

Roland Richter

## Reform oder Kahlschlag? 30 Jahre Hochschulpolitik in den Niederlanden

»Wie zegt dat kennis duur is, weet niet wat domheid kost«  
*Alexander Rinnooy Kan, 18.01.2011*

»Democracy cannot long exist without enlightenment«  
*Thomas Jefferson, 1817*

**W**IE BEI FAST JEDER seit den 1980er Jahren neu angetretenen Regierung gleich welcher Couleur kommt das Bildungswesen und insbesondere das Hochschulwesen auch unter dem seit Oktober 2010 amtierenden Minderheitskabinett aus der konservativ-liberalen VVD und dem christdemokratischen CDA unter Mark Rutte (VVD) nicht zur Ruhe. Auch diesmal wird es vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Allerdings scheinen nun für die Erreichung des Regierungsziels, in Bildung und Wissenschaft zu den fünf besten Wissensökonomien vorzustoßen, die bisherigen Initiativen durch Unterfinanzierung dramatisch »umgebogen« und erreichte Erfolge beim Zugang zu den Hochschulen und bei der Sicherung der Qualität von Lehre und Forschung aufs Spiel gesetzt zu werden. Im Rahmen dieses Beitrags wird ein Überblick über die Hochschulreformen der letzten Jahrzehnte gegeben, der mit einer ausführlichen Betrachtung aktueller Entwicklungen enden wird.

### *Die Hochschulreformen in den 1980er und 1990er Jahren*

Wie in der Bundesrepublik Deutschland gab es auch in den Niederlanden nach dem Zweiten Weltkrieg eine jahrzehntelange Debatte über unterschiedliche inhaltliche und strukturelle Vorstellungen, mit denen die Politik unter Hinzuziehung verschiedener Expertenkommissionen das Hochschulsystem den neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anforderungen der sich in schnellem Tempo entwickelnden Industriegesellschaft anpassen wollte. Die gesellschaftlichen Umwälzungen der 1960er Jahre fanden in den Niederlanden 1970 zwar Eingang in ein zeitgemäßes Hochschulgesetz (*Wet universitaire bestuursvorming*, WUB), das die Hochschulselbstverwaltung demokratisierte und alle Statusgruppen beteiligte, zu wirklich durchgreifenden Reformen in Lehre und Studium kam es allerdings

erst nach weiteren Gutachten und Expertenanhörungen in den 1980er und 1990er Jahren.

Schon mit der zu Beginn der 1970er Jahre einsetzenden wirtschaftlichen Rezession und den damit einhergehenden Umverteilungen im Staatshaushalt zulasten des Bildungsbudgets wurde immer offenkundiger, dass ohne Veränderung der Finanzierungsparameter bei weiterhin erwünschtem Anwachsen der Studierendenzahlen das Hochschulwesen nicht mehr lange finanzierbar sein würde.<sup>1</sup> Da bis dahin die mit den Studierendenzahlen korrespondierende Mittelvergabe für Lehre und Forschung gar keinen Anreiz für die Universitäten bot, die Studienabläufe und Hochschulstrukturen zu optimieren, sollten nun mit der Einführung neuer Berechnungsmodelle die Kosten reduziert und die Finanzmittel effektiver eingesetzt werden. Nicht nur der *input* und *throughput*, sondern vor allen Dingen der *output* und seine Qualität sollten ins Kalkül gezogen und zum entscheidenden Kriterium für die Steuerung des Hochschulsystems gemacht werden.<sup>2</sup> Ganz in diesem Sinne veranstaltete der langjährige Wissenschaftsminister Wim Deetman (CDA, Amtszeit 1982–1989) ein wahres Feuerwerk an hochschulpolitischen Initiativen. Dabei wurde das gesamte Hochschulsystem schrittweise einer systematischen Reform unterzogen, die in Deutschland seit Ende der 1980er Jahre mit großem Interesse betrachtet und in vielen Fällen – deutlich zeitversetzt – für die eigene Reformpolitik adaptiert wurde.

Deetman beendete die universitäre Strukturdiskussion 1982 mit einem Paukenschlag, indem er zum einen mit dem Konzept der sogenannten *Zwei-Phasenstruktur* die Fachstudiendauer für alle Studienfächer auf vier Jahre begrenzte und sogenannte Studienpunkte einführte, die nicht mehr die Kontaktstunden der Lehrenden, sondern den mit den Lehrveranstaltungen verbundenen Studien- und Lernaufwand der Studierenden repräsentieren. Zudem stellte er im gleichen Jahr über substantielle Haushaltskürzungen hinaus auch die Forschungsfinanzierung von einer *input*-orientierten auf eine leistungsabhängige Mittelvergabe um. Die Gewährung von Finanzmitteln für die Forschungsprojekte der Fakultäten durch das Ministerium sollte danach nur aufgrund eines qualitativen externen *peer reviews* erfolgen.<sup>3</sup> Daneben bahnte Deetman die Erweiterung des tertiären Bildungssektors durch eine weitreichende Strukturreform an. Er initiierte 1983 mit seinem

1 Vgl. MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN, *Hoger Onderwijs voor Velen*, Den Haag 1978.

2 Vgl. H.A. ACHERMAN, *Selective Retrenchment and Growth in the Netherlands*, in: *Higher Education Management* 1/1988, S. 41–48; OECD, *Changing Patterns of Finance in Higher Education. Country Study: The Netherlands*, Paris 1989; F.A. VAN VUGHT, *Higher Education in the Netherlands. An Introduction*, in: P.A.M. MAASSEN/F.A. VAN VUGHT (Hrsg.), *Dutch Higher Education in Transition. Policyissues in Higher Education in the Netherlands*, Culembourg 1989, S. 11–27.

3 Vgl. S.S. BLUME/J.B. SPAAPEN/A.A.M. PRINS, *De externe beoordeling van wetenschappelijk onderzoek aan Nederlandse universiteiten en hogescholen. Twee jaar voorwaardelijke financiering: een lernproces*. Den Haag 1985; S.S. BLUME/J.B. SPAAPEN, *External Assessment and "Conditional Financing" of Research in Dutch Universities*, in: *Minerva* 1/1988, S. 1–30.

Programm *Vergrößerung, Aufgabenverteilung und Konzentration* (STC) nicht nur die Zusammenlegung der circa 370, meist sehr kleinen sekundären höheren berufsbildenden Bildungseinrichtungen zu wenigen größeren, mehrere Disziplinen umfassenden Einrichtungen an, sondern betrieb auch deren Aufwertung zu Fachhochschulen im Jahre 1986. Gegenwärtig bestehen circa 40 Fachhochschulen, die allerdings noch weiter fusioniert werden sollen.<sup>4</sup>

Mit diesen staatlich-steuernden Maßnahmen hoffte Minister Deetman, die durch die Bildungseuphorie der späten 1960er und 1970er Jahre ständig steigenden Kosten in den Griff zu bekommen, ohne den Hochschulzugang zu beschränken. Diese Hoffnung war angesichts der sich tatsächlich einstellenden Erfolge nicht ganz unbegründet. Dennoch wuchs schon Mitte der 1980er Jahre im Wissenschaftsministerium die Erkenntnis, dass angesichts weiter steigender Studierendenzahlen das Hochschulwesen und die Qualität von Lehre und Forschung nicht länger allein durch staatliche Initiativen gesteuert bzw. gefördert werden konnten. Das Epochenjahr für eine neuartige Hochschulpolitik war das Jahr 1985, in dem Deetman den Regierungsbericht *Hochschulwesen: Autonomie und Qualität* (HOAK) vorlegte. Die neue Devise der Regierung hieß: »Wer Kontrolle ausübt, sollte sich selbst regelmäßig fragen, ob die Kontrollmechanismen den Effektivitätsanforderungen noch entsprechen.«<sup>5</sup> Die Regierung wollte sich, ohne dabei ihre verfassungsmäßige Gesamtverantwortung aufzugeben, künftig auf die Festlegung weniger, unbedingt für notwendig gehaltener gesetzlicher Eckdaten beschränken – unter einer Bedingung: Die Hochschulen sollten im Gegenzug den Lehr- und Studienbetrieb wie auch die Forschung regelmäßig einer Kontrolle durch interne und externe Qualitätsevaluation unterwerfen. Die *Vereinigung der Niederländischen Universitäten* (VSNU) begann – schon um etwaigen staatlichen Eingriffen vorzubeugen – bereits ein Jahr später, ein entsprechendes Modell zu entwickeln. Dieses orientierte sich an bereits bestehenden europäischen, US-amerikanischen, kanadischen und australischen Konzepten und machte wenig später als das »Niederländische Modell« Furore, das bis in die Gegenwart vielen anderen Ländern bei der Entwicklung ihrer Evaluationssysteme als Vorbild dient. Die Vereinigung der niederländischen Fachhochschulen, der sogenannte *HBO-raad*, folgte 1990 dem Beispiel der Universitäten.

