
Finanzautonomie - Chancen und Risiken für die Reform der Hochschulen**Seminar der GEW Niedersachsen in Braunschweig, 21.-23.9.1995****Diskussionsbeitrag von Prof. Dr. Detlef Müller-Böling,
Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh****• Grundelemente des Verhältnisses von Staat und Hochschulen: Wechsel von der ex-ante- zur ex-post-Steuerung**

Die noch vorwiegend praktizierte ministerielle ex-ante-Steuerung basiert auf Haushaltsvorgaben, gesetzlichen Vorschriften, Genehmigungsvorbehalten für Fachbereiche, Studiengänge und Berufungen. Der Staat hat versucht, durch Fixierung wesentlicher Rahmenbedingungen im vorhinein Qualität zu sichern. In einer stabilen Umwelt mit ausreichenden finanziellen Ressourcen hat sich dieses Verfahren durchaus bewährt.

Bei instabilen Umweltverhältnissen (veränderte Anforderungen der Gesellschaft an die Ausbildungsinhalte, explodierendes Wachstum der Bildungsnachfrage) und stagnierenden oder zurückgehenden Ressourcen treten die Nachteile dieses Steuerungsverfahrens hingegen umso deutlicher zutage: Diese bestehen vor allem in der hohen Inflexibilität des Systems, auf neue gesellschaftliche Anforderungen oder gewandelte Rahmenbedingungen (europäischer Wettbewerb) zu reagieren sowie in der Tendenz "individualistischen Freiheitsmißbrauchs" an den Hochschulen. Dabei handelt es sich weniger um tatsächliche Rechtsbrüche, etwa durch die Mißachtung von Lehrdeputaten oder durch zu geringe Arbeitszeiten. Der Mißbrauch besteht vielmehr in der fachlichen Spezialisierung und Nischenpolitik von Lehrenden, so daß Lernende nicht mehr umfassend (aus)gebildet werden.

Die Lösung kann nur in einer Stärkung der autonomen Steuerung liegen, mittels welcher der Staat die Hochschulen nach gemeinsam vereinbarten Programmen und erreichten Ergebnissen ex-post im Sinne von Zielvereinbarungen steuert. Nur so können die Hochschulen eigenverantwortlich Qualität sichern.

• Modellvorhaben Globalhaushalt Niedersachsen

Dazu bedarf es insbesondere einer Haushaltsflexibilisierung in der Frage der Finanzierung der Hochschulen, welche wir im Rahmen des Modellversuchs Globalhaushalt Niedersachsen in einem Pilotprojekt gemeinsam mit den drei beteiligten Hochschulen, die seit Anfang des Jahres als Landesbetriebe geführt werden, und dem MWK erproben.

Der dafür eingesetzte wissenschaftliche Beirat hat zu diesem Zweck vier Arbeitsgruppen gebildet, die die notwendigen Maßnahmen in den einzelnen Bereichen erarbeiten: In der Arbeitsgruppe Ziele - Wirtschaftsplan geht es darum, die Hochschulen an die Fragestellung

institutioneller Planung und Schwerpunktsetzung heranzuführen, wobei die angestrebten Ziele der Hochschule ihre Entsprechung in den zu erstellenden Wirtschaftsplänen finden müssen. Die im Modellvorhaben den Hochschulen gewährte Autonomie hat selbstverständlich Konsequenzen für die internen Willensbildungsprozesse. Die Arbeitsgruppe Willensbildungsstrukturen des Beirats geht dieser Frage nach, insbesondere im Hinblick darauf, in welcher Form Leitungs- und Entscheidungsabläufe in den Hochschulen angesichts veränderter Aufgabenstellungen umgestaltet werden sollen. Die Arbeitsgruppe Restriktionen hat das Ziel, die Hochschulen bei der Beseitigung noch bestehender regulatorischer Rahmenbedingungen, welche sich im Zuge der Umsetzung des Modellvorhabens ergeben, zu unterstützen. Die Arbeitsgruppe Mittelverteilung Staat-Hochschule schließlich hat die Aufgabe, ein Modell für die formelgebundene Bemessung des Landeszuschusses zu entwickeln. Wir gehen dabei von dem Grundsatz aus, daß sich die Finanzierung der Hochschulen in Lehre, Forschung und bei der Erstellung gesellschaftlicher und kultureller Dienstleistungen an den Kriterien des Bedarfs, der Leistungen und Innovationen ausrichten wird.

Die Hochschule ist auch in Zukunft im Bereich der *Forschung* grundlegend zu finanzieren. Nur so können die Freiheit in der Forschung garantiert und auch solche Forschungsleistungen weiterhin gesichert werden, deren Wert nicht unmittelbar oder kurzfristig erkennbar ist. Darüber hinaus ist es sinnvoll, daß erkennbare Leistungen in der Forschung auch angemessen zusätzlich honoriert werden. Indikatoren hierfür sind vielfältig genannt. Sie bedürfen gegebenenfalls zukünftig einer gesicherteren statistischen Aufbereitung.

In der *Lehre* muß sich die Finanzierung an den Studierendenzahlen orientieren (Geld folgt Student!). Nur so kann Flexibilität in bezug auf veränderte Nachfrage und gesellschaftlichen Erfordernissen gesichert werden. Eine nachlassende Nachfrage wirkt sich unmittelbar auf die Finanzverhältnisse der Hochschule aus. Ergänzend müssen auch hier leistungsorientierte Finanzierungselemente treten. Letztlich müssen im Haushalt Anteile für Neuerungen vorgesehen werden, die umfangreiche zukünftige Profilbildungen in Forschung und Lehre ermöglichen.

