

evaNet-Positionen 10/2005

Qualitätsentwicklung und Hochschulverwaltung

Dr. Friedrich Stratmann
Hochschul-Informationssystem (HIS)

31. Oktober 2005

Qualitätsentwicklung und Hochschulverwaltung

Dr. Friedrich Stratmann

Knappe Ressourcen in den Hochschulen machen zukünftig ein verstärktes Bemühen um Effizienz und Effektivität bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen erforderlich. Reorganisationsstrategien lassen sich dann erfolgreich gestalten, wenn die Rahmenbedingungen von Hochschulen als Expertenorganisationen hierbei zugrunde gelegt werden und gleichzeitig berücksichtigt wird, dass in einer modernen Hochschule die Administration von Forschung und Lehre alle Prozesse durchzieht. Externe Organisationsberatung und Verwaltungsbenchmarking sind geeignete Instrumente, den hochschulinternen Veränderungsprozess im Sinne einer Organisations- und Qualitätsentwicklung anzustoßen und zu begleiten.

Hochschulen in Deutschland stehen zunehmend im nationalen und auch internationalen Wettbewerb. Sie konkurrieren um Finanzierungsmittel, Wissenschaftler und Studierende. Sie tragen aber auch (weiterhin) Verantwortung gegenüber der Gesellschaft. Leistungen werden deshalb von verschiedener Seite eingefordert. Die Hochschulverwaltung spielt bei der Realisierung dieser Erwartungen keine unbedeutende Rolle. So sollen

- ihre Leistungen bei verstärktem Kostendruck effizient und effektiv erbracht werden; insbesondere aus Sicht von Forschung und Lehre heißt dies zu meist, bestehende Aufgabenstellungen in der Verwaltung möglichst mit weniger Personalausstattung oder aber neue Aufgabenstellungen (Studierendenauswahl, erhöhter Prüfungsumfang bei Bachelor und Master) mit bestehender Personalausstattung wahrnehmen zu sollen.
- Arbeitsweisen und Steuerung in der Hochschulverwaltung sich an modernen Prinzipien wie dem New Public Management (NPM) orientieren, d. h. Grundlagen der Steuerung privatwirtschaftlicher Unternehmungen auf den Bereich öffentlicher Dienste übertragen.
- sich Hochschulen, insbesondere Verwaltungen – Stichwort Governance – Organisationsformen öffnen, in denen zukünftig Hochschulleistungen in Mischformen aus Eigenerstellung, Hochschulkooperation, Outsourcing und Public Privat Partnership angeboten werden können.

Sollen nun normativ gesetzte Konzepte (NPM), politische und hochschulische Anforderungen (Bachelor/Master) oder auch nur allgemeine Verfahrensmodernisierungen (z. B. durch neue IT-Verfahren) praktisch und nachhaltig umgesetzt werden, bedarf es nicht nur einer Anpassung an die spezifischen Rahmenbedingungen einer Hochschulorganisation, sondern auch einer Implementierung auf der mikropolitischen Ebene der Organisation Hochschule; d.h. Modernisierungskonzepte müssen sich letztlich als neue Spielregeln des Alltags wieder finden.

Diese Umsetzungspraxis ist in vielen Hochschulen defizitär (gesteckte Ziele und Intentionen werden nicht erreicht, Konzepte landen in der Schublade). Als Folge werden Reorganisationsvorhaben zunehmend als Organisationsentwicklungsprozess konzipiert und intern bzw. extern begleitet.

Auch HIS ist seit einigen Jahren intensiv mit den Aktivitäten des Arbeitsgebiets Organisationsberatung in solche Prozesse eingebunden. Einige grundlegende Erkenntnisse sind im Folgenden zu vier Thesen zusammengestellt worden.

These 1

Die Kernprozesse der Hochschule sind Lehre und Forschung – nicht die Verwaltung; aber Forschung und Lehre können ohne Verwaltung nicht funktionieren. Die Administration von Forschung und Lehre durchzieht alle Prozesse der Hochschule.

