

Quo vadis universitas?

Kritische Beiträge zur Idee und Zukunft der Universität

Herausgegeben von Hans-Ulrich Rügger

Nr. 6, 25. April 2006

Universitätsreform und New Public Management

von Hans Heinrich Schmid

Kontakt „Quo vadis universitas?“

Hans-Ulrich Rügger
Universität Zürich, Prorektorat Forschung
8001 Zürich, Künstlergasse 15

<http://www.unizh.ch/forschung/quovadis.html>

Vorwort

Vor zehn Jahren erfasste eine Reformwelle die Institutionen der öffentlichen Verwaltung: NPM und wif! lauteten die dynamischen Abkürzungen, New Public Management und Wirkungsorientierte Verwaltungsführung die zugehörigen Programme. Die Verwaltung sollte unternehmerischer werden und die Universität Zürich – damals noch als Abteilung der kantonalen Verwaltung geführt – war an vorderster Front dabei.

Neuorientierung und Reorganisation waren ohne Zweifel unausweichlich und im Rückblick kann man sagen: Vieles von dem, was damals visionär postuliert wurde, ist inzwischen zu erheblichen Teilen realisiert. Die Universität wurde eine selbständige Anstalt öffentlichen Rechts, sie ist gegenüber Oberbehörden und kantonaler Verwaltung unabhängiger, als sie dies vor zehn Jahren war. Die interne Leitungsstruktur wurde auf allen Ebenen – Universität, Fakultäten, Institute – profiliert und wichtige Prozesse sind optimiert. Um nur ein Beispiel zu nennen: Berufungen werden ungleich effizienter durchgeführt, und die Wahl erfolgt nicht mehr durch die Regierung, sondern durch den Universitätsrat.

Gleichwohl ist die Bilanz nicht ungetrübt. Manches hatten wir uns anders vorgestellt. Dass Verantwortung übernehmen auch administrative Belastung bedeutet, war von vornherein klar. Aber welches Ausmass diese Belastung – auch auf Kosten der wissenschaftlichen Arbeit – annehmen würde, das war so nicht abzusehen. Die Ernüchterung gilt notabene nicht allein für die Universität. Nicht wenige kommunale und staatliche Verwaltungen haben ihre NPM-Versuche abgebrochen oder sistiert.¹

¹ Daniel Klooz und Marianne Stünzi, Mit New Public Management zur nachhaltigen Entwicklung, *Neue Zürcher Zeitung*, 22./23. April 2006: Der Hauptgrund für die Ernüchterung dürfte „in der einseitigen Fokussierung auf Verfahren, Prozesse und Rollenverteilungen liegen. Diese Konzentration auf die eigentliche ‚Mechanik‘ führt leicht in eine kleinliche, unflexible Überreglementierung.“

Für die Universität stehen allerdings noch ganz andere Fragen auf dem Spiel. Das Konzept einer wirkungsorientierten Führung ist unabdingbar an eine Messung der Leistungen gekoppelt. Wie aber wäre, so ist noch immer zu fragen, wissenschaftliche Leistung oder gar ihre Wirkung von der Theologie bis hin zur Medizin sachgemäss und mit verhältnismässigem Aufwand jährlich zu erheben – so dass nicht nur Quantitäten gemessen, sondern auch Qualitäten beurteilt werden? Und vor allem: Wie wären die politischen Verantwortungsträger adäquat über Leistungen und Wirkungen wissenschaftlicher Arbeit zu informieren? Können, um ein Beispiel zu nennen, die Anzahl verzeichneter Forschungsvorhaben und die Anzahl erhaltener Auszeichnungen die Qualität der an der Universität geleisteten Forschung indizieren?

Bei solchen Fragen geht es nicht um praktische Probleme der Kompatibilität. Es geht vielmehr um das, was universitäre Forschung und Lehre in ihrem Wesen ausmacht, und wie das die Universität in der Auseinandersetzung mit politischen und wirtschaftlichen Anforderungen bewahren und entwickeln kann. Die Probleme hat Hans Heinrich Schmid bereits mit den Anfängen des New Public Management erkannt und er ist mit Entschiedenheit für die Universität eingetreten. In seiner Rede am Dies academicus 1996 plädierte er dafür, die Universitätsreform konsequent an den Ansprüchen der Wissenschaft zu orientieren. „Im Blick auf die Universität schliesst die marktbezogene Wirkungsorientierung des New Public Management in der Sache und in den Fristen zu kurz. Es gibt Dinge unter der Sonne, die nicht einfach dem Markt folgen.“

Der Stil der Rede wurde bewahrt und der Text leicht bearbeitet. Für die redaktionelle Unterstützung danke ich Petra Birrer und Stefanie Kahmen.

