

Bericht zur Evaluation des Modellvorhabens

Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten im Land Niedersachsen

Professor Dr. Detlef Müller-Böling

Symposium Finanzautonomie Niedersachsen

Oldenburg 2./3.12.1999

1 Die Aufgabe

5 Jahre Modellversuch liegen hinter uns. Der Wissenschaftliche Beirat hat versucht, den Versuch in dieser Zeit konstruktiv kritisch zu begleiten.

Wolfgang Frühwald, als Vorsitzender der Wissenschaftlichen Kommission in Niedersachsen ja kein Unbekannter hat einmal gesagt hat:

„Die Reform der Universitäten ist so schwierig wie die Verlegung eines Friedhofs. Bei beiden fehlt es an der Mitwirkung von unten.“

Das trifft auf diese Reform zumindest nicht zu. An der Mitwirkung der Hochschulen hat es nicht gefehlt. Sie war und ist groß. Auf Initiative des Landes und der beteiligten Hochschulen ist ein beispielloses Projekt auf die Schiene gesetzt worden.

Die Mitglieder des Beirates hatten die Ehre, die Freude und manchmal den Frust, die Modellversuchshochschulen und das Land zu begleiten. Zum Abschluss legen wir heute unsere Evaluation vor.

2 Bewertung des Modellvorhabens

Wir haben unsere Bewertung in drei Bereiche eingeteilt:

- Nutzen und Effekte
- Grenzen und Restriktionen
- Empfehlungen zur Weiterentwicklung

Etliche der Effekte und Wirkungen kann ich hier nicht im Detail beschreiben, sondern nur anreißen. Im Bericht sind sie detailliert niedergelegt. Auch wenn ich jetzt Schwerpunkte in der Darstellung wählen muss, uns sind alle Punkte wichtig, insofern sollten die Hochschulen ebenso wie Sie, Herr Minister alle Teile lesen!

2.1 Nutzen und Effekte des Modellvorhabens

| |
|--|
| 1. Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes haben sich erhöht. |
|--|

Oberstes Anliegen des Modellversuchs ist es, durch den Globalhaushalt die Fähigkeit der Hochschulen zu einer eigenverantwortlichen, an ihren strategischen Zielen ausgerichteten

Steuerung ihrer Aktivitäten zu verbessern und diese damit effektiver und zugleich effizienter durchzuführen.

Effektivität und Effizienz in der Aufgabenwahrnehmung lassen sich aber weder absolut messen noch allgemein bestimmen, sondern nur im Zusammenhang mit den jeweils angestrebten strategischen Zielen. Die Bewertung muss sich auf diesen Zusammenhang beziehen und kann insoweit nur auf einer Summe von Einzelbeobachtungen beruhen.

Eine genaue Analyse der Modellversuchshochschulen weist nach, dass die Führung eines eigenen Betriebes dort vieles in Bewegung gebracht hat: Hinweise darauf, dass in diesem Sinne effizienter und effektiver gehandelt werden konnte, ergeben sich aus folgenden Entwicklungen:

- Neue, nachfragegerechte Aktivitäten in den primären Leistungsbereichen,
- Förderung der Profilbildung,
- Produktivitätssteigerungen und Kosteneinsparungen in verschiedenen Prozessen,
- Eigene Prioritätensetzungen beim Mitteleinsatz (z. B. langfristige Substanzsicherung durch Stärkung des investiven Bereichs),
- Flexibler, anforderungsgerechter Einsatz von Personalressourcen.

Als Beispiele für ein in diesem Sinne effektives – und in einigen Teilbereichen auch effizienteres – Handeln der drei Modellversuchshochschulen seien hier genannt:

- Alle Hochschulen haben ihr Aktivitätsspektrum in den Aufgabenbereichen Lehre und Forschung im Berichtszeitraum aktiv gestaltet: Durch die Einführung neuer und den veränderten Zuschnitt bereits bestehender Studienangebote, durch die Schließung und Neuorganisation von Studienangeboten, Instituten und Fachbereichen, durch gezielte Anreize für und Förderung von drittmittelrelevanten wie auch strategisch bedeutsamen Forschungsvorhaben sowie durch die gezielte Stimulation von Kooperationsvorhaben in der Forschung.
- Rücklagen sind insbesondere für dringend erforderliche Baumaßnahmen und für eine bessere Geräteausstattung, d.h. für wichtige Investitionen, genutzt worden.
- Dank umfangreicher Energiesparmaßnahmen und sparsamerer Gebäudebewirtschaftung wurde es möglich, Mittel für die Bauunterhaltung zu verstärken und damit bessere Substanzpflege zu betreiben. In einzelnen Fällen – etwa an der Technischen Universität Clausthal - konnten die neuen finanziellen Handlungsspielräume sogar dazu genutzt werden, neu erworbene Gebäude aus Mitteln der Hochschule herzurichten.
- Die Möglichkeit, Stellen flexibler und damit anforderungsgerechter zu bewirtschaften, hat in allen Hochschulen die bedarfsgerechte Verlagerung, Umschichtung und Verwendung von Personalressourcen als Bestandteil einer proaktiven Ressourcenpolitik deutlich gefördert (inkl. flexibler Veränderung von Stellenwertigkeiten, Wegnahme und Neuschaffung von Positionen). Stellenverschiebungen erforderten vor Beginn des Modellversuchs nach Aussage der Modellversuchshochschulen in Verhandlungen mit dem Ministerium bis zu drei Jahre; dieser Prozess ist vollständig entfallen.
- Die Nutzung integrierter Software-Pakete erlaubte es, an vielen Stellen Verwaltungsabläufe zu vereinfachen, Prozessschritte (etwa in der Finanzbuchhaltung und in der Personalverwaltung) zu reduzieren, größere Arbeitsvolumina mit gleichem oder verringertem Personalbestand zu erledigen und über solche Produktivitätssteigerungen hinaus auch Kosteneinsparungen zu realisieren (etwa durch termingerechte Zahlungen im Kassenwesen).

Zwar wären die meisten dieser Maßnahmen und Handlungen – z. B. eine Mittelschöpfung aus Stellenvakanzen und die Umschichtung von Stellen – auch ohne Globalhaushalt möglich ge-

wesen. Umfang und Intensität weisen jedoch darauf hin, dass die oben beschriebenen Entwicklungen und Effekte durch die Einführung der Finanzautonomie einen deutlichen Schub erfahren haben, wenn nicht gar erst darauf zurückzuführen sind.

2. Die Hochschulen handeln strategieorientierter.

Die Entwicklungen vollzogen sich zwar deutlich langsamer als zunächst erwartet oder erhofft worden war. Gleichwohl ist eine deutliche allgemeine Tendenz festzustellen, die Bedeutung strategischer Orientierungen anzuerkennen, Entscheidungsverfahren wie einzelne operative Entscheidungen darauf abzustellen und in diesem Sinne die Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschulen strukturell zu verbessern.

