

“Higher Education Reform in Japan and Germany – Common Challenges and Opportunities for Cooperation”

Berlin, 17./18. Mai 2010

Session I:
Von akademischer Selbstverwaltung zu Top-Down Management? – Hochschulmanagement im Wandel

„Neue Formen des Hochschulmanagements in Deutschland“

Professor Dr. Margret Wintermantel
Präsidentin der Hochschulrektorenkonferenz (HRK)

- Es gilt das gesprochene Wort. -

Anrede,

Veränderung ist die eigentliche Konstante der Hochschulpolitik. Expansion des Hochschulbereichs, Neudefinition des Verhältnisses von Hochschule und Staat und die Veränderung der Studienstruktur beschäftigen die Hochschulrektorenkonferenz seit Jahren intensiv. Doch die Entwicklung geht nicht kontinuierlich vonstatten, Veränderungen ziehen weiteren Handlungsbedarf nach sich, Handlungskompetenzen müssen entwickelt, Rahmenbedingungen neu definiert werden.

Der so genannte Bologna-Prozess führt zu einer umfassenden Revision der Studienstruktur und der Studienabschlüsse. Er soll dazu beitragen, Studiengänge besser vergleichbar und international wettbewerbsfähiger zu machen. Die deutschen Hochschulen haben sich diese Dynamik zu Eigen gemacht, weil sie neben der Chance einer weiteren internationalen Öffnung die Möglichkeit sehen, ihre Studienangebote zu modernisieren und Herausforderungen anzugehen, die sich seit langem stellen. Es geht um international verständliche Studienabschlüsse, aber auch um ein Überdenken und Modernisieren der Lernziele und der Lehrinhalte. Es geht um erleichterte Anerkennung von Studienleistungen aus dem Ausland, aber auch um klarere Strukturen und Orientierungen für deutsche Studierende, um die Senkung der Studienabbruchsquote. Die Hochschulen verbinden mit

dem Bologna-Prozess auch die Hoffnung, mehr Gestaltungsspielräume zu erhalten: das umständliche System der Rahmenprüfungsordnungen, die zwischen Staat und Hochschulen mühsam ausgehandelt wurden, werden durch ein wissenschaftsnahes Akkreditierungssystem ersetzt.

Bereits seit den neunziger Jahren wird das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen auf verschiedenen Ebenen neu justiert. Getragen von der Einsicht, dass Hochschulen als Organisationseinheiten von der Größe mittlerer Unternehmen nicht wie „nachgeordnete“ Einrichtungen von Ministerien behandelt werden können, wurde die staatliche Detailsteuerung der Hochschulen schrittweise reduziert.

Der Wettbewerbsgedanke hielt Einzug in den Hochschulbereich. Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen sollte Leistungspotenziale freisetzen, die in einem bürokratisierten Verhältnis aufgrund fehlender Anreize nicht zutage gefördert werden. Wettbewerb ist also kein Selbstzweck, sondern das Mittel, die Qualität der Hochschulleistungen in allen Bereichen zu verbessern, der größeren Nachfrage nach Ausbildung auf wissenschaftlichem Niveau zu genügen und der Finanzknappheit jedenfalls ein Stück entgegen zu wirken.

In diesem Prozess vollzog sich ein Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung. Die Hochschulen übernahmen mehr und mehr eigene Entscheidungsverantwortung und legten im Gegenzug Staat und Steuerzahler Rechenschaft über die erbrachten Leistungen ab.

So kam es zur Einführung einer Vielzahl neuer Instrumente und Verfahrensweisen in den Hochschulen mit sich gebracht. Als Stichworte seien nur genannt: Globalhaushalte, Kosten-Leistungs-Rechnung, Controlling, strategische Planung, Zielvereinbarungen, Evaluation und Akkreditierung, Diversifizierung des Mittelaufkommens. Auf einige dieser Veränderungen will ich eingehen:

Zielvereinbarungen sind ebenfalls ein Ausdruck der neuen Balance zwischen Hochschulen und Staat und des "Modells der gleichberechtigten Partnerschaft".

Gleichberechtigte Partnerschaft bedeutet, dass Staat und Hochschule in Verhandlungen eintreten über die strategischen Ziele, die in der Hochschule und mit der Hochschule erreicht werden sollen. Beide Partner begegnen sich gleichberechtigt und bringen ihre Vorstellungen und die dazu erforderlichen Verfahrensvorschläge ein. Beide Partner können zu den jeweiligen Zielvorstellungen

des anderen auch "nein" sagen. Konsensverhandlungen ersetzen ganz überwiegend einseitige Entscheidungen durch den Staat.

