

# **Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland**

## **- Entwicklungsstand und Empfehlungen -**

Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion  
des Sächsischen Landtags

CHE Centrum für Hochschulentwicklung  
Gütersloh, November 2001

Gero Federkeil  
Frank Ziegele

## Inhalt

<b>Einführung und Gliederungslogik .....</b>	<b>3</b>
<b>Kurzfassung .....</b>	<b>5</b>
<b>Themenfeld 1: Grundlagen der Globalhaushalte.....</b>	<b>5</b>
<b>Themenfeld 2: Grad der Freiheiten im Rahmen der Globalisierung .....</b>	<b>7</b>
<b>Themenfeld 3: Integration der Globalhaushalte in ein neues Steuerungsmodell.....</b>	<b>9</b>
<b>Themenfeld 4: Umsetzung von Globalhaushalten und neuem Steuerungsmodell.....</b>	<b>11</b>
<b>Themenfeld 5: Effekte von Globalhaushalten .....</b>	<b>13</b>
<b>Langfassung .....</b>	<b>15</b>
<b>Exkurs: Globalhaushalte im Ausland .....</b>	<b>18</b>
<b>Themenfeld 1: Grundlagen der Globalhaushalte.....</b>	<b>19</b>
Teilaspekt 1: Ziele der Globalisierung .....	19
Teilaspekt 2: Grundstrategien der Einführung von Globalhaushalten.....	26
Teilaspekt 3: Modellumfang.....	29
Teilaspekt 4: Rechtlicher Rahmen.....	31
<b>Themenfeld 2: Grad der Freiheiten im Rahmen der Globalisierung .....</b>	<b>35</b>
Teilaspekt 1: Umfang der Freiheiten.....	35
Teilaspekt 2: Haushaltsrechtliche Restriktionen.....	40
Teilaspekt 3: Sonstige Restriktionen.....	43
Teilaspekt 4: Interne Mittelvergabe.....	45
<b>Themenfeld 3: Integration der Globalhaushalte in ein neues Steuerungsmodell.....</b>	<b>48</b>
Teilaspekt 1: Instrumente des neuen Steuerungsmodells.....	48
Teilaspekt 2: Kausalitäten.....	54
Teilaspekt 3: Zielvereinbarungen.....	55
Teilaspekt 4: Rolle und Organisation von Ministerien.....	59
<b>Themenfeld 4: Umsetzung von Globalhaushalten und neuem Steuerungsmodell.....</b>	<b>61</b>
Teilaspekt 1: Implementierung.....	61
Teilaspekt 2: Probleme beim Einsatz neuer Steuerungsinstrumente.....	64
Teilaspekt 3: Rechnungswesen und DV.....	67
Teilaspekt 4: Lerneffekte.....	70
<b>Themenfeld 5: Effekte von Globalhaushalten .....</b>	<b>72</b>
Teilaspekt 1: Verantwortlicher Umgang mit Geldern.....	72
Teilaspekt 2: Stärkung der strategischen Orientierung der Hochschulen.....	74
Teilaspekt 3: Erhöhung von Effektivität und Effizienz.....	76
Teilaspekt 4: Nichtintendierte Folgen.....	77

## Einführung und Gliederungslogik

Das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen in Deutschland befindet sich in einer Phase des tiefgreifenden Umbruchs. An die Stelle der traditionellen Steuerung mit den Instrumenten der Regulierung und Einzelanweisung tritt ein neues Steuerungsverständnis: Hochschulen erhalten Autonomie, die Detailsteuerung wird zurückgeführt. Statt über prozesspolitische Einzeleingriffe steuern Länder über ordnungspolitische Rahmensetzung und die Implementierung von Wettbewerbsmechanismen.

Im Finanzierungsbereich bedeutet dies: Kameralistische, inputorientierte Reglementierung vermindert sich bzw. entfällt. Die Hochschulen erhalten anstelle titelscharfer Zuweisungen sogenannte „Globalhaushalte“, d.h. mehr oder minder pauschale Zuweisungen, die im Rahmen der Hochschulaufgaben frei einsetzbar sind. Staatliche Mittel werden in Haushalten so veranschlagt, dass eigenverantwortliche Ausgabenentscheidungen der Hochschulen möglich werden. Jährlichkeit und Titelbindung werden im Haushalt durchbrochen. Die staatliche Steuerung setzt nicht mehr bei einer Regulierung der Mittelbewirtschaftung an, sondern bei leistungs- und aufgabenbezogener Mittelbemessung bzw. –verteilung. Die Zuweisungskriterien bilden staatliche Ziele ab.

Auch wenn ein Großteil der aktuellen Hochschulreformen in Deutschland sich im Kern auf diesen kurzen Nenner zurückführen lässt, so sind die Ausgestaltungen der Globalhaushalte und ihre Einordnung in Steuerungsmodelle im Detail sehr unterschiedlich. Hinter dem Begriff Globalhaushalt verbergen sich unterschiedliche Freiräume und Restriktionen für die Ausgabentätigkeit der Hochschulen. Auch werden mit dem Instrument unterschiedliche Ziele bzw. heterogene Einführungsstrategien verfolgt. Dieses komplexe Bild soll im vorliegenden Gutachten genauer beleuchtet werden. Die Frage ist, wo ein „echter“ Globalhaushalt anfängt – sicherlich sind die Freiheiten im Rahmen der Bildung von Titelgruppen, die es in Hochschulhaushalten seit jeher gibt, noch nicht als Globalhaushalt zu bezeichnen.

Im Rahmen der weiteren Analyse ist einerseits das Ziel, eine strukturierte Bestandsaufnahme der vorliegenden Globalhaushalts-Modelle in den Bundesländern vorzunehmen und typische, exemplarische Entwicklungen zu beleuchten. Ziel ist also nicht eine Vollerhebung aller Regelungen, sondern das Herausarbeiten der jeweils markanten Beispiele. Andererseits sollen auf Basis der Bestandsaufnahme Empfehlungen abgeleitet werden: Was erscheint nachahmenswert, welche Probleme sollten vermieden werden?

Gegenstand der Betrachtung ist jeweils die weitestgehende Globalisierung in einem Land. Wenn also in einem Land ein weitgehender Modellversuch zum Globalhaushalt in wenigen Hochschulen besteht, die anderen Hochschulen jedoch Finanzautonomie von geringerem Umfang aufweisen, so wird der Modellversuch herangezogen. Auch auf frühere „Zwischenstände“ der Globalisierung in den Ländern wird – außer dies ist ausdrücklich erwähnt – nicht Bezug genommen. Damit ergibt sich aus der Studie kein umfassendes „Ranking“ der Bundesländer in Bezug auf den erreichten Stand der Globalisierung.

Das Gutachten greift – nach einem kurzen tabellarischen Überblick über den Stand der Globalhaushalte in den Ländern – fünf zentrale Themenfelder auf (die jeweils wieder in Teilfragen zerlegt werden):

- (1) *Grundlagen der Globalhaushalte*: Dabei geht es um generelle Ausgangsbedingungen und Grundfragen wie die primär verfolgten Ziele, die von den Hochschulen erbrachten Gegenleistungen für die Globalisierung, die gesetzliche Verankerung und die Strategien der Globalisierung.
- (2) *Grad der Freiheiten*: Hier geht es um die konkreten Detailregelungen, die hinter dem abstrakten Begriff Globalhaushalt stecken. Der Grad der Freiheiten und die bestehenden Einschränkungen sollen möglichst genau erfasst und bewertet werden.
- (3) *Verknüpfung mit neuem Steuerungsmodell*: Globalhaushalte dürfen nicht isoliert gesehen werden, sondern müssen in einen Gesamtkontext der Finanzierungsreform und der Veränderung des Steuerungsansatzes eingeordnet werden. Sie stehen in enger Beziehung zu anderen Reformbereichen. Diese Beziehungen sind zu erfassen und zu bewerten.
- (4) *Umsetzung der Globalisierung*: Neben den bisher erfassten formalen Regelungen spielt auch die faktische Umsetzung eine Rolle: Welche Strategien lassen sich bei der Umsetzung beobachten? Welche Hemmnisse und Widerstände lassen sich dabei identifizieren? Welche Fallstricke und Probleme ergeben sich in der Praxis? Mit welchen Techniken kann man die Ideen der Globalisierung umsetzen?
- (5) *Effekte des Globalhaushalts*: Hier wird nach Anhaltspunkten für Wirkungen der Globalhaushalte gesucht, insbesondere innerhalb der Hochschulen. Dieser Teil ist sicherlich am schwierigsten zu erfassen.

Jede Teilfrage innerhalb der Themenfelder wird unter drei Blickwinkeln betrachtet:

- Welche generelle Bedeutung kommt der Teilfrage zu?
- Welche typischen Entwicklungen sind in den Bundesländern zu verzeichnen?
- Welche Empfehlungen lassen sich ableiten?

## Kurzfassung

Im internationalen Vergleich hinkt Deutschland bei der Einführung von Globalhaushalten hinterher. Dies ist zum Teil auf eine unterschiedliche Grundfinanzierung der Hochschulen zurückzuführen (z.B. Großbritannien), die ein eigenverantwortliches Wirtschaften der Hochschulen voraussetzt. Aber auch in Ländern mit einem ähnlichen Finanzierungssystem wurden globale Mittelzuweisungen bereits früher eingeführt (z.B. Niederlande, Dänemark).

In den 90er Jahren begann jedoch die Mehrzahl der Bundesländer, die Regeln der kameralistischen Titelmittelwirtschaft an den Hochschulen zu lockern. Der Einstieg erfolgte in einigen Fällen über Modellversuche an ausgewählten Hochschulen (z.B. Niedersachsen, Schleswig-Holstein), in anderen Ländern über eine schrittweise zunehmende Flexibilisierung der Haushaltsregeln (z.B. Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen). In jüngster Zeit haben zwei der neuen Länder (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern) begonnen, Globalhaushalte in einem Schritt und ohne größere Vorerfahrungen an einzelnen Hochschulen einzuführen. Außer in Bayern und Thüringen existieren in allen Bundesländern inzwischen Ansätze zu Globalhaushalten mit mehr oder weniger großen finanziellen Freiheiten.

## Themenfeld 1: Grundlagen der Globalhaushalte

### Teilaspekt 1: Ziele der Globalisierung

Die Einführung von Globalhaushalten ist häufig mit einem ganzen Bündel von Zielen verbunden. Diese Ziele müssen nicht immer klar formuliert sein; auch Zielkonflikte zwischen verschiedenen Einzelzielen sind möglich. Neben einer Erhöhung der Finanzautonomie lassen sich u.a. die Gewährung von Planungssicherheit auf Seiten der Hochschulen, aber auch Einsparungen identifizieren, ebenso das Erwirtschaften einer Effizienzdividende infolge höherer Wirtschaftlichkeit in den Hochschulen sowie in einem breiteren Kontext die Einführung neuer Steuerungsinstrumente.

In einigen Ländern stand die Finanzautonomie am Anfang einer Entwicklung, in deren Verlauf weitere Ziele dazu gekommen sind (z.B. Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Niedersachsen). In anderen Ländern wurden Elemente der Globalisierung im Zusammenhang mit Leistungs-Gegenleistungs-Konstellationen zwischen Staat und Hochschulen eingeführt (z.B. Hessen, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt). Als drittes Modell lassen sich schließlich mehrstufige "Reformpakete" identifizieren (z.B. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen).

### *Empfehlungen:*

- |    |  |
|----|--|
| 1. | Das gesamte Zielbündel sollte für alle Beteiligten bereits zu Beginn des Globalisierungsprozesses transparent sein. Implizite, versteckte Ziele erzeugen Misstrauen  |
| 2. | Die verschiedenen Ziele, die mit der Globalisierung verknüpft sind, sollten zu Bündeln von eng verknüpften Einzelzielen zusammengefasst werden, die schrittweise umgesetzt werden sollten und jeweils für beide Seiten Vorteile schaffen („win-win-Situationen“). Innerhalb eines Zielbündels sollten die Einzelziele zeitnah umgesetzt werden, um den Zusammenhang der Ziele für alle Beteiligten sichtbar zu machen. |

- |    |  |
|----|--|
| 3. | Wenn die Ziele auch Einsparungen umfassen, sollten diese mit der Perspektive einer mehrjährigen Planungssicherheit für die Hochschulen verbunden und von den anderen Zielen abgetrennt, nach Möglichkeit zeitlich vorgelagert werden. Einsparungen und Globalhaushalte dürfen keine direkt verbundene Leistung und Gegenleistung sein. Auf diese Weise lassen sich Widerstände und Vermeidungsstrategien gegenüber den Reformen vermeiden, die sich häufig einstellen, wenn diese als bloßer Teil von Ressourcenentzug interpretiert werden. |
| 4. | Globalhaushalte sollten implizieren, dass sowohl ein Verbleib potenzieller Einsparungen als auch eine Übernahme „unternehmerischer“ Risiken bei den Hochschulen gewährleistet ist.   |

### **Teilaspekt 2: Grundstrategien der Einführung von Globalhaushalten**

Globalhaushalte können entweder in einem einzigen Schritt, der mit dem alten Haushaltswesen radikal bricht, eingeführt werden oder aber in einem schrittweisen Prozess der Veränderung des alten Systems. Der Grad an Freiheit für die Hochschulen kann bei beiden Wegen im Endergebnis gleich sein. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die unterschiedlichen Implementationsstrategien unabhängig vom Endergebnis möglicherweise unterschiedliche Wirkungen mit sich bringen.

Bislang lassen sich in Deutschland drei Grundstrategien erkennen: In einigen Ländern (z.B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern) erfolgte ein schrittweiser Ausstieg aus der kameralistischen Titelnwirtschaft, in dem die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit im Haushalt mehr und mehr ausgeweitet worden sind. In anderen Ländern (z.B. Niedersachsen, Hamburg, Brandenburg, Schleswig-Holstein) erhielten die Hochschulen echte Globalzuweisungen mit wenigen, im Endergebnis z.T. nur noch zwei Titeln (laufende Mittel, Investitionen). In Hessen wird derzeit mit dem Instrument des Programmhaushaltes experimentiert.

#### *Empfehlungen:*

- |    |   |
|----|---|
| 1. | Vorteile der schrittweisen Aufweichung der Kameralistik sind angesichts des Standes der Erfahrungen nicht mehr zu erkennen. Globalhaushalte sollten daher als echte Globalzuweisung in Verbindung mit Wirtschaftsplänen gestaltet werden.   |
| 2. | Global- und Programmhaushalte dürfen nicht gleichgesetzt werden. Die Einwände gegen Programmhaushalte – z.B. das Problem der Kostenträgerrechnung für Forschung und Lehre – treffen auf den Globalhaushalt, der auch ohne die Programmbudgetierung auskommt und stattdessen mit Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen arbeitet, nicht zu. |
| 3. | An der Eignung von Programmhaushalten für Hochschulen bestehen noch erhebliche Zweifel. Hier sollten die hessischen Erfahrungen abgewartet werden, bevor weitere Schritte in diese Richtung eingeleitet werden.   |

### **Teilaspekt 3: Modellumfang**

Globalhaushalte können für sich als einzelne Veränderung eingeführt werden. Häufig stehen sie jedoch in einem breiteren Kontext der Hochschul-, z.T. darüber hinaus der Verwaltungsreform insgesamt. Mit Blick auf die Einbindung der Globalisierung der Haushalte in ein „neues Steuerungsmodell“ lassen sich drei Muster erkennen: Globalhaushalte können zunächst als partielle Reform angegangen werden, die dann häufig aber (wie z.B. in Baden-Württemberg, Hamburg oder Niedersachsen) in ein

umfassenderes Gesamtmodell eingebunden werden. Eine ebenfalls partielle Grundlage mit aber offener Weiterentwicklung kennzeichnet die Situation in Brandenburg wie auch – aufgrund des Standes der Umsetzung – in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Ein von Beginn an umfassendes Konzept mit einer zeitnahen Umsetzung der einzelnen Teile lässt sich in Hessen ausmachen.

#### *Empfehlungen:*

1.	Am Ende des Reformprozesses sollte ein umfassendes Reformmodell stehen. Eine umfassende Gesamtreform mit gleichzeitiger Umsetzung der Einzelreformen ist aber nicht zu empfehlen, da dies in der Regel die Kapazitäten sowohl auf Seiten der Hochschulen als auch des Staates überfordert.
2.	Der Zusammenhang zwischen den einzelnen Reformelementen ist jedoch von Anfang an zu durchdenken und zu kommunizieren. Unsicherheiten über die Tragweite der Gesamtreform sollten vermieden werden.

#### **Teilaspekt 4: Rechtlicher Rahmen**

Globalisierte Haushalte können mit unterschiedlichen Rechtskonstruktionen eingeführt werden. Bezüglich des Ortes der rechtlichen Regelung lassen sich z.Zt. drei Modelle ausmachen: In einigen Ländern (darunter Mecklenburg-Vorpommern) wird die Globalisierung im Hochschulgesetz geregelt. In anderen Ländern wurde die Globalisierung über Rechtsverordnungen eingeführt (z.B. Hessen, Brandenburg, Niedersachsen). In vielen Fällen sind Regeln der Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit im Haushaltsgesetz oder direkt in den Haushaltsplänen festgeschrieben.

In der weitaus überwiegenden Zahl der Länder wird an der bisherigen Rechtsstellung der Hochschulen als öffentlich-rechtliche Körperschaft festgehalten. In Niedersachsen werden die Hochschulen bei Beibehaltung des Körperschaftsstatus als Landesbetriebe geführt. Überlegungen zu einem Übergang in andere privatrechtliche Rechtsformen, z.B. in Form von Stiftungen, werden gegenwärtig in Niedersachsen, Hamburg, Hessen und Berlin angestellt.

#### *Empfehlungen:*

1.	Die Grundzüge einer Finanzverfassung der Hochschulen einschließlich der Grundsätze des Globalhaushaltes sollten im Landeshochschulgesetz geregelt werden. Konkretisierungen und Verfahrensregeln können in Verordnungen festgesetzt werden. Auf Regelungen in den jährlichen Haushaltsplänen oder Haushaltsgesetzen sollte mit Blick auf die mehrjährige Verlässlichkeit verzichtet werden. Die Regelung der Globalisierung in Zielvereinbarungen ist nur kurzfristig für die Erprobungsphase zu empfehlen.
2.	Eine größere Autonomie der Hochschulen lässt sich mit allen Rechtsformen erreichen; die Frage der Rechtsform ist damit zweitrangig bzw. von landesspezifischen Bedingungen abhängig.

## **Themenfeld 2: Grad der Freiheiten im Rahmen der Globalisierung**

#### **Teilaspekt 1: Umfang der Freiheiten**

Betrachtet man die verschiedenen Aspekte der Autonomie im Haushaltsbereich (einbezogene Bereiche, Umfang der Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit etc.), zeigt sich

gegenwärtig noch ein breites Spektrum von Unterschieden zwischen den Bundesländern: Während in einigen Ländern (z.B. Saarland, Bayern) bislang lediglich erste Flexibilitäten in den Haushalt eingeführt worden sind, sind andere Länder bereits dazu übergegangen, weitgehend pauschalisierte Zuweisungen an die Hochschulen zu machen.

#### *Empfehlungen:*

1.	Grundlegende Ziele sollten eine Integration von Personal- und Bauausgaben in die Globalhaushalte sowie eine Reduzierung der Zahl der Titel auf ein Minimum sein.
2.	Unbegrenzte Deckungsfähigkeit und volle Übertragbarkeit der Mittel (von denen es genau definierte Ausnahmen geben kann) sollten als Teil einer Finanzverfassung der Hochschulen gesetzlich verankert werden.
3.	Die Möglichkeit der Mittelschöpfung aus freien Stellen sind die wesentlichen Grundlagen für die Bildung einer finanziellen und strategisch nutzbaren Manövriermasse der Hochschulen und ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Globalisierung.
4.	Im Rahmen der Globalisierung sollten ministerielle Zentralkapitel systematisch daraufhin überprüft werden, welche Teile in die Hochschulhaushalte verlagert werden können und welche Bestandteil eines gebündelten staatlichen Innovationspools bleiben sollen.

#### **Teilaspekt 2: Haushaltsrechtliche Restriktionen**

In allen Ländern bestehen haushaltstechnische Beschränkungen der beschriebenen Freiheiten hinsichtlich der Deckungsfähigkeit, der Übertragbarkeit und der Autonomie im Bereich der Investitionsausgaben. Der Umfang dieser Beschränkungen, die neben dem Investitionsbereich v.a. auch aus Stellenplänen resultieren, variiert allerdings deutlich.

#### *Empfehlungen:*

1.	Quantitative Restriktionen hinsichtlich Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit sind nicht erforderlich. Wo sie bestanden, sind sie häufig bereits schrittweise zurückgefahren worden.
2.	Die verfassungsrechtlich gebotenen Grenzen, die eine Absenkung der Investitionen verhindern sollen, sind faktisch bislang wenig von Belang, da die Investitionshaushalte der Hochschulen in der Regel so knapp bemessen sind, dass in den Hochschulen gar keine Möglichkeiten zur Absenkung der investiven Ausstattung bestehen.
3.	Die Restriktionen gegen eine Absenkung der Bauausgaben sind plausibel, solange die Hochschulen keine Bauherreneigenschaften haben. Diese sollte jedoch Bestandteil finanzieller Autonomie und Strategiefähigkeit der Hochschulen werden.

#### **Teilaspekt 3: sonstige Restriktionen**

Restriktionen für die Ausgabenautonomie ergeben sich nicht nur aus dem Haushaltsrecht, sondern auch aus anderen Rahmenbedingungen des Hochschulsystems. Hierzu zählt die Zentralisierung bestimmter Aufgaben (z.B. Liegenschaftsverwaltung, Einkauf) parallel oder gegenläufig zur Gewährung von Globalhaushalten, die häufig mit Größenvorteilen begründet wird. Eine Beschneidung der finanziellen Autonomie

findet auch weiter statt, wenn ausgabenrelevante Entscheidungen der Hochschulen staatlichen Genehmigungs- und Mitsprachevorbehalten unterliegen.

*Empfehlungen:*

1.	Zentralisierung im Sinne einer Ressourcenoptimierung sollte sorgfältig gegenüber dezentralen Informationsvorteilen abgewogen werden. Zentralisierungen machen nur durch freiwillige Entscheidungen der Hochschulen Sinn und sollten nicht durch den Entzug von Kompetenzen zustande kommen.
2.	Zentrale Agenturen können in einzelnen Feldern kurzfristig den Kompetenzaufbau und die Professionalisierung in den Hochschulen unterstützen. Mittelfristig können sie aber nur Dienstleistungsangebote machen, über deren Inanspruchnahme die Hochschulen eigenverantwortlich entscheiden.
3.	Parallel zur Bildung von Globalhaushalten sollte eine substanzielle Reduzierung staatlicher Genehmigungs- und Mitspracherechte stattfinden, um die Finanzautonomie der Hochschulen nicht auf dem Wege ministerieller Entscheidungsbefugnis zu beschneiden.

**Teilaspekt 4: Interne Mittelvergabe**

Mit dem Wegfall kameralistischer Haushalte mit auf die einzelnen Fachbereiche und Einrichtungen heruntergebrochenen Titeln stellt sich den Hochschulen die Notwendigkeit, eigene Verfahren zur internen Mittelvergabe zu entwickeln. In einigen Ländern (z.B. Baden-Württemberg, Niedersachsen) wird auf gesetzliche Regelungen zur internen Mittelvergabe verzichtet; in der Mehrzahl der Länder fordern die Hochschulgesetze die Einführung einer leistungsbezogenen internen Mittelvergabe (als Beispiel: Hochschulgesetz Schleswig-Holstein, § 15a, Abs. 1) und sehen dazu teilweise genauere Vorschriften vor. In einigen Ländern sind entsprechende Regelungen Bestandteil von Zielvereinbarungen (z.B. Berlin, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt).

*Empfehlungen:*

1.	Staatliche Regelungen der internen Mittelvergabe sollten höchstens einen allgemeinen Rahmen vorgeben und auf eine institutionelle Absicherung des neuen Steuerungsansatzes abzielen.
2.	Diese Vorgaben sollten im Rahmen der Hochschulgesetze implementiert werden, nicht in Zielvereinbarungen, um sie nicht zum Gegenstand ständig wiederkehrender Aushandlungsprozesse zwischen Staat und Hochschule zu machen.

**Themenfeld 3: Integration der Globalhaushalte in ein neues Steuerungsmodell**

**Teilaspekt 1: Instrumente des neuen Steuerungsmodells**

Globalhaushalte sind nur ein Bestandteil eines neuen Steuerungsmodells für die Hochschulen. Ihre Wirkung bleibt begrenzt, solange sie nicht mit anderen Elementen in Beziehung stehen. Zu diesen gehören mehrjährige Budgetzusagen, zielorientierte Verfahren der Mittelbemessung, die Einführung eines Berichtswesens bzw. einer externen Rechenschaftslegung, Verfahren der Qualitätssicherung und Instrumente zur Verbesserung der Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschulen. Die Situation in den Ländern hinsichtlich des Zusammenspiels dieser Elemente ist noch heterogen. Umfassende Modelle entwickeln sich gegenwärtig; deren Bausteine stimmen in ho-

hem Maße überein, nicht jedoch die Reihenfolge ihrer Implementierung. Ebenso unterscheidet sich die Feintarierung der einzelnen Elemente.

*Empfehlungen:*

- |    |   |
|----|---|
| 1. | Globalhaushalte können ihre Wirkung erst dann voll entfalten, wenn sie mit zielorientierten Verfahren der staatlichen Mittelverteilung, einem aussagekräftigen Berichtswesen, der Implementierung von Instrumenten der Selbststeuerung in den Hochschulen und mit mehrjähriger Planungssicherheit verbunden sind. |
| 2. | Die Mittelbemessung an die Hochschulen sollte über ein integriertes Modell aus Zielvereinbarung und formelgebundener Mittelzuweisung erfolgen. Eine vollständige „objektive“ Berechnung des Haushalts aus Formeln ist nicht anzustreben.  |

**Teilaspekt 2: Kausalitäten**

Entscheidend sind die Kausalitäten zwischen den einzelnen Elementen des neuen Steuerungsansatzes. Dies umfasst insbesondere die Frage, ob bestimmte Elemente als Voraussetzung für die Einführung von Globalhaushalten anzusehen sind, so z.B. in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Berichtswesen. In Niedersachsen wird umgekehrt die Reform der Mittelzuweisung als aus der Globalisierung resultierendes Handlungserfordernis gesehen.

*Empfehlungen:*

Die Instrumente des neuen Steuerungsmodells sind eng aufeinander bezogen und sollten in zeitlicher Nähe und in Maßnahmenbündeln (s. Themenfeld 1) umgesetzt werden. Nach den bisherigen Erfahrungen können aber keine zwingenden Voraussetzungen für die Einführung von Globalhaushalten bestimmt werden, deren Umsetzung erst abgewartet werden müsste. Vielmehr müssen die unterschiedlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen – nicht zuletzt auch die politischen Zielprioritäten – berücksichtigt werden.
--

**Teilaspekt 3: Zielvereinbarungen**

Ein Reformelement, das konzeptionell, aber auch in der Umsetzung in den Ländern, besonders eng mit Globalhaushalten verknüpft ist, sind Zielvereinbarungen. Diese Verknüpfung kann aber sehr unterschiedlich gestaltet werden. Zielvereinbarungen können primär als Gegenleistung bzw. Legitimation der mehrjährigen Grundfinanzierung betrachtet werden (z.B. Hamburg, Hessen, Berlin), können aber auch zuvorderst als Instrument der Innovationsförderung eingesetzt werden (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg). Einige Länder streben eine Verbindung dieser beiden Zielsetzungen von Zielvereinbarungen an (z.B. Baden-Württemberg, Hessen).

*Empfehlungen:*

- |    |  |
|----|--|
| 1. | Zielvereinbarungen sind ein wichtiges und geeignetes Instrument im neuen Steuerungsmodell. Sie können – jedoch bei entsprechender Gestaltung – innovationsfördernd sein und gleichzeitig eine Leistungs- und Profitorientierung ermöglichen. Sie etablieren ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Hochschulen und Staat. |
|----|--|

- |    |  |
|----|--|
| 2. | Zielvereinbarungen sollten innerhalb des Finanzierungsmodells der Hochschulen eine klare und im Verhältnis zu anderen Instrumenten definierte Rolle einnehmen; dafür gibt es eine Bandbreite an Möglichkeiten. |
| 3. | Sie haben eine wichtige Funktion insbesondere mit Blick auf die Planungssicherheit seitens der Hochschulen.  |

#### **Teilaspekt 4: Rolle und Organisation der Ministerien**

Die bislang behandelten Aspekte bezogen sich auf das Verhältnis Staat – Hochschule und die hochschulinterne Steuerung. Eine umfassende Reform beinhaltet aber auch Reformen innerhalb der staatlichen Verwaltung, z.B. hinsichtlich des Selbstverständnisses und der Organisation der Ministerien. Bislang sind solche Veränderungen in Deutschland allerdings kaum zu erkennen.

#### *Empfehlungen:*

Sowohl in Bezug auf parlamentarische Kompetenzen als auch hinsichtlich der Aufgaben und Organisation der Wissenschaftsministerien sollten normative Grundüberlegungen für Reformen angestellt und konkrete Organisationsveränderungen entwickelt und erprobt werden.
--

## **Themenfeld 4: Umsetzung von Globalhaushalten und neuem Steuerungsmodell**

#### **Teilaspekt 1: Implementierung**

Wesentliche Aspekte der Implementierung der Globalhaushalte sind bereits in den Abschnitten über Grundstrategien und Einführungsmuster behandelt worden. Unterschiedliche Einführungsstrategien der Länder lassen sich vor allem in der Frage der Einführung über Modellversuche erkennen: Einige Länder (z.B. Schleswig-Holstein und Hessen) gehen von selektiven Modellversuchen an ausgewählten Hochschulen zum „Normalbetrieb“ über, andere wie z.B. Sachsen-Anhalt unternehmen den Einstieg in Globalhaushalte ohne vorherige Erfahrungen in Teilbereichen. Nordrhein-Westfalen hat zwar schon lange eine flächendeckende Regelung, betreibt diese aber immer noch als Modellversuch.

