



**Centrum
für Hochschulentwicklung**

Globalhaushalte für Hochschulen Ein Vergleich Dänemark / Deutschland

Eine vergleichende Studie im Auftrag der Weltbank

**Mogens Klostergaard Jensen und Klaus Neuvians
Danish Research Academy
CHE Centrum für Hochschulentwicklung**

**Arbeitspapier
Nr. 6**

September 1994

Globalhaushalte für Hochschulen - Ein Vergleich Dänemark/Deutschland

Die Entwicklung des Globalhaushaltes an dänischen Hochschulen

Der Universitätssektor in Dänemark besteht aus fünf Universitäten, die Lehre und Forschung im Rahmen der traditionellen akademischen Disziplinen betreiben. Zusätzlich dazu gibt es sieben spezialisiertere Institutionen ebenfalls auf Hochschulebene. Das Hochschulsystem wird vom Staat finanziert. Daher sind diese Institutionen in Fragen der Finanzierung und Personalbewirtschaftung an die für alle staatlichen dänischen Einrichtungen geltenden Bestimmungen gebunden. Ebenso sind Gebäude und Ausstattung der Hochschulen Eigentum des Staates und werden von ihm finanziert.

Die Einführung des Globalhaushaltssystems in Dänemark hat eine längere Zeitspanne in Anspruch genommen, wobei sich vier klar erkennbare Entwicklungsphasen unterscheiden lassen:

1. die förmliche Einführung staatlicher Globalhaushaltsmechanismen 1966/67
2. die Einführung eines "Haushalts-Modells" 1979/80
3. die Ausweitung der Globalhaushaltsmechanismen 1984
4. die Einführung des "Taxameter"-Prinzips" 1994

Von der förmlichen Einführung im Jahr 1966/67 zum "Haushalts-Modell" des Jahres 1979/80

Bereits in der Mitte der 60er Jahre existierte ein Globalhaushaltssystem und die Vorstellung von Dezentralisierung. Maßnahmen zur Umsetzung des Globalhaushaltssystems wurden nach und nach seit dieser Zeit entwickelt. Es wäre jedoch irreführend, das System vor Mitte der 80er Jahre als ein umfassendes, funktionsfähiges Globalhaushaltssystem zu bezeichnen.

Das starke Anwachsen der Studentenzahlen während der 60er und frühen 70er Jahre zusammen mit dem 1970 verabschiedeten "University Administration Act" verstärkte den Bedarf einer übergreifenden politischen Regulierung der Bildungs- und Ausgabenpolitik. Die zentralen Elemente dieser übergreifenden Bestimmungen sind beschrieben in "Overall Planning", 1974 vom Bildungsministerium herausgegeben. Schlüsselemente dieser Planung waren: eine Haushaltsreform, eine systematische Registrierung der Studierenden und die Festlegung der Anzahl zuzulassender Studierender.

1979/80 wurde durch das Bildungsministerium ein computergestütztes Haushaltsinstrument, das sogenannte "budgetary model" ("Haushalts-Modell") eingeführt. Es repräsentiert den ersten Schritt in der Entwicklung hin zu dem danach folgenden "taxameter model" ("Taxameter-Modell"), das heute verwendet wird.

Die hervorragendste Eigenschaft des "Haushalts-Modells" war, daß es Transparenz in den Prozeß brachte, wodurch u.a. eine Vergleichbarkeit zwischen den Institutionen ermöglicht wurde

Das formelgestützte "Haushalts-Modell" war sehr detailliert. Die Maßnahmen innerhalb der "Haushalts-Modells", Normen, Quoten und "Study-Step Increments" (SSI) (eine normative Betreuungsrelation und Parameter für die Finanzierung) waren angelegt, um einerseits dem wachsenden Bedarf einer Neuordnung der Institutionen untereinander während der 70er Jahre zu entsprechen, um andererseits die Studentenströme zu steuern.

Das Modell war output-orientiert. Mittel für die Lehre, ein Schlüsselement der Budgetkalkulation, wurden im Haushalt hauptsächlich auf der Grundlage der Anzahl der "aktiven Studenten" zusammen mit einem Studenten/Dozentenverhältnis (das Verhältnis zwischen der Summe der "aktiven Studenten" und der Summe der Lehrenden) kalkuliert. Ein "aktiver Student" ist definiert, als ein Studierender, der die Prüfungen abgelegt hat, die einem einjährigen Studium entsprechen. Mit Einführung dieses Modells begann über einen Zeitraum von sieben Jahren eine langsame Verlagerung der Ressourcen.

1984 - Ausweitung der Globalhaushaltsmechanismen

Das "Haushalts-Modell" wurde von den Hochschulen kritisch betrachtet, und zwar im wesentlichen wegen seiner außerordentlichen Komplexität.

So wurde ab 1984 eine Reihe von Änderungen eingeführt, die im wesentlichen die Rahmensteuerung betrafen.