Gleichzeitig bin ich der Ansicht, daß das derzeit festzustellende Problem der Unterfinanzierung der Hochschulen sich nicht allein durch strukturelle Reformen lösen läßt. Es bedarf auch paralleler Überlegungen im Hinblick auf die Frage nach einem Finanzierungsbeitrag der Studierenden zum Hochschulsystem. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf meine diesbezüglichen Ausführungen an anderer Stelle.¹ Hier nur soviel: Ich sehe die Einführung von Beiträgen Studierender an der Hochschulfinanzierung als weitere wesentliche Voraussetzung bei der Schaffung stärker wettbewerblich orientierter Hochschulen. Voraussetzung dafür ist unter anderem, daß die Beiträge der Studierenden den Hochschulen im Sinne von Drittmitteln für die Lehre direkt zufließen und dort verbleiben müssen. Auf keinen Fall dürfen in diesem Zusammenhang die bisherigen staatlichen Zuweisungen zurückgefahren werden.

¹ Detlef Müller-Böling, Deutscher Studienfonds zur Qualitätssicherung der Hochschulen. Argumente für und wider einen Beitrag der Studierenden an der Finanzierung des Hochschulsystems, CHE-Arbeitspapier Nr. 8, Gütersloh 1995

• Wettbewerbliche Hochschule

Wir haben uns am Modellversuch Globalhaushalt Niedersachsen beteiligt, weil wir der Ansicht sind, daß die Neugestaltung der Finanzierung eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Einführung wettbewerbsbezogener Elemente in das deutsche Hochschulwesen darstellt.

Wenn ich nun auf die Eigenschaft der Wettbewerblichkeit zu sprechen komme, dann ist zuerst einmal festzustellen: Wettbewerb ist zum Zauberwort für alle Reformer in Deutschland geworden. Zunehmend habe ich aber Zweifel, ob alle, die das Wort in den Mund nehmen, wissen was es bedeutet, oder ob sie ihn wirklich wollen.

Während in der Forschung und um qualifiziertes Personal ein Wettbewerb zwischen den Hochschulen herrscht, ist in der Lehre jeder Wettbewerb ausgeschlossen.

Die Hochschulen bilden sogar staatlich organisierte Kartelle, indem sie über Rahmenprüfungs- und Rahmenstudienordnungen das Angebot weitestgehend normieren. Der Hochschulzugang bietet in der Mehrzahl der Studiengänge keine Wahlmöglichkeit, vielmehr werden Studienwillige nach sozialen Kriterien von der ZVS einzelnen Hochschulen zugewiesen, weil wir von der Fiktion ausgehen, daß jeder Abiturient bei gleicher Note für jedes Fach gleich geeignet ist. Dem liegt die zweite Fiktion zugrunde, nämlich daß alle Hochschulen gleiche Qualität bieten. Mit einer Studentenzuweisung sind demnach auch keine "Marktbelohnungen" in Form von Geldmitteln verbunden. Letztlich gibt es auch keine Transparenz über mögliche Unterschiede zwischen Studiengängen an verschiedenen Hochschulen. Die Frage ist also, wo bei der Lehre mit dem so vielbeschworenen Wettbewerb ansetzen?

Einige scheinen in der Vorstellung zu leben, es müßte ein *Kostenwettbewerb* her oder gar nur ein *Studienzeitenwettbewerb*. Die Hochschulen bleiben bei ihren Studiengängen von angeblich gleicher Qualität und konkurrieren darum, wer den Diplom-Kaufmann am kostengünstigsten oder kürzesten produziert. Diese Vorstellung ist im wahrsten Sinne des Wortes zu kurz gegriffen.

Ich meine, wir brauchen einen *Produktwettbewerb*, in dem die Hochschulen um die Studierenden konkurrieren, offen und transparent mit Studiengängen von unterschiedlicher Art und unterschiedlicher Qualität. Zwischen Produkten, die gleich sind, kann es keinen Wettbewerb geben. Das erfordert eine stärkere Differenzierung der Studienangebote nicht nur zwischen den beiden Hochschultypen Hochschule und Fachhochschule, sondern gerade auch innerhalb der beiden Typen.

Des weiteren vertreten wir die Ansicht, daß Hochschulen ebenso wie die Studierenden eine Wahlmöglichkeit haben müssen. Die freie Auswahl der Studierenden im Hinblick auf ihre Hochschule sowie die Auswahl der Studierenden durch die Hochschule als grundlegendes Ordnungsprinzip weist demgegenüber eine Reihe von Vorteilen auf. Die Hochschulen sind in der Lage, Profile zu bilden, die Studierenden können sich ihren spezifischen Interessen und Fähigkeiten entsprechend qualifizieren. Die Studierenden treten als Nachfrager auf.

Der Wettbewerb muß sich aber nicht nur auf die Eingangsseite, sondern auch auf die Abgangsseite der Hochschule beziehen. Es geht auch um einen Wettbewerb der Arbeitsplätze für Absolventen.

Mit dem Modellvorhaben zur Finanzautonomie in Niedersachsen ist eine wichtiger Schritt zur eigenverantwortlichen Profilbildung der Hochschulen im Sinne der differenzierten Leistungserstellung in Forschung und Lehre getan.