

## Lothar Zechlin · Hanns H. Seidler Globalhaushalt an Universitäten.

»Globalhaushalt« ist das Zauberwort für zwei fundamentale Strukturveränderungen des staatlichen Haushaltswesens, die Dezentralisierung, die auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen greifen kann, und die Einführung einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungssteuerung anstelle der Kameralistik. Die Dezentralisierung wird teilweise freudig begrüßt von Körperschaften, die in besonderem Maße Autonomie beanspruchen und (ansatzweise) über lebendige demokratische Strukturen verfügen wie die Hochschulen, obwohl es weithin um eine Verteilung von Kürzungen gehen wird. Die beiden Aufsätze zum Thema versuchen demgegenüber, das innovative Potential derartiger Budgetierung zu erfassen.

Zechlin erörtert vor allem die Möglichkeiten einer Erfolgskontrolle des Verwaltungshandelns, bei der es nicht mehr allein darauf ankommt, das bewilligte Geld auszugeben, sondern fachliches und soziales Profil dabei nachzuweisen. Seidler zeichnet insbesondere die historischen Entstehungsbedingungen des Kameralismus seit dem preußischen Budgetkonflikt nach und empfiehlt aufgrund erster Erfahrungen aus der Hochschulpraxis und der Erörterung tragender Rechtsgrundsätze des Haushaltsrechts eine Öffnung gegenüber Experimenten.

D. Red.

## Lothar Zechlin Globalhaushalte und Produktinformationen an Hochschulen Anmerkungen zu dem »Neuen Steuerungsmodell«

### I. Einleitung

Die Einführung der Gruppenuniversität Ende der 60er Jahre war über die Hochschule hinausgehend auch Ausdruck einer allgemeineren gesellschaftlichen Legitimationskrise. Sie wurde als *politische* Reform begriffen, war – auf den griffigen Gegensatz von Ordinarienherrschaft und inneruniversitärer Demokratie gebracht – leicht zu verstehen und Ausdruck einer Massenbewegung.

Gegenwärtig kündigen sich Veränderungen an, die wegen ihres *ökonomischen* Charakters, insbesondere ihrer haushaltsrechtlich-technischen Form, scheinbar schwieriger zu verstehen sind und entsprechend weniger öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Sie könnten jedoch ähnlich tiefgreifende Konsequenzen nach sich ziehen. Die Haushalte aller sechs Hamburger Hochschulen werden nach dem sog. »Neuen Steuerungsmodell« geführt, das die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Anlehnung an das »Tilburger Modell« entwickelt hat. In Niedersachsen werden eine Reihe von Hochschulen in einem Modellversuch als »Landesbetriebe«

geführt. Derartige Modelle haben Zukunft. Sie sind vordergründig Ausdruck des hohen Rationalisierungsdrucks, der von der chronischen Unterfinanzierung der Hochschulen ausgeht: Auf 970 000 Studienplätzen befinden sich 1,85 Millionen Studierende; bei einem OECD-Vergleich der Anteile der Hochschulausgaben am Bruttoinlandsprodukt liegt die Bundesrepublik unter 21 Staaten auf dem viertletzten, bei einem Vergleich der gesamten Bildungsausgaben sogar auf dem letzten Platz. Sie könnten jedoch darüber hinaus Auswege aus der Identitätskrise der deutschen Universität in sich bergen, der es bislang nicht gelungen ist, ihre Entwicklung zur Massenuniversität mit den erforderlichen Veränderungen in den Ausbildungszielen, den Strukturen der Studiengänge, der Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses und in ihrer eigenen Organisationsstruktur zu begleiten.

## II. Budgetierung

Es geht zunächst um einen sehr einfachen Sachverhalt: Hochschulen sind zwar in Lehre und Forschung autonom. Neben vielfältigen Aufsichts- und Lenkungsmaßnahmen bei der Rekrutierung des Personals und der Ausgestaltung der Studiengänge unterliegen sie jedoch als staatsfinanzierte Einrichtungen einer weitgehenden Steuerung über Geld. Diese Technik bei der Steuerung über die Haushalte wird durch das »Neue Steuerungsmodell« geändert. Im wesentlichen läßt sich das auf den Übergang von der »Input-Steuerung« auf die »Output-Steuerung« bringen.

