

## MEINUNG

Hanns H. Seidler

**Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrument für Hochschulen****Eine Zwischenbilanz**

Hochschulen sind Teil des Wissenschaftssystems. Die Reformen der letzten Jahrzehnte haben ihren individuellen Spielraum vergrößert – aber auch ihre Eigenverantwortung.

Foto: Archiv

In den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurden im Hochschulwesen Veränderungsprozesse angestoßen, die auf eine Stärkung des Effizienz- und Effektivitätsdenkens sowie eine Beseitigung der historisch gewachsenen Ungerechtigkeiten bei der Ressourcenverteilung abzielten. Mittlerweile ist es an der Zeit, eine vorläufige Bilanz zu wagen – die Bilanz einer Entwicklung, die, abstrakt gesprochen, die Ablösung alter, normativer Legitimationsstrukturen durch zahlenorientiertes Ergebnissen denken zum Gegenstand hat.

In den letzten Jahrzehnten sind die Hochschulen permanenten Reformen unterworfen beziehungsweise haben diese selbst inszeniert, so dass das häufig verbreitete Bild vom „unbeweglichen Tanker“ nicht die Realität trifft. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war das, was man gemeinhin als „**New Public Management**“ oder „Neues Steuerungsmodell“ bezeichnet und womit neue Führungssysteme, Führungsstrukturen und Führungsinstrumente im öffentlichen Bereich gemeint sind.

New Public Management versucht auf folgende Problembereiche der Verwaltung zu reagieren:

- ◆ Überregulierung und normative Überproduktion,
- ◆ festgefahrene, entscheidungsunfähige Entscheidungsstrukturen,
- ◆ unzureichendes Führungsverständnis,
- ◆ normatives Absicherungsdenken als Folge der Überreglementierung,
- ◆ Zentralisierung und deshalb
- ◆ mangelnde Deckung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung.

Der daraus entstehende bürokratische Zentralismus verringert die Handlungs- und Selbstorganisationsfähigkeit der Verwaltung. New Public Management strebt daher eine Stärkung der strategischen Führung auf politischer Ebene bei gleichzeitiger Entlastung von Detailintervention an. Die Politik soll Ziele vorgeben, über Menge und Qualität des Output entscheiden, die notwendigen Mittel bereitstellen und die Erfüllung der Leistungsaufträge kontrollieren. Einzeleingriffe in das operative Tagesgeschehen sind jedoch zu vermeiden. Es geht um die Beschreibung der zu erledigenden Aufgaben, wobei die Verwaltung frei entscheiden kann, wie sie die gesetzten Ziele erreichen will.

Eine **qualitätsorientierte Verwaltung** soll sich auf ihre wirklichen Stärken im operativen Bereich konzentrieren. Dabei wird die Steigerung der Effektivität durch bewusste **Marktnähe erreicht**. Mit der Erhöhung der Effizienz sollen die vorgegebenen Aufgaben und Qualitätsstandards möglichst kostengünstig erreicht werden. Der bewusste Umgang mit „Kunden“ und eine verstärkte Sensibilität für Kosten-Nutzen-Relationen in der eigenen Arbeit sollen zu einem neuen Selbstverständnis in der Verwaltung und damit zu einer neuen Verwaltungskultur führen.

Zu den Wegen des New Public Managements zählt eine radikale Dezentralisierung des Verwaltungsapparats durch das Delegieren an kleine, nur lose miteinander verbundene, marktnah operierende Einheiten. Durch die Schaffung interner und externer Märkte und den dadurch entstehenden Wettbewerb werden Effizienz und Effektivität unterstützt. Da, wo Wettbewerb im engeren Sinn nicht möglich ist, wird er simuliert. Konkurrenz wird zu einem Steuerungsprinzip, und ganz wesentlich ist, dass sich die Steuerung von den Mitteln (**Input**) zu den Leistungen und Wirkungen verlagert (**Output**). Die bisherige, eindeutige Dominanz juristischer Gesichtspunkte in der Verwaltung soll durch unternehmerische Aspekte ergänzt werden, wenngleich man bislang durchaus den Eindruck haben kann, dass das juristische Steuerungsinstrumentarium weitgehend zurückgedrängt worden ist. Auf der Basis von Leistungsaufträgen mit klar definierten Kostenvorgaben und Qualitätsstandards kommt es zu Kontrakten zwischen der Regierung als Leistungskäuferin und Verwaltungseinheiten als Leistungserbringern. Die staatlichen Leistungen werden auf Grund der ermittelten Bedürfnisse definiert. Effizienzsteigerung wird durch Leistungshonorierung und durch die Schaffung von Instrumenten zur Messung staatlicher Maßnahmen erreicht.

Die Revision, im öffentlichen Sinn also die Tätigkeit der Rechnungshöfe, bewegt sich von der reinen Finanzkontrolle in Richtung umfassende Wirkungsprüfung und Programmevaluation. Die über lange Jahrzehnte entwickelten Budgetvorgaben in extrem detaillierter Form werden – unter Verzicht auf rechtliche Spezifikationen – durch eine mehrjährige Globalbudgetierung abgelöst. Die einzelnen Verwaltungseinheiten erhalten selbstständige Entscheidungsmöglichkeiten über Einnahmen und Ausgaben sowie die Eigenverantwortlichkeit für wirtschaftliche Resultate. Die gesteigerte dezentrale **Ressourcenverantwortung** wird ermöglicht und ergänzt durch gezielte Organisations- und Personalentwicklungsmaßnahmen, die Einführung einer anforderungs- und leistungsgerechten Bezahlung, Beförderungssysteme sowie durch die nur befristete Übertragung von Führungsfunktionen.

Zusammenfassend also geht es bei dieser neuen Form öffentlicher Verwaltung um **Wettbewerb zwischen Leistungsanbietern**. Wichtig ist nicht mehr die prozessual-formale Einhaltung von Regeln und Vorschriften, sondern die Ergebnisse und die Zufriedenheit der Leistungsabnehmer. Des Weiteren wird der öffentliche Sektor über das bisherige Legitimationsdenken hinaus dazu ermutigt, nicht nur Geld auszugeben, sondern auch Geld zu verdienen.

Trotz aller kritischen Einwände hat sich New Public Management in den westlichen Industrieländern weitgehend durchgesetzt. Es ist gewissermaßen „State of the Art“ im Denken und Handeln des öffentlichen Sektors, wenngleich auch die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Sektor im Hinblick auf Organisationsmodelle mit Vorsicht zu betrachten ist. Es existieren größere Unternehmen, die extrem bürokratisch geführt werden, und es gibt mittlerweile öffentliche Institutionen, bei denen unternehmerisches Denken – gelegentlich sogar schon übertrieben – Einzug gehalten hat. Organisatorische Defizite sind also nicht Ursache der Unterscheidung von öffentlich oder privat sondern mehr der Unterscheidung von groß und klein.

Zu dieser ideologischen Veränderung trat in den neunziger Jahren die Krise der öffentlichen Haushalte. Diese hat nicht zuletzt zu einem erhöhten **Legitimationsdruck für die Universitäten** geführt. Die Zielsetzung ist, die Leistungserstellung von Hochschulen zu optimieren. Marktökonomische Prinzipien wie Kundenorientierung, Leistungsorientierung oder Erfolgsfaktoren verdrängten die traditionellen Leitbilder wie zweckfreie Hochschulbildung, kulturelle Aufgabe und auch politische Dimension der Hochschulen.

Ein weiteres Handlungsziel neben Kostenoptimierung und Autonomiestärkung bestand darin, historisch gewachsene **Ungerechtigkeiten bei der Allokation von Ressourcen** zu beseitigen,



Prof. Dr. Hanns H. Seidler ist Kanzler der Technischen Universität Darmstadt und Vorstandsvorsitzender des Zentrums für Wissenschaftsmanagement Speyer e.V.

### Stichwörter

Neues Steuerungsmodell

Kennzahlen für Steuerungszwecke

Leistungsorientierte Ressourcen-Allokation

Qualitätsorientierte Ressourcen-Allokation

**keywords****new public management****indicators for steering purposes****performance oriented resource****allocation****quality oriented resource****allocation**

diese Stärke an Leistung zu binden und dafür ein transparentes Verfahren zu entwickeln. In Deutschland haben nahezu alle Bundesländer unterschiedliche Verfahren hierfür entwickelt, nachdem durch die Novellierung des Hochschulrahmengesetzes vom 8. August 2002 die Finanzierung von Hochschulen verpflichtend an solche Leistungsparameter geknüpft werden sollte.

Exemplarisch sei hier genau so kurz wie kritisch auf das **Hessische Modell** verwiesen, das im Jahr 2002 entwickelt und 2003 zum ersten Mal angewandt wurde. Es besteht aus einem Hochschulpakt, der grundlegend die beiderseitigen Verpflichtungen zwischen Landesregierung einerseits und Hochschulen andererseits formuliert. Demzufolge soll ein bestimmtes **Budgetvolumen** festgelegt und eine **leistungsorientierte Mittelzuweisung**, kurz LOMZ, zur Verteilung der Mittel vom Staat auf die Hochschulen vorbereitet werden. Wichtig dabei ist, dass dieses System sich auf die gesamten Mittel der Hochschule und nicht nur auf die Sachmittel bezieht. Damit geht Hessen deutlich über das hinaus, was bisher in anderen Bundesländern realisiert worden ist. Dieser Grundansatz ist prinzipiell richtig, weil sich circa 80 Prozent der finanziellen Ressourcen einer Hochschule auf den Personalbereich beziehen und dieser Kostenblock bei einer wirklichen leistungsorientierten Mittelzuweisung nicht außer Betracht gelassen werden darf.

Ein zweites, wichtiges Ziel für Unternehmungen dieser Art war und ist, verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um die mit den Indikatoren verbundenen Anreize auch wirklich zu realisieren und eine **minimale Planungssicherheit** zu gewährleisten. Allerdings wurden im Herbst 2003 angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte drastische Budgetkürzungen vorgenommen, die gravierende Auswirkungen auf die Hochschulen hatten, welche sich auf eine gewisse Verlässlichkeit eingerichtet hatten. Schließlich mussten durch Strukturausgleichsmaßnahmen die Verluste derjenigen Hochschulen aufgefangen werden, deren Haushaltszahlen sonst noch weiter abgerutscht wären. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass ein System mit einer gewissen Logik schon im zweiten Jahr seiner Anwendung die Bewährungsprobe nicht bestanden hat.

Die Ursache für diese Problematik besteht darin, dass ein System, das zu 80 Prozent als budgetäre Reaktion auf Studierendenzahlen konzipiert ist, viel zu stark auf positive und negative Ausschläge dieser Zahlen reagiert. Dies zieht entweder Leistungseinschränkungen der Hochschulen oder eine Preisreduktionen des Landes bei gedecktem Budget nach sich, womit aber eine indikatorgesteuerte Ressourcenverteilung ad absurdum geführt wäre.

Der Grund für die starke Betonung dieser instabilen Indikatoren ist das, was man als „**Output Doktrin**“ bezeichnen kann. Diese Fehlentwicklungen geschehen immer dann, wenn im Grunde richtige oder vertretbare politische Ansätze doktrinär verfestigt und ungeachtet der jeweiligen Problemlage exekutiert werden. Natürlich ist der Output-Gedanke – ebenfalls aus dem Werkzeugkasten des New Public Management – ein vertretbarer Ansatz zur sinnvollen Ressourcenverteilung. Das gilt immer dann, wenn es sich um eine routinemäßige Produkterstellung handelt, deren qualitativer Wert eher nachrangig ist. Nicht zuletzt deshalb hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, die in Deutschland eine Vorreiterrolle für die Etablierung von New Public Management gespielt hat, solche output-orientierten Methoden etwa für Passämter, Führerscheinstellen, Kfz-Zulassungsstellen, Steuerbescheide und Ähnliches empfohlen. Sehr viel problematischer wird es allerdings für den Bereich der Wissenschaft: Wenn etwa in der Lehre Absolventenzahlen honoriert werden, dann lässt sich nicht nach der Qualität der Abschlussprüfung differenzieren. Wenn in der Forschung Drittmittelzahlen belohnt werden, besteht die Gefahr, dass Wissenschaftler immer neuen Projektakquisitionen „hinterher hecheln“, ohne nach deren Sinnhaftigkeit zu fragen. Eine solche Output-Doktrin in ihrer gegenwärtigen Form ist also zur Ressourcen-Allokation im Wissenschaftsbereich nur eingeschränkt geeignet.

**summary**

**Indicators for steering purposes in Higher Education are an essential instrument in renewing and modernizing universities. But they bear the risk of focussing in mere quantitative criteria. That means an important role of higher education can be lost, the role as a vivid forum of controversial discussion in social coherences. Indicators can reasonably give hints for management decisions, but they should not be executed in a normative way, scientific designing may not be replaced by indicators.**

Als Bestandteil einer funktionierenden öffentlichen Infrastruktur benötigen Hochschulen ein verlässliches **Grundbudget**, das nicht unter mindestens 50 Prozent absinken darf. Dies ist auch deshalb ökonomisch richtig, weil die **Personalkosten**, deren Anteil bei circa 80 Prozent liegt und die sich aus beamten- und arbeitsrechtlichen Gründen allenfalls mittelfristig korrigieren lassen, nicht auf Output-Schwankungen reagieren können. Das Gleiche gilt für Studiengänge, die – einmal eingeführt – erst geschlossen werden können, wenn der letzte Studierende dieses Fachs die Hochschule verlassen hat. Das bedeutet, dass ein an Stabilität orientiertes Grundbudget allenfalls an einer vereinbarten Zahl von Studienplätzen definiert werden darf. Diese Zahl sollte sinnvollerweise durch eine Zielvereinbarung zwischen Land und Hochschule einerseits beziehungsweise innerhalb der Hochschule andererseits definiert werden.

Es bleibt die Problematik bestehen, dass mit einer solchen Konstruktion Forschungsleistungen nicht angemessen abgebildet werden können. Überdies entsteht der Fehlanreiz, dass sich Hochschulen mit großen Studierendenzahlen auf Kernbereiche mit hoher Auslastung konzentrieren. Dies wäre eine Gefährdung der Interdisziplinarität und kleinerer Fächern, eine Entwicklung hin zur Massenuniversität – mit Elitehochschulen jedenfalls hätte das nichts zu tun.

Die gegenwärtig zur Mittelverteilung angewandten **Kennziffersysteme** verstärken allesamt diese Tendenzen. Wenn die Systeme überwiegend an quantitativen Faktoren orientiert sind, wenn die Fixierung auf die Produkte, besonders auf den studentischen Output, im Vordergrund stehen, wenn eine davon unabhängige Grundfinanzierung als systemwidrig disqualifiziert wird, dann läuft etwas falsch. So wird eine wichtige Funktion der öffentlichen Universität, kulturelle und politische Anstöße zu geben, zwar nicht unmöglich gemacht, aber doch mit Sicherheit nicht stimuliert. Es stünden Kosten-Nutzen-Rechnungen im Vordergrund, nicht aber das diskursive Potenzial der Universitäten.

## Fazit

Um nicht missverstanden zu werden: Universitäten haben in den vergangenen Jahrzehnten zu häufig nach dem Motto „Das Geld kommt aus der Steckdose“ gelebt. Sie haben zu wenig daran gedacht, ein Optimum an Ergebnissen aus dem Geld des Steuerzahlers zu realisieren. Insofern ist es richtig und wichtig, wenn eine größere Rationalität im ökonomischen Denken der Universität Einzug hält, wenn stärker als bisher die Kosten der wissenschaftlichen Tätigkeit transparent gemacht werden und sich ein entsprechendes Bewusstsein in den Köpfen festsetzt. Indessen besteht die Gefahr, dass die Herrschaft der Juristen aus dem Regelungsjahrzent der achtziger Jahre durch eine aktuelle Diktatur der Betriebswirte, Unternehmensberater und Kostenrechner abgelöst wird. Dies als Fortschritt zu qualifizieren, fällt schwer.

Die Aufstellung und Anwendung von Kennzahlen macht nur dann Sinn, wenn eine indikatorgestützte Regelung sie auf das reduziert, was der Wortsinn sagt, nämlich „Hinweise“ zu geben. Auch im universitären Bereich dürfen Indikatoren – normativ gedacht – nicht einfach exekutiert sowie die Politik und die wissenschaftliche Gestaltung an diese Indikatoren abgetreten werden. Eine kennzahlengesteuerte Universitätsentwicklung soll nur schwach-normative Orientierungslinien setzen, innerhalb derer politisch-diskretionäre Entscheidungen nicht an den Rand gedrängt werden, sondern nach wie vor die entscheidenden Meilensteine darstellen. Wenn Indikatoren jederzeit korrekturfähiges „Soft-Law“ darstellen, dann haben sie ihren Sinn, dann können sie Wohltaten darstellen. Wenn sie zu einem auslegungs- und exekutierungsbedürftigen „Hard-Law“ degenerieren, dann werden sie zur Plage.

Leszczensky, M./Orr, D., **Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorengestützte Mittelverteilung, HIS-Kurzinformation A 2/2004, März 2004.**

Minssen, H./Molsich, B./Wilkesmann, U./Andersen, U., **Kontextsteuerung von Hochschulen? Folgen der indikatorisierten Mittelzuweisung, Berlin 2003.**

Seidler, H. H., **Hochschulfinanzierung, Evaluation und Mittelvergabe, in: HSChR-Praxishandbuch, Heidelberg 2004.**

Ders., **Kommentierung zu § 6 Hochschulrahmengesetz i.d.F. des 5. HRGÄndG, in: Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Heilbronner/Geis (Hrsg.), Dezember 2000.**

Tropp, G., **Kennzahlensystem des Hochschulcontrolling - Fundierung, Systematisierung, Anwendung; in: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hrsg.), München 2002.**

## Kontakt:

Prof. Dr. Hanns H. Seidler  
Karolinenplatz 5  
64289 Deutschland  
Tel.: +49-(0)61 51/16-21 28  
Fax: +49-(0)61 51/16-55 11  
E-Mail: kanzler@tu-darmstadt.de