Zürich, 25. April 2006, Hans-Ulrich Rügger

Hans Heinrich Schmid ist Professor emeritus für alttestamentliche Wissenschaft und allgemeine Religionsgeschichte an der Universität Zürich. Als Rektor von 1988 bis 2000 initiierte und realisierte er die Universitätsreform.

Universitätsreform und New Public Management

Eigentlich hatten wir uns manches etwas anders vorgestellt. Mit dem einstimmigen Beschluss des Senates, eine Reform unserer Universität einzuleiten, tat die Universität vor drei Jahren einen mutigen Schritt, um den Herausforderungen der Zukunft wohl vorbereitet entgegengehen zu können. Wir strebten nach mehr Selbständigkeit und erklärten uns bereit, mehr Eigenverantwortung zu übernehmen. Einiges davon haben wir bereits erhalten – gleichzeitig aber auch den Auftrag, unser Budget innert Jahresfrist um einen zweistelligen Millionenbetrag zu kürzen. Wir strebten eine Flexibilisierung der Bewirtschaftung der Ressourcen an. Dadurch sollte die Universität zusätzlichen Schwung, Innovationskraft, einen neuen Entwicklungsschub erhalten. Und was tun wir heute? Wir diskutieren, wo wir Leistungen abbauen oder ersatzlos streichen können.

Zwei Jahre lang bemühten wir uns darum, die Regierung für unser Reformvorhaben zu gewinnen. Mit dem kantonalen Projekt der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wif! ist das nun gegeben, doch im Moment nimmt die Dichte der Reglementierung unverändert zu. Mit der Verwaltungsreform verbunden kam das Konzept des New Public Management über uns, das uns nicht nur eine neue Philosophie verheisst, sondern uns auch eine neue Sprache beschert. Die Finanzen, bemessen nach den Gesichtspunkten des „Benchmarking“, werden zum „Input“, die Studierenden werden zu „Kunden“ und die Absolventen zum „Output“ der Universität. Wir fühlen uns wie in einem Robotikunternehmen.

„Wir fühlen uns wie in einem
Robotikunternehmen.“

War das gemeint, wenn wir von einer Universitätsreform sprachen? Ist das gemeint, wenn heute gross und breit vom „New Public Management“ die Rede ist? Eigentlich kann nicht das gemeint gewesen sein. Und doch ist das die Situation, in der wir stehen. Unsere Universitätsreform „uni 2000“, die Verwaltungsreform des Kantons, die Theorie des New Public Management und der eiserne Wille unserer Regierung zur Sanierung der Staatsfinanzen haben sich ineinander verfangen und sind zu einem fast unauflösbaren Problemknäuel geworden.

An einem Punkt möchte ich einen Beitrag zur Entwirrung leisten. Ich rede nicht von den Budgetkürzungen, das tun wir ohnehin schon genug. Das Thema, das ich gewählt habe, ist grundsätzlicher und, wie ich hoffe, längerfristiger als das derzeitige Gerangel um das Geld: Ich möchte einige Überlegungen zum Verhältnis von Universitätsreform und New Public Management anstellen.

Neuorientierung der Universität

„Der Begriff des New Public Management war nicht der Vater unserer Universitätsreform.“

Als im Jahre 1991 im Rektorat die ersten Grundlagen für eine Universitätsreform erarbeitet wurden, war der Begriff des New Public Management in unseren Landen noch unbekannt. Er war jedenfalls nicht der Vater unserer Universitätsreform. Überhaupt ging unser Reformprojekt nicht von einer betriebswirtschaftlichen Theorie aus. Es erwuchs vielmehr aus der täglichen Praxis und aus den unmittelbaren Erfahrungen mit dem Betrieb der Universität. Es war immer deutlicher geworden: Die rasante Entwicklung unserer Universität in den letzten zwanzig, dreissig Jahren hatte deren noch aus dem 19. Jahrhundert stammende Organisations- und Leitungsstruktur in vielen Teilen überrollt. Eine Neuorientierung war unausweichlich geworden. Im Unterschied zu anderen Schweizer Hochschulen, die in einer ähnlichen Lage waren, brauchten wir keinen Hayek, um dies festzustellen; die Probleme lagen offen auf dem Tisch.

Dennoch ergab sich fast von selbst, dass die Perspektiven und die Ziele, die wir formulierten, weitgehend konform gingen mit neueren betriebswirtschaftlichen Postulaten. Ich nenne Stichworte wie

- „Lean Management“, d.h. schlanke Unternehmensführung und flache Hierarchien,
- Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an nachgeordnete Positionen,
- Aneinanderrücken von Sachkompetenz und Entscheidungsebenen,
- Subsidiarität,
- Flexibilisierung des Ressourceneinsatzes,
- unternehmerischeres Denken.

Auf diesen Elementen beruht auch das Konzept des New Public Management. Es fasst sie zusammen und stellt sie in den noch weiteren Rahmen einer neuen Struktur – und Kultur – staatlichen Handelns.

