

# Neue Modelle der staatlichen Hochschulfinanzierung – Prinzipien und Folgen für das Hochschulmanagement

*Detlef Müller-Böling*

## **1. Leistungsorientierte staatliche Finanzierung – alleiniges Leitbild der Reform?**

Die Forderung nach „leistungsbezogener Mittelverteilung“, sowohl auf der Ebene Staat – Hochschule als auch innerhalb der Hochschulen, gehört inzwischen zu den elementaren Bestandteilen hochschulpolitischer Debatten. In mehreren Bundesländern wie auch an zahlreichen Hochschulen ist eine Leistungsorientierung durch Kopplung finanzieller Zuweisungen an bestimmte Leistungsindikatoren bereits gängige Praxis. Eine an den erbrachten Leistungen ausgerichtete staatliche Finanzierung hat schließlich auch Eingang in die Neukonzeption des HRG gefunden.

Sind wir damit bereits auf dem richtigen Weg? Ist die Entwicklungsrichtung der Hochschulfinanzierung durch die Vorgabe der Leistungsorientierung abschließend vorgezeichnet? Dies soll hier verneint und stattdessen die These vertreten werden, daß

Leistungsorientierung nur eine unter mehreren Maximen für die zukünftige staatliche Finanzierung von autonomen Hochschulen sein kann.

Betrachten wir dazu zunächst den Status quo in den Bundesländern: Leistungsorientierung findet, wenn überhaupt, dadurch statt, daß im Rahmen der Titelgruppe für Forschung und Lehre Mittel formelgebunden verteilt werden. Diese partiellen Modelle sind darauf abgestimmt, den Spielraum zur Leistungsorientierung innerhalb von Systemen mit Resten traditioneller Rahmenbedingungen (v. a. mit Stellenplänen) zu nutzen. Über viel mehr als die angesprochene Titelgruppe können die Hochschulen gar nicht entscheiden, insbesondere solange Stellen und Bauten außerhalb der universitären Kompetenz liegen. So läßt sich auch die starke Leistungsorientierung dieser Modelle erklären: Solange ein erheblicher Teil der Finanzierung über alte kameralistische Verfahren erfolgt, ist die Zielsetzung von Reformen im wesentlichen auf Leistungsanreize (v. a. im Sinne von mehr Absolventen, kürzeren Studienzeiten, mehr Drittmitteln und Promotionen) beschränkt. Geht man jedoch zu einem „echten“ Globalhaushalt mit einem weitestgehend frei verwendbaren Landeszuschuß und weitreichender Hochschulautonomie müssen die Modelle – wie in vielen ausländischen Staaten – von einem partiellen zu einem Gesamtansatz weiterentwickelt werden.

In einem solchen Gesamtansatz für Hochschulen, die mit Globalhaushalten ausgestattet sind, muß ein neues Verfahren der staatlichen Finanzierung mehrere Funktionen gleichzeitig erfüllen:

a) Das Verfahren der staatlichen Mittelvergabe muß einen Anreiz- und Sanktionsrahmen für autonome Entscheidungsträger an Hochschulen schaffen.

Hier läßt sich die Leistungsorientierung einordnen, sie ist jedoch nur ein Teilaspekt

dieser Funktion. Finanzautonomie der Hochschulen bedeutet, daß die Hochschulen finanzielle Entscheidungen selbst und ohne aktive Einmischung des Staates treffen können. Sie bedeutet jedoch nicht, daß, Hochschulen völlig regellos und unabhängig von staatlichen Zielen agieren können; vielmehr zieht sich der Staat auf seine ordnungspolitische Rolle als Gestalter der Rahmenbedingungen für autonome Entscheidungen zurück. Durch die Rahmenbedingungen, insbesondere die Regeln für die Mittelvergabe, resultieren Belohnungen bzw. Sanktionen für das Hochschulverhalten und dadurch Anreizwirkungen im Sinne staatlicher Zielsetzungen. Durch neue Finanzierungsmodelle können so Anreize zur Ausweitung der Aufgabenübernahme durch Hochschulen (d. h. zu höheren „Mengen“ an Forschungs- und Lehroutputs), Anreize zu Leistungssteigerungen und Anreize zur Realisierung von Innovationen erzielt werden. Leistungsorientierung bedeutet somit, daß eine Orientierung der Hochschulentscheidungen an bestimmten staatlich vorgegebenen Zielen finanziell honoriert wird. Die Hochschulen bleiben aber autonom beim Treffen ihrer Entscheidung. Die Höhe der Globalzuweisung wird von der (subjektiv auf Basis staatlicher Ziele definierten) Leistung abhängig gemacht. Leistungsziele können z. B. Verkürzung der Studienzeiten, Kostenminimierung, aber auch Ziele wie Internationalisierung oder Frauenförderung sein.

b) Das Verfahren der staatlichen Mittelvergabe muß den Anspruch der Hochschulen auf staatliche Gelder neu legitimieren.

Es müssen Mechanismen vorhanden sein, welche das Volumen der Globalzuweisung und die autonomen Entscheidungen rechtfertigen. Daraus resultiert einerseits eine dauerhafte Absicherung der Autonomie, andererseits ein Schutz vor willkürlichen staatlichen Kürzungen globaler Zuweisungen. Die Fortschreibung historisch gewachsener Haushalte kann dies nicht leisten. Historische Zufälligkeiten und noch mehr gewachsene Ungerechtigkeiten sind für die Hochschule eine schwache Argumentationsbasis für Budgetverhandlungen. Vielmehr ist ein Verfahren nötig, bei dem sich die Budgetvolumina auf rationaler Basis rechtfertigen lassen. Dadurch wird die Position der Universitäten gegenüber anderen (finanziell konkurrierenden) Bereichen der Staatstätigkeit gestärkt. Wenn die Hochschulen nachweisen können, daß sie beispielsweise aufgrund von Leistungssteigerungen in der Forschung und aufgrund einer Ausbildung höherer Studierendenzahlen eigentlich erheblich mehr Geld „verdient“ hätten, dann wird es der staatlichen Seite äußerst schwer fallen, sich bei budgetären Engpässen aus den Hochschulhaushalten zu bedienen.

c) Das Verfahren der staatlichen Mittelvergabe muß den Hochschulen Freiraum zu materieller Autonomie belassen.