#### *Empfehlungen:*

- |    |  |
|----|--|
| 1. | Der Einstieg über Modellversuche erwies sich in der Vergangenheit als praktikabler und durchsetzbarer Weg. Es ist jedoch darauf zu achten, dass Modellversuche tatsächlich zu einem Regel-System führen. Heute kann jedoch sogar davon ausgegangen werden, dass ein Land bei geplanter Neueinführung auch aus der Summe andernorts realisierter Modellversuche bereits hinreichende Erfahrungen gewinnen kann. Dann wären Modellversuche verzichtbar bzw. könnten zumindest sofort flächendeckend realisiert werden. |
| 2. | Im Sinne der Planungssicherheit sollten Modellversuche zeitlich begrenzt bleiben und nach spätestens 3-5 Jahren in den Regelbetrieb überführt werden.  |
| 3. | Für die verschiedenen Hochschultypen (Universitäten – Fachhochschulen) sind konsistente Modelle anzustreben.   |

### **Teilaspekt 2: Probleme beim Einsatz neuer Steuerungsinstrumente**

Die Einführung neuer Steuerungsmechanismen ist nicht per se positiv zu bewerten. Ihre Wirkung hängt von einer adäquaten Umsetzung und Konzeption ab. Solange beispielsweise die Konten eines Wirtschaftsplans nur als Ersatz für kameralistische Titel mit der alten Rigidität gehandhabt werden, kann die Reform keine Wirkung entfalten. Insbesondere bei Zielvereinbarungen lassen sich Beispiele für einen wenig wirksamen Einsatz dieses Instrumentes anführen. Eine Gefahr besteht z.B. darin, Messgrößen und Zielvorgaben in einem Detaillierungsgrad festzulegen, dass von neu gewonnenen Freiräumen für die Hochschulen nicht mehr die Rede sein kann.

#### *Empfehlungen:*

1.	Bei der Einführung von Globalhaushalten und beim Übergang zu einem neuen Steuerungsmodell müssen alle Beteiligten für die Relevanz des Verfahrensdesigns sensibilisiert werden. Methoden und Verfahren sind klar zu beschreiben und zwischen den Parteien zu verabreden.
2.	Alle Bereiche staatlicher Intervention sollten konsistent am neuen Steuerungsmodell ausgerichtet werden.
3.	Zielvereinbarungen sollten einem Ansatz der Grobsteuerung folgen sowie ziel- und ergebnisbezogen sein.

### **Teilaspekt 3: Rechnungswesen und DV**

Die Einführung von Globalhaushalten hat unmittelbare Folgen für das Rechnungswesen an den Hochschulen. Dabei wird teilweise die kameralistische Logik beibehalten (z.B. Nordrhein-Westfalen), überwiegend aber auf ein kaufmännisches Rechnungswesen umgestellt (z.B. Niedersachsen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern). Einzelne Länder (Hamburg, Brandenburg) verfolgen einen Zwischenweg über einen Wirtschaftsplan, dem weiterhin kameralistische Kategorien zugrunde liegen. Die unterschiedlichen Rechnungssysteme werden auch datentechnisch unterschiedlich umgesetzt (HIS, SAP, Baan, andere).

#### *Empfehlungen:*

1.	Die Frage der kaufmännischen Buchführung vs. Kameralistik erscheint nachrangig. Entscheidend ist, dass ein Rechenschaftssystem die Einnahmen und Ausgaben, den periodischen Zahlungssaldo, die Entwicklung von Rücklagen und die Vermögenslage ausweist.
2.	Ein Rechnungssystem mit externer Rechenschaftslegung und interner KLR ist hingegen zwingend. Zur Verminderung des Aufwandes sollten interne und externe Rechenschaftslegung an einer Hochschule derselben Rechnungslogik folgen; ein Rechensystem sollte die interne Planungs- und Steuerungsinformation und die aggregierte Information nach außen liefern.
3.	Die Kosten-Nutzen-Analyse in Bezug auf den Softwareeinsatz ist ein komplexes Entscheidungsproblem, bei dem Einstandskosten, laufende Kosten und Funktionalitäten einzubeziehen sind. Die Wirtschaftlichkeit sollte von den Hochschulen selbst ermittelt und nachgewiesen werden. Die Wahl der Systeme sollte Sache der Hochschule sein; Voraussetzung ist, dass die Systeme die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen erfüllen.

#### **Teilaspekt 4: Lerneffekte**

Bei der Einführung von Globalhaushalten und einer veränderten Steuerung entstehen Lerneffekte: Die optimale Modellgestaltung ist zu Beginn des Implementationsprozesses vielfach noch nicht in allen Bereichen absehbar.

##### *Empfehlung:*

Die Vorstellung, mit Reformbeginn eine geschlossene Optimallösung erreichen zu können, ist unrealistisch. Stattdessen sollten pragmatische Lösungen angestrebt werden, die Nachjustierungen erlauben.

### **Themenfeld 5: Effekte von Globalhaushalten**

Ein zentraler Bewertungsmaßstab sind natürlich die spezifischen Effekte von Globalhaushalten. Gleichzeitig sind diese aus einer Reihe von Gründen nur schwer zu bestimmen bzw. zu quantifizieren. In den meisten Ländern ist der Erfahrungshintergrund mit Globalhaushalten noch zu gering. Empirische Studien hierzu liegen kaum vor. Hinzu kommt die Schwierigkeit, dass einzelne Entwicklungen in Hochschulen nur schwer kausal auf spezifische Maßnahmen wie die Einführung von Globalhaushalten zurückzuführen sind. Daher lassen sich lediglich einige Anhaltspunkte hinsichtlich der Wirkungen von Globalhaushalten finden.

#### **Teilaspekt 1: verantwortlicher Umgang mit Geldern**

Eine Befürchtung geht dahin, dass die Hochschulen in ihrer jetzigen Struktur nicht verantwortungsvoll mit der Haushaltsautonomie umzugehen wüssten.

##### *Bewertung:*

1. Die Hochschulen sichern den verantwortungsvollen Umgang mit Globalhaushalten vielfach durch eigene interne Verhaltensregeln ab, die bislang keinen Anlass für staatliche Eingriffe geboten haben.
2. Globalhaushalte führen entgegen mancher Befürchtung tendenziell zur Stärkung von investiven Ausgaben und Bauausgaben.
3. Die Hochschulen nutzen die neu gewonnene Freiheit zu Beginn in der Regel eher vorsichtig. Radikale Umschichtungen in der Ausgabenstruktur sind nicht zu sehen.

#### **Teilaspekt 2: Stärkung der strategischen Orientierung der Hochschulen**

Ein wesentliches Anliegen von Globalhaushalten ist die Stärkung der strategischen Handlungsfähigkeit der Hochschulen im Hinblick auf ihre akademischen Ziele durch eine entsprechende Steuerung der Ausgaben.

##### *Bewertung:*

1. Globalhaushalte stärken über die Einsatzmöglichkeiten von Berufungsmitteln die strategischen Handlungsmöglichkeiten.
2. Globalhaushalte bewirken eine gezielte Neuordnung zentraler vs. dezentraler finanzieller Kompetenzen innerhalb der Hochschulen.
3. Globalhaushalte stoßen häufig weitere strategieorientierte Managementreformen an.

- |  |
|--|
| 4. Globalhaushalte unterstützen im Ergebnis die Profilbildung im Hochschulwesen. |
|--|

### **Teilaspekt 3: Erhöhung von Effektivität und Effizienz**

Im Zentrum der Globalisierung steht das Ziel, knappe Ressourcen in Forschung und Lehre effektiver einzusetzen. Der Anreiz hierzu soll dadurch geschaffen werden, dass die Vorteile aus wirtschaftlichem Handeln – also Einsparungen – bei den Hochschulen verbleiben. Eine höhere Effektivität soll durch dezentrale, entscheidungsnähe Entscheidungsstrukturen bewirkt werden, die mit Globalhaushalten einhergehen. Beides ist nur schwer zu messen. An einigen Stellen lassen sich jedoch Hinweise auf eine gesteigerte Effizienz finden.

#### *Bewertung:*

- |  |
|--|
| 1. Die Rücklagenbildung, die an vielen Hochschulen mit Globalhaushalten möglich wurde, deutet auf eine steigende Effizienz des Wirtschaftens hin.  |
| 2. Informationsinstrumente wie z.B. projektbezogene Kostenträgerrechnungen schaffen die eine wesentliche Grundlage für empirisch abgesicherte Entscheidungen und für effizientes Handeln an Hochschulen.                                 |
| 3. Durch den Wegfall langwieriger Verwaltungsprozesse zwischen Staat und Hochschule und durch vereinfachte Verwaltungsprozesse innerhalb der Hochschulen im Zusammenhang mit integrierten Software-Paketen sinken die Verwaltungskosten. |

### **Teilaspekt 4: Nichtintendierte Folgen**

Der Erfolg von Reformmaßnahmen misst sich immer auch daran, in welchem Umfang nichtintendierte, dysfunktionale Wirkungen damit verbunden sind, die durch Fehler bei der Implementierung, Kommunikationsprobleme, Vermeidungsstrategien einzelner beteiligter Akteure o.ä. entstehen können.

#### *Bewertung:*

- |  |
|--|
| 1. Aufgrund mangelnder Personalentwicklung werden eingeführte Managementinstrumente teilweise nicht genutzt und damit die Potenziale von Globalhaushalten nicht optimal ausgeschöpft.                      |
| 2. Teilweise – und aufgrund von Unterfinanzierung z.T. notgedrungen – werden Globalhaushalte als kurzfristige „Geldschöpfungstechnik“ statt als Basis für strategisch orientierte Entscheidungen genutzt.  |
| 3. Eine Verknüpfung von Globalhaushalten mit Sparprogrammen in der Wahrnehmung der Hochschulen mindert die Akzeptanz des Instrumentes beträchtlich und hemmt die durch Globalhaushalte erzielbare Dynamik. |

## Langfassung

### Tabellarischer Überblick zu Entwicklung und Stand der Globalisierung in den Bundesländern

	<b>Gesetzeslage (ggf. Entwurf)</b>	<b>Ausmaß der Globalisierung (mit Kurzerläu- terung)</b>	<b>erreichte Aus- dehnung</b>	<b>erreichter Sta- tus: Modellver- such oder Voll- einführung</b>	<b>Historie, betei- ligte Hoch- schulen</b>	<b>Übertragbarkeit</b>
Baden- Württemberg	Hochschulgesetz (§ 8 Abs. 4) dezentrale Finanzverantwortung, Detailregelung in Haushaltsgesetz/-plan	Mittel (Einschränkungen im Personalbereich)	flächendeckend	Unbefristete Voll-einführung	Ab 1999 Modellver-such Uni Heidelberg, seit 2000 alle	Voll
Bayern	Haushaltsgesetze/Durchführungsbestimmungen	gering (nur im TG-Bereich Forschung/Lehre/EDV), ab 2002 mittel (zunehmende Flexibilität Personal-mittel)	flächendeckend	unbefristete Volleinführung	-	Voll
Berlin	Über Hochschulverträge geregelt	hoch	flächendeckend	Unbefristete Voll-einführung	Über Hochschulverträge sofort flächen-deckend	Voll
Brandenburg	Weitgehend ungere-gelt, Erlass	Hoch	selektiv	Modellversuch	Seit 2000: Uni Pots-dam, FH Wildau, FH Lausitz, HFF Ba-belsberg	Voll, 5% ans Ministerium
Bremen	Teils über Hoch-schulgesetz, teils über Zielvereinba-rungen geregelt	Hoch	flächendeckend	Unbefristete Voll-einführung	1994: befristeter Modellversuch an FH und Uni Bremen	Voll
Hamburg	über Haushaltsord-	Mittel (Einschrän-	flächendeckend	Unbefristete Voll-	1991 Modellversuch	Voll

	<b>Gesetzeslage (ggf. Entwurf)</b>	<b>Ausmaß der Globalisierung (mit Kurzerläu- terung)</b>	<b>erreichte Aus- dehnung</b>	<b>erreichter Sta- tus: Modellver- such oder Voll- einführung</b>	<b>Historie, betei- ligte Hoch- schulen</b>	<b>Übertragbarkeit</b>
	nung und Haus- haltsgesetz geregelt	kungen im Personal- bereich)		einführung	TU Hamburg- Harburg, seit 1996 flächendeckend	
Hessen	Hochschulgesetz (§§ 88 f.), Landeshaus- halts-ordnung	Hoch	flächendeckend	noch nicht eingeführt	1993 Modellversuch TH Darmstadt, FH Wiesbaden, 1995 Uni GH Kassel, 2001 flächendeckend ge- plant	Voll
Mecklenburg- Vorpommern	Hochschulgesetz (Entwurf, § 15)	Hoch	flächendeckend	Einführung geplant (in Gesetzgebungs- verfahren)	Bislang Fachhoch- schulen 2001 Gesetzesent- wurf	bestimmte Beträge
Niedersachsen	Hochschulgesetz: Grundzüge in Ent- wurf enthalten (§ 44); genaueres zum Modellversuch in „vorläufiger Anwei- sung“, ansonsten Regelungen Lan- desbetrieb LHO	hoch, sehr geringe Einschränkungen	flächendeckend	Modellversuch	1995 Modellversuch (TU Clausthal, Uni Oldenburg, FH Os- nabrück), 1999 alle FHs, 2000 Uni Os- nabrück, 2001 alle Universitäten	voll, maximal 5 Jahre
Nordrhein- Westfalen	Derzeitige Regelung über Haushaltsge- setz, „echter“ Glo- balhaushalt als Opti- on im Hochschulge- setz (§ 5)	Mittel (weiter Stel- lenpläne)	flächendeckend	Modellversuch	1992 Modellversuch Ruhr-Uni Bochum, Uni GH Wuppertal, 94 auch FH Do und FH Niederrhein, 95 alle Unis und FHs + Kunst-HS D, 96 alle (zunehmende Ge- schwindigkeit Aus-	2% der Ausgaben

	<b>Gesetzeslage (ggf. Entwurf)</b>	<b>Ausmaß der Globalisierung (mit Kurzerläu- terung)</b>	<b>erreichte Aus- dehnung</b>	<b>erreichter Sta- tus: Modellver- such oder Voll- einführung</b>	<b>Historie, betei- ligte Hoch- schulen</b>	<b>Übertragbarkeit</b>
					dehung)	
Rheinland-Pfalz	Landeshaushaltsge- setz (§ 6)	Hoch	flächendeckend	Unbefristete Voll- einführung		Voll
Saarland	Haushaltsfinanzie- rungsgesetz 2001 (§ 3, § 14)	gering (einzelne Flexibilisierungen)	faktisch kaum ge- nutzt	-	-	Teilweise; mit Ge- nehmigungsvorbe- halt
Sachsen-Anhalt	in Zielvereinbarun- gen	Hoch	flächendeckend	im Aufbau	bislang Experimen- tierklausel in Hoch- schulgesetz: nicht genutzt; 2001: Zielvereinba- rungen	Voll
Schleswig- Holstein	Hochschulgesetz (§ 20 f)	Hoch	flächendeckend (ab 2002)	Unbefristet	1995: Modellversu- che FH Westküste; Techn. Fakultät der Uni Kiel; 2000: Gesetzesno- velle: Verallgemeine- rung	

*Erläuterung zu Ausmaß der Globalisierung:* die Klassifizierung gering-mittel- hoch drückt eine grobe Unterscheidung aus. „Gering“ bedeutet einen Grad der Finanzautonomie, der sich ungefähr im Bereich der Mittel für Forschung und Lehre bewegt. „Mittel“ impliziert hohe Freiheiten im Sachmittelbereich, aber Einschränkungen der Globalisierung bei den Personalmitteln. „Hoch“ schließt weitgehende Freiheiten inkl. der Personalmittel ein.

*Leerfelder:* Information nicht vorhanden. Informationen zu *Thüringen* waren nicht erhebbar.

## Exkurs: Globalhaushalte im Ausland

Im Ausland sind Globalhaushalte in den meisten Ländern eine Selbstverständlichkeit. Zweifel an der Notwendigkeit einer globalen staatlichen Finanzierung sind kaum vorhanden, die Effekte werden als positiv eingeschätzt.

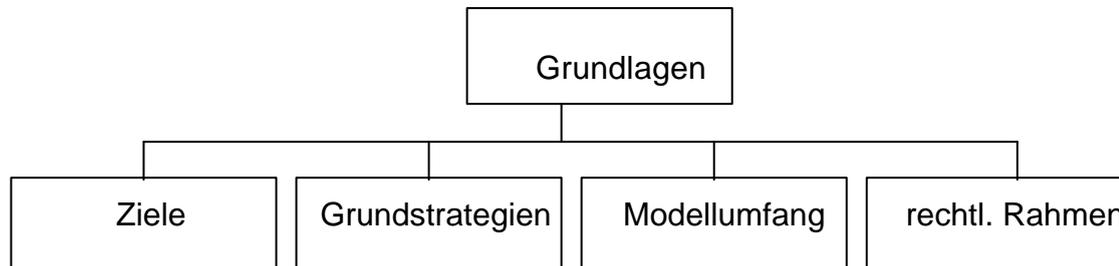
Im Einzelnen sind z.B. folgende exemplarischen Entwicklungen zu nennen:

- In den *Niederlanden* erfolgt die staatliche Grundfinanzierung der Hochschulen aus einem Globalbudget (inkl. Personalmittel). Von diesem Ausgangspunkt wurde die Autonomie im Zeitablauf weiter ausgedehnt, u.a. über eine volle Zuständigkeit für Bauausgaben (mit den Hochschulen als Eigentümer der Gebäude).
- Auch in *Großbritannien* gibt es Globalhaushalte, wobei eigene Mittelbemessungsverfahren für Forschung und Lehre vorliegen.
- In *Dänemark* erhalten die Hochschulen ihre Grundfinanzierung als Pauschalzuweisung.
- In den *USA* erhalten die Hochschulen staatliche Gelder für die Grundfinanzierung als pauschalen Zuschuss ohne Verwendungsfestlegung.
- In *Australien* umfasst das Globalbudget auch die Investitionen inkl. der Möglichkeit, erhaltene Mittel anzulegen und mit den Zinsen zu wirtschaften.

Ähnliche Entwicklungen liegen in Österreich, der Schweiz, Schweden und Finnland vor. Die Bestrebung, Globalhaushalte einzuführen, ist damit kein isoliertes deutsches Anliegen, sondern ein genereller Trend moderner Hochschulsysteme, der in den meisten anderen Ländern erheblich früher vollzogen wurde.

## Themenfeld 1: Grundlagen der Globalhaushalte

### Überblick zum Themenfeld:



*Teilaspekt 1: Bei der Einführung eines Globalhaushalts stehen bestimmte Ziele und Motivationslagen der Beteiligten im Vordergrund. Aus diesen Zielen ergeben sich Leistung und Gegenleistung zwischen Staat und Hochschulen. Die Frage ist, welche Ziel-Grundkonstellationen auszumachen sind und ob bestimmte besonders erfolgversprechend sind.*

#### Erläuterung

Wenn Globalhaushalte eingeführt werden, sind damit bestimmte Ziele verbunden. Staat und Hochschulen streben Globalisierung nicht um ihrer selbst willen an, sondern wollen mit diesem Instrument bestimmte Veränderungen erzielen. Einige der Ziele werden von Staat und Hochschulen in hohem Maße geteilt, andere sind eher einer Seite zuzuordnen. Dabei kann nicht per se davon ausgegangen werden, dass über die Ziele und Prioritäten zwischen Hochschulen und Land Konsens besteht.

Im Zusammenhang mit Globalhaushalten ist der folgende Zielkatalog zu identifizieren (wobei die Ziele entweder direkt durch die Globalisierung selbst oder auch durch ergänzende Maßnahmen erreichbar sind):

- *Finanzautonomie:* Im Zentrum steht das Ziel der autonomen Ausgabentätigkeit, um dadurch dezentralen Entscheidungsträgern, die über Informationsvorsprünge, Flexibilität und Problemnähe verfügen, größere Entscheidungsspielräume zu geben und so die Qualität der Entscheidungen zu verbessern. Dadurch werden auch die Voraussetzungen für den Wettbewerb geschaffen.
- *Planungssicherheit:* Globalhaushalte werden häufig mit einer mehrperiodischen Perspektive verknüpft. Der globalisierte Haushalt basiert dann auf mehrjährigen Finanzierungszusagen und schafft somit Kalkulierbarkeit und setzt die finanziellen Eckdaten für längerfristiges, strategisches Handeln der Hochschulen.
- *Einsparung:* Globalisierung wird zum Teil direkt mit einem Sparprogramm verknüpft. Negativ interpretiert entspricht dies einer staatlichen Strategie des „blame shifting“, d.h.

des Abschiebens von Verantwortung für konkrete Einsparungen auf die Entscheidungsträger innerhalb der Hochschule. Positiv interpretiert bewirkt die Koppelung, dass unvermeidbare Einsparungen bei dezentralen Entscheidungen zielgerichteter umgesetzt werden.

- *Verbleib einer Effizienzdividende:* Häufig wird im Zusammenhang mit Globalhaushalten davon ausgegangen, dass eine sogenannte „Effizienzdividende“ anfällt. D.h. Globalhaushalte ermöglichen effizienteres Handeln und die Realisierung von Einsparungen durch die größere Flexibilität; dann muss bei unveränderter Aufgabenübernahme ein Teil des bisherigen Budgets „übrig bleiben“. Ein Ziel kann sein, diese freigesetzten Gelder in den Hochschulen zu belassen, um dadurch Unterfinanzierungen in Lehre und Forschung zu vermindern bzw. neue Aufgabenfelder zu eröffnen.
- *Abschöpfung der Effizienzdividende:* Das Ziel in Bezug auf die Effizienzdividende kann von staatlicher Seite aber auch die Abschöpfung sein. Die Einsparungen kommen dann über bestimmte Kürzungen des Hochschulbudgets ganz oder teilweise dem öffentlichen Haushalt zugute.
- *Unternehmerisches Risiko:* Wenn eine Hochschule die Freiheiten erhält, „unternehmerisch“ zu handeln, dann kann auch das Tragen unternehmerischer Risiken auf Hochschulebene ein Teilziel der Globalisierung sein. Nach dieser Überlegung muss ein autonomer Akteur, der sich dem Wettbewerb stellt, auch die Konsequenzen seines Handelns und die Ergebnisse des Wettbewerbsprozesses tragen. Dabei geht es beispielsweise um eine Verlagerung der Versorgungslasten in die Hochschulbudgets (bei entsprechendem Mittelzuwachs), so dass dies Teil der Finanzpolitik der Hochschulen wird. Es passt jedoch nicht zusammen, Autonomie in Bezug auf Personalausgaben einzuräumen, gleichzeitig aber an einer Ausfinanzierung von Stellen festzuhalten.
- *Einlassen auf neue Steuerungsinstrumente:* Globalhaushalte werden häufig als ein Bestandteil eines neuen Steuerungsmodells betrachtet und z.T. auch als Teil einer umfassenden Verwaltungsreform verstanden. Die mit Globalisierung verbundene Freiheit ist aus Sicht der Hochschulen die Grundlage dafür, sich auf das veränderte Steuerungsinstrumentarium (wie z.B. Zielvereinbarungen) einzulassen. Neue Steuerungsansätze werden als notwendiger Gegenpart zur Finanzautonomie betrachtet: Der legitime staatliche Steuerungsbedarf wird in adäquate Bahnen gelenkt.
- *Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit:* In Verbindung mit Globalhaushalten besteht teilweise das Ziel, dass Hochschulen nachweisen sollen, dass sie zu der intendierten Selbststeuerung in der Lage sind. Dies führt zu einer direkten Verbindung der Globalisierung mit Instrumenten wie Rechenschaftslegung oder Zielvereinbarungen.

Die Analyse der Ziele kann unter mehreren Perspektiven erfolgen: (1) *Ziele und Akteure:* Einige dieser Ziele sind als Leistungen der staatlichen Seite zu interpretieren, die im Zusammenhang mit der Globalisierung gewährt werden (Autonomie, Planungssicherheit, Verbleib Effizienzdividende), andere sind Gegenleistungen der Hochschulen, die sie im Gegenzug zur Globalisierung erbringen (die weiteren genannten Ziele). Damit wird bereits deutlich: Im Regelfall dürfte im Sinne einer Leistungs-Gegenleistungs-Konstellation eine Kombination verschiedener Ziele vorliegen. Unabhängig davon, dass jeweils eine Seite primäres Interesse an den Zielen hat, entfalten die einzelnen Aspekte zusammen eine positive Wirkung auf Effizienz und Effektivität und sind somit Teilziele dieser übergeordneten Kriterien. (2) *Zielharmonie:* Bestimmte Ziele gehören fast untrennbar zusammen, z.B. Fi-

nanzautonomie und Planungssicherheit. (3) *Zielkonflikte*: Umgekehrt sind bestimmte Ziele kaum simultan realisierbar, z.B. ist die Nutzung der Autonomievorteile eingeschränkt, wenn Effizienzdividenden abgeschöpft werden. Probleme bekommen Modelle dann, wenn sie inkompatible Ziele zusammenfügen. (4) *Zieltransparenz*: Ziele können klar angekündigt und dem Modell explizit zugrunde gelegt werden; sie können aber auch implizit verfolgt werden. (5) *Zielanpassung*: Die Ziele können sich im Zeitablauf ändern. Alle genannten Perspektiven spielen bei der folgenden Typisierung eine Rolle.

### Typische Entwicklungen in Deutschland

In Deutschland finden sich folgende Typen von Zielkonstellationen (einige Bundesländer sind mehrfach genannt und weisen daher Merkmale von mehreren Typen auf):

- *Typ 1: Ausgangspunkt Finanzautonomie, schrittweise geplante Ausweitung der Ziele.* In einigen Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) standen die Schaffung von Finanzautonomie und die damit erhofften Effekte in Bezug auf Effektivität, Effizienz und vereinfachte Verwaltungsprozesse im Vordergrund. In den genannten Ländern waren dabei Modellversuche einzelner Hochschulen die Grundlage (Ruhr-Universität Bochum, Universität GH Wuppertal, TU Hamburg-Harburg, FH Westküste), so dass die Ausgangsideen stark von der Hochschuleseite her bestimmt waren und beim Ministerium Unterstützung fanden.

Es blieb dort aber nicht bei der isolierten Zielsetzung größerer Autonomiespielräume für die Hochschulen; es war in den Prozessen von Anfang an klar, dass weitere Ziele im Zeitablauf hinzukommen. Im Wesentlichen ging es dabei um das Einlassen auf neue Steuerungsinstrumente, v.a. neue Mittelbemessungsverfahren und Rechenschaftsinstrumente. Globalisierung wurde nicht als isolierte Maßnahme verstanden, sondern in einem größeren Kontext gesehen. Allerdings wurden die komplementären Reformen nicht als Voraussetzung für die Einführung globalisierter Haushalte betrachtet.

Der Vorteil dieser Variante ist, dass das eigentliche Kernanliegen größerer Freiheiten stark in den Mittelpunkt gerückt wird, ohne den Bezug zu komplementären Zielen aus den Augen zu verlieren. Wenn der geplante Prozess von vorneherein transparent ist, wird der Raum für Spekulationen über implizite und versteckte Ziele gering. Es besteht aber die Gefahr, dass der Zusammenhang zwischen den Zielen teilweise aufgrund zu großer Zeitabstände nicht mehr gesehen wird. Das Problem zeigt sich z.B. in Niedersachsen: Aktuell bestehen Bestrebungen, das Ziel eines umfassenden neuen Steuerungsmodells, das von Anfang an formuliert war, voranzutreiben. Nach mehr als sechs Jahren Modellversuch wird allerdings die Komplementarität mit der Finanzautonomie teilweise nicht mehr gesehen. Instrumente wie formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen stoßen bei den Hochschulen auf Widerstand.

- *Typ 2: „Package deal“.* Bei dieser Variante ist von Anfang an ein Zielbündel vorhanden, das eine Leistungs-Gegenleistungs-Konstellation ausdrückt. Beispiele:  
Hessen: Verknüpfung von Globalhaushalt und Planungssicherheit mit der ganzen Palette von Instrumenten des neuen Steuerungsmodells (Rechenschaft, Mittelbemessung, Selbststeuerung);  
Niedersachsen, Brandenburg: Neue Rechenschaftslegung als Gegenleistung zum Globalhaushalt;

Baden-Württemberg: Rechenschaftslegung, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Mittelbemessung und Qualitätssicherung (Evaluation) im Gegenzug zu Globalhaushalt; Mecklenburg-Vorpommern: Verknüpfung von leistungsorientierter Mittelbemessung mit Globalhaushalt und KLR, Controlling sowie Zielvereinbarungen; Sachsen-Anhalt: Verknüpfung von Globalhaushalt und Zielvereinbarungen; Rechenschaftslegung.

Der Vorteil dieser Variante liegt in der „win-win-Situation“: Die Einführung von Globalhaushalten ist für alle Beteiligten mit direkten Vorteilen verbunden; Freiheit vs. neue Steuerung ist eine Art Tauschgeschäft. Ein Problem könnte in der größeren Komplexität bestehen, wenn ein ganzes Zielbündel simultan realisiert werden muss.

