

3

2002

Beiträge zur HOCHSCHULFORSCHUNG



BAYERISCHES STAATSIKITUT
FÜR HOCHSCHULFORSCHUNG
UND HOCHSCHULPLANUNG



MÜNCHEN



Impressum

Beiträge zur Hochschulforschung

erscheinen 4-mal im Jahr

ISSN 0171-645X

Herausgeber: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung,
Prinzregentenstraße 24, 80538 München

Tel.: 0 89 / 2 12 34-405, Fax: 0 89 / 2 12 34-450

E-Mail: Sekretariat@ihf.bayern.de, Internet: <http://www.ihf.bayern.de>

Redaktion: Dr. Lydia Hartwig (V.i.S.d.P.)

Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung

E-Mail: L.Hartwig@ihf.bayern.de

Die abgedruckten Beiträge geben die Meinung der Verfasser wieder.

Umschlagentwurf und Layout: Bickel und Justus, München

Das Bild zeigt das historische Gebäude in der Prinzregentenstraße 24, in dem das Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung neben einem anderen Institut seit 1994 untergebracht ist.

Herstellung: Dr. Ulrich Scharmer, München

Druck: Steinmeier, Nördlingen

Das Bayerische Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung

Das Bayerische Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung wurde 1973 vom Freistaat Bayern gegründet, um die Ausweitung des Bildungsbereichs seit Ende der 60er Jahre durch begleitende Forschungsarbeiten zu unterstützen. Seine Aufgabe ist es, wissenschaftliche Untersuchungen durchzuführen, die den Hochschulen für ihre Entwicklung, ihre Reformen und konkreten Entscheidungen Erkenntnisse, Anregungen und Empfehlungen vermitteln. Dies spiegeln die jährlichen Arbeitsprogramme wider, die mit dem Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst abgestimmt werden.

Gegenwärtig stehen folgende Themenbereiche im Vordergrund:

- Optimierung von Hochschulprozessen und Strukturen des Hochschulwesens
- Forschung und wissenschaftlicher Nachwuchs
- Lehre, Studium und Studierende
- Übergang Hochschule – Beruf
- Internationale Aspekte des Hochschulwesens
- Rechtssammlung Hochschulrecht

Seit 1979 gibt das Institut neben einer Monographien-Reihe die Zeitschrift „Beiträge zur Hochschulforschung“ heraus. Sie richtet sich an Hochschulleitungen sowie Mitarbeiter in Hochschulverwaltungen und Ministerien, an politisch Verantwortliche, an Wissenschafts- und Hochschulorganisationen sowie an Wissenschaftler, die sich mit Fragen des Hochschulwesens und seiner Entwicklung befassen. Ab der Ausgabe 3/2001 präsentieren sich die „Beiträge“ mit einem neuen Layout. Sie wollen mit einem zeitgemäßen Erscheinungsbild noch deutlicher als bisher ein aktuelles Forum für Hochschulforscher aus verschiedenen Fachrichtungen ebenso wie für Praktiker bieten (vgl. Hinweise für Autoren auf S. 131).

Inhalt

Neue Modelle der Hochschulfinanzierung und -steuerung	4
<i>Ludwig Kronthaler</i> : Strukturen der Hochschulsteuerung und -finanzierung in Bayern sowie Modelle der Technischen Universität München	6
<i>Romana Gräfin vom Hagen</i> : Hochschulfinanzierung und Hochschulsteuerung in Baden-Württemberg	30
<i>Götz Scholz, Herbert Gorges</i> : Hochschulsteuerung und Planung an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz vor dem Hintergrund der Ressourcenverteilungsmodelle des Landes Rheinland-Pfalz	42
<i>Günter Scholz</i> : Finanzierungs- und Steuerungsmodelle in Niedersachsen	60
<i>Bernd Höhmann</i> : Finanzierungs- und Steuerungsmodelle in Hessen	72
<i>Roland Kischkel, Andreas Stich, Bettina Böhm</i> : Zehn Jahre Deregulierung – Nordrhein-westfälische Hochschulen auf dem Weg zu mehr Autonomie?	88
<i>Frank Ziegele</i> : Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland	106
<i>Hans-Ulrich Küpper</i> : Resümee: Die Hochschulen sind mehr in Bewegung, als man von außen wahrnimmt	122
Abstracts	128
Hinweise für Autoren	131

Neue Modelle der Hochschulfinanzierung und -steuerung

Diese Ausgabe der „Beiträge zur Hochschulforschung“ enthält die Vorträge eines Workshops zum Thema „Neue Modelle der Hochschulfinanzierung und -steuerung“, den das Bayerische Staatsinstitut für Hochschulforschung und -planung am 17. April 2002 veranstaltet hat. Dabei haben Kanzler aus Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen über neue Finanzierungs- und Steuerungsmodelle auf Länderebene sowie an ihren Hochschulen referiert.