Daß der Staat Regeln setzt, darf nicht bedeuten, daß es sich dabei um ausdifferenzierte Mechanismen der Feinsteuerung handelt. Dann bestünde die Gefahr, daß die formale Autonomie, Entscheidungen zu treffen, materiell ausgehöhlt wird, da die gesteckten Rahmenbedingungen die Entscheidungsalternativen stark einengen. Dazu gehören

insbesondere auch Spielräume bei der hochschulinternen Mittelvergabe, die nicht durch das staatliche Verfahren vollständig präjudiziert werden sollte.

d) Das Verfahren der staatlichen Mittelvergabe muß eine stabile Finanzierung der von den Hochschulen übernommenen Aufgaben garantieren.

Die vom neuen Modell ausgelösten Schwankungen müssen sich in Grenzen halten, so daß die Grundfinanzierung der von den Hochschulen übernommenen Aufgaben gegeben ist. Erratische Schwankungen der Finanzströme würden die Planungssicherheit der Hochschulen gefährden und somit einen der Vorteile der Globalisierung, die Möglichkeit zu längerfristigen, strategischen Planungen, konterkarieren. Ein System, das andauernd so starke Schwankungen in der Mittelverteilung aufweist, daß (angesichts des hohen Anteils der Personalausgaben an den verausgabten Mitteln) daraus letztendlich ein permanentes „hire and fire“ resultiert, kann nicht sinnvoll sein (die Möglichkeit zu schwankenden Stellenzahlen besteht, wenn in einem autonomen Hochschulsystem freie Stellenbewirtschaftung und eine schrittweise Abkehr vom Beamtenstatus vorliegen). Daher muß das Modell Stabilisierungsmechanismen enthalten. Dazu gehört beispielsweise die Verwendung gleitender Durchschnitte bei der Ermittlung von Finanzierungsindikatoren, aber auch die – unten genauer erläuterte – Integration von Zielvereinbarungen in Finanzierungsmodelle.

Es müßte nun deutlich geworden sein – Leistungsorientierung ist ein wesentliches Element, aber nicht die einzige Leitlinie für die Entwicklung neuer Verfahren der staatlichen Hochschulfinanzierung. Zwischen den unterschiedlichen Funktionen bestehen Spannungsfelder; so steht die Stabilisierung in einem Zielkonflikt zur Anreizsetzung (letztere erfordert beispielsweise erhebliche finanzielle Reaktionen auf Leistungsänderungen, während die Stabilisierung eine Begrenzung finanzieller Schwankungen nahelegt). Das Design neuer Zuweisungsverfahren ist somit eine komplexe Aufgabe des Gewichtens und Ausbalancierens konkurrierender Anforderungen.

## 2. Einige Prinzipien neuer staatlicher Finanzierungsmodelle

Die entscheidende Frage ist nun: Wie muß ein neues Finanzierungsmodell aussehen, das der skizzierten Multifunktionalität gerecht wird und eine sinnvolle Balance zwischen den gestellten Anforderungen findet? Der Entwurf eines neuen Modells erfordert zahlreiche Detailregelungen, die hier nicht alle dargestellt werden können. Stattdessen sollen einige Prinzipien und generelle Merkmale benannt werden, die – ausgerichtet auf die vier genannten Funktionen – für neue Finanzierungsverfahren gelten sollen.

a) Der Globalhaushalt muß sich im Sinne der Multifunktionalität aus einer Kombination von volumen-, leistungs- und innovationsbezogener Finanzierung zusammensetzen.

Die volumenbezogene Finanzierung zielt auf die Kostenerstattung für die staatlich definierten Aufgaben der Hochschule ab und sorgt somit für die Grundfinanzierung der

Aufgaben und für Anreize zu hoher Aufgabenübernahme. Die leistungsbezogene Finanzierung hingegen soll Anreize zu Verhaltensänderungen im Sinne staatlich/politisch definierter Leistungsziele erzeugen. Die innovationsbezogene Finanzierung soll spezielle Anreize zur Realisierung von Innovationen erzeugen. Alle drei Komponenten sind geeignet, Zuweisungen zu legitimieren. Die Zuweisungskriterien in den drei Bereichen müssen aufeinander abgestimmt sein. Die Gewichtung zwischen volumen- und leistungsbezogener Finanzierung ist Ausdruck der Balance zwischen Anreizsetzung und Stabilität. Ein erheblicher Teil des Globalhaushalts (ca. 70 Prozent) sollte volumenbezogen zugewiesen werden.

b) Das neue Modell muß formelgebundene und diskretionäre staatliche Zuweisungen enthalten.

Formelgebundene Finanzierung allein reicht nicht, denn diese ist nur für den Volumen- und den Leistungsteil des Modells geeignet. Bei der volumenbezogenen Finanzierung werden Mengen-Indikatoren verwendet, die das Volumen der Aufgabenübernahme (bezüglich Forschung, Lehre und möglicherweise weiteren politisch definierten Aufgaben) messen. Die Indikatorwerte werden mit Entgelten versehen, die sich an den Kosten der Aufgabenwahrnehmung orientieren. Die Leistungsindikatoren dagegen sollten die relative „performance“ einer Hochschule im Vergleich zu einem bestimmten Referenzpunkt messen, z. B. im Vergleich zur performance der anderen Hochschulen im Hinblick auf die politischen Leistungsziele. Die realisierten Indikatorwerte werden mit Leistungsprämien honoriert, deren Höhe sich an den politischen Prioritäten ausrichtet.

Die innovationsbezogene Finanzierung erfolgt dagegen über diskretionäre Zuweisungen, d. h. einzelfallbezogene Zuweisungsentscheidungen nach dem Ermessen der Vergabeinstanz. Somit sollte ein Innovationspool eingerichtet werden. Die Vergabe sollte durch ein unabhängiges Expertengremium erfolgen. Formeln sind an Indikatoren orientiert, die vergangene Aufgabenwahrnehmung und Leistung messen; sie sind somit zur Realisierung direkter und unmittelbarer Innovationsanreize (die eine Zukunftsorientierung erfordern) nicht geeignet.

c) Das System der Mittelzuweisung darf nicht als Nullsummenspiel konzipiert werden, sondern soll ein variables Gesamtbudget in Abhängigkeit von Aufgabenübernahme und Leistung als Ergebnis der formelmäßigen Berechnungen zulassen.