1. Unter »Input-Steuerung« wird dabei das überkommene System verstanden, mit dem die Hochschulen bis ins Detail über den Staatshaushalt gesteuert werden konnten. Seine rechtliche Grundlage liegt in dem haushaltsrechtlichen Prinzip der Bruttoveranschlagung, mit dem die Landeshaushaltsordnungen vorschreiben, daß Einnahmen und Ausgaben gesondert und nach einzelnen Einnahme- und Ausgabearten getrennt zu verbuchen sind. Dies führt zu einer Vielzahl z. T. äußerst kleinteiliger Haushaltstitel in dem Haushaltsbeschluß des Parlaments, mit denen rechtlich festgelegt wird, welche Finanzvolumina einer Hochschule für ihre Auslandsbeziehungen, Öffentlichkeitsarbeit, Tutorien, Bauunterhaltung, die Anbahnung EU-finanzierter Forschungsvorhaben, Weiterbildungsveranstaltungen o. ä. zur Verfügung stehen. Formal wurden diese Titel im Parlament bestimmt, faktisch wurden sie in langwierigen Verhandlungen zwischen den Wissenschafts- und den Finanzministerien hinter verschlossenen Türen festgesetzt, wobei den Hochschulen häufig nur die Rolle eines Zaungastes zukam. Die überforderten Haushaltsausschüsse der Parlamente nahmen in wenigen und eher marginalen Einzelfällen Korrekturen vor, die häufig eher politischen »Connections« zu der Regierungsfraktion denn planerischen Überlegungen geschuldet waren. Sollten an dieser mit dem Haushaltsbeschluß des Parlaments festgelegten Finanzaufteilung nachträglich Korrekturen vorgenommen werden, ging dies nur unter Beachtung einer Fülle wiederum ministerieller Zustimmungsvorbehalte, eine Reihe von Titeln wurden zentral durch die Ministerien selbst bewirtschaftet, kurzum: Das System war intransparent, schwer beeinflussbar und sicherte die Herrschaft der zwischen dem Parlament und den Hochschulen angesiedelten Staatsverwaltung. Wenn es gut lief, war der aufgeklärte Abteilungsleiter in dem Wissenschaftsministerium, der sich durchaus als kleiner Humboldt fühlen durfte, die eigentliche Steuerungsgröße. Auch inneruniversitär sicherte dieses System die Macht der (Haushalts)verwaltung, die mit ihrer Interpretation des Haushaltsrechts hohen Einfluß auf die Verteilung der Mittel nehmen konnte.
2. Der Konzentration auf den »Input« entsprach ein eigentümliches Desinteresse an den Ergebnissen, dem »Output«. Ob der Titel für internationale Hochschulbezie-

hungen von 100000,- DM auf 110000,- DM erhöht werden sollte, bewegte die Gemüter, was mit den Mitteln ein Jahr später erreicht worden ist, blieb im Dunkeln. Das ändert sich durch das »Neue Steuerungsmodell«.

Die Landeshaushaltsordnungen enthalten eine Öffnungsklausel für die sog. »Nettoveranschlagung«, nach der nur der Saldo von Ausgaben und Einnahmen in dem Haushalt als Zuschuß auszuweisen ist. Wird davon Gebrauch gemacht, müssen die Hochschulen in einem »Wirtschaftsplan«, der dem Staatshaushalt lediglich als Anlage beigefügt ist, die Errechnung des Saldos darlegen, der ihnen dann als »Globalzuschuß« zu ihrem Budget zugewiesen wird. Nur dieser Globalzuschuß, der in sich nicht mehr durch Titel differenziert ist, wird in dem Haushalt ausgewiesen. Der damit verbundene Verlust an parlamentarischen Einwirkungsmöglichkeiten wird dadurch kompensiert, daß die Hochschulen als Erläuterungen zu ihren Wirtschaftsplänen Ergebnisberichte (in der Terminologie der kommunalen Verwaltungsreformer »Produktinformationen« genannt) vorlegen. Dadurch soll dem Parlament ermöglicht werden, eine hochschulpolitische Bewertung der Leistungen der einzelnen Hochschulen vorzunehmen, von der nach dem Vorbild eines einfachen Rückkoppelungsmodells die künftige Höhe des Globalzuschusses abhängig gemacht werden kann. Ein äußerst brisantes Problem liegt deshalb in der konkreten Ausgestaltung dieser Ergebnisberichte, von denen so viel abhängt. In der Theorie des Neuen Steuerungsmodells wird dies durch das sog. »Kontraktmanagement« gelöst. Die jeweils übergeordneten Ebenen schließen mit den nachgeordneten Stellen »Zielvereinbarungen« über die zu erledigenden Aufgaben. Die Ergebnisberichte beziehen sich dann auf diese so festgelegten Aufgaben. Der Kreislauf von Zielbestimmungen, Ergebnisberichten und Mittelfestlegungen bildet die Grundlage für die Einführung eines Hochschulcontrollings.

