

Detlef Müller-Böling

Leistungsbemessung - Leistungstransparenz - Leistungsfolgen

**Vortrag während der
Jahrestagung der Hochschulrektorenkonferenz
in Halle/Saale am 6. Mai 1994,**

Arbeitspapier Nr. 2 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung

Mai 1994

Ich möchte Ihnen zum Thema sieben Thesen vortragen, nicht nur weil 7 eine geradezu magische Zahl ist, sondern weil ich dem Wunsche des Präsidenten entsprechend versucht habe,

1. kurz und prägnant und
2. provokativ

zu sprechen.

Prägnant fällt mir nicht schwer, kurz ist naturgemäß für einen Hochschullehrer problematisch, daher muß etliches skizzenhaft bleiben. Provozieren möchte ich eigentlich nicht, maximal den Dialog zwischen uns anregen.

Dabei muß - denke ich - deutlich gemacht werden, daß es sich bei den Thesen noch um Gedanken eines Rektors handelt, keineswegs schon um Gedanken des Leiters des CHE - Centrum für Hochschulentwicklung handeln kann, da ich erst vor vier Tagen diese Aufgabe übernommen habe. Unsere erste Arbeit besteht darin, zu überlegen, was die nächsten Jahre unternommen werden soll. Insofern muß ich vor übertriebenen Erwartungen hinsichtlich dieses Beitrags warnen. Ich danke aber bereits jetzt allen, die mit uns in den letzten Monaten und Wochen in Verbindung getreten sind zwecks Zusammenarbeit und Kooperationen. Wir werden alle diese Anfragen, Überlegungen und Angebote sehr ernst nehmen und in den nächsten Monaten mit Ihnen in den Dialog treten.

Nun aber zu dem mir gestellten Thema und den sieben Thesen.

These 1: Die generelle *Leistungsvermutung*, die den Hochschulen bisher entgegengebracht wurde, besteht seitens des Staates und der Gesellschaft nicht mehr.

Am 8. Januar dieses Jahres schrieb der englische Economist:

"Vor dreißig Jahren waren die Universitäten unbestreitbar die am meisten verhätschelten Institutionen der Welt. Nun sind die Universitäten überall in der Defensive. Es besteht kein Vertrauen mehr seitens der Regierungen. Sie müssen sich Sorgen machen über zurückgehende Finanzmittel und den Verlust von Einfluß. Nicht mehr und nicht weniger als ein allgemeiner Pendelrückschlag gegen die akademische Welt ist auf dem Vormarsch."

Und in der Tat genau dies ist Fakt: Während in früheren Jahren grundsätzlich angenommen wurde, das in die Hochschulen investierte Geld sei sinnvoll angelegt und die dort tätigen Wissenschaftler würden Gutes damit tun, ist dieses Vertrauen in die Hochschulen deutlich geschwunden. Die Gründe hierfür mögen vielfältig sein:

- Einmal spielt sicherlich der Mangel in den öffentlichen Kassen eine wichtige Rolle.
- Zum zweiten aber dürfte generell auch das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft zur Lösung der politischen, ökonomischen und ökologischen Probleme gesunken sein, nicht zuletzt auch wegen der vielfältigen Lösungen, die in der Regel für ein Problem angeboten werden.

Dies ist kein spezifisches deutsches Problem. Insofern fragt die Gesellschaft, fragt der Staat nicht nur in Deutschland nach den nachweisbaren Relationen zwischen dem, was in die Hochschulen hineingesteckt wird und dem, was bei ihnen herauskommt. Allerdings ist diese Diskussion in Deutschland zeitversetzt.

In den Niederlanden, Großbritannien, Frankreich, Dänemark oder Australien werden bereits seit mehr oder weniger längerer Zeit intensive Diskussionen über die Leistungen der Hochschulen in Forschung und Lehre geführt mit folgenden Ergebnissen:

Niederlande: Lehre 1988-1993 alle Disziplinen, 1994 2. Runde;
Forschung ab 1982 sowohl ex-ante, wie ex-post, ab 1994 ex-post durch VSNU (Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten).

Frankreich: Ende 1995 wird CNE (Comité Nationale d'Evaluation) alle Hochschulen einmal evaluiert haben; parallel ab 1992 2. Runde.

