

Zeitschrift: Bulletin / Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden =
Association Suisse des Enseignant-e-s d'Université

Herausgeber: Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden

Band: 45 (2019)

Heft: 3-4

Vorwort: Editorial

Autor: Kostorz, Gernot

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 10.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>



Editorial

Gernot Kostorz

Unter «New Public Management» versteht man die Umorientierung der öffentlichen Institutionen von den Prinzipien bürokratischer Verwaltung zu «kunden- und marktorientiertem» Management. Manager¹ ist, wer über Menschen oder Prozesse Entscheidungen trifft. Ursprünglich bezog sich Management auf die exekutive Führungsebene eines gewinnorientierten Betriebs. Die akademische Ausbildung für diesen Beruf begann vor ca. 100 Jahren.

In den 1960er Jahren des vorigen Jahrhunderts waren Industrie-Arbeitsplätze mit hierarchischem Denken und bürokratischen Prozessen bei jungen Eliten wenig beliebt.² Die höhere Bildung der Hochschulabsolventen (nur wenige -absolventinnen) förderte Ansprüche auf Autonomie, bei gleichzeitiger Ablehnung klassischer, angepasster Verhaltensmuster. Modelle für ein «neues Management» griffen diesen Wunsch auf. Loyalität und Leistungsbereitschaft, die früher in überschaubaren Familienunternehmen und sicheren, oft lebenslangen Arbeitsbeziehungen verankert waren, brauchten ein neues Fundament. In den 1970/80er Jahren setzten sich in den westlichen Industriestaaten neoliberale Konzepte für die Führung von (Gross-)Unternehmen mit dem Ziel verstärkter und gesicherter Wettbewerbsfähigkeit in extensiven Märkten durch. Vielerorts begannen «gereifte 1968er» in den Betrieben Führungsrollen zu übernehmen.³ Gemeinsam mit gewerkschaftlich Engagierten brachten sie Elemente wie Spontaneität, Mobilität, Disponibilität, Kreativität, Vielseitigkeit und Netzwerkfähigkeit ins Spiel, durchaus im Interesse einer Gewinnsteigerung. «Sozialkompetente» Vorgesetzte sollten die Mitarbeitenden zur Selbstmotivation anregen. Neue technologische Entwicklungen, wie Automatisierung und Digitalisierung (EDV, heute IT)⁴ verlangten flexible und lernbereite Menschen. Die neue Ideologie sollte nicht nur der Firma, sondern auch dem Einzelnen helfen, von der Technisierung des Alltags und der damit verbundenen Degradierung des Menschen zum «Roboter» Abstand zu gewinnen. Selbstbewusstes Engagement entsprach in den 1980er Jahren dem Zeitgeist: «Sich könnerschaftlich zu betätigen – das ist eine Lebensglücksquelle. [...] wir erfahren uns tätig in unseren Selbstbestimmungsfähigkeiten – sogar in moralischer Hinsicht bis

hin zur Zeitungsmoral.»⁵ Ratgeberbücher für Betriebe und (angehende) Manager, Coaching und Unternehmensberatung erlebten in den 1970er und 1980er Jahren eine unerahnte Blüte. Ohne auf sozialkritische Aspekte weiter einzugehen, lässt sich zusammenfassen: An Mitarbeitende werden höhere Ansprüche gestellt. Am «Management by objectives» sollen alle teilnehmen, und sie sollen sich mit den Betriebszielen persönlich identifizieren.

Ein gewinnorientiertes privatwirtschaftliches Unternehmen hat demnach das folgende Profil: Die Eigentümer («Shareholders») regeln die «Governance». Governance betrifft zentrale Entscheidungen über Zielsetzungen, Programm, Investitionen, Kapazität, Führungspersonal usw. Der Betrieb erhält einen Leistungsauftrag. Angestellte Manager setzen die Ziele um. Entsprechend dem oben geschilderten Menschenbild sind Führungsaufgaben auf allen Ebenen relevant. Pläne müssen möglichst gemeinsam erarbeitet werden. Zielvereinbarungen zwischen allen Stufen und flache Hierarchien sind nützlich. Budgetzuweisungen erfolgen global und werden innerhalb der Kompetenzbereiche aufgeteilt. Interne Dienstleistungen werden gegenseitig verrechnet (Kostentransparenz). Die Mitwirkung bzw. Mitbestimmung der Personalorganisationen muss ergebnisfreundlich genutzt werden. Firmenbindung, Berufsbilder, Arbeitsbedingungen, gesundheitliche Betreuung inkl. Coaching, Karriereaussichten und Weiterbildungsangebote sind zu pflegen. Profitorientierung braucht Qualitätssicherung sowie Beobachtung und Beeinflussung des Marktes. Externe Beratung ist ein wichtiges Hilfsmittel.