Die strategische Ausrichtung wird beispielsweise in folgenden Instrumenten sichtbar:

- Alle Hochschulen haben ihre zentralen Reserven und Fonds zur gezielten Förderung prioritärer Anforderungen und Bedarfe aus Rücklagenbildungen, Mittelschöpfungen aus Stellenvakanzen und teilweise auch durch Vorabs in der Mittelverteilung bzw. bei der Budgetierung dezentraler Einheiten deutlich verstärken können. So wurde ein erhebliches finanzielles Potenzial für die Verfolgung strategischer Orientierungen geschaffen.
- Der Gedanke der Selbststeuerung wurde teilweise in internen Verfahrensregeln verankert. So hat die Universität Oldenburg mit ihrem allgemeinen Hochschulentwicklungsplan Prinzipien wie zentrale Fondsbildung, Prioritätensetzung in der Forschung und Anschubfinanzierung für Studiengänge unabhängig von MWK-Finanzierungen festgelegt.

3. Das kaufmännische Rechnungswesen ist Grundlage für die Selbststeuerung.

Die Finanzautonomie war mit der Ablösung der Kameralistik und der - von entsprechender Software unterstützten - Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an den Modellversuchshochschulen verbunden. Für die beschriebenen Effekte der Globalisierung scheint die kaufmännische Buchführung zunächst keine zwingende Voraussetzung zu sein. Dennoch weist der eingeschlagene Weg in die richtige Richtung: So ist die Ablösung traditioneller, kameralistischer Denkschemata innerhalb der Hochschulen als ein wichtiger Effekt des Modellversuchs zu betrachten. Darüber hinaus bildet das kaufmännische Rechnungswesen eine unverzichtbare Grundlage für eine bessere Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschulen. Man muss sich allerdings bewusst sein, dass die Einführung der Doppik zu Beginn des Modellversuchs erhebliche hochschulinterne Kapazitäten gebunden und damit Kosten verursacht hat. Weitere für den Umgang mit der Autonomie notwendige Struktur- und Organisationsreformen sind nicht zuletzt dadurch zeitlich sehr stark verzögert worden.

4. Die hochschulinterne Mittelverteilung wird ziel- und ergebnisorientierter.

Wenn auch teilweise nur langsam, haben die Modellversuchshochschulen inzwischen doch wesentliche interne Verfahrensvoraussetzungen dafür geschaffen, um in der Zukunft noch weiterreichende Effektivitäts- und Effizienzverbesserungen zu erreichen. Dazu gehört die Balance zwischen zentralen und dezentralen Finanzierungskompetenzen im Zusammenhang mit dem Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente wie z.B. der indikatorengestützten Mittelverteilung und Zielvereinbarungen. Damit haben sie bessere Grundlagen für eine längerfristige, strategische Ausrichtung ihrer Aktivitäten gelegt.

Die Universität Oldenburg und der Fachhochschule Osnabrück haben jeweils ein formelgebundenes System der Mittelverteilung, das auch Leistungskomponenten enthält, eingeführt und damit eine Balance zwischen zentralen Reallokationsspielräumen und dezentralen Budgets erreicht.

Auch an der TU Clausthal ist dieser Gedanke aufgegriffen worden, dort allerdings nicht in Form eines formelgebundenen Mittelverteilungssystems.

Zwar gilt auch hier wiederum, dass es solche Modelle bereits vorher gab (wie an der Fachhochschule Osnabrück). Die Handhabung der dezentralen Budgets wurde durch das Korsett der traditionellen Kameralistik jedoch stark eingeschränkt, so dass der Modellversuch auch hier Handlungsspielräume und -möglichkeiten wesentlich vergrößert hat.

5. Controllinginstrumente sind eingeführt, werden aber noch unzureichend genutzt.

Autonomie und Selbststeuerung erfordern kontinuierliche Informationen darüber, ob, in welchem Maße und mittels welchen Ressourceneinsatzes die gesteckten Ziele erreicht worden sind. Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung setzt daher Controllingssystem voraus. Seit Beginn des Modellversuchs sind in den Modellversuchshochschulen wichtige Grundlagen dafür gelegt worden, insbesondere durch die umfassende Bereitstellung von Informationen für eigenverantwortliche Controllingaktivitäten aller dezentralen Entscheidungsträger. Diese befinden sich aber noch im Aufbau, werden noch nicht ausreichend genutzt und bieten insoweit bislang noch keine ausreichende Grundlage für die angestrebte Selbststeuerung.

Erfolge sind bei der Entwicklung eines Controllings in zweierlei Hinsicht vorzuweisen: Erstens ist das technische Handwerkszeug bereits weit vorangebracht worden. Zweitens haben alle Hochschulen ein Berichtswesen installiert, das zentrale und dezentrale Akteure durch Informationen in ihren Entscheidungen unterstützt. In allen Modellhochschulen existiert inzwischen eine funktionsfähige Kostenstellenrechnung, und alle Hochschulen gehen das Problem der internen Verrechnungspreise an. Das Berichtswesen entwickelt sich in Richtung einer tagesgenauen Online-Verfügbarkeit der relevanten Daten auf allen Entscheidungsebenen.

Damit ist die Basis für ein Controlling geschaffen worden, das Entscheidungen aktiv unterstützt und das insbesondere eine umfassende ergebnis- und zielorientierte Führung und Aufgabengestaltung an den Hochschulen ermöglicht. Allerdings werden die Informationen von den Entscheidungsträgern, sei es Präsidien oder Dekane noch nicht hinreichend genutzt.

6. Organisations- und Entscheidungsstrukturen werden aufgabenorientiert verändert.

Der Umgang mit den neuen Freiheiten des Globalhaushalts erfordert angemessene Fähigkeiten zur Führung eines eigenen Betriebes. Dafür sind angesichts veränderter Geschäftsprozesse Reorganisationsmaßnahmen in der Verwaltung ebenso wichtig wie neue Organisationsformen und Entscheidungsverfahren im akademischen Bereich.

An allen drei Modellversuchshochschulen lässt sich beobachten, dass der Globalhaushalt und die neuen Freiheiten dazu herausgefordert haben, sowohl interne Organisationsstrukturen als auch Aufgaben und Kompetenzen von Organen und Gremien zu überdenken. Damit haben sie einen mehr oder weniger weit fortgeschrittenen Prozess der Organisationsentwicklung stimuliert, der noch längst nicht abgeschlossen ist, teilweise aber schon zu faktischen Veränderungen geführt hat – wie z. B. die Zusammenlegung, Schließung oder Neuerrichtung von Fachbereichen oder Instituten –, die ohne die Einführung der Finanzautonomie vermutlich

nicht oder jedenfalls noch nicht erfolgt wären (besonders umfassend an der Technischen Universität Clausthal). vor allem größere, in sich stimmige Verantwortungszusammenhänge.

Auf der Suche nach effektiveren und effizienteren Wegen und Instrumenten der Entscheidungsfindung wurden etliche neue Willensbildungseinheiten eingerichtet, wenn auch zunächst oftmals nur informell. Sie aus eigener Kraft in neue formelle Organisationsstrukturen zu überführen, fällt den Hochschulen außerordentlich schwer.