Den Anlass zu diesem Workshop bildete eine internationale Vergleichsstudie zu Hochschulfinanzierung und -steuerung, an der sich das Staatsinstitut im Auftrag der Kultusministerkonferenz beteiligt. Sie wird von der Sektion IMHE (Institutional Management in Higher Education) in Zusammenarbeit mit dem Higher Education Funding Council for England (HEFCE) durchgeführt. Die Studie soll zu einem Verständnis der Finanz- und Steuerungssysteme der Hochschulen in verschiedenen Staaten beitragen, um von den jeweiligen Erfahrungen zu lernen.

Die staatliche Finanzierung der Hochschulen befindet sich in vielen Ländern in einer Phase des Umbruchs. An die Stelle staatlicher Detailsteuerung tritt zunehmend eine stärkere Finanzautonomie der Hochschulen, die auf der anderen Seite die Entwicklung und den Einsatz geeigneter Steuerungsinstrumente erforderlich macht. Hierbei werden unterschiedliche Wege eingeschlagen. Das gilt mit Blick auf die Situation in den einzelnen deutschen Bundesländern, aber auch im internationalen Bereich existiert eine Vielzahl von Modellen.

Wesentlicher Bestandteil der internationalen Vergleichsstudie sind die Berichte der teilnehmenden Staaten. Da in Deutschland – anders als in vielen anderen Staaten – die Länder Träger der Hochschulen sind und für ihre finanzielle Ausstattung Sorge tragen, stand das Staatsinstitut vor der Aufgabe, einen Länderbericht für Deutschland zu erstellen, der die Vielfalt der Finanzierungs- und Steuerungsmodelle in den einzelnen Bundesländern widerspiegelt.

Bei der Vorbereitung zeigte sich, dass aktuelle Unterlagen, die systematisch für jedes Bundesland sowohl auf die staatliche Steuerung der Hochschulen als auch hochschulinterne Steuerungsinstrumente eingehen, nur lückenhaft vorhanden und vielfach veraltet sind. Dieses Informationsdefizit war Ausgangspunkt für die Durchführung des Workshops.

Das Staatsinstitut bedankt sich für die rege Teilnahme an dieser Veranstaltung und das Interesse insbesondere von Seiten der Kanzler und der Wissenschaftsadministration. Es ist zu wünschen, dass die nunmehr in gedruckter Form vorliegenden Vorträge die aktuelle Diskussion bereichern werden.

*Lydia Hartwig
Hans-Ulrich Küpper*

Strukturen der Hochschulsteuerung und -finanzierung in Bayern sowie Modelle der Technischen Universität München

Ludwig Kronthaler

1 Gegenwärtiger politischer Kontext

Das Hochschulwesen gehört nach dem Grundgesetz (GG) grundsätzlich in den Hoheitsbereich der Länder (Art. 30 GG); der Bund hat lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Nr. 1 a GG); außerdem ist der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken eine Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG. Der Bund hat von diesen Kompetenzen durch das Hochschulrahmengesetz (HRG) Gebrauch gemacht, das zwar „nur“ den für die Landesgesetzgebung geltenden Rahmen regeln sollte, aber dennoch sehr detaillierte Vorschriften enthält (ein Beispiel ist die Einführung von Juniorprofessuren). Auch die Gemeinschaftsaufgabe, d. h. die Mitfinanzierung des Bundes der Hochschulen über das Hochschulbauförderungsgesetz (HBFÜG), eröffnet dem Bund Gestaltungsmöglichkeiten im Detail, von denen man sich schon fragen kann, ob sie dem Geist des Grundgesetzes entsprechen.

Der Freistaat Bayern regelt die Rechtsverhältnisse des Hochschulwesens im Wesentlichen durch das Bayerische Hochschulgesetz (BayHSchG) und das Hochschullehrergesetz; daneben gelten allgemeine Regeln für den öffentlichen Bereich, d. h. neben der Bayerischen Verfassung die Bayerische Haushaltsordnung, das Beamtenrecht, das öffentliche Dienstrecht, das Verwaltungsverfahrenrecht usw. sowie generelle Rechtsvorschriften des Zivil-, Straf- und Steuerrechts.