Die Einführung dieser Rahmensteuerung bedeutete eine technische Weiterentwicklung und Anpassung des bereits existierenden Instrumentariums. Neu war, das Haushaltssystem mit Anreizen für eine Ökonomisierung zu verknüpfen. Weitere Ziele verbanden sich mit grundsätzlichen Reformvorhaben wie Deregulierung, Privatisierung, Dienstleistungsorientierung und Förderung und Entwicklung der vorhandenen personellen Ressourcen.

Schlüsselemente der Haushaltsreform waren Dezentralisierung und die Auflösung des Jährlichkeitsprinzips. Die Rahmensteuerung war auch bei der Stellenbewirtschaftung von großer Bedeutung. Die detaillierte Reglementierung von Personalressourcen mit der staatlichen Genehmigung jeder einzelnen Stelle wurde ersetzt durch die Rahmensteuerung mit einer Gesamtsumme für Personalmittel und eines korrespondierenden Maximums von Vollzeitbeschäftigten bzw. Teilzeitbeschäftigten.

Ein weiterer Trend, charakteristisch für die zweite Hälfte der 80er Jahre, war die zeitweilige Einrichtung einer Reihe sog. zentraler Finanzierungs-"Pools". Das Ministerium setzte diese "Pools" ein, um das Bewußtsein für die vorhandenen Ressourcen zu stärken. Die Universitäten waren gezwungen, ihre Interessen an den verschiedenen, neu geschaffenen "Pools" ausdrücklich zu formulieren und durchzusetzen.

1994 - Einführung des Taxameter-Prinzips

Eine nur zum Teil neue Struktur wurde 1994 durch das Bildungsministerium realisiert. Das Kernstück war ein vereinfachter, auf Taxameter-Grundlage kalkulierter Globalbetrag, der sich nach der Anzahl der "aktiven Studenten" und nach einem Globalanteil für Forschungsaktivitäten richtete.

Die Anzahl "aktiver Studenten" definiert immer noch die Höhe der globalen Zuwendung für die Lehre. Der Unterschied zwischen dem neuen und dem alten Globalhaushaltsmechanismus ist der, daß in dem Haushalt auf Taxameter-Grundlage eine Reihe von Restriktionen wegfallen. Auf diese Weise wurde der Einfluß des Ministeriums auf universitätsinterne finanzielle Entscheidungen minimiert. Es wurde jetzt Teil der "Taxameter-Freiheit", den Taxameter als uneingeschränkten Pauschalbetrag zu benutzen. Sogar die oben beschriebene Rahmensteuerung im Bereich der Personalmittel wurde aufgegeben.

Ein weiterer Aspekt des Taxameters ist, daß die Höhe der Ressourcen von dem tatsächlichen Maß der Aktivitäten, Stand per 1. September eines jeden Jahres, abhängt. So konnte unmittelbar auf Veränderungen reagiert werden, was natürlich den Leistungsdruck beträchtlich erhöht hat.

Für den Bereich der Forschung ist beabsichtigt, das derzeitige automatische Globalhaushaltssystem durch verschiedene Anerkennungsmechanismen zu ersetzen, die den Wettbewerb zwischen den Forschungsgruppen verstärken sollen. Der nächste Schritt in der Entwicklung wird die Einführung einer taxameter-basierten Globalsumme sein, die Mieten, Gebäudeerhaltung, Zinsen und Tilgung einschließt.

Das Globalhaushaltssystem überläßt den Hochschulen ein immer größer werdendes Maß an Freiheit, verstärkt aber gleichzeitig den Bedarf an Ergebnis- und Effektivitätskontrolle durch ein entsprechendes Informationssystem. Eine aktuelle Initiative betraf ein vernetztes computergestütztes Informationssystem, das alle Universitäten wie auch das Bildungsministerium einschließt und bedient, das sog. VUE-System.

Die Debatte über den Einsatz dieses Systems war sehr heftig. Das Interesse des Bildungsministeriums war, detaillierte, eindeutige vergleichbare Informationen zu bekommen, um Analysen und Evaluationen der institutionellen Aktivitäten durchführen zu können. Aus Sicht des Ministeriums war dies bereits ein logischer Schritt weiter in dem Prozeß der Einführung eines konsequenten

Globalhaushaltssystemen. Die Universitäten haben allerdings gegen das Vorhaben massive Einwände erhoben, unangebrachte Kontrollmechanismen werden befürchtet und viele sind der Meinung, es betreffe in erster Linie interne, institutionelle Angelegenheiten der Hochschulen.