Die Übertragung dieses Modells der Verwaltungssteuerung auf die Hochschulen eröffnet vielfältige Chancen, birgt aber auch erhebliche Gefahren in sich.

1. Der unbestreitbare Vorteil der »Globalisierung« besteht zunächst einmal in der höheren Flexibilität der Hochschulhaushalte. Da die Steuerung durch die Titel entfällt, entfällt auch die hochschulinterne Verpflichtung, die jeweiligen Geldbeträge nur für die in den Titeln bestimmten Zwecke auszugeben. Es ist im Prinzip eine Verschiebung der Mittel zwischen den ursprünglich vorgesehenen Zwecken je nach den aktuellen, von der Hochschule selbst festgestellten Bedarfen möglich. Zugleich ist es möglich, Mittel in dem einen Haushaltsjahr gezielt einzusparen, um in dem Folgejahr für größere Projekte mehr Mittel zur Verfügung zu haben. Als Ausnahmetatbestände waren diese »gegenseitige Deckungsfähigkeit« und »Übertragbarkeit« zwar auch im Rahmen der klassischen Haushaltsführung durch entsprechende parlamentarische Beschlüsse erreichbar. Globalhaushalte machen diese notwendige Voraussetzung für einen effizienteren Mitteleinsatz jedoch zur Regel.

Natürlich werden dadurch Verteilungskonflikte, die bisher außerhalb der Hochschule entschieden worden sind, in die Hochschule hinein verlagert. Dies sollte uns angesichts der überall zu beobachtenden zunehmenden gegenseitigen Abschottung der Hochschulangehörigen voneinander nicht schrecken, sondern als belebendes Element eher reizen. Hinzu kommt, daß die hochschulinterne Haushaltsverwaltung sich bei der Bewirtschaftung der Mittel stärker an den Zielsetzungen der Hochschule selbst und weniger an den staatlichen Aufsichtsinstanzen orientieren muß. Dies ermöglicht eine Überwindung der strikten Trennung zwischen Verwaltung und Selbstverwaltung. Es öffnet die Verwaltung stärker für hochschulpolitische Überlegungen und erleichtert die Implementation der Haushaltskenntnisse in der Selbstverwaltung, was für die Erarbeitung realistischer

Gerichtshof für mitgliedstaatliche Verfassungstraditionen ausdrücklich offen ist.<sup>54</sup> Zur Identifikationsmöglichkeit einer europäischen Bürgergesellschaft werden die Grundrechte aber erst, wenn sie den europäischen Status der Bürger gleichermaßen gegenüber Union und Mitgliedstaaten umschließen und sich nicht auf die normative Ausgrenzung einzelner Teilbereiche beschränken, sondern einen umfassenden Teilhabestatus einschließen.

Neben dem bereits angesprochenen sozialen Status betrifft dies im Hinblick auf mögliche Veränderungen vor allem die Schaffung eines gemeinsamen grundrechtlichen Mindeststandards, in dem Grundfreiheiten und Grundrechte verschmolzen sind.<sup>55</sup> Die Unklarheiten über die wechselseitigen Beziehungen von Grundfreiheiten und Grundrechten und ihres Kontrollbereichs belasten zunehmend die Legitimation der Grundrechtsprechung des Gerichtshofs und damit seine eigene Legitimation.<sup>56</sup> Dieses Problem kann nur durch eine »Magna Charta« europäischer Grundrechte und nicht vom Gerichtshof allein gelöst werden.<sup>57</sup>

Eine solche Magna Charta müßte auch ein »demokratisches« Wahlrecht umfassen. Das ist in der Verfassungsrechtsprechung des Gerichtshofs nur umrißhaft angedeutet und dafür in der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts umso deutlicher angesprochen und vorausgesetzt.<sup>58</sup> In der normativen Umsetzung würde dies vor allem ein einheitliches europäisches Wahlverfahren zum europäischen Parlament bedeuten. Im Zusammenhang mit der Binnendifferenzierung einer europäischen Bürgergesellschaft und den unterschiedlichen Identifikationsebenen einer europäischen Verfassung bliebe auch die Ausweitung des europäischen »Kommunalwahlrechts« auf eine europäische und nationale Regionalebene zu prüfen.<sup>59</sup> Das Unterscheidungsvermögen für solche Identitätsdifferenzierungen reicht weiter und führt zum Kernproblem einer europäischen Bildung. Diese kann nur bei einer angemessenen Zuordnung europäischer und nationaler wie auch anderer Identitäten gelingen. Das ist das Problem einer Kulturverfassung, das auch im staatlichen Bereich noch nicht gelöst ist und im europäischen<sup>60</sup> nicht allein gelöst werden kann.