Als weiterer Meilenstein in der Hochschulreform der 1980er Jahre kann sicherlich die Umstellung der Studienfinanzierung und -förderung der Studierenden betrachtet werden, denn hiermit wurden unter dem Motto *Aufeigenen Füßen* (*Op eigen benen*) ab 1986 das bis dahin an die Eltern gezahlte staatliche Kindergeld und die steuerlichen Kinderfreibeträge als staatliche Grundfinanzierung direkt an

4 Vgl. A. VAN BEMMEL, *Hogescholen en hbo in historisch perspectief*, Den Haag 2006; C.A.M. MOUWEN, *In vijftieng jaar naar volwassenheid*, in: *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management* 3/2009, S. 33–37, hier S. 34.

5 MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN, *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (HOAK), Den Haag 1985, S. 5.

die erwachsenen Studierenden gezahlt. Die niederländische Studienfinanzierung ruht seither auf verschiedenen Säulen: der staatlichen Grundfinanzierung (*basisbeurs*) und gegebenenfalls einem einkommensabhängigen Ergänzungszuschuss (*aanvullende beurs*, dem BAföG vergleichbar) sowie den freiwilligen elterlichen Unterhaltszuschüssen, eigenem Arbeitslohn und elternunabhängigen Darlehen. Diese vier bis fünf Säulen bilden das studentische Monatsbudget, das in seiner Höhe vom Wissenschaftsministerium jährlich neu festgesetzt wird und sich am allgemeinen Lebenshaltungskostenindex orientiert. Es berücksichtigt die Aufwendungen für Lebensunterhalt (Miete, Lebensmittel usw.), Lehrmittel und Krankenversicherung sowie auch die anteiligen Studiengebühren. Zusätzlich bekommen alle Studierenden seit 1990 ein Jahres-Ticket zur Nutzung von Bus und Bahn im ganzen Land. Studiengebühren als Teil des studentischen Monatsbudgets mussten in den Niederlanden schon immer für die Teilnahme am akademischen Unterricht entrichtet werden. In den vergangenen Jahrzehnten sind die Gebühren – ebenfalls indiziert – kontinuierlich gestiegen. Waren es zwischen 1945 und 1956 noch 300 Gulden, so liegen sie im Studienjahr 2011/12 für das Vollzeitstudium bei 1.713 Euro und für das Teilzeitstudium zwischen 961 Euro und 1.713 Euro. Mit der Einführung der direkten staatlichen Studienförderung hatten die Studierenden bei einer Regelstudienzeit von vier Jahren zunächst ein Studierrecht von sechs Jahren. Während dieser Zeit waren sowohl die staatliche Studienförderung gesichert als auch die indizierten Studiengebühren zu entrichten. Danach mussten die Studierenden – sofern sie ihr Studium nicht beendet hatten – andere Quellen des Lebensunterhalts erschließen und darüber hinaus höhere Studiengebühren bezahlen. Nicht zuletzt aufgrund zunehmend knapper werdender staatlicher Haushaltsmittel wurde die Studienfinanzierung nach Deetman im Laufe der Zeit auf die jeweilige Regelstudienzeit begrenzt, in der Höhe schrittweise reduziert, teilweise (nach Ablauf bestimmter Fristen) in Darlehen umgewandelt und an den Studienerfolg gebunden.<sup>6</sup>

Diese in den 1980er Jahren von Deetman geschaffenen neuen Strukturen wurden in den 1990er Jahren von Jo Ritzen (PvdA), sozialdemokratischer Wissenschaftsminister im christlich-sozialen Kabinett Lubbers III (1989–1994) und im ersten sozial-liberalen Kabinett Kok (1994–1998), unter dem Zwang ständig neuer Haushaltskürzungen verwaltet und durch zwei umfangreiche Gesetzgebungsverfahren abgerundet. Einerseits trieb Ritzen die Integration, insbesondere der Fachhochschulen, im tertiären Bildungssektor voran.<sup>7</sup> Es gelang ihm 1993 nach langen bis in die 1980er Jahre zurückreichenden Diskussionen, die Steuerung und Verwaltung der verschiedenen Einrichtungen und Institutionen in einem gemeinsamen

6 Vgl. zur Entwicklung in den 1980er und 1990er Jahren: R. RICHTER, *Der niederländische Weg zur Modernisierung der Hochschulen*, Frankfurt a.M. 1998; ONDERWIJSRAAD, *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*, Den Haag 2000.

7 Vgl. F. LEINSE, *Excelleren in tweedracht*, in: *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management* 3/2009, S. 27–32.

Hochschulgesetz zu regeln.<sup>8</sup> Andererseits sollten die zuletzt 1970 beschlossenen paritätischen Leitungs- und Organisationsstrukturen der Hochschulen einer Revision unterzogen werden, um den Anforderungen der gewachsenen Autonomie gerecht werden zu können. Diese Vorstellungen wurden im Modernisierungsgesetz zur universitären Leitungsstruktur von 1997 und im entsprechenden Gesetz über die Leitungsorganisation und Mitwirkung an Fachhochschulen von 1996 umgesetzt.<sup>9</sup> In Sinne der von Ministerium und Parlament geforderten Erhöhung der Effizienz sollten auf allen Hochschulebenen die bisher getrennten Verantwortlichkeiten für die inhaltliche Gestaltung von Lehre und Forschung und diejenigen für die personelle und sächliche Ausstattung sowie die Personalpolitik in einem sogenannten *Integral Management* zusammengeführt und gegenüber den jeweils untergeordneten Instanzen durch eindeutige Weisungsbefugnis verstärkt werden. Konsequenz dieser Straffung und Stärkung der Leitungs- und Verwaltungsstrukturen war zugleich die Umwandlung der bisherigen Mitbestimmungsgremien in bloße Mitwirkungsorgane, die jedoch seither immerhin halbparitätisch besetzt sind – ein Umstand, der nach damaliger Auffassung des Ministeriums die Mitwirkenden von dem früher bestehenden Widerspruch »befreite«, zugleich Mitverantwortliche in der Leitung und Aufsichtsinstanz über die Leitung zu sein.

### *Auf dem Weg nach Bologna*

Die Jahre um die Jahrtausendwende wurden zunächst deutlich durch die liberale, noch stärker marktorientierte Hochschulpolitik von Loek Hermans (VVD), konservativ-liberaler Nachfolger Ritzens im zweiten Kabinett Kok, geprägt. Hermans modifizierte und verringerte den administrativen und finanzpolitischen Einsatz des Staates zu Gunsten bzw. Lasten der Hochschulen und der Studierenden weiter. Dadurch sollten die Hochschulen zu mehr Wettbewerb um staatliche Finanzmittel wie private Drittmittel sowie zu deutlicherer Profilierung untereinander veranlasst werden. Die Studierenden wurden durch die damit einhergehende ständige Verengung struktureller wie finanzieller Rahmenbedingungen zu einem immer stärker auf Effizienz orientierten Studienverhalten angehalten. Das möglichst effiziente *doorstromen* der Studierenden durch das Studium kann seither wohl als eine der Maximen der niederländischen Hochschulpolitik bezeichnet werden – selbst wenn Hermans das Studierrecht auf zehn Jahre verlängert hat, eingedenk der Tatsache, dass über 50 Prozent der Studierenden gezwungen sind, während des Studiums für den Lebensunterhalt einer Nebentätigkeit nachzugehen.

