ein, z.B. in dem Gebot: „Du sollst nicht lügen!“ Mit welchem Anspruch eine solche Forderung auftritt, welche Voraussetzungen sie hat und ob sie berechtigt ist, das prüft die Ethik. Ist es ein Gebot der Klugheit, nicht zu lügen, weil Lügen „kurze Beine“ haben und weil wir, sofern wir selber ehrlich sind, eher glauben, mit Grund erwarten zu dürfen, dass wir auch von anderen nicht belogen werden? Ist Ehrlichkeit ein Wert, den wir intuitiv als wertvoll erachten, so dass wir uns nach ihm richten, und sei es nur, um ein

schlechtes Gewissen zu vermeiden? Oder gilt das Lügenverbot unbedingt, ist es also meine Pflicht, aufrichtig zu sein, ungeachtet der Frage, ob das für mich und andere Vor- oder Nachteile mit sich bringt? Halte ich mich daran, die Wahrheit zu sagen, weil Betrug rechtlich sanktioniert wird, oder lüge ich deshalb nicht, weil wir uns in der Gesellschaft darauf geeinigt haben, dass unser Zusammenleben Schaden nehmen würde, wenn wir anderen nicht mehr vertrauen könnten? Solche Fragen haben bereits ethischen Charakter: Ich vergewissere mich der Bestimmungsgründe meines Urteils in moralischen Fragen. Dies hat auch Auswirkungen auf das Verständnis einer Gesprächskultur. Die Modelle der Ethik – z.B. Utilitarismus, Wertetheorie, Pflichtethik, Kontraktualismus, Diskurs- und Tugendethik (siehe hierzu die Übersicht bei Köck 2002, S. 96) – sie bieten uns Argumentationsmuster an, mit denen unsere ethischen Urteile begründbar und kommunizierbar werden.

Wird nach der Aufgabe der Verwaltungsethik gefragt, ist es außerdem sinnvoll, die Ethik in verschiedene Bereiche zu unterteilen (siehe hierzu Pfeifer 2009a, S. 37; ähnlich Rippe 2010, S. 19f.; Malkmus 2011, S. 8). Die Ethik kann versuchen, moralische Grundsätze zu beschreiben und verständlich zu machen, sie kann aber auch selber den Anspruch erheben, verbindliche Normen zu entwickeln, die das Ergebnis einer kritischen Prüfung sind. Im ersten Fall handelt es sich um deskriptive, im zweiten Fall um normative Ethik. Die deskriptive Ethik ermöglicht eine Beschreibung vieler verschiedener Moralvorstellungen, die einander auch widersprechen können, und eröffnet damit verschiedene Perspektiven auf ein ethisches Problem. Damit aber wissen wir noch nicht, welche moralischen Vorstellungen auch richtig sind. Das zu klären, ist Aufgabe der normativen Ethik. Sie liefert uns praktische Gesetze, nach denen wir handeln sollen, wie z.B. den Kategorischen Imperativ nach Kant oder den Imperativ der Verantwortung nach Hans Jonas (siehe oben 2.2). Wenn wir uns fragen, was deskriptive und normative Ethik unterscheidet, dann betreiben wir eine dritte Form der Ethik, nämlich Meta-Ethik. Die Meta-Ethik untersucht, was wir tun, wenn wir moralische Probleme zu beschreiben oder zu lösen versuchen, also die Art und Weise wie wir urteilen und kommunizieren. Gemeinsam bilden die deskriptive Ethik, die normative Ethik und die Meta-Ethik den Bereich der Allgemeinen Ethik.

Während die Allgemeine Ethik nicht auf einen bestimmten Problembereich festgelegt ist, versuchen die verschiedenen „angewandten“ Ethiken Antworten auf moralische Fragen zu geben, die sich in bestimmten Handlungsfeldern auftun. Die öffentliche Verwaltung ist so ein Handlungsfeld. So sind beispielsweise Ethik-Kommissionen mit dem Ziel eingerichtet worden, Fragen der Medizinethik zu klären, die ihrerseits ein Teilgebiet der Bioethik sind, die sich mit dem Verhältnis des Menschen zu sich selber und zu Natur und Umwelt befasst. Die einzelnen Gebiete der angewandten Ethik wie die Bioethik, die Sozialethik oder

die Wissenschaftsethik lassen sich aber nicht gänzlich isoliert betreiben: Ohne den Bezug zur Allgemeinen Ethik lassen sich die Fragen, was getan oder unterlassen werden soll, nicht hinreichend klären. Um eine Empfehlung ethisch zu begründen, müssen auch deskriptive, normative und meta-ethische Gesichtspunkte in den Blick genommen werden. Diese Anforderung betrifft aber nicht nur den Bereich offenkundig ethisch relevanter Fragen, sondern auch den beruflichen Alltag. Kann ich dem Gesprächspartner gegenüber aufrichtig sein oder meine ich, taktieren zu müssen? Teile ich alle notwendigen Informationen mit oder halte ich Wissen zurück? Nehme ich den Gesprächspartner als „Partner“ ernst oder versuche ich bloß, ihn nach meinen Interessen zu beeinflussen? Erlaubt mir die Situation, authentisch zu sein, oder zwingt sie mich zur Verstellung?

Bereits die Frage, ob der Name „Verwaltungsethik“ überhaupt benötigt wird, zeigt, dass die Beschäftigung mit dem Thema Verwaltungsethik sinnvoll ist, denn sie führt dazu, dass die Ethik zur Verwaltung in Beziehung gesetzt wird, um zu sehen, was Ethik ist, und welche Stellung sie in der öffentlichen Verwaltung hat. Überhaupt kann die Benennung und Verortung eines Problems ein wichtiger Schritt sein, um dieses Problem zu bearbeiten und zu lösen. Im Prozess der gegenseitigen Verständigung sind wir darauf angewiesen, die verwendeten Begriffe zu klären.

#### 4.3 Diskursethischer Ansatz

Jürgen Habermas hat sich intensiv mit den Regeln beschäftigt, die einen Diskurs ermöglichen: „Diskurse sind Veranstaltungen mit dem Ziel, kognitive Äußerungen zu begründen“ (Habermas 2004, S. 324). Auch bei Diskursen sind also Vernunft und Urteilskraft gefragt. Innerhalb des diskursiven Begründungszusammenhangs unterscheidet Habermas hermeneutische, theoretisch-empirische und praktische Diskurse (ebd., S. 325). Der hermeneutische Diskurs soll die Verständlichkeit im Gespräch sicherstellen; hier geht es darum, unsere Begriffe zu klären. Ein praktischer Diskurs ist konsensorientiert, d.h. hier geht es darum, Empfehlungen zu geben oder Warnungen auszusprechen, um eine „Übereinstimmung“ aller am Diskurs beteiligten Personen und Gruppen zu ermöglichen. Damit unterscheiden sich praktische Diskurse von theoretisch-empirischen Diskursen. Wer Aussagen mit wissenschaftlichem Wahrheitsanspruch formuliert, benötigt zwar ebenfalls eine Begründung, aber diese Begründung ist an Sachverhalten orientiert, die sich empirisch untersuchen und prüfen lassen, z.B. die Wirksamkeit eines Medikaments. Aus der Verständigung über die Fakten allein aber ergibt sich noch keine Handlungsempfehlung! Die „Zustimmung“ in der Sache ist noch nicht gleichbedeutend mit der „Übereinstimmung“ in den daraus zu ziehenden Konsequenzen. Hier liegt die Gefahr eines sogenannten „naturalistischen Fehlschlusses“ von Sein auf Sollen (siehe hierzu Pfeifer 2009b, S. 25;

vgl. auch oben 3.1). Dass ein Medikament in klinischen Studien seine Wirksamkeit unter Beweis gestellt hat, bedeutet noch nicht, dass wir darin übereinkommen müssen, den Einsatz dieses Medikaments zu legitimieren. Was ist der Zweck dieses Medikaments? Wer soll davon profitieren und in welcher Hinsicht? Welche Folgen hätte die Zulassung für das Individuum und die Gesellschaft? Es ist also bedenklich, wenn die Zulassungsverfahren für Medikamente auf den theoretisch-empirischen Diskurs reduziert werden, denn dadurch verlieren sie ihr ethisches Moment.

Die Gegenstände von Diskursen können in Ansehung möglicher Folgen sehr schnell komplex und unübersichtlich werden, nicht nur in der Bioethik, sondern auch bei Themen wie soziale Gerechtigkeit, Globalisierung, Energiewende, demografischer Wandel und Integration. Die zunehmende Unübersichtlichkeit gesellschaftlicher Entwicklungen enthebt aber nicht von der Verantwortung zum „ordnenden Überblick“ (vgl. Schmidt 1982, S. 3). Ethische Probleme erfordern mehrperspektivische Diskurse. In der öffentlichen Verwaltung sind dies vor allem rechts-, wirtschafts- uns sozialwissenschaftliche Perspektiven. Laut Habermas sollten in Diskursen bevorzugt diejenigen gehört werden, die sich mit einem Thema gut auskennen, d.h. Fachleute, von denen wir ein kompetentes Urteil erwarten dürfen (vgl. Habermas 2004 [1995], S. 326). Allerdings sollte jeder Diskurs sich zugleich an dem Ideal orientieren, „herrschaftsfrei“ zu sein, d.h. keine der beteiligten Personen, Anspruchsgruppen, Institutionen und Interessenvertreter sollte von vornherein eine privilegierte Stellung im Diskurs haben (vgl. ebd., S. 330f.). Stattdessen zählt die Begründung. Und diese Begründung muss kommuniziert werden, um kritische Stellungnahmen zu ermöglichen. Ein (ethischer) Diskurs ist also kein bloßer Meinungsaustausch, sondern er folgt diskursiven Regeln und setzt entsprechende Qualifikationen der Beteiligten voraus, die allererst „kultiviert“ werden müssen (siehe oben 2.1).

## 5 Ausblick: Förderung ethischer Kompetenz

In der Verwaltungspraxis kann die ethische Perspektive dadurch wirksam werden, dass sich die Verwaltungsmitarbeiter mit dem Thema „Ethik“ auseinandersetzen. Um dies zu erreichen, sollte das Lernziel einer ethischen Kompetenz bereits in die Ausbildung des Nachwuchses sowie in die Fort- und Weiterbildung integriert werden. Mit der Verwaltungsethik als einem eigenständigen Fach können die Grundlagen der Ethik geklärt, klassische Modelle ethischer Argumentation erarbeitet und Perspektiven der angewandten Ethik eröffnet werden, um dadurch ethische Diskurs- und Handlungskompetenz zu entwickeln (siehe oben 2.2, 4.2, 4.3). Die interdisziplinäre Ausrichtung der Verwaltungsausbildung er-

laubt es, diese ethischen Aspekte auch in den Fächern der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zu berücksichtigen.

Für die Einbettung der Ethik in die bestehenden Organisationstrukturen in den Kommunen gibt es bereits eine Reihe von Vorschlägen, z.B. regelmäßige Diskussionsrunden zu aktuellen Problemen, Schulungsprogramme, Einrichtung eines Ethikbeauftragten oder die Entwicklung von Ethik-Standards und -Leitfäden (vgl. Malkmus 2011, S. 59f.). Darüber hinaus gibt es bereits externe Organisationen, welche die Kommunen bei ethischen Fragen unterstützen, z.B. bei der sozialverantwortlichen Beschaffung von Arbeitskleidung, Nahrungsmitteln oder Baumaterialien (vgl. Landmark 2012). Im „Leitfaden für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen“ nach der DIN ISO 26000 wird diesbezüglich die Rolle der Organisationsführung betont (vgl. BMAS 2011, S. 15). Führungskräfte tragen in besonderer Weise Verantwortung für das Ganze der Unternehmenskultur, insbesondere bei der Gestaltung und Steuerung von Veränderungsprozessen (vgl. Beck/Fisch 2009, S. 14f.).

Eines der wirksamsten Steuerungsinstrumente, die einer Führungskraft zur Verfügung stehen, ist die Kommunikation. Die Art und Weise, in der Entscheidungen kommuniziert und Kommunikationsabläufe innerhalb der öffentlichen Verwaltung gestaltet werden, hat einen entscheidenden Einfluss auf das Gelingen oder Scheitern des Steuerungsprozesses. Aber auch jeder einzelne Mitarbeiter bzw. jede einzelne Mitarbeiterin kann zu einer ethischen Gesprächskultur beitragen. Insofern handelt es sich bei kommunikativen und ethischen Kompetenzen eigentlich nicht um sogenannte „weiche“ Kompetenzen, denn sie beruhen auf wissenschaftlichen Fachkenntnissen und erfordern ein aufwendiges Training. Am wichtigsten aber ist die Einsicht, sich gerade „in seiner Freiheit“ mit ethischen Fragen auseinandersetzen zu sollen (siehe oben 2.1). Eine ethische Haltung lässt sich nicht einfach verordnen. Sie setzt ein kritisches Selbstbewusstsein voraus und die Bereitschaft, den Sinn und Zweck von Entscheidungen zu klären und den Prozess ihrer gelingenden Umsetzung aktiv mit gestalten zu wollen, z.B. wenn neue Abteilungen eingerichtet oder Arbeitsbereiche zusammengelegt werden, wenn Aufgaben verteilt oder Arbeitszeiten verändert werden, wenn Personal eingestellt wird oder wenn Fortbildungen nötig sind. Auch in den Beziehungen der Verwaltung zur Politik, zur Wirtschaft und zum Bürger sollte die Kommunikation nicht bloß als ein „Instrument“ betrachtet werden, um beliebige Zwecke und Zielvorgaben zu erreichen, sondern auch in ihrer ethischen Dimension reflektiert werden. So kann es beispielsweise als eine ethische Aufgabe angesehen werden, Öffentlichkeit in gesellschaftlich relevanten Fragen herzustellen und Informationen auszutauschen, um Partizipation und Kooperation zu ermöglichen (siehe oben 2.2).

Die Verwaltungsethik als eine „angewandte“ Ethik (siehe oben 4.2) beschränkt sich also nicht auf den internen Bereich der Verwaltung, sondern zeigt

sich vor allem im Verhältnis der Verwaltung zur Gesellschaft. Allerdings stellt es bereits eine besondere Herausforderung dar, den ethischen Aspekt des Verwaltungshandelns in Arbeitsabläufe und Kommunikationsprozesse innerhalb der Verwaltung zu integrieren. Die bestehenden rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bestimmen die Möglichkeiten und Grenzen von Veränderungsprozessen mit (siehe oben 2.1). Der ethische Aspekt kann jedoch in seiner Bedeutung für eine verantwortungsvolle Zusammenarbeit bereits dadurch herausgestellt werden, dass er als solcher überhaupt wahrgenommen und reflektiert wird, d.h. indem ein Problembewusstsein entsteht (siehe oben 3.2). Bereits über das nur scheinbar Selbstverständliche oder Alternativlose ins Gespräch zu kommen, kann neue Perspektiven auf die Verwaltungspraxis eröffnen.

## Quellen

- Beck, Dieter/Fisch, Rudolf (2009): Subjektive Theorien von Führungskräften über die Gestaltung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung (= Speyerer Forschungsberichte; 262). Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
- Blumberg, Hans (1996 [1981]): Anthropologische Annäherung an die Aktualität der Rhetorik [zuerst ital. 1971; dt. 1981]. In: Wirklichkeiten in denen wir leben: Aufsätze und eine Rede. Stuttgart, S. 104–136
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Die DIN ISO 26000 „Leitfaden zur gesellschaftlichen Verantwortung von Organisationen“ – Ein Überblick – (Stand: November 2011). Bonn
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2011): Bürgerkommune. In: Olk, Thomas/Hartnuß, Birger (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim, S. 41–51
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) (2005): Vorurteile (= Informationen zur politischen Bildung; 271). Bonn
- Cassirer, Ernst (1990 [engl. 1944]): Versuch über den Menschen: Einführung in eine Philosophie der Kultur [An Essay on Man: An Introduction to a Philosophy of Human Culture 1944]. Übers. v. Reinhard Kaiser. Frankfurt/M.
- DFG – Deutsche Forschungsgemeinschaft (1998): Vorschläge zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis: Empfehlungen der Kommission „Selbstkontrolle in der Wissenschaft“ – Denkschrift. Weinheim (Online-Ausgabe: [www.dfg.de/foerderung/rechtliche\\_rahmenbedingungen/gwp/index.html](http://www.dfg.de/foerderung/rechtliche_rahmenbedingungen/gwp/index.html); zuletzt aufgesucht am 23.9.2013)
- Eigler, Gunther (Hg.) (1990): Platon: Werke in acht Bänden. Griech.-dt. Sonderausg. nach der Übers. v. Friedrich Schleiermacher. Darmstadt
- Habermas, Jürgen (2004 [1995]): Vorlesungen zu einer sprachtheoretischen Grundlegung der Soziologie. 5. Vorl.: Wahrheit und Gesellschaft – Die diskursive Einlösung faktischer Geltingsansprüche. Frankfurt/M., S. 104–126. In: Stekeler-Weithofer, Pirmin (Hg.): Geschichte der Philosophie in Text und Darstellung, Bd. IX: Gegenwart. Stuttgart, S. 310–338

- Hobbes, Thomas (2000 [1651]): Leviathan: Erster und zweiter Teil [Leviathan or The Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civill 1651]. Übers. v. Jakob P. Mayer, Nachw. v. Malte Diesselhorst, unveränd. Nachdr. der 1. Aufl. v. 1970. Stuttgart
- Höffe, Otfried (2003): Kants Kritik der reinen Vernunft. Die Grundlegung der modernen Philosophie. München
- Huntington, Samuel P. (1998): Kampf der Kulturen: Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert (The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order 1996; Übers. aus dem Amerikan. v. Holger Fliessbach, 8. Aufl.). München
- Jaeger, Friedrich/Straub, Jürgen (Hg.) (2004): Handbuch der Kulturwissenschaften, Bd. 2: Paradigmen und Disziplinen. Stuttgart, Weimar
- Jonas, Hans (1984): Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt/M.
- Kant, Immanuel (1968a [1781/87]): Kritik der reinen Vernunft [1781(A)/1787(B)]. In: Kants gesammelte Schriften, hrsg. v. der Königlich-Preußischen (seit 2002 Berlin-Brandenburgischen) Akademie der Wissenschaften [Akad.-Ausg.], Bd. III: Kritik der reinen Vernunft (2. Aufl. 1787). Berlin
- Kant, Immanuel (1968b [1788]): Kritik der praktischen Vernunft [1788]. In: Akad.-Ausg., Bd. V: Kritik der praktischen Vernunft. Kritik der Urteilskraft. Berlin, S. 1–163
- Kant, Immanuel (1968c [1790]): Kritik der Urteilskraft [1790/2 1792]. In: Akad.-Ausg., Bd. V: Kritik der praktischen Vernunft. Kritik der Urteilskraft. Berlin, S. 165–485
- Kant, Immanuel (1968d [1800]): Logik. Ein Handbuch zu Vorlesungen [1800, bearb. v. Gottlob B. Jäsche]. In: Akad.-Ausg., Bd. IX: Logik. Physische Geographie. Pädagogik. Berlin, S. 1–150
- Köck, Peter (2002): Handbuch des Ethikunterrichts. Fachliche Grundlagen, Didaktik und Methodik, Beispiele und Materialien. Donauwörth
- Landmark Konsortium (Hg.) (2012): Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette: Ein rechtlicher Praxis-Leitfaden für öffentliche Einkäufer (2011–2012, Autoren: Vasileva, Veselina/Defranceschi, Peter/Semple, Abby u.a., Übers. v. Eurideas Linguistic Services, Brüssel; Online-Ausgabe: [www.landmark-project.eu/fileadmin/files/de/LANDMARK\\_Projekt\\_rechtlicher\\_Praxis-Leitfaden\\_SRP\\_2012.pdf](http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/de/LANDMARK_Projekt_rechtlicher_Praxis-Leitfaden_SRP_2012.pdf); zuletzt aufgesucht am 23.9.2013)
- Laux, Helmut/Liermann, Felix (2005): Grundlagen der Organisation: Die Steuerung von Entscheidungen als Grundproblem der Betriebswirtschaftslehre (6. Aufl.). Berlin u.a.O.
- Leiße, Olaf/Buhl, Thomas/Leiße, Utta-Kristin/Berger, Uwe (2008): Psychologie und Soziologie: Lehr- und Lernbuch für die Verwaltung. München, Wien
- Luhmann, Niklas (2004 [1992]): System und Absicht der Erziehung [zuerst in: Luhmann, Niklas/Schorr, Karl E. (Hg.): Zwischen System und Umwelt: Fragen an die Pädagogik. Frankfurt/M. 1992, S. 102–124]. In: Ders.: Schriften zur Pädagogik. Hg. u. mit einem Vorwort v. Dieter Lenzen. Frankfurt/M., S. 187–208
- Malkmus, Klaus (2011): Ethik-Standards für die Kommunalverwaltung. Möglichkeiten zur Lösung von Konflikten zwischen Legalität und Legitimität. Hamburg
- Martens, Ekkehard (2010): Wozu Philosophie in der Schule? In: Meyer, Kirsten (Hg.): Texte zur Didaktik der Philosophie. Stuttgart, S. 156–172

- Meyer, Kirsten (Hg.) (2010): Texte zur Didaktik der Philosophie. Stuttgart
- Olk, Thomas/Hartnuß, Birger (Hg.) (2011): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim
- Pfeifer, Volker (2009a): Didaktik des Ethikunterrichts: Bausteine einer integrativen Wertevermittlung (2., überarb. u. erw. Aufl.). Stuttgart
- Pfeifer, Volker (2009b): Ethisch argumentieren: Eine Anleitung anhand von aktuellen Fallanalysen. Braunschweig
- Platon 1990 [entst. nach 399 v. Chr.]: Der Staat (Politeia). In: Ders.: Werke in acht Bänden. Hg. v. Gunther Eigler. Griech.-dt. Sonderausg. nach der Übers. v. Friedrich Schleiermacher, Bd. IV, bearb. v. Dietrich Kurz. Darmstadt, S. 327–621
- Popper, Karl R. (1992 [1957]): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde [The open Society and Its Enemies, 1945; dt. 1957]. 2 Bde. Bd. I: Der Zauber Platons. Übers. v. Paul K. Feyerabend. 7. Aufl., mit weitgehenden Verb. u. neuen Anhängen. Tübingen
- Rickert, Heinrich (1986 [1926]): Kulturwissenschaft und Naturwissenschaft [Erstentwurf v. 1898; <sup>6</sup>1926]. Mit einem Nachw. hg. v. Friedrich Vollhardt. Nach der 6. u. 7. durchges. u. erg. Aufl. Tübingen 1926 [Zitatbelege nach dieser Ausg. zusätzlich in eckigen Klammern]. Stuttgart 1986
- Rippe, Klaus P. (2010): Ethik in der Wirtschaft. Paderborn
- Rösch, Anita (2011): Kompetenzorientierung im Philosophie- und Ethikunterricht. Entwicklung eines Kompetenzmodells für die Fächergruppe Philosophie, Praktische Philosophie, Ethik, Werte und Normen, LER (zugl. Gießen, Univ., Diss., 2009; 3. Aufl. mit CD-ROM). Wien u.a.O.
- Rousseau, Jean-Jacques (2009 [1762]): Emile oder Über die Erziehung [Émile, ou De l'Education. Paris 1762; entst. 1757–1760]. Hg., eingel. u. mit Anm. vers. v. Martin Rang, Übers. aus dem Franz. unter Mitarb. des Hg. v. Eleonore Sckommodau, Unveränd. Nachdr. der 1. Aufl. v. 1963. Stuttgart
- Schmidt, Helmut (1982): Gesellschaftliche Moral des Wissenschaftlers. In: Die Zeit 25/1982 (18.6.1982) (Online-Ausgabe: [www.zeit.de/1982/25/gesellschaftliche-moral-des-wissenschaftlers](http://www.zeit.de/1982/25/gesellschaftliche-moral-des-wissenschaftlers); zuletzt aufgesucht am 23.9.2013)
- Stekeler-Weithofer, Pirmin (Hg.) (2004): Geschichte der Philosophie in Text und Darstellung, Bd. IX: Gegenwart. Stuttgart
- Straub, Jürgen (2004): Kulturwissenschaftliche Psychologie. In: Jaeger, Friedrich/Straub, Jürgen (Hg.): Handbuch der Kulturwissenschaften, Bd. 2: Paradigmen und Disziplinen. Stuttgart, Weimar, S. 568–591
- Tomasello, Michael (2010): Warum wir kooperieren. Berlin
- Weber, Max (1988a [1918]): Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland [1918]. In: Ders.: Gesammelte politische Schriften, hg. v. Johannes Winckelmann. 5. Aufl. Tübingen 1988, S. 306–444
- Weber, Max (1988b [1919]): Politik als Beruf [1919]. In: Ders.: Gesammelte politische Schriften, hg. v. Johannes Winckelmann. 5. Aufl. Tübingen 1988, S. 504–561
- Wiater, Werner (2011): Ethik unterrichten: Einführung in die Fachdidaktik. Stuttgart
- Zimbardo, Philip G./Gerrig, Richard J. (2008): Psychologie (18., aktual. Aufl., Übers. aus dem Amerik. v. Ralf Graf, Dagmar Mallet, Markus Nagler u. Brigitte Ricker, dt. Bearb. v. Ralf Graf. Mit über 430 Abb.). München u.a.O.



# Beschaffungsmanagement – ein Studienzweig mit Potenzial?

*Dieter Laux*

## 1 Benötigte Skills im Beschaffungsmanagement öffentlicher Auftraggeber

Der Beschaffungsprozess öffentlicher Auftraggeber lässt sich in die Phasen Bedarf (von der Bedarfsentstehung bis zur Budgetprüfung), Vorbereitung (von der Erteilung des Beschaffungsauftrags bis zur Freigabe der Beschaffungsunterlagen), Vergabe (von der Ausschreibung bis zum Zuschlag) und Einkauf (von der Bestellung bis zur Inventarisierung) unterteilen (siehe Abb. 1). Die Nutzung des eingekauften Beschaffungsgegenstands gehört grundsätzlich nicht mehr zum durchgeföhrten Beschaffungsprozess. Allerdings lassen sich Erfahrungswerte für die in der Zukunft folgende Beschaffungsmaßnahme verwenden, sobald die Nutzung des Beschafften endet. Daher könnte die Phase der Nutzung nach dem Motto „Nach der Beschaffung ist vor der Beschaffung!“ zumindest indirekt dem Beschaffungsprozess zugeordnet werden.

*Abb. 1: Der Beschaffungsprozess mit Beteiligten*



Quelle: Laux 2012, S. 4

## 1.1 Strategische Steuerung

Bei Betrachtung von Abbildung 1 könnte sich der Eindruck aufdrängen, dass der Beschaffungsprozess als „einfach“ einzuschätzen wäre, da er „lediglich“ linear verlaufe. Insoweit scheint es auch naheliegend zu sein, eine strategische Steuerungsfunktion auszuweisen, die den gesamten Beschaffungsprozess überwacht und „linear“ zur Wirkung führt. Die in einem solchen strategischen Arbeitsbereich eingesetzten Bediensteten würden allerdings durchaus umfassende und im Detail tiefgehende Kenntnisse zu allen Phasen der Beschaffung benötigen, denn

- strategisch-*taktisch* steuert, wer die Aufgaben definiert, für die die Beschaffungsgegenstände benötigt werden,
- strategisch-*fachlich* steuert, wer die Anforderungen an die technische Ausrichtungen definiert,
- strategisch-*vergabekontaktisch* steuert, wer die Bündelungsstrategie definiert,
- strategisch-*einkaufstaktisch* steuert, wer die Leistungsverfolgung definiert.

Soweit dies von Generalisten umsetzbar wäre, kämen Berufsbilder mit Schwerpunkt im strategischen Management in Betracht. Hinderlich scheint allerdings die damit verbundene „Definitionsmacht“ zu sein, die entsprechend tiefes fachliches bzw. technisches Detailwissen voraussetzt. Insoweit scheint es naheliegender zu sein, diese „Definitionsmacht“ an andere Stellen zu übertragen und die Aufgabenstellung der strategischen Steuerung davon zu entlasten. Bei einer solchen Konstellation könnte der Einsatz von Generalisten sinnvoll sein, weil die Detailtiefe in den Phasen von Spezialisten abgedeckt und das Management eine „klassische“ steuernde Aufgabe wahrnehmen würde, ergänzt durch die Definition und Vermittlung einer Beschaffungsstrategie der Behördenstrategie. An der Beschaffungsstrategie wären die Detailtiefen in den Phasen auszurichten.

## 1.2 Bedarfsphase

In der Phase *Bedarf* sind die Bedarfsträger gefordert. Ihnen obliegt es, die taktischen Erfordernisse ihres spezifischen Aufgabenbereichs zu betrachten und daraus Anforderungen an den Beschaffungsgegenstand zu formulieren. Dazu werden Alternativen zu prüfen und gegenüber zu stellen sein. Für eine solche Betrachtung bedarf es taktischen Know-hows mit der Fähigkeit, eine Prognose der künftigen Nutzung vornehmen sowie Ansätze künftiger Wechsel bei den taktischen Anforderungen bestimmen zu können, um daraus Anforderungen zu formulieren, die eine wirksame Problemlösung in der Gegenwart und der Zukunft erwarten lassen. Im Sinne einer Ressourcen schonenden Vorgehensweise wird von den Bedarfsträgern zu prüfen sein, wie die Problemstellung mit dem gerings-

ten Mittelansatz lösbar wäre und letztlich sogar, ob auf den zunächst geplanten Beschaffungsgegenstand im Sinne des Ansatzes „Was passiert, wenn nichts passiert?“ verzichtet werden könnte. Neben tiefen Kenntnissen des jeweiligen Bedarfsbereichs sowie spezifischem taktischen Know-how werden betriebswirtschaftliche Kenntnisse (z.B. das Wissen um die Nutzwertanalyse) erforderlich sein. Bei öffentlichen Auftraggebern sollte dies vor allem mit dem Erwerb einer spezifischen Fachausbildung (z.B. Bachelor oder Master of Arts für die Allgemeine Verwaltung, die Finanzwirtschaft oder die Polizei) verbunden sein.

### 1.3 Vorbereitungsphase

In der Phase *Vorbereitung* sind spezifisch aufgestellte Fachabteilungen (oftmals als Fachlichkeiten bezeichnet) gefordert. Sie bewerten die taktischen Anforderungen der Bedarfsträger aus technischer Sicht und setzen die Anforderungen in technische Lösungsvorschläge um. Dabei ergänzen sie die taktischen Anforderungen um Beschreibungen zu technischen Anforderungen, die der Beschaffungsgegenstand zu erfüllen hat. Die Bediensteten der Fachabteilungen benötigen hierfür spezifisches technisches Know-how, um bestehende oder künftige Technologien vorschlagen zu können. Ebenso wird erwartet, dass sie über die Fähigkeit zur Einarbeitung in die spezifischen taktischen Anforderungen verfügen. Immerhin sollen die Bedarfsträger ihre Taktik nicht an machbaren oder wünschenswerten Lösungsansätzen einer vorhandenen oder favorisierten Technik orientieren, sondern „die Technik soll der Taktik folgen“. Zusätzlich ist es Aufgabe der Fachabteilungen, dafür zu sorgen, dass die von ihnen erstellten Leistungsbeschreibungen keine vergaberechtlichen Verstöße beinhalten. Um sowohl den taktischen als auch den vergaberechtlichen Aspekten Rechnung tragen zu können, werden Kommunikations- und Teamfähigkeit in der Zusammenarbeit mit den Bedarfsträgern sowie mit der Vergabestelle gefordert. Aufgrund des Schwerpunkts in der Betrachtung technischer Sachverhalte im jeweils spezifischen Fachthema werden Abschlüsse in technischen Berufen (z.B. Ingenieurwesen) zu fordern sein.

### 1.4 Vergabephase

#### 1.4.1 Öffentlicher Dienst

In der Phase *Vergabe* sind die Vergabestellen im Rahmen der Vorschriften des Vergaberechts gefordert (die Vorschriften sind für öffentliche Auftraggeber verbindlich, Auftraggeber der Privatwirtschaft sind nicht daran gebunden). Sie führen das Vergabeverfahren durch und verantworten es für die Behörde. Dabei haben sie vor allem einen transparenten und fairen Wettbewerb sicherzustellen.

Dies setzt voraus, dass ihnen im Vorfeld Leistungsbeschreibungen mit taktischen und technischen Anforderungen zur Verfügung gestellt werden, die nicht gegen vergaberechtliche Bestimmungen verstößen. Vergabestellen des öffentlichen Dienstes müssen das Vergaberecht sicher beherrschen und die einschlägige Rechtsprechung in umfangreichem Maße kennen. Erfahrungswerte zeigen, dass Zulieferungen durch Bedarfsträger und technische Fachabteilungen mangels „ausreichender“ Vergabekenntnisse in nicht geringem Umfang Lücken oder Fehler beinhalten, die durch Anstoß der Vergabestelle zu schließen sind. Insofern benötigen die Vergabestellen taktisches und technisches Verständnis, um die Ansätze der Bedarfsträger und der Fachabteilungen in erfolgversprechende Vergabeunterlagen überführen zu können. Die Bediensteten der Vergabestelle sollten über Kommunikations- und Teamfähigkeiten für die Zusammenarbeit mit den Bedarfsträgern und den Fachabteilungen verfügen. Aufgrund des Umfangs juristischer Sachverhalte in dieser Phase werden Abschlüsse in Berufen mit einschlägigen Kenntnissen (z.B. Veraltungswissenschaften, Jura) zu fordern sein.

#### 1.4.2 Unternehmen der Privatwirtschaft

Während bei öffentlichen Auftraggebern die Bindung an Vergabevorschriften durch Rechtsetzung erfolgt, schlagen Unternehmensleitungen vielfach durch interne Weisungen einen ähnlichen Weg ein. Sie verfolgen dabei eine für das Unternehmen optimierte Zielrichtung in modifizierter Ausprägung. Die Unternehmensleitungen schreiben ihren Beschaffungsorganisationen ein bestimmtes Verhalten im Beschaffungsprozess vor, um Korruption und die bei Bekanntwerden daraus resultierenden Imageschädigungen für das Unternehmen zu vermeiden. Beispielsweise belastet der Korruptionsvorwurf gegen Volkswagen (vgl. Focus 2013) den Marktpreis aller Produkte des Konzerns, da potenzielle Kunden finanzielle Auswirkungen von Fehlern der zentralen Einkaufsabteilung im Kaufpreis für ein Produkt des Konzerns vermuten, diesen als ungerechtfertigt ablehnen und zu einem Hersteller mit positivem Image wechseln könnten. Insoweit legen auch Unternehmen Wert auf die Herstellung eines transparenten und fairen Wettbewerbs. Es kommen mit den Ansätzen RFI (Request for Information), RFQ (Request for Quotation), RFP (Request for Proposal) sowie RFF (Request for Feature) analoge Methoden (vgl. Laux 2010, S. 123ff.) zum Einsatz, wie sie der öffentliche Dienst einsetzt (u.a. Interessenbekundungsverfahren, freihändige Vergabe, öffentliche und beschränkte Ausschreibung). Bieter können bei Ausschreibungen der Privatwirtschaft im Gegensatz zu einigen Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber keinen Rechtschutz in Anspruch nehmen, so dass Unternehmen für ihre eigenen Vergabeverfahren kein Wissen um das Vergaberecht und die dazu ergangene Rechtsprechung vorhalten müssen. Allerdings können

Unternehmen juristische Fehler in anderen Rechtsgebieten begehen, so dass auch sie ein Interesse daran haben sollten, für die Phase der Vergabe juristisch ausgebildetes Personal einzusetzen.

### 1.5 Einkaufsphase

In der Phase *Einkauf* sind die Bediensteten der Einkaufsorganisation gefordert. Ihnen obliegt die Beurteilung vertragsrechtlicher Sachverhalte sowie die Umsetzung und Überwachung der Leistungs- und Rechnungsabwicklung. Ebenso zählt das Verfolgen von Leistungsstörungen während der Nutzungsphase (siehe 1.6) zu ihrem Aufgabenspektrum. Dazu wird das sichere Beherrschung des Vertragsrechts gefordert. Ebenfalls wird erwartet, dass Einkäufer über ein bestimmtes Maß an Durchsetzungsvermögen gegenüber Lieferanten verfügen. Sie benötigen Kommunikations- und Teamfähigkeit sowohl gegenüber den Vertragspartnern als auch den zuvor am Beschaffungsprozess beteiligten Organisationen, um die erwartete Leistungserbringung des Lieferanten zu überwachen und letztlich auch zu steuern. Dies wird insbesondere durch kaufmännische oder betriebswirtschaftlich orientierte Berufe (u.a. Kaufmann/Kauffrau, Betriebswirt/in<sup>1</sup>) abzudecken sein.

### 1.6 Nutzungsphase

Die Phase der *Nutzung* (einschließlich der Indienststellung) sollte in Bezug auf künftige Beschaffungsverfahren zum Erkenntnisgewinn der Nutzbarkeit bzw. der Qualität des eingesetzten Beschaffungsgegenstands sowie zum Leistungsvermögen des ausgewählten Lieferanten führen. Positive und negative Erfahrungen in der Verwendung des Beschaffungsgegenstands sowie die Bewertung der Leistungserbringung bzw. des Umgangs mit Leistungsstörungen werden festzuhalten sein. Dazu benötigen die für solche Dokumentationen eingesetzten Bediensteten das notwendige Durchhaltevermögen, die Dokumentation über mehrere Jahre „akribisch“ vorzunehmen, um eine valide Datenbasis für künftige Vorhaben zu schaffen. Die Forderung eines spezifischen Berufsbildes scheint hierzu nicht notwendig zu sein (zur vertragsrechtlichen Betrachtung siehe 1.5).

## 2 Einfluss der Faktoren Organisationsgröße und Erfahrungswissen

Bei Betrachtung des Beschaffungsprozesses und der zuvor genannten Notwendigkeit zur Spezialisierung in den einzelnen Phasen der Beschaffung fällt auf,

---

1 Im Kontext von Berufsbezeichnungen wird in diesem Beitrag die weibliche Form lediglich durch Schrägstrich abgegrenzt hinzugefügt.

dass die Organisationsgröße ein künftiges Berufsbild „Beschaffer/in“ entscheidend beeinflussen kann.

Große Organisationen sollten in der Lage sein, für jede Phase separate spezialisierte Organisationsteile bereitzustellen:

- *Strategische Steuerungsfunktion*: Hierzu bieten sich Stabsbereiche an, die als Querschnittsorganisationen die Behördenstrategie kennen und vertreten. Aufgrund ihrer Ansiedelung bei der Behördenleitung unterliegen sie nicht den Hierarchiegrenzen der Regelorganisation. Vielmehr haben sie die Möglichkeit, unmittelbar Steuerungen vorschlagen bzw. anstoßen zu können.
- *Bedarf*: Bei entsprechender Größe der Gesamtorganisation können thematisch gegliederte Ausschüsse oder Projektgruppen gebildet werden, die eine Bündelung der Einzelbedarfe vornehmen und in eine Gesamtbedarfsbeschreibung überführen.
- *Vorbereitung*: Je nach strategischer Ausrichtung der Gesamtorganisation werden Fachabteilungen mit unterschiedlicher technischer Ausrichtung vorhanden sein, bei denen die technische Beschreibung von Beschaffungsgegenständen als Teilthema angesiedelt ist.
- *Vergabe*: In großen Organisationen ist das Vorhandensein spezifischer Vergabestellen mindestens im Umfang eines Sachgebietes zu erwarten.
- *Einkauf*: Gemeinsam mit Vergabestellen werden Einkaufssachgebiete oftmals in Beschaffungsabteilungen zusammengeführt.
- *Nutzung*: In Bezug auf die Phase der Nutzung ist zu erwarten, dass die Bedarfsträger, die zuvor genannten Ausschüsse oder andere permanent agierende Gremien mit den Dokumentationsaufgaben betraut werden.

Bei kleineren Organisationen werden je nach Verfügbarkeit von Personalressourcen mehrere Phasen der Beschaffung vom gleichen Personal abzudecken sein. Sicherlich werden die Menge an Beschaffungsvorhaben und die Höhe der einzusetzenden Beschaffungswerte zwischen großen und kleineren Organisationen differieren, so dass kleinere Organisationen grundsätzlich auch mit einem kleineren Personalstamm für das Beschaffungswesen auskommen können sollten. Es ist allerdings nicht zwingend anzunehmen, dass auch die Komplexität der fachlichen, technischen und juristischen Beschaffungsinhalte in unmittelbarer Relation zur Organisationsgröße steht (kleinere und dabei hoch spezialisierte Organisationen könnten sehr komplexe Beschaffungsverfahren ebenso durchführen müssen wie große Organisationen einfache Beschaffungsmaßnahmen mit hohem Warenwert). Vielmehr ist zu erwarten, dass kleinere Organisationen zumindest mit einer analogen Komplexität konfrontiert sind, wie es bei großen Organisationen der Fall ist.

Folglich sollte die vorhandene spezifische Fachausbildung für eine der Beschaffungsphasen bei größeren Organisationen eher als Vorteil anzusehen sein,

während sie bei kleineren Organisationen von Nachteil sein wird, sofern die für die anderen Beschaffungsphasen benötigte Fachausbildung nicht oder nur schwach ausgebildet ist. Für eine breite Ausbildung mit gleichzeitig tiefgreifender Detailkenntnis in fachlichen, technischen und juristischen Sachverhalten scheinen die oben genannten „klassischen“ Berufe nicht aufgestellt zu sein:

- Juristen/Juristinnen und Verwaltungs(fach)wirte/Verwaltungs(fach)wirtinnen: Erstere verfügen über ausgewiesene und letztere über gute Rechtskenntnisse. Technisches Wissen ist nicht Teil ihrer Ausbildung. Betriebswirtschaftliches Wissen kann bei Wirtschaftsjuristen und Absolventen des Public Management vorausgesetzt werden.
- Ingenieure/Ingenieurinnen und Techniker/innen: Spezifische technische Kenntnisse sind obligatorisch, rechtliches und oftmals betriebswirtschaftliches Wissen wird dagegen eher begleitend und mit wenig Detailtiefe vermittelt. Bei Wirtschaftingenieuren/Wirtschaftsingenieurinnen kann Betriebswirtschaftswissen vorausgesetzt werden.
- Betriebswirte/Betriebswirtinnen: Betriebswirtschaftliche Kenntnisse sind obligatorisch, technisches Wissen und rechtliches Wissen wird dagegen eher begleitend und teilweise mit wenig Detailtiefe vermittelt.

Ein Zugewinn an Erfahrungswissen während der Berufsausübung ist zweifelsohne für jede Berufsrichtung obligatorisch. Wer sich im Beruf vermehrt mit den gleichen Themenstellungen beschäftigt, wird auch ohne das diesbezügliche Fachstudium Erkenntnisse aus anderen Fachbereichen erlangen. Fraglich ist allerdings, inwieweit der Zugewinn an Erfahrungswissen im täglichen Beschaffungsbetrieb für die Erlangung und Erhaltung des nicht durch ein grundständiges Studium erworbenen rechtlichen, technischen und betriebswirtschaftlichen Wissens ausreichend sein kann.

Ständig in gleichartiger Form anstehende Beschaffungsmaßnahmen lassen sich einer Standardisierung zuführen. Dazu ist die Thematik (meist) einmalig in ihrer Komplexität zu betrachten und zu lösen. Die Lösung kann dann in standardisierte Abläufe überführt werden, so dass sich die Abarbeitung selbst nicht mehr als komplex darstellt. Dafür bietet der Markt elektronische Beschaffungswerzeuge in Form von Bestell- oder Vergabesystemen an (vgl. Laux 2010, S. 128–137). Natürlich können elektronische Systeme die Bewältigung der Komplexität nicht selbst lösen. Dazu bedarf es inhaltlicher Vorarbeiten, die von Spezialisten in die elektronischen Systeme überführt werden. Zur Erarbeitung der fachlichen Inhalte ließe sich einmalig das notwendige Fachpersonal in Form eines Projektes zusammenführen. Nach Erarbeitung der Lösung würde es in dieser Konstellation nicht mehr benötigt, so dass das Fachpersonal wieder seinen Regelaufgaben nachgehen könnte.

Organisationen, bei denen eine Vielzahl solch standardisierbarer Sachverhalte anfallen, werden eher mit wenig spezifischem Fachpersonal auskommen und eine hohe Abdeckung über Erfahrungswissen erzielen können. Soweit allerdings völlig neue Aufgaben anstehen oder sich bei bekannten Vorhaben wesentliche Änderungen ergeben, wird eine zuvor entwickelte Standardisierung nicht mehr zum Ziel führen, so dass das spezifisch ausgebildete Personal der benötigten Fachrichtungen häufiger zusammenzuziehen sein wird. Organisationen, bei denen dies sogar eher als Regelfall auftritt, werden sich folglich nur in geringem Umfang auf Erfahrungswissen stützen können und entsprechend spezifisch ausgebildetes Personal einsetzen müssen.

Denkbar wäre es, Weiterbildungsthemen mit Tiefgang als Ergänzung zur jeweiligen Profession anzubieten. Für vereinzelt auftretende komplexe Einzelthemen ließe sich das fehlende Detailwissen als externe Dienstleistung einkaufen, z.B. die juristische Kompetenz einer Rechtsanwaltskanzlei für ein komplexes Vergaberechtsproblem oder das Fachwissen eines Ingenieurbüros für eine komplexe technische Planung. Je häufiger allerdings komplexe Sachverhalte zu klären und neue Lösungen zu erarbeiten sind, so dass fehlendes Detailwissen als externe Dienstleistung einzukaufen wäre, desto eher stellt sich die Frage, ob die Haushaltsmittel dafür überhaupt zur Verfügung stehen bzw. sich das Vorhalten eigenen Personals für die Aufgabenstellungen als wirtschaftlichere Methodik darstellen könnte.

### 3 Ansätze nationaler und internationaler Hochschulen

Erste Hochschulen scheinen sich auf die vorgenannte Problematik einstellen zu wollen, indem sie sich der Thematik Beschaffung nicht mehr über die Bereitstellung betriebswirtschaftlicher Zusatzlehrgänge als Ergänzung zum „klassischen“ fachlichen, technischen oder juristischem Studium widmen, sondern vielmehr vollständige Studiengänge im Bereich Beschaffung oder zumindest mit dem Schwerpunkt Beschaffung anbieten.

Die Hochschule Heilbronn bietet beispielsweise einen Bachelor of Art in Management und Beschaffungswirtschaft an (Hochschule Heilbronn 2013). Neben den Grundsätzen der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre werden spezifische Beschaffungsthemen wie Strategisches Beschaffungsmanagement, Beschaffungsforschung, Prozesse und Objekte der Beschaffung, Beschaffungsunterstützung, e-Procurement, Rechtliche Rahmenbedingungen sowie Lieferanten- und Verhandlungsmanagement gelehrt und mit einem Planspiel Beschaffung praktisch erprobt. Dieser Ansatz bildet im Schwerpunkt die Phasen Vorbereitung (allerdings ohne technisches Spezialwissen), Vergabe (allerdings ohne vergaberechtliches Spezialwissen im Detail), Einkauf und die strategische Steuerung ab.

Analoge Konzepte werden von der University of Rome Tor Vergata mit ihrem Angebot eines International Masters in Public Procurement Management (University of Rome Tor Vergata 2013) und der University of South Australia mit ihrem Master of Management – Strategic Procurement (University of South Australia 2013) verfolgt. Deren Studiengänge enthalten Legal Background, Strategic Tools for Procurement Procedures, Analysis of the Market, Contracts and Negotiation, Law and Economics, Managing Change, Strategic Concepts, Risk Management, Negotiation and Conflict Management, Managing Sustainable Supply Chain und Integrated Logistics Management.

Den Absolventinnen und Absolventen dieser Studienausrichtung wird zuzutrauen sein, dass sie Problemstellungen in der Beschaffung erkennen und deren Lösung initiieren können. Sie werden aber vermutlich externes technisches und rechtliches Know-how benötigen, um komplexere Aufgaben lösen zu können. Insoweit ist anzunehmen, dass eine solche Ausbildung insbesondere auf Betätigungsfelder mit Führungs- oder zumindest Koordinationsaufgaben ausgerichtet ist.

Einen eher juristisch orientierten Ansatz verfolgt beispielsweise die Fachhochschule Mainz mit ihrem Master in Wirtschaftsrecht. Sie gibt an (Fachhochschule Mainz 2013), dass sie „wirtschaftsrechtliche Kenntnisse auf den Sektoren des Vertriebs und der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen sowie der Vertragsgestaltung“ (einschließlich Marketing, Finanzierung und Vertragscontrolling) vermittelt, „internationales Vertragsrecht und die Rechtsdurchsetzung bei grenzüberschreitenden Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Vertragspartnern“ gezielt einbezieht und wirtschaftsrechtliche sowie wirtschaftswissenschaftliche Fachkenntnisse und soziale Kompetenzen (Verhandlungsführung, Teamfähigkeit und englische Rechtssprache) miteinander verzahnt. Die University of Birmingham verfolgt mit ihrem Master of Procurement Law einen analogen Ansatz (University of Birmingham 2013). Die George Washington University geht mit ihrem Ansatz Master of Government Procurement Law darüber hinaus, indem sie eine spezifische Rechtsausbildung für den öffentlichen Dienst anbietet (George Washington University 2013). Studieninhalte sind u.a. Government Contracts, Public Procurement, Administrative Law, Law and Economics, Government Lawyering sowie Negotiation and Conflict Management Systems Design.

Den Absolventinnen und Absoventen dieser Studienausrichtung wird zuzutrauen sein, dass sie rechtliches und betriebswirtschaftliches Know-how in den Beschaffungsprozess einbringen, vor allem in den Phasen Vergabe und Einkauf. Allerdings ist zu bedenken, dass selbst das „klassische“ Jurastudium keine Ausbildung zum Vergaberecht enthält, so dass sich auch Volljuristen dieses Feld in der Praxis selbst erschließen müssen. Es werden lediglich vereinzelt Seminare angeboten, wie beispielsweise von der Freien Universität Berlin mit ihrem Semi-

nar „Europäisches und deutsches Vergaberecht“, das allerdings nur für nicht-deutsche Studierende eine Klausur vorsieht (vgl. Freie Universität Berlin 2013). Technische Fertigkeiten werden nicht gelehrt, so dass den Absolventinnen und Absolventen das Vergabe- und das Technikwissen zusätzlich extern zur Verfügung zu stellen sein wird.

Ein technisches Studium mit betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Schwerpunkten bzw. ein Studium im Verwaltungswesen mit technischen Schwerpunkten im Beschaffungswesen ließ sich im Rahmen der Recherche zu diesem Beitrag nicht finden. Zumindest wird öffentlichen Auftraggebern mit den Studiengängen Public Management, z.B. der Master of Public Management der Hochschule für Polizei und Verwaltung in Wiesbaden (Hochschule für Polizei und Verwaltung 2013), die Möglichkeit eröffnet, gleichermaßen auf Verwaltungswissen sowie Rechts-, Betriebswirtschafts- und Managementkenntnissen von beruflich bereits im öffentlichen Dienst integrierten Verwaltungsfachpersonal zuzugreifen.

#### 4 Wie könnte ein Studium „Beschaffer“ ausgestaltet sein?

Ausgehend von den Einflussfaktoren Organisationsgröße und Erfahrungswissen könnte eine Strategie der Vermittlung eines „Wissensmixes“ anstatt der Förderung „einheitlicher“ Beschaffungsexperten verfolgt werden. Über die Auswahl eines Schwerpunktthemas könnten eigene Stärken der Studierenden in dem gewählten Schwerpunkt weiterentwickelt werden, ohne dabei den Anspruch zu haben, mögliche Schwächen in den anderen Themen abzubauen. Vielmehr könnte ergänzend das bislang in den Studiengängen fehlende Wissen anderer Fachgebiete in Grundzügen gelehrt werden.

Ein „Wissensmix“ ließe sich durch folgende Themen erreichen, die unabhängig von der Schwerpunktbildung integraler Bestandteil einer Beschaffungsausbildung sein sollten:

- *Strategische Steuerung*: Diese Phase könnte durch Themen wie Strategisches Beschaffungsmanagement und Governance sowie Ansätzen aus der Betriebswirtschaftslehre (insbesondere mit den Themen Unternehmensleitung, Projektmanagement und Organisationslehre) unterstützt werden.
- *Bedarf*: Die Phase Bedarf scheint nur schwerlich über theoretische Inhalte vermittelbar zu sein. Hier wäre es sinnvoll, Erfahrungswissen über Praktika aufzunehmen. Insoweit sollte ein praktisches Semester in verschiedenen Sparten vorgesehen werden.
- *Vorbereitung*: Für das Verständnis der Abläufe in der Phase Vorbereitung scheint es sinnvoll zu sein, eine technische Grundausbildung in verschiede-

nen technischen Basisthemen vorzusehen, z.B. Elektronik, Metallverarbeitung und technische Dienstleistungen.

- *Vergabe*: Die Phase Vergabe sollte durch Seminare im Vergaberecht vermittelt werden. Praktika in Vergabestellen könnten das Verständnis für die Komplexität der Vergabe unterstützen.
- *Einkauf*: Für die Phase Einkauf kommen betriebswirtschaftliche und kaufmännische Inhalte in Betracht, die durch vertragsrechtliches Wissen zu ergänzen wären.
- *Nutzung*: Das Verständnis um die Phase der Nutzung könnte im Praktikum der Phase Bedarf mit entwickelt werden.

Als Berufsbilder mit Schwerpunkten in den unterschiedlichen Beschaffungsphasen wären denkbar:

### Beschaffungsmanager/in

Diese würden vor allem die strategische Steuerung abbilden. Ihr Schwerpunkt liegt im Management sowie im Erkennen und Abstellen von Schwachstellen im Beschaffungsprozess. Der Bachelor of Arts in Management und Beschaffungswirtschaft der Hochschule Heilbronn würde diesem Berufsbild recht nahe kommen. Allerdings wäre die Ausbildung bei Anwendung des „Wissensmixes“ um die Bereiche Technik und Vergaberecht zu ergänzen. Beschaffungsmanager könnten leitende Funktionen wahrnehmen oder Angehörige von Stabsbereichen sein. Soweit sich in Deutschland die Institution des Chief Procurement Officers durchsetzen würde (vgl. Eßig 2012, S. 191–208), könnten Beschaffungsmanager/innen diese Position am ehesten besetzen. Eine Fähigkeit zum Einschätzen politischer Dimensionen des Beschaffens öffentlicher Auftraggeber wäre insoweit auch auszubilden, um Organisationen diesbezüglich ausrichten zu können.

### Beschaffungsentwickler/in

Diese hätten ihren Schwerpunkt in den Phasen Bedarf und Vorbereitung. Sie würden ihre Fähigkeiten einbringen, um vor allem die „richtigen“ Beschaffungsgegenstände zu beschreiben, so dass weder das Falsche noch zu viel oder zu wenig beschafft wird. Beschaffungsentwickler wären diejenige Instanz, die die Notwendigkeit von Beschaffungsvorhaben kritisch prüft und somit einen erheblichen Anteil am wirtschaftlichen, bei gleichzeitig wirksamen, Beschaffen beiträgt. Dazu müssten sie entweder über eine hohe taktische Kompetenz mit technischem Detailwissen verfügen oder sie wären technisch sehr gut ausgebildet und zugleich taktisch versiert.

## Beschaffungsrechtler/in

Diese würden die Phasen Vergabe und Einkauf abdecken. Sie hätten ihren Schwerpunkt im vergaberechtlichen und vertragsrechtlichen Wissen. Ihr Arbeitsgebiet würde das Beurteilen und Vertreten rechtlicher Sachverhalte sowie das Führen und rechtliche Anleiten von Personal mit Verwaltungs- oder kaufmännischer Ausbildung abdecken. Diesem Berufsbild kämen insbesondere die Studienansätze des Wirtschaftsrechts nahe. Allerdings wäre die Ausbildung bei Anwendung des „Wissensmixes“ um die Bereiche Technik und Taktik zu ergänzen.

## 5 Organisatorischer Nutzen von „Beschaffern“/„Beschafferinnen“

In großen Organisationen könnten Beschaffungsmanager/innen, Beschaffungsentwickler/innen und Beschaffungsrechtler/innen die jeweils spezifisch ausgebildeten Beschaffungsbereiche führen. Soweit dies seitens der Organisationen nicht erwünscht wäre, weil sie die jeweiligen Stellen mit „klassischen“ Spezialisten oder Spezialistinnen besetzen möchten, könnten sie jeweils Controlling-, Qualitätssicherungs- oder auch Kontrollaufgaben übernehmen, um permanent das Beschaffungswesen der Organisation zu überwachen und aus übergeordneter Sicht die für die Organisation erkannten Änderungsnotwendigkeiten anzustoßen.

In kleineren Organisationen könnten sie die bei „klassischen“ Berufen fehlenden Qualifikationen einbringen und damit der Organisation in deutlichem Maße die Notwendigkeit zur Einholung externen Know-hows ersparen. Zumindest sollten sie in der Lage sein abzugrenzen, wann ihr eigenes Know-how Grenzen erreicht, so dass ein deutlich geringerer Anteil externen Wissens einzuholen wäre, was entsprechenden Aufwand ersparen würde. Auch wenn in „ganz kleinen“ Organisationen nur eines der Berufsbilder zum Einsatz käme, könnte durch die Grundausbildung ein erheblicher Anteil Fachwissen abgedeckt und die Einholung externen Wissens verringert werden.

Soweit in kleineren Organisationen auf die Einbringung eines „ganzheitlichen“ Wissens durch eine der vorgenannten Berufsausprägungen des Beschaffers/der Beschafferin verzichtet würde (was prinzipiell derzeit der Fall sein sollte, sofern nicht im Einzelfall die beschriebenen Qualifikationen durch Zusatzstudien oder Berufswechsel erworben wurden), sollte dies bei mangelnden Ressourcen für externe Zuleistungen zwangsläufig zum Qualitätsverlust führen. Zum Beispiel können

- fehlerhafte Bedarfbeschreibungen dazu führen, dass nicht wirksame oder zu aufwendige Beschaffungsgegenstände beschafft und eingesetzt werden. Dies führt zu Aufwand, der bei richtiger Bedarfsbeschreibung hätte vermieden werden können.