Land und Hochschule treten in einen institutionalisierten Diskurs ein, die Rahmensteuerung wird entbürokratisiert.

Für die Hochschulleitung sind Zielvereinbarungen vor allem reizvoll, weil sie längerfristige Planungssicherheit geben, die Chancen auf die Sicherung bestehender bzw. die Gewinnung zusätzlicher Ressourcen erhöhen. Außerdem setzen sie in der Hochschule selbst einen Prozess der Verständigung über strategische Ziele und das Profil in Gang und bringen so einen Prozess der Veränderung in Gang. Damit die vereinbarten Zielsetzungen auch erreicht werden, schließt die Hochschulen auch intern Zielvereinbarungen ab, die Hochschulleitung mit den Fachbereichen, die Fachbereich z.T. mit den Instituten. So wird die Vorgehensweise der Hochschulen weitestgehend harmonisiert.

Leistungsorientierte Mittelverteilung

Es ist auch wichtig, die Zielerreichung mit Anreizen und Sanktionen zu belegen. Das Erreichen und Verstehen von Zielen sollte fühlbare Wirkungen haben, d.h. der Grad der Zielerreichung sollte in gewissem Umfang finanzielle Konsequenzen haben. Das kann durch eine leistungsorientierte Mittelvergabe wirksam unterstützt werden. Um bestimmte Einzelziele erreichen zu können, sollte das Land finanzielle Anreize in Aussicht stellen. Erreicht die Hochschule bestimmte Ziele schneller oder ist der Grad der Zielerreichung hoch, erhält die Hochschule zusätzliche Mittel, die über die im Rahmen der Zielvereinbarungen vereinbarte Grundsumme hinausgehen, verfehlt sie bestimmte Zielmarken, auf die sie sich mit dem Land geeinigt hat, muss sie auf einen Teil der erreichbaren Mittel verzichten. Eine so verstandene Verknüpfung von Zielvereinbarungen und leistungsorientierter Mittelvergabe ist sinnvoll, das Weiterreichen entsprechender Anreize und Sanktionen auf die Ebene der Fakultäten oder Fachbereiche unterstützt und beschleunigt gewünschte Änderungsprozesse innerhalb der Hochschule.

Wichtig ist, dass Zielvereinbarungen und leistungsorientierte Mittelvergabe sinnvoll miteinander verknüpft sind und im Einklang miteinander stehen. Eine leistungsorientierte Mittelvergabe, die auf der Grundlage von Indikatoren allgemeine Ziele verfolgt, würde die Zielerreichung im Rahmen der Zielvereinbarung konterkarieren.

Zielvereinbarungen haben faktisch vieles in Bewegung gesetzt, sowohl innerhalb der Hochschulen wie innerhalb der Regierungen von Bund und Ländern und auch im Verhältnis zwischen beiden und zwar inhaltlich, strukturell und finanziell. Aber: So wie sich die Hochschulen noch ab und an schwer tun, ihre größere Autonomie auch wahrzunehmen und darin eine Chance zu sehen, so kann auch der Staat nicht wirklich loslassen, sondern versucht immer wieder dominant zu bleiben bzw. sehr kleinteilig zu regeln. Zu sehr ist das Denken verhaftet: "Wer zahlt, schafft an!". Eine noch konsequentere Abkehr von Detail- und Maßnahmesteuerung ist in Zukunft daher erforderlich.

Neue Entscheidungsstrukturen

Das veränderte Verhältnis der Hochschulen zum Staat zog auch weit reichende Veränderungen innerhalb der Hochschulen nach sich. Universitäten sind zwar nicht zu Wirtschaftsunternehmen geworden, nein, sie sind nach wie vor weit davon entfernt, aber sie müssen stärker unternehmerisch denken und handeln als in der Vergangenheit. Dafür muss die Hochschule sich anders aufstellen. Aus der früher eher lose verbundenen Gemeinschaft wissenschaftlich tätiger Individuen musste eine zielorientierte, arbeitsteilige Organisation werden. Vor diesem Hintergrund sind innerhalb der Universitäten massive Veränderungsprozesse auf den Weg gebracht worden, die vor allem auf die Herausbildung geeigneter Entscheidungssituationen und Steuerungsinstrumente gerichtet waren. Dabei waren die Hochschulen teilweise selbst Agierende, teilweise machte der Staat diese Veränderungen aber auch zur Voraussetzung für das Zugeständnis größerer Autonomie der Hochschulen.