Keine der Modellversuchshochschulen hat daher bislang von der im NHG (§ 76 Abs. 4) vorgesehenen Experimentierklausel zur Erprobung neuer Leitungs-, Entscheidungs- und Organisationsstrukturen Gebrauch gemacht.

7. Vielfalt in Organisation und Management wird gefördert.

Bei ihren internen Entwicklungen haben sich die Hochschulen „spezialisiert“, d.h. auf bestimmte als prioritär angesehene Teilbereiche konzentriert und dabei unterschiedliche Wege eingeschlagen. In dieser Vielfalt spiegeln sich unterschiedliche Kulturen im Umgang mit den Freiheiten wider. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten, weil die Finanzautonomie nicht dazu führen darf, interne Entscheidungsstrukturen überall gleichförmig auf die neuen Anforderungen auszurichten.

Die Vielfalt der internen Strukturen lässt sich an einigen Beispielen festmachen:

- Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung wurde über unterschiedliche Instrumente angestrebt. Während die Technische Universität Clausthal die interne Umstrukturierung über einen Verhandlungsprozess durchgeführt hat (was mit der Größe der Hochschule zusammenhängt), steht bei der Fachhochschule Osnabrück die Steuerung über Zentralpools im Vordergrund. Die Universität Oldenburg hingegen setzt vor allem auf formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen i.V.m. ihrer Hochschulentwicklungsplanung.
- An der Fachhochschule Osnabrück wurden im Gegensatz zu den anderen Hochschulen nicht nur Controlling-Informationen zentral aufbereitet und dezentral bereitgestellt, sondern mit Fachbereichscontrollern die Controllingfunktionen auch personell in den Fachbereichen verankert.
- Leitungs- und Willensbildungsstrukturen verändern sich in unterschiedlicher Weise: Oldenburg hat das Präsidium als Kollegialorgan eingerichtet, Osnabrück strebt (neben der bereits realisierten kollegialen Hochschulleitung) ein erweitertes Präsidium einschließlich der Dekane als Beratungs- und Entscheidungsorgan an.

2.2 Grenzen und Restriktionen

Auf Seiten der Hochschulen wie auf Seiten des Staates gibt es Begrenzungen, sei es, dass die Modellanordnung noch unvollständig ist, oder sei es, dass die Hochschulen die Potenziale nicht ausschöpfen.

8. Globalhaushalt bisher unvollständig

Ziel des Modellversuchs ist die umfassende Zusammenführung von Aufgaben-, Ressourcen- und Durchführungsverantwortung bei den Entscheidungsträgern an den Hochschulen. Es gibt jedoch auch nach fünf Jahren Modellversuch noch Bereiche, in denen die Globalisierung nicht konsequent zu Ende geführt worden ist.

Wesentliche Einschränkungen der Freiheiten liegen in folgenden Bereichen:

- Es gibt keine generelle Zuständigkeit für Baumaßnahmen (Bauherreneigenschaft). Dadurch werden flexible finanzielle Entscheidungen im Baubereich behindert. Einzelversuche der Universitäten in Oldenburg und Clausthal, als Bauherren zu agieren, waren sehr erfolgreich.
- Die Übertragbarkeit von Mitteln ist analog zur Resteübertragung in der Kameralistik gem. LHO auf drei Jahre begrenzt. Es gibt jedoch keinen plausiblen Grund dafür, warum die längerfristige Ausgabenplanung auf drei Jahre begrenzt bleiben soll. Die Wirkungen einer solchen Grenze sind problematisch: Entweder versuchen die Hochschulen, durch Buchungsoperationen die Grenze faktisch wirkungslos zu machen, indem im Zweifelsfall die Verwendung der betreffenden Mittel nachgewiesen und dafür die Rücklage aus dem laufenden Budget erhöht wird. In diesem Fall verursacht die Grenze ausschließlich überflüssigen Rechen- und Verwaltungsaufwand. Oder die Grenze führt zu einem „3-Jahres-Dezemberfieber“, bei dem Rücklagen nur deshalb verbraucht werden, um kein Geld zu verlieren.
- Auch wenn das Land alle rechtlichen Möglichkeiten im Rahmen des Modellversuchs ausgeschöpft hat, ist keine Schaffung von Beamtenstellen möglich; Stellenpläne existieren in diesem Bereich weiter.
- Für die Anmietung von Räumen und Grundstücken gelten nach wie vor staatliche Genehmigungsvorbehalte. Auch hier würde eine eigenverantwortliche Selbststeuerung der Hochschulen erheblich zur Steigerung der Effektivität und zu einem besseren Kostenmanagement führen.

Weitere Restriktionen ergeben sich aus den Verfahren nach dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) und aus der Anwendung der Curricularnormwerte (CNW) im Rahmen des Kapazitätsrechts. Auch die Bewirtschaftung von Großgeräten sollte besser im Rahmen des Globalhaushalts erfolgen. Da es sich in diesen Fällen jedoch um bundeseinheitliche Regelungen handelt, gehen Überlegungen zur Aufhebung dieser restriktiven Rahmenbedingungen über die Gestaltungsmöglichkeiten des Modellversuchs hinaus.

Alle genannten Restriktionen widersprechen den Grundgedanken des Globalhaushalts. Sie behindern autonome Entscheidungen und sorgen für unnötige Verwaltungsvorgänge, die flexibles und schnelles Reagieren der Hochschulen beeinträchtigen.

9. Gefährlicher Trend zur Rezentralisierung von Entscheidungen

Der Beirat konstatiert nach 5 Jahren gefährliche Tendenzen, Freiräume wieder zurückzunehmen. Zwei Punkte: Einerseits werden den Hochschulen zunehmend Kompetenzen entzogen und an zentrale Behörden verlagert. Andererseits ist zu befürchten, dass hochschuladäquate Regelungen im Zuge der Vereinheitlichung der Bewirtschaftungsanweisungen für Landesbetriebe beseitigt werden. Es sieht aus wie ein groß angelegtes roll back.

Die Rezentralisierungsbestrebungen werden mit Größenvorteilen (economies of scale) bei der Erfüllung von Aufgaben begründet: Übernimmt eine zentrale Behörde, die für das gesamte Land zuständig ist, eine bestimmte Funktion, so soll dies wegen größerer Nachfragemacht, Fixkostendegression und ähnlichen Gründen Kostenersparnisse erbringen.

Dies ist zwar ein richtiges Anliegen; das Problem besteht jedoch darin, dass damit nur eine Seite einer Abwägungsentscheidung betrachtet wird: den economies of scale stehen economies of scope durch integrierte Aufgabenwahrnehmung in den Hochschulen gegenüber. Diese economies of scope bestehen in den Vorteilen dezentraler Entscheidungen (Informationsvorsprung, Problemnähe, Flexibilität, integrierte Entscheidung anstatt Herauslösung und isolierte Betrachtung einzelner Aufgaben, wirtschaftliches Handeln durch Zusammenführung von Aufgaben-, Ressourcen- und Durchführungsverantwortung).