8 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN, *Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW)*, Den Haag 1993.

9 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN, *Wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB)*, Den Haag 1997; MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN, *Wet Bestuursorganisatie van en medezeggenschap in hogescholen*, Den Haag 1996.

Viel stärker wurde das niederländische Hochschulwesen seit 2000 jedoch von den mit der Sorbonne- und der Bologna-Erklärung (1998/99) einhergehenden Initiativen der europäischen Bildungsminister geprägt. Bis 2010 sollte mit der europaweiten Einführung gestufter Studiengangstrukturen (*two main cycles*), leicht lesbarer und vergleichbarer (*easily readable and comparable*) Studienabschlüsse und eines ECTS-Kreditpunktesystems ein europäischer Hochschulraum mit dem Ziel geschaffen werden, die Mobilität sowie die Beschäftigungsbefähigung (*employability*) und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Studierenden und Absolvent(inn)en zu stärken. Im Rahmen dieses Bologna-Prozesses sollten auch die europäische Kooperation in der Qualitätssicherung sowie die gegenseitige Anerkennung der Ergebnisse der nationalen Evaluations- und Akkreditierungsverfahren gefördert werden.

Hermans reagierte außerordentlich schnell: Er begrüßte bereits im Hochschulplan für die Jahre 2000–2004 die neue Bachelor-Master-Studiengangstruktur und führte sie mit der Novellierung des Hochschulgesetzes (WHW) im Juni 2002 bereits für das Studienjahr 2002/03 ein.<sup>10</sup> Damit waren die Niederlande eines der ersten Länder, das mit der sofortigen »BaMafizierung« der traditionellen Studienstrukturen neues Terrain betrat. Dieser Frühstart hatte auf der anderen Seite den Nachteil, dass die Niederlande die europäische Debatte über die zeitliche Gestaltung der Bachelor-Master-Stufung nur noch »von außen« betrachten konnten. Im Gegensatz zur Mehrheit der europäischen Länder, die eine Stufung von 3 + 2 Jahren bevorzugte, votierten die Niederlande einerseits für zwei Bachelor-Abschlüsse, einen dreijährigen für die Universitäten und einen vierjährigen für die Fachhochschulen, und andererseits dafür, einen einjährigen Master nur an Universitäten anzubieten, ergänzt durch einige zweijährige Top-Research-Master-Programme.<sup>11</sup> Dabei wird der universitäre Bachelor bisher nicht als berufsqualifizierender Abschluss, sondern lediglich als Zwischenstopp in den Master an einer heimischen oder ausländischen Universität angesehen. Die Fachhochschulen sollen dagegen entsprechend ihres bisherigen Bildungsauftrags mit ihrer eher praxisbezogenen Bachelor-Ausbildung für den Arbeitsmarkt ausbilden und nur im Ausnahmefall Master anbieten können, die bisher nicht staatlich, sondern über hohe Studiengebühren finanziert werden. Daneben gibt es – im Sinne der Durchlässigkeit – auch für Bachelor-Absolvent(inn)en von Fachhochschulen eine im Vergleich zu Deutschland weitere etwas aufwendigere Möglichkeit, einen universitären Master-Titel zu erwerben. Hierfür muss als Voraussetzung für die spätere Zulassung zum Master-Studiengang an der Universität zunächst ein Zwischenmodul (*schakelmodul*) im Umfang von bis zu 60 ECTS absolviert werden.

10 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP, *Hoger onderwijs en Onderzoek Plan 2000 (HOOP)*, Den Haag 1999.

11 Vgl. A. SURSOCK/H. SMIT, *Trends 2010. A decade of change in European Higher Education*, Brüssel 2010.

Nicht zuletzt die Einführung der Bachelor-Master-Struktur zeigt, dass die niederländische Hochschulpolitik seit Mitte der 1980er Jahre als eine der wegweisenden in Europa immer wieder versucht hat, das eigene Hochschulsystem den nationalen und internationalen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen anzupassen. Zwar hatte die Regierung mit dem HOAK-Bericht von 1985 die Detailsteuerung durch den Staat auf eine staatliche Aufsicht »at arms length« reduziert und damit das Hochschulwesen insgesamt dereguliert, sodass die Hochschulen eine größere Autonomie bei der Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages in Lehre und Forschung bekamen.<sup>12</sup> Tatsächlich jedoch – so fasst Dirk van Damme, Direktor des *Centre for Education Research and Innovation* der OECD in Paris, die letzten 25 Jahre staatlicher Hochschulpolitik in Europa und eben auch in den Niederlanden kritisch zusammen – »is the emperor only changing his clothes.«<sup>13</sup> Der Einfluss des Staates auf die Hochschulen sei nämlich keineswegs kleiner geworden – vielmehr führe die staatliche Deregulierung und gewachsene Selbstverantwortung der Hochschulen bei diesen nun zu einem erhöhten Aufwand der Rechenschaftslegung gegenüber den neuen intermediären, formal privaten Evaluations- bzw. Akkreditierungsagenturen. Und der Staat, der die Evaluationserkenntnisse durchaus registriert, gäbe derweil als Hauptfinancier via Mittelzuweisung seine politische Letztverantwortlichkeit für die Qualität von Lehre, Forschung und Hochschulmanagement keineswegs auf. Van Damme sieht die Gründe darin, dass »higher education remains a public policy field because the stakes are so high that no government is willing to allow universities to depart from public policy objectives which are seen as crucial for a nation's future prosperity and progress.«<sup>14</sup> Diese Einschätzung lässt sich trotz aller gegenteiligen Rhetorik bis auf den heutigen Tag, wie noch zu zeigen sein wird, verdeutlichen.

### *Liberalisierung, Flexibilisierung, Differenzierung und Marktorientierung*

Auch in der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts, die zwischen 2002 und 2010 von den vier Kabinetten des Christdemokraten Jan Balkenende (CDA) geprägt wurde, blieben die in den 1980er Jahren erstmals nachhaltig angepackten Themen weiterhin im Zentrum staatlicher Hochschulpolitik, die nun allerdings noch stärker auf Markt- und Outputorientierung setzte. In diesem Sinne wollte der

12 Vgl. J. ENDERS u.a., *Reform of Higher Education in Europe*, in: Ders. u.a. (Hrsg.), *Reform of Higher Education in Europe*, Rotterdam 2011, S. 5; J. ENDERS, *The Transition of the University in Europe*, Vortrag gehalten auf der Konferenz aus Anlass des 25jährigen Jubiläums des Gründung des *Center for Higher Education Policy Studies* an der Universität Twente am 11.03.2011, online unter: <http://www.utwente.nl/mb/cheps/CHEPS%2025th%20Anniversary%20Conference>.

13 D. VAN DAMME, *Autonomy and connectedness: new challenges for higher education governance*, Vortrag gehalten auf der Konferenz aus Anlass des 25jährigen Jubiläums des Gründung des *Center for Higher Education Policy Studies* an der Universität Twente am 11.03.2011, online unter: <http://www.utwente.nl/mb/cheps/CHEPS%2025th%20Anniversary%20Conference>, S. 6

14 VAN DAMME (wie Anm. 13), S. 6.

konservativ-liberale Staatssekretär Mark Rutte (VVD) mit seinem Hochschulentwicklungsplan von 2004 die Anreizstrukturen für Studierende und Hochschulen verstärken und im Rahmen der neuen Bachelor- und Master-Struktur die Wahlfreiheit der Studierenden und die flexible Studienganggestaltung weiter vorantreiben. Unter den Schlagworten Auswahl und Differenzierung (*selectie en differentiatie*) wurden – mit Blick auf die knappen Kassen – allerdings auch Vorschläge zur Studienfinanzierung und zur Differenzierung des Studienangebots in die Debatte eingebracht: Bei Wahrung der prinzipiellen Zugänglichkeit zum Studium sollte das Instrument der Studiengebühren- und Zulassungsdifferenzierung erprobt werden. Damit sollten die Hochschulen in die Lage versetzt werden, einerseits in stärkerem Maße als bisher ausnahmsweise zulassungsbeschränkte Studiengänge mit Spitzenqualität und »evidentem Mehrwert« zu entwickeln und andererseits besser auf Unter- bzw. Überlast in bestimmten Studienfächern reagieren können.<sup>15</sup> Der Differenzierung der Studiengebühren entsprechend, sollte die bisherige Studienfinanzierung durch Modelle einkommensabhängiger (sozialer) Darlehen, also zum Beispiel der Kombination von Stipendium und Darlehen, flexibilisiert werden.<sup>16</sup> Überdies wurde bereits kurz nach der Einführung der Bachelor-Master-Struktur in den Niederlanden analog zur Bologna-Diskussion der sogenannten *Dublin Descriptors* über weitere Differenzierungen des Studienangebots nachgedacht. Insbesondere sollte im berufsbildenden Bereich die weitere Qualifizierung von jungen Leuten durch die Einführung zweijähriger Kurzstudienprogramme als Teil des HBO-Bachelor-Studienprogramms stimuliert werden.

