

Im DBW-Dialog werden *Stellungnahmen* zu betriebswirtschaftlichen Problemen und zu DBW-Beiträgen abgedruckt. Der kritisierte Autor hat die Möglichkeit der Gegendarstellung.

Frank Ziegele / Detlef Müller-Böling*

Allokationsverfahren für Hochschulbudgets: Ist die First-best-Lösung möglich?

Im Beitrag »Optimale Allokation von Hochschul-Budgets«, schlägt Sönke Albers eine »First-best-Lösung« für die Mittelvergabe zwischen bzw. in Hochschulen vor. Im folgenden soll gezeigt werden, welche in der Realität vorliegenden Restriktionen ein Abweichen vom First-best-Ansatz notwendig erscheinen lassen und wie alternative Lösungen aussehen könnten.

DBW 59. Jg (1999), S. 583–598

Allokation; Budgetierung; Hochschulfinanzierung

1. Merkmale des First-best-Allokationsverfahrens

Albers Beitrag steht in einer Reihe aktueller Ansätze, die Mittelvergabeverfahren an Hochschulen mit ökonomischen Theorien fundieren. [1] Die ökonomische Perspektive ermöglicht es, die bisher entwickelten, vorwiegend auf Plausibilitätsüberlegungen aufbauenden Allokationsmodelle kritisch zu überprüfen. Albers zeigt, daß neue Verfahren der Indikatorsteuerung grundsätzlich den richtigen Weg weisen. Er schlägt darüber hinaus eine spezifische Optimallösung vor, bei der die Leistungsmessung in Forschung und Lehre über einen gewichteten Index für jeden

*Dr. Frank Ziegele und Prof. Dr. Detlef Müller-Böling, CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh, Tel. 05 241/97 61 22, e-mail frank.ziegele@bertelsmann.de, <http://www.che.de>.

Zuweisungsempfänger individuell konzipiert ist. Zudem soll die Mittelverteilung proportional zum Produkt aus Leistung und Erfolgselastizität erfolgen.

Diese Optimalitätsbedingungen beschreiben eine »First-best-Lösung«, also eine optimale Allokation unter vereinfachten, idealisierten Rahmenbedingungen. Dies bedeutet, daß

- die Optimierung isoliert von weiteren Kontexten und Entscheidungsebenen erfolgt (beispielsweise wird einerseits nicht einbezogen, ob die Gestaltungsfragen auf der Ausgabenseite von Hochschulen – Stichwort Globalhaushalte – Rückwirkungen auf das optimale Zuweisungsverfahren haben; auch werden andererseits neben der Effizienz keine weiteren Anforderungen an ein Mittelvergabeverfahren betrachtet, die möglicherweise mit dem Effizienzziel konkurrieren);
- vereinfachte, ideale Prämissen gesetzt werden (z.B. in bezug auf das Verhalten der beteiligten Akteure und die Informationsgegebenheiten).

Im folgenden wird exemplarisch gezeigt, ob und wie vom First-best-Allokationsmechanismus abgewichen werden sollte, wenn man zusätzliche Restriktionen im Optimierungskalkül einführt, die von diesen idealen Annahmen abweichen. Dabei wird zumeist auf die staatliche Mittelvergabe an Hochschulen Bezug genommen.

2. Restriktion I: Eigennützige Entscheidungsträger

Die Ausgangswerte für die Mittelverteilung sollen sich bei Albers über die Gewichte g_i ergeben, die sich an fachspezifischen Ist-Kostendifferenzen und an der gesellschaftlichen Relevanz von Lehr- und Forschungsleistungen orientieren. Die im Erfolgsindex

E_i jeweils enthaltenen Leistungskriterien sollen nach ihrer Erfolgsrelevanz von der akademischen Community (z.B. unter Mitwirkung der DFG) festgelegt werden. Es wird dabei unterstellt, daß die Entscheidungsträger tatsächlich das gesellschaftlich optimale g_i wählen und die Zusammensetzung von E_i objektiv nach dem gesellschaftlichen Nutzen der Hochschulprodukte bestimmen. Dabei wird übersehen, daß nach der mikroökonomischen Logik alle Akteure individuelle, eigennützige Zielfunktionen unter gegebenen Restriktionen maximieren. [2] Will man konsistent ökonomisch argumentieren, muß man auch dies einbeziehen. In diesem Fall zeigt sich, daß die vorgeschlagene Allokationsregel Ineffizienzen erzeugen kann:

- Wird bei der staatlichen Mittelvergabe über g_i entschieden, werden die Gewichte für einzelne Hochschulen nach dem Lobbying-Druck bestimmt, den die Hochschulen im politischen Prozeß ausüben können. Eine Berücksichtigung der gesellschaftlichen Relevanz bei der Gewichtung zwischen Institutionen erscheint illusorisch. Historisch gewachsene Ist-Kosten-Differenzen werden manifestiert. Dadurch wird die Chance versäumt, durch Indikatormodelle bisherige Ausstattungen in Frage zu stellen und Ungleichbehandlungen einem Plausibilitäts- und Sensitivitätstest [3] auszusetzen.
- Entscheiden Wissenschaftler über E_i , werden sie im Sinne individueller Rationalität die Zusammensetzung von E_i strategisch so bestimmen, daß die eigenen Einnahmen maximiert werden bzw. daß die Anreize ihren eigenen Präferenzen für Forschung und Lehre entsprechen, die nicht unbedingt mit gesellschaftlichen Bedürfnissen deckungsgleich sind. [4] D.h. beispielsweise, daß ein bestimmter Forschungsindikator nicht deshalb hohes Gewicht innerhalb von E_i erhält, weil er tatsächlich das wesentliche Leistungselement darstellt, sondern weil er besonders leicht zu beeinflussen bzw. für die Karriere von Wissenschaftlern besonders nützlich ist.

Eine Second-best-Allokationsregel müßte diese Interessenaspekte als Restriktion einbeziehen und sich von der First-best-Lösung folgendermaßen unterscheiden:

- Die Berücksichtigung von Kostendifferenzen durch Gewichte ist unerlässlich. Statt einer Gewichtung der Ausgangswerte zwischen den Institutionen sollte jedoch eine fachspezifische Gewichtung bei einzelnen Indikatoren (z.B. bei Studierendenzahlen) erfolgen. Dabei werden für die Kostendifferenzen, beispielsweise zwischen Geistes- und Naturwissenschaften, Durchschnittswerte herangezogen. Für alle Zuweisungsempfänger gelten damit die gleichen Gewichte. Eine bisherige Besserstellung einer Hochschule (d.h. im Beispiel überdurchschnittliche Zuweisungen pro Studierenden) führt im Indikatormodell zu finanziellen Verlusten. Die politische Entscheidung zur Besserstellung wird über die Indikatoren transparent; soll die Besserstellung beispielsweise aufgrund von hoher Ausbildungsqualität beibehalten werden, bedarf dies einer expliziten politischen Entscheidung, die das Indikator-Verteilungsergebnis korrigiert.
- Der Leistungsindex E_i sollte doch für alle Zuweisungsempfänger große standardisierte Teile enthalten (unter Verwendung der gängigen Leistungsgrößen Studierende, Absolvierende, Promotionen und Drittmittel). Dadurch wird die Möglichkeit zu strategischem Verhalten begrenzt, gleichzeitig könnte aber Albers Idee der individuellen Leistungsmessung partiell umgesetzt werden. Die Kriterien und Gewichtungen in einem individuellen Leistungsindex sollten allerdings zwischen Zuweisungsgeber und -empfänger per Zielvereinbarung konsensual beschlossen werden.

3. Restriktion II: Zielpluralität und Globalhaushalt

Die Entwicklung von Modellen der Mittelvergabe darf nicht abgekoppelt von der gleichzeitig wachsenden Autonomie der Hochschulen auf der Ausgabenseite betrachtet werden. In diesem Kontext sind Vergabemodelle nicht nur auf das Effizienzziel ausgerichtet, sondern erfüllen weitere Funktionen. [5] U.a. sollen sie Globalzuweisungen legitimieren, indem sie den Grund für die Zuweisungen per Indikatormessung transparent machen und damit Leistungsgerechtigkeit nachweisen. Die obige First-best-Lösung erfüllt die Legitimationsfunktion nur unvollkommen:

- Die individualisierte Leistungsmessung und die Aggregation der Leistungskriterien zu einem Index sorgt für Intransparenz der Leistungsmaßstäbe.
- Die Orientierung an den Elastizitäten könnte – wie Albers selbst andeutet – dem Gerechtigkeitsempfinden widersprechen, woraus ebenfalls Legitimationsprobleme resultieren. Man könnte argumentieren, durch das Vergabemodell würden auch die bisher »faulen« Wissenschaftler belohnt, die noch höhere Potentiale zur Leistungssteigerung aufweisen als die bereits jetzt Erfolgreichen.

Erneut empfiehlt sich, die Individualisierung nur bei einem Teil der Leistungsindikatoren zu betreiben und ansonsten standardisierte Indikatoren zu verwenden. Außerdem wäre zu überlegen, doch auf die Elastizitäten in der Formel zu verzichten. Der positive Effekt der Verwendung von Elastizitäten, nämlich Entwicklungschancen für innovative, junge Wissenschaftler zu schaffen, kann auch über andere Maßnahmen realisiert werden. So empfiehlt sich beispielsweise neben der formelgebundenen Mittelvergabe die Einrichtung eines Innovationspools beim Zuweisungsgeber, aus dem (per Antragsverfahren) innovative Vorhaben gefördert werden.