Dadurch wird der inkrementelle Charakter der Budgetierung nicht nur für eine einzelne Universitäten, sondern auch für das gesamte Universitätssystem überwunden. Anstelle eines Prozentualmodells mit anteiliger Zuweisung eines gegebenen Mittelvolumens (wie es in Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz besteht) ist zur Kalkulation eines Globalhaushalts ein Preismodell mit definierten Zuweisungen pro Einheit des gemessenen Indikatorwerts erforderlich (diese Zuweisungen pro Einheit entsprechen den bereits angesprochenen festen Entgelten und Leistungsprämien). In

einem Preismodell ist es beispielsweise möglich, daß bei gegebener Leistung und gleichmäßig steigender Aufgabenübernahme aller Hochschulen das errechnete Gesamtbudget infolge einer Erhöhung des volumenbezogenen Anteils steigt. In einem Nullsummenspiel würde eine gleichmäßige Erhöhung der Aufgabenübernahme aller Universitäten ohne finanzielle Konsequenzen bleiben und damit nicht belohnt werden.

Nun wäre es naiv zu glauben, die staatliche Seite würde den Umfang des Hochschulbudgets dem „freien Spiel der Formelkräfte“ überlassen. Natürlich stellt die Bestimmung des Budgetvolumens weiterhin ein elementares parlamentarisches Recht dar. Daher muß nachträglich trotzdem eine Möglichkeit für den Staat bestehen, das errechnete Budget gemäß den verfügbaren Mitteln zu korrigieren. Es steht dem Staat frei, im Anschluß an die Budgetberechnung in die Formeln einen Gewichtungsfaktor kleiner/größer 1 entsprechend der bestehenden Lage öffentlicher Haushalte einzubauen (analog zu dem in den Niederlanden verwendeten „Realisierungsfaktor“) und durch parlamentarischen Beschluß den Faktorwert festzulegen. Ergibt sich dadurch faktisch doch ein Nullsummenspiel, so ist dies nicht systemimmanent, sondern im Einzelfall voll politisch zu verantworten. Der Vorteil für die Hochschulen liegt darin, daß der Staat gezwungen ist, die Unterfinanzierung der Hochschulen über einen einfachen und transparenten Parameter offenzulegen. Die Variabilität des errechneten Haushaltsvolumens leistet damit einen entscheidenden Beitrag zur oben beschriebenen Legitimationsfunktion. Es fällt leistungsfähigen Hochschulen auf Basis dieses Modells leichter, gegenüber dem Staat gegen Kürzungen zu argumentieren und sich im Wettbewerb um staatliche Gelder gegen andere staatliche Aufgabenbereiche zu behaupten.

d) Wesentliche Anforderungen an das Mittelvergabemodell sind Einfachheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit.

Die Freiheit bei der hochschulinternen Mittelvergabe ist dann möglich, wenn sich die Mittelverteilung vom Land an die Hochschule nach sehr groben Kriterien vollzieht und dadurch auf staatliche Detailsteuerung verzichtet wird.

Das Modell muß einen einfachen Aufbau haben, um transparent und nachvollziehbar zu sein. Auf diese Weise erhalten Reallokationen von Mitteln eine allseits erkennbare Legitimierung, die Akzeptanz des neuen Modells ist gegeben. Transparenz dient zudem der Realisierung der intendierten Anreize; damit die Hochschulen das gewünschte Verhalten zeigen, müssen sie die finanziellen Konsequenzen ihres Verhaltens abschätzen können. Beispielsweise schlägt sich das Gebot der Einfachheit und Transparenz nieder in der Einbeziehung politischer Ziele (die Zahl der politischen Ziele darf nicht berücksichtigt werden, denn eine zu große Vielfalt mindert die Transparenz erheblich und die Funktionsfähigkeit des Modells gefährdet; letzteres beruht auf sich möglicherweise konterkarierenden Anreizwirkungen bzw. zu geringen finanziellen Auswirkungen der Beeinflussung einzelner Indikatorwerte); in der Clusterbildung (eine kostenorientierte Differenzierung der Entgelte darf nicht zu komplex sein, vielmehr sollten wenige, fächerbezogene Cluster gebildet werden; alle Fächer innerhalb eines

Clusters weisen ähnliche Kostensituationen auf und erhalten daher dasselbe Entgelt pro Indikatoreinheit).

e) Das Zuweisungsmodell darf nicht ausschließlich die tatsächlich vorliegenden Mengeneinheiten als Indikatoren heranziehen (z. B. Ist-Werte der Studierenden, Absoluten), sondern es soll auch über Zielvereinbarungen festgelegte Soll-Werte als Maß für die Aufgabenübernahme verwenden.

Dies stellt eine neue Rolle von Zielvereinbarungen dar, die beispielsweise in der Hochschulfinanzierung in Finnland, Australien und Neuseeland bereits realisiert ist. Zielvereinbarungen werden nicht nur als Rahmenbedingung für autonome Hochschulen unabhängig von konkreten finanziellen Mechanismen betrachtet, sondern sie werden direkt in Zuweisungsverfahren integriert. Diese direkte Integration von Zielvereinbarungen hat zahlreiche Vorteile: Sie stellt eine wesentliche Maßnahme zur Gewährleistung von Stabilität bei starken (und insbesondere temporären, zufallsbedingten) Schwankungen der Ist-Werte dar (durch vorübergehende, antizyklische Abweichungen zwischen Soll und Ist).

Sie ermöglicht es, das vereinbarte Vorhalten von Studienplätzen (welches als Hochschulaufgabe betrachtet werden kann) unabhängig von ihrer tatsächlichen Belegung finanziell zu honorieren. Auf diese Weise können über dauerhafte Soll-Ist-Abweichungen auch gering nachgefragte „Orchideen“-Fächer aufrechterhalten werden, wenn sie politisch gewünscht sind. Dies ist Ausdruck des Potentials für staatliche Steuerung, das dem Instrument der Zielvereinbarung innewohnt.

Die staatliche Steuerung orientiert sich nun am Ergebnis des Handelns der Hochschulen und nicht mehr an Inputgrößen. Zielvereinbarungen beinhalten zusätzliche staatliche Einflußmöglichkeiten, setzen aber zugleich eine konsensuale Entscheidungsfindung zwischen Staat und Hochschule voraus.