Die von Rutte angestoßene Debatte hatte in der Sache kurzfristig keine konkreten Ergebnisse. Deshalb führte Ronald Plasterk (PvdA), sozialdemokratischer Wissenschaftsminister im vierten Kabinett Balkenende, 2007 in seinem Hochschulentwicklungsplan immer noch eine beachtliche Reihe von Defiziten und *Desiderata* auf, die dem Ziel im Wege standen, eine anspruchsvolle Studienkultur an den niederländischen Hochschulen zu schaffen, die es 50 Prozent der Bevölkerung ermöglichen sollte, einen Hochschulabschluss zu machen. Besonderes Augenmerk bekam dabei eine bessere Studienberatung als Vorbereitung auf das Studium sowie die Reduzierung der Drop-out-Quote und der *zesjescultuur* bei den Studierenden, die leistungsmäßig nicht mehr als das Mittelmaß (vergleichbar der Note 4) anstreben. Gleichzeitig sollte eine leistungsorientierte Differenzierung innerhalb und zwischen den Studienangeboten, zum Beispiel durch die Gründung von *university colleges* für besonders qualifizierte Studierende erfolgen und das Studienangebot damit auch für ausländische Studierende attraktiver werden. Besonderer Hand-

15 Vgl. ADVIES COMMISSIE, RUIM BAAN VOOR TALENT, Den Haag 2004; WERKGROEP COLLEGE-  
GELDDIFFERENTIATIE, *Collegegelddifferentiatie in het Hoger Onderwijs. Eindrapportage*, Den Haag  
2003; B. JACOBS/E. CANTON, *Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands  
hoger onderwijs*, Den Haag 2003.

16 Vgl. MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN, *Hoger Onderwijs en Onder-  
zoek Plan 2004 (HOOP)*, Den Haag 2004.

lungsbedarf wurde zudem beim Qualifikationsniveau der HBO-Dozentenschaft gesehen.<sup>17</sup>

Um nun das niederländische Hochschulsystem grundsätzlich neu aufzustellen, auf die prospektiven Anforderungen auszurichten und damit zukunftsfähig zu machen, berief Plasterk 2009 eine unabhängige sechsköpfige Kommission herausragender, zum Teil ausländischer Sachverständiger unter dem Vorsitz von Professor Cees Veerman (RU Wageningen). Von ihr sollte vor allem überprüft werden, ob die bestehende Flexibilität und Differenzierung der Studienprogramme und -abschlüsse in Hinblick auf die erwartete Zunahme der Studierendenzahlen und die damit steigende Diversität der Studierendenpopulation ausreichend sei. Bereits ein halbes Jahr später legte die Veerman-Kommission einen Bericht mit dem Titel *Nachhaltiges Hochschulsystem (Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijs Stelsel)* vor, den Professor Ferdinand Mertens (TU Delft), unter Wissenschaftsminister Ritzen stellvertretender Generalsekretär, in seiner Bedeutung für die künftige Hochschulentwicklung mit dem HOAK von 1985 vergleicht.<sup>18</sup>

Es ist nicht zu übersehen, dass die Kommission mit ihren Vorschlägen die Diskussionen der letzten Jahrzehnte reflektierte und mit diesen der Zukunftsorientierung des Hochschulwesens »einen kräftigen Impuls für die Qualität und die Diversität des niederländischen Hochschulwesens«<sup>19</sup> zu geben hoffte. Die Kommission gab auftragsgemäß – auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse des Zustandes des niederländischen Hochschulsystems sowie der Herausforderungen durch steigende Studierendenzahlen und durch notwendige Qualitätssteigerungen in Lehre und Forschung – weitreichende Empfehlungen an Regierung wie Hochschulen, die der Kommission geeignet erschienen, die Flexibilisierung und Diversität in den Hochschulen auf unterschiedlichen Ebenen zu erhöhen.

In diesem Sinne sah die Kommission Handlungsbedarf in drei Bereichen: nämlich in der Differenzierung der Hochschulstrukturen unter Beibehaltung der Binarität zwischen Universitäten und Fachhochschulen (HBO), der Differenzierung zwischen den einzelnen Hochschulen sowie der Differenzierung im Studienangebot. Unter Beibehaltung der Binarität sollte jede Hochschule in Zukunft gegenüber den anderen Hochschulen ein deutlicheres fachwissenschaftliches Profil entwickeln und nicht mehr alle Disziplinen anbieten. Die Universitäten sollten kleiner sowie selektiver werden und die Fachhochschulen stärker den Berufsbezug akzentuieren. Die Fachhochschulen sollten allerdings durchaus auch angewandte

17 R.H.A. PLASTERK, *Strategische Agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid, Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 31288 Nr. 1*, Den Haag 2007 (diese Agenda ersetzt den HOOP aus dem Jahr 2004).

18 Vgl. F. MERTENS, *Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (Hoak) nota 25 Jaar. Reden tot tevredenheid?*, in: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* 1/2011, S. 61–66.

19 COMMISSIE VEERMAN, *Differentiëren in drievoud, omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs. Advies van de Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijs Stelsel*, April 2010, online unter: <http://www.rijksoverheid.nl/hoger-onderwijs>, S. 8.

Forschung betreiben und in diesem Zusammenhang auch *Professional Masters* anbieten und, sofern es keine Entsprechung an den Universitäten gebe, sogar staatlich finanzierte *Professional Doctorates* betreuen können. Die so profilierten Hochschulen sollten nach den Motti *Auswahl an der Pforte (selectie aan de poort)* und *der richtige Studierende auf dem richtigen Platz (de juiste student op de juiste plek)* die Möglichkeit erhalten, ihre Studierenden gegebenenfalls nach eigenen studiengangbezogenen Kriterien selber auszuwählen, um ihnen ein dem Profil entsprechendes Studienangebot auf unterschiedlichen Leistungsniveaus machen zu können. Die verschiedenen Bachelor-Programme auf normalem oder herausgehobenen *university colleges*-Niveau sollten nach Auffassung der Kommission mit Blick auf einen immer unspezifischer werdenden Arbeitsmarkt eher breit angelegt und nicht so spezialisiert sein. Um den HBO-Bereich weiter zu stärken, nahm die Kommission den Vorschlag der Einführung eines zweijährigen Kurzstudiums mit dem Abschluss *Associate degree* im Rahmen des vierjährigen HBO-Bachelor-Programms auf. Der früher mehr oder weniger automatische Übergang von universitären Bachelor- zu Master-Programmen war von Plasterk schon früher analog den Verhältnissen in anderen europäischen Ländern zur Disposition gestellt worden und ist nun als *harde knip* durch Gesetzesnovelle ab dem Studienjahr 2012 aufgehoben.<sup>20</sup>

Um die auf die Sicherung der Qualität in Lehre und Forschung abzielenden Intentionen, wie zum Beispiel die Profilierung oder die Verkleinerung der Universitäten zu unterstützen, wurde vorgeschlagen, das Finanzierungsmodell weniger als bisher an die Anzahl der tatsächlich Studierenden zu binden als vielmehr an der akademischen Qualität und Leistungsfähigkeit, also an *through-* und *output-*Indikatoren auszurichten. Hierzu sollten überdies Lehre und Lehrleistungen sowie die hochschuldidaktische Fort- und Weiterbildung gegenüber den Forschungsaktivitäten deutlich aufgewertet werden, um die hohe Drop-out-Quote zu senken und die *zesjescultuur* zurückzudrängen.