- Fehler im Vergabeverfahren dazu führen, dass das Verfahren aufgehoben werden muss und damit sowohl die Beschaffungsgegenstände nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen als auch Zusatzaufwand für ein nochmaliges Vergabeverfahren entsteht, damit die Beschaffungsgegenstände überhaupt zur Verfügung gestellt werden können.
- Fehler in der Leistungsüberwachung dazu führen, dass Beschaffungsgegenstände über die Nutzungslaufzeit teurer werden als geplant, wenn Leistungsstörungen nicht konsequent nachgegangen wird und sich damit die berechnete Nutzungsdauer unplanmäßig verkürzt, so dass Aufwand für einen „zu frühen“ Nachkauf entsteht.

Insoweit sollte es im Interesse mindestens kleinerer Organisationen liegen, Absolventinnen und Absolventen des vorgenannten Berufsbilds „Beschaffer/in“ mit dem für die Organisation sinnvollsten Schwerpunkt einzustellen.

Als besonderer Benefit könnte sich die vergaberechtliche Ausbildung der „Beschaffer/innen“ darstellen, wenn Absolventinnen und Absolventen neben dem Einstieg in den öffentlichen Dienst auch die Einstellung in Unternehmen der Privatwirtschaft anstreben würden. Durch die so erreichbare Zunahme an vergaberechtlichem Know-how könnte die Neigung von Unternehmen steigen, sich an Ausschreibungen des öffentlichen Dienstes zu beteiligen, weil sie sich auch vergaberechtlich dazu in der Lage fühlen. Dies sollte zur Folge haben, dass sich die Anzahl der bei öffentlichen Ausschreibungen eingehenden Angebote erhöht und sich die Auswahl für die öffentlichen Auftraggeber verbreitert. Gleichfalls ist anzunehmen, dass sich die Anzahl wertbarer Angebote erhöht, wenn die vergaberechtlich ausgebildeten „Beschaffer/innen“ der Unternehmen ihr Wissen einbringen, um vermeidbare Fehler der anbietenden Unternehmen zu verhindern, so dass weniger Angebote aus formalen Gründen ausgeschlossen werden müssten. Aber nicht nur der öffentliche Dienst kann davon profitieren. Wenn weniger Angebote formal auszuschließen sind (und auch die Fehlerrate der öffentlichen Auftraggeber sinkt), kann die breitere Auswahl dazu führen, dass mehr Unternehmen bei Beschaffungsmaßnahmen des öffentlichen Dienstes zum Zuge kommen.

## 6 Was wäre zu tun?

Wesentliche Voraussetzung zur Implementierung der Berufsbilder Beschaffungsmanager/in, Beschaffungsentwickler/in und Beschaffungsrechtler/in ist das Herstellen eines gemeinsamen Verständnisses in Bezug auf den Beschaffungsprozess und den dabei bestehenden Erfordernissen. Dass die aktuelle Diskussion davon noch weit entfernt ist, lässt sich aus der noch immer vorherrschenden Fo-

kussierung auf den Prozess Vergabe erkennen. Wirtschaftliches Handeln wird offensichtlich noch immer im Wesentlichen darüber definiert, wie das Verhältnis des bei einem Vergabeverfahren günstigsten Angebots gegenüber dem teuersten Angebot ausgefallen ist. Diese Sichtweise lässt aber außer Acht, dass der Einkauf falsch beschriebener bzw. unwirksamer Beschaffungsgegenstände letztlich nicht als wirtschaftlich betrachtet werden kann, denn die Verausgabung möglichst geringer Haushaltsmittel für die falschen Beschaffungsgegenstände stellt lediglich eine Schadensbegrenzung und keinen gelungenen Einkauf dar.

Der gesamte Beschaffungsprozess sollte in die Betrachtung einbezogen und mit gleicher Intensität analysiert werden. Die Verantwortlichen für das Beschaffungswesen sowie die Behörden- und Unternehmensleitungen müssten dafür sensibilisiert werden, dass es sich bei der Gesamtthematik Beschaffung weder um eine bloße Verwaltungsaufgabe noch um eine Kaufmannstätigkeit handelt, die mit „klassischem“ Verwaltungspersonal bzw. Kaufleuten oder Betriebswirten „erledigt“ werden kann. Es sollte sich das Verständnis entwickeln, dass Beschaffung als komplexer Sachverhalt anzusehen ist und ein wirtschaftlicher Umgang mit den vorhandenen Ressourcen letztlich nur bei gesamtheitlicher Be trachtung des Beschaffungsprozesses erreichbar ist.

Bestehende Studienkonzepte könnten analog der Idee der George Washington University auf den öffentlichen Dienst fokussiert und um die jeweils bestehenden Lehrinhalte ergänzt werden. Dazu bieten sich ein Austausch unter den zuständigen Fakultäten der Universitäten sowie Verbindungen zu privaten und öffentlichen Auftraggebern für Praktika an. Lehrinhalte, die nicht zwingend dem Beschaffungswesen zuzuordnen sind, könnten entfallen oder im Einzelfall als Wahlmöglichkeit begrenzt zur Verfügung gestellt werden. Um eine Abgrenzung zu den „klassischen“ Studiengängen zu erreichen, könnte es sinnvoll sein, eine von den bisherigen Bezeichnungen unabhängige Benennung zu wählen. Das Wort „Beschaffung“ sollte dominieren und der Schwerpunkt mit ausgewiesen werden. Eine Möglichkeit dazu wären die hier eingeführten Begriffe Beschaffungsmanager/in, Beschaffungsentwickler/in und Beschaffungsrechtler/in.

Es wäre auch denkbar, „Beschaffer“ bzw. „Beschafferinnen“ öffentlicher Auftraggeber und aus der Privatwirtschaft in Beschaffungsnetzwerken zu verbinden, um einen Austausch über die Fortentwicklung der Beschaffungsausbildung zu fördern.

Letztlich wird viel Überzeugungsarbeit aufzubringen sein, um den Stellenwert der Thematik Beschaffung zu erhöhen, so dass vermehrt eigenständige Studiengänge angesetzt werden. Das Potenzial dafür ist zumindest vorhanden.

## Quellen

- Eßig, M. (Hg.) (2012): Exzellente öffentliche Beschaffung. Heidelberg
- Fachhochschule Mainz (2013): Master Wirtschaftsrecht (Internet: [www.fh-mainz.de/?id=4690](http://www.fh-mainz.de/?id=4690); zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- Freie Universität Berlin (2013): Europäisches und deutsches Vergaberecht (Internet: [www.jura.fu-berlin.de/international/studierendenaustausch/incomings/kurse/spb3/vergaber.html](http://www.jura.fu-berlin.de/international/studierendenaustausch/incomings/kurse/spb3/vergaber.html); zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- Focus (2013): Korruptionsverdacht bei Volkswagen. VW soll Partnerfirma zu Fußball-Sponsoring gedrängt haben (Internet: [www.focus.de/finanzen/news/unternehmen/korruptions-verdacht-bei-vw-volkswagen-soll-t-systems-zu-sponsoring-gedraengt-haben\\_aid\\_971216.html](http://www.focus.de/finanzen/news/unternehmen/korruptions-verdacht-bei-vw-volkswagen-soll-t-systems-zu-sponsoring-gedraengt-haben_aid_971216.html); zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- George Washington University (2013): LL.M. in Government Procurement Law (Internet: [www.law.gwu.edu/Academics/FocusAreas/govcon/Pages/LLM.aspx](http://www.law.gwu.edu/Academics/FocusAreas/govcon/Pages/LLM.aspx); zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- Hochschule Heilbronn (2013): Management und Beschaffungswirtschaft (B.A.) (Internet: [www.hs-heilbronn.de/mbw](http://www.hs-heilbronn.de/mbw); zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- Hochschule für Polizei und Verwaltung (2013): Masterstudiengang Public Management (MPM) (Internet: [www.hfpv.hessen.de/irj/VFH\\_Internet?cid=d3ab80ff7da2be9781c7de31d6ebba0a](http://www.hfpv.hessen.de/irj/VFH_Internet?cid=d3ab80ff7da2be9781c7de31d6ebba0a); zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- Laux, D. (2010): Wirksamkeit der Nutzung von E-Vergabe im Beschaffungsmanagement der öffentlichen Verwaltung. Kassel
- Laux, D. (2012): Neue Kompetenzprofile für öffentliche Einkäufer. Gegenwärtige Herausforderungen meistern – zukünftigen Anforderungen gerecht werden. Notwendigkeit einer gezielten Weiterbildungspolitik (Internet: [www.bme.de](http://www.bme.de); zuletzt aufgesucht am 8.12.2012)
- University of Birmingham (2013): LLM Public Procurement Law (Internet: [www.birmingham.ac.uk/schools/law/courses/llm/modules/LLM-public-procurement-law.aspx](http://www.birmingham.ac.uk/schools/law/courses/llm/modules/LLM-public-procurement-law.aspx); zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- University of Rome Tor Vergata (2013): PPM Public Procurement Management. International Master (Internet: [www.masterprocurement.eu>Welcome-from-Tor-Vergata](http://www.masterprocurement.eu>Welcome-from-Tor-Vergata); zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- University of South Australia (2013): Strategic Procurement (Internet: <http://w3.unisa.edu.au/fin/procurement/homepage>; zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)



# **Forschung und Lehre im Wandel – Herausforderungen für die Hochschulen**



# Hochschulreformerische Qualitätsstandards – Eine Auswertung der Hochschulreformen seit den 1990er Jahren

*Peer Pasternack*

## 1 Das Problem

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

Diese Frage drängt sich auch dem Hochschulanalytiker auf, der in die Tauchkapsel steigt und den deutschen Hochschulreformbetrieb der letzten zwei Jahrzehnte betrachtet. Denn so viele – nicht selten goldene – Käfige für Pilotversuche hat es selten für die deutschen Hochschulen gegeben: Modellprojekte, Sonderprogramme, Förderwettbewerbe. Dadurch fanden die Hochschulreformbestrebungen vielfach nicht oder nur bedingt unter realen Feldbedingungen statt – einerseits.

Andererseits aber gibt es Indizien, dass selbst dort, wo Sonderbedingungen bestanden, diese nicht umstandslos zu durchschlagenden Reformqualitäten geführt haben. Angesichts der prominenten Rolle des Qualitätsbegriffs in den Reformbestrebungen der letzten Jahre sollte das nicht übergegangen werden. So lautete etwa das Resümee des Wissenschaftsrates nach über einem Jahrzehnt Bologna-Reform in Deutschland, nun müsse man noch „von der Studienreform zur Studienqualität“ gelangen (Wissenschaftsrat 2012). Die derart formulierte Erfahrung ist insofern bemerkenswert, als in der Rhetorik des Bologna-Prozesses Studienreform und Studienqualität nahezu als Synonyme verstanden wurden. Vor dem Hintergrund solcher Erfahrungen könnte es sinnvoll sein, dass die Hochschulreformakteure ihren Fokus verschieben: von qualitätsorientierten Reformen

hin zur Qualität der Reformen. Dann stellt sich die Frage nach Qualitätsstandards für Hochschulreformen.

Hochschulpolitik und Hochschulreformaktivisten innerhalb der Einrichtungen könnten durch eine Selbstbindung an solche Standards zeigen, dass sie auch selbst ernst nehmen, was sie den Hochschulen abfordern: Qualitätsorientierung. An die Reformumsetzung ließen sich dann die gleichen Kriterien anlegen, welche auch die diversen und den Hochschulen angesonnenen Qualitätsmanagement-Instrumente anleiten: Null-Fehler-Programme, Kontinuierliche Verbesserungsprozesse oder Qualitätscontrolling müssten wohl auch für die Organisation und Durchführung von Hochschulreformen qualitätssteigernd wirken können. Wenn jedenfalls allenthalben Qualitätsstandards für die Hochschulen gefordert werden, dann müsste – so möchte man meinen – auch Akzeptanz für Qualitätsstandards für Hochschulreformen zu gewinnen sein.

Standards lassen sich als Normen auffassen, also als gebietende Regeln, die für die Handelnden einen Handlungsgrund darstellen (vg. Gil 2001, S. 55). Um solche Standards für die Sicherung von Hochschulreformqualität zu definieren, sind zunächst intelligente Kriterien zu bestimmen, denen zukunftstaugliche Hochschulreformen zu genügen hätten. Hierbei ist zweierlei zu beachten: Zum einen dürfen die Beteiligten nicht überfordert werden, und zum anderen müssen prozessimmanente Umsteuerungen möglich bleiben, wo diese nötig sind. Daher sollten *Mindeststandards* für die Qualität von Hochschulreformen definiert werden, d.h. nicht jedes wünschbare Ziel, sondern nur zentrale Qualitätsziele wären zu fixieren.

## 2 Die Hochschulreformen der letzten 20 Jahre

Um Qualitätsstandards für Hochschulreformen definieren zu können, ist es sinnvoll, sich zuvor die bisherigen Qualitäten der Hochschulreformen zu vergegenwärtigen. Dies sei hier für neun Reformen der letzten zwei Jahrzehnte unternommen.

### Hochschulumbau Ost

Die 1990er Jahre starteten mit dem ostdeutschen Hochschulumbau, der Kompletttransformation eines zuvor eigenständigen Systems. Vollbracht wurde dabei eine Systemintegration der ostdeutschen Hochschulen, die jedoch nicht mit einer Sozialintegration einherging. Der Umbau hatte sich als ein Anpassungsprozess an das normsetzende und strukturtransferierende westdeutsche Wissenschaftssystem vollzogen. Er wurde umgesetzt unter Bedingungen eines unangemessenen Zeitrahmens und defizitärer Kapazitäten der Transformationsbewältigung seitens

des politischen Systems. Er war gekennzeichnet durch Schwächen der Problemdefinition, in ihrem Anspruchsniveau stark differierende Zielsetzungen, Delegitimierungsanstrengungen hinsichtlich der ostdeutschen Ausgangsstruktur, asymmetrische Organisiertheit der konfligierenden Interessen und dadurch dominierenden Einfluss klientelistischer Interessenkartelle.

Betrachtet man die Ergebnisse der Transformation in inhaltlicher Hinsicht, so ist festzuhalten: Sowohl die Forschungsreputation als auch die forschungsbezogenen Leistungsdaten der ostdeutschen Hochschulen sind – mit einigen lokalen und fachbezogenen Ausnahmen – bis heute anhaltend eher unterdurchschnittlich. International werden die Ost-Hochschulen nur ausnahmsweise wahrgenommen. Kurz: Sie stellen sich, nach ihrer radikalen Umgestaltung und zumindest einem Jahrzehnt in bereits konsolidierten Strukturen, als überwiegend leistungsgedämpft dar (vgl. Pasternack 1999, 2007).

### Entscheidungsstruktur-Reform

Mitte der 1990er Jahre begann ein anderes reformerisches Großprojekt: die Umgestaltung des hochschulischen Entscheidungssystems unter den Stichworten Deregulierung, Entstaatlichung sowie Autonomie- und Effizienzsteigerung (vgl. Pasternack 2008b). Realisiert wurde so etwas wie eine regulierte Deregulierung. Es erfolgte eine managerialistische Ausrichtung der Hochschulen. Damit wurde eine Verantwortungskonzentration bei den Hochschulleitungen erzeugt. Denn nur die Installation eines hierarchischen Machtzentrums vermag die Folgebereitschaft zu erzwingen, die nötig ist, wenn auch das gemanagt werden soll, was nicht zu managen ist: Forschung, Lehrveranstaltungen und Nachwuchsentwicklung.

Die Erweiterung der Hochschulautonomie erwies sich daher vorrangig als Erweiterung der Hochschulleitungsautonomie. Befreit von den Zumutungen der Transparenz ihres Handelns, wie sie z.B. ein Konzil herstellte, steuern nunmehr die Hochschulleitungen durch ihren Informationsvorsprung auf informelle Weise die Entscheidungen des jeweiligen Hochschulrates, der sie eigentlich beaufsichtigen soll, berufen bzw. bestätigen die Dekane der Fakultäten, die dann wiederum den kompetenzamputierten Akademischen Senat dominieren, und verteilen über ihre Haushaltsverfügungen Wohltaten oder aber enthalten sie vor.

### Studiengebühren

Eine weitere Reform war die Einführung von Studiengebühren, zunächst für Langzeitstudierende, dann auch für das grundständige Studium. Zeitweilig studierten 75% aller deutschen Studierenden im Einzugsbereich von Studiengebühren. Die Erwartungen, die sich mit Studiengebühren verbanden, zielen darauf, dass es damit gelingen könnte, zeitnah einige der dringlichen Probleme der deutschen Hochschulen zu lösen. Die Befürchtungen gingen dahin, dass entweder

nichtintendierte Nebenfolgen eintreten können, die Schäden in anderen Bereichen anrichten, etwa in der Frage der Bildungsbeteiligung, oder aber dass mit dem Instrument Studiengebühren die angezielten Effekte verfehlt werden, weil der Ziel-Mittel-Zusammenhang unzulänglich ist.

Zu den Wirkungen der Studiengebühren etwa hinsichtlich der Studierneigung gibt es widersprüchliche empirische Befunde. Eine HIS-Studie kam 2008 zu dem Ergebnis: „Durch die Einführung von Studiengebühren verzichtet eine nennenswerte Zahl von Studienberechtigten auf das ursprünglich beabsichtigte Studium (Jahrgang 2006: zwischen 6.000 und 18.000). Insbesondere Frauen und Studienberechtigte aus hochschulfernen Elternhäusern entscheiden sich aufgrund von Studiengebühren gegen ein Studium“ (Heine et al. 2008, S. 1). Eine WZB-Studie ermittelte 2011:

„Mit keiner der durchgeföhrten Analysen kann ein negativer Effekt von Studiengebühren auf die Studierneigung identifiziert werden. [...] Die Ergebnisse sprechen dafür, dass es mit der Einföhrung der Studiengebühren zu einer Aufwertung der Erträge für ein Studium gekommen ist.“ (Baier/Helbig 2011, S. III; vgl. auch Helbig et al. 2012)

Zwei Aussagen wird man gegen alle Aufgeregtheiten der hochschulpolitischen Debatte formulieren können: Zum einen ging auch dort, wo Studiengebühren eingeföhrten worden waren, die Welt nicht unter, und zum anderen wurden die deutschen Hochschulen durch die Einföhrung der Gebühren nicht vor ihrer fortschreitenden Substanzauszehrung gerettet. Die Rückabwicklung der Einföhrung von Studiengebühren in allen acht Ländern, in denen sie eingeföhrten worden waren, erfolgte jeweils, nachdem das Thema eine prominente Rolle in Landtagswahlkämpfen gespielt hatte (vgl. Pasternack 2003).

### Kennziffern-Reform

Die Einföhrung von Kennziffern und Indikatoren lässt sich als Hochschulreform im „Zeitalter der Kalkulation“ (Muller 1999, S. 195) charakterisieren. Ihr Problem: Studiendauer, Absolventen- und Dropout-Quoten, Drittmitteleinwerbungen, Publikationsdichte oder die Auslastungsquote von Hochschulräumlichkeiten z.B. sind quantitative Kennziffern. Solche bilden einerseits den hochschulischen Leistungscharakter nicht adäquat ab. Andererseits geben sie aber Hinweise auf Aspekte des hochschulischen Leistungscharakters. Ein unzulängliches Flächenmanagement an Hochschulen z.B. ist kein unaufgebbbares Element der akademischen Autonomie, sondern Verschleuderung von öffentlichen Mitteln. Insofern erscheint eine naserümpfende Pikiertheit, sobald man mit solchen Kennziffern konfrontiert wird, fehl am Platze.

Da Daten nicht ‚sprechen‘, bedürfen Kennzahlen allerdings immer der Interpretation. Sobald die Kennziffern mit einem inhaltlichen Konzept verbunden

werden, werden sie zu Indikatoren umgeformt, also zu interpretationsgestützten Sachverhaltsdarstellungen. Zugrundeliegende Konzepte können etwa Effizienz, Effektivität, Gender oder Qualität sein – oder auch Kombinationen daraus. Als problematisch erwies es sich, wenn ungeeignete Indikatoren oder an sich geeignete Indikatoren in ungeeignetem Maße angewendet werden. Einseitiger Dritt-mitteldruck beispielsweise birgt große Chancen zur Durchsetzung ausschließlicher Mainstreamforschung. Eine Hochschule dieser Orientierung könnte sich dann in der öffentlichen Selbstdarstellung als „mainstreamforschungsstark“ bewerben, wobei ihr viel Glück zu wünschen wäre. Insgesamt gilt aber bis auf Weiteres: Leistungsorientierte Indikatoren erzeugen indikatorenorientierte Leistungen (vgl. Pasternack 2008a).

### Personalstrukturreform

Die 2000er Jahre brachten die Personalstrukturreform mit dem Flaggschiffprojekt Juniorprofessur und der begleitenden Begrenzung der Beschäftigung als wissenschaftlicher Mitarbeiter bzw. als wissenschaftliche Mitarbeiterin auf zwölf Jahre (vgl. Pasternack 2001a, 2011b). Die Juniorprofessur erwies sich als eine ausgebremste Reform. Sie hätte die in Deutschland tradierte Art der Professorabilitätsproduktion grundsätzlich in Frage stellen können. Das Reformprojekt zielte darauf, das Berufungsalter zu senken, jüngeren Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen frühzeitiger als bisher zu wissenschaftlicher Selbstständigkeit zu verhelfen und mittelfristig die Habilitation abzuschaffen. Die Juniorprofessur hätte dazu beitragen können, die traditionelle akademische Machtmechanik außer Kraft zu setzen. Dagegen entfaltete sich Widerstand aus dem eher konservativ orientierten Segment des akademischen Milieus. Er speiste sich aus der traditionellen Bindung an die Habilitation. Die Politik hingegen vermochte nur mit Mühe, eine vergleichsweise wenig überraschende Selbstverständlichkeit anzuerkennen: Die Karrierewege innerhalb des akademischen Systems sind ausgesprochen vielfältig.

Parallel aber wurde die Beschäftigung als wissenschaftlicher Mitarbeiter bzw. als wissenschaftliche Mitarbeiterin auf zwölf Jahre befristet und – von den Universitäten zu verantworten – die meisten C1-Stellen in Juniorprofessuren umgewandelt (die man dann aber auch nicht immer fortlaufend besetzte). Damit erbrachte die Personalstrukturreform als wesentliches Nebenergebnis, dass gleichsam aus Versehen dem deutschen Hochschulsystem die Post-Doc-Passage abhanden gekommen ist. Versäumt hat man überdies, Optionen eines geregelten Übergangs aus der Junior- in die ‚Senior‘professur zu finden. Indem den Fakultäten und Fachbereichen der *tenure track* als Einzelfallentscheidungen überlassen wurde, blieb die traditionelle akademische Machtmechanik in Kraft. Entsprechend fristet die Juniorprofessur heute ein Schattendasein und wird z.B. gern genutzt, um die Streichung von Vollprofessuren abzufedern. Jedenfalls hat es

auch diesmal wieder – vergleiche die Assistenzprofessur der 1970er Jahre – nicht geklappt: Nach statistischer Wahrscheinlichkeit wird sich damit die nächste Gelegenheit zur tiefgreifenden Personalstrukturreform bereits gegen 2025 bieten.

## Hochschulverträge

Eine durchaus erstaunliche Karriere erlebten parallel die Hochschulverträge (vgl. Pasternack 2011). Wie lässt sich die Ansammlung von Individualisten und Individualistinnen, wie sie an Hochschulen typisch ist, auf gemeinsame Ziele hin koordinieren? Sowohl die Freiwilligkeit als auch der (z.B. gesetzliche) Zwang waren als Aktivierungsmodi bereits getestet. Die Ergebnisse galten als eher bescheiden: Der Appell an die Freiwilligkeit fördere nach verbreiteter Ansicht vor allem den akademischen Hedonismus. Zwang hingegen mobilisiere an Hochschulen in erster Linie Obstruktionspotenziale, mit denen externe Anforderungen unterlaufen werden. Der Ausweg, so die Annahme seit Ende der 1990er Jahre, liege dazwischen: in der freiwilligen Unterwerfung unter einen befristeten Zwang, wobei Gratifikationen die Einsicht in den Sinn der Sache befördern helfen. Der Ausweg liege also in dem, was landläufig als Zielvereinbarungen oder Hochschulverträge bezeichnet wird.

Die Verträge organisieren eine zweiseitige Legitimationsbeschaffung: nach außen, indem Politik und Gesellschaft die Finanzierungsbedürftigkeit der Hochschulen nicht nur allgemein, sondern auch ihrer Höhe nach akzeptieren; nach innen, indem in den Hochschulen die Verträge und ihre Anforderungen als hinnehmbares Übel gelten, da sie zugleich die Planbarkeit der Ausstattung mit sich bringen.

Doch lassen die zwischenzeitlichen Erfahrungen eine positive Bewertung zu? Jedenfalls nicht nur: Unabhängig von der Rechtsqualität der Verträge und ihrer daraus folgenden mehr oder weniger strikten Verbindlichkeit kommt es landauf landab immer wieder vor, dass Hochschulverträge auf staatliche Initiative hin ‚nachverhandelt‘ werden. Auch geschieht es, dass ein Land vertragswidrig finanzielle Rücklagen der Hochschulen einzieht. Rechtsschritte der Hochschulen werden dann typischerweise ebenso umgehend angekündigt wie nach einiger Zeit nicht weiterverfolgt. Zahlreichen Hochschulen haben die Vereinbarungen dennoch durchaus Stabilität und Planungssicherheit verschafft, doch fraglos garantiert, das zeigen die Erfahrungen, ist damit nichts.

## Exzellenzinitiative

Mit der Exzellenzinitiative wurde die Verabschiedung von der (produktiven) Fiktion eines qualitativ homogenen Hochschulwesens in Deutschland eingeleitet (vgl. Pasternack 2008). Zuvor galten in der Bundesrepublik alle Hochschulen als gleichwertig. Das war eine Fiktion, aber eine für die Absolventen vorteilhafte:

Jeder Studienabschluss eröffnete auf dem Arbeitsmarkt prinzipiell die gleichen Einstiegschancen. Die Fiktion der Gleichwertigkeit hatte jedoch auch einen realen Hintergrund: In Deutschland wurden (und werden) nahezu überall durchschnittlich gute Studierende ausgebildet, und dieser Durchschnitt ist im internationalen Vergleich ziemlich respektabel. Absolvent/inn/en deutscher Hochschulen sind zwar vergleichsweise nicht die jüngsten, gelten aber als selbstständig.

In kommunikationspolitischer Hinsicht waren die Ergebnisse der Exzellenzinitiative viererlei: Zum ersten wurde die Differenzierung innerhalb der deutschen Universitäten sichtbar gemacht – ohne dass sich behaupten ließe, dass diese Differenzierung durch die Förderentscheidungen exakt abgebildet wurde. Zum zweiten hatte das sportive Element des Wettbewerbs bislang unbekannte Aufmerksamkeitschancen für die Universitäten erzeugt – ohne dass damit die öffentliche Aufmerksamkeit für das zentrale Problem der deutschen Hochschulen, ihre strukturelle Unterfinanzierung, gestiegen wäre. Zum dritten wurde der Exzellenzbegriff im öffentlichen Raum verankert und zum nunmehr weithin akzeptierten Marketingbegriff promoviert: Während die Politik mit dem komplexeren Qualitätskonzept wenig anfangen kann, erwies sich Exzellenz als anschlussfähig an das politische Marketing.

Entgegen der unterdessen verbreiteten Wahrnehmung geht es an Hochschulen jedoch nicht nur um Höchstleistungen und Spitzenqualität, sondern auch – und mehrheitlich – um die Qualität des Normalbetriebs, also Solidität. Gleichwohl ist nunmehr „Exzellenz“ weithin der grundlegende Ansatz, wenn Hochschulen versuchen, für ihre Anliegen Legitimität in der Öffentlichkeit und bei politischen Entscheidungsträgern zu gewinnen. Auch wenn der Marketinganteil dabei in Rechnung gestellt, also abgezogen wird, lässt sich das durchaus merkwürdig finden. Denn die Hochschulen vergeben sich derart die Chance, überwiegend erfolgreich zu sein: Wenn nahezu alle exzellent sein wollen, müssen die meisten an ihren eigenen Ansprüchen scheitern. Schließlich können ja nicht alle grandios überdurchschnittlich sein – und sei es nur deshalb, weil die Feststellung der Überdurchschnittlichkeit den Durchschnitt als Bezugsgröße benötigt. Der aber berechnet sich aus der Streuung zwischen sehr gut und sehr schlecht, geteilt durch die Anzahl der einbezogenen Fälle.

## Bologna-Reform

Die Studienstrukturreform war ambitioniert gestartet: Kompetenzorientierung in Verbindung mit Fachwissen (statt Wissen und sogenannte Schlüsselqualifikationen in getrennte Veranstaltungen zu separieren), Internationalität, Vielfalt der Studienangebote, Berücksichtigung der studentischen Arbeitsbelastung, Lernstatt Lehrorientierung und Orientierung darauf, was die Studierenden am Ende tatsächlich können. Umgesetzt ist davon formal fast alles, inhaltlich aber wenig.

Die insofern wenig überraschende Kritik an „Bologna“ speist sich aus gegensätzlichen Richtungen. Konservative Kritiker sehen eine „Zerstörung der deutschen Universität“. Dagegen moniert eine emanzipatorisch motivierte Kritik, dass eine an sich begrüßenswerte Strukturierung des Studiums zur übermäßigen Verminderung von Freiheitsgraden und zur zwangsweisen Selbstökonomisierung der Studierenden führe.

Zahlreiche Hochschulen reagierten auf die Anforderungen der Studienstrukturreform faktisch mit einer gesamthochschulischen Binnendifferenzierung – allerdings reduziert um das in den 1970er Jahren zentrale Anliegen, möglichst weitgehende Durchlässigkeit zu ermöglichen. Doch kann der zeitgeschichtliche Blick auf die Gesamthochschule auch analytisch hilfreich sein. In Anlehnung an die Analyse ihres Scheiterns (vgl. Cerych et al. 1981) lässt sich auch auf den Bologna-Prozess bezogen fragen: Kann ein politisches Programm durchsetzbar sein, dessen Implementation zugleich sechs Umstände unterlaufen muss:

- (1) über die Leitideen herrschen bei den Beteiligten voneinander abweichende Vorstellungen;
- (2) an der Verwirklichung arbeiten Akteure gemeinsam, die auf Grundlage gegensätzlicher Problemdefinitionen dieselbe Policy-Strategie verfolgen und
- (3) damit entgegengesetzte Ziele erreichen möchten;
- (4) über praktische Nutzenserwartungen der politischen Absicht sind nur vage Prognosen möglich;
- (5) die sektortypische Mentalität im änderungsbetroffenen Bereich kollidiert mit der durchzusetzenden politischen Absicht, und
- (6) das konkrete Politikfeld ist anhaltend unterfinanziert, woran sich auch nichts ändern soll? (Vgl. Pasternack 2001, S. 2010)

## Föderalismusreform

Zwischen den Hochschulsystemen der deutschen Bundesländer bestehen traditionell deutliche Unterschiede hinsichtlich des Finanzierungsinputs und des Forschungsoutputs. Die Föderalismusreform 2006 hatte den Anspruch erhoben, wettbewerbsföderalistische Aspekte im Hochschulwesen zu stärken – und damit sowohl den herkömmlichen kooperativen Föderalismus als auch die aktive Beteiligung des Bundes an der Hochschulentwicklung in den Hintergrund treten zu lassen. Zur Prüfung der Ergebnisse kann man die seither eingetretenen Länderdifferenzen in solchen Bereichen betrachten, in denen die Gestaltungschancen der Länder mit der Föderalismusreform gestärkt wurden: Hochschulsteuerung, Studienreform sowie Personal- und Karrierestrukturen.

Im Ergebnis zeigt sich: Wo es Differenzen zwischen den Ländern gibt und diese sich seit 2006 verstärkt haben, betrifft dies vorrangig solche Bereiche, die von der Föderalismusreform nur marginal oder gar nicht berührt wurden. Die

Bereiche hingegen, in denen sich mit der Föderalismusreform 2006 den Ländern größere Gestaltungsspielräume eröffneten, sind eher durch Trends homogenisierender Entwicklungen – bei Abweichungen im Detail – gekennzeichnet. Insofern wurde und wird die Bedeutung der Föderalismusreform 2006 für den Hochschulbereich allgemein überschätzt (vgl. Pasternack 2011a).

So erscheint es nachvollziehbar, dass sich die neueren Diskussionen über die Ergebnisse der Föderalismusreform im Hochschulwesen weniger darauf konzentrieren, wie die Länder die neue Kompetenzverteilung genutzt haben. Im Mittelpunkt der Debatten steht vielmehr das Verhältnis von Ländern und Bund, insbesondere das sogenannte Kooperationsverbot. Dieses wird immer häufiger als korrekturbedürftiger Fehler bezeichnet. Zudem ist es mit den diversen Hochschulpakten und -vereinbarungen der letzten Jahre, aber auch mit Aktionen wie der Rettung der Hochschulmedizin in Lübeck oder der Gründung des KIT in Karlsruhe im Rahmen der Exzellenzinitiative bereits erfolgreich umgangen worden.

## Auswertung

Bewertet man die hier betrachteten neun Reformen, so lässt sich ein Gesamtbild über das Reformgeschehen der letzten reichlich zwei Jahrzehnte gewinnen. Dazu werden vier Kriterien herangezogen: die Problemadäquatheit der Reformziele und -umsetzung, die Ausfinanzierung der reformbedingten Mehrkosten, das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Reform sowie die Reformziele, letztere bewertet anhand der drei Teilkriterien Zielerreichungschancen, Zielkonstanz und Zielerreichungsgrad. Um ein übersichtliches Bild des Reformgeschehens zu erzeugen, werden die einzelnen Reformen mittels der genannten Kriterien auf einer Viererskala von „hoch“ bis „gering“ bewertet. Dabei erfolgt die Bewertung unabhängig von normativen Wünschbarkeiten. Stattdessen liegt ihnen eine Einschätzung ihres realisierten Potenzials zur Lösung des definierten Problems zugrunde, wird also reformimmanent vorgenommen (Tab. 1 auf S. 174).

Tab. I: *Synopse der Hochschulreformen*<sup>a</sup>

a – Die Bewertungen erfolgen unabhängig von normativen Wünschbarkeiten. Ihnen liegt ihr Potenzial zur Lösung des definierten Problems zugrunde; b – Legende: ++ = hoch = 2; + = eher hoch = 1; – = eher gering = -1; – – = gering = -2; c – Die zielbezogenen Bewertungen gehen jeweils mit ihrem halben Wert in die Summenbildung ein.

### 3 Qualitätsstandards für Hochschulreformen

Was nun lässt sich aus dieser Bestandsaufnahme der Hochschulreformqualitäten der letzten zwei Jahrzehnte ableiten? Es sollten Mindeststandards für die Qualität von Hochschulreformen, d.h. zentrale Reformqualitätsziele definiert werden. Dies dürfte die Wahrscheinlichkeit steigern, dass die Reformziele eindrucksvoller als bisher erreicht werden.

Hochschulreformen sind zunächst politisches Handeln. Solches lässt sich nach dem Muster des Policy Cycle, also einem Handlungskreis, modellieren. Dabei wird das politische Handeln als Prozess der Problembehandlung gefasst, der wiederum in Phasen modellierbar ist. Als Prozessphasen lassen sich drei unterscheiden: Programmierung, Implementation und Evaluation. Für jede dieser drei Phasen einer Hochschulreform sind Mindestqualitätsstandards zu bestimmen.

#### 3.1 Qualitätsstandards der Hochschulreform-Programmierung

In der Programmierungsphase sind zunächst die zu bearbeitenden Probleme zu identifizieren und exakt zu formulieren; sodann sind Ziele zu definieren und ein Handlungsprogramm zu formulieren. Als Mindestqualitätsstandards ließen sich für diese Phase folgende Anforderungen formulieren:

- Es wird ein hinreichend stringenter und damit nachvollziehbarer *Zusammenhang zwischen Problem und Problemlösung* hergestellt, um Akzeptanzchancen zu schaffen und die Reformzielerreichung nicht von vornherein allein glücklichen Zufällen zu überlassen.
- Der aktuelle *Stand des Wissens* über Wirkungszusammenhänge an den Hochschulen wird zugrunde gelegt, um unrealistische Ziele und Umsetzungswege auszuschließen.
- Es wird in Rechnung gestellt, dass jedes Handlungsprogramms unter Bedingungen *begrenzter Rationalität* formuliert wird. Daher werden Rückholmöglichkeiten für Einzelmaßnahmen eingebaut. Das Handlungsprogramm ist insofern ein Leitfaden, von dem auch kontrolliert abgewichen werden kann – die Betonung liegt dabei auf *kontrolliert*. Was indessen nicht präzise formuliert wäre, von dem könnte auch nicht kontrolliert abgewichen werden. *Muddling trough* – sich durchwursteln – wäre dann die verbleibende (und bisher übliche) Handlungsalternative.
- *Zielkonflikte* werden ausgeschlossen, da solche notgedrungen zur teilweisen Zielverfehlung führen müssten. Statt undifferenzierter Zielbündel, in denen allerlei Wünschbarkeiten formuliert werden, werden klare *Zielhierarchien* bestimmt: Was soll vordringlich umgesetzt werden, und was ist gegebenenfalls nachrangig?

- Der *Reformaufwand* wird mit dem erwartbaren *Reformnutzen* in ein vertretbares Verhältnis gebracht, um die Vergeudung öffentlicher Ressourcen zu vermeiden.
- Bereits im Rahmen der Reformprogrammierung wird erklärt, wie eine angemessene *Ressourcenausstattung* erfolgen soll. Ersatzweise werden die Resourcenquellen durch konkret benannte Umschichtungen festgelegt. Denn Reformen ohne Angabe, woher reformbedingte Mehrkosten kommen sollen, erzeugen zwangsläufig Umsetzungsprobleme.
- Neue Reformatien und ihre Umsetzungsinstrumente werden regelhaft einer *Hochschulverträglichkeitsprüfung* unterzogen. Dabei ist die Frage zu beantworten, ob durch die anvisierten Reformziele und -instrumente bzw. durch die Art und Weise ihrer Anwendung die Erfüllung der hochschulischen Organisationszwecke gefördert oder behindert würde, ob Wirkungsneutralität zu prognostizieren wäre oder aber ob zu erwarten stünde, dass die Erfüllung der Organisationszwecke behindert würde. Die Ergebnisse solcher Prüfungen können im Einzelfall dreierlei sein:
  - (a) das jeweilige Ziel oder Instrument muss als ungeeignet verworfen werden,
  - (b) es kann durch Anpassungsmaßnahmen adaptiert werden, oder
  - (c) es erweist sich als unmittelbar integrationsfähig in die hochschulischen Abläufe.

### 3.2 Qualitätsstandards der Hochschulreform-Implementation

In der Implementationsphase werden die konkreten Reformabsichten umgesetzt. Als Mindestqualitätsstandards ließen sich hierfür folgende Anforderungen formulieren:

- Vermieden wird ein hochschulreformerischer „*Overkill durch Parallelaktionen*“ (Pellert 2002, S. 25f.), da dieser immer auf dieselben Hochschulen und Fachbereiche trifft und sie in ihrer Handlungsfähigkeit paralysiert.
- Die *Überforderung der Organisation wird durch Priorisierungen vermieden*: In sämtlichen Hochschulprozessen sind grobe Suboptimalitäten zu beheben, und in jeweils einigen Hochschulprozessen ist an der Herstellung feingliedrig optimaler Abläufe zu arbeiten.
- Die generell und so auch in Hochschulreformen gegebene *Situation unvollständiger Information* wird in Rechnung gestellt. Daher wird zum einen die je konkrete Hochschulreform von einem systematischen *Monitoring* begleitet, dass *jenseits politischer Einflussnahmen* stattfindet. Die fortwährenden Erfolgsmeldungen der Bologna-Fortschrittsberichte, wie sie die Bundesregierung veröffentlicht hat, haben z.B. eindrucksvoll gezeigt, wie verschwen-

det die Energie ist, die in politisch kontaminierte Reports gesteckt wird. Zum anderen wird permanente Korrekturfähigkeit hinsichtlich der Abläufe in den Implementationsprozess eingebaut.

- Jede Maßnahme wird auf ihre *Bürokratisierungswirkungen* geprüft. Wo zusätzliche Bürokratisierungen erkennbar werden, findet eine sofortige Umsteuerung statt, um das übergreifende Ziel des Bürokratieabbaus nicht zu unterlaufen.
- Weitestmögliche *Vermeidung zusätzlicher Arbeit* insbesondere für die dezentralen Struktureinheiten: Vor allem das Zusammentragen und Aufbereiten von Daten wird auf das Nötigste beschränkt – keine Doppel- oder Dreifach-Aufbereitungen immer gleicher Daten für immer wieder andere Verwendungen. Die diversen Berichtswesen der Fachbereiche, Hochschulen und Ministerien werden entsprechend gebündelt. Das Controlling ist demgemäß zu gestalten.
- *Effizienz steht im Dienste der Effektivität*, nicht umgekehrt. Effektivität bezeichnet den Grad der Zielerreichung, d.h. das Soll-Ist-Verhältnis. Effizienz hingegen ist ein ökonomischer Maßbegriff, mit dem ein Prozess hinsichtlich seines Input-Output-, Kosten-Nutzen- bzw. Ziel-Mittel-Verhältnisses quantifizierend bewertet wird. Hochschulzwecke zielen zuerst auf Effektivitätssteigerungen, nicht auf Effizienzerhöhungen um ihrer selbst willen.
- Die Hybris, Qualität von Lehre und Forschung an Hochschulen derart zu steigern, dass ein übersichtliches Handlungsprogramm in Gang gesetzt wird, welches die Ursachen erzeugt, als deren Wirkungen dann zwangsläufig Qualität entstünde, wird vermieden. Stattdessen folgen hochschulreformerische Aktivitäten der Einsicht, dass Qualität an Hochschulen dadurch entstehen kann, dass die *Bedingungen* so gestaltet werden, dass Qualitätserzeugung nicht verhindert wird. Qualitätsmanagement also im Sinne von *Qualitätsbedingungsmanagement*: Nicht Hochschulqualität lässt sich managen, sehr wohl aber ihre Entstehensbedingungen.
- Reformbedingte Aufwandserhöhungen werden durch reforminduzierte Aufwandsverminderungen ausgeglichen, so dass sich ein *nachvollziehbarer Nutzen der Beteiligung* ergibt. Letzteres betrifft vor allem sich wiederholende und daher standardisierbare Arbeiten, die sich z.B. externalisieren lassen. Zeitersparnis für die Akteure kann sich auch dadurch ergeben, dass infolge optimierter Abläufe nicht mehr permanent Folgen mangelnder Prozessqualitäten – Havarien, Mehrarbeit, angespannte Arbeitsatmosphäre und dgl. – zu bewältigen sind, und insoweit eine Erhöhung der Arbeitszufriedenheit bewirkt wird.
- *Weitergabe von Autonomie nach unten*: Nicht Kontroll-, sondern Organisationsentwicklungsinstrumente werden implementiert. Dazu sind Ziele zu

vereinbaren, die dem Tauschprinzip „(gratifizierte) Zielerreichung gegen Entscheidungsautonomie“ folgen.

### 3.3 Qualitätsstandards der Hochschulreform-Evaluation

In der Evaluationsphase werden die Reformwirkungen beobachtet und bewertet. Als Mindestqualitätsstandards ließen sich hierfür folgende Anforderungen formulieren:

- Die *Ergebnisbewertung* der Reform findet, wie schon ihr Monitoring, *jenseits politischer Einflussnahmen* statt. Dadurch wird gesichert, dass eine realitätsnahe Einschätzung möglich ist, ob die Reform abgeschlossen werden kann oder aber eine Reprogrammierung nötig ist, um verfehlte Ziele doch noch zu erreichen.
- Evaluationen werden mit einem *klaren Bewertungsauftrag*, einer *präzisen Evaluationszieldefinition* und einer *Benennung ihres methodischen Ansatzes* versehen: Vorher-Nachher-Vergleich, Ziel-Zielerreichungs-Abgleich oder Kosten-Wirksamkeits-Analyse. So wird vermieden, dass – wie bislang üblich – bereits methodisch unklar bleibt, worauf die Evaluation eigentlich zielt. Ermöglicht wird derart, dass ebenso Vor- wie auch Nachteile der Reformergebnisse und sowohl erreichte als auch verfehlte Ziele sichtbar werden.
- Die Ergebnisse von Evaluationen werden regelhaft vom Auftraggeber *veröffentlicht*, ohne dass dieser sie sich zu eigen macht. Dazu wird eine Kennzeichnung der Veröffentlichung als unabhängige Evaluation vorgenommen und eine *Stellungnahme des Auftraggebers beigelegt*. Auf diese Weise wird dem (vor allem bei weniger kenntnisreichen Journalisten) verbreiteten Missverständnis vorgebeugt, eine Studie, die z.B. ein Ministerium veröffentlicht, sei eine Meinungsäußerung dieses Ministeriums. Indem Evaluation und Stellungnahme des Auftraggebers getrennt, aber zeitgleich veröffentlicht werden, wird zugleich vermieden, dass dieses Missverständnis zu Versuchen redaktioneller Eingriffe des Auftraggebers in das Manuskript des Berichts animiert.

## 4 Fazit

Nun müsse man noch von „der Studienreform zur Studienqualität“ gelangen, lautete das Resümee des Wissenschaftsrates nach über einem Jahrzehnt Bologna-Reform in Deutschland (Wissenschaftsrat 2012). Die so formulierte Erfahrung ist insofern bemerkenswert, als in der Rhetorik des Bologna-Prozesses Studienreform und Studienqualität nahezu als Synonyme verstanden wurden. Vor dem Hintergrund weiterer Reformerfahrungen der letzten zwei Jahrzehnte lässt sich

daraus eines für Hochschulreformen generell ableiten: Es könnte sinnvoll sein, den Fokus von der qualitätsorientierten Reform hin zur Qualität solcher Reformen zu verschieben. Mit anderen Worten: Qualitätsstandards für Hochschulreformen erscheinen als wünschenswert.

Hochschulpolitik und Hochschulreformaktivisten innerhalb der Einrichtungen könnten durch eine entsprechende Selbstbindung an solche Standards zeigen, dass sie auch selbst ernst nehmen, was sie den Hochschulen nahe legen, nämlich Qualitätsorientierung. Um die Beteiligten nicht zu überfordern und prozessimmanente Umsteuerungen zu ermöglichen, wo diese nötig sind, sollte man sich dabei auf Mindeststandards beschränken. Werden Hochschulreformen als Problembehandlungsprozesse aufgefasst, lassen sie sich übersichtlich in drei Phasen modellieren. Für diese Phasen sollten folgende Qualitätsanforderungen gelten:

- *Programmierungsphase von Hochschulreformen:* stringenter Zusammenhang zwischen Problem und Problemlösung; Zugrundelegung des aktuellen Wissensstands über Wirkungszusammenhänge an den Hochschulen; Einbau von Rückholmöglichkeiten für Einzelmaßnahmen, um *kontrolliertes Abweichen* vom Handlungsprogramm zu ermöglichen; Ausschluss von Zielkonflikten und Bestimmung klarer Zielhierarchien; vertretbares Verhältnis von Reformaufwand und Reformnutzen; Klärung der angemessenen Ressourcenausstattung für die Reformumsetzung; Hochschulverträglichkeitsprüfung der Reformatiengen und -umsetzungsinstrumente.
- *Implementationsphase von Hochschulreformen:* Vermeidung eines Übermaßes an gleichzeitigen Hochschulreformen; Überforderungsvermeidung durch Priorisierungen; begleitendes Monitoring jenseits politischer Einflussnahmen und Sicherstellung permanenter Korrekturfähigkeit innerhalb des Umsetzungsprozesses; regelhafte Prüfung auf Bürokratisierungswirkungen und gegebenenfalls entsprechende Umsteuerung; Vermeidung zusätzlicher Arbeit, die in anderem Zusammenhang bereits erbracht wird und nachgenutzt werden kann; Unterordnung der Effizienzorientierung unter die Effektivitätsorientierung statt umgekehrt; Qualitätsbedingungsmanagement statt unterkomplexes Qualitätsmanagement; nachvollziehbarer Nutzen der Beteiligung durch reforminduzierte Aufwandsverminderungen, die reformbedingten Aufwandserhöhungen gegenüberstehen; Weitergabe von Autonomie nach unten.
- *Evaluationsphase von Hochschulreformen:* Ergebnisbewertung jenseits politischer Einflussnahmen; klarer Bewertungsauftrag, präzise Evaluationszieldefinition und Benennung der Methodik; regelhafte Veröffentlichung von Evaluationen durch den Auftraggeber mit Kennzeichnung als unabhängige Evaluation und Stellungnahme des Auftraggebers.

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

Am Ende entsteht flächendeckende Akzeptanz von Veränderungen im Wissenschaftsbetrieb immer erst dann, wenn sie kulturell verankert ist. Daher stellt sie sich im Allgemeinen über einen Wechsel der akademischen Generationen ein. Insofern Hochschulreformen auf Innovationen zielen, gilt: Jegliche Innovation ist zunächst das Noch-nicht-Mehrheitsfähige. Sobald sie mehrheitsfähig ist, ist sie Mainstream. Hernach erstarrt dieser zur Orthodoxie, um damit reif zu sein für die Ablösung durch die nächste Innovation.

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

## Quellen

- Baier, T./Helbig, M. (2011): War all die Aufregung umsonst? Über die Auswirkung der Einführung von Studiengebühren auf die Studienbereitschaft in Deutschland. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), discussion paper P 2011–001 (Internet: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2011/p11-001.pdf>; zuletzt aufgesucht am 3.5.2012)
- Barz, O. (2005): Bundesrepublikanische Universitätsleitbilder: Blüte und Zerfall des Humboldtianismus. In: die hochschule, H. 2, S. 99–113
- Cerych, L./Neusel, A./Teichler, U./Winkler, H. (1981): Gesamthochschule. Erfahrungen, Hemmnisse, Zielwandel, Frankfurt/M., New York
- Gil, T. (2001): Bewertungen. Berlin
- Heine, C./Quast, H./Spangenberg, H. (2008): Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten. Finanzierung und Auswirkungen auf Studienpläne und -strategien, Hochschul-Informations-System (HIS), Hannover (auch im Internet: [www.his.de/pdf/pub\\_fh-fh-200815.pdf](http://www.his.de/pdf/pub_fh-fh-200815.pdf); zuletzt aufgesucht am 26.10.2010)
- Helbig, M./Baier, T./Kroth, A. (2012): Die Auswirkung von Studiengebühren auf die Studierneigung in Deutschland. Evidenz aus einem natürlichen Experiment auf Basis der HIS-Studienberechtigtenbefragung. In: Zeitschrift für Soziologie, H. 3, S. 227–246
- KMK – Kultusministerkonferenz (Hg.) (2008): Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i.d.F. vom 07.2.2008. o.O.

- Lenhardt, G. (2004): Europäische und deutsche Perspektiven der Hochschulpolitik. In: die hochschule, H. 2, S. 17–28
- Muller, S. (1999): Deutsche und amerikanische Universitäten im Zeitalter der Kalkulation. In: Mitchell G. A. (Hg.): *Mythos Humboldt. Vergangenheit und Zukunft der deutschen Universitäten*. Wien, Köln, Weimar, S. 195–199
- Olafsson, E. B./Peterson, C. H./Ambrose, W. G. jr. (1994): Does recruitment limitation structure populations and communities of macro-invertebrates in marine soft sediments. The relative significance of pre- and post-settlement processes. In: *Oceanography and Marine Biology*, No. 1, S. 65–109
- Pasternack, P. (1999): „Demokratische Erneuerung“. Eine universitätsgeschichtliche Untersuchung des ostdeutschen Hochschulumbaus 1989–1995. Mit zwei Fallstudien: Universität Leipzig und Humboldt-Universität zu Berlin. Weinheim
- Pasternack, P. (2001): Bachelor und Master – auch ein bildungstheoretisches Problem. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, H. 2, S. 263–281
- Pasternack, P. (2001a): Juniorprofs. Junioren-ProfessorInnen oder verjüngte Professorenschaft? In: *hochschule ost*, H. 2, S. 183–188
- Pasternack, P. (2003): Über Gebühr. Was spricht denn nun eigentlich noch gegen die studentische Beteiligung an der Hochschulfinanzierung? In: *Das Hochschulwesen*, H. 2, S. 67–74
- Pasternack, P. (2004): Qualitätsorientierung an Hochschulen. Verfahren und Instrumente. Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg (auch unter: [www.hof.uni-halle.de/dateien/ab\\_5\\_2004.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_5_2004.pdf); zuletzt aufgesucht am 30.9.2012)
- Pasternack, P. 2007: Forschungslandkarte Ostdeutschland (unter Mitarb. von Daniel Hechler). Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg
- Pasternack, P. (2008): Exzellenzinitiative als politisches Programm. Fortsetzung der normalen Forschungsförderung oder Paradigmenwechsel? In: Bloch, R./Keller, A./Lottmann, A./Würmann, C. (Hg.): *Making Excellence. Grundlagen, Praxis und Konsequenzen der Exzellenzinitiative*. Bielefeld, S. 13–36
- Pasternack, P. (2008a): Kennziffern und Indikatoren: Politische und soziale Sprengkraft. In: Zimmermann, K./Kamphans, M./Metz-Göckel, S. (Hg.): *Perspektiven der Hochschulforschung*. Wiesbaden S. 353–362
- Pasternack, P. (2008b): Teilweise neblig, überwiegend bewölkt. Ein Wetterbericht zur deutschen Hochschulsteuerung. In: Kehm, B. M. (Hg.): *Hochschule im Wandel. Die Universität als Forschungsgegenstand*. Festschrift für Ulrich Teichler. Frankfurt/M., New York, S. 195–206
- Pasternack, P. (2010): ‚Bologna‘ in Deutschland. Eine erkläруungsorientierte Rekonstruktion. In: *Das Hochschulwesen*, H. 2, S. 39–44
- Pasternack, P. (Hg.) (2011): Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt. Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge. In: *Das Hochschulwesen*, H. 2, S. 38–43
- Pasternack, P. (Hg.) (2011a): Hochschulen nach der Föderalismusreform. Leipzig
- Pasternack, P. (Hg.) (2011b): Bis dass das Leben euch scheidet. Die Hochschulen und ihr wissenschaftliches Personal. In: AQA Österreichische Qualitätssicherungsagentur (Hg.): *Personalmanagement als Schlüssel zur nachhaltigen Hochschulentwicklung*. Wien, S. 41–46
- Pellert, A. (2002): Hochschule und Qualität. In: Reil, Th./Winter, M. (Hg.): *Qualitätssicherung an Hochschulen: Theorie und Praxis*. Bielefeld, S. 21–29

Welter, P. (2010): Besonnen. In: FAZ vom 30.1.2010, S. 10

Wissenschaftsrat (2012): Wissenschaftsrat empfiehlt Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems. Pressemitteilung vom 29.5.2012 (Internet: [www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2259-12.pdf](http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2259-12.pdf); zuletzt aufgesucht am 29.5.2012)

# Auftragsforschung – Chance oder Risiko für die wissenschaftliche Reputation?

*Martina Eckert*

## 1 Einführung

Im Januar 2013 scheiterte das mit großer Hoffnung im Juli 2011 gestartete und wohl bekannteste Auftragsforschungsprojekt des letzten Jahrzehnts. Es ging um die wissenschaftliche Aufarbeitung der sexuellen Übergriffe von katholischen Geistlichen. Als Hauptargument gab der Kriminologe Professor Dr. Pfeiffer, Leiter des Kriminologischen Instituts Niedersachsen, bekannt, die katholische Kirche habe kurz vor dem Beginn der Datenerhebung auf die Forschungspläne mit erhöhter Kontrolle reagiert. Das hätte zur Folge gehabt, dass die Ergebnisse der Untersuchung nur mit Billigung der Kirche hätten veröffentlicht werden können, was aus wissenschaftlicher Sicht unzumutbar sei.<sup>1</sup>

Im August 2013 wurde unter großem Druck der Öffentlichkeit die Studie „Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation“, beauftragt durch den Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) und gefördert durch das Bundesinstitut für Sportwissenschaft (BISp), veröffentlicht (Spitzer 2013a). Bereits einen Tag nach der Veröffentlichung titelte Spiegel Online „Doping Studie: Umstrittener Bericht offenbar gekürzt“ und bemängelte, dass im Bericht enthaltene Namen und Inhalte zu Zeitzeugeninterviews unveröffentlicht blieben.<sup>2</sup>

Beide Beispiele machen deutlich: Auftragsforschung hat eine besondere Dynamik und Logik. Zwar sichert sie in hohem Maß den Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen – direkter kann Wissenschaft nicht in die Praxis einfließen, punktgenauer können Forschungsmethoden nicht auf die Erfordernisse des Anwendungsfeldes zugeschnitten werden –, aber der Nutzen kann für Forscherinnen und Forscher gegenüber der Forschung aus der Grundausstattung der Hochschule oder der sogenannten Drittmittelforschung, die sich über Stiftungen und Forschungsförderungsmaßnahmen der Länder und des Bundes finanziert, stark eingeschränkt sein. Nicht alle Erkenntnisse, die im Rahmen eines Forschungsauf-

1 Vgl. Spiegel Online, 21.1.2013 (Internet: [www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/christian-pfeiffer-spricht-im-interview-ueber-den-streit-mit-der-kirche-a-878441.html](http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/christian-pfeiffer-spricht-im-interview-ueber-den-streit-mit-der-kirche-a-878441.html); zuletzt aufgesucht am 30.6.2013).

2 Vgl. Spiegel Online 6.8.2013 (Internet: [www.spiegel.de/sport/sonst/doping-studie-um-strittener-bericht-offenbar-gekuerzt-a-914958.html](http://www.spiegel.de/sport/sonst/doping-studie-um-strittener-bericht-offenbar-gekuerzt-a-914958.html); zuletzt aufgesucht am 6.8.2013).

trags zusammentragbar sind, lassen sich in wissenschaftlichen Publikationen veröffentlichen. Darüber, wie wertvoll Erkenntnis ist, entscheidet bei Auftragsforschung weit weniger die akademische Gemeinschaft, sondern ganz wesentlich der „Kunde“ bzw. die Öffentlichkeit. Münch verbindet mit der Orientierung von Forschung an der Nachfrage gar das „Ende der akademischen Freiheit und die Instrumentalisierung von Bildung und Wissenschaft für äußere Zwecke“ (Münch 2011, S. 127).