Großbritannien: Lehre in der Versuchsphase; Forschung 1986, 1988/89 1992 = drei Runden.

These 2: Die deutschen Hochschulen *hinken* bei der Offenlegung und den nachvollziehbaren Leistungsvergleichen weltweit, aber gerade auch in Europa, hinterher.

Allerdings - so meine ich - kann Leistungsbewertung, Evaluation, Qualitätsbeurteilung nur dann vorgenommen werden, wenn man weiß, was man überhaupt will, denn nur dann kann man auch urteilen oder urteilen lassen, ob man das Ziel auch erreicht hat. Das führt mich zu meiner dritten - sicherlich etwas provokanten These.

These 3: Leistungsbewertung und Qualitätsbeurteilung ist ohne (operationale) Zielbestimmung nicht möglich. Die deutschen Hochschulen haben jedoch die Fähigkeit zu einer *Organisations-Zielbildung* verloren. Ihre Ziele sind vage, nicht operationalisiert, heterogen und nicht konsensual.

Ich frage mich manchmal, wo ist eigentlich die gemeinsame Zielsetzung von Hochschule, von Fakultät, die über die gemeinsame Nutzung einer Heizungsanlage hinausgeht. Ich sehe sehr viel individuelle, persönliche Ziele in der Hochschule, die allerdings keineswegs scharf konturiert sind, sondern häufig lediglich im Kopf der Wissenschaftler bestehen, von daher nicht beschrieben, artikuliert sind, die wegen der Heterogenität nicht zwingend zusammenpassen. Studiengänge werden von Studenten koordiniert, Lehrveranstaltungen sind nicht aufeinander bezogen.

Was ich hier mit *Ziel* zum Ausdruck bringe, nennen andere *Sinn* und stellen die Sinnfrage für die deutsche Hochschule. In der Tat müssen wir uns - wie jede Organisation - nach dem Sinn unserer Existenz, nach unseren Aufgaben, nach unseren Zielen und dann natürlich auch nach den Maßnahmen zur Zielerreichung fragen bzw. fragen lassen.

Allerdings sind die augenblicklichen Strukturen und Leitbilder - wie man so schön sagt - nicht geeignet, eine konsensuale Sinnbildung oder organisationale Ziele zu fördern. Ich meine damit keineswegs ein gemeinsames Ziel für alle Hochschulen oder für alle Fachhochschulen und alle Universitäten, sondern ich meine organisationale Ziele für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Dortmund, für die Mathematisch-Naturwissenschaftliche-Fakultät der Universität zu Köln oder für die Universität Augsburg insgesamt.

Diese gemeinsame Zielfindung vermag ich nur noch ansatzweise auszumachen.

Warum dies so ist, will ich in These 4 ausführen.

These 4: Ursache hierfür sind die verschiedenen "Bilder" von Hochschule. Sie reichen von der *Gelehrtenrepublik* über die *nachgeordnete Behörde*, die *Gruppeninstitution* bis zum *Dienstleistungsunternehmen*.

Jeder von uns hat ein anderes Bild von Hochschule in sich. Diese impliziten Modelle prägen jeden Diskutanten und den Standort und Ausgangspunkt seiner Argumentation; denn die einzelnen Modelle implizieren zwangsläufig unterschiedliche

- (a) Gremien und Entscheidungsstrukturen
- (b) Finanzierungen
- (c) Ergebnisse der Hochschularbeit im Sinne von Leistungen sowie beispielsweise
- (d) Lösungen für die unbestrittene Überlast.

Ich kann dies hier nicht detaillierter ausführen,¹ sondern will mich lediglich auf eine Kurzcharakterisierung der vier Typen und auf eine Beschreibung der Leistungssicht beschränken, aber diese verschiedenen Stereotypen haben erhebliche Auswirkungen auf unsere Handlungen, Motive und Verhaltensweisen.