Ganz ausdrücklich und ohne Auftrag betonte die Kommission, dass die von ihr vorgeschlagenen Empfehlungen zur hochschulpolitisch erwünschten Schaffung einer anspruchsvollen Studien- und Forschungskultur nicht ohne zusätzliche Finanzmittel zu realisieren sein würden. Da Finanzierungsforderungen für den Hochschulbereich immer einer besonderen Rechtfertigung zu unterliegen scheinen, verwies die Kommission deshalb nachdrücklich auf zweierlei: einerseits darauf, dass sich die hier gemachten Investitionen in einer höher ausgebildeten Berufsbevölkerung und späterem höheren wirtschaftlichen Erfolg und Wirtschaftswachstum bezahlt machten und andererseits darauf, dass das niederländische Hochschulwesen im globalen Wettbewerb mit anderen Ländern stünde, die inzwischen deutliche Investitionen in Lehre und Forschung als selbstverständlich ansähen.

20 Vgl. die entsprechende Passage im *Wet op het hoger Onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*.

*Reformen bei leeren Kassen*

Die wichtigste Botschaft, die die Kommission bei der Vorstellung ihres Berichtes am 13. April 2010 an die versammelte Presse kommunizierte, lautete somit dann auch: »Die Hochschulen müssen von den Sparmaßnahmen verschont bleiben. Es muss dagegen stark investiert werden, anders verlöre die niederländische Wissensökonomie den Anschluss an die Weltspitze.« Erst danach wurde berichtet, dass »das Hochschulwesen reformiert werden muss.«<sup>21</sup> Zu den vorgelegten Empfehlungen äußerte sich Sijbolt Noorda, Vorsitzender der VSNU, im Allgemeinen positiv und sah in dem Bericht »zum ersten Mal seit zehn Jahren eine zusammenhängende Vision für das Hochschulwesen«, die höhere Koordinierungsleistungen unter den Universitäten erforderlich mache. Auch sein Kollege vom *HBO-raad* nahm die Vorschläge für die Fachhochschulen als »eine massive Anerkennung der Bedeutung der niederländischen Fachhochschulen« zur Kenntnis und rechnete damit, dass die Profilierung der Universitäten den Fachhochschulen noch mehr Studierende bescheren werde. Die Studierenden gaben – trotz einiger Bedenken in Bezug auf die Auswahlmodalitäten – der Hoffnung Ausdruck, dass die Politiker den Bericht »nicht als eine Snackbar betrachten, aus der man wählen kann, was einem am Besten gefällt. Es geht um das Gesamtpaket von vorgeschlagenen Maßnahmen. Nicht um Dinge, die wenig kosten.« Die seinerzeit zuständige, allerdings wegen der vorgezogenen Neuwahlen scheidende Staatssekretärin und heutige Ministerin Marja van Bijsterveldt (CDA) zeigte sich damals erfreut über den Bericht und hielt ihn für einen guten Ausgangspunkt für die weiteren Diskussionen.<sup>22</sup> Selbst in der interessierten Öffentlichkeit wurden, wie sie sich etwa bei einer im April 2010 von *mrc.nl* initiierten Internet-Befragung zeigte, die Vorschläge und Empfehlungen der Veerman-Kommission überwiegend positiv aufgenommen. Lediglich zu einzelnen Aspekten, wie der Studierendenauswahl oder der Verminderung der Spezialisierung zu eher allgemeinbildenden Bachelor-Studiengängen, wurden differenzierte Kommentare gemacht. Vielen Diskutanten leuchtete dagegen ein, dass derartige Reformen nicht ohne zusätzliches finanzielles Engagement des Staates umzusetzen seien.

Die Präsentation der Ergebnisse der Veerman-Kommission im April 2010 fiel in eine Zeit des Übergangs, denn das 2007 von CDA, PvdA und ChristenUnie gebildete Kabinett Balkenende IV hatte sich über das Afghanistan-Engagement, das entgegen der Koalitionsvereinbarung auf Betreiben des CDA und der ChristenUnie nun doch eventuell fortgesetzt werden sollte, so zerstritten, dass die Sozialdemokraten bereits im Februar die Regierung verließen und für Juni vorge-

21 Vgl. *Veerman: sluit hoger onderwijs uit van bezuinigingen* (13.04.2010), online unter: <http://vorige.mrc.nl/article2523372.ecel>.

22 Alle Zitate stammen aus: NRC HANDELSBLAD, HOGER ONDERWIJS OMARMT GELIJKE TITULATUUR EN SELECTIE, in: *NRC Handelsblad* vom 14.04.2010, S. 2. Zum Thema siehe auch die Artikel in den Zeitungen *de Volkskrant* und *Trouw* vom 14.04.2010.

zogene Neuwahlen angesetzt wurden. Es kann nicht verwundern, dass die Wahlprogramme der Parteien die Diskussionen der letzten Jahre sowie die Vorschläge der Veerman-Kommission in der einen oder anderen Form aufnahmen. Die politischen Absichten zur Modernisierung des niederländischen Hochschulwesens zielten auf Maßnahmen zur Steigerung der Qualität von Lehre und Studium zum Beispiel durch eine individuelle Studierendenauswahl (beispielsweise bei: VVD, CDA, PVV, PvdA), die Differenzierung des Studienangebots (CDA, PvdA, D66) und der Studienabschlüsse (CDA, D66) sowie die hochschuldidaktische Fortbildung der Lehrenden (VVD, PvdA). Einige Parteien äußerten auch Pläne, nicht nur die Hochschulfinanzierung von Input und Studierendenzahl auf Erfolgs- und Qualitätskriterien (VVD, CDA) umzustellen und die »perversen finanziellen Anreize« (VVD) zu beseitigen, sondern auch die Studierenden durch eine Flexibilisierung der Studiengebühren der Qualität der Studiengänge (VVD, CDA) entsprechend sowie der Studienfinanzierung nach sozialen Gesichtspunkten (VVD, PvdA, D66) stärker an den Bildungskosten zu beteiligen.<sup>23</sup>

Die Wahl am 9. Juni 2010 brachte ein aus vielerlei Gründen problematisches Wahlergebnis hervor. Nach mühevollen und zähen Koalitionsverhandlungen kam am 14. Oktober 2010 mit Duldung der Fraktion des Rechtspopulisten Geert Wilders (PVV) eine von Mark Rutte (VVD) geführte konservativ-liberal-christliche Minderheitsregierung mit dem CDA zustande. Deren im Koalitionsvertrag *Freiheit und Verantwortung* erklärtes Ziel ist es, dem niederländischen Hochschulwesen einen deutlichen Qualitätsimpuls zu geben und es damit für Dozenten und Studierende aus dem In- und Ausland attraktiv zu machen.<sup>24</sup> Hierzu sollten die Lehre gestärkt und die Profilbildung der Hochschulen unterstützt werden, vor allen Dingen jedoch die Umsetzung der von der Öffentlichkeit im Allgemeinen positiv aufgenommenen Vorschläge der Veerman-Kommission dienen. Diese auf die Steigerung der Qualität zielenden Maßnahmen wurden in der Koalitionsvereinbarung allerdings ergänzt mit Forderungen sowohl nach einer höheren finanziellen Beteiligung der Studierenden in der Master-Phase sowie der »Langzeitstudierenden« durch deutlich erhöhte Studiengebühren als auch nach entsprechenden Mindereinnahmen auf Seiten der Hochschulen. Zusätzliche Einsparungen sollten sich aus den systemischen Synergieeffekten bei der besseren Zusammenarbeit der Hochschulen ergeben. Insgesamt sollten sich gemäß Koalitionsvertrag die sofortigen Einsparungen und Mindereinnahmen bis 2015 auf 1,5 Mrd. Euro und die späteren Neuinvestitionen auf 620 Mill. Euro belaufen.<sup>25</sup>

Wie bereits angedeutet, waren die Vorschläge der Veerman-Kommission bei den Parteien, Hochschulen, aber auch den Studierenden und den Vereinigungen im Großen und Ganzen auf Zustimmung gestoßen und für geeignet gehalten

23 Vgl. die Wahlprogramme der Parteien VVD, CDA, PvdA, D66 und PVV.

24 Vgl. *Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid*, online unter: <http://www.kabinetformatie2010.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=127446>, S. 32.