Auftragsforschung hat an Fachhochschulen, an denen üblicherweise das Prinzip der Lehre vorherrscht und die Forschungsgrundausstattung eher schlecht ist, einen hohen Stellenwert, sichert sie nicht selten, dass überhaupt intensiv anwendungsorientiert geforscht werden kann. Umso wichtiger ist es, sich als forschungsaffine Wissenschaftlerin oder forschungsaffiner Wissenschaftler mit den Chancen, Fallstricken, den Erwartungen und den möglichen Konsequenzen von Auftragsforschung für die eigene Reputation auseinanderzusetzen. Der vorliegende Beitrag hat das Ziel, die besondere Dynamik aufzuzeigen und dem oder der Forschenden eine Standortbestimmung und ein zum Forschungsprofil von Hochschullehrerinnen und -lehrern an Verwaltungsfachhochschulen passendes Selbstverständnis zu ermöglichen.

Auftragsforschung wird im Zusammenhang dieses Beitrags als eine Forschungstätigkeit definiert, die im Auftrag eines Mittelgebers realisiert wird. Dabei wird nicht unterschieden, ob der Auftrag aus dem privatwirtschaftlichen oder dem öffentlichen Bereich stammt. In der Regel werden die Ziele des Forschungsvorhabens vorgegeben oder zwischen Auftraggeber und Forscherin bzw. Forscher vereinbart. Darüber hinaus bestehen bereits bei Auftragerteilung klare Regelungen darüber, wie mit Publikationsrechten, Urheberschutz und der Verwertung der Ergebnisse umgegangen werden soll. Üblicherweise sind Forschende nicht berechtigt, ohne Einwilligung des Auftraggebers Ergebnisse zu veröffentlichen. Auftragsforschung unterliegt der Umsatzsteuerpflicht sowie meistens der Vollkostenrechnung, was für drittmittelgestützte Forschung nicht gilt. Aufgrund des engen Handlungsrahmens und ihres starken Anwendungsbezugs wird Auftragsforschung häufig ihre starke Dienstleistungsorientierung vorgeworfen. Manche Positionen thematisieren das Risiko eingeschränkter Objektivität.

Auftragsforschung hat im Kontext der öffentlichen Verwaltung trotz der genannten Vorbehalte (z.B. mangelnde Objektivität, gekaufte Wissenschaft) einen besonderen Reiz. Wenn sie gelingt, ermöglicht sie den Erkenntnisgewinn in einem Arbeitsfeld, das sich in der Vergangenheit nicht immer forschungsaffin präsentiert hat. Während Gutachtertätigkeiten von Hochschullehrerinnen und -lehrern in der öffentlichen Verwaltung in manchen Teildisziplinen relativ verbreitet sind bzw. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in zeitlich begrenzte Projekte als Expertinnen und Experten eingebunden werden, ist es nach wie vor schwer, über empirische Forschungstätigkeiten spezifische Erkenntnisse z.B. über die Funk-

tions- oder Wirkungsweise von Verwaltung zu generieren. Das ist besonders bedauerlich, weil gut untersuchte Prozesse aus dem privatwirtschaftlichen Arbeitsfeld nicht immer eins zu eins auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen sind. So lässt sich zweifelsfrei konstatieren: Es gibt einen Bedarf an verwaltungsspezifischen Erkenntnissen, die Verwaltungen und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gleichermaßen nützlich sein könnten. Daher ist es immer begrüßenswert, wenn aus dem Wunsch, ein konkretes Problem mit Hilfe wissenschaftlicher Expertise zu lösen, grundsätzlich ein erleichterter Zugang zum Forschungsfeld Verwaltung erwächst. Ergibt sich im Laufe der Forschungsaktivitäten in und mit der Praxis ein tragfähiges Bewusstsein für die Nützlichkeit von wissenschaftlicher Erkenntnis, kann sich für Hochschullehrende im Optimalfall ein Betätigungsfeld auftun, das geeignet ist, das eigene Berufsprofil zu schärfen und Expertise mittel- oder langfristig anzureichern. Dennoch gilt: Impulsgeber für wissenschaftliche Aktivität ist meistens der Auftraggeber mit seinen spezifischen Interessen und Vorstellungen – das originäre Forschungsinteresse des Wissenschaftlers oder der Wissenschaftlerin ist aus der Auftrag gebenden Verwaltungsperspektive zunächst zweitrangig. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Besonderheiten, die dafür verantwortlich sind, dass Forschende nicht immer sicher sein können, ob Aufträge der Behörden, Ministerien oder Kommunen die eigene Reputation steigern oder schmälern. Denn Forschung ist nicht Selbstzweck. Der bzw. die Forschende hat immer im Blick, dass die eigene Forschungsleistung in der akademischen Gemeinschaft sichtbar wird und im wissenschaftlichen Diskurs Verbreitung findet. Münch argumentiert plakativ:

„Ein Professor, den die Studierenden nicht achten und von dem sie nichts lernen wollen, führt eine genauso erbärmliche Existenz wie ein Professor, dessen Forschungsleistungen auf kein Interesse anderer Forscher stoßen. Professor zu sein und keinen Wert auf Anerkennung durch andere Forscher zu legen, wäre absurd [...]. Es gehört zur Natur des Berufs, das heißt zum Habitus des akademischen Forschers und Lehrers, nach Anerkennung durch peers und durch Studierende zu streben, andernfalls hätte er/sie den Beruf nicht gewählt.“ (Münch 2011, S. 38)

## 2 Zur Anwendbarkeit von Gütekriterien für wissenschaftliches Arbeiten

Für das wissenschaftliche Renommee von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ist es ganz wesentlich, über welche Wege ihre Leistungen in der Scientific Community zur Kenntnis genommen werden. Zur Beurteilung des eigenen wissenschaftlichen Outputs kommt man daher um die herkömmlichen Kriterien zur Messung wissenschaftlicher Qualität nicht herum. Im deutschen und internationalen Wissenschaftssystem wendet man hierfür eine Reihe von Gütekri-

terien an, um den Forschungsoutput von Hochschulen und Forschungsinstitutionen und der dort Tätigen benennen und vergleichen zu können. Hierzu gehören laut Wissenschaftsrat (2008) Publikationen in referierten Fachzeitschriften und deren Zitation, der Zufluss von Drittmitteln sowie Nobelpreise, ein gutachtergestützter „peer review“, Forschungskooperationen und nationale und internationale Forschungsaufenthalte. Bei genauem Hinsehen stellt sich heraus, dass die Drittmittelförderung in Deutschland das Hauptkriterium zur Einschätzung der Qualität von Hochschulen darstellt. Zu 60% fließen in Deutschland entsprechende Indikatoren in die Einschätzung von Forschungsqualität ein (Gerhards 2013). Hiervon ist unter anderem abhängig, ob Hochschulen im Rahmen der Exzellenzinitiative besonders gefördert werden und welche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an eine Hochschule oder ein Institut berufen werden. Die üblichen nationalen Hochschulrankings (wie z.B. die Forschungsrangings der DFG oder CHE) orientieren sich in Deutschland sehr stark an der Drittmittelförderung. Gerhards (ebd.) beschreibt diese Orientierung in seinem kritischen Beitrag zu Indikatoren für Forschungserfolg als „Drittmittelfixiertheit“. Er macht unter anderem den großen Einfluss der DFG und Probleme bei der Beurteilung von Publikationsqualität und -quantität hierfür verantwortlich. Zwar wird eingeräumt, dass sich anwendungsorientierte Forschung unter dem Aspekt des Transfers von Forschung in praktischen Bereichen der Auftragsforschung bedienen muss, aber unter dem Einfluss einer kontrastierenden Diskussion zu Grundlagen- versus Anwendungsforschung wird der „kommerzialisierten Forschung“ (Münch 2011) häufig unterstellt, sie produziere weniger wissenschaftliche Qualität.

An den zahlreichen Publikationen (z.B. Persson et al. 2004; Weingart/Winterhager 1984; Münch 2006) über den Sinn eines Zitationsindex als Kriterium für Forschungsqualität und anderen publikationsbezogenen Indikatoren lässt sich ablesen, dass auch bezogen auf publikationsbezogene Kriterien mehr oder weniger große Zweifel bestehen. Bachmann et al. (2012) stellten im Titel ihrer Untersuchung zum Zusammenhang von Publikationsvolumen und dem Zufluss von Forschungsmitteln aus verschiedenen Quellen (Stiftungen versus Unternehmen) die Frage: „Geht Auftragsforschung zu Lasten wissenschaftlichen Outputs?“ Die Ergebnisse sind leider wenig erhelltend. So zeigt sich zwar eine signifikante, aber geringfügige Korrelation zwischen Auftragsforschung und Publikationsvolumen ( $r = -.017$ ). Aus der Untersuchung nordrhein-westfälischer Hochschulen und Forschungseinrichtungen ergab sich zwischen Publikationsumfang und Förderung durch Drittmittel der DFG eine Nullkorrelation ( $r = -0,002$ ) – man hatte hier eine positive Korrelation erwartet. Ein nennenswert großer Unterschied besteht also bei der Publikationsleistung in Abhängigkeit von der finanziellen Quelle für Forschung eher nicht.

Für die Forschung an internen Fachhochschulen<sup>3</sup> bzw. an Hochschulen mit Studiengängen für die öffentliche Verwaltung (in diesem Beitrag verkürzt unabhängig von der grammatischen Beugung FHöD genannt) ist allerdings die geschilderte Abwägung, welches nun die *richtigen* Indikatoren zur Einschätzung der eigenen wissenschaftlichen Reputation sind, eher irrelevant. Der Anteil von drittmittelgestützter Forschung (einschließlich Auftragsforschung) ist im Vergleich mit anderen Hochschulen an den FHöD außerordentlich gering. Eckert (2012) generierte die Zahlen zu den Rahmenbedingungen von Forschung an Fachhochschulen und Universitäten u.a. aus den Empfehlungen des Wissenschaftsrates 2010 und fand heraus, dass die Drittmittelmenge im Jahr 2008 an Verwaltungsfachhochschulen etwa 1 Mio. Euro betrug. An Universitäten wurde 2008 in einem Umfang von 3.524 Mio. und an Fachhochschulen von 246 Mio. Euro Forschung mit Drittmitteln finanziert.

### 3 Die Bedeutung wissenschaftlicher Publikationen

Vor diesem Hintergrund könnte man davon ausgehen, dass sich publikations- und zitationsbezogene Kriterien für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes besser zur Bestimmung wissenschaftlicher Reputation eignen. Die Qualität wissenschaftlicher Publikationen wird in der Regel durch sogenannte bibliometrische Auswertungen vorgenommen, bei denen man z.B. zwischen Beiträgen in referierten Fachzeitschriften, Monografien und anderen Buchbeiträgen unterscheidet. Bei internationalen Vergleichen oder im Rahmen der Exzellenzinitiative werden bei entsprechenden Auswertungen überwiegend die referierten Fachjournals berücksichtigt.

Teilweise erheben Hochschulen intern die Publikationsaktivitäten in ihren Hochschulbibliografien, die auch in den internen Hochschuldatenbanken ausgewiesen werden. Dabei ist allerdings anzumerken, dass diese Bibliografien nicht immer einer statistischen Auswertung oder gar Klassifizierung unterzogen werden. Beispielsweise stellt die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (FHöV NRW) ihren Professorinnen und Professoren sowie den Dozentinnen und Dozenten den sogenannten Forschungs- und Publikationsindex (FPI) zur Verfügung, mit dessen Hilfe auf freiwilliger Basis Publikationen, abgeschlos-

---

3 Interne Fachhochschulen bilden im Geschäftsbereich der Ministerien den Nachwuchs im gehobenen Verwaltungsdienst der Länder oder des Bundes aus. Sie sind daher häufig nicht direkt den Wissenschaftsministerien unterstellt (rechtlich unselbstständige Körperschaft) und stehen nur im Ausnahmefall externen Studierenden (ohne gleichzeitigen Beamtenstatus) offen. In den letzten Jahren wurde manche FHöD allerdings teilweise externalisiert.

sene und laufende Forschungsprojekte gelistet werden können. Über eine Schlagwortsuche auf der Homepage der FHöV NRW können die Beiträge abgerufen werden. Allerdings werden die Angaben weder gewichtet, noch fließen sie in einen Gesamtindex ein – veröffentlichte Klausurlösungen oder Herausgeberfunktionen von Hochschulangehörigen ohne eigene Autorenschaft sowie graue Papiere werden gleichbehandelt mit Beiträgen in (referierten) Fachjournals oder umfangreiche Forschungsprojektberichte von mehreren hundert Seiten.

Neben den intern geführten Veröffentlichungslisten der Hochschulen bilden übergeordnete Analysen auf der Ebene des Hochschuloutputs die Basis für Hochschulrankings, wie z.B. das CWTS Leiden Ranking (das Shanghai Ranking, SJTU; Ranking des Times Higher Education Supplement, THES), das neben dem Veröffentlichungsumfang auch die Zitationshäufigkeit und Kollaborationsindikatoren von Hochschulen und Instituten berücksichtigt. Für 2013 weist das Leiden Ranking auf den 40 Plätzen des Deutschland-Rankings keine einzige Fachhochschule aus. Das ist nicht überraschend, sind doch die Bewertungskriterien in Gänze auf universitäre Forschungsbedingungen und die angelsächsische Praxis ausgelegt, die naturwissenschaftliche, medizinische und ingenieurswissenschaftliche sowie alle Verfasserinnen und Verfasser, die in englischer Sprache publizieren, stark begünstigen.

Stellt man den Publikationsoutput in den Mittelpunkt der wissenschaftlichen Reputation, haben Forschende an Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes gegenüber anderen Hochschulen einige Nachteile, die systemisch begründet sind und deshalb Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer unabhängig von Forschungswillen und -anstrengung der Aktiven auf lange Sicht benachteiligen:

FHöD verfügen aufgrund des Primats der anwendungsorientierten Lehre nur im Ausnahmefall über wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (als akademischer Mittelbau). Es fehlt zudem das Promotionsrecht. Promotionen sind über den Umweg der Kooperation mit Universitäten möglich aber selten. Beide Aspekte haben Auswirkungen auf die Kontinuität von Forschung und somit auf den wissenschaftlichen Output z.B. im Bereich der Verwaltungs- oder Polizeiwissenschaften. Wo der wissenschaftliche Mittelbau mit dem Willen zur Erlangung von Qualifikationen fehlt, erstaunt es auch nicht, dass sich im Vergleich zu anderen anwendungsorientierten Forschungsfeldern nur wenige (referierte) Fachjournals etablieren konnten, in denen hochwertige wissenschaftliche Publikationen erscheinen.

Obwohl die Nähe zur öffentlichen Verwaltung Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer von FHöD zu den eigentlichen Experten macht, konnte sich bisher nur punktuell ein stabiles, spezialisiertes Forschungsprofil für Verwaltungsforschung entwickeln – meistens dort, wo es erkennbare Institute mit hohem wissenschaftlichen Output gibt. Immer noch kommt es vor, dass Gutachten oder wissenschaftliche Untersuchungen (z.B. Evaluationsaufträge) von Akteuren in der öffent-

lichen Verwaltung an Universitätsinstitute statt an die Expertinnen und Experten der spezialisierten Hochschulen vergeben werden. Bei komplexen Forschungsvorhaben mit aufwendigen Forschungsdesigns und einer vielfältigen Forschungsmethodik hat das zum Teil mit den personellen und strukturellen Forschungskapazitäten zu tun. Häufig wird aber auch die Expertise von Hochschullehrern und Hochschullehrerinnen an FHöD unterschätzt, weil wissenschaftliche Erkenntnisse nicht in dem Maß kommuniziert oder publiziert werden können, wie es aufgrund der Infrastruktur und Qualifikationsdichte an Universitäten üblich und möglich ist.

Widmen sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an FHöD Forschungsfragen, die von Behörden oder Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung über Auftragsforschung an sie herangetragen werden, ist es eher Regel als Ausnahme, dass Publikationsmöglichkeiten bezogen auf die Ergebnisse von Forschung stark eingeschränkt sind. Anders als der Kriminologe Pfeiffer es Anfang des Jahres 2013 suggeriert, ist es durchaus üblich, dass Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beim Zustandekommen einer entsprechenden Forschungsvereinbarung auf ihr originäres Publikationsrecht verzichten bzw. es stark beschneiden. Entsprechende vertragliche Vereinbarungen regeln z.B., dass die Publikation nur bei Freigabe durch den Auftraggeber oder die Auftraggeberin möglich ist. Diese Vorgehensweise hat Parallelen im privatwirtschaftlichen Bereich. In ingenieurwissenschaftlichen Wissenschaftsfeldern sind bei Promotionen Einschränkungen ebenfalls üblich, z.B. wenn Unternehmen an Hochschulen und in Forschungsinstituten die Entwicklung innovativer Verfahren fördern, deren Ziel die Patentanmeldung ist. Man löst das Problem an den Technischen Universitäten in der Regel dadurch, dass bei einem entsprechenden Auftrag allgemeine Passagen oder neue theoretische Modelle im Rahmen einer Doktorarbeit veröffentlicht werden und spezifische Erkenntnisse in zusätzlichen Forschungsberichten den Unternehmen vorbehalten bleiben. Entsprechende Vorgehensweisen sind auch im Kontext der öffentlichen Verwaltung üblich. Bei starkem öffentlichen Interesse wird diese Zweiteilung häufig kritisiert, weil man die Erträge wissenschaftlicher Bearbeitung mit „investigativer Arbeit“ verwechselt – wie auch bei der bereits erwähnten Doping-Studie. Zudem lässt sich feststellen, dass die vertraglichen Vereinbarungen zu den Publikationsbedingungen zwischen Mittelgeber und Hochschule bisweilen im Verwaltungskontext noch zu wenig präzise beschrieben werden. Berechtigte wissenschaftliche Anforderungen und Wünsche der Forschenden an die Publikationsfreigabe finden in solchen Fällen noch zu wenig Beachtung. Ein Blick in den Administrativen Schlussbericht der oben erwähnten Doping-Studie (vgl. Spitzer 2013b) offenbart den Aufwand, mit dem auf die jeweiligen Anforderungen an eine Publikation sowie den Nachweis über die Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Arbeit eingegangen werden musste. Der Administrative Bericht hat 84 Seiten, der Bericht zu den Inhalten und Ergebnissen der Berliner Teilstudie 150 Seiten.

Während laufende Promotionsverfahren den Druck auf eine wissenschaftliche Publikation bzw. auf die Publikation eines aussagekräftigen Forschungsberichts erhöhen, kann man bei fehlender Einbindung von Doktoranden – die an FHÖD die Regel ist – beobachten, dass außerhalb der geforderten Abschlussberichte wissenschaftliche Publikationen oft wegen des erheblichen zusätzlichen Aufwands nicht umgesetzt werden. Im Administrativen Abschlussbericht der Doping-Studie umschreibt Spitzer diesen Aufwand folgendermaßen:

„Das Ziel, eine Rekonstruktion der zeitgeschichtlichen Hintergründe zu leisten, konnte erfüllt werden, obwohl eine begleitende Veröffentlichungspraxis wie in vergleichbaren Projekten üblich aufgrund der erhöhten datenschutzrechtlichen Anforderungen mit erheblichen Aufwand verbunden war.“ (Spitzer 2013b, S. 9)

Die Folge einer entsprechenden Praxis: Zahlreiche Forschungsergebnisse bleiben unveröffentlicht.

Besonders bitter ist es für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, wenn Erkenntnisse sogar im unmittelbaren Praxisfeld unzureichend kommuniziert werden, sich dort Implementierungsversuche verzögern oder die Verwendung der Erkenntnisse gar nicht erwogen wird. Eine entsprechende Dynamik ist häufiger zu beobachten als man denkt. Sie erklärt sich wie folgt: Die öffentliche Verwaltung ist in ihrer strategischen Ausrichtung sehr stark von politischen und strukturellen Entscheidungen abhängig, für die ein schneller Wandel charakteristisch ist. So kann es passieren, dass beim Wechsel von Bundes- und Landesregierungen, unter dem Einfluss von strukturellen Schwerpunktsetzungen, Gesetzen und Verordnungen oder durch Personalwechsel in den Führungspositionen Prozesse nicht oder nur mit verminderter Kraft verfolgt werden, obwohl bei Auftragerteilung ein glaubwürdiges Interesse bestand. Im ungünstigen Fall erhalten Forschende nach Abgabe des Berichts gar keine Rückmeldung zu ihrem Produkt, geschweige denn die Freigabe zur Publikation. Zudem ist denkbar, dass Ergebnisse unabhängiger wissenschaftlicher Untersuchungen deshalb nicht die Anerkennung und praktische Anwendung finden, die sie eigentlich verdient hätten, weil sie schlecht mit den aktuellen strategischen Zielen vereinbar sind. In diesem Punkt unterscheidet sich der Umgang öffentlicher Mittelgeber nicht wesentlich von privatwirtschaftlichen – außer die Öffentlichkeit macht Druck. In solchen Fällen können die Rezeptionserfolge für die Forschenden gleich null sein, obwohl sie von hohem wissenschaftlichem Wert sind und in der akademischen Gemeinschaft Anerkennung finden würden.

Werden Ergebnisberichte von Institutionen in der öffentlichen Verwaltung publiziert, lässt sich beobachten, dass diese im Anwendungsfeld häufig intensiv diskutiert werden und eine gute Verbreitung finden, was für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler äußerst attraktiv ist. Folgeaufträge oder Einladungen zu Fachvorträgen sind bei Themen mit einem hohen Informations- und Handlungs-

bedarf wahrscheinlich. Dennoch ist zu bedenken: Forschungsberichte haben, auch wenn sie öffentlich zugänglich sind, in der Regel nicht die für wissenschaftliche Publikationen typische Struktur. Strebt man neben dem Transfer in die Praxis den Austausch mit anderen Forscherinnen und Forschern an, ist die Weiterbearbeitung oder Überarbeitung geboten. Wer darauf verzichtet, reduziert sich auf ein Wissenschaftsverständnis im Sinne einer „Wissenschaft für den Kunden“, bei starkem öffentlichen Interesse im Sinne einer „Wissenschaft für die Gesellschaft“. In der Zeit vom 1. August 2013 wurden ausführlich die Prozesse, Auswüchse und Risiken einer „gekauften Wissenschaft“ beschrieben. Die Gradwanderung zwischen „kundenorientierter Forschung“ und „kundendefinierter Forschung“ mit eingeschränkter Ergebnisoffenheit scheint in manchen Fällen klein zu sein. Der Spagat zwischen den Ansprüchen und Zielen des Auftraggebers verlangt den Forschenden deshalb die permanente Überprüfung der eigenen Rolle im Forschungs- und Forschungsberatungsprozess, die Reflexion moralischer Grundsätze und ein reifes Wissenschaftsverständnis ab, das auch Anwürfen (z.B. dem Vorwurf mangelnder Objektivität) standhalten soll. Das klassische Wissenschaftsverständnis, das den Rezeptionsprozess zu anderen Akteuren im Wissenschaftsbetrieb favorisiert, wird unter einer starken Auftragsforschungsorientierung häufig vernachlässigt. Negative Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Forschenden, die Autonomie und die Qualität des Forschungsprozesses sind nicht auszuschließen. Münch (2011) klassifiziert als Beispiel für entsprechende Prozesse die sogenannte „policy orientierte“ Soziologie als eine „Spezialwissenschaft“, die ihre Rezeptionserfolge eher in Lehre und Verwaltung sowie im Wissenstransfer und der öffentlichen Kommunikation als in den üblichen Gütekriterien für wissenschaftliches Arbeiten sucht und deshalb mit Risiken der Abspaltung vom allgemeinen Wissenschaftsbetrieb zu kämpfen habe.

## 4 Auftragsforschung für die öffentliche Verwaltung

Auftragsforschung für die öffentliche Verwaltung unterliegt neben den bisher beschriebenen allgemeinen Möglichkeiten und Einschränkungen zusätzlichen, spezifischen Besonderheiten. Auf die Abhängigkeit von politischen Zielsetzungen und Prozessen und deren schneller Wandel wurde bereits hingewiesen. Typisch ist darüber hinaus die relativ schlechtere Planbarkeit, da der Fluss von Fördermitteln vom Vorhandensein der Mittel im öffentlichen Haushalt, Haushaltssperren oder Abrechnungsroutinen abhängig sind. So kann es bei mehrjährig angelegten Forschungsaufträgen möglich sein, dass Phasen von finanzieller Nicht-Deckung der Ausgaben zwischen dem Ende des Haushaltsjahrs und der Freigabe von Mitteln im Folgejahr entstehen. Damit Forschungsaktivitäten nicht stagnieren, muss von Seiten der Hochschule hier Vorsorge getroffen werden. Auch werden wissen-

schaftliche Leistungen in vielen Behörden in einer Form abgerechnet, dass jenseits des üblichen Forschungsaufwands Ressourcen für umfangreiche Zwischen- und Abschlussberichte gebunden werden. In entsprechenden Berichten werden die Notwendigkeit von wissenschaftlichen Methoden und Arbeitsschritten und die Angemessenheit der geleisteten Arbeit dokumentiert und gerechtfertigt.

Als schwerfällig kann sich die Suche von wissenschaftlichem Personal gestalten, wenn es an einer Hochschule nicht die Möglichkeit gibt, kurzfristig auf ein Netz zurückzugreifen – z.B. auf Personen aus (An-)Instituten der Hochschule oder einer kooperierenden Universität. Zeiten für die Suche von wissenschaftlichem Personal ohne Promotionsintention (z.B. Ausschreibung und Bewerbungsphasen) sollten von Anfang an eingeplant werden, was bei Forschungsvorhaben, die ohnehin im laufenden Haushaltsjahr bewältigt werden müssen, herausfordernd sein kann.

Voraussetzungen für die Realisierung von Auftragsforschung sind an Hochschulen und in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich. Jedoch gilt allgemein: Je mehr Erfahrung eine Hochschulverwaltung bezogen auf die einzelnen Komponenten der Forschungsadministration hat, desto weniger werden die Ressourcen des Forschenden für fachfremde, forschungsadministrative Tätigkeiten gebunden. Hochschulverwaltungen, die über wenig Erfahrung mit der Formulierung und Aushandlung von Verträgen und der Berechnung der genauen Höhe der Kosten für den Mittelgeber verfügen, sind mit komplexen Forschungsanfragen nicht selten überfordert, was die Hürde für den forschungsaffinen Wissenschaftler oder die Wissenschaftlerin deutlich erhöht. Da Auftragsforschung der Umsatzsteuerpflicht und Vollkostenrechnung unterliegen, ist es beispielsweise notwendig, dass Hochschulen im Vorfeld des spezifischen Forschungsvorhabens die grundsätzlichen Kostensätze ermittelt haben, um die wissenschaftliche Leistung für alle Akteure zeitnah zufriedenstellend einschätzen und angemessen festlegen zu können.

Selbst wenn es innerhalb der Hochschulverwaltung feste Handlungs routinen gibt – die genauen Bedingungen für eine Verwertung der Erkenntnisse im Rahmen von Publikationen müssen immer auf das spezifische Projekt zugeschnitten werden. Das ist zeitaufwendig und erfordert eine enge Kooperation zwischen Verwaltung und Forschenden. Nicht selten werden erst durch die konkrete Festschreibung der Bedingungen für die Publikation die Vorbehalte und Kontrollbedürfnisse des Mittelgebers aktiviert. Forschende machen immer wieder die Erfahrung, dass gut vorbereitete und in der Planung schon weit fortgeschrittene Forschungsvorhaben aufgrund ihrer, aus wissenschaftlicher Sicht gerechtfertigten, Forderungen noch kurz vor Vertragsabschluss scheitern oder im Laufe des Forschungsprozesses notwendige Informationen bzw. Daten nicht fließen.

## 5 Auftragsforschung – Chance oder Risiko für die wissenschaftliche Reputation?

Die wissenschaftliche Reputation von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ist grundsätzlich nicht exakt messbar. Die üblicherweise verwendeten Indikatoren, die auch über Rangplätze der Hochschulen entscheiden, lassen sich auf etliche universitäre Wissenschaftsdisziplinen (z.B. in den Geistes- und Sozialwissenschaften) nicht adäquat anwenden. Im Fachhochschulkontext – mit schlechten Rahmenbedingungen für Forschung – würde die Anwendung der üblichen Kriterien (Wissenschaftsrat 2008) zu unangemessener Frustration und einem verzerrten Wissenschaftsverständnis beitragen. Man erinnere sich an die bekannte Karikatur, bei dem ein Prüfer verschiedenen Tierarten (Elefant, Affe, Vogel, Wasservogel, Goldfisch, Seehund und Hund) einen standardisierten Test offeriert: „Zum Ziele einer gerechten Auslese lautet die Prüfungsaufgabe für Sie alle gleich. Klettern Sie auf einen Baum“. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an FHöD, denen Rezeptionserfolge in der akademischen Gemeinschaft wichtig sind, können auch bei überdurchschnittlicher Motivation und Anstrengung neben der umfangreichen Lehre und ohne adäquate Grundausstattung für Forschung nicht den Output erreichen, der für viele universitäre Disziplinen selbstverständlich zu sein scheint.

Auftragsforschung für die öffentliche Verwaltung kann den wissenschaftlich Aktiven neben ihren Publikationsleistungen zusätzliche Anerkennung und Rezeptionserfolge im Praxisfeld (z.B. über Vortragsanfragen, Kongressbeiträge, Mitgliedschaften in Beiräten) bescheren. Die enge Einbindung in ein Praxisfeld über den Weg der Forschung kann also sehr reizvoll sein. Trotzdem können Forschende durch die strukturellen Besonderheiten in der öffentlichen Verwaltung zuweilen besonders strapaziösen Bedingungen unterworfen sein. Trotzdem: nicht selten ist Auftragsforschung die einzige Möglichkeit, sich in der Hochschule überhaupt den Freiraum für eine anspruchsvolle Forschung zu schaffen und das Praxisfeld mit wissenschaftlichen Erkenntnissen zu bereichern. Es ist naheliegend, dass man als Wissenschaftlerin oder Wissenschaftler unter diesen Bedingungen manchmal geneigt ist, die klassische Reputation, die sich der Publikation in Fachjournals bedient, zu vernachlässigen – sei es, weil die Freigabe zur Veröffentlichung mit Mittelgebern hart verhandelt werden muss oder weil das Bespielen zweier Instrumente – Wissenschaft und Praxis – einfach die persönlichen zeitlichen Ressourcen sprengt.

Damit die wissenschaftliche Reputation außen und innen sichtbar wird und der wissenschaftliche Austausch gelingt, in dessen Rahmen sich Experten und Expertinnen an FHöD erkennbar profilieren, sind einige hochschulinterne und hochschulübergreifende Strukturen wünschenswert:

- eine professionelle Forschungsmittelverwaltung, die mit den Besonderheiten von Vertragsentwicklung, Forschungsmanagement und Vertragsabwicklung vertraut ist;
- ein Forschungsverständnis der Hochschule, das Publikationen differenziert betrachtet und höherwertige Publikationen ausdrücklich belohnt. Die qualitative Orientierung ist einer bloßen quantitativen Bewertung (wer publiziert wie viel?) vorzuziehen. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen an Universitäten und FHöD wäre es wünschenswert, wenn die Verwaltungshochschule als Basis für die Gratifikation ein eigenes „Gütesiegel“ mit verschiedenen typischen Indikatoren und deren Gewichtung erarbeitet – möglichst im Verbund mit anderen FHöD;
- ein Hochschulmarketing, das es ermöglicht, dass die Expertise von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern auch bezogen auf nicht oder nur teilweise freigegebene Forschungsergebnisse sichtbar wird – und zwar innerhalb der Hochschule, in Richtung der Praxisbehörden und in Richtung der Scientific Community;
- ein Selbstverständnis der Forschenden, das sich an guter wissenschaftlicher Praxis orientiert und sich angesichts der Doppelgesichtigkeit des Hochschultypus (für die Wissenschaft, für die Gesellschaft/Praxis) an allgemeingültigen Qualitätskriterien orientiert. Hierzu gehört auch, dass bei aller Anwendungsorientierung der wissenschaftliche Austausch in der Scientific Community nicht ausgeklammert oder vernachlässigt wird oder dass Forschungsaufträge nicht durch Beratungsaspekte verwässert werden;
- eine Forschungsförderungsstrategie der Hochschule, die es erlaubt, dass strukturbedingte Mängel (wie z.B. finanzielle Ausfälle bei der Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern), die sich aus der Abwicklungslogik des Forschungsauftrags ergeben, aufgefangen werden, z.B. durch eine anteilige Bereitstellung von Forschungsmitteln der Hochschule (Eigenmittel) bei Auftragszusage, die dem Projekt zugutekommen;
- die Aufwertung der Forschung an FHöD durch Einrichtung von festen Forschungsinstituten, die über eine akzeptable Grundausstattung für Forschung verfügen, sodass neben der Auftragsforschung auch hochwertige kontinuierliche Forschung möglich ist. Auftragsforschung sollte diese Grundausstattung ergänzen, nicht ersetzen – z.B. im Verhältnis 1 : 2;
- die Reduzierung des Lehrdeputats und die Etablierung eines akademischen Mittelbaus inklusive einer Verbesserung der Kooperationsvereinbarungen mit Universitäten bezogen auf Promotionen;
- der Zusammenschluss von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern von FHöD in einer eigenen akademischen Gesellschaft, die u.a. die Herausgabe von referierten Fachzeitschriften sowie Fachkongresse initiiert.

Ob, wie und mit welchem Ergebnis sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler letztendlich mit ihrem Selbstverständnis im Spannungsfeld der Auftragsforschung positionieren, wird ganz wesentlich davon abhängen, für welche Rolle sie sich vor dem Hintergrund ihrer ursprünglich universitären Sozialisation entscheiden. Sie müssen sich die Frage beantworten: Für wen produzieren sie und mit wem teilen sie ihre wissenschaftlichen Erkenntnisse? Zurzeit wird es Hochschullehrerinnen und -lehrern an FHöD aufgrund nicht gut etablierter oder inadäquater wissenschaftlicher Standards in Hochschule und Praxis nicht immer leicht gemacht, die eigene Reputation zu sichern und sichtbar zu machen. Dafür benötigen sie in Zukunft mehr Unterstützung und bessere, vernetzte Strukturen.

## Quellen

- Bachmann, R./Engel, D./Michaelsen, M. (2012): Geht Auftragsforschung zu Lasten wissenschaftlichen Outputs? In: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.): RWI-Materialien, Heft 47. Essen
- Eckert, M. (2012): Halb zog man sie, halb sank sie hin: Stellenwert und Grundlage von Forschung an Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes. In: Lück-Schneider, D./Kirstein, D. (Hg.): Gute Lehre und Forschung trotz schwieriger Rahmenbedingungen. Berlin, S. 47–64
- Gerhards, J. (2013): Der deutsche Sonderweg in der Messung von Forschungsleistungen. In: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften und die interdisziplinäre Arbeitsgruppe Exzellenzinitiative der BBAW (Hg.): Wissenschaftspolitik im Dialog, Heft 7/2013. Berlin, S. 13–56
- Kohlenberg, K./Musharbash, Y. (2013): Die gekaufte Wissenschaft. In: Die Zeit vom 1.8.2013, S. 13–15
- Münch, R. (2006): Drittmittel und Publikationen. Forschung zwischen Normalwissenschaft und Innovation. In: Soziologie, 35 (4), S. 440–461
- Münch, R. (2011): Akademischer Kapitalismus – Über die Ökonomie der Hochschulreform. Berlin
- Persson, O./Glänzel, W./Danell, R. (2004): Inflationary bibliometric values. The role of scientific collaboration and the need for relative indicators in evaluative studies. In: Scientometrics, 60 (3), S. 421–432
- Spitzer, G. (2013a): Inhaltlicher Schlussbericht gemäß Schnittstellenkonzept zum Vorhaben „Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation“. Berlin (Internet: [www.bisp.de/cln\\_340/nn\\_15924/DE/Aktuelles/Nachrichten/2013/Berichte\\_WWU\\_HU.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bisp.de/cln_340/nn_15924/DE/Aktuelles/Nachrichten/2013/Berichte_WWU_HU.html?__nnn=true); zuletzt aufgesucht am 5.8.2013)
- Spitzer, G. (2013b): Administrativer Schlussbericht zum Projekt IIA-081903B/09-12 „Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethi-

- scher Legitimation“. Berlin (Internet: [www.bisp.de/cln\\_340/nn\\_15924/SharedDocs/Downloads/Aktuelles/Administrativer\\_Bericht\\_HU,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Administrativer\\_Bericht\\_HU.pdf](http://www.bisp.de/cln_340/nn_15924/SharedDocs/Downloads/Aktuelles/Administrativer_Bericht_HU,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Administrativer_Bericht_HU.pdf); zuletzt aufgesucht am 5.8.2013)
- Weingart, P./Winterhager, M. (1984): Die Vermessung der Forschung. Theorie und Praxis der Wissenschaftsindikatoren. Frankfurt/M.
- Wissenschaftsrat (2008): Pilotstudie Forschungsrating. Empfehlungen und Dokumentation. Köln

# Möglichkeiten einer gezielten Förderung der Zusammenarbeit von Hochschulen, Wirtschaft und Verwaltung

Darstellung am Beispiel des Aufbaus eines Innovationslabors für Wirtschaftsförderung an der Hochschule Harz

*André Göbel*

## 1 Einführung

Die Informations- und Datenverarbeitung ist in den vergangenen 15 Jahren endgültig zu einem festen Bestandteil verwaltungswissenschaftlicher Auseinandersetzungen geworden. Aber auch schon früher, seit den 1980er Jahren, beschäftigten sich verschiedene Fachgruppen mit den Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung in öffentlichen Verwaltungen (vgl. u.a. Reinermann 1981). Darüber hinaus unterstreicht seit 1997 vor allem die regelmäßige „Fachtagung zur Verwaltungsinformatik“ (Lenk et al. 1997) der Gesellschaft für Informatik die Bedeutung der Informationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung (vgl. www.ftvi.de). Ebenfalls widmen sich verschiedene Teildisziplinen der Verwaltungswissenschaften den Potenzialen und den Integrationsmöglichkeiten informationstechnologischer Entwicklungen zur Aufgabenerledigung öffentlicher Institutionen. So verfolgen beispielsweise die Public-Choice-Theorie, die Neue Institutionenökonomik sowie im Besonderen auch die pragmatischen Ansätze des New Public Managements verschiedene Anknüpfungspunkte, wie durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien ein Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung geleistet werden kann (vgl. u.a. Schedler/Proeller 2006, S. 247–262). Dennoch war bei der praktischen Integration von Informationstechnologien in öffentlichen Institutionen bislang meist nur eine Übertragung bekannter und routinierter analoger Prozesse in digitale Abläufe zu beobachten (vgl. Lucke 2005, S. 37f.). Diese Kritik ist auch heute noch aktuell.

Das eigentliche Potenzial der Verwaltungsinformatik, also die Realisierung akademischer und interdisziplinär gereifter Modernisierungskonzepte auf Basis elektronischer Kommunikations- und Interaktionsmöglichkeiten, nutzen die bisherigen Modernisierungsleistungen nur unzureichend aus. Der vorliegende Beitrag zeigt am Beispiel angewandter IT-Forschung und einem intensiven Wissens-

transfer für kommunale Wirtschaftsförderungen auf, wie technologische und organisatorische Fragestellungen in die angewandte Forschung und Lehre der Verwaltungswissenschaften eingebunden werden können. Die zugrunde liegenden Erfahrungen und methodischen Herangehensweisen basieren auf dem im Jahr 2012 realisierten Innovationslabor und dem 2013 eröffneten gleichnamigen Lernlabor für angewandte IT in der kommunalen Wirtschaftsförderung, kurz Wirtschaftsförderungslabor (WiföLAB), an der Hochschule Harz.

Der darzustellende Anwendungsbezug sowie die organisatorische und normative Einbettung aller Akteure im kommunalen Beziehungsgeflecht (Verwaltungen, Unternehmen, Wirtschaftsförderungen sowie Verbände und Kammern) werden den strategischen und wirtschaftspolitischen Handlungsdruck zur Integration analytischer IT-Unterstützung verdeutlichen. Die vertraglich mögliche Integration aller genannten Akteure sowohl für Forschungszwecke als auch zur Übertragung der Forschungserkenntnisse in einen didaktisch sinnvollen Lehr-Lern-Prozess für die Fern- und Präsenzlehre wird Ziel des Beitrags sein.

## 2 Rahmenbedingungen: Forschung und Lehre an Fachhochschulen

### 2.1 Historie und normative Rahmenbedingungen

Die gesellschaftlichen und rechtlichen Anforderungen sowie damit einhergehend auch die Rahmenbedingungen der Fachhochschulen haben sich seit den späten 1970er Jahren grundlegend gewandelt. Hervorgegangen unter anderem aus den höheren Fach- und Ingenieurschulen der alten Bundesländer erfolgte erst durch das Hochschulrahmengesetz des Bundes (HRG) von 1976 eine Vereinheitlichung und annähernde Gleichstellung der Ausbildung mit den Universitäten, wobei die anwendungsorientierte Forschung erst mit der Novellierung des HRG im Jahr 1985 für Fachhochschulen gesetzlich verankert wurde. Dennoch ist die Forschung und Entwicklung dieser Einrichtungen im Wissenschaftsbetrieb zum Teil bis heute nicht vorurteilsfrei anerkannt (vgl. Habbel/Stember 2013, S. 59) und wurde in der Rechtsauslegung lange Zeit nur als fakultative Aufgabe der Fachhochschulen diskutiert (vgl. Schulze-Fielitz 2009, S. 172; Wissenschaftsrat 2010, S. 121).

Die rechtlichen Grundlagen zur Verflechtung von Forschung und Lehre leiten sich aus dem HRG und für das nachfolgende Beispiel der Hochschule Harz im Speziellen aus dem Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HSG LSA) ab. Demnach dienen die Fachhochschulen

„den angewandten Wissenschaften und bereiten durch anwendungsbezogene Lehre auf berufliche Tätigkeiten vor, die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden [...] erfordern. In diesem Rahmen nehmen die Fachhochschulen Forschungs- und Entwicklungsaufgaben [...] wahr.“ (HSG LSA § 3 Abs. 11)

Neben diesen Aufgaben haben alle Hochschulen die Pflicht, den wirtschaftsbezogenen Wissens- und Technologietransfer zu unterstützen (ebd., Abs. 9, Satz 3) sowie Angebote der Weiterbildung zur wissenschaftlichen Vertiefung und Ergänzung berufspraktischer Erfahrungen anzubieten (ebd., § 16).

## 2.2 Finanzielle Rahmenbedingungen

In der strukturellen Ausstattung stehen der angewandten Forschung und Lehre an Fachhochschulen im Vergleich mit anderen Forschungsinstitutionen nur geringe Etats zur Verfügung. Die finanziellen und personellen Rahmenbedingungen zur Forschung sind zum Beispiel an Universitäten deutlich großzügiger als an Fachhochschulen (vgl. Kulicke/Stahlecker 2004, S. 18–31). Zur Unterstützung wurden in den vergangenen Jahren spezielle Förderprogramme der Deutschen Forschungsgemeinschaft, des Bundes und der Länder für den Bereich der angewandten Forschung in Forschungsverbünden und an Fachhochschulen sukzessive ausgebaut, da insbesondere die Bedeutung des praxisnahen Wissens- und Technologietransfers in klein- und mittelständische Unternehmen für die Innovationskraft Deutschlands als Wirtschaftsstandort erkannt wurde (vgl. Wissenschaftsrat 2010, S. 123). Hierdurch konnten die Aufwendungen der Fach- und Verwaltungsfachhochschulen für Forschung und Lehre von jährlich 2,6 Mrd. Euro auf 4,2 Mrd. Euro in den Jahren 2000 bis 2009 gesteigert werden. Dennoch zeigt der Ausgabenvergleich zu 16,7 Mrd. Euro im Jahr 2009 bei den Universitäten einen deutlichen Klassenunterschied (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2012, S. 464f.). De facto werden den inzwischen über zehn Jahre alten Forderungen des Wissenschaftsrats, nachdem „auch die Lehre an Fachhochschulen eines eigenständigen, institutionell gesicherten und mit angemessenen Ressourcen ausgestatteten Zugangs zur Forschung bedarf“ (vgl. Wissenschaftsrat 2002, S. 131), nur unzureichend entsprochen. Dies gilt in der deutschen Hochschullandschaft im Besonderen für den Bereich der Verwaltungswissenschaften an Fachhochschulen.

## 2.3 Verwaltungswissenschaften in Sachsen-Anhalt

Das Land Sachsen-Anhalt organisiert die verwaltungswissenschaftliche Ausbildung anders als die meisten übrigen Bundesländer nicht an einer internen Fachhochschule, die einem weisungsbefugten Landesministerium unterstellt ist, sondern an einer allgemeinen Hochschule. Der Fachbereich Verwaltungswissenschaften am Campus Halberstadt der Hochschule Harz ist zum Wintersemester 1998/1999 aus der ehemaligen verwaltungsinternen Fachhochschule des Landes Sachsen-Anhalt heraus gegründet und der damaligen jungen Fachhochschule Harz als dritter Fachbereich angegliedert worden (vgl. Neugebauer 2008). Sach-

sen-Anhalt war damals das erste Bundesland, das die Verwaltungsausbildung für die Funktionsebene des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes in einen eigenen Fachbereich Verwaltungswissenschaften an einer allgemeinen Fachhochschule externalisierte (vgl. Bundesvereinigung Hochschullehrerbund 1998, S. 21). Dieses sogenannte „Halberstädter Modell“ begründete sich aus dem identifizierten Bedarf eines neuen Typus von Beschäftigten des öffentlichen Sektors, die neben den juristischen auch betriebswirtschaftliche und soziale Kompetenzen besitzen sollten (ebd.). Bereits damals wurde demnach der Bedarf interdisziplinärer Kompetenzen und letztlich auch adäquater Qualifikationen für die Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltungen erkannt. Die entsprechende Bedarfsdeckung wird bis heute in Forschung und Lehre am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz verfolgt.

In seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Landes Sachsen-Anhalt stärkt der Wissenschaftsrat den Fachbereich Verwaltungswissenschaften darin, seine Forschungsaktivitäten noch weiter auszubauen:

„Aus dem Rückzug der Universitäten aus den Gebieten Verwaltungswissenschaft, Öffentliche Betriebswirtschaftslehre/Public Management sowie Verwaltungsinformatik ergibt sich ein großer Forschungsbedarf, den forschungsstarke Fachhochschulen als strategische Chance nutzen sollten.“ (Wissenschaftsrat 2013, S. 260)

Diese Chancen wurden erst durch die Externalisierung der ehemals verwaltungsinternen Ausbildung für den allgemeinen Verwaltungsdienst möglich. So konnte der Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz bereits früh innovative und auch technologieorientierte Akzente in der Ausbildung setzen.<sup>1</sup> Hierzu erfolgt seit dem Jahr 2006 eine weitere thematische Konzentration im Bereich der angewandten Forschung zur Wirtschaftsförderung.

### **3 Beispiel: Wirtschaftsförderung und Informationstechnologien als Forschungsgegenstand**

Durch verschiedene Projekte im Rahmen des Kompetenznetzwerks für angewandte und transferorientierte Forschung als ein Teil der Exzellenzinitiative des Landes Sachsen-Anhalt (vgl. Ministerium für Kultur des Landes Sachsen-Anhalt 2004) erfolgte am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz bereits sehr früh eine interdisziplinäre Betrachtung der Kommunikation zwi-

1 Beispielsweise wurde der erste Studiengang zum öffentlichen Medienmanagement und der Verwaltungsinformatik bereits zum Wintersemester 2000/2001 realisiert (heute B.A. Verwaltungsmanagement/E-Government). Auch das sehr frühe Angebot eines Studiums zum europäischen Verwaltungsmanagement unterstrich die fortschrittlichen Ausbildungangebote.

schen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen sowie der Wirtschaftsförderung im Speziellen als wichtiges Feld in Forschung und Ausbildung.

In diesem Zusammenhang spiegelt die thematische Einbindung der Wirtschaftsförderung am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz auch die tatsächlichen praktischen Gegebenheiten wider, denn die jeweiligen Wirtschaftsförderungsinstitutionen werden in der Regel durch die zuständige Gebietskörperschaft eingerichtet und betrieben (vgl. Dallmann/Richter 2012, S. 28). Die Maßnahmen der Wirtschaftsförderung werden sowohl auf kommunaler als auch auf staatlicher Ebene als ein Instrument der Standortgestaltung im Rahmen der Wirtschaftspolitik durchgeführt (vgl. Kulke 2008, S. 19). In diesem Zusammenhang gestaltet sich die Aufgabenstellung der Wirtschaftsförderung hochgradig interdisziplinär und erfordert übergreifende Kenntnisse verwaltungswissenschaftlicher, wirtschaftswissenschaftlicher und geografischer beziehungsweise wirtschaftsgeografischer Methoden.

Aufgrund der beschriebenen Interdisziplinarität und praktischen Komplexität sowie durch einen Mangel an wissenschaftlichen Untersuchungen wurden die Potenziale einer modernen Wirtschaftsförderung auf Basis geeigneter elektronischer Unterstützungs- und Entscheidungssysteme noch nicht gehoben (vgl. Göbel 2013). Hierdurch können Strategien der ganzheitlichen Standortentwicklung durch die Wirtschaftsförderungen nur selten ohne umfassende und kostspiele externe Analysen und Beratungen aufgestellt werden. Somit gestalten sich wirtschaftsförderliche Maßnahmen nicht nur aufwendig, sondern können meist auch nur reaktiv statt proaktiv realisiert werden.

Den Herausforderungen eines schärfter werdenden interkommunalen Standortwettbewerbs um die Gunst mobiler Wirtschaftsfaktoren, allen voran um Unternehmen, Menschen und Kapital (vgl. Steinrücken 2011, S. 96), werden die aktuellen technischen und methodischen Instrumente der Wirtschaftsförderung nicht gerecht. In dieser Betrachtung geht es jedoch weniger um die europäisch und international stattfindenden Wettbewerbe zur Ansiedlung von Großunternehmen, sondern vielmehr um eine zeitgemäße Betreuung und Entwicklung von Bestandskunden der klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU). Dies ist deshalb besonders wichtig für den Wirtschaftsstandort Deutschland, weil hier 99,5% aller Unternehmen zum KMU-Sektor zählen, welcher mit rund 63% der Beschäftigten im Bereich der Privatwirtschaft (ohne den Finanzsektor) knapp 54% zur Bruttowertschöpfung beiträgt (vgl. StGB NRW 2012).

Der politisch dringend notwendige Druck zur Verbesserung der kommunalen Standortentwicklung verändert den Aufgabenfokus der länderbetriebenen und der kommunal betriebenen Wirtschaftsförderung. Anders als bei klassischen, breit gefächerten Standortkampagnen, wird zusehends eine individuelle Unterstützung der Unternehmen mit direkt erfahrbarem Nutzen für die beteiligten Akteure wichtig (vgl. Scherer/Derungs 2008, S. 22ff.). Der beschriebene Wand-

lungsprozess wird dabei von einer stetig wachsenden Erwartungshaltung der kommunalen Akteure an die örtlichen Wirtschaftsförderungen begleitet (vgl. Hollbach-Grömgig/Floeting 2008, S. 3).

Die Erwartungen der Unternehmen an eine auskunftsähige und innovativ-kreativ arbeitende Wirtschaftsförderung erfordert die Einführung neuer technologischer Unterstützungs- und Entscheidungssysteme sowie teilweise auch veränderter Methoden der Wirtschaftsförderungsarbeit. Seit Anfang der 1990er Jahre stehen hier bereits Softwarelösungen für den Bereich des Kundendatenmanagements (CRM-Systeme) zur Verfügung. Diese können unternehmensbezogene Daten zentral speichern und konsistent für alle Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung zur Verfügung stellen. Einige Ansätze für interne Erfolgsauswertungen in der Kundenbetreuung, zum Beispiel wie intensiv die größten Arbeitgeber oder die wichtigsten Schlüsselunternehmen der Region betreut wurden, sind bereits in den Softwarelösungen realisiert. Dennoch werden solche Systeme erst von sehr wenigen Wirtschaftsförderungen eingesetzt. Am häufigsten werden die zentralen Kundendaten immer noch in teilstrukturierten Excel-Tabellen gespeichert – mit allen bekannten Nachteilen für die tägliche Aufgabenerfüllung. Die meistgenannte Herausforderung von Wirtschaftsförderern bei der Einführung neuer Kommunikationstechnologien in ihrer Arbeitsumgebung betrifft ein fehlendes Change Management im Vorfeld und während der Softwareeinführung (vgl. Göbel et al. 2012). Darüber hinaus ist den meisten Wirtschaftsförderungen nicht bekannt, wie eine ganzheitliche informationstechnische Unterstützung abgesehen von den gewohnten Office-Softwareprogrammen gestaltet sein müsste.

Die unzureichende Entwicklung geeigneter Technologien, die fehlende Be trachtung als Instrument der Standortentwicklung und die mangelnde Markt durchdringung trotz lange bestehender Angebote stellen eine lohnende Herausforderung für den Bereich der angewandten Forschung an Fachhochschulen dar. Eine Umsetzung mittels Marktanalysen, Aufklärung und konsequenter Weiterentwicklung bestehender IT-Systeme ist geboten. Die Entwicklung wirtschaftspolitisch zielgerichteter Leistungsangebote für Unternehmen, entsprechender Organisationsmethoden für die Wirtschaftsförderungen und die Evaluation des zugrunde liegenden Aus- und Weiterbildungsbereichs sollen eine Justierung bestehender Entwicklungen auf die oben beschriebenen wirtschaftspolitischen Herausforderungen darstellen.

## 4 Ableitung: Verknüpfung von angewandter Forschung und verwaltungswissenschaftlicher Lehre

Die Hochschule Harz verfolgt eine Begleitung der Entwicklungen auf Ebene der kommunalen Wirtschaftsförderungen bereits seit vielen Jahren. Die Aktivitäten

des aktuell zugrunde liegenden Forschungsprojekts für optimierte Unternehmensförderung und Standortentwicklung<sup>2</sup> an der Hochschule Harz, wurden im Jahr 2012 im Jahresbericht des Landesnetzwerks für angewandte und transferorientierte Forschung hervorgehoben beachtet (vgl. Kompetenznetzwerk für angewandte und transferorientierte Forschung 2011, S. 25). Ferner würdigte der Wissenschaftsrat in seinem jüngsten Gutachten die überdurchschnittliche Ausstattung des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften und die sich daraus ergebenen Rahmenbedingungen für den Hochschulbetrieb (Wissenschaftsrat 2013, S. 251). Im Vergleich zu anderen Hochschulen für den öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland zählt der Fachbereich Verwaltungswissenschaften mittlerweile zu einer der modernsten und innovativsten Institutionen (vgl. Stemmer 2013).

#### *4.1 Ziele mit dem Wirtschaftsförderungslabor*

Im Rahmen des zuvor genannten Forschungsprojekts für optimierte Unternehmensförderung und Standortentwicklung begannen im Jahr 2011 gemeinsam mit dem Kompetenznetzwerk für angewandte und transferorientierte Forschung (KAT) die Vorbereitungen für ein Innovationslabor mit den Schwerpunkten Prozess- und Wirtschaftsdatenmanagement in der Wirtschaftsförderung. Bereits während der Planungsphase und der anschließenden Realisierungsphase wurde eine hohe Attraktivität für externe Forschungspartner deutlich:

„Für das Innovationslabor [...] lagen schon Wochen vor der offiziellen Eröffnung abgeschlossene Nutzungsverträge mit industriellen Kooperationspartnern in Höhe von mehr als einem Drittel der Einrichtungskosten vor, was die hohe Nachfrage belegt und zeigt, dass mit der Wahl dieses Forschungsschwerpunktes und der Aufnahme in das KAT der richtige Weg eingeschlagen wurde.“ (Kompetenznetzwerk für angewandte und transferorientierte Forschung 2011, S. 11)

Das Netzwerk der Forschungsinteressenten erweiterte sich binnen weniger Wochen sehr stark, wodurch auch das Untersuchungsspektrum erweitert wurde. Hinzu kam im Jahr 2012 eine Ausweitung des auf industrielle Entwicklungen ausgelegten Innovationslabors um den Aufbau eines Lehrstudios für die Aus- und Weiterbildung, welches im Mai 2013 feierlich durch Staatssekretär Michael Richter, CIO des Landes Sachsen-Anhalt, eröffnet werden konnte. Die neue Forschungsinfrastruktur aus Innovationslabor und Lehrstudios wird zusammen als „Labor für angewandte IT in der Wirtschaftsförderung“, kurz Wirtschaftsförderungslabor (WiföLAB), geführt.

2 Gefördert durch das Land Sachsen-Anhalt, die Hochschule Harz und dem europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE, Proj.-Nr. 1211 08 0007).

Mit dem Wirtschaftsförderungslabor wird die Zusammenführung von Lösungsanbietern (WiföLAB-Partner), Wirtschaftsförderungen (WiföLAB-Anwender) und wissenschaftlichen Institutionen (WiföLAB-Betreiber) sowie Studierenden verfolgt. Ziel ist es, verschiedene Technologien und Methoden für die Wirtschaftsförderung zu erforschen und vor Ort den aktuellen Stand zu demonstrieren. Ganz im Sinne des Wissens- und Technologietransfers werden daraus gemeinsam mit Lösungsanbietern, Wirtschaftsförderungen und Verbänden Schlüsse für die Weiterentwicklung als ganzheitliche Instrumente für die Standortentwicklung gezogen. Darüber hinaus dienen Anwendertreffen und Workshops rund um die behandelten Themenschwerpunkte zur interkommunalen und interinstitutionellen Vernetzung. Studentische Projekte zur Unterstützung von IT- und Organisationsprojekten in Wirtschaftsförderungseinrichtungen unterstreichen die enge Verknüpfung von Forschung, Praxis und Ausbildung. Darüber hinaus steht das übergeordnete Zentrum für Wirtschaftsförderung zum Beispiel bei der wissenschaftlichen Begleitung forschungsrelevanter Praxisprojekte zur Verfügung.