Zielvereinbarungen, die sich langsamer an Entwicklungstrends anpassen als Ist-Werte, schaffen Reaktionszeiten für die Hochschulen.

Die Zielvereinbarungen stellen ein mögliches, systemendogenes Korrektiv für Fehlentwicklungen dar. Beispielsweise könnte das Auftreten von Qualitätsproblemen längerfristig in den Zielvereinbarungen Niederschlag finden.

Sinnvollerweise werden Zielvereinbarungen für die volumenbezogene Finanzierung verwendet. Die Leistungsmessung sollte sich hingegen ausschließlich an den tatsächlichen Werten der Indikatoren orientieren.

f) Das objektiv „richtige“ Zuweisungsmodell läßt sich nicht abschließend festlegen, da jedes Modell unter der Prämisse bestimmter politischer Ziele zustandekommt.

Es ist eine wesentliche Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung, auf die Abhängigkeit der Modelle von politischen Zielen hinzuweisen und sie transparent zu machen. Ob diese Ziele richtig sind bzw. welche Ziele Priorität aufweisen sollten, kann jedoch von Beraterseite aus nicht beurteilt werden. Das Modell ist deshalb nicht das mit

letzter Gewißheit richtige Modell. Einige Gestaltungsempfehlungen würden sich bei einer Änderung der politischen Ziele ebenfalls ändern.

Ein Zuweisungsmodell darf nicht verwendet werden, um politischen Zielsetzungen scheinbare Rationalität zu verleihen und politische Werturteile hinter dem Mantel der rechnerischen Objektivität zu verstecken. Diese Zusammenhänge können dadurch verdeutlicht werden, daß man die finanziellen Effekte der Variation politischer Ziele im Modell durchrechnet. Die Einführung der skizzierten neuen Modelle impliziert nicht, daß parlamentarische Kompetenzen ausgehöhlt werden. Vielmehr sind Staat und Politik im Rahmen des Modelldesigns (und im Rahmen der Zielvereinbarungen) in einem völlig neuen Ausmaß mit grundsätzlichen Entscheidungen gefordert.

Dies sind einige wesentliche Prinzipien und Charakteristika neuer Zuweisungsmodelle, die ohne Anspruch auf Vollständigkeit hier in der Kürze der Zeit dargestellt werden können.

### 3. Neue staatliche Finanzierungsmodelle und hochschulinterne Anforderungen

Bisher wurde erläutert, was der Staat tun muß, wenn er die Finanzautonomie von Hochschulen zuläßt: Er muß die Rahmenbedingungen für autonome Entscheidungen in adäquater Weise gestalten. Konkrete Empfehlungen zur Gestaltung der Rahmenbedingungen, wie sie im Vorangegangenen skizziert wurden, werden leider noch viel zu wenig diskutiert. Nicht minder wichtig und ebenso häufig nicht ausreichend berücksichtigt ist ein zweiter Aspekt: Können die Hochschulen die Anforderungen, die aufgrund der Finanzautonomie und der neuen Zuweisungsverfahren an sie gestellt werden, mit den alten internen Verfahren, Entscheidungs- und Leitungsstrukturen bewältigen? Genauso wie der Staat, der für funktionsfähige Rahmenbedingungen sorgen muß, sind die Hochschulen gefordert, die neu gewonnene Freiheit in „gute“ autonome Entscheidungen umzusetzen. Auch innerhalb der Hochschule gilt der Grundsatz „institutions matter“ – die Qualität der hochschulinternen Entscheidungen wird nicht nur von der Person des jeweiligen Entscheidungsträgers, sondern auch von den Entscheidungs-, Willensbildungs- und Leitungsstrukturen bestimmt.

Zur Frage nach den geeigneten Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen soll an das CHE-Symposium in Potsdam vom vergangenen November erinnert werden. Dort wurden die Herausforderungen und möglichen Entwicklungslinien einer Neugestaltung der Leitungsstrukturen diskutiert. Im folgenden wird die Themenstellung enger und spezieller gestaltet: Welche Folgen haben die neuen Verfahren zur Bestimmung des Volumens von Globalhaushalten für das Hochschulmanagement und die Hochschulverwaltung? Somit werden die Erfordernisse, die von der Hochschuleinnahmenseite ausgehen, und nicht die mit der Ausgabenautonomie zusammenhängenden Aspekte erörtert.

Unter Hochschulmanagern werden alle verantwortlichen Entscheidungsträger der Hochschulen verstanden, sei es auf Instituts-, Fachbereichs- oder Hochschulleitungs-

ebene. Die neuen Anforderungen an hochschulinterne Vorgänge, die auf den Zuweisungsverfahren beruhen, lassen sich durch drei generelle Aussagen charakterisieren:

Die Eignung von Kollegialitätsprinzip und Gruppenuniversität, den beiden Grundfesten der Gegenwärtigen Entscheidungsfindung an Hochschulen, muß in Frage gestellt werden.

Neue Zuweisungsverfahren korrespondieren mit einer anderen Organisationsstruktur in Forschung und Lehre.

Im Rahmen dieser Veränderungen kommen insbesondere auf das Hochschulmanagement auf zentraler Ebene neue Aufgaben zu.

Im folgenden sollen diese noch sehr allgemeinen Feststellungen mit Inhalten gefüllt und genauer erläutert werden.

#### **4. Die Folgen neuer staatlicher Finanzierungsverfahren für das Hochschulmanagement**

Kollegialitätsprinzip und Gruppenhochschule stoßen angesichts neuer staatlicher Zuweisungsmodelle an ihre Grenzen. Stattdessen müssen hochschulinterne Entscheidungsstrukturen auf den Prinzipien „Automatisierung“, Professionalisierung, Verantwortlichkeit, bottom-up-Zielbildung und Aufwertung strategischer Entscheidung beruhen.

