

Die Vergabe staatlicher Mittel bei Globalhaushalten

Weitere Reformschritte der staatlichen Hochschulfinanzierung

I. Finanzautonomie und Rahmenbedingungen

Die Globalisierung der Hochschulhaushalte in Deutschland ist nicht mehr aufzuhalten. Dies wirft die Frage auf, nach welchen Verfahren und Kriterien das Volumen des Globalhaushalts einer Hochschule bestimmt werden soll.

Das System der Hochschulfinanzierung in Deutschland befindet sich in einer Phase des Umbruchs: An die Stelle einer staatlichen Detailsteuerung tritt in zunehmendem Maße die Finanzautonomie der Hochschulen. Globalhaushalte, die es den Hochschulen ermöglichen, über die Verausgabung der staatlichen Gelder in bestimmten Grenzen frei zu entscheiden, setzen sich in fast allen Bundesländern durch.¹⁾

Nun war der Ansatz, durch kameralistische Budgetierung die Hochschulausgaben zu steuern, vom Grundanliegen her nicht aus der Luft gegriffen: Natürlich besteht ein legitimes Interesse des Staates, über eine Einflußnahme auf die Hochschulen dafür zu sorgen, daß die Gelder der Steuerzahler im gewünschten Sinne, d.h. effizient und effektiv, ausgegeben werden. Nur hat sich inzwischen herausgestellt, daß der Staat mit dem traditionellen Haushaltsrecht ein kontraproduktives Steuerungsinstrument gewählt hat. Stichworte wie „Dezemberfieber“ führen uns vor Augen, daß die Kameralistik zur Verschwendung von Mitteln geradezu einlädt und Sparsamkeit bestraft.

Diese Überlegungen führen unmittelbar zu einer ganz bestimmten Interpretation der Finanzautonomie. Autonomie darf nicht als Befreiung der Hochschulen von jeglichen „Fesseln“ betrachtet werden, sondern ersetzt das ungeeignete Steuerungsinstrument der Kameralistik durch ein geeignetes Entscheidungs- und Anreizsystem. Dabei muß nach neuen Instrumenten staatlicher Steuerung gesucht werden, die tatsächlich effiziente Ergebnisse erzeugen. Die bloße Schaffung von Ausgabenautonomie genügt nicht, man muß auch die Rahmenbedingungen für autonome Entscheidungen gestalten. Diese Gestaltung ist eine Gratwanderung: Einerseits sollen sich die Potentiale autonomen Handelns entfalten können. Andererseits sollen die Hochschulen gleichzeitig in einen Rahmen von Anreizen und Sanktionen eingebunden werden, der dafür sorgt, daß sie ihre Freiheit im

Sinne hoher Lehr- und Forschungsleistung verwenden. Den mit dem Globalhaushalt auf der Ausgabenseite vollzogenen Entwicklungen müssen daher umfassende Reformen auf der Einnahmenseite gegenüberstehen. Die inputorientierte Zuweisung nach einzelnen Sach-, Personal- und Investitionstiteln kann keine geeignete Methode der Mittelzuweisung mehr sein.

Ausgabenautonomie allein ist beispielsweise aus folgendem Grund nicht ausreichend: Geht man von dem - nicht unrealistischen - Fall aus, daß wissenschaftliche Karrieren an Universitäten weitgehend von der Forschungsleistung abhängen, so ergibt sich kein Anhaltspunkt, warum die Autonomie zur Beseitigung bestehender Mißstände in der Lehre genutzt werden sollte. Vielmehr böte die Globalisierung die Möglichkeit, sich noch mehr auf die Forschung zu konzentrieren. Dies ändert sich erst, wenn über die Kopplung staatlicher Mittel an studierendenbezogene Indikatoren die Lehre finanziell honoriert und damit die Lehrleistung angeregt wird.

2. Bisherige Entwicklungen in Deutschland und Handlungsbedarf

Bei den bisherigen Neuorientierungen der staatlichen Mittelvergabe in Deutschland sind zwei wesentliche Entwicklungen auszumachen:

1. In budgetären Teilbereichen, insbesondere innerhalb der Titelgruppe für Forschung und Lehre, erfolgt in einigen Bundesländern (z.B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) eine leistungsorientierte Finanzierung über nach Formeln berechnete Finanzzuweisungen. Dabei wird ein gegebenes Gesamtbudget nach bestimmten, mit Gewichten versehenen Lehr- und Forschungsindikatoren verteilt, z.B. durch Berechnung des Anteils der Absolventen oder Promotionen einer Hochschule an der Summe der Indikatorwerte aller Hochschulen.