## *4.2 Lehrräumliche und organisatorische Aspekte*

Die neuen Labore sind mit technisch unterschiedlichsten Systemen ausgestattet, die vom normalen Einzelarbeitsplatz über Cloud-Systeme mit Thin- und Zero-Clients bis hin zu mobilen Tablets und Smartphones reichen. Wirtschaftsförderer haben hier die Möglichkeit alle Systeme auszuprobieren, eigene Teststellungen zum Beispiel mit ihren IT-Beauftragten der Städte und Gemeinden aufzubauen oder begleitende Analysen zu initiieren. Nahezu alle im Innovationslabor eingerichteten Testsysteme stehen gleichfalls auch für die Aus- und Weiterbildung im Lehrlabor zur Verfügung.

Ferner verfügen sowohl das Innovations- als auch das Lehrlabor über eine Vielzahl von technischen Visualisierungsmöglichkeiten sowie über zahlreiche methodische Freiheiten zur Gestaltung des Lehr-Lern-Prozesses. So können aus technischer Perspektive nicht nur die verschiedensten oben genannten Technologieplattformen parallel verwendet werden, sondern allesamt sind auch über eine Videomatrix für stationäre sowie eine Dokumentenkamera für mobile Systeme miteinander über Doppelbeamer präsentier- und vergleichbar. Die didaktischen Aspekte ergänzen das Gesamtkonzept der Wirtschaftsförderungslabore: Hierfür wurden separate Präsentations- und Lehrinseln aufgebaut. Ferner wurden Magnettapeten eingerichtet um großflächig mit Stiften, Magneten und Papieren an den Wänden zu arbeiten. Eine Besprechungsecke mit großem Tisch und Anschluss an die Videomatrix als auch ein interaktives Touchboard zur Visualisierung, Präsentation oder Zusammenarbeit sind weitere innovative Elemente zur Forschungs- und Ausbildungsarbeit in den Wirtschaftsförderungslaboren.

#### *4.3 Beteiligte Akteure und gemeinsame Interessen*

Die Arbeiten in den Wirtschaftsförderungslaboren spiegeln die Innovationskraft des zugrunde liegenden Kooperationsnetzwerkes aus Softwarepartnern, Beratungsanbietern, Wirtschaftsförderungen, Forschungseinrichtungen und der Kreativität der Studierenden wider. Inzwischen beteiligen sich über 30 vertraglich gebundene sowie rund zwei Dutzend ungebundene Wirtschaftsförderungen als Anwender an den Laborarbeiten. Die Teilnahme ist für Anwender kostenfrei, verpflichtet jedoch zur Mitwirkung bei Befragungen und Feldstudien. Dies hat den Hintergrund, dass sich alle Forschungsaktivitäten aus direkten praktischen Fragestellungen der beteiligten Wirtschaftsförderungen begründen, sodass eine im klassischen Sinn anwendungsbezogene und „praxisgetriebene“ Forschung ermöglicht wird. Die Hochschule Harz und das Partnernetzwerk des Wirtschaftsförderungslabors tragen mit methodischem Wissen und modernen Technologiekonzepten zur Lösung aktueller Herausforderungen bei und unterstützen die lokalen Standortentwicklungen. Darüber hinaus erhalten vertragliche Anwender kostenfreien Zugang zu weiterbildenden Seminaren des Wirtschaftsförderungslabors sowie teils erhebliche Rabatte bei Netzwerk- und Beratungspartnern.

Als Partner des Wirtschaftsförderungslabors sind Software- und Beratungsanbieter aus ganz Deutschland eingeladen teilzunehmen. Derzeit beteiligen sich bereits namhafte Dienstleister als direkte Kooperationspartner, unter anderem die Marktführer im Bereich von Kundendatenmanagementsystemen für Wirtschaftsförderungen.<sup>3</sup> Diese beteiligen sich mit der Bereitstellung ihrer Systeme, der Einweisung der Labormitarbeiter sowie einer vereinbarten Einbindung in die Aus- und Weiterbildung von Studierenden.

In diesem Zusammenspiel der beteiligten Akteure werden angewandte IT-Systeme im Bereich der Wirtschaftsförderung erforscht und getestet, während gleichzeitig der Nachwuchs in die Weiterentwicklungen miteinbezogen wird. Zwischen den Studierenden der Bachelor-, Master- und Weiterbildungsseminare findet ein reger Austausch über Technologien und Methoden der modernen Wirtschaftsförderung statt. Aus diesem Netzwerk entstehen nicht selten weiterführende Projekte zwischen den einzelnen Akteuren, zum Beispiel Praktika, Bachelor- oder Masterarbeiten, Beratungs- und Studienprojekte.

Weitere langjährige Partnerschaften aus den Bereichen der Landes- und Kommunalverwaltungen als auch Unternehmen bereichern den wissenschaftli-

---

3 Zu den aktuellen Vertragspartnern gehören AGA Media, brain-SCC GmbH, Exper-Consult GmbH, Fabasoft GmbH, Gefak – Gesellschaft für angewandte Kommunalforschung mbH sowie als Netzwerk- und Beratungspartner Deutscher Städte und Gemeindebund (DStGB), Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Fraunhofer FOKUS, IMTB GmbH und PICTURE GmbH.

chen und praktischen Austausch am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz. Dieses Netzwerk erweitert sich dabei stets.

#### 4.4 Forschungs- und Ausbildungsaspekte

Die Laborinfrastruktur ist für die Forschung und Ausbildung zur Wirtschaftsförderung deutschlandweit die erste ihrer Art. Die Hochschule Harz stellt damit eine bedeutende Plattform zur Weiterentwicklung von IT-Systemen, Prozessen und Methoden in der Wirtschaftsförderung bereit und setzt diese Technologien, Methoden und Erkenntnisse auch direkt in der Aus- und Weiterbildung ein. Hierfür ist es gelungen, alle marktführenden Hersteller von CRM-Systemen für Wirtschaftsförderungen als Partner und ihre Produkte als Demonstratoren in die Laborarbeit einzubinden. Mit der ganzheitlichen Infrastruktur werden mehrere Forschungs- und Lehrszenarien ermöglicht, die sich in drei Bereiche unterteilen:

- a) *Organisationsforschung* in der Wirtschaftsförderung durch simultane visuelle Abbildung folgender Organisationsebenen:
  - Führungsebene mit klassischem Büroarbeitsplatz und gleichzeitigem mobilen Anforderungen für die Kundenbetreuung beim Unternehmen,
  - Ebene der Sachbearbeiter mit ausschließlichem Büroarbeitsplatz,
  - Unternehmensbetreuer mit ausschließlich mobilen Anforderungen sowie
  - Mischsituationen der obigen Szenarien.

Die oben genannten Freiheiten zur Gestaltung der Lehr-, Lern- und Forschungsdurchführungen ermöglichen eine Besprechung von organisatorischen Anforderungen, Problemstellungen und Lösungen in einer offenen und vertrauensvollen Atmosphäre. Dies ist auch eine wesentliche Grundlage für einen intensiven und ehrlichen Austausch über praktische Herausforderungen im Wirtschaftsförderungsalltag. Die Protagonisten schätzen diese Form des offenen Erfahrungsaustausches sehr, da ihre eigentliche Aufgabe eine stetig positive Darstellung des Wirtschaftsstandorts sowie aller beteiligten Verfahren und Akteure erfordert. Jegliche Zurückhaltung wäre für eine offene Analyse schädlich. Durch die Offenheit bekommen auch die Studierenden einen sehr authentischen Einblick in die organisatorischen und politischen Prozessabläufe der Wirtschaftsförderer, was wiederum die Praxistauglichkeit der Absolventen deutlich verbessert.

- b) *IT-Systemforschung* für die Wirtschaftsförderung und IT-Systemdarstellung für die Lehre durch simultane visuelle Darstellung der Softwaremasken auf
  - Führungsebene (Zeichnungsberechtigte, Controller und weitere) sowie auf
  - Ebene der Projekt- und Sachbearbeiter (z.B. Standortanalytiker, Unternehmenshotline, Einheitlicher Ansprechpartner, Unternehmensbetreuer und weitere Akteure).

Gemeinsam mit Wirtschaftsförderern und Lösungsanbietern werden mit diesem Szenario Prozessabläufe in der Wirtschaftsförderung und ihre praktikable Adaption im Workflow der Fachanwendungen besprochen. Nicht selten nehmen die Softwareentwickler selbst an diesen sogenannten Anwender treffen teil, um die Nutzung der Systeme durch die Wirtschaftsförderer direkt beobachten zu können. Die Analyse erfolgt in diesen Fällen moderat durch Beobachtung und Interview, jedoch ohne die aufwendige Verwendung von Eye-Trackingverfahren oder ähnlichen Analysemethoden aus der Markt- und Systemforschung.

Die Studierenden erhalten durch die vielfältige IT-Systemdarstellung einen sehr umfassenden Einblick in Fachverfahren der Wirtschaftsförderung auf Länder- und Kommunalebene. Darüber hinaus können sie direkt in den Systemen eigene Prozessabläufe in Wirtschaftsförderungsinstitutionen simulieren und erhalten dadurch auch Anknüpfungspunkte zu den Inhalten und Zielen der Organisationsforschung. Gleichzeitig stärken die Simulationen die Koordination und Projektführung der Studierenden untereinander, was zu einer umfassenden Schärfung der Soft-Skills bei den Studierenden führt.

c) *Softwareintegrationsforschung* für Systemanbieter und Wirtschaftsförderungen

In diesem dritten und noch im Ausbau befindlichen Teil der Forschungs- und Lehrszenarien werden unter anderem mit Beteiligung von Studierenden Anwender-Tests, Prozess-Evaluationen, Pilot-Entwicklungen, Sicherheitsprüfungen, Technikfolgeabschätzungen oder IT-Strategieentwicklungen durchgeführt.

#### 4.5 Wissenstransfer in Praxis und Lehre

Mit dem Ziel des Wissenstransfers in die Praxis werden beispielsweise Anwender treffen der Wirtschaftsförderungen zu definierten Themen durchgeführt. Diese waren in der Vergangenheit sowohl technologieorientiert (Besprechung einzelner Softwaresysteme) oder auf das Management ausgerichtet (Controlling in der Wirtschaftsförderung, Portfolioanalysen, Berichtslegung). Maßgeblich für die Praxis wurde in diesem Zusammenhang im Rahmen einer umfassenden Studie eine Datenbank über verfügbare Dienstleistungen kommunaler Wirtschaftsförderungen aufgebaut. Diese verfügt über eine konsolidierte Zusammenfassung von 124 Leistungsarten die aus der Analyse von rund 400 kommunalen Wirtschaftsförderungen zusammengetragen wurde. Gegenstand der Analysen waren alle öffentlich zugänglichen Web- und Print-Informationen der untersuchten Institutionen.<sup>4</sup> Die Ergebnisse dienen den Wirtschaftsförderungen bei eigenen Portfolioanalysen und Strategieausrichtungen.

4 Die Leistungsdatenbank ist abrufbar unter: <http://wifoe-lab.hs-harz.de/leistungsdatenbank>.

Überdies wurden die bisherigen Untersuchungsergebnisse in einer neuen Schriftenreihe „Wifö-Wissen“ veröffentlicht (wahlweise als Online-PDF oder als gedruckte Broschüre verfügbar). Unter anderem sind hier eine Marktanalyse für ein Institut für Wirtschaftsförderung und Standortmanagement (Stember 2012), Hinweise zur Betrachtung des Veränderungsmanagements bei der Einführung von CRM–Software in Wirtschaftsförderungen (vgl. Göbel et al. 2012) sowie Empfehlungen zum Einsatz von Social-Media-Instrumenten in der kommunalen Wirtschaftsförderung (vgl. Göbel/Reichert 2012) entstanden.

Abschließend werden ab dem Wintersemester 2013/14 zunächst einzelne Zertifikate und später auch ein berufsbegleitendes Masterstudium Wirtschaftsförderung (geplant für Wintersemester 2014/15) angeboten. Diese Maßnahmen werden im Rahmen des Bundesprojekts „Offene Hochschulen“ gefördert und sollen eine passgenaue Weiterbildung für Absolventinnen und Absolventen der Studienrichtungen Betriebs-/Volkswirtschaftslehre, Verwaltungswissenschaften und der Geografie darstellen. Bereits heute stehen sowohl die Softwaretechnologien als auch ganze Lehr- und Fortbildungsveranstaltungen über eine Web-Collaborationssoftware auch für interaktive Seminare aus der Ferne zur Verfügung.

## 5 Ausblick

Grundsätzlich bietet sich die aufgezeigte Verflechtung aus angewandter Forschung und Lehre auch für die allgemeine Ausbildung im Bereich E-Government und Verwaltungsinformatik an. Es sind sowohl Simulationen im Rahmen der Organisationsforschung ganzer Behörden als auch im Rahmen der Interaktion mit anderen Verwaltungen entlang der Bearbeitungsprozessketten möglich. Hierzu könnten unterschiedliche Beschäftigtenebenen einer Institution und weiterer Behörden in verschiedenen Fachverfahren für eine reale Prozesssimulation im Labor nachgestellt werden. Auf das Beispiel der Wirtschaftsförderung bezogen könnten beispielsweise im Rahmen einer Standorterweiterung eines Produktionsbetriebes die jeweiligen zuständigen Stellen in Mischsituationen der obigen Simulationsszenarien parallel visualisiert und organisatorische Anforderungen, Problemstellungen und Lösungen diskutiert werden.

Die bereits in der Einführung genannte unzureichende interdisziplinäre Forschung spiegelt sich auch in der verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung wider. Gerade die Verflechtung technologischer und organisatorischer Fragestellungen zur Modernisierung öffentlicher Einrichtungen ist bislang in den Curricula der grundständigen und weiterführenden Studienangebote meist nur ungenügend verankert. Vielmehr stellen die Studienordnungen auch weiterhin ein Abbild der traditionellen, disziplinären Ausbildung dar, obwohl gerade die Bestimmung von übergreifenden Modulen im Rahmen des Bologna-Prozesses hier eine Ver-

bindung interdisziplinärer Fragestellungen versprach. Zu beobachten ist indes eine weiterhin disziplinär ausgerichtete Lehre, was dem zukünftigen Bedarf an interdisziplinär denkenden und handelnden Führungskräften im gehobenen und höheren Dienst der öffentlichen Verwaltungen nicht gerecht wird.

Das Wirtschaftsförderungslabor wird in diesem Bereich für eine weitere Entwicklung zur intensiven Verflechtung technologischer und organisatorischer Fragestellungen in Forschung und Lehre der Verwaltungswissenschaften eintreten.

## Quellen

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Hochschulrahmengesetz. HRG. Berlin
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012): Bundesbericht Forschung und Innovation 2012. Berlin
- Bundesvereinigung Hochschullehrerbund (1998): Halberstädter Modell der FH Harz ist bundesweit einzigartig. Die neue Hochschule Jg. 39 (1998), H. 1, S. 21
- Dallmann, B./Richter M. (2012): Handbuch der Wirtschaftsförderung. Praxisleitfaden zur kommunalen und regionalen Standortentwicklung. Freiburg i. Brsg.
- Geis, M.-E./Berger, A. (Hg.) (2009): Das Hochschulrecht im Freistaat Bayern. Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Heidelberg
- Gesellschaft für Informatik (2013) (Internet: [www.ftvi.de](http://www.ftvi.de); zuletzt aufgesucht am 17.8.2013)
- Göbel, A. (2013): Kommunalverwaltung und Wirtschaftsförderung als Standortfaktor für Unternehmen, Bd. 7. Münster
- Göbel, A./Kindel A./Naumann, R. (2012): Einführung von CRM-Software in Wirtschaftsförderungen. Betrachtung des Veränderungsmanagements. In: Hochschule Harz (Hg.): Wifö-Wissen, Bd. 2. Halberstadt, Berlin
- Göbel, A./Reichert, N. (2012): Einsatz von Social Media Instrumenten in der kommunalen Wirtschaftsförderung. In: Hochschule Harz (Hg.): Wifö-Wissen, Bd. 3. Halberstadt, Köln
- Habbel, F.-R./Stember, J. (2013): Wissenstransfer zwischen Kommunen und Hochschulen – Neue Anforderungen und neue Möglichkeiten der Kooperation. Berlin, S. 15–70
- Hollbach-Grömgig, B./Floeting, H. (2008): Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, Difu-Papers, 2008, 20 S.
- Kompetenznetzwerk für angewandte und transferorientierte Forschung (2011): KAT-Bericht 2011 (Internet: [www.kat-kompetenznetzwerk.de/files/kat-bericht\\_2011\\_online-fassung.pdf](http://www.kat-kompetenznetzwerk.de/files/kat-bericht_2011_online-fassung.pdf); zuletzt aufgesucht am 31.8.2013)
- Kulicke, M./Stahlecker, T. (2004): Forschungslandkarte Fachhochschulen. Potenzialstudie. Bonn
- Kulke, E. (2008): Wirtschaftsgeographie, Bd. 2434 (3. Aufl.). Paderborn

- Lenk, K./Reinermann, H./Traunmüller, R. (Hg.) (1997): Informatik in Recht und Verwaltung. Entwicklung, Stand, Perspektiven. Schriftenreihe Verwaltungsinformatik, Bd. 17. Heidelberg
- Lucke, J. v. (2005): E-Government-Forschungsplan. Handlungsfelder für eine neue Strategie in Deutschland. Bonn
- Ministerium für Kultur des Landes Sachsen-Anhalt (2004): Offensive „Netzwerke wissenschaftlicher Exzellenz in Sachsen-Anhalt“. Magdeburg
- Neugebauer, R. O. (2008): Das Halberstädter Modell der Hochschulausbildung für den öffentlichen Sektor. Ein Rückblick. 15 Jahre Hochschule Harz – Hochschule für angewandte Wissenschaften (FH). Wernigerode, S. 200–207
- Reinermann, H. (1981): Organisation informationstechnik-gestützter öffentlicher Verwaltungen. Fachtagung der GI (Fachausschuß 13: Informatik in Recht und Verwaltung) und des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 22.–24. Oktober 1980, Bd. 44. Berlin
- Schedler, K./Proeller, I. (2006): New public management (3. Aufl.). Bern
- Scherer, R./Derungs, C. (2008): Standortwahl von Unternehmen. Ein Entscheidungsprozess zwischen Rationalität und Emotionalität. St. Gallen
- Schulze-Fielitz, H. (2009): Forschung. In: Geis, M. E./Berger, A. (Hg.): Das Hochschulrecht im Freistaat Bayern. Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Heidelberg, S. 158–200
- Steinrücken, T. (2011): Wirtschaftsförderung & Standortpolitik. Eine Einführung in die Ökonomik unternehmensorientierter Wirtschaftspolitik (1. Aufl.). Norderstedt
- Stember, J. (2012): Marktanalyse für ein Institut für Wirtschaftsförderung und Standortmanagement. In: Hochschule Harz (Hg.): Wifö-Wissen, Bd. 1. Halberstadt
- Stember, J. (2013): Mit E-Government in die Zukunft! IT-Ausbildung am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz (Internet: [www.egovovernment-computing.de/specials/sachsen-anhalt/articles/396125](http://www.egovovernment-computing.de/specials/sachsen-anhalt/articles/396125); zuletzt aufgesucht am 31.8.2013)
- StGB NRW (2012): EU zu kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland. StGB NRW-Mitteilung 640/2012, 31.10.2012. Dortmund
- Wissenschaftsrat (2002): Empfehlungen zur Entwicklung der Fachhochschulen (Drs. 5102/02). Berlin
- Wissenschaftsrat 2010: Empfehlungen zur Rolle der Fachhochschule im Hochschulsystem (Drs. 10031-10). Braunschweig
- Wissenschaftsrat 2013: Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Landes Sachsen-Anhalt (Drs. 3231-13). Braunschweig

# **Die Hochschulen für öffentliche Verwaltung und der Wettbewerb um die Studierenden**

*Uwe Meyer*

## **1 Einleitung**

Die Hochschulen für öffentliche Verwaltung stehen im Wettbewerb mit anderen Hochschultypen in einer mehr und mehr differenzierten Hochschullandschaft. Der Wettbewerb geht um Geld, um die staatliche Grundfinanzierung und um Drittmittel, er geht um die besten Professorinnen und Professoren sowie Dozentinnen und Dozenten und er geht schließlich auch um die gut qualifizierten, interessierten und engagierten Studierenden. Nur Hochschulen, die eine ausreichende Finanzierung und gute Lehrende und Studierende haben, werden auf Dauer ihre Existenz sichern können. Wie der Exzellenzwettbewerb, aber auch die Fusion und sogar die Schließung von Studiengängen und Hochschulen in den letzten Jahren gezeigt haben, gibt es in Zeiten immer knapper werdender öffentlicher Mittel für die Grundfinanzierung und immer wichtiger werdender Drittmittel keine Bestandsgarantien für Hochschulen mehr.

Neben dem allgemeinen Interesse für das gewählte Fach und den Neigungen und Begabungen des Studierenden, sind für Studierende insbesondere die Aussichten, einen gewünschten und häufig auch finanziell attraktiven Beruf ergreifen zu können, und die Möglichkeiten, nach dem Studium im Sinne eines Life-long Learning auf das erste Studium aufzubauen zu können, wichtige Kriterien für die Entscheidung, welchen Studiengang sie an welcher Hochschule studieren wollen (vgl. Hachmeister et al. 2007). Daneben gibt es selbstverständlich noch viele weitere Gründe für die Studienfachwahl, nicht zuletzt auch familiäre und geografische Aspekte. Für die Hochschulen für öffentliche Verwaltung in Deutschland sind aber gerade die künftigen Berufsaussichten der Studierenden interessant, da hierin einer der wesentlichen Unterschiede dieser Hochschulen zu den übrigen Hochschulen zu sehen ist.

## **2 Die Hochschullandschaft in Deutschland**

Die insgesamt in Deutschland bestehenden Hochschulen lassen sich in verschiedene Gruppen einteilen: Neben den staatlichen Hochschulen existieren mittlerweile zahlreiche private Hochschulen in Trägerschaft von Kirchen, Stiftungen,

Unternehmen aber auch staatlichen Institutionen. So ist die Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA) eine private Hochschule in Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit mit Sitz in Mannheim und deshalb anerkannt nach dem Hochschulrecht des Landes Baden-Württemberg. Sodann werden traditionell zwei verschiedene Arten von Hochschulen unterschieden.

Auch wenn die Grenzen verschwimmen, die verschiedenen Hochschulen lassen sich auch heute noch verschiedenen Gruppen zuordnen: Zum Ersten gibt es die Gruppe der Hochschulen mit Promotionsrecht, insbesondere die Universitäten und verschiedene Akademien, Gesamthochschulen, Medizinische oder Pädagogische Hochschulen etc., und die künstlerischen Hochschulen (Konservatorien, Kunstakademien, Musikhochschulen, Filmhochschulen etc.), die in der Regel den Universitäten gleich gestellt sind. In vielen Gesetzen (zum Beispiel der Besoldungsordnung) und staatlichen Verlautbarungen wird diese Gruppe auch als „Universitäten und gleichgestellte Hochschulen“ bezeichnet.

Zweitens gibt es die Gruppe der Hochschulen ohne eigenes Promotionsrecht, insbesondere die Fachhochschulen, die sich heute in vielen Bundesländern Hochschulen für angewandte Wissenschaften nennen, die Dualen Hochschulen etc. Zu dieser Gruppe sind auch die Fachhochschulen oder Hochschulen für öffentliche Verwaltung zu zählen, sie unterscheiden sich aber bisher in ganz erheblichem Maße von den übrigen Fachhochschulen. Eine Übersicht über die meisten Hochschulen für öffentliche Verwaltung findet sich auf der Homepage der Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst (RKHöD).

Im Gegensatz zu früheren Zeiten sind die Grenzen zwischen den einzelnen Gruppen der Hochschulen fließend geworden. Dies hat einmal rein faktische Gründe, denn die früheren Fachhochschulen, deren Primat allein in der Lehre liegen sollte, wenden sich immer mehr der Forschung zu und die Universitäten, die sich einstmals allein der Wissenschaft verpflichtet fühlten, nehmen immer mehr berufspraktische Elemente in ihren Studiengängen auf. Zudem ebnet auch der Gesetzgeber immer mehr Grenzen zwischen den verschiedenen Hochschultypen ein, indem er zum Beispiel die Unterscheidung zwischen wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Hochschulen aufgegeben hat, statt Universitäts- und Fachhochschulgesetzen einheitliche Hochschulgesetze erlassen hat und den Forschungsauftrag und die Vermittlung wissenschaftlicher Grundlagen auch den Fachhochschulen als Aufgabe zuerkennt (zum Beispiel §§ 2, 3 und 40 des Hochschulgesetzes des Landes Baden-Württemberg; siehe auch: BVerfG, Beschluss vom 13.4.2010, 1 BvR 216/07, BVerfGE 126, 1, Rdn. 44; Zimmerling 2001).

### 3 Die Ausgangslage der Hochschulen für öffentliche Verwaltung und neue Entwicklungen

Die Hochschulen für öffentliche Verwaltung sind zwar als staatliche Fachhochschulen zunächst problemlos in das oben beschriebene System einzuordnen, sie zeichnen sich jedoch wie gesagt durch zahlreiche Besonderheiten aus. Diese Besonderheiten beruhen aber im Wesentlichen auf einem zentralen Aspekt: Die Hochschulen für öffentliche Verwaltung bilden für eine schon konkret feststehende Tätigkeit in der staatlichen Verwaltung aus. Daraus ergeben sich dann in der praktischen Durchführung des Studiums die Unterschiede zu den anderen Hochschulen.

#### 3.1 Rahmenbedingungen und Aufbau des Studiums

Nach dem klassischen Modell der internen Hochschulen für öffentliche Verwaltung erfolgt vor Beginn des Studiums eine Einstellung als Beamte bzw. als Beamtin auf Widerruf (oder als Angestellte oder als Angestellter im öffentlichen Dienst) durch den Dienstherrn, für den die Ausbildung an der Hochschule erfolgen soll. Während des gesamten Studiums sind die Studierenden dann als Beamte oder im Rahmen eines Dienstvertrages an den Dienstherrn gebunden. Daneben besteht ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis zwischen den Studierenden und der Hochschule. Wie dieses Rechtsverhältnis zu qualifizieren ist, hängt in erster Linie von dem Status der Hochschule ab. Für die allermeisten Hochschulen für öffentliche Verwaltung ist dies zweifellos ein öffentlich-rechtliches Verhältnis. Die HdBA als staatlich anerkannte private Hochschule kann aber zum Beispiel durch die Immatrikulation nur ein privatrechtliches oder gegebenenfalls als Beliehene ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis mit den Studierenden begründen. Daneben besteht für die Studierenden ein privatrechtlicher Dienstvertrag zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Studierenden.

Aus diesem Konzept ergeben sich für die Hochschulen für öffentliche Verwaltung weitere Konsequenzen: Die Auswahl der Studierenden erfolgt nicht allein durch die Hochschule, sondern in erster Linie durch den Dienstherrn, also den zukünftigen Arbeitgeber. Es verwundert dann nicht, dass bei der Auswahl der Studierenden nicht immer akademische oder gar wissenschaftliche Aspekte im Vordergrund stehen, sondern eher auf berufspraktische Fertigkeiten fokussiert wird. Auch für die inhaltliche Konzeption der Studiengänge an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung spielt das Berufsbild, auf das die Studiengänge hinführen, dann eine große Rolle.

### 3.2 Inhaltliche Schwerpunktsetzungen

Traditionell stehen in den Studiengängen der Hochschulen für öffentliche Verwaltung neben verwaltungs-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fächern die rechtswissenschaftlichen Fächer und die Fächer, die die praxisorientierte konkrete Verwaltungstätigkeit abhängig von der jeweiligen Fachorientierung der Hochschule lehren, im Vordergrund. Man kann viele Studiengänge an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung als juristische Studiengänge bezeichnen (vgl. Prümm 2013, S. 35ff., 2012, S. 11).

Auch andere juristische Studiengänge an den Fachhochschulen bieten keine komplette juristische Ausbildung, sondern konzentrieren sich auf juristische Schwerpunkte (vgl. die Übersicht juristischer Studiengänge an Fachhochschulen bei Bergmanns 2013). Sie bereiten die Studierenden aber in der Regel auf ein wesentlich breiteres Berufsbild vor, als dies die Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung tun. Dies gilt insbesondere für die zahlreichen Studiengänge Wirtschaftsrecht, die für eine Tätigkeit als Paralegal in Unternehmen, Rechtsberatung und auch für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst qualifizieren.

Zudem ist der praxisorientierte Teil der Rechtsanwendung in anderen Studiengängen in der Regel nicht derart am künftigen konkreten Berufsbild orientiert, wie es bei den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung der Fall ist. In den anderen Studiengängen steht die Qualifizierung für eine Vielzahl möglicher Berufe im Vordergrund. Die Ausbildung ist mit gutem Grund eher auf die jeweiligen Grundlagen, auch den wissenschaftlichen, der Fächer bezogen und weniger auf konkrete Details, um den Studierenden in der Berufspraxis die eigenständige Erarbeitung der je nach dem gewählten Beruf sehr unterschiedlichen konkreten Anforderungen in kurzer Zeit zu ermöglichen.

### 3.3 Neue Entwicklungen

Das geschilderte traditionelle Bild der Hochschulen für öffentliche Verwaltung wird in jüngster Zeit in einigen Bundesländern durch neue Formen der Hochschulausbildung für den öffentlichen Dienst verändert. Dies beginnt mit der Abkehr vom Beamtenverhältnis der Studierenden, geht über die Verleihung eines Hochschulgrades *Bachelor of Arts* bis hin zu einer Verlagerung der bisherigen Studiengänge der Hochschulen für öffentliche Verwaltung an die allgemeinen staatlichen Hochschulen mit der Zulassung nur externer Studierender ohne Sonderstatus dieser Studierenden.

Die HdBA ist zum Beispiel eine Hochschule für öffentliche Verwaltung, die nur interne Studierende zulässt, die in einem Dienstverhältnis zur Bundesagentur für Arbeit stehen. Das Studium an der HdBA schließt aber mit einem Bachelor of Arts ab, nicht mit einer Laufbahnprüfung. In Hamburg wurde der Fachbereich

allgemeine Verwaltung der 2006 aufgelösten Fachhochschule für öffentliche Verwaltung ausgelagert an die allgemeine staatliche Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg. Auch die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege wurde 2007 aufgelöst. Der Studiengang *Öffentliche Verwaltung* für externe Bewerber und Bewerberinnen mit dem Abschluss Bachelor of Arts ist nun an der Hochschule Osnabrück angesiedelt, die Laufbahnbefähigung kann erst nach einem zusätzlichen Praktikum erteilt werden.

In Thüringen gibt es an der Fachhochschule Nordhausen einen Studiengang *Öffentliche Betriebswirtschaft/Public Management* nur für externe Bewerberinnen und Bewerber ohne Beamtenstatus, mit dem Abschluss des Studiums wird zugleich die Laufbahnbefähigung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst erlangt. Das Gleiche gilt für Brandenburg mit dem Studiengang *Verwaltung & Recht* an der Technischen Fachhochschule Wildau im Fachbereich Wirtschaft, Verwaltung und Recht und in Sachsen-Anhalt im Fachbereich *Verwaltungswissenschaften* der Hochschule Harz für mehrere Studiengänge mit Bachelorabschluss und Laufbahnbefähigung für den gehobenen Dienst.

Schließlich sind auch in Berlin der Studiengang *Öffentliche Verwaltungswirtschaft* und andere Verwaltungsstudiengänge an der Hochschule für Wirtschaft und Recht angesiedelt, ohne Beamtenstatus der Studierenden und Laufbahnprüfung. Stattdessen wird der akademische Titel Bachelor of Arts verliehen. Der Studiengang *Öffentliche Verwaltungswirtschaft* erfüllt aber die Voraussetzungen für die Laufbahnanerkennung zum gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst bei Absolvierung der entsprechenden Praktika (vgl. zu den Studiengängen: [www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/studiengaenge](http://www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/studiengaenge)). Daneben gibt es auch diverse Masterstudiengänge für den Bereich der öffentlichen Verwaltung.

## 4 Konsequenzen für den Wettbewerb

Die aufgezeigten neuen Entwicklungen in den Studiengängen für die öffentliche Verwaltung insbesondere an den allgemeinen staatlichen Hochschulen aber auch an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung zeigen, dass sich die Ausbildung in diesem Bereich in vielen Bundesländern bereits stark verändert hat. Dies lässt sich durchaus als eine Reaktion auf den gewachsenen Wettbewerb der Hochschulen untereinander um die besten Studierenden begreifen, wenn auch bei den Veränderungen organisatorische und finanzielle Gründe sicher eine große Rolle gespielt haben werden.

Wenn davon auszugehen ist, dass neben den Neigungen und Begabungen der Studierenden insbesondere die beruflichen Möglichkeiten und die Arbeitsmarktchancen eine wesentliche Motivation für die Wahl des Studienganges sind,

muss es das Ziel der Hochschulen für öffentliche Verwaltung sein, die Studiengänge an diesen Hochschulen so zu gestalten, dass die Studierenden nach dem erfolgreichen Abschluss des Studiums möglichst viele und möglichst attraktive Berufe ergreifen können. Dazu gehört, dass die Studierenden verschiedene Aufgaben im öffentlichen Dienst übernehmen können, auch bei unterschiedlichen Dienstherren, dass ihnen ebenso Arbeitsplätze bei Non-Profit-Organisationen und in der Privatwirtschaft offen stehen, aber auch eine wissenschaftliche Laufbahn möglich ist. Im öffentlichen Dienst müssen die Absolventinnen und Absolventen die Möglichkeit haben, im Verlauf ihres Berufslebens in den höheren Dienst zu wechseln. Auch deshalb und für weitere vielfältige Berufsmöglichkeiten müssen die Studierenden die Möglichkeit haben, sich im Anschluss an ihr erstes Studium für verschiedene Masterstudiengänge zu immatrikulieren. Im Bereich des Bundes ist zum Beispiel nach § 17 Abs. 5 Bundesbeamten gesetz das abgeschlossene Masterstudium Voraussetzung für den höheren Dienst.

Dies alles bedeutet konkret: Es sollte keine Ausbildung für eine bestimmte Verwaltung oder Behörde angeboten werden, sondern allgemeine Studiengänge mit verschiedenen Schwerpunktgebungen. Neben eher juristischen Studiengängen gibt es heute schon Public Management, Verwaltungsinformatik und weitere Schwerpunktstudiengänge. Es sollte aber keine zu starke Betonung berufspraktischer Anwendungen erfolgen, sondern die Grundlagen der jeweiligen Fächer sollten so gelehrt werden, dass den Studierenden nach der Ausbildung die Einarbeitung in verschiedene Berufsbilder möglich ist, so wie es für eine Hochschulausbildung eben typisch ist.

Wichtig ist auch der (masterfähige) Abschluss Bachelor, der auch in privaten Unternehmen und in europäischen Organisationen und Unternehmen anerkannt ist. Die Laufbahnbefähigung kann gegebenenfalls zusätzlich erworben werden. Schließlich kann den herausragenden Absolventinnen und Absolventen über ein anschließendes Masterstudium danach auch eine Promotion ermöglicht werden. Eine Voraussetzung für masterfähige Bachelorabschlüsse ist aber eine ausgeprägte Wissenschaftlichkeit, es muss also auch ein Schwerpunkt auf die Forschung an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung und an den entsprechenden Fachbereichen gelegt werden. Der bisherige Fokus auf die Ausbildung und Lehre muss einem hochschultypischen Fokus auf Lehre und Forschung weichen. Dies führt im Übrigen dazu, dass es leichter wird, in der Lehre und in der Forschung gut ausgewiesene Dozentinnen und Dozenten zu gewinnen.

Die Studiengänge müssen externen Bewerberinnen und Bewerbern offen stehen, obwohl dies dazu führt, dass diese Studierenden keine Bezüge während ihres Studiums erhalten und keine Arbeitsplatzgarantie nach erfolgreichem Abschluss des Studiums bekommen. Dies sollte gerade für engagierte und interessierte Studierende durch die wesentlich erweiterten Berufsmöglichkeiten aufgewogen werden, zumal der sich abzeichnende Fachkräftemangel den Absolventin-

nen und Absolventen tatsächlich vielfältige Berufsmöglichkeiten eröffnen wird. Für die Hochschulen ergibt sich dadurch der Vorteil, dass Fehlanreize durch die finanzielle Alimentierung vermieden werden.

## 5 Ausblick

Die Veränderungen an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung gehen heute schon in die Richtung, externe Bewerber ohne Dienstverhältnis zum eventuell zukünftigen Dienstherrn zuzulassen, anstelle nur der Laufbahnprüfung allgemein anerkannte und masterfähige Bachelorabschlüsse zu vergeben und die Inhalte des Studiums stärker auf allgemeine Inhalte in den Rechts-, Sozial- und Verwaltungswissenschaften zu fokussieren und weniger konkrete Details der Verwaltungstätigkeit einzelner Behörden zu vermitteln. All dies dient dazu, den Studierenden nach erfolgreichem Abschluss ihres Studiums vielfältige Berufsmöglichkeiten zu eröffnen.

Das konsequente Ende dieser Entwicklung ist die Einrichtung verwaltungs-spezifischer Studiengänge an den allgemeinen staatlichen Hochschulen mit masterfähigem Bachelorabschluss für externe Bewerber in der (im Wesentlichen) alleinigen Verantwortung der Hochschulen, so wie es in Berlin, Niedersachsen, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt heute in Teilen schon praktiziert wird. Diese Konzeption eröffnet den Studierenden die umfangreichsten Möglichkeiten, einen Beruf (oder im Laufe des Lebens auch mehrere Berufe) zu ergreifen, der ihren Wünschen und Interessen, die oft erst im Laufe des Studiums oder danach deutlich werden, entspricht. Aber auch durch die Aufnahme einzelner dieser Elemente können die Berufsmöglichkeiten der erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen bereits erheblich erweitert werden. Zukünftig wird an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung neben der Lehre auch die Forschung einen größeren Platz einnehmen müssen, um masterfähige Bachelorabschlüsse zu ermöglichen.

## Quellen

- Bergmanns, B. (2013): Überblick über die derzeitigen Ausbildungsmodelle zum Bachelor- und Master-Juristen. In: Ders. (Hg.): Berufs- und Arbeitsmarktperspektiven von Bachelor- und Masterjuristen. Stuttgart, S. 14–19
- Hachmeister, C./Harde, M./Langer, M. (2007): Einflussfaktoren der Studienentscheidung – Eine empirische Studie von CHE und EINSTIEG. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung (Arbeitspapier Nr. 95)

- Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (Internet: [www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/studiengaenge](http://www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/studiengaenge); zuletzt aufgesucht am 31.8.2013)
- Prümm, H. P. (2013): Der Studiengang „Recht – Ius (LL.B.)“. In: Bergmanns 2013, S. 35–58
- Prümm, H. P. (2012): Editorial. In: Rechtslehre – Jahrbuch der Rechtsdidaktik 2011. Berlin, S. 7–15
- Zimmerling, W. (2001): Die Rechtsprobleme der Rechtsprofessoren. In: Recht im Amt, Jg. 48 (2001), S. 82–90

# Weiterbildung für den öffentlichen Dienst im Fernstudienformat

*Sylvia Stamm, Mandy Wegner*

## 1 Tradition und Wandel: Situation der Aus- und Weiterbildung für die Laufbahn des gehobenen Dienstes und zum Aufstieg in den höheren Dienst

Traditionell erfolgte die Ausbildung der Beamten und Beamtinnen für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst in den Dienststellen und Verwaltungsakademien oder in Verwaltungsschulen. In den 1970er Jahren vollzog sich ein erster Wandel und die Ausbildung wurde akademisiert durch Einrichtung der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst (vgl. Reichard/Röber 2012, S. 27). Hier wurden in einem geschlossenen System die Beschäftigten für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst fortan intern auf akademischem Niveau ausgebildet. Ein erneuter Wandel vollzog sich in den 1990er Jahren (vgl. ebd., S. 35ff.). Zum einen entstanden frei zugängliche Studienangebote für den öffentlichen Sektor an den Verwaltungshochschulen, zum anderen wurde in manchen Bundesländern wie auch in Berlin die Ausbildung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst an allgemeine Hochschulen externalisiert.

Der Einstieg in den höheren nichttechnischen Verwaltungsdienst ist durch den Vorbereitungsdienst geregelt. Der Zugang war lange Zeit Personen vorbehalten, die ein Universitätsstudium erfolgreich absolviert bzw. sich innerhalb der Berufstätigkeit für ein internes Aufstiegsverfahren qualifiziert hatten. Mit der Novelle des Hochschulrahmengesetzes 1998 und dem parallel laufenden Bologna-Prozess mit Einführung der gestuften Studienstruktur sind auch in diesem Bereich bedeutende Innovationen angestoßen worden. Durch die Möglichkeit, auch als (Fach-)Hochschule für die öffentliche Verwaltung eigenständige Masterstudiengänge anbieten zu können, wurde diesen auch die Tür zur Qualifizierung für den höheren Verwaltungsdienst geöffnet. So sprach sich im Jahr 2000 die Kultusministerkonferenz zur Erhöhung der Chancengleichheit für den Einstieg in den öffentlichen Dienst u.a. dafür aus, dass Abschlüsse aus Masterstudiengängen unabhängig davon, an welchem Typ Hochschule sie erworben wurden, den Zugang zum höheren Verwaltungsdienst eröffnen sollen.<sup>1</sup> Jedoch diffe-

---

1 Siehe dazu [www.kmk.org/wissenschaft-hochschule/studium-und-pruefung/bachelor-und-masterstudiengaenge/laufbahnrechtliche-zuordnung.html](http://www.kmk.org/wissenschaft-hochschule/studium-und-pruefung/bachelor-und-masterstudiengaenge/laufbahnrechtliche-zuordnung.html) (zuletzt aufgesucht am 8.10.2013).

renzierten Innenministerkonferenz und Kultusministerkonferenz durch ihre Beschlüsse im Jahr 2002 Masterabschlüsse an Universitäten von Masterabschlüssen an Fachhochschulen, deren Eignung für den Zugang zum höheren Dienst im Rahmen der Akkreditierung förmlich festgestellt werden musste (vgl. KMK/IMK 2002). Von dieser Differenzierung nahmen beide Institutionen 2007 Abstand und stellten die Masterabschlüsse gleich (vgl. KMK/IMK 2007).

So nutzt u.a. das Fernstudieninstitut (FSI) der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin) diese Möglichkeit der Qualifizierung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor für die gehobene und höhere Sachbearbeitung auf akademischem Niveau und bietet in seinem Portfolio weiterbildende Studiengänge sowie Zertifikatsangebote an.

## 2 Neue Wege an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin: Masterstudiengänge im Fernstudienformat

### 2.1 *Masterstudiengang Europäisches Verwaltungsmanagement*

Im Jahr 1999 beschritt die damalige Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin<sup>2</sup> (FHVR) mit ihrem Engagement im Weiterbildungsbereich neue Wege. Mit dem Studiengang Europäisches Verwaltungsmanagement (EVM) legte sie ein Programm auf, das in mehrfacher Hinsicht innovativ war (vgl. dazu Seyfried/Stamm 1998, 2000). Fachlich gesehen wurden Europastudien in Deutschland erstmals praxisorientiert explizit mit Fokus auf die öffentliche Administration angeboten. Auch das Format war neu: Der Studiengang war der erste weiterbildende Masterstudiengang der Hochschule – und einer deutschen Verwaltungsfachhochschule überhaupt – und als berufsbegleitendes Angebot auch der erste Fernstudiengang an der FHVR Berlin. Nicht zuletzt handelte es sich – im Zeichen der damaligen Diskussion um die Fusion der Bundesländer – um den ersten gemeinsamen Studiengang mit einer brandenburgischen Hochschule, der Technischen Fachhochschule Wildau.

Impulse für die Einrichtung des Studiengangs gab es gleich von mehreren Seiten: Fachlich wurde das Thema „Verbesserung der Europafähigkeit der Verwaltung“ seit mehreren Jahren vom Berliner Senat und der brandenburgischen Landesregierung<sup>3</sup> lanciert, der Bedarf für ein Weiterbildungsangebot durch eine

- 
- 2 Diese ging 2009 durch Fusion mit der Fachhochschule für Wirtschaft in der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR) auf.
  - 3 Sowohl der Berliner Senat als auch die brandenburgische Landesregierung haben Ende der 1990er Jahre beschlossen, die Europafähigkeit ihrer Landesbediensteten zu verbessern. Der Studiengang ist u.a. Bestandteil der Berliner Strategie zur Verbesserung der

Studie der FHVR Berlin (vgl. Furth-Riedesser 1993) untermauert. Da das Angebot berufsbegleitend studierbar sein sollte, fiel die Entscheidung auf das Fernstudienformat. Die Entwicklung des Studiengangs wurde durch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung gefördert.

Zeitgleich mit der Einrichtung des Studiengangs, der zunächst als Zertifikatsangebot gedacht war, ergab sich mit der Novelle des Hochschulrahmengesetzes 1998 die Möglichkeit für deutsche Hochschulen, auch ohne ausländische Beteiligung Masterstudiengänge aufzulegen. Die Nachfrage der Interessenten führte dazu, dass die FHVR Berlin den Sprung wagte und mit allen damaligen Unwägbarkeiten – Wie bezeichnen wir den Abschluss? Was sind Credit Points? – ihren ersten Masterstudiengang entwickelte (vgl. Seyfried/Stamm 2000, S. 180).

Der interdisziplinäre Master behandelt seither Fragen des europäischen Einstiegsprozesses und die sich daraus ergebenden Handlungsanforderungen für die öffentliche Verwaltung und die angrenzenden Bereiche des öffentlichen Sektors. Es ergibt sich aus der Natur des Gegenstandes, dass dabei Zusammenhänge und Interdependenzen zwischen politischen und wirtschaftlichen, rechtlichen und institutionellen sowie sozialen und kulturellen Aspekten zu berücksichtigen sind. Diese Zusammenhänge reflektieren sich in der modularen Struktur und in den vielfältigen fachlichen Inhalten des Studienganges.

### 2.1.1 Weiterentwicklung

Das seit dem Sommersemester 1999 bis heute erfolgreich laufende Programm wurde fachlich und organisatorisch stetig weiterentwickelt. Bereits kurz nach dem Start interessierten sich auch andere Verwaltungshochschulen für das Fernstudium. Und so wurden 2001/2002 in Kooperation zum einen mit der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (FH Bund Brühl) und zum anderen mit der Fachhochschule des Saarlandes für öffentliche Verwaltung regionale Studienzentren gegründet und dortige Hochschullehrerinnen und -lehrer fachlich in die Weiterentwicklung eingebunden. In Zusammenarbeit mit der polnischen Adam-Mickiewicz-Universität wurde 2002 ein deutsch-polnisches Zertifikatsprogramm aufgelegt, mit dem deutsche und polnische Studierende sich in Slubice in gemeinsamen Präsenzphasen austauschten. An der Londoner Southbank University konnten ab 2002 deutsche Studierende unter Anerkennung ihrer hier erbrachten Leistungen nach einem Londoner Auslandssemester zusätzlich einen britischen Mastergrad erwerben. Die polnische und britische Zusammenarbeit ist inzwischen ausgelaufen, seit Kurzem gibt es jedoch eine Kooperation mit der Europäischen Akademie in Bozen mit dem Ziel der gemeinsamen Durch-

---

Europafähigkeit. Vgl. Senatsbeschluss des Landes Berlin Nr. 788/97 vom 29.4.1997, Protokoll der Europaministerkonferenz vom 30.5.1996.

führung von Summer Schools. Auch von den regionalen Studienzentren ist 2012/2013 eine Trennung erfolgt. So hat die FH Bund inzwischen selbst einen Master-Fernstudiengang Public Administration eingerichtet und die Kooperation mit Saarbrücken wurde bei rückläufiger regionaler Nachfrage wegen des Verwaltungsaufwandes aufgegeben. Zudem haben sich für das Fernstudieninstitut durch die Fusion der beiden Berliner Hochschulen neue Möglichkeiten ergeben.

Neben diesen durch vielfältige Kooperationen geprägten Entwicklungen hat sich der Studiengang selbst vor allem mediendidaktisch gewandelt und war 2002 Vorreiter für die Einrichtung einer Lernplattform an der damaligen FHVR Berlin. Auch in Hinblick auf die Berücksichtigung der verschiedenen Zugangsvoraussetzungen (Erstabschluss mit 180 oder 210 Credits) hat sich der Studiengang kontinuierlich weiterentwickelt (siehe dazu Stamm 2011).

Das Studienprogramm ist nunmehr bereits zum dritten Mal (re-)akkreditiert worden, zuletzt durch ACQUIN. 2004 erfolgte dabei noch die notwendige Zusatzakkreditierung für den „Zugang zum höheren Dienst“ bei einem Masterabschluss an einer Fachhochschule.

## 2.1.2 Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen

Wie die Hochschulstatistiken belegen, waren seit 1999 über 1.000 Studierende in diesem Studienprogramm immatrikuliert, davon erreichen durchschnittlich 70% eines Jahrgangs den Masterabschluss.

Die sich bereits kurz nach Aufnahme des Studienbetriebes abzeichnende weit über Berlin/Brandenburg hinausgehende Nachfrage konnte mit Gründung der Studienzentren aufgefangen werden. Geografisch gesehen kommen die Studierenden des Studiengangs aus allen Ecken Deutschlands – von Flensburg bis Rosenheim oder Konstanz, wobei es natürlicherweise eine regionale Häufung um die Studienstandorte (Berlin/Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland/Baden-Württemberg) herum gibt bzw. gab. Es gab auch etliche Studierende, die berufsbedingt ihren Wohnsitz im europäischen und außereuropäischen Ausland hatten und etwa beim Auswärtigen Amt oder in internationalen Organisationen tätig waren. Durch das Fernstudienformat war auch deren Teilnahme am Studium ohne größere Einschränkungen zu realisieren.

Rund zwei Drittel der Studierenden kommen nach einem Fachhochschulabschluss zum Masterstudium Europäisches Verwaltungsmanagement, etwa ein Drittel weist einen Universitätsabschluss nach. Dabei verfügen rund 60% über einen Abschluss im Bereich der Verwaltungswissenschaften. Daneben gibt es vorrangig Abschlüsse in den Rechts- oder Wirtschaftswissenschaften, gefolgt von Politik- und Sozialwissenschaft. Bunter werden die Studiengruppen dadurch, dass auch einzelne Absolventinnen und Absolventen anderer Disziplinen wie beispielsweise Sprach- und Kulturwissenschaften, Veterinärmedizin oder Um-

weltwissenschaft vertreten sind, die meist in den entsprechenden fachlichen Bereichen der öffentlichen Verwaltung tätig sind.

Wenngleich die Statistiken je nach Jahrgang und Standort leicht differieren, sind im Schnitt über 90% der Studierenden berufstätig, die meisten in Vollzeit. Dabei kommen rund zwei Drittel aus dem öffentlichen Dienst, wovon zwischen ein (Studienzentrum Berlin) und zwei Dritteln (Studienzentrum Brühl) Angehörige des gehobenen Dienstes oder vergleichbare Angestellte in der Bundesverwaltung sind und rund ein bzw. zwei Drittel verschiedenen Landes- oder Kommunalverwaltungen angehört. Nur in geringem Umfang gehen die Studierenden einer Erwerbstätigkeit im privatwirtschaftlichen Sektor nach. Knapp die Hälfte der Studierenden verfügt über zwei bis fünf Jahre Berufserfahrung, fast ein Drittel kann sogar auf eine mehr als zehnjährige Berufserfahrung zurückblicken. Von denjenigen, die nicht berufstätig sind, absolvieren die meisten das Studium während der Elternzeit.

Die Altersspanne der Studierenden liegt zwischen Mitte 20 und Anfang 50, der Altersdurchschnitt bei rund 34 Jahren. Eine geringe Zahl der Studierenden wurde außerhalb Deutschlands geboren. Das Geschlechterverhältnis ist in der Regel ausgewogen.

Regelmäßige Studien unter den Absolventinnen und Absolventen geben Auskunft über den Verbleib der Studierenden. Die zuletzt durchgeführte Studie von 2011 zeigte, dass sich über ein Drittel der Befragten mit Aufnahme des Studiums bzw. bis drei Jahre nach Studienabschluss beruflich verändert hat. Dies betraf insbesondere den Wechsel in ein anspruchsvollereres Aufgabengebiet, die Übernahme von größerer Personalverantwortung oder den Wechsel in den höheren Verwaltungsdienst. Dabei haben die Absolventinnen und Absolventen durchaus in gute und anspruchsvolle Stellen gewechselt und arbeiten z.B. als Referenten in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU in Brüssel.<sup>4</sup> Individuelle Rückmeldungen außerhalb der erfolgten Befragungen zeigen, dass eine berufliche Veränderung im öffentlichen Dienst nicht selten auch erst mit einer Verzögerung von mehr als drei Jahren nach Studienabschluss gelingt, dann aber durchaus noch mit diesem ursächlich in Verbindung steht.

Absolventinnen und Absolventen des Studiengangs haben diverse Auszeichnungen erhalten sowie ihre Abschlussarbeiten veröffentlicht.<sup>5</sup> Einigen ist es in-

4 Berichte von Absolventinnen und Absolventen finden sich unter [www.fernstudieninstitut.de/de/studienangebot/master/master-europaeisches-verwaltungsmanagement/andere-ueberuns](http://www.fernstudieninstitut.de/de/studienangebot/master/master-europaeisches-verwaltungsmanagement/andere-ueberuns) (zuletzt aufgesucht am 8.10.2013).

5 Mehrere Absolventinnen wurden für ihre herausragenden Masterarbeiten auf dem Gebiet der Frauen- und Geschlechterforschung sowie der Förderung von Chancengleichheit von Frauen und Männern mit dem POLITEIA-Preis bzw. der POLITEIA-Medaille der HWR Berlin ausgezeichnet. Zwischen 2001 und 2007 wurden ausgewählte Abschlussarbeiten in der Reihe „Beiträge zur europäischen Integration der FHVR Berlin“ publiziert, 2011

zwischen sogar gelungen zu promovieren, trotz der grundlegenden Schwierigkeiten, die auftreten können, wenn an Universitäten für ein Dissertationsvorhaben Masterzeugnisse einer Hochschule vorgelegt werden. Für seine hervorragende Dissertation wurde 2010 ein Absolvent mit dem Nachwuchspreis der Deutschen Gesellschaft für Evaluation ausgezeichnet.

## 2.2 *Masterstudiengang Public Administration (MPA)*

Rund sieben Jahre später im Jahr 2006 wurde ein weiteres Studiengangskonzept im Fernstudienformat von der ehemaligen FHVR Berlin auf den Weg gebracht.

Aus der Entwicklung des konsekutiven Masterstudiengangs Recht für die öffentliche Verwaltung (RöV) heraus, entsprang von den damaligen Beteiligten die Idee der Konzeption eines interdisziplinär angelegten weiterbildenden Masterstudiengangs ohne juristischen oder europäischen Schwerpunkt. Um insbesondere Berufserfahrenen den Zugang zu diesem Studienangebot zu öffnen, entschied man sich schnell – insbesondere auch nach den sehr guten Erfahrungen des erfolgreich etablierten Masterstudiengangs Europäisches Verwaltungsmanagement – für das Fernstudienformat. Nach einigen Vorüberlegungen wurde ein erster Entwurf einer Konzeption im Spätsommer 2006 auf einer Tagung über die „Perspektiven der Öffentlichen Verwaltungswirtschaft“ vorgestellt und diskutiert. Der Bedarf an dieser Form der akademischen Weiterbildung für Beschäftigte im öffentlichen Bereich wurde vom Fachpublikum bestätigt. Bestärkt hierdurch wurde Anfang Oktober 2006 die Einrichtung eines weiterbildenden Masterstudiengangs Public Administration an der FHVR Berlin beschlossen (vgl. Prümm 2007, S. 15).

Der sich anschließende Implementierungsprozess des Studiengangs wurde mit einem Kolloquium von Fachleuten aus Theorie und Praxis Mitte Oktober 2006 gestartet. Das Konzept wurde abschließend diskutiert und entsprechend optimiert. Nach Abschluss der Genehmigungsverfahren startete im Sommersemester 2008 dann der erste Jahrgang sein Studium. Pünktlich zum Wintersemester 2009/2010 und zum Abschluss des ersten Jahrgangs wurde das Akkreditierungsverfahren erfolgreich abgeschlossen. Durch die Akkreditierungsagentur ACQUIN erfolgte eine Erstakkreditierung bis September 2014.

Der Master Public Administration richtet sich insbesondere an berufserfahrene Beschäftigte, die sich für Führungsaufgaben und/oder die gehobene bzw. höhere Sachbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung qualifizieren möchten. Die Studierenden werden in kompakter Form auf der Basis neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse und durchgehend hohem Praxisbezug auf die veränderten Erwartungen und Anforderungen einer solchen Tätigkeit vorbereitet. So

---

wurde eine Masterarbeit in der Reihe Politikwissenschaft im Herbert Utz-Verlag veröffentlicht.

sind für die Bewältigung von zunehmend vernetzten und komplexen Problemlagen interdisziplinäre Handlungsstrategien gefragt, die neben fundiertem Fachwissen auch umfassende methodische und persönliche Kompetenzen voraussetzen. Die Studierenden sind nach Abschluss des Studiengangs in der Lage, in ihrem Verantwortungsbereich den Wandel hin zu innovativen, leistungsfähigen und effizienten Verwaltungsstrukturen aktiv, kompetent und ergebnisorientiert zu gestalten. Sie erkennen Optimierungspotenziale und treiben so die Reformen in der öffentlichen Verwaltung voran.

## 2.2.1 Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen

Nach nunmehr sieben Kohorten blickt der Studiengang bereits auf eine enorme Bandbreite an Studierenden, Absolventinnen und Absolventen zurück und kann einige Erfolge verzeichnen:

Seit 2008 haben über 300 Studierende dieses Studienprogramm begonnen. Davon erreichten durchschnittlich 80% eines Jahrgangs den Masterabschluss.

Betrachtet man die letzten vier Jahrgänge genauer, zeichnet sich folgendes Profil der MPA-Studierenden ab: Ähnlich wie beim Master Europäisches Verwaltungsmanagement kommt es auch zu einer regionalen Nähe zum Studienstandort. Folglich kommen pro Jahrgang im Durchschnitt 40% der Studierenden aus Berlin/Brandenburg. Die restlichen 60% der Studierenden verteilen sich geografisch bunt über das Bundesgebiet; kommen in Einzelfällen aber auch aus dem europäischen Ausland.