Die Einführung neuer, formelgebundener Zuweisungsmodelle wird kaum ohne gewisse finanzielle Umverteilungen ablaufen, denn daß historisch gewachsene Verteilungen mit der rationalen Mittelverteilung nach Indikatoren genau deckungsgleich sind, könnte sich höchstens zufällig in Einzelfällen ergeben. Auch werden die neuen Verfahren nicht in allen Hochschulen gleichermaßen die Aufgabenübernahme und die Leistung erhöhen; daher ist auch die weitere Entwicklung durch Reallokationen und Schwankungen gekennzeichnet (wie erläutert natürlich unter Beibehaltung eines erheblichen Ausmaßes an Stabilität). Die Hochschulen müssen demnach schnell und flexibel auf die staatliche Finanzierung reagieren. Sie müssen auch hochschulintern zu Reallokationen von Mitteln unter Setzung von Prioritäten und Posterioritäten in der Lage sein.

Können die bestehenden Entscheidungsstrukturen mit diesen Anforderungen fertig werden? Dies scheint aus mehreren Gründen nicht der Fall zu sein:

Die derzeitige Gremien- und Gruppenstruktur neigt zu einem Konsens auf kleinstem gemeinsamen Nenner, wenn nicht gar zu Negativkonsensen in Form einer Blockierung von Beschlüssen. Reallokationsentscheidungen sind damit kaum möglich.

Die Struktur behindert zudem schnelle und flexible Entscheidungen, die ja eigentlich gerade zu den Vorzügen der Finanzautonomie gehören sollten.

Die in den Hochschulen anstehenden Allokationsentscheidungen erfordern ein gemeinsames Handeln auf der Basis korporativer Werte und Zielvorstellungen. Nur auf

dieser Basis kann das Kollegialitätsprinzip funktionieren. Die Wertvorstellungen der einzelnen Akteure auf Fachbereichsebene sind jedoch häufig eher auf eine Verpflichtung gegenüber der scientific community ihrer eigenen Disziplin als gegenüber ihrer Hochschule ausgelegt. Eine konstruktive Einigung auf gemeinsam getragene Allokationsentscheidungen ist auf Basis solcher Wertorientierungen kaum möglich. Strategische Grundausrichtungen als Orientierung für die Setzung von Prioritäten und Posterioritäten werden in den bestehenden Gremien, die sich mit zahlreichen operativen Entscheidungen befassen müssen, i. d. R. zu wenig thematisiert.

Aus den Defiziten der bestehenden Entscheidungsstrukturen ergeben sich unmittelbar die Prinzipien, an denen sich neue Verfahren generell orientieren sollten:

„Automatisierung“: Auch innerhalb der Hochschule sollte partiell eine Entwicklung analog zur Formelbindung auf staatlicher Ebene stattfinden. Ein Teil der Entscheidungen wird nicht mehr diskretionär von Gremien getroffen, sondern über automatische Verfahren abgewickelt. Wesentliches Element ist dabei eine hochschulinterne Mittelvergabe über Formeln; über die Mittelzuweisung an einzelne Fakultäten wird dann nicht im Einzelfall durch mit Ermessensspielraum versehene Gremien befunden, sondern die Verteilung erfolgt automatisch auf Basis der festgelegten Formel. Die Kompetenzen der bisherigen Entscheidungsträger beschränken sich auf das Design des automatisierten Verfahrens (konkret: der Formel). Automatisierte Verfahren gewährleisten Flexibilität und Reaktionsfähigkeit, aber auch Planbarkeit und Verlässlichkeit.

Professionalisierung und Verantwortlichkeit: Soweit diskretionäre Entscheidungen verbleiben, müssen die Entscheidungsträger eine Professionalisierung erfahren, um mit den steigenden Anforderungen umgehen zu können. Professionalisierung erschöpft sich nicht in der Verlängerung von Amtszeiten, wie es für Dekane immer wieder gefordert und z. T. umgesetzt wird. Dazu gehören auch die personalisierte Übernahme von Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen, geeignete Auswahlmechanismen und Bezahlung des Managements sowie die Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen, die den Anforderungen entsprechen. Professionalität kann auch durch ein fallweises Hinzuziehen externer Experten eingebracht werden.

Eine geeignete Neuinterpretation des Kollegialitätsprinzips kann möglicherweise in der Realisierung eines kollegialen Vorstandsmodells auf Fachbereichs- und Hochschulleitungsebene liegen, bei dem die Vorstandsmitglieder jeweils bestimmte Ressortverantwortlichkeiten haben. Die Professionalisierung liegt hier in der Spezialisierung. Den neuen Anforderungen im Finanzierungsbereich müssen sich dann insbesondere die Ressortverantwortlichen für Finanzen stellen. Insgesamt ergibt sich die Grundlage für schnelles und flexibles, Prioritäten setzendes Reagieren auf die staatliche Mittelzuweisung.

#### *Bottom-up-Zielbildung:*

Dies ist das notwendige Gegenstück zur Professionalisierung. Der Stärkung von top-down-Prozessen im operativen Tagesgeschäft muß eine Stärkung von bottom-up-

Verfahren im Bereich der strategischen Orientierung gegenüberstehen. Individuelle Zielsetzungen müssen in einem von unten nach oben ablaufenden Prozeß in korporative Ziele der Hochschule überführt werden. Die vereinbarten Ziele sind der Maß für die Beurteilung der Entscheidungen der verantwortlichen Entscheidungsträger (und damit auch für deren Bezahlung bzw. für eine Verlängerung der Amtszeit oder Entlassung). Die Entscheidungsträger müssen daher auch Rechenschaft über die Zielerreichung ablegen. Hochschulinterne Zielvereinbarungen geben die strategische Ausrichtung vor, auf der operative finanzielle Allokationsentscheidungen basieren müssen.

#### *Aufwertung strategischer Entscheidungen:*

Dies wurde bereits im letzten Punkt angesprochen. Zudem sollte die Durchsetzung und Relevanz der strategischen Komponente befördert werden, indem mit dem Hochschulrat eine Institution außerhalb des operativen Geschäfts strategischen Einfluß erhält. Dabei wird angesichts der erläuterten bottom-up-Fundierung von Strategien eines sehr deutlich: Ein Hochschulrat kann die strategischen Ziele nicht setzen, sondern nur dafür sorgen, daß eine Orientierung von Entscheidungen an diesen Zielen erfolgt. Nicht umsonst beinhalten die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats in Niedersachsen zum Hochschulrat keinerlei Initiativrecht des Hochschulrats.