Die teilweise geplanten und zum Teil bereits beschlossenen Rezentralisierungen sind aus Sicht des Beirats außerordentlich bedenklich:

- Die Liegenschaften der Hochschulen sollen in ein zentrales Liegenschaftsmanagement des Landes einbezogen werden.
- Dem Informatikzentrum Niedersachsen (IZN) sollen Aufgaben im DV-Bereich übertragen werden, insbesondere die Beschaffung/Genehmigung von Hardware. Ähnliche Bestrebungen gibt es bei Bündelung des Energiebezugs bzw. zur zentralen Aushandlung von Telekommunikationstarifen.
- Die Personalverwaltung soll teilweise zum Landesamt für Besoldung und Versorgung rückverlagert werden.

In allen Fällen stellt sich die Frage, wer Abwägungsentscheidungen zwischen Vor- und Nachteilen einer Zentralisierung von Aufgaben treffen sollte. Ich komme darauf bei den Empfehlungen zurück. In jedem Fall ist die Rezentralisierung ein offenkundiger Bruch mit dem Gedanken der grundlegenden Entscheidungsautonomie über die finanziellen Mittel.

Neben der Rezentralisierung ergibt sich ein weiteres Problem durch die Vereinheitlichung von Rechtsvorschriften: Die Zahl der Landesbetriebe nimmt in Niedersachsen in sehr unterschiedlichen Bereichen öffentlicher Aufgaben stark zu. Im Zuge dieser Entwicklung sollen einheitliche Bewirtschaftungsanweisungen für alle Landesbetriebe entwickelt werden. Dies impliziert die Gefahr, dass die speziell auf die Hochschulen zugeschnittenen, bestehenden Vorschriften verändert werden und dass sich daraus neue Restriktionen ergeben. Konkret geht es um folgende Bereiche:

- Es wird ein einheitlicher Kontenrahmen angestrebt. Unproblematisch, solange der bei den Modellversuchshochschulen eingeführte Industriekontenrahmen herangezogen wird.
- Die Kassengeschäfte der Hochschulen sollen wieder zentral abgewickelt werden und nicht mehr über Banken vor Ort laufen. Gerade die Abwicklung vor Ort hat jedoch große Vorteile in Bezug auf Kundenfreundlichkeit, Termintreue von Zahlungen und Flexibilität erbracht.
- Stellenpläne

Der Beirat warnt daher nachdrücklich vor einer erneuten Reglementierung der Hochschulen nunmehr im Rahmen des Instruments Landesbetrieb.

10. Staatliche Steuerung inkonsistent

Nicht nur die Hochschulen, auch der Staat muss umdenken. Das ist noch unvollkommen gelungen. Insbesondere zeigen sich folgende Probleme: (1) Der Staat versucht z. T., die neuen Instrumente möglichst genauso zu handhaben wie in der Kameralistik. Dadurch wird autonomes Handeln behindert und der Wirtschaftsplan ad absurdum geführt. (2) Es gibt weiterhin staatliche Steuerungsinstrumente, die auf der Kameralistik aufbauen. Die mangelnde Abstimmung erzeugt unnötigen Aufwand.

Das alte Denken zeigt sich an vielen Stellen, insbesondere aber in Bezug auf den Wirtschaftsplan der Hochschulen. In den ersten Jahren des Modellversuchs war dieser im Wesentlichen durch die Probleme mit der Überleitung der im Haushaltsjahr 1994 zuletzt kameralistisch veranschlagten Titel in die Konten des Wirtschaftsplans geprägt.

Solange jedoch die Konten des Wirtschaftsplans nur als Ersatz für kameralistische Titel angesehen 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 zu erheblichen

Diskrepanzen zwischen den Ansätzen im Wirtschaftsplan und den Ist-Ergebnissen der ersten Jahre geführt.

Seine Funktion als Planungs- und Rechenschaftsinstrument kann der Wirtschaftsplan demnach nicht erfüllen; in der vorliegenden Form ist er im Sinne des neuen Steuerungsansatzes funktionslos. Statt dessen wird ihm die „alte“ Funktion des kameralistischen Haushalts gegeben: Es geht im Augenblick weniger um die beabsichtigte Verwendung der der Hochschule zur Verfügung stehenden Mittel, sondern immer noch nahezu ausschließlich um die Legitimation des Zuschussbedarfes der Hochschule gegenüber dem Land. Das haben wir mit etlichen Beispielen in unserem Bericht belegt.

11. Staatliche Steuerung nur begrenzt ziel- und ergebnisorientiert

Im neuen Steuerungsmodell muss der Staat ziel- und ergebnisorientiert steuern. An die Stelle einer ex ante Steuerung durch Einzelanweisungen und Verfahrensregularien sollen Leistungsaufträge treten, und die Hochschulen sollen an den Ergebnissen ihrer Aktivitäten gemessen werden. Grundlage für die finanziellen Zuschüsse des Landes soll nicht länger die Ordnungsmäßigkeit der Verausgabung von Geldern (wie bei der traditionellen Inputbetrachtung), sondern der Beitrag der Hochschule zur Zielerreichung sein.

Eine ziel- und ergebnisorientierte staatliche Mittelvergabe wird allerdings erst in Ansätzen – ab 2000 bei FH's - praktiziert. Bisher wurden die Haushalte der Modellversuchshochschulen fortgeschrieben. Dieses Verfahren ist allein historisch begründet und nicht dazu geeignet, das Haushaltsvolumen zu legitimieren. Solange die Ansätze zur Legitimation des Globalzuschussvolumens nicht weiter ausgebaut sind, wird verständlich, warum dem Wirtschaftsplan die in Punkt 3. beschriebene Fehlfunktion zukommt. Ein Ausbau der aufgaben-, leistungs- und innovationsbezogenen Finanzierungsinstrumentarien würde ihn davon befreien, als direkte Berechnungsgrundlage für den Landeszuschuss dienen zu müssen.

Wir müssen konstatieren, dass bezogen auf die Universitäten damit ein entscheidender Baustein für die Funktionsfähigkeit eines Globalhaushalts fehlt. Wir haben für die Mittelverteilung bereits vor gut einem Jahr Empfehlungen abgegeben. Diese Empfehlungen sind bisher in NS nicht umgesetzt. Jeder hier im Saal weiß, warum das der Fall ist. Solange aber der Globalzuschuss nur historisch, nicht aber aufgrund nachvollziehbarer Leistungen legitimiert wird, gibt der Staat Geld an die Hochschulen, ohne zu wissen wofür.

12. Staatliche Vorgaben für Rechnungslegung mit technischen Mängeln

Obwohl die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens als insgesamt richtige Entscheidung erscheint, enthält der rechnerische Rahmen an einigen Stellen noch dysfunktionale Elemente: So werden Abschreibungen zwar angesetzt, über Investitionssonderposten jedoch sofort wieder neutralisiert, indem Abschreibungen für Gegenstände des Anlagevermögens erfolgsneutral verbucht werden. Damit kann die Hochschule keine Mittel für Ersatzinvestitionen in Anlagen binden, und eine eigenverantwortliche Investitionspolitik ist nur sehr bedingt möglich.