Durch Methoden und Instrumente, die in der wissenschaftlichen Diskussion unter dem Begriff New Public Management zusammengefasst sind, sollten die in der Vergangenheit oft als wenig zielorientiert und schwer zu berechnenden Hochschulen dazu gebracht werden, quantitative und qualitative Zielvorgaben zu erreichen.

Ich kann Ihnen hier kein verbindliches für alle Hochschulen in Deutschland gültiges Modell vorstellen. Deutschland ist ein föderativer Staat. Die Kompetenzen für Schulen und Hochschulen sind bei den Bundesländern angesiedelt. Eine noch bis vor wenigen Jahren geltende Rahmenkompetenz des Bundes wurde durch die vor wenigen Jahren wirksam gewordene Föderalismusreform beseitigt.

Da es 16 Bundesländer gibt, sind 16 verschiedene Hochschulgesetze in Kraft, diese erlauben aber noch deutlich mehr als 16 verschiedene Modelle der Hochschulleitung und Steuerung. In manchen Ländern erlaubt das Gesetz unterschiedliche Optionen und in manchen Ländern gibt es so genannte Modellhochschulen, die besonders weitgehende Autonomiemodelle praktizieren, die bei Erfolg vielleicht später von anderen Hochschulen übernommen werden.

Vor dem Hintergrund kann ich Ihnen nur Trends, nicht aber exakte Aufgabenverteilungen und -beschreibungen liefern.

Durchweg wurden die Hochschulleitungen professionalisiert. Den Rektor früherer Art, der sich für einen kurzen Zeitraum von 1 oder 2 Jahren in den Dienst der Hochschulleitung stellte, gibt es heute nicht mehr. Hochschulen verfügen heute über Leitungen, die für deutlich längere Zeiträume gewählt sind, oft kommen die Hochschulleiter von außerhalb der eigenen Hochschule, Managementenerfahrungen wirken sich positiv auf eine Wahl aus, auch die Amtszeiten der Vizepräsidenten sind verlängert, sie haben klare Aufgabenverteilungen und sind weitestgehend von Aufgaben in Forschung und Lehre freigestellt. Ebenso wurden auf der mittleren Managementebene die Dekane gestärkt.

Hochschulräte, die sich teilweise oder ganz aus Personen rekrutieren, die von außerhalb der Hochschule kommen, haben gewisse Funktionen übernommen, die früher vom Ministerium wahrgenommen wurden. D.h. der Staat hat sich de jure zurückgenommen, aber gleichzeitig einen neuen und gewichtigen Akteur in die Hochschullandschaft eingeführt. Hochschulräte sind an der langfristigen Entwicklung und Finanzplanung der Hochschule, an der Wahl und Abwahl des Präsidenten beratend beteiligt und sie nehmen regelmäßige Berichte der Hochschulleitung zur Kenntnis. Sie bringen also externe Expertise zur Unterstützung und strategische Steuerung der Hochschule ein. Sie sollten aber keine eigenen Aufsichtsfunktionen übernehmen. Einige Länder gehen in ihren Gesetzen allerdings auch darüber hinaus: Eine Entwicklung, die wir nicht gutheißen können. Der Hochschulrat sollte nicht mit den Kompetenzen eines „Ersatzministeriums“ ausgestattet werden. Dann wäre die Hochschule in ihren Autonomiebestrebungen keinen Schritt vorangekommen. Er sollte sich als Organ nahtlos in die neue Hochschulstruktur einpassen.

Betriebswirtschaftliches Rechnungswesen

Die gewachsene Autonomie der Hochschulen schlug sich vor allem auch im Bereich der Finanzen nieder. Die Flexibilität der Hochschulhaushalte wurde erhöht. Der Detaillierungsgrad der Vorgaben wurde reduziert, die weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachmitteln realisiert, ebenso die Übertragung von Haushaltsresten in das folgende Haushaltsjahr sowie das Wirtschaften mit eigenen Einnahmen. Diese Deregulierung war, auch wenn sie oft mit Einsparauflagen verbunden war, ein Gewinn für die Hochschulen.

Die neuen Regelungen erlauben den Hochschulen, ihre finanziellen Mittel zielgenauer einzusetzen als dies im System der starren Zuordnung bestimmter Mittel zu bestimmte Gruppen möglich gewesen wäre. Um die Möglichkeiten aber ausreizen zu können, müssten die Hochschulen ihr betriebswirtschaftliches Instrumentarium weiterentwickeln.