25 Die Angaben entstammen aus der ersten Beilage zum Regierungsvertrag.

worden, das niederländische Hochschulwesen international wettbewerbsfähig zu machen – zumal sie ausdrücklich mit einer deutlichen Investitionsempfehlung verbunden waren. Da nun die neue Regierung zwar einerseits den Reformvorschlägen der Veerman-Kommission inhaltlich weitgehend folgen, diese jedoch andererseits mit erheblichen tatsächlichen oder strukturellen Haushaltskürzungen im Hochschulbereich verbinden wollte, konnten der Widerstand auf Seiten der parlamentarischen Opposition und Proteste der Hochschulen und Studierenden nicht ausbleiben. Diese Proteste formierten sich in der Zweiten Kammer am 19. Januar 2011 und auf den nationalen Protestveranstaltungen in Den Haag am 21. Januar 2011, bei denen sich zunächst erstmals in der niederländischen Hochschulgeschichte Hochschulleitungen und Professoren zu einer *Bijzondere Academische Zitting* versammelten und danach mit den Studierenden gegen die Sparmaßnahmen protestierten. Im Zentrum der Diskussionen stand die grundsätzliche Kritik, dass mit den tiefen finanziellen Einschnitten das von der Regierung gesteckte Ziel, in Verfolgung der Veerman-Empfehlungen zu den fünf besten Wissensökonomien aufzuschließen, nicht erreicht werden könne. Die Gegner in Parlament und Hochschulen sahen vielmehr die Gefahr, dass die geplanten Einsparungen und der geplante Wegfall der seit 2005 großzügig gewährten Mittel aus dem *Fonds Economische Structuurversterking* (FES) nicht nur Streichungen im Umfang von bis zu 5.000 Dozentenstellen und damit zu dramatischen Verschlechterungen der Qualität von Lehre und Forschung führen, sondern überdies die Forschungsaktivitäten selbst nachhaltig behindert würden. Durch ebenfalls beabsichtigte Verschärfungen von Studienfinanzierung und Gebührenordnung würden darüber hinaus auch die Studienbedingungen, die eigentlich das Studieren unterstützen sollten, für die Studierenden verschlechtert. So sollten die Studienfinanzierung für die Master-Phase nicht mehr als nur gegebenenfalls zurückzuzahlendes Stipendium, sondern nur noch als Darlehen gewährt und für alle Studierenden das ÖPNV-Ticket ganz abgeschafft werden.

Am schärfsten aber fiel die Kritik von Hochschulen und Studierenden zu den Regelungen gegen die Langzeitstudierenden aus, mit denen die Regierung einen Anreiz für ein schnelleres Studieren geben wollte. Nach diesen sollten alle Studierenden, die die für Bachelor und Master jeweils vorgesehene Regelstudienzeit zuzüglich ein Jahr überschreiten – und zwar ohne Einzelfallprüfung der Gründe für die Studienzeitverlängerung –, neben den Studiengebühren in Höhe von gegenwärtig 1.713 Euro eine Buße von 3.000 Euro zahlen, zu denen noch eine von der Hochschule zu entrichtende Buße in gleicher Höhe hinzukommt. Nicht nur der Staatsrat (*Raad van State*) bemerkte in seinem Gutachten vom 14. Januar 2011, dass diese Regelung im Gegensatz zu den Veerman-Empfehlungen stehe und kein effektiver Beitrag zur Erhöhung der Qualität des Studiums und zur Förderung

des Studienerfolgs sei.<sup>26</sup> Der Unmut von Hochschulen und Studierenden lässt sich wohl am besten mit der Stellungnahme von Sijbolt Noorda, Vorsitzender der VSNU, zusammenfassen: »Das Kabinett kann nicht einerseits ambitionierte Pläne [der Veerman-Kommission – R.R.] umarmen und zur gleichen Zeit in den kommenden Jahren hunderte von Millionen im Hochschulbereich einsparen mit dem Versprechen danach wieder zu investieren.«<sup>27</sup> Alexander Rinnooy Kan, selber Mitglied der Veerman-Kommission, formulierte dies während einer Parlamentsanhörung von PvdA und SP am 17.02.2011 folgendermaßen: »Man kann keine zwei Rücken aus einem Schwein schneiden.«<sup>28</sup>

Offensichtlich unbeeindruckt von den Protesten legte Staatssekretär Halbe Zijlstra (VVD) am 7. Februar 2011 namens der neuen Regierung sein erstes vorläufiges Perspektivpapier zum Veerman-Bericht vor, dem ein detailliertes Strategiepapier folgen sollte. Zijlstra beschränkte sich hier weitgehend auf die insgesamt positive Beurteilung der einzelnen Kommissionsempfehlungen und ihrer Umsetzungsmöglichkeiten, ohne allerdings – abgesehen von den »als Charmeoffensive«<sup>29</sup> apostrophierten Investitionsabsichten – auf die im Regierungsprogramm bereits vorgesehenen und die Veerman-Empfehlung letztlich konterkarierenden Haushaltskürzungen näher einzugehen. Dies taten *HBO-raad*, VSNU und andere Verbände umso mehr, wenn sie – wie später auch der *Sociaal-Economische Raad* (SER) unter dessen Vorsitzenden Rinnooy Kan – darauf hinwiesen, dass der Staatssekretär die Umsetzung der von fast allen begrüßten Veerman-Vorschläge und die Erreichung der von ihm gesetzten Ziele durch seine eigenen Haushaltskürzungen unmöglich mache.<sup>30</sup> Die andauernde öffentliche Diskussion führte bei der Regierung in der Zwischenzeit nur zu leichten Veränderungen und Zugeständnissen. Einerseits wurde eine Arbeitsgruppe mit der weiteren Ausgestaltung der Profilbildung und einer profilbezogenen Hochschulfinanzierung beauftragt und andererseits die Frage der Studiengebühren sowie der Studienfinanzierung immerhin insofern behandelt, als sich die Regierung darauf einließ, deren Erhöhung für Langzeitstudierende und die Einschränkung der Studienfinanzierung auf das Bachelor-Studium erst ein Jahr später und somit ab dem Studienjahr 2012 wirksam werden lassen zu wollen.<sup>31</sup>

26 Vgl. RAAD VAN STATE, *Advies over wetsvoorstel verhoging collegegeld langstudeerders*, Den Haag 2011.

27 Das Zitat stammt aus einem Text aus dem *NRC Handelsblad* vom 09.02.2011.

28 Alexander Rinnooy Kan im *ScienceGuide.nl* vom 21.02.2011

29 So der Rektor der Universität Nimwegen, Bas Kortman, in einem online-Artikel der Universität. Vgl. *Plannen Zijlstra zijn oude afspraken* vom 08.02.2011, online unter: [www.ru.nl/actueel](http://www.ru.nl/actueel).

30 Vgl. SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD, *Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap*, Den Haag 2011.

31 WERKGROEP PROFILERING EN BEKOSTIGING, *Naar een meer geprofileerd hoger onderwijs en Onderzoek. Een proces-aanpak voor profilering en profielgebonden bekostiging*, Den Haag 2011; MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP, *Beleidsnotitie Studiefinanciering "Studeren is investeren"*, Den Haag 2011.