Rückstellungen werden als Forderungen gegenüber dem Land verbucht und damit zum Bestandteil zukünftiger Haushalte. Damit stehen sie den Hochschulen nicht direkt zur Verfügung, sondern unterliegen prinzipiell dem Risiko, Haushaltskürzungen zum Opfer zu fallen. Auch die unterschiedliche Behandlung der Versorgungsbezüge für Beamte und Angestellte hat dysfunktionale Wirkungen.

13. Jahresabschlussberichte der Hochschulen entwicklungsbedürftig

Auch auf diesen Punkt will ich hier nicht detailliert eingehen. Nur so viel:

Die Formalien der kaufmännischen Rechnungslegung werden von den Hochschulen vielfach allzu schematisch befolgt.

Die Hochschulen sollten die Erstellung des Jahresabschlusses nicht nur als Pflichtübung betrachten, sondern die Spielräume des Rechnungswesens nutzen und Rechenschaftslegung stärker als proaktives Instrument begreifen und selbst gestalten.

14. Hochschulinterne Voraussetzungen zur Ausschöpfung der Potenziale des Globalhaushalts unzureichend

Obwohl sich hochschulintern bereits viel bewegt hat, fehlen an einigen Stellen noch Voraussetzungen für einen optimalen Umgang mit den Freiheiten des Globalhaushalts. Veränderungsbedarf ist in den fünf Bereichen Entscheidungs- und Organisationsstrukturen, ziel- und ergebnisorientierte Steuerung, Partizipation, Personalentwicklung und Controlling festzustellen.

Entscheidungs- und Organisationsstrukturen

Die neuen Freiheiten des Globalhaushalts treffen auf teilweise noch unveränderte Entscheidungs- und Ablaufstrukturen. Wenn die Zuständigkeit für operative Detailentscheidungen bei Gremien verbleibt, hemmt das die Flexibilität und Schnelligkeit der mit einem Globalbudget ausgestatteten Hochschule. Für die Bewältigung der neuen Herausforderungen und Aufgaben habe die Hochschulen mitunter informelle organisatorische Doppelstrukturen aufgebaut (**Projektgruppen, Dekanekollegien**), die aber ohne formale Legitimation neben den alten Strukturen operieren. Das führt zu Reibungsverlusten und kann auf längere Sicht nicht ausreichen. Daher sollten solche neuen, informellen Organisationselemente, soweit sie jedenfalls sinnvolle Entwicklungen darstellen, formalisiert und stabilisiert werden.

Partizipation

Die Freiheiten des Globalhaushalts stellen auch neue Anforderungen an Formen und Ausmaß der hochschulinternen Partizipation. Die wirkungsvolle Beteiligung der Hochschulmitglieder und –angehörigen ist zum einen notwendig, um eine hohe Qualität der Entscheidungen zu erreichen. Zum anderen trägt sie zur Identifikation der Hochschulangehörigen mit ihrer Hochschule bei, schafft Akzeptanz für Entscheidungen und damit auch die Basis für deren erfolgreiche Umsetzung in der Hochschule. In seinen Empfehlungen zu Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen hat der Wissenschaftliche Beirat angeregt, die Formen der Partizipation nach Entscheidungsmaterien differenziert zu gestalten: Zur Entscheidungsfindung sind nur jeweils die Personen berufen, die für die zu regelnde Angelegenheit verantwortlich, zu ihrer Beurteilung kompetent und/oder von den Folgen der Regelung betroffen sind. Daraus ergibt sich, dass je nach Entscheidungsmaterie völlig unterschiedliche Personenkreise an Entscheidungen zu beteiligen sind.

Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung

Die Grundlagen dafür sind gelegt, und man ist in dieser Angelegenheit hochschulintern vielerorts bereits erheblich weiter vorangekommen als im Verhältnis zum Staat; doch mangelt es an etlichen Stellen noch immer an wirksamen Instrumenten für eine ergebnisorientierte Steuerung. So werden Zielvereinbarungen bisher lediglich an der Universität Oldenburg und dort auch nur in einem kleinen Teilbereich (im Zusammenhang mit der Evaluation) eingesetzt. Verfahren und Instrumente der Qualitätssicherung (wie beispielsweise Peer-Reviews in

Lehre und Forschung, Evaluation von Organisations- und Verwaltungsprozessen) sowie institutionenübergreifende Methoden für Struktur- und Leistungsvergleiche wie Benchmarking-Verfahren sind auszubauen, intensiver zu nutzen und insbesondere mit den in Niedersachsen bereits praktizierten Verfahren der Evaluation und Qualitätssicherung zu verzahnen.

Personalentwicklung

Personalentwicklung ist eine wichtige Voraussetzung für den Umgang mit den neuen Steuerungsinstrumentarien. Klare Defizite gibt es hier an zwei Stellen:

- Die Grundgedanken des neuen Steuerungsmodells sind auch innerhalb der Hochschulen vielfach noch nicht hinreichend transparent geworden. So ist zahlreichen Hochschulmitgliedern und -angehörigen nach wie vor unklar, warum Instrumente wie Controlling und zielorientierte finanzielle Steuerung untrennbar mit der Globalisierung von Haushalten verbunden sind. Auch gibt es noch Probleme zwischen Gremien und Hochschulleitung bzw. Fachbereichen und Dekanen, da Unklarheiten über eine adäquate Rollenverteilung bestehen, derzufolge Gremien Grundsatzentscheidungen treffen, operative Umsetzungsentscheidungen aber den Leitungsorganen überlassen bleiben sollen.
- Möglichkeiten und Anwendungen des Kostenrechnungssystems sind dezentralen Entscheidungsträgern z. T. nicht hinreichend bekannt. Auch hier besteht ein Bedarf an Informationen und an gezielter Kompetenzentwicklung.

Controlling

Ein voll entwickeltes Controlling hat noch keine der drei Modellversuchshochschulen vorzuweisen.

Zwar haben die Modellversuchshochschulen die rechentechnischen Grundlagen für ein wirksames Controlling geschaffen.

Als Entscheidungsunterstützung werden Daten aus der Kostenrechnung nur in der Zentralverwaltung verwendet. Von den dezentralen Einheiten werden sie fast ausschließlich in traditioneller Weise für die Überwachung der Budgets ohne die weiteren Kostenrechnungsinformationen genutzt. Hier mag die unzureichende Personalentwicklung auf dezentraler wie zentraler Ebene eine Rolle spielen.

2.3 Empfehlungen zur Weiterentwicklung

Die Analyse von Schwachstellen und Problemen hat deutlich werden lassen, dass zwar in den ersten fünf Jahren des Modellversuchs viele Reformanstrengungen unternommen worden sind, dass aber auch noch weiterhin ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Die Umsetzung der Globalisierung ist ein längerer Prozess, der erst langsam in Gang gekommen und noch längst nicht abgeschlossen ist.