Die Ausrichtung an den genannten Prinzipien erfordert die umfassende Modifikation von Entscheidungsverfahren in Hochschulen. Diese Anforderungen an interne Abläufe lassen sich in drei wichtigen Bereichen aufzeigen: dem Verfahren der internen Mittelvergabe, dem Verfahren der Bedarfsaggregation und den Berufungsverfahren.

Betrachtet man konkrete Verfahren und ihre Veränderungen, wird deutlicher, welche Implikationen mit den z. T. noch sehr abstrakt formulierten Prinzipien verbunden sind.

#### *Interne Mittelvergabeverfahren:*

Im Sinne der Erzielung möglichst hoher staatlicher Zuweisungen muß sich das interne Mittelvergabeverfahren ein Stück weit an die staatliche Finanzierung anpassen. D. h., eine gewisse Berücksichtigung der Indikatoren des staatlichen Formelsystems auch innerhalb der Hochschule ist unumgänglich, um die durch das staatliche Modell vermittelten Anreize auch in die Hochschule hineinzutragen. Dadurch richtet sich auch das individuelle Verhalten in den Fachbereichen und dezentralen Einrichtungen an den staatlichen Leistungszielen aus.

Auch hochschulintern geht jedoch nicht alles mit Formeln. Hier sind ebenfalls aus verschiedenen Gründen diskretionäre Vergabeverfahren notwendig. Ein Grund besteht darin, daß es in bestimmten Fällen im Sinne der Erzielung von Mitteln aus dem staatlichen Formelsystem nötig sein kann, hochschulintern die Mittel gezielt entgegen der durch die staatlichen Indikatoren vorgegebenen Verteilungsrichtung zuzuweisen. Dabei handelt es sich um Einzelfallentscheidungen. Ein Beispiel soll dies illustrieren: Angenommen, die staatliche Mittelzuweisung sinke aufgrund der geringen Forschungsleistung eines Fachbereichs. Der Grund läge in der Notwendigkeit einer Investition in

bestimmte Forschungsapparaturen, welche die Wettbewerbsfähigkeit herstellt. Die Hochschule kann in diesem Fall dem betreffenden Fachbereich die Mittel für die Investition per diskretionärer Entscheidung zuweisen und an anderer Stelle sparen. Dadurch erhöhen sich die Forschungsleistungen der Hochschule und damit die Finanzzuweisungen der folgenden Perioden. Würde die externe Mittelzuweisung die interne vollständig vorgeben, so könnte die Situation geringer Forschungsleistung nicht überwunden werden, da die momentan leistungsschwache Fakultät entsprechend geringere leistungsorientierte Zuweisungen erhält und die nötige Investition nicht tätigen kann. Interne Spielräume ermöglichen es, leistungsschwache Bereiche durch gezielte Maßnahmen wieder stark zu machen, anstatt sie in einer abwärts führenden Spirale zwingend immer weiter zurückzuführen. Anhand solcher komplexen Entscheidungen wird die wichtige Rolle der Professionalisierung von Entscheidungsträgern erneut deutlich; die Entscheidungsträger müssen im genannten Beispiel den Erfolg einer Investition abschätzen können.

Das interne Vergabeverfahren muß aber auch mit den strategischen Zielen der Hochschule abgeglichen werden. Die bisher genannten Anforderungen – die ja auf die Erlangung staatlicher Gelder ausgerichtet waren – würden nur dann das Vergabeverfahren abschließend bestimmen, wenn die Zielsetzung der Hochschule ausschließlich in kurzfristiger Einnahmenmaximierung bestünde. Realistisch ist aber, daß Hochschulen auch darüber hinausgehende Ziele verfolgen. Dazu ein Beispiel: Angenommen eine Hochschule würde im Sinne der wissenschaftlichen Erkenntnis und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit die Internationalisierung als wesentliche Leitlinie ihrer Profilentwicklung betrachten. Gleichzeitig würden Aspekte der Internationalität aber im staatlichen Zuweisungsmodell nicht berücksichtigt. In diesem Fall ist es selbstverständlich dennoch geboten, beispielsweise internationale Forschungsk Kooperationen oder die Zahl ausländischer Studierender zum Element eines hochschulinternen Formelsystems zu machen. Die gleichen Überlegungen können auf Fachbereichsebene gelten. Möglicherweise kann es im Sinne langfristiger Zielsetzungen (evtl. auch in bezug auf die Einnahmenerzielung!) sinnvoll sein, durch Abweichung vom staatlichen Modell auf kurzfristig erzielbare Einnahmen teilweise zu verzichten. Erneut zeigt sich die zentrale Bedeutung eines vorgelagerten, zielbildenden Prozesses.

Es zeigt sich auch, wie wichtig der zuvor erwähnte „grobe“ Charakter des staatlichen Formelsystems ist; erst diese Grobheit läßt einen Spielraum für hochschulinterne Profilbildung zu.

#### *Bedarfsaggregationsverfahren:*

Im kameralistischen System artikuliert die Hochschule gegenüber dem Staat ihre finanziellen Wünsche in Form von Bedarfsanmeldungen in bezug auf inputorientierte Haushaltstitel. Der Bedarf der Hochschule kam als Aggregat aus den Bedarfsanmeldungen der Hochschulbereiche zustande. Dies entspricht dem klassischen staat-

lichen Budgetkreislauf. Da der Staat die Hochschulen über ein ex ante-Verfahren steuert, müssen sie an der Budgeterstellung über die Bedarfsanmeldungen mitwirken. Die internen Abläufe sind demnach mit den Begriffen „bottom-up“- und „inputorientiert“ zu charakterisieren.

Was ändert sich an diesem Verfahren nach dem neuen Finanzierungsmodell? Zunächst könnte man vermuten, ein Übergang von der ex ante- zur ex post-Steuerung mittels Formeln würde derartige Aggregationsverfahren innerhalb der Hochschule entbehrlich machen. Dies ist nur zum Teil richtig: Über die Integration von Zielvereinbarungen bleibt partiell die ex ante-Steuerung erhalten. Ihr Charakter ist weiterhin mit „bottom-up“, nun aber mit „outputorientiert“ zu kennzeichnen. Die „Angebote“ der einzelnen Hochschulbereiche in bezug auf die zu vereinbarenden Größen (z. B. Zahl der Absolventen) müssen auf Leitungsebene zu einem Gesamtangebot zusammengefaßt werden, mit dem man in die Verhandlungen über die Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule gehen kann. Auch für dieses veränderte Aggregationsverfahren innerhalb der Hochschule müssen neue Regeln gefunden werden. Naheliegender erscheint eine Verwendung von Zielvereinbarungen auch innerhalb der Hochschule; dabei werden zwischen den Hochschulbereichen und der Hochschulleitung als weitgehend gleichberechtigten Partnern Vereinbarungen über zu realisierende Outputs getroffen. Konsequenterweise finden dann diese hochschulinternen Zielvereinbarungen analog zum staatlichen Zuweisungsmodell auch bei den Kriterien für die hochschulinterne Mittelverteilung ihren Niederschlag (im Sinne der zuvor dargestellten internen Weitergabe der Kriterien der externen Mittelvergabe).