Solche Verfahren sind auf eine Leistungsorientierung im Rahmen von Haushalten mit erheblichen Resten der traditionellen Budgetierung ausgerichtet. Dabei liegen v.a. Stellen und Bauten außerhalb der Hochschulkompetenzen. Unter diesen Bedingungen partieller Ausgabenautonomie scheinen die Formelsysteme zur Setzung von Leistungsanreizen geeignet zu sein. Wie in Abschnitt 3. erläutert wird, greift jedoch bei einem umfassenden Globalhaushalt die leistungs- und formelorientierte Finanzierung zu kurz; vielmehr sind zusätzlich „volumenbezogene“ und „diskretionäre“ Elemente nötig.

Prof. Dr. Detlef Müller-Böling
Leiter des CHE Centrum
für Hochschulentwicklung
Dr. Frank Ziegele
Referent im CHE Centrum für
Hochschulentwicklung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh



2. Es bestehen Tendenzen, das Globalbudget weiterhin nach den Regeln des „Inkrementalismus“²⁾ zu bestimmen, d.h. die Budgetsumme einfach von Jahr zu Jahr fortzuschreiben und damit „historisch“ zu ermitteln (ggf. je nach Haushaltslage mit gewissen, pauschalen Erhöhungen oder Senkungen). Daraus resultieren zwei Problembereiche:

- Die Globalzuweisung wird nicht legitimiert. Um die Finanzautonomie auf der Ausgabenseite dauerhaft abzusichern, muß die Hochschule jedoch in jedem Jahr durch den Umfang der von ihr übernommenen Aufgaben bzw. durch die von ihr erbrachten Leistungen den Anspruch auf das Globalbudget rechtfertigen. Wird das Globalbudget fortgeschrieben, beinhaltet der Zuweisungsmechanismus keine solche Rechtfertigung. In diesem Fall könnte der Staat Kürzungen beim Globalbudget vornehmen, ganz gleich ob diese z.B. durch sinkende Studierendenzahlen und Leistungen gerechtfertigt sind oder nicht. Ein rationales System zur Bestimmung des Globalhaushalts würde hingegen die Hochschulen vor willkürlichen staatlichen Kürzungen schützen (und zugleich die finanzielle Position der Hochschulen in Konkurrenz zu anderen Bereichen staatlicher Aufgabenübernahme stärken). Die derzeit herrschende, inputorientiert fixierte Mittelverteilung zwischen den Hochschulen ist kaum mehr rational begründbar, höchsten historisch erklärbar.

- Die Globalzuweisung ist mit keiner Anreizsetzung verbunden. Die zugewiesene Summe ist vom Verhalten der Hochschule völlig unabhängig. Egal, ob die Hochschule viele oder wenige Studierende ausbildet, egal, ob sie hohe oder geringe Forschungsleistungen erbringt, sie erhält stets dieselben staatlichen Mittel. Es liegen somit an dieser Stelle keine finanziellen Anreize zu effizientem Handeln der Hochschulen vor. Der Staat gibt jegliche Mechanismen der finanziellen Steuerung von Hochschulen aus der Hand.

Daraus ergibt sich, daß ein erheblicher Handlungsbedarf besteht: Eine umfassende Globalisierung der Hochschulbudgets durch Einführung eines frei verfügbaren Landeszuschusses setzt voraus, daß die staatliche Mittelzuweisung an Hochschulen in Deutschland neu geordnet wird. Ein neues Verfahren zur Bestimmung des Budgetvolumens kann den geforderten Rahmen von Anreizen und Sanktionen für die Hochschulen schaffen. Über die Höhe der Globalzuweisung müssen die Verhaltensweisen der Hochschulen belohnt oder sanktioniert werden. Eine Neukonzeption der staatlichen Mittelzuwei-

sung, die diesen Anforderungen genügt, leistet einen wesentlichen Beitrag zur Legitimation der Finanzautonomie, zur rationalen Anreizsetzung und zur Prävention gegen staatliche Willkür. Im Rahmen des Modellversuchs zum Globalhaushalt im Lande Niedersachsen ist das CHE Centrum für Hochschulentwicklung gemeinsam mit dem Wissenschaftlichen Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens mit der Entwicklung eines solchen Zuweisungsmodells für die Universitäten und Fachhochschulen befaßt.³⁾

3. Elemente eines neuen Vergabeverfahrens

Das Design eines neuen Verfahrens der staatlichen Zuweisung von Globalbudgets ist eine komplexe Aufgabe, die nicht ohne ein längeres Übergangs- und Implementierungsverfahren und ohne eine Phase der schrittweisen Optimierung über trial-and-error-Prozesse gelöst werden kann. Dennoch lassen sich als Ergebnis der vorangegangenen Überlegungen einige wesentliche Anforderungen an neue Modelle der Mittelvergabe und die daraus resultierenden Gestaltungsmerkmale benennen:

(1) Durch eine Mischung aus Volumen- und leistungsbezogener Finanzierung muß ein Balanceakt zwischen Anreizsetzung einerseits und Sicherstellung der Grundfinanzierung der von den Hochschulen übernommenen Aufgaben andererseits erfolgen. Beide Arten der Finanzierung lassen sich über formelgebundene Finanzzuweisungen realisieren. Bei der volumenbezogenen Finanzierung werden Mengen-Indikatoren verwendet, die das Volumen der Aufgabenübernahme (bezüglich Forschung, Lehre und möglicherweise weiteren politisch definierten Aufgaben) messen. Die Indikatorwerte werden mit Entgelten versehen, die sich an den Kosten der Aufgabenwahrnehmung orientieren. Die volumenbezogene Finanzierung ist demnach bedarfsorientiert. Dagegen sollen durch die leistungsbezogene Finanzierung Anreize zu Verhaltensänderungen der Hochschule entsprechend speziellen politischen Zielen geschaffen werden. Die Indikatoren messen die relative „performance“ einer Hochschule im Vergleich zu anderen Hochschulen im Hinblick auf die politischen Leistungsziele (z.B. Verkürzung der Studienzeiten, Kostenminimierung, aber auch Ziele wie Internationalisierung oder Frauenförderung sind möglich). Die realisierten Indikatorwerte werden mit Leistungsprämien honoriert, deren Höhe sich an den politischen Prioritäten ausrichtet.

(2) Das Indikatorensystem muß einfache, „grobe“ Indikatoren vorsehen und transparent sein. Daraus resultieren zwei Vorteile: Zum einen wird die Mittelverteilung nachvollziehbar und damit von allen Seiten akzeptiert. Zum anderen wird die hochschulinterne Mittelverteilung nicht vollständig durch die staatliche präjudiziert. Sinkt die Leistung einer Hochschule in einem bestimmten Bereich und schlagen die sinkenden Zuweisungen intern automatisch auf diesen Bereich durch, würde die Hochschule auf die Möglichkeit zur Überwindung der Leistungsschwäche durch zusätzliche Gelder für den Problembereich verzichten.

(3) Werden die Indikatorwerte mit Entgelten bzw. Leistungsprämien versehen, ergibt sich das Budgetvolumen einer Hochschule endogen aus dem Formelsystem. Im Gegensatz zu den Ansätzen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist die formelmäßig berechnete Mittelverteilung kein Nullsummenspiel. Da die Bestimmung des Budgetvolumens jedoch ein elementares parlamentarisches Recht darstellt, muß das errechnete Budget gegebenenfalls entsprechend den politischen Entscheidungen nachträglich korrigiert werden. Ergibt sich dadurch faktisch doch ein Nullsummenspiel, so ist dies nicht systemimmanent, sondern im Einzelfall voll politisch zu verantworten. Die Position der Hochschulen wird durch die Variabilität des berechneten Gesamtbudgets gestärkt. Können die Hochschulen über eine Ausweitung des formelmäßig berechneten Budgetvolumens höhere Leistung und Aufgabenübernahme nachweisen, so geraten die Politiker in starken Rechtfertigungsdruck, wenn sie dennoch versuchen, Hochschulbudgets zu kürzen.

(4) Nicht das gesamte Budget kann mittels Formeln zugeteilt werden. Daneben müssen diskretionäre Zuweisungen bestehen, die auf Einzelfallentscheidungen mit Ermessensspielräumen beruhen. Eine wesentliche Rechtfertigung für diskretionäre Elemente in der Bestimmung der Globalzuweisung ist die innovationsbezogene Finanzierung. Da Formeln stets vergangene Leistungen honorieren, sind sie zur Innovationsförderung, beispielsweise zur finanziellen Förderung der Einführung neuer Studiengänge, nicht geeignet. Hierfür muß ein Innovationspool vorhanden sein.

(5) Die vom Zuweisungsmodell ausgelösten Schwankungen der Hochschulbudgets müssen im Sinne der Anreizsetzung zwar spürbar sein, sich aber in bestimmten Grenzen bewegen (so daß im Hochschulsektor angesichts der hohen Personalkosten nicht letztlich ein per-

manentes „hire and fire“ der Mitarbeiter resultiert). Daher muß das Formelsystem Maßnahmen der Stabilisierung vorsehen. Dazu gehört beispielsweise die Glättung von Zufallsschwankungen in den Indikatorwerten durch Bildung von gleitenden Mehrjahresdurchschnitten (z.B. der Durchschnitt aus den Absolventen oder Promotionen der letzten drei Jahre). Stabilität kann auch aus der Verwendung von per Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule festgelegten Indikatorwerten anstelle von Ist-Werten resultieren. In den Zielvereinbarungen kann z.B. berücksichtigt werden, daß Hochschulen unabhängig von der aktuellen Studierendenzahl das Verhalten von Studienplätzen mit dem Staat aushandeln.