Vitalisierung der Staatsverwaltung

Nach dem Konzept des New Public Management soll die Regierung von der unmittelbaren operationellen Leitung der verschiedenen staatlichen Bereiche und Betriebe entlastet werden und sich auf die strategische Führung der Staatsgeschäfte beschränken. Mit ihren Verwaltungsbereichen und Betrieben soll sie Leistungsvereinbarungen abschliessen, die erforderlichen Globalkredite sprechen und den einzelnen Bereichen dann in der Erfüllung ihrer Aufgaben Freiheit und Eigenverantwortung zugestehen. Der Erfolg staatlichen Handelns soll an dessen Wirkungen gemessen werden. Dementsprechend soll sich das Mass der staatlichen Finanzierung nach den Leistungen, dem „Output“ der einzelnen Bereiche bemessen. Die Staatsverwaltung soll vitalisiert werden und sich mit den Herausforderungen der Privatwirtschaft messen können.

Es steht ausser Zweifel, dass dieses neue Konzept den Absichten und Zielen unserer Universitätsreform in hohem Masse entgegenkommt. Insofern die heutige Universität ein komplexes Gebilde, ein Grossbetrieb geworden ist, hat auch sie beträchtliche Verwaltungsaufgaben zu bewältigen. So waren unsere Reformbestrebungen mit besonderer Priorität darauf ausgerichtet, die Universität, ihre Leitung und ihre Verwaltung aus eben jener staatlichen Ministerialbürokratie herauszulösen, auf deren Überwindung auch das New Public Management zielt. Seitdem die Zürcher Regierung die Verwaltungsreform zum Schwerpunkt der laufenden Legislaturperiode gemacht hat, sind in dieser Richtung viele erfreuliche Entwicklungen an der Universität bereits in vollem Gange.

Und dennoch: Universitätsreform und New Public Management sind nicht einfach identisch, und darauf aufmerksam zu machen, scheint mir wichtig. Dass hier Probleme liegen können, zeigt schon der Begriff „New Public Management“, auch in seinem deutschen Äquivalent der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung: New Public Management ist erstens ein neues Konzept von *Verwaltung*, zweitens ein Konzept von *staatlicher* Verwaltung, und es orientiert sich, drittens, an *betriebswirtschaftlichen* Gesichtspunkten.

Die Frage lautet: Wie verhalten sich Verwaltung, staatliche Verwaltung und Betriebswirtschaftlichkeit zu einer Universität, wenn wir nicht zuerst an ihre Organisation denken, sondern an ihren inhaltlichen Auftrag und an die für sie spezifischen Arbeitsweisen?

New University Management

Lassen Sie mich – mehr aphoristisch als systematisch – einen kleinen Blumenstrauss von Themen binden, bei denen sich eine Universität bemühen muss, eher ein New University Management als ein New Public Management zu entwickeln.

1. Verwaltung

Die Kernaufgabe einer Universität, die Pflege der Wissenschaft in Forschung und Lehre, kann dem Begriff „Verwaltung“ nicht subsumiert werden. Wir verwalten die Forschung nicht, und wir verwalten das Wissen nicht zuhanden der Ausbildung der Studierenden. Wir betreiben Forschung und wir betreiben akademische Lehre, und das ist etwas anderes als Verwaltung. Verwaltet die Universität Forschung und Lehre nur noch, ist sie keine Universität mehr.

„Während die Verwaltung einer Sache verlässlicher Vorgaben und Ziele bedarf, lebt die Wissenschaft von Kreativität und Innovation – und von der sorgfältigen Reflexion.“

Eine Sache verwalten heisst, sie nach feststehenden Regeln zu handhaben. Wissenschaft aber zielt auf die Entdeckung neuer Sachverhalte, neuer Zusammenhänge, neuer Methoden und Techniken. Während die Verwaltung einer Sache verlässlicher Vorgaben und Ziele bedarf, lebt die Wissenschaft von Kreativität und Innovation – und von der sorgfältigen Reflexion. Die Wissenschaft erzielt da ihre grössten Erfolge, wo angeblich gesicherte und selbstverständlich gewordene Vorgaben überschritten werden, wo das Ergebnis gerade noch nicht bekannt ist. Während die Verwaltung in aller Regel in Bürostunden arbeitet, kennen Kreativität und Innovation weder Uhr und Kalender noch festgeschriebene Dienstwege und Hierarchien. Der Geist weht, wo er will, die Inspiration kommt oder kommt nicht, das Experiment gelingt oder gelingt nicht. Selbst die gelingende Lehre lebt von der Gunst der Stunde. Und solches Gelingen ist nicht verwaltbar.