Rund zwei Drittel der Studierenden im Master Public Administration verfügt über ein abgeschlossenes Fachhochschulstudium im Bereich der Verwaltungswissenschaften. Hierzu zählen vorrangig die Diplom- bzw. Bachelorstudiengänge, welche für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst qualifizieren. Das andere Drittel sind in der Regel Studierende mit Universitätsabschluss (Rechts-, Politik- und Sozialwissenschaft).

Wie für ein berufsbegleitendes Fernstudium fast nicht anders zu erwarten, sind grundsätzlich alle Studierenden eines Jahrgangs berufstätig. Rund 95% gehen zu Beginn des Studiums einer Vollzeittätigkeit nach. Die Tendenz der letzten Jahre zeigt dennoch, dass rund 25% der Studierenden bewusst mit Blick auf die Studienzeit ihren Tätigkeitsumfang auf eine Teilzeitstelle reduzieren und/oder die Familienplanung mit sich anschließender Elternzeit in die Zeit des Studiums legen.

Ferner sind über 95% der Studierenden in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt. Auch im Master Public Administration ist ein ausgewogenes Verhältnis von Beschäftigten in Bundes-, Landes- oder Kommunalverwaltungen zu erkennen. Nur ein wirklich sehr geringer Anteil geht einer Erwerbstätigkeit in der Privatwirtschaft nach oder ist selbstständig tätig.

Über den Verbleib der bisher rund 200 Absolventinnen und Absolventen lässt sich zum derzeitigen Zeitpunkt noch nichts Abschließendes sagen. So steht noch die Auswertung einer ersten durchgeführten Absolventenstudie aus. Jedoch kann schon im Vorgriff aufgrund individueller Rückmeldung einzelner Absolventinnen und Absolventen gesagt werden, dass mit Abschluss bzw. zeitnah nach dem Abschluss für einige eine berufliche Veränderung einherging. Die Bandbreite der Veränderung reichte vom lang erhofften Wechsel auf eine anspruchsvollere Tätigkeit in einem anderen Sachgebiet und/oder einer anderen Verwaltung bis hin zur Bekleidung von Positionen als Referent bzw. Referentin oder Führungskraft im höheren Verwaltungsdienst.

Und auch wissenschaftlich waren bzw. sind die Absolventinnen und Absolventen des Masterstudiengangs nach Studienabschluss weiter aktiv: So konnte bereits eine erste Absolventin des Studiengangs erfolgreich ihre Promotion abschließen und ein Absolvent wurde für seinen exzellente Arbeit – im Übrigen als erster Mann – mit dem Politeia-Preis der HWR Berlin ausgezeichnet.

## 2.2.2 Weiterentwicklung

In den vergangenen Jahren erfolgte eine konsequente Weiterentwicklung des Studienprogramms. Geprägt von Evaluationsergebnissen und den veränderten Rahmenbedingungen des Berliner Hochschulgesetzes mündeten die Anstrengungen 2013 in einer größeren Novelle.

Bei der Überarbeitung der Studiengangskonzeption wurde verstärkt auf kompetenzorientiertes Prüfen geachtet. Während der Semester variieren die Modulprüfungen in ihrer Art und sind stärker denn je an die Kompetenzziele des jeweiligen Moduls angepasst worden. So öffnet man sich – auch aufgrund des gewählten Fernstudienformats – neuen Prüfungsformen wie dem Schreiben eines wissenschaftlichen Blog-Artikels in einem Prüfungsblog. Die Vorteile dieser Prüfungsform liegen auf der Hand: vielseitiger Austausch unter den Studierenden durch Lesen der anderen Fachartikel, (Er-)Lernen einer fachkundigen und offenen Feedbackkultur und vor allem Transparenz in der Leistungsbeurteilung.

Die Erkenntnis, dass Probleme oftmals „nur noch teamorientiert und damit interaktiv erkannt, analysiert, bewertet und entschieden werden [können]“ (Prümm 2007, S. 13.), führte in der Weiterentwicklung zu einer Stärkung der kontinuierlichen Teamarbeit der Studierenden während des gesamten Studiums. Der Studiengang zeigt, dass dies trotz des Fernstudienformates in Form von Projekten, Planspielen und Seminargruppen auf vielfältige und kreative Art und Weise umgesetzt werden kann und großen Anklang bei den Studierenden – trotz der oftmals vorherrschenden räumlichen Trennung der Beteiligten – findet. Es sei hier nur am Rande erwähnt, dass durch die konsequente Nutzung neuer Medien ein enormer Zuwachs an Medienkompetenz erfolgt.

2014 widmet sich das Studiengangsteam der Reakkreditierung sowie den Themen Vernetzung und Internationalisierung.

### *2.3 Neue Wege: Warum nicht auch ein Weiterbildungsangebot auf Bachelor niveau?*

Diese Frage stellten sich vor ein paar Jahren einige Verantwortliche des Master Public Administration. Und da Herausforderungen nicht gescheut werden, wurden wieder innovative Wege eingeschlagen und ein berufsbegleitendes Bachelorangebot im Fernstudienformat entwickelt (vgl. hierzu Prümm et al. 2010).

Das Studienangebot richtet sich an Beschäftigte mit Berufserfahrung im mittleren Verwaltungsdienst der öffentlichen Verwaltung, welche sich aus dem Beruf heraus auf akademischem Niveau weiterbilden möchten.

Die Beteiligten scheinen mit der Konzeption auch hier den Nerv der Zeit getroffen zu haben. Bereits drei Kohorten konnten seit dem Sommersemester 2012 erfolgreich das Studium aufnehmen und studieren derzeit sehr motiviert und talentiert im Bachelor Öffentliche Verwaltung (Fernstudium) an der HWR Berlin. Die Nachfrage von Studieninteressierten aus dem gesamten Bundesgebiet ist ungebrochen hoch.

### *2.4 Fernstudienformat: Jederzeit und überall studieren können*

Mit der Einrichtung von Fernstudiengängen für die Weiterbildung im öffentlichen Sektor hatte die damalige FHVR Berlin bewusst Neuland beschritten. Dass diese Entscheidung zukunftsweisend war, spiegelt sich heute darin, dass es nunmehr fünf Studienangebote gibt, die in einem Zentralinstitut der Hochschule, dem 2008 gegründeten Fernstudieninstitut (FSI), organisatorisch verankert sind. Da die Studiengänge am FSI explizit als berufsbegleitend konzipiert sind, muss dieser Anspruch im Angebotsformat seine Entsprechung finden.

Um die Vereinbarkeit von Studium und Beruf zu erleichtern, unterstützt das Institut seine Studierenden in verschiedener Art und Weise: Die Präsenzveranstaltungen der Studiengänge gelten in einigen Bundesländern als anerkennungsfähige Bildungsveranstaltung, für die eine bezahlte Freistellung erfolgen kann. Ferner wurden für den Master Europäisches Verwaltungsmanagement zur damaligen Zeit im Kontakt mit potenziellen Arbeitgebern (insbesondere dem Land Berlin sowie dem Bundesministerium des Inneren) beispielhaft Regelungen erwirkt, die die Vereinbarkeit von Studium und Beruf erleichtern:

- bezahlte Freistellung für die Teilnahme an Präsenzphasen,
- bezahlte Freistellung für das Praktikum,
- eine Woche bezahlte Freistellung zur Vorbereitung auf die Abschlussprüfung.

Wenngleich nicht alle Arbeitgeber bzw. Dienstherrn diesen Regelungen folgen, so konnte damit doch eine gewisse Signalwirkung erzielt werden. Es sind sogar Fälle bekannt, in denen der Arbeitgeber bzw. Dienstherr bei guten Leistungen das Studienentgelt getragen bzw. selbst die Reisekosten zur Teilnahme an den Präsenzveranstaltungen übernommen hat.

### Jederzeit und überall

Im weiterbildenden Studium stellt sich die Frage der Vereinbarkeit von Studium und Berufstätigkeit bzw. Familie in besonderer Weise. Ein Fernstudium bietet ein besonders hohes Maß an Flexibilität. Während in den Anfängen des Masters Europäisches Verwaltungsmanagement 1998/99 nur 50 bis 60% der Studierenden über Internetzugang sowie entsprechende Medienkompetenzen verfügten und sich das Studium eher als klassisches Fernstudium mit gedruckten Studienmaterialien darstellte, hat die rasante technologische Entwicklung in den Bereichen der Mobilfunknetze wie auch der Endgeräte inzwischen der konzeptionellen Weiterentwicklung in die Hände gespielt.

Das Studienkonzept bedient sich heute als Leitmedium der internetbasierten Lernplattform Moodle, die an jedem internetfähigen Gerät mit persönlichem Passwort zugänglich ist. Die Lernplattform ist dabei nicht nur der zentrale Ort an dem sich alle für das Studium wesentlichen Informationen und sämtliche Studienmaterialien finden, vielmehr wird sie auch für die Kommunikation und Kolaboration im Studium genutzt.

Indem sich so alle relevanten Informationen und Werkzeuge via Internet abrufen lassen, wird das Studium zeitlich und örtlich flexibel. Es kann also jederzeit und überall – wo Internet verfügbar ist – studiert werden. Jüngste Umfragen unter den Studierenden zeigen, dass diese Flexibilität geschätzt wird, die meisten Studierenden nutzen mehrere Lernorte – nicht nur den häuslichen Schreibtisch – und lernen auch „unterwegs“. Dabei verfügen sie in sprunghaft steigender Zahl auch über Smartphones und Tablets, die das Studieren „jederzeit und überall“ noch weiter unterstützen.

### Blended-Learning

Trotz aller technologischen Möglichkeiten – die im Bildungsbereich aktuell zum Hype um MOOCs (Massive Open Online Courses) führen – sind die Angebote am FSI bewusst nicht als Online-Kurse konzipiert. Vielmehr folgen die Studiengänge hier dem Blended-Learning-Ansatz, sehen also eine didaktisch sinnvolle Verknüpfung von Präsenzlehre und virtuellem Lernen vor. Gemessen am Grad der Virtualisierung kann das Lehr-/Lernkonzept am FSI als Integrationskonzept bezeichnet werden, in dem die Wahrnehmung der Online-Angebote für den Studienerfolg verpflichtend ist. Um den Studierenden möglichst hohe Freiheitsgrade

einzuräumen, ist der Anteil von Online-Lernphasen bedeutend höher als der Präsenzanteil: Präsenzphasen finden nur an etwa drei bis fünf Wochenenden (Freitagnachmittag und den ganzen Samstag) im Semester statt.

Die Präsenzphasen und Online-Phasen sind funktional auf die zu erreichen- den Lernergebnisse abgestimmt. Während die Online-Phasen in der Lernplatt- form vorrangig dem Wissenserwerb und der Begleitung der Prüfung dienen, räu- men die Präsenzphasen interaktiven Lehr-/Lernformen, dem Erfahrungsaustausch und persönlichen Begegnungen eine zentrale Rolle ein.

### Online-Phasen

Die Online-Phasen dienen dem Selbststudium, in dem Wissen durch fernstudien- didaktisch aufbereitetes, extra für diese Studiengänge entwickeltes Studienmate- rial vermittelt wird. Hier werden nicht nur die Lernziele transparent gemacht, um Orientierung zu bieten, sondern den Studierenden auch Übungsfragen zum selbstständigen Überprüfen des Gelernten an die Hand gegeben. Hilfen wie Glossare oder Literaturhinweise unterstützen das eigenständige Bearbeiten und Vertiefen des Lehrstoffes. Neben den selbst produzierten Studienbriefen gehört auch andere wissenschaftliche Literatur zum obligatorischen Lernstoff, welcher in diesem Fall durch Erläuterungen oder Lernleitfäden zum Selbststudium auf- bereitet wird. Während die Studienmaterialien bisher im PDF-Format über die Lernplattform zur Verfügung gestellt wurden, soll künftig mit neuen Formaten (E-Book) experimentiert werden, um die Nutzung auf mobilen Endgeräten bes- ser zu unterstützen. Die vornehmlich textbasierten Studienmaterialien werden inzwischen auch mehr und mehr ergänzt durch kurze Audio- und Videobeiträge. Zudem bietet Moodle mit den Lektionen ein Format, mit dem bei textbasiertem Studienmaterial der Grad an Interaktion und Multimedialität erhöht werden kann, indem mit Verlinkungen zu anderen Studentexten, Webseiten oder Videos und Podcasts gearbeitet wird.

Die Online-Phasen dienen jedoch nicht nur der Rezeption von Wissen, son- dern auch dem Austausch untereinander oder der Bearbeitung von Einzel- oder Teamaufgaben. Soziales Lernen und Fernstudium schließen sich nicht per se aus. Moodle bietet dazu verschiedene didaktische Werkzeuge wie Diskussions- foren, Chaträume, Wikis oder Tests. Für das zur Vervollkommnung der sozialen Kompetenzen explizit geforderte kooperative Lernen der Studierenden werden Arbeitsgruppen gebildet, die ebenfalls auf der Plattform eigene Räume zur Ver- fügung haben, um orts- und zeitunabhängig gemeinsam an Projekten arbeiten zu können.

Bereichert wird das Online-Lernen seit einigen Jahren durch das Angebot von Webinaren, die auch über die Distanz hinweg einen direkten Draht zu den Lehrenden und Mitstudierenden bieten. Mal genutzt zur Vertiefung einzelner

Aspekte in Form von Online-Seminaren, mal genutzt als Fragestunde zur Prüfungsvorbereitung oder auch als Livechat zur Studienberatung sind Webinare eine hervorragende Ergänzung im E-Learning. Die Webkonferenzen werden mit Unterstützung des Deutschen Forschungsnetzes mittels Adobe Connect durchgeführt. Sie können ohne Installation zusätzlicher Software von jedem internetfähigen Rechner aus besucht werden, selbst per Tablet oder Smartphone nehmen die Studierenden inzwischen am Webinar teil. Die Webinare schränken den Grundsatz der Flexibilität zwar ein, da sie orts-, aber nicht zeitunabhängig besucht werden. Jedoch können die Webkonferenzen auch aufgezeichnet und in die Lernplattform eingestellt werden. Damit stehen sie auch denjenigen zur Verfügung, die nicht an der Veranstaltung teilnehmen konnten, bzw. können zur Wiederholung und Nachbereitung genutzt werden.

Auf die fachlich-inhaltliche Fernbetreuung der Studierenden und die Studienberatung während der Online-Phasen wird großer Wert gelegt. Für die Betreuung werden dabei vorrangig die Möglichkeiten der Lernplattform genutzt.

## Präsenzphasen

Die Präsenzphasen am Hochschulcampus der HWR Berlin werden insbesondere dazu genutzt, das in der vorangegangenen Online-Phase erworbene Wissen punktuell zu vertiefen sowie personale, handlungs- und umsetzungsorientierte Kompetenzen gezielt weiterzuentwickeln. Der Umfang der Präsenzlehre wird abhängig von den Erfordernissen der einzelnen Module ermittelt und nicht alle Module der Studiengänge werden durch Präsenzphasen begleitet.

In den Präsenzphasen findet die Lehre üblicherweise in Form von Kolloquien statt, die den Lehrstoff der Studienmaterialien vertiefend aufgreifen. Durch die aktive Rolle, die den Studierenden hierbei zufällt, lassen sich neben den fachlichen auch außerfachliche Kompetenzen wie Kommunikations- oder Teamfähigkeit fördern. In den Diskussionen über den online dargebotenen Stoff wird eine Weiterverarbeitung und Überprüfung des Gelernten ermöglicht und zugleich die praxisorientierte Anwendung der Lerninhalte aus den Studienmaterialien erprobt. Dabei bringen die Studierenden Erfahrungen, Fragestellungen und Probleme aus der Berufspraxis unmittelbar in das weiterbildende Studium ein, reflektieren diese unter fachlicher Anleitung und können die neu erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten anschließend direkt wieder in der Praxis umsetzen.

In den Präsenzphasen ist auch Raum für andere aktive Vermittlungsmethoden, die online nur mit großem Aufwand umgesetzt werden könnten, wie z.B. Planspiele, Simulationen, Fallstudien und Rollenspiele. So nimmt sowohl im Master Europäisches Verwaltungsmanagement als auch im Master Public Administration ein Planspiel bedeutenden Raum ein. Während beim EVM die Studierenden die Entscheidungsfindungsprozesse in den europäischen Institutionen

simulieren, analysieren die Studierenden im MPA in komplexen Fallstudien die entscheidungsrelevanten Probleme und finden im Team Verfahrensmechanismen zur konsensualen Entscheidungsfindung.

Ergänzend finden thematische Fachforen oder „Europapolitische Foren“ statt, in die verschiedene Referenten – darunter Experten aus der nationalen und europäischen Verwaltungspraxis – eingebunden werden. Im Februar 2012 beispielsweise wurde im EVM mit dem für den Bereich Märkte zuständigen Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank ein Forum zum Thema „Euro- und Finanzkrise“ durchgeführt. Im MPA fand im Juni 2013 erstmalig ein Fachforum „Neue Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung“ statt. Die Veranstaltung vermittelte den rund 60 Teilnehmerinnen und Teilnehmern einen breitgefächerten Überblick über neueste Entwicklungen und Trends in der öffentlichen Verwaltung auf nationaler und internationaler Ebene.

Vereinzelt finden im Rahmen der Präsenzveranstaltungen auch Besuche bei Verwaltungen beispielsweise mit EU-bezogenen Aufgaben sowie bei EU-geförderten Einrichtungen oder Projektträgern in der Umgebung statt. Ergänzend dazu werden im Master Europäisches Verwaltungsmanagement fakultative Studienfahrten nach Brüssel organisiert.

## Standards und Weiterentwicklung

Das am Fernstudieninstitut eingesetzte Blended-Learning-Konzept nutzt also die Vorteile der jeweiligen Lernräume – Präsenzphasen am Hochschulcampus bzw. Online-Phasen jederzeit und überall – optimal aus, um den Studierenden bei hoher Flexibilität nachhaltige Lernerfolge zu ermöglichen. Da ein Fernstudium immer auch mit besonderen Anforderungen an das Selbstmanagement der Studierenden einhergeht, wird das Konzept flankiert durch eigene Angebote des FSI zum Zeitmanagement und effektiven Lernen im Fernstudium.

Die Lehre am FSI unterliegt klar definierten Fernlehrestandards. Die kontinuierliche Evaluation und konsequente Weiterentwicklung des Blended-Learning-Konzepts wird am Fernstudieninstitut durch eine Referentin für Fernstudien-didaktik und Fernstudienkonzeption sichergestellt. In nächster Zukunft werden vor allem Ansätze des Mobile Learning verstärkt in das Konzept einfließen, um so die Flexibilität der Studierenden weiter zu fördern.

## 3 Innovation durch Weiterbildung im Fernstudienformat

Nach den im ersten Kapitel aufgezeigten Etappen in der Aus- und Weiterbildung für die Laufbahn des gehobenen Dienstes und zum Aufstieg in den höheren Dienst bleibt zu fragen, wie innovativ sich nun eigentlich das Angebot weiter-

bildender Masterstudiengänge im Fernstudienformat für den öffentlichen Dienst in diese Entwicklung einreihen.

### Freier Zugang zu weiterbildendem Studium

Dank der eingangs beschriebenen Rahmenbedingungen gibt es inzwischen Studiengänge, die sich explizit der Weiterbildung für den öffentlichen Sektor widmen und mit einem Masterabschluss auch den Zugang zu Laufbahnen des höheren Dienstes eröffnen. Davon profitieren diejenigen, die als frühere Fachhochschulabsolventen oder mit einem Bachelor-Abschluss in Laufbahnen des gehobenen Dienstes bzw. als vergleichbare Angestellte tätig sind. Sie können sich nun aus eigenem Antrieb für ihr berufliches Fortkommen engagieren und durch ein weiterbildendes Studium auch die formalen Voraussetzungen für den Zugang zum höheren Dienst erwerben, ohne ein internes Aufstiegsverfahren durchlaufen zu müssen. Der Zugang zu Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten ist damit freier geworden.

Dies bedeutet aus unserer Erfahrung keine Einbuße an Qualität, weil etwa der Ausleseprozess weniger streng sei. Schließlich sind auch die hochschulrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen und die Auswahlkriterien der Hochschule zu erfüllen. Vielmehr sind die Studierenden, die sich neben ihrer Berufstätigkeit noch zu einem weiterbildenden Studium entschließen, in der Regel bereits sehr gut qualifiziert, hoch motiviert und engagiert. Die Studienerfolge und Auszeichnungen unserer Absolventinnen und Absolventen sprechen dabei für sich.

### Lebenslang Lernen im berufsbegleitenden Fernstudium

Lebenslanges Lernen ist ein inzwischen viel strapaziertes Schlagwort. Es liegt jedoch auf der Hand, dass das Fernstudienformat dieses besonders unterstützt und in vielen Fällen sogar erst ermöglicht. Da für die Wahrnehmung des berufsbegleitenden Fernstudiums die Berufstätigkeit nicht aufgegeben oder übermäßig eingeschränkt werden muss, gibt es keine Einkommenseinbußen und Karrierechancen werden nicht durch Unterbrechung der Berufstätigkeit riskiert. Im Fernstudium erfolgt die Weiterbildung relativ flexibel neben dem Beruf und/oder den familiären Erfordernissen. Damit wird die individuelle Weiterbildung auch dann möglich, wenn der Dienstherr oder Arbeitgeber hierfür keine Notwendigkeit sieht und keine Unterstützung gewährt.

Wenn der Arbeitgeber die Weiterbildungsabsichten unterstützt oder sogar fördert, kann das berufsbegleitende Studium zum Joint Venture werden: der bzw. die Studierende ist bereit, die Weiterbildung (gegebenenfalls teilweise) außerhalb der Arbeitszeit zu absolvieren, der Arbeitgeber bzw. Dienstherr trägt (gegebenenfalls partiell) die Kosten, räumt vielleicht mehr Flexibilität in der Arbeitszeit ein und profitiert unmittelbar von den neu erworbenen Kenntnissen und

Kompetenzen, welche die Beschäftigten vom Studium direkt in die Praxis einbringen.

### Breite Vernetzung

Im weiterbildenden Masterstudium ist adäquate Berufserfahrung eine zwingende Zulassungsvoraussetzung. Im Studium treffen also Praktikerinnen und Praktiker aufeinander, deren berufliche Erfahrungen im Studienverlauf immer wieder reflektiert und einbezogen werden. Dies gilt sicher gleichermaßen für die Aufstiegsfortbildungen zum höheren Dienst an anderen Einrichtungen.

Dadurch dass der Zugang zum Studium jedoch freier ist und im Fernstudium zudem Studierende aus einem großen Einzugsbereich aufeinandertreffen, kommen so Personen zusammen, die Erfahrungen aus ganz unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Kommune, Land, Bund, Europa, International), verschiedenen Bundesländern und Tätigkeitsfeldern einbringen. Dies fördert einen besonders fruchtbaren Austausch, da die Vielfalt der Horizonte ungleich größer ist. Der „Blick über den Tellerrand“ wird dadurch lebendig erlebt. Die Netzwerkbildung zwischen den Studierenden wird von diesen übrigens rückblickend als besonders wichtiges Ergebnis des Studiums geschätzt.

### Medienkompetenz

Last but not least bedeutet Fernstudium heute in der Regel auch E-Learning. Das Studienkonzept des FSI versteht das Online-Lernen und die Online-Zusammenarbeit als Basis für ein erfolgreiches Fernstudium. Damit ist der Erwerb bzw. Ausbau der Medienkompetenz der Studierenden integraler Bestandteil des Studiums.

Indem Teamarbeit auch während der Online-Phasen gefordert und gefördert wird, werden soziale Kompetenzen mit Medienkompetenzen verknüpft und die Fähigkeiten zur virtuellen Teamarbeit vermittelt, die heute in vielen Bereichen gefordert sind.

### Fernstudium – ein zukunftsfähiges Modell

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Angebot weiterbildender Masterstudiengänge für den öffentlichen Sektor insbesondere im Fernstudienformat ein innovatives und zukunftsfähiges Modell ist. Die positiven Erfahrungen, die die FHVR Berlin bzw. die heutige HWR Berlin mit ihren Fernstudiengängen in den zurückliegenden 15 Jahren gesammelt hat, unterstreichen dies. Die Vereinbarkeit der verschiedenen Lebensbereiche spielt heute mehr denn je eine wichtige Rolle. Flexibles Lernen auf akademischem Niveau via Fernstudium ohne Aufgabe der Berufstätigkeit mag hier ein ausschlaggebendes Kriterium für die Attraktivität der Studiengänge sein.

Für die Arbeitgeberseite hat die Innenministerkonferenz anerkannt, dass auch an Hochschulen erworbene Masterabschlüsse geeignet sind, eine Qualifizierung zu leisten, die den Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes eröffnet. Die Qualitätssicherung erfolgt mit der Akkreditierung. Masterstudienfächer im Fernstudienformat können so für die Weiterqualifizierung im öffentlichen Dienst einen wichtigen Beitrag leisten, um die Lücke zu schließen, die sich durch die bevorstehende Pensionierungswelle<sup>6</sup> abzeichnet. Es bleibt zu wünschen, dass die öffentlichen Arbeitgeber die Weiterbildung ihrer Beschäftigten in Master-Fernstudiengängen nicht länger als Privatvergnügen ansehen, sondern das Potenzial dieses Weiterbildungsformats für sich erkennen und aktiv in die Personalentwicklung einbeziehen.

## Quellen

- Furth-Riedesser, R. (1993): Anforderungen des Integrationsprozesses an die EG-bezogene Aus- und Fortbildung im Bereich der Senatsverwaltungen. Eine Studie im Auftrag der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin
- KMK/IMK (2002): Vereinbarung „Zugang zu Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen“ vom 24. Mai/6. Juni 2002 (Vereinbarung 2002)
- KMK/IMK 2007: Vereinbarung „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen“ vom 20. September/7. Dezember 2007 (Vereinbarung 2007)
- Prümm, H. P. (2007): Master of Public Administration (MPA), Fernstudium. Das Konzept. Berlin
- Prümm, H. P./Strehl, W./Wegner, M. (2010): Bachelor Öffentliche Verwaltung – Weiterbildung als Fernstudium. Berlin
- Reichard, Ch./Röber, M. (2012): Ausbildung der Staatsdiener von morgen. Bestandsaufnahme – Reformtendenzen – Perspektiven. Berlin
- Senatsbeschluss des Landes Berlin Nr. 788/97 vom 29.04.1997
- Seyfried, E./Stamm, S. (1998): Fernstudium „Europabezogenes Verwaltungshandeln“. Ein gemeinsamer Weiterbildungsstudiengang der FHVR Berlin und der TFH Wildau. In: Prümm, H. P. (Hg.): 25 Jahre Lehre und Forschung für die Verwaltung. Festschrift der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin, S. 103–116

6 Siehe hier u.a. die Studie „Der demografische Wandel – Chance und Modernisierungshebel für die öffentliche Verwaltung“ von McKinsey & Company, in der mit Bezug auf Daten des Statistischen Bundesamtes festgestellt wird, dass 2011 fast jeder Dritte (28%) im höheren Dienst älter als 55 Jahre ist. Vgl. unter: [www.mckinsey.de/nachwuchsproblemebedrohen-handlungsf%C3%A4higkeit-vieler-verwaltungsbeh%C3%B6rden#chart3](http://www.mckinsey.de/nachwuchsproblemebedrohen-handlungsf%C3%A4higkeit-vieler-verwaltungsbeh%C3%B6rden#chart3) (zuletzt aufgesucht am 14.10.2013).

- Seyfried, E./Stamm, S. (2000): Fernstudium Europäisches Verwaltungsmanagement von TFH Wildau und FHVR Berlin. In: Bischoff, D. (Hg.): Modernisierung durch Ausbildung. Innovation in Studiengängen für den öffentlichen Sektor. Berlin, S. 179–190
- Stamm, S. (2011): Erfahrungen mit der Flexibilisierung des Fernstudiengangs „Europäisches Verwaltungsmanagement“. In: Helmstädtter, H. G./Tippe, U. (Hg.): „Über viele Brücken ...“ – Neue Architekturen in Fernstudium und Weiterbildung. Tagungsband. Brandenburg an der Havel, S. 115–128



# **Das Europäische Kompetenz- und Forschungszentrum und der Masterstudiengang „Clustermanagement“ – Verknüpfung von Forschung und moderner Hochschulausbildung**

*Hansjörg Drewello*

## **1 Einleitung**

Die Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl eröffnete im November 2013 mit Hilfe des INTERREG-Programms und gemeinsam mit der Université de Strasbourg und der Fachhochschule Nordwestschweiz ein Europäisches Kompetenz- und Forschungszentrum Clustermanagement. Ausgangspunkt dieses Vorhabens war die Einrichtung eines neuen deutsch-französischen Masterstudiengangs „Management von Clustern und regionalen Netzwerken“. Der Studiengang ist bisher in Europa einmalig. Er startete zum ersten Mal im September 2012 und wird von der Université de Strasbourg und der Hochschule Kehl durchgeführt. Der Studiengang orientiert sich an dem neuen Berufsbild des Clustermanagers. Dieser leitet und lenkt regionale Unternehmensnetzwerke, in denen Hochschulen, Forschungseinrichtungen und lokale Gebietskörperschaften bzw. Wirtschaftsförderungseinrichtungen mitwirken. Das folgende Beispiel erläutert die Möglichkeiten der Verknüpfung von Forschung und akademischer Ausbildung an Hochschulen.

## **2 Clustermanagement – Neuer Schwerpunkt kommunaler Wirtschaftsförderung**

### *2.1 Was sind Cluster?*

Spätestens seit den Arbeiten von Porter über Industriecluster (vgl. Porter 1990) erlebt die Forschung zu Unternehmensnetzwerken eine Renaissance. Cluster sind regionale Konzentrationen spezialisierter Unternehmen mit branchenähnlicher Ausrichtung und Produktpalette. Bekannte Beispiele finden sich in Stuttgart (Fahrzeugbau), in München (Biotechnologie), in Hamburg und Toulouse (Luftfahrtindustrie) oder in Karlsruhe und im kalifornischen Silicon Valley (IT-Wirtschaft). Zu einem Cluster gehören neben produzierenden Betrieben vor- und

nachgelagerte Dienstleistungsunternehmen, die im Idealfall die gesamte Wertschöpfungskette abdecken, sowie Hersteller komplementärer Produkte oder anderer Branchen, die ähnliche Fertigkeiten, Vorprodukte oder Technologien benötigen. Ferner umfasst ein Cluster zumeist eine spezialisierte Infrastruktur und ein Netzwerk von Institutionen wie Forschungs-, Qualifizierungs-, Beratungs- und Wirtschaftsförderungseinrichtungen, die unterstützende Leistungen erbringen. Ziel der Unternehmen ist es in der Regel, ihre kollektive Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen (vgl. Andersson et al. 2004, S. 7). Dies kann z.B. durch gemeinsame Beschaffung von Vorprodukten, gemeinsame Absatzstrategien oder gemeinsames Marketing erreicht werden. Teilweise werden diese Netze auch als Kompetenznetze bezeichnet, insbesondere wenn das Ziel der Kooperation die Steigerung der regionalen Innovationsfähigkeit ist (vgl. Meier zu Köcker/Buhl 2008, S. 9). Andere regionale Netzwerke streben z.B. ein regionales Standortmarketing oder eine Innenstadtförderung an. Eine weitere, vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels immer wichtiger werdende Möglichkeit der Kooperation besteht in der gemeinsamen Akquise und Ausbildung von Fachkräften (vgl. Drewello/Wurzel 2002).

Regionale und kommunale Wirtschaftsförderung kann die Entwicklung von Clustern aktiv unterstützen, indem sie die für die Cluster relevanten Standortfaktoren beeinflusst. Eine wichtige Rolle spielen die Kooperationsförderung zwischen den beteiligten und potenziellen Clusterakteuren, die Unternehmensgründungsförderung, die Herausarbeitung von Kooperationsprojekten und Leitbildern für die Clusterkooperation sowie die Schaffung von Verantwortlichkeiten und Anlaufstellen im Rahmen eines aktiven Clustermanagements, das nach innen koordinierend und nach außen profilierend wirkt.

## 2.2 *Die Bedeutung des Clustermanagements für die kommunale Wirtschaftsförderung*

Sowohl auf europäischer, nationaler und Länderebene gibt es heute eine Vielfalt von Förderprogrammen, die die Kooperation von Unternehmen und anderen regionalen Akteuren in Clustern unterstützen. Die kommunale Wirtschaftsförderung ist aufgrund ihrer besonderen Kenntnis der wirtschaftlichen Gegebenheiten vor Ort zu einem zentralen Akteur dieser Förderpolitik geworden. Städte und Regionen müssen sich immer stärker im Wettbewerb um Investoren, Arbeitsplätze und Fördermittel profilieren. Kompetenzfeldorientierte Konzepte der Wirtschaftsförderung (Netzwerke, Cluster usw.) spielen dabei eine wichtige Rolle. Die Entwicklung von derartigen Konzepten ist Teil der Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Kommune und Unternehmen. Die kommunale Wirtschaftsförderung sieht ihre Aufgabe nicht mehr nur in der Bereitstellung von Gewerbeblächen und Förderung von Ansiedlungen, sondern u.a. auch in der Ini-

tiierung und Moderation von Prozessen zur Netzwerkbildung in der Wirtschaft. Sie übernimmt danach häufig auch Aufgaben des Clustermanagements. Von Unternehmen wird gleichzeitig ein stärkeres Engagement für kommunale und regionale Belange eingefordert.

Eine Befragung des Deutschen Instituts für Urbanistik unter 187 Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern in Deutschland im Jahr 2012 ergab, dass Clusterpolitik im Ranking der wichtigsten 20 kommunalen Wirtschaftsförderungsaufgaben den fünften Rang einnimmt. Für die 21 Städte zwischen 200.000 und 500.000 Einwohnern ist es im Durchschnitt sogar die wichtigste Aufgabe (vgl. Zwicker-Schwarm 2013, S. 11). In einer Befragung des Instituts im Jahr 2008 hatten 144 Wirtschaftsförderer diese Aufgabe auf Rang 4 geführt (Hollbach-Grömgig/Floeting 2008, S. 7). Die in der 2008er Studie genannten Clusterinitiativen wurden zu mehr als 90% durch kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen initiiert. 64% der genannten Netzwerke und Cluster verfügen über einen eigenen Clustermanager. Beckord nennt die kommunale Wirtschaftsförderung den zentralen Akteur des Clustermanagements auf lokaler Ebene (vgl. Beckord 2008, S. 248). Auch an der Finanzierung von Clustern beteiligen sich Kommunen in großem Umfang. Das Deutsche Institut für Urbanistik ermittelte im Jahr 2008, dass mehr als 70% der Cluster in Deutschland durch kommunale Mittel unterstützt wurden (vgl. Floeting/Zwicker-Schwarm 2008, S. 32).

Das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg hat eine Reihe von clusterpolitischen Aktivitäten ins Leben gerufen, die den landesweiten und regionalen Clusterakteuren, ausdrücklich auch kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen, angeboten werden. Hierzu zählen das Programm CIP (Competitiveness-Innovation-Program), das Baden-Württembergische Clusterforum oder der „Cluster-Dialog Baden-Württemberg“. Dies zeigt den Stellenwert, den auch das Wirtschaftsministerium den Kommunen sowie den regionalen Gebietskörperschaften bei der Ausgestaltung von Clustern und Netzwerken zubilligt.

Allein in Baden-Württemberg gibt es laut Regionalem Clusteratlas 2012 126 regionale Cluster sowie 31 regionsübergreifende Clusterplattformen (vgl. Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg 2012, S. 131ff.). Die EU-Kommission geht davon aus, dass es ca. 10.000 regionale Cluster in der Europäischen Union gibt (vgl. Sölvel et al. 2009, S. 7).

Im Jahr 2009 führte die *Agence de Développement Économique du Bas-Rhin* (ADIRA) eine Bestandsaufnahme und Analyse der Clusterlandschaft am Oberrhein durch. Die Studie wurde in den Folgejahren mehrfach aktualisiert. Sie identifiziert 216 Cluster und regionale Netzwerke am Oberrhein (Elsass 94, Rheinland Pfalz/Baden 79, Nordwestschweiz 31 sowie zwölf grenzüberschreitende Netzwerke) mit insgesamt 461 Institutionen (vgl. ADIRA 2011, S. 11).

### 3 Der Masterstudiengang „Management von Clustern und regionalen Netzwerken“

#### 3.1 Die Entwicklungsphase

Aufgrund diverser Förderungsaktivitäten in Bund und Ländern ist davon auszugehen, dass die Zahl der Cluster und Netzwerke in Deutschland weiter steigt. Viele dieser Netzwerke werden durch Koordinatoren gemanagt. Die Aufgaben eines Netzwerk- bzw. Clustermanagers sind sehr komplex (vgl. Ingstrup/Damgaard 2013; Meier zu Köcker/Buhl 2008, S. 46ff.) Diese Aufgaben werden in den Netzwerken in der Regel durch Quereinsteiger wahrgenommen. Die Komplexität der Aufgaben eines Netzwerkmanagers und die Bedeutung dieser Tätigkeit für den Erfolg der Netzwerke machen eine angemessene Hochschulausbildung notwendig. Diese gab es bis 2012 weder in Deutschland noch in Frankreich.

Parallel zu dieser Entwicklung verläuft eine noch stärkere regionale Integration in der Oberrhein-Region. Am 9. Dezember 2010 wurde in Offenburg die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO) gegründet. Deren erklärtes Ziel ist die „Entwicklung des Oberrheingebietes zu einer europäischen Region mit höchster Wettbewerbskraft“ (vgl. Metropolregion Oberrhein 2010). In den vier Themenschwerpunkten Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik ist eine stärkere Vernetzung der Akteure geplant. Ausdrücklich wird die Förderung von grenzüberschreitenden Clustern erwähnt.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung entstanden die ersten Überlegungen zur Einrichtung eines gemeinsamen deutsch-französischen Studiengangs, der diese Thematik aufgreifen sollte. Die vorbereitenden Arbeiten zum neuen deutsch-französischen Studiengang „Management von Clustern und regionalen Netzwerken“ (im Folgenden MCN) begannen im Sommer 2010 mit ersten Abstimmungsgesprächen zwischen den Vertretern der Hochschule Kehl und der Université de Strasbourg. Es folgten viele Expertengespräche mit Vertretern von Kammern, Wirtschaftsförderungseinrichtungen und Clustern auf deutscher und französischer Seite. Im Mai 2011 stellte die Hochschule Kehl mit Unterstützung des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg, des Regierungspräsidiums Freiburg und der Industrie- und Handelskammer Südlicher Oberrhein einen Antrag auf Einrichtung des Studiengangs beim Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg. Die Einrichtungsgenehmigung erfolgte im August 2011.

#### 3.2 Konzeption und Bildungsziele

Im September 2012 nahmen die ersten Studierenden das Studium auf. Der MCN vermittelt wissenschaftliche Kenntnisse und Methoden für die Anwendung im

Bereich des Managements von Clustern und von anderen regionalen Netzwerken. Praxisorientierte Handlungsmuster werden in Projekten und mit Fallstudien eingeübt. Zu den innovativen Inhalten des Studiengangs zählt insbesondere die Verknüpfung der Ausbildungsinhalte Management, Planung, Entwicklung und Kommunikation im Kontext der Organisation von Netzwerken. Über diese fachlichen Inhalte hinausgehend vermittelt der Studiengang Entscheidungs-, Handlungs- und Sozialkompetenz im Rahmen interdisziplinärer, interkultureller und projektorientierter Teamarbeit sowie Fremdsprachenfertigkeiten.

Voraussetzung für die Teilnahme am Studiengang ist ein abgeschlossener Bachelorstudiengang, das Sprachniveau B2 in Deutsch, Französisch und Englisch (nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen) und das Bestehen einer Aufnahmeprüfung.

Der viersemestrige Studiengang startet in Strasbourg mit Grundlagenvorlesungen in Wirtschaft, Recht und Internationalen Beziehungen. Auch Interkulturelle Kompetenz spielt eine wichtige Rolle. Im zweiten Semester in Kehl liegt der Schwerpunkt im Verwaltungsmanagement, der besonderen Kompetenz der Hochschule Kehl. Im dritten Semester, das in Kehl und Strasbourg stattfindet, kommen insbesondere ausgewiesene Praktiker und Experten aus dem Clustermanagement zu Wort. Im vierten Semester absolvieren die Studierenden ein mindestens fünfmonatiges Praktikum in einem Cluster oder in einem regionalen Netzwerk, nach Möglichkeit in einem Land, das nicht Mutterland der Studierenden ist. Parallel fertigen die Studierenden eine praxisorientierte Masterthesis an.

*Tab. 1: Module des MCN*

Semesteraufteilung des Masterstudiengangs				
1. Semester Strasbourg	2. Semester Kehl	3. Semester Kehl und Strasbourg	4. Semester Praktikum	
<b>M1.1</b> Recht und Internationale Beziehungen	<b>M2.1</b> Interkulturelle Kommunikation	<b>M3.1</b> Grundlagen Business und Competitive Intelligence	<b>M4.1</b> Praktikum/Masterthesis	
<b>M1.2</b> Wirtschaft und Marketing	<b>M2.2</b> Vergleich europäischer Verwaltungssysteme unter rechtlichen, politischen und kulturellen Aspekten	<b>M3.2</b> Management von Clustern		
<b>M1.3</b> Arbeitssprachen/-techniken	<b>M2.3</b> Politikfelder des EU unter rechts-, wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekten	<b>M3.3</b> Internationale Ausrichtung von Clustern		
<b>M1.4</b> Wahlpflichtfach	<b>M2.4</b> Verwaltungs-Management der EU	<b>M3.4</b> Arbeitssprachen		
	<b>M2.5</b> Clustertheorie und -kommunikation	<b>M3.5</b> Projektmanagement/Forschungsmethoden		
	<b>M2.6</b> Arbeitssprachen (Vertiefung)			

Hinsichtlich der Persönlichkeitsentwicklung sollen innerhalb aller Module Schlüsselqualifikationen vermittelt werden (Vorgehensweisen zur Erledigung komplexer Aufgaben, Problemlösungsstrategien, plurinationale Teamfähigkeit, Konflikt- und Konsensfähigkeit, Kommunikation etc.). Die internationale Zusammensetzung der Studierendengruppe (mit unterschiedlichen Identitäten und Kulturstandards sowie variierenden Persönlichkeitstypen) ist hierfür eine ideale Voraussetzung. Umgesetzt wird diese Aufgabe beispielsweise durch Reflexion der (Klein-) Gruppenarbeitsphasen sowie durch praxisnahe Veranstaltungen der interkulturellen Kommunikation.

Die Studierenden werden nach erfolgreichem Abschluss ihres Studiums befähigt sein, wissenschaftlich zu arbeiten. Sie werden über Managementkompetenzen sowie über die für den Übergang in die Berufspraxis notwendigen Fachkenntnisse verfügen.

Der Studiengang wurde wegen seiner besonderen Bedeutung und seines innovativen Charakters von der Deutsch-Französischen Hochschule bereits im April 2011 in deren Förderprogramm für integrierte binationale Studiengänge aufgenommen.

## 4 Verknüpfung von Lehre und Forschung

### 4.1 Das Humboldtsche Bildungsideal und seine Implikation für Lehre und Forschung an Hochschulen für öffentliche Verwaltung

Das Selbstverständnis moderner deutscher Hochschulen basiert in der Regel auf den im 19. Jahrhundert von Alexander von Humboldt aufgestellten Prinzipien zur Verknüpfung von Lehre und Forschung. Humboldts Ideal der Hochschule lässt sich folgendermaßen charakterisieren (vgl. Eigen 1988):

1. Freiheit von Forschung und Lehre von jeder staatlichen Zensur;
2. Einheit von Forschung und Lehre: Professoren und Studenten arbeiten gemeinsam an Forschungsvorhaben;
3. Primat der Bildung vor der beruflichen Ausbildung.

Von Humboldt beteiligte sich nach seiner Berufung zum Leiter der Sektion des Kultus und Unterrichts im Ministerium des Inneren 1808 aktiv an der Reformierung des preußischen Staats. Er schuf in dieser Funktion eine Universität, wie er sie sich in einem idealen humanistischen Sinn vorstellte. Im Gegensatz zum Elementarunterricht, in dem der Lehrer unterrichtet, sah Humboldt die universitäre Aufgabe der Professoren insbesondere in der Unterstützung der Studenten in deren Forschung.

Heute kann man feststellen, dass die doppelte Herausforderung der Lehre und der Forschung in der deutschen Hochschullandschaft häufig als Last empfunden wird. Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen um knappe Mittel der Forschungsförderung spielt hier eine wichtige Rolle. Durch den Bologna-Prozess sind Universitäten und Fachhochschulen in Bezug auf die Studienabschlüsse de facto gleichgestellt. Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen, auch im Bereich der Forschung, wurde mit der Gemeinsamen Erklärung der Europäischen Bildungsminister zum Europäischen Hochschulraum vom 19. Juni 1999 zum Programm erklärt.

In den Universitäten wird das Lehrdeputat als ein Grund für die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit deutscher Spitzenforschung, vor allem gegenüber dem US-amerikanischen System, empfunden. Das Handelsblatt titelte vor einigen Jahren in einem Artikel „Deutsche Unis verlieren Kampf um Top-Ökonomen“. Ein entscheidender Wettbewerbsnachteil ist dementsprechend die mit acht bis neun Semesterwochenstunden etwa doppelt so hohe Lehrbelastung wie in den USA (Handelsblatt, 10.6.2006).

Dieselbe Klage über zu hohe Deputatsbelastung hört man auch an deutschen Fachhochschulen, diesmal allerdings verstanden als Wettbewerbsnachteil gegenüber den Universitäten. Professoren an Fachhochschulen haben eine Lehrverpflichtung von 18 Semesterwochenstunden zu erfüllen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der forschende Professor sein Lehrdeputat auf maximal zehn Semesterwochenstunden verringern (vgl. z.B. §§ 1 und 8 Lehrverpflichtungsverordnung Baden-Württemberg). Dies wiederum ist nur möglich, wenn die durch die Forschungstätigkeit entstehenden Deputatsnachlässe durch andere Kollegen oder Lehrbeauftragte übernommen werden. Nachteile im Forschungswettbewerb mit den Universitäten erleiden die Fachhochschulen auch in anderen Bereichen: Ausstattung mit Grundmitteln, Sonderzuweisungen, Räumlichkeiten oder Ausstattung mit wissenschaftlichem Personal (vgl. Winkel 2012, S. 32ff.). Die Ausgangssituation für Forschungsvorhaben an Fachhochschulen im Wettbewerb mit Universitäten kann deshalb wegen der ungleichen Rahmenbedingungen nur als aussichtslos bezeichnet werden. Selbst Forschungsvorhaben in Nischen sind, wenn nicht gerade ein privatwirtschaftliches Interesse vorhanden ist, nur unter erschwerten Bedingungen möglich.

Trotzdem, Forschung ist für Fachhochschulen wichtig! Schon allein um die Qualität der Lehre aufrecht zu erhalten, braucht es die ständige Anpassung der Lerninhalte an aktuelle Entwicklungen. Lehre an Hochschulen der öffentlichen Verwaltung ist keine standardisierte Massenware. Spätestens in den Vertiefungsbereichen der Bachelorstudiengänge muss sie Studierende mit neuen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung konfrontieren. Aus der Not der knappen Forschungsmittel wird eine Tugend, wenn Studierende in Proseminaren und Bachelorarbeiten selbst aktuelle Forschungsaufgaben übernehmen und damit ihre

eigene Ausbildung in Richtung eines kritischen, selbstreflektierten und vorausschauenden Mitarbeiters der öffentlichen Verwaltung vorantreiben. Diese Auffassung von angewandter Forschung kommt dem humanistischen Humboldt-schen Bildungsideal recht nah.

Vor diesem Hintergrund ist begleitende Forschung in Masterstudiengängen unverzichtbar. Die Studierenden werden schließlich hier dazu befähigt, die Herausforderung einer Dissertation in Angriff zu nehmen. Im Folgenden wird der Aufbau eines Kompetenz- und Forschungszentrums Clustermanagement an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl dokumentiert. Eine wichtige Aufgabe dieses Zentrums wird es sein, den Studierenden des namensverwandten Masterstudiengangs das „forschende Lernen“ zu ermöglichen.

## *4.2 Das Europäische Kompetenz- und Forschungszentrum Clustermanagement*

Die Idee für ein Kompetenzzentrum Clustermanagement entstand aus der Überlegung, dass die Studieninhalte des Studiengangs „Management von Clustern und regionalen Netzwerken“ in einem innovativen und sich schnell verändernden Umfeld ebenso schnell mit neuen Erkenntnissen und Forschungsergebnissen ergänzt werden müssen. Zudem liegen unseres Wissens nach bisher keine speziellen Erkenntnisse zu den Anforderungen an ein erfolgreiches Management in grenzüberschreitenden Netzwerken vor. Mit der Fachhochschule Nordwestschweiz wurde für die Kooperation zwischen der Hochschule Kehl und der Université de Strasbourg ein dritter Partner gefunden. Alle drei Teilregionen der Metropolregion Oberrhein sind somit durch Forschungseinrichtungen im Kompetenzzentrum vertreten.

Zunächst wurden drei Arbeitsschwerpunkte für das Kompetenzzentrum definiert:

### 1. Entwicklung eines Qualitätsmanagements für grenzüberschreitende Netzwerke

In der praktischen Umsetzung der Cluster spielt das Qualitätsmanagement eine wichtige Rolle. Sowohl die Europäische Union als auch nationale und regionale Geldgeber legen Wert auf ein formalisiertes Qualitätsmanagement in den Netzwerken. Dies zeigt sich aktuell durch die Schaffung und Verleihung von Qualitätslabels (z.B. das Qualitätssiegel „Cluster-Exzellenz Baden-Württemberg“). Es ist davon auszugehen, dass an grenzüberschreitende Netzwerke besondere Maßstäbe anzulegen sind.

### 2. Entwicklung einer Evaluationsmethodik für grenzüberschreitende Netzwerke

Grenzüberschreitende Kooperationen führen zu Interaktionen in unterschiedlichsten Kulturfeldern: Sprachkultur, nationale bzw. regionale Kultur, Verwal-

tungskultur, Unternehmenskultur und Wissenschaftskultur. Die Erfolgsfaktoren, die noch komplexer als in rein nationalen Netzwerken sein dürften, sollen in diesem Arbeitsschwerpunkt herausgearbeitet werden.

### 3. Entwicklung von Weiterbildungsmodulen für Clustermanager

Die Module bauen auf den Inhalten des Masterstudiums auf. Die Université de Strasbourg bietet Clustermanagern die Möglichkeit, durch gezielte berufsbegleitende Weiterbildung und Anerkennung von berufspraktischer Erfahrung den Masterabschluss zu erlangen.

Die zu entwickelnden Instrumente des Qualitätsmanagements und der Evaluation werden nicht nur die Studieninhalte des Masterstudiengangs aufwerten. Sie sollen vielmehr die Zielsetzung der TMO unterstützen, eine nachhaltige Vernetzung innerhalb der Säulen Wirtschaft und Wissenschaft durch Professionalisierung zu fördern. Hierzu werden Pilotprojekte mit Clustern in der TMO durchgeführt. Die zweisprachigen Weiterbildungsmodule werden in Experten-Workshops mit Fachleuten aus der TMO entwickelt. Zunächst ist in diesem Rahmen die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Berufsbilds „Clustermanager“ vorgesehen. Spezielle grenzüberschreitende und interkulturelle Aspekte werden in jedem Modul berücksichtigt. Anschließend werden die Module mit Clustermanagern aus der TMO in Pilotweiterbildungen getestet und evaluiert.

Die Leitung des Kompetenz- und Forschungszentrums wird durch die Hochschule Kehl wahrgenommen. Die drei Projektpartner übernehmen jeweils Verantwortung für einen Themenbereich und sind Ansprechpartner in ihrer nationalen Teilregion. Regelmäßige zweimonatige Arbeitstreffen garantieren einen zuverlässigen Informationsaustausch. Die Unterstützung durch einen Projektbeirat, bestehend aus Experten und Praktikern des Clustermanagement, Vertretern der Kammern, Wirtschaftsförderungseinrichtungen, Unternehmern und Wissenschaftlern, soll gewährleisten, dass die Projektaktivitäten sich am Bedarf orientieren. Im Beirat werden die Ausrichtung des Kompetenzzentrums und des Studienganges (z.B. Auswahl von Themenschwerpunkten) aufeinander abgestimmt.

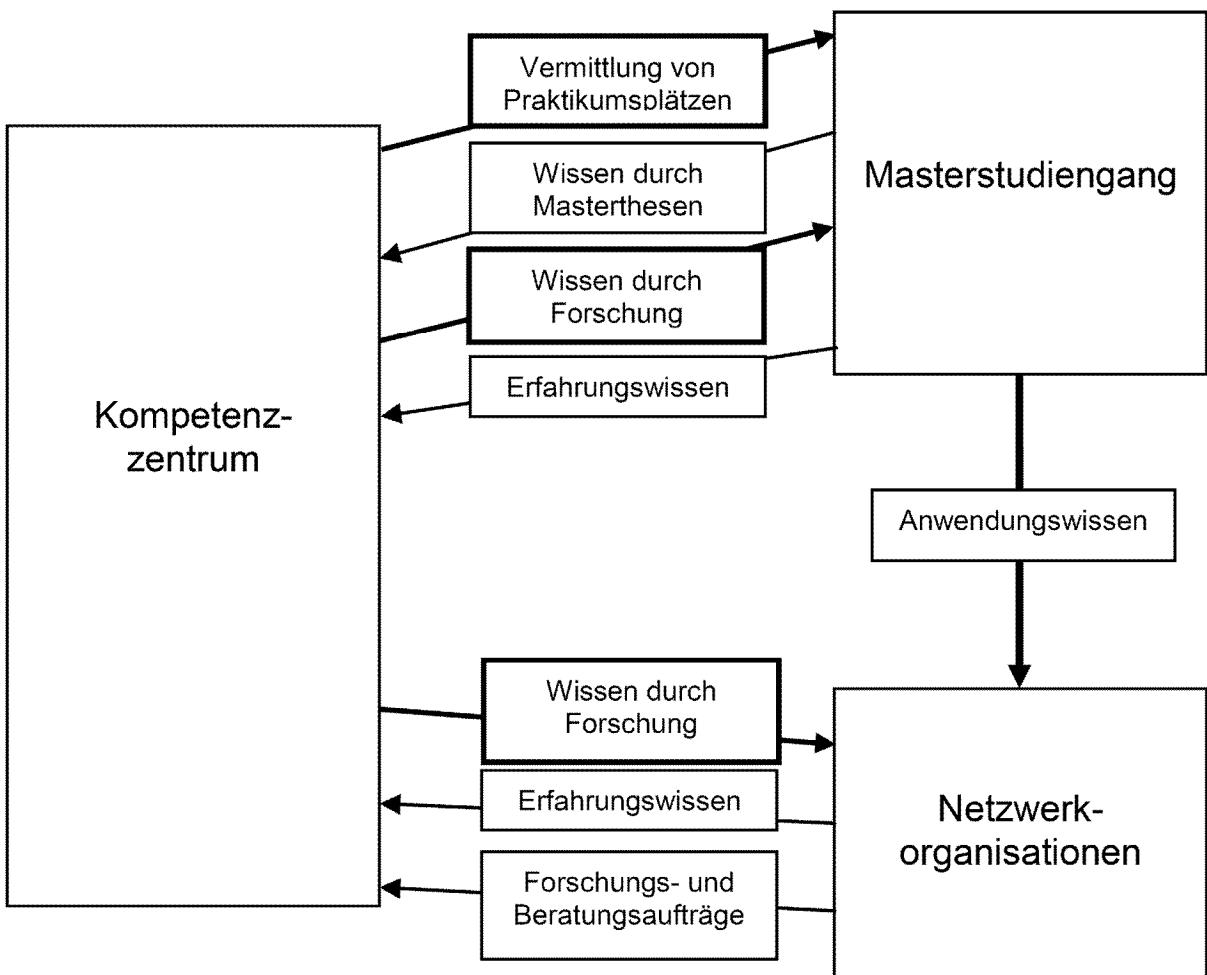
Die Ziele des Masterstudienganges und des Kompetenz- und Forschungszentrums ergänzen sich und führen zu Synergien. „Wissen schaffen“, „Wissen vermitteln“ und „Wissen anwenden“ führen zu Synergien, die in einem Wissenstransfer Wirtschaft – Netzwerke – Kompetenzzentrum – Hochschule münden. Konkret werden die Studierenden durch Vermittlung des Kompetenzzentrums in praxisnahen Praktikumsplätzen ausgebildet. Das Kompetenzzentrum unterstützt auch Netzwerke bei der Suche nach Praktikanten. Es koordiniert die Themenschwerpunkte in den Praktika, die auch Themen der jeweiligen Masterthesis sind. Hierdurch werden Synergien zwischen den einzelnen Forschungsarbeiten geschaffen. Außerdem wird ein praxisnaher Wissenstransfer in die Netzwerke ge-

währleistet. Forschungshypothesen und -ergebnisse können praxisnah in Zusammenarbeit mit den Netzwerken getestet bzw. erprobt werden. Das entstehende Wissen und Erfahrungswissen wird über das Studium und die Weiterbildung in die Praxis vermittelt.

Der entstehende Wissenstransfer zwischen Wirtschaft und Clustern, Kompetenzzentrum und Hochschulen sorgt über ein effizienteres Netzwerkmanagement letztendlich für eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der TMO (siehe Grafik).

Eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit des Studiengangs und des Kompetenzzentrums ist die Finanzierung. Der Studiengang wird bisher nicht durch öffentliche Mittel zusätzlich unterstützt. Alternativ standen die Finanzierung ausschließlich über Studiengebühren oder die Einbeziehung von Drittmitteln zur Auswahl. Das Kompetenzzentrum soll sich in Zukunft über die Einwerbung von Drittmitteln und das Angebot von Dienstleistungen finanzieren. Zunächst war aber eine Anschubfinanzierung erforderlich.

*Abb. 1: Wissenstransfer zwischen Netzwerken, Kompetenzzentrum und Masterstudiengang*



Auch in diesem Projekt zeigte sich, dass die Finanzierung sozialwissenschaftlicher bzw. wirtschaftswissenschaftlicher Forschung für Hochschulen in Deutschland zumindest schwierig ist. Diverse Förderprogramme des Bundes eignen sich nicht für angewandte Forschung. Ein Antrag beim DAAD wurde mit der Begründung negativ beschieden, dass zunächst einmal Erfahrung im Rahmen des Kompetenzzentrums gesammelt werden sollte.