Abseits jedoch der Kritik an den Sparabsichten stimmte der SER in seinem Bericht mit der ministeriellen Reaktion auf die Veerman-Empfehlungen weitgehend überein. Unter anderem auf der Grundlage dieses SER-Berichtes legte die Regierung am 1. Juli 2011 schließlich die *Strategische Agenda Studium und Lehre, Forschung und Wissenschaft – Qualität in Vielfalt* vor.<sup>32</sup> Mit diesem Hochschulentwicklungsplan für die Jahre 2012 bis 2015 versucht die Regierung Rutte in enger Anlehnung an die Veerman-Empfehlungen das aktuelle Motto *Qualität in Vielfalt (Kwaliteit in verscheidenheid)* mit dem älteren *Auswahl und Differenzierung (Selectie en differentiatie)* zu verbinden und das niederländische Hochschulwesen im Hinblick auf Qualität, Effektivität und Effizienz auf die Anforderungen des Jahres 2025 vorzubereiten. Dabei wird in Universitäten und Fachhochschulen – allerdings in unterschiedlicher Weise – ein besonderer Handlungsbedarf in den Bereichen Studium und Lehre, Studiengangstrukturen, Forschungsprofilierung und Hochschulfinanzierung gesehen.

### *Studierendenauswahl oder Verengung des Hochschul- und Studienzugangs*

Schon seit Beginn der 1990er Jahre ist in den Niederlanden der gelingende Übergang von der Schule zur Hochschule als bedeutsam für den Studienerfolg identifiziert worden.<sup>33</sup> In den Lehrplänen der weiterführenden Schulen sind deshalb progredierende Unterrichtseinheiten der Laufbahnorientierung (*Loopbaanoriëntatie*, LBO) vorgesehen, die die Studierwilligen schon in der Schule mit Formen des akademischen Lernens konfrontieren und die spätere – zügige – Eingewöhnung erleichtern sollen. Für die Hochschulen besteht in Verlängerung dieser Bemühungen um die Sicherstellungen eines gelingenden Studiums bereits seit 1994 die inzwischen von den meisten Universitäten und vielen Fachhochschulen in bestimmten Studiengängen genutzte gesetzliche Möglichkeit eines sogenannten negativen bindenden Studienbeschluss (*negatief bindend studieadvies*). Danach kann die Hochschule im Rahmen der Studienberatung am Ende des ersten Studienjahres – nach Ankündigung und Vorwarnung – den betreffenden Studierenden die Fortsetzung des gewählten Fachstudiums verweigern, sofern diese aus eigenem Verschulden deutlich hinter den im Studienplan geforderten Leistungen zurückbleiben.<sup>34</sup>

Seit langem ist man also bemüht, den richtigen Studierenden auf den richtigen Platz (*de juiste student op de juiste plek*) zu setzen, allerdings offenbar mit nur mäßigem Erfolg, wenn man die Studienerfolgsquote von circa 70 Prozent nach 6

32 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP, *Kwaliteit in verscheidenheid. Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap*, Den Haag 2011.

33 Vgl. R. RICHTER, *Für den Aufbau von Netzwerken zwischen Schulen und Hochschulen. Niederländische Vorschläge zur Verbesserung des Übergangs*, in: *Das Hochschulwesen* 4/1999, S. 119–123.

34 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN (wie Anm. 8), Artikel 7.8b WHW.

bis 7 Jahren betrachtet.<sup>35</sup> Deshalb, und um sowohl studentische wie hochschulische Ressourcen zu schonen, soll nun – durchaus von den Hochschulen begrüßt – einerseits die *Auswahl an der Pforte* (*selectie aan de poort*) eingeführt und andererseits der negative bindende Studienbeschluss auch auf das zweite und dritte Bachelorjahr ausgedehnt werden. Damit werden im Sinne des Ministeriums gleich drei weitere Ziele verfolgt: einerseits können damit erstmals von den Hochschulen selbst auf Bachelor- wie Master-Niveau die »geeigneten« Studierenden den Anforderungen des Studienganges entsprechend ausgewählt, leistungshomogenere Lerngruppen gebildet und zugleich Intensität wie Qualität von Studium und Lehre gehoben werden; andererseits können danach konsequenterweise die von den Universitäten bisher verpflichtend anzubietenden sogenannten *doorstroom-Master*, bei denen Studierende sozusagen automatisch aus dem Bachelor in den Master überwechseln konnten, abgeschafft werden; schließlich kann mit der Studierendenauswahl auch der beabsichtigten strukturellen Differenzierung sowie forschungs- und wissenschaftspolitischen Profilierung zwischen den Hochschulen im Allgemeinen und den Hochschultypen im Besonderen besser entsprochen werden. Diese Ziele werden sich – so das Ministerium – nur durchsetzen lassen, wenn insbesondere die Fachhochschulen kurzfristig (bis 2016) das Qualifikationsniveau der Dozent(inn)en deutlich anheben, denn von diesen verfügen nur 55,2 Prozent über einen Master-Abschluss und nur 7,7 Prozent können eine Promotion nachweisen.<sup>36</sup>

Sehr im Unterschied zu Deutschland, wo mehr als zwei Drittel der Studierwilligen nach dem Abitur das Studium an einer Universität aufnehmen und mehr als die Hälfte der an einer Fachhochschule Eingeschriebenen ein Abitur haben, ist in den Niederlanden die Verteilung der Studierenden auf Universitäten und Fachhochschulen umgekehrt. Denn hier gibt es je Jahrgang deutlich mehr Schulabgänger mit Fachhochschulreife als Abiturienten. Nur circa 30 Prozent aller Studierenden sind an den Universitäten eingeschrieben und nur wenige der niederländischen Abiturienten immatrikulieren sich an einer Fachhochschule. Dennoch strebt das niederländische Ministerium – dabei in gewisser Weise Veerman folgend – nun institutionell eine weitere Verkleinerung der Universitäten und einen Ausbau der Fachhochschulen an. Während in den nächsten Jahren innerhalb der und zwischen den Universitäten ein Prozess der fachwissenschaftlichen Konzentration und forschungsorientierten Profilierung ablaufen soll, sollen Fachhochschulen ihre Attraktivität für breitere Zielgruppen erhöhen. Hierzu soll einerseits die Einführung eines zweijährigen *Associate Degree* (AD) innerhalb des HBO-Bachelor-Programms und andererseits ein über den Bachelor hinausführender, ab 2013 auch staatlich – jedoch kostenneutral – finanzierter *Professional Master* sowie verstärkte Aktivitäten in der praxisorientierten Forschung dienen. Ange-

35 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (wie Anm. 31), S. 11.

36 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (wie Anm. 31), S. 23.

sichts der beabsichtigten Zulassungsbeschränkungen an den Universitäten scheint es nur konsequent, wenn das Ministerium nun auch den Abiturienten die um den *Professional Master* erweiterten Studienmöglichkeiten an der Fachhochschule schmackhaft machen will, zumal für diese Zielgruppe das Bachelor-Studium um ein Jahr (auf drei Jahre) verkürzt werden soll.<sup>37</sup>

Die Bachelor-Studiengänge selbst sollen mit Blick auf immer amorph werdende Tätigkeitsfelder künftig an den Fachhochschulen wie an den Universitäten inhaltlich breiter, weniger spezialisiert konzipiert werden. An den Universitäten soll es darüber hinaus für leistungsstarke Studierende eher allgemeinbildende *university colleges* geben. Die Bachelor-Absolvent(inn)en von Fachhochschulen, die aufgrund bestimmter Defizite zu den gewünschten universitären Master-Programmen nicht zugelassen werden, sollen diese künftig in nunmehr weniger umfangreichen (30 ECTS) universitären Zwischenmodulen, den *schakelmodulen*, beseitigen können. Dies gilt, da die *doorstroom*-Master abgeschafft werden, neuerdings auch für Universitätsbachelor.

Nach Vorstellungen der Veerman-Kommission sollten deren Reformvorschläge zur Sicherung und Verbesserung von Qualität in Studium, Lehre und Forschung – wie erwähnt – durch staatliche Investitionen begleitet werden, um das gesteckte Ziel zu erreichen. Dem gegenüber verfolgen nun die Regierungsparteien eine Sparpolitik, die trotz erheblicher Proteste Anfang des Jahres nachhaltig in das Hochschulwesen eingreifen wird. »Die qualitätsorientierte Finanzierung mit weniger perversen finanziellen Anreizen«<sup>38</sup> auszugestalten, hatte – allerdings etwas zurückhaltender formuliert – auch Veerman schon gefordert. In diesem Sinne werden Hochschulfinanzierung und Gebührenordnung flexibilisiert und sich – wie oben angedeutet – stärker an der Qualität der erbrachten Leistungen als an statistischen Input-Daten ausrichten.