Aus diesem Grund hat der Beirat 11 Empfehlungen erarbeitet für die zweite Stufe der Globalisierung:

15. Halbherzigkeiten vermeiden, umfassende Finanzautonomie einführen.

Die Ausgabenautonomie muss sich zu einer echten, umfassenden Finanzautonomie weiterentwickeln. Alle zuvor erläuterten Restriktionen autonomen Handelns sind zu beseitigen:

- Die Hochschulen müssen die Bauherreneigenschaft erhalten; die entsprechenden Mittel sind vollständig in den Globalhaushalt einzustellen.
- Die Gegenposten der Rücklagen und der Rückstellungen müssen verzinslich und zur freien Disposition der Hochschule übertragen werden, bis die Beträge bestimmungsgemäß verwendet werden.
- Die 3-Jahres-Frist für Rücklagen ist aufzuheben.
- Genehmigungsvorbehalte bei der Anmietung von Räumen und Grundstücken sind zu streichen.

16. Hochschulen selbst über (De-)Zentralisierung entscheiden lassen, hochschulspezifische Regelungen des Landesbetriebs erhalten.

An die Stelle der staatlich verordneten Zentralisierung von Aufgaben und Aktivitäten sollte die Ausnutzung von Größenvorteilen durch eine freiwillige Kooperation der Hochschulen in Einkaufs- oder Nachfragergemeinschaften treten. Es besteht kein Bedarf, die Frage der Zentralisierung staatlich zu regeln.

Die Bewirtschaftungsanweisungen für Landesbetriebe müssen weiterhin Hochschulspezifika berücksichtigen.

Der Beirat sieht hier eine große, nachhaltige Gefahr für den gesamten Modellversuch und kann nur nachdrücklich an die Politik appellieren, den Modellversuch nicht auf diesem kalten Weg rückgängig zu machen.

17. Ministerium für Wissenschaft und Kunst reorganisieren.

Auch die staatliche Seite muss ihren Lernprozess organisieren, um nicht weiterhin autonome Hochschulen mit traditionellen, kameralistischen Instrumenten zu steuern. Voraussetzungen dafür sind eine nachhaltige Veränderung von Organisationsstrukturen und eine gezielte Personalentwicklung im MWK. Die Einrichtung einer Task Force Globalhaushalt als abteilungsübergreifende Anlaufstelle für die Modellversuchshochschulen könnte ein erster Schritt in diese Richtung sein.

Damit würden Organisationsstrukturen geschaffen, die garantieren, dass den autonomen Hochschulen dort ein einziger Ansprechpartner gegenübersteht. Das Pendant zur autonomen Hochschule wäre eine Organisationseinheit im MWK mit umfassender Zuständigkeit für alle Bereiche und Angelegenheiten der betreffenden Hochschulen, die sich von der traditionellen Zuständigkeit verschiedener Abteilungen für verschiedene Sachfragen deutlich unterscheidet. Mit der Ausweitung des Modellversuchs könnte diese Task Force die Keimzelle für ein neues MWK mit einem anderen Rollenverständnis als Partner der Hochschulen sein.

Um dies realisieren zu können, sind im MWK Personalentwicklungsmaßnahmen nötig, mit deren Hilfe die Mitarbeiter im Umgang mit dem neuen Steuerungsinstrumentarium geschult werden sollen.

18. Landeszuschnitt an die Hochschulen ziel- und ergebnisorientiert bemessen.

An die Stelle der Fortschreibung von Haushalten müssen neue Verfahren der aufgaben-, leistungs- und innovationsbezogenen Mittelvergabe treten, wenn dem Ziel der ziel- und ergebnisorientierten staatlichen Steuerung Rechnung getragen werden soll. Der Landeszuschnitt ist auf der Basis von Zielvereinbarungen – d.h. als Programmbudget – zu gewähren bzw. indikator-

gestützt zu berechnen. Diese Instrumente – die sich in geeigneter Weise kombinieren lassen – sollen den Landeszuschuss legitimieren und wettbewerbliche Anreize für effektives, zielbezogenes Handeln der einzelnen Hochschulen enthalten.

Mit dem Formelmodell für die niedersächsischen Fachhochschulen hat das Land einen ersten Ansatz gefunden, der konsequent weiterverfolgt werden sollte. Welcher Grundlogik die staatliche Hochschulfinanzierung im neuen Steuerungsmodell folgen und wie ein neues Verfahren der formelgebundenen Mittelbemessung in Niedersachsen aussehen sollte, hat der Wissenschaftliche Beirat ausführlich in seinen Empfehlungen „Ein neues Verfahren der staatlichen Mittelvergabe an die Universitäten in Niedersachsen: Anforderungen, Prinzipien und Umsetzungsvorschläge“ beschrieben.

19. Technische Mängel der Rechnungslegung beseitigen, hochschuladäquate Jahresabschlussberichte entwickeln.

Beim Rechnungswesen sind alle Defizite zu beseitigen, die Entscheidungen der Hochschulen verzerren und die eine aussagefähige Rechnungslegung beeinträchtigen. Die Hochschulen sollten die Rechenschaftslegung noch stärker als proaktives, nach eigenen Bedürfnissen zu gestaltendes Instrument auffassen und nicht nur auf staatliche Anforderungen hin reagieren. Eine aussagefähige und als Planungs- und Entscheidungsinstrument geeignete Rechnungslegung erfordert u.a. folgende Korrekturen technischer Mängel:

- Abschreibungen sind erfolgswirksam zu buchen; der Sonderposten für Investitionszuschüsse ist aufzulösen.
- Das Geschäfts- und damit Abrechnungsjahr der Hochschulen ist dem Studienjahr anzupassen. Damit würde die Abrechnung besser auf die Kosten und Leistungen in den Hauptprozessen Forschung und Lehre abgestimmt. Darüber hinaus sollten die Hochschulen von sich aus semesterweise Zwischenabschlüsse erstellen, um Probleme zeitnah erkennen und möglichst rasch darauf reagieren zu können.

Die Rechenschaftslegung der Hochschulen sollte – z. B. unter Nutzung des Lageberichts – darauf abzielen, dass

- die strategische Orientierung der Hochschule dargestellt und mit den erzielten Ergebnissen in Bezug gesetzt wird,
- Informationen aus der Kostenrechnung genutzt werden,
- eine Leistungsrechnung realisiert und für die Außendarstellung verwendet wird,
- Interpretationshilfen für den Jahresabschluss gegeben werden.

20. Staatliche Rahmenvorgaben außerhalb des Modellversuchs verändern.

Die Funktionsfähigkeit des Globalhaushalts hängt nicht nur von den Regelungen der Modellanordnung ab; es gibt auch weitere Rahmenbedingungen, die mit dem Modellvorhaben in Wechselbeziehung stehen. Veränderungen sind hier u.a. beim Tarif- und Vergütungssystem, bei HBMG-Baumaßnahmen und Großgeräten, bei der Jahresabschlussprüfung und bei bestimmten Datenschutzregelungen anzustreben.