Schließlich erleichterten sowohl das "Haushalts-Modell" wie das Taxameter-Prinzip dem Bildungsministerium, die Ressourcen zwischen den verschiedenen Institutionen neu aufzuteilen. Neue Schwerpunktsetzungen waren leichter zu verwirklichen, da die Höhe der Globalzuwendung sich nach der Anzahl der "aktiven Studenten" richtete. Der zentrale, institutionsübergreifende Überblick ermöglichte es dem Ministerium, Budgetkürzungen relativ einfach durchzuführen, sei es, indem die Globalbeträge an die tatsächliche Situation angepaßt wurde, sei es daß die Höhe der globalen Zuwendung pro Student verändert wurde.

Konsequenzen für das Hochschulmanagement

Auf institutioneller Ebene wurde die neue Freiheit durch den Globalhaushalt in einer Zeit umfassender Haushaltskürzungen als schwer nutzbar empfunden.

Der finanzielle Aspekt war ein wichtiger Teil der Autonomie, denn die Hochschulen können ihre Mittel nach eigenen Vorstellungen ausgeben. Diese hinzugewonnene Entscheidungsfreiheit benötigt ein effektives Management, zumal die Dezentralisierung der finanziellen Verantwortung neue Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse erfordert.

Aus vielen Gründen wurde zudem der Bedarf für eine qualifiziertere Haushaltsführung offensichtlich, denn zwangsläufig wurde die Grundfinanzierung des Staates ergänzt durch verschiedene nationale und internationale Finanzierungsquellen, was den Mitarbeitern in den zentralen und dezentralen Verwaltungsbereichen zusätzliche Qualifikationen abverlangte.

In Bezug auf das institutionelle Management wurde das Bewußtsein, daß sich durch das "Haushalts-Modell" entwickelt hatte, auf allen institutionellen Ebenen sichtbar und Grundlage für alle Entscheidungsprozesse.

Diese waren in dänischen Universitäten traditionell sehr langwierig. Im Jahr 1992 wurde ein novelliertes Universitäts-Verwaltungs-Gesetz verabschiedet. Die Maßnahmen zur Gewährleistung erhöhter Effektivität waren: eine verringerte Anzahl der Entscheidungsorgane, mehr Kompetenzen für die Vizekanzler, Dekane und andere Mitglieder des Hochschulmanagements sowie die Besetzung des "Academic Council" mit externen Repräsentanten.

Hochschulpolitische Vorschläge zur Reform der Hochschulfinanzierung in Deutschland

In Deutschland ist eine effektive Verwendung der Mittel für ein leistungsfähiges Hochschulsystem seit einiger Zeit Gegenstand intensiver öffentlicher Diskussionen. Insbesondere der Wissenschaftsrat, die Hochschulrektorenkonferenz und die gemeinsam von Bund und Ländern geschaffenen Gremien, wie z. B. die Kultusministerkonferenz haben sich hiermit befaßt.

So hatte der Wissenschaftsrat bereits im Jahr 1979 in seinen "Empfehlungen zur Verteilung, Verwendung und Kontrolle des Mitteleinsatzes in den Hochschulen" drei Maßnahmen gefordert, die auch heute noch zu den Kernpunkten der laufenden Modellvorhaben gehören:

- Gegenseitige Deckungsfähigkeit verwandter Titelgruppen
- Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln
- Einrichtung korrespondierender Einnahme- und Ausgabetitel

In seinen "10 Thesen zur Hochschulpolitik" vom 22.01.1993 hat der Wissenschaftsrat rund 14 Jahre später u. a. festgestellt, daß der Erfolg der in diesen Thesen vorgeschlagenen Maßnahmen davon abhängig sei, daß den Hochschulen durch schrittweise Globalisierung der Haushalte und Deregulierung des Haushaltsvollzugs mehr Budgetsouveränität eingeräumt wird.

Ähnlich ist es im Zwischenbericht einer gemeinsamen HRK/KMK-Arbeitsgruppe "Weiterentwicklung der Struktur des Hochschulwesens" vom 10.03.1993 zu lesen. Hier wird u.

a. die Flexibilisierung bzw. Globalisierung der Hochschulhaushalte mit weitgehender gegenseitiger Deckungsfähigkeit der Haushaltsansätze auch über die Grenze eines Haushaltsjahres hinweg für notwendig erachtet.

In die gleiche Richtung gehen Vorschläge einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des bildungspolitischen Spitzengesprächs im sog. "Eckwertepapier" vom 05.05.1993, ebenso die Vorschläge der Regierungschefs der Länder in ihrer bildungspolitischen Erklärung vom 29.10.1993 und die am 14/15.10.93 von Vertretern der Wissenschaftsverwaltungen verabschiedeten sog. "Speyerer Empfehlungen II zur Flexibilität der Hochschulhaushalte".

Weitergehend sind die im April 1994 von der Kultusministerkonferenz erarbeiteten "Elf Thesen zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen", da sie auch die Änderung vorhandener Strukturen zum Inhalt haben.