Ziel jeder Hochschule ist es, die Arbeitsfähigkeit der Basiseinheiten - wie etwa Studiengänge, Fachbereiche – zu stärken, denn die Leistungsfähigkeit der Gesamtorganisation ist von der Leistungsfähigkeit dieser Einheiten abhängig. Dabei gilt es, hochschulintern darauf zu achten, dass die Basiseinheiten (Fachbereiche) die Belange der Gesamtorganisation mitdenken. Dies macht in der Praxis Probleme, da in Hochschulen als so genannte Expertenorganisationen die „administrativen Fachkräfte der Verwaltung oft die einzigen mit einem wirklichen fachlichen Interesse an der Gestaltung der Gesamtorganisation“ sind¹ (Pellert 1999). Der Versuch, die Anforderungen der Gesamtorganisation gegenüber denen der dezentralen Organisationseinheiten durchzusetzen, wird von den Experten (= Hochschullehrer) als Einschränkung und ständige Quelle der Störung der fachlichen Arbeit erlebt. Unterschiedliche Organisationskulturen stoßen hier aufeinander und bilden so ein für alle Expertenorganisationen typisches Spannungsfeld. Das hier zum Tragen kommende Managementverständnis ist nicht zuletzt auch eine Folge der Spezialisierung von Kompetenzen, die z. B. als Personal-, Studierenden- und Haushaltsverwaltung in die zentrale Hochschulverwaltung ausgelagert sind. Konflikte werden dadurch häufig innerhalb der Verwaltung gelöst; die Experten „Hochschullehrer“ müssen ihre Beziehungen untereinander damit nicht belasten. Die zunehmende Autonomie der Hochschule verändert allerdings die bisherigen Verwaltungsaufgaben in Richtung neuer Aufgaben wie Ressourcenmanagement, Personalentwicklung und Marketing. Es verändert sich mit dieser Entwicklung auch das Verhältnis zwischen der akademischen und der administrativen Autorität. Die Verwaltungsfunktion wandelt sich von der bloßen Unterstützungsfunktion zu einer Planungs- und Managementfunktion.

¹ Pellert, A.: Die Universität als Organisation. Die Kunst Experten zu managen. Wien 1999, S. 180ff.

Veränderungen und Reorganisationen in den Hochschulen bedürfen daher zukünftig eines Commitments zwischen Verwaltung und Akademischem Bereich, mit der Zielsetzung, dass alle Verwaltungsprozesse in der Hochschule ein übergreifendes Management verlangen, bei dem die Aufgabenzuordnung flexibel zu handhaben ist. Dies Managementverständnis ist Ausdruck einer neuen Verwaltungskultur, die nicht nur von der Hochschulverwaltung, sondern im gleichen Maße auch vom Akademischen Bereich Veränderungen im Denken erwartet. Notwendig ist ein gemeinsames Problemverständnis, denn das gleiche Ereignis kann von verschiedenen Personen sehr unterschiedlich interpretiert werden.

These 2

Die Hochschule hat moderne Steuerungsverfahren zu entwickeln und zu praktizieren, mit denen es gelingt, unter den Rahmenbedingungen einer Expertenorganisation auch bei turbulenter Umwelt gesetzte Ziele (noch) zu erreichen.

Direkten, autoritativen Strategien ist in der Hochschule wenig Erfolg beschieden. Hierarchisch gedachte Steuerung gerät in einer Expertenorganisation an zahlreiche Grenzen, will sie sich nicht auf die interne Steuerung der Hochschulverwaltung beschränken. Mehr als anderswo benötigen Veränderungen, die von der Hochschulleitung ausgehen, der Unterstützung durch Interessen von „unten“. Von daher macht es gerade für den Hochschulbereich Sinn, sich mit alternativen Steuerungsformen zu beschäftigen, die gegenwärtig in der Wirtschaft unter dem Primat stärker dezentralisieren zu wollen, an Bedeutung gewonnen haben. Diese Steuerungsmechanismen sind: Markt, Verständigung, Vertrauen oder professioneller Einfluss².

² Kühl, S.: Sisyphos Management. Die vergebliche Suche nach der optimalen Organisationsstruktur. Weinheim 2002, S. 28ff.

These 3

Die Aufbau- und ablauforganisatorischen Lösungen sind im Kontext von Zielsetzungen, externen Rahmenbedingungen, Ressourcen und Interessen auszubalancieren und flexibel zu gestalten.

Die Hochschule ist wie neuere Organisationsuntersuchungen deutlich gemacht haben strukturell durch Ambivalenz, Unklarheit, Komplexität und Widersprüche zwischen den verschiedenen Ebenen und Interessen gekennzeichnet³. Dies bedarf seitens des Managements eines entsprechenden Verständnisses für paradoxe und widersprüchliche Situationen. Es gilt letztlich diese produktiv zu nutzen und zwischen den Interessen einen Kompromiss auszubalancieren.

These 4

Die Gestaltung von Reorganisationsprozessen bedarf einer internen bzw. externen Begleitung. Nur so können in geeigneter Weise gesetzte Zielsetzungen zeitnah erreicht, ein Projektmanagement effizient organisiert, die Durchsetzungsfähigkeit der Leitung gestärkt und die Akzeptanz bei den Mitarbeitern eingeholt werden. HIS kann hierbei aus eigener Erfahrung die beiden Verfahren „externe Organisationsberatung“ und „Verwaltungsbenchmarking“ als besonders geeignet herausstellen.