- *Typ 3: Mehrstufiger „package deal“*. Auch hierbei geht es um Leistungen und Gegenleistungen, allerdings in mehreren Stufen. Aus den einzelnen Zielen werden mehrere Bündel gebildet, die mit zeitlichen Abständen realisiert werden. Beispiele:  
Baden-Württemberg: Der erste Schritt bestand im „Paket“ Sparprogramm + mehrjährige Planungssicherheit (im Rahmen des 10-jährigen Solidarpakts für die Universitäten). Davon abgekoppelt ist das zweite „Paket“ Finanzautonomie + neue Steuerungsinstrumente + Nachweis der Selbststeuerung.  
Niedersachsen: Auch hier ist der Aspekt Sparprogramm und Planungssicherheit als Extra-„Paket“ herausgelöst und zusätzlich mit der Vorlage von Struktur- und Entwicklungsplänen verbunden (im Rahmen des Innovationspakts, dessen zweite Runde derzeit von 2001 bis 2006 läuft und 2001 mit einmaligen Einsparungen verbunden ist). Dieses Bündel ist zeitlich zwischen Globalisierung und Implementierung neuer Steuerungsinstrumente eingeschoben.  
Nordrhein-Westfalen: Extra-Bündel mit Planungssicherheit, Sparprogramm und Zielvereinbarungen, das einer ersten Stufe der Globalisierung zeitlich nachgelagert ist (Qualitätspakt).

Damit wird typischerweise das Sparziel vom Gesamtpaket der Globalisierung abgekoppelt und zumeist mit der Planungssicherheit verknüpft. Vorteil ist die Komplexitätsreduktion und die logische Trennung von Sparziel und neuer Steuerung.

- *Typ 4: Dynamische Zielentwicklung mit spontanen Veränderungen bzw. impliziten Zielen („hidden agenda“)*. Die bisherigen Typen implizierten stets systematisch durchgeplante Prozesse, bei denen die Ziele – auch bei schrittweiser Realisierung – von vornherein allen Akteuren bekannt und explizit formuliert sind. In einigen Ländern sind aber beispielsweise die Aussagen zur Effizienzdividende unklar. So gibt es in Niedersachsen einerseits keine Ansage, dass eine Effizienzdividende abgezogen werden soll, andererseits werden Zusatzmittel, die die Modellversuchshochschulen zur Administration des Modellversuchs erhalten hatten, nun wieder abgezogen (wobei die Entscheidung, die vorher nicht vereinbart war, über die Logik der Effizienzdividende begründet wird). Trotz des geringen Mittelvolumens stellt dies eine Gefahr für die Vertrauensbasis im Hinblick auf die Stabilität der Ziele dar, denn es entsteht der Eindruck, die Konditionen der Globalisierung seien unklar. Gleiches gilt, wenn wie beispielsweise in Brandenburg zum Zeitpunkt der Globalisierung noch offen ist, ob und welche neuen Steuerungsinstrumente eingeführt werden.

Insgesamt zeigt sich: Auch wenn keinem Land unterstellt werden kann, dass die Globalisierung ausschließlich zu Zwecken des „blame shifting“ verwendet wird und damit hinter der Formulierung des Autonomieziels eine versteckte Zielsetzung im staatlichen

Eigeninteresse steht, so treten doch negative Wirkungen ein, wenn aufgrund überraschender Zieländerungen bzw. Aktivitäten, die nicht zu den expliziten Zielen passen, die Kooperationsbereitschaft der Hochschulen gefährdet wird.

### Empfehlungen

**1. Bereits zu Beginn des Prozesses der Globalisierung muss das gesamte Zielbündel transparent sein und zwischen Staat und Hochschule kommuniziert werden. Jegliche „hidden agenda“ ist zu vermeiden. Dies gilt auch für heikle Fragen wie die „Effizienzdividende“.**

Staat und Hochschule müssen alle intendierten Ziele „auf den Tisch“ legen und die Überprüfung aller weiterer Entwicklungen anhand dieser Ziele zulassen. Natürlich ist es möglich, diese Ziele nacheinander und über längere Zeiträume gestreckt abzuarbeiten; dennoch sollte der Gesamtkontext der Ziele von Anfang an offen diskutiert und festgelegt werden. Wenn sich die Realisierung der verschiedenen verknüpften Ziele über einen längeren Zeitraum hinstreckt, müssen die „früheren“ Ziele kontinuierlich weiter kommuniziert werden, damit, insbesondere bei wechselnden Partnern auf Seiten der Hochschulen, der Zusammenhang der Ziele im Bewusstsein bleibt und keine isolierte Wahrnehmung der späteren Ziele entsteht. Damit ist eine Vertrauensbasis für die Globalisierung geschaffen. Globalhaushalte können nur dann die intendierten Wirkungen entfalten, wenn die Hochschulen dem Staat vertrauen, dass er ihnen wirkliche Autonomie einräumen will und wenn umgekehrt der Staat darauf vertraut, dass sich Hochschulen tatsächlich selbst steuern können. Nur wenn in Bezug auf die Ziele keine „Überraschungen“ auftreten und auf beiden Seiten keine versteckten Ziele vermutet werden, kann dieses Vertrauen entstehen.

Vorbildhaft erscheinen die Entwicklungen in Hessen und in Hamburg, wo das Bemühen der Formulierung eines ganzheitlichen Zielbündels und eines integrierten Modells mit Globalhaushalt/Finanzautonomie – Planungssicherheit – Selbststeuerungsverfahren – neuen Steuerungsinstrumenten (Mittelbemessung – Zielvereinbarung – Rechenschaftslegung) gilt. Besonders enge Zusammenhänge bestehen zwischen Finanzautonomie und Mittelbemessung, zwischen Finanzautonomie und Rechenschaftslegung sowie zwischen Planungssicherheit und Zielvereinbarungen (beides mehrjährig).

In Bezug auf die Effizienzdividende ist in keinem Land eine Garantie des Verbleibs formuliert worden; die diesbezüglichen Regelungen sind mehr oder minder undeutlich. Solche Unklarheiten sind auf jeden Fall zu vermeiden.

**2. Eine Strategie des schrittweisen Abarbeitens der Ziele ist sinnvoll; dabei sind Bündel aus Zielen zu bilden, die besonders eng zusammenhängen und die eine spezifische Leistungs-/Gegenleistungskonstellation zwischen Staat und Hochschule herstellen. Damit sind alle Schritte von wechselseitigem Nutzen. Einzelziele innerhalb der Zielbündel sind zeitnah zu realisieren, um die direkten Zusammenhänge herzustellen.**

Es sind nicht alle Ziele auf einmal erreichbar; die Ziele können zu Bündeln zusammengefügt werden, die systematisch zueinander passende Leistungen und Gegenleistungen beinhalten. Ein einleuchtendes Beispiel bietet Nordrhein-Westfalen: 1. Bündel: Teilglobalisierung + Mittelbemessung. 2. Bündel: Planungssicherheit + Zielvereinbarung. 3. Bündel:

Vollglobalisierung + KLR. Bei jedem Schritt entstehen für beide Seiten zusätzliche Vorteile, für die sie im Gegenzug das „Loslassen“ (aus staatlicher Sicht) bzw. das Einlassen auf bestimmte Wettbewerbs- und Steuerungsinstrumente (aus Hochschulsicht) akzeptieren. Innerhalb eines Bündels sind die Ziele simultan abzuarbeiten.

**3. Wenn Einsparungen zu den Zielen gehören, dann sollte dieses Ziel mit der Gegenleistung der mehrjährigen Planungssicherheit verknüpft und von den anderen Reformelementen klar abgetrennt werden. Das „Einsparungspaket“ sollte dann nach Möglichkeit zeitlich vorgelagert abgehandelt werden. Damit ist das klare Signal verbunden, dass die anderen Reformteile keine Sparinstrumente sind, sondern unabhängig von Einsparungen zu sehen sind und von einer gegebenen Finanzbasis ausgehen.**

Hier sollen keine Sparprogramme empfohlen werden; angesichts der Unterfinanzierung der Hochschulen ist vielmehr eine Ausdehnung von Hochschulbudgets angemessen. Es soll statt dessen eine Aussage getroffen werden, wie mit Einsparungen, wenn sie denn politisch unvermeidbar sind, umgegangen werden soll: Keinesfalls sollte ein Sparprogramm direkt als Ziel in eine Globalisierung integriert werden, weder offen noch versteckt. Ein Globalhaushalt sollte nicht als Sparinstrument konzipiert werden und auch nicht den Anschein eines solchen erwecken, soll nicht von vornherein die Akzeptanz dieses Steuerungsinstrumentes in den Hochschulen gefährdet werden.

Das Sparziel ist statt dessen sinnvollerweise mit der Gegenleistung der mehrjährigen Planungssicherheit verbunden; wenn Hochschulen mit weniger Geld operieren müssen, sollten sie das zumindest auf einer verlässlichen Basis tun. Sind finanzielle Schnitte vollzogen, können Staat und Hochschulen in Globalhaushalte und neue Steuerungsinstrumente einsteigen, die unabhängig vom Finanzvolumen funktionieren sollen. Man kann unvermeidbare Einsparungen abarbeiten und dann von der gegebenen Basis unter verlässlichen Rahmenbedingungen in ein neues Steuerungsmodell starten. Die Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen wird von den Hochschulen dann möglicherweise angezweifelt, wenn das Sparprogramm erst, wie beim nordrhein-westfälischen Qualitätspakt, nach der Einführung der Globalhaushalte aufgelegt wird.

Wenn die mehrjährige Budgetzusage mit einer einmaligen Sparaktion verbunden war, ist anzustreben, sie in ein Dauerinstrument im Rahmen des neuen Steuerungsansatzes zu überführen. Insgesamt erscheint damit die baden-württembergische Vorgehensweise mit vorgelagertem Solidarpakt und der derzeit bestehenden Zielsetzung, dauerhafte mehrjährige Budgets zu schaffen, vorbildhaft.

**4. Langfristig sollten Hochschulen die Zusage des Verbleibs der „Effizienzdividende“ erhalten und unternehmerische Risiken übernehmen. Ansonsten treten Konflikte mit den Effizienz- und Effektivitätszielen der Autonomie auf.**

Der Verbleib der Effizienzdividende und die Übernahme unternehmerischer Risiken sind konsequente und komplementäre Bausteine einer autonomen Haushaltsführung. Wenn Hochschulen untereinander in den Wettbewerb um Studierende, Personal und Ressourcen eintreten, dann müssen sie auch die Folgen ihrer autonomen Entscheidungen treffen. Dies gilt in beide Richtungen: Wettbewerb ist mit Risiken verbunden; diese können nicht weiterhin vom Staat aufgefangen werden, denn dann würde der Anreiz verloren gehen, die

Risiken bei den Entscheidungen zu berücksichtigen. Umgekehrt müssen demjenigen, der erfolgreich im Wettbewerb agiert, die Belohnungen für diesen Erfolg zukommen. Andernfalls besteht kein Anreiz für einen sparsameren und effizienteren Umgang mit den Ressourcen.

In Bezug auf die Risikoübernahme gibt es abweichend vom formulierten Grundsatz Gründe dafür, zumindest kurzfristig die Risiken von staatlicher Seite abzufangen: (1) Es kann sinnvoll sein, in einer Phase des „Einübens“ unternehmerischen Handelns die Hochschulen vor den damit verbundenen Risiken zu schützen. So ist beispielsweise in Niedersachsen die staatliche Risikoübernahme bei den Gehältern – zusammen mit der mehrjährigen Budgetzusage - Bestandteil des mehrjährigen Innovationspakts. Weitgehend sind in diesem Zusammenhang die Regelungen in den sachsen-anhaltinischen Zielvereinbarungen, die festhalten, dass der Staat sowohl Tariferhöhungen als auch staatlich und gerichtlich induzierte Lasten mit zusätzlichen Mitteln übernimmt. (2) Es gibt suboptimale Rahmenbedingungen, z.B. durch die Vorgaben des Tarif- und Beamtenrechts, die den Hochschulen die Möglichkeit nehmen, die Risiken selbst zu steuern. Solange hier keine adäquaten Freiheiten der Hochschulen hergestellt sind, erscheint eine Absicherung gegen die Risiken z.B. von Tarifsteigerungen geboten. Die Risikoübernahme sollte aber in diesen Fällen mit einer möglichst eindeutigen Auslaufregelung/-frist verbunden werden.

Die Diskussion um die Effizienzrendite läuft in den Ländern häufig im Spannungsfeld zwischen Wissenschafts- und Finanzministerium oder Wissenschaftsministerium und Parlament. Dies schlägt sich z.T. in den Landesgesetzen nieder (Baden-Württemberg: Vorbehalt der Entscheidung des Finanzministers; Hessen: Landtag legt die „Erfolgsbeteiligung“ am Ertragsüberschuss fest). Wissenschaftsministerien müssen hier eine aktive Rolle als Interessenwahrer des Wissenschaftssystems wahrnehmen. Dies kann auf zweierlei Weise geschehen: (1) Durch die Schaffung von Legitimationen für den Verbleib der Dividende an den Hochschulen über die neuen Steuerungsinstrumente (z.B. sollen in Baden-Württemberg besondere Leistungen der Hochschulen bei der Profilbildung, die über profilorientierte Zielvereinbarungen verabredet werden, als Legitimationsgrundlage herangezogen werden). (2) Wenn eine gewisse Abschöpfung der Dividende unvermeidbar ist, sollten klare Konditionen festgelegt (z.B. Brandenburg: 5% der Rücklage als staatlicher Anteil) und nicht, wie z.B. in Hessen, unbestimmte Formulierungen gewählt werden.

Eine abschließende, eindeutige Ansage zum Verbleib der Effizienzrendite bei den Hochschulen findet sich nach den vorliegenden Informationen bei keinem der betrachteten Beispiele.

In einigen Modellen ist die Abgabe der Risiken an die Hochschulen von der Modellkonstruktion her angelegt, aber noch nicht vollzogen (Hessen: „angemessene Erhöhung der Produktabgeltung“ bei Verlagerung Risiken; Hamburg: Personalzuführung fortgeschrieben, aber Tariferhöhungen führen zu Extra-Veranschlagung; Niedersachsen: Versorgungslasten für Beamte im Wirtschaftsplan veranschlagt, aber nur als durchlaufender Posten, der an den Haushalt des Sozialministeriums abgeführt wird). In Sachsen-Anhalt wird das „Risiko“ der Tariferhöhungen weiterhin vom Land getragen, die entsprechenden Mittel werden aber außerhalb des in den Zielvereinbarungen festgehaltenen Budgets veranschlagt.

*Teilaspekt 2: Es gibt verschiedene Grundstrategien der Globalisierung. Globalhaushalte lassen sich entweder durch radikale Brüche oder durch schrittweise Überwindung alter Systeme herbeiführen. Die Frage ist, welche Vor- und Nachteile die verschiedenen Strategien haben und welches Vorgehen unter welchen Bedingungen zu empfehlen ist.*

*Erläuterung*

Alle Detailregelungen der Globalisierung sind auf bestimmte Grundstrategien zurückzuführen. Die unterschiedlichen Möglichkeiten werden deutlich an der Frage der „Radikalität“ der Veränderungen. Globalhaushalte können mit der gezielten Erzeugung radikaler Brüche mit traditionellen Verfahrensweisen verbunden sein und damit die Grundlage für einen umfassenden Systemwandel darstellen. Sie können aber auch die Finanzautonomie in die bestehenden Strukturen und Mechanismen einfügen.

Der letztlich in einer Endstufe resultierende Grad an Autonomie kann bei beiden Strategien gleich hoch sein; auch ein kameralistischer Haushalt kann in Bezug auf die realisierten Freiheiten zu einer bloßen formalen „Hülse“ ohne restringierende Wirkung werden. Hier bleibt zu klären, ob die unterschiedlichen Implementationsstrategien auch bei gleichem Freiheitsgrad dennoch möglicherweise unterschiedliche Wirkungen mit sich bringen.

*Typische Entwicklungen in Deutschland*

Es zeigen sich folgende drei Grundstrategien:

- *Typ 1: Aufweichung der Kameralistik* (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg). Ein Ausstieg aus der kameralistischen Titelwirtschaft erfolgt schrittweise. Die kameralistische Struktur der Haushalte wird im Prinzip beibehalten, allerdings werden Deckungsfähigkeiten zwischen Titeln und zeitliche Übertragbarkeit ermöglicht, teilweise werden auch Titel zu größeren „Sammeltiteln“ zusammengelegt. Auch Stellenpläne bleiben erhalten, werden jedoch flexibilisiert. In einigen Bundesländern sind diese Spielräume noch eingeschränkt (z.B. Bayern), in anderen sehr weitgehend (z.B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg). Die Kameralistik wird im letzten Fall zu einer formalen Hülse, die ihre restriktive Wirkung in weiten Bereichen verloren hat.

Für einige Länder war die „Aufweichung“ der Kameralistik ein Zwischenschritt auf dem Weg zu Typ 2 (Brandenburg, Hessen). Der umgekehrte Weg ist nicht zu beachten – eine Rücknahme echter Globalzuweisungen zugunsten kameralistischer Kategorien wurde in keinem Land vorgenommen.

Ein Vorteil von Typ 1 ist das pragmatische, schrittweise und i.d.R. relativ reibungslose Vorgehen. In Rheinland-Pfalz wurde dadurch ein „Zug-um-Zug“-Prozess ausgelöst, in dem parallel die Globalisierung ausgeweitet und die Mittelbemessungsverfahren fortentwickelt wurden. Ein Problem besteht allerdings darin, dass funktionslos gewordene kameralistische Regelungen „mitgeschleppt“ werden. Zudem besteht die Gefahr, dass innerhalb der Hochschulen weiter in den alten kameralistischen Kategorien gedacht wird und neu entstandene Spielräume möglicherweise gar nicht wahrgenommen und genutzt werden.

- *Typ 2: Echte Globalzuweisung* (Niedersachsen, Hamburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein). Die staatliche Mittelzuführung erfolgt mit wenigen,

pauschalen Zuweisungen (im logischen Extremfall eine einzige Pauschalsumme). Niedersachsen arbeitet beispielsweise mit vier Zususchstiteln: laufende Zwecke, Unterhaltung Bau/Grundstücke, Investitionen, HBFMG-Mittel. Häufig verbleiben noch zwei Titel, in denen die laufenden Mittel und die Mittel für Investitionen veranschlagt sind (z.B. Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern (geplant)). Ähnlich ist es in Brandenburg oder Hamburg, wo insbesondere Investitionen ebenfalls noch in separaten Titeln enthalten sind. Die Kameralistik wird durch einen Wirtschaftsplan ersetzt, der teilweise – aber nicht zwingend - auf kaufmännischer Rechnungslegung basiert (z.B. Niedersachsen). Die Posten des Wirtschaftsplans sind aber das Ergebnis autonomer Planungen der Hochschulen und kein Ersatz für kameralistische Titel (und damit auch keine Grundlage für die Mittelbemessung). Die Rechnungslegung wird damit vollständig auf ein alternatives Verfahren umgestellt.

Der Vorteil dieser Strategie ist der Ausstieg aus alten Denkkategorien und die Schaffung des autonomen Planungsinstruments Wirtschaftsplan, das eine Legitimation der Zuweisung bewirkt, ohne direkt die Grundlage für die Mittelbemessung zu sein (denn diese erfolgt über neue Verfahren der Mittelvergabe, die an den verbliebenen Pauschaltiteln ansetzen). Ein Problem ist der abrupte Wandel der Rechenschaftslegung, der mit erhöhtem Aufwand der Schaffung eines neuen Systems verbunden ist (insbesondere beim Übergang zur kaufmännischen Buchführung).

- *Typ 3: Programmhaushalt* (in Hessen geplant). Auch hier liegt eine fundamentale Veränderung der haushaltmäßigen Veranschlagung im Rahmen von Globalhaushalten vor. Im Rahmen von Programmbudgets wird die Leistungs- bzw. Produktseite der Hochschule in den Haushalt direkt einbezogen und mit der Kostenseite verknüpft. Bei Typ 1 und 2 sind Leistungsdaten höchstens eine Anlage zum Haushaltsplan und stehen unverbunden neben dem Wirtschaftsplan. Beim Programmhaushalt hingegen werden Erlöse, Kosten und Leistungsabgeltungen unmittelbar auf die Leistungen/Produkte der Hochschule bezogen bestimmt und diesen direkt zugeordnet. Diese Zuordnung ist Grundlage für die Mittelzuführung; finanziert werden also Outputs (z.B. Studienabschlüsse, Promotionen) anhand ihrer Kosten anstelle von Inputs.

Dieser Ansatz entspricht dem output-/ergebnisorientierten Grundgedanken des neuen Steuerungsmodells. Er ist aber mit erheblichen praktischen Problemen verbunden, beispielsweise in Bezug auf die Ermittlung der produktbezogenen Kosten (eine leistungsfähige Kostenträgerrechnung in Bezug auf Forschung und Lehre existiert in Deutschland derzeit nicht; sie würde eine Zeitaufschreibung zur Umlage der Personalkosten anstatt der gängigen pauschalen Aufteilung – z.B. 50:50 auf Forschung und Lehre - erfordern).

Globalhaushalte gemäß Typ 1 und 2 sollten klar vom Programmhaushalt getrennt werden; eine Kritik an der mangelnden Kalkulierbarkeit von produktbezogenen Kosten trifft nur den Programmhaushalt und nicht die anderen Typen. Die produktbezogene Kostenkalkulation ist keine Voraussetzung für Globalisierung; die Funktion der Mittelbemessung kann auch durch Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen wahrgenommen werden (s. Themenfeld 3).

## Empfehlungen

**1. Globalhaushalte sollten als echte Globalzuweisungen angestrebt werden. Endpunkt aller Entwicklungen in Deutschland wird vermutlich ein Abstreifen der kameeralistischen Hülse sein; daher sind hier keine langen Übergänge sondern eine direkte Einführung eines Minimums an globalen Titeln in Verbindung mit Wirtschaftsplänen anzustreben.**

Die echte Pauschalzuweisung (verbunden mit einem Wirtschaftsplan) erscheint als die konsequente Lösung, auch wenn mit der „Aufweichungs“-Strategie letztlich derselbe Freiheitsgrad erreichbar ist. Unnötiger Aufwand und falsche Signale kameeralistischer „Reste“ werden damit jedoch vermieden. Die pauschale Mittelbemessung von staatlicher Seite wird von der autonomen Einnahmen- und Ausgabenplanung (bzw. Aufwands-/Ertragsplanung) der Hochschule entkoppelt.

In einigen Bundesländern (Niedersachsen, Brandenburg, Hessen) war die „Aufweichung“ eine Vorstufe zur Pauschalzuweisung. Auch in Ländern mit heute weitestgehender „Aufweichung“ wird über den Übergang zur Pauschalzuweisung nachgedacht, in Nordrhein-Westfalen ist diese Möglichkeit sogar bereits im Hochschulgesetz angelegt. D.h. auch die empirischen Entwicklungen deuten darauf hin, dass die „Aufweichung“ nur eine Übergangsphase darstellt, um die Regelungen der Globalisierung schrittweise und vorsichtig zu testen. Der Trend geht aber dazu, diese Übergangsphase zu überwinden, gerade auch in den neuen Ländern (s. Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern). Restriktionen bei den Regeln der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit werden allerorten schrittweise zurückgenommen, weil sie sich als entbehrlich erweisen. Für Länder, die jetzt in die Globalisierung einsteigen, besteht daher kein erkennbarer Anlass, nicht gleich eine echte Pauschalzuweisung anzustreben.

**2. Global- und Programmhaushalte dürfen nicht gleichgesetzt werden. Die Einwände gegen Programmhaushalte – z.B. das Problem der Kostenträgerrechnung für Forschung und Lehre – treffen auf den Globalhaushalt, der auch ohne die Programmbudgetierung auskommt und stattdessen mit Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen arbeitet, nicht zu.**

Häufig wird gegen Globalisierung der Einwand erhoben, es wäre technisch nicht möglich, produktbezogene Kosten der Forschung und Lehre zu bestimmen; daher wäre kein funktionierendes Verfahren zur Kalkulation des Volumens eines Globalhaushalts vorhanden. Dieser Einwand trifft auf die praktikablen Stufen der Globalisierung gemäß Typ 1 und 2 nicht zu. Für die Bemessung der Globalhaushaltsvolumina stehen bei Typ 1 und 2 auch die unten erläuterten Verfahren der Formelfinanzierung und der Zielvereinbarung zur Verfügung. Der dargestellte Einwand trifft daher die spezielle Ausprägung des Programmhaushalts.

**3. An der Eignung des Programmhaushalts im Hochschulkontext bestehen noch erhebliche Zweifel. Hier sollten die Entwicklungen in Hessen abgewartet werden. Von einem kurzfristigen Einstieg in anderen Ländern ist daher vorerst noch abzuraten.**

Wie erläutert ist der Einstieg in Programmhaushalte für Hochschulen noch Neuland. Die Funktionsfähigkeit dieses Ansatzes ist in der aktuellen Diskussion noch erheblichen Vorbehalten ausgesetzt, z.B. in Bezug auf die produktbezogene Kostenkalkulation. In allen bisherigen Rechnungssystemen ist die Zuordnung von monetären Größen zu Leistungsparametern problematisch. Die Frage ist, ob angesichts methodischer Probleme die outputbezogene Veranschlagung nicht falsche Signale aussendet. Beispiel: Wenn Personalkosten nach pauschalen 50:50-Quoten auf Forschung und Lehre aufgeteilt werden, ist die Profilierung von Hochschulen als lehr- vs. forschungsorientierte Einrichtungen im Rahmen eines Programmbudgets nicht abbildbar.

*Teilaspekt 3: In engem Zusammenhang mit Teilaspekt 2 steht die Frage des Reformumfangs: Ist die Globalisierung eine partielle Reform oder Bestandteil eines umfassenden Reformpakets beim Übergang zu einem neuen Steuerungsmodell? Auch hier sind Vor- und Nachteile abzuwägen und „best practices“ zu identifizieren.*

*Erläuterung*

Bei der Einführung eines Globalhaushalts ist der Umfang des Gesamtmodells in hohem Maße variabel. So können Globalhaushalte als Einzelveränderungen in den Mittelpunkt gestellt werden, sie können aber auch ein Baustein in einem größeren Kontext der Hochschul- und Verwaltungsreform sein. Ein umfassendes neues Steuerungsmodell zwischen Staat und Hochschulen basiert nicht nur auf der Globalisierung, sondern u.a. auch auf neuer Rechenschaftslegung, zielorientierter Mittelbemessung und neuen Selbststeuerungsinstrumenten der Hochschulen.

*Typische Entwicklungen in Deutschland*

*Typ 1: Partielle Grundanlage mit umfassender Weiterentwicklung.* Dies ist der am häufigsten auftretende Fall in Deutschland: Zunächst findet eine partielle Reform mit wenigen Bestandteilen statt, dann entwickelt sich das Instrumentarium allmählich zum umfassenden Gesamtmodell. Eine solche Entwicklung findet sich z.B. in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen. Der Vorteil besteht im pragmatischen schrittweisen Vorgehen, bei dem Teilerfolge der Reform erzielbar sind. Probleme resultieren aus Funktionsdefiziten, die bestehen, solange die Reform partiell ist. In Niedersachsen hat beispielsweise die späte Realisierung von Mittelbemessungsmodellen dazu geführt, dass zunächst der Wirtschaftsplan als Grundlage für die Mittelbemessung - und damit falsch - verwendet wurde. Auch wird möglicherweise die „Gesamtbotschaft“ des Modells weniger transparent.

- *Typ 2: Umfassende Grundanlage.* Eine von Anfang an umfassende Konzeption mit zeitnaher Umsetzung der einzelnen Teile liegt in Hessen vor (allerdings bisher nicht vollzogen: In Hessen wurden in einem gemeinsamen Prozess mit Hochschulen, M-

nisterium und einer externen Unternehmensberatung Konzepte für die Mittelverteilung, Zielvereinbarung und Globalisierung erarbeitet – durch einen Konflikt zwischen den Staat und Hochschulen in Bezug auf das Mittelvergabemodell konnte aber der Gesamtansatz entgegen den Planungen noch nicht umgesetzt werden). Vorteil ist die Konsistenz des Gesamtmodells, denn die Elemente werden genau aufeinander abgestimmt. Der logische Zusammenhang zwischen den Instrumenten wird unmittelbar transparent. Problem ist der hohe Aufwand der umfassenden Reform und die Gefahr, dass Probleme in Teilbereichen die Umsetzung des Gesamtmodells behindern. So haben in Hessen Differenzen zwischen Staat und Hochschule in Bezug auf das Mittelbemessungsverfahren den Zeitablauf des Gesamtprojekts verschoben. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sollen mit der Novellierung des Hochschulgesetzes bzw. der Einführung von Zielvereinbarungen eine Reihe von Reformelementen eingeführt werden. Erkenntnisse über die zeitliche Gestaltung von Abfolgen und Erfahrungen liegen jedoch noch nicht vor.

- *Typ 3: Partielle Grundanlage mit offener Weiterentwicklung.* Hier ist eine erste, partielle Stufe realisiert und es gibt die politische Willenserklärung, ein umfassendes Modell anzustreben, ohne dass bereits absehbar ist, wie dieses aussehen soll. Dieser Stand ist derzeit in Brandenburg erreicht, wo sich die partielle Reform auf Globalisierung und Berichtswesen/KLR beschränkt.

Probleme liegen dabei in der resultierenden Unsicherheit, die dazu führt, dass Hochschulen mit Globalhaushalten sehr vorsichtig umgehen. Die Wirkungen des Einzelinstruments bleiben begrenzt, wenn die komplementären Elemente fehlen. Mit dem Globalhaushalt wird keine umfassende neue Steuerungsidee befördert, sondern er gerät leicht in den Anschein des Instruments zur bloßen Bewältigung finanzieller Knappheit.