Die Formulierung einer »großen« Charta europäischer Grundrechte und ihre Verknüpfung mit dem bisherigen Grundrechtsschutz wäre daher die vorrangige Aufgabe einer Regierungskonferenz. Sie sollte auch nicht mit dem jetzt geprüften Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention konkurrieren, sondern ihn einschließen.

Eine solche umfassende Magna Charta europäischer Bürgerrechte wäre als Konstitutionselement einer europäischen Bürgergesellschaft auch legitimiert, zu plebiszitärer Abstimmung gestellt zu werden, und könnte nach außen zu einer Profilierung europäischer Identität i. S. von Art. B EUV und gemeinsamer »Außen« politik beitragen.<sup>61</sup>

54 BVerfGE 89, S. 155 ff. und zur Problematik *Klein*, Grundrechtsdogmatische und verfassungsprozessuale Überlegungen zur Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, FS Börner, S. 279 ff.; *Hemzen*, Die »Herrschaft« über die Europäischen Gemeinschaftsverträge – Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof auf Konfliktkurs?, AoR 94, S. 564 ff., s. a. *Beutler* (Fn. 30), Rn. 97 ff.

55 S. den Vorschlag bei *Preuß* (Fn. 6), S. 70 unter (4) und *Beutler* (Fn. 30), Rn. 133 ff.

56 S. die Auseinandersetzung zum Grundrechtsschutz *Coppel/O'Neill*, The European Court of Justice: Taking Rights seriously? CMLR 1992, 669 ff. und dagegen *Weiler/Lockhart*, »Taking rights seriously: The European Court and its fundamental rights jurisprudence, CMLR 1995, 51 sowie *Nettesheim*, Grundrechtliche Prüflichte durch den EuGH, EuZW 1995, 106 ff.

57 Bericht der Reflexionsgruppe (Fn. 2), 1. Teil, Rn. 31 ff.

58 BVerfGE 89, S. 155 ff.

59 Zu verfassungsrechtlichen Problemen aus deutscher Sicht, *Sievekink*, K., Europäisches Gemeinschaftsrecht und Stadtstaaten, DOV 1993, S. 449 ff.

60 Dazu *Europäische Kommission*, Europa in Forschung und Lehre. Eine Dokumentation, Bonn 1994; *dies.*, Europäisches Technologieforum, Europäische Gespräche 4/94, Bonn 1994.

61 Zu den Identitätsproblemen einer gemeinsamen Außenpolitik s. *Meckersheimer* (Fn. 38).

Ob 1996 ein Jahr auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung werden wird, ist ungewiß. Diese Ungewißheit rührt nicht nur von der eingeschränkten Gültigkeit bewährter Maßstäbe der Staats- und Verfassungsgeschichte, sondern auch der mangelnden Erfahrung im Umgang mit neuen Herausforderungen. In diesem Niemandsland zwischen Bewährtem und zu Bewältigendem gibt es eine eigene europäische Erfahrung von mehr als vierzig Jahren, die zu einer beispiellosen Periode des Friedens und Wachstums in der Gemeinschaft geführt hat. Dies als »Evidenz von Lebensvorzügen«<sup>62</sup> zusammenzufassen, erscheint eher untertrieben und sollte nicht den Blick auf eine verfaßte europäische Ordnung als Voraussetzung einer solchen Sichtmöglichkeit verstellen.

Welche Verbesserungen im Netz des bisher Geknüpften vorgenommen werden können und müssen, wird auf der Regierungskonferenz verhandelt werden. Daß der Teufel auch hier im Detail steckt, kann an der grundsätzlichen Bedeutung des Details, aber auch an seinem gesicherten Umfeld liegen. Vorschläge zu Detailfragen sind daher auch in den vorangehenden Überlegungen enthalten. Sie gehen davon aus, daß die Entwicklung einer europäischen Verfassung durch einen besonderen europäischen Entwicklungszusammenhang von Verfassung, Staat und Gesellschaft geprägt sind, der es gegenwärtig nur zuläßt, von einer »europäischen« Verfassung – jedenfalls von einer Verfassung – nur als »Verfassung ohne Staat« oder »Jenseits des Staates«<sup>63</sup> in dem doppelten Sinn zu sprechen, daß eine solche Verfassung nur möglich ist, wenn traditionelle Staatsqualitäten nicht mehr ausschließlich von den Mitgliedstaaten, aber auch nicht als Voraussetzung einer europäischen Verfassung reklamiert werden.