#### *Berufungsverfahren:*

Neue Verfahren staatlicher Finanzierung haben weitreichende Konsequenzen für den Charakter von Berufungszusagen. In der Vergangenheit waren Berufungszusagen von Inputorientierung (z. B. Zusage einer bestimmten Stellenzahl) und von Dauerhaftigkeit gekennzeichnet. Dies ist bei autonomen Hochschulen mit formelgebundener Finanzierung nicht mehr möglich:

Die dauerhafte Festschreibung bestimmter Ausstattungen durch Berufungszusagen würde die Flexibilitätsvorteile der Finanzautonomie erheblich einschränken und die Reaktionsfähigkeit und Möglichkeit zu Reallokationen in Anpassung an veränderte Indikatorwerte (und damit verbundene Finanzmittel) konterkarieren.

Wie sollen Berufungszusagen stattdessen gestaltet werden? Folgende Möglichkeiten (die sich auch kombinieren lassen) bieten sich: (1) Zusagen werden zeitlich befristet und mit Zielvereinbarungen verknüpft. Bei der Berufung werden für einen bestimmten Zeitraum ein bestimmtes Volumen in bezug auf die Aufgabenübernahme in Forschung und Lehre und die anzustrebenden Leistungen in Forschung und Lehre zwischen Berufendem und Hochschule (bzw. Fachbereich) vereinbart. Dem Berufenden wird zur Realisierung der Vereinbarungen für diesen Zeitraum eine bestimmte Ausstattung zugesagt. Nach Ablauf der vereinbarten Frist wird die Zielerreichung überprüft und bei

Neuverhandlungen über Ziele und damit verbundenen Ausstattungen berücksichtigt. (2) Es werden „konditionale“ finanzielle Zusagen gegeben. D. h., der Berufene erhält eine Zusage der folgenden Art: „Im laufenden Jahr erhielt der Lehrstuhl X als Ergebnis des bestehenden hochschulexternen und -internen Formelmodells Y DM. Diese Zuweisung war auf die Realisierung der Indikatorwerte XYZ zurückzuführen. Unter der Bedingung, daß nirgends Veränderungen in Aufgabenübernahme und Leistungsfähigkeit vorliegen, wird dieser Betrag auch in Zukunft zur Verfügung stehen. Ansonsten ergeben sich Veränderungen nach dem Finanzierungsmodell.“ Wichtig ist dabei, daß alle Elemente des Finanzierungsmodells dem Berufenen transparent gemacht werden, so daß er angesichts seiner eigenen Leistungsfähigkeit seine zukünftige finanzielle Position abschätzen kann.

Das neue Modell der staatlichen Mittelvergabe harmonisiert mit einer Aufbauorganisation der Hochschule, die das Prinzip der Einheit von Forschung und Lehre nicht mehr schablonenhaft auf alle Organisationsstrukturen überträgt.

Der Grundsatz der Einheit von Forschung und Lehre gehört notwendigerweise auch in der Zukunft zu den Grundfesten der Universität. Er muß allerdings richtig interpretiert werden: Er gilt natürlich in bezug auf das individuelle Forschen und Lehren des einzelnen Wissenschaftlers im Sinne einer gegenseitigen Befruchtung der beiden Bereiche. Der Grundsatz muß damit bei Personalentscheidungen zum Tragen kommen. Auch gilt der Grundsatz bei übergreifenden Planungs- und Abstimmungsentscheidungen zwischen Forschung und Lehre. Es kann jedoch nicht sinnvoll sein, die gesamte Organisations- und Entscheidungsstruktur schematisch darauf auszulegen. Vielmehr müssen die Organisationsstrukturen auf z. T. auseinanderdriftende Aufgaben in Forschung und Lehre und auf unterschiedliche interdisziplinäre Kooperationsformen in den beiden Bereichen reagieren können. Sie müssen im Sinne der Profilbildung Schwerpunktbildungen in Richtung stärkerer Lehr- oder Forschungsorientierung zulassen und Flexibilität in bezug auf Lehr- und Forschungsk Kooperation zwischen Wissenschaftlern zulassen. Die Antwort auf diese Anforderungen kann in einer dualen Organisationsstruktur mit Lehr- und Forschungsbereichen liegen, die nicht notwendigerweise deckungsgleich sind. Eine solche Struktur gibt es beispielsweise an der TU Hamburg-Harburg, sie ist aber auch in interdisziplinären Studiengängen oder SFBs zu finden.

Derartige Reformschritte passen exakt zur Neuorientierung der Mittelvergabe. Formelmodelle sollten ungefähr gleichgewichtig lehr- und forschungsbezogene Indikatoren heranziehen. Damit werden sie als gleichermaßen wichtige Aufgaben von staatlicher Seite mit Mitteln honoriert; gleichzeitig läßt die Finanzierung aber auch eine Schwerpunktbildung in Richtung Lehr- oder Forschungsorientierung zu (mit beidem können die Hochschulen getrennt staatliche Gelder „verdienen“). Aufgabenübernahme und Leistungen werden nicht als Einheit, sondern auf die unterschiedlichen „Produkte“ der Hochschule bezogen in den Finanzierungsformeln berücksichtigt.

Aus dem neuen Modell staatlicher Mittelvergabe resultieren veränderte Aufgaben und neue Anforderungen an das Management auf zentraler Ebene der Hochschule.