Die Gelehrtenrepublik

Das Modell der Gelehrtenrepublik sieht die Hochschule als Ort ausgewiesener Forscher, die der akademischen Freiheit folgend, interessante ggfls. auch gesellschaftlich relevante Fragestellungen aufgreifen und sie bearbeiten. Erkenntnisse und Methodik geben sie an Studenten in einem eher unstrukturierten Kommunikationsprozeß weiter. Sowohl hinsichtlich der Forschung wie der Lehre sind diese Gelehrten hoch intrinsisch motiviert. Das gleiche wird im übrigen von den Studenten angenommen. Hochschule ist Lebensraum sowohl für die Lehrenden wie die Lernenden, Berufs- und Privatleben verschmelzen miteinander, bei den Gelehrten wie bei den Studenten.

Die Leistung der Hochschule in Forschung und Lehre ist ein öffentliches Gut. Daher kann es keiner Kosten- und Preisdiskussion unterliegen. Die Menge des Gutes, insbesondere im Bereich der Forschung wird nicht gesteuert. Die Gelehrten bedürfen wegen der hohen intrinsischen Motivation keiner Kontrolle. Ihre qualitativen Leistungen können aus qualifikatorischen Gründen weder Studenten noch der Staat, bestenfalls Peers beurteilen.

Inwieweit die Forschungsleistungen angesichts des Anwachsens an Projekten und Veröffentlichungen allerdings noch transparent und überschaubar sind, muß fraglich bleiben. Über die DFG besteht ein "expertengesteuerter Wettbewerb"². Im Bereich der Lehre ist die Menge über die Anzahl (hoch)qualifizierter Abiturienten bestimmt. Die Qualität in der Lehre wird in erster Linie an der Verwendungsfähigkeit der Absolventen in der Wissenschaft bzw. über individuelle Kontakte der Gelehrten zum Arbeitsmarkt orientiert.

¹ Vgl. dazu Müller-Böling, Detlef: Abschiedsrede als Rektor der Universität Dortmund, 30. April 1994.

² Alewell, Karl: Autonomie mit Augenmaß, Göttingen 1993, S. 34.

Die (nachgeordnete) Behörde

Hochschulen sind staatliche Einrichtungen. Von daher unterliegen sie auch Prinzipien der staatlichen Steuerung im Haushaltsrecht, Dienstrecht oder in der Besoldung. Instrumente sind Gesetze, Verordnungen und Erlasse mit mehr oder weniger detaillierten Vorgaben bzw. Eckwerten, die wegen des "offensichtlichen Versagens" der Gelehrten intensiviert eingesetzt werden müssen. Dazu treten Genehmigungen bzw. Nichtgenehmigungen von Studiengängen, Prüfungsordnungen, Errichtung von Fakultäten, Berufungen von Professoren, Kanzlern, Rektoren und nicht zuletzt Zuweisung oder Nichtzuweisung von Finanzmitteln.

Hinsichtlich der Leistungen wird in diesem Modell lediglich der Input im Rahmen von Zuweisungen betrachtet. Zugewiesen werden Studenten mit Hilfe einer Kapazitätsverordnung, Sach- und Personalmittel im Rahmen eines Haushalts, der nicht anforderungsorientiert aufgebaut ist, sondern lediglich "überrollt" wird. Eine Ergebnis- oder Output-Betrachtung erfolgt nicht. Allerdings wird noch der regelgerechte Ablauf der Prozesse kontrolliert. Dabei zählt nicht das Ergebnis, sondern der ordnungsgemäße Weg dahin. Die Einhaltung der Regel wird zum Ziel. Leistung ist erreicht, wenn es keine Beanstandung durch den Rechnungshof gibt.

Die Gruppeninstitution

Das Gruppenmodell sieht die Hochschule als Ort der Interessengegensätze, die mit Hilfe demokratischer Mechanismen ausgeglichen bzw. geschützt werden müssen. Dabei nimmt jede Gruppe für sich in Anspruch, daß sie aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit die besseren Lösungskonzepte vertritt.