Übersicht über die Modellversuche "Globalhaushalt" an Deutschlands Hochschulen

Eine Reihe von Bundesländern führen bereits Modellversuche zum Globalhaushalt durch bzw. planen diese Modellversuche in naher Zukunft. Es sind dies

- das Land Berlin bereits seit längerer Zeit mit der FU, der TU und der Hochschule der Künste,
- das Land Bremen seit dem 1.1.94 mit der Universität Bremen und der Hochschule Bremen,
- das Land Hamburg seit dem 1.1.91 mit der TU Hamburg-Harburg,
- das Land Hessen seit dem 1.1.93 mit der TU Darmstadt und der FH Wiesbaden,
- das Land Niedersachsen ab dem 1.1.95 mit der Universität Oldenburg, der TU Clausthal und der FH Osnabrück,
- das Land Nordrhein-Westfalen seit dem 1.1.92 mit der Universität Bochum und der Universität-GH Wuppertal, dazu seit dem 1.1.94 mit der FH Dortmund und der FH Niederrhein und ab 1.1.95 mit den übrigen Hochschulen des Landes,
- das Land Sachsen seit dem 1.1.94 mit der TU Dresden und der FH Zittau-Görlitz,
- das Land Schleswig-Holstein ab 1.1.95 mit der FH Lübeck, der FH Westküste und der Technischen Fakultät der Universität Kiel.

Der Modellversuch in Niedersachsen dürfte derzeit der weitestgehende sein, denn dort sollen die beteiligten Hochschulen für die Dauer von 10 Jahren als Landesbetriebe gem. § 26 Landeshaushaltsordnung geführt werden. Die kameralistische Haushaltsführung soll abgelöst werden durch ein kaufmännisches Rechnungswesen. Der Modellversuch soll durch einen wissenschaftlichen Beirat begleitet werden, der u.a. beurteilen soll, ob die am Modellversuch beteiligten Hochschulen ihre Ziele quantitativ und/oder qualitativ im Vergleich zu den übrigen Hochschulen besser erreichen. In diesem Zusammenhang ist den Hochschulen auferlegt worden, ein eigenes Berichtssystem (Controlling) aufzubauen.

Ähnliche Vorstellungen sind für den Modellversuch an den schleswig-holsteinischen Hochschulen formuliert worden. Hier sollen nicht nur haushaltstechnische Fragen auf ihre Durchführbarkeit untersucht werden, sondern auch Fragen der Leitungsstrukturen der Hochschulen, des Controlling und der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Hochschulen und dem zuständigen Ministerium, ebenso mögliche Auswirkungen auf die rechtlichen Rahmenbedingungen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß mit den Modellversuchen in den einzelnen Bundesländern erste wichtige Schritte in Richtung auf eine Flexibilisierung der Hochschulhaushalte gemacht wurden. Dies trifft vor allem auf den Bereich der Deckungsfähigkeit und der Verwendung der Einnahmen zu. Es ist jedoch auch festzustellen,

daß ein wichtiges Anliegen der Hochschulen, die Möglichkeit nämlich, Rücklagen zu bilden, bisher nur unzureichend realisiert wurde. Somit konnten die nachteiligen Wirkungen des Jährlichkeitsprinzips in Gestalt des sog. "Dezemberfiebers" bisher nicht abgebaut werden. Ebenso könnten veränderte Regelungen bei der Stellenbewirtschaftung aus Sicht der Hochschulen den Handlungsspielraum der Hochschulen verbessern.

Weiterführende Überlegungen zum augenblicklichen Stand der Modellvorhaben

In NRW hat das Land die Fa. Mummert + Partner mit einer Begutachtung des 1. Jahres des Modellvorhabens beauftragt. Die Gutachter des Bochumer und Wuppertaler Modellversuchs geben in ihrem Abschlußbericht vom September 1993 für den weiteren Versuchsverlauf u.a. folgende Empfehlungen:

Förderung der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln

Verbesserung der Voraussetzungen zur Flexibilisierung der Stellenbewirtschaftung

Zurverfügungstellung der gesamten Einnahmen der Hauptgruppe 1

Diese Empfehlungen haben in erster Linie zum Ziel, die Anreizmechanismen zu stärken, Haushaltsmittel effizienter und sachgerechter als bisher zu verwalten. Sie stimmen im Wesentlichen mit Forderungen überein, die auch von anderen Hochschulen erhoben werden (vgl. hierzu insbesondere den "Erfahrungsbericht über die Einführung des Globalhaushaltes an der Technischen Universität Hamburg Harburg" vom März 1992, den "Erfahrungsbericht über die Einführung des Versuchs 'Hochschule und Finanzautonomie' an der Ruhr-Universität Bochum" vom April 1993 und den "1. Bericht über den Modellversuch zum Globalhaushalt der TH Darmstadt" vom Mai 1994) und sie finden sich des weiteren auch in den Thesen der Kultusministerkonferenz vom April 1994 wieder. In der aktuellen hochschulpolitischen Diskussion - hier insbesondere die Thesen 8 - 10 der Kultusministerkonferenz vom April 94 - werden für die Einführung von Globalhaushalten für die Hochschulen in Deutschland über die vorstehend genannten Empfehlungen hinausgehend folgende Rahmenbedingungen für erforderlich gehalten:

1. Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Hochschulen

Die Bereitschaft des Staates, sich bei der Binnenverteilung der Hochschulmittel zurückzunehmen, verbunden mit einer erfolgsorientierten Mittelbewirtschaftung mit mehr wettbewerblichen Elementen für die Hochschulen als bisher, dürfte eine Professionalisierung der Leitung der Hochschulen und großer Fakultäten/Fachbereiche nach sich ziehen. Deswegen scheint auch ein Kollegialorgan, in dem die Leitungspersonen jeweils die für ihr Amt erforderlichen Qualifikationen mitbringen, auf Dauer die richtige Lösung zu sein. Dem Leitungsorgan sollten mehr Kompetenzen, insbesondere in Haushaltsangelegenheiten (ähnlich der Regelung im Bundesland NRW) übertragen werden. Dies wird im Einzelfall allerdings nur nach vorheriger Änderung der gesetzlichen Grundlagen möglich sein, zumal dann, wenn der Staat als Träger der Hochschule, was häufig gefordert wird, Funktionen an ein Kuratorium abgibt, allerdings unter anderer Zusammensetzung und mit anderen Aufgaben und Befugnissen als derzeit üblich. So sollte beispielsweise auf der Grundlage von vereinbarten Zielen die Arbeit des Leitungsorgans vom Kuratorium regelmäßig evaluiert werden.

Bei allen Formen der derzeit in der Modellphase befindlichen Versuche zur Flexibilisierung der Hochschulhaushalte wird der Entscheidungsspielraum erst effektiv genutzt werden, wenn die Entscheidungsstrukturen auf der Hochschulleitungsebene wie auf der Fachbereichs/Fakultätsebene verbessert werden. Es bedarf einer stärkeren Hinwendung zu klaren Zielvereinbarungen auf den verschiedenen Ebenen, d.h. zwischen den Lehrstühlen und

dem Dekan, zwischen dem Dekan und der Hochschulleitung und schließlich zwischen Hochschulleitung und dem Träger der Hochschule. Hochschulmanagement wird ohne diese Zielvereinbarungen nicht funktionieren können, wobei der Hinweis auf die **Zielvereinbarung** von Bedeutung ist, was meint, daß ein möglichst weitgehender Konsens hergestellt wird. Erst wenn Ziele im Wege dieser Vereinbarung klar definiert sind, kann der Erfolg oder Mißerfolg - auch auf den verschiedenen Hochschulebenen - evaluiert bzw. gemessen werden.

2. Evaluation

An deutschen Hochschulen sind im Vergleich zu anderen europäischen Staaten die Versuche, Lehre zu evaluieren, noch in den Anfängen. Am weitesten fortgeschritten ist hier der "Norddeutsche Hochschulverbund", bei dem die Hochschulen Hamburg, Bremen, Kiel, Oldenburg und Rostock einen Evaluationsprozeß auf der Basis der niederländischen Erfahrungen in Gang gesetzt haben.

Eine Evaluation der Forschung findet statt, allerdings nur im Rahmen der Projektförderung bzw. bei der Einwerbung von Drittmitteln.

Eine Evaluation des Hochschulmanagements findet bisher überhaupt nicht statt.

Es besteht kein Zweifel, daß in dem Maße, in dem der Staat den Hochschulen die Verantwortung für die Mittelverteilung überträgt, auch eine Rechenschaftspflichtigkeit der Hochschule gegenüber dem Staat besteht. Zur Erfüllung dieser Aufgabe können Evaluationen beitragen. Das heißt, die Hochschulen müssen im Rahmen der Zielvereinbarungen ein Evaluationssystem entwickeln, wobei im Vordergrund die Selbstevaluation der Hochschulen stehen sollte, die durch eine externe Evaluation (z.B. durch selbstorganisierte hochschulübergreifende peer-reviews) ergänzt werden müßte. Für diese Evaluationen sind unterschiedliche Modelle denkbar, wie die Erfahrungen in den Niederlanden, in England, Dänemark und Frankreich zeigen. Es sollte in jedem Fall Einvernehmen darüber bestehen, daß zu einem Evaluationssystem auch die Möglichkeit gehören muß, über Finanzierungsentscheidungen Korrekturen vorzunehmen bzw. Anreize für Veränderungen zu schaffen, auch wenn die staatliche Seite ihre Zuschüsse nicht unmittelbar von Evaluationsergebnissen abhängig machen sollte. Allerdings sollten die Hochschulen davon ausgehen, daß die staatlichen Zuschüsse verstärkt nach Leistungskriterien vergeben werden.