Grundsätzlich sind die Hochschulen gemäß Art. 4 BayHSchG Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht zur Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze und zugleich staatliche Einrichtungen. In Art. 5 Abs. 3 BayHSchG werden die staatlichen Angelegenheiten abschließend aufgezählt. Alle anderen Angelegenheiten sind Körperschaftsangelegenheiten. Daraus ergibt sich, dass insbesondere Angelegenheiten der Forschung und Lehre eigene Angelegenheiten der Hochschule sind.

Die Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Hochschule mit dem Ziel einer Stärkung der Autonomie und der Eigenverantwortung der Hochschulen war ein Anliegen der

Reform des Bayerischen Hochschulgesetzes von 1998. Folgende Änderungen haben sich ergeben:

- Die Einführung eines Leitungsgremiums (Rektorat oder Präsidialkollegium) wurde an allen bayerischen Hochschulen zwingend vorgesehen. Durch Übertragung von Zuständigkeiten, die bisher beim Senat lagen, wurde die Leitung der Hochschule gestärkt.
- Das Leitungsgremium entscheidet über die Verteilung der der Hochschule zugewiesenen Stellen und Mittel, wobei auch die in Art. 7 Abs. 2 BayHSchG (vgl. S. 13) aufgestellten Grundsätze zu beachten sowie Erkenntnisse der Evaluierung von Forschung und Lehre einzubeziehen sind (Art. 23 Abs. 2 BayHSchG). Damit wurde die Grundlage für eine stärker am Gesamtinteresse der Hochschule orientierte Mittelverteilung sowie für Schwerpunktsetzung und Profilbildung geschaffen.
- Der Vorsitzende des Leitungsgremiums gibt Initiativen zur Entwicklung der Hochschule und entwirft die Grundzüge der hochschulpolitischen Zielsetzungen; er berät sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben mit den Fachbereichssprechern (Art. 24 Abs. 1 BayHSchG).
- Ein weiteres Element zur neuen Hochschulorganisationsstruktur ist die Einrichtung eines Hochschulrates. Dieses Gremium soll Initiativen für die Profilbildung der Hochschule, für die Schwerpunktsetzung in Forschung und Lehre sowie für die Weiterentwicklung des Studienangebots geben.

Folgende Kompetenzen gingen mit dem Hochschulreformgesetz von 1998 automatisch auf die Hochschulen über:

- Freistellung für Forschung, künstlerische Entwicklungsvorhaben oder praxisbezogene Tätigkeit gemäß Art. 15, 16 und 17 BayHSchLG,
- Zulassung von Ausnahmen bei den Einstellungs Voraussetzungen für wissenschaftliche und künstlerische Assistenten gemäß Art. 20 BayHSchLG,
- Verleihung der Bezeichnung „außerplanmäßiger Professor“ gemäß Art. 32 Abs. 1 BayHSchLG,
- Erteilung und Widerruf der Lehrbefugnis gemäß Art. 92 Abs. 1 BayHSchG und Art. 33 Abs. 2 und 3 BayHSchLG,
- Übergangsweise Beschäftigung von Professoren gemäß Art. 57 Abs. 4 BayHSchG,
- Genehmigung der Promotions- und Habilitationsordnungen gemäß Art. 83 Satz 4 und Art. 91 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Art. 83 Satz 4 BayHSchG.

Zwar wurde mit dem Hochschulreformgesetz von 1998 die Eigenverantwortung der Hochschulen gestärkt, dies bedeutet aber nicht die völlige Autonomie der Hochschulen.

Der Freistaat Bayern will auch weiterhin entscheidende Aufgaben bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen des Hochschulwesens in Bayern wahrnehmen und die strategische Gesamtverantwortung für den Wissenschafts- und Forschungsstandort Bayern behalten.

Darüber hinaus ermöglicht es eine so genannte „Experimentierklausel“ (Art. 135 Abs. 2 BayHSchG), zur Erprobung neuer Modelle der Organisation von Hochschulen mit dem Ziel einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Hochschule durch Rechtsverordnung in bestimmtem Umfang vom Gesetz abweichende organisationsrechtliche Regelungen zu treffen. Von dieser Möglichkeit hat die Technische Universität München (TU München, TUM) umfänglich Gebrauch gemacht.