Der Verwaltbarkeit entzieht sich die Wissenschaft insbesondere darum, weil Wissenschaft nicht als „Sache“ greifbar ist. Gewiss, es gibt Ergebnisse der Wissenschaft, die zu Papier gebracht und gelesen werden können, es gibt Ergebnisse der Wissenschaft, die demonstrierbar sind, und es gibt Ergebnisse der Wissenschaft, die konkret ausgewertet werden können. Doch die Wissenschaft selbst ist etwas anderes, sie ist ein Prozess, ein geistiger Prozess, ein Prozess des Wahrnehmens, des Beobachtens, des Kombinierens, des Denkens. Die Wissenschaft findet – auch in ihren experimentellen Bereichen – in unseren Köpfen statt.

Das gilt wie für die Forschung so auch für die Lehre. Die Weitergabe wissenschaftlicher Ergebnisse allein ist noch keine Wissenschaft, ebensowenig wie das pure Auswendiglernen und der Erwerb des in der Prüfung reproduzierbaren Wissens. Wissenschaft in der Lehre entsteht erst da, wo Studierende selbst wissenschaftlich zu denken beginnen, zuerst im aktiven Nachvollzug vermittelter Erkenntnisprozesse und später im selbständigen wissenschaftlichen Umgang mit Problemen. Solche – Ereignis werdende – Wissenschaft kann nicht verwaltungstechnisch eingefangen werden. Sie braucht ihre eigenen Rahmenbedingungen, und darin kann sich ein New University Management nicht allein auf das Verwaltungsparadigma des New Public Management verlassen.

2. Staatliche Verwaltung

„Wissen und Wissenschaft sind nicht staatliche, sondern staatsübergreifende Güter, die vom Staat zwar unterstützt und gefördert, aber nicht grundsätzlich in Verwaltung genommen werden können.“

Der spezifisch staatlichen Verwaltung entzieht sich die Wissenschaft noch aus anderen Gründen. Auch wenn die Universität unter staatlicher Trägerschaft steht und zu wesentlichen Teilen vom Staat finanziert wird, erfüllt sie dennoch nicht eine spezifisch staatliche und schon gar nicht eine obrigkeitliche Funktion wie die Einwohnerkontrolle, das Steueramt oder die Polizei. Denn Wissen und Wissenschaft sind nicht staatliche, sondern staats- und gesellschaftsübergreifende Güter, die vom Staat zwar unterstützt und gefördert, aber nicht grundsätzlich in Verwaltung genommen werden können.

Gewiss, es gab Zeiten, in denen das Wissen und die Wissenschaften staatlich verwaltet wurden. In gewisser Weise galt dies für die Zeit des 16. und 17. Jahrhunderts, in der fast jeder grössere deutsche Landesherr eine Universität gründete, um seine Beamten – seine Juristen, Ärzte, Pfarrer und Lehrer – im eigenen Land und im eigenen Geist auszubilden. (Noch deutlicher – und viel extremer – artikulierte sich die staatliche Wissens- und Wissenschaftsverwaltung in den totalitären Staaten unseres Jahrhunderts.) Gegen die staatliche Wissensverwaltung wandte sich am prominentesten Wilhelm von Humboldt. Nicht der Staat, postulierte er, hat über Wissen und Wahrheit zu befinden, sondern die auch dem Staat gegenüber freie Wissenschaft. Gewiss, auch nach Humboldt sollte die Arbeit der Universität dem Staate zugutekommen, und Humboldt erachtete es als eine der zentralen Aufgaben des Staates, die Universität zu tragen und zu finanzieren. Doch er war überzeugt, dass der Staat auf die Dauer von einer sich frei entfaltenden Wissenschaft viel mehr profitiert, als wenn er dieser ihre Ziele und Themen hoheitlich vorgeben würde.

Das weiss heute auch der Staat. Er ist es ja, der den Universitäten die Lehr- und Forschungsfreiheit garantiert und damit jedenfalls darauf verzichtet, die Ergebnisse der Forschung oder den Inhalt der Lehre vorherbestimmen zu wollen. Doch die Gefahr einer staatlichen Wissenschaftsverwaltung ist keineswegs gebannt, weder in den Kantonen noch beim Bund. Und sie scheint sich ausgerechnet unter dem Stichwort des New Public Management wieder zu verstärken.

Das New Public Management sieht für die vom Staat getragenen Institutionen einen Leistungsauftrag vor. Das ist an sich durchaus in Ordnung. Der Staat hat das Recht, für das Geld, das er in seine Universität steckt, auch eine entsprechende Leistung zu verlangen. Doch der Begriff „Leistungsauftrag“ kann auch missbraucht werden. Was aus den derzeit laufenden Verhandlungen über die Neufassung der Interkantonalen Vereinbarung und des Hochschulförderungsgesetzes zu hören ist, stimmt bedenklich. Tendenziell soll bald jeder Franken, der den Universitäten zugeleitet wird, mit konkreten Vorgaben und Aufträgen verknüpft sein. Die Grundsatz des New Public Managements – ‚Der Leistungsfinanzierer bestimmt, was zu tun ist, und der Leistungserbringer befindet dann über das Wie‘ – ist in Bezug auf die Universität zu überdenken. Denn die Universität ist – bei allem Respekt gegenüber dem Staat – in ihrer Sache primär nicht dem Staat, sondern der Wissenschaft verpflichtet.

