

Helmut FANGMANN & Steffen HEISE (Düsseldorf / Wuppertal)¹

Staatliche Mittelvergabe als Marktsimulation? Systemische Probleme und Lösungsansätze

Zusammenfassung

Um die Hochschulen zukunftsfähig zu machen, werden derzeit unter dem Leitmotiv des New Public Management die ordnungs- und steuerungspolitischen Grundlagen erneuert. Dabei spielt die leistungsorientierte Mittelverteilung eine bedeutende Rolle als Wettbewerbsinstrument. Marktfunktionen kann sie jedoch nicht erfüllen. Weder vermag sie die strategische Ausrichtung von Hochschulen zu steuern, noch taugt sie als Allokationsinstrument für ganze Hochschulhaushalte. Diese Funktion könnte ein Budgetierungsmodell erfüllen, für das ein Vorschlag entwickelt wird.

Schlüsselwörter

Leistungsorientierte Mittelverteilung, Budgetierung, New Public Management, Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Wettbewerb

Performance Based Budgeting as a Surrogate for a Market? Methodical Problems and Solutions

Abstract

To better prepare higher educational institutions to cope with future challenges, in the wake of New Public Management regulatory frameworks are put in place that rest on performance based budgeting. Though it is considered to stimulate competition, performance based budgeting, however, is no surrogate for a market. It fails to provide strategic landmarks for higher educational institutions, and it is ill suited for the allocation of budgets. The budgeting model we present in this paper addresses these shortcomings.

Keywords

Performance Based Budgeting, New Public Management, Agreement on Objectives

¹ e-Mail: helmut.fangmann@gmx.de; steffen.heise@email.de

1 Einleitung

Ausmaß und Vielfalt der in den letzten Jahren an Hochschule, Wissenschaft und Bildung herangetragenen Erwartungen sind historisch wohl ohne Beispiel. Bis in die 90er Jahre des letzten Jahrhunderts hinein waren Hochschulen und deren gesellschaftlicher Nutzen scheinbar durch ihre bloße Existenz legitimiert bzw. gewährleistet. Man stellte allenfalls fest, dass man mehr davon brauchte, weil immer mehr junge Menschen eine Hochschulzugangsberechtigung erwarben und in ein Studium drängten. Natürlich registrierte man auch Probleme, etwa bedingt durch die zunehmende Vermassung des Studienbetriebs, die bis in die Forschung zurückwirkte. Mit dem Ausbau der außeruniversitären Forschung, einer Reihe von Förderprogrammen für die Hochschulen und einer „Untertunnelungstheorie“ konservierte man aber letztlich den Status quo, der auch von der Hochschulseite mit ihrer rituellen Mehr-Geld-Forderung nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde.²

Erst als die Folgen der so genannten Globalisierung ins öffentliche Bewusstsein rückten wurde klar, welche Anforderungen dabei auch auf die Hochschulen zukommen würden und dass sie diese in der gegenwärtigen Verfassung nicht würden bewältigen können. In praktisch allen Bundesländern wurden und werden seither mehr oder minder weitreichende Reformen unter dem Leitmotiv eines Neuen Steuerungsmodells eingeleitet.³

Zugleich wuchsen die gesellschaftlichen Ansprüche an die Hochschulen: Sie sollen international wettbewerbsfähiger werden, in der Forschung Anschluss an die Weltspitze gewinnen, sich verstärkt „Zukunftstechnologien“ zuwenden und Wissen schneller in die Praxis transferieren, um der deutschen Wirtschaft Wettbewerbsvorsprünge zu sichern. Mit dem Bologna-Prozess steht zudem die wohl tiefgreifendste Reform der Strukturen und Inhalte des Studiums an.

Daneben gibt es Anforderungen an den Hochschulbereich, für die im Wissenschafts- und Erziehungssystem kaum oder gar keine Bezüge herzustellen sind. Das betrifft etwa das Gender Mainstreaming, die Nachhaltigkeitsvorsorge, das Qualitätsmanagement oder den bereits erwähnten Wissens- und Technologietransfer.⁴ Und vom Hochschulmanagement erwartet man mehr Professionalität, Effizienz und Flexibilität.

Damit stellt sich die Frage nach dem ordnungs- und steuerungspolitischen Arrangement, das solchen vielfältigen und mitunter heteronomen Erwartungen an die

² Diese und die folgenden Aussagen beziehen sich auf die Verhältnisse in der alten Bundesrepublik bzw. in Deutschland nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten.

³ Für einen Einblick in den Steuerungsansatz des „Hochschulkonzepts 2010“ in Nordrhein-Westfalen vgl. FANGMANN 2006.

⁴ Dafür benötigte Zeit- und Sachressourcen stehen nicht selten in Konkurrenz zu ihrer Nutzung im Wissenschafts- und Erziehungssystem. Überhaupt stiften manche der an die Hochschulen herangetragenen Zielvorstellungen und Programme mehr Nutzen im politischen System als in Wissenschaft und Bildung (womit deren Legitimität freilich nicht angezweifelt werden kann).

Hochschulen gerecht zu werden vermag. Als Schlüssel zum Erfolg gelten: Autonomie und Wettbewerb.

Wir wollen in diesem Beitrag der Frage nachgehen, wie weit es mit dem Wettbewerb im Hochschulbereich bestellt ist, welche ordnungspolitischen Rahmenbedingungen herzustellen und wo Grenzen eines staatlich inszenierten Wettbewerbs zu beachten sind. Denn eines ist klar: Von einem selbst regulierenden Marktsystem im Sinne Karl Polanyis ist der Hochschulbereich, zumal in seiner staatlichen Verfasstheit hierzulande, weit entfernt. Wettbewerb muss also arrangiert werden und nur selten taugen Marktalogien, diesen Sachverhalt zu veranschaulichen.

Wir fragen nach der prinzipiellen Leistungsfähigkeit der Leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) und stellen sie in den Zusammenhang mit den weiteren Steuerungsinstrumenten im Rahmen des New Public Management. Insbesondere geht es um ihre Abgrenzung von und das Zusammenspiel mit der Budgetierung, für die abschließend ein Modellvorschlag entwickelt wird.

2 Ordnungspolitische Grundlagen

2.1 Hochschulreform als Folge gesellschaftlichen Wandels

Hochschulen waren auch in der Vergangenheit Adressaten gesellschaftlicher Erwartungen und Nützlichkeitsabwägungen. Einen ersten Höhepunkt erreichte dieser Utilitarismus im zweiten Drittel des 18. Jahrhunderts, in dem ein Kampf gegen die Universitäten und ihr in sich gekehrtes, einem enzyklopädischen Wissensideal verpflichtetes Gelehrtentum anhub. Renè KÖNIG (1970, S.22 f.) bemerkte dazu in seiner erstmals 1935 veröffentlichten Monographie „Vom Wesen der deutschen Universität“:

„Es ist ohne weiteres einsichtig, daß auf der Seite der Universitätsgegner alle Aufklärer zu finden sind, sind es doch gerade sie, die unentwegt eine das ganze Volk umfassende schulmäßige Aufklärung verlangen, und die wegen der unvermeidlichen Popularität eines solchen Wissens, das sich an alle wendet und in allen Lebenslagen verwendbar sein soll, die herkömmliche gelehrte Bildung ihrer Umständlichkeit und Lebensferne halber ablehnen mußten.“