Schließlich war ein Antrag im Rahmen des INTERREG-Programms Oberrhein erfolgreich. Der Vorteil dieses Programms besteht darin, dass der MCN und das Kompetenzzentrum im Rahmen eines Projekts finanziert werden. Nachteilig ist, dass es sich bei der Förderung lediglich um eine 50-prozentige Ko-Finanzierung handelt. Die finanzielle Förderung ermöglicht jedoch den Aufbau der geplanten Aktivitäten. Allerdings ist dieses europäische Förderprogramm nicht auf Forschungsförderung ausgerichtet und deshalb nicht passgenau für Forschungsvorhaben. Der bürokratische Aufwand während der Antragsphase war enorm. Die Hochschule geht davon aus, dass allein während der Antragsphase ein Arbeits- und Koordinationsaufwand von drei Personenmonaten erforderlich war.

## 5 Fazit

Mit der Einrichtung des Europäischen Kompetenz- und Forschungszentrums Clustermanagement ist die Grundlage geschaffen worden, den Studierenden bereits während des Studiums angeleitete Mitarbeit in angewandten Forschungsvorhaben zu ermöglichen. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass aktuelle Entwicklungen dieses neuen Berufsfeldes umgehend in die Lehre einfließen. Das Kompetenzzentrum mit seinem Netzwerk aus Experten und Praktikern, die auch in der Lehre eingesetzt werden, ermöglicht es den Studierenden außerdem, aus einer Fülle unterschiedlicher Institutionen einen Praktikumsplatz zu wählen.

Das Projekt verbessert die Kooperation und professionalisiert das Clustermanagement und Netzwerkmanagement, insbesondere durch den Aufbau von Wissen und Know-how. Die persönliche Entwicklung der Studierenden im interkulturellen Umfeld des Oberrheins wird dazu beitragen, eine gemeinsame grenzüberschreitende Kultur des Clustermanagements zu entwickeln. Dies beinhaltet ein besseres Verständnis der wissenschaftlichen, ökonomischen, politischen und Verwaltungskulturen. Hieraus entstehen vertiefte und damit auch die für eine wertschöpfende Entwicklung einer Region notwendigen Synergien der Kooperation.

## Quellen

- ADIRA – Agence de développement économique du Bas-Rhin (Hg.) (2011): Vers un management trinational de l'innovation dans le Rhin Supérieur (Internet: [www.adira.com/upload/documents/Reseaux\\_Actualites/Septembre\\_2011-\\_Le\\_management\\_de\\_linnovation\\_dans\\_le\\_Rhin\\_Superieur.pdf](http://www.adira.com/upload/documents/Reseaux_Actualites/Septembre_2011-_Le_management_de_linnovation_dans_le_Rhin_Superieur.pdf); zuletzt aufgesucht am 16.8.2013)
- Andersson, T./Schwaag-Serger, S./Sörvik, J./Hansson, E. W. (2004): The Cluster Policies Whitebook. Malmö
- Beckord, C. (2008): Clustermanagement als Instrument der Wirtschaftsförderung – Konzeptionelle Grundlagen, Clusterpolitik und operative Umsetzung clusterorientierter Entwicklungsstrategien in Sachsen. Saarbrücken
- Drewello, H./Wurzel, U. G. (2002): Humankapital und innovative regionale Netzwerke – Theoretischer Hintergrund und empirische Untersuchungsergebnisse, DIW-Materialien, Berlin (Internet: [www.diw.de/documents/publikationen/73/38834/diw\\_rn02-01-12.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/38834/diw_rn02-01-12.pdf); zuletzt aufgesucht am 16.8.2013)
- Eigen, M. (1988): Die deutsche Universität – Vielfalt der Formen, Einfalt der Reformen. In: Eigen, M./Gadamer, H. G./Habermas, J./Lepenies, W./Lübbe, H./Meyer-Abich, K. M. (Hg.): Die Idee der Universität. Versuch einer Standortbestimmung. Berlin, Heidelberg, S. 73–112
- Floeting, H./Zwicker-Schwarm, D. (2008): Clusterinitiativen und Netzwerke – Handlungsfelder lokaler und regionaler Wirtschaftspolitik. In: Floeting, H. (Hg.): Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik: Vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement. Berlin, S. 15–40
- Hollbach-Grömgig, B./Floeting, H. (2008): Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven. Berlin
- Ingstrup, M. B./Damgaard, T. (2013): Cluster Facilitation from a Cluster Life Cycle Perspective. In: European Planning Studies, Vol. 21 (2013), No. 4, S. 556–574
- Meier zu Köcker, G./Buhl, C. (2008): Kompetenznetze initiieren und weiterentwickeln. Netzwerke als Instrument des Wirtschaftswachstums und Standortmarketings. Berlin
- Metropolregion Oberrhein (2010): Gründungserklärung zur Trinationalen Metropolregion Oberrhein. Offenburg
- Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (Hg.) (2012): Cluster-Atlas Baden-Württemberg. Stuttgart
- Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. New York
- Sölvell, Ö./Ketels, C./Lindquist, G. (2009): The European Cluster Observatory. EU Cluster Mapping and Strengthening Clusters in Europe. Luxemburg
- Winkel, O. (2012): Fachhochschulen – aussichtsreich im Wettbewerb oder billiger Jakob des Hochschulwesens? In: Lück-Schneider, D./Kirstein, D. (Hg.): Gute Lehre und Forschung trotz schwieriger Rahmenbedingungen. Neue Strategien und Instrumente. Berlin, S. 31–40
- Zwicker-Schwarm, D. (2013): Kommunale Wirtschaftsförderung 2012: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven. Berlin

# **Personalisierte Akzeptanzsicherung und benutzerorientiertes Qualitätsmanagement in elektronisch basierten Lehr- und Lernprozessen dargestellt anhand der Evaluationsaktivität TEDS\*MOODLE**

*Margit Scholl, Andreas Wiesner-Steiner, Peter Ehrlich,  
Denis Edich*

## **1 Einführung**

Nachhaltige Beiträge digitaler Medien zur Qualität in Forschung und Lehre entstehen dann, wenn Medien und Systeme nutzerorientiert gestaltet und angewendet werden. Ursprünglich stark getrieben durch eine technikzentrierte Entwicklung, werden heute verstärkt Akzeptanz und Nutzungsintensität dieser Medien ausgeleuchtet, um die Handlungsorientierung und das selbstgesteuerte Lernen der Nutzer zu verbessern (vgl. Dittler et al. 2009). Didaktische Szenarien werden dabei etwa mit E-Portfolios und Taxonomien verbunden, um die zunehmend komplexer werdenden Herausforderungen des Lehrens und Lernens mit moderner Technologie zu meistern (vgl. Kerres/de Witt 2003; Baumgartner 2011, S. 376; Baumgartner/Bauer 2012). Gleichzeitig rücken auch mobile Endgeräte, eine gendersensitive Didaktik und das Community Building durch soziale Medien bzw. die entsprechende Software in den Fokus der Forschung (vgl. Tomei 2009, S. 394; Csanyi et al. 2012, S. 490).

Obwohl Online-Informationssysteme und Lernplattformen von vielen Disziplinen als Teil einer kontinuierlich zu verbesserten Lehre zunehmend genutzt werden, stellt sich nach wie vor die Frage, ob dies ein geeigneter Weg ist, Lehrinhalte ergänzend zu herkömmlichen Unterrichtsformen zu vermitteln. Dabei bleibt der Forschung nicht verborgen, dass dies nach wie vor nur selten mit Blick auf Nutzungsakzeptanz, Partizipation, Beteiligung und gemeinsames Co-Design geschieht. An der TH Wildau stellen wir uns den damit verbundenen Herausforderungen, den Risiken und den Chancen seit mehr als einem Jahrzehnt (vgl. Scholl/Schröter 2004; Scholl et al. 2009, S. 14; Haack et al. 2009). Dabei stehen die diversen Bedürfnisse der Nutzer und Nutzerinnen gerade bei der Frage der Motivation für einen intensiven Umgang mit Informations- und Lernsystemen in Blended-Learning-Zusammenhängen im Zentrum unserer Aufmerksamkeit. Aus

einer solchen Sicht werden technische Systeme und Lernplattformen immer auch zu sensiblen Instrumenten absichtsvoller und sozialer Interventionen. Ganz im Sinne der „Code is law“-These des Amerikaners Lawrence Lessig (vgl. Lessig 2001) wird der Software-Code in diesem Prozess zu einem Regulationsinstrument im Umgang mit Wissen (vgl. Büschendorf/Scholl 2013).

Für uns bedeutet es, dass der mit dem interaktiven Design einer Webseite, eines Informationssystems, einer Lernplattform oder eines MOODLE-Kurses verknüpfte Code immer einen spezifischen Einfluss auf das entsprechende Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer ausübt. Die Verbesserung der Qualität einer elektronischen Lernumgebung erfordert einen methodisch-didaktisch und technologisch gut durchdachten Ansatz, der die verschiedenen Nutzungsszenarien und diversen Beteiligten mit ihren Hintergründen berücksichtigt. Um dieses Ziel zu erreichen, integrieren wir im Rahmen des Projektes TEDS@wildau<sup>1</sup> das hochflexible TEDS-Framework (vgl. Scholl/Eisenberg 2011)<sup>2</sup> elektronisch in die MOODLE-Lernplattform der TH Wildau.

Basierend auf Robert S. Taylors Konzept eines um Werte erweiterten Prozesses der Softwaregestaltung („Value-Added Processes“), das sich stark auf die Bedürfnisse menschlicher Akteure bei der Verwendung von Informationssystemen konzentriert (vgl. Taylor 1982, 1986), wurde das TEDS-Framework an der iSchool der University of Washington (UW), Seattle, WA/USA, entwickelt (vgl. Scholl/Eisenberg 2011). TEDS steht dabei für die Anfangsbuchstaben der Namen Taylor, Eisenberg, Dirks und Scholl. Dieses Forschungsteam hat das Framework als Modell gegenüber dem Taylorschen Anfang der 1980er Jahre bedeutsam erweitert. Unter Leitung von Hans J. Scholl wurde im Jahre 2012 das TEDS\*EVAL-Forschungstoolset entwickelt, das eine Sammlung von Routinen unter der GPL für interne Zwecke an der iSchool zur Verfügung stellte. Das Kürzel EVAL steht hier für Evaluation. Die von uns verfolgte elektronische Integration des TEDS-Frameworks in unsere MOODLE-Lernplattform bedeutet neben einer spezifischen Adaption des bislang entwickelten TEDS\*EVAL-Tool-

---

1 Das Projekt TEDS@wildau wird zu 75% durch das Programm „E-Learning und E-Knowledge“ des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und zu 25% durch die TH Wildau finanziert. Unterstützt durch das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) des Landes Brandenburg dient es der Stärkung einer innovationsorientierten Verwendung von Multimedia an Brandenburgischen Hochschulen. Das Projekt endet am 30.6.2014.

2 Prof. Dr. H. J. Scholl (Information School, University of Washington, Seattle, USA) und Prof. Dr. M. Scholl (TH Wildau, Deutschland) sind trotz gleichem Nachnamen in keiner Weise verwandt, forschen aber beide z.B. im Bereich E-Government. Seit 2012 existiert eine Forschungscooperation: Memorandum of Understanding for Cultural, Educational, and Scientific Cooperation.

sets auch eine eigene Entwicklung signifikanter Routinen und Adaptionsschritte für die MOODLE-Lernumgebung (vgl. Scholl et al. 2014).

Im Abschnitt 2 präsentieren wir kurz die Grundstruktur des TEDS-Frameworks und erläutern es mit Blick auf den Stand der Forschung und seiner Integration in die MOODLE-Lernplattform. Abschnitt 3 skizziert den konkreten Hintergrund unserer spezifischen Adaption bzw. Weiterentwicklung und geht dabei auf die von uns vorgenommenen Übersetzungen, Anpassungen und Vereinfachungen der Bewertungskategorien ein. Abschnitt 4 beschreibt die notwendigen Schritte bei der Verwendung von TEDS-Frameworks für eine Lernplattform. Dabei veranschaulichen wir knapp die auf unseren Kontext zugeschnittene und adaptierte Systemlösung und diskutieren die Herausforderungen, die sich aus der Integration des TEDS-Frameworks ergeben, wenn man damit eine MOODLE-Lernumgebung evaluieren möchte. Unsere spezifische Adaption und Neuimplementation des TEDS\*EVAL-Toolsets, TEDS\*MOODLE genannt, stellt in diesem Zusammenhang die bislang weltweit einzige Weiterentwicklung des Ursprungskonzeptes dar. Unsere Idee dabei ist, TEDS\*MOODLE als mehrsprachige Aktivität in MOODLE freischalten zu können. Da diese Weiterentwicklung und Adaption im Sinne von Usability zugleich elektronisch skalierbar und hochflexibel gestaltet ist, lässt sich TEDS\*MOODLE für völlig verschiedene Lehr- und Lernszenarien nutzen. Wie in Abschnitt 5 sowie im Fazit skizziert, kann es beispielsweise leicht für die Evaluation existierender oder zukünftiger E-Government-Plattformen angepasst werden, auf denen Bürger und Bürgerinnen die Möglichkeit erhalten, sich an Entscheidungsprozessen der öffentlichen Verwaltung und Politik zu beteiligen. Darüber hinaus planen wir den zukünftigen Einsatz unserer Integrationslösung auch für mobile Endgeräte.

## 2 Nutzerorientierte Evaluation von Informationsartefakten und die Grundstruktur von TEDS

### 2.1 Stand der Forschung

Konzeptionell werden Lernende meist als Gruppen und weniger als Individuen erfasst. Ergebnis einer solchen Sichtweise ist, dass sowohl Lerninhalte wie Lernprozesse nicht individualisiert betrachtet werden können. Die Erweiterung solcher Ansätze um konstruktivistische Lernmethoden sowie erste Erfahrungen mit der Verwendung von Lernplattformen in Blended-Learning-Kontexten haben dieses Bild im letzten Jahrzehnt jedoch allmählich verändert (vgl. Wangpipatwong/Papasratorn 2007; Wenger 1999; Miller et al. 2012). Die Technik selbst – begriffen als wesentlicher Baustein elektronisch gesteuerter Lehr- und Lernprozesse – wird aus einer solchen Sicht zu einem „didaktischen Akteur“, der das

Verhalten von Lehrenden wie Lernenden grundsätzlich verändert, beeinflusst und kanalisiert (vgl. Wiesner-Steiner et al. 2009). Inzwischen sind auch verschiedene Typen von E-Learning-Anwenderinnen und -Anwendern identifiziert – entdeckungsorientierte, forschungsorientierte, netzwerkorientierte und lehrorientierte (vgl. Fischer/Köhler 2012). Anhand solcher Befunde lassen sich Lernplattformen und ihre Inhalte entsprechend genauer diversifizieren und entsprechend den unterschiedlichen individuellen Bedürfnissen von Lehrenden und Lernenden anpassen. Um genaues Wissen über die Qualität von Lernplattformen zu gewinnen und darüber die Akzeptanz solcher Plattformen zu steigern, sind konkrete Qualitätsstandards eine unabdingbare Voraussetzung (vgl. Wiesner et al. 2004; Strauss/Pape 2004). Will man Lernplattformen und ihre Inhalte kontinuierlich verbessern, müssen darüber hinaus ihre technischen Besonderheiten und Unterschiede ebenso berücksichtigt werden wie die ihnen zugrunde liegenden didaktischen Konzepte (vgl. Shaul 2009; Hui/Russell 2009).

Genau hier setzt das 2011 veröffentlichte TEDS-Framework an. Hatte Taylor sechs Kriterien für die Bewertung menschlicher Bedürfnisse beim Umgang mit IT entwickelt, entwickelten Scholl/Eisenberg mit dem TEDS Framework diese Kategorien erheblich weiter und präsentieren damit ein feingliedriges, analytisches Instrument für die spezifische Evaluation von Informationsartefakten – mit anderen Worten ein Analysewerkzeug zur Formulierung von Designspezifikationen, das eine personalisierte Akzeptanzsicherung und ein benutzerorientiertes Qualitätsmanagement bereithält. Die Methode des TEDS-Frameworks ist dabei grundsätzlich offen für jede Art von „Informationsartefakt“, sei es ein Buch, eine Zeitung, TV Werbung, Websites, Dokumente oder ein Informationssystem als Ganzes. Das TEDS-Framework enthält zusammenfassend folgendes Vorgehen als aufeinander aufbauende Grundstruktur (vgl. Scholl/Eisenberg 2011):

- Identifikation von sogenannten *Personae* mit ihren konkreten Wünschen, Bedürfnissen, Werten und Glaubenssystemen. Personae beschreiben dabei Gruppen von Akteuren, die im Rahmen von gleichen Kontexten und Informationsumgebungen mit *gleichen* Bedürfnissen *handeln*,
- Identifikation spezifischer *Szenarien* und ihre Verwendung als hypothetische Archetypen kontextueller menschlicher Handlungen,
- Evaluation eines Informationsartefaktes im Rahmen einer präzise definierten 13-Schritt-Prozedur,
- Diskussion der Ergebnisse und Erstellung detaillierter Verbesserungsvorschläge für das Design des untersuchten Informationsartefaktes.

Wie erwähnt ist aus der E-Learning-Forschung bekannt, dass sowohl didaktische wie technische Faktoren einer E-Learning-Software wesentliche Erfolgsfaktoren bei ihrer Nutzung sind (vgl. Kukulska-Hulme/Traxler 2005, S. 61ff.). Besonders wichtig sind eine hohe Zufriedenheit bei der Bedienbarkeit, beim Content-An-

gebot und der Zuverlässigkeit einer Plattform für virtuelle Communities und Lernszenarien. Unsere Idee ist, die Grundstruktur des TEDS-Frameworks zur Verbesserung der Lernumgebung einzusetzen, konkret zur Verbesserung der MOODLE-Lernplattform und ihrer verschiedenen Kursräume an der TH Wildau. Darüber hinaus ist unser Ziel, den Nutzerinnen und Nutzern dieser Evaluationsmethode eine *einfache* computergestützte Führung zu ermöglichen, um kontinuierlich entsprechende Feedbacks zu erhalten.

Mit unserer bislang einmaligen Systemintegration TEDS\*MOODLE haben wir dabei das analytische Instrument und die Methode des TEDS-Frameworks in einer Applikation umgesetzt, die in der MOODLE-Lernplattform als „Aktivität“ aufrufbar ist. Bezogen auf Design und Inhalte ermöglicht TEDS\*MOODLE auf diese Weise die kontinuierliche Bewertung und Verbesserung MOODLE-basierten, kollaborativen Lehrens und Lernens mit Informationssystemen. Während sich IT-Forschung und Softwaregestaltung üblicherweise häufig auf Aspekte der technologischen und organisationalen Gestaltung konzentrieren, basiert TEDS\*-MOODLE dabei auf dem Prinzip der dauerhaften Integration von Nutzungsbedürfnissen und -fähigkeiten, von Lehrenden und Studierenden, deren Handlungen unvermeidbar immer durch spezifische kontextuale und strukturelle Rahmenbedingungen mitbestimmt sind.

## 2.2 Vorgehen und Bewertungskategorien nach der Grundstruktur des TEDS-Frameworks für die MOODLE-Lernumgebung

Nach der Methodik des TEDS-Frameworks (vgl. Scholl/Eisenberg 2011) identifiziert man im ersten Schritt zunächst *exakt*, welches Informationsartefakt bewertet werden soll. In unserem Anwendungsfall ist es z.B. möglich, innerhalb der Lernplattform lediglich die Prüfungen oder innerhalb eines Lernkurses nur die PDF-Dokumente zu bewerten. Dies bedeutet für den ersten Schritt der 13-schrittigen Abfolge des TEDS-Frameworks, dass das übergeordnete Ziel der Evaluation samt der auf die Evaluation bezogenen Forschungsfragen bestimmt werden muss. Als nächstes erfolgt die Identifizierung der verschiedenen Personae die das Informationsartefakt bewerten. Hier kann man je nach Bedarf sowohl stark individualisierte Personae wie z.B. alle Linkshänder mit Hörschwäche betrachten als auch lediglich grobe Gruppen von Personae als Zielgruppen zusammenfassen. Außerdem unterscheidet das TEDS-Framework die verschiedenen Nutzungsszenarien der Informationsartefakte durch die verschiedenen Personae. Auch hier kann wieder spezifiziert werden, ob nur begrenzte Teilbereiche der Nutzung zur Evaluation abgedeckt werden sollen oder in grobe Nutzungsgruppen unterschieden werden. Anschließend werden die Personae und Szenarien durch Befragungen potenzieller Bewerter präzisiert und verifiziert. Darüber hinaus ist ein ganz wichtiger vierter Schritt, ein Referenzinformationsartefakt zu

finden, das als aussagekräftige Vergleichsbasis (genannt „Anker“) für die eigentliche Bewertung genutzt werden kann. Der Anker kann beispielsweise eine vergleichbare Webseite einer anderen Lernplattform sein, die als hervorragend gelungen (positiver Anker) oder besonders schlecht (negativer Anker) identifiziert wird. Der gefundene Anker (z.B. eine Einstiegsseite in eine Lernplattform) wird von den Nutzerinnen und Nutzern anhand der feingliedrigen Bewertungskriterien bewertet, so dass für alle Kriterien eine Vergleichsbasis existiert. Um Abweichungen und Beurteilungsunterschiede zu identifizieren, werden alle Bewertungen statistisch analysiert. Die an der Bewertung Beteiligten diskutieren im Anschluss etwaige Abweichungen und konsolidieren damit die Vergleichsbasis. Danach erfolgt die Durchführung der eigentlichen Bewertung des ausgewählten Informationsartefaktes, wobei auch hier die Bewertenden unabhängig voneinander ihre Bewertung abgeben. Auch diese Bewertungen werden statistisch analysiert und Abweichungen werden hervorgehoben. Anschließend erfolgt eine erneute Diskussion aller Bewerterinnen und Bewerter über die Abweichungen und gegebenenfalls können Bewertungen individuell angepasst werden. Abschließend werden die Bewertung des Ankers und die Bewertung des eigentlich im Fokus stehenden Informationsartefaktes verglichen und statistisch gegenübergestellt. Es sind die Stärken, Schwächen und Probleme zu diskutieren und detaillierte Empfehlungen für eine Verbesserung des evaluierten Informationsartefaktes zu entwickeln und zu dokumentieren, die aufgrund aller Bewertungen gefunden wurden.

### **3 Übersetzung, Vereinfachung und Anpassung der Bewertungskriterien für TEDS\*MOODLE**

#### *3.1 Anforderungen an die Systemintegration*

Bei der Integration des TEDS-Frameworks in die MOODLE-Lernplattform ist eine besondere Sorgfalt nötig, um zukünftigen Nutzerinnen und Nutzern (Bewerterinnen und Bewertern) den Zugang zur Methodik didaktisch und technisch sowohl einfach und selbsterklärend als auch fließend mit Hilferläuterungen zu gestalten. Das gilt auch für die 40 o.g. Bewertungskriterien, die für die an den Bewertungen Beteiligten in einem hohen Maße selbsterklärend sein müssen. Zu diesem Zweck wurden für jedes Kriterium je eine konkrete Frage für die Nutzerinnen und Nutzer entwickelt, anhand derer der Sinn der Bewertung leicht zu erfassen ist (siehe Tabelle 1, rechte Spalten). Darüber hinaus halten wir eine Mehrsprachigkeit für unsere Zielgruppen für notwendig, um das Verständnis für diese Anwendung zu erhöhen. In der jetzt ersten Implementierung wurden die Sprachen Deutsch, Englisch und Spanisch ausgewählt.

Unsere Systemintegration TEDS\*MOODLE bedeutet weiterhin, dass die Routinen des von uns erweiterten TEDS\*EVAL-Toolsets zwar unabhängig von unserer MOODLE-Lernplattform arbeiten, dort aber als „Aktivität TEDS“ zur Verfügung gestellt werden. Für die zukünftigen Bewerter/innen muss der Übergang von der MOODLE-Lernplattform zum Bewertungssystem ohne technische Hürden gestaltet sein. Da die einzelnen Bewertungskriterien mit ihren „feinen Unterschieden“ zum Teil komplex und interpretationsbedürftig sind, werden sowohl die neu arrangierten Definitionen wie die Fragen leicht zugänglich im System hinterlegt.

### *3.2 Flexibilität von TEDS\*MOODLE: Anpassung der Bewertungskriterien*

Obwohl die ursprünglich 40 Kategorien des TEDS-Frameworks nicht als beliebig verwendbar zu verstehen sind, ist es dennoch möglich, dass insbesondere die Prozedurschritte 1 bis 5 Anpassungen der Kategorien erfordern, denn nicht alle Bewertungskriterien, die für die bisherige Evaluationsnutzung des TEDS-Frameworks (Sport-Websites) gelten, lassen sich gleichermaßen auf einen MOODLE-Lernkurs übertragen. So ist es schon allein aufgrund spezifischer Standardformatierungen des Corporate Designs der TH Wildau sinnvoll, die Bewertungskriterien praxisnaher an das vorhandene MOODLE-System anzupassen. Im Rahmen unserer systematischen Umsetzung der TEDS-Kriterien wurden daher manche der Kategorien stärker gewichtet und detaillierter betrachtet, während andere Bewertungskriterien als für die im Rahmen von MOODLE zu untersuchenden Artefakte als weniger relevant definiert wurden (siehe Tab. 1, mittlere Spalte).

## **4 TEDS\*MOODLE: Technische Anpassung und Erweiterung**

Letztendlich sind die Lernenden die potenziellen Bewerter und Bewerterinnen der Kursräume. Die Kursauswertungsdatei muss den Trainern zum Zwecke der Verbesserung ihrer Kursräume in einem gängigen Format zur Verfügung gestellt werden, um weitere eigene Auswertungen über Standard-Büroapplikationen zu ermöglichen.

Auch die Korrigierbarkeit von Bewertungen sollte entsprechend zur Verfügung gestellt werden. Um dies einfach zu gewährleisten sind Personae, Artefakt und Szenario automatisch zu ermitteln und dem jeweiligen Bewerter bzw. der jeweiligen Bewerterin automatisch eine Übersicht seiner getätigten Bewertung des Kurses zur Verfügung zu stellen. Sobald ein Kursteilnehmer oder eine Kursteilnehmerin im MOODLE System die TEDS\*MOODLE Evaluation gestartet hat, wird er bzw. sie auf das Bewertungsmodul verwiesen (Abb. 1). Hier werden

*Tab. 1: Im Rahmen von TEDS\*Wildau entwickelte Fragen<sup>a</sup>, um eine Vereinfachung der Definitionen der Unterkategorien zu erreichen*

Nr.	Haupt- und Unterkategorien	Fragen
	Benutzungsfreundlichkeit	
101	Durchsuchbarkeit/Suchfunktion	Finden Sie was Sie suchen?
102	Formatierung und Darstellung der Informationen	Sind die Formatierung und Darstellung der Informationen so anwenderfreundlich, dass sie effizient zu erkennen sind?
103	Roter Faden/Führung durch die Information	Ist ein roter Faden durch die Informationen gegeben?
104	Zugänglichkeit zu Informationen und Funktionen	Ist die jeweilige Information/Funktion leicht zugänglich?
105	Einfachheit	Werden die Informationen und ihre Teile einfach dargestellt?
	Herausfiltern von Störungen	
201	Identifizierbarkeit der Information	Sind Informationen ohne Störungen als solche erkennbar?
202	Auffindbarkeit von Informationen	Sind die Informationen leicht zu finden?
203	Zusammenfassung der Informationen	Sind die Informationen einfach, kurz und prägnant zusammengefasst?
204	Verbindung zu anderen Informationsquellen	Gibt es funktionierende Links zu anderen Informationsquellen außerhalb des Informationsartefaktes
205	Genaugkeit der Suche	Sind die Suchergebnisse nach spezifischer Information genau?
206	Auswählbarkeit der Informationen	Ist es leicht, Informationen gezielt auszuwählen?
207	Aktualität der ausgewählten Informationen	Vertrauen Sie der Aktualität der ausgewählten Informationen?
	Qualität	
301	Richtigkeit/Fehlerfreiheit	Sind die Informationen aus Ihrer Sicht fehlerfrei?
302	Vollständigkeit der Information	Sind die Informationen aus Ihrer Sicht vollständig?
303	Zuverlässigkeit	Sind die Informationen aus Ihrer Sicht zuverlässig?
304	Vertrauen/Reputation der Quelle	Sind die Informationen für Sie vertrauenswürdig?
305	Feedback	Ist die Möglichkeit vorhanden, ein Feedback zu geben?
	Anpassbarkeit	
401	Problemnähe	Ist die Information nahe an Ihrem aktuellen Problem?
402	Flexibilität	Lassen sich die Informationen flexibel von Ihnen anpassen?
403	Einfachheit	Lässt sich die Informationsdarstellung im Informationsartefakt einfach anpassen?
404	Funktionsverfügbarkeit/Transaktion	Ist eine unmittelbare Transaktionsfunktion gegebenenfalls mit Wareneinkauf gegeben?
405	Vertrauen auf Anpassbarkeit	Können Sie sicher sein, dass Ihre Anpassungen auch gespeichert bleiben?



Tab. 1: (Fortsetzung)

Nr.	Haupt- und Unterkategorien	Frage
406	Sozialfunktionalitäten	Sind Foren vorhanden und frei nutzbar?
407	Persönliche Anpassung	Können Sie die Informationsdarstellung individuell auf sich zuschneiden?
408	Lokalisierung der Informationsdarstellung	Kann die Informationsdarstellung angepasst werden an unterschiedliche Zeitzonen, Sprachen oder kulturelle Gegebenheiten?
409	Datenschutz	Haben Sie Informationen, um zu erfahren wie Ihre Daten abgesichert/geschützt sind?
Zusätzliche Leistungen		
501	Kosten/Zeit sparen	Sind Kosten/Zeit durch die Informationen einzusparen?
502	Verschlüsselung/Absicherung der Informationen	Werden die Informationen auf sichere Art und Weise zur Verfügung gestellt?
Emotionale Wahrnehmung		
601	Ästhetik des Designs	Ist das Design ansprechend?
602	Unterhaltung	Werden Sie durch Unterhaltungselemente bei der Informationsdarstellung zum Verbleib angeregt?
603	Attraktivität der Informationen und Elemente sowie Interaktion mit diesen	Versuchen die Informationen in ihrer Darstellung zu überzeugen?
604	Stimulierung	Werden Sie durch die Informationsdarstellung zu eigenen Aktivitäten angeregt?
605	Zufriedenheit	Sind Sie nach dem Abruf der Informationen zufrieden?

a – Hier in Deutsch

dann alle definierten Bewertungskriterien durchlaufen. Sollten Nutzer oder Nutzerinnen (Personae) bereits eine Bewertung zu genau diesem Kurs (Artefakt) und (Lern-)Szenario abgegeben haben, werden sie vom Bewertungsmodul automatisch auf das Bewertungskorrekturmodul (vgl. Scholl et al. 2014) verwiesen. Im Bewertungskorrekturmodul werden jedem Bewerter bzw. jeder Bewerterin die eigene durchgeführte Bewertung angezeigt und man bekommt die Möglichkeit, einzelne Bewertungspunkte zu korrigieren. Mit einem Administrationsmodul (vgl. ebd.) wird ein einfaches Interface zur Verfügung gestellt, in dem man die Bewertungskriterien global für alle Bewertungen ändern kann.

Abb. 1: Auszug aus dem Bewertungsraster TEDS\*MOODLE





**E-Learning Technische Hochschule Wildau**

*Umfrage TEDS 01 erstellt von moodleadmin*

*Auswertungsdatei erstellen*

**Zusammenfassung der Umfrage:**

Bewertung	Kategorienname	Kategoriebeschreibung
stimme eher nicht zu ▶	Formatierung und Darstellung	Ist die Formatierung der Information für eine effiziente Erfassung und Verarbeitung entsprechend gestaltet?
stimme eher zu ▶	Identifizierbarkeit der Information	Ist die Information sofort als solche erkennlich?
stimme nicht zu ▶	Durchsuchbarkeit / Suchefunktion	Finde ich was ich suche?
stimme voll zu ▶	Richtigkeit / Fehlerfreiheit	Wie akkurate bzw. fehlerfrei sind die Informationen?
stimme eher zu ▶	Problemnähe	Wie nahe ist die Information am Problem?
stimme nicht zu ▶	Kosten sparen	Wie gut sind Kosten und Zeit durch die Information einzusparen?
neutral ▶	Ästhetik des Designs	Ist das Design ansprechend?
	Speichern	

## 5 Zukünftige Verwendung und flexible Szenariogestaltung am Beispiel des E-Government sowie Schlussfolgerungen

### 5.1 Anwendungen an der TH Wildau

Das Integrationsprodukt TEDS\*MOODLE wird mit didaktischer und technischer Hilfestellung zum Wintersemester 2013/2014 vollständig einsatzfähig sein und soll in verschiedenen Lernkursen, die für verschiedene Fächer und unterschiedliche Zielgruppen stehen, angewendet werden. Darüber hinaus wird TEDS\*-MOODLE allen Einrichtungen der TH Wildau zur Verfügung stehen, sei es Personalverwaltung, Haushalt, Service oder Marketing, um das gesamte Informationsangebot der Webseiten der Hochschule evaluieren und verbessern zu können. Mit der elektronischen Implementierung von TEDS\*MOODLE ist eine Applikation zur Verfügung gestellt, die auch in anderen Zusammenhängen immer dort genutzt werden kann, wo die Akzeptanz der Nutzer im Umgang mit Informationsartefakten erhöht werden soll. Auch überall dort, wo Online-Informationsysteme oder Softwareprodukte verglichen werden sollen, seien es beispielsweise Projektmanagementssoftware (PM) oder Dokumentenmanagementsysteme (DMS) oder „Enterprise Resource Planning“-Anwendungen (ERP) und vieles mehr. Der Einsatz von TEDS\*MOODLE ist einfach, da es parallel zum betrachteten Softwareprodukt aufgerufen werden kann, sofort einsetzbar ist und auf einer fundierten, „Human-centric“ Evaluationsmethode beruht.

### 5.2 Anwendungsszenario im E-Government

Die aktuelle, internationale Zukunftsstudie 2013 (vgl. Münchener Kreis e.V. 2013), in der regelmäßige Internetnutzer im Alter von 18 bis 70 Jahren befragt wurden, unterteilt die zukünftige Bedürfniswelt im Themenfeld E-Government in fünf Bedürfnismuster sowie in zwei übergreifende Kernbedürfnisse. Trotz weltweiter Unterschiede lässt sich ein genereller Bedürfnistrend nach einfachen, schnellen und vertrauenswürdigen Prozessen festhalten. Und nach wie vor ist ein Mehr an Kundenfreundlichkeit eine wichtige Herausforderung für die zukünftige Interaktion zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern. Nach den Autoren und Autorinnen der Studie ist als Konsequenz zu prüfen,

„durch welche neuen innovativen Serviceleistungen oder organisatorischen Veränderungen dieser Wunsch auf Seiten der Verwaltung realisierbar ist und inwieweit Soziale Netzwerke eingebunden werden können.“ (Ebd., S. 34)

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten offenbar zunehmend, dass die von ihnen im Privat- und Berufsleben genutzten modernen Gestaltungs- und Interaktionsmöglichkeiten auch in der Kommunikation mit den Behörden zur Verfügung

stehen. Das erfordert nicht nur strukturelle Veränderungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung und eine höhere Medienkompetenz aller Beteiligten, sondern auch eine Überprüfung der eingesetzten Instrumente. Hier könnte unser Integrationsprodukt TEDS\*MOODLE auch für E-Government-Plattformen Schule machen: Implementiert in eine Plattform ließen sich gezielt einzelne Angebote und Bereiche kampagnenmäßig oder auch kontinuierlich von einzelnen Zielgruppen bewerten und anhand dieser Bürgerevaluation begründet verbessern. Die Verwaltung würde konkrete, fundierte Hinweise für die Verbesserung der angebotenen Informationsartefakte erhalten und die Bürgerinnen und Bürger würden zu aktiven Mitgestaltern der Informationsangebote und Kollaborationswerkzeugen werden. Die Bedürfnisse und das Wissen der Bürgerinnen und Bürger würden online fruchtbar gemacht. Wie Büschendorf/Scholl schreiben, bezeichnet der Begriff verteilter Wissensarbeit eine Tätigkeit, die sowohl Wissen voraussetzt als auch produziert, und somit durch die Tatsache permanenter Re-Definition gekennzeichnet ist (vgl. Büschendorf/Scholl 2013).

## **6 Fazit**

Mit der Implementierung des TEDS-Frameworks als integrierte TEDS\*MOODLE-Anwendung haben wir die Möglichkeit geschaffen, didaktisch und technisch unterstützt, unterschiedliche Zielgruppen in einfacher Art und Weise in die fundierte Bewertung von angebotenen Informationssystemen und in Lernprozessen eingesetzten Informationsartefakten kontinuierlich einzubeziehen und damit zu ihrer nachhaltigen Verbesserung beizutragen. Im Sinne von Usability ist TEDS\*-MOODLE dabei mit den jeweils erforderlichen Anpassungen technisch leicht in bestehende Systeme zu integrieren sowie skalierbar und flexibel in einem weiten Umfeld einsetzbar, zukünftig auch für mobile Endgeräte und im Bereich des E-Governments. Im vorliegenden Fall des hochschulweiten Einsatzes wird mit TEDS\*MOODLE eine flexible Gestaltung einer nutzerorientierten Evaluations-technologie möglich, mit deren Ergebnissen sich die MOODLE-Plattform der TH-Wildau als „didaktischer Akteur“ gestalten lässt, der die Lernprozesse von Lehrenden und Studierenden entsprechend ihren Bedürfnissen ermöglicht und strukturiert. Im Einsatz lassen sich mit dieser Evaluationsapplikation Ergebnisse gewinnen, welche die Akzeptanz und Qualität elektronischer Lehr- und Lernumgebungen entscheidend verbessern können. TEDS\*MOODLE der TH-Wildau stellt dabei die bislang erste kontextsensitive Operationalisierung und Konkretisierung des flexiblen Instruments TEDS-Framework dar. Wir haben mit unserer Integrationslösung TEDS\*MOODLE die im Rahmen spezifischer Kontexte handelnden Menschen und ihre Bedürfnisse wieder in das Zentrum der Be-trachtung und Evaluation gerückt.

## Quellen

- Baumgartner, P. (2011): Taxonomie von Unterrichtsmethoden – Ein Plädoyer für didaktische Vielfalt. Münster u.a.O.: Waxmann
- Baumgartner, P./Bauer, R. (2012): Didaktische Szenarien mit E-Portfolios gestalten: Mustersammlung statt Leitfaden. In: Csanyi et al. 2012, S. 383–392
- Büschenfeldt, M./Scholl, M. (2013): Offene Standards und verteilte Anwendungen als Grundlage „verteilter Wissensarbeit“ (auch) im Open Government. In: Wissenschaftliche Beiträge TH Wildau, S. 84–90
- Csanyi, G./Reichl, F./Steiner, A. (2012): Digitale Medien – Werkzeuge für exzellente Forschung und Lehre. Münster u.a.O.: Waxmann, S. 490
- Dittler, U./Krameritsch, K./Nistor, N./Schwarz, C. (2009): E-Learning: Eine Zwischenbilanz: Kritischer Rückblick als Basis eines Aufbruchs. Münster u.a.O.: Waxmann
- Fischer, H./Köhler, T. (2012): Gestaltung typenspezifischer E-Learning-Services. Implikationen einer empirischen Untersuchung. In: Csanyi et al. 2012, S. 165–176
- Haack, B./Koppatz, P./Scholl, M./Sistenich, F./Tippe, U. (2010): E-Learning and Further Education: How do Individual Learning Paths support Personal Learning Processes. In: Journal of Systemics, Cybernetics and Informatics, Vol. 8 (2010), No. 1, S. 75–79
- Hui, D./Russell, D. (2009): Understanding the effectiveness of collaborative activity in online professional development with innovative educators through intersubjectivity. In: Tomei, L. (ed.): Information Communication Technologies for Enhanced Education and Learning: Advanced Applications and Developments, Information Science Reference. Hershey, New York, S. 283–303
- Kerres, M./de Witt, C. (2003): A didactical framework for the design of blended learning arrangements. In: Journal of Education Media, Special Theme Issued “Blended Learning,” Vol. 28 (2003), No. 2, S. 101–113
- Kukulska-Hulme, A./Traxler, J. (2005): Mobile Learning: A Handbook for Educators and Trainers. In: Journal of Interactive Learning Environments. London, New York: Routledge
- Lessig, L. (2001) Code und andere Gesetze des Cyberspace. Berlin: Berlin Verlag
- Miller, D./Lang, O./Labhart, D./Burgauer, S. (2012): Individualisierung trotz Großandrang. In: Csanyi et al. 2012, S. 461–472
- Münchner Kreis e.V. (Hg.) (2013): Zukunftsstudie Innovationsfelder der digitalen Welt. Bedürfnisse von übermorgen. In: Münchner Kreis (Hg.) Band V.
- Scholl, H.-J./Eisenberg, M. (2011): The TEDS framework for assessing information systems from a human actors' perspective: Extending and repurposing Taylor's Value-Added Model. In: Journal of the American Society for Information Science and Technology, Vol. 64 (2011), No. 4, S. 789–804
- Scholl, H.-J./Carlson, T.-S. (2012): Professional sports teams on the Web: a comparative study employing the information management perspective. In: European Sport Management Quarterly (April), S. 37–41
- Scholl, H.-J. (2013): Evaluating Sports Websites from an Information Management Perspective. In: Pedersen, P. M. (ed.): Routledge Handbook of Sport Communication, New York: Routledge, S. 289–299

- Scholl, M./Schröter, S. (2004): Customer Support for Job Learning on Demand. In: Electronic Government Third International Conference EGOV 2004, Vol. 3183, S. 112–115
- Scholl, M./Niemczik, C./Büschenfeldt, M. (2009): Die Rolle von Communities im E-Learning. In: Proceedings Baltic Sea Forum 09 E-Learning, Stralsund: FH Stralsund, S. 14
- Scholl, M./Ehrlich, P./Wiesner-Steiner, A./Edich, D. (2014): Integration of the TEDS-toolset into a MOODLE learning platform for user-specific quality assurance of learning scenarios (Paper ist eingereicht auf der HICCS 2014)
- Shaul, M. (2009): Assessing Online Discussion Forum Participation. In: Tomei, L. (ed.): Information Communication Technologies for Enhanced Education and Learning: Advanced Applications and Developments, Information Science Reference. Hershey, New York, S. 259–269
- Strauss, M./Pape, B. (2004): Eine methodische Expedition zur formativen Evaluation kooperativer Lernplattformen. In: Wissensprojekte – Gemeinschaftliches Lernen aus didaktischer, softwaretechnischer und organisatorischer Sicht, Münster u.a.O.: Waxmann, S. 373–388
- Taylor, R. S. (1982): Value-Added Processes in the Information Life Cycle. In: Journal of the American Society for Information Science and Technology, Vol. 33 (1982), No. 5, S. 341–346
- Taylor, R. S. (1986): Value-added processes in information systems. Norwood/NJ: Ablex Publ. Corp.
- Tomei, L. (2009): Information Communication Technologies for enhanced education and learning: Advanced applications and developments. Information Science Reference. Hershey, New York
- Wangpipatwong, W./Papasratorn, B. (2007): The influence of constructivist e-learning system on student learning outcomes. In: International Journal of Information and Communication Technologies for Education (IJICTE), Vol. 3 (2007), Issue 4, S. 21–33
- Wenger, E. (1999): Communities of Practice: Learning, Meaning and Identify. Cambridge: Cambridge University Press
- Wiesner, H./Zorn, I./Schelhowe, H./Baier, B./Ebkes, I. (2004): Die zehn wichtigsten Gender-Mainstreaming-Regeln bei der Gestaltung von Lernmodulen. In: i-com – Zeitschrift für interaktive und kooperative Medien, H. 2, S. 50–52
- Wiesner-Steiner, A./Wiesner, H./Schelhowe, H./Luck, P. (2009): The Didactical Agency of Information Communication Technologies for Enhanced Education and Learning. In: Tomei, L. (ed.): Information Communication Technologies for Enhanced Education and Learning, Information Science Reference. Hershey, New York, S. 59–76

# **Die Schweizerischen Fachhochschulen und deren Ausbildungsangebote und Forschungsbereiche im Bereich Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsinformatik**

*Konrad Walser*

## **1 Einleitung**

### *1.1 Problemstellung*

Im Rahmen der Gestaltung des vorliegenden Jubiläumsbands zu den Glienicker Gesprächen ergab sich die Anfrage für eine Kurzdarstellung der Situation der verwaltungswissenschaftlichen und verwaltungsinformatischen Ausbildung und Forschung an Schweizerischen Fachhochschulen. Vorab ist ganz grundsätzlich anzumerken, dass die Schweiz keine ähnliche Tradition in verwaltungswissenschaftlicher Hinsicht (Forschung, Aus- und Weiterbildung) auf Fachhochschulebene hat wie etwa Deutschland oder Frankreich. Dies hat u.a. mit der Historie und der Größe der Schweiz zu tun, sowie mit dem noch immer dominant wirkenden Miliz-Prinzip<sup>1</sup>, das, wie ein historischer Exkurs zeigt, für die Verwaltungen der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene über hunderte von Jahren determinierend war. Ausgehend davon haben sich in der Vergangenheit zwar eine Reihe von Ausbildungsstätten herausgebildet (Fachschulen, etc.), erst in den letzten 30 Jahren aber auf Universitätsebene und seit vielleicht zehn bis 15 Jahren auf Fachhochschulebene. Eine Forschung im Bereich der Fachhochschulen hat sich erst in den letzten zehn bis 15 Jahren u.a. auch aufgrund einer neuen Fachhochschulgesetzgebung ergeben.

### *1.2 Zielsetzungen des Beitrags*

Als Voraussetzung für ein besseres Verständnis erfolgen im vorliegenden Beitrag eine Kurzdarstellung des Bildungssystems Schweiz sowie eine Kurzdarstellung der Fachhochschullandschaft in der Schweiz. Im Weiteren wird auf Basis von Desk Research und einem Interview den Gründen für die aktuelle Situation im Bereich verwaltungswissenschaftlicher und verwaltungsinformatischer Aus-

---

1 Dies entspricht in Deutschland dem Ehrenamt.

bildung und Forschung in der Schweiz nachgegangen. Überdies erfolgt eine zu gegeben summarische Darstellung des Ausbildungs- und Forschungsangebots der Schweizerischen Fachhochschulen im Bereich Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsinformatik. Zum besseren Verständnis der aktuellen Situation werden in drei Exkursen erstens die Historie der Verwaltung der Schweiz, zweitens das Milizsystem (ehrenamtliche Tätigkeiten in Verwaltung und deren Umfeld) Schweiz sowie drittens Hinweise zu den Anstellungsbedingungen im Öffentlichen Sektor in Deutschland zum Vergleich mit dem schweizerischen System kurz beleuchtet.

### *1.3 Thematische Abgrenzung*

Ausbildung und Forschung zum Themenbereich Gesundheitswesen und Gesundheits- oder Medizininformatik in der Schweiz (z.B. Ausbildung zu Pflegeberufen) sind nicht Teil dieser Bestandsaufnahme. Ebenfalls werden, falls existierend, universitäre Angebote zu Verwaltungswissenschaften und -informatik in diesem Beitrag nur partiell beachtet. Eine Ausnahme hiervon bildet der Exkurs 1 zur Historie der Verwaltung und der Verwaltungswissenschaft in der Schweiz.

### *1.4 Methodisches Vorgehen*

Die Idee war zunächst, eine umfassende empirische Forschung zur Situation von Lehre, Forschung und Dienstleistungserbringung im Bereich Public Management und öffentlicher Verwaltung zu tätigen, etwa zu Anforderungen an Ausbildungen im Bereich Verwaltungswissenschaften und -informatik. Da hinlänglich bekannt war, dass keine hoch ausdifferenzierten Ausbildungsmöglichkeiten in diesem Bereich vorhanden sind, beschränkte sich die Forschung auf die Spurensuche nach Gründen dafür und nach Spezifika der Verwendung von Fachhochschulabgängern im öffentlichen Sektor. Für die Spurensuche nach Gründen sind u.a. die oben erwähnten Exkurse bedeutsam. Einem empirischen Vorgehen war nicht viel Erfolg beschieden. Vom größten Personalamt des öffentlichen Dienstes (Eidgenössisches Personalamt EPA) kam anlässlich einer Interviewanfrage eine Absage. Einzig vom Fachbereichsleiter Wirtschaft der BFH kam die Zusage zu einem Interview.<sup>2</sup> Er ist u.a. auch der Vertreter der BFH in einem Koordinationsgremium aller Wirtschaftsfachbereiche schweizerischer Fachhochschulen, wodurch er die Situation über die BFH hinaus sehr gut kennt und entsprechend

---

2 Dies machte insbesondere ausgehend von der Tatsache Sinn, dass die Berner Fachhochschule ein eigenes E-Government-Institut vorweisen kann. Vgl. dazu [www.wirtschaft.bfh.ch/de/forschung/institute/e\\_government\\_institut.html](http://www.wirtschaft.bfh.ch/de/forschung/institute/e_government_institut.html); zuletzt aufgesucht am 31.8.2013.

aus dem Wirtschaftsbereich heraus für die gesamte schweizerische Fachhochschullandschaft Auskunftsperson sein konnte. Das erwähnte Interview wurde auf Basis eines Interviewleitfadens in zwei Teilen geführt: Ein erster Teil war der Ausbildungssituation gewidmet, ein zweiter Teil war der Forschung an Fachhochschulen der Schweiz gewidmet. Eine Abschrift der zwei Interviews ist beim Verfasser dieses Beitrags einsehbar. Ausgehend von dieser Abschrift wurden Kernpunkte für den vorliegenden Beitrag zusammengefasst, darauf basierend erfolgte die Niederschrift des Kapitels 3.

### *Exkurs 1: Historie der Verwaltung und der Verwaltungswissenschaft in der Schweiz*

Im Exkurs 1 erfolgt eine Schilderung der Verwaltungsentwicklung aus historischer Sicht. Der Exkurs 1 basiert abgesehen von wenigen Ausnahmen auf den Quellen Sager/Hurni 2013 sowie Historisches Lexikon der Schweiz 2013 (online), Lemma „Verwaltung“.

In den Städten entwickelte sich in der Schweiz im Mittelalter die kommunale Verwaltung unter Aufsicht städtischer Räte. Die Landgebiete setzten auf Traditionalismus und waren weniger in professionellen Verwaltungen organisiert. Die institutionellen Foren der Eidgenossenschaft stellten im Mittelalter mangels gesetzgebender und vollziehender Kompetenzen keine Zentralbehörde dar. So bildete sich auch keine zentrale Verwaltung heraus. Nach dem Mittelalter, in der Neuzeit, erfuhr die Verwaltung in der damaligen Schweiz eine große Ausweitung.

Nach der Gründung des Bundesstaats 1848 musste auf Bundesebene eine Zentralverwaltung erst geschaffen und danach den wachsenden Anforderungen angepasst werden. Die Kantone bauten ihre Zentralverwaltungen auf bestehenden Strukturen auf. Neben den besoldeten Bundesbeamten treten auch in Kantonen immer mehr besoldete Verwaltungsbeamte auf. Kanzleien wirken unter der Leitung von Stadt-, Staats- und Landschreibern. Darum herum bildeten sich kantonale Zentralverwaltungen heraus. Der bekannteste Staatsschreiber war im 19. Jahrhundert mit Sicherheit der Schriftsteller Gottfried Keller (Kanton Zürich).

Im 20. Jahrhundert wuchs der schweizerische Verwaltungsapparat im Rahmen von Modernisierungen weiter stark. 1910 arbeiteten in der Schweiz 7,4% der Erwerbstätigen im staatlichen Sektor, 2008 bereits 15%. Dies ist etwas mehr als in Deutschland, jedoch deutlich weniger als in Frankreich. Im Wesentlichen fiel der Ausbau des öffentlichen Sektors auf die Zeit zwischen 1950 und 1980, als sich die Zahl der Bediensteten von Bund (Bundesverwaltung), Kantonen und Gemeinden von 240.000 auf 480.000 Personen verdoppelte. In den Kantons- und Gemeindeverwaltungen war das Personalwachstum stärker als beim Bund. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts arbeitete noch fast jeder zweite öffentliche Bediens-

tete beim Bund, zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch weniger als jeder Dritte (30%). 2010 weist die Bundesverwaltung etwa 33.000 Vollzeitstellen aus.

Die Staatsquote (Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttoinlandprodukt, Sozialversicherungen und öffentliche Unternehmen eingeschlossen) stieg bis in die 1970er Jahre stark an. 1955 betrug sie 26,4%, 1975 bereits 42,1%. Darauf entwickelte sie sich bis 2010 zurück auf 34,5%. Dies ist im internationalen Vergleich ein sehr niedriger Wert.

In den 1990er Jahren erfolgte im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene die Einführung des sogenannten Vier-Kreis-Modells. Diese Neugliederung führte zur Verkleinerung des Staatssektors im engeren Sinn, indem die Bundesverwaltung in den ersten Kreis (hoheitliche Verwaltung), den zweiten Kreis (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) und den dritten und vierten Kreis (Minder- oder Mehrheitsbeteiligung an Institutionen und Unternehmen wie z.B. Schweizerische Bundesbahnen und Swisscom) aufgegliedert wurden.

Die Zahl der Gemeinden veränderte sich in der Schweiz im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern bis 1990 kaum. 1850 zählte die Schweiz 3.204 Gemeinden, 1990 3.021 Gemeinden sowie 2012 2.495 Gemeinden. Das heißt, von 1990 bis 2012 reduzierte sich die Gemeindezahl durch Fusionen um rund 500 Gemeinden. Auf Gemeindeebene fand seit den 1990er Jahren eine Modernisierung und Professionalisierung der Verwaltung statt. Gemeinden richteten sich zunehmend auf die Bedürfnisse der Einwohner aus. In kleineren Gemeinden wird es zunehmend schwierig, für die zahlreichen Behördenämter geeignete Personen zu finden.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der öffentlichen Verwaltung war in der Schweiz bis in die 1970er Jahre fast ausschließlich Sache der Juristen/Juristinnen<sup>3</sup> (Spezialist/inn/en des Verwaltungsrechts). Erst danach erwacht das Interesse daran auch in anderen Disziplinen, etwa der Ökonomie, der Betriebswirtschaft, der Organisationssoziologie und der Politikwissenschaft. Zeichen hierfür sind die Gründung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften 1983, aber auch die Gründung des *Institut des hautes études en administration publique* (IDHEAP) im Jahre 1981 durch die Universität Lausanne, die Eidgenössische Technische Hochschule sowie den Kanton Waadt. Ab 2002 erfolgte an der Universität Bern der Aufbau des Kompetenzzentrums für Public Management. An der BFH existiert seit ca. 2003 das Institut für Wirtschaft und Verwaltung, das später in Kompetenzzentrum Public Management und E-Government und neuerdings in E-Government-Institut umfirmiert wurde.

---

3 Im Kontext von Berufsbezeichnungen wird in diesem Beitrag die weibliche Form lediglich durch Schrägstrich abgegrenzt hinzugefügt.

Die Verwaltungswissenschaften haben in der Schweiz keine lange Tradition. Dies mögen einige Statements wie folgt veranschaulichen: Die Verwaltung ist eine der großen Unbekannten in den Entscheidungsprozessen, die bis heute in der Schweiz noch sehr wenig erforscht worden sind“ (Klöti 1972, S. 5). Die Verwaltungsforschung fristete in der Schweiz lange ein gewisses Stiefkinderdasein. Mehr als zehn Jahre nach Klöti hält Urio (1984, S. 7) fest: „En Suisse, la recherche sur le milieu administratif n'en est qu'à ses débuts.“ Dies änderte sich erst mit der Etablierung verwaltungswissenschaftlicher Forschungsstrukturen.

Das Bewusstsein, dass die öffentliche Verwaltung nicht bloß „Durchlauf-erhitzer“ beim Vollzug öffentlicher Politik, sondern vielmehr ein zentraler politischer Akteur in allen Phasen des Politikzyklus, also von der Problemdefinition über die Umsetzung und bis zur Bewertung von öffentlicher Politik, ist, hat sich in der Politikwissenschaft seit dem Aufkommen der Policy-Analyse in den 1960er Jahren etabliert. Der Perspektivenwechsel weg von den administrativen Strukturen war durchaus gerechtfertigt durch den Wandel der politischen Realitäten. Die New-Public-Management-Forschung definierte die öffentliche Verwaltung im Zuge der Reformen als betriebswirtschaftliche Herausforderung und versah sie mit einem entsprechenden Werkzeugkasten (vgl. Schedler 1995; Schedler/Proeller 2003).

Diese institutionelle Stärkung führte auch zu einem Ausbau des einschlägigen Lehrangebots in Aus- und Weiterbildung im öffentlichen Sektor. Die Tabelle 1 bietet eine Übersicht über die Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in Public Management auf der in Abschnitt 2.1 weiter differenzierten schweizerischen Tertiärstufe (vgl. Sager/Schläpfer 2011). Die Tertiärstufe umfasst die kantonalen Universitäten, die eidgenössischen technischen Hochschulen, die Fachhochschulen und die pädagogischen Hochschulen. Unterhalb der tertiären Stufe angesiedelt, können eidgenössische Berufsprüfungen, höhere Fachprüfungen und die höheren Fachschulen als Ausbildungsinstitute differenziert werden. Das gesamtschweizerische Aus- und Weiterbildungsangebot in Public Management der Tertiärstufe und der Fachschulen umfasst 122 Lehrangebote. Wie Tabelle 1 zeigt, handelt es sich um 45 Aus- und 77 Weiterbildungsangebote. Auf der Tertiärstufe ermöglicht es das universitäre duale Bologna-System, sich auch nach der ersten Stufe, dem Bachelor, mit einem geeigneten Master in Public Management oder einen Teilbereich der öffentlichen Verwaltung zu spezialisieren. Dies lassen auch die Weiterbildungen zu, die je nach Dauer und Anzahl an Credits in Executive Master in Business Administration (EMBA), Master of Advanced Studies (MAS), Certificate of Advanced Studies (CAS) oder Diploma of Advanced Studies (DAS) unterteilt werden können (vgl. hierzu Abb. 1 zum Ausbildungssystem Schweiz in Abschnitt 2.1). Im Bereich der Fachschulen werden kantonale Diplome erfasst, da zurzeit keine Abschlüsse im Bereich der öffentlichen Verwaltung eidgenössisch geschützt sind.