„Die Universität ist – bei allem Respekt gegenüber dem Staat – in ihrer Sache primär nicht dem Staat, sondern der Wissenschaft verpflichtet.“

Es kommt sehr darauf an, wer diesen Leistungsauftrag formuliert und wie und aus welchem Geist heraus er oder sie das tut. Je nachdem kann die Universität aufblühen – oder auch verwelken. Hier wird es zur Nagelprobe kommen, ob das New Public Management der Universität hilft oder ihr schadet. Denn mit allem Nachdruck ist festzuhalten: Die Universität hat nicht nur einen Leistungsauftrag von ihren Trägern, sondern auch einen Leistungsauftrag aus ihrer Geschichte, aus ihrer eigenen Wahrnehmung der Gegenwart wie auch aus den Ansprüchen, die sich aus der Wissenschaft selbst ergeben. Das ist vom Staat zur Kenntnis zu nehmen und bei der Formulierung seines Leistungsauftrages zu berücksichtigen. Die Universität hat schon einen Leistungsauftrag, bevor der Staat einen solchen formuliert.

3. Wirkungsorientierung

Das New Public Management zielt auf eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung. „Wirkung“ definiert das New Public Management als das Verhältnis von Ergebnis und Aufwand, das heisst als das Verhältnis von Kosten und Nutzen, oder – in seiner Sprache formuliert – als *value for money*. Es geht um die Orientierung des staatlichen Handelns an der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmässigkeit, und das Kriterium für die Effektivität ist für das New Public Management der Markt.

„Wie viel Zeit liegt oft zwischen der Erkenntnis und der Wirkung, die sie ausübt, und wieviele Erkenntnisse bleiben wirkungslos – ohne dass sie dadurch falsifiziert würden.“

Die wissenschaftliche Arbeit einer Universität zielt primär auf Erkenntnis. Natürlich hoffen wir, dass die Erkenntnis auch Wirkungen in unserer Lebenswirklichkeit entfalte und ihr Nutzen bringe. Doch wie viel Zeit liegt oft zwischen der Erkenntnis und der Wirkung, die sie ausübt, und wieviele Erkenntnisse bleiben wirkungslos – ohne dass sie dadurch falsifiziert würden. Welche Erkenntnis Wirkungen ausübt und welche nicht, lässt sich nicht im Voraus sagen. Ebenso offen ist die Frage nach den Wirkungen der universitären Lehre. Wo sind sie zu fassen? In den Examina? Wohl nur zu einem geringen Teil. Es kann Jahre dauern, bis ein Studium seine Wirkung entfaltet.

Im Vergleich mit der Universität hat es die industrielle Ausbildung, Forschung und Entwicklung leichter und schwerer zugleich. Das Ziel der industriellen Forschung ist nicht primär die Erkenntnis, sondern das Ergebnis, und die Wirkung ihrer Anstrengungen spiegelt sich in Marktanteilen und Bilanzen. In den Hochschulen liegen die Dinge anders. Erkenntnis, Studium, Bildung, Kultur sind keine „Produkte“ im marktwirtschaftlichen Sinn. Es sind vielmehr geistige Grössen, die ihrer Sache nach weit über das Markt-Paradigma hinausgehen. Und einer Universität muss es in allererster Linie um diese Sache gehen. Eine Universität, die ihre Arbeit nur noch am Markt ausrichten wollte, verlöre ihre Seele. Erkenntnis, Studium, Bildung, Kultur tragen ihren Lohn zunächst in sich selbst, auch wenn sie (noch) keine monetär bezifferbaren Wirkungen entwickeln. Es ist alte Tradition, dass gerade den Universitäten Freiräume für solche nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten „wirkungslose“ Erkenntnisse zugestanden werden. Und das muss auch so bleiben: Wo es keinen Raum für sogenannte wirkungslose Erkenntnisse mehr gibt, wird es auch keine wirkungsvolle mehr geben.

Dass es so schwierig ist, die Wirkung einer Universität zu erfassen, ist nicht zu beklagen. Denn eben darin liegt die wichtigste Aufgabe und die grösste Wirkung einer Universität: verlässliche Grundlagen zu legen für gerade jene

Zukunft, die wir noch nicht kennen. Und darin liegt ihr grösster gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Nutzen. Im Blick auf die Universität schliesst die streng marktbezogene Wirkungsorientierung des New Public Managements in der Sache und in den Fristen zu kurz. Es gibt Dinge unter der Sonne, die nicht einfach dem Markt folgen.