## Empfehlungen

**1. Eine umfassende und zudem simultane Gesamtreform ist nicht zu empfehlen. Dies überfordert die Kapazitäten von Staat und Hochschulen und impliziert die Gefahr von Reformblockaden. Das ändert aber nichts daran, dass am Ende eines stufenweisen Prozesses ein umfassendes Modell stehen muss.**

Die Gesamtreform geballt umzusetzen, führt zu einer enormen Ressourcenbeanspruchung. Jedes der beschriebenen Instrumente ist zwar langfristig effizient, kurzfristig aber mit z.T. erheblichem Einführungsaufwand verbunden. Alleine die Konzeption eines neuen Mittelbemessungsmodells ist ein sehr arbeits- und zeitintensives Vorhaben (die neue Hamburger Mittelvergabe mit der Einführung individueller, in die Zielvereinbarungen integrierter Leistungsindizes für die einzelnen Hochschulen wurde beispielsweise in 1,5 Jahren erarbeitet; das Formelmodell für die niedersächsischen Fachhochschulen, das Mittel nach den drei Indikatoren Studienplatzkapazitäten, Studierenden in der Regelstudienzeit und Absolventen verteilt, war mit ähnlichem Zeitbedarf verbunden – zeitintensiv war dabei beispielsweise die Zuordnung aller Studiengänge zu drei „Preisclustern“). Zudem behindern Umsetzungsprobleme bei einzelnen Instrumenten die Gesamtreform. Man sollte sich also auf „Instrumentenpakete“ begrenzen, die mit den oben beschriebenen Zielbündeln korrespondieren.

Dies ändert aber nichts daran, dass am Ende einer Entwicklung eine umfassende Reform stehen sollte, die dem neuen Steuerungsmodell entspricht. Ein isolierter Globalhaushalt –

ohne Anreize über die Mittelbemessung oder Handlungsfähigkeit über interne Steuerungsinstrumente der Hochschulen – wird wenig Wirkungen entfalten.

**2. Die logischen Gesamtbezüge innerhalb des Modells sind folglich von vornherein zu durchdenken und zu kommunizieren. Das Gesamtmodell ist zu Beginn des Prozesses zu fixieren, um dann schrittweise umgesetzt zu werden. Unsicherheiten über die Gesamtkonzeption sollten vermieden werden.**

Die staatliche Seite sollte von Anfang an mit den Hochschulen über das Gesamtkonzept diskutieren und eine Verständigung über einen Entwurf dafür anstreben. Die zeitlichen und logischen Zusammenhänge der Instrumente sollten reflektiert und für alle Beteiligten deutlich werden. Die Umsetzung kann dann schrittweise erfolgen.

Bei der Umsetzung scheint z.B. das baden-württembergische Vorgehen geeignet: Es wird eine umfassende Reform des Hochschulgesetzes realisiert, in der alle Teile des Gesamtmodells formuliert werden. Es werden aber nur Teile davon sofort umgesetzt. In Baden-Württemberg sind beispielsweise Zielvereinbarungen und Evaluationen mit der letzten Gesetzesnovelle als Instrumente festgelegt worden. Die Umsetzung dieser Instrumente wurde aber erst jetzt eingeleitet.

*Teilaspekt 4: Die Globalisierung kann sich über unterschiedliche Rechtskonstruktionen vollziehen. Dies betrifft sowohl den Detaillierungsgrad der Verankerung im Hochschulgesetz bzw. in anderen Rechtsvorschriften als auch die mit einem Globalhaushalt verbundene Rechtsform der Hochschulen. Die Frage ist, ob bestimmte Rechtskonstruktionen optimale Rahmenbedingungen für die Globalisierung schaffen.*

#### *Erläuterung*

Eine wichtige Grundfrage sind die rechtlichen Aspekte von Globalhaushalten. Die Freiheiten können mit sehr unterschiedlichen Rechtskonstruktionen verwirklicht werden. Dies betrifft

- die Frage, an welchen Stellen der Rechtsordnung die Globalisierung geregelt wird (in welchen Gesetzen; Gesetze vs. Verordnungen);
- die Frage, in welcher Rechtsform die autonomen Hochschulen arbeiten.

Hier soll keine umfassende Betrachtung von Rechtsfragen erfolgen, sondern einige Implikationen unterschiedlicher juristischer Regelungen in Bezug auf die Freiheiten sollen betrachtet werden.

## Typische Entwicklungen in Deutschland

Entwicklungen in Bezug auf den Ort der gesetzlichen Regelung:

- *Typ 1: Elemente einer Finanzverfassung.* In einigen Ländern tauchen Globalisierungsregeln in den Hochschulgesetzen auf. So definiert das baden-württembergische Hochschulgesetz die „dezentrale Finanzverantwortung“, in Niedersachsen finden sich im Gesetzesentwurf Aussagen zur Anwendung des HGB, zur Rücklagenbildung, zum Abweichen von Stellenübersichten und zur Verfügung über eigene Einnahmen. Im neuen Hochschulgesetz von Mecklenburg-Vorpommern (Entwurf) finden sich ausführliche Aussagen: so wird explizit ausgeführt, dass die Haushalte der Hochschulen als „budgetierte Globalhaushalte“ (§ 15) ausgebracht werden; und auch die Einführung der KLR ist an dieser Stelle fixiert. Nordrhein-Westfalen nimmt die derzeitige Regelung nicht ins Hochschulgesetz auf, sondern deutet nur die weitergehende Möglichkeit eines „echten“ Globalhaushalts in Verbindung mit KLR an. Auch Hessen hat einige Aspekte im Gesetzestext, z.B. den Verbleib von Ertragsüberschüssen bei den Hochschulen.

Insgesamt zeigt sich: Zahlreiche Bundesländer weisen Ansätze einer „Finanzverfassung“ für Hochschulen, d.h. einer eigenständigen Regelung im Hochschulgesetz auf. Dabei bleiben vielfach aber die Grundsätze entweder sehr allgemeiner Natur oder die herausgegriffenen Aspekte erscheinen eher willkürlich und unvollständig. D.h. der richtige Gedanke der Schaffung eines allgemeinen, hochschuladäquaten Rahmens ist i.d.R. nur partiell umgesetzt.

- *Typ 2: Rechtsverordnung/vorläufige Anweisung.* Teilweise werden die Detailregeln der Globalisierung in einem Rechtsdokument unterhalb der Gesetzesebene geregelt. In Niedersachsen ist dies die sog. „vorläufige Anweisung“ zum Modellversuch Globalhaushalt, in Hessen wählt man eine Rechtsverordnung. In Brandenburg geht die Globalisierung auf einen ministeriellen Erlass zurück. In einigen Ländern sind Elemente der Globalisierung bzw. Flexibilisierung, z.T. ressortübergreifend (z.B. Berlin), z.T. auf den Hochschulbereich beschränkt, in den Landeshaushaltsordnungen aufgenommen worden. Dieser Weg wurde insbesondere zu Beginn des Globalisierungsprozesses beschritten, um eine selektive und eingeschränkte Ausweitung der Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln zu ermöglichen.
- *Typ 3: Haushaltsgesetz/Haushaltsplan.* Vielfach sind die genauen Regeln der Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit direkt im Haushaltsplan (z.B. Rheinland-Pfalz) oder teilweise auch im Haushaltsgesetz geregelt (z.B. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg). Der damit verbundene rechtliche Bestandsschutz ist auf die Laufzeit des Haushalts begrenzt.
- *Typ 4: Zielvereinbarungen:* In Sachsen-Anhalt und Berlin ist die Globalisierung in Zielvereinbarungen/Hochschulverträgen zwischen Staat und Hochschulen geregelt.

Entwicklungen in Bezug auf die Rechtsform der Hochschulen:

- *Typ 1: unveränderter Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft.* Einige Bundesländer sehen keinerlei Änderung in der Rechtsform vor (so Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt). Dieser Ansatz kann sowohl mit der Grundstrategie der „Aufweichung“ der Haushaltsregeln (wie in NRW) als auch mit der Einführung

globaler Haushaltsansätze (wie in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern) einhergehen. In Hamburg ist er mit einem Wirtschaftsplan verbunden – dort wurde von der „Selbstbewirtschaftung“ nach § 15 LHO Gebrauch gemacht.

- *Typ 2: Überführung in Landesbetrieb.* Der Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft bleibt erhalten, aber die Hochschule wird als Landesbetrieb nach § 26 LHO geführt. Dies zieht bestimmte Regeln nach sich, z.B. in Niedersachsen die Erstellung eines Jahresabschlusses (mit Wirtschaftsplan und Lagebericht) und die kaufmännische Buchführung nach HGB. Dieser Weg wurde in einigen Ländern auch hinsichtlich der Universitätsklinik gegangen, um den finanziellen Besonderheiten, die aus der universitären Krankenhausversorgung und dem Klinikbetrieb resultieren, gerecht zu werden.
- *Typ 3: Stiftung bzw. Öffnung für andere, privatrechtliche Rechtsformen.* In Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Berlin liegt eine Öffnung für andere Rechtsformen vor (in Hessen ist die Landesregierung per Gesetz bereits dazu ermächtigt, in den anderen Ländern wäre dafür noch eine Gesetzesregelung nötig). Niedersachsen sieht im Hochschulgesetzentwurf explizit die Möglichkeit der Stiftungshochschule vor und trifft genaue Regelungen dafür.

## Empfehlungen

**1. Die Grundzüge einer Finanzverfassung für Hochschulen sollte im Landeshochschulgesetz geregelt sein. Für die konkreten Umsetzungsregeln sollte eher ein gesondertes Rechtsdokument, z.B. eine Rechtsverordnung, erlassen werden. Auf Regelungen im Haushaltsplan ist zu verzichten, eine Regelung im Rahmen von Zielvereinbarungen ist nur in der ersten Erprobungsphase sinnvoll.**

Es ist zu empfehlen, die allgemeinen Grundregeln der Globalisierung als Teil einer „Finanzverfassung“ im Hochschulgesetz festzuschreiben. Dazu gehören die Festlegung dezentraler Finanzverantwortung und einige grundlegende Aussagen zur Mittelbewirtschaftung (und darüber hinaus auch zu den Kriterien der Mittelbemessung). Damit ist zum einen ein dauerhafter, verlässlicher Rahmen gegeben und zum anderen ist gewährleistet, dass ein hochschulspezifischer und –adäquater Rahmen gefunden wird. Auf diesem Weg lassen sich ständige Auseinandersetzungen mit landesweiten, allgemeinen Vorhaben zur Reform öffentlicher Verwaltungen – die häufig für Hochschulen gar nicht passen - vermeiden. Auch werden die finanziellen Freiheiten nicht mit jedem Haushaltsgesetz erneut in Frage gestellt. Die Detailregelungen sollten dann Gegenstand einer Rechtsverordnung sein.

Teilweise werden Regeln und Bedingungen der Globalisierung in Zielvereinbarungen geregelt. Dies kann für den Einstieg in Globalhaushalte sinnvoll sein: Am Ende der Laufzeit der Zielvereinbarungen werden die Regelungen überprüft, zudem ist die Erprobung unterschiedlicher Gestaltungsvarianten möglich. Spätestens nach der ersten Zielvereinbarungsrunde ist aber eine Überführung der Regeln ins Hochschulgesetz anzustreben.

**2. Für die Wahl der Rechtsform sind keine generellen Empfehlungen möglich – mit allen Rechtsformen sind verschiedene Grade an Autonomie erreichbar. Besondere Konstellationen in bestimmten Bundesländern machen allerdings bestimmte Rechtsformen aus pragmatischen Gründen vorteilhaft.**

Die Rechtsform ist im Kontext der Globalisierung zweitrangig; in jeder Rechtsform kann man Konstruktionen finden, die der Globalisierung nützen oder schaden. So kann im Rahmen eines Wirtschaftsplans für einen Landesbetrieb entgegen der eigentlichen Intentionen die alte Titelwirtschaft über die Posten des Wirtschaftsplans wieder hergestellt werden, wenn das Instrument falsch eingesetzt wird. Die Rechtsform kann dies nicht verhindern. Daher sind keine generellen Empfehlungen möglich.

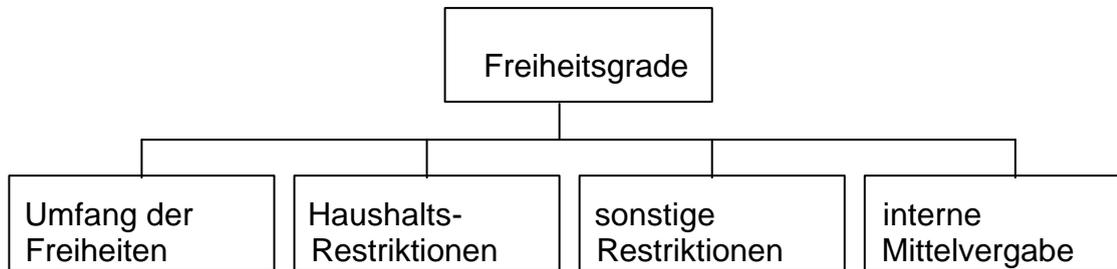
Dennoch können bestimmte Situationen in einzelnen Ländern dazu führen, dass bestimmte Rechtsformen mehr oder weniger gut zum Globalhaushalt passen. Dafür einige Beispiele:

- In Niedersachsen gibt es in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung eine Tendenz zur Einrichtung von Landesbetrieben. Im Zuge dieser Entwicklungen gibt es Bestrebungen, einheitliche Bewirtschaftungsanweisungen für alle Landesbetriebe zu entwickeln. Konkret bedeutet dies in Niedersachsen möglicherweise einheitliche Kontenrahmen, Zentralisierung der Kassengeschäfte und Wieder-Festschreibung der Stellenpläne für Arbeiter und Angestellte. D.h. es droht ein Zurückfallen hinter den erreichten Stand der Globalisierung und ein ständiger „Kampf“ gegen Vereinheitlichungstendenzen.
- In Niedersachsen wird ein zentrales Liegenschaftsmanagement des Landes eingeführt, das einen erheblichen Teil der Ausgaben der autonomen Verfügung der Hochschulen entzieht. Dies wäre vermeidbar, wenn die Stiftungsoption genutzt wird und die Liegenschaften an die Stiftungshochschulen übertragen werden.
- Wenn Widerstände gegen eine Dienstherreneigenschaft der Hochschulen bestehen, sind diese über privatrechtliche Rechtsformen oder Stiftungen leichter zu überwinden.

Es ist also der jeweiligen Situation des Landes Rechnung zu tragen. Bei jeder Rechtsform ist aber auf eine adäquate Ausgestaltung der Globalisierungsregeln zu achten.

## Themenfeld 2: Grad der Freiheiten im Rahmen der Globalisierung

### Überblick zum Themenfeld:



*Teilaspekt 1: Die Freiheitsspielräume im Rahmen der Globalisierung sind unterschiedlich ausgeprägt. Die Frage ist, welcher Umfang der Freiheiten zu empfehlen ist.*

#### Erläuterung

Um beurteilen zu können, welche Spielräume und Freiheitsgrade mit verschiedenen Ansätzen zur Globalisierung tatsächlich verbunden sind, müssen folgende Aspekte betrachtet werden:

- Welche Bereiche des Haushalts werden von der Globalisierung erfasst? Im Wesentlichen geht es dabei darum, ob sich Globalhaushalte nur im Bereich der Investitionen und Sachausgaben bewegen oder auch den Baubereich (d.h. die Bauausgaben unterhalb der im HBMG festgelegten Grenze) und den großen Block der Personalausgaben einschließen.
- Wie viele Titel gibt es noch? Hier lässt sich zeigen, ob wirklich eine Veranschlagung in wenigen Pauschalansätzen resultiert oder ob noch erhebliche Residuen kameralistischer Titelwirtschaft vorhanden sind.
- Welche Deckungsfähigkeiten sind vorhanden? Dies zeigt die Flexibilität und Autonomie zwischen Ausgabenarten innerhalb eines Jahres. Sonderregelungen im Investitionsbereich und aufgrund von Stellenplänen werden dabei zunächst nicht erfasst (diese werden gesondert dargestellt).
- Welche Möglichkeiten zur Übertragung von Mitteln sind vorhanden? Dies zeigt die Flexibilität und Autonomie in zeitlicher Hinsicht.
- Welche Freiheiten bestehen in Bezug auf Personalmittel? In Globalisierungsansätzen, die mit Personalausgaben arbeiten, geht es um deren anderweitigen Einsatz. Gibt es hingegen noch Stellenpläne, dann stellt sich die Frage, ob, in welcher Höhe und für welche Zwecke Mittel aus freien Stellen einsetzbar sind (häufig als Möglichkeit zur „Mittelschöpfung“ bezeichnet).

<i>Typische Entwicklungen in Deutschland</i>
--

In Bezug auf die erläuterten Dimensionen der finanziellen Freiheiten bietet sich in Deutschland folgendes Bild (wobei in den wenigsten Fällen die Regelungen aus den Landeshochschulgesetzen hervorgehen, sondern u.a. in Rechtsverordnungen, Erlassen, Ausführungsbestimmungen zu Haushaltsgesetzen enthalten sind):

<i>Land</i>	<i>globalisierte Bereiche</i>	<i>verbliebene Titel</i>	<i>Deckungsfähigkeit (außer Inv., Stellenplan)</i>	<i>übertragbarkeit</i>	<i>Mittelschöpfung aus Stellen</i>
Baden-Württemberg	Sachausgaben, Investitionen, Personal teilweise (sonstige), Bauausgaben teilweise	Beamte, Angestellte, Arbeiter, sonst. Personal, laufende Sachmittel, allgemeine Investitionen, HBFG-Investitionen, Zuführungen an Bauhaushalt (mit Ansatz=0), Erstattungen/ Zuschüsse/ Stipendien  (Beispiel Uni Heidelberg: früher ca. 200 Titel)	zwischen und innerhalb Sach-, Investitions- und sonst. Personalmitteln; Verstärkung Bauausgaben	ohne Begrenzung	ohne Begrenzung möglich (dazu kommt: Ausfinanzierung Stellen)
Brandenburg	Sachausgaben, Investitionen, Personal	laufende Zwecke, Investitionen	Ohne Begrenzung	Ohne Begrenzung (allerdings 5% der Rücklage ans Land)	Ohne Begrenzung möglich (aber massiv unterfinanzierter Stellenhaushalt)
Hamburg	Sachausgaben, Investitionen, Personal begrenzt	Zuweisungen an den Wirtschaftsplan, allgemeine Investitionen, HBFG-Inv.	ohne Begrenzung, Inv. Innerhalb + verstärkbar	ohne Begrenzung, zudem Verlustvortrag bis 2% möglich (Darlegung, dass in Folgejahren aufzufangen)	ohne Begrenzung möglich (feste Personalbudgets), allerdings vorübergehend Sparprogramm „Zweitstellenregelung“
Hessen	Sachausgaben, Investitionen, Personal (nicht Pensionsrückstellungen)	laufende Zwecke und Investitionen	Grundprinzip: alle Erlöse dienen zur Deckung aller Aufwendungen, Großinv. nur verstärkbar	ohne Begrenzung	Ohne Begrenzung möglich (Personalausgaben statt Stellen)

<i>Land</i>	<i>globalisierte Bereiche</i>	<i>verbliebene Titel</i>	<i>Deckungsfähigkeit (außer Inv., Stellenplan)</i>	<i>übertragbarkeit</i>	<i>Mittelschöpfung aus Stellen</i>
Mecklenburg-Vorpommern	Sachausgaben, Investitionen	laufende Ausgaben, Investitionen	„weitgehend“; verbindlicher Stellenplan bleibt	noch unklar	
Niedersachsen	Sachausgaben, Investitionen, Personal	laufende Zwecke, Investitionen, HBMG-Inv., Bauunterhaltung	innerhalb und zwischen Personal-/Sachausgaben, Bauausgaben/ Investitionen verstärkbar, innerhalb Inv., Reduzierung Inv. mit Restriktion	mit zeitlicher Grenze	ohne Begrenzung möglich (Personalausgaben statt Stellen)
Nordrhein-Westfalen	Sachausgaben, Investitionen, Personal teilweise	noch über 20 Titel, auch Titelgruppe Forschung + Lehre noch vorhanden	fast ohne Begrenzung (Mittel für Azubis ausgenommen)	mit quantitativer Grenze	jährlich festzusetzende Pauschbeträge für Mittel aus freien Stellen, die gewisse staatl. Abschöpfung bewirken (z.B. 1997: C4 11900 DM, BATIIa 7100 DM); nur aus freien und nicht aus unterwertig besetzten Stellen
Rheinland-Pfalz	Sachausgaben, Personalmittel	Titelstruktur weiter erhalten	Einzelregelungen für Titelgruppen; keine vollständige Deckungsfähigkeit	ohne Begrenzung	möglich
Schleswig-Holstein	Sachausgaben, Investitionen, Personal	laufender Betrieb, Investitionen	ohne Begrenzung	ohne Begrenzung	

Bei den globalisierten Bereichen liegen die Unterschiede im Wesentlichen in den Freiheiten bei Personal- und Bauausgaben. Die Zahl der Titel ist außer in Nordrhein-Westfalen überall auf ein Minimum reduziert. Deckungsfähigkeiten sind weitgehend; soweit in Anfangsphasen der Globalisierung Grenzen bestanden, sind sie zunehmend aufgehoben worden. Bei der Übertragung in Folgejahre gibt es nur in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg Restriktionen. Die Mittelschöpfung aus freien Stellen wird in Nordrhein-Westfalen durch die Pauschbeträge limitiert. Die Mittelschöpfung ist auch in den nicht aufgeführten Ländern möglich (z.B. in Bayern 75% und ab 2002 zu 90%, verwendbar

für Aushilfskräfte/Lehraufträge, seit 2001 auch für Investitionen und ab 2002 für alle Aufgaben)

Ergänzend sollte noch betrachtet werden, ob im Rahmen der Globalisierung eine Verlagerung von Mitteln aus zentralen Kapiteln der Ministerien in die Hochschulhaushalte stattfand. Dadurch könnte der Umfang der finanziellen Spielräume noch erweitert werden. Folgende Entwicklungen lassen sich feststellen:

- *Typ 1: Formale Integration von Ausgaben ohne echte Freiheitszuwächse.* In Hessen und Berlin sind z.B. die Pensionsrückstellungen in die Hochschulhaushalte verlagert. Diese stellen jedoch rechtlich bindende Verpflichtungen dar. Sie erhöhen zwar die Transparenz der Kosten/Ausgaben einer Hochschule, aber nicht deren finanziellen Spielräume.
- *Typ 2: Nachholen überfälliger Beseitigungen zentraler Ansätze.* Hier bestehen allerdings große Unterschiede im Ausmaß der Verlagerung: So wurden in Hamburg u.a. Umzugskosten in die Haushalte der einzelnen Hochschulen verlagert. Der Umfang solcher Titel ist allerdings eher gering. Nordrhein-Westfalen ging hier umfassender vor: unterschiedliche Zentralkapitel (u.a. für Berufungen, Geräte) im Umfang von ca. 15 Mio. DM wurden aufgelöst und den Hochschulhaushalten zugeschlagen.
- *Typ 3: Automatisierung der Relation Zentraltöpfe vs. Hochschulhaushalte* in Baden-Württemberg. Die Globalhaushalte werden im sogenannten Leistungsteil über ein „Preismodell“ bemessen; ihr Volumen ergibt sich nach einer Formel endogen aus dem Ausmaß der Leistungen. Bei diesem Preismodell werden Veränderungsraten bestimmter Indikatoren (z.B. ausländische Studierende oder Frauenanteile) mit festen „Preisen“ multipliziert; d.h. 1 Prozent mehr Indikatorwert erbringt stets eine feste Geldsumme. Die dadurch schwankenden Gesamtvolumina der Globalhaushalte werden aus einem Ministeriumstopf ausgeglichen (denn wenn z.B. alle Hochschulen prozentuale Zuwächse bei den Indikatoren haben, steigt die Gesamtsumme der Globalbudgets der Hochschulen). Dieses Verfahren weist eine innere Logik auf: Bei hoher Leistung der Hochschulen wird die ministerielle Intervention aus Zentralmitteln automatisch reduziert (und umgekehrt).
- *Typ 4: Integration im Zusammenhang mit neuen Aufgabenfeldern,* z.B. Bauunterhaltung und kleine Bauausgaben in Niedersachsen.

Ein systematisches Überprüfen und umfangreiches „Ausmisten“ von Zentralkapiteln ist jedoch im Zusammenhang mit der Globalisierung bislang i.d.R. nicht zu verzeichnen.

### Empfehlungen

**1. Grundlegende Ziele sollten eine Integration von Personal- und Bauausgaben in Globalhaushalten und eine Reduzierung auf eine minimal notwendige Zahl an Titeln sein.**

Solange sich der Globalhaushalt auf den Investitions- und Sachmittelbereich beschränkt, bleibt seine Reichweite begrenzt. Echte Flexibilität und finanzielle Prioritätensetzung erfordern eine weitgehende Integration insbesondere von Personalmitteln wie z.B. in Niedersachsen. Auch eine Verlagerung von Bauausgaben in die Hochschulbudgets ist anzustre-

ben; die baden-württembergische oder niedersächsische Regelungen sind ein Einstieg, der mittelfristig zur vollen Bauherreneigenschaft der Hochschulen führen sollte.

Eine Mindestzahl an speziellen Titeln bleibt dennoch unvermeidbar:

- HBFG-Mittel müssen aufgrund der besonderen Finanzierung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau gesondert ausgewiesen werden.
- Mit Bezug auf die staatliche Kreditaufnahme und Art. 115 GG besteht eine besondere Notwendigkeit, Investitionen getrennt auszuweisen.
- Auch Bauausgaben (unterhalb der HBFG-Bagatellgrenze) bedürfen eines gesonderten Ausweises, solange eine vollständige Bauherreneigenschaft nicht hergestellt ist.

Darüber hinaus genügt jedoch ein Titel „laufende Zwecke“ oder „Zuführung an den Wirtschaftsplan“, der keine weiteren Differenzierungen enthält (und auch aus einem einheitlichen Bemessungsverfahren bestimmt wird). Der Rest an traditionellem Haushalt, der z.B. in Nordrhein-Westfalen noch existiert, ist überflüssig.

**2. Der Grundsatz der unbegrenzten Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit (von dem es genau definierte Ausnahmen geben kann) sollte als Teil der Finanzverfassung von Hochschulen gesetzlich verankert werden.**

Im Hochschulgesetz sind die allgemeinen Grundregeln zu formulieren. Dabei ist im Grundsatz eine möglichst große Handlungsfreiheit der Hochschulen in zeitlicher und sachlicher Hinsicht vorzusehen. Geeignet ist die Formulierung von Grundprinzipien wie z.B. in Hessen in Bezug auf die Deckungsfähigkeit (dies scheint autonomiegerechter als das niedersächsische Vorgehen, für Erfolgs- und Finanzplan Deckungsfähigkeiten analog zur alten Titellogik zu formulieren).

Ausnahmen von der Deckungsfähigkeit (s.u.) sind klar zu definieren. Wenn die Bildung von Rücklagen möglich ist, erscheint auch die Integration möglicher Verlustvorträge nach der Hamburger Regelung konsequent.

Problematisch erscheint das Vorgehen z.B. in Brandenburg: Dort sind zwar weitgehende Freiheiten vorhanden, aber nicht als Ergebnis einer expliziten Regelung, sondern als Resultat eines Verzichts auf genaue Ausgestaltung der Spielregeln für den Globalhaushalt. Das erzeugt unklare Konditionen und Unsicherheit für die Hochschulen. In Mecklenburg-Vorpommern findet sich der Hinweis auf „weitgehende Deckungsfähigkeiten und die Ermöglichung der Übertragbarkeit bestimmter Beträge“ zwar in der Begründung zur Gesetzesnovelle, nicht aber im Gesetz selbst.

**3. Die Mittelschöpfung aus freien Stellen ist die wesentliche Grundlage für die Bildung einer finanziellen Manövriermasse der Hochschulen. Sie ist damit unverzichtbarer Bestandteil der Globalisierung.**

Ein Ziel der Globalisierung liegt darin, finanzielle Spielräume zur Prioritätensetzung und strategischen Orientierung der Hochschulen zu ermöglichen. Entscheidend dafür ist die Verfügung über Mittel aus freien Stellen; ohne diese Gelder bleibt die finanzielle Flexibilität begrenzt. Am besten ist dabei allerdings, wenn sich die Frage der freien Stellen gar nicht mehr stellt, weil wie in Niedersachsen in Personalausgaben statt in Stellen gedacht wird

und damit dem Gedanken der Globalisierung stärker Rechnung getragen wird als im Rahmen von Stellenhaushalten.

Bei Einführung der Globalisierung muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Mitelschöpfung nicht zu sehr ins Zentrum des Handelns der Hochschulen gerät und sie über die Verteilung zusätzlicher Gelder hinaus die Potenziale des Globalhaushalts wenig nutzen. Ein anderes Problem zeigt sich in Brandenburg: angesichts der extremen Finanzknappheit der Hochschulen besteht der wesentliche Effekt der Globalisierung darin, mit den Mitteln aus freien Stellen akute „Löcher“ zu stopfen (zunächst innerhalb des unterfinanzierten Personalhaushaltes).

**4. Im Rahmen der Globalisierung sollten die ministeriellen Zentralkapitel systematisch überprüft werden. Dabei sollte untersucht werden, inwieweit sie in Hochschulhaushalte zu verlagern sind; die verbleibenden sind zu globaleren Ansätzen, z.B. zu einem Innovationspool, zu bündeln. Globalhaushalte der Hochschulen und zentrale Mittel des Landes sollten über einen Formelmechanismus automatisch aufeinander abgestimmt werden.**

Globalisierung hat Rückwirkungen auf den gesamten Wissenschaftshaushalt, auch inkl. der Zentralkapitel der Ministerien. Posten wie die Umzugskosten in Hamburg o.ä., die eigentlich in die Verfügung der autonomen Hochschulen gehören sollten, müssen in die Globalbudgets verlagert werden. Bei den verbleibenden Zentralmitteln ist anstatt einer kleinteiligen Töpfchenwirtschaft mit Aushandlungen über Kleinstbeträge eine Straffung zu ministeriellen Innovationspools und staatlicher Programmförderung anzustreben (dies ist z.B. in Baden-Württemberg so geplant).