*Tab. 1: Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote im Bereich Verwaltungswissenschaften an Universitäten und Fachhochschulen der Schweiz*

	Bachelor	Master	EMBA <sup>a</sup>	MAS <sup>b</sup>	CAS <sup>c</sup>	DAS <sup>d</sup>	KDE <sup>e</sup>	Total
Universitäre Hochschule	5	37	3	8	4	3	0	60
Eidg. technische Hochschule	0	1	0	0	0	0	0	1
Fachhochschule	1	1	2	12	20	6	4	46
Pädagogische Hochschule	0	0	0	4	6	0	0	10
Höhere Fachschule	0	0	0	0	0	0	5	5
Total	6	39	5	24	30	9	9	

Legende: a – Executive Master in Business Administration; b – Master of Advanced Studies; c – Certificate of Advanced Studies; d – Diploma of Advanced Studies; e – Kantonales Diplom

Quelle: Sager/Hurni 2013, S. 73

Bei der Aufschlüsselung der Abschlüsse nach Bildungsinstitution in Tabelle 1 fällt auf, dass die Universitäten mit insgesamt 60 Angeboten das größte Angebot ausweisen. Dies ergibt sich aus 42 Ausbildungen (fünf Bachelor, 37 Master) sowie 18 Weiterbildungen in Public Management. Gefolgt werden die Universitäten von den Fachhochschulen mit 46 Angeboten, darunter jedoch nur zwei Ausbildungen, die restlichen 44 Angebote sind Weiterbildungen. Ein kleiner Teil, nämlich zehn Weiterbildungsangebote, wird von den pädagogischen Hochschulen zur Verfügung gestellt. Dies lässt sich damit erklären, dass die Angebote der pädagogischen Hochschulen einen branchenspezifischen Teilbereich der öffentlichen Verwaltung betreffen (Bildungswesen).

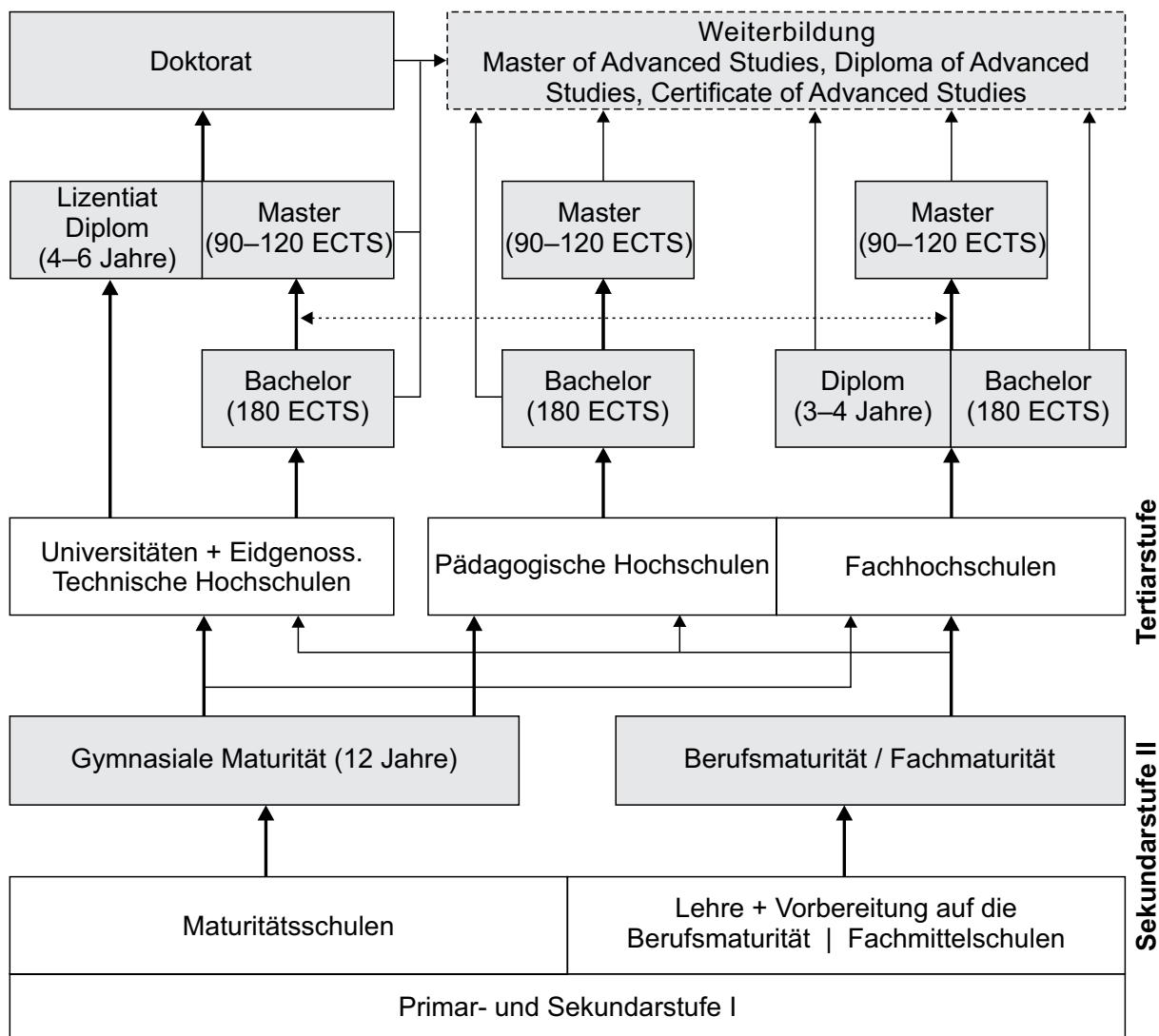
## 2 Ausbildungslandschaft Schweiz und Positionierung der Fachhochschulen

### 2.1 Das schweizerische Bildungssystem

Das schweizerische Bildungssystem ist in drei Stufen gegliedert (vgl. hierzu Abb. 1): Primäre Stufe (in Abb. 1 nicht sichtbar), sekundäre Stufe und tertiäre Stufe. Von Interesse ist für das Schweizerische Bildungssystem, dass der Zutritt zu den Hochschulen über eine gymnasiale und eine Fach- oder Berufsmittelschule möglich ist. Typischerweise ist über die Berufsmittelschule der Zugang zu Fachhochschulen offen, über die Gymnasiale Maturität (in Deutschland mit Abitur bezeichnet) erfolgt der Zutritt zu universitären Hochschulen. Sowohl an Fach- wie an universitären Hochschulen sind Bachelor- und Master-Studiengänge im Angebot, welche der Zulassung des Bundes unterliegen. Die Unterscheidung

zwischen universitären und Fachhochschullehrangeboten äußert sich im Bereich Doktorat. Dies ist nur an Universitäten möglich. Ebenso kann, falls noch erforderlich, nur an Universitäten habilitiert werden. Die über die Bologna-Reform intendierte Durchgängigkeit z.B. bei einem Übertritt von einer Fachhochschule an eine Universität ist nur teilweise gegeben. Vielfach müssen Fachhochschüler und -schülerinnen, wenn sie an eine Universität übertreten wollen, diverse Nachleistungen erbringen. In der Abbildung 1 sind auch die für die Lehrangebote erforderlichen zu absolvierenden ECTS-Punkte<sup>4</sup> angegeben.

Abb. 1: Bildungssystem Schweiz



Quelle: Vgl. BfS 2010

4 ECTS steht für das *European Credit Transfer and Accumulation System*. Durch dieses System werden Leistungen von Studierenden an Europäischen Hochschulen vergleichbar. Dies ist möglich über das Erwerben von Leistungspunkten oder Credits durch Leistungsnachweise.

## 2.2 Fachhochschullandschaft Schweiz

Die Fachhochschullandschaft Schweiz besteht aus mehreren Fachhochschulen, die in den letzten Jahren konsolidiert wurden. Vier Fachhochschulen mit Ausbildungsstätten in mehreren Kantonen haben interkantonale Trägerschaften (in der Schweiz existieren insgesamt 26 Kantone), die übrigen drei nur einen Trägerkanton (vgl. dazu und zum Folgenden Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI 2013). Auch die Kantone ohne eigenen Fachhochschulstandort sind Träger in einem Fachhochschulverbund. Der Bund hat außerdem zwei Fachhochschulen mit privater Trägerschaft genehmigt: 2005 die Fachhochschule Kalaidos (Zürich) und 2007 die Haute école spécialisée les Roches-Gruyère (französisch-sprachige Westschweiz). Damit existieren in der deutschsprachigen Schweiz aktuell sechs Fachhochschulen, in der französischsprachigen Schweiz zwei, in der italienischsprachigen Schweiz eine.

## 2.3 Finanzierung der Fachhochschulen

Auf der tertiären Ebene erfolgt Forschung u.a. unterstützt über die KTI (Förderagentur für Innovation) sowie den Schweizerischen Nationalfonds (SNF). Aber immer mehr erfolgt Förderung auch durch die Europäische Union (EU).

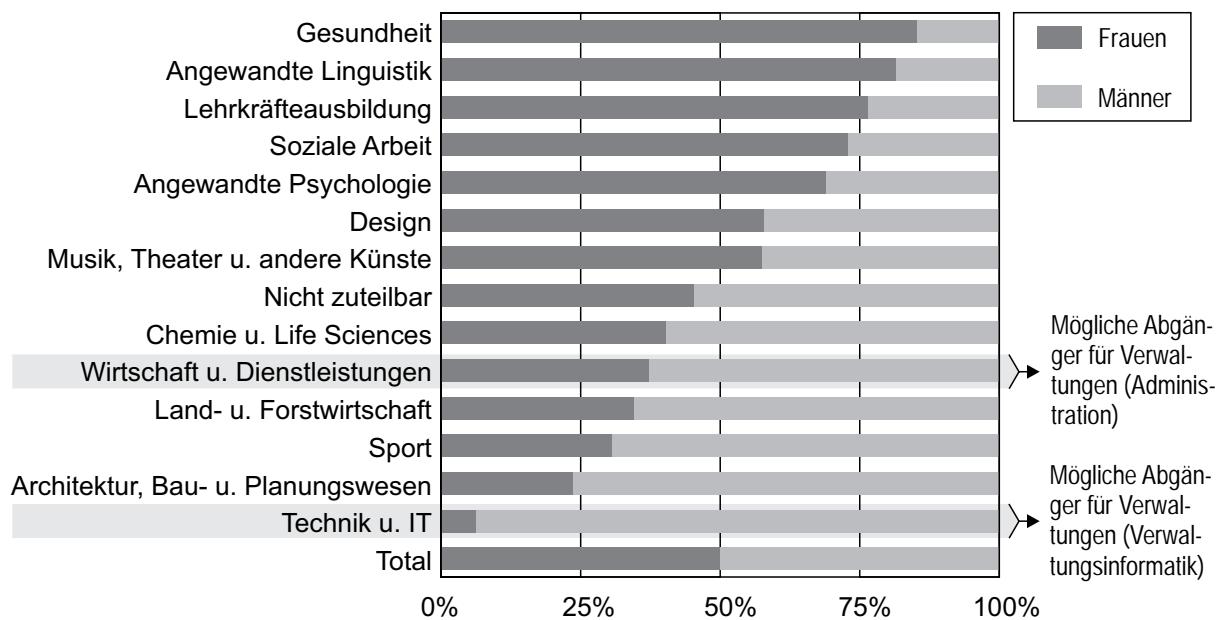
Bundesbeiträge werden nur gewährt, wenn die Fachhochschule keinen Erwerbszweck verfolgt und grundsätzlich allen Personen offen steht, welche die Zulassungsvoraussetzungen erfüllen (vgl. dazu und zum Folgenden Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI 2013). Außerdem muss sie dem Zweck entsprechend organisiert sein, und ihre Studienangebote müssen einer Bedürfnislage entsprechen. Private Hochschulen, die in eine öffentlich-rechtliche Fachhochschule integriert sind, erhalten keine Beiträge, solange sie gewinnorientiert sind. Die Finanzierung der Fachhochschulen erfolgt über

- *Bundesbeiträge*: Der gesetzlich vorgeschriebene Anteil umfasst einen Drittel der Betriebskosten der Fachhochschulen; zusätzlich erfolgen Beiträge im Investitionsbereich;
- *Kantonsbeiträge*: Die Kantone bezahlen über die interkantonale Fachhochschulvereinbarung FHV für Studierende Beiträge an die Fachhochschulen;
- *Studiengebühren*: Semesterpauschale, Prüfungsgebühren usw.; nicht zuletzt Studiengebühren im Weiterbildungsbereich;
- *Drittmittel*: Forschungsbeiträge von KTI, SNF und anderen; Finanzierung von Dienstleistungen durch die Auftraggeber; Stiftungen und Schenkungen usw.;
- *Restfinanzierung Träger*: Zuteilungen des Hochschulträgers, d.h. der Kantone.

## 2.4 Zahlen zu den Fachhochschulen der Schweiz

Um die Fachhochschullandschaft der Schweiz weiter zu charakterisieren, werden im Folgenden einige statistische Daten präsentiert. Abbildung 2 zeigt die Anteile der Fachhochschulstudierenden nach Geschlecht und Fachbereich ausgehend von Angaben des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie BBT.

*Abb. 2: Fachhochschulstudierende nach Geschlecht und Fachbereich für das Jahr 2008<sup>a</sup>*



a – laut Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT 2009

In Tabelle 2 wird dargestellt, wie sich die Studierenden- und Abschlusszahlen über die letzten Jahre entwickelt haben (vgl. BfS 2013). Dabei nimmt die Zahl der Studierenden an Fachhochschulen seit der erstmaligen generischen Erfassung seit 2005 laufend zu. 2005 studierten demnach 54.410 Studierende an Fachhochschulen, im Jahr 2012 sind es bereits 84.035 Studierende. Auch die entsprechenden Abschlusszahlen, insbesondere Bachelor- und Masterdiplome, welche seit 2005 erteilt wurden, gehen aus der Tabelle 2 hervor. Auch diese nehmen an Fachhochschulen laufend zu.

Was die Ausbildungsangebote betrifft, gilt das Folgende. Am ehesten nehmen (ausgehend von Internetrecherchen) Ausbildungsangebote für den öffentlichen Sektor in der deutschsprachigen Schweiz die Fachhochschulen Nordwestschweiz, die Zürcher Hochschule Winterthur (Public Management) und die BFH (Public Management) wahr. Dabei lassen sich Bildungsangebote im Bereich Bachelor, konsekutiver Master und Nachdiplomstudiengänge bis hin zu EMBA in Public Management unterscheiden.

Tab. 2: Statistik zu Fachhochschulstudierenden und -abschlüssen

		1995	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Studierende	Universitäre Hochschulen	88.243	112.375	120.984	129.942	131.496	134.838	138.621
	Fachhochschulen + Päd. Hochschulen	...	54.140	63.746	69.676	75.035	79.018	84.035
Abschlüsse	Fachhochschulen + Päd. Hochschulen							
	Diplome	...	7.889	7.071	3.528	2.024	1.051	891
	Bachelordiplome	...	684	5.804	9.202	10.565	12.436	13.452
	Masterdiplome	...	0	361	498	2.081	2.699	3.307
	Weiterbildung	...	2.453	2.263	2.585	2.725	2.916	2.770

Quelle: Vgl. BfS 2013

Abb. 3: Fachhochschullandschaft Schweiz (staatliche sowie private Fachhochschulen)



Quelle: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI 2013

### Exkurs 2 zum Schweizerischen Milizsystem (ehrenamtliche Tätigkeit)

Um das schweizerische System der ehrenamtlichen Verwaltungstätigkeit, in der Schweiz mit Milizsystem bezeichnet, besser zu verstehen, wird der folgende Exkurs 2 eingeschoben.

Linder (2005) konkretisiert dabei das Milizsystem wie folgt:

„Milizsystem ist die nur in der Schweiz übliche Bezeichnung für die freiwillige, nebenberufliche und ehrenamtliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben und

Ämtern. Zumeist nicht oder nur teilweise entschädigt, gehört Miliztätigkeit zum weiteren Bereich von Arbeit, die nicht auf Erwerbsziele gerichtet ist. Auf sozial oder öffentlicher motivierter Nicht-Erwerbsarbeit beruhen zahllose kulturelle, soziale oder sonstige gemeinnützige Organisationen. Sie ist in diesem erweiterten Sinne ein Merkmal jeder Zivilgesellschaft. Sie hat aber in der Schweiz im politischen Bereich eine besondere Bedeutung, da sehr viele öffentlichen Funktionen und Aufgaben im Ehrenamt (Milizsystem) erbracht werden.“

Nach Linder (2005) kommt das Milizsystem insbesondere in den folgenden Bereichen zum Tragen:

- alle Parlamentsmandate auf Ebene Bund, Kantone, Gemeinden,
- ein erheblicher Teil der Exekutivämter auf Gemeindeebene, insbesondere bei sehr kleinen Gemeinden,
- ein Teil der Richterämter auf Stufe Bezirke und Kantone,
- Kommissionen und Gremien der Spezialverwaltung auf Gemeindeebene, auf Kantons- und Bundesebene,
- ein erheblicher Teil der leitenden Funktionen von Parteien und Verbänden.

Laut Linder (2005) ist das Milizsystem u.a. historisch auch auf die sehr kleinteilige Organisation etwa der schweizerischen Gemeinden zurückzuführen und hat in der Schweiz eine sehr lange jahrhundertealte Tradition, die neuerdings aber unter Druck gerät, sei es wegen sozialer Mobilität oder zunehmendem ökonomischen Druck der Unternehmen, die Beschäftigte immer weniger für Miliztätigkeiten freistellen. Das bei Linder erwähnte Stichwort „nebenberufliche politische Eliten“ zeigt überdies schön, dass die politischen Eliten nicht (nur) kraft (spezialisierter) Ausbildung entstehen, sondern durch die effektive Übernahme von Ämtern im Milizsystem.

### 3 Resultate aus den Interviews und Zusatzangaben

Wie erwähnt wurde auch eine Personenbefragung zum Thema durchgeführt, und zwar mit einer Person mit einem hervorragenden Überblick über Forschung und Lehre an Fachhochschulen in der Schweiz. Es handelte sich beim Interviewpartner um Professor Dr. Jürg Römer – Leiter des Fachbereichs Wirtschaft der BFH und damit zuständig auch für das E-Government-Institut. Das Interview war zeitlich in zwei Befragungseinheiten aufgeteilt:

1. Ausbildung und Lehrgänge;
2. Forschung und Entwicklung.

Dazu wurde ein strukturierter Interviewleitfaden verwendet, welcher aus Platzgründen nicht Inhalt dieses Beitrags ist. Bei Interesse kann der Interviewleitfa-

den beim Autor dieses Beitrags angefordert werden, ebenso wie die Abschriften der Interviews. Die Aussagen aus den zwei Interviews mit Professor Dr. Jürg Römer werden – wo nötig – ergänzt um Zusatzangaben, die aus Webrecherchen und Desk Research stammen und in Fußnoten ausgeführt werden.

### *3.1 Ausbildungen und Lehrangebote*

Das Ziel ist es, an Fachhochschulen allgemeine Managementfähigkeiten auszubilden. Dies erscheint als eine zentrale Anforderung an die Fachhochschulausbildung. Das Stichwort ist General Management, ohne Spezialisierung auf öffentliche Verwaltung, die auch nicht nötig ist, im Hinblick auf den Einsatz von Fachhochschülern in der Öffentlichen Verwaltung. Ein wesentlicher Grund für diesen Fokus auf das General Management sind die sogenannten Dublin Descriptors, welche für die Bologna-Reform von entscheidender Bedeutung waren (vgl. CRUS 2011 sowie Joint Quality Initiative 2004).<sup>5</sup>

Aus Sicht des Interviewten besteht weder von Studierenden- noch von Abnehmerseite eine Marktnachfrage nach verwaltungswissenschaftlichen oder verwaltungsinformatischen Lehrangeboten in der Schweiz. Dies hat u.a. den folgenden Grund: Eine ausgeprägte Verwaltungstradition fehlt in der Schweiz. Früher stellte das weiter oben erwähnte Milizprinzip die dominante Grundlage insbesondere für kleine und mittlere Gemeinden dar (Exekutive und Verwaltungsarbeit). Wenn, dann machen die entsprechenden Personen berufsbegleitende Ausbildungen, die aber nicht auf Fachhochschulniveau angesiedelt sind, sondern an spezialisierten Fachschulen angeboten werden. Darunter fallen etwa spezifische

---

5 Vgl. zusätzlich zu den Aussagen aus dem Interview die folgenden Fakten zum Themenbereich Aus- und Weiterbildungen sowie Lehrangebote: Verwaltungswissenschaftliche Ausbildung und Forschung existieren in der Schweiz nicht in der gleichen Form wie beispielsweise in Deutschland oder auf höhere Verwaltungskader spezialisiert wie in Frankreich. Dies hat seinen Grund in der in Exkurs 1 dargestellten Historie der Verwaltung in der Schweiz sowie der langjährigen Milizorientierung der Verwaltung (vgl. zu Milizverwaltung [ehrenamtliche Verwaltung] in der Schweiz Linder 2005 und Exkurs 2). So existieren in der Schweiz weder spezifisch auf die Verwaltung ausgerichtete Fachhochschulen wie in Deutschland, noch existieren umfassende explizite Ausbildungssangebote für die Öffentliche Verwaltung auf konsekutiver Ebene (mit zwei Ausnahmen), sondern es existieren beispielsweise an der Berner Fachhochschule entsprechende Vertiefungsrichtungen in allgemeinen Management-Ausbildungen oder Wirtschaftsinformatikausbildungen. Am ehesten existieren in der Schweiz Weiterbildungssangebote, d.h. es bestehen diverse CAS-, MAS- und DAS-Nachdiplomlehrgänge im Bereich Verwaltungsmanagement und -informatik an fast allen Fachhochschulen. In den Bereichen Betriebswirtschaft und Wirtschaftsinformatik wird davon ausgegangen, dass gut ausgebildete Betriebswirtschafter/innen sowie Wirtschaftsinformatiker/innen auch in der Verwaltung einsetzbar sind.

Ausbildungen für Gemeindeschreiber, etc. Notare werden (kantonal stark unterschiedlich) zum Teil an Universitäten ausgebildet (etwa mit ergänzenden Praktika). Fachhochschulen haben keine Kompetenzen und Aufträge im Bereich rechtlicher Ausbildungen. Diese finden fast ausschließlich an Universitäten statt.

**Eliten und Ausbildungen:** Ausgehend von der Schweizer Tradition ist es nicht das Ziel, Eliteschulen für Staatskader aufzubauen, wie dies etwa in Frankreich der Fall ist. Vielmehr herrscht eine Tradition wie in den USA vor, wo die Weiterbildung parallel zum Beruf im Vordergrund steht. Das „Kastendenken“ ist in der Schweiz verpönt. Es gibt mit zwei Ausnahmen keine (konsekutive) Master-Ausbildung für den Verwaltungsbereich. Unter den Angeboten sind Vertiefungen im Public Management oder der Wirtschaftsinformatik im Bereich Public Management und E-Government/Verwaltungsinformatik üblich. Überdies existiert an der BFH ein Executive Master in Public Management.

In der Verwaltung halten zunehmend Standardisierungen z.B. im Buchhaltungsbereich Einzug (z.B. Einführung von Kosten-Leistungsrechnungen, zunehmende Entwicklung in Richtung Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget, Rechnungslegungsstandards etc.), welche weitergehend rechtfertigen, dass traditionelle Managementausbildungen (Betriebswirtschaftslehre) auch für den Verwaltungssektor taugen und somit keine spezialisierten Ausbildungen erforderlich sind. Von den Fachhochschul-Absolventen und -Absolventinnen sucht zudem in der Schweiz in der Regel niemand eine Arbeitsstelle in der Verwaltung.

Es kommt hinzu, dass der Dienstleistungsgedanke in der Schweizer Verwaltung stärker im Vordergrund steht und nicht das Legalitätsprinzip, was ebenfalls ein Grund dafür ist, weshalb tendenziell eher traditionelle Managementausbildungen – die vielfach auch auf den Dienstleistungssektor ausgerichtet sind – Sinn machen und häufiger nachgefragt werden. In der Schweiz existieren mit wenigen Ausnahmen – z.B. im konsularischen Bereich, bei der Polizei oder im Ausbildungssegment unterhalb des Hochschulniveaus – keine Beamtenlaufbahnen. Im Übrigen ist auch das Beamtenstatut weitgehend abgeschafft. Dies spricht dafür, dass nicht explizit verwaltungsorientierte Fachhochschullehrgänge erforderlich sind. Generische Management-Skills (General Management) sind wichtiger als spezifisch verwaltungsorientierte Skills. Wie erwähnt finden daher spezifische Weiterbildungen im Verwaltungsumfeld eher auf Fachschulstufe – Gemeindeverwalter/in, Bauverwalter/in, Finanzverwalter/in, etc. – und nicht auf Fachhochschulstufe statt. Überdies werden in der Schweizer Verwaltung heute eher Fachspezialisten analog zu Studienrichtungen an Universitäten und Fachhochschulen gesucht (z.B. Agronom/in, Forstingenieur/in). Und auch wenn ein Generalist oder eine Generalistin gesucht wird, ist dies wie besagt jemand mit einer General Management Ausbildung und nicht mit einer verwaltungsorientierten Ausbildung.

In der Schweiz existieren wie teilweise erwähnt wenige spezifische Ausbildungen im Verwaltungsbereich wie folgt: Executive MBA zum Public Management (BFH) sowie ein konsekutiver Master mit Vertiefung Public und Non-Profit-Management an der ZHAW zusammen mit der HSLU/Fachhochschule Zentralschweiz.<sup>6</sup> Die Hochschule Luzern bietet – auch ausgehend von Webrecherchen – diverse Nachdiplomstudiengänge im engeren oder weiteren Umfeld des Verwaltungsmanagements an. Allerdings ist nicht ersichtlich, welche der Lehrangebote auch wirklich durchgeführt werden.

Im Falle der Kantonsverwaltung des Kantons Freiburg ist bekannt, dass diese mit der Fachhochschule vor Ort einen Vertrag zur Ausbildung von Personal abgeschlossen hat. In den anderen Kantonen existieren solche Vereinbarungen nicht. Fachhochschulen werden analog zu den Universitäten immer kantonal getragen sowie finanziert, nicht vom Bund. Eine Ausnahme bilden hier die Eidgenössischen Technischen Hochschulen Zürich (ETH) und Lausanne (EPFL), die vom Bund getragen werden.

Für die Mehrheit der kleineren und mittleren Gemeinden wären Fachhochschulausbildungen aus Personal- und Ausbildungssicht ein „Overkill“. Diese setzen heute noch immer auf die Milizverwaltung und auf parallel zum Job in Fachschulen aus- oder weitergebildete Mitarbeiter. Für kleinere und mittlere Verwaltungen „genügen“ für Büroarbeiten entsprechend auch kaufmännische Angestellte. Größere Gemeindeverwaltungen, Stadtverwaltungen und Kantonsverwaltungen setzen eher auf Professionalisierung z.B. der Gemeindeschreiber, nicht aber auf speziell im Verwaltungsbereich ausgebildete Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.

Aktuell aber steht im Bereich kleiner und mittlerer Gemeinden jedoch das vielfach früher vorherrschende Milizsystem stark unter Druck (vgl. zum Milizsystem Exkurs 2). Die Professionalisierung der Verwaltung hat mitunter auch negative Effekte, Sitzungen finden z.B. nicht mehr am Abend statt, sondern tagsüber etc. Vielfach dauern Sitzungen dadurch länger.

Die Hochschulabgängerquote in der Schweiz ist noch immer relativ gering. Das duale Bildungssystem über die Berufslehre oder über den gymnasialen Weg

<sup>6</sup> Vgl. [www.sml.zhaw.ch/de/management/studium/masterstudiengaenge/business-administration-specialization-in-public-and-nonprofit-management.html](http://www.sml.zhaw.ch/de/management/studium/masterstudiengaenge/business-administration-specialization-in-public-and-nonprofit-management.html). Der Lehrgang ist wie folgt bezeichnet: Master of Science (MSc) in Business Administration with a Specialization in Public and Nonprofit Management. Es besteht somit kein alleinstehender Master in Public Management. Vgl. zudem [www.hslu.ch/wirtschaft/w-outside-navigation/ibr/w-ibr-ausbildung/w-ibr-master/w-ibr-public-management-non-profit-management.htm](http://www.hslu.ch/wirtschaft/w-outside-navigation/ibr/w-ibr-ausbildung/w-ibr-master/w-ibr-public-management-non-profit-management.htm). Diese Webseite zeigt ebenfalls einen normalen Master in Business Administration mit einem Major in Non-Profit-Management an. Vgl. überdies [www.fhnw.ch/wirtschaft/weiterbildung/mas-betriebswirtschaft-npo](http://www.fhnw.ch/wirtschaft/weiterbildung/mas-betriebswirtschaft-npo). Diese Webseite zeigt einen MAS in Nonprofit und Public Management an. Alle Quellen zuletzt aufgesucht am 10.9.2013.

mit Hochschule bewährt sich, sodass entsprechend auch genügend Personal im Bereich Administration z.B. mit einer Berufsausbildung vorhanden ist.

Zu der oben erwähnten fehlenden Nachfrage nach verwaltungsorientierten und verwaltungsinformatischen Ausbildungen liegen Evaluationen der BFH vor, die in regelmäßigen Intervallen im Rahmen regelmäßiger Prüfungen zu möglichen Angeboten erfolgen. Zum Beispiel wird an der BFH aktuell ein CAS-Angebot für E-Government an der BFH entwickelt. In Master- und Bachelor-Studiengängen der Wirtschaft (Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftsinformatik) gibt es bei verschiedenen Fachhochschulen Vertiefungsrichtungen in Public Management und E-Government oder Verwaltungsinformatik.

Auflagen des Bundes für die Durchführung von Bachelor- und Master-Studiengängen haben ihre Tücken: Die Minimal-Studierendenanzahl im Bachelor-Bereich beträgt 60 Studierende pro Angebot und Hochschule, für Masterstudiengänge beträgt sie 30 Studierende. Das ist für eine Spezialisierung in Verwaltungswissenschaften zu hoch. Es ist nicht davon auszugehen – auch unter Berücksichtigung des nicht allzu guten Rufes der Verwaltungstätigkeit bei aktuellen und künftigen Studierenden, dass hier problemlos eine Kohorte zu bilden wäre. Man müsste mit anderen Fachhochschulen kooperieren und umfassende Werbemaßnahmen durchführen.

Studiengänge werden insbesondere an der BFH nicht einfach ausgeschrieben, damit sie ausgeschrieben sind. Zentral ist für die BFH, dass vor der Lancierung eines Studiengangs die Bedarfslage gründlich abgeklärt wird. Dies gehört zu einem haushälterischen Umgang mit staatlichen Ressourcen. Eine Entwicklung entsprechender Angebote ist nicht kostenlos zu haben.

Auf die Frage hin, ob es im Bereich Verwaltungsinformatik zweckmäßig wäre, ein spezielles Lehrangebot aufzuziehen, lautete die Aussage: Wirtschafts- und Verwaltungsinformatik sind letztlich das Gleiche. An der BFH existieren sowohl Bachelor- und Masterausbildungen im Bereich Wirtschaftsinformatik. Das Masterangebot wird in Kooperation mit den Fachhochschulen Luzern, ZHAW sowie St. Gallen erbracht.

### *3.2 Forschung (und Dienstleistungen) an Fachhochschulen der Schweiz*

In der Forschung bietet sich – über die ganze Schweiz gesehen – ein ähnliches Bild wie im Bereich der Ausbildung. Eine eigentliche und über mehrere Fachhochschulen verteilte Forschung existiert nicht. Einzelne Institute widmen sich in vertieftem Maße entweder der Forschung im Bereich Public Management oder E-Government. Auch hier gilt, dass sich aufgrund des Milizsystems in der öffentlichen Verwaltung auf Ebene der (kleinen) Gemeinden aus historischer Sicht nie eine Verwaltungsinstitutionalisierung und -tradition ergab, wie dies in anderen europäischen Ländern der Fall war, die für Aus- und Weiterbildungen

an Fachhochschulen und entsprechenden Forschungseinrichtungen hätte (forschungs-)stiftend wirken können. Da gewisse Fachhochschulen erst mit der Realisierung von Master- und Bachelor-Studiengängen im Rahmen der Bologna-Reform zu Hochschulen wurden und die Forschung davor und unmittelbar danach nicht wirklich breit ausgebaut war, konnten keine entsprechenden Forschungsbereiche entstehen und die Forschung hatte auch eine geringe Bedeutung. Dies ist und war an Universitäten seit alters her anders.<sup>7</sup>

Unterdessen konkretisiert sich am Standort Bern mit seiner traditionellen Nähe zur Eidgenössischen Bundesverwaltung eine E-Government-Forschungstradition (E-Government-Institut der BFH<sup>8</sup>). Dieses Institut, das seit über zehn Jahren existiert und früher Institut für Wirtschaft und Verwaltung sowie Kompetenzzentrum für Public Management und E-Government hieß, hat sich auf die Forschung an der Schnittstelle zwischen Verwaltungsorganisation und -IT spezialisiert und ist insbesondere im Bereich E-Government in der Schweiz klar etabliert. Es hat unterdessen mehr als 20 Vollzeitäquivalente bzw. „Full Time Equivalents“ (FTE's) an Mitarbeitenden. Unter anderem werden an der BFH heute zwei größere EU-E-Government-Projekte geführt oder mitgestaltet: Fusepool sowie STORK 2.0.<sup>9</sup> Ebenfalls zu erwähnen ist das an der Fachhochschule Nordwestschweiz domizilierte Institut für Wirtschaftsinformatik in Olten. Dieses Institut hat seinerseits zwei EU-Projekte realisiert oder mitgestaltet (FIT und OntoGov<sup>10</sup>).<sup>11</sup> Eine weitere institutionelle Ansiedlung besteht im Bereich Ver-

7 Vgl. zusätzlich zu den aus dem Interview resultierenden Angaben im Fließtext die folgenden Fakten. Das Neue Fachhochschulgesetz der Schweiz (vgl. Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG) vom 6. Oktober 1995 (Stand 1. Januar 2013; vgl. Artikel 3, Absatz 3 sowie Artikel 9) schreibt ausgehend von der Bologna-Reform den Fachhochschulen auch Forschung in ihr Pflichtenheft. Die Forschung erfolgt typischerweise an spezialisierten oder nicht spezialisierten Instituten. Es können wie bereits erwähnt zwei Bereiche unterschieden werden: Für die Fachhochschulforschung in der Schweiz können als Forschungsinstitute unterschieden werden: Allgemeine Verwaltungswissenschaft sowie Verwaltungsinformatik/E-Government.

8 Vgl. [www.wirtschaft.bfh.ch/de/forschung/institute/e\\_government\\_institut.html](http://www.wirtschaft.bfh.ch/de/forschung/institute/e_government_institut.html); zuletzt aufgesucht am 10.9.2013. Das E-Government-Institut hat u.a. die folgenden Forschungsfelder: Architektur sowie Führung und Partizipation.

9 Vgl. [www.eid-stork2.eu](http://www.eid-stork2.eu) sowie [www.fusepool.eu](http://www.fusepool.eu); zuletzt aufgesucht am 10.9.2013. Fusepool wird von der Berner Fachhochschule geleitet. Dabei ist anzumerken, dass der Bereich der elektronischen Identität sich am E-Government-Institut auch in anderen Projekten als herausragende Forschungskompetenz heraus kristallisiert (Projekt SuisseTrustIAM; vgl. dazu den folgenden Link: [http://projektdatenbank.bfh.ch/search/pdbwebview\\_detail.aspx?projectid=70b778dd-9198-4082-9824-42b92f578c0d&instId=3898707e-4722-4b93-9c06-c0a2784a7ab1](http://projektdatenbank.bfh.ch/search/pdbwebview_detail.aspx?projectid=70b778dd-9198-4082-9824-42b92f578c0d&instId=3898707e-4722-4b93-9c06-c0a2784a7ab1); zuletzt aufgesucht am 10.9.2013).

10 Vgl. [www.fhnw.ch/wirtschaft/iwi/kompetenzschwerpunkte/information-management/projekte/fit](http://www.fhnw.ch/wirtschaft/iwi/kompetenzschwerpunkte/information-management/projekte/fit) sowie <http://ontogov.sourceforge.net>; zuletzt aufgesucht am 10.9.2013.

waltungsmanagement bei der ZHAW<sup>12</sup>. Hier bezieht sich die Forschungsleistung mehrheitlich auf Rechnungslegung und Buchführung sowie generelles Public Management. Insbesondere Rechnungslegung und Buchführung haben in der jüngeren Vergangenheit ausgehend von der Bundesverwaltung in der ganzen Verwaltungslandschaft der Schweiz an Bedeutung gewonnen. Die Verwaltung bewegt sich sukzessive und systematisch weg von der Kameralistik hin zur doppelten Buchführung und international anerkannten Rechnungslegungsstandards.<sup>13</sup>

Im Weiteren gilt analog zum Bereich Aus- und Weiterbildung, dass davon auszugehen ist, dass z.B. in den Querschnittsbereichen normales General Management Know-how benötigt wird, daher auch separate Forschung nicht nötig ist, sowie im Bereich der Verwaltungsinformatik im Wesentlichen normales Wirtschaftsinformatik- und Informatik-Know-how für eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor genügt.<sup>14</sup>

Ausgehend von den bisher geschilderten Zuständen im Fachhochschulbereich der Schweiz haben sich in verschiedenen Nischen unterhalb des Fachhochschulniveaus Schulen auf verwaltungsnahen Ausbildungen spezialisiert, die z.B. Gemeindeschreiber oder andere Verwaltungsspezialisten ausbilden.<sup>15</sup>

- 
- 11 An der FHNW besteht zudem ein Institut für Verwaltungsmanagement mit den Schwerpunkten Strategie, Governance, Finanzen und Controlling. Vgl. [www.fhnw.ch/wirtschaft/nppm/projekte/forschungsprojekte](http://www.fhnw.ch/wirtschaft/nppm/projekte/forschungsprojekte); zuletzt aufgesucht am 10.9.2013. Es besteht überdies laut Webseite bei der FHNW und deren Institut für Wirtschaftsinformatik eine Zusammenarbeit mit der Verwaltungsfachhochschule Kehl in Baden-Württemberg im Bereich Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsinformatik genauso wie mit der Universität Camerino. Aus der Beziehung zur genannten Universität resultiert überdies die Zusammenarbeit im Bereich Organisation der Internationalen Konferenz MeTTeG, die alljährlich in einem Europäischen Land stattfindet. MeTTeG steht für *Conference on Methodologies, Technologies and Tools enabling E-Government*.
  - 12 Vgl. [www.sml.zhaw.ch/de/management/ivm/das-institut.html](http://www.sml.zhaw.ch/de/management/ivm/das-institut.html); zuletzt aufgesucht am 10.9.2013. Die Forschungsbereiche lauten auf Public Financial Management, Public Governance und Public Performance Management.
  - 13 Vgl. hierzu etwa [www.efv.admin.ch/d/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/rechnungsmodell.php](http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzpolitik_grundlagen/rechnungsmodell.php) sowie [http://de.wikipedia.org/wiki/Harmonisiertes\\_Rechnungsmodell\\_2](http://de.wikipedia.org/wiki/Harmonisiertes_Rechnungsmodell_2); zuletzt aufgesucht am 10.9.2013.
  - 14 Die folgende Aussage ist die Meinung des Autors und wurde im Interview nicht entsprechend thematisiert. Für den Bereich der Forschung ist zudem anzumerken, dass die Mittel(bau)ausstattung und die Saläre an Schweizerischen Fachhochschulen teilweise mangelhaft sind, was wiederum dazu führt, dass die Attraktivität entsprechender Stellen in Forschung und Lehre an Fachhochschulen teilweise geringer ist, etwa gegenüber Universitäten oder gegenüber der Privatwirtschaft.
  - 15 Vgl. hierzu beispielhaft etwa [www.bwdbern.ch/bwd-wb/weiterbildungsangebot/gemeinden-fuehrungsausbildung-fuer-bernisches-gemeindekader](http://www.bwdbern.ch/bwd-wb/weiterbildungsangebot/gemeinden-fuehrungsausbildung-fuer-bernisches-gemeindekader); zuletzt aufgesucht am 10.9.2013.

### *Exkurs 3: Spezifika des Beschäftigungssystems der Deutschen Verwaltung im Vergleich zu dem der Schweiz*

Im deutschen Verwaltungssystem sind Tätigkeiten im öffentlichen Dienst lange auf den Stufen einfacher Dienst, mittlerer Dienst, gehobener Dienst und höherer Dienst unterschieden worden. Für jede Stufe galten spezifische Zugangsbedingungen. Die Durchlässigkeit von einer niedrigeren in eine höhere Stufe war gering. Inzwischen haben etliche Bundesländer hier Veränderungen vollzogen oder sind noch dabei. Je nach Vor- und Ausbildung erfolgt die erste Einstufung in den öffentlichen Dienst.<sup>16</sup> Für Tätigkeiten, die mit Vergütungen im Bereich des gehobenen Dienstes oder einer vergleichbaren Einstufung verbunden sind, ist zumindest ein Abschluss einer Fachhochschule, bzw. auf Bachelor-Niveau, verpflichtend. Häufig ist dieser von einer internen, d.h. nicht öffentlichen (Fach-) Hochschule, an der die Studierenden bereits mit einem gleichzeitigen Ausbildungsvertrag beim öffentlichen Arbeitgeber studieren. Ähnlich wie in dualen Studiengängen wechseln hier Studienzeiten und Praxiszeiten beim öffentlichen Arbeitgeber ab. Das muss aber nicht sein. Es gibt z.B. auch Abschlüsse, bei denen sich die Absolventinnen und Absolventen erst später für ihren Arbeitgeber entscheiden, dafür aber auch kein Ausbildungsentgelt während ihres Studiums erhalten. Wer in noch höhere Gehaltsstufen einsteigen möchte, musste früher zwingend ein mindestens achtsemestriges Universitätsstudium vorweisen, inzwischen also einen Master oder ein entsprechendes Staatsexamen. Für bestimmte öffentliche Laufbahnen (etwa diverse Lehrämter oder das Richteramt) wird zusätzlich zum ersten Staatsexamen auch noch ein zweites Staatsexamen benötigt, in dem Praxiskompetenz nachgewiesen wird. Auf jeden Fall kommt in Deutschland – abgesehen von speziellen Aufstiegsmöglichkeiten für besonders geeignete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – in aller Regel nur eine Person auf Tätigkeitsebenen mit Aufgaben des gehobenen bzw. höheren Dienstes zum Ansatz, die ein Hochschulstudium abgeschlossen hat. Die speziellen Gegebenheiten weichen je nach zugrunde liegendem Beamtengesetz voneinander ab. Das heißt wiederum: Eine Laufbahnberechtigung für Berlin muss nicht notwendigerweise auch von einem anderen Bundesland anerkannt werden.<sup>17</sup>

Hier muss klar festgehalten werden: Solche Bedingungen existieren in der Schweizerischen Verwaltung nicht.

- 
- 16 Dies lässt sich über eine Abfrage der Datenbank „Berufenet“ der Bundesagentur für Arbeit recherchieren: [http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/berufId.do?\\_pgnt\\_act=goToAnyPage&\\_pgnt\\_pn=0&\\_pgnt\\_id=resultShort&status=N](http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/berufId.do?_pgnt_act=goToAnyPage&_pgnt_pn=0&_pgnt_id=resultShort&status=N), man vergleiche aber auch Treubrodt 2012.
- 17 Die Auskünfte dieses Absatzes wurden dem Autor durch die Herausgeberin des Jubiläumsbandes, *Dagmar Lück-Schneider*, erteilt.

## 4 Zusammenfassung und Ausblick

Es zeigt sich, dass im Vergleich zu den umliegenden Ländern in der Schweiz keine explizite Ausbildung und Tradition im Bereich konsekutiver Ausbildungsangebote im Bereich der Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsinformatik existiert. Ausgehend von historischen Gründen – Verwaltungshistorie Schweiz, Milizprinzip, der Kleinräumigkeit der Schweiz – insbesondere auch der staatlichen Einheiten Kantone und Gemeinden – sowie ausgehend von der Nachfrage scheint die schweizerische Verwaltung bis heute gut mit der Tatsache zu fahren, dass Abgänger und Abgängerinnen von Fachhochschulen mit General Management und allgemeinen Wirtschaftsinformatik-Ausbildungen für die Verwaltung nützlich sind. Da sich die Verwaltung in verschiedenen Bereichen (z.B. Buchhaltungsstandards, Kostenleistungsrechnung, Wirtschaftlichkeitsorientierung, internationale Rechnungslegungsstandards) zunehmend in Richtung der generellen Betriebswirtschaft entwickelt, macht die Aus- und Weiterbildung in den Bereichen General Management und Wirtschaftsinformatik mehr Sinn als eine spezialisierte Ausbildung. Entsprechende Angebote anzubieten ist in der kleinräumigen Schweiz mit ihrer ausgeprägten Miliztradition schwierig, weil bezüglich der Studierendenzahlen bzw. des Lehrangebots relativ hohe Anforderungen bestehen. Spezialkenntnisse lassen sich in der Regel ausgehend von einer herkömmlichen Berufsausbildung (z.B. Kaufmännische/r Angestellte/r, Informatiker/in, Wirtschaftsinformatiker/in) an Fachschulen erwerben, welche *nicht* Fachhochschulen sind.

Es bleibt zu beobachten, wie sich die Situation weiter entwickelt. Die zunehmende Professionalisierung etwa in den Bereichen Rechnungswesen und Management der öffentlichen Verwaltung sowie die zunehmende Komplexität im Bereich der Verwaltungsinformatik, ausgehend von raschen technologischen Änderungen und der Entwicklung des E-Governments, lassen in Zukunft Anpassungen vermuten. Anzuführen sind insbesondere einige doch recht spezifische Unterschiede im Bereich der Informatik. So ist es eine Option, dass sich künftig weitergehende spezialisierte Ausbildungen, möglicherweise zunächst nur im Nachdiplom-Ausbildungsbereich und erst später im Bereich der Bachelor- und Masterstudiengänge, herausbilden.

Jedenfalls sollte aus Sicht der Forschung zur Verwaltungs(wissenschafts)-Historie der derzeit zu sehr auf die Universitäten ausgerichtete Blick korrigiert werden. Dazu sollte die Entwicklung auf Fachhochschulebene stärker in die Forschung mit einbezogen werden. Beispiele für die zu sehr auf die Universitäten ausgerichtete Geschichtsschreibung liefern die in diesem Beitrag bereits erwähnten Literaturangaben von Sager/Hurni 2013 sowie Historisches Lexikon der Schweiz 2013.

## Quellen

- BfS (2010): Das Bildungswesen in der Schweiz (vereinfacht) (Internet: [www.portal-stat.admin.ch/isced97/docs/G.JB-1520.pdf](http://www.portal-stat.admin.ch/isced97/docs/G.JB-1520.pdf); zuletzt aufgesucht am 31.8.2013)
- BfS (2013): Tertiärstufe: Hochschulen – Übersichtstabellen (Internet: [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/tabcards/uebersicht.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/tabcards/uebersicht.html); zuletzt aufgesucht am 4.4.2014).
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie – BBT (2009): Akkreditierung von Fachhochschulen und ihren Studiengängen – Die Schweizer Fachhochschulen – Ein Überblick für Gutachterinnen und Gutachter in Akkreditierungsverfahren (Internet: [www.sbfi.admin.ch/themen/01337/01339/01341/index.html?download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDeIF8e2ym162epYbg2c\\_JjKbNoKSsn6A--&lang=de](http://www.sbfi.admin.ch/themen/01337/01339/01341/index.html?download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDeIF8e2ym162epYbg2c_JjKbNoKSsn6A--&lang=de); zuletzt aufgesucht am 15.10.2013)
- Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG) (Internet: [www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2005/4635.pdf](http://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2005/4635.pdf); zuletzt aufgesucht am 31.8.2013)
- CRUS (2011): Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereich – nqf.ch-HS (Internet: [www.crus.ch/dms.php?id=9662](http://www.crus.ch/dms.php?id=9662); zuletzt aufgesucht am 31.8.2013)
- Historisches Lexikon der Schweiz (2013): Lemma „Verwaltung“ (Internet: [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10342.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10342.php); zuletzt aufgesucht am 15.10.2013)
- Joint Quality Initiative (2004) (Internet: [www.fibaa.org/uploads/media/Dublin-Descriptors-Deut\\_03.pdf](http://www.fibaa.org/uploads/media/Dublin-Descriptors-Deut_03.pdf); zuletzt aufgesucht am 31.8.2013)
- Klöti, U. (1972): Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung. Soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955 und 1969. Bern
- Linder, W. (2005): Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern.
- Sager, F./Hurni, P. Y. (2013): Die Geschichte der Verwaltungswissenschaften in der Schweiz. In: Ladner, A./Chappelet, J.-L./Emery, Y./Knoepfel, P./Mader, L./Soguel, N./Varone, F. (Hg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich, S. 61–74
- Sager, F./Schläpfer, I. (2011): Aus- und Weiterbildungsangebote im Public Management der Tertiärstufe in der Hauptstadtregion Schweiz und schweizweit. Bern
- Schedler, K. (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien
- Schedler, K./Proeller, I. (2003): New Public Management. Bern
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (2013): Die Fachhochschulen der Schweiz (Internet: [www.sbfi.admin.ch/themen/01337/01339/01340](http://www.sbfi.admin.ch/themen/01337/01339/01340); zuletzt aufgesucht am 31.8.2013)
- Treubrodt, D. (2012): Rekrutierung und Entwicklung des Personals in der öffentlichen Verwaltung. Beiträge aus dem Fernstudieninstitut. Master Public Administration. Studienbrief, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Berlin
- Urio, P. (1984): Le rôle politique de l'administration publique. Lausanne

# **25 Jahre Glienicker Gespräche – Rück- und Vorschau**



# 25 Glienicker Gespräche – Rück- und Vorschau

*Hans Paul Prümm*

## 1 Ausgangspunkte

Die Glienicker Gespräche (GG) verstehen sich als ein Angebot der früheren Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin (FHVR Berlin) und der heutigen Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin; zur Fusion siehe Prümm 2009a) an Wissenschaftler/innen, Politiker/innen und Praktiker/innen, einmal im Jahr über zukünftige Probleme von Praxis, Lehre und Forschung hinsichtlich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sozusagen über den Tag und den Tellerrand hinaus zu sprechen, zu diskutieren und Vorschläge zu entwickeln.

Die GG haben ihren Namen von dem ersten Tagungsort, dem Jagdschloss Glienicker in Berlin-Zehlendorf. Dort fanden sie erstmals im Jahre 1987 und dann noch bis zum Jahre 1990 statt (persönliche Information von Detlef Bischoff). Von 1991 bis 1993 wurden sie an dem seinerzeitigen Standort der FHVR Berlin im Ku'damm-Karree in Berlin-Charlottenburg durchgeführt. Seit 1994 finden die GG in dem (neuen) Domizil der FHVR Berlin bzw. der heutigen vier Fachbereiche der HWR Berlin im Bildungs- und Verwaltungszentrum in Berlin-Lichtenberg statt (vgl. Heinrich 2008, S. 41).

Wie unschwer zu erkennen ist, haben die GG seit 1987 nicht jedes Jahr stattgefunden, sondern mussten dreimal ausgesetzt werden (ebd.), so dass wir das 25. GG nicht im Jahre 2011, sondern erst im Jahre 2014 zelebrieren. Trotz dieser dreimaligen Auszeit zeichnen sich die GG zunächst einmal durch ihre Nachhaltigkeit aus.

## 2 Die bisherigen Themen der GG

Diese Aufstellung soll einen Überblick über das breite Themenspektrum der bisherigen GG geben:

1. Ausländer und Verwaltung als Thema im Rahmen des Studiums an den Verwaltungsfachhochschulen, 1987
2. Verwaltungsfachhochschulen und „Dritte Welt“ – Beiträge der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung zur Entwicklungspolitik und Verwaltungsförderung, 1988

3. Informationstechnik an Verwaltungsfachhochschulen in Lehre und Forschung, 1989
4. Verwaltungsausbildung im sich einigenden Deutschland, 1990
5. Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern, 1991
6. Zukunftsaspekte der Verwaltungsausbildung, 1992
7. Internationalisierung in Ausbildung und anwendungsbezogener Forschung an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst (vgl. Heinrich/Strohbusch 1994; Teubner 1998, formuliert: „der FHöD“), 1993
8. Auf dem Weg zu einem einheitlichen Fachhochschulsystem? 1995
9. Der Beitrag der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst zur Verwaltungsreform durch Ausbildung, anwendungsbezogene Forschung und Weiterbildung, 1996
10. Die Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrates, 1997
11. Marketing und Sponsoring an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst, 1998
12. Modernisierung durch Ausbildung – Innovationsdruck und Innovationen in Studiengängen für den öffentlichen Sektor, 2000
13. Leistungsorientierung in der Verwaltungsausbildung, 2001
14. Der Beruf, die Praxis und das Studium – Entwicklungen, Wechselwirkungen, Modelle, 2002
15. Der Bologna-Prozess – Chancen und/oder Risiko für die Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst, 2004
16. Bachelorisierung und Masterangebote – Perspektiven der Umsetzung des Bologna-Prozesses, 2005
17. Ökonomisierung des Hochschulwesens, 2006
18. Hochschulen in vernetzter Verantwortung – Die Rolle der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst, 2007
19. Begeisterung für die Verwaltung – ein Widerspruch in sich?, 2008
20. Braucht die öffentliche Verwaltung eine eigene Ausbildung?, 2009
21. Privatisierung der akademischen Ausbildung für die öffentliche Verwaltung, 2010
22. Aus- und Weiterbildung in einer Hand – Spezifische Fachdidaktiken und Weiterbildungstools an den FHöD, 2011
23. Gute Lehre und Forschung trotz schwieriger Rahmenbedingungen. Neue Strategien und Instrumente, 2012
24. Verwaltungsethik. Selbstverständnis und Themenfelder in Forschung, Lehre und Praxis an den FHöD, 2013

### 3 Struktur der GG

#### 3.1 Der Ablauf

Die oben angesprochene Nachhaltigkeit zeigt sich nicht nur in der Kontinuität der GG, sondern auch in ihrer eigentlich von der Gründung bis heute beibehaltenen Struktur:

Es gibt am ersten Tag, nach der Begrüßung durch den Rektor bzw. Präsidenten der Hochschule und einer Einführung durch die jeweiligen Tagungsleiter oder Tagungsleiterinnen, eine Keynote mit anschließender Diskussion. Der Tag endet mit einem *Come together*; diese abendliche Kommunikation zwischen den in der Regel um die 50 Teilnehmern und Teilnehmerinnen aus ganz Deutschland ist von unschätzbarem Wert.

Am zweiten Tag halten Expertinnen und Experten vormittags Referate mit Diskussionsmöglichkeiten für das Auditorium; am Nachmittag werden diese Referate in Workshops vertieft.

Am Vormittag des dritten Tages präsentieren die Workshops ihre Ergebnisse in Thesen, die im Plenum diskutiert und dann als Glienicker Thesen formuliert werden.

#### 3.2 Die Keynotes

In jedem Jahr bemüht sich das Organisationsteam um einen prominenten und interessanten Keynote-Speaker bzw. eine Keynote-Speakerin. In der Regel ist diese Suche erfolgreich und die Liste der eingeladenen zeigt das breite Spektrum der GG und ihre Wertschätzung. Aus dem politischen Umfeld sprachen Annette Fugmann-Heesing, die ehemalige Berliner Finanzsenatorin, der Fraktionsvorsitzende der Linken im Deutschen Bundestag Gregor Gysi oder der niedersächsische Innenminister Uwe Schünemann; wir hörten Theologen wie den Präsidenten der Katholischen Universität Eichstätt Andreas Lob-Hüdepohl, oder den christlichen Gesellschaftsethiker Friedhelm Hengsbach; Hochschulpolitiker wie Peter Gaethgens und Erhard Mielenhausen, oder last but not least referierten renommierte Hochschul- und Verwaltungswissenschaftler wie Klaus König oder Peer Pasternack.

Entsprechend der Professionsbreite der Keynote-Speaker richteten diese immer wieder andere Spots im Sinne des Popperschen Scheinwerfertheorems (vgl. Popper 1994, S. 175) auf die öffentliche Verwaltung und die sich mit dieser beschäftigenden Forschung und Lehre. Dies gab Impulse für neue Sichtweisen sowie theoretische und praktische Fragestellungen.

### 3.3 Die Veröffentlichungen

Seit dem Jahre 1988 werden die „Redebeiträge und Thesen des \*\*\* Glienicker Gesprächs“ veröffentlicht. Anfangs geschah dies noch etwas unsystematisch – so wurden etwa Beiträge und Thesen des GG 1992 in einem unter einer anderen Überschrift herausgegebenen Sammelband veröffentlicht (vgl. Bischoff/Reichard 1994); zweimal wurden die „Redebeiträge und Thesen des \*\*\* Glienicker Gesprächs“ als „Beiträge des FB 1“ herausgegeben (vgl. Reichard 1989; Heinrich/Strohbusch 1994). Da die GG grundsätzlich alle Verwaltungsbereiche erfassen wollten, auf die sich Lehre und Forschung der FHVR Berlin erstreckten – Allgemeine Verwaltung, Finanzverwaltung, Polizeivollzugsdienst und Rechtspflege (zu deren materiellen Verwaltungsfunktion siehe BVerfGE 101, 397 [404f.]) –, wurden die „Redebeiträge und Thesen des \*\*\* Glienicker Gesprächs“ seit 1995 als „Beiträge der Hochschule“ herausgegeben. Die Verantwortung für die GG und auch für deren Veröffentlichung lag dementsprechend beim Rektor der FHVR Berlin und liegt heute beim Präsidenten der HWR Berlin.

Während die Rektoren der FHVR Berlin diese Verantwortlichkeit grundsätzlich dadurch dokumentierten, dass sie als Herausgeber der einzelnen GG-Veröffentlichungen agierten, hat der Präsident der HWR Berlin diese Verantwortung auf Hochschullehrer/innen des FB 3 der Hochschule delegiert; dies erklärt, warum die „Redebeiträge und Thesen des \*\*\* Glienicker Gesprächs“ seit 2009 – allerdings strukturell inkonsequent – als „Beiträge des Fachbereichs 3“ erscheinen bzw. die GG dem Profil des FB 3 zugeordnet werden (HWR Berlin 2012).