4. Leistungsmessung

Auffälligerweise spricht das wirkungsorientierte Management nicht von Wirkungsmessung, sondern von Leistungsmessung. Das hat allerdings seinen guten Grund. Im Jargon des New Public Management würde man sagen: *Output* ist nicht gleich *Outcome*. Ich sage es auf deutsch: Leistung ist das, was wir erbringen, Wirkung ist das, was unsere Leistung bewirkt. Und das sind oft genug zwei unterschiedliche Dinge. Wer hat denn schon die Wirkung seiner Leistung – oder auch nur schon seines alltäglichen Handelns – in seiner Hand?

Lassen sich so die Wirkungen nicht zuverlässig messen, so versucht man, wenigstens die Leistung zu messen. Denn leistungsorientiert soll das New Public Management sein. Kennzahlen, Benchmarking, Input-/Output-Relationen und ähnliche Kriterien der Leistungsmessung gehören zu dessen selbstverständlichem Inventar. Nun, leistungsorientiert soll und will auch die Universität sein, auch sie bedarf der Qualitätskontrolle. Doch welches sind die ihr angemessenen Kriterien? Es schmerzt zu sehen, wie sich selbst Universitätsangehörige, aber auch Bildungspolitiker unbesehen und kritiklos einfach an das halten, was sich in Zahlen ausdrücken lässt: an die Zahl der Publikationen, der Vorträge an Kongressen, der Zitationen, der Preise und Auszeichnungen, an das Ausmass der eingeworbenen Drittmittel. Natürlich stehen hinter diesen Zahlen Leistungen. Doch die Qualität dieser Leistungen ist an den Zahlen noch lange nicht ablesbar. Man muss die Publikationen schon lesen, nachsehen, wie ein Autor zitiert wird, wo seine Aufsätze erschienen und an welchen Kongressen die Vorträge gehalten worden sind, wie es zu den Auszeichnungen und Preisen kam und aus welchen Gründen die Drittmittel so hoch oder so niedrig sind. Zählen und Aufzählen kann jeder, doch es geht nicht um Aufzählung, nicht um Enumeration, sondern um Auswertung, um Evaluation. Und Evaluation setzt Fachkenntnisse voraus; mehr noch: Evaluation ist selbst ein wissenschaftlicher Vorgang – denken Sie etwa an die Arbeit des Forschungsrates des Schweizerischen Nationalfonds. Das ist manchen Wissenschaftsverwaltern ein Dorn im Auge: Kollegen beurteilen Kollegen. Doch das liegt in der Natur der Sache. Auch die Qualität einer statischen Berechnung kann nur der Fachmann be-

„Die Qualität der Leistungen ist an den Zahlen nicht ablesbar.“

„Die Orientierung am Messbaren allein kann zu erheblichen Fehlteilen und zu Fehlsteuerungen von Ressourcen führen.

urteilen. Und das System funktioniert: Der Nationalfonds steht bei allen Forschenden in hohem Ansehen. Dieser innerwissenschaftliche Kontrollmechanismus funktioniert auch weit über dieses eine Beispiel hinaus. Wissenschaftler kennen die wissenschaftliche Qualifikation ihrer Kollegen meist sehr gut. Das ist auch der Grund dafür, dass selbst höchstqualifizierte externe Experten bei Evaluationen oft nur das bestätigen, was wir ohnehin schon wissen. Doch das lässt sich nicht in Zahlen fassen. Im Gegenteil: Die Orientierung am Messbaren allein kann zu erheblichen Fehlteilen und zu Fehlsteuerungen von Ressourcen führen.

Ähnliches gilt für die Evaluation der Lehre. Da werden Punkte und Noten verteilt, addiert und Durchschnitte errechnet. Doch auch hier darf das qualitative Element nicht vergessen werden. Was bringt die beste didaktische Methode, wenn die Sache nicht stimmt? Als Student habe ich von einem wissenschaftlich höchstqualifizierten Professor am meisten profitiert, der alles andere als ein Meister der Didaktik war. Wir hatten erst seine Publikationen durchzuackern, bis wir verstanden, was er uns in der Vorlesung zu bieten hatte. Aber dann verstanden wir es. Auch im Blick auf die Lehre waltet oft der Ungeist des Zählens: als ob eine hohe Zahl der Abschlüsse zwingend ein Qualitätsausweis der Lehre wäre; vielleicht ist sie auch nur das Zeichen niedriger Anforderungen oder zu geringer Selektion. Ein New University Management hätte gegenüber dem New Public Management zwingend den Begriff der Leistungsmessung zu streichen und ihn durch den der Leistungsbeurteilung zu ersetzen.