Mit einer **externen Organisationsberatung** verbinden sich unterschiedliche Erwartungen: Fachwissen im Sinne fachspezifischen Know-hows, Prozesswissen im Sinne struktureller Kenntnis der Prozessabläufe, für die Reorganisation zusätzliche, in der eigenen Hochschule nicht vorhandene Personalkapazität, neue Sichtweisen (über den Tellerrand hinaus) und Erfahrungen aus anderen Hochschulen oder aber Changemanagement mit den Elementen Projektmanagement, Partizipation der Mitarbeitern und Erfolgskontrolle.

Organisationsberatung als Expertenberatung erstellt Gutachten, Stellungnahmen oder auch Modellkonzepte, in denen unter aktiver Beteiligung der Hochschule – auf Basis einer Ist-Analyse Schwachstellen benannt und Empfehlungen für eine verbesserte Aufgabenerledigung gegeben werden. Als Gutachten bilden sie Entscheidungshilfen im Kontext alternativer Lösungsmöglichkeiten vorher festgelegter Ziele. Als Modelle sollen sie von der Führungsebene im Top-Down durchgesetzt werden.

³ Scheytt, T.; Meister-Scheytt, C.: Das ausgesparte Zentrum: zum Widerspruch des Anspruchs eines professionellen Hochschulmanagements. In: Laske, S. u. a. (Hrsg.) Universität im 21. Jahrhundert. Zur Interdependenz von Begriff und Organisation der Wissenschaft. München 2000, S. 424ff.; vgl. grundsätzlich zu paradoxen Entscheidungssituationen in Organisationen: Kühl, S.: Das Regenmacherphänomen. Widersprüche und Aberglaube im Konzept der lernenden Organisation. Frankfurt/New York, 2000.

Organisationsberatung als Organisationsentwicklung moderiert die interne Umsetzung und das interne Training mit den an den Veränderungsprozessen beteiligten Personen und Gruppen, um neue Aufgabenverortungen, Zuständigkeiten, Zielsetzungen und Arbeitsbeziehungen zu optimieren. Organisationsentwicklung ist ein Prozess, bei dem die Organisation (die Hochschule) und die sie ausmachenden Menschen sowie deren Lern- und Entwicklungsfähigkeit im Mittelpunkt stehen. Sie basiert auf der Annahme, dass die Mitarbeiter lernfähig sind und durch ihr Verhalten und Engagement die Entwicklung der Organisation maßgeblich beeinflussen.

Organisationsberatung als prozessorientierte Fachberatung versucht die Stärken beider Beratungsansätze zu kombinieren. Sie erarbeitet zusammen mit der Hochschule auf Basis einer Ist-Analyse und einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung inhaltliche und prozessuale Verbesserungsmöglichkeiten und begleitet deren Umsetzung in einem Organisationsentwicklungsprozess. Analog zur Organisationsentwicklung geht auch dieser Beratungsansatz von der Annahme aus, dass die Mitarbeiter in der Organisation, nicht der Berater die Veränderungen in der Organisation vollziehen muss. Die Veränderung wird als Lernen in der konkreten Situation verstanden und initiiert. Die Berater haben die Aufgabe, die unterschiedlichen Sichtweisen und Weltansichten produktiv zur Intervention zu nutzen und hierdurch einen Beitrag zur erhöhten Selbststeuerungs- und Selbstreflexionsfähigkeit des Systems zu leisten. Zur Fremdbeobachtung kann aus der Fachberatung im Sinne einer Diagnose die Ist-Analyse genutzt werden. Sie dient der Identifikation und Aufnahme der Aufgaben und Prozesse, Ressourcen und (Kunden-) Anforderungen im untersuchten Aufgabenbereich. Hierzu gehört neben der Diagnose auch eine (Fremd)Bewertung. Als Bewertungskriterien können die Leistungsqualität, der wirtschaftliche Einsatz der Ressourcen, die Zeitdauer eines Prozesses sowie die Orientierung der Leistungserstellung an den Wünschen des Nutzers (Kundenorientierung) herangezogen werden. Auf Grundlage dieser Kriterien können Stärken und Schwächen der Aufgabenzuordnung, des Personalbestandes und der Personalqualifikation, der Prozessorganisation und der Wirtschaftlichkeit beurteilt werden. Die Bewertung liefert Ansätze für mögliche Reorganisationsmaßnahmen, die im Sollkonzept zu Handlungspaketen zusammengefasst werden können.