Das dadurch entstehende Vakuum läßt sich demokratisch nur durch die Normierung der Grundlagen für eine sich selbst konstituierende europäische Bürgergesellschaft über die Freisetzung wirtschaftlicher Freiheiten hinaus ausfüllen. Daran wird sich jede Verfassungsentwicklung messen lassen müssen.

62 So die plastische Formulierung bei *Lubbe, H.*, Abschied vom Superstaat, 1994, S. 116.

63 So die Formulierung von *Jachtenfuch/Kohler-Koch*, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Europäische Integration (Fn. 12), S. 30.

Handlungsstrategien unabdingbar ist. Auch dies dürfte zu einer höheren Effizienz und Motivation in der Alltagsarbeit führen.

2. Die Haushaltsglobalisierung alleine bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Ergebnisberichte birgt jedoch auch erhebliche Gefahren in sich. Die größte besteht darin, daß sich das ganze Modell auf einen vergleichsweise geräuschlosen Modus der Mittelkürzungen beschränkt. Es ist kein Zufall, daß Globalhaushalte gerade in Zeiten hoher staatlicher Haushaltsdefizite Konjunktur haben und ihre Einführung unter der Bezeichnung »Budgetierung« von den Finanzministern vorangetrieben wird. Es geht nämlich nicht nur um einen begrüßenswerten effizienteren Mitteleinsatz. Die Kehrseite der Flexibilisierung liegt darin, daß die Politik sich aus der mit Haushaltsentscheidungen verbundenen Verantwortung für die Hochschulentwicklung entfernen kann. Denn die konkrete Plazierung von Mittelkürzungen wird in den Hochschulen selbst vorgenommen. Der Finanzminister gibt bloß noch das Volumen der Sparbeträge vor, nicht mehr jedoch die Zwecke, für die weniger Geld zur Verfügung stehen sollen. Aus seiner Sicht liegt in Zeiten restriktiver Staatshaushalte hierin einer der Hauptvorteile der Budgetierung. Auch die Mittelkürzungen werden globalisiert und dadurch in dem Sinne entpolitisiert, daß ihre nachteiligen Folgen nicht mehr direkt und umstandslos der Politik zugeordnet werden können. Wegen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Personalhaushalt und Sachhaushalt können sogar Einsparungen bei den Personalmitteln durchgesetzt werden (»Vakanzrate«), die mangels vorhandener, aber z. Zt. nicht besetzter Stellen nach dem alten System aus den vorhandenen Stellen nicht hätten finanziert werden können, indem die Hochschulen gezwungen werden, die vorabgezogenen Beträge aus den Sachmitteln zu entnehmen.

Diese Gefahren treten vor allem dann in den Vordergrund, wenn man sich primär auf die Haushaltsglobalisierung und die damit gewonnene Flexibilität konzentriert, jedoch die andere Seite, nämlich die Ergebnisberichte und die Zielvereinbarungen vernachlässigt. Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit droht sich dann auf eine einzige Kennziffer aus den Ergebnisberichten zu beschränken, nämlich die, mit der ausgedrückt wird, was ein Studienplatz kostet. Die Suche nach den billigsten Studienplätzen und deren Ausbau ist für eine Politik, die weniger nach hochschulpolitischen Kriterien und Entwicklungen fragt, sondern eher fiskalisch dominiert wird, verführerisch.