Die Kritik richtete sich unter anderem gegen Zielrichtung und Methodik des universitären Unterrichts, der die Gedächtnispflege über die Ausbildung des Urteilsvermögens stellte. Dem gegenüber stand ein wachsender Bedarf an Fachkräften für die komplexer gewordenen Aufgaben im Staatsdienst sowie an technisch-praktischer Ausbildung.⁶ Die aus dem Festhalten an überkommenen Strukturen und Wer-

⁶ Letztere wurde, obwohl der preußische Staat schon zu Beginn des 18. Jahrhunderts erste Professuren für die „Geschäftswissenschaften“ Ökonomik und Kameralistik einrichtete, grundsätzlich nicht von den Universitäten befriedigt, sondern an Fach- und Spezialschulen delegiert.

ten herrührende Krise der deutschen Universitäten endete erst mit den Stein-Hardenbergschen Reformen und der Gründung der Universität Berlin. Die von Wilhelm von Humboldt entworfene zentrale Unterrichtsorganisation nach einheitlichen Gesichtspunkten war ein durchweg staatliches Reformwerk und diente staatlichen Zwecken. Sie war mithin weit entfernt von einer Selbstreform der Universität nach selbst gesteckten Zielen. Es ging um die Heranbildung einer gesellschaftlichen Elite, die den Herausforderungen ihrer Zeit gewachsen war, und einer Universitätsverfassung, die dem Rechnung trug.

2.2 Differenz von Hochschule, Wissenschaft und Erziehung

Ein solcher Rekurs auf gesellschaftliche Belange lag und liegt allen Hochschulreformen zugrunde, die es seither gab und künftig geben wird. Überzeitliche Prinzipien der Konstruktion von Hochschule als Stätte selbsterfüllter Wissenschaft sind pure Fiktion.⁷ Das Herausdeuten korporativer Selbstverwaltungs- und Partizipationsrechte aus dem Verfassungsgrundsatz der Wissenschaftsfreiheit ist eine spezifische Interpretation des hiesigen Rechtssystems.⁸ Sie beruht offenbar auf dem Missverständnis einer Systemeinheit von Wissenschaft und Wissenschaftsorganisation. Aus systemtheoretischer Perspektive ist hingegen eine Differenz zu konstatieren zwischen dem Funktionssystem Wissenschaft und dem Organisationssystem Universität. Wiederum davon zu unterscheiden ist das Erziehungssystem, das in der Universität strukturell mit Wissenschaft gekoppelt ist, aber eben nicht darin aufgeht, wie das Diktum von der Einheit von Forschung und Lehre suggeriert.

Diese Unterschiede werden in der Alltagskommunikation kaum reflektiert und durch synonyme Verwendung verwischt. Das ist immer dann problematisch, wenn Erwartungen falsch adressiert und enttäuscht werden. Möglicher Adressat gesellschaftlicher Erwartungen und staatlichen Handelns ist allein das Organisationssystem Hochschule.⁹ Auf dessen Entscheidungen kann – je nach Verfasstheit des

⁷ Als Kronzeuge der vermeintlich ehernen Prinzipien von neuzeitlicher Universität gilt vielen immer noch Wilhelm von Humboldt, obwohl die „Humboldtsche Universität“ längst als Mythenbildung des 20. Jahrhunderts entlarvt wurde (vgl. u.a. PALETSCHEK 2002). Selbst die berühmte Formel von der „Einheit von Forschung und Lehre“ lässt „sich nicht als Zitat aus irgendeinem Text von Humboldt belegen“ (LUNDGREEN 1999, S.147). Essenziell war für Humboldt hingegen die Ausbildungsfunktion der Universitäten „immer in engerer Beziehung auf das praktische Leben und die Bedürfnisse des Staates“ (zitiert nach LUNDGREEN 1999, S.162), die dem neuhumanistischen Universitätsideal einer der ‚reinen‘ Wissenschaft verpflichteten Institution zuwiderläuft. „Infolgedessen war die äußere Autonomie der Humboldtschen Universität ziemlich begrenzt: ‚Die Ernennung der Universitätslehrer muss dem Staat ausschließlich vorbehalten bleiben, und es ist gewiss keine gute Einrichtung, den Fakultäten darauf mehr Einfluss zu verschaffen‘.“ (LUNDGREEN 1999, S.162)

⁸ Schließlich wird niemand in Ländern, denen (verfassungs-)rechtliche Schranken der Organisationsgestaltung fremd sind, automatisch die Wissenschaftsfreiheit gefährdet sehen. Auch ist der programmatische Einfluss, der in privaten Forschungslaboren oder etwa im Rahmen staatlicher Forschungsförderung auf die Wissenschaft ausgeübt wird, nicht unbedingt als Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit zu deuten.

⁹ „Andere Möglichkeiten eines externen Zugriffs auf Funktionssysteme sind kaum denkbar...“ (Niklas LUHMANN 1992, S.672)

Hochschulwesens¹⁰ – mehr oder weniger mittelbar eingewirkt werden, um erwartungskonforme (Rück-)Wirkungen im Wissenschaftssystem und/ oder im Erziehungssystem zu erzielen. Denn direkt sind diese Systeme für derlei Kommunikation nicht erreichbar.

Die spannende und hier nur teilweise zu klärende Frage lautet daher: Mit welchen Mitteln (und durch wen) lassen sich in dem jeweiligen ordnungspolitischen Kontext welche Wirkungen erzielen oder eben nicht erzielen? Das impliziert zum einen die Frage nach den möglichen Steuerungsinstrumenten und ihrer Zielrationalität sowie zum anderen nach dem spezifischen, die Steuerungsverhältnisse konditionierenden Ordnungsrahmen.

2.3 Ordnungsgeber Staat: Zwischen Hierarchie und Autonomie

Ordnungspolitisch ist unser Hochschulwesen durch seine staatliche Verfasstheit geprägt. Von wenigen privaten Einrichtungen einmal abgesehen sind die Hochschulen unmittelbar oder mittelbar in die Staatsverwaltung eingegliedert und somit direktem staatlichen Einfluss unterworfen. Erstaunlicherweise lockert der Staat diese formalen Zügel durch Ausweitung der Autonomierechte von Hochschulen gerade in dem Moment, in dem diese mit wachsenden gesellschaftlichen Ansprüchen sowie Kritik an ihren Leistungen konfrontiert werden. Wie geht das zusammen?

Eine populäre Antwort lautet: Der Staat sei mit den Mitteln der Detailsteuerung an (Rationalitäts-)Grenzen gestoßen. Tatsächlich haben Defizite der bürokratischen Steuerung in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung einen Modernisierungsprozess ausgelöst. Seit etwa 10 bis 15 Jahren werden entsprechende Ansätze unter dem Leitmotiv des New Public Management auch auf den Hochschulbereich übertragen. Doch hat es im Hochschulbereich wirklich eine solche Detailsteuerung bzw. Überregulierung gegeben, wie heute so vehement beklagt wird? An dieser These sind Zweifel erlaubt. Abgesehen von den Phasen des mehr oder minder planvollen Auf- und Ausbaus von Hochschulen hat eine staatliche Steuerung – jedenfalls der Leistungsprozesse – praktisch nicht stattgefunden. Daher könnte man dem Staat, der seine Hochschulen mit ihren Problemen oft genug sich selbst überließ, eher Untätigkeit, sprich: Nichtsteuerung zur Last legen. So hat es den Anschein der Legendenbildung, wenn ein die Hochschulen gängelnder Staat beklagt wird, welcher durch eine neue Politik der Hochschulfreiheit, ja der „Entfesselung“ zurückgedrängt werden müsse.