4. Zuweisungsmodelle und politische Ziele

An mehreren Stellen hat sich die Abhängigkeit der Gestaltung neuer Modelle staatlicher Hochschulfinanzierung von politischen Zielsetzungen gezeigt. Es ist eine wesentliche Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung, auf diese Abhängigkeit hinzuweisen und sie transparent zu machen. In jedes Finanzierungsmodell fließen politische Zielsetzungen mit ein. Kurze Studienzeiten sind kein Wert an sich, sondern (derzeit) ein politisch erwünschter Wert. Ebenso ist es beispielsweise mit der Frauenförderung. Kein Modell kann deshalb ein universell richtiges Modell sein. Gestaltungsempfehlungen würden sich bei einer Änderung der politischen Ziele ebenfalls ändern. Die Zuweisungsmodelle dürfen daher nicht politischen Zielsetzungen scheinbare Rationalität verleihen, um politische Werturteile hinter dem Mantel der rechnerischen Objektivität zu verstecken. Insofern wird das Parlament durch die Modelle keineswegs ausgehebelt, vielmehr ist es in einem völlig neuen Ausmaß grundsätzlich gefordert.

- 1) Die erwarteten Vorteile von Globalhaushalten wurden in der Literatur bereits ausführlich diskutiert, vgl. beispielsweise Neuvians, K., Anreizsysteme im Zusammenhang mit den Globalhaushalten - Chancen für innovative Vorhaben, CHE-Arbeitspapier Nr. 14, Gutersloh 1997, S. 1ff. Zur Globalisierung in den Bundesländern vgl. den Überblick bei Behrens, T., Globalisierung der Hochschulhaushalte: Grundlagen, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen, Neuwied u.a.O. 1996, S. 125ff.
- 2) Zum Inkrementalismus-Begriff vgl. Wildavsky, A., Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes, 2. Aufl., New Brunswick, Oxford 1989
- 3) Der Wissenschaftliche Beirat begleitet das Reformvorhaben mit Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Modellkonzeption und hat bisher folgende Empfehlungen vorgelegt: Neun Empfehlungen zur Aufhebung bestehender Restriktionen der Modellanordnung, Gutersloh 1996; Zehn Empfehlungen zur Einführung von Hochschulräten, Gutersloh 1997

Ausländische Modelle der Hochschulfinanzierung

Erfahrungen aus den Niederlanden und Israel

Am 29./30. April 1997 fand in Hannover ein gemeinsames Symposium des Centrums für Hochschulentwicklung und des Hochschul-Informations-Systems über neue Modelle der staatlichen Finanzierung der Hochschulen statt.

Nachfolgend werden die Erfahrungen in den Niederlanden und Israel zusammengefaßt.

Prof. Dr. Dorit Loos
Schriftleitung Die Neue Hochschule
Buchenländer Str. 60
70569 Stuttgart



Das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit unseres Hochschulsystems hat in den letzten zwei Jahren rapide abgenommen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Leistungen der Hochschulen als auch hinsichtlich der Effektivität des Einsatzes ihrer Finanzmittel. Entsprechend der marktwirtschaftlichen Erkenntnis, daß für die optimale Allokation der Ressourcen der Wettbewerb unumgänglich ist, soll jetzt der Wettbewerb zwischen den Hochschulen eingeführt werden. Um sich darin erfolgreich zu behaupten, brauchen die Hochschulen eine größere finanzielle Autonomie und einen weiten Entscheidungsspielraum für die Zusammenstellung ihrer Leistungen. Andere Länder, in denen die Diskussion über die Umwandlung der Hochschulsteuerung und -finanzierung schon früher stattgefunden hat, haben uns dies schon vorgemacht. Vor der Implementierung eines neuen Lenkungs- und Finanzierungssystems in Deutschland sollten wir die Erfahrungen der höchst unterschiedlichen Lösungsansätze im Ausland kritisch auswerten. Beispielhaft soll das Finanzierungssystem der Hochschulen in den Niederlanden und Israel kurz vorgestellt werden.

Die Niederlande¹⁾

Formelgebundene Globalzuweisungen...

In den 70er Jahren wurde in den Niederlanden die kameralistische Budgetierung der Hochschulen aufgegeben und zunächst durch ein sehr komplexes Modell einer formelgebundenen Globalzuweisung ersetzt. Heute herrscht ein umfassendes und einfaches System der Globalzuweisung vor, das aus Lehr- und Forschungskomponenten besteht und das auch die Finanzierung von Investitionen einschließt. Das Verhältnis der Zuweisung aufgrund der Lehr- und Forschungskomponenten beträgt 35 zu 65, wenn man die Studiengebühren in die lehrbezogene Komponente einbezieht, 42 zu 58. Die Fachhochschulen erhalten nur lehrbezogene Zuweisungen. Dabei werden die universitären