### *III. Leistungskennzahlen, Profilbildung und Diversifizierung der Hochschulen*

Wer die Interessen an der Hochschulentwicklung gegenüber der rein finanzpolitischen Sichtweise behaupten will, muß sich demgegenüber auf die Zielbestimmungen und Ergebnisberichte konzentrieren. Sie sind neben der Haushaltsglobalisierung ein gleichrangiger Bestandteil des »Neuen Steuerungsmodells«, die den Verlust an parlamentarischen Steuerungsmöglichkeiten kompensieren, der in dem Verzicht auf die Inputsteuerung liegt. Nur in ihnen drückt sich die inhaltliche Seite des jeweiligen Politikbereiches aus, die doch die eigentliche Grundlage für den konkreten Zuschnitt der Haushaltsentscheidungen darstellt. Ergebnisberichte müssen deshalb die Leistungen der Hochschulen für das Parlament und die Öffentlichkeit transparent machen und das Bewußtsein dafür stärken, daß die staatliche Finanzierung der Hochschulen eine sinnvolle Investition für die Zukunft ist. Sie ermöglichen dem Parlament überhaupt erst eine Bewertung der Tätigkeiten der einzelnen Hochschulen, die nicht nur auf Zufallswissen, punktuell durch parlamentarische Anfragen erworbenen Kenntnissen oder langjährig gehegten Vorurteilen beruht. Zugleich werden sie allerdings auch zur Grundlage von Verteilungsentscheidungen zwischen den

Hochschulen und ziehen einen entsprechenden Wettbewerb nach sich. In diesem Prozeß muß jede Hochschule ihr spezifisches Profil herausbilden, mit dem sie sich diesem Wettbewerb stellt.

1. Die ersten Erfahrungen der Hamburger Hochschulen zeigen, daß auf dem Weg von den Hochschulen über die Wissenschaftsbehörde, die Finanzbehörde und die Landesregierung zum Landesparlament die verbalisierten Teile der Ergebnisberichte an Gewicht verlieren, Kennziffern jedoch an Bedeutung gewinnen. Die interessanteste Kennziffer scheint dabei die zu sein, die »Kosten pro Studienplatz« ausdrückt. Um zu erreichen, daß die Ergebnisberichte nicht bloße Kostenkennzahlen, sondern Qualitätskennzahlen enthalten, müssen zunächst die Aufgabenbereiche festgelegt werden, in denen Hochschulen Leistungen erbringen sollen. Nur in einer solchen inhaltsbezogenen Struktur können überhaupt Qualitätskennzahlen gebildet werden. Üblicherweise werden diese Aufgabenbereiche in dem »Neuen Steuerungsmodell« durch Zielvereinbarungen zwischen zentraler und dezentraler Ebene festgelegt. Dieses für inneradministrative Prozesse entwickelte Verfahren ist mit Sicherheit nicht auf die Beziehungen zwischen Hochschulen, Parlament und Regierung übertragbar. Denn die Verfassungsgarantie der Wissenschaftsfreiheit erfordert einerseits, daß derart zentrale Zielbestimmungen der Gesetzesform bedürfen und nicht lediglich durch Verwaltungsvereinbarungen getroffen werden. Andererseits bedeutet sie, daß den Hochschulen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen ein durch sie selbst (und nicht durch die Regierung) auszufüllender Raum verbleiben muß, in dem sie ihre Aufgaben definieren und konkretisieren. Von beiden Seiten her wird die Organisationsgewalt der Regierung in die Zange genommen.

Gesetzliche Regelungen dieser Aufgabenbereiche liegen für die Hochschulen vor. § 2 HRG und die entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen machen deutlich, daß es nicht nur um »Lehre« und »Forschung«, sondern auch um die sog. Annexaufgaben geht, zu denen »Frauenförderung«, »Weiterbildung« »Internationale Zusammenarbeit«, »soziale Förderung der Studierenden« sowie »Unterrichtung der Öffentlichkeit« gehören. Hierzu müssen Kennzahlen gebildet werden, die Aussagen zu den Leistungen der Hochschulen zulassen. Noch ist dieses Feld gestaltbar. Im Bereich der »Lehre« werden zwar mit Sicherheit Zahlen zu den durchschnittlichen Studienzeiten und der Anzahl der Absolventen/innen erwartet, aber warum sollte nicht eine Kennzahl zu der Zufriedenheit der Studierenden mit dem Studienangebot gebildet werden oder (ganz auf der Linie des NC-Urteils des Bundesverfassungsgerichts) die reale Nachfrage nach Studienplätzen gemessen und zur Grundlage von Haushaltsentscheidungen gemacht werden? Im Bereich der Frauenförderung würden sich ganz neue Perspektiven eröffnen, wenn das überkommene »konditional programmierte« Instrumentarium, das sich ohnehin in einer offensichtlichen Krise befindet, durch »outputorientierte« Haushaltsentscheidungen ergänzt würde. Kennzahlen, die geschlechtsspezifische Aussagen zu dem Studienerfolg von Studentinnen zulassen oder die Anzahl von Promotionsförderungsstellen zu der Anzahl von Doktorandinnen in Beziehung setzen, könnten Wirkung zeigen. Wie hoch ist der Anteil der Studierenden an einem Altersjahrgang, der im Rahmen eines integrierten Auslandsstudiums einen Teil seines Studiums an einer ausländischen Partnerhochschule absolviert, evtl. sogar ein Doppeldiplom erwirbt? Wie läßt sich Forschungstransfer messen?