Es brauchte nicht lange, und diese wesentlichen Komponenten wurden auch bei Reformbemühungen der öffentlichen Verwaltung eingesetzt. Das «New Public Management» (NPM)⁶ hat Ende der 1970er Jahre seinen Anfang im Vereinigten Königreich und in kommunalen Verwaltungen der USA genommen.⁷ NPM wurde ausgelöst, um die steigenden Kosten der öffentlichen Haushalte in Zeiten finanzieller Krisen besser in den Griff zu bekommen. Die

⁵ Lübke, Hermann: Im Zug der Zeit. Berlin 1992, 407.

⁶ Der Begriff etablierte sich in der Literatur erst um 1990: Hood, Christopher: A public management for all seasons? In: *Public Administration* 69, 1991, 3–19; Dunsire, Andrew: Administrative Theory in the 1980s: a viewpoint, in: *Public Administration* 73, 1995, 17–40. In der Schweiz sprach man noch («wie wir es nennen») von wirkungsorientierter Verwaltungsführung: Schedler, Kuno: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz. Bern (Haupt) 1995.

⁷ Gruening, Gernod: Origin and theoretical basis of New Public Management, in: *International Public Management Journal* 4, 2001, 1–25.; Schedler, Kuno / Proeller, Isabella: New Public Management. 5., korr. Aufl. Bern (Haupt) 2011.

¹ Berufs- und Funktionsbezeichnungen sind generisch zu verstehen, soweit zur besseren Lesbarkeit das Femininum nicht aufgeführt wird.

² Boltansky, Luc / Chiapello, Eve: Der Managementdiskurs der 90er Jahre, in: Dieselben: Der neue Geist des Kapitalismus. Konstanz 2003, 91–146. Hier: 98.

³ Ibid.: 143.

⁴ Die entscheidende Rolle dieser Entwicklung für das moderne Management wird von Gugerli ausführlich betrachtet, siehe Gugerli, David: Kybernetisierung der Hochschule. Zur Genese des universitären Managements. In: M. Hagner, E. Hörl (Hg.): Die Transformation des Humanen: Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik. Frankfurt a. M. 2008, 414–439.

Verwaltung, früher ein bürokratisches, steuerndes Organ, soll im NPM nun ihr Angebot ähnlich einer Ware betrachten. Das Angebot ist zu optimieren. Der Begriff «Kunde» beschreibt die neue Ideologie. Wie in der Industrie sind Effizienz und Effektivität zu steigern.

Dass nicht alle Leistungen der öffentlichen Institutionen in finanzielle Einheiten umgerechnet werden können, ist im Bereich der Bildung besonders evident und problematisch, erst recht für wissenschaftliche Hochschulen: Weder ist Wissensgenerierung planbar noch gibt es eine sinnvolle Metrik für Forschungs- und Lehrleistungen auf den dominanten Zeitskalen der Politik. Hochschulen sind besonders komplex, weil die Experten für die gestellten Aufgaben (Lehre, Forschung, Dienstleistungen [heute «Third mission»], Verwaltung [heute: «Administration»]), schon innerhalb der vorhandenen Strukturen tätig sind und Direktiven von «oben» («top-down») oder ausser höchst ungern akzeptieren. Verschiedene Gruppen von Mitarbeitenden agieren in verschiedenen Funktionen: Mitglieder des Lehrkörpers sind auch Arbeitnehmer und gleichzeitig leitende Manager,⁸ aber sie üben auch eigenständige (heute Governance-)Aktivitäten aus (z.B. in Audits, Beiräten, Fachverbänden), ebenso geben sich die Studierenden selbst Regeln der Zusammenarbeit, sind an den Planungsprozessen in günstigen Fällen beteiligt, treten aber auch als «Konsumenten» (heute «Kunden») auf. Eine Hochschule muss sich für die genannten vier grossen Aufgabebereiche zu optimieren versuchen. Die Basisfunktion von Forschung an Hochschulen ist die Vermittlung gesunder Forschungspraktiken und aktueller Forschungsergebnisse. Nur so kann eine zeitgemässe Lehre und damit eine gute Ausbildung künftiger, intellektuell kompetenter Generationen von Hochschulabsolvierenden gesichert werden. Finanziell ergeben sich daraus langfristige, nicht kommerziell verrechenbare Verpflichtungen.