4. Restriktion III: Bestimmung der Elastizitäten

Albers zeigt, daß seine Optimallösung unter einfachen Annahmen über die Reaktionsfunktion empirisch handhabbar ist. Letztlich gilt bei Albers der einfache Zusammenhang »mehr Geld, mehr Leistung«, und zwar in Form einer stetigen Funktion mit abnehmenden Grenzerträgen. Stabile Elastizitätswerte sind aber kaum zu ermitteln, wenn man berücksichtigt, daß

- Reaktionsfunktionen möglicherweise Sprünge aufweisen können; beispielsweise ist ein stetiger Verlauf fraglich, wenn ab einem bestimmten Budgetvolumen ein Großgerät beschafft werden kann, das mit einem sprunghaften Anstieg der Leistungsindikatoren verbunden ist;
- Finanzautonomie, die mit der Indikatorsteuerung verknüpft ist, dafür sorgt, daß die Bedingungen für die Produktion wissenschaftlicher Leistungen gerade nicht konstant sind. Denkbar ist, daß etablierte, bereits erfolgreiche Zuweisungsempfänger

die neue finanzielle Freiheit besonders gut nutzen – dann würde eine Drehung der Reaktionsfunktion vorliegen, welche die funktionalen Beziehungen zwischen Budgetvolumen und Leistung ändert. Mit steigendem Budget muß daher die Erfolgselastizität nicht mehr zwingend sinken.

5. Fazit

Die Modifikationen infolge der dargestellten Restriktionen deuten an, daß praktikable Allokationsverfahren, die keiner First-best-Welt bedürfen, möglicherweise zwischen den gängigen Indikatormodellen und Albers Vorschlag liegen. Alle angesprochenen Modifikationen der Albers-Regel deuten in Richtung auf Indikatorenmodelle, wie sie derzeit in verschiedenen Bundesländern diskutiert und umgesetzt werden. Allerdings könnten die Albers-Ideen integriert werden, beispielsweise über einen partiellen Indexansatz. Fraglich ist, ob man tatsächlich die Erfolgselastizität einbauen sollte; auf jeden Fall sollte man aber das Anliegen ernst nehmen, jungen Zuweisungsempfängern mit hohen Erfolgsaussichten finanzielle Grundlagen für eine Entwicklung zu ermöglichen (ggf. jedoch über andere Maßnahmen).

Anmerkungen

- [1] Ökonomische Analysen der Mittelverteilung und Indikatorsteuerung finden sich beispielsweise bei Körber-Weik (1998), Ziegele (1998b), Fandel/Gal (1997).
- [2] Vgl. Ziegele, F. (1998a), S. 4.
- [3] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat Globalhaushalt Niedersachsen (1998), S. 39 f.
- [4] Z.B. wenn man für Wissenschaftler die Verhaltensfunktion des Prestigemaximierers mit anreizbedingten Präferenzen für Forschung unterstellt, Vgl. Ziegele (1998b), S. 82 ff.
- [5] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat Globalhaushalt Niedersachsen (1998), S. 14–20.

Literaturhinweise

- Fandel, G./Gal, T. (1997): Umverteilung der Mittel für Forschung und Lehre unter den Universitäten. Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der FernUniversität Hagen Nr. 248. Dezember 1997.
- Körber-Weik, M. (1998): Indikatorsteuerung: Durch neue

DBW-Dialog

- Finanzierungsformen zu besseren Hochschulen und wirksamerer Frauenförderung. In: Roloff, C. (Hrsg.): Reformpotential an Hochschulen – Frauen als Akteurinnen in Hochschulreformprozessen. Berlin 1998. S. 153–178.
- Wissenschaftlicher Beirat Globalhaushalt Niedersachsen (1998): Ein neues Verfahren der staatlichen Mittelvergabe an die Universitäten in Niedersachsen: Anforderungen, Prinzipien und Umsetzungsvorschläge. Gütersloh 1998.
- Ziegele, F. (1998a): Financial Autonomy of Higher Education Institutions: The Necessity and Design of an Institutional Framework. CHE-Arbeitspapier Nr. 17. Gütersloh 1998.
- Ziegele, F. (1998b): Hochschule und Finanzautonomie: Grundlagen und Anwendung einer politisch-ökonomischen Theorie der Hochschule. 2. Aufl. Frankfurt a.M. u. a. O. 1998.