Darüber hinaus scheint die baden-württembergische Idee der automatischen Veränderung der Relation Globalbudget – Zentralkapitel über Formelmechanismen nachahmenswert.

*Teilaspekt 2: Neben den dargestellten Grundregeln der Freiheit gibt es in den Bundesländern in unterschiedlichem Umfang und in verschiedenen Formen haushaltstechnische Restriktionen für die Globalisierung. Diese Grenzen sind zu beschreiben und auf ihre Sinnhaftigkeit zu überprüfen.*

#### *Erläuterung*

Bisher wurden die grundsätzlichen Freiheiten in den verschiedenen Formen des Globalhaushalts dargestellt. In allen Ländern gibt es aber bestimmte haushaltstechnische Grenzen dieser Freiheiten. Dabei sind drei Bereiche von Belang:

- Quantitative Begrenzungen der Deckungsfähigkeit bzw. Übertragbarkeit.
- Staatliche Reglementierung über verbindliche Stellenpläne.
- Begrenzungen bei der Verringerung veranschlagter Investitionsmittel.

#### *Typische Entwicklungen in Deutschland*

Die wesentlichen Regelungen in den drei genannten Bereichen sind in folgender Tabelle zusammengefasst.

<i>Land</i>	<i>quantitative Grenzen Deckungsfähigkeit/ Übertragbarkeit</i>	<i>Stellenpläne</i>	<i>Grenzen im Investitionsbereich</i>
Baden-Württemberg	keine	existieren weiterhin; bei Arbeitern/Angestellten ist Dienstart und Wertigkeit der Stellen freigegeben, aber insgesamt ist das Stellensoll und Kostenneutralität einzuhalten	nur zuständig für Bauunterhaltung und kleine Baumaßnahmen bis 2,5 Mio DM; Bauausgaben nur verstärkbar
Brandenburg	keine (allerdings 5% der Rücklage ans Land abzuführen)	existieren weiterhin	keine, allerdings angesichts Volumina der Inv.haushalte faktisch Reduzierung Inv.ausgaben gar nicht möglich
Hamburg	keine	existieren weiterhin; keine unbefristeten Stellen über Plan hinaus, C2 zu C3 möglich	Investitionen nur innerhalb Finanzplan deckungsfähig und einseitig verstärkbar; Zustimmungspflicht Beschaffungsinv. ab 1 Mio, Bauinv. ab 3 Mio
Hessen	keine		Investitionen über 5000 DM: nur Verstärkung möglich
Mecklenburg-Vorpommern (Entwurf)	unklare Regelung	Verbindlicher Stellenplan mit „Öffnungsklauseln“	
Niedersachsen	Rücklage für maximal 5 Jahre (zunächst: 3 Jahre)	nur Stellenplan für Beamte, Spielräume in diesem Bereich durch Stiftungshochschule möglich	Reduzierung von Investitionen: Umschichtung soweit Beschaffung von Geräten bis 10.000 DM im Einzelfall gesondert ausgewiesen; Erläuterung von Investitionen über 50.000 DM im Finanzplan; Bauausgaben nur verstärkbar
Nordrhein-Westfalen	Übertragbarkeit erst 1%, jetzt 2% der Ausgaben	existieren weiterhin; Arbeiter/Angestellte um 5% überschreitbar, aber bis 2005 (Laufzeit Modellversuch) wieder auf Niveau des Plans	Zunächst Sachausgaben aus Investitionsmitteln nur bis 15% der Inv.titel erhöhbar; inzwischen aber entfallen
Rheinland-Pfalz	faktische Grenzen, da Deckungsfähigkeit nicht für alle Titelgruppen gilt; keine Grenzen für Übertragbarkeit	existieren weiterhin; Modellversuch zur selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben	
Sachsen-Anhalt	wenige Ausnahmen bei Deckungsfähigkeit (z.: Obergrenze für Verfügungsfonds der Hochschulleitung); keine Grenzen für Übertrag-		Mittel aus IfG von Deckungsfähigkeit ausgenommen

<i>Land</i>	<i>quantitative Grenzen Deckungsfähigkeit/ Übertragbarkeit</i>	<i>Stellenpläne</i>	<i>Grenzen im Investitionsbereich</i>
	barkeit		

### *Empfehlungen*

#### **1. Quantitative Restriktionen für die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit sind nicht erforderlich.**

Fast alle Bundesländer, die zu Anfang bzw. in Übergangsphasen damit arbeiteten (z.B. Nordrhein-Westfalen, Hessen) haben Restriktionen bei der Deckungsfähigkeit fallen gelassen, denn sie haben sich als unnötig erwiesen. Prozentuale Grenzen für die Reserven sind willkürlich und stehen einer rationalen (Re-)Investitionspolitik der Hochschulen entgegen. Eine zeitliche Begrenzung für Rücklagen ist ebenso willkürlich und hat zudem faktisch wenig Bindungswirkung (bei unnötigem Verwaltungsaufwand), weil sie mit entsprechenden Rechenoperationen formal einhaltbar, in der Sache aber umgehbar ist.

#### **2. Die Grenzen, die eine Absenkung von Investitionen verhindern sollen, sind auf Basis der verfassungsrechtlichen Grundlagen kaum vermeidbar, faktisch aber von wenig Belang. Sie eignen sich in der Anfangsphase der Globalisierung aber als „vertrauensbildende Maßnahme“.**

Es bleibt eine Ausnahme von dem unter 1. formulierten Grundsatz: Die staatliche Seite muss sich in besonderer Weise gegen die Absenkung veranschlagter Investitionen absichern. Dies hängt mit Art. 115 GG und der Bedeutung öffentlicher Investitionen für die staatliche Kreditaufnahme zusammen. Insofern sind die fast überall existierenden Grenzen verständlich.

Andererseits sind die Begrenzungen faktisch bedeutungslos: Die Investitionshaushalte der Hochschulen sind in aller Regel so knapp ausgestattet, dass gar keine Spielräume zur Absenkung bestehen, sondern eher Verstärkungen stattfinden. Dies zeigt sich u.a. in Brandenburg, wo keine Restriktionen eingebaut sind. Es bleibt aber dennoch die Funktion der „vertrauensbildenden Maßnahme“: Die Grenzen schränken die Hochschulen in ihrer Autonomie nicht weiter ein, schließen aber gewisse Risiken für den Staat aus und helfen dabei, das Vertrauen in den Globalhaushalt von staatlicher Seite herzustellen.

#### **3. Restriktionen gegen die Absenkung der Bauausgaben werden benötigt, solange Hochschulen keine volle Bauherreneigenschaften haben und nicht über die Liegenschaften verfügen. Es zeigt sich die Notwendigkeit umfassender Freiheiten im Baubereich.**

Auch die Restriktionen gegen die Absenkung der Bauausgaben durch die Hochschulen sind in der aktuellen Situation plausibel: Wenn eine Hochschule Bauunterhaltungsmaßnahmen aus ihrem eigenen Globalbudget unterlässt, führt dies häufig zur Notwendigkeit einer zusätzlichen großen Baumaßnahme. Es liegen aufgrund der Strukturen, die größere Baumaßnahmen außerhalb der Globalhaushalte ansiedeln, daher Anreize zu ineffizientem Handeln der Hochschulen vor. Dagegen muss eine Absicherung erfolgen. Das Problem wäre gelöst und die Grenzen könnten entfallen, sobald der gesamte Bauhaushalt in der

Verantwortung der Hochschulen stünde. Umso dringlicher erscheint die Bauherreneigenschaft und die Verfügung über die Liegenschaften durch die Hochschulen.

**4. Wenn die Veränderungen im Rahmen eines Modellversuchs mit potenziellem Auslaufdatum versehen werden, bleiben die Wirkungen der Globalisierung begrenzt. Es bedarf daher frühzeitig der Verständigung über Erfolgskriterien von Modellversuchen und der Übereinkünfte über ihre Verallgemeinerung.**

Einige Bundesländer starteten die Globalisierung mit einem Modellversuch. Wenn die Veränderungen aufgrund der neuen Freiheiten jedoch auf die Laufzeit des Modellversuchs beschränkt bleiben, werden die Hochschulen diese Veränderungen in Grenzen halten. Wenn wie in Nordrhein-Westfalen die Abweichungen vom Stellenplan nur bis 2005 möglich sind, müssen die Hochschulen zur Einhaltung dieser Norm mit der Schaffung zusätzlicher Stellen vorsichtig agieren und bleiben faktisch i.d.R. unter dem 5%-Limit.

*Teilaspekt 3: Restriktionen für die Ausgabenautonomie ergeben sich nicht nur aus den haushaltstechnischen Regeln, sondern auch aus weiteren Rahmenbedingungen. Es ist zu ermitteln, welche Regeln außerhalb der Globalisierung i.e.S. den Umfang der Freiheiten begrenzen und ob hier Möglichkeiten zum Abbau dieser Restriktionen zu erkennen sind.*

#### *Erläuterung*

Die Freiheit im Hinblick auf den Mitteleinsatz ist nur ein Teilschritt zur „echten“ Autonomie der Hochschulen. Genauso wichtig ist die Frage, ob auch die entsprechenden Entscheidungskompetenzen bei der Hochschule liegen. Im Extremfall kann die Hochschule ihr Budget beliebig ausgeben, muss aber ihre Entscheidungen aufgrund von Genehmigungsvorbehalten doch wieder mit dem Ministerium absprechen und hat insgesamt keinen effektiven Autonomiezuwachs. Restriktionen sind in den Bundesländern in zweierlei Hinsicht vorhanden:

- Es werden Globalhaushalte gewährt, aber gleichzeitig werden Aufgaben zentralisiert. Aufgaben, die eigentlich den Hochschulen zukämen, werden von Zentralagenturen o.ä. Einrichtungen übernommen.
- Die Sachentscheidungen, die dem Einsatz von Finanzmitteln zugrunde liegen, werden durch staatliche Genehmigungs- oder Mitspracherechte reguliert.

#### *Typische Entwicklungen in Deutschland*

In Bezug auf die Zentralisierung der Aufgabenübernahme sind zwei Entwicklungen zu verzeichnen:

- *Typ 1: Agenturbildung für besondere Aufgaben.* Baden-Württemberg beispielsweise ist dabei, zentrale, für das ganze Land zuständige Agenturen für Weiterbildung und für Marketing zu gründen und damit Kernfunktionen einer autonomen Hochschule (zumindest teilweise) in zentralen Institutionen anzusiedeln.

- *Typ 2: Zentralisierung mit dem Argument der Größenvorteile.* Es wird argumentiert, dass bestimmte Aufgaben durch eine zentrale Einheit auf Ebene des gesamten Landes kostengünstiger wahrnehmbar sind, weil Größenvorteile bestehen (z.B. bei hohen Fixkosten oder durch größere Nachfragemacht des Landes bei der Aushandlung von Preisen). So erfolgt in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen eine Zentralisierung des Liegenschaftsmanagements, in Niedersachsen war die zentrale Beschaffung von Energie und Telekommunikation sowie von neuen Technologien vorgesehen. Von letzterem hat man inzwischen Abstand genommen.

In Bezug auf staatliche Genehmigung und Mitwirkung sind zwei Typen vorhanden:

- *Typ 1: Globalisierung ohne Deregulierung.* Die meisten Bundesländer (u.a. Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg) haben keine Deregulierung vorgenommen. Z.T. gibt es auch noch Genehmigungsvorbehalte mit direktem finanziellen Bezug, z.B. in Niedersachsen in Bezug auf die Anmietung von Räumen und Grundstücken.
- *Typ 2: Koppelung von Globalisierung und Deregulierung.* In Baden-Württemberg fand parallel zur Einführung des Globalhaushalts eine umfassende Deregulierung statt, z.B. in folgenden Bereichen: Erlass von Grundordnungen/Satzungen; Promotions-/Habitationsordnungen; Funktion von Professuren bei genehmigtem Struktur- und Entwicklungsplan, Ernennung von Honorarprofessoren, Bildung und Aufhebung von Hochschuleinrichtungen, Verträge bzgl. Weiterbildung und wissenschaftlicher Zusammenarbeit.

### Empfehlungen

**1. Das neue Steuerungsmodell geht von der Überlegenheit der dezentralen Entscheidung aus. Das gilt auch für die Abwägungsentscheidung zwischen Größen-/Zentralisierungsvorteilen und den Vorteilen umfassender dezentraler Aufgabewahrnehmung. Damit können Zentralisierungen nur auf freiwilliger Basis und nicht durch Entzug der Kompetenzen zustande kommen. Es besteht kein Bedarf, die Zentralisierung staatlich zu regeln.**

Wenn der Staat Rezentralisierung verordnet, widerspricht dies der für die Globalisierung fundamentalen Logik der dezentralen Informationsvorteile. Die Hochschulen verfügen über die Informationen, um Größenvorteile (economies of scale) und Vorteile autonomen dezentralen Handelns (economies of scope) rational abzuwägen. Wenn Zentralisierung im Sinne der Ressourcenoptimierung tatsächlich notwendig ist, wird sie von den Hochschulen als freiwillige Kooperation realisiert. Der Anreiz dazu ist nur gegeben, wenn die Hochschulen ihre erzielten Einsparungen im Rahmen des Globalhaushalts verwenden können. Staatliche Zentralbehörden können ggf. den Hochschulen ein Dienstleistungsangebot unterbreiten; sie sollten mit diesem Angebot aber in Konkurrenz zu anderen Optionen stehen, und die Hochschulen sollten über die Inanspruchnahme eines solchen Angebots autonom entscheiden können. Diese Logik gilt für alle dargestellten Bereiche; von Rezentralisierungen per staatlicher Vorgabe (Liegenschaftsmanagement etc.) ist Abstand zu nehmen.

**2. Zentrale Agenturen können in einzelnen Feldern kurzfristig den Kompetenzaufbau und die Professionalisierung in den Hochschulen unterstützen. Mittel- bis langfristig können sie aber nur ein Service-Anbieter sein, dessen Leistungen von Hochschulen im Rahmen autonomer „make or buy“-Entscheidungen nachgefragt werden.**

Die Bündelung der Kräfte in einer Agentur kann bei neuen Aufgaben wie Marketing o.ä. sinnvoll sein; dadurch werden Kompetenzaufbau und Professionalisierung unterstützt. Die inhärente Tendenz von Agenturen zur Verselbständigung und Kompetenzausweitung steht allerdings dem Grundanliegen der Globalisierung, nämlich der Erweiterung der eigenverantwortlichen Handlungskompetenz der Hochschulen, entgegen. Die Aufgaben sollten daher im Verantwortungsbereich der Hochschulen liegen, Agenturen können nur als Service-Anbieter agieren.

**3. Parallel zur Bildung von Globalhaushalten ist eine substantielle Reduzierung staatlicher Genehmigungs- und Mitspracherechte anzustreben.**

Effekte Freiheit und Flexibilität von Entscheidungen an Hochschulen sind nur möglich, wenn die Finanz-, Aufgaben- und Entscheidungsverantwortung bei dezentralen Entscheidungsträgern angesiedelt ist. Ansonsten vermitteln Globalhaushalte nur scheinbar zusätzliche Spielräume: Wenn zwar die Ausgaben flexibel eingesetzt werden können, die hinter dem Mitteleinsatz stehenden Entscheidungen aber nach wie vor staatliche Mitwirkung erfordern, ist wenig gewonnen. Staatliche Mitwirkung an Detailentscheidungen ist damit auf das notwendige Minimum zu reduzieren (s. die obigen Beispiele für Deregulierung aus Baden-Württemberg). Die staatliche Beteiligung richtet sich stattdessen auf die Gestaltung von Rahmenbedingungen.

*Teilaspekt 4: Die Freiheit im Rahmen von Globalhaushalten wird auch dadurch bestimmt, inwieweit der Staat die hochschulinterne Mittelvergabe beeinflusst. Bestünden restriktive Vorgaben, wären die internen Spielräume begrenzt. Die Frage ist, ob hier Restriktionen vorhanden sind und wie sie wirken.*

#### *Erläuterung*

Mit einem Globalhaushalt ist für die Hochschulen die Freiheit, aber auch die Notwendigkeit verbunden, ein Verfahren zur internen Weiterverteilung der Gelder zu entwickeln. In einigen Ländern enthalten die Hochschulgesetze Regelungen zur internen Mittelvergabe, die im folgenden näher betrachtet werden.

#### *Typische Entwicklungen in Deutschland*

Es lassen sich zwei Typen identifizieren:

- *Typ 1: Keine Vorgaben zur internen Mittelvergabe.* Z.B. in Niedersachsen und Baden-Württemberg wird auf gesetzliche Regelungen von staatlicher Seite zur internen Mittelvergabe verzichtet. In Baden-Württemberg wird darüber hinaus explizit gefordert, dass staatliche Vergabekriterien den Spielraum für hochschulinterne Verteilung nicht enger sollen.

- *Typ 2: Rahmenvorschriften zur internen Mittelvergabe.* In einigen Landesgesetzen wird gefordert, dass hochschulintern eine leistungsbezogene Mittelvergabe vorliegen soll (z.B. Hamburg §126(2), Nordrhein-Westfalen §103). Hamburg regelt darüber hinaus, dass das Bewirtschaftungsrecht beim Präsidium liegen soll, Nordrhein-Westfalen fordert die Berücksichtigung von Gleichstellungskriterien und die Bildung eines Verfügungsfonds des Rektorats. Hessen regelt interne Kompetenzen und sorgt dadurch dafür, dass die Dezentralisierung von Kompetenzen in die Hochschule hinein fortgesetzt wird (§91). In Mecklenburg-Vorpommern soll sich die interne Mittelverteilung an allgemeinen Kriterien der Finanzierung der Hochschulen (wie Forschung und Lehre) orientieren, die so weit gefasst sind, dass sie praktisch keine Vorgaben darstellen (solange die nicht an anderer Stelle eingeführt werden).

Ergänzend ist einzubeziehen, dass einige Länder entsprechende Regelungen im Rahmen von Zielvereinbarungen einbringen: In Niedersachsen gibt es zwar wie erläutert keine gesetzliche Regelungen, im Rahmen der dort von staatlicher Seite vorgeschlagenen Inhalte für Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule finden sich aber ähnliche Rahmenvorschriften. Damit ist Niedersachsen letztlich doch eher Typ 2 zuzuordnen.

## Empfehlungen

### **1. Staatliche Regelungen der internen Mittelverteilung sollten höchstens einen allgemeinen Rahmen vorsehen und auf eine institutionelle Absicherung des neuen Steuerungsansatzes abzielen.**

Die Freiheiten der Globalisierung sind notwendigerweise mit der Freiheit der internen Mittelvergabe zu verknüpfen. Der Staat könnte allerdings Rahmenvorschriften erlassen, die zum Ziel haben, das neue Steuerungsmodell innerhalb der Hochschulen abzusichern. Dazu gehören allgemeine Grundprinzipien wie die Forderung nach einer „leistungsorientierten“ Mittelverteilung oder nach dem Verhältnis von formelgebundenen und zielvereinbarungsbasierten Zuweisungen. Zwar wird eine Hochschule eine solche Leistungsorientierung aus eigenem Antrieb schaffen, wenn sie auch von außen Leistungsanreizen ausgesetzt ist. Die Verankerung einer solchen Regel hat aber erneut die Funktion des Vertrauensschutzes in die Mechanismen des Steuerungsmodells. Im Rahmen der Grundregel ist eine Vielfalt an internen Verteilungsmodellen möglich (und liegt in den Ländern, die solche Regeln setzen, auch tatsächlich vor).

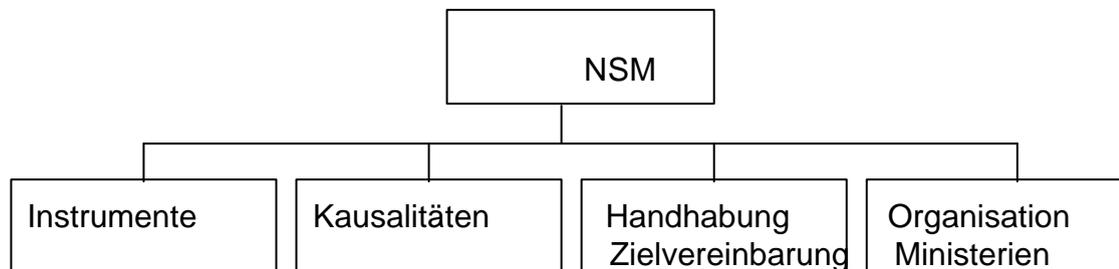
Die Frage ist, ab welchem Detaillierungsgrad solche Vorschriften zu einer unnötigen staatlichen Detailsteuerung werden. Vorschriften zur Einrichtung von Rektoratsreserven o.ä. scheinen bereits ein zu weitgehender Eingriff in die Organisationsautonomie der Hochschulen zu sein (und sind höchstens als partieller, vorübergehender Ansatz zur Stärkung von Hochschulleitungen zu sehen; dann sollten sie aber wohl eher Gegenstand von Zielvereinbarungen als von Gesetzen sein).

**2. Wenn solche allgemeinen Regelungen getroffen werden, dann sollte dies in Hochschulgesetzen und nicht im Rahmen von Zielvereinbarungen geschehen.**

Wenn beispielsweise die „Leistungsorientierung“ als Kriterium der internen Mittelvergabe verankert werden soll, dann ist dies eine dauerhafte Grundbedingung für ein funktionsfähiges Steuerungsmodell. Solche Grundkonditionen sollten Bestandteil von Gesetzen und nicht Teil eines ständig wiederkehrenden Aushandlungsprozesses im Rahmen zeitlich befristeter Zielvereinbarungen sein. Gegenstand von Zielvereinbarungen könnte hingegen – zur Umsetzung der gesetzlichen Regelungen - die Festlegung eines bestimmten Zeitrahmens zur Einführung eines leistungsorientierten Systems sein. Damit ist bereits die Grundfrage der adäquaten Abstimmung der verschiedenen Teilinstrumente im Rahmen eines neuen Steuerungsmodells angesprochen.

## Themenfeld 3: Integration der Globalhaushalte in ein neues Steuerungsmodell

### Überblick zum Themenfeld:



*Teilaspekt 1: Globalhaushalte sind nur ein Bestandteil eines neuen Steuerungsmodells für Hochschulen. Ihre alleinige Einführung bliebe von begrenzter Wirkung, denn sie stehen in Wechselwirkungen mit anderen Reformelementen. Die Frage ist somit, welche Instrumente zu einem umfassenden Steuerungsmodell gehören und welche davon in den einzelnen Bundesländern realisiert sind.*

### Erläuterung

Das neue Steuerungsmodell setzt auf Autonomie und Selbstverantwortung der Hochschulen. Staatliche Steuerung vollzieht sich nicht länger über Einzelanweisung und direkte Detaileingriffe des Staates, sondern über eine ordnungspolitische Rahmensetzung und eine ex-post Grobsteuerung. Anstatt das Handeln von Hochschulen durch Detailvorschriften zu regulieren, werden von staatlicher Seite Anreize für das autonome Handeln gesetzt. Die Anreize sind auf Ziele und Ergebnisse bezogen und bedeuten damit eine Abkehr von der kameralistischen Input-Steuerung.

Die Eigenschaften des neuen Steuerungsmodells machen bereits deutlich, dass der Globalhaushalt alleine nicht reicht; so kann er zwar die finanzielle Eigenverantwortung gewährleisten, aber noch nicht das angesprochene Anreizsystem schaffen. Im Einzelnen gehören neben dem Globalhaushalt folgende Instrumente zu einem umfassenden neuen Steuerungsansatz:

- *Mehrjährige Budgetzusagen.* Globalhaushalte sollen längerfristige strategische Planungen ermöglichen. Dazu ist aber eine Planungssicherheit in Bezug auf die Finanzvolumina über mehrere Jahre erforderlich.
- *Zielorientierte Verfahren der Mittelbemessung (Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen).* Das Anreizsystem wird über die Kriterien der Mittelvergabe geschaffen; das Volumen von Globalhaushalten wird am Beitrag der Hochschule zur Verfolgung und Erreichung staatlicher Ziele bemessen. Instrumente hierzu können sein: formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen, die i.d.R. in einer Kombination eingeführt werden. Die Mittelverteilung ist der zentrale Mechanismus zur Schaffung von finanziellem Wettbewerb zwischen den Hochschulen.

- *Berichtswesen/externe Rechenschaftslegungsinstrumente*. Hier steht die Legitimation von Globalhaushalten im Mittelpunkt. Auch wenn die kameralistische Titelnwirtschaft viele Probleme aufwies, so hat sie doch über die ordnungsgemäße und titelscharfe Verausgabung die Ausgabentätigkeit der Hochschule legitimiert. Diese Legitimation ist entfallen; die Hochschule muss nun andere Anstrengungen unternehmen, über externe Rechenschaftslegung nachzuweisen, dass Steuergelder bei ihr „gut angelegt“ sind.
- *Verfahren der Qualitätssicherung* (z.B. *Evaluation*). Durch sie werden ergänzend zur quantitativen Steuerung über Formeln landesweite Mechanismen (z.B. der *Evaluation*) implementiert, um Qualitätsstandards in Forschung und Lehre transparent zu machen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung und –verbesserung in den Hochschulen zu induzieren.
- *Instrumente der Selbststeuerung der Hochschulen*. Die bisherigen Instrumente betreffen die Neuordnung des Verhältnisses Staat – Hochschule. Das Steuerungsmodell, das auf Autonomie aufbaut, kann jedoch nur funktionieren, wenn sich Hochschulen intern funktionierende Mechanismen zur Selbststeuerung schaffen. Dazu gehören z.B. Instrumente der strategischen Planung, eine Kosten- und Leistungsrechnung zur Bereitstellung der notwendigen Steuerungsinformationen, Benchmarking, Verfahren der internen Qualitätssicherung, Veränderungen der Leitungsstrukturen.

#### Typische Entwicklungen in Deutschland

Erst durch das Zusammenspiel der Instrumente können die Einzelreformen ihre volle Wirkung entfalten. Die Frage ist nun, welche Instrumente in den Bundesländern existieren. Beispiele finden sich in folgender Tabelle (teilweise sind die dargestellten Instrumente noch im geplanten Zustand, z.B. das Berichtswesen in Baden-Württemberg oder der „echte“ Globalhaushalt in Nordrhein-Westfalen):

Land	Bestandteile der partiellen Ausgangsreform	weitere Bestandteile (in der Reihenfolge des Hinzukommens)
Baden-Württemberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ansatzweise Globalisierung</li> <li>• Mehrjährige Zusage (10 Jahre Solidarpakt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studiengebühren für Langzeitstudierende</li> <li>• Globalhaushalt</li> <li>• Formelfinanzierung</li> <li>• Leitungsstrukturen/Hochschulrat</li> <li>• Struktur- und Entwicklungsplanung</li> <li>• KLR</li> <li>• Evaluationsagentur</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> <li>• Berichtswesen</li> <li>• Hochschulzugang</li> <li>• mehrjährige Zusage als Dauerinstrument</li> </ul>
Hamburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalhaushalt</li> <li>• Produktinformationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mehrjährige Zusagen</li> <li>• Ziel- und Leistungsvereinbarungen</li> <li>• Leitungsstrukturen</li> <li>• Formelfinanzierung</li> </ul>

Mecklenburg-Vorpommern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalhaushalt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielvereinbarung</li> <li>• KLR</li> <li>• Controlling</li> </ul>
Nieder-sachsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluationsagentur</li> <li>• Globalhaushalt</li> <li>• Rechnungs-/ Berichtswesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formelfinanzierung (Fachhochschulen)</li> <li>• Struktur- und Entwicklungsplanungen</li> <li>• mehrjährige Zusagen</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> <li>• Leitungsstrukturen/Rechtsform</li> </ul>
NRW	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalhaushalt („Aufweicung Kameralistik“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzierungsformel</li> <li>• mehrjährige Zusagen</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> <li>• KLR</li> <li>• echte Pauschalzuweisung</li> </ul>
Sachsen-Anhalt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielvereinbarungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalhaushalt</li> <li>• mehrjährige Zusagen (auf der Ebene der Hochschultypen)</li> <li>• Berichtswesen</li> <li>• Formelfinanzierung</li> </ul>
Schleswig-Holstein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalhaushalt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielvereinbarung</li> <li>• mehrjährige Zusagen</li> </ul>

Die umfassenden Modelle entwickeln sich ähnlich und die Bausteine sind mehr oder minder dieselben. Globalisierung spielt stets bereits in der ersten Phase eine Rolle; finanzielle Freiheit scheint eine Vorbedingung für die anderen Instrumentarien zu sein. Bei den weiteren Schritten zeigen sich unterschiedliche Reihenfolgen: teilweise werden erst die Mittelbemessung (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen) und die Leitungsstrukturen angegangen (Baden-Württemberg), teilweise stehen die Evaluation bzw. die Berichtsinstrumente (Hamburg, Niedersachsen) ganz vorne, selten (z.B. Sachsen-Anhalt) ist die Globalisierung nur ein Element im Rahmen von Zielvereinbarungen.

Die spezifische Ausgestaltung dieser Instrumente ist hingegen recht unterschiedlich. So baut Niedersachsen das Berichtswesen als Jahresabschluss orientiert am HGB auf, in Hamburg läuft das Berichtswesen über ein System, das „Produkte“ öffentlicher Einrichtungen abbildet (sog. Produktinformationen). Die Zielvereinbarungen in Sachsen-Anhalt sehen nur einen nicht näher bestimmten Finanzbericht vor.

Baden-Württemberg führt mit Studiengebühren und der Ankündigung des Ausstiegs aus dem ZVS-Staatsvertrag weitergehende Elemente als die anderen Bundesländer ein, die aber auch in Bezug zur neuen Steuerung Staat – Hochschule stehen. Gerade der Hochschulzugang entscheidet mit darüber, ob Formel-/Anreizsysteme nach dem Prinzip „Geld folgt Studierenden“ adäquat funktionieren.