Wichtig ist, daß Kennzahlen zu allen Aufgabenfeldern gebildet und die entsprechenden Informationen in den Ergebnisberichten geliefert werden, damit die (auch überregionale) Vergleichbarkeit zwischen einzelnen Hochschulen bzw. Fachbereichen und ihrer jeweiligen Schwerpunktsetzung gewährleistet ist.

2. Der Zwang, zu diesen Aufgabenbereichen Aussagen zu treffen, bedeutet mitnichten, daß alle Hochschulen »über einen Kamm geschoren« werden. Er schafft lediglich Vergleichsmöglichkeiten über die Hochschulen hinweg. Wie die Hochschulen sich in diesem Vergleich bewegen, wo sie ihre jeweiligen Stärken sehen, die sie möglicherweise ausbauen wollen, wo sie ihre Schwächen sehen und wie sie darauf reagieren, bleibt völlig ihnen selbst überlassen. Dies ist der Teil der Aufgabendefinition und -konkretisierung, der als Ausfluß der Wissenschaftsfreiheit in den Hochschulen selbst verbleibt. Es kann z. B. eine sehr sinnvolle Strategie sein und wird wahrscheinlich auch darauf hinauslaufen, gerade nicht den Versuch zu unternehmen, andere Hochschulen zu »kopieren« und dabei »besser« sein zu wollen, sondern sich von ihnen durch »andere« Angebote und Schwerpunktsetzungen abzugrenzen. Z. B. könnte die eine Hochschule sich als besonders forschungsstarke Hochschule darstellen, die weniger Aktivitäten in der Weiterbildung entwickelt, eine andere Hochschule könnte sich als in Forschung und Lehre stark international ausgerichtete Institution mit vielfältigen Austauschprogrammen für Studierende darstellen. Auch Differenzierungen innerhalb eines Aufgabenbereiches sind möglich, z. B. macht es einen Unterschied, ob bei der Forschung der Akzent auf Grundlagenforschung oder auf den Forschungstransfer in die Öffentlichkeit hinein gelegt wird. Insgesamt gesehen sind die Hochschulen gezwungen, interne Diskussionen über ihre eigenen Zielsetzungen in den jeweiligen Aufgabenbereichen zu führen, diese Ziele festzulegen und dann durch entsprechende Bündelung der Aktivitäten und Mittel dafür zu sorgen, daß die Ziele auch erreicht werden. Erzwungen werden mithin Prozesse der Identitätsbildung, in denen Hochschulen überhaupt erst eigene Profile entwickeln. Das dürfte weitreichende Folgen für das deutsche Hochschulwesen nach sich ziehen. Die bisherige starre, zugleich mit Statusunterschieden verhaftete Unterscheidung zwischen »der« Universität und »der« Fachhochschule wird aufgelöst, wenn Universitäten oder Fachbereiche sich untereinander durch Profilbildung ebenso unterscheiden wie Fachhochschulen und deren Fachbereiche untereinander. Vielleicht stellt sich ja sogar heraus, daß ein betriebswirtschaftlicher Fachbereich an einer Universität sich von einem betriebswirtschaftlichen Fachhochschulfachbereich weniger unterscheidet als von einem geisteswissenschaftlichen Fachbereich seiner eigenen Universität.
3. Schließlich dürfte ein derartiges System erhebliche Auswirkungen auf die interne Leistungs- und Entscheidungsstruktur haben. Denn wenn die Finanzströme von der Überzeugungsfähigkeit des jeweiligen Profils und der in ihm zum Ausdruck kommenden Leistungsfähigkeit abhängen, reicht es nicht aus, daß das Profil lediglich das Ergebnis einer zufälligen Mischung von Aktionen, Resignationserscheinungen, Blockaden, Koalitionen, Erwartungen etc. darstellt. Vielmehr muß die hochschulinterne Leitungs- und Entscheidungsstruktur (das »politische System« der Hochschule) so beschaffen sein, daß sie das zuvor in hochschulinternen Zieldiskussionen vereinbarte Profil auch realisierbar erscheinen läßt. Zugleich müssen die interne Mittelvergabe (das »ökonomische System«) aufgabenorientiert, nämlich auf die Realisierung der dem angestrebten Profil zugrunde liegenden Zielbestimmungen hin, erfolgen und dazu die entsprechenden Kennziffern gebildet werden. Der Kreislauf des Neuen Steuerungsmodells von Zielbestimmungen, Ergebnisberichten und Mittelzuweisungen gilt also auch intern. Beides zusammen schafft erst die Motivations- und Sanktionssysteme, die erforderlich sind, damit nicht das Profil naturwüchsiges Ergebnis individueller Aktionen, sondern umgekehrt die Aktionen des Lehrkörpers, der Studierenden und des Verwaltungspersonals Ergebnis der zuvor gemeinsam festgelegten Zielbestimmungen wird. Um dies