Die zur Unterstützung des Wettbewerbs beabsichtigten Investitionen sollen – nach Vorstellung des Ministeriums – nicht durch zusätzliche Mittel, sondern vor allen Dingen durch die höheren Gebühren der Langzeitstudierenden, aber auch durch die Minderausgaben der in Darlehen umgewandelten Master-Studienfinanzierung sowie die Gebührenerhöhung für bestimmte Studiengänge refinanziert werden. Überdies erhofft sich die Regierung wesentliche Einsparpotentiale aus den Synergieeffekten der im Wettbewerb zusammenarbeitenden Hochschulen, aber auch der deutlicheren Profilierung in der Forschung sowie der zahlenmäßigen Verschlanung und zielgruppenspezifischen Differenzierung der jeweiligen Studienangebote und Studienabschlüsse sowie nicht zuletzt der Erhöhung des zeitigeren Studienerfolgs im Wege der Studierendenauswahl und der Qualifizierung der Lehrenden.<sup>39</sup>

37 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (wie Anm. 31), S. 35.

38 Vgl. *Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid*, S. 32.

39 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (wie Anm. 31), S. 76.

*Fazit: Studierende und Hochschulen bezahlen die Reformen selbst*

Die in der Strategischen Agenda angekündigten und parlamentarisch noch zu diskutierenden Studien- und Hochschulstrukturmaßnahmen können sicherlich als Paradigmenwechsel in der niederländischen Hochschulpolitik angesehen werden: Erstmals sollen die Hochschulen die zu ihnen passenden Studierenden selber aussuchen und die Studierenden insofern keinen ungehinderten Zugang zum Bachelor- und Master-Studium mehr haben. Die Universitäten sollen sich wissenschaftlich profilieren und den selbst ausgewählten, weniger gewordenen Studierenden ein passgenaues Studienangebot anbieten, das insbesondere für herausragende Bachelor-Studierende mit den an die angelsächsische *gentleman-education* erinnernden *university colleges* inhaltlich breit (allgemeinbildend), aber auf hohem Niveau konzipiert sein soll. Die Fachhochschulen sollen sich dagegen mit neuen Studienabschlüssen nach unten (*Associate Degree*) und oben (*Professional Master, Professional Doctorate*) diversifizieren können und neuen Zulauf bekommen. Insgesamt soll die Qualität in Lehre, Studium und Forschung gestärkt werden und gegen die bei den Beteiligten verbreitete *zesjescultuur* durch die Hebung des Qualifikationsniveaus der Lehrenden und der Studienintensität bei den Studierenden angekämpft und mittels einer noch stärker erfolgsorientierten Hochschulfinanzierung unterstützt werden.

Zugleich muss diese von den Hochschulen und teilweise auch von den Studierenden begrüßte Hochschulreform allerdings in mancherlei Hinsicht als halbherzig eingestuft werden: Sie wird nämlich nicht mit den von der Veerman-Kommission für dringend erforderlich gehaltenen zusätzlichen staatlichen Investitionen ausgestattet. Vielmehr wird die Reform im Wesentlichen durch Mindereinnahmen der Hochschulen und eine neue Vielfalt von durch Studierende künftig zu entrichtende Gebühren finanziert. Die Regierung hätte im Sinne des propagierten Ziels, zu den fünf besten Wissensökonomien gehören zu wollen, ein Zeichen setzen können und müssen; gerade wenn man bedenkt, dass 2011 beim letzten Ranking der renommierten Zeitschrift *Times Higher Education* unter den TOP 200 der Universitäten weltweit von den 13 niederländischen Universitäten vier auf den Plätzen zwischen 68 (Utrecht) und 92 (Amsterdam), dazwischen Wageningen auf Platz 75 und Leiden auf Platz 79, rangierten und sich weitere acht Universitäten zwischen Platz 104 (Delft) und 200 (Twente) wiederfanden. Diese Platzierungen sind zur Freude der meisten Universitäten deutlich besser ausgefallen als im Ranking von 2010, in dem sich unter den besten 200 Universitäten weltweit nur zehn niederländische Universitäten auf den Rängen zwischen 114 (Eindhoven) und 185 (Twente) behaupten konnten. Dieser Aufstieg von immerhin zwölf niederländischen Universitäten unter die besten 200 in der Welt, ist allerdings der Tatsache geschuldet, dass *Times Higher Education* inzwischen bei der Feinbestimmung der Bewertungsparameter für die fünf Kategorien (Lehre, Forschung, Zitation, Drittmittel, Internationale Perspektiven) erstmals die »kul-

turellen« Unterschiede zwischen den Naturwissenschaften und den Geistes- und Sozialwissenschaften zum Beispiel bei der Drittmittelwerbung oder den Publikationsaktivitäten berücksichtigt hat. Umso bemerkenswerter ist es festzustellen, dass offenbar gerade die seit langem vielfältigen Legitimationsfragen und Kürzungsabsichten ausgesetzten Geistes- und Sozialwissenschaften zum Ansehen der niederländischen Hochschullandschaft in der Welt beitragen.<sup>40</sup> Dies bestätigt, dass eine Hochschulpolitik, die das Hochschulwesen lediglich unter ökonomischen Gesichtspunkten und als weltwirtschaftlichen Standortfaktor betrachtet, die Bedeutung von Bildung und wissenschaftlicher Entwicklung als gesellschaftspolitische Kernaufgabe in der demokratischen Gesellschaft verkennt – dies umso mehr als es sich hier aufs Ganze gesehen um ein Nullsummenspiel handelt, bei dem allerdings einseitig die Hochschulen, vor allen Dingen aber die Studierenden zu finanziellem Einsatz herausgefordert sind, womit faktisch der weiteren ökonomischen Privatisierung von Bildung und der sozialen Segregation Vorschub geleistet wird.

Ob dieses Programm mit seinen vielen strukturellen und finanziellen Hürden für Studierwillige noch attraktiv ist, ist fraglich. Ob die Universitäten die durch Profilierung und Konzentration steigenden Ansprüche und Anforderungen bei sinkenden Studierendenzahlen und leistungsorientierter Mittelallokation erfüllen können ebenso. Die lachenden Dritten scheinen die sich in alle Richtungen diversifizierenden Fachhochschulen zu sein.

Angesichts der hiermit zugleich auch für die nähere Zukunft markierten hochschulpolitischen »Baustellen«, wird sich der über die hier betrachtete Zeitspanne immer wieder festgestellte politische Druck auf das Hochschulsystem auch künftig nicht verringern. In diesem Sinne ist mit van Damme zu konstatieren: »It can be expected that the public policy rationales for interventionist policies in higher education will further increase in the near future. [...] Governments will increasingly deploy alternative policy instruments to maximise the system's output and they will not accept it that institutional autonomy provides an excuse for low system effectiveness. The demand for more efficiency and effectiveness will definitely increase on all fronts.«<sup>41</sup>

40 Vgl. THE TIMES HIGHER EDUCATION: *World University Ranking 2010, The Top 200 Universities*, online unter: [http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2010-2011/top-200.html#score\\_OS|sort\\_region|reverse\\_false](http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2010-2011/top-200.html#score_OS|sort_region|reverse_false), eingesehen am 15.09.2011; THE TIMES HIGHER EDUCATION: *WORLD UNIVERSITY RANKING 2011, THE TOP 400 WORLD UNIVERSITIES*, online unter: <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/>, eingesehen am 14.10.2011; NRC HANDELSBLAD, *Nederland scoort heel goed in nieuwe universiteitsranglijst*, in: *NRC Handelsblad* vom 06.10.2011.

41 VAN DAMME (wie Anm. 13), S. 6.