Die *Formelfinanzierung* als wichtiges Element soll genauer betrachtet werden. Sie ist als *zielbezogene, regelgebundene und wettbewerbliche Finanzierung* zu kennzeichnen:

- *Zielbezug*: Es werden Indikatoren bestimmt, die die Kernziele des Staates abbilden. Die Zuweisung richtet sich automatisch nach den gemessenen Werten dieser Indikatoren. Erfolgreiches Handeln in Bezug auf die Ziele wird belohnt; Misserfolge werden finanziell sanktioniert. Es entstehen Anreize bei den Hochschulen zu höherer Zielverfolgung und Zielerreichung (gemessen an den Indikatoren). Als Indikatoren für die Primäraufgaben von Hochschulen werden häufig Studierende in der Regelstudienzeit bzw. in den ersten X Semestern und Absolventen sowie Promotionen und Drittmittelvolumina verwendet. Die Indikatoren werden entsprechend der Wichtigkeit der dahinterstehenden Ziele gewichtet.
- *Regelbindung*: Der Zusammenhang zwischen Zielen und Finanzierung wird in eine mathematische Formel gefasst. Der Staat hat also bei der Mittelvergabe keinen diskretionären Spielraum (d.h. er kann keine Einzelfall- und Ermessensentscheidungen treffen), sondern unterwirft sich einer transparenten und eindeutig formulierten Finanzierungsregel, die automatisch greift. Eine Formel definiert z.B.: 10 Prozent des Haushalts werden nach Zahl der Absolventen verteilt, das sind X DM. Die Hochschule Y weist 5 Prozent der Absolventen des Landes auf, daher erhält sie 5 % von X DM. Genauso kann mit den anderen verwendeten Indikatoren verfahren werden.
- *Wettbewerb*: Analog zum Marktmechanismus wird zwischen den Hochschulen ein Wettbewerb in Bezug auf die Indikatoren induziert. Dies ermöglicht einerseits eine freie, dezentrale Entscheidung des Zuweisungsempfängers, andererseits eine Steuerung und Koordination dezentraler Entscheidungen entsprechend den Zielen des Geldgebers.

In Deutschland umgesetzte Modelle der formelgebundenen Finanzierung sind in der Abbildung auf S. 52 dargestellt. Partialansätze beziehen sich auf einen kleineren Teil des Budgets (zumeist die Mittel für Forschung und Lehre), Totalansätze versuchen, den Großteil des Globalhaushalts zu „verformeln“. Ferner wird in der Tabelle erfasst:

- Grundausrichtung der Formel (erste 4 Spalten der Tabelle): Je nach Indikatoren und deren Gewichtung hat das Modell einen spezifischen Charakter: (1) Es ist entweder stabilitäts- und grundausrüstungsorientiert (dann sind Personal- und Kapazitätsindikatoren hoch gewichtet) oder anreizorientiert (dann schlagen sich Verhaltensänderungen finanziell stark nieder). (2) Es ist entweder volumen- oder leistungsorientiert, also eher auf Kostenerstattung für übernommene Aufgaben oder auf Verhaltensbeeinflussung im Sinne staatlicher Ziele ausgerichtet. Im Rahmen der Kostenerstattung versucht man, das Aufgabenvolumen mit Indikatoren abzubilden (z.B. Lehre durch Studierenden-/ Absolventenzahlen) und je nach (z.B. fachspezifisch differierenden) Kosten der Aufgabenwahrnehmung mit einem Entgelt („Preis“) zu versehen. Im Leistungsbe-  
reich erfolgt eine Lenkung über Anreize in Bezug auf die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung (z.B. internationaler oder mit höherem Frauenanteil forschen und lehren). (3) Es ist je nach Gewichten der Indikatoren eher lehr- oder forschungsorientiert (honoriert also die Erfolge bei den Primäraufgaben der Hochschulen mit bestimmten Gewichtungen). (4) Es ist eher komplex angelegt und bezieht eine größere Zahl staatlicher Ziele ein oder es ist auf wenige Ziele (und damit auch wenige Indikatoren) reduziert.

- **Verwendete Indikatoren und ihre Gewichtung (rechter Teil der Tabelle):** Die gewählten Indikatoren sind Ausdruck staatlicher Ziele, die zwischen ihnen gewählten Gewichte (die Prozentsätze sind als Zahlen in der Tabelle angegeben) drücken die Zielprioritäten aus. Die genannten Indikatoren können im Detail unterschiedlich ausgestaltet sein; beispielsweise lässt sich Frauenförderung unterschiedlich operationalisieren. Unter Forschungseinheiten sind Sonderforschungsbereiche, Forschungsschwerpunkte und Graduiertenkollegs zusammengefasst.

Ein weiteres wesentliches Element von Formelsystemen sind die Fächergewichtungen. Je höher die fachbezogenen Kosten, desto höher das Gewicht (v.a. für natur- und ingenieurwissenschaftliche Fächer) v.a. bei studierenden- und personalbezogenen Indikatoren. Bei Drittmittelindikatoren werden z.T. Fächergewichtungen nach der Zugangsmöglichkeit zu Drittmitteln realisiert; hier werden also im Unterschied zur Kostenbetrachtung Geistes- und Sozialwissenschaften mit höheren Gewichten versehen.

	<b>Beispiele für Fächergewichtungen</b>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	1,0 - 2,5 (alle außer Drittmittel) 7,0 – 2,0 – 1,0 (Drittmittel)
<b>Rheinland-Pfalz</b>	1,0 - 1,5 (Stellen) 0,8 - 1,0 (Studierende FH - Studierende Uni) 3,0 – 1,0 (Drittmittel)
<b>Bayern</b>	1,0 - 2,0 2,5 - 1,0 (Drittmittel)
<b>Baden-Württemberg</b>	1,0 - 1,5 - 2,5 (Studierende/Absolventen)

		Grundausrichtung				Indikatoransätze (+ Gewichtung)													
		Stabilität / Anreiz	Volumen / Leistung	Lehre/ Forschung	komplex / einfach	Stellen / Personal	Studienplatzkapazität	Studierende i. d. RSZ	Studierende 1.-4. Semester	Absolventen/Prüfungen	Drittmittel	Promotionen	Habilitationen	Frauenförderung	Fördererfolg BMBF	Forschungseinheiten	Weiterbildung	Modellver-suche	Internatio-nalisierung
Partial-ansätze	NRW (U/FH)	Anreiz	Volumen	Lehre	einfach	X U:20, FH:15			X U:20, FH:25	X U:35, FH:50	X U:20, FH:10	X U:5							
	Rheinland-Pfalz (U/FH)	Anreiz	Volumen	Lehre	einfach	X 20		X	45		X 30	X 2,5	X 2,5						
	Sachsen (U)	Anreiz	Volumen	gleich	einfach	X 40		X 30			X 30								
	Bayern (U)	Anreiz	Volumen	Lehre	einfach	X 25		X 20		X 25	X 20	X 5		X 5					
	Bayern (FH)	Anreiz	Volumen	Lehre	Einfach	X 15		X 30		X 40	X 5			X 5	X 5				
Total-ansätze	Niedersachsen (FH)	Stabilität	Volumen	Lehre	Einfach		X 60	X 20	98		X 20			X 2					
	Rheinland-Pfalz (Personalbemessung)	Stabilität	Volumen	Lehre	komplex			X		X	X	X	X			X	X	X	
	Baden-Württemberg (U)	gleich	gleich	gleich	komplex			X	X	X	X	X		X					X

## Empfehlungen

**1. Der Globalhaushalt kann erst dann seine Wirkungen vollständig entfalten, wenn er mit einer zielorientierten staatlichen Mittelbemessung, einem aussagekräftigen Berichtswesen, einer mehrjährigen Planungssicherheit und Selbststeuerungsinstrumenten der Hochschulen verknüpft wird.**

Dass diese Bausteine eines neuen Steuerungsmodells in den betrachteten Bundesländern eingeführt werden, ist kein Zufall – sie stellen aufeinander bezogene und unverzichtbare Teile eines Gesamtsystems dar. Sie sorgen für das Zusammenspiel von Freiheit, Wettbewerb, Transparenz und Management:

- Die Freiheit ist die Voraussetzung für Wettbewerb;
- Der Wettbewerb ist der Anreiz, die Freiheit effizient und effektiv einzusetzen;
- Die Transparenz ist die Bedingung, damit der Wettbewerb funktioniert;
- Das Management stellt die Instrumente bereit, um mit den Freiheiten umgehen zu können.

Heterogen ist das Bild in Bezug auf die Evaluation: Während Baden-Württemberg und Niedersachsen zentrale Evaluationsagenturen einrichten und damit Evaluation von außen betreiben, setzen andere Länder auf Evaluation als Ansatz zur Selbststeuerung der Hochschulen. Das Modell der flächendeckenden Evaluation von außen birgt die Gefahr, dass Evaluation als Fremdkörper und als extern auferlegte „Pflichtübung“ empfunden wird und Evaluationen nicht zur Qualitätssicherung und zur Aufdeckung von Problemen eingesetzt werden, sondern „Schönfärberei“ betrieben wird. Ein alternativer Ansatzpunkt für den Staat wäre dann, Evaluation als institutionelle Aufgabe der Hochschule festzulegen, jedoch einheitliche Standards für die einzusetzenden Methoden und Verfahren zu setzen. Da dieser Ansatz hier empfohlen werden soll, fällt die Evaluation unter die oben genannten Selbststeuerungsinstrumente.

**2. Die Mittelbemessung sollte über ein integriertes Modell aus Zielvereinbarung und formelgebundener Mittelvergabe erfolgen. Eine vollständig „objektive“ Ermittlung des Haushalts über Formeln erscheint nicht geeignet.**

Alle empirischen Erfahrungen zeigen: Ein Modell der staatlichen Mittelbemessung, das entweder ausschließlich auf Formeln oder nur auf Zielvereinbarungen basiert, ist dauerhaft nicht realisierbar. Manche Bundesländer fangen mit Formelfinanzierung an (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg) und fügen in einem zweiten Schritt Zielvereinbarungen hinzu; bei anderen ist es umgekehrt (Hamburg, Berlin).

Die Ursachen liegen in den komplementären Wirkungsweisen der Mechanismen:

- Während Formeln automatisiert, mit geringem Aufwand und nach wenigen standardisierten Kriterien verteilen, die jedoch nicht immer spezifische Rahmenbedingungen und Gegebenheiten an einzelnen Hochschulen berücksichtigen können, ermöglichen Zielvereinbarungen die Berücksichtigung von Besonderheiten der

Mittlempfänger sowie insbesondere die individuelle Einbeziehung von Veränderungen hinsichtlich bestimmter Leistungsaspekte.

- Formeln quantifizieren die Aufgabenübernahme, Zielvereinbarungen ermöglichen es, qualitative Aspekte einzubeziehen.
- Während Formeln eine ex post-Steuerung über Belohnungen und Sanktionen herbeiführen, lassen Zielvereinbarungen auch die Vorfinanzierung beabsichtigter Innovationen zu.
- Formeln zeigen Defizite an, z.B. wenn eine Hochschule geringen Zulauf von Studierenden hat. Die Zielvereinbarung ermöglicht es, bei solchen Defiziten mit erfolgversprechenden Innovationen gegenzusteuern.

Die Möglichkeit der vollständigen „Verformelung“ sollte nicht angestrebt werden, weil die Chancen der Zielvereinbarung ungenutzt blieben. Es ist eine Illusion, einen Globalhaushalt vollständig „objektiv“ errechnen zu können.

*Teilaspekt 2: Neben der Aufzählung der Instrumente sind die Kausalitäten der Instrumenteneinführung entscheidend: Gibt es bestimmte Instrumente, die als unabdingbare Voraussetzung für Globalisierung gesehen werden und daher zwingend vorher zu realisieren sind? Und gibt es Instrumente, die erst eine logische Folge der Globalisierung darstellen?*

#### *Erläuterung*

Es wurde bereits deutlich, dass das neue Steuerungsmodell ein System interdependenter Instrumente impliziert. Die Frage ist, ob es klare Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen diesen Instrumenten gibt. Wenn es bestimmte Voraussetzungen für die Einführung des Globalhaushalts gäbe, müsste man darauf achten, dass sie zuerst erfüllt werden. Sind bestimmte Folgemaßnahmen nach einer Globalisierung nötig, sollten diese zeitnah mit der Globalisierung verbunden werden.

#### *Typische Entwicklungen in Deutschland*

- *Typ 1: Definition von Voraussetzungen.* In einigen Ländern werden bestimmte Instrumente als Voraussetzung für Globalhaushalte gesehen. Beispiele: Nordrhein-Westfalen und Brandenburg definieren KLR, Controlling und Berichtswesen als Voraussetzung für Globalisierung. Niedersachsen sieht zusätzlich die Übertragung der Kompetenzen in Haushaltsangelegenheiten auf die Hochschulleitung als wesentliche Vorbedingung im Bereich Leitungsstrukturen.
- *Typ 2: Ableitung von Folge-Instrumenten.* In Niedersachsen wird die Reform der Mittelbemessung als unmittelbare Handlungserfordernis aus der Globalisierung betrachtet. In Hamburg ist die Etablierung eines dialog- und kooperationsorientierten Ansatzes zwischen Staat und Hochschulen, der Ziel- und Leistungsvereinbarungen in den Mittelpunkt stellt, Folge der Hochschulautonomie.

## Empfehlungen

**1. Die Instrumente des neuen Steuerungsmodells sind eng aufeinander bezogen und sollten daher in zeitlicher Nähe und in praktikablen „Paketen“ (s. Themenfeld 1) umgesetzt werden. Es gibt aber keine zwingenden Reihenfolgen und Vorbedingungen; die Globalisierung muss nicht darauf warten, dass andere Reformteile umgesetzt sind. Vielmehr müssen die unterschiedlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in den Ländern berücksichtigt werden.**

Dass die einzelnen Instrumente zusammengehören, wurde bereits deutlich. Daraus lässt sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen aber keine zwingende Reihenfolge ableiten. In der Regel bedeutet z.B. die (z.T. gesetzlich) definierte Anforderung, eine KLR einzuführen, in keiner Weise, dass mit der Globalisierung auf das fertige KLR-Konzept gewartet wird (so in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern oder Niedersachsen). Es erscheint sogar pragmatischer, solche Instrumente der Selbststeuerung auf Basis der vorliegenden Notwendigkeit, selbst zu steuern, einzuführen (statt mit KLR-Konzepten eine „Trockenübung“ zu absolvieren, solange noch gar nicht global gewirtschaftet werden kann).

Globalisierung setzt damit nicht zwangsläufig andere Reformschritte voraus, sondern erlaubt eine parallele bzw. zeitnahe Umsetzung der anderen Reformteile entsprechend der jeweiligen politischen Prioritäten, der spezifischen Ausgangsbedingungen – und nicht zuletzt der Ressourcen. Gleichwohl müssen vorübergehend noch Funktionseinschränkungen hingenommen werden, solange einzelne Bereiche nicht voll implementiert sind. Wenn z.B. die Globalisierung noch ohne KLR erfolgt, bleiben die Möglichkeiten zur finanziellen Umsteuerung aufgrund begrenzter Informationen noch gering. Der Globalhaushalt wird so nur geringe Effekte erzeugen. Ist ein Globalhaushalt zunächst mit keinem Berichtswesen verbunden, entsteht eine „Legitimationslücke“, die aber nur dann zu einem Problem wird, wenn sie dauerhaft bestehen bleibt und nicht im Rahmen einer klaren Projektplanung in absehbarer Zeit geschlossen wird.

Ausnahme sind einige Instrumentenkonstellationen, die eine gewisse Abfolgelogik beinhalten: Anreizorientierte Mittelverteilungssysteme können immer nur die Mittel umfassen, die auch bereits globalisiert sind. Wenn sich wie in Bayern die finanzielle Autonomie weitgehend auf die Titelgruppe Forschung und Lehre beschränkt, können entsprechend auch nur die Gelder in dieser Titelgruppe leistungsbezogen verteilt werden.

*Teilaspekt 3: Ein Reformelement, das eng mit Globalhaushalten verknüpft ist, sind Zielvereinbarungen. Zielvereinbarungen können auf sehr unterschiedliche Weise eingesetzt und mit Globalhaushalten verknüpft werden. Die Frage ist, welcher Stand der Umsetzung in den Bundesländern erreicht ist, welche Ausrichtung die Zielvereinbarungen jeweils haben und wie die Praxis zu bewerten ist.*

*Erläuterung*

Mit wachsender Finanzautonomie der Hochschulen sind adäquate Formen der staatlichen Steuerung des Hochschulbereichs zu finden. Als Instrument dazu werden der-

zeit in einigen Bundesländern Zielvereinbarungen erprobt. Als wesentliche Merkmale einer Zielvereinbarung sind festzuhalten:

- Die Idee der Kontraktpartnerschaft impliziert, dass jedem Kontraktpartner bestimmte Rechte zugebilligt werden. Sind diese Verfügungsrechte richtig verteilt, kann man staatliche Rahmensteuerung und Autonomie der Hochschulen simultan gewährleisten. Die Hochschule als Entwickler von Ideen und Maßnahmen wird in der Regel den Zielvereinbarungsprozess einleiten; der Staat als Geldgeber steuert anhand übergreifender Rahmenvorgaben.
- Im Mittelpunkt der Verhandlung zwischen Staat und Hochschule stehen Ziele und Leistungen der Hochschule sowie das geplante Maß der Zielerreichung. Durch die Individualität der Verhandlungen können die vereinbarten Ziele und damit auch die Messansätze heterogen sein. Damit ist eine hochschulspezifische Profilorientierung möglich.
- Zielvereinbarungen verwenden Indikatoren und Messwerte, die aus Zielen abgeleitet sind. Dabei werden nicht nur Ist-Werte betrachtet, sondern es werden Zielwerte gesetzt und hinterher wird gemessen, ob sie erreicht wurden. Die Messansätze sorgen dafür, dass eine Ergebnis- und Zielorientierung anstelle einer reinen Maßnahmenorientierung tritt.
- Zielvereinbarungen lassen sich mehrjährig anlegen.
- Zielvereinbarungen werden schriftlich fixiert, von Verantwortlichen unterschrieben und veröffentlicht. Dies garantiert Transparenz und Verbindlichkeit.
- Zielvereinbarungen koppeln die Verfolgung und die Erreichung von Zielen mit Finanzmitteln und eignen sich dadurch als Instrument der Mittelvergabe.

### *Typische Entwicklungen in Deutschland*

Zielvereinbarungen existieren in folgenden Bundesländern und werden mit folgenden Zwecken eingesetzt:

<i>Land</i>	<i>finanzielle Dimension</i>	<i>weitere Einsatzzwecke</i>
Hamburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimation der Grundfinanzierung</li> <li>• mehrjährige Planungssicherheit</li> <li>• Konditionen der Globalisierung (Risikoteilung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialogorientierung</li> <li>• Abbildung Beiträge zu zentralen Zielen</li> </ul>
Niedersachsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• unklar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beiträge zu zentralen Zielen</li> <li>• ansonsten unklar</li> </ul>
Berlin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimation der Grundfinanzierung</li> <li>• mehrjährige Planungssicherheit</li> <li>• Konditionen der Globalisierung (Risikoteilung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit</li> </ul>
Baden-Württemberg (geplant)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovationspool</li> <li>• teilweise Grundfinanzierung</li> <li>• Mehrjährige Planungssicherheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profilierung</li> <li>• Rahmenbedingungen des Steuerungsmodells</li> </ul>
Nordrhein-Westfalen (geplant)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovationspool</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovationsförderung („In-</li> </ul>

<i>Land</i>	<i>finanzielle Dimension</i>	<i>weitere Einsatzzwecke</i>
		vestitionsfelder“) • Profilierung
Mecklenburg-Vorpommern (geplant)	• Grundfinanzierung	• Profilierung • Beiträge zu zentralen Zielen
Sachsen-Anhalt (im Aufbau)	• Grundfinanzierung • mehrjährige Planungssicherheit (geplant)	• Profilbildung • Haushaltskonsolidierung
Hessen (geplant)	• teilweise Grundfinanzierung (Studienplatzzielzahlen, Forschungseinheiten) • Innovationsbudget	• Profilierung

In Bezug auf die finanzielle Dimension gibt es zwei Grundtypen:

- *Typ 1: Zielvereinbarungen als Gegenleistung bzw. Legitimation der Grundfinanzierung.* Staat und Hochschule treffen umfassende Zielvereinbarungen, die Grundlage für eine mehrjährige Budgetzusage in Bezug auf die Grundfinanzierung sind. Zielvereinbarungen legen auch die mit der mehrperiodischen Zusage verbundenen Konditionen fest, z.B. in Bezug auf die Folgen von Tarifierhöhungen. Die Grundfinanzierung erfolgt entweder durch Fortschreibung (Hamburg, Berlin) oder durch formelgebundene Finanzierung, entweder nach vereinbarten Studienplatzzahlen bzw. vereinbarten „Forschungseinheiten“ (Hessen) oder nach komplexeren Kriterienkatalogen (wie in Sachsen-Anhalt). Die in den Vereinbarungen fixierte Gegenleistung für Fortschreibung besteht in der Formulierung der Beiträge zu bestimmten staatlichen Zielen (Hamburg) oder in der Verpflichtung, hochschulinterne Steuerungsinstrumente einzuführen (z.B. KLR, Qualitätssicherung) und dadurch die Selbststeuerungsfähigkeit nachzuweisen (Berlin).
- *Typ 2: Zielvereinbarungen zur Innovationsförderung.* Hierbei werden Gelder aus einem Innovationsfonds des Landes per Zielvereinbarung vergeben. Ziel ist die Förderung und Vorfinanzierung von Neuerungen und dadurch die Stärkung von Hochschulprofilen (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg). Gleichzeitig werden aber Messgrößen gefordert, anhand derer die Ergebnisse der innovativen Vorhaben überprüft werden (wenn z.B. ein neuer Studiengang die Internationalisierung befördern soll, ist der Anteil der aufgenommenen ausländischen Studierenden ein geeigneter Messansatz). Abgeschlossene Zielvereinbarungen dieses Typs liegen auf staatlicher Ebene bisher nicht vor (in Baden-Württemberg ist der Abschluss für 2003 intendiert, das Grundkonzept ist aber fertig; in Nordrhein-Westfalen soll im Frühjahr die erste Vereinbarungsrunde abgeschlossen sein).

In Baden-Württemberg und Hessen sind Systeme geplant, die beide Typen miteinander kombinieren. Baden-Württemberg strebt eine Art „Rahmenvereinbarung“ an, in der die mehrjährigen Grundbudgets und die Grundkonditionen des neuen Steuerungsmodells fixiert werden. Daneben werden Zielvereinbarungen profil- und innovationsbezogen eingesetzt. In Hessen gehen vereinbarte Werte in die Formel für das aufgabenbezogene Grundbudget ein, gleichzeitig soll ebenfalls eine innovationsbezogene Finanzierung per profilorientierter Zielvereinbarung erfolgen.

In Niedersachsen ist die finanzielle Rolle der Zielvereinbarungen unklar. So wurde für die Fachhochschulen bisher von einer vollständigen Formelfinanzierung der Global-

haushalte ausgegangen; gleichzeitig aber ein umfangreiches Zielvereinbarungsformular konzipiert. Bei den Universitäten ist unklar, welche Rolle Zielvereinbarungen vs. Formeln spielen sollen.

### *Empfehlungen*

**1. Zielvereinbarungen sind ein geeignetes Instrument im neuen Steuerungsmodell; ihre Einführung ist zu befürworten. Aber es besteht die Gefahr, dass vorhandenen Aushandlungsverfahren das Etikett Zielvereinbarungen „aufgeklebt“ wird, ohne die eigentlichen Ideen der Zielvereinbarung ernst zu nehmen. Solche Vereinbarungen sind zu vermeiden.**

Zielvereinbarungen haben – wenn sie im Sinne der Grundideen des neuen Steuerungsmodells konzipiert werden – folgende positiven Effekte:

- Sie sind ein innovationsorientiertes Instrument und ermöglichen die Vorfinanzierung von Neuerungen;
- Sie sehen gleichzeitig eine Ziel- und Ergebnisorientierung vor. D.h. ob Gelder sinnvoll eingesetzt wurden, soll anhand der Effekte auf Ergebnisindikatoren (wie Absolventen, Drittmiteinnahmen, Ausländer- und Frauenanteile) und nicht anhand der bloßen Durchführung von Maßnahmen geprüft werden;
- Sie etablieren ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen, das der Hochschulautonomie gerecht wird;
- Sie schaffen Publizität und Transparenz von Aushandlungsergebnissen und stärken damit deren Rationalität;
- Sie schaffen Sicherheit und klare Konditionen für alle Seiten und über mehrere Jahre.

Dabei ist jedoch genau auf die Ausgestaltung der Zielvereinbarungen zu achten: Die genannten Effekte können nur dann eintreten, wenn die Anforderungen des partnerschaftlichen Verhaltens, der Publizität, der Ergebnisorientierung usw. auch wirklich ernst genommen werden. Es kann also keinesfalls um „beliebige Zielvereinbarungen um jeden Preis“ gehen.

**2. Zielvereinbarungen sollten eine klare Rolle im Finanzierungsmodell einnehmen und nicht unverbunden neben anderen Finanzierungsmechanismen stehen. Für diese Rolle gibt es eine vernünftige Bandbreite zwischen (mehrjähriger) Grundfinanzierung, Innovationsförderung und Profilorientierung (bzw. auch eine Kombination zwischen einem „Rahmenkontrakt“ und dem innovations-/profilbezogenen Einsatz). Im Rahmen der Grundfinanzierung erscheinen die Orientierung auf staatliche Ziele oder auf den Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit plausibel.**

Beide beschriebenen Typen, also sowohl die Orientierung auf Grundfinanzierung als auch auf Innovationsförderung und Profile, erscheinen sinnvoll und praktikabel. Entscheidend ist eine konsistente Abstimmung mit den weiteren Finanzierungsinstrumenten wie Formeln.

Dennoch kann auch eine Kombination beider Typen sinnvoll sein, z.B. in der Form, die in Baden-Württemberg angestrebt ist: der Abschluss eines „Rahmenkontrakts“, der die mehrjährige Fortschreibung eines Grundbudgets für alle Hochschulen sichert und dafür die Konditionen des Steuerungsmodells absteckt einerseits sowie die selektive, profil- und innovationsorientierte Zielvereinbarung mit der einzelnen Hochschule andererseits. Dagegen ist die hessische Kombination in ihrer Wirkung eingeschränkt, solange Studienplatzzielzahlen als wesentliche Grundlage für das Grundbudget über die Kapazitätsverordnung fixiert und reguliert sind.

**3. Zielvereinbarungen haben eine wichtige Funktion im Zusammenhang mit der Planungssicherheit: Mit ihrer Hilfe sollte aus einmaligen „Pakten“ ein Dauerinstrument gemacht werden.**

Die mehrjährigen Budgetzusagen in Hamburg, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sind in der ersten Runde als einmalige (oder ggf. auch in eine zweite Runde verlängerte) „Pakte“ konstruiert, nicht jedoch als Dauerinstrument. Sie können aber geeignet sein, um in die Mehrjährigkeit einzusteigen. Es sollte jedoch das Ziel sein, in weiteren Runden die mehrjährige Zusage als dauerhaftes und verlässliches Instrument in das Steuerungsmodell zu integrieren. Dies gelingt durch die Koppelung mit der Gegenleistung der Zielvereinbarung (anstelle der bei den „Pakten“ üblichen Gegenleistung der Einsparungen).

*Teilaspekt 4: Die bisherigen Aspekte des neuen Steuerungsmodells bezogen sich auf das Verhältnis Staat – Hochschule und das hochschulinterne Management. Eine umfassende Reform muss aber auch Veränderungen im Staatssektor einbeziehen, z.B. in Bezug auf die Rolle des Parlaments sowie das Selbstverständnis und die Organisation von Ministerien. Die Frage ist, ob hier Veränderungen eintreten, die korrespondierende Strukturen zur autonomen Hochschule schaffen.*

#### *Erläuterung*

Ein umfassendes neues Steuerungsmodell kann sich nicht auf das Verhältnis Staat – Hochschule und auf das Hochschulmanagement beschränken. Auch der Staat darf nicht als „black box“ betrachtet werden, sondern es sind auch hier Reformen erforderlich. Relevant sind z.B. die folgenden Bereiche:

- Parlamente geben v.a. über mehrjährige Budgetzusagen Teile ihrer ureigensten Kompetenzen ab. Die Frage ist, über welche Verfahren dem parlamentarischen Budget- und Kontrollrecht Rechnung getragen werden kann.
- Ministerien sehen sich mit autonomen Hochschulen veränderten Organisationseinheiten gegenüber. Es stellt sich die Frage einer Organisationsreform, die dazu passende Strukturen auch auf staatlicher Seite schafft.
- Die Entwicklung von neuen Steuerungsmodellen liegt quer zu typischen Abteilungsstrukturen in Ministerien (Grundsatz-, Haushalts-, Hochschulabteilungen) und erfordert aufwändige Koordinationsleistungen zwischen den Abteilungen.

### *Typische Entwicklungen in Deutschland*

Veränderungen im Staatssektor sind bisher kaum vorhanden. Teilweise erhalten die Parlamente Kompetenzen im Rahmen der neuen Instrumente, z.B. die Verabschiedung der Zielvereinbarungen (u.a. Hochschulverträge in Berlin) oder als Adressat neuer Rechenschaftsinstrumente (z.B. Hamburg, Berlin).

Eine umfassende Reorganisation innerhalb eines Ministeriums fand bisher erst in Hamburg statt. Dabei wurden im Sinne einer serviceorientierten Organisation Hochschulteams implementiert, die jeweils eine Hochschule umfassend betreuen sollen. Darüber liegen bestimmte Querschnittsfunktionen und das Leitungsteam.