5. Output-Finanzierung – Benchmarking

Eine besondere Bedeutung bekommen Zahlen naheliegenderweise im Bereich der Hochschulfinanzierung. Was ist die Leistung einer Universität wert? Was soll sie kosten, was darf sie kosten? Und: Soll die Leistung der Universität den Finanzrahmen bestimmen oder umgekehrt der Finanzrahmen die Leistung?

Das New Public Management sieht für die Finanzierung staatlicher Verwaltungen und Betriebe eine Umkehrung des derzeitigen Finanzierungsmodus vor. Die bisherige Input-Finanzierung soll einer Output-Finanzierung weichen. Ein Schulhaus soll nicht mehr nach seinen Kosten subventioniert werden, sondern nach der Zahl der darin unterrichteten Schüler, ein Hallenbad nach der seiner zahlenden Besucher. Damit soll die Effizienz des Mitteleinsatzes erhöht – und es soll gleichzeitig Geld gespart werden. Dieses Verfahren erscheint vor allem Finanzpolitikern als attraktiv auch für die

Universität. Und wieder geht es um Zahlen und ums Messen: gemessen werden soll der „Output“ einer Universität, und noch immer geistert als Messgrösse die Zahl der Studienabschlüsse in den Diskussionen herum.

„Eine Hochschulfinanzierung nach Abschlusszahlen könnte nur funktionieren, wenn die Zulassung zur Universität auf einer strengen Eintrittsprüfung beruhte.“

Eine Hochschulfinanzierung nach Abschlusszahlen könnte nur dann funktionieren, wenn die Zulassung zur Universität wie an amerikanischen Spitzen-Universitäten auf einer strengen Eintrittsprüfung beruhte. An unseren europäischen Universitäten, die anders strukturiert sind, bei denen eine Drop-Out-Rate von 30 bis 40 Prozent notorisch und aktenkundig ist, bei denen anerkannt ist, dass die Selektion durch die Mittelschule nicht zureichend ist, und in denen wir gerade von den Bildungs- und Finanzpolitikern zu selektiven Zwischenprüfungen gedrängt werden, hier kann dieses System nicht funktionieren. Denn diese Selektion kostet Geld, und wenn wir sie durchführen müssen, muss dies auch abgegolten werden. Dass dabei Effizienzverluste eintreten, ist unbestritten, doch die liegen im System. Zudem kann es in niemandes Interesse liegen, die Universitäten in die Versuchung zu führen, durch eine Senkung der Anforderungen nur um des lieben Geldes willen die Abschlussquoten zu erhöhen.

Wird es, da eine Änderung dieser Rahmenbedingungen nicht in Aussicht steht, bei einer Finanzierung nach Studierendenzahlen bleiben, bleibt die Frage, um welche Beträge es bei dieser Finanzierung gehen soll. Dafür beruft man sich gern auf das Stichwort „Benchmarking“. Im Rahmen des New Public Managements bezeichnet Benchmarking, das sogenannte „Messstab“-Verfahren, eine Methode, mittels derer sich ein Unternehmen anhand bestimmter Kennzahlen mit ähnlich strukturierten Unternehmungen vergleicht, dann den „besten“ Anbieter ermittelt und sich mit ihm misst. In diesem Sinne ist das Benchmarking nicht zuerst ein Mittel des Finanzmanagements, sondern des Qualitätsmanagements, ausgerichtet auf eine Erhöhung der Effizienz und damit einer besseren Stellung im Wettbewerb. Das Konzept leuchtet ein, allerdings wird auch vom New Public Managern eingeräumt, dass es nicht leicht zu realisieren sei. Trotzdem hat sich der Begriff „Benchmarking“ in der derzeitigen Debatte über die Hochschulfinanzierung festgesetzt, allerdings in einer gegenüber der reinen Lehre erheblich heruntertransformierten Gestalt.

Dies sieht, auf die Universität bezogen, dann ungefähr so aus:

1. Vergleichen wir die Kosten an der Universität X pro Studierende, pro Jahr und pro Fakultät mit den entsprechenden Zahlen der anderen Schweizer Universitäten.
2. Nehmen wir die billigste Variante. An ihr könnten wir uns als Vorbild orientieren.
3. Kontrollgedanke: Die billigste Universität muss ja nicht die beste sein. Also:
4. Nehmen wir die teuerste.
5. Kontrollgedanke 2: Die teuerste ist ja auch nicht unbedingt die beste. Also:
6. Nehmen wir den Durchschnitt aller Hochschulen. Dann sind wir am wenigsten anfechtbar.

Das ist nur leicht karikiert. Doch diese Argumentation ist am ehesten politikverträglich. Dass allerdings „Durchschnitt“ oft auch gleichbedeutend ist mit „Mittelmass“, wird vergessen. Hier müssten wir mehr Phantasie entwickeln.