3. Aufgaben- und leistungsorientierte Mittelzuweisung

Auch in Deutschland sind einige Länder bereits dazu übergegangen, ihren Hochschulen die Haushaltsmittel aufgaben- und leistungsorientiert zuzuteilen. Mit einer zunehmenden Flexibilisierung der Haushalte wird zwangsläufig verbunden sein, daß die Mittelzuteilung stärker als bisher aufgaben- und leistungsorientiert erfolgt. Das Beispiel in den Niederlanden zeigt, daß derartige Modelle gute Realisierungschancen haben.

In Deutschland scheint das Bundesland Nordrhein-Westfalen in der Frage der Mittelverteilung nach Leistungskriterien am weitesten zu sein, denn dort wurde bereits bis 1992 die Verteilung der Zuwächse für Forschung und Lehre (Titelgruppe 94) zu zwei Dritteln nach der Zahl des wissenschaftlichen Personals und zu einem Drittel nach der Zahl der Studierenden vorgenommen, wobei die Fächergruppen unterschiedlich gewichtet wurden. Erstmals im Haushalt 1993 wurden die Zuwächse für Forschung und Lehre nach den Absolventenzahlen der letzten drei Studienjahre verteilt. Im Haushalt 1994 wurden 10 Prozent der Mittel nach diesen Kriterien zugeteilt. Gleichzeitig war die Absolventenzahl maßgebend für die Verteilung der Zuwächse.

Auch für das Jahr 1995 soll ein prozentualer Anteil der Mittel der Titelgruppe 94 nach Leistungskriterien verteilt werden.

Eine richtungsweisende Entscheidung wurde an der Universität Dortmund Anfang 1994 getroffen, als beschlossen wurde, die Mittel der Titel 425 94 und 515/547 94(das sind einmal die Mittel für die Finanzierung der wissenschaftlichen und studentischen Hilfskräfte, zum

anderen die Mittel für Ausstattungsgegenstände und Maschinen bzw. sonstige sächliche Verwaltungsausgaben) bereits für den Haushalt 1994 zu 25 % nach einem neuen Schlüssel zu verteilen, in den Leistungskriterien eingeflossen sind.

Diese Umschichtung soll jährlich zu weiteren 15 % erfolgen, so daß im Jahre 1999 die o.g. Mittel der Universität Dortmund insgesamt nach Leistungskriterien verteilt werden.

Die vorstehenden weiterführenden Überlegungen sind Konsequenzen, die sich aus einer Flexibilisierung der Hochschulhaushalte ergeben werden. Sie sind nur beispielhaft und zudem lediglich grob skizziert, da sich diese Flexibilisierung der Hochschulhaushalte in Deutschland -wie beschrieben - erst in den Anfängen befindet.

Eine Flexibilisierung wird mit Sicherheit - um einen weiteren wichtigen Gesichtspunkt zu nennen - neue Konfliktstrategien für die Verteilung der Mittel zwischen Hochschulleitung und dezentraler Ebene, d.h. Fakultäten/Fachbereichen erfordern. Hier gibt es wegen des Modellcharakters der einzelnen Versuche noch zu wenig Erfahrung. Allerdings wird der Erfolg davon abhängen, ob zum einen den Hochschulen geholfen werden soll oder ob nur die Hoffnung besteht, die Haushalte kürzen zu können und die Hochschulen mit ihren Problemen alleine lassen zu können und ob zum andern die Hochschulleitungen bereit und in der Lage sind, die dezentralen Bereiche in die Verantwortung einzubeziehen und ihnen die eigenverantwortliche Bewirtschaftung der Mittel zu übertragen. Letzteres wird verstärkt unter wettbewerblichen Verhältnissen stattfinden, was eine stärkere Kontrolle der Ergebnisse als bisher erfordert. Dies wird auf allen Ebenen der Hochschulen ein neues Bewußtsein erfordern, die Hochschule stärker als eine selbstgeteilte, zielorientierte Organisation zu betrachten. Auf diese Weise müßte es möglich sein, die Effektivität und die Wirtschaftlichkeit der Hochschulen im Sinne einer Verbesserung der Qualität von Forschung, Lehre und Management zu steigern.

Ähnlichkeiten und Unterschiede in Dänemark und Deutschland

Die deutschen und die dänischen Erfahrungen sind einander ähnlich, stehen jedoch für zwei unterschiedliche Entwicklungsschritte in einem langen und kontinuierlichen Prozeß. Deutschland hat nur wenige Jahre Erfahrung, während Dänemark bereits eine mehr als fünfzehnjährige Erfahrung vorweisen kann. Die Größe Dänemarks, mit nur einer begrenzten Zahl an Universitäten ließ es logisch erscheinen ein einheitliches nationales Globalhaushaltssystem zu entwickeln.