Auch das **Benchmarking** (von Hochschulverwaltungen) dient der Unterstützung von Qualitäts- und Organisationsentwicklung. Es beruht im Kern aber auf systematischen Vergleichen mit und Lernen von Partnern. Verglichen werden Indikatoren für Ergebnis-, Prozess- und/oder Strukturqualität, um Good Practice zu identifizieren. Beim Benchmarking sind der systematische Vergleich, die Prüfung der Übertragbarkeit und die explizite Handlungsorientierung wesentliche Elementen-

te. Benchmarking hat dabei nicht den Anspruch eines wissenschaftlichen Verfahrens, sondern bedarf für die Akzeptanz bei den Beteiligten ausschließlich einer Nachvollziehbarkeit und Plausibilität. Die Attraktivität – im Unterschied zur Organisationsberatung – resultiert aus dem Sachverhalt, dass hier realisierte Good Practice als Grundlage für eine realistische Zielfestlegung und als Maßstab für die Bewertung von eigenen Erfahrungen und Ergebnissen zugrunde gelegt wird.

Das HIS-Instrumentarium für ein **kennzahlenorientiertes Benchmarking** ermöglicht die Durchführung einer **Grobanalyse** in Hochschulverwaltungen. Durch eine vergleichende Betrachtung mit anderen Hochschulen können Abweichungen/Auffälligkeiten/Sondersachverhalte ausfindig gemacht werden. Die Ergebnisse geben nicht nur einen strukturierten Ressourcenüberblick zu Produktbereichen der Hochschulverwaltung, sondern dienen vor allem der Selektion von Produkten/Aufgaben auf der Basis von quantitativen Auffälligkeiten für weitere Vertiefungen (Organisationsuntersuchung, qualitatives Benchmarking, Erfahrungsaustausch mit anderen Hochschulen). Methodisch basiert das Verfahren auf der Bildung von Indikatoren bzw. Kennzahlen für einen Vergleich der „Produktivität“ als Verhältnis ausgewählter Leistungsparameter zum eingesetzten Personalaufwand.

Das HIS-Instrumentarium für ein **prozessorientiertes Benchmarking** ermöglicht die Durchführung einer **Feinanalyse** in Hochschulverwaltungen. Durch eine vergleichende Betrachtung von Prozessen können detaillierte Verfahrensunterschiede ausgemacht und damit die Grundlage für eine Prozessoptimierung geliefert werden. Das prozessorientierte Benchmarking ist auf die Produktion von Leistungen fokussiert mit Ergebnissen zu hochschulexternen und -internen Rahmenbedingungen für Prozessabläufe (Gesetze, Kultur), Umfang und Gestaltung der Schnittstellen, Gewichtung von Tätigkeiten im Prozess, Bedeutung der DV-Unterstützung und von weichen Faktoren bei der Leistungserstellung. Als besondere Stärken beinhaltet das Verfahren nicht nur die explizite Zielsetzung, Gelerntes umsetzen zu wollen und (auch) zu können, sondern liefert auch Anhaltspunkte, wie diese Verbesserungen zu realisieren sind. Methodisch basiert das Verfahren auf den vier Elementen Visualisierung, Bewertung, Optimierung und Evaluierung ausgewählter Schlüsselprozesse (siehe ausführlich [HIS-Kurzinformationen Bau und Technik B5/2005, Benchmarking von Hochschulverwaltungen](#)).

Darüber hinaus bietet HIS seit Juli dieses Jahres ein [Informationsportal](#) zum Thema an. Hier können interessierte Hochschulen unter anderem geeignete [Benchmarkingpartner suchen](#).

Fazit/Ausblick

Verwaltungsprozesse werden die Qualitätsentwicklung von Hochschulen in der Zukunft maßgeblich mitprägen. Eine Dichotomie von zentraler Hochschulverwaltung und akademischer Selbstverwaltung ist obsolet geworden. Es gilt zur Kenntnis zu nehmen, dass Forschung und Lehre insgesamt eine einheitliche und ganzheitliche administrative Begleitung benötigen. Die von HIS hochschulbezogen entwickelten und in der Praxis eingesetzten Instrumente der Organisationsberatung und des Verwaltungsbenchmarkings können hier den Hochschulen geeignete Hilfestellungen bieten.

Über den Autor



Dr. Friedrich Stratmann
Hochschul-Informationssystem (HIS)
Leiter der Abteilung Hochschulplanung: Bau, Bedarf, Ressourcen,
Organisation
Goseriede 9
30169 Hannover

Tel: 0511/1220-140

E-Mail: <mailto:stratmann@his.de>

Dr. Friedrich Stratmann ist Leiter der Abteilung Hochschulplanung: Bau, Bedarf, Ressourcen, Organisation des Hochschul-Informationssystem (HIS). Inhaltlicher Arbeitsschwerpunkt ist die Reorganisation der Hochschulverwaltung mit den Problemstellungen Binnenmodernisierung, Verwaltungskooperation und -fusion sowie Benchmarking. Sein wissenschaftliches Interesse gilt der Frage, wie Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen organisationstheoretisch zu fassen sind.