Insofern verlangt jede Gruppe für sich in den Gremien ein größeres Mitspracherecht oder eine höhere Parität. Im Hochschulrahmengesetz sind vier Gruppen definiert: Professoren, wissenschaftliche Mitarbeiter, nichtwissenschaftliche Mitarbeiter und Studenten. Gleichzeitig besteht aber durch das Personalvertretungsrecht eine weitere abgegrenzte Interessenvertretung durch den Wissenschaftlichen und den Nichtwissenschaftlichen Personalrat. Die Studenten verfügen im Rahmen der Verfaßten Studentenschaft in den meisten Bundesländern darüber hinaus fachbereichs- und hochschulbezogen über eine Selbstorganisation. Zunehmend entwickeln sich "Minderheitsvertretungen", gesetzlich vorgeschrieben bereits als Behinderten- und Frauenbeauftragte, selbstorganisiert als Ausländerbeauftragte, Schwulen- und Lesbenreferate o.ä..

Die Gruppensicht bestimmt die Erwartung an die Leistung der Hochschule mit einer erheblichen Bandbreite. Die Studenten wollen ein Examen, das beste Eintrittschancen in den Beruf ermöglicht, oder eine Allgemeinbildung, die sie in die Lage versetzt, die ökologischen, ökonomischen oder politischen Probleme dieser Welt zu lösen. Die Wissenschaftler streben nach individueller oder gesellschaftlicher Wissensbereicherung oder nach Reputation in Forschung und Lehre zur beruflichen und wissenschaftlichen Karriere. Die Fraueninteressenvertreter oder Vertreter gesellschaftlicher Minderheiten erstreben die Veränderung der Gesellschaft über die Institution Hochschule als Vorreiter.

Wir haben es hier also mit einem völlig anderen, außerordentlich heterogenen Leistungsbegriff zu tun als etwa bei der Gelehrtenrepublik.

Der Dienstleistungsbetrieb

In diesem Denkmodell ist die Hochschule Produzent von Dienstleistungen im Bereich von Forschung und Lehre, von Transfer, Wirtschaftsförderung oder Kultur. Sie steht dabei in Konkurrenz zu anderen Hochschulen in Deutschland, europa- und weltweit sowie zu anderen Institutionen:

- in der Forschung zu den anderen Trägern des deutschen Forschungssystems (Max-Planck-Institute, Fraunhofer-Institute, Großforschungseinrichtungen, Institute der blauen Liste oder der industriellen Forschung),
- in der Lehre zu anderen Ausbildungssystemen (der Berufsakademien, der inner- und überbetrieblichen Aus- und Weiterbildung, privater Hochschulen).

Diese Konkurrenz muß die Hochschule unter dem Gesichtspunkt der Optimierung der Input-Output-Relation bestehen. Das impliziert einen ressourcenschonenden Sach- und Personalmiteileinsatz zur Erreichung der Ziele (Effizienz).

Die Ergebnisse in diesem Modell sowohl in Forschung wie in Lehre sind zu beurteilen an den Kosten, sprich dem Input, ebenso wie an dem Output, sprich der Qualität und der Quantität der Dienstleistungen. Dies geht nur im Vergleich mit den Ergebnissen ähnlicher Institutionen, zuallererst vergleichbarer Fachbereiche in Deutschland, dann weltweit. Dazu müssen die Leistungen transparent und bewertbar gemacht werden. Dabei ist die Hochschule auf verschiedenen Dienstleistungsmärkten, sprich Studiengängen bzw. Forschungsfeldern, aktiv und unterschiedlich erfolgreich.

Weder die "Gelehrtenrepublik", noch die "Behörde" oder die "Gruppeninstitution" und das "Dienstleistungsunternehmen" beschreiben die Realität in der deutschen Hochschullandschaft exakt. Komplizierter: die deutsche Hochschule hat alle Elemente der unterschiedlichen Typen in sich mit den daraus jeweils resultierenden Entscheidungsstrukturen, Steuerungsinstrumenten, Handlungsträgern und Motiven. Daraus ergibt sich kein komplementäres, sondern ein in vielfacher Hinsicht dysfunktionales Bild. Darüber hinaus hat jeder von uns eines dieser Modelle im Kopf - vielleicht auch hier und da Kombinationen - , wenn er von der deutschen Hochschule spricht und argumentiert von dieser Position aus. Etliche unserer Kommunikationsprobleme sind auf dieses Phänomen zurückzuführen.