6. Leistungsvereinbarung – Globalbudget

Sind wir bei den Finanzen, ist zum Schluss noch einmal zurückzukommen auf die Leistungsvereinbarung. Denn im Rahmen des New Public Management steht die Leistungsvereinbarung in engem Zusammenhang mit dem Globalbudget. Der grosse Vorteil des Globalbudgets liegt darin, dass der Geldgeber darauf verzichtet, seinen Beitrag an die empfangende Institution auf Einzelkonten aufzuteilen. Dadurch wird, in unserem Fall, die Universität frei in der Allokation der Mittel, was eine unabdingbare Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz darstellt.

Innerhalb der Universität bestehen allerdings Vorbehalte gegenüber dem Globalbudget. Man befürchtet, dass ein Globalbudget von den politischen Instanzen leichter gekürzt werden kann als ein detailliertes Budget – und ohne die politische Verantwortung für den entsprechenden Leistungsabbau übernehmen zu müssen. Gleichzeitig erwartet man grössere Schwierigkeiten, bei neuen Aufgaben Sonderfinanzierungen oder Budgeterhöhungen erhalten zu können. Diesen Ängsten stellt das New Public Management das Korrelat von Leistungsvereinbarung und Globalbudget gegenüber. Denn das New Public Management geht davon aus, dass der zentrale Inhalt der Leistungsvereinbarung gerade darin besteht, Leistung und Finanzierung in ein

ausgeglichenes Verhältnis zu bringen. Eine Änderung im Leistungsauftrag hätte dann auch eine Änderung der Finanzierungsvereinbarung zur Folge und umgekehrt.

Diese gegenseitige Entsprechung von Leistung und Finanzierung gehörte zu den vordringlichen Postulaten unseres Reformvorhabens. Schon in unserem ersten Konzeptpapier formulierten wir: „Die an die Universität herantretenden Aufgaben und die ihr zur Verfügung gestellten Ressourcen sind in ein sachgerechtes Verhältnis zu bringen.“ Die Antwort der Regierung darauf lautete damals, im Jahre 1993: „Der im Konzept vertretene Grundsatz, dass die Mittel dem Auftrag zu entsprechen hätten und auf der Basis von bildungspolitischen Grundsätzen festzulegen seien, genügt wohl kaum.“ Mit der skizzierten Komplementarität von Leistungsvereinbarung und Globalbudget verspricht uns das New Public Management heute das Gegenteil. Und wir hören die Botschaft wohl – doch gibt es auch genügenden Grund zum Glauben? Es wird sich weisen müssen, ob sich das New Public Management in diesem Punkt wirklich bewährt.

Notwendige Einsichten

Einleitend habe ich angedeutet, wo und inwiefern Universitätsreform und New Public Management konvergieren, und im Hauptteil versuchte ich, einige Bereiche zu nennen, in denen Universitätsreform und New Public Management miteinander in Konflikt kommen könnten. Das New Public Management ist und bleibt ein verwaltungs- und marktorientiertes Konzept, und die Arbeit einer Universität ist anders ausgerichtet. Doch es muss nicht notwendig zu Konflikten kommen. Dafür sind aber mindestens zwei Einsichten unabdingbar, die komplementär akzeptiert werden müssen:

1. Seitens der Universität muss das Bewusstsein dafür wachsen, dass sich der Betrieb der Universität mehr als bisher auch an betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten orientieren muss. Dies gilt für die Universität als ganze, aber auch für die einzelnen Fakultäten und Institute und die Universitätsverwaltung. Dies kommt auf der einen Seite als Anforderung von aussen auf uns zu. Wir werden nüchtern zu erwägen haben, wo diese Ansprüche berechtigt sind und wo sie den spezifischen Bedingungen der Universität zuwiderlaufen. (Beispiele: Forschung und Lehre sind keine „Markt“-produkte, und wenn wir die Studierenden ernst nehmen und ihnen wirklich ein „Studium“ ermöglichen sollen, sind sie nicht einfach unsere „Kunden“.) Auf der anderen Seite kommt dieser Anspruch aber auch als interne Herausforderung, in eigener Sache, auf uns zu. Wir müssen vermehrt die Verantwortung

für Leistung und Effizienz nicht nur in unserer wissenschaftlichen Arbeit, sondern auch im Einsatz der uns zur Verfügung stehenden Mittel übernehmen. Wenn wir dies nicht selbst tun, werden es andere für uns tun, und das können wir nicht anstreben wollen.

2. Seitens der Politik muss das Bewusstsein dafür wachsen, dass die Universität keine Verwaltung und auch kein Produktionsbetrieb ist, sondern eine Wissenschafts- und Bildungsinstitution. In ihrem Kernauftrag, der Forschung und der Lehre, findet das Markt- und Verwaltungsparadigma des New Public Management seine Grenzen. Die Universität muss nach ihren spezifischen Zielen und Aufgaben behandelt und beurteilt werden.