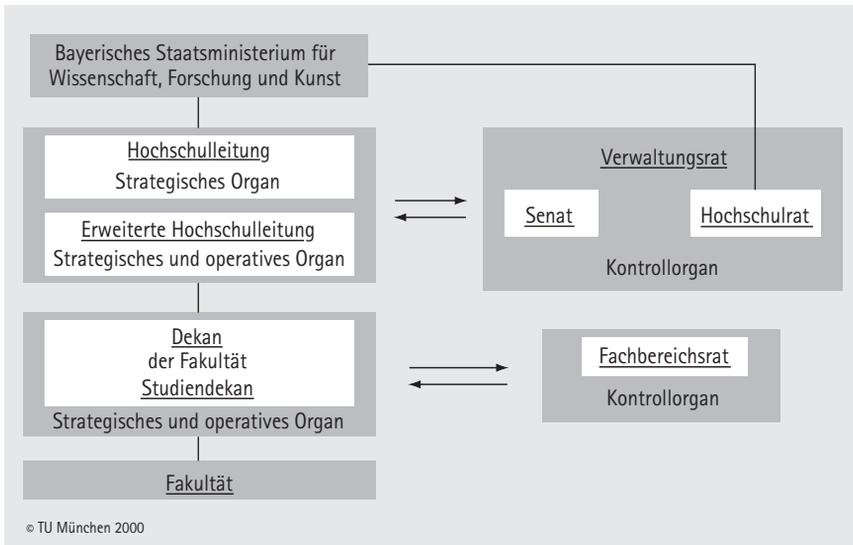
Im Kern besteht die abweichende Organisationsregelung darin,

- a) durch ein gemeinsames Dach über Senat (= internes Aufsichtsorgan) und Hochschulrat (= externes Aufsichtsorgan) ein einheitliches Aufsichts-, Kontroll- und Strategieorgan zu schaffen („Verwaltungsrat“), bei dem sich interne und externe Kulturen gegenseitig befruchten; auf diese Weise werden den Hochschulratsmitgliedern echte Entscheidungskompetenzen übertragen, die weit über die im Gesetz vorgesehenen Beratungskompetenzen hinausgehen (insbesondere Wahl und Abwahl der Hochschulleitung);
- b) durch eine so genannte „Erweiterte Hochschulleitung“ die Dekane der Fakultäten für grundsätzliche Hochschulangelegenheiten mit in die Gesamtverantwortung zu nehmen und den Informations- und Kommunikationsfluss zwischen den Fächern sowie der Hochschulleitung zu verbessern. Die Dekane der TUM sind daher nicht nur Vertreter ihrer Fächer, sondern auch für die Gesamtsteuerung der Universität verantwortlich; sie werden in „Urwahl“ aus der gesamten Fakultät gewählt (und nicht vom Fachbereichsrat) und haben damit eine sehr starke Stellung. Der Wahlvorschlag bedarf der Zustimmung der Hochschulleitung.

Das TUM-Modell beruht auf den *Prinzipien*

- der (möglichst weitgehenden) *Gewaltenteilung* zwischen operativer Ebene und Aufsicht,
- der *persönlichen Verantwortung* und
- der *Subsidiarität*.

Übersicht 1: Organisations- und Leitungsstrukturen der TU München



2 Staatliche Steuerung der Hochschulen

Da in Bayern der Freistaat die strategische Gesamtverantwortung für die Hochschule behält, kann man die staatliche Steuerung der Hochschulen wie folgt beschreiben:

- Der Staat gestaltet die rechtlichen Rahmenbedingungen.
- Der Staat trifft im Benehmen mit den Hochschulen die personellen Schlüsselentscheidungen.
- Der Staat stellt unter Wahrung seiner Haushalts- und Stellenverantwortung den Hochschulen die Finanzausstattungen mit den notwendigen Flexibilitätsspielräumen zur Verfügung.
- Der Staat schafft die baulichen und operativen Voraussetzungen einer modernen und leistungsfähigen Infrastruktur.