Ich selbst - zur Explikation gezwungen - würde mich zu einer Kombination aus Gelehrtenrepublik und Dienstleistungsunternehmen, quasi einem gelehrten Dienstleistungsbetrieb oder einer dienstleistenden Gelehrtenrepublik, bekennen wollen.

Aber entscheidend ist, daß eine Zielbildung bei diesen Modellen kaum noch zustande kommt und wir fast agieren wie diejenigen, die formuliert haben: "Als wir unser Ziel aus den Augen verloren, verdoppelten wir unsere Anstrengungen."

Man kann sich nun fragen, ob nicht erst die Zielbildung vorangetrieben werden sollte, um daran anschließend Evaluationen vorzunehmen. Für mich ist dies fast ein Henne-Ei-Problem. Daher meine

These 5: Die nunmehr beginnenden Leistungsevaluationen werden auch einen Prozeß der Zielbildung initiieren. Beide - Evaluations- und Zielbildungsprozesse - müssen *organisiert* werden.

Bisher haben wir (ausländische) Modelle für die Evaluation, die wir jetzt teilweise beginnen zu übernehmen. Eine Nordkette von Universitäten (Rostock, Kiel, Hamburg, Bremen und Oldenburg) hat sich entsprechend dem niederländischen Modell zu einem Evaluationsverbund zusammengeslossen. Der Wissenschaftsrat will die Lehre evaluieren und in Niedersachsen ist ebenfalls eine Evaluation in Absprache zwischen zuständigem Ministerium und Hochschulen geplant.

Was hinzukommen muß ist eine Verständigung darüber, welche Leistung überhaupt angestrebt werden soll, deren Erreichung dann bewertet werden kann. Dies muß nicht bundeseinheitlich erfolgen, sondern es können fakultäts- und universitätsbezogen sehr unterschiedliche Leistungsziele definiert werden, z. B.

- beste Diplomausbildung Deutschlands
- Versorgung der Region mit kultureller Infrastruktur
- international konkurrenzfähige Forschung
- regionaler Technologie-Transfer
- Anbieter qualifizierter Arbeitsplätze.

Diesen Prozeß der Zielfindung müssen wir in weiten Teilen neu organisieren, da er im Konglomerat von Gelehrtenrepublik, Behörde, Gruppeninstitution und Dienstleistungsunternehmen nicht mehr wirkungsvoll zustande kommt.

Die angedeuteten möglichen Ziele machen aber auch deutlich, daß ihre Zielerreichung methodisch auf unterschiedlichen Wegen überprüft werden kann.

These 6: Die Leistungstransparenz muß sowohl durch *quantitative* (performance indicators) wie *qualitative Verfahren* (peer reviews) hergestellt werden. Einzubeziehen sind Lehre, Forschung und Management.

Die quantitative Methode der performance indicators versucht über intersubjektiv überprüfbare Leistungskennzahlen Aspekte des Inputs (Studentenzahlen), des Throughputs (Zwischenprüfungen, Dropout-Quote) und des Outputs (Absolventenzahlen, Studiensemester, Promotionen, Publikationen) statistisch zu erfassen. Dagegen werden bei den qualitativen peer reviews die von der akademischen Gemeinschaft entwickelten und akzeptierten Leistungsstandards in einem letztlich subjektiven Bewertungsprozeß zur Beurteilung der Ausbildungssituation, der Qualität der Lehr- und Lernprozesse oder der Forschungsergebnisse herangezogen.

Allerdings kommen auch die peers ohne gesicherte quantitative Datengrundlage nicht aus. Umgekehrt ergeben die Leistungskennzahlen ohne eine qualitative Interpretation ebensowenig (höheren) Sinn.³ Grundsatz muß daher sein, beide Verfahren einzusetzen.

Insbesondere bei den quantitativen Verfahren ergeben sich zwei Probleme, die in der empirischen Forschung unter den Begriffen der *Validität* und der *Reliabilität* diskutiert werden. Welcher erfassbare Indikator kann Leistung repräsentieren? Dies ist eine Frage der Validität. Weitestgehend akzeptiert sind hier beispielsweise Drittmittel, zumindest soweit sie aufgrund von Bewertungsverfahren verteilt werden. Ein Problem der zuverlässigen Messung dieses Indikators ist dann, welche Drittmittel sollen von wem in Deutschland wie erhoben werden. Dabei handelt es sich um die Frage der Reliabilität der Messung. Hier gibt es - wie das Pilotprojekt "Profilbildung" der HRK oder eine kürzliche Aufstellung des Wissenschaftsrates gezeigt haben - große Erhebungsunterschiede, die erst vereinheitlicht werden müssen, bevor diese Daten belastbar sind. Selbstverständlich ist, daß diese Zahlen dann nur Fach-zu-Fach verglichen werden können.