### *Empfehlungen*

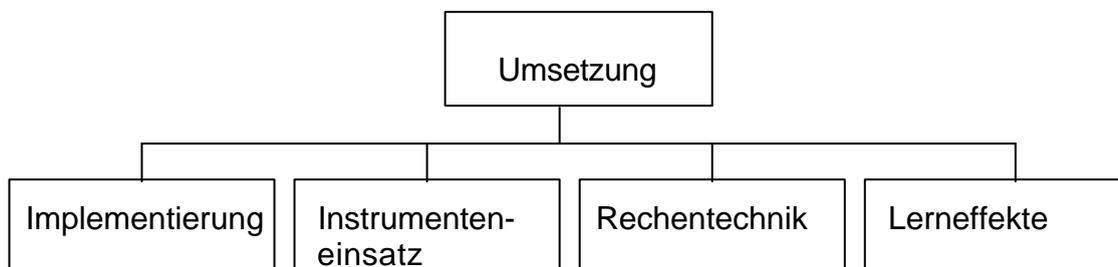
**1. Sowohl in Bezug auf parlamentarische Kompetenzen als auch in Bezug auf Aufgaben und Organisation von Wissenschaftsministerien fehlt es an Grundlagenarbeit. Hier sollten sowohl normative Grundüberlegungen angestellt als auch konkrete organisatorische Veränderungen entwickelt und erprobt werden.**

Angesichts des erreichten Entwicklungsstandes in Bezug auf die am neuen Steuerungsmodell ausgerichteten Reformen im Staatssektor können noch keine konkreten Entwicklungsempfehlungen ausgesprochen werden. Vielmehr sollte zunächst am „Leitbild“ für Ministerien gearbeitet werden, d.h. eine Beschreibung der Aufgaben und Rolle der Ministerien erfolgen. Es sollte dabei nicht nur darum gehen, Ministerien und Parlamente ausschließlich im Hinblick auf die Abgabe von Kompetenzen an die Hochschulen zu verändern. Stattdessen sind die veränderten Aufgaben positiv im Sinne eines neuen Selbstverständnisses zu formulieren.

Aufbauend auf diesen normativen Überlegungen sollten u.a. neue Organisations- und Kommunikationsmodelle in Ministerien erprobt werden. Das in Hamburg praktizierte Modell ist dabei eine erwägenswerte Option, deren Effekte noch genauer betrachtet werden sollten.

## Themenfeld 4: Umsetzung von Globalhaushalten und neuem Steuerungsmodell

### Überblick zum Themenfeld:



*Teilaspekt 1: Ein wesentlicher Aspekt von Globalhaushalten ist die Art ihrer Implementierung. Einige Implementierungsaspekte sind bereits mit den „Paketlösungen“ in Bezug auf die Ziele, den Grundstrategien „Aufweichung“ vs. radikale Veränderung und der schrittweisen Instrumenteneinführung deutlich geworden. Die Frage ist, ob es weitere spezielle Implementierungsbereiche gibt, die es zu beachten gilt.*

#### *Erläuterung*

Bei der Implementierung des Globalhaushalts erweisen sich folgende Aspekte als relevant:

- Liegt eine schrittweise Einführung oder eine „radikale“ Umstellung auf ein neues Modell vor? Dieser Aspekt wurde bereits in Themenfeld 1 erörtert.
- Welche „Reformpakete“ werden gebildet und in welcher Reihenfolge führt man die unterschiedlichen Instrumente eines neuen Steuerungsmodells ein? Auch dies war bereits Gegenstand der Themenfelder 1 und 3.
- Benötigt man Modellversuche und wie sollten sie angelegt sein?
- Wie wird mit den Hochschultypen Universität vs. Fachhochschule im Rahmen der Globalisierung umgegangen?

#### *Typische Entwicklungen in Deutschland*

Entwicklungen in Bezug auf Modellversuche:

- *Typ 1: Selektive Modellversuche.* Niedersachsen, Brandenburg oder Hessen betrieben ihre Modellversuche bei jeweils wenigen Hochschulen, die ein breites Spektrum an Typen (Universität - FH, groß - klein, verschiedene Fächerstrukturen etc.) abdeckten. In Schleswig-Holstein wurden Neugründungen von Hochschulen (FH Westküste) bzw. von Fakultäten (Technische Fakultät der Uni Kiel) zum Ausgangspunkt für Modellversuche genommen.

- *Typ 2: Umfassende Modellversuche.* Nordrhein-Westfalen ist beispielsweise relativ schnell in eine flächendeckende Globalisierung eingestiegen, betreibt diese aber auch nach fast 10 Jahren immer noch als Modellversuch.
- *Typ 3: Einführung ohne Modellversuch.* Mecklenburg-Vorpommern plant im Zuge der Novellierung des Landeshochschulgesetzes die Einführung von Globalhaushalten ohne vorhergehenden formellen Modellversuch, wobei die Fachhochschulen des Landes faktisch bereits mit globalisierten Haushalten umgegangen sind. Die Einführung von Globalhaushalten in Sachsen-Anhalt im Rahmen von Zielvereinbarungen erfolgt, nachdem eine Experimentierklausel im Hochschulgesetz nicht genutzt worden war.

Es gibt zudem noch ein Sonderproblem in Bezug auf Modellversuche: Z.B. Brandenburg und Niedersachsen verfolgen die Strategie, im Rahmen eines Modellversuchs die „echte“ Pauschalzuweisung einzuführen, gleichzeitig aber allen Hochschulen weitgehende Haushaltsflexibilität über „Aufweichung“ der Kameralistik zu gewähren. Dies führt zu folgendem Signal an die Hochschulen: Es gibt zwei verschiedene Instrumente, die gleiche Effekte in Bezug auf die finanziellen Freiheiten auslösen, beim „echten“ Globalbudget allerdings mit erheblich mehr Aufwand durch die erforderlichen rechentechnischen Veränderungen.

Entwicklungen in Bezug auf Hochschultypen:

- *Typ 1: Getrennte Implementierung.* Z.B. in Niedersachsen oder Baden-Württemberg laufen die Entwicklungen für die Hochschultypen getrennt. Dies gilt weniger für die Grundregeln der Globalisierung i.e.S., sondern vielmehr für den Gesamtkontext des neuen Steuerungsmodells. So setzt Niedersachsen bei der Mittelbemessung der Fachhochschulen auf Formeln, bei den Universitäten hingegen bisher auf Zielvereinbarungen und Fortschreibung. Baden-Württemberg hat die mehrjährige Planungssicherheit bislang auf Universitäten begrenzt. In Mecklenburg-Vorpommern ist lediglich eine spätere Einbeziehung der Universitäten in die globale Mittelzuweisung geplant.
- *Typ 2: Integriertes Modell und Vorgehen.* Bei der Gestaltung des neuen Steuerungsmodells wird von vorneherein der Hochschulsektor als Ganzes gesehen und die Modelle werden entsprechend integriert angelegt (Beispiel Rheinland-Pfalz, Hamburg). Dies geht bis hin zu Mittelvergabemodellen, die zwischen Hochschultypen umverteilen (so das neue Hamburger Modell der profilorientierten Mittelvergabe).

### Empfehlungen

**1. Ein Einstieg über einen Modellversuch erscheint ein praktikabler und durchsetzbarer Weg. Es ist aber darauf zu achten, dass Modellversuche tatsächlich die Volleinführung erleichtern, v.a. durch Erfahrungstransfer. Zudem stellt sich die Frage, ob ein Land nicht aus der Summe der andernorts realisierten Modellversuche bereits hinreichend Erfahrungen ziehen kann.**

Der in den Bundesländern präferierte Weg des Modellversuchs scheint praktikabel und von Bedeutung im Hinblick auf die Akzeptanz und Veränderungsbereitschaft zu

sein. Um die Vorteile eines solchen Vorgehens ausschöpfen zu können, muss dafür gesorgt werden, dass die „Piloten“ ihre Erfahrungen an alle Hochschulen eines Landes weitergeben (durch Publikationen, Workshops, Erfahrungsaustausch, www-Diskussionsforen u.ä.). Auf diese Weise kann die Effizienz der Implementierung erhöht werden, z.B. indem gemachte Fehler bei der hochschulinternen Umsetzung nicht wiederholt werden. Möglicherweise kann ein Land, das jetzt mit Globalisierung beginnt, auf Modellversuche verzichten, weil die Erprobungen in anderen Ländern hinreichend Sicherheit und Erfahrungen liefern.

**2. Im Sinne der Planungssicherheit und Stabilität sollten Modellversuche zeitlich begrenzt bleiben und nach spätestens 3-5 Jahren in den „Normalbetrieb“ übergehen.**

Solange die Regelungen dauerhaft unter dem Vorbehalt des Modellversuchs bleiben, werden sich aufgrund verbleibender Unsicherheiten Grenzen bei den Effekten der Globalisierung ergeben. Eine Spanne von 3-5 Jahren genügt für die Auswertung erster Erfahrungen und die Erzielung hinreichender Hinweise, dass Hochschulen mit ihrer finanziellen Freiheit verantwortungsvoll umgehen. Längere Erprobungsfristen werden angesichts der vorliegenden Erfahrungen nicht benötigt.

**3. Die Anreize für Hochschulen in Modellversuchen sollten nicht dadurch gekappt werden, dass parallel allgemeine Maßnahmen für den gesamten Hochschulbereich umgesetzt werden (z.B. Aufweichung der Kameralistik), die ähnliche Wirkungen in Teilbereichen mit geringerem Aufwand erreichbar erscheinen lassen.**

Ergebnis eines solchen Vorgehens ist regelmäßig eine Dominanz der Argumentation, Freiheiten mit möglichst geringem Aufwand erzielen zu wollen. Dadurch werden andere Handlungsnotwendigkeiten wie z.B. neue Rechenschaftslegung übersehen und es besteht eine Tendenz von Seiten der Hochschulen, sich neuen Steuerungsinstrumenten über die bloße Globalisierung durch Lockerung der kameralistischen Regeln hinaus zu verweigern. Dadurch entsteht eine Tendenz zu „halbherzigen“ Lösungen.

**4. Es sind möglichst weitgehend integrierte Modelle für die Hochschultypen anzustreben. Ansonsten besteht die Gefahr von Inkonsistenz und Reibungsverlusten. Natürlich müssen die Modelle den institutionellen Unterschieden Rechnung tragen.**

Separate Modelle für Universitäten und Fachhochschulen implizieren die Gefahr der Inkonsistenz. Wenn sich die niedersächsischen Fachhochschulen einem scharfen Wettbewerb um die per Formel verteilten Gelder stellen müssen, die Universitäten hingegen fortgeschriebene Budgets als Gegenleistung für Zielvereinbarungen erhalten, wird die Akzeptanz für das Wettbewerbsverfahren auf Seiten der FHs sinken. Wenn die mehrjährige Planungssicherheit des baden-württembergischen Solidarpakts nicht in eine mehrjährige Finanzierung für alle Hochschulen überführt wird, sind Konflikte zu befürchten.

*Teilaspekt 2: Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente wie Wirtschaftspläne oder Zielvereinbarungen ist nicht per se positiv zu werten. Es hängt davon ab, ob eine adäquate Umsetzung und Konzeption der Instrumente erfolgt. Die Frage ist, welche typischen Probleme hierbei auftauchen und wie sie vermieden werden können.*

*Erläuterung*

Oftmals werden an bestimmte neue Instrumentarien Heilserwartungen geknüpft und Verfahren wie Zielvereinbarungen, die eigentlich nur Mittel zum Zweck sind, werden zum Wert an sich hochstilisiert. Dabei entsteht eine große Gefahr: Wenn nicht genügend Sorgfalt auf die Gestaltung dieser Instrumente verwandt wird, entfalten sie möglicherweise keine oder kontraproduktive Wirkungen.

Damit verbunden ist auch die mangelnde Aufmerksamkeit für die Fragen der Verfahrensgestaltung, die über den Erfolg der Instrumente maßgeblich entscheiden. Zielvereinbarung ist nicht gleich Zielvereinbarung, sondern je nach Ausgestaltung lassen sich sehr unterschiedliche Effekte erzielen.

*Typische Entwicklungen in Deutschland*

Es soll eine ausschließliche Betrachtung der Problemfälle erfolgen: Welche Beispiele für verfehlten Instrumenteneinsatz sind in den Bundesländern zu finden?

- *Beispiel 1: Fehlinterpretation des Wirtschaftsplans.* In der Anfangsphase des Hamburger Modellversuchs an der TU Hamburg-Harburg wurde der Wirtschaftsplan als verbindlich betrachtet und es wurden Grenzen der Mittelverlagerung festgelegt. Damit kann ein Wirtschaftsplan zu einem bloßen Ersatz für die alte Titelwirtschaft werden.

Auch in Niedersachsen war der von der Hochschule aufzustellende Wirtschaftsplan in den ersten Jahren des Modellversuchs im Wesentlichen durch die Probleme der Überleitung der im Haushaltsjahr 1994 zuletzt kameralistisch veranschlagten Titel in die Konten des Wirtschaftsplan geprägt. Symptomatisch für die Interpretation des Wirtschaftsplans nach kameralistischen Schemata sind die Vorschriften der Modellanordnung zur Deckungsfähigkeit von Kontengruppen, die der Titel-Denkweise nachempfunden sind.

Solange jedoch die Konten des Wirtschaftsplans nur als Ersatz für kameralistische Titel gesehen werden, ist mit dem Übergang der Hochschule zum Landesbetrieb nur wenig gewonnen. Die Probleme liegen v.a. im mangelnden Ausweis der Ist-Situation der Hochschule: Das vorrangige Interesse, Bezüge zu den ehemaligen Titeln herzustellen, hat in Niedersachsen zu erheblichen Diskrepanzen zwischen den Ansätzen im Wirtschaftsplan und den Ist-Ergebnissen der ersten Jahre geführt. Von besonderer Bedeutung ist dies für den Bereich der Personalaufwendungen. Obwohl die Hochschulen keineswegs alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, Personal in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen zu beschäftigen, ausnutzen und auch nicht alle „freien Stellen“ für die Beschäftigung von befristetem Personal verwendet werden, wird bei den Ansätzen im Wirtschaftsplan nach wie vor von eben diesen Annahmen ausgegangen.

Seine Funktion als Planungs- und Rechenschaftsinstrument kann der Wirtschaftsplan unter diesen Bedingungen nicht erfüllen. Stattdessen wird ihm die „alte“ Funktion des kameralistischen Haushalts gegeben: Es geht weniger um die beabsichtigte Verwendung der der Hochschule zur Verfügung stehenden Mittel, sondern nahezu ausschließlich um die Legitimation des Zuschussbedarfes der Hochschule gegenüber dem Land. Dieses Fehlverständnis der Funktion des Wirtschaftsplans führt in Niedersachsen dazu, dass die Hochschulen, nachdem ihr interner Haushaltsplanungsprozess abgeschlossen ist, immer wieder aufgefordert werden, den Wirtschaftsplan nach wechselnden Vorgaben des Ministeriums zu korrigieren und dem zu erwartenden Zuschuss des Landes anzupassen. Die hiermit verbundenen Arbeiten sind überflüssig, weil die angebrachten Korrekturen wegen der weitgehenden Abweichungen der Veranschlagung auf den einzelnen Konten von der Wirklichkeit vollkommen folgenlos bleiben. In den Hochschulen kann sich kein Interesse an einer betrieblichen Planung von Ressourcen und deren Darstellung im Wirtschaftsplan nicht entwickeln.

- *Beispiel 2: Fehlkonzipierte Zielvereinbarungen: Wirkungslosigkeit, Inputsteuerung, Detailsteuerung.* Gerade bei Zielvereinbarungen sind verschiedene Entwicklungen zu beobachten, die Zweifel an der wirksamen Umsetzung dieses Instruments aufkommen lassen: (1) Teilweise ist mit Zielvereinbarungen zu detaillierte Steuerung verbunden. Wenn für die niedersächsischen Fachhochschulen ein fast 30-seitiger Katalog an Messgrößen und Zielvorgaben am Beginn des Prozesses steht, bleibt kaum Spielraum der Hochschulen. (2) Zielvereinbarungen sind zu stark an Maßnahmen ausgerichtet. In den Hamburger Ziel- und Leistungsvereinbarungen tritt in weiten Bereichen die Darstellung von Maßnahmen an die Stelle ergebnisbezogener Zielmessungen. Dadurch wird die Erfolgskontrolle wie beim alten Steuerungsmodell auf Inputs und auf die „ordnungsgemäße Durchführung“ von Maßnahmen gelenkt. (3) Ebenfalls bei den Hamburger Zielvereinbarungen sind Ziele teilweise so unbestimmt formuliert, dass sie kaum überprüfbar sind (z.B. Bemühenszusagen der Hochschulen).
- *Beispiel 3: Inkonsistentes staatliches Steuerungsverhalten.* Teilweise ist das Steuerungsverhalten von staatlicher Seite „gespalten“: Einerseits wird im finanziellen Bereich auf Globalhaushalte gesetzt und das Ziel der Rahmen- und Grobsteuerung gesetzt. Andererseits wird bei der Einflussnahme auf die Hochschule an anderen Stellen Regulierung und Detailsteuerung betrieben (z.B. wenn es um so etwas wie die „Eckdatenverordnung“ in Nordrhein-Westfalen, um Anwesenheitspflichten für Professoren o.ä. geht). Diese Inkonsistenz beschädigt die Glaubwürdigkeit der Finanzierungsreform; Hochschulen sehen dies regelmäßig als Indiz, das der Staat nicht wirklich „loslassen“ will. Die Gesamteffekte finanzieller Freiheit bleiben damit begrenzt.
- *Beispiel 4: Fehlwahrnehmung der Rücklage.* Von staatlicher Seite werden in einigen Fällen Signale ausgesandt, Rücklagen in größerem Umfang wären als Indiz zu werten, dass eine Hochschule über zu viel Geld verfüge. Daher wird in einigen Hochschulen trotz der Möglichkeit zur Rücklagenbildung die interne Devise ausgegeben, Rücklagen dürften nicht zu hoch werden. Damit ist nur ein begrenzter Fortschritt gegenüber dem klassischen „Dezemberfieber“ gegeben. Tieferliegendes Grundproblem ist hier das Vertrauen zwischen Staat und Hochschule, das

eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des neuen Steuerungsansatzes ist.

### *Empfehlungen*

**1. Reformprozesse und Bewertungen müssen die Modellgestaltung in den Mittelpunkt rücken. Im Rahmen der Globalisierung und der Einführung des neuen Steuerungsmodells müssen alle Beteiligten für die Relevanz des „Verfahrensdesigns“ sensibilisiert werden. Methoden und Verfahren sind zu beschreiben und zwischen den Parteien zu verabreden.**

Instrumente dürfen nicht zum Wert an sich hochstilisiert werden. Am Beginn jedes Zielvereinbarungsprozesses oder anderer Instrumenteneinführung muss eine Diskussion über die Modellgestaltung stehen und müssen die „Spielregeln“ in Bezug auf die eingesetzten Methoden zwischen Staat und Hochschule verabredet werden. Mit dem „Verfahrensdesign“ bestehen bereits Erfahrungen in Deutschland; diese sollten über Informationstransfers zwischen den Ländern nutzbar gemacht werden.

**2. Alle Bereiche staatlicher Intervention sollten konsistent am neuen Steuerungsmodell ausgerichtet werden. Dies ist Teil der umfassenden Aufgabe, Vertrauensbildung zwischen Staat und Hochschule zu betreiben.**

Begleitend zur Globalisierung sollten von beiden Seiten vertrauensbildende Maßnahmen realisiert werden. Im Wesentlichen geht es darum, dass die staatliche Seite demonstriert, tatsächlich „loslassen“ zu wollen und einen partnerschaftlichen Ansatz anzustreben. Im Gegenzug muss die Hochschule die Nachweise der Selbststeuerungsfähigkeit erbringen und eine offene, aktive Informationspolitik betreiben.

**3. An Zielvereinbarungen sind bestimmte Anforderungen zu stellen: Sie müssen einen Ansatz der Grobsteuerung verfolgen sowie ziel- und ergebnisbezogen und überprüfbar formuliert sein.**

Damit werden die genannten Probleme vermieden. Darüber hinaus sind die weiteren Merkmale von Zielvereinbarungen – wie in Themenfeld 3 erläutert – als Ausgangspunkt für die Umsetzung heranzuziehen.

*Teilaspekt 3: Globalisierung ist unmittelbar mit einem neuen Rechnungswesen für Hochschulen verbunden. Hier gibt es eine Palette von Möglichkeiten, die v.a. mit dem Aspekt kameralistische vs. kaufmännische Rechnungslegung zu tun haben. Die Frage ist, welche DV-Systeme eingesetzt werden und welche Vor- und Nachteile sie aufweisen.*

*Erläuterung*

In den Bundesländern stehen Kosten- und Leistungsrechnung und verändertes Berichtswesen in direktem Zusammenhang mit dem Globalhaushalt. Die unterschiedlichen Ansätze lassen sich unter drei Aspekten charakterisieren:

- Für das System der Rechenschaftslegung wird entweder die kameralistische Grundlogik beibehalten (unter Zusammenlegung von Titeln etc.) oder es wird ein kaufmännisches Rechnungswesen von staatlicher Seite vorgeschrieben.
- Es bestehen unterschiedliche Auffassungen über externe und interne Rechnungslegung und die Aufgabe der KLR. Zum einen wird die KLR als hochschulinternes Steuerungs-/Informationsinstrument angesehen. Daneben gibt es eine externe Rechnungslegung an Staat und Öffentlichkeit, die einen getrennten Rechnungskreis vorsieht (aber natürlich Daten der KLR nutzt). Zum anderen besteht die Auffassung, auch der Staat sei Partner innerhalb des Systems der internen Rechnungslegung; es gibt somit eher um einen Rechnungskreis mit unterschiedlichen Nutzern, die verschieden aggregierte Informationen herausziehen.

Ein Beispiel zeigt die Implikationen dieser Auffassungen: Bei zwei Rechnungskreisen wäre es möglich, extern mit staatlich definierten Abschreibungen zu arbeiten (analog zur Finanzbuchhaltung in der Privatwirtschaft, die steuerliche Abschreibungsraten verwendet), hochschulintern aber Abschreibungen in der KLR an der tatsächlichen wirtschaftlichen Nutzungsdauer zu orientieren. Extern wird Rechnungslegungsanliegen Rechnung getragen, intern wird der Betrieb gesteuert und eine Reinvestitionspolitik verfolgt. Bei einem einstufigen Verständnis hingegen müsste mit einem Abschreibungssatz gearbeitet werden; die hochschulinterne Steuerungsfunktion geht dabei tendenziell verloren.

- Die unterschiedlichen Rechnungssysteme werden DV-technisch verschieden umgesetzt. Im Wesentlichen geht es um die Frage, ob die Software traditioneller Anbieter im Hochschulbereich (HIS) oder aus der Privatwirtschaft kommende Standardsoftware großer Anbieter wie SAP oder kleinerer Firmen wie Mach eingesetzt wird.

*Typische Entwicklungen in Deutschland*

Entwicklungen bzgl. Kameralistik vs. kaufmännisches Rechnungswesen:

- *Typ 1: Kaufmännisches Rechnungswesen* (Niedersachsen, Hessen, Saarland). Es erfolgt eine Orientierung am HGB; in Niedersachsen erstellen die Hochschulen einen handelsrechtlichen Jahresabschluss.

- *Typ 2: Wirtschaftsplan mit kameralistischen Kategorien* (Hamburg, Brandenburg). Zwar wird ein Wirtschaftsplan erstellt; diesem liegt aber keine kaufmännische doppelte Buchführung zugrunde.
- *Typ 3: Kameralistik* (Nordrhein-Westfalen) unter Beibehaltung eines – reduzierten und flexibilisierten – traditionellen Haushalts.

Entwicklungen bzgl. externe vs. interne Rechenschaftslegung:

I.d.R. wird bei den deutschen Entwicklungen die Notwendigkeit von zwei Rechnungskreisen erkannt und zugelassen. In einzelnen Ländern ist die Auffassung von staatlicher Seite noch unklar. So gibt es in Baden-Württemberg Signale, dass sich der Staat möglicherweise als interner Adressat einer KLR versteht. Probleme ergeben sich auch dann, wenn die Software nur einen Rechnungskreis zulässt. Teilweise, z.B. an der FH Bochum, werden die interne KLR mit kaufmännischem Rechnungswesen betrieben und die externen Daten kameralistisch ausgeworfen.

Entwicklungen bzgl. Software:

- *Typ 1: Einsatz von HIS-Software.* Bestehende Spezialsoftware aus dem Hochschulbereich wird weiterverwendet, ergänzt um neue Angebote im Bereich Kostenrechnung. Z.B. streben Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg dies als Normallösung an.
- *Typ 2: Standardsoftware.* Etablierte Standardsoftware von großen Anbietern wie SAP oder Baan wird in den Hochschulen eingesetzt. In Niedersachsen wurde im Rahmen des Modellversuchs zunächst SAP eingeführt, die Fachhochschulen dann aber mit Baan-Software versehen (da auf Landesebene hier ein kostengünstiger Lizenzvertrag bestand, der einen Kostenvorteil gegenüber SAP bedeutete). Die Universitäten sollen nun aber doch wieder SAP anwenden. Die Modellversuchshochschulen haben SAP in sehr unterschiedlichem Umfang eingeführt: Während die TU Clausthal nur die Module FI, CO und die Anlagenbuchhaltung verwendet, arbeitet Oldenburg zusätzlich auch mit HR, Materialwirtschaft und Finanzmanagement. Auch Hessen arbeitet mit SAP.
- *Typ 3: Wahlfreiheit bei Setzung von Anforderungen.* Die staatliche Seite schreibt nicht die Software abschließend vor, sondern setzt zu erfüllende Anforderungen an die Rechenschaftslegung, die von den Hochschulen mit Systemen ihrer Wahl erfüllbar sind. Trotz dem Primat bei HIS sieht Baden-Württemberg diese Möglichkeit vor; so arbeitet die Universität Heidelberg mit SAP, die Universität Stuttgart erwägt die Einführung von Produkten der Firma Mach (die an der FH Bochum als nordrhein-westfälische Einzelentwicklung bereits implementiert sind und die im Vergleich zu anderer kaufmännischer Software wie SAP sehr kostengünstig ist).
- *Typ 4: Einzelentwicklungen.* Bei der KLR gibt es einige Einzelentwicklungen an Hochschulen (teilweise auch aus Ländern mit geringer Globalisierung). Zu erwähnen ist z.B. – neben der bereits angesprochenen FH Bochum - das TUM-cosy-System der TU München, das inzwischen an der TU Berlin adaptiert wurde.

## Empfehlungen

**1. Die Frage kaufmännische Buchführung vs. Kameralistik ist nachrangig. Entscheidend ist, dass ein Rechenschaftssystem die Einnahmen und Ausgaben, den periodischen Zahlungssaldo, die Entwicklung der Rücklagen und die Vermögenslage ausweist. Kaufmännische Rechnung kann zudem Aufwand und Ertrag bestimmen. Wichtig ist ein hochschulspezifisches Rechnungswesen.**

Die Frage Kameralistik vs. Doppik sollte nicht ins Zentrum der Diskussionen gestellt werden; sie ist als eher nachrangig zu betrachten. Es gibt gewisse Vorteile der kaufmännischen Variante:

- Die vollständige Ablösung alter Denkstrukturen;
- Die Möglichkeit zu Aufwands- und Ertragsrechnung;
- Die Möglichkeit, das Angebot an Standardsoftware zu nutzen.

Dem steht der erhebliche Einführungsaufwand bei Umstellung der Rechnungssysteme entgegen, der z.B. in Niedersachsen dazu geführt hat, dass andere notwendige Reorganisationsmaßnahmen (neue Organisationsstrukturen, Veränderung der Mittelverteilung etc.) sich zeitlich verzögerten, weil die gesamten Verwaltungsressourcen in der DV-Umstellung gebraucht werden. Es gibt auch noch ein sehr praktisches Problem: Niedersächsische Hochschulen haben teilweise die Erfahrung gemacht, dass die Personalentwicklung ihrer Mitarbeiter bezüglich SAP, der in der öffentlichen Tarifstruktur nur wenig Gehaltsspielräume gegenüber stehen, teilweise dazu führt, dass qualifizierte Mitarbeiter angesichts des Personalbedarfs in der Privatwirtschaft kaum zu halten sind.

Zudem sollte keine 1:1-Übertragung handelsrechtlicher Vorschriften erfolgen, sondern die Regelungen sollten soweit nötig an Hochschulspezifika angepasst werden. Beispielsweise bestehen Überlegungen, die Ansatz- und Bewertungsregeln der Vermögensrechnung gegenüber dem HGB zu vereinfachen. Entsprechende Überlegungen sind im Schlussbericht des Arbeitskreises Hochschulrechnungswesen der deutschen Universitätskanzler dargestellt.

**2. Ein Rechnungssystem mit externer Rechenschaftslegung und interner KLR ist zwingend. Bei der Auswahl der Software ist darauf zu achten, dass die zwei Kreise abbildbar sind. Nach Möglichkeit sollten zur Vermeidung unnötigen Aufwands die interne und externe Rechenschaftslegung derselben Rechnungslogik folgen.**

Die KLR sollte als internes Informations- und Steuerungsinstrument für die Hochschule verstanden werden. Der Staat hingegen ist Adressat externer Rechenschaftslegung. Diese bedient sich der Daten der KLR, hat aber eigenständige Inhalte (s. obiges Beispiel der abweichenden Abschreibungsraten). Bei den Daten der KLR ist ein „Firewall“ gegen staatliche Zugriffe erforderlich. Die eingesetzte Software muss diese zwei Rechnungsstufen zulassen.