Tarif- und Vergütungssystem:

Freiheiten und Handlungsmöglichkeiten der Hochschulen werden im Personalbereich durch Regelungen des Beamtenrechtes sowie des Arbeits- und Tarifrechts erheblich eingeschränkt.

Daher sollten hier eine rasche Flexibilisierung und insbesondere eine aufgaben- und leistungsbezogene Differenzierung des Vergütungssystems angestrebt werden.

Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau

Sowohl Bauausgaben, die oberhalb der Bagatellegrenze nach HBFVG liegen, als auch Ausgaben für Großgeräte werden bislang nicht in die globale Verausgabung einbezogen. Auch wenn sich dies angesichts der gültigen gesetzlichen Vorgaben nur schwer realisieren lässt, sollte der Globalhaushalt zumindest längerfristig auch diese Ausgabenbereiche umfassen.

Jahresabschlussprüfung

Für alle als Landesbetriebe geführten Hochschulen sollte das Land einheitliche Regelungen über den Prüfungsumfang durch den LRH festlegen, um das Verfahren von unterschiedlichen Einzelprüfungen zu entlasten.

Der Großteil dieser Rahmenbedingungen lässt sich nicht allein durch Beschlüsse der Landesregierung verändern. Dennoch ist der massive Reformbedarf an diesen Stellen nicht zu übersehen und Bundes-Bezug muss hergestellt werden.

21. Hochschulinterne Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen reformieren.

Handlungsspielräume lassen sich in den Hochschulen solange nur eingeschränkt nutzen, wie dort Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen bestehen, die einem effektiven und effizienten Umgang mit dem Globalhaushalt im Wege stehen. Der Gesetzgeber sollte daher über die bereits im NHG verankerte Experimentierklausel hinaus im Rahmen der geplanten NHG-Novelle den Hochschulen Organisationsautonomie gewähren.

Die Modellversuchshochschulen haben sich auf den Weg gemacht, neue Entscheidungs- und Willensbildungsstrukturen zu entwickeln, teilweise durch informelle Strukturen neben den offiziellen alten Gremien und Ämtern. Auf Dauer werden jedoch überall neue Verfahren und Strukturen zu institutionalisieren sein. Die geplante NHG-Novelle sollte daher eine generelle und umfassende Organisationsautonomie für die Hochschulen vorsehen, um unterschiedliche Lösungen vor Ort zu ermöglichen.

Bei der Organisationsentwicklung an den Hochschulen sollten gleichwohl bestimmte Grundprinzipien beachtet werden, wie sie der Wissenschaftliche Beirat in den „Acht Empfehlungen zu Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen“ formuliert und erläutert hat:

Prinzipien der Trennung von Leitungs- und Aufsichtskompetenzen, der doppelten Legitimation und der Entwicklung von neuen Formen der Partizipation.

22. Neue Managementinstrumente in den Hochschulen nutzen.

Die Hochschulen sollten mit höchster Priorität interne Managementreformen in Angriff nehmen. Im Vordergrund stehen dabei eine stärkere Ziel- und Ergebnisorientierung der Steuerungs-, Koordinations- und Informationsinstrumente, die Nutzung der Möglichkeiten des Controllings sowie die Konzeption und Implementation umfassender Personalentwicklungsmaßnahmen.

Die notwendigen Managementreformen, die an den Hochschulen umgehend eingeleitet bzw. vorangetrieben werden sollten, ergeben sich unmittelbar aus den oben dargestellten Defiziten:

- Eine fundierte Leistungsrechnung ist zu implementieren.

- Controllingdaten sollten für Entscheidungen auf allen Ebenen genutzt werden. Dazu müssen einerseits die Entscheidungsträger über die Möglichkeiten informiert und in den Techniken geschult werden. Andererseits sollten die Anbieter der Controllinginformation verstärkt Erhebungen zum Informationsbedarf der Entscheidungsträger durchführen.
- Die ziel- und ergebnisorientierte Steuerung ist konsequent auszubauen und umzusetzen. Geeignete Instrumente dafür sind insbesondere Zielvereinbarungen und Indikatorsteuerung. Die genaue Ausgestaltung und Gewichtung dieser Instrumente, also z. B. die Frage, ob man stärker auf Verhandlungsprozesse oder stärker auf indikatorbasierte Formelmodelle setzt, sollte den Hochschulen überlassen bleiben.
- Die alltagstaugliche Umsetzung des neuen Steuerungsmodells und die Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumentarien bedürfen aber zur Flankierung einer umfassenden Personalentwicklungsstrategie. Die Hochschulen haben in der systematischen Planung und Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen erheblichen Nachholbedarf. Die Teilnahme an Personalentwicklungsmaßnahmen sollte für Hochschulmitglieder und –angehörige ein selbstverständlicher Teil der Organisationskultur der Hochschulen werden. Daraus ergibt sich, dass Personalentwicklungsmaßnahmen in Zusammenhang einerseits mit der Schaffung von Akzeptanz für Reorganisations- und Veränderungsprozesse auf der Ebene der Organisation und andererseits mit individuellen Qualifizierungs- und Weiterbildungsaktivitäten geplant und gestaltet werden müssen.

23. „Effizienzdividende“ nicht abschöpfen, aber Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung staatlich vorfinanzieren.

Globalhaushalte und neues Steuerungsmodell setzen ein partnerschaftliches Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Hochschule voraus. Dieses Verhältnis wird belastet, wenn die staatliche Seite auf vermutete „Effizienzdividenden“ zugreift.

Zu Beginn des Modellversuchs haben die beteiligten Hochschulen zusätzliche Mittel erhalten, um Stellen für die Einführung und Umsetzung der Modellanordnung schaffen zu können. Unter Hinweis auf inzwischen realisierte Effizienzgewinne hat das Land globale Minderausgaben zur Reduzierung dieser Mittel angeordnet. Die Hochschulen haben das als eindeutiges Signal verstanden, dass die staatliche Seite an der vermuteten „Effizienzdividende“ der Globalisierung unmittelbar partizipieren will.

Ungeachtet dieser Grundsätze könnte es sich für die Zukunft als sinnvoll erweisen, dass der Staat größere Entwicklungsvorhaben der Hochschulen, die einen erheblichen Mittelaufwand verursachen, auf der Kosten- und Ertragsseite aber längerfristigen Nutzen versprechen, im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen mit den Hochschulen für einen befristeten Zeitraum nach Art eines später rückzahlbaren Darlehns vorfinanziert. Ein Bedarf an einer solchen Vorfinanzierung könnte beispielsweise im Bereich komplexer Personalentwicklungsmaßnahmen bestehen.

24. Modellvorhaben auf alle Hochschulen ausweiten, Erfahrungsaustausch fördern.

An den prinzipiellen Vorteilen des Globalhaushalts besteht für den Wissenschaftlichen Beirat kein Zweifel; die aufgezeigten Defizite beruhen darauf, dass die Finanzautonomie noch nicht zu Ende geführt worden ist, eingeleitete Reformen erst langsam greifen und begonnene Lern-

prozesse noch nicht abgeschlossen sind. Wir empfehlen die flächendeckende Einführung des Modellversuchs an allen niedersächsischen Hochschulen. Dies darf allerdings nicht dazu führen, die Weiterentwicklung der drei bisherigen Modellversuchshochschulen zu verlangsamen oder gar zu behindern.