Neben der Lehre und der Forschung müssen aber auch die Managementprozesse untersucht werden, beispielsweise die Fähigkeit zu Entscheidungen zu kommen. Stichwort Berufungen: Der Zeit-, Arbeits- und Gutachtenaufwand muß ins Verhältnis zur Qualität der Berufungen gesetzt werden.

Lassen Sie mich zur letzten These kommen, die gewiß besonderen Sprengstoff bietet.

These 7: Leistungsbewertungen müssen Folgen hinsichtlich des *Auf-* oder *Abbaus* von Lehrstühlen und Fachbereichen bzw. Fakultäten haben.

Die niederländischen Hochschulen haben sich zur Evaluation explizit nur bereit erklärt unter der Bedingung, daß keine Mittelzuweisungen bzw. -kürzungen an die Ergebnisse geknüpft werden. Nur dadurch ist in den Hochschulen überhaupt Akzeptanz für die Evaluation erreicht worden. Die Interessen der Hochschulen an den Evaluationen liegt nach deren Aussagen in erster Linie in der Mängelherhebung sowie in der Qualitätsverbesserung. In der Tat ist in jedem Fall durch die Leistungsbewertung ein Bewußtseinsprozeß über Ziele (siehe oben) und Leistungen zu erwarten. Nischen, Rückzugszonen, die es auch bei uns in den Hochschulen gibt - obwohl ich der bereits mehrfach geäußerten Meinung bin, daß sie seltener und kleiner bei uns sind, als in anderen Organisationen, speziell auch in Ministerien - derartige Nischen werden offengelegt. Dies ist ein Wert an sich.

Dennoch bin ich der Meinung, daß auch Mittelzuteilungen an hohe und weniger hohe Leistungen gekoppelt sein sollten. Wir selbst praktizieren dies in Dortmund seit dem letzten Jahr.⁴ Andere Hochschulen - wie TU Berlin oder Universität Bielefeld oder Münster tun dies ebenso, wenn auch auf andere Art und Weise und in kleinerem Umfang. Selbstverständlich kann eine einmalige Evaluation nicht zur Schließung von Fachbereichen oder Fakultäten führen. Alle Organisationseinheiten vom Lehrstuhl bis zur Hochschule insgesamt müssen Gelegenheit haben, sich in einem autonomen, dezentralen, selbststeuernden System leistungsmäßig zu verändern und in einer fortwährenden Leistungstransparenz dauerhaft wieder zu verbessern. Ein wettbewerbliches System schließt aber auch das Scheitern nicht aus. Daraus sind dann auf Fakultäts-, Hochschul- und Hochschul-trägerebene auch Konsequenzen zu ziehen.

Soweit meine Thesen zur Leistungsbemessung, -transparenz und ihren Folgen.

³ Dazu detaillierter Richter, Roland: Selbststeuerung und Qualitätsevaluation an Hochschulen - Die zwei Seiten einer Medaille, unveröff. Manuskript, Wissenschaftliches Sekretariat für die Studienreform im Land Nordrhein-Westfalen, 21.1.1994.

⁴ Vgl. Rektoratsbericht der Universität Dortmund 1993.

Als Anhänger der Management-By-Konzepte fällt mir in diesem Zusammenhang

Management By Ping-Pong ein:

Einen Vorgang solange hin und her spielen, bis er sich von selbst erledigt.

Der Ball Leistungstransparenz ist da. In der Hochschule als nachgeordneter Behörde mag Management by Ping-Pong eine sehr sinnvolle Strategie sein.

Dennoch meine ich, wir müßten uns den Fragen der Evaluation stellen. Etliche Hochschulen tun dies bereits. Ich bin gerne bereit mitzuhelfen.