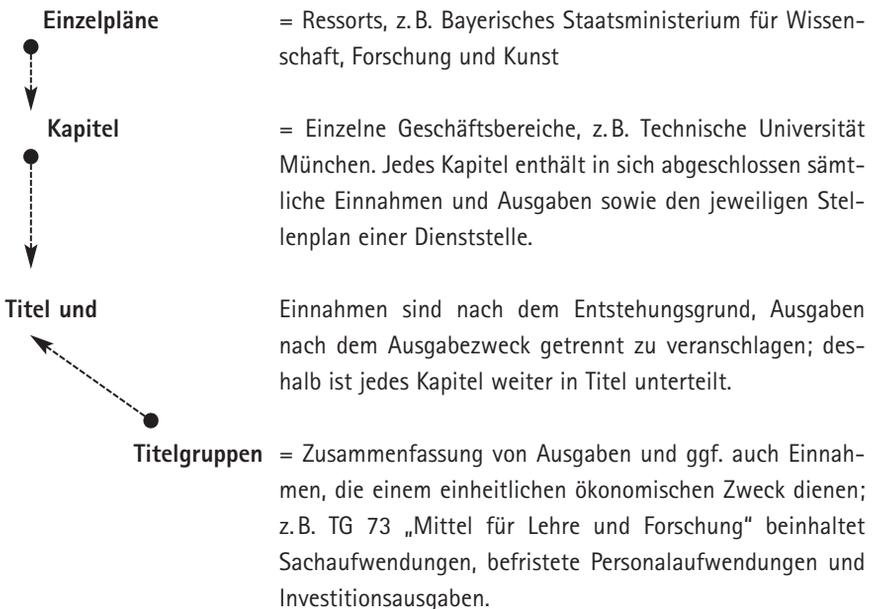
Es besteht insgesamt ein immer noch dicht ineinander verwobenes Instrumentarium monetärer und nicht-monetärer Steuerung: Mehr oder weniger detaillierte Rechtsvorschriften, haushaltsrechtliche Regularien, Vorgaben zur Ressourcenverteilung in und zwischen den Hochschulen, Genehmigungsvorbehalte der Ministerien, aber auch Ansätze zur gemeinsamen Landeshochschulentwicklungsplanung.

a) Einbindung der Hochschulen in den Haushaltsplan

Nach wie vor sind die bayerischen Hochschulen in die grundsätzliche Systematik des Staatshaushalts eingebunden – mit einigen (systemimmanenten) Sonderregelungen.

Dem Haushaltsrecht des Freistaats Bayern liegt eine strenge Kameralistik zugrunde, d. h. eine rein finanzwirtschaftliche Rechnung, in der nur Einnahmen und Ausgaben erfasst sind. Im Vordergrund steht dabei die Einhaltung der Haushaltsansätze, nicht die Effizienz der Mittelverwendung. Einnahmen und Ausgaben der Universitäten werden im *Haushaltsplan* des Freistaats Bayern veranschlagt.

Der Gesamthaushaltsplan des Freistaats Bayern ist untergliedert in:



Mittel, die der Aufrechterhaltung des Betriebs und der Infrastruktur der Hochschulen dienen, sind seit kurzem in einem *Budget* zusammengefasst. Dieses Budget umfasst Titel für die Bewirtschaftung von Grundstücken und Räumen, für Heizung, Beleuchtung und Strom, Telefon, den Unterhalt von Dienstfahrzeugen und den Bauunterhalt. Die im Budget enthaltenen Titel sind grundsätzlich *gegenseitig deckungsfähig*.

Ohne besonderen Haushaltsvermerk sind Titel nicht „gegenseitig deckungsfähig“, d. h. Einsparungen oder Reste eines Titels dürfen nicht auf andere Titel übertragen werden, auch wenn andere Titel für die der Behörde zugewiesenen Aufgaben nicht auskömmlich sind. Die Deckungsfähigkeit von Titeln kann vom Gesetzgeber einseitig oder gegenseitig ausgebracht werden; *je mehr Deckungsfähigkeit, desto mehr Flexibilität* für die einzelnen Behörden.

In der Kameralistik spielt das Prinzip der „*Jährlichkeit*“ eine zentrale Rolle. Haushaltspläne werden nach dem Prinzip der Vorherigkeit im Voraus für zwei Jahre aufgestellt, ihre Ansätze beziehen sich aber jeweils auf ein Jahr und sollen in diesem erreicht werden.

Übrig gebliebene Mittel des Haushaltsjahres müssen beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen zur Übertragung angemeldet werden. Zwar wird mehr und mehr die Übertragbarkeit ins nächste Haushaltsjahr in Aussicht gestellt, ob und in welcher Höhe die Mittel tatsächlich wieder an die Hochschulen zurückgehen, liegt aber in der Entscheidung des Finanzministers. Die Planungssicherheit der Universitäten ist dadurch eingeschränkt.