Im Gegensatz zu den dänischen Erfahrungen haben die deutschen Bundesländer eine große Bandbreite von Aktionsprogrammen. Zum Beispiel unterscheidet sich die allgemeine Gültigkeit des in Dänemark eingeführten Systems von der schrittweisen Einführung verschiedener leistungsbezogener Kriterien an ausgewählten deutschen Hochschulen.

Es fällt auf, wie ähnlich die 1992 und 1993 von den deutschen Bildungsinstitutionen aufgestellten Ziele den dänischen aus den vergangenen fünfzehn Jahren sind. Besonders die elf Thesen, die 1994 von der deutschen Kultusministerkonferenz aufgestellt worden sind, um die finanzielle Autonomie zu stärken, spiegeln Schlüsselemente der dänischen Erfahrung wider: die Notwendigkeit von Flexibilität, das Recht der gegenseitigen Deckungsfähigkeit, die größere Freiheit bei Personalentscheidungen, die Lockerung des Jährlichkeitsprinzips, die Zuweisung nach studentenorientierten Parametern und eine entsprechend anpaßte Organisationsstruktur.

Bemerkenswert an der Entwicklung in Deutschland ist, daß der Wissenschaftsrat bereits 1979 Maßnahmen vorschlug, die heute zu den Kernpunkten der Reformüberlegungen gehören (gegenseitige Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln, Verbleib der Einnahmen in den Hochschulen durch Einrichtung korrespondierender Einnahme- und Ausgabebetitel), wobei er mit seiner Forderung nach Übertragbarkeit der Haushaltsmittel weiter gegangen ist, als manches Ministerium den Hochschulen bei den augenblicklichen Modellversuchen zugestehen mag. Die Frage, warum es mehr als 10 Jahre dauern mußte, bis diese Überlegungen dann tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden, hängt vermutlich auch damit zusammen, daß die Empfehlungen sich in erster Linie auf die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes bezogen, ohne den Hochschulen gleichzeitig ein mehr an Autonomie anzubieten.

Autonomie und ein gewisses Maß an Unabhängigkeit sind grundsätzliche Voraussetzungen für Globalhaushalte. Es läßt sich an der Entwicklung Deutschlands sogar sagen, was auch für die Niederlande gilt, daß Globalhaushalte nur dann eingeführt werden können, wenn gleichzeitig die Autonomiebestrebungen der Hochschulen in größerem Umfang unterstützt werden.

Die in Deutschland bereits durchgeführten Modellvorhaben verdeutlichen, daß die Vorstellung über einen Globalhaushalt die gleiche ist wie im dänischen Fall. Die Ziele des Ministeriums wie auch die der Universitäten existieren genauso im dänischen System und die Hilfsmittel zu ihrer Umsetzung sind ebenfalls ähnlich. Wenn in Dänemark die generelle Zielsetzung lautete und auch realisiert wurde:

- größere Freiheit bei der Verwendung der Mittel
- mehr Effizienz
- Dezentralisierung und
- bessere Planungsmöglichkeiten,

so sind diese Zielvorstellungen in Deutschland bei allen Modellvorhaben anzutreffen. Eine wesentliche Rolle in Deutschland spielt das ausdrückliche Verlangen der Hochschulen, das Übermaß an staatlichen Regelungen im Hochschulbereich abzubauen, ein Wunsch, der sich im übrigen vielerorts auch mit den Einsichten der Ministerien deckt.

Auch hinsichtlich der Planungs- und Entscheidungsprozesse in den Hochschulen ergeben sich Ähnlichkeiten. Das Hochschulmanagement sollte effizient und gut geeignet sein für Planung und Zielgebung. Ansonsten müßte die Struktur angepaßt oder geändert werden, was Gesetzesinitiativen des Staates erfordern könnte. Der Bedarf an Entscheidungsfähigkeit auf Seiten des Hochschulmanagements verstärkt sich mit größer werdender finanzieller Unabhängigkeit der Institutionen. Dies trifft sowohl für die Hochschulleitung wie für die dezentralen Bereiche der Hochschulen zu. Es ist die Frage zu prüfen, ob Kuratorien gebildet werden sollten, die Aufgaben des Staates hinsichtlich der strategischen Orientierung der Hochschulen und der Kontrolle der Leistung ihrer Organe übernehmen.

Auf allen Ebenen sollte einer klaren Zielgebung große Aufmerksamkeit gewährt werden. Über die Ziele sollte Konsens herrschen zwischen Professoren und ihren Dekanen, den Dekanen und der Hochschulleitung und zwischen Hochschulleitung und den für die Hochschulfinanzierung verantwortlichen Behörden.