Um Missverständnissen vorzubeugen sei noch einmal betont: Aus unserer Sicht ist ein Neues Steuerungsmodell für den Hochschulbereich unverzichtbar. Dieses löst nach unserer Beobachtung jedoch nicht ein überkommenes Modell etatistischer Feinsteuerung ab, sondern vielmehr ein von staatlicher Ratlosigkeit und gelegentlichem Programmaktionismus gefülltes Steuerungsdefizit.

Ein Hauptproblem besteht in der korporativen Verfassung der Hochschulen, die die Mitwirkungsrechte der Inkorporierten nicht immer auf ein Maß zu beschränken

¹⁰ Von einem „Hochschulsystem“ kann man nach systemtheoretischer Lesart nicht sprechen.

erlaubt, wie es für ein zielorientiertes Hochschulmanagement in einem Wettbewerbsumfeld geboten wäre. Das gilt insbesondere für die Bestellung der Leitungsorgane, die größtenteils aus dem Kreis der Mitglieder rekrutiert und gewählt wurden – und wohl immer noch werden.

Diese Konstruktion führt zwangsläufig zu einer Politisierung der Entscheidungsprozesse und zu einer starken Binnenorientierung der Institution selbst dann, wenn Entscheidungskompetenzen von den Gremien (v.a. Senat) auf die Leitungsorgane verlagert wurden. Interne möchten gewählt oder wieder gewählt und in jedem Fall nicht abgewählt werden. Ein *Primus inter Pares* möchte unbeschadet und unbescholten in den Kreis der Gleichen zurückkehren. Das prägt ganz entscheidend den Handlungs- und Denkhorizont der Entscheidungsträger. Die Anliegen der Angehörigen rücken zuweilen stärker in den Vordergrund als mit der gesellschaftlichen Zwecksetzung der Hochschulen vereinbar ist. Das gilt vor allem für die dem Erziehungssystem zuzurechnenden Aufgaben und Zwecke, die zumindest bei der entscheidungsrelevanten Gruppe der Professoren nicht immer im Fokus des Interesses stehen.¹¹

„Außerdem zweigt die Organisation viele Verhaltensanforderungen zu ihrer eigenen Erhaltung ab. Das gilt besonders, wenn Selbstverwaltung, Partizipationsdemokratie und ähnliches so aufgewertet werden, daß ihr Selbstwert mit dem der Forschungsergebnisse konkurriert.“ (LUHMANN 1992, S.677 f)

Mit anderen Worten: Die akademische Selbstverwaltung verschlingt (Zeit-) Ressourcen auch zu Lasten des Wissenschaftssystems.

Die Reformierung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen muss mindestens so weit gehen, dass sie den Hochschulen erlaubt, wettbewerbskompatible, die Außenorientierung fokussierende Organisationsmodelle zu implementieren. Doch woher soll der Wettbewerb kommen, und auf welchen Feldern bzw. in welchen Dimensionen kann und soll er überhaupt stattfinden?

2.4 Ungünstige Wettbewerbsbedingungen

Von einem Wettbewerb um Studierende kann kaum die Rede sein. Die aktuelle Situation erinnert eher an einen Verkäufermarkt. Daran dürfte sich angesichts der demographischen Prognosen und der bildungspolitischen Rahmenbedingungen¹³

¹¹ Dies ist freilich kein Anlass, die Professoren zu kritisieren. Für die Produktivität des Wissenschaftssystems ist es unerlässlich, dass sich Personen der Wissenschaft und Forschung verschreiben. Es geht vielmehr darum eine Systemkonfiguration zu finden, die eine hinreichende Aufmerksamkeit nicht nur der Professoren, sondern der Organisation Hochschule insgesamt für die Belange des Erziehungssystems sicherstellt, was zugegebenermaßen nicht einfach ist. Diese Aufgabe kann der Ordnungsgeber Staat mit Autonomie allein nicht lösen.

¹³ Es wird eine Ausweitung der Bildungsbeteiligung im tertiären Bereich angestrebt; eine Verbesserung der staatlichen Hochschulfinanzierung ist wenig wahrscheinlich; die Erhebung von Studienbeiträgen, sofern überhaupt zugelassen, bleibt der Höhe nach eng limitiert.

mindestens in den nächsten zehn Jahren wenig ändern. Auch konterkarieren die im internationalen Vergleich hohen Lehrdeputate des wissenschaftlichen Personals eine Wertschätzung der Lehre und damit des Studiums in seiner fundamentalen Bedeutung für die Berufsvorbereitung und Persönlichkeitsentwicklung jedes einzelnen, von den Lehrenden jedoch nur massenhaft wahrgenommenen Studierenden. Studienbeiträge, soweit sie überhaupt erhoben werden und bei allen Einschränkungen¹⁴ effektiv zur Verfügung stehen, vermögen daran womöglich nur wenig zu ändern. Alles in allem sind dies keine besonders förderlichen Umstände für Qualitätsorientierung und Wettbewerb in diesem Leistungsbereich.

Über die Lehre besteht eine strukturelle Kopplung zur wissenschaftlichen Weiterbildung. Obwohl in den Bundesländern letzte rechtliche Hemmnisse (etwa der zusätzlichen Vergütung von Leistungen in der Weiterbildung) ausgeräumt werden, haben es die Hochschulen schwer, das eigene Personal für Weiterbildungslehre zu motivieren. Vielen ist die „normale“ Lehrbelastung zu hoch oder die Zeit für Forschung zu knapp. Diejenigen, die in der Weiterbildung große Umsätze realisieren, möchten dies nicht unbedingt der eigenen Hochschule kundtun – zumal der Konkurrenz zu den primären Dienstaufgaben im Hauptamt auch gewisse (zeitliche) Grenzen gesetzt sind. Mit einem forcierten Engagement der Hochschulen im Weiterbildungsmarkt ist auf absehbare Zeit also nicht zu rechnen, zumal ihnen auch die nötige Professionalität fehlt, sich darin erfolgreich zu bewegen.

Wissenschaftliche Forschung unterliegt seit jeher der Konkurrenz der nach Reputation strebenden Wissenschaftler. Dieser Wettbewerb findet in erster Linie auf der personalen Ebene statt. Öffentlich sichtbar ist er nur in der Form des auf individuelle Profilierung und freiwillige Teilnahme abgestellten Wettbewerbs um Drittmittel. Zu einem Wettbewerb zwischen Hochschulen wird der Wettbewerb der Forscher erst, wenn deren Erfolg zusätzliche institutionelle Anreize verspricht. Die so genannte Exzellenzinitiative sowie die Ausschüttung von Overheads für eingeworbene Forschungsmittel im Rahmen des Hochschulpaktes zwischen Bund und Ländern sind erste Ansätze dazu. Nicht jedermann ist vom Nutzen der Exzellenzinitiative für das Wissenschaftssystem i.e.S. überzeugt.¹⁵ Dass sie den institutionellen Wettbewerb befördert, den Hochschulbelangen öffentliche Aufmerksamkeit beschert und zusätzliche Mittel in den Hochschulbereich bringt, daran gibt es aber keine Zweifel.

In einem staatlich verfassten Hochschulwesen ist allein der Staat in der Lage, einen institutionellen Wettbewerb zu inszenieren, und zwar im Rahmen der staatlichen Hochschulfinanzierung bzw. Mittelvergabe. Dabei ist Folgendes zu berücksichtigen:

- (Leistungs-)Anreize können prinzipiell für beliebige, also nicht nur wissenschafts- und bildungspolitische Zwecke ausgebracht werden, was ja auch zunehmend geschieht. Allerdings sollten sie ganz überwiegend einen Bezug zu den Primäraufgaben der Hochschulen ausweisen und nicht zu sehr auf politische Ziele abstellen, die immer auch in Zeit- und Ressourcenkonkurrenz zu den originären Hochschulaufgaben stehen.