zu erreichen, ist weit mehr erforderlich als die allmählich in Mode kommende bloße Verteilung der Mittel auf dezentrale Einrichtungen nach Kennziffern. Erforderlich sind auf der Ebene der Hochschulleitung angesiedelte Einrichtungen, die in den jeweiligen profilbestimmenden Leistungsbereichen, z. B. Lehre, internationale Beziehungen, Wissenstransfer, Frauenförderung etc., Handlungskonzepte entwickeln, die überhaupt erst die Grundlage für Mittelverteilungen sein können. Hochschulen müssen deshalb ihrem Zuschnitt nach handlungsfähige Einheiten bilden. Dies ist nur in einigermaßen überschaubaren Institutionen zu erreichen. Mammutuniversitäten mit 30 000, 40 000 oder noch mehr Studierenden dürften hierfür zu groß sein. Sie drohen an der Aufgabe der Zielbildung zu scheitern. Zu denken wäre statt dessen an die Zusammenlegung einzelner Fachbereiche in institutionalisierten Fächergruppen, etwa Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, die mit eigener Leitung, akademischem Auslandsamt, Transfer- und Weiterbildungsabteilung etc. operieren. Dadurch würde die Autonomie dieser Fächergruppen erhöht, die übergreifende Universitätsstruktur allerdings als bloß organisatorische Hülle tendenziell entbehrlich.

Die Hochschulautonomie wird durch derartige Veränderungen gestärkt, *obwohl* zugleich die parlamentarischen Steuerungsmöglichkeiten des Hochschulbereichs durch Haushaltsentscheidungen erhöht werden. Beide Seiten erhöhen ihre Handlungsmöglichkeiten zu Lasten der Ministerialbürokratie, deren Aufgaben, Stellenbestand und Einfluß schwinden dürfte. Das »Neue Steuerungsmodell« heißt auch »weniger Staat«.

#### IV. Fazit

Festzuhalten bleibt: Der Übergang von der »Input-« zu der »Output-Steuerung« in dem »Neuen Steuerungsmodell« erfordert mehr als die bloße Globalisierung der Hochschulhaushalte, nämlich profilbildende Zielbestimmungen. Die Budgetierung erhöht zwar die Autonomie der Hochschule und kann dadurch zu effizienterem Mitteleinsatz führen. Sie macht die Hochschulen jedoch zugleich anfälliger gegenüber Mittelkürzungen von Seiten der Politik. Sie unterliegt zudem der Gefahr, ausschließlich die Kostenseite in den Vordergrund zu schieben und dadurch zu einer bloßen Verbilligung der Hochschulen zu führen. Soll demgegenüber die Leistungsfähigkeit der Hochschulen erhöht werden, muß die Budgetierung ergänzt werden um (nicht nur kosten-, sondern) aufgaben- und qualitätsbezogene Kriterien, die den Mittelzufluß an die Hochschulen von Seiten des Staates und die hochschulinterne Mittelverteilung und Entwicklung von Aktivitäten steuern. Dies müßte jedoch von den an Hochschulentwicklung interessierten Kreisen in Politik, Verwaltung und den Hochschulen selbst durchgesetzt werden, denn der Finanzseite ist auch mit der bloßen Budgetierung gedient. Insgesamt dürfte eine solche Entwicklung zu einer Überwindung des starren Dualismus von Universitäten und Fachhochschulen und einer grundlegenden Umgestaltung der Organisationsstrukturen der Hochschulen zu einem professionellen Management führen. Die damit eintretenden Veränderungen wären nicht weniger einschneidend als die Ablösung der Ordinarienherrschaft durch die Gruppenuniversität Ende der 60er Jahre.