Wenn hochschulintern kaufmännisch gerechnet wird, der Staat aber kameralistische Informationen abfragt, erzeugt dies zusätzlichen Aufwand (der nur durch erheblichen

Zusatznutzen für die Hochschule gerechtfertigt ist). Sollten sich die Hochschulen intern für kaufmännische Buchführung entscheiden, sollte daher der Staat in Bezug auf die externe Rechnungslegung diese Entwicklung nachvollziehen. Die Hochschulen sollten über die internen Spielräume zur freien Entscheidung verfügen.

**3. Die Kosten-Nutzen-Analyse in Bezug auf den Softwareeinsatz ist ein komplexes Entscheidungsproblem, bei dem Estandskosten, laufende Kosten und Funktionalitäten einzubeziehen sind. Die Wirtschaftlichkeit sollte von den Hochschulen selbst ermittelt und nachgewiesen werden. Die Wahl der Systeme sollte Sache der Hochschule sein; Voraussetzung ist, dass die Systeme die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen erfüllen.**

In Bezug auf die Software ist Typ 3 zu empfehlen: Die Hochschulen sollten alle Freiheiten haben, ihrer Situation angemessene eigene Systeme einzusetzen, wenn diese die Anforderungen von staatlicher Seite an die externe Rechenschaftslegung erfüllen können. Die Wirtschaftlichkeit der Systeme ist von den Hochschulen zu kalkulieren und nachzuweisen.

Beispielsweise ist der Estandspreis bei SAP relativ hoch, so zahlt Hamburg für alle Hochschulen 17 Mio DM (Inkl. Lizenzen, Schulung, Customizing, Beratung etc.). Das Mach-System hat die FH Bochum 150.000 DM gekostet. Mit laufenden jährlichen Kosten von über 10 % dieser Estandssumme ist zu rechnen. Das reicht aber noch nicht für den Vergleich der Systeme: Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsanalyse muss sich auch auf die an den Hochschulen entstehenden Folgekosten und die Leistungsfähigkeit der Systeme bzw. die ausgelösten Einsparungen z.B. durch Integration der Personalabrechnung und –verwaltung berücksichtigen.

Auch die HIS-Software (ohne Estandskosten) ist damit noch nicht zwingend wirtschaftlicher; einzukalkulieren sind auch hier u.a. auch die Funktionalitäten und die Personalkosten für die Hochschule. Insgesamt ist somit eine Abwägung im Einzelfall nötig.

Eine wichtige Rolle spielen auch die Rahmenbedingungen: Beispielsweise in Niedersachsen soll das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) mit Aufgaben im Personalbereich weiter für die Hochschulen zuständig sein. Gleichzeitig wird SAP an den Universitäten eingeführt, dessen Vorteile in der integrierten Lösung inkl. Personal (Modul HR) liegen. Die externe Rahmenbedingung LBV führt also dazu, dass die Vorteile von SAP geringer ausfallen.

*Teilaspekt 4: Das neue Modell der Globalisierung und veränderten Steuerung kann Lerneffekte aufweisen. Die optimale Modellgestaltung ist möglicherweise zu Beginn der Einführung noch nicht in allen Bereichen absehbar; die Frage ist, wie damit umgegangen wird bzw. umgegangen werden sollte.*

*Erläuterung*

Die Gestaltung des neuen Steuerungsmodells – gerade im Hinblick auf die erläuterte Relevanz des adäquaten „Verfahrensdesigns“ – ist eine komplexe Aufgabe. Zudem unterliegen die Rahmenbedingungen im Hochschulbereich einer hohen Umweltdy-

namik. Beides zusammen lässt vermuten, dass bei Einführung eines Modells kaum eine optimale, langfristig völlig unverändert gültige Gestaltung erreichbar ist. Vielmehr werden Anpassungen und Weiterentwicklungen des Steuerungsmodells und der Globalisierungsregeln nötig sein. Entweder man erkennt dies an und legt die „Nachjustierung“ von vorneherein als Modellelement an, oder man versucht zu Beginn möglichst nahe an die Optimallösung zu kommen, um Veränderungen zu minimieren.

### Typische Entwicklungen in Deutschland

Es gibt zwei Grundtendenzen:

- *Typ 1: Anstreben der Optimallösung.* Gerade bei Mittelverteilungsmodellen (Universitäten Niedersachsen u.a.) besteht die Tendenz, ein perfektes Modell mit Berücksichtigung aller Besonderheiten und Ausnahmefälle zu schaffen.
- *Typ 2: Pragmatischer Einstieg mit reduziertem Modell und schrittweiser Nachjustierung.* Z.B. sind in Nordrhein-Westfalen Restriktionen der Deckungsfähigkeit entfallen und neue Kriterien der formelgebundenen Mittelverteilung hinzugekommen.

### Empfehlungen

**1. Um Reformblockaden zu vermeiden und der Umweltdynamik Rechnung zu tragen, muss man mit pragmatischen Lösungen anfangen und eine „Nachjustierbarkeit“ vorsehen. Die pragmatischen Lösungen sollten aber bereits den verfolgten Steuerungsideen entsprechen.**

Sucht man nach dem perfekten Modell, das möglichst noch alle potenziellen zukünftigen Veränderungen einbezieht, führt dies nur zu Verzögerungen der Modelleinführung und sorgt für mangelnde Flexibilität. Allerdings sollten pragmatische Erstlösungen nicht andere Signale setzen als eine Optimallösung. Beispiel: Strebt man ergebnis-/zielorientierte Zielvereinbarungen an, kann es kein sinnvoller erster Schritt sein, erst mal mit einer maßnahmenorientierten Vereinbarung anzufangen, um dies später weiterzuentwickeln. Dies würde die Modellkonzeption in die falsche Richtung bringen. Ein adäquater Einstieg wäre vielmehr z.B. die Begrenzung auf ein besonders geeignetes Ziel, um später weitere Ziele einzubeziehen.

## Themenfeld 5: Effekte von Globalhaushalten

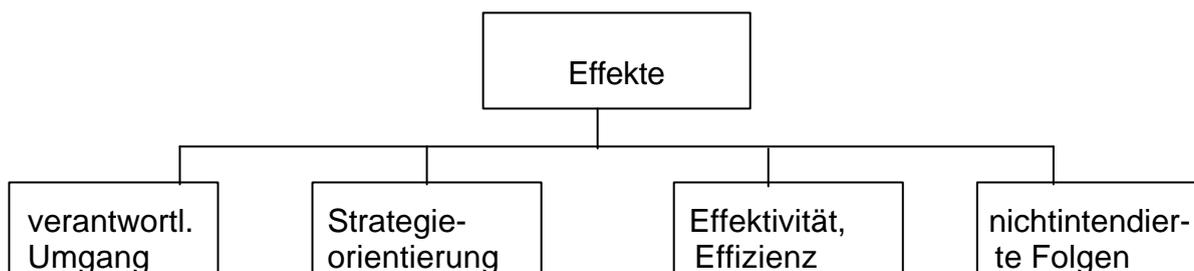
Die Frage nach spezifischen Effekten von Globalhaushalten ist am schwierigsten zu beantworten, und das aus mehreren Gründen:

- In den meisten Bundesländern werden die Modelle noch nicht sehr lange praktiziert, der Erfahrungshintergrund ist also noch relativ kurz.
- Es wurden bisher nur sehr wenige empirische Studien zu den Effekten durchgeführt.
- Hochschulen sind dynamische Organisationen. Forschung und Lehre unterliegen permanenten Veränderungen, ob mit oder ohne Globalhaushalt. Es ist daher äußerst schwierig, die Effekte der Globalisierung von anderen Entwicklungen und Maßnahmen zu isolieren und die genauen Kausalitäten zu identifizieren und zuzuordnen.
- Die eigentlichen Zielgrößen der Globalisierung – wie v.a. höhere Effektivität und Effizienz des Handelns an Hochschulen – sind schwer zu operationalisieren und kaum zu messen. Es muss daher auf Indizien zurückgegriffen werden.

Die Effekte zeigen sich primär auf der Ebene der einzelnen Hochschulen. Dadurch wird das Beobachtungsfeld noch heterogener, bereits innerhalb von Ländern, vor allem aber über Ländergrenzen hinweg.

Umfassendere Erhebungen zu den Effekten von Globalhaushalten liegen nur aus den Anfangszeiten des Modellversuchs in Nordrhein-Westfalen und in Bezug auf den Modellversuch Niedersachsen vor (Evaluation des Modellvorhabens durch den Wissenschaftlichen Beirat). Alle weiteren Anhaltspunkte zu Effekten beruhen auf Einzelinformationen und Gesprächen.

### Überblick zum Themenfeld:



*Teilaspekt 1: Eine Befürchtung im Zusammenhang mit Globalhaushalten geht dahin, dass Hochschulen mit den Geldern nicht verantwortungsvoll umgehen können und dem Staat die Handhabe fehlt, dabei einzuschreiten. Die Frage ist, ob sich Anhaltspunkte dafür finden.*

### Erläuterung

Die Grenzen der Haushaltsflexibilität, die am Beginn der Globalisierung häufig eingefügt wurden, waren zumeist mit der Befürchtung verbunden, die Freiheiten könn-

ten von den Hochschulen für die Verfolgung von Eigeninteressen missbraucht werden, die politischen Zielvorgaben möglicherweise entgegenlaufen. So wird z.B. eine Schwächung der Investitionstätigkeit zu Lasten kurzfristiger, konsumtiver Ausgaben befürchtet oder es wird davon ausgegangen, dass Mittel im Interesse forschungsorientierter Wissenschaftler zu Lasten der Lehre umgeschichtet werden. Es ist somit entscheidend für den Erfolg der Globalhaushalte, dass solche Effekte nicht auftreten und Hochschulen mit ihren Freiheiten in verantwortungsvoller Weise umgehen.

### *Typische Entwicklungen in Deutschland*

Es gibt verschiedene Hinweise auf einen verantwortungsvollen Umgang mit Globalhaushalten:

- Hochschulen sichern intern den verantwortungsvollen Umgang mit der Finanzautonomie, indem sie Verfahrensregeln schaffen. So regelt die Ruhr-Universität Bochum, dass geplante Stellenfreihaltungen, die einen bestimmten Zeitraum überschreiten, von Gremien unter Sicherstellung der Erfüllung der Lehrverpflichtungen genehmigt werden müssen. Durch solche Regeln wird das Vertrauen in die Handhabung auch auf staatlicher Seite gestärkt. Zudem zeigt sich, dass die Regeln nicht vom Staat vorgegeben werden müssen, sondern in die Autonomie der Hochschulen zu stellen sind (so dass die Hochschulen selbst die internen Mechanismen dem eigenen Selbststeuerungsmodell anpassen können).
- Wo Globalhaushalte eingeführt werden, geht der Trend zur Stärkung von Investitionen und Bauausgaben. Im niedersächsischen Modellversuch wurden die Rücklagen v.a. zugunsten von Bauausgaben und Gerätebeschaffungen genutzt. Auch wenn es keine expliziten Regeln gegen die Absenkung von Investitionen gibt, ist der Trend zur Stärkung der Investitionen vorhanden (Beispiel Universität Potsdam).

Wenn Globalhaushalte neu eingeführt werden, sind regelmäßig keine „revolutionären“ Mittelverlagerungen zu verzeichnen. Die Hochschulen nutzen die neu gewonnenen Freiheiten meistens zunächst eher vorsichtig und gehen keine finanziellen Risiken ein. So haben die Hochschulen im niedersächsischen Modellversuch z.B. ihre internen Mechanismen der Mittelverteilung erst nach einiger Zeit verändert. An der Universität Dortmund wurde festgestellt, dass die Mittelverlagerungen zwischen Fachbereichen im Zeitablauf sehr langsam, aber kontinuierlich anstiegen. An der Ruhr-Universität Bochum beschränkten sich im ersten Jahr der Globalisierung die Effekte weitgehend auf eine Reallokation der Mittel aus zufällig freien Stellen; gezielte Stellenfreihaltungen zur Erzielung finanzieller Spielräume wurden nicht sofort realisiert.

### *Zusammenfassung der Effekte*

1. Viele Hochschulen sichern den verantwortungsvollen Umgang mit Globalhaushalten durch interne Verfahrensregeln ab, die bislang keinen Anlass für staatliche Eingriffe geboten haben.
2. Globalhaushalte führen tendenziell zur Stärkung von Investitionen und Bauausgaben.

3. Hochschulen gehen mit Globalhaushalten zunächst vorsichtig um und fangen erst schrittweise an, ihre finanziellen Freiheiten auszunutzen.

*Teilaspekt 2: Ein wesentliches Anliegen von Globalhaushalten ist es, ein strategie- und zielorientiertes Handeln an Hochschulen und die Selbststeuerungsfähigkeit von Hochschulen im Hinblick auf akademische Ziele zu stärken. Die Frage ist, ob für das Eintreten solcher Entwicklungen Indizien vorhanden sind.*

#### *Erläuterung*

Globalhaushalte ermöglichen es den Hochschulen, ihre Ausgabentätigkeit stärker auf ihre eigenen Ziele und Strategien auszurichten. Durch die finanzielle Abbildung strategischer Entscheidungen wird die interne Selbststeuerung von der Ressourcenseite her erst möglich. Zu diesen strategischen Aspekten gehören beispielsweise eine Ausrichtung der internen Mittelverteilung an den Zielen und eine Gestaltung zentraler vs. dezentraler finanzieller Kompetenzen, also eine bewusste Gestaltung des Verhältnisses Hochschulleitung zu Fachbereichen/Fakultäten unter strategischen Gesichtspunkten.

#### *Typische Entwicklungen in Deutschland*

Es gibt verschiedene Indizien für eine Stärkung der Strategieorientierung:

- Ein Teil der im Rahmen von Globalhaushalten frei verfügbaren Mittel wird häufig – so z.B. an den beiden anfänglichen nordrhein-westfälischen Modellversuchshochschulen – für Berufungen eingesetzt. Die Besetzung einer Professur ist von zentraler strategischer Bedeutung für die längerfristige Ausrichtung von Fachbereichen/Fakultäten. Die entstandenen Spielräume stärken die Handlungsfähigkeit der Hochschulen entscheidend. (Dieser Handlungsspielraum wird allerdings längerfristig nur dann aufrecht erhalten, wenn Berufungszusagen zeitlich befristet sind.)
- Alle niedersächsischen Modellversuchshochschulen haben seit Einführung des Globalhaushalts Leitbilder bzw. strategische Entwicklungspläne erarbeitet und damit die inhaltlichen Voraussetzungen für strategisches Handeln geschaffen. Sie haben darüber hinaus ihr Aktivitätsspektrum in Forschung und Lehre aktiv gestaltet: Durch die Einführung neuer und den veränderten Zuschnitt bestehender Studienangebote, durch die Schließung und Neuorganisation von Studienangeboten, Instituten und Fachbereichen, durch gezielte Anreize für drittmittelrelevante wie auch strategisch bedeutsame Forschungsvorhaben sowie durch die gezielte Stimulation von Kooperationsvorhaben in der Forschung. Zwar hätten solche Aktivitäten mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ohne Globalhaushalte stattgefunden. Umfang, Intensität und Geschwindigkeit der Entwicklungen weisen jedoch darauf hin, dass die Veränderungen durch die Einführung der Finanzautonomie einen deutlichen Schub erfahren haben, wenn sie nicht teilweise gar erst darauf zurückzuführen sind.

- Globalhaushalte führen zu expliziten Entscheidungen über die Aufteilung der finanziellen Spielräume auf Hochschulleitung und dezentrale Einheiten. Beispielsweise finden sich bei den nordrhein-westfälischen Hochschulen unterschiedliche Aufteilungen der aus freien Stellen geschöpften Mittel: So hat die Ruhr-Universität Bochum die Spielräume der Fakultäten schrittweise ausgedehnt (1992/93 verblieben die Gelder voll beim Rektorat, 1994 gingen 35% und 1995 60% an die Fakultäten). Viele Hochschulen wählen 50:50 oder andere Aufteilungen. Dies ist Ausdruck einer fundamentalen strategischen Entscheidung: Inwieweit soll die Handlungsfähigkeit der dezentralen Einheiten gestärkt und daher die finanzielle Freiheit nach innen weitergegeben werden? Und wie viel finanzielle Steuerungskompetenz braucht eine Hochschulleitung, um auch über Fachbereichsgrenzen hinweg strategische Entscheidungen herbeizuführen?
- Die niedersächsischen Modellversuchshochschulen haben als Folge der Globalisierung strategieorientierte Managementreformen eingeleitet. Sie haben insbesondere ihre internen Mittelverteilungsverfahren und die Leitungs- und Organisationsstrukturen geändert. So betreibt die Universität Oldenburg intern ein zielorientiertes System der formelgebundenen Mittelvergabe und hat eine fundamentale Fachbereichsstruktur durchgeführt. Alle niedersächsischen Modellversuchshochschulen haben ihre zentralen Reserven und Fonds ausgeweitet und damit ein finanzielles Potenzial für die Verfolgung strategischer Orientierungen geschaffen.
- Die niedersächsischen Erfahrungen zeigen zudem: Globalhaushalte führen nicht zur Homogenisierung von Aktivitäten, Strukturen und Profilen der Hochschulen, sondern begünstigen im Gegenteil Vielfalt und unterschiedliche Wege der Profilbildung. Die FH Osnabrück steuert v.a. über Zentralpools, die Universität Oldenburg formelgebunden. Die FH Osnabrück siedelt die Controlling-Funktion v.a. auf Fachbereichsebene an, die anderen Hochschulen auf zentraler Ebene. Und während Oldenburg das Präsidium als Kollegialorgan einrichtet, strebt die FH Osnabrück ein erweitertes Präsidium einschließlich der Dekane als Beratungs- und Entscheidungsorgan an. Globalhaushalte werden jeweils als Anlass genutzt, für die jeweilige Hochschule adäquate Strukturen zu schaffen. Die Globalisierung war der entscheidende Anstoß für die umfassenderen Reformen.

#### *Zusammenfassung der Effekte*

1. Globalhaushalte stärken die Berufungsmittel und damit strategische Handlungsmöglichkeiten der Hochschulen.
2. Globalhaushalte führen zur Erarbeitung strategischer Pläne und Leitbilder und tragen zur aktiven Gestaltung der Forschungs- und Lehraktivitäten bei.
3. Globalhaushalte bewirken eine gezielte Neuordnung zentraler vs. dezentraler finanzieller Kompetenzen innerhalb einer Hochschule.
4. Globalhaushalte stoßen strategieorientierte Managementreformen an.
5. Globalhaushalte führen zu Vielfalt und Profilbildung.

*Teilaspekt 3: Im Zentrum der Globalisierung steht das Ziel, die knappen Gelder in Forschung und Lehre effektiver und effizienter einzusetzen. Die Frage ist, ob sich Anhaltspunkte für die Effizienz und Effektivität der Globalhaushalte finden lassen.*

*Erläuterung*

Globalhaushalte sollen zu effizienterem und effektiverem Handeln führen. Effizienz, also eine möglichst kostengünstige Bereitstellung der Angebote einer Hochschule, soll v.a. dadurch bewirkt werden, dass die Vorteile aus wirtschaftlichem Handeln – also Einsparungen – beim jeweiligen Handelnden verbleiben. Bei der Effektivität, also der nachfragegerechten Bereitstellung von Produkten, setzt man auf die Vorteile dezentraler, problemnaher Entscheidung durch Akteure in den Hochschulen, die besser wissen, wofür das Geld am dringendsten benötigt wird.

Sowohl Effizienz als auch Effektivität sind äußerst schwer zu messen. Kostenrechnungen ermöglichen i.d.R. keine Vergleiche zur Situation vor der Globalisierung. Anhaltspunkte für Effektivität würde man vielleicht durch Zufriedenheitsanalysen bei den Nachfragern gewinnen, aber auch dort liegen keine auf Globalhaushalte beziehbare Daten vor. Hier sind daher nur Anhaltspunkte in Bezug auf die Verwaltungseffizienz vorhanden, d.h. die Vereinfachung administrativer Abläufe innerhalb der Hochschulen wie auch durch den Wegfall von Entscheidungsprozessen zwischen Staat und Hochschulen.

*Typische Entwicklungen in Deutschland*

Nur in wenigen, sehr selektiven Bereichen lassen sich Effekte auf die Effizienz genauer beschreiben. An folgenden Stellen ergeben sich Hinweise auf Effizienzeffekte:

- Die Hochschulen sind z.T. in erheblichem Umfang in der Lage, Rücklagen zu bilden. So erreichen die Rücklagen an der Universität Oldenburg bis zu 5 Mio. DM. Dies ist ein Indiz für effizientes Wirtschaften an den Hochschulen.
- Die zur Verfügung stehenden Managementinstrumente stellen die Informationen bereit, die für effizientes Handeln erforderlich sind. Beispielsweise ermöglichen Kostenrechnungssysteme wie an der FH Bochum eine projektbezogene Kostenträgerrechnung; die Entscheidung über ein Projekt kann auf Basis der resultierenden Kosten gefällt werden, was zuvor nicht möglich war. Damit werden die Grundlagen für effiziente Entscheidungen geschaffen.
- Übereinstimmend wird als Ergebnis der Globalisierung gesehen, dass Veränderungen einfacher und mit weniger Verwaltungsaufwand erzielbar sind, da langwierige Aushandlungen mit dem Staat, möglicherweise mit mehreren Ressorts, wegfallen. So erforderten in Niedersachsen nach Aussage der Hochschulen Stellenverlagerungen früher Verhandlungen mit dem Ministerium von bis zu 3 Jahren; dieser Prozess ist vollständig entfallen. Die damit verbundene Beschleunigung und Flexibilität stärken gleichzeitig die Effektivität, da Anpassungen an Nachfrageänderungen zeitnah und direkter realisierbar sind. Ein erheblicher Teil der Verwaltungsarbeit an Hochschulen bestand vor der Globalisierung in nicht-indentierten, kreativen Techniken, mit denen die kameralistischen Restrikti-

onen soweit wie möglich gedehnt oder ausgehebelt wurden; Verwaltungen müssen nun ihre Kreativitätspotenziale nicht mehr auf solche Umgehungsstrategien verwenden.

- In Niedersachsen zeigt sich, dass mit integrierten Softwarepaketen Verwaltungsabläufe vereinfacht und Verwaltungskosten gespart werden können. In der Fachhochschule Osnabrück wird beispielsweise der eingetretene Produktivitätszuwachs in der Finanz- und Personalverwaltung auf ca. 30 Prozent geschätzt.
- Wenn Globalisierung wie in Niedersachsen mit der Übertragung der Kassengeschäfte verbunden ist, können Hochschulen Rechnungen termintreuer bezahlen und dadurch in höherem Maße als bisher Skonti realisieren und Kosten sparen.
- Die TU Clausthal konnte durch den Globalhaushalt Investitionen tätigen, die zu erheblichen Energieeinsparungen bei Fernwärme, Strom und Wasser führten. Die Möglichkeit zu flexibler Investitionspolitik kommt solchen Modernisierungsvorhaben entgegen.

#### Zusammenfassung der Effekte

1. Die Rücklagenbildung weist auf steigende Effizienz des Wirtschaftens hin.
2. Informationsinstrumente wie Kostenträgerrechnungen schaffen die Grundlagen für effizientes Handeln und empirisch abgesicherte Entscheidungen.
3. Die Verwaltungskosten sinken durch den Wegfall langwieriger Prozesse zwischen Staat und Hochschule. Verwaltungen müssen nicht länger ihre Energien mit der Dehnung und Umgehung kameralistischer Restriktionen verschwenden.
4. Die Verwaltungskosten sinken durch vereinfachte Verwaltungsprozesse in den Hochschulen im Zusammenhang mit integrierten Software-Paketen.
5. Die Übertragung der Kassengeschäfte an Hochschulen ermöglicht Kosteneinsparungen über Skonti.
6. Globalhaushalte fördern energiesparende Investitionspolitik der Hochschulen.

*Teilaspekt 4: Es besteht die Befürchtung, dass bestimmte nichtintendierte Effekte auftreten, z.B. Ausweichreaktionen der Hochschulen. Die Frage ist, ob diese zu verzeichnen sind.*

#### Erläuterung

Die bisherigen Effekte waren durchweg positiv zu beurteilen. Der Erfolg von Reformmaßnahmen bemisst sich darüber hinaus immer auch am Umfang der auftretenden nicht-intendierten und dysfunktionalen Effekte.

### Typische Entwicklungen in Deutschland

Folgende Probleme sind zu verzeichnen:

- Globalisierung in Verbindung mit KLR zielt darauf ab, auf besserer Informationsbasis bessere Entscheidungen zu treffen. Teilweise – so auch beim niedersächsischen Modellversuch – ist jedoch eine Lücke zwischen technischem Reifegrad der Instrumentarien und Bereitschaft der Akteure zu ihrer Nutzung vorhanden. Hochschulen haben z.T. ausgefeilte KLR-Systeme mit online-Verfügbarkeit tagesaktueller Daten – aber die Entscheidungsträger nutzen diese Systeme kaum. Ein wesentlicher Grund ist das vielfach mangelnde Schwergewicht auf Maßnahmen der Personalentwicklung; die Akteure kennen häufig die Nutzungsmöglichkeiten gar nicht. Als allgemeine Empfehlung lässt sich festhalten: Zu einem ganzheitlichen neuen Steuerungsmodell gehört auch die entsprechende Personalentwicklung.
- V.a. in der Anfangsphase steht z.T. die Funktion der Globalisierung als „Geldschöpfungstechnik“ im Vordergrund und überlagert die eigentlich intendierte strategische Orientierung. So gab es zu Anfang des Modellversuchs in Nordrhein-Westfalen z.B. an der Ruhr-Universität Bochum kein geplantes Freihalten von Stellen, sondern eine bloße Geldschöpfung aus zufällig freien Stellen. Anstatt gezielt Prioritäten und Posterioritäten zu setzen, stand die Generierung zusätzlicher Mittel im Vordergrund. Auch die Universität Potsdam arbeitet intern mit einer generellen 4-monatigen Stellensperre, um akute finanzielle Engpässe zu überwinden und gewisse finanzielle Spielräume zu erwirtschaften. Auch dabei wird keine strategische Prioritätensetzung betrieben.
- In Themenfeld 1 wurde erläutert, dass nach Möglichkeit eine direkte Verknüpfung von Einsparauflagen und Globalhaushalten zu vermeiden ist. Wird diese Anforderung nicht beachtet, ergeben sich gravierende Akzeptanzprobleme: In Brandenburg trifft der Modellversuch zur „echten“ Pauschalzuweisung auf eine Situation starker Mittelkürzungen. Der Globalhaushalt wird daher in den Hochschulen primär als Maßnahme betrachtet, um z.B. mit dem stark unterfinanzierten Stellenhaushalt gerade noch hinzukommen. Bei einer derart negativen Grundeinstellung ist kaum zu erwarten, dass die an anderer Stelle mit der Einführung von Globalhaushalten verbundene Aufbruchstimmung zustande kommt und umfassende interne Veränderungen eingeleitet werden. An dieser Stelle ist somit die Empfehlung der Entkoppelung von Sparprogramm und Globalisierung zu bekräftigen, ggf. nach baden-württembergischen Vorbild.

### Zusammenfassung der Effekte

1. Wegen mangelnder Personalentwicklung werden geschaffene Managementinstrumente teilweise nicht genutzt und damit die Potenziale der Globalisierung nicht ausgeschöpft.
2. Teilweise – und z.T. notgedrungen - werden Globalhaushalte als „Geldschöpfungstechnik“ statt als Basis für strategische Entscheidungen genutzt.

3. Eine von den Hochschulen wahrgenommene Verknüpfung zwischen Sparprogramm und Globalhaushalt mindert die Akzeptanz der Globalisierung und hemmt die durch Globalhaushalte erzielbare Dynamik.

## Literatur des CHE zum Thema

CHE und HIS (Hrsg.): Symposium: Staatliche Finanzierung der Hochschulen – Neue Modelle aus dem In- und Ausland, HIS-Kurzinformationen A9/97 und A10/97, Hannover, Gütersloh 1997.

Fedrowitz, Jutta, Krasny, Erhard, Ziegele, Frank (Hrsg.): Hochschulen und Zielvereinbarungen, Neue Perspektiven der Autonomie, Gütersloh 1999.

Küchler, Tilman, Müller-Böling, Detlef, Schreiterer, Ulrich, Ziegele, Frank: Hochschulreform Baden-Württemberg 2000, Stellungnahme und Empfehlungen, Gütersloh 2000.

Müller-Böling, Detlef: Die entfesselte Hochschule, Gütersloh 2000.

Müller-Böling, Detlef, Ziegele, Frank: Die Vergabe staatlicher Mittel bei Globalhaushalten, in: Die neue Hochschule, Band 38, 1997, S. 11 – 13.

Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten (Hrsg.): Ein neues Verfahren der staatlichen Mittelvergabe an die Universitäten in Niedersachsen: Anforderungen, Prinzipien und Umsetzungsvorschläge, Gütersloh 1998.

Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten (Hrsg.): Bericht zur Evaluation des Modellvorhabens, Gütersloh 1999.

Ziegele, Frank: Zwischen Steuerung und Autonomie – ein neues Verfahren der staatlichen Universitätsfinanzierung für Niedersachsen, in: Wissenschaftsmanagement, 5. Jg. 1999, Heft 3, S. 37 – 42.

Ziegele, Frank: Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat - Hochschule. Überlegungen und Erfahrungen in den deutschen Bundesländern, in: Titscher u.a. (Hrsg.): Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, München, Mering, S. 331-386.

Ziegele, Frank: Grundlagen und Merkmale eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe in Hamburg, Ergebnisbericht, Gütersloh 2001.

Ziegele, Frank; Weichselbaumer, Jürgen: Akademisches Controlling und hochschulinterne Zielvereinbarungen, Erfahrungsbericht, veröffentlicht als Download unter <http://www.che.de/assets/images/erfahrungsber.pdf>, Gütersloh, München.