Dennoch müssen auch Hochschulen «gemanaged» werden. Die OECD begann bereits um 1970, die Management-Situation an den Hochschulen verschiedener Länder zu analysieren. Als «strategisch wichtige Themen» für die Zukunft wurden Problemfelder wie Beziehungen zwischen zentraler Verwaltung und fachlichen Bereichen, Rolle externer Personen in Hochschulorganen, strategische Planung, «unternehmerische» Aspekte des Hochschulbetriebs, Dienstleistungen für Studierende, Gewerkschaften

⁸ Es war in den 1970er Jahren unter Hochschullehrern eher verpönt, die Sprache der Manager zu kennen oder gar zu verwenden. Dennoch gab es bei einigen Ansätze für eine fachkundige Verwaltung.

im Hochschulbereich genannt.⁹ Steigende Studierendenzahlen verlangten hinreichende Lehrpersonal- und Raumkapazitäten. Ein frühes Beispiel für den Einsatz von EDV-Programmen für die Betriebssteuerung im Hochschulraum zeigt die Komplexität des scheinbar begrenzten Problems der Stundenplanung.¹⁰ Die Universität Göttingen, die sich als Versuchsobjekt zur Verfügung gestellt hatte, war mit den Ergebnissen nicht einverstanden. So wurden bei Erhebungen über Lehrraumkapazitäten die Zeiten für den Auf- und Abbau von Versuchen bei experimentellen Lehrveranstaltungen nicht bedacht. Hohe Lehrkapazitäten in einem kleinen Fach können weder nutzbar gemacht noch eliminiert werden, weil man eine kritische Grösse in Lehre und Forschung nicht unterschreiten kann.¹¹ Generell wirkt erschwerend, dass bei freier Studienwahl von Jahr zu Jahr starke Bedarfsschwankungen auftreten, in Extremfällen bis zu 50%.¹²

Für die schweizerische Bundesverwaltung liegt zur Einführung von NPM eine Bibliographie (1970–2010) mit über 200 Titeln vor.¹³ Nach mehreren Anläufen zu Reformen startete der Bundesrat zwar 1984 das Projekt «EFFI» (Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung), aber noch 1993 bemängelte eine parlamentarische Untersuchungskommission, dem Bundesrat fehle eine «idée précise» für eine zukünftige Organisation der Verwaltung.¹⁴ Der ETH-Bereich (damals Schulratsbereich) wurde nach der Ablehnung des geplanten neuen ETH-Gesetzes (1969) bis 1993(!) mit einer Übergangsregelung geführt.¹⁵ Reformen wurden so oft verschleppt. Der 1973 verfügte Personalstopp beim Bund schränkte Reformen noch mehr ein. Trotz dieser vom Bund verordneten «Zwangsjacke»¹⁶ waren ab den 1970er Jahren einige Neuerungen möglich. Die Forschungskommission wurde neu konzipiert, eine Planungskommission eingerichtet. Neue Studiengänge alimentierten weitere Reformideen und «Innovation».

⁹ Bender, Ignaz / Henning, Wolfgang (Hg.): Universitätsmanagement. Bericht zur Lage. Deutsche Version von Teilen eines OECD Projektberichts. Trier 1980, 24–25.

¹⁰ Bayer, Werner / Hutzenlaub, Rolf: Schlussbericht über die Entwicklung eines Programmsystems für die Betriebssteuerung wissenschaftlicher Hochschulen und seiner Einführung an einer Universität. Bonn (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft) 1975.

¹¹ Ibid.: 8–19.

¹² Ein Beispiel ist der dramatische Einbruch der Studierendenzahlen in Chemie an der ETH Zürich nach dem «Schweizerhalle»-Grossbrand 1986.

¹³ Bösiger, Stephan: Geschichte der Bundesverwaltung. Forschungsbericht. Bern (Schweizerisches Bundesarchiv) 2010.