Im früheren Rechnungssystem der Hochschulen wurden lediglich Zahlungsvorgänge erfasst, Einnahmen und Ausgaben, nicht aber Kosten und Leistungen. Während früher genau festgelegt war, welche Beträge für welche Zwecke in welchem Zeitrahmen auszugeben sind, haben die Hochschulen nun Entscheidungsalternativen. Um rationale Entscheidungen treffen zu können, benötigen sie eine genaue Übersicht über die Kosten (z.B. eines Studiengangs oder eines bestimmten Verwaltungsvorganges).

Auch bei der Akquisition von Drittmitteln muss die Hochschule in der Lage sein, Projektkosten angemessen zu kalkulieren und kostendeckende Preise zu vereinbaren. Eine permanente Bezuschussung entsprechender Projekte kann sich bei der heute gegebenen Unterfinanzierung keine Hochschule leisten. Darüber hinaus benötigt die Hochschule geeignete Unterlagen, um die Kosten und Preise von Weiterbildungsangeboten zu kalkulieren oder um entscheiden zu können, ob sie bestimmte Dinge selbst machen oder Firmen damit beauftragen (Outsourcing-Entscheidungen). Auf entsprechende Zahlen und Fakten drängt auch der Hochschulrat, der die Hochschule in Fragen der strategischen Planung und der Beurteilung und Analyse wirtschaftlicher Zusammenhänge unterstützt.

Dem Staat als Hauptgeldgeber muss die Hochschule ebenfalls die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns nachweisen, er interessiert sich vor allem für die Kosten einzelner Studiengänge. Die Finanzverwaltung verlangt für die Steuerberechnung einen Nachweis über Einnahmen und Ausgaben auf der Basis des kaufmännischen Rechnungswesens.

Diesen vielfältigen Anforderungen kann nur eine voll entwickelte und zuverlässige Kosten-Leistungsrechnung gerecht werden. Bis heute ist eine komplette Kosten-Leistungs-Rechnung allerdings erst an einigen wenigen Hochschulen etabliert, die Kosten lassen sich zwar zuordnen, die Definition der Leistungen ist allerdings schwierig. Die Vollendung dieser Aufgabe wird noch ein paar Jahre in Anspruch nehmen.

So bewegt sich die Mehrzahl der Hochschulen heute im Spannungsfeld zwischen dem alten Rechnungssystem und dem neuen betriebswirtschaftliche Instrumentarium, zwischen der Erwartung der Öffentlichkeit, möglichst effizient und wirtschaftlich zu handeln, der Verpflichtung zu einer Kosten-Leistungsrechnung, die unter den gegebenen Bedingungen nur eingeschränkt möglich ist, und der Forderung nach einem Nachweis entstandener Kosten auf der Basis einer Vollkostenrechnung. Hier liegt noch viel Arbeit vor den Hochschulen.

Partizipationskultur

Wie hat das veränderte Verhältnis von Staat und Hochschulen mit seinen weit reichenden Rückwirkungen auf die Prozesse, die innerhalb der Hochschule ablaufen, die Institution verändert? Die einen halten die Entwicklung der Hochschulen zu einer professionell geführten Einrichtung für eine notwendige Antwort auf eine sich verändernde Umwelt. Für andere ist die Ökonomisierung der Hochschulen ein Schimpfwort.

Eine zentrale Herausforderung für die Universitäten besteht darin, eine hochgradig fragmentierte, von widerstrebenden Interessen geprägte Einrichtung zielgerichtet beeinflussen und entwickeln zu müssen. Dabei steht der Wunsch der Leitung nach einer effizienteren und effektiveren Verhaltenssteuerung einer Organisationskultur gegenüber, die sich traditionell durch eine weit reichende individuelle Autonomie auszeichnet. Partizipation und Management sind auch in Wirtschaftsunternehmen schon lange keine feindlichen Gegensätze mehr, sondern zwei Seiten einer Medaille. Im Prinzip lebt inzwischen jedes moderne Management von der Einbindung der Organisationsmitglieder in die Entscheidungsprozesse, denn ohne die Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen ist ein langfristiger Organisationserfolg unmöglich. Dennoch gibt es kein Wirtschaftsunternehmen, welches eine derart hochgradig partizipative Organisationskultur aufweist, wie Universitäten. Deshalb müssen Hochschulen eine eigene Partizipationskultur entwickeln.