

Globalhaushalt - Mythos und Realität

Prof. Dr. Michael Daxner
Präsident der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Ein zentrales Thema der hochschulpolitischen Diskussion ist die Stärkung der Hochschulautonomie. In diesem Zusammenhang steht der Modellversuch zur Einführung von Globalhaushalten an den Universitäten Clausthal und Oldenburg und an der Fachhochschule Osnabrück. Finanzautonomie und Globalhaushalte der Hochschulen sind weder Selbstzwecke, noch bringen sie unmittelbar relevante Einsparungen, lassen aber hoffen, daß die finanziellen Mittel zweckgerichteter und effektiver als bisher verwendet werden. Neben der Wirtschaftlichkeit und der Transparenz ist die selbststeuernde, eigenverantwortliche Mittelbeantragung und -verwendung das erstrebenswerte Ziel einer Veränderung der Verhältnisse in den Hochschulen und ihrer Beziehungen zu Öffentlichkeit und Staat.

1 Philosophie¹

Bei der Tagung der HRK zur Hochschulautonomie Ende 1992² tauchte der Begriff "lean production" in mehreren Beiträgen auf und entfachte eine heftige Diskussion, in der die Teilnehmer an der Debatte sich äußerst versiert im Gebrauch moderner ökonomischer Terminologie zeigten. Man hatte den Eindruck, daß die bildungsökonomische Debatte vom Anfang der siebziger Jahre zurückgekehrt sei. Aber es ging nicht eigentlich um Bildungsökonomie, sondern um das Nachholen einer Entwicklung, die lange Zeit der strukturpolitischen Diskussion von Wissenschaft und Hochschulen entgangen zu sein schien. Die Erwartungen und Ansprüche an das "Hochschulsystem" haben sich in den letzten Jahren entscheidend gewandelt.

Die Innenpolitik großer Industriestaaten konzentriert sich zunehmend auf die Reproduktion von wichtigen Dienstleistungssektoren, wie dem Gesundheitssystem, dem Sozialsystem, oder dem Verkehrssystem. Zum Teil erschöpft sich die Energie der Innenpolitik in der Reproduktion dieser Sektoren, und bei zunehmender Finanzknappheit der öffentlichen Hände wird nicht nur die Seite der Ansprüche, sondern vor allem die ihrer Erfüllung kritisch durchleuchtet. Dabei wird nicht nur normativ um die Berechtigung von Ansprüchen gestritten (Beispiel: Pflegeversicherung), sondern auch der effektivste Weg zur Einlösung von Erwartungen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten geprüft. Das Hochschulsystem bildet dabei keine Ausnahme. Die bestimmende Dimension der Politik ist dabei immer die Frage, wieviel der Bevölkerung bzw. den Betroffenen das Aufrechterhalten einer bestimmten Versorgung mit öffentlich zugänglich Diensten "wert" ist, und konsequenterweise wird die Diskussion primär um Geld geführt. Allerdings darf man nicht übersehen, daß Geld hier nicht nur Ausdruck einer Tauschbeziehung, sondern auch Reflex der Wertschätzung von bestimmten Bereichen ist. Das Wissenschaftssystem insgesamt, vor allem aber die Hochschulen, schneiden in den letzten Jahren schlecht ab. Diese Tatsache ist hinlänglich bekannt und sowohl von den Wissenschaftsorganisationen genau dokumentiert wie auch an den einzelnen Hochschulen schmerzlich erfahren.³

¹ Dieser Essay ist die Ausarbeitung eines Vortrags, den der Verfasser am 26.4.1993 am Bayerischen Staatsinstitut für Hochschulforschung gehalten hat. Herrn W.D. von Fircks und Herrn Hener sei für fachkundige Beratung gedankt.

² HRK: Mehr Autonomie für die Hochschulen. Dokumente zur Hochschulreform 77/1992.

³ HRK: Konzept zur Entwicklung der Hochschulen in Deutschland. Dokumente zur Hochschulreform 75/1992, S. 11 - 19; Wissenschaftsrat: 10 Thesen zur Hochschulpolitik (1993), S. 10.

Spätestens seit der abgebrochenen hochschulpolitischen Diskussion um eine Grundsatzreform der (west)deutschen Hochschulen 1988 tritt eine auffällige Disjunktion zwischen stagnierender Behandlung der Probleme und Defizite einerseits, einer theoretisch lebendigen Konzeptualisierung künftiger Hochschulstrukturen andererseits in der Hochschulpolitik auf.

Die Metapher für alle studienbezogenen Defizite ist die "Studienzeit", und Bemühungen zu ihrer Verkürzung legitimieren fast jedes vorgebrachte Konzept der Studienreform, unabhängig davon, ob es damit irgendetwas zu tun hat.¹ Gleichzeitig wird der Druck auf die Hochschulen immer größer, für ihre im Prinzip als legitim angesehenen Forderungen selbst Nachweise ihrer Leistungsfähigkeit und Reformwilligkeit zu erbringen. Man kann dies beinahe mit jenem Verfahren vergleichen, das bei risikoreicher Hochtechnologie angewandt wird: Zunächst müssen die Betreiber den Sicherheitsnachweis erbringen, bevor der TÜV und in letzter Instanz der Staat Genehmigungen erteilt. Die Schlagworte sind nicht zufällig aus der angelsächsischen Hochschulpolitik übernommen, die diesen Prozeß etliche Jahre früher mit sehr ambivalenten Ergebnissen durchgemacht hat: Allem voran "accountability", d.h. Zurechenbarkeit und identifizierbarer Erwartungs-/Einlösungsmaßstab für Hochschulen als öffentliche Einrichtungen. Das andere Stichwort ist "Autonomie", und zwar weniger als Mittel der gerechten Aufgabenerfüllung denn als Mittel zur Effektivierung durch Selbststeuerung. Schließlich wird das Ganze überbaut durch die Forderung nach einer Erneuerung der Hochschulen im Systemwettbewerb (global, europäisch, innerhalb des nationalen Systems, nicht zuletzt zwischen Ost und West im eigenen Land).

Ob die mangelnde Objektivierung des Nachweises von Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des wissenschaftlichen Ausbildungs- und Forschungssystems der wichtigste Grund ist, daß die Ausgaben seit mehr als einem Jahrzehnt stagnieren und der Anteil dieser Ausgaben am Bruttosozialprodukt um wenigstens 20% zurückgegangen ist, mag nicht in letzter Instanz zu beweisen sein. Nachweislich aber ist ein zunehmendes Desinteresse der Öffentlichkeit und der Politik am Hochschul- und Wissenschaftssystem - das unwürdige Spektakel um die Besetzung des Ministerpostens im Forschungsministerium ist nur ein letztes Symptom dafür. Nun ist es ja nicht so, daß das System in Forschung und Lehre überhaupt nicht funktioniert, sondern vielmehr geht der Befund dahin, daß die Komprimierbarkeit des Systems an seine Grenze geraten ist, und es von einer früher modellhaften Position im internationalen Vergleich jetzt vor dem Risiko des völligen Versagens steht.

¹ Daxner, M.; Schindler, G.: Studienzeitverkürzung, 1993, im Druck

Einig sind sich fast alle Akteure, daß Autonomisierung der Hochschule als "Betrieb" unter Wahrung ihrer Aufgabenstruktur unverzichtbar für die Reformen sein wird. Dabei spielt nicht zuletzt eine Rolle, daß Spezifika der deutschen Universität gegen den Druck der anderen EG-Systeme verteidigt werden müssen, andererseits aber die überteuerte und schwerfällige Struktur der deutschen Hochschulen so schnell wie möglich modernisiert werden soll. Andere Argumentationslinien sind hier weniger kohärent und teilweise antagonistisch: So steht die Forderung nach staatlicher Steuerung gegen die Vorstellung von Eigendynamik der Reform; so wird eine Erneuerung der demokratischen Strukturen der Hochschulen gegen die Effektivierung im privatwirtschaftlichen Verständnis ausgespielt; für den innerwissenschaftlichen Bereich stehen sich Aufgabenorientierung und Auftragsunternehmen ebenso gegenüber, wie das Prozeßmodell von Wissenschaft der Output-Orientierung ihrer Finanzierung.

Wenn man allerdings die Reformvorschläge der letzten zwei Jahre auf ihren pragmatischen Kern reduziert und die unterschiedlichen Begründungszusammenhänge außer acht läßt, dann ergibt sich ein erstaunliches Maß an Übereinstimmung, das weitgehend funktionalistisch die ideologischen Brüche einer konsenslosen Hochschulpolitik überbrücken möchte. Die Schwerpunkte der politischen Optionen liegen auf folgenden Ebenen:

Die Lehre, besser: das **Studium** müsse wieder in den Vordergrund der Aufgabenzuweisung gestellt werden, gerade wenn eine Vermittlung von Forschung weiterhin erfolgreich sein soll (differenzierte Einheit von Forschung und Lehre).¹

Die **Mittelverwendung** muß transparent sein, damit eine öffentliche Legitimation der Aufgaben und Aufträge zugleich eine Neubewertung der Hochschulen durch Politik und Steuerzahler bewirken kann (Ende der Unterfinanzierung, Akzeptanz des Dienstleistungsmodells).

Evaluation, Implementation von Reformen, **Profilierung**, gegeneinander, nachvollziehbare **Kennzahlen** und qualitative Verbindlichkeit sollen Kriterien für die Fähigkeit der Hochschulen zur **Selbststeuerung** abgeben.

Die Kurzformeln lauten: Geld für Effektivierung; Reduzierung der staatlichen Steuerung bei nachgewiesener Erfolgsorientierung der Hochschulen. Hier sind mehrere gesellschaftspolitische und interessenbezogene Schleifen

¹ Daxner, M.: Vom sinnvollen Studium und wissenschaftlicher Lehre - die Hochschule als Verantwortungsgemeinschaft, Loccumer Protokolle 11/92.

eingebaut, so daß die praktischen Veränderungen nur sehr zögerlich eintreten. Die Ausgangslage ist denkbar schlecht: zuviel Mißtrauen, gegenseitige Blockaden, wenig Geld, kein gesellschaftlicher Konsens, Zeitdruck, falsche Ziele (Studienzeit) und Methoden (erst sparen, dann handeln).

Vor diesem Hintergrund ist es nur ein Teilaspekt, wenn verschiedene Ansätze zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen und zum Ersatz der alten kameralistischen Mittelbewirtschaftung durch sogenannte Globalhaushalte in vielen Reformpapieren aufscheinen; es wird aber auch zu bedenken sein, wie sich die inneruniversitäre Diskussion angesichts der beschriebenen Ausgangslage gestalten kann und bisher fast zwangsläufig gestalten mußte.

Finanzautonomie und Globalhaushalte sind weder Selbstzwecke, noch bringen sie unmittelbar relevante Einsparungen eines ohnedies unterfinanzierten Systems, sie lassen eher hoffen, daß die vorhandenen Mittel zweckgerechter und effektiver als bisher eingesetzt werden, und daß die für die Mittelverwendung verantwortlichen Menschen in die Planung und Allokation von Ressourcen besser eingebunden werden, und sie sollen die Hochschulen motivieren, mit ihnen anvertrauten öffentlichen Mitteln verantwortlicher und glaubwürdiger umzugehen. Man sollte gar nicht leugnen, daß hier die öffentliche Hand und die Universitäten von der Privatwirtschaft lernen können, welche auch erkennen mußte, daß Zentralismus, zu große Organisationseinheiten und zu hohe Regelungsdichte zu organisatorischer Behäbigkeit führen und daß "Ozeandampfer keine Lotsenboote in schwierigen Gewässern" sind. Dazu gehört auch die Transparenz von Kosten und Nutzen (wobei es jedem überlassen bleibt, was er als Nutzen definiert, wenn er es nur benennt) und eine Verbindlichkeit bei Dienstleistungen und Nachfrageorientierung. Auch daß Zeit und Personal teure Ressourcen sind, würde dann eher respektiert werden. Mit Christian Leszczyński nennen wir als Voraussetzung, daß dies in einer Universität funktionieren kann, die Ausrichtung der gesamtuniversitären Selbstvergewisserung nach drei Dimensionen: Wo sollen Ressourcen mit Vorrang eingesetzt werden? Wie reagieren wir auf die Zumutungen des gesellschaftlichen Systems (früher hatten die Haushaltszuwächse eine Gestaltungsabsicht unterstellt, heute wird eine Umbaulegitimation gegeben, weil sich das politische System durch Verlagerung der Verantwortungsebene selbst entlasten möchte)? Soll sich die gesamte Institution nach einem Leitbild orientieren oder eine dynamische Differenzierung ihrer Inhalte in Forschung, Studium und Dienstleistung betreiben?

2 Wissenschaftspolitische Grundlagen des Globalhaushalts

Hochschulen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich Einrichtungen des Staates. Diese antinomische Bestimmung des Hochschulrahmengesetzes¹ zeigt historisch und systematisch bereits die Sonderrolle der deutschen Universität, die längst jeder Humboldt'schen Konzeption entwachsen ist, sich aber rhetorisch und ideologisch auf viele Bestimmungsstücke dieser Reform stützt. Die Staatseingriffe sind entgegen der Legende von der Autonomie vor allem im Bereich des Studiums, der Hochschulfinanzierung und der Berufung von Professoren erheblich intensiver als in vergleichbaren nationalen Hochschulsystemen in Europa und den USA, während die Autonomie im Forschungsbereich, der anerkanntermaßen gut funktioniert, vielfach die individuellen Freiheitsrechte aus Art. 5 (3) Grundgesetz stärker betont als die institutionellen.²

Die Dichotomie von autonomer und staatlicher Sphäre ist anachronistisch, sie hindert die Hochschulen, als Akteure auf dem Markt öffentlicher Versorgung und als Dienstleistungsagentur mit gemeinnützigen Aufgaben aufzutreten. Lehre, Studium, Forschung, Entwicklung, Beratung, öffentliche Kritik und Intervention sind in den engen Grenzen von Staatsaufsicht und Strukturvorgaben behindert. Daraus ergibt sich die Grundthese für Finanzautonomie und Globalhaushalte: Die Anforderungen und mehr noch die Verwendung von Mitteln müssen dort verantwortlich gestaltet werden, wo die Aufgabenerfüllung erfolgen soll. Finanzautonomie ist die Chiffre für einen Komplex von Optionen, die zusammenwirken müssen, um die Reformen zu bewältigen: Es geht um die wissenschaftsnahe Allokation von Ressourcen, um die professionelle Steuerung und Organisation, um transparente Mittelüberwachung und demokratische Kontrolle, um akzentuierte Profilierung einzelner wissenschaftlicher Bereiche und ihre flexible Weiterentwicklung.

Dabei ist ein Globalhaushalt zunächst nur eine finanztechnische Operation, von der die "Endverbraucher" im Ergebnis nicht unbedingt etwas merken müßten. Anstatt des kameralistischen Zuschuß- und Zuteilungssystems werden der Hochschule entsprechend einem Wirtschaftsplan globale Summen zugewiesen, die sie dann intern nach eigener Prioritätensetzung verteilt.

¹ Denninger, E. (Hrsg.): Hochschulrahmengesetz, Kommentar, München 1984.

² Lühje, J.: In: Denninger; HRG, § 58 Rz 32 f; Flämig/Kimminich u.a. (Hrsg.) Handbuch des Wissenschaftsrechts, Bd. 1, S. 95; Oppermann T. ebenda S. 387; vgl. WRK, Staatliche Steuerung und die Erneuerung des Studiums. Dokumente zur Hochschulreform 67/1989.

Zugleich wird die kaufmännische Buchführung eingeführt und werden Bilanzen angefertigt. Dadurch werden erstmals die Finanzströme in einer Universität nach Kostenstellen und Kostenarten nachvollziehbar, eine Grundvoraussetzung von Transparenz und darauf basierenden Haushaltsplanungen. Während im jetzigen System die Bedarfsanmeldung im zweijährigen Vorlauf zum eigentlichen Haushaltsgesetz eher eine symbolische Willensbildung der Universität und die Fortschreibung ihrer bisherigen Erwartungen und Bedürfnisse ist, wird beim Globalhaushalt in Form eines Wirtschaftsplanes bereits eine bestimmte Vorentscheidung über die Verteilung getroffen. Alles andere ist Technik, gleichwohl wichtig, aber nicht mehr in unmittelbarem Zusammenhang mit den philosophischen, ideologischen und politischen Rahmenbedingungen.

Nun leuchtet die Argumentation offenbar so unmittelbar ein, daß auf der politischen Ebene fast keine rationale Gegnerschaft gegenüber Globalhaushalten auszumachen ist, und in den Hochschulen diese Gegnerschaft, wie wir zeigen werden, oft den Globalhaushalt nennt, aber ganz andere Bereiche der Hochschulpolitik meint. Hinter dem vermeintlichen Konsens gibt es aber neben einem begrüßenswerten und hinlänglich begründeten Reformwillen auch rhetorische Befürwortung aus Fraktionen, deren Beifall das Unternehmen nicht unbedingt braucht. Ich nenne ironisch vier Schulen, die sich an Globalhaushalte hängen. Die "**romantische Schule**" hofft, daß die Hochschulen durch Autonomie zu mehr Kompetenz gelangen - sie hat den Zusammenhang zwischen wissenschaftlicher Qualität, Budget und Mittelverwaltung nicht begriffen; die "**zynische Schule I**" trifft die schlimmsten Befürchtungen der Hochschulen: Sie will uns durch Eigenverantwortung zum Sparen zwingen und zugleich die staatliche Administration von Konflikten entlasten - diese Argumentation geht von der Reformunfähigkeit der Hochschulen und ihrer prinzipiellen geringen gesellschaftlichen Relevanz aus; die "**zynische Schule II**" setzt auf schlechte Experimentbedingungen und hofft, daß die Hochschulen es nicht schaffen werden, und dann kann der rigorose Etatismus fröhliche Urständ feiern - diese Schule ist in bestimmten Finanzministerien, aber auch in Teilen der Wissenschaftsverwaltung besonders ausgeprägt; und schließlich winkt die "**lethargische Schule**" müde ab: Der Staatsapparat kann und mag im Hochschulbereich genauso wenig wie in anderen Bereichen "großer Dienste" weiter agieren und Akzente setzen, also sollen es die Hochschulen ruhig versuchen - über die Globalzuweisungen und die Forschungsförderung kann man sie schon im Griff behalten.

Die Hochschulen haben unseres Erachtens gar keine Wahl, als die Herausforderung verantwortlich gestalteter Finanzautonomie auch dann anzunehmen, wenn alle vier überzeichneten Schulen gemeinsam zusammenwirken sollten und die inneruniversitären Konflikte sich möglicherweise tatsächlich

zuspitzen. Die Alternative wäre, als wissenschaftliche Bildungsanstalten völlig den Körperschaftsstatus zu verlieren und berufsorientierte Reproduktionseinrichtungen zu werden, während die Forschung dann sogar mit einiger Legitimation aus den hohen Schulen auswandern würde.

Wir haben bereits davon gesprochen, daß es bestimmte widersprüchliche Argumentationen gibt, die gleichwohl in einer einheitlichen Struktur der Bedarfsplanung und Mittelverwendung ihren Niederschlag finden müssen. Die drei wichtigsten miteinander zu vermittelnden Ebenen sind die zwischen **Aufgaben und Aufträgen**, zwischen **Prozessen und Produkten** und zwischen **Verwaltung und Diensten**.

Die wissenschaftlichen Hochschulen haben Aufgaben, die durch keine andere gesellschaftliche Institution zu substituieren sind, und die am besten durch das Spannungsfeld zwischen der Tradition von Wissen und der Erforschung von Neuem bezeichnet werden, wobei in dem Aufgabenbereich das Selbstverständnis der Scientific Community, der akademischen Korporation, des wissenschaftlich tätigen Individuums und der zentralen Kategorie der Vermittlung durch Studium bzw. Nachwuchsbildung verbunden werden müssen. Intellektuelle Optionen, wie Kritikfähigkeit, Ausrichtung an gesellschaftlichen Problemen und Unabhängigkeit des Urteils, nicht-opportunistische Auswahl von Forschungsobjekten und Lehrinhalten gehören in diesen Bereich. Auf der anderen Seite ist die Auftragsstruktur gar nicht zu bezweifeln; das, was auch in der Grundlagenforschung über Drittmittel, in der Entwicklung auch über direkte Aufträge ganz selbstverständlich ist, kann auch für das Studium angenommen werden: Neben den Bildungsaufgaben haben die Hochschulen natürlich unterschiedlichste Aufträge in bezug auf die Herstellung bestimmter Quantitäten von Qualifikation zu erfüllen. Dieses folgt zwar in vieler Hinsicht Marktkriterien, nicht aber notwendigerweise privatwirtschaftlicher Partikularität im Gegensatz zu öffentlichen und allgemeinen Verpflichtungen.

Die zweite Ebene, um die es geht, ist die Differenz zwischen dem Wissenschaftsprozess und den jeweils präsentierten Produkten. An den Produkten, z.B. Forschungsergebnissen, Abschlüssen, Absolventenzahlen, erfolgreich abgewickelten Aufträgen usw., wird die Leistungsfähigkeit der Hochschulen empirisch zu messen versucht, wobei häufig übersehen wird, daß es um die Gestaltung des Wissenschaftsprozesses primär geht, wenn bestimmte Produkte erwartet werden. Deshalb ist eine in der Evaluations- und Finanzierungsdebatte übersteigerte "Outputorientierung" mit Sicherheit der falsche politische Ansatz; auf der anderen Seite gibt es Outputparameter, wie etwa die effiziente Verwendung von Mitteln, die sehr wohl Indikatoren für gerechtfertigte und ungerechtfertigte Ausstattung von Hochschulen abgeben.

Schließlich gibt es einen Antagonismus zwischen der Verwaltung und den Diensten innerhalb der Hochschule. Die Verwaltung ist jener Bereich, der die Bedingung der Möglichkeit von Forschung, Lehre und Dienstleistungen überhaupt sicherstellt, und sie muß ebenso professionell wie beständig funktionieren. Man kann also nicht dauerhaft zu Lasten der Verwaltung und scheinbar zugunsten des Wissenschaftsbereiches Ressourcen umschichten. Die Effektivität und Wirtschaftlichkeit einer Verwaltung mißt sich nicht zuletzt an ihrer Solidarität und Loyalität gegenüber der Wissenschaft und an ihrer Professionalität. Das kann bedeuten, daß sie zunächst erheblich besser ausgestattet und damit teurer wird als die bisherigen, halbprofessionellen Verwaltungsstrukturen, die allzu lange das Modell des deutschen öffentlichen Dienstes sachlich ungerechtfertigt auf die Hochschulen übertragen haben. Diese Erläuterung ist notwendig, um die ideologische Aufladung der Diskussion um Globalhaushalte verständlich zu machen.

3 Niedersachsen: Projekte, Modelle, Perspektiven

Die SPD/GRÜNE-Koalition des Jahres 1993 hat von Anfang an der Hochschulpolitik große Aufmerksamkeit gewidmet und drei Schwerpunkte bereits in das Regierungsprogramm geschrieben. Regionalisierung (v.a. Abbau der Defizite im Nordwesten), Autonomisierung und Novellierung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHGE). Die formale Einlösung der Erwartungen an Finanzautonomie wurde vor allem durch den Regierungsentwurf zum NHG befördert: Darin sind für alle Hochschulen Erleichterungen bei der Bewirtschaftung von Mitteln und eine Stärkung der eigenverantworteten Ausgabengestaltung vorgesehen (v.a. §§ 91 und 123 NHGE). Die Beratungen erweisen sich insoweit als kompliziert, als sie natürlich Leitungsstrukturen, Gremienaufgaben und organisatorische Folgerungen vieler anderer Bereiche abweichend von der bisherigen Realität betreffen. Für unseren Kontext ist wichtig, daß der § 123 (5) NHGE einen Modellversuch vorsieht, wonach Hochschulen als Landesbetriebe gem. § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) geführt werden können. Diese Bestimmung ist die denkbar lockerste, weil sie bloß einen formalen Rahmen abgibt. Die Wirtschaftsberatungsgesellschaft "Treuarbeit" hat ein Gutachten angefertigt, das die Kosten einer Umstellung ermitteln sollte. Eine interministerielle Arbeitsgruppe hat unter sehr konstruktiver Beteiligung des Landesrechnungshofes zum 6.1.1993 eine Struktur des Modellversuchs verabschiedet, auf deren Basis der Kabinettsentwurf für dieses Projekt erstellt wird (Verabschiedung durch das Kabinett Anfang Juni 1993). Die Vorarbeiten mußten aber schon in enger Koordination mit dieser Arbeitsgruppe beginnen, um sicherzustellen, daß 1994 Parallelbetrieb und Umstellung der Systeme erfolgen kann und daß 1995 der Echtbetrieb des

Modells anlaufen wird. Für den Modellversuch sind die Universitäten Clausthal und Oldenburg und die Fachhochschule Osnabrück vorgesehen.

Die Vorbereitung in der Universität Oldenburg ist zunächst durch politische und wissenschaftliche Gutachtertätigkeit und Programmatik erfolgt. Der damalige Kanzler Jürgen Lüthje und der Justitiar der Universität, Henning Schrimpf haben gemeinsam mit dem Autor ein Gutachten erstellt, in dem auch die Finanzautonomie und Globalhaushaltsmodelle vorgestellt wurden¹. Die ersten Diskussionen in den Gremien erfolgten eher informell ab 1991, die erste formelle Beratung im akademischen Senat fand im März 1992 statt. Ab Mai 1992 tagte eine Arbeitsgruppe Finanzautonomie (AGFA), die ihre Arbeit im Januar 1993 abschloß. Am 3.2.1993 faßte der Senat einen Rahmenbeschluß, der die Mitwirkung der Universität an dem Modellversuch unter bestimmten Bedingungen vorsieht. Eine administrative Lenkungsgruppe unter Vorsitz des Kanzlers koordiniert verschiedene Arbeitsgruppen zu Detailfragen; da wegen der möglichen Option für ein Kuratorium eine Änderung der Grundordnung notwendig wird, hat das Konzil eine viertelparitätische Grundordnungskommission eingesetzt. Erste Maßnahmen, wie z.B. Vorbestellung notwendiger EDV-Ausstattung, Schulung usw. werden ab Juni 1993 eingeleitet.

Aus diesem formalen Ablauf ist kaum ersichtlich, was sich "eigentlich" in Bezug auf den Globalhaushalt in einer Universität abspielt. Es sind drei Ebenen zu unterscheiden:

- a) Die Suche nach Akzeptanz für das "Gesamtmodell Autonomie" mit dem Spezialfall "Finanzautonomie" und "Globalhaushalt".
- b) Die Schaffung von Bedingungen, unter denen das Modell umgesetzt werden kann; es darf ja keinen Stillstand der Arbeit während der Implementation geben.
- c) Die Auseinandersetzungen zwischen Universität und staatlicher Verwaltung bzw. politischen Parteien, die zwar das Modell im Grundsatz wollen, denen aber doch viele einzelne Bedingungen abzurufen sind.

Aus systematischen Gründen werden die besonderen Akzeptanzprobleme hintangestellt, obwohl sie das Procedere in der Universität maßgeblich bestimmen. Um die formalen Rahmen zu füllen, seien zunächst die staatlichen Vorgaben genannt:

* Der § 123 (5) NHGE sieht einen Modellversuch für einige, aber nicht alle niedersächsischen Hochschulen vor, damit Vergleiche über Nutzen und Folgen des Modells angestellt werden können.

¹ Daxner, M.: Entstaatlichung und Veröffentlichung. Lüthje, J., Schrimpf, H.: Eine neue Hochschulpolitik. Köln 1991 (H. Böll Stiftung)

* Die drei in Aussicht genommenen Hochschulen führen eine interne Willensbildung herbei, die auch die Bedingungen nennt, unter denen eine Teilnahme an einem Modellversuch von immerhin 10 Jahren Laufzeit akzeptiert wird.

* Die Ausfüllung des § 26 LHO betritt insoweit Neuland, als Hochschulen nur zum Teil mit anderen Eigenbetrieben des Landes zu vergleichen sind.

* Es soll 4 Zuschußtitel im Globalhaushalt geben: für laufende Zwecke, für Bauunterhaltung, für Investitionen und für Beschaffungen nach HBFG. (Daraus wird der universitäre Kontenrahmen erstellt). Zum 1.1.1995 wird eine Eröffnungsbilanz vorgelegt.

* Es wird nach Wirtschaftsplan gearbeitet. Dieser wird in Finanz- und Erfolgsplan gegliedert.

* Controlling soll aufgebaut werden, wobei die Definition eines universitären Controlling sich nur beschränkt an anderen Betriebsformen orientieren kann.

* Eine ressortierte Hochschulleitung wird angestrebt.

* Lohn-, Beihilfe- u.a. Buchhaltungen werden bei der Universität geführt.

* Jährliche Wirtschaftsprüfung wird angesetzt.

Dies ist ein angemessen technizistisches Modell, das in vielen Bereichen längst überfällig ist. Aber natürlich birgt es an den Schnittstellen zum "akademischen" Aufgabenschwerpunkt der Hochschulen viele Friktionen. Es läßt auch in Bezug auf die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit Wünsche offen, etwa wegen der noch nicht den Hochschulen übertragenen Bauherreneigenschaft.

Mit Sicherheit kann aus solchen Vorgaben nicht abgeleitet werden, daß und ob Globalhaushalte unmittelbare Effekte auf die Struktur von Studium, Lehre, Forschung und Dienstleistungen haben können. Es ist aber einsichtig, daß die **mittelbaren** Effekte unter anderem deshalb analysiert werden müssen, weil das Reformanliegen des Staates und der Öffentlichkeit ständig zur Legitimation dieser speziellen Veränderung herangezogen wird.

Von daher ist die Akzeptanzfrage für die Umsetzug ganz wesentlich. Der Diskussionsprozeß an der Universität Oldenburg spiegelt ganz deutlich die höchst widersprüchlichen Strategien, den Teilaspekt Globalhaushalt zu instrumentalisieren und darüber bestimmte Interessen und Erwartungen zu realisieren, die ansonsten in der hochschulpolitischen Diskussion wenig thematisiert werden oder thematisierbar erscheinen. Die folgende Auflistung ist retrospektiv, weil während der Debatte ja Bündnisse und Antagonismen mit einer Reihe von "quid pro quo" argumentieren lassen, die der taktischen Kräfteanordnung entsprechen.

Die Zustimmung erfolgt häufig zum "Prinzip", wobei die Werte "Transparenz" und "Demokratisierung durch Autonomie" häufiger aufscheinen als präzise Vorstellungen über "Effizienz".

Ablehnung oder Skepsis erfolgen entweder "prinzipiell" oder weil eigene Interessen, Besitzstände und Privilegien bzw. Gewohnheitsrechte in Gefahr sind.

Prinzipielle Ablehnung wird z.B. damit begründet, daß diese "privatwirtschaftliche" Finanzordnung nur ein weiterer Schritt zur Privatisierung oder jedenfalls privatwirtschaftlichen Umgestaltung der wissenschaftlichen Anstalt sei. Auch wird befürchtet, daß staatliche Deregulierung sich in die Hochschule hinein fortsetzt, obwohl gerade die Finanzautonomie ja in der Hochschule eine höhere Regulierungsintensität verlangt. Während diese beiden Ablehnungsgründe leicht zu widerlegen sind, wenn die bisherige Staatsverwaltungspraxis analysiert wird und der Umfang des Projekts kompetent eingegrenzt wird, ist ein anderer prinzipieller Einwand von großer Bedeutung. Kann das System selbstverwalteter Ausgabenpolitik nicht zu einer einseitigen Bevorzugung bereits vorhandener Machtschwerpunkte innerhalb der Universität werden? Die Folge wäre ja sowohl wissenschaftliche als auch organisatorische Unterordnung unter ökonomische Zwänge, die mit der Aufgabe der Universität nicht mehr vereinbar sind.

Es ist dieser prinzipielle Einwand, der die fruchtbarsten Folgen für detaillierte Bedingungen schafft, weil ja neu geregelt werden muß, wer mit welcher Verantwortung und welcher Kompetenz Entscheidungen vorbereitet, wer sie fällt, und wer sie kontrolliert - und wie der Schaden bei Fehlentscheidungen begrenzt wird. Das Fehlen einer gesamtuniversitären Identität bzw. Loyalität zu konsensfähigen Zielen entwertet diese fruchtbare Linie und legt die Interessen einer Hochschule in bemerkenswert ungeschminkter Weise offen. Ein weiterer Einwand von großer psychologischer Tragweite ist die Prognose, daß die Verteilungskämpfe in der Universität und die Konflikte zwischen Kollegen bzw. zwischen wissenschaftlichen Organisationseinheiten und der Verwaltung zunehmen werden. Die Prognose ist nicht zu widerlegen, wohl aber das ihr zugrundeliegende Argument: Hat die bisherige, übrigens nicht konfliktfreie, Verteilungspolitik nicht immer die letzte Verantwortung auf das Ministerium schieben können? Auf diese Weise konnten sowohl Fehler bei der Verteilung von Ressourcen als auch mangelnde Objektivität bei der eigenen Interessenvertretung gut verdeckt werden.

Umgekehrt wird ein brisanter Konfliktherd daraus: Wenn das Ministerium, im Sinn der "lethargischen Schule", meint, bei ständig sich verschlechternden Bedingungen nicht nur Verantwortung, sondern auch soziopsychische Widersprüche auf die Hochschulen abwälzen zu können, dann wird dies Widerstände hervorrufen. Die internen Konflikte bei Stagnation im Haushalt sind

ohnedies vorprogrammiert. Der Unterschied liegt nur darin, daß bisher mit Vermutungen, künftig aber in Transparenz gehandelt werden kann. Unvermeidlich ist auch die Dienstherreneigenschaften auf die Universitätsleitungen zu übertragen. Aber die Antizipation der Konflikte bietet eine gute Gelegenheit, sich über Loyalitäten, Vertrauen, Kompetenz und Selbstregulierung auseinanderzusetzen.

Aber, wie gesagt, so verläuft die Diskussion ja nicht, sondern sie ist in verschiedene Sektoren gegliedert, deren (In)Kohärenz im Senatsbeschuß vom 3.2.1993 deutlich wird.

Operationale Auflagen sind u.a., daß der Haushalt 1994 mindestens das Niveau von 1993 haben muß, daß die Gesamtzuweisung die landesdurchschnittliche Zuweisung für die übrigen Hochschulen des Landes Niedersachsen erreichen soll und daß Ziele wie Übertragbarkeit, Deckungsfähigkeit usw. nicht hinter den bereits erreichten praktischen Plänen zurückbleiben dürfen. Vernetzte Finanzbuchhaltung (EDV) aus Transparenzgründen, Entscheidungsregelungen für die untere (Fachbereichs-)Ebene usw. fallen unter diese Auflagen ebenso wie Forderungen nach einem zeitgerechten Ausbau des für den Modellversuch nötigen Personals und der damit verbundenen Schulung.

Hochschulpolitische Überformung findet in den Resolutionen z.B. der Mitarbeiterinnen im technischen und Verwaltungsdienst zum Personalvertretungsgesetz oder in Kommentaren der Frauengleichstellungsstelle und der Geisteswissenschaften statt. Hier wird (begründete) hochschulpolitische Frustration in Ängste umgeformt, der "Globalhaushalt" würde Mitbestimmungsrechte verkleinern, Frauen benachteiligen, Geisteswissenschaften verkümmern lassen usw. Mit solchen Resolutionen bewirkt man zweierlei: Das Modell wird mystifiziert und externe negative Folgen seinen Befürwortern zugeschrieben; und man erhält eine Basis für die eigene Interessenpolitik.

Mißtrauensorientierte Sicherungen werden z.B. dort eingebaut, wo Bestandsschutz als solcher gefordert wird (keine Veränderungen von mehr als +/- 5% im jeweiligen Bereich), ohne daß Evaluationskriterien angegeben würden. Auch das Hinausschieben von endgültigen Entscheidungen (Überprüfung der gestellten Bedingungen und ihrer Einlösung im Oktober 1993) ist weniger aus verhandlungstaktischen Gesichtspunkten beschlossen worden, sondern um ja keinem fait accompli aufzusitzen.

Weiterführende Optionen sind z.B. die Prüfung, wieweit ein Kuratorium und/oder ein Verwaltungsrat die innerinstitutionelle Kontrolle und Beratung übernehmen sollen.

Das macht der Universitätsleitung die Verhandlungen mit dem Ministerium nicht gerade leicht; und es erzeugt inneruniversitär auch Konfrontationen der folgenden Art: Bei jeder Panne oder einem Problem, das dazu nur irgendwie taugt, wird festgestellt: "Wie soll das erst beim Globalhaushalt werden, wenn es jetzt schon...?!". Auch die oft künstlich übertriebene selbstverordnete Inkompetenz ist insofern problematisch, als sie von Menschen kommt, die ansonsten auf ihre intellektuelle Allzuständigkeit stolz sind; mir ist auch nicht bekannt, ob sich einzelne Hochschulmitglieder um "Schulungen" oder Weiterbildung von sich aus bemüht hätten.

Diese eher negative Liste hat aber ihr unbezweifelbar positives Gegenstück: Sehr viel Skepsis ist bei all denen gewichen, die über Gremien und Information den tatsächlichen Umfang des Modells einschätzen können und die vor allem akzeptieren, daß es für die hochschulpolitische Überformung weniger an diesem Fall Demonstrationen zu setzen gilt, als die politische Debatte über das universitäre Selbstverständnis überhaupt zu führen. Hier hat sich nach der Erfahrung der letzten Wochen eine äußerst konstruktive und an Mitverantwortung orientierte Strömung entwickelt.

Ein spezielles Problem ist dadurch gegeben, daß das Modell starke Amtsträger erfordert (Präsident, Dekane), daß die Gremien aber keine starken Mandatsträger vorsehen. Damit kommt zum einen eine absurde Paritätendiskussion wieder auf, die die Schwächen der Mitbestimmungsregeln des HRG zwar zu Recht kritisiert, aber mit Forderungen nach Drittel- oder Viertelparitäten eine anachronistische Interessenlage simuliert. Außerdem ist natürlich klar, daß bei Verantwortung für den Haushalt in der Hochschule Haftung für und Verbindlichkeit von Beschlüssen neu geregelt werden müssen. Obwohl es in dieser Frage keinen prinzipiellen Dissens mit der Hochschulleitung gibt, ist sie natürlich ein ideales Feld für populistische Forderungen, die ohnedies nie Gefahr laufen, realisiert werden zu müssen. Unsere Vorstellung zu dieser Frage ist, daß die Leitungen auf Präsidenten- und Dekanebene professionalisiert und ressortiert werden müssen, und damit auch Voraussetzungen für demokratische Kontrolle geschaffen werden; und daß andererseits die Gremien gerade im Finanzbereich weniger Gruppeninteressen austragen als Konsensmodelle entwickeln sollen. Die Ebenen von Beratung, Beschlußvorbereitung und Entscheidung einschließlich Haftung sollen besser getrennt werden, damit auch klare Zuständigkeiten gegeben sind. Vielleicht ist es nötig zu betonen, daß dieser Exkurs von der Überlegung getragen ist, die gesamte Institution in ihrer Aufgabenerfüllung zu

stärken - Mitbestimmung ist hier ein Instrument, und die Aufgabe heißt Wissenschaft.

4 Praktische Aspekte

a) Abgrenzung zur Kameralistik

Ein ernstzunehmender Einwand, nicht nur aus den Reihen der Wissenschafts- und Finanzverwaltung, besagt, daß fast alle Optionen für den Globalhaushalt auch im Rahmen der Kameralistik eingelöst werden können. Das gilt sicher für weite Bereiche der Deckungsfähigkeit, der Übertragbarkeit von Mitteln, der Poolbildung, der inneruniversitären Kreditierung. Auch die Verwendung der Mittel gem. § 12 des niedersächsischen Haushaltsgesetzes, wonach Mittel aus unbesetzten Stellen in bestimmter Weise verwendet werden dürfen, ist vom Modell unberührt. Aber schon die Haushaltsvermerke und Haushaltsführungserlasse machen deutlich, wie schwer sich die traditionelle Verwaltung mit dem Vertrauen in die Hochschulen als "Unternehmen" tut. Außerdem erleben wir alljährlich, daß in laufende Haushalte eingegriffen wird, unbekümmert, ob nicht schon langfristige Dispositionen getroffen wurden.

Die entscheidende Differenz liegt zunächst in der Philosophie. Diese haben wir im ersten Abschnitt ausführlich erläutert. Es geht im Konkreten darum, daß der Gesetzgeber und die staatliche Verwaltung Vertrauen in die Regelmäßigkeit, Kompetenz und Zweckorientierung der Korporation entwickelt. Der Erfolg des verantwortlichen Wirtschaftens bedeutet für die Hochschule ja einen erheblichen Einigungszwang für die Bedarfsanmeldung zu künftigen Wirtschaftsplänen, zumal Bedarf und Verteilung zeitgleich entschieden werden. (Im jetzigen Verfahren gilt ja die zweijährige Differenz zwischen Anmeldung und Bewilligung). Die Universität - und nicht die einzelnen Empfänger von Zuschüssen - tritt dem Staat sozusagen als selbstbewußter Vertragspartner entgegen, der seine Hausarbeiten schon gemacht haben muß, ehe neues Geld angefordert wird: Bedarfsplanung, Entwicklungsplanung, Evaluation, Controlling. Andererseits ist der Staat an die Einhaltung von Zuwendungsverträgen gebunden, denn laufende Eingriffe in die Gestaltung der Wirtschaftspläne wird es in der bisherigen Weise nicht geben - oder das Modell ist schon gescheitert, bevor es beginnt. Die Kameralistik ist nicht einfach ein traditionelles Verfahren, sie verkörpert auch eine gänzlich andere Philosophie. In ihrem Zuteilungsverfahren sind die Menschen, die mit Millionenbeträgen öffentlichen Vermögens täglich umgehen, nicht beteiligt. Das muß gegenüber den Mitteln und ihrer Herkunft eine gewisse Unempfindlichkeit und einen Umgang damit provozieren, der in krassem Widerspruch zu den legitimen Ansprüchen der Wissenschaft an die Gesellschaft steht. "Wis-

senschaft in gesellschaftlicher Verantwortung" ist ein zweiseitiger Prozeß, und damit die Gesellschaft ihre Verantwortung für die Hochschulen ernst nehmen kann, hat die Wissenschaft ihre Verantwortung nicht nur anzuerkennen, sondern auch zu dokumentieren.

b) Wirtschaftsberatungsunternehmen¹ stehen vor der Tür, um die Hochschulen zu beraten. Das ist nicht einfach eine Folge des teilweise zutreffenden "Unternehmensaspekts" der Institution. Wir fragen uns, was wir eigentlich von ihnen erfahren wollen und können?

Rufen wir uns die eingangs festgestellte Umwandlung von Staatsfunktionen in Bezug auf die großen Dienstleistungsbereiche in Erinnerung. Dann ist z.B. das Krankenhausmanagement der Prototyp für unternehmerische Projektionen in einem Dienstleistungsbereich. Es geht hier nicht um die Privatisierung der Eigentumstitel und auch nicht um die einfache marktwirtschaftliche Deregulierung wirtschaftsliberalen Wunschdenkens. Es geht auch nicht primär um Gewinne, auch wenn z.B. die Eigenverwendung erwirtschafteter Mittel eine wichtige Forderung ist. Es geht zunächst nur um kostenbewußte Verwaltungsstrukturen - allerdings mit allen genannten Implikationen. Von daher ist es nicht, wie von Gegnern häufig unterstellt, eine zwangsläufige Erwartung, daß die öffentliche Aufgabenstellung durch derartige Modelle ignoriert wird - die Gefahr besteht, das ist Konsens. Im Hochschulbereich wie im übrigen staatlichen Bereich ist das typische Beispiel der Hochbau: der Staat baut langsam, teuer, ineffektiv und keineswegs wettbewerbsorientiert, weil die Nutzungsmöglichkeit eines Gebäudes nicht in die kameralistische Rechnung als Vorteil eingeht, sondern nur die Bauausgaben als Nachteil, und die Personalkosten der daran Beteiligten völlig vernachlässigt werden. Das wäre anders, wenn er seinen Behörden und Institutionen keine direkten Bauherreneigenschaften überträgt.²

Nun unterscheiden sich Hochschulen signifikant von anderen großen gesellschaftlichen Institutionen. Das größte Problem für die Beratungsunternehmen besteht darin, daß sie wenig Erfahrung und Erkenntnisse über den Habitus der *homines academici* haben.³ Bloße Beratung durch Professoren oder Administratoren, auch die Inkorporation von Hochschulabsolventen

¹ vgl. Kienbaum Unternehmensberatung: "Bildung als Unternehmen" (26.2.1992 ms). Personalmanagement in Hochschulen (Projektentwurf o.D., ms).

² AG Hochschulbau: Beschluß des Jahrestreffens der Universitätskanzler 1992 in Leipzig.

³ Bülow-Schramm, M.; Liebau, E.; Huber, L.; Strübing, J. u.a. haben die Habitus-Theorie in Deutschland besonders intensiv übertragen und modifiziert; Huber, L. hat zudem sein Konzept der Fachkulturen komplementär entwickelt.

unterschiedlicher Abschlußprofile, schaffen hier nur wenig Abhilfe. Der Ansatz der Berater ist regelmäßig und falsch, daß es doch (Unternehmens-) Ziele geben müsse, die sich formulieren lassen und von denen Strategien abgeleitet werden können. Natürlich gibt es Ziele, aber diese sind eben in die Dialektik von Aufgaben und Auftrag, von Wissenschaftsprozess und Produkten der Wissenschaft eingespannt. Daß der betriebswirtschaftliche Aspekt wichtig ist, aber gerade nicht ohne die Unterordnung unter die wissenschaftliche Perspektive möglich ist, wird oft übersehen, und so entsteht das Paradox, daß die Berater uns dort, wo wir sie bräuchten, (noch) nicht helfen können, uns ihre Vorschläge, soweit ausgearbeitet, aber äußerlich bleiben. Wir schlagen deshalb vor, daß diese Unternehmen, deren Unterstützung für bestimmte Bereiche des institutionenbezogenen Managements notwendig ist, bei uns "on the job" lernen - und wir dafür kompensiert werden, bevor wir umgekehrt ins Geschäft kommen. Das könnte auch einen Abbau von Mißtrauen bewirken, das sich z.B. Kienbaum mit der auftragsfreien ersten Hochschuluntersuchung einigermaßen selbstverschuldet eingehandelt hatte.

c) Kennzahlen

Fast alle Reformpapiere von Bund, Ländern und Wissenschaftsorganisationen fordern Kennzahlen und quantitative Indikatorsysteme zu einer besseren Steuerung von Entscheidungen, vor allem zur Finanzaufteilung. Ebenso vielfältig sind die Argumente der Kritiker dieses Instruments. Dabei sind zwei Sachverhalte von Bedeutung: Zum einen war schon bisher jede "Schlüssel-"-Diskussion etwa der jährlichen Haushaltsverteilung auf Indikator- und Kennzahlbasis erfolgt - allerdings häufig auf induktiv gewonnenen, die ex post eingetretene Besitzstände oder Machtverhältnisse reproduzierten und damit nur objektivierend das legitimierte, was ohnehin der Kompromiß der Routine gebot. Zum andern sind Kennzahlen ein Instrument, das sozialwissenschaftlich entwickelt wird, um Entscheidungen zu rationalisieren, und nicht um sie zu ersetzen. Jede Debatte beginnt mit der Feststellung, daß man "eigentlich" qualitative Sachverhalte nicht "quantifizieren" kann, was a) falsch und b) sinnlos zu behaupten ist. Wir hatten z.B. die folgende Kennzahlenliste von Klaus Hüfner diskutiert:¹

¹ vgl. Hüfner, K.: Kennzahlen-Systeme zur Hochschulplanung. WRK Dokumente zur Hochschulreform 61/1988.

Leistungskennzahlen

Absolventen:

Relationen je Institut, Professor, Stelle wiss. Personal, Fachanteil an Hochschulabsolventen, an Absolventen auf nationaler Ebene, Anteil derjenigen, die innerhalb von 1 (2) Jahren eine ausbildungsadäquate Beschäftigung gefunden haben

Studienumfang, Regelstudiendauer:
Pflichtwochenstunden je Semester

Durchschnittliche Studiendauer (Ist):
Ist-Semester in Relation zum nationalen Durchschnitt

Übergangsquoten:
semesterweise; studienabschlußweise

Wahlmöglichkeiten, die den Studierenden geboten sind:
Anteil der Wahlfachstudenten am Gesamtlehrdeputat/Anteil der Wahlfächer in der Prüfung

Studentische Beurteilungen:
Anteil positiver Wertungen in Beurteilungsbögen

Examensleistungen:
Durchschnittsquoten, Erfolgsquoten (bestandene Examina), Vergleich mit überörtlichen, einheitlich gewonnenen Prüfungsergebnissen

Externe Beurteilungen:
Rangordnungen von Studienfächern, Fachbereichen, Hochschulen.

Es kommt nun nicht darauf an, ob die einzelne Kennzahl eine imperative Bedeutung für einen Haushaltsbeschluß hat, sondern welche Indikatoren man für welche Zwecke auswählt, wie man sie gewichtet, wie man sie anordnet, und welche Schlüsse man aus einer ersten Entscheidungsvorbereitung mit ihrer Hilfe zieht. Das setzt unter Umständen für viele Beteiligte eine Lernphase und das Einarbeiten in sozialwissenschaftliche Methoden voraus, die bisher nicht zur Routine gehört haben. Zugleich ist das Beispiel der Kennzahlen typisch dafür, wie eine neue Schicht von "Experten" entsteht, die in der Universität das Vertrauen besitzen müssen, derartige Instrumente nicht mißbräuchlich anzuwenden und die sie auch vermitteln können; andererseits werden deduktive Schlüssel auch dazu führen, nicht mehr tradierte Rechte und Besitzstände unkritisch weiter zu transportieren. Wir erhoffen

uns von der Diskussion um Kennzahlen mindestens so viel wie von ihrer konkreten Anwendung: Denn die Bestimmung der Aussagekraft von solchen Indikatoren kann dazu führen, formalisierte bescheidene **Systeme lokaler "Gerechtigkeit"** zu entwickeln, die gerade für kleine Fächer oder den so oft angemahnten **Minderheitenschutz** von Bedeutung sind, wenn etwa die Kennzahlen für Mindestausstattung bestimmte Faktoren enthalten. Allerdings teilen wir die Kritik an solchen Kennzahlen, die für die übergewichtige **Outputorientierung** herangezogen werden, um die Finanzierung des Studiums an die scheinbar objektiven Ergebnisse von Ausbildung allein zu binden.

d) Entscheidungen und Verfahren

Mittlerweile ist allen Beteiligten klar, daß die Finanzautonomie nicht "Deregulierung" auf der Ebene der Hochschule, sondern auf der Ebene der staatlichen Verwaltung bedeutet. Für die Universität bedeutet sie eine erhebliche Zunahme an Regelungsintensität bei Respekt vor den verschiedenen Regelungsebenen zentral, Fachbereich, Institut und sich daraus ergebender größerer Regelungsichte. Das ist nicht mit vermehrtem Verwaltungsaufwand zu verwechseln. Es kommt darauf an, verbindliche Regeln und Verfahren zu entwickeln und Abläufe zu konstruieren, deren oberste Priorität sein muß, daß Geld für die richtigen Zwecke zu den richtigen Zeitpunkten an der richtigen Stelle/Ebene zur Verfügung steht.

Es muß zwischen zwei Stufen unterschieden werden: Zum einen wird die universitäre Haushaltsverwaltung selbst sich verändern; zum andern werden Abläufe und Verfahren von den Nutzern und Kontrollinstanzen selbst zu gestalten sein, und dabei wird es darauf ankommen, möglichst **viele Regeln im Konsens** zu entwickeln.

Beispiele für Bereiche, die abschließend in der Universität entschieden werden:

- * Der **Hochschulentwicklungsplan** wird grundsätzliche Kriterien für dezentrale Verteilung und Verantwortung von und für Ressourcen ableiten lassen.
- * Verpflichtungen aus **Berufungs- und Bleibeverhandlungen** (künftig werden Befristungen und Überprüfung der Berechtigung im Haus möglich).
- * Verwendung eigener **Einnahmen, Overhead-Abschöpfung**, inneruniversitäres Kreditsystem zum vorzeitigen Aufbau neuer Einheiten, internes Verrechnungssystem für Dienstleistungen.
- * Hohe **Verlässlichkeit mittelfristiger Dispositionsspielräume** (N.B. Nach unserer Auffassung wird dies der wichtigste Faktor unmittelbarer Vertrauensbildung sein: Wenn die Entscheidungen über Korrekturen hinreichend klar sind, dann wird das dauernde Bangen vor unerwarteten Eingriffen ein Ende haben, und damit die Schuldzuweisungen innerhalb der Universität und die Ohnmacht gegenüber dem Ministerium).

Es bleibt allerdings großer Neuordnungsbedarf, der nicht schon vor Beginn des Modellversuchs abschließend gedeckt werden kann. Wichtigste Regelungsbereiche sind:

* **Entscheidungsebenen:** Dezentralisierung ist ein Gebot, das nicht nur aus der Finanzautonomie folgt. Nutzernahe Entscheidungen erfordern auf der Ebene der Fachbereiche, daß die Fachbereichsräte ihre Finanzplanung mit der gleichen Verbindlichkeit treffen wie, auf der übergeordneten Ebene, der Senat. Der Dispositionsspielraum der Dekane bei der Bewirtschaftung wird auch davon abhängen, daß die Mittelüberwachung dezentral und kontinuierlich in Echtzeit erfolgen kann.

Auf der Senatsebene wird die entscheidende Aufgabe die Beratung des Wirtschaftsplans sein. Dieser wird von der Universitätsleitung aus den verbindlichen Vorgaben des Hochschulentwicklungsplans vorbereitet. Es kommt nun darauf an, daß die Bedarfsanmeldungen aus den Fachbereichen und zentralen Einrichtungen sowohl auf die Fortschreibung dieses Entwicklungsplans als auch auf plausible Korrekturen innerhalb der festgelegten Planung so verbindlich Einfluß nehmen können, daß der Senat bei der Verabschiedung des Wirtschaftsplans sich bewußt sein kann, daß Bedarfsanmeldungen zugleich Vorentscheidungen über Verteilungen von Ressourcen sind, deren Korrektur deshalb schwierig ist, weil die Zeitspanne zwischen Bewilligung und Zuteilung sehr klein sein muß. Die Universitätsleitung und die Verwaltung führen die Verteilung, Disposition und Überwachung innerhalb des Beschlußrahmens durch. Die Beschlußgremien erteilen Ausgabenermächtigungen und teilen nicht Geld zu - dieses Prinzip hat zwar auch schon bisher gegolten, konnte aber folgenlos ignoriert werden. In Zukunft weist jeder Beschluß unmittelbar aus, woher das Geld genommen werden soll, das für einen bestimmten Zweck bewilligt wird. Die Dispositionen, die nötig sind, um die Bewilligungen zu realisieren, obliegen nicht den Mandatsträgern der Gremien, sondern den Amtsträgern (Präsident, Universitätsleitung, Dekane). Damit ist auch die Verantwortlichkeit eindeutig bestimmt und die Haftungsfrage geklärt.

Wichtig sind auch Entscheidungen, welche zentralen Fonds für welche Zwecke gebildet werden (z.B. Ersatzbeschaffungen, Tutorien, Ausfallhaftungen usw.) und wer auf sie Zugriff hat.

Schließlich müssen inneruniversitäre Verrechnungssysteme gebildet werden, die regeln, welche Dienstleistungen innerhalb des Betriebs "gekauft" werden.

* **Kontrollebenen:** die Transparenz der Mittelverwendung ist - neben der Effizienz des Globalhaushalts - eine wesentliche demokratische Legitimation des Modells. Transparenz bedeutet vor allem, daß die jeweils Berechtigten bzw. an Entscheidungen Beteiligten zu jedem Zeitpunkt die Übersicht und den Dispositionsrahmen über "ihre" Mittel haben, und daß sie die Folgen

jeden Eingriffs (Mittelbuchung) sofort erkennen. Darüber hinaus wird es ein Controlling geben, das die Effektivität der gewählten Verfahren gegen die Legitimation dieser Verfahren abgleicht und so Steuerung, Korrekturen und Kritik erleichtert. Bei der Entwicklung dieses ja noch nicht eingeführten Systems können wir vermutlich viel auch über unseren Umgang mit Ressourcen lernen. Wenn das Kuratorium eingeführt wird, dann wird ein Teil der Kontrolle dorthin verlagert, allerdings nur in Bezug auf Hochschulentwicklungsplan, Evaluation und die Globalanmeldung - die Gremienstruktur in der Universität darf durch ein Kuratorium nicht entwertet werden. Schließlich muß es ein effektives Schlichtungsgremium geben: Kontrolle wird auch dadurch glaubwürdig, daß Sachverhalte ab einer bestimmten Größenordnung oder Bedeutung vor dieses Gremium gebracht werden können und daß seine Autorität sehr hoch angesetzt werden soll.

e) EDV

Die Beschaffung einer EDV für dieses Modell ist nicht nur eine technische Angelegenheit; die Benutzung muß so viele Kriterien wie möglich hinsichtlich Handhabbarkeit, Transparenz, Flexibilität und Wirtschaftlichkeit erfüllen. Deshalb haben wir großen Wert darauf gelegt, alternative Systeme in ihrem Einsatz vor Ort zu prüfen. Dabei sind vor allem Erfahrungen von Uni-Kliniken, die auf kaufmännische Buchführung umgestellt haben, von Bedeutung. Zur Zeit neigen wir zu SAP R3.

5 Lohnt sich der Aufwand?

Nach dieser Darstellung muß diese Frage auch dann bejaht werden, wenn die Dispositionsmasse noch nicht optimal ist und Wünsche offen bleiben. Um noch einmal auf die Philosophie des Modells zurückzukommen: Neben der Wirtschaftlichkeit und der Transparenz ist die selbststeuernde, eigenverantwortliche Mittelbeantragung und -verwendung das erstrebenswerte Ziel einer Veränderung des Verhältnisses von Hochschule zu Öffentlichkeit und Staat. Das muß nicht überstrapaziert werden, die Hochschulreform wird durch die Finanzautonomie bestenfalls stimuliert, aber nicht durch sie abgedeckt oder ersetzt; Finanzautonomie setzt keine Ziele, aber befördert die Diskussion um Prioritäten und Transparenz von Zielkonflikten.

Demgegenüber sind die Durchführungskosten für den Modellversuch relativ gering. An den drei Modellversuchshochschulen werden zwischen 40 und 50 Stellen bis 1997 geschaffen (davon ca. 30 im Jahr 1994), die aber zum größten Teil durch Abzug von anderen Behörden kompensiert werden (Landesverwaltungsamt, Regierungshauptkassen), welche die Aufgaben, die die beteiligten Hochschulen künftig selbst erledigen werden, wie z.B. Kassenwe-

sen, Kontenführung, Lohnbuchhaltung usw. bisher ausführten. Auch die EDV müßte ohnedies erneuert werden. Realistisch wird geschätzt, daß die Nettokosten bei ca. 1 Mio DM p.a. liegen werden, im wesentlichen verursacht durch die neuen Controlling-Abteilungen. An dem dadurch erreichbaren größeren Wissen über das innere Entscheidungsverfahren und Verfahrensabläufe in Hochschulen werden jedoch alle partizipieren.

Anlage:

Zeitplan für das Modell an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Michael Daxner
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
Ammerländer Heerstr. 114 - 118

26129 Oldenburg