Bei den bisherigen Erläuterungen hat sich an unterschiedlichen Stellen angedeutet, daß auf das Hochschulmanagement auf zentraler Ebene veränderte und neue Aufgaben zukommen. Nun sollen einige wesentliche Aufgabenstellungen und Anforderungen zusammengefaßt werden:

Das Hochschulmanagement muß in den beschriebenen Bereichen zielbildende bottom-up-Prozesse implementieren. Dabei können beispielsweise zielbildende Workshops oder auch hochschulinterne Befragungen eine wichtige Rolle spielen. Wesentlich ist es, hier einen Weg zu finden, bei dem der Ertrag der Prozesse in günstigem Verhältnis zum administrativen Aufwand steht. Dies ist ein komplexes Problem der Organisationsentwicklung. Es ist nicht mehr genug, einen Hochschulentwicklungsplan zu Papier zu bringen; vielmehr muß das Hochschulmanagement hochschulinterne Prozesse moderieren und auf zielführende Art und Weise steuern.

Das Hochschulmanagement steht vor der komplexen Aufgabe eines umfassenden Neu-Designs hochschulinterner Verfahren. Es müssen, wie beschrieben, in verschiedenen Bereichen Verfahren konzipiert und implementiert werden, mit denen die Anforderungen neuer Finanzierungsmodelle – z. B. im Hinblick auf entstehende Schwankungen in den Globalhaushalten – gemeistert werden können. Die Organisationsentwicklungsaufgabe ist daher noch erheblich komplexer als im erstgenannten Punkt angedeutet. Gleichzeitig zeigt sich ein Wandel in der Rolle des zentralen Hochschulmanagements (analog zur veränderten Rolle des Staates!): Die Zahl der Einzelfallentscheidungen auf zentraler Ebene wird sich zugunsten einer Dezentralisierung von Kompetenzen innerhalb der Hochschule reduzieren, dafür werden in stärkerem Maße Entscheidungen über die Gestaltung institutioneller Rahmenbedingungen gefordert.

Das Hochschulmanagement muß bei den Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule als aktiver Verhandlungspartner des Staates (bzw. einer buffer institution wie dem Hochschulrat) auftreten. Dies stellt hohe Anforderungen an Verhandlungsgeschick und Durchsetzungsfähigkeit und setzt eine solide Informationsbasis voraus. Letzteres ist einer der Gründe für die Notwendigkeit eines funktionierenden akademischen Controllings an den Hochschulen.

Akademisches Controlling muß aber mehr sein als die bedarfsgerechte Bereitstellung von Informationen für Entscheidungen: Es schließt die Schaffung einer Verbindung zwischen strategischer Orientierung, Zielbildung und angewandtem Indikatorensystem ein (und bedarf auch der Abstimmung mit den für die interne Mittelvergabe verwendeten Kriterien).

Die Hochschulverwaltung braucht neue Kommunikationsformen. Eine wesentliche Aufgabe ist, über das Mittelvergabeverfahren und die realisierten Indikatorwerte und Finanzströme durch ein ausgebautes Berichtswesen innerhalb der Hochschule Transparenz herzustellen. Dadurch sollen alle Entscheidungsträger über die finanziellen Konsequenzen ihres Handelns informiert sein, so daß die gewünschten Anreize zustandekommen können. Die interne Mittelvergabe muß transparent und nachvoll-

ziehbar gestaltet werden. Die Hochschulverwaltung muß zudem die Voraussetzungen für erfolgreiche Anträge auf Mittel aus dem staatlichen Innovationsfonds schaffen, indem sie Informationen über die Vergabe bereitstellt und administrative Hilfe bei der Antragstellung leistet.

Durch neue und ausgebaute Formen der Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit muß das Hochschulmanagement die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die staatliche Seite den Hochschulen die gewünschte finanzielle Priorität zuweist. Dabei ist es insbesondere auch wichtig, die qualitative Dimension in Forschung und Lehre gegenüber der Öffentlichkeit deutlich zu machen. Dabei muß ein Wandel in der Logik der Darstellung vollzogen werden, wie insbesondere in bezug auf die Forschung an Hochschulen deutlich wird: In früheren Zeiten waren die Maßstäbe der „peer review“ ausreichend, um über die Nützlichkeit der Hochschulaktivitäten zu befinden. D. h., die Forschung wurde danach beurteilt, ob sie den wissenschaftlichen Standards der jeweiligen Disziplin genügt. Jetzt und in Zukunft ist dieses Kriterium allein nicht mehr ausreichend, um einen Anspruch auf staatliche Gelder zu legitimieren. Hinzu kommen muß eine „merit review“, d. h. eine Begründung von Aktivitäten über ihren Nutzen für die Gesellschaft (dieser Zusammenhang wird häufig auch mit dem Stichwort „value for money“ charakterisiert). Die systematische Gestaltung des Berichtswesens in Richtung auf eine solche „merit review“ ist vom Hochschulmanagement zu leisten. In diesem Sinne ist es beispielsweise Aufgabe einer offensiven Öffentlichkeitsarbeit, Forschung als Investition in die Zukunft (und nicht, wie nach traditionellem Verständnis, als kulturelle Aufgabe der Hochschule) darzustellen. Es deutet sich an, daß vom Hochschulmanagement ein wirksames „Hochschulmarketing“ implementiert werden muß.

Noch einmal sei an dieser Stelle auf die Notwendigkeit einer gezielten Personalentwicklung hingewiesen. Die hohen und veränderten Anforderungen, denen sich das Hochschulmanagement gegenüber sieht, machen dies sehr deutlich.

## 5. Schlußbemerkung

Es hat sich gezeigt: Die Folgen für das Hochschulmanagement und die hochschulinternen Strukturen, die allein aus der Neuorientierung der staatlichen Mittelvergabe resultieren, sind bereits vielfältig. Noch mehr gilt dies, wenn man die Finanzierungsreformen im Gesamtkontext von Globalhaushalt und neuer Kalkulation des Budgetvolumens betrachtet. Die wachsende Autonomie der Hochschulen wird es unumgänglich machen, sich diesen Herausforderungen zu stellen. Wir sollten daran arbeiten – und das kann nicht oft genug wiederholt werden –, daß wie vom Bundespräsidenten in seiner Bildungsrede im vergangenen Jahr gefordert, das deutsche Hochschulsystem „...als lernendes System kreativ und entwicklungsfähig ist“. Dann haben wir die Chance, mit den Herausforderungen fertig zu werden.