### 3.4 Die Glienicker Thesen

Da die GG aus der Sicht ihres Spiritus Rector, Detlef Bischoff, immer auch eine hochschulpolitische Funktion hatten, ging es darum, deren Ergebnisse nicht nur in der verwaltungswissenschaftlichen Welt zu verbreiten, sondern auch Verwaltungs- und Hochschulpolitikern bzw. -politikerinnen nahe zu bringen. Dazu dienen die Glienicker Thesen, die die Forderungen der Teilnehmenden des jeweiligen GG möglichst konzise zusammenfassen, damit sie dann in der Regel auch schon vor dem jeweiligen Tagungsband veröffentlicht werden können (siehe die Glienicker Thesen von 1987–2008 in Prümm/Sprinti 2008, S. 343ff.; die Glienicker Thesen der folgenden Jahre findet man unter HWR Berlin 2013).

## 4 Themenfelder der GG

### 4.1 Hochschulorganisation

Die Fachhochschulen wurden in den 1970er Jahren implementiert. Unabhängig von den Problemen zwischen den alteingesessenen Universitäten und den fach-

hochschulischen Newcomern, hatten die Verwaltungsfachhochschulen, Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst, Hochschulen für den öffentlichen Sektor oder Hochschulen für öffentliche Aufgaben (vgl. Nöth 1994) wegen ihrer ursprünglichen Ausgliederung aus dem Wissenschaftssystem (siehe dazu Bischoff/Teubner 2008, S. 20ff.) einen noch schwereren Stand als die allgemeinen Fachhochschulen; Peter Heinrich bezeichnete sie unter diesem Aspekt als „zweitklassig“ (vgl. Heinrich 2008, S. 39; noch weitergehend Prümm 2009b, S. 167f.).

Dementsprechend beschäftigten sich die GG vor allem in den ersten Jahren intensiv mit Fragen der Hochschulorganisation, angefangen bei der Professorierung der hauptamtlichen Lehrkräfte über die Anwesenheitspflicht der beamteten Studierenden und den Status der FHöD bis zu den unterschiedlichen staatlichen Aufsichtsformen über die jeweilige FHöD, die Managerialisierung des Hochschulbereichs und Kooperationen zwischen verschiedenen Hochschulen (vgl. Seyfried/Stamm 1994).

Da einige Bundesländer mittlerweile die akademische FH-Ausbildung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in den allgemeinen Hochschulbetrieb integriert haben (vgl. Wagner 2009), hat dieser Punkt in den letzten Jahren etwas an Brisanz verloren.

#### *4.2 Verwaltungsreform*

So wie die Verwaltungsreform ein Dauerthema der öffentlichen Verwaltung ist, war sie auch ein ständiges Thema der GG. Es ist insofern kein Zufall, dass im selben Jahr zwei Vertreter der FHVR Berlin, Detlef Bischoff (vgl. Bischoff 2000) und Thomas Weidmann (vgl. Weidmann 2000), schon in den Titeln ihrer Veröffentlichungen den Zusammenhang zwischen Ausbildung und Verwaltungsreform herstellten. Dabei darf Verwaltungsreform nicht nur i.S.d. § 1 Berliner Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz als Reform unter den Aspekten Bürgerorientierung, Wirtschaftsbelange sowie Steuerung und Führung verstanden werden, sondern durchzieht in ihren unterschiedlichen Facetten – Aufgabekritik, Dienstrechtsreform, Diversity-Management, Finanzreform, Funktionalreform, Gebietsreform, Gender Mainstreaming, Neue Steuerungsmodelle – jeden Bereich der öffentlichen Verwaltung (vgl. Prümm 1998; etwas enger von Mutius 2003). Dementsprechend waren auch alle diese Aspekte Gegenstand der GG.

#### *4.3 Lehre und Forschung*

Da Lehre und Forschung das eigentliche Kerngeschäft von Fachhochschulen sind, beschäftigten sich die meisten GG mit diesem Thema. Es ging hier u.a. um die Optimierung der Lehre durch neue Medien und Techniken, durch neue Lehr- und Lerninhalte von der Verwaltungsethik (vgl. Lück-Schneider/Kirstein 2013)

über die Verwaltungsinformatik hin zu englischsprachigen Veranstaltungen; es ging um die Konsequenzen aus der Bolognarisierung (vgl. Heinrich 2004; Heinrich/Kirstein 2005) von der Modularisierung der Studiengänge bis zu der Entwicklung von Masterstudiengängen wie Europäisches Verwaltungsmanagement (vgl. Seyfried/Stamm 1994) oder nicht auf die Beamtenlaufbahn fokussierte Studiengänge wie etwa Public Management (vgl. Brüggemeier/Zielinski 2000).

Weil Lehre ohne Forschung an einer Hochschule, die diesen Namen zu Recht tragen soll, nicht denkbar ist (vgl. Prümm 2009b, S. 160f.), haben sich die GG natürlich mit der auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bezogenen Forschung beschäftigt; hervorgehoben sei das 23. GG, auf dem die Forschungsbedingungen untersucht und Optimierungsmethoden vorgestellt wurden (vgl. Lück-Schneider/Kirstein 2012).

#### *4.4 Internationalisierung*

In einem Land wie der Bundesrepublik, umgeben von neun Nachbarstaaten, integriert in die EU und in mannigfaltiger Weise inhärenter Teil der globalisierten Welt, kann sich die öffentliche Verwaltung nicht mehr ausschließlich auf nationale Randbedingungen kaprizieren. Sie muss sich, sei es aus rechtlichen, ökonomischen oder auch aus Verwaltungsreformgründen – erinnert sei an die Entwicklung des deutschen Neuen Steuerungsmodells aus dem anglo-amerikanischen New Public Management –, mit den Auswirkungen eben dieser Internationalisierung beschäftigen – und eben dies haben auch die GG getan (vgl. Reichard 1988; Heinrich/Strohbusch 1994).

### **5 Perspektiven der GG**

In seinem Beitrag über die GG in der Festschrift zum 35-jährigen Bestehen der FHVR Berlin und zu ihrer Integration in die HWR Berlin meinte Peter Heinrich: „Welche Zukunft die Glienicker Gespräche haben werden, weiß ich nicht“ (vgl. Heinrich 2008, S. 45). Diesen Satz kann ich heute natürlich nur wiederholen. Allerdings entbindet uns dies nicht von dem Blick in die Zukunft. Deshalb hier in Anlehnung an den Blick von Gunnar Schwarting auf die Verwaltung 2025 (vgl. Schwarting 2013) einige Reflexionen über die nächsten zehn GG.

#### *5.1 Internationalisierung*

Obwohl die GG sich schon mehrmals mit der Internationalisierung beschäftigt haben (vor allem das zweite und siebte GG), fällt auf, dass bis zum heutigen Tage kein ausländischer Referent bzw. keine Referentin eingeladen worden ist.

Interessant ist auch, dass sich bisher kein GG ausdrücklich der Europäisierung gewidmet hat. Beiden Desiderata sollte man in den nächsten Jahren abhelfen.

Es stellt sich auch die Frage, ob die GG nicht auch Probleme in anderen Ländern zu ihrem Thema machen. Nicht nur, um etwa das „bemerkenswerte“ deutsche Ausbildungsmodell für den gehobenen nicht-technischen Dienst (vgl. König 2006, S. 527) als Angebot für indische Hochschulen, an denen es fast keine Verwaltungsausbildungen gibt (vgl. Blume 2013), zu thematisieren, sondern auch, weil der Blick über die lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen Tellerränder die Reflexion der eigenen Verhältnisse fördert.

Oder – und dieses Beispiel führt schon zu dem nächsten Punkt – zurzeit kooperieren mindestens drei verwaltungsbezogene Fachhochschul-Einrichtungen (FHöV Nordrhein-Westfalen, Fachhochschule Osnabrück, HWR Berlin) mit chinesischen Hochschulen auf verwaltungsbezogenen Feldern; hier könnten die GG einer Vernetzung dienen.

## 5.2 *Vernetzung*

Die Vernetzung war schon ein Thema der GG (vgl. Prümm/Kirstein 2007). Allerdings blieb etwa der Ansatz, die verschiedenen MPA-Studiengänge (Master Public Administration) oder MPM-Studiengänge (Master Public Management) an den FHöD bzw. den entsprechenden Einrichtungen miteinander zu vernetzen (vgl. Merker 2011) folgenlos. Jedoch sollten die GG nicht nur die Vernetzung der verwaltungsfokussierten Fachhochschulen aktivieren, sondern sich auch mit anderen – auch verwaltungsrelevanten – Einrichtungen und Organisationen vernetzen, wie etwa der Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst (vgl. RKHöD 2013), der Fachgruppe Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik (vgl. GI 2013) der Vereinigung deutscher Rechtslehrender (vgl. VDRL 2013) oder – um die Vernetzung auch im Titel zu verdeutlichen – dem Hochschulnetzwerk Bildung durch Verantwortung (vgl. Hochschulnetzwerk Bildung durch Verantwortung 2013).

## 5.3 *Bildung, Ausbildung, Fortbildung, Weiterbildung*

Im Jahre 2000 stellten Detlef Bischoff (vgl. Bischoff 2000) und Thomas Weidmann (vgl. Weidmann 2000) im Titel ihrer Veröffentlichungen den Zusammenhang zwischen Ausbildung und Verwaltungsreform her. Genau betrachtet, ist dies zu kurz gegriffen: Verwaltung als lernende und sich reformierende Organisation wird nicht nur durch die Ausbildung, sondern nur durch alle Formen der Bildung reformiert – und optimiert.

Im Jahre 1969 versuchte der Bildungsforscher Hellmut Becker einen Bildungsblick in das neue Jahrtausend:

„Wir müßten also jetzt wissen, wie die Umwelt des Menschen, sein Beruf, seine Lebensweise im Jahre 2004 aussehen, wenn wir im Jahre 1970 eine angemessene Schule entwickeln wollen. Natürlich können wir das nicht wissen. Deshalb sind wir gezwungen, unsere Lernziele weniger detailliert zu fixieren, das Bildungswesen offener zu gestalten und die Fähigkeit, Neues zu lernen, zum wichtigsten Lernziel zu machen.“ (Hellmut Becker 1969, zitiert von Wiarda 2012)

Weil diese Aussage auch für unseren Bereich gilt, sollten sich die GG aller Bildungsformen annehmen. Dabei zeigt sich mehr und mehr, dass auch die Bildung im weiteren Sinne keineswegs zu kurz kommen darf; das Verwaltungsethik-GG im Jahr 2013 (vgl. Lück-Schneider/Kirstein 2013) war insofern ein Schritt in die richtige Richtung. Die verschiedenen Bildungsangebote an unsere Studierenden können nicht nur Sachkompetenzen vermitteln, sondern müssen vor allem eine positive Haltung und das Gefühl der Begeisterung für und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entwickeln und stärken, ohne die eine gute Verwaltung nicht funktionieren kann.

## Quellen

- Bischoff, D. (Hg.) (2000): Modernisierung durch Ausbildung. Innovation in Studiengängen für den öffentlichen Sektor. Berlin
- Bischoff, D./Reichard, Ch. (Hg.) (1994): Vom Beamten zum Manager? Herausforderungen und Perspektiven der Verwaltungsausbildung. Berlin
- Bischoff, D./Teubner, W. (2008): Entstehung und Entwicklung der FHVR. In: Prümm/Spinti 2008, S. 17
- Blume, G. (2013): Was zählt ein Mensch? Tausende Tote bei einer Flut, die vorhersehbar war – und das ist kein Einzelfall: Dem indischen Staat, der angeblich demokratischen Großmacht, sind seine Bürger egal. In: Die Zeit vom 11.7.2013
- Bogumil, J./Jann, W./Nullmeier, F. (Hg.) (2006): Politik und Verwaltung. PVS, Sonderheft 37. Wiesbaden
- Bönders, T. (Hg.) (2009): Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung. 30 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. München
- Brüggemeier, M./Zielinski, H. (2000): Öffentliches Dienstleistungs-Management (Public Management) – Der Berliner Studiengang. In: Bischoff 2000, S. 35–58
- Eichhorn, P. (Hg.) (2003): Verwaltungslexikon (3. Aufl.). Baden-Baden
- GI (2013): Gesellschaft für Informatik. Fachgruppe Verwaltungsinformatik (Internet: <http://fb-rvi.gi.de>; zuletzt aufgesucht am 10.7.2013)
- Heinrich, P. (Hg.) (2004): Der Bologna-Prozess – Chancen und/oder Risiko für die Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst. Redebeiträge und Thesen des 15. Glienicker Gesprächs. Berlin

- Heinrich, P. (2008): Die Glienicker Gespräche als Beitrag zur Reform der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst. In: Prümm/Spinti 2008, S. 39–47
- Heinrich, P./Kirstein D. (Hg.) (2005): Bachelorisierung und Masterangebote – Perspektiven für die Umsetzung des Bologna-Prozesses. Redebeiträge und Thesen des 16. Glienicker Gesprächs. Berlin
- Heinrich, P./Strohbusch, A. (Hg.) (1994): Internationalisierung in Ausbildung und anwendungsbezogener Forschung an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst. Berlin
- Hochschulnetzwerk Bildung durch Verantwortung (2013): Home (Internet: [www.netzwerk-bdv.de/content/home/index.html](http://www.netzwerk-bdv.de/content/home/index.html); zuletzt aufgesucht am 10.7.2013)
- HWR Berlin (2012): Glienicker Gespräche (Internet: [www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/profil/glienicker-gespraecher](http://www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/profil/glienicker-gespraecher); zuletzt aufgesucht am 10.7.2013)
- HWR Berlin (2013): Veröffentlichungen. Beiträge aus dem Fachbereich 3 (Internet: [www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/profil/veroeffentlichungen](http://www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/profil/veroeffentlichungen); zuletzt aufgesucht am 10.7.2013)
- König, K. (2006): Zur Professionalisierung eines Graduiertenstudiums im Kontext von Politik und Verwaltung. In: Bogumil et al. 2006, S. 527–538
- Lück-Schneider, D./Kirstein, D. (Hg.) (2012): Gute Lehre und Forschung trotz schwieriger Rahmenbedingungen. Neue Strategien und Instrumente. Redebeiträge und Thesen des 23. Glienicker Gesprächs. Berlin
- Lück-Schneider, D./Kirstein, D. (Hg.) (2013): Verwaltungsethik – Selbstverständnis und Themenfelder in Forschung, Lehre und Praxis an den FHöD. Berlin
- Merker, R. (2011): Zur Kooperation im Rahmen von Masterprogrammen an Fachhochschulen mit einer Ausrichtung auf die öffentliche Verwaltung. In: Prümm/Kirstein 2011, S. 75–99
- Mutius, A. von (2003): Verwaltungsreform. In: Eichhorn 2003, S. 1152–1154
- Nöth, W. (1994): Von der Fachhochschule für den öffentlichen Dienst zur Fachhochschule für öffentliche Aufgaben. In: Bischoff/Reichard 1994, S. 127
- Popper, K. R. (1994): Alles Leben ist Problemlösen. Über Erkenntnis, Geschichte und Politik. München, Zürich
- Prümm, H. P. (1998): Reformen an einer Hochschule – Verwaltungsreform im weitesten Sinne. In: apf-Berlin 1998, S. 25–28
- Prümm, H. P. (2009a): Premiere in Deutschland: Die akademische Ausbildung des gehobenen Polizeivollzugsdienstes des Landes Berlin in einer allgemeinen Hochschule. In: Die Polizei, S. 195–200
- Prümm, H. P. (2009b): Braucht die Öffentliche Verwaltung eine eigene akademische Grundausbildung? In: Bönders 2009, S. 159–174
- Prümm, H. P./Kirstein D. (Hg.) (2007): Hochschulen in vernetzter Verantwortung – Die Rolle der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst. Redebeiträge und Thesen des 18. Glienicker Gesprächs. Berlin
- Prümm, H. P./Kirstein, D. (Hg.) (2011): Aus- und Weiterbildung aus einer Hand – Spezifische Fachdidaktiken und Weiterbildungstools an den FHöD. Redebeiträge und Thesen des 22. Glienicker Gesprächs. Berlin
- Prümm, H. P./Spinti, H. (Hg.) (2008): Verwaltung und Recht – Entwicklung und Perspektiven. Eine Festschrift zum 35-jährigen Bestehen der FHVR Berlin und zu ihrer Integration in die HWR Berlin. Berlin

- Reichard, Ch. (1989): Verwaltungsfachhochschulen und ‚Dritte Welt‘: Beiträge der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung zu Entwicklungspolitik und Verwaltungsförderung. Berlin
- Rektor der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin (Hg.) (1998): 25 Jahre FHVR Berlin. Rückblick, Einblick, Ausblick. Berlin
- RKHöD (2013): Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst (Internet: <http://rk.poleon.de>; zuletzt aufgesucht am 10.7.2013)
- Schwarting, G. (2013): Verwaltung 2025 – Versuch einer Reflexion. In: Trappe 2013, S. 141–176
- Seyfried, E./Stamm, S. (1994): Fernstudium Europäisches Verwaltungsmanagement von TFH Wildau und FHVR Berlin. In: Bischoff 2000, S. 179–190
- Teubner, W. (1998): Anregungen zur Weiterentwicklung. Die Glienicker Gespräche. In: Rektor der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin 1998, S. 29
- Trappe, T. (Hg.) (2013): Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik (I). Frankfurt/M.
- VDRL –Vereinigung Deutscher Rechtslehrender (2013): Optimierung der Rechtslehre durch zivilgesellschaftliche Organisation (Internet: <http://vdrl.eu>; zuletzt aufgesucht am 10.7.2013)
- Wagner, K. (2009): Entwicklungen und Perspektiven – Wohin führt der Weg der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst? In: Bönders 2009, S. 191–196
- Weidmann, T. (2000): Ausbildungsreform als Teil der Verwaltungsreform. Eine empirische Studie über die Ausbildung für den gehobenen Dienst an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin
- Wiarda, J.-W. (2012): Der Strippenzieher. Er prägte das Bildungssystem wie kein Zweiter – diese Woche wäre Hellmut Becker 100 Jahre alt geworden. In: Die Zeit vom 16.5.2012

# „Glienicke 2.0“ – Zur weiteren Entwicklung der fachwissenschaftlichen Community

*Bernhard Frevel*

## 1 Einführung

Ein wesentlicher Erfolg der Glienicker Gespräche ist die Institutionalisierung des Diskurses über die Ausbildung und Forschung an den Verwaltungshochschulen bzw. den Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes (FHöD). Diese Gespräche haben sich in den nun 25 Tagungen seit 1987 zu dem zentralen Forum entwickelt, in dem die Verwaltungshochschulen ihre spezifischen Probleme, aber auch Leistungen, ihre besonderen Arbeitsbedingungen als „interne Hochschulen“ und ihr Selbstbild reflektieren und diskutieren konnten. Impulse für die Weiterentwicklungen wurden in „Glienicke“ gesetzt und vielfältige Ideen gewählt, wie denn diese „Internen“ Anschluss an die allgemeine Hochschulentwicklung halten könnten (obwohl manche Innenministerien durchaus hinterfragten, ob dies überhaupt nötig sei). Dank „Glienicke“ war es jedoch möglich, die in Größe, Struktur, Anspruch und Leistungsfähigkeit sehr heterogenen Verwaltungshochschulen bis zu einem gewissen Grad zusammenzuhalten, ihnen Gelegenheit zur wechselseitigen Verständigung und „moralischen“ Stütze zu geben, wenn ihnen der Wind einmal stärker um die Ohren wehte. Insofern gebührt den Veranstaltern ein herzlicher Dank für die bisherige Arbeit und eine Gratulation zur 25. Tagung.

Der Blick auf die bisherigen Aktivitäten zeigt, dass sich die Glienicker Gespräche auf die hochschulpolitischen Fragen der Verwaltungshochschulen konzentrierten und sich z.B. mit Fragen von Studierendenrekrutierung, Studienreformen oder der Eigenständigkeit der FHöD befassten. Grundfragen der Forschung und Lehre standen regelmäßig auf der Tagesordnung. Die Anforderungen des Wissenschaftsrates oder die Konsequenzen des Bologna-Prozesses wurden diskutiert. Auch war das Spannungs- und Beziehungsverhältnis der Hochschulen zu den Ausbildungsbehörden immer wieder Gegenstand. „Wie und unter welchen Bedingungen kann eine zeitgemäße Hochschulbildung für die öffentliche Verwaltung gestaltet werden?“ lautet die Glienicker Grundfrage.

Mit dieser Frage wurden in den vielen Jahren durchaus viele Dozentinnen und Dozenten, Professorinnen und Professoren, Rektoren und Präsidenten (und wenige weibliche Trägerinnen dieser Ämter), Vertreter der Ministerien sowie gelegentlich der Ausbildungsbehörden und kommunalen Spitzenverbände zusam-

mengeföhrt. Die Debatte um Hochschulstrukturen und Hochschulpolitik fand intensiv, vielseitig und prominent statt.

Doch gelang es dabei auch, die verwaltungswissenschaftliche *Scientific Community* zu fördern und zusammenzuführen? Blieb nicht die fachwissenschaftliche Auseinandersetzung um die Verwaltung dabei im Hintergrund, wobei sowohl die einzel- als auch die interdisziplinäre Dimension gemeint sind?

Verwaltungswirtschaftliche bzw. verwaltungswissenschaftliche Diskussionen zu den Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung in Zeiten von veränderter Steuerung, gesellschaftlichen Umbrüchen, politischen Verschiebungen, demografischem Wandel u.a.m. wurden bei den Glienicker Gesprächen eher selten bzw. vornehmlich als Einflussvariablen der Hochschuldiskussion aufgegriffen.

Diese Feststellung gilt nun nicht als Kritik am bestehenden Konzept und der bisherigen Leistung, sondern mehr als Anregung darüber nachzudenken, wie denn diese Diskussion geführt werden kann.

## 2 Die verwaltungswissenschaftliche Community – eine Schimäre?

Wie auch in anderen Bereichen<sup>1</sup> wird bezüglich der Verwaltung mitunter trefflich diskutiert, ob es denn nun „Verwaltungswissenschaft“ oder „Verwaltungswissenschaften“ heißen müsse. Sprechen sich die einen dafür aus, mit der Verwaltungswissenschaft eine eigenständige Disziplin zu entwickeln, meinen andere (ebenfalls im Singular) mit Verwaltungswissenschaft die politikwissenschaftliche Betrachtung der Verwaltung (vgl. Bogumil/Jann 2009, S. 39), während die Dritten lieber von den Verwaltungswissenschaften als multi- bzw. interdisziplinärem Feld von auf die Verwaltung bezogenen Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sprechen (Ziekow 2003). Thorsten Franz (2013) bevorzugt wiederum in seinem jüngsten Lehrbuch Verwaltungswissenschaft den Singular, meint jedoch die Multidisziplinarität und differenziert dabei Verwaltungsgeschichte, Verwaltungspolitik, Verwaltungsrecht, Verwaltungsökonomie, Verwaltungssoziologie, Verwaltungspsychologie, Verwaltungskommunikation und -kultur, Verwaltungsevaluation und -reform.

Ohne nun in das Für und Wider des Namensstreits einsteigen zu wollen und dabei den aktuellen Stand der Verwaltungswissenschaften oder die künftige Perspektive der Verwaltungswissenschaft zu diskutieren, wäre aber doch die Frage zu stellen, ob es denn eine *Scientific Community* der Verwaltungswissenschaftler und -forscher in Deutschland gibt und ob die Lehrenden an Verwaltungshochschulen hierzu gehören.

1 Besonders deutlich ist dies in einem anderen Arbeitsbereich der FHöD, wo die Diskussion über die Polizeiwissenschaft bzw. Polizeiwissenschaften geführt wird.

Nehmen wir einmal an, dass eine junge Wissenschaftlerin ihren ersten Ruf als Dozentin oder Professorin an eine Verwaltungshochschule bekommt, dort ihre Eindrücke von der Vielfältigkeit der Verwaltung und der Berührung der diversen Wissenschaftsdisziplinen sammelt, in Modulprüfungen erlebt, wie andere Fachrichtungen über Verwaltung nachdenken. Gern würde sie sich nun vernetzen, austauschen, Tagungen besuchen, hochschulübergreifende Projekte mit Fachkollegen anstoßen, gemeinschaftlich Lehrbücher verfassen. Interessiert macht sie sich auf die Suche nach der *Community*, wobei sie sowohl bei der eigenen Zunft nach Kolleg/inn/en mit Verwaltungsbezug sucht als auch die *Community* der multi- bzw. interdisziplinären Verwaltungswissenschaft zu finden hofft.

Bei ihrer Internet-gestützten Recherche stößt sie zum Beispiel

- auf die *Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft*, bei der es eine Sektion „Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft“ gibt ([www.dvpw.de/gliederung/sektionen/spv.html](http://www.dvpw.de/gliederung/sektionen/spv.html)), deren Mitgliederstruktur jedoch einen eindeutigen Schwerpunkt bei den Universitätsangehörigen hat,
- die zweite Fachorganisation, die *Deutsche Gesellschaft für Politikwissenschaft* ([www.dgfp.org](http://www.dgfp.org)), nennt aber keine einschlägige Fachgruppe und keinen Arbeitskreis auf ihrer Verbandshomepage.
- Der *Berufsverband deutscher Soziologinnen und Soziologen* ([www.bds-soz.de/content/view/528/225](http://www.bds-soz.de/content/view/528/225)) unterhält eine Fachgruppe Verwaltung, die bisher vier Tagungen organisierte,
- während die *Deutsche Gesellschaft für Soziologie* ([www.soziologie.de](http://www.soziologie.de)) bei der Suche nach „Verwaltung“ eine Fehlanzeige gibt.
- Der *Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen* ([www.bdp-verband.org](http://www.bdp-verband.org)) nennt keine Verwaltungsarbeitsgruppe und keine Sektion.
- Zwar hat der *Bundesverband Deutscher Volks- und Betriebswirte* ([www.bdvb.de](http://www.bdvb.de)) keine passende Untergliederung,
- doch gibt es eine Wissenschaftliche Kommission Öffentliche Betriebswirtschaftslehre beim *Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft* (<http://oebwl.vhbonline.org/>) – allerdings ist von den 20 genannten Mitgliedern keiner aus dem FHÖD-Bereich, sondern alle sind Uni-Leute.
- Juristen sind nicht so sehr in Berufsverbänden organisiert, so dass die Verbandsszene zersplittet wirkt. Der *Deutsche Juristentag* ([www.djt.de](http://www.djt.de)) befasst sich wohl mit Themen, die für die Verwaltungswissenschaft interessant sind, aber doch nicht passgenau sind. Und auch die *Wirtschaftsjuristische Hochschulvereinigung* ([www.wirtschaftsrecht-fh.de](http://www.wirtschaftsrecht-fh.de)) oder die *Vereinigung der Hochschullehrer für Wirtschaftsrecht* adressieren nicht die Verwaltungshochschulen.

Etwas ernüchtert wird nun die Suche auf die nicht disziplinär ausgerichtete Verwaltungswissenschaft ausgeweitet.

- Die „*Glienicker Gespräche*“ ([www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/profil/glienicker-gespraecher](http://www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/profil/glienicker-gespraecher)) fallen auf, allerdings (wie beschrieben) mit einem Hochschulstruktur- bzw. -politik-Bias.
- Die *Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften* ([www.deutschesektion-iias.de](http://www.deutschesektion-iias.de)) wird entdeckt, aber so richtig klug wird man auf der Homepage auch nicht und es werden auch keine FHöD-Fragen angesprochen.
- Der *Behörden-Spiegel* ([www.behoerden-spiegel.de](http://www.behoerden-spiegel.de)) greift noch relevante Themen auf, bedient aber auch nicht die Fragen, die eine vernetzungswillige Hochschullehrerin umtreibt.
- Die Internetseite der *Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst* ([www.hoed.de](http://www.hoed.de)) hilft auch nicht weiter.

Schon nicht mehr ganz so glücklich führt die Internet-Recherche die junge Kollegin auf diverse Seiten von Universitäten und natürlich auch der Verwaltungshochschulen, doch wird schnell deutlich, dass die Universitäten mit Verwaltungswirtschaft und Verwaltungswissenschaft wohl etwas anderes meinen, als sie braucht, und dass die FHöD miteinander kaum etwas zu tun haben.

Ein vierter Ansatz der Suche geht über die Recherche von Verlagen mit einschlägigen Buchreihen und Zeitschriften.<sup>2</sup> Hier finden sich schon einige Hinweise auf eine Art Gemeinschaft bzw. Szene. *edition sigma* pflegt z.B. die Reihen „*E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors*“ sowie „*Modernisierung des öffentlichen Sektors*“. *Nomos* bietet diverse Buchreihen, Einzelpublikationen sowie einschlägige Zeitschriften zu einzelnen Rechtsgebieten und zu den verwaltungsrelevanten Sozialwissenschaften. Einen interdisziplinären Ansatz verfolgt beispielsweise „*Verwaltung & Management (VM)* – Zeitschrift für moderne Verwaltung“. Der *Kohlhammer Verlag* hat recht viel, *Heymanns* ist zu nennen, *Boorberg* fällt auf, selbstverständlich *Beck*, *Springer* und noch einige weitere. Recht jung und mit einem Schwerpunkt bei Verwaltungshochschulen ist der *Verlag für Verwaltungswissenschaft* angetreten.

Bücher und Zeitschriften gibt es also, Autorinnen und Autoren demnach auch – aber wo ist die *Community*?

### 3 Diskrepanz von Bedürfnis, Bedarf und Angebot

Was bedeutet das doch recht ernüchternde Suchergebnis der Hochschullehrerin? Wie lässt sich interpretieren, dass es zwar ein immer hochgehaltenes Bemühen um die Etablierung einer eigenen Wissenschaftsdisziplin „*Verwaltungswissen-*

---

2 Die Liste ist ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit und folgt auch keiner Wertung und Priorisierung. Wer nicht aufgeführt ist, möge dies bitte entschuldigen.

schaft“ gibt, aber die *Community* mit Lehrenden an Verwaltungshochschulen nicht sichtbar ist?

Vielleicht ist das Vernetzungsbedürfnis der Lehrenden an Verwaltungshochschulen gering. Unter dem Druck hoher Lehrverpflichtung, begrenzter Forschungsmöglichkeiten, viel hochschulischem Einzelkämpfertum sowie einem vielfach eingeschränkten Spaß, mit anderen Fachdisziplinen zu interagieren, sind die Kapazitäten und der Lustfaktor überschaubar.

Zufriedenstellend kann diese These jedoch nicht sein. Sowohl durch die Strukturen der Verwaltungshochschulen als auch wegen der steigenden Beratungs- und Forschungsnachfrage der öffentlichen Verwaltung als Bedarfsträger der FHöD wären doch die Voraussetzungen und Anforderungen eindeutig gegeben:

- Quer durch alle Verwaltungsbereiche zieht sich beispielsweise das Phänomen des demografischen Wandels. Angefangen bei den wachsenden Pensionslasten und den Herausforderungen Nachwuchs für die Verwaltung zu rekrutieren, über die sich verändernden Anforderungen im Bereich der kommunalen Infrastruktur (u.a. ÖPNV, Sozialeinrichtungen), die Veränderungen bei den Sozialleistungen (z.B. Altersarmut und Grundsicherung) bis hin zu den notwendigen Planungsaufgaben für Hoch- und Tiefbau. Zudem sind Wirtschaftsförderung und die Bewältigung von schrumpfenden Gemeinden (z.B. in Ostdeutschland aber auch dem Ruhrgebiet) bzw. wachsenden Städten (Hamburg, München, Berlin) zu bedenken.
- Wiederum für alle Verwaltungsbereiche wird die Diskussion über die Wirkungen der Schuldenbremse relevant und brisant. Fragen der Aufgabenkritik, des Outsourcing, von Public-Private-Partnerships werden sich immer drängender stellen.
- Ausbildung und Personalwirtschaft, Gestaltung von Städtekonkurrenzen, interkommunale und interregionale Kooperationen sind weitere Problemfelder.
- Immer stärker werden die Debatten über die Effektivität und Effizienz der Verwaltung, die sich jedoch nicht allein auf wirtschaftliche Dimensionen beschränken, sondern sehr eng mit Fragen von bürgerschaftlicher Legitimität verbunden sind.

Wo findet die hierauf bezogene verwaltungswirtschaftliche und verwaltungswissenschaftliche Diskussion statt? Wo begegnen sich die Forscher der verschiedenen Disziplinen, die hierzu etwas sagen können? Wo wird der Beitrag der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung sichtbar?

## 4 Ein Blick über die Fachgrenze

Ein ähnlich düsteres Bild zeigte sich – und besteht noch heute partiell – im Bereich der Polizeiforschung. Hier ist die Lage noch prekärer, da im Gegensatz zu der Veraltungswissenschaft diese noch schwächer an Universitäten vertreten ist und sich auf interne Hochschulen konzentriert.<sup>3</sup>

Ende der 1990er Jahre entwickelte sich aus einer ersten Tagung, bei der die Lage der Polizeiforschung und -wissenschaft „vermessen“ wurde, der Arbeitskreis Empirische Polizeiforschung ([www.empirische-polizeiforschung.de](http://www.empirische-polizeiforschung.de)), der es sich zur Aufgabe machte, Fragen zu Strukturen, Aufgaben und Handlungsbedingungen der Polizei aufzugreifen, der wissenschaftlichen Analyse zuzuführen und im Dialog mit der Polizeipraxis zu diskutieren.

Getragen wird der Arbeitskreis im Wesentlichen von einem kleinen Team von Polizei-Hochschullehrern, die ähnlich wie die oben beispielhaft benannte Kollegin der Verwaltungshochschule den Austausch und die Kooperation suchten.

Das Kerngeschäft des Arbeitskreises sind jährliche, an unterschiedlichen Orten stattfindende Fachtagungen. Nach einem Call for Papers, der über die Homepage des Arbeitskreises, über einen E-Mail-Verteiler sowie die Bekanntgabe in Newslettern und Fachzeitschriften verteilt wird, werden die eingesandten Vortragsvorschläge gesichtet, in ihrer wissenschaftlichen Qualität geprüft, nach Themenfeldern systematisiert und hinsichtlich ihrer Programmeignung eingeordnet. Das so entstehende Programm wird innerhalb des Organisationsteams abgestimmt und mit einem Anmeldeformular veröffentlicht, wobei ähnliche Verteiler wie schon beim Call for Papers genutzt werden.

Die Veranstaltungen werden zum Selbstkostenpreis in Kooperation des Arbeitskreises mit z.B. Polizei-Hochschulen oder den Landespolizeipräsidien angeboten und durchgeführt. Beginnend in der Regel an einem Donnerstag Mittag und bis Samstag Mittag dauernd, werden meist ca. elf bis zwölf Referate gehalten und mit den Teilnehmenden diskutiert. Getaktet mit dem Muster „halbe Stunde Vortrag – halbe Stunde Diskussion – halbe Stunde Pause“ wird sowohl ein intensives Arbeitsklima geschaffen als auch hinreichend Zeit und Raum für die Netzwerkarbeit, für die Pflege des kollegialen Kontakts und der Entwicklung neuer Ideen eingeräumt. Die Abende der Tagung sind z.B. mit kleinen Exkursionen, Stadtführungen und gemeinsamen Essen als Begleitprogramm gestaltet.

Über die Jahre hinweg ist zu beobachten,

- dass sich die Gemeinschaft der Polizeiforscher/innen von Fachhochschulen, Universitäten und wissenschaftlichen Instituten entwickelte und etablierte,

---

<sup>3</sup> Die universitäre Veraltungswissenschaft ist aber auch nicht besonders breit gestreut. Sichtbar sind vor allem die Universitäten in Bochum, Friedrichshafen, Hagen, Konstanz, Potsdam und natürlich die Spezial-Uni in Speyer.

- die polizeiwissenschaftlichen Fragestellungen erweitert und konkretisiert wurden,
- der Theorie-Praxis-Dialog sich entwickelte und alte Abgrenzungen und Abneigungen überwunden wurden und dass
- die wissenschaftliche Qualität der Beiträge kontinuierlich zunahm.

Die Tagungen bieten Raum für die Vorträge etablierter Forschender aber auch für den wissenschaftlichen Nachwuchs, abgeschlossene Projekte werden ebenso präsentiert wie „work-in-progress“, so dass z.B. Doktorandinnen und Doktoranden Nachfragemöglichkeiten haben, methodische und theoretische Fragen mit Kollegen und Kolleginnen diskutieren können und Anregungen für die weitere Gestaltung bekommen. Die Mitwirkung ist auch für Personen aus der Polizeipraxis möglich. Sie können in die Transfer-Diskussionen einsteigen und/oder als „reflektierte Praktiker“ in den Wissenschaftsdialog eintreten.

Themen der Tagungen waren z.B.

- Leitbilder der Polizei,
- Fehler- und Lernkultur in der Polizei,
- Demografischer Wandel,
- Wirkungen von Europäisierung und Globalisierung,
- Konzepte polizeilichen Handelns,
- Organisationskultur und Organisationsreform,
- Evaluation in der Polizei,
- Berufsbild und Professionalität.

Alle Tagungsbeiträge werden in den „Schriften zur Empirischen Polizeiforschung“ beim Verlag für Polizeiwissenschaft ([www.polizeiwissenschaft.de](http://www.polizeiwissenschaft.de)) dokumentiert und so in die weitere polizeiwissenschaftliche Debatte zitierfähig eingespeist.

Neben diesem Tagungskerngeschäft sind aus dem Arbeitskreis Fachbücher sowie Lehrbücher für die (sozialwissenschaftliche) Polizeiausbildung entstanden, Themenhefte und Online-Dossiers für die Bundeszentrale für politische Bildung hervorgegangen und auch gemeinsame Forschungsprojekte mit Drittmitfördernung gewachsen.

So entstand in nun eineinhalb Jahrzehnten eine polizeiwissenschaftliche *Community*, die sich weiter vernetzt, neue Akzente setzt und dabei auch die polizeipolitische Diskussion beeinflusst.

## 5 „Glienicker 2.0“

Die meines Erachtens sehr positiven Effekte, die durch den Arbeitskreis Empirische Polizeiforschung bei der Gemeinschaft der Polizeiwissenschaftler ausgelöst

wurden, könnten eine Anregung oder auch ein Muster sein für die Bemühungen, die *Scientific Community* der Verwaltungswissenschaftler und Verwaltungswissenschaftlerinnen zu entwickeln. Wichtig wäre es dabei, die speziellen Möglichkeiten und Bedingungen der Wissenschaft an Verwaltungshochschulen zu beachten. Die schon institutionell angelegte Interdisziplinarität, die Nähe zur Verwaltungspraxis, die besondere Sensibilität für Probleme der Verwaltung und die anwendungsorientierte Gestaltung der Wissenschaftsarbeit sind „Pfund, mit denen gewuchert werden kann.“ Hier können die Verwaltungshochschulen Beiträge zur Verwaltungswissenschaft liefern, die universitäre Forschung häufig nicht oder nur schwer leisten kann. Hier sollten sich die FHöD nicht verstecken und neidisch auf die Forschungsbedingungen von Universitäten schielen, sondern sie können selbstbewusst auftreten.

Es bedarf

- der Vernetzung einiger Hochschullehrender, die Initialarbeit übernehmen, ein Thema benennen und einen Call for Papers veröffentlichen,
- einer Grundbereitschaft von Kolleg/inn/en hierauf zu antworten und ihre Gedanken zu präsentieren,
- einer Hochschule, die zumindest für die erste Tagung die notwendige Infrastruktur bereitstellt und gegebenenfalls
- eines Verbandes, wie z.B. der Deutschen Sektion des IIAS, die Paten- und Partnerschaft gewährt.

Dies wäre eine Möglichkeit aus den „Glienicker Gesprächen“ „Glienicke 2.0“ zu formen, den Theorie-Praxis-Diskurs zu stärken und die *Community* zu entwickeln. Es könnten Potenziale gefördert, die Akzeptanz der FHöD-Arbeit gestützt und eine anregende Arbeitsatmosphäre stimuliert werden. – Schädlich wäre das nicht.

Wann bekomme ich den ersten *CfP*?

## Quellen

- Bogumil, J./Jann, W. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden
- Franz, Th. (2013): Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden
- Ohlemacher, Th. (2012): Der Arbeitskreis „Empirische Polizeiforschung“ – Selbstverständnis, Aktivitäten und inhaltliche Schwerpunkte 1999–2012. In: Polizei & Wissenschaft. Themenheft „Polizei und Forschung“, H. 3, S. 76–77
- Ziekow, J. (2003): Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft: Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Univ.-Prof. Dr. Dr. Klaus König. Berlin

# Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. iur. Bernd Banke ist Professor für Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsethik an der Hochschule Reutlingen und Lehrbeauftragter für Wirtschaftsethik an der Hochschule St. Gallen. An der Hochschule Reutlingen ist er zudem Ethikbeauftragter. Er begann seinen beruflichen Werdegang als selbstständiger Rechtsanwalt und wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monopolkommission Köln. Neben wirtschaftsrechtlichen Themen zählen vor allem Wirtschafts- und Wissenschaftsethik zu seinen Arbeitsschwerpunkten.

Kontakt: bernd.banke@reutlingen-university.de

Dr. jur. Sabine Berghahn ist Juristin und Politikwissenschaftlerin. Sie arbeitete an der HWR Berlin von Oktober 2009 bis September 2011 als Gastprofessorin des Fachbereichs 3 (Allgemeine Verwaltung) vor allem zum Gebiet „Recht und Gender“, von Oktober 2011 bis September 2013 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Harriet-Taylor-Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR, unterbrochen durch eine einjährige Vertretungsprofessur an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster (am Institut für Politikwissenschaft). Derzeit arbeitet sie freiberuflich an rechtlichen und sozialwissenschaftlichen Themen, häufig mit dem Schwerpunkt Geschlechterforschung, zudem ist sie Privatdozentin an der Freien Universität Berlin (Otto-Suhr-Institut, zu früheren Tätigkeiten und Veröffentlichungen vgl.: [www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/grundlagen/rechtgrund/lehrende/berghahn/index.html](http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/grundlagen/rechtgrund/lehrende/berghahn/index.html)).

Kontakt: sabine.berghahn@hwr-berlin.de sowie Berghahn@zedat.fu-berlin.de

Prof. Dr. Hansjörg Drewello ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Regionalökonomie an der Hochschule Kehl. Er leitet den deutsch-französischen Masterstudiengang Management von Clustern und regionalen Netzwerken und ist deutscher Leiter des Europäischen Kompetenz- und Forschungszentrums Clustermanagement. Zuvor war er Leiter des Europäischen Dokumentationszentrums und Forschungsbeauftragter am Euro-Institut in Kehl. Daran schlossen sich eine Forschungstätigkeit am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung DIW Berlin, acht Jahre als Mitglied der Geschäftsführung der Industrie- und Handelskammer Karlsruhe sowie ein Ruf an die Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Göttingen an. Seine Forschungsschwerpunkte sind insbesondere Regionalökonomische Wirkungen von Verkehrsinfrastruktur und von Unternehmensnetzwerken.

Kontakt: drewello@hs-kehl.de

Prof. Dr. Martina Eckert (\*1960) ist Sozialpsychologin und lehrt seit 1998 Psychologie und wissenschaftliche Methodik an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung

NRW am Studienort Dortmund. Die Lehre umfasst darüber hinaus Trainings zum Erwerb sozialer Kompetenzen und Interkultureller Kompetenz. In den Jahren 2009 und 2010 war sie Dezernentin für Forschungsförderung an der FHöV NRW. In der Forschung ist Martina Eckert zur Zeit in drei Feldern aktiv: Evaluationsforschung zur Interkulturellen Öffnung (u.a. für das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW), Kompetenzentwicklung an Hochschulen (Längsschnitt) sowie Instrumente und Mechanismen im Rahmen von Nachwuchsgewinnung im öffentlichen Dienst. Martina Eckert ist Mitglied der interdisziplinären Forschungsgruppe „Bildung. Beruf und Lebenslanges Lernen“ (FG BiBeLL) an der FHöV NRW.

Kontakt: martina.eckert@fhoev.nrw.de

*Denis Edich:* Wirtschaftsinformatiker und Web-Entwickler im Bereich Blended Learning. Master Thesis im Studiengang Wirtschaftsinformatik: „Visuelle Lernelemente und kollaborative Lernszenarien an der TH Wildau“. Projekte u.a.: TEDS-Systemintegration in die E-Learning Plattform MOODLE der TH Wildau; InterKomp KMU 2.0: Konzipierung von modularen Weiterbildungsangeboten für KMU an der Schnittstelle von Technik und Kultur zum Thema „Internationales IT-gestütztes Projekt- und Wissensmanagement im multikulturellen Umfeld“.

Kontakt: denis.edlich@tfh-wildau.de

*Peter Ehrlich* hat nach der Ausbildung zum Fachinformatiker Systemintegration sein Studium an der TH Wildau als Dipl.-Wirt.-Inf. abgeschlossen. Seit Januar 2012 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TH Wildau im Projekt ‚Virtu‘ mit den Arbeitsschwerpunkten Virtualisierung, Netze und webbasierte Dienste.

Kontakt: Peter\_Ehrlich@gmx.de

Prof. Dr. habil. *Bernhard Frevel* lehrt Sozialwissenschaften an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW in Münster und ist Privatdozent für Politikwissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Er gehört zum Organisationsteam des Arbeitskreises Empirische Polizeiforschung.

Kontakt: Bernhard.Frevel@fhoev.nrw.de

Prof. Dr. phil. *Florian T. Furtak*, Dipl.-Pol., Jahrgang 1967 ist seit 2009 Professor für Europäisches Recht und Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Europäische Integration an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin; Leiter des Masterstudiengangs „Europäisches Verwaltungsmanagement“ am Fernstudieninstitut der HWR-Berlin; Lehrbeauftragter an den Hochschulen für Öffentliche Verwaltung Ludwigsburg und Kehl; Herausgeber der Reihe Politikwissenschaften im Herbert Utz Verlag München. Studium zum Diplom-Verwaltungswirt (FH) an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl, anschließend Studium der Politikwissenschaft (Hauptfach) sowie des Öffentlichen Rechts und der Neueren und Neuesten Geschichte (Nebenfächern).

cher) an der Philipps-Universität Marburg. Nach der Promotion hauptberufliche Tätigkeit in der Karlsruher Kommunalpolitik von 2001 bis 2009.

Kontakt: [florian.furtak@hwr-berlin.de](mailto:florian.furtak@hwr-berlin.de)

*Dr. André Göbel* ist Vertreter der Professur für Verwaltungsmanagement und Wirtschaftsförderung am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz sowie Initiator und Leiter der Labore für angewandte IT in der Wirtschaftsförderung am Campus Halberstadt. Als diplomierter und prämiertes Verwaltungsinformatiker arbeitet er seit 2007 in verschiedenen Forschungsprojekten mit E-Governmentbezug an der Hochschule Harz und zudem als Lehrbeauftragter und Gutachter an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin; zuvor war er ein Jahr in mehreren Bereichen der Bayer AG in Shanghai, Hongkong und Peking tätig sowie von 2003 bis 2006 in der Bundesanstalt für Züchtungsforschung. Von 2009 bis 2012 promovierte er nebenberuflich an der Universität Osnabrück zum Thema „Verwaltung als Standortfaktor für Unternehmen“ und wurde 2013 mit dem Forschungspreis der IHK Magdeburg ausgezeichnet.

Kontakt: [agoebel@hs-harz.de](mailto:agoebel@hs-harz.de)

Prof. Dr. Hans Markus Heimann, geboren 1968, ist Professor für Öffentliches Recht und Staatstheorie am Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl. Forschungsschwerpunkte sind zum einen die Grund- und Menschenrechte einschließlich des Verhältnisses von Staat und Religion, zum anderen Governance-Fragen, insbesondere Judicial Governance. Zuletzt erschienene Bücher: Islamischer Religionsunterricht und Integration (Lit-Verlag, 2011) und Staatsrecht II: Grundrechte (Verlag C. H. Beck, 2013).

Kontakt: [hmheimann@fhbund.de](mailto:hmheimann@fhbund.de)

*Dr. Dieter Laux* verantwortet das strategische Bildungsmanagement in der Polizeiakademie Hessen (HPA). Als Lehrbeauftragter für Betriebswirtschaftslehre im Fachbereich Verwaltung der Hochschule für Polizei und Verwaltung (HfPV) in Wiesbaden versucht er seine unterschiedlichen Berufswege als ehemaliger Polizeibeamter, Programmierer und Projektleiter in der polizeilichen Datenverarbeitung sowie als Leiter einer zentralen Beschaffungsstelle des Landes Hessen einzubringen. In letztgenannter Funktion hat er 2010 nebenberuflich an der Universität Kassel zum Thema „Wirksamkeit der Nutzung von E-Vergabe im Beschaffungsmanagement der öffentlichen Verwaltung“ promoviert. Sein Ziel ist es, die Beschaffung als zentrales Thema in die Ausbildung der künftigen Verwaltungsbeamten und Verwaltungsbeamten zu integrieren.

Kontakt: [dieter.laux@polizei.hessen.de](mailto:dieter.laux@polizei.hessen.de)

Prof. Dr. Klaus Lenk ist emeritierter Professor für Verwaltungswissenschaft an der Universität Oldenburg (Emeritierung 2005). Seine Forschungsschwerpunkte sind Verwal-

tungsinformatik und Verwaltungsorganisation. Er ist Fellow der Gesellschaft für Informatik e.V., für die er von 1998 bis 2003 als Sprecher des Fachausschusses Verwaltungsinformatik tätig war. Er ist u.a. Mitbegründer des Institute for eGovernment an der Universität Potsdam sowie Vorstandsmitglied des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums. An der Donau-Universität Krems war er bis 2009 am Aufbau eines Executive MPA (Master of Public Administration) Curriculums beteiligt.

Kontakt: lenk@uni-oldenburg.de, www.klauslenk.de

*Sandra Lewalter* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Harriet Taylor Mill-Institut der HWR Berlin. Sie ist Gründungs- und Vorstandsmitglied des Vereins „Institut für gleichstellungsorientierte Prozesse und Strategien“ (GPS) e.V. Vor ihrer Tätigkeit an der HWR hat sie fünf Jahre am GenderKompetenzZentrum an der Humboldt-Universität zu Berlin Bundes- und Landesverwaltungen u.a. zu Gender Mainstreaming und dem Politikfeld Gleichstellung beraten. Ihre Promotion behandelt das Thema „Gleichstellungsdefizit durch Privatisierung? Eine gleichstellungsrechtliche Untersuchung zur Organisationsprivatisierung“.

Kontakt: sandra.lewalter@hwr-berlin.de

*Dr. Benjamin Lindner* ist Philosoph, Germanist und Sozialpsychologe. Er lehrt seit über zehn Jahren an verschiedenen Bildungsinstitutionen. 2009 promovierte er an der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover (LUH) zum Dr. phil. Seit 2012 ist er Hochschuldozent für Sozialwissenschaften an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Philosophie der Stiftung Universität Hildesheim. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Didaktik der Philosophie und Ethik, wissenschaftliche Propädeutik und sozialpsychologische Grundlagen des Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung.

Kontakt: Benjamin.Lindner@nds-sti.de

Prof. Dr. *Dagmar Lück-Schneider*, Jahrgang 1961, Dr. phil, Dipl. Inform. (beides nebenberuflich), lehrt seit 1993 Verwaltungsinformatik, seit 2009 als Professorin mit den Schwerpunkten Datenbanksysteme, Geschäftsprozess- u. Projektmanagement sowie E-Government an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, zuvor am Fachbereich Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes. Seit 2013 ist sie Studiengangsbeauftragte für den Studiengang Verwaltungsinformatik am Fachbereich Allgemeine Verwaltung.

Kontakt: dagmar.lueck-schneider@hwr-berlin.de

Prof. Dr. iur. *Uwe Meyer* ist Professor für Bürgerliches Recht und Arbeitsrecht an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit in Schwerin. Er war nach seinem Studium Regierungsrat z.A. im Bundesverwaltungsamt Köln, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin und Rechtsanwalt im Berliner Büro einer internationalen

Rechtsanwaltskanzlei. Seine Forschungsschwerpunkte sind Arbeitsrecht, Unternehmensrecht, Europäisches Recht und Rechtstheorie.

Kontakt: Uwe.Meyer3@arbeitsagentur.de

Prof. Dr. Peer Pasternack, Staatssekretär a.D., ist Direktor des Instituts für Hochschulforschung (HoF) an der Universität Halle-Wittenberg (Internet: [www.peer-pasternack.de](http://www.peer-pasternack.de)).

Kontakt: eMail: [peer.pasternack@hof.uni-halle.de](mailto:peer.pasternack@hof.uni-halle.de).

Prof. Dr. jur. Hans Paul Prümm war von 1990 bis 2013 Hochschullehrer für Öffentliches Recht an der FHVR Berlin und der HWR Berlin, mehrere Jahre Dekan des Fachbereichs Allgemeine Verwaltung und von 2007 bis 2009 Rektor der FHVR Berlin, an deren Fusion mit der HWR Berlin er mitwirkte. Seit dem Jahre 1990 begleitete er die Glienicker Gespräche zunächst als Teilnehmer und Diskutant, dann als Referent und zuletzt als Verantwortlicher.

Kontakt: [hanspaul.pruemm@hwr-berlin.de](mailto:hanspaul.pruemm@hwr-berlin.de)

Prof. Dr. Margit Scholl war nach dem Studium der Physik/Meteorologie in Mainz und Berlin als Wissenschaftlerin in etlichen Projekten zur Entwicklung numerischer Modelle und Anwendungen der digitalen Bildverarbeitung tätig und promovierte an der FU Berlin. Weitere Studien der BWL und Informatik an der FernUniversität Hagen begleiten ihren beruflichen Werdegang als Fachgebiets- bzw. Referatsleiterin in der Berliner Senatsverwaltung, bis sie 1994 zur Professorin an der FhöV Bernau, Land Brandenburg, berufen wurde und die Externalisierung der Modellstudiengänge 1997 an die TH Wildau begleitete. Von 1998 bis 2001 leitete sie den IT-Benutzerservice im Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (heute: ZIT BB), kehrte danach an die TH Wildau als Professorin für Wirtschafts- und Verwaltungsinformatik in den Fachbereich Wirtschaft, Verwaltung und Recht zurück. Sie vereinigt als forschungsaktive Professorin in ihren Projektvorhaben personell ein Forschungsteam, das das notwendige Spektrum interdisziplinärer Forschungs- und Lehrerfahrung zielorientiert zusammenführt: Arbeits- und Techniksoziologie (beides mit Gender und Diversity-Aspekten), Wirtschafts- und Verwaltungsinformatik, System- und Anwendungsentwicklungen, IT-Sicherheit (Project/Problem based) Blended-Learning und künstlerisches sowie nutzerstimulierendes Design.

Kontak: [margit.scholl@th-wildau.de](mailto:margit.scholl@th-wildau.de)

Sylvia Stamm ist Dipl. Politologin und Dipl.-Verwaltungswirtin, hat den Masterstudiengang Europäisches Verwaltungsmanagement als Studiengangskoordinatorin mit aufgebaut und ist seit 2011 Referentin für Fernstudiendidaktik und -konzeption am FSI der HWR Berlin.

Kontakt: [sylvia.stamm@hwr-berlin.de](mailto:sylvia.stamm@hwr-berlin.de)

Prof. Dr. iur. Franz Thedieck ist Professor für Staats- und Europarecht an der Hochschule Kehl und Senatsbeauftragter für Ethik und nachhaltige Entwicklung. Nach dem Studium der Rechts- und Sozialwissenschaften war er zunächst parlamentarischer Berater für Verfassungsrecht. 1990 bis 1999 arbeitete er als Regierungsberater für Verwaltungs- und Verfassungsreformen in Lateinamerika und bildete internationale Führungskräfte im Auftrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit fort. Ab 2000 war er Studiendekan für das Masterstudium Europäisches Verwaltungsmanagement.

Kontakt: thedieck@hs-kehl.de

Prof. Dr. Konrad Walser ist Professor für IT-Governance, IT-Servicemanagement und Wissenschaftstheorie (Lehrgebiete) an Master- und Bachelor-Studiengängen zur Wirtschaftsinformatik an der Berner Fachhochschule. Er ist Mitglied des E-Government-Instituts der Berner Fachhochschule. Konrad Walser ist forschend tätig in den Bereichen E-Government, E- und IT-Governance sowie IT-Servicemanagement. Konrad Walser arbeitet national wie international in Arbeitsgruppen mit, in welchen es um die konzeptionelle Konkretisierung von IT- und E-Government-Strategien geht und organisiert nationale und internationale Konferenzen und Workshops zu den Themenfeldern E-Government, Geschäftsprozessmanagement und Dokumentenmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Weiter ist Konrad Walser auch praktisch beratend im Bereich von IT- und E-Government-Strategien auf Bundes-, Kantons- und kommunaler Ebene in der Schweiz tätig.

Kontakt: konrad.walser@bfh.ch

Mandy Wegner, Dipl.-Verwaltungswirtin, LL.M., ist seit 2009 als Studiengangskoordinatorin für den Masterstudiengang Public Administration tätig und hat den Bachelorstudiengang Öffentliche Verwaltung (Fernstudienangebot) als kommissarisch eingesetzte Studiengangskoordinatorin mit aufgebaut.

Kontakt: mandy.wegner@hwr-berlin.de

Dr. Andreas Wiesner-Steiner hat in Bremen und Darmstadt Soziologie mit dem Schwerpunkt Wissenschafts- und Techniksoziologie studiert. Promotion an der TH Darmstadt (DFG-Graduiertenkolleg Technisierung und Gesellschaft). Forschungs- und Publikationstätigkeiten auf verschiedenen interdisziplinären Gebieten, u.a. Humangenomforschung, Klimafolgenforschung und Digitale Medien in der Bildung. Seit März 2013 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Hochschule Wildau, Fachbereich Wirtschaft, Verwaltung und Recht. Gegenwärtige Forschungsschwerpunkte: IT und Didaktik, Digitale Medien in der Bildung, Mensch-Maschine-Interaktion, Barrierefreie Technologien für geistig Behinderte.

Kontakt: andreas.wiesner-steiner@th-wildau.de