¹⁴ Varone, Frédéric: L'administration fédérale, in: Klöti, Ulrich (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich 2006, 289–316., hier 294.

¹⁵ Gugerli, David: 1973–2005: Flexibilisierung und Informatisierung. <https://www.ethz.ch/de/die-eth-zuerich/portraet/geschichte/epochen/1973-2005.html> (Stand: 9.12.2017).

¹⁶ Ursprung, Heinrich: Hochschulwachstum in der Zwangsjacke, Zürich und Stuttgart 1986.

Man begann, Erkenntnisse aus der Betriebswirtschaft zu verwerten, insbesondere bei der internen Meinungsbildung und Verwaltung. An der University of Nebraska wurde schon in den frühen 1980er Jahren ein Modell entwickelt und umgesetzt, das industrielle Prinzipien wie «Administration by objectives» und «Goal programming» offenbar erfolgreich auf die Hochschulsituation übertragen konnte.¹⁷ Viele der Ratschläge sind ohne weiteres für andere Hochschulen brauchbar. Wichtig ist die Einrichtung und Unterstützung von Mechanismen der Entscheidungsfindung (Zeithorizonte von 5 bis 20 Jahren!) auf allen Ebenen, eine weitsichtige und qualitätsorientierte Personalpolitik, adäquate Ausstattung (Bauten, Laboratorien, Bibliotheken, Rechenanlagen,...), Qualitätsmanagement und nicht zuletzt die gute interne Integration der Einzelinformationen («funktionale Zusammenführung»).

Im Jahr 1985 lancierte der Schweizerische Schulrat eine eigene Optimierungsstudie und konnte Reformen konzipieren, die angepasst auch ins neue ETH-Gesetz vom Oktober 1991 aufgenommen wurden. In der «Hayek-Grobanalyse» wurden Einsparungen beim Verwaltungspersonal, bei Hausdienst, Reinigung und Bibliothekswesen aufgezeigt, die aber für die Aufstockung bei den erkannten neuen, zukunftssträchtigen Aufgaben nicht ausreichten. Weitere Analysen und Projekte flossen schliesslich in das 1991 verabschiedete ETH-Gesetz ein. Damit waren die Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne nach Prinzipien des NPM organisiert. Bei den Kantonalen Universitäten dauerten die Prozesse etwas länger. Von 1998 bis 2008 beschlossen von Basel bis Genf alle Hochschulkantone ein neues Universitätsgesetz.¹⁹ Inzwischen beginnen die Revisionen, zurzeit bei den Eidgenössischen Technischen Hochschulen und im Kanton St. Gallen.

Für das vorliegende Heft haben wir im Frühjahr 2019 alle Hochschulleitungen und Träger um eine Einschätzung der Erfahrungen und Perspektiven im Licht der NPM-Prinzipien im Hochschulbereich gebeten. Nicht alle haben geantwortet, sei es, weil andere Prioritäten und Zeitmangel unüberwindbare Hindernisse darstellten, sei es, weil der Zeitpunkt für einen Bericht nicht geeignet war. Nach einem einführenden Essay von Emery und Giauque zeigen die weiteren Beiträge, wie unterschiedlich die zahlreichen Facetten des Hochschulmanagements gesehen und gewichtet

werden, ob an lange etablierten Hochschulen nach teils mühsamen Reformaktivitäten oder an Neugründungen ohne eingefahrene «Usancen». Die diversen Sichtweisen der einzelnen Berichte und Stellungnahmen illustrieren die Vielschichtigkeit der Führungsaufgaben im modernen Hochschulmanagement und lassen erkennen, dass es hinsichtlich der Besonderheiten der Institution Hochschule noch Platz für neue Ideen gibt. So ist z.B. das Thema «Third mission» von zunehmendem Interesse und soll in der nächsten Ausgabe des «Bulletin VSH-AEU» behandelt werden.

Allen Leserinnen und Lesern wünsche ich eine anregende Lektüre.

Ihr Gernot Kostorz

¹⁷ Lee, Sang M. / Van Horn, James C.: Academic Administration Planning, Budgeting, and Decision Making with Multiple Objectives. Lincoln, Nebraska und London 1983.

¹⁸ Ibid.: 66.

¹⁹ Vgl. die Beiträge von S. Brändli (pp. 12–14) und B. Lepori (pp. 15–19) in diesem Heft.