Das Verwaltungspersonal an den Hochschulen muß dem neuen System angepaßt werden. Dazu werden ganz neue Verwaltungskennnisse benötigt. Die Trennung zwischen Verwaltung und wissenschaftlichen Bereichen kann nicht im bestehenden Maße aufrechterhalten werden. Zudem stellt die größere Komplexität wachsende Anforderungen an Verwaltungskennnisse.

Die Verwaltung muß auf externe Finanzierungsmöglichkeiten achten und sollte dazu befähigt sein, ein sehr viel komplexeres System nationaler und internationaler Ressourcen zu nutzen; eine Komplexität, die aus dem zeitlichen Aufeinandertreffen einer allgemeinen Mittelknappheit mit der neuartigen Rahmensteuerung resultiert.

Es scheint offensichtlich, daß die generelle Ressourcenknappheit in beiden Ländern die Entwicklung konstruktiverer Aspekte von Globalhaushaltsmechanismen verzögert hat. Haushaltskürzungen haben sich in Dänemark und werden sich auch in Deutschland negativ auf die Akzeptanz neuer Möglichkeiten und ihrer Konsequenzen auswirken.

Die Einführung des Globalhaushaltssystems hat in Dänemark Jahre gedauert und es wird ein ähnlich langer und dauerhafter Prozeß für den deutschen Fall erwartet, es sei denn, die Ministerien und die Hochschulen sind bereit und in der Lage, ausländische Erfahrungen zu übernehmen und somit die einzelnen Entwicklungsphasen abzukürzen. Es scheint jedoch unumgänglich, daß eine Reihe von Phasen durchlaufen werden müssen, um schrittweise die institutionelle Fähigkeit zu entwickeln, freiere Entscheidungen zu treffen.

Konsequenzen für die Politik - Wie sind Globalhaushalte einzuführen?

Die zunehmende gesellschaftliche Komplexität macht Rahmensteuerung notwendig, auch im Universitätssektor.

Das Ministerium muß die neue Idee der Rahmensteuerung den Universitäten hinreichend vermitteln und deren volles Vertrauen sicherstellen. Es muß auch für die erfolgreiche Umsetzung der Rahmensteuerung das Vertrauen der Hochschulen genießen. So sollte es bei der Auswahl von Haushaltsbestimmungen sorgfältig vorgehen, um zu verhindern, daß in den Institutionen das Gefühl aufkommt, manipuliert zu werden. Es wäre insbesondere in der Anfangsphase fatal, die neuen Methoden als eine Art Strafe einzusetzen, indem man zum Beispiel aufgrund von Ersparnissen aus vorhergehenden Haushaltsjahren den Etat der Institutionen kürzt. Es darf auf keinen Fall bei den Hochschulen der Eindruck entstehen, daß die Idee des Globalhaushaltes weder als Möglichkeit des Ministeriums angesehen wird, Gelder einzusparen noch als Versuch der Politik, die Hochschulen mit ihren Problemen allein zu lassen.

Die Einführung eines Globalhaushaltssystems ist unvermeidlicherweise ein langer kontinuierlicher Prozeß. Es ist ein Langzeitprozeß, da es Vorbedingung ist, daß den Universitäten die notwendigen intern kalkulierten Standards vorliegen, um die früher traditionell staatlich vorgegebenen Bestimmungen zu ersetzen. In den Universitäten entsteht ein Vakuum, das sie schrittweise mit Entfallen der Beschränkungen auffüllen müssen.

Gleichzeitig beansprucht es jedoch Zeit in den Universitäten von den intern entwickelten Standards loszukommen - wenn diese einmal eingeführt sind. Hier existiert eine gewisse Unbeweglichkeit, die ein neues Risiko mit sich bringt: die Gefahr zu unflexibel und nicht fähig zu sein, einer Qualitätssicherung ausreichende Prioritäten einzuräumen.

Hinsichtlich der globalen Mittelzuweisung und der notwendigen Qualitätssicherung sollte folgendes beachtet werden:

- Eindeutige Kriterien, die allerdings nicht zu komplex ausfallen dürfen, sollten als Grundlage für die Bemessung der globalen Zuschüsse entwickelt werden.
- Die Hochschulen selbst müssen Leistungskriterien für die interne Mittelverteilung entwickeln. Es bedarf zusätzlich eines neuen Konfliktmanagements bei der Mittelverteilung.
- Beim Übergang von Input- zu Output-Orientierung sollten ministerielle Einschränkungen und die traditionelle Revision durch Leistungs- und Qualitätsindikatoren ersetzt werden.
- Um die Verantwortung der Gesetzgeber über die Hochschulen zu sichern, sollten verschiedene Evaluationsverfahren entwickelt und erprobt werden und zwar für Lehre, Forschung und Management. Selbstevaluation sollte durch Fremdevaluation unterstützt und als System eingeführt werden.

Mogens Klostergaard Jensen
Deputy Director der
Danish Research Academy, Aarhus.

Klaus Neuvians
CHE - Centrum für Hochschulentwicklung