Daher muss die Vielfalt von konkreten Umsetzungsmodalitäten der Finanzautonomie als wesentliche Maßgabe weiterhin gewährleistet bleiben. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, erfordern unterschiedliche Bedingungen unterschiedliche Vorgehensweisen.

Im Transfer von Informationen und Erfahrungen an alle niedersächsische Hochschulen erkennt der Wissenschaftliche Beirat eine Verpflichtung der Pilothonhochschulen. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass diese mit unterschiedlichen internen Entwicklungen auf den Modellversuch reagiert haben und sich insofern methodische Vorsprünge in bestimmten Bereichen erarbeitet haben, die kommuniziert und von den übrigen Hochschulen für ihre eigene Vorgehensweise bedacht werden sollten.

25. Status der Modellversuchshochschulen nicht festschreiben, neue Rechtsformen ermöglichen.

Die Ausweitung des Modellversuchs auf alle niedersächsischen Hochschulen darf nicht bedeuten, dass die drei bisherigen Modellversuchshochschulen auf den erreichten Status quo festgeschrieben werden. Vielmehr sind sie aufgrund des Vorlaufs zu weiteren Schritten in der Lage, insbesondere zur Wahl einer neuen Rechtsform. Der Landesbetrieb sollte dabei nur eine mögliche Rechtsform unter mehreren sein. Das NHG sollte darüber hinaus weitere Möglichkeiten zu einer rechtlichen Selbständigkeit eröffnen.

Die Tatsache, dass nun alle niedersächsischen Hochschulen in den Modellversuch einsteigen sollen, darf nicht zu einer Bremse für die Weiterentwicklung der drei Pilothonhochschulen werden. Die dort in den vergangenen Jahren eingeleiteten Entwicklungen befähigen sie vielmehr zu weiteren Reformschritten. Dazu gehört vor allem der Schritt in die rechtliche Selbständigkeit, z. B. in der Rechtsform der GmbH oder der Stiftung.

Die neuen Rechtsformen sollen auch dazu beitragen, ein wesentliches Anliegen der Hochschulreform voranzubringen, nämlich die Diensttherreneigenschaft von Hochschulen zu ermöglichen.

3 Reflexionen über die Wirkungen der Arbeit des Beirats

Der Beirat hat seine Arbeit nicht als summative sondern stets als formative, begleitende Evaluation begriffen.

Daher haben wir bereits frühzeitig Empfehlungen zu verschiedenen Problembereichen abgegeben, die uns für den erfolgreichen Verlauf des Modellversuchs von Bedeutung erschienen. Das hat zu etlichen Missverständnissen, Missstimmungen, Verärgerungen und nicht zuletzt heftigen Attacken gegen den Beirat geführt.

Missverständnis Nr. 1: Wir haben Finanzautonomie immer als Teil einer umfassenden Hochschulreform begriffen, nicht als haushaltstechnische Veränderung der Abkehr von der Kameralistik und Hinwendung zur Doppik, die vielleicht einige Sachbearbeiter in Ministerien und Hochschulen berührt, sondern als völlig neues Steuerungssystem von Hochschulen, das nicht ohne Rückwirkung auf andere Bereiche der Hochschulsteuerung, auf die Organisationsstrukturen auf die Willensbildungs- und Leitungsstrukturen sein kann.

Missverständnis Nr. 2: Wir haben immer gesehen, dass der Modellversuch Finanzautonomie sich nicht nur auf die drei Modellversuchshochschulen beziehen kann. Unsere Empfehlungen waren daher selbstverständlich an alle niedersächsischen Hochschulen gerichtet.

Missverständnis Nr. 3: Wir waren nicht der Sachwalter des Staates oder der Sachwalter der Hochschulen, sondern der Sachwalter der Sache.

Ob unsere Empfehlungen jeweils zum richtigen Zeitpunkt herausgekommen sind, weiß ich nicht. Zum Hochschulrat beispielsweise scheinen sie in Niedersachsen – vielleicht wegen Vechta – eher hinderlich gewesen zu sein, von der Sache her werden sie jetzt jedoch etwa an der TU München, in Baden-Württemberg, im Saarland und in Brandenburg umgesetzt. Ähnlich ist es uns mit den Überlegungen zur formelgebundenen Mittelverteilung gegangen, die in anderen Bundesländern zum Standardwerk geworden sind, aber in Niedersachsen teilweise aufs Schärfste bekämpft werden.

Vor fünf Jahren ist hier in Niedersachsen ein Prozess mit sehr viel Motivation und Schwung eingeleitet worden, der vorbildhaft für diese Republik gewesen ist. Die Beiratsmitglieder haben sich gerne und mit viel Engagement in diesen Prozess eingebunden. Ich will aber auch nicht verschweigen, dass die Gefühle des Beirats am Ende der fünf Jahre neben der ausgesprochenen Bewunderung für das Erreichte auch von Ernüchterung und vielleicht sogar von Enttäuschung darüber geprägt sind, dass hier im Sinne einer Gesamtreform nicht nachgelegt wurde. Das Glas der Finanzautonomie in Niedersachsen ist halbvoll bzw. halbleer je nach Blickwinkel der Bewunderung oder Ernüchterung. Etliche Bundesländer haben den gleichen Grad der Flexibilität an Haushalten erreicht, gleichzeitig aber an anderen Rahmenbedingungen wie der Mittelzuweisung, der Strukturierung von Willensbildungs- und Leitungsstrukturen Niedersachsen nunmehr ein- bzw. überholt. Im Wettbewerb der Länder, der nunmehr wirklich strukturell spätestens seit der Verabschiedung des HRG eingesetzt hat, ist Stillstand gleich Rückstand. Der Beirat ist in Sorge, dass die Wettbewerbsvorteile, die Niedersachsen einmal hatte, mittlerweile eingeholt sind.

4 Übergabe des Berichts

Sehr geehrter Herr Minister Oppermann:

„Die Einsichten eines Wissenschaftlers sind häufig größer als seine Einwirkungsmöglichkeiten. Bei Politikern soll es umgekehrt sein.“

Ich weiß nicht, von wem diese Erkenntnis stammt. Ich hoffe jedoch, wissenschaftlicher Beirat und Politik gehen hier hinsichtlich Einsicht und Einwirkung eine wirkungsvolle Symbiose ein.

Dieses Land hat sehr frühzeitig die erste Raketstufe gezündet. Damit die Hochschulen ab ins All der Finanzautonomie gelangen, braucht es jetzt der Zündung der zweiten Stufe mit etlichen Einzelmaßnahmen, die wir hier detailliert aufgelistet haben.

Ich darf Ihnen nun unseren Bericht zur Evaluation des Modellvorhabens „Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten im Land Niedersachsen“ überreichen und hoffen, dass unsere Einsichten bei Ihnen und den beteiligten Hochschulen zu Wirkungen gelangen.