¹⁴ Abführungen in den Ausfallfonds, Ausnahmetatbestände, Verwaltungskosten etc.

¹⁵ Siehe hierzu insbesondere die kritischen Beiträge von Richard MÜNCH, z.B. 2007.

- Die (politisch) intendierten Zwecke und Ziele müssen parametrisierbar und hinreichend operationalisierbar sein. (Was meistens, aber nicht immer identisch ist.)
- Und schließlich muss ein sowohl auf der Ebene der Instrumente als auch auf der Ebene der Parameter kohärentes Steuerungsszenario gefunden werden. Zielvereinbarungen (partizipative Steuerung), staatliche Vorgaben und Regelungen (hierarchische Steuerung) und leistungsorientierte Mittelvergabe¹⁶ (wettbewerbliche Steuerung) müssen so aufeinander abgestimmt sein, dass sie keine widersprüchlichen Signale senden bzw. keine disparaten Verhaltensanforderungen stellen. Gleiches gilt für das Arrangement der Parameter innerhalb der leistungsorientierten Mittelverteilung.

3 Wettbewerb um staatliche Mittel

3.1 Mittelverteilung als unwissenschaftliche Angelegenheit

Der Staat muss ein angemessenes Verständnis der Systemkomplexität im Hochschulbereich entwickeln, wenn er Steuerungssignale zielführend adressieren und Wechselwirkungen richtig einschätzen will. Dabei kann er selbst nicht auf dem gleichen Komplexitätsniveau (re-)agieren, sondern ist auf – mitunter radikale – Komplexitätsreduktion angewiesen. Das gilt besonders bei der Mittelvergabe, die geradezu eindimensional auf ein mehr oder weniger an Zuteilung für komplexe Aufgaben und Leistungen abstellt.

Die Ressourcenallokation ist nicht nach wissenschaftlichen Kriterien entscheidbar, da es dafür im Wissenschaftssystem keinen geeigneten Referenzwert gibt.¹⁷ Zwar können, etwa über bibliometrische Verfahren oder Peer-Begutachtungen, Aussagen zur Relevanz von Forschung generiert werden. Diese erlauben aber noch keine fachübergreifenden Vergleiche und Differenzierungen. Bei der wettbewerblichen, Peer-gestützten Vergabe von Forschungsmitteln durch die DFG und andere Förderinstitutionen werden Anträge nicht disziplinenübergreifend (Nanotechnologie vs. Neogräzistik) gegeneinander abgewogen. Selbst innerhalb einer fachlichen Einheit können Forschungsziele nicht nach wissenschaftlichen Kriterien gegeneinander gestellt und priorisiert werden. Jede Fragestellung und jeder Antrag (Mittelanforderung) kann nur für sich selbst beurteilt werden.¹⁸

Entscheidungen über den Umfang und die Verteilung von Finanzmitteln sind mithin nur politisch legitimierbar. Das beginnt bei der Feststellung der Haushaltspläne im Parlament und endet bei der Aufteilung von Haushaltsmitteln auf der Arbeitsebene. Nicht inhaltliche Maßstäbe, sondern allein die Verfahren – genauer: die Verfahrens-

¹⁶ Nicht zu verwechseln mit Budgetierung, die Elemente aller der Steuerungstypen enthält.

¹⁷ Die Codierung „wahr / unwahr“ ist auf Allokationsfragen nicht anwendbar.

¹⁸ Natürlich werden wissenschaftliche Fragestellungen und Forschungsansätze innerhalb der Scientific Community implizit oder explizit bewertet. Daraus lassen sich aber keine Mittelansprüche oder Verteilgorithmen (x € für Frage A gegenüber y € für Frage B) herleiten.

mäßigkeit der Entscheidung – legitimieren das Ergebnis. Natürlich empfiehlt es sich, einen Bezug zu den primären Aufgaben und Leistungen der Hochschulen herzustellen, zumal wenn damit Anreize zu Leistungssteigerung und Qualitätsverbesserung induziert sind. Dieser Anspruch lässt sich jedoch nicht immer durchhalten. So ist die Gewährleistung einer gewissen disziplinären Breite und forschungsmäßigen Vielfalt sowohl aus wissenschaftlicher als auch wissenschaftspolitischer Perspektive wünschenswert und konsentiert. Solche Kriterien durchbrechen eine rein leistungsbezogene Allokationslogik, sind aber gleichwohl zweckmäßig.

3.2 Leistungsorientierte Mittelverteilung als Marktersatz?

Hochschulen werden schon durch den Gesetzgeber auf eine Vielzahl und Vielfalt von Aufgaben verpflichtet.¹⁹ Da die Leistungserfüllung nicht – wie in der Privatwirtschaft – über Produkte und Preise, also durch Projektion der Leistungserfüllung in das Einheitsmedium Geld erfolgt, entfällt auch die Rückkopplung und letztlich Selbstregulation von getätigten Aufwendungen und realisierten Erträgen über Marktmechanismen. Die Ressourcenallokation erfordert aber auch im Hochschulbereich Antworten in der Dimension Geld. Im Kontext der Neuen Steuerung bietet es sich daher an, dass die staatliche Seite – quasi als Marktersatz – ein Finanzierungsmodell entwickelt, das die heterogenen Leistungen der Hochschulen quantifizierend abbildet und monetär honoriert bzw. pönalisiert.

Diese Übertragung marktlicher Logik von Leistung und Gegenleistung auf Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen ist auf verschiedenen Ebenen diskutierbar. Hier soll sie systemimmanent, also durchaus mit Sympathie für die wettbewerblichen Aspekte der Marktwirtschaft aus der Perspektive der staatlichen Wissenschaftsadministration analysiert werden.

3.3 Schwächen der LOM

Die LOM – sei es auf der Ebene Staat – Hochschule, sei es hochschulintern – belohnt Leistungen im Hinblick auf Zielerfüllung. Aus dem Zahlenwert eines Indikators wird je nach Modellkonfiguration ein Geldbetrag abgeleitet. Dabei handelt es sich entweder um ein Verteilmodell, bei dem ein feststehender Betrag proportional zu den Leistungswerten verteilt wird, oder um ein Preismodell, bei dem die Werte pro Leistungseinheit fest stehen und der Gesamtbetrag, je nach der Performance, variiert. Aus wettbewerbspolitischer Warte könnte es nahe liegen, das Parametermodell auf den überwiegenden Teil des Hochschulbudgets auszudehnen. Wir halten das bei aller Funktionalität der leistungsbezogenen Budgetierung aus den nachfolgend diskutierten Gründen für nicht zielführend.

Reale versus operationable Komplexität: Die Asymmetrie zwischen der Vielfalt der Leistungen von Hochschulen und ihrer Operationalisierbarkeit ist eklatant. Die einschlägigen Untersuchungen der Hochschulinformationssysteme-GmbH (HIS) zeigen, dass letztlich nur wenige Indikatoren Anwendung finden.²⁰ In der Regel

¹⁹ Siehe etwa für Nordrhein-Westfalen § 3 Hochschulgesetz.

²⁰ Vgl. LESZCZENSKY & ORR 2004, S. 50 ff.

reduziert sich das Spektrum der bewerteten Leistungen auf bestimmte Aspekte von Lehre und Studium, Forschung und auf einige vor allem politisch relevante Ziele wie Gleichstellung und Internationalisierung. Nahezu durchgängig wird die Zahl der Absolventen als Indikator für die Leistungsfähigkeit in der Lehre herangezogen und die Einwerbung von Drittmitteln als Indikator für die Leistungsfähigkeit in der Forschung.²¹

Konflikt zwischen Komplexität, Transparenz und Gewichtung: Selbst wenn es gelänge, der Hochschulkomplexität durch einen Strauß verschiedener Indikatoren besser gerecht zu werden, würde dies ein anderes Problem verschärfen. Die Hochschule könnte erst nach eingehender Analyse ableiten, worauf Veränderungen oder Stagnation in der Mittelbemessung zurückzuführen sind. Das würde die Transparenz des Verfahrens und damit auch seine Plausibilität in Mitleidenschaft ziehen. Mit der Erhöhung der Zahl der Indikatoren verstärkt sich auch das Problem der Gewichtung: Während beispielsweise an den Universitäten eine hälftige Gewichtung von Lehre und Forschung nachvollziehbar ist, sind sämtliche weiteren Differenzierungen erheblich willkürlicher. Jede zusätzliche „Stellschraube“ eröffnet weiteren Diskussionsraum.

Operationalisierbarkeit vor Reliabilität: Die meisten Fachleute sind sich darin einig, dass der berufliche Erfolg der Absolventen ein wichtiges Kriterium für die Bemessung des Lehrerfolgs sein sollte. Trotzdem findet dieser Aspekt keine Berücksichtigung, weil er nur unter großem Aufwand durch regelmäßige flächendeckende Befragungen operationalisierbar wäre. Ob die Anzahl der Absolventen – nur weil sie valide messbar ist – einen angemessenen Ersatz darstellt, ist fraglich. Der Indikator Drittmittel gibt lediglich Auskunft über den Erfolg bei der Einwerbung von Drittmitteln. Wenn diese in einem kompetitiven Verfahren unter Qualitätsgesichtspunkten vergeben werden, sind Rückschlüsse auf die Qualität der Forschung erlaubt. Aber korrespondiert die Quantität der eingeworbenen Mittel mit der Qualität der Forschung? Wohl kaum, und der Umkehrschluss, dass derjenige, der keine Drittmittel einwirbt, keine anspruchsvolle Forschung betreibt, ist auch nicht plausibel. Was ist ein solcher Indikator dann wert?²² Bei der LOM bewirkt das Primat der Operationalisierbarkeit einen Bias zugunsten drittmittelstarker Ingenieur- und Naturwissenschaften sowie kostengünstiger „Massenfächer“ wie der Betriebswirtschaftslehre und der Rechtswissenschaft. Aufgrund der weitgehenden Übernahme des staatlichen Verteilmodus setzt sich diese Tendenz in der hochschulinternen Mittelverteilung fort.²³

Quantität versus Qualität: Das Primat der Operationalisierbarkeit präferiert Quantität gegenüber Qualität. Insbesondere der Inputindikator Studierende (noch verschärft, wenn nur das erste bis vierte Semester einbezogen werden) setzt den

²¹ Weitere wichtige Indikatoren bzw. Kriterien sind die Zahl der Studierenden (ggf. nur Anfängerjahrgänge), die Zahl der Promotionen, die Studiendauer, Gender-Mainstreaming; wesentlich seltener wird die Zahl der Publikationen oder ein Zitationsindex herangezogen (vgl. ebenda).

²² Vgl. die ausführliche Diskussion in HORNBOSTEL 1997, S. 211 ff.

²³ Vgl. JAEGER, LESZCZENSKY, ORR & SCHWARZENBERGER 2005, S. 1.

Anreiz, Studiengänge ohne Rücksicht auf die Folgen für die Studienqualität „volllaufen“ zu lassen.²⁴ Dass gerade von Seiten der Hochschulen dieser Indikator immer wieder eingefordert wird, ist bei einem als Nullsummenspiel ausgelegten Verteilungsmodell eigentlich irrational, denn wenn alle gleichermaßen mehr Studierende aufnehmen, gewinnt natürlich keiner. Die Präferenz für den Indikator Studierende hat vor allem symbolische Gründe. Er weist aufgrund der Vermassung des Studienbetriebs die hohe „Belastung“ aus, die die Hochschulen unabhängig vom Erfolg im Sinne einer Grundfinanzierung honoriert sehen wollen.

Vergangenheit statt Perspektive: Die Indikatoren beziehen sich notgedrungen auf die Vergangenheit in mehrfacher Weise: Zum einen generell, weil die gemessenen Erfolge de facto schon erzielt sein müssen. Zum anderen wirken sich Maßnahmen oft erst mit zeitlicher Verzögerung positiv auf die Indikatorwerte aus. So können sich beispielsweise positive Veränderungen in der Lehre auf die Zahl der Absolventen erst nach dem Durchlauf eines gesamten Studiums auswirken. Ähnliches gilt für die Forschungserfolge, die erforderlich sind, um weitere Drittmittelanträge erfolgreich „durchzubringen“. Hinzu kommen Verzögerungen durch den Zeitverzug bei der Zusammenstellung valider statistischer Auswertungen.

Bereits diese Einschränkungen in der „Rationalität“ der indikatorbezogenen Messung von Hochschulleistungen machen es problematisch, den überwiegenden Teil der Haushaltsmittel über diese Verteilratio zu allozieren. Hinzu kommen weitere, generelle Steuerungsdefizite, die über die LOM nicht systematisch gelöst werden können.

„Kleine Fächer“ – keine Wirkung: Hohe LOM-Anteile in den Hochschulhaushalten bringen „Kleine Fächer“ in Bedrängnis. Dabei definiert sich „klein“ relativ im Verhältnis zu anderen Fächern der gleichen Hochschule. Es handelt sich also nicht allein um die sogenannten „Orchideen“, sondern auch um diejenigen Fächer, die z.B. zur Abrundung des Lehramtsspektrums nur als relativ kleine Organisationseinheiten ausgeprägt sind. Für die Hochschulen wirkt sich ein hoher Anteil „Kleiner Fächer“ in der Tendenz negativ aus, da diese oftmals nicht voll ausgelastet sind, aber einer bestimmten fachlichen Grundausstattung bedürfen. Da viele dieser Disziplinen auch nicht „drittmittelgängig“ sind, entsteht ein Anreiz, ihren Anteil im Spektrum der Hochschule zu reduzieren. Soweit staatliche Genehmigungsvorbehalte bei der Einrichtung und Aufhebung von Studiengängen entfallen sind, bleiben nur noch die Ziel- und Leistungsvereinbarungen, um „Kleine Fächer“ vor möglichen Folgen der LOM-eigenen Quantitätslogik zu bewahren.

Hohe Nachfrage trotz hoher Arbeitslosigkeit – das Beispiel Architektur: Die Arbeitsmarktlage für Architekten ist seit Jahren prekär. Deutschland hat die höchste Architektendichte weltweit und entsprechend schwierig ist es für die Absolventen, sich beruflich zu etablieren. Insofern müsste es im staatlichen Interesse liegen, die Studienkapazitäten in diesem Bereich zu reduzieren. Die Möglichkeiten staatlicher Einflussnahme werden jedoch zunehmend beschränkt, was hier nicht

²⁴ Dafür gab es in Nordrhein-Westfalen beredte Beispiele, gerade auch aus den Reihen „altehrwürdiger“ Universitäten.

kritisiert, sondern nur mit Blick auf bestimmte Folgen, für die alternative Lösungen zu finden sind, festgestellt werden soll. Im Rahmen der LOM besteht für die Hochschulen kaum Anlass zur Reduktion der Aufnahmekapazitäten in der Architektur, weil das Fach zwar vergleichsweise drittmittelschwach, aber bei Studienanfängern hoch nachgefragt ist. Marktprinzipien greifen hier offensichtlich nicht, jedenfalls verhalten sich die Studieninteressenten angesichts der Berufsperspektiven nicht marktrational. Die Architektur ist sicherlich ein krasses Beispiel für ein Steuerungsdefizit, das im Rahmen der LOM nicht nur nicht lösbar ist, sondern in der Tendenz sogar noch verstärkt wird. Derzeit kann das Problem staatlicherseits lediglich thematisiert, aber nicht wirkungsvoll bearbeitet werden.

3.4 Schlussfolgerungen für die Parameterkonfiguration

Die dargestellten Widersprüche und die „blinden Flecke“ offenbaren Grenzen der LOM – und damit auch der Marktanalogue. Viele Leistungen bzw. Ziele sind gar nicht oder nur unvollkommen abbildbar. Manche Leistungen werden strukturell unterbewertet und erzielen grundsätzlich keine adäquaten Erträge. Es ist kaum möglich, unterschiedliche Ziele in eine kohärente widerspruchsfreie Parameterkonfiguration zu übersetzen, die dann entsprechend homogene und zielkonforme Verhaltenserwartungen induziert. Die Modellkonfiguration sollte daher möglichst einfach, transparent und kalkulierbar sein sowie Kontinuität über einen längeren Zeitraum bewahren. Die Hochschulen sollen sich langfristig auf die Notwendigkeit einer angemessenen, durch stabile Leistungsindikatoren ausgewiesenen Performance in den zentralen Aufgabenbereichen einstellen können. Komplexe und ständig wechselnde Parameterkonfigurationen erzeugen Intransparenz und unkalkulierbare Effekte, welche die LOM wie Wetterereignisse erscheinen lassen, die einfach nur noch hingenommen werden.

Die LOM ist *kein* Instrument der Hochschulfinanzierung. Ihre Funktion besteht und erschöpft sich darin, monetäre Anreize zur Leistungsoptimierung zu erzeugen. Sie ist nicht in der Lage Kundenbedürfnisse und Absatzmärkte zu identifizieren oder Preise zu generieren, wie es das Marktsystem vermag. Deshalb ist sie auch nicht geeignet, die strategische Ausrichtung, die Profilbildung und die Fächerentwicklung von Hochschulen und schließlich der ganzen Hochschullandschaft zu steuern.

Die Ergebnisse der LOM sollten die Grundfinanzierung in einem Rahmen variieren, der so abzustecken ist, dass eine hinreichende Anreizschwelle erreicht wird und die Folgen (v.a. Verluste) verarbeitbar bleiben. Stellschrauben sind die Bemessung der Verteilmasse (prozentualer Anteil am Gesamtbudget) und / oder das Ausbringen von Kappungsgrenzen. Die LOM erzeugt einen abstrakten und gewissermaßen symbolischen Wettbewerbsdruck jenseits differenzieller Kostenkalküle (Grenzkosten).²⁵ Zielführend ist dabei die Konzentration auf wenige Erfolgsparameter im Hinblick auf die Kernaufgaben in Lehre und Forschung.

²⁵ Natürlich fließt bei der LOM nicht symbolisches, sondern reales Geld, das als Ertrag gewertet und realen Kosten gegenüber gestellt werden kann. Dennoch geht es nicht um eine produktbezogene Kostenrechnung und auch nicht um Finanzierungsgerechtigkeit, selbst wenn das von den Hochschulen immer wieder so thematisiert wird.

Im Bereich von Studium und Lehre steht mit der Zahl der Absolventen ein geeigneter Parameter zur Verfügung. Die Honorierung von Studienabschlüssen setzt implizite Anreize, Studiennachfrage zu generieren (hohe Auslastung) und den Studierenden zügig zu einem Abschluss zu verhelfen (kurze Studiendauer). Für die Forschung gibt es keinen direkten Erfolgsindikator. Trotz der erwähnten Schwächen des Drittmittelparameters ist es vertretbar, die Drittmittelforschung als Surrogat für Forschungsleistungen und die damit verbundenen Aufwendungen aus der Grundausstattung zu honorieren. Denkbar ist ferner die Berücksichtigung der mit den Primäraufgaben Forschung und Lehre eng verknüpften Nachwuchsförderung. Der Parameter „Promotionen“ weist allerdings einige Schwächen auf. Mit der Förderung von Promotionen werden zum Teil auch Anreize zum Verbleib von Absolventen in der Hochschule geschaffen, deren Berufschancen sich dadurch nicht verbessern, sondern eher verschlechtern. In einigen Fächern bildet die Promotion praktisch den Regelabschluss, so dass von Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses kaum die Rede sein kann.

Auf die Verwendung von Kennzahlen (z.B. Absolventen und Drittmittel je Wissenschaftler) sollte verzichtet werden, da der Bezug der Ergebnisse auf den Mitteleinsatz der unterschiedlichen Größe der Hochschulen bzw. der jeweiligen Fachbereiche gerecht werden muss. Ähnliches gilt für die Berücksichtigung von zeitrelativen Parametern (Veränderung der Absolventenzahl oder Drittmittelhöhe gegenüber einem früheren Referenzwert). Derartige Parameter honorieren kleine Verbesserungen der Low Performer überproportional, während das Ziel, Stärken zu stärken unterminiert würde.

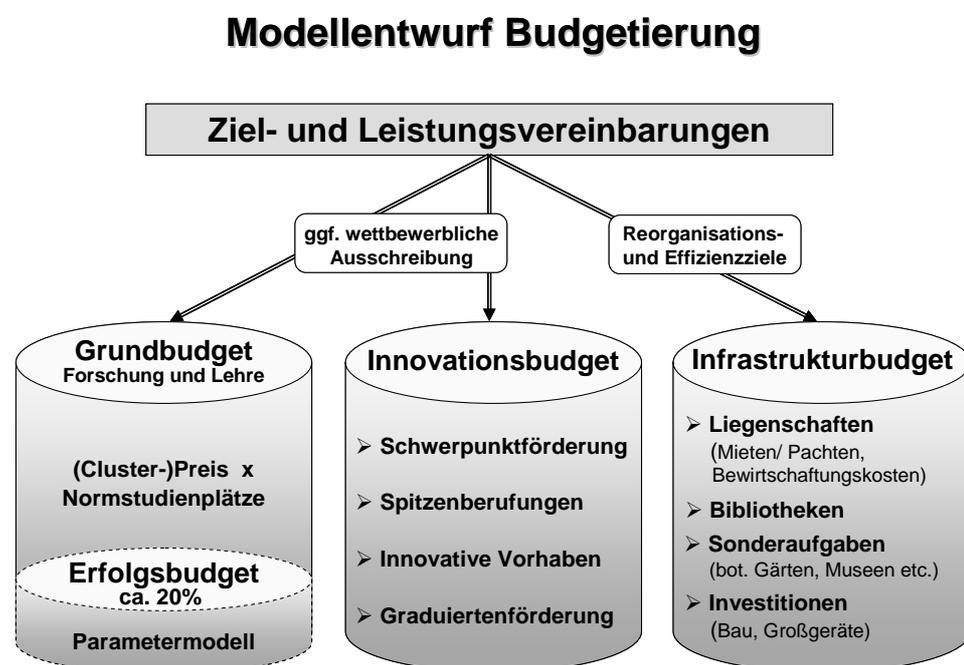
Von den Hochschulen wird immer wieder die Notwendigkeit einer Gewichtung der Parameter thematisiert. Hier werden, je nach Profilierung der Hochschulen unterschiedliche Begründungslinien stark gemacht: Beim Absolventenparameter sind tendenziell die Geisteswissenschaften im Vorteil, weil sie unter vergleichsweise geringem Ressourceneinsatz (niedriger CNW) relativ viele Absolventen hervorbringen. Bei der Drittmittelinwerbung sind die Natur- und Ingenieurwissenschaften im Vorteil, weil Ihnen empirisch höhere Anteile des Drittmittelvolumens (beispielsweise der DFG) zufließen. Daraus könnte man die Höhergewichtung von geisteswissenschaftlichen Drittmitteln und die von ingenieurwissenschaftlichen Absolventen fordern. Angesichts der derzeit fehlender Informationen zu den realen Kostendisparitäten, dem tendenziell zu erwartenden Ausgleich der beiden Argumentationslinien im Ergebnis und im Hinblick auf die Transparenz des Verfahrens ist aber von einer Gewichtung eher abzuraten.

3.5 LOM und Zielvereinbarungen im Kontext der Budgetierung

Die LOM kann nur als *ein* Steuerungsinstrument neben und im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten funktionieren. Sie kann ihre Funktion nur im Kontext einer stimmigen Gesamtkonfiguration erfüllen. Denn welchen Sinn machte die LOM, wenn ihre Ergebnisse etwa im Rahmen der Zielvereinbarungen oder durch Kompensationszahlungen an anderer Stelle konterkariert würden? Ob eine solch differenzierte, geradezu mit wissenschaftlicher Akribie zu entwickelnde und jeweils nachzujustierende Modellkonfiguration „politikkompatibel“ und damit überhaupt realisierbar ist, muss hier nicht beantwortet werden. Hier geht es nur um die fach-

liche Diskussion eines Steuerungsszenarios im (theoretischen) Kontext des New Public Management.

Durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) werden solche Sachverhalte geregelt, die im Rahmen der LOM nicht oder nicht hinreichend adressiert werden können. Auch hier gilt die Voraussetzung, dass die Ziele operationalisierbar und widerspruchsfrei sein müssen. Im Unterschied zur LOM muss die Zielerreichung eigens überprüft und an konkrete Handlungsfolgen geknüpft werden. Bei der hier vorgeschlagenen Funktion der LOM bzw. den identifizierten Einschränkungen im Hinblick auf die Bemessung der Hochschulbudgets könnten die ZLV eine zentrale Schnittstelle zur Budgetierung bilden, wie nachfolgende Grafik illustriert:



Auf die wettbewerblichen Mechanismen, die im Rahmen des Innovations- und des Infrastrukturbudgets angedacht sind, kann hier nicht näher eingegangen werden. Wichtig ist, dass insbesondere die an den verschiedenen Hochschulstandorten völlig unterschiedliche Infrastruktur und die damit verbundene heterogene Kostenstruktur einer eigenen Befassung bedürfen. Sie kann zwar wettbewerblich initialisiert, aber bei heutigem Stand nicht parametrisiert, vergleichbar und transparent in (Durchschnitts-)Kosten überführt werden. Hier wird der Fokus auf die Ableitung des Grundbudgets gerichtet.²⁶

Die Höhe des Grundbudgets sollte sich aus offensichtlichen Gründen am Aufgabenumfang orientieren. Implizit sind die Hochschulhaushalte bereits heute daran angepasst, denn durch eine im Wesentlichen überrollte Haushaltsaufstellung wird Personal und Infrastruktur kontinuierlich weiterfinanziert, die diese Aufgaben

²⁶ Vgl. KÜCHLER, MÜLLER-BÖLING & ZIEGELE 1998, S. 16 ff.

übernehmen. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen der Genese eines Hochschulhaushalts und den dafür zu erwartenden Leistungen nicht transparent und vermutlich auch nicht „gerecht“ im Sinne von gleichem Geld für gleiche Leistungen. Diese Verbindung wäre erst noch herzustellen: Da die Leistungen nicht so genau spezifiziert werden können und sollen, wie das in einem marktlichen Kontext möglich und notwendig wäre, braucht es eine Einheit für die zu dotierende Leistung, die inhaltlich hinreichend offen für hochschuleigene Ausgestaltung, aber quantitativ ausreichend präzisierbar ist. Mit den „Normstudienplätzen“ (NSP) im Rahmen des „Hochschulkonzeptes 2010“ wurde in Nordrhein-Westfalen Übergangsweise²⁷ eine Dimension etabliert, die diesem Anspruch gerecht wird.

Normstudienplätze dienen zunächst als Maßstab für den normierten Lehraufwand zur Ausbildung eines Studierenden bzw. als Kapazitätsmaß für das Vorhalten eines Studienplatzes.²⁸ Mit dem Vorhalten von Lehrkapazität ist aufgrund der an der Einheitsfiktion von Forschung und Lehre orientierten Personalkonzeption (nicht nur für Universitätsprofessoren, sondern auch für weitere Personalkategorien) immer auch Forschungskapazität mit enthalten. Somit wird über die Dotation von Lehrangebot immer auch Forschung mit dotiert.²⁹ Nun stellt sich die Frage, mit welcher inhaltlichen bzw. fachlichen Spezifikation der Staat mit den Hochschulen Lehr- und Forschungskontingente vereinbart und wie er die Kontingentpreise festlegt.

Inhaltlich bezog sich das „Hochschulkonzept 2010“, wie erwähnt, auf etwa 40 „Lehr- und Forschungsbereiche“, die über 90 „Lehreinheiten“ umfassen.³⁰ Diese Aggregationsebene erscheint aus staatlicher bzw. landesplanerischer Sicht hinreichend spezifisch. So können Lehr- und Forschungsbereiche im Hinblick auf langfristige Bedarfe taxiert werden (Beispiel Architektur), ohne auf der Ebene der konkreten Studienangebote und Schwerpunktsetzungen zu detaillierte Anforderun-

²⁷ Das Konzept wird derzeit nicht weiter verfolgt.

²⁸ Die fachliche Differenzierung erfolgt auf der Ebene von rund 40 verschiedenen „Lehr- und Forschungsbereichen“, die in der amtlichen Statistik etabliert sind. Die Zahl der Normstudienplätze gibt an, wie viele Studierende eines Faches mit dem dafür zur Verfügung stehenden Lehrpersonal ausgebildet werden könnten, wenn sie zu 100 Prozent nur dieses Fach studieren würden. In der Größenordnung korrespondiert diese Zahl mit der Zahl der Studierenden, wenn das Fach voll ausgelastet ist. In eher serviceorientierten Fächern (z.B. Mathematik) ist diese Zahl aber oft erheblich höher als die Zahl der eingeschriebenen Studierenden oder die Aufnahmekapazität des jeweiligen Faches. Im Rahmen des Hochschulkonzeptes wurde 2001 noch auf Diplomstudiengänge normiert. Die formale Definition: $NSP = (\text{Lehrangebot in SWS} * \text{Regelstudienzeit Diplom}) / \text{CNW Diplom}$ ist aber auf Bachelor- und Masterstudiengänge übertragbar. (Vgl. HEISE 2003.)

²⁹ Hier nutzt das Modell pragmatisch die Einheit von Forschung und Lehre zur Grundfinanzierung über den Indikator Normstudienplatz (nicht zu verwechseln mit der Zahl der Studierenden!). Selbstverständlich wäre dieser Ansatz bei einer Entkopplung von Lehre und Forschung – beispielsweise durch die Option auf Lehr- und Forschungsprofessuren mit unterschiedlichen Lehrdeputaten – zu erweitern bzw. anzupassen.

³⁰ Während z.B. der Lehr- und Forschungsbereich Physik die Lehreinheiten Physik und Astronomie umfasst, sind z.B. in Chemie und in Mathematik LFB und LE identisch.

gen zu stellen und damit den Hochschulen Raum zur wettbewerblichen Profilbildung zu nehmen.³¹

Die Preise müssten auf der Grundlage einer nur auf diese Funktion ausgelegten hochschulübergreifenden Kostenrechnung als Durchschnittskosten für das Verhalten eines Normstudienplatzes ausgelegt werden, wobei aus pragmatischen Gründen Cluster zu bilden wären. Darin enthalten wären die Basiskosten für Forschung wie sie sich aus den Personalkosten und der Grundausrüstung ergeben. Auf dieser Ebene sollte der Staat nicht nur aus Gründen der Wissenschaftsfreiheit, sondern auch aus funktionellen Gründen von inhaltlichen Vorgaben für die Forschung absehen. Aus staatlicher Sicht wünschenswerte Schwerpunktbildungen (z.B. in sog. Zukunftstechnologien) würden im Rahmen des Innovationsbudgets angereizt und subventioniert. Um unter den Bedingungen des Kapazitätsrechts³² mit zusätzlichen Investitionen in die Forschung nicht zwangsläufig neue Lehrkapazität zu schaffen, müssten die Deputatsregelungen für wissenschaftliches Personal flexibilisiert werden.³³ Um unterschiedliche Profile auch in der Lehre zu ermöglichen, könnten Bandbreitenmodelle bei der Festlegung der Curricularnormwerte etabliert werden.

Im Ergebnis würde das Grundbudget somit aus der Summe der vereinbarten Normstudienplatzkontingente multipliziert mit den jeweiligen (Cluster-)Preisen gebildet.³⁴ Diese Genese der Budgets hätte gegenüber den aktuellen Verfahrensweisen und auch gegenüber der Ausweitung der LOM mehrere signifikante Vorteile:

1. Mit jeder Hochschule würden „Gesamtpakete“ geschnürt, in denen die landesplanerischen Gesichtspunkte des Staates mit den Profilbildungsansprüchen der Hochschule über echte Verhandlungen zu vermitteln wären.
2. Zwischen den Hochschulen würde der Wettbewerb um Studienkontingente etabliert. Es wäre von staatlicher Seite nicht mehr erforderlich – wie beispielsweise in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen der dritten Generation in Nordrhein-Westfalen – den Hochschulen die Vereinbarung von Aufnahmekapazitäten aufzunötigen, da die Höhe ihres Haushalts unmittelbar von den vereinbarten Kontingenten abhängig ist.

³¹ Genau vor diesem Hintergrund wurden die Genehmigungsvorbehalte für die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen in Nordrhein-Westfalen fallen gelassen.

³² Alle Versuche bzw. Proklamationen das Kapazitätsrecht abzuschaffen, haben sich als illusionär erwiesen. Aus unserer Sicht ist es im Hinblick auf die Ziele und Instrumente des New Public Management einigermaßen unschädlich. Kapazitätswerte bilden einen Maßstab für den Ausbildungsaufwand, auf die der Staat auch aus steuerpolitischen Gründen letztlich nicht verzichten kann.

³³ Z.B. temporäre Deputatsreduktion für forschungsaktive Professoren, aber auch Schaffung von Lehrprofessuren; Kapazitätsregelungen im Rahmen institutioneller Deputate.

³⁴ Aufgrund bestehender Kostendisparitäten kann ein solches Modell nur sukzessive eingeführt werden. Die größten Kostendisparitäten gehen jedoch auf den Infrastrukturbereich zurück, der im Rahmen des Infrastrukturbudgets eigenständig bearbeitet werden kann.

3. Für die Kontingente, die hochschulseitig besonders begehrt sind, könnten Qualitätskriterien etabliert werden, die in den Verhandlungen beim Umfang der Auswahlentscheidungen in Anschlag gebracht werden. Diese Kriterien könnten sukzessive und in Abhängigkeit von der jeweiligen Fächerkultur etabliert werden ohne dem Dilemma ausgesetzt zu sein, das budgetrelevante Zielvereinbarungen implizieren.
4. Die Etablierung des Verfahrens könnte von dem Niveau der aktuellen Studienkapazitäten ausgehen und so einen risikoarmen Übergang des Budgetierungsmodus modellieren, für die Zukunft – falls erforderlich – aber eine Modifikation der Preisgestaltung unter Steuerungsgesichtspunkten ankündigen (Preisabschläge bei Überangebot – Beispiel Architektur; Preisaufschläge bei Unterangebot – Beispiel „Kleine Fächer“).
5. Die „Haushaltsaufstellung“ würde auch auf symbolischer Ebene deutlich machen, dass Hochschulen gesellschaftliche Leistungen erbringen, die ihre überwiegend staatliche Finanzierung rechtfertigen.

Mit dieser Kombination aus erfolgsorientierter Mittelverteilung und aufgabenbezogenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen könnte eine Hochschulfinanzierung etabliert werden, die sich erstens an den Kernaufgaben der Hochschulen orientiert, zweitens eine ausgewogene Mischung aus parametergestützter Erfolgshonorierung und aufgabenbezogener Grundfinanzierung gewährleistet, drittens die bisher disparat entwickelten Steuerungsinstrumente in ein kohärentes Szenario einbindet, das viertens die Möglichkeit bietet, einen sanften Übergang hin zu einem effektiven Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu initiieren.

4 Literaturverzeichnis

Jaeger, M., Leszczensky, M., Orr, D. & Schwarzenberger, A. (2005). Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. HIS Kurzinformation A13 / 2005. Hannover.

Fangmann, H. (2006). Hochschulsteuerung in Nordrhein-Westfalen: Strukturen und Instrumente, Sachstand und Perspektiven. Beiträge zur Hochschulforschung, 1/2006, S. 54-65. IHF München.

Heise, S. (2003). Kommunikationsorientiertes Hochschulcontrolling auf quantifizierter Basis: Hochschulkonzept NRW 2010. HIS Kurzinformation A 8 / 2003. Internes und externes Hochschulcontrolling. Band 2, S. 15-25.

Hornbostel, S. (1997). Wissenschaftsindikatoren: Bewertungen in der Wissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.

König, R. (1970). Vom Wesen der deutschen Universität. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Leszczensky, M. & Orr, D. (2004). Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. HIS Kurzinformation A2 / 2004. Hannover.

Luhmann, N. (1992). Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Lundgreen, P. (1999). Mythos Humboldt in der Gegenwart. In: Ash, Mitchell G. (Hrsg.): Mythos Humboldt – Vergangenheit und Zukunft der deutschen Universitäten, S. 145-169. Wien.

Münch, R. (2007). Wir da oben, ihr da unten. In: DIE ZEIT Nr. 47, vom 15.11.2007. Der Elite-Wettbewerb schwächt die Hochschulen. Interview in Spiegel-Online vom 19.10.2007.

Paletschek, S. (2002). Die Erfindung der Humboldtschen Universität: Die Konstruktion der deutschen Universitätsidee in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Historische Anthropologie, Vol. 10, Heft 2, S. 183-205.

Polanyi, K. (1978). The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Ersterscheinung 1944, deutsche Übersetzung im Jahr 1978 bei Suhrkamp, stw 260.