

REZENSION

Hanns H. Seidler

Kontextsteuerung von Hochschulen ? Folgen der indikatorisierten Mittelzuweisung

Besprechung des gleichnamigen Buches von Heiner Minssen,
Beate Molsich, Uwe Wilkesmann und Uwe Andersen
(Duncker & Humblot, Berlin 2003)

Die Arbeit beruht auf einer Studie im Auftrag des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung. Mit dieser Studie sollte die Indikatorisierung der Resourcenverteilung staatlicher Mittel auf die Hochschulen des Landes auf ihre Wirkung und Wirksamkeit untersucht werden. Sie entstand an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Universität Bochum und wurde durch zwei Seminare an dieser Fakultät begleitet.

Die Arbeit behandelt eine Thematik, die – resultierend aus den Ideen und dem Werkzeugkasten des New Public Management – in den letzten Jahren nahezu alle Bundesländer und Hochschulen erfasst hat. Kennzahlengesteuerte und leistungsorientierte Mittelverteilungssysteme sind gewissermaßen »State of the art« sowohl für die Ebene Staat – Hochschulen wie für die Ebene Hochschulleitung – Fachbereiche und Fachbereiche/Dekanat – Hochschullehrer. Sie werden in unterschiedlicher Weise in Ländern und Hochschule realisiert, wobei die Vielfalt der einzelnen Modelle den erkennbar gewachsenen Wettbewerb zwischen den Ländern, aber auch die spezifische Profilierung der Hochschule widerspiegelt. Mit diesen Systemen sollte der Versuch unternommen werden, die rein inkrementellen und nicht selten zufälligen Mittelallokationen des staatlichen Hochschulsystems zu modifizieren, Rationalität und Transparenz zu schaffen und nicht zuletzt Kriterien einzuführen, die die Leistungsfähigkeit der einzelnen Hochschulen oder ihrer Mitglieder fördern sollte. Nicht allein die Belastung des Systems sollte finanziell berücksichtigt werden, sondern auch dessen Leistungsfähigkeit und die von ihm produzierten Ergebnisse: der Wandel also, der noch im Werden begriffen ist, von einer Input-Finanzierung (für die Veranstaltung »Hochschule« zahlt der Staat eine definierte Summe Geldes) zu einer Output-Finanzierung, mit der bestimmte Leistungen der Veranstaltung »Hochschule« seitens des Staates honoriert werden. Dabei ist es ein Nachteil der Arbeit – der den Autoren nicht angelastet werden kann – dass im Untersuchungszeitraum von 1993 bis 2000 in Nordrhein-Westfalen nur ein kleiner, allerdings zunehmender Teil der Hochschulmittel dem zu untersuchenden System zugeführt wurde, ein Teil, der wohl kaum mehr als 20% der gesamten Mittel umfassen dürfte. Das liegt daran, dass lediglich die Mittel der Titelgruppe 94, also die laufenden Mittel für Forschung und Lehre, indikatorisiert vergeben wurden, nicht aber die quantitativ weitaus bedeutenderen Infrastrukturmittel und schon gar nicht die Mittel des Personalbudgets.

Der Untersuchungszeitraum fällt zusammen mit der sehr dynamischen Diskussion um die Autonomisierung der Hochschulen, damit um die Ablösung der normativen oder bürokratischen Detail-Steuerung der Hochschule durch den Staat zugunsten einer Kontextsteuerung.

Diese geht davon aus, dass in komplexen gesellschaftlichen Organisationsformen Politik mit den normativ-bürokratischen Instrumenten allein die Fähigkeit verloren hat, gesellschaftlichen Konsens zu formulieren und durchzusetzen. Politik hat dem gemäß nur noch die Möglichkeit – ist dabei aber effizienter und effektiver – Kontextbeziehungen zu gestalten, Hierarchie durch Verhandlungen zu ersetzen und die Selbststeuerungskapazitäten der staatlich organisierten Agenturen zu stimulieren.

Die Autoren beschreiben zunächst das expansive Wachstum des Hochschulsystems, insbesondere im Hinblick auf die Zahl der Studierenden und stellen fest, dass eine entsprechende Reaktion der staatlichen Mittel nicht stattgefunden habe, das Hochschulsystem also durch einen deutlichen »Produktionszuwachs« gekennzeichnet sei. Danach werden die Eigenheiten und Parameter des Modells im Land Nordrhein-Westfalen beschrieben, das sich durch wenige quantitative und qualitative Parameter auszeichnet.

In einem nächsten Schritt untersuchen die Autoren die Spezifika wissenschaftlicher Organisationen (»Hochschule als Profibürokratie«), die aus nur lose miteinander verbundenen Einheiten bestehen, einen komplexen Entscheidungszusammenhang haben, und in denen die jeweiligen Leitungsebenen nur begrenzte Machtbefugnisse aufweisen, die im Wesentlichen aus »Finanzierung, Planung, Regulierung und Evaluation« (hinzuzufügen wäre sicher auch: »Überzeugung«) bestehen. Daraus resultieren viele dezentrale »Machtzentren«, deren Koordinierung die eigentliche Aufgabe der verschiedenen Leitungsebenen ist.

Unter Verweis auf die Arbeiten von Luhmann (Gesellschaft der Gesellschaft, 1997) oder auch von Teubner und Wilke (Kontext und Autonomie, 1984) werden dann die Bedingungen von Kontextsteuerung in Abgrenzung zu hierarchischer bzw. marktförmiger Steuerung definiert: Kontextsteuerung als rahmenförmiges, modifiziertes Instrument aktiviere das Reflexionspotential der handelnden Einheiten, sie stellt Verhandlungssysteme über Entscheidungsbefugnisse und verlagert das Steuerungspotential von der staatlichen Spalte auf die öffentlich verfassten Agenturen, die Leitvorgaben der Spalte werden durch operativ selbstständige Entscheidungen konkretisiert.

Die Indikatorisierung der staatlichen Mittel für die Hochschulen sei als solche Kontextsteuerung zu verstehen, die erfolgreich gewesen sei, weil alle Hochschulen im Prinzip dem auf Landesebene nach einem Verhandlungsmodell eingeführten neuen Mittelverteilungssystem mit jeweils eigenen Modellen gefolgt seien.

Das Kernziel der Arbeit ist dann die empirische Untersuchung, welche Auswirkungen die indikatorisierte Mittelverteilung auf der Hochschule auf den Ebenen Hochschulleitung: Dekanat: Professor hat, und wie die Aushandlungsprozesse und ihre Ergebnisse auf der mikropolitischen Ebene beurteilt werden.

Auf der Ebene der Professoren kamen die Autoren zu dem Ergebnis, dass 49% die Einführung der indikatorisierten Mittelverteilung positiv bewerten, wodurch eine Spaltung in zwei Lager erkennbar sei: auf der einen Seite die leistungsorientierten »Modernisierer«, die positive Anreize sehen, auf der anderen Seite die Gruppe der »Traditionalisten«, die sich gegen eine »Kommerzialisierung der Wissenschaft« aussprechen und Einschränkungen der wissenschaftlichen Freiheit befürchten.

Dies ist eine Kernthese, die sich durch die gesamte Arbeit zieht, wobei interessant und auch überraschend ist, dass sich diese Lager in allen Hochschultypen und allen wissenschaftlichen Disziplinen befinden. Spezifische Zuordnungen der Lager, etwa zu Natur- und Ingenieur-

eurwissenschaften einerseits, Geisteswissenschaften andererseits, seien – so die Autoren – nicht feststellbar.

Auf der Ebene der Dekanate ist die Einschätzung deutlich positiver, 75% der Dekane halten dies für eine richtige Entwicklung und wollten auch für ihre Fachbereiche solche Systeme einführen. Gründe hierfür liegen insbesondere in der verbesserten Transparenz, der Formulierung von Zielwerten und der Förderung von leistungsorientiertem Verhalten. Allerdings sind auch hier die beiden großen Lager von Modernisierern und Traditionalisten deutlich abbildbar.

Da die wesentlichen strategischen Entscheidungen einer Hochschule, auch wenn man die stark dezentralen Einwirkungsmöglichkeiten berücksichtigt, auf der Ebene der Hochschulleitungen erfolgen, ist natürlich deren Blickwinkel von besonderem Interesse. Hier nun können eindeutige Aussagen getroffen werden. »Die Rektorate (stimmen) mit großer Mehrheit der Auffassung zu, dass die parameterorientierte Mittelzuweisung zu einer gerechteren Verteilung führe und eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs bedeute; niemand ist der Auffassung, dass das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung mit der Umstellung auf Indikatorisierung der Mittel nur einer Mode folge«(S. 87). Auch ist jedenfalls auf dieser Ebene die Fraktion der Traditionalisten so gut wie nicht vertreten. Ob dies – wie von den Autoren vermutet – darauf beruht, dass Mitglieder der Hochschulleitungen vom individuellen Typus her schon eher den Ökonomen zuzurechnen sind, oder vielleicht mehr auf der politischen Nähe zum Ministerium und dem eher taktischen Eingehen auf dessen Positionen, ist nicht untersucht. Hier könnten wahrscheinlich insgesamt noch differenziertere Motivationslagen bestehen.

Nur am Rande sei die Feststellung der Autoren vermerkt, wonach Hochschulverwaltungen sich Indikatorisierung und damit dem Leistungsvergleich entzogen. Auch das entspricht nicht mehr der Realität, wenn man etwa die aktuellen Benchmarking-Projekte für Verwaltung und Organisation entweder auf Länderebene (Berlin, Niedersachsen) oder auf Hochschulebene (Benchmarking-Club der technischen Universitäten mit dem CHE; Hochschulprojekt Darmstadt, Erlangen, München, Stuttgart mit HIS) berücksichtigt.

Zusammenfassend kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die Indikatorsteuerung sich auf allen Ebenen weitgehend – trotz Bedenken – durchgesetzt hat. Sie habe aber noch zu keiner wesentlichen Veränderungen der Finanzallokationen geführt, obwohl man auf jeden Fall von Gewinnern und Verlierern sprechen könne. Offensichtlich seien allzu große Veränderungen entweder durch spezielle Töpfe des Ministeriums oder auf Hochschulebene »abgepuffert« worden oder durch spezielles Verhandlungsgeschick einzelner Professoren wieder ausgeglichen werden.

Diese Beobachtung entspricht einem generellen und sehr aktuellen Trend: Insbesondere da, wo ein weitaus größerer Teil der Mittel als im Bereich der Untersuchung der Indikatorisierung unterworfen wird, halten sich die Veränderungen in relativ engen Grenzen, werden die Ergebnisse der Indikatorisierung durch politische Entscheidungen zumindest relativiert. Dies ist zwar verständlich, wirft aber die Frage auf, ob damit das Ziel einer leistungsgerechten Mittelallokation, das ja gerade mit dem aufwendigen Indikatorisierungssystem erreicht werden soll, nicht zumindest verwässert wird. Jedenfalls macht ein solches System dann keinen Sinn, wenn die Verlierer vor den Gewinnern geschützt werden.

Zwei Warnungen der Autoren sollten sehr ernst genommen werden. Die eine bezieht sich auf die fortdauernde Reformhektik, wodurch eine Reformbaustelle nach der anderen eröffnet wird (Indikatorisierung, Akkreditierung, Evaluation, Benchmarking, Internationalisierung,

Reform der Studiengänge), ohne dass die jeweiligen Baustellen sorgsam zu Ende gebracht werden. Auch darf der bürokratisierende Effekt im Modernisierungsprozess nicht übersehen werden, ein Effekt, dessen Abbau ja gerade Modernisierungsziel gewesen ist.

Die andere ist die gelegentlich kritiklose Übernahme von Instrumenten aus der Privatwirtschaft und der Betriebswirtschaft, die mit völlig anderen Zielsystemen arbeiten, arbeiten müssen, als dies bei Hochschulen der Fall ist (dazu Küpper, Hochschulfinanzierung als Steuerungsinstrument, 2002). Die Analogie sollte also mit großer Vorsicht erfolgen und neben der bisherigen überwiegend quantitativ orientierten Praxis auch mehr und mehr qualitative Ziele verfolgen.

Deswegen ist es jetzt an der Zeit, die reine Indikatorisierung der Mittelverteilung stärker zu verknüpfen mit qualitativ orientierten Zielsystemen auf der Ebene der Länder und der einzelnen Hochschulen. Es ist nicht sinnvoll, nur Verteilungsinstrumente neu zu entwickeln, ohne zu klären, welche Ziele damit erreicht werden sollen (vgl. hierzu Christian Winter, Anforderungen und Voraussetzungen für die Effizienzrevolution in der öffentlichen Verwaltung, Verwaltung und Management 1/2003). Dies widerspricht der alten Seefahrerweisheit, wonach nur derjenige günstige Winde (= Instrumente) einsetzen kann, der den Hafen (= Ziel) definiert hat.

Die Arbeit ist – soweit ersichtlich – die erste, die im Zusammenhang mit der Hochschulfinanzierung Wirkungsforschung betreibt. Dabei ist besonders hervorzuheben, dass die empirischen Erhebungen sich auf alle Ebenen der Hochschulorganisation beziehen, die ja durchaus unterschiedliche Interessenslagen aufweisen, wie die Arbeit überzeugend belegt. Dies alles geschieht auf der sorgfältig ermittelten und dargelegten Folie dessen, was Verwaltungswissenschaften, Soziologie und Hochschulforschung in den letzten 10 Jahren zur Beschreibung und Fortentwicklung des Hochschulsystems publiziert haben und was das System ja auch erheblich verändert hat.

Es wurde bereits angesprochen, dass die erste Arbeit auf diesem Gebiet den Nachteil hat, dass bereits beim Erscheinen der Untersuchungsgegenstand sich verflüchtigt hat, die Realität – zum Teil sehr weit – fortgeschritten ist (vgl. dazu Seidler, Hochschulfinanzierung, Evaluation und Mittelvergabe, in: Hartmer/Detmer, Hochschulrecht, 2004, S. 478 ff., 502 ff., und die HIS-Dokumentation: Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung, A 2/2004 sowie Leszensky, Orr, Schwarzenberger, Weitz, Staatliche Hochschulsteuerung durch Budgetierung und Qualitätssicherung: Ausgewählte OECD-Länder im Vergleich, HIS-Hochschulplanung Bd. 167, 2004). Dies soll und kann indessen keine Kritik sein, sondern nur dazu anregen, sich mit den neuen Realitäten weiter zu befassen. Dies gilt insbesondere für jene Systeme, die das gesamte Budget einer Hochschule indikatorisiert bemessen. Dies ist einerseits konsequent, führt aber – insbesondere bei totaler Output-Betrachtung – dazu, dass eine stabile Grundfinanzierung nicht mehr gewährleistet ist und der Vollzug von rein quantitativen Indikatoren nur der Vergangenheit folgt, nicht aber in der Lage ist, die Zukunft zu gestalten. Dies ist aber unvermeidlich, will man eine Hochschullandschaft realisieren, die nicht nur quantitative Entwicklungen abbildet, sondern die differenzierte Hochschulprofilierung fördert.

*Verf.: Prof. Dr. iur. Hanns H. Seidler, Kanzler der Technischen Universität Darmstadt,
Karolinenplatz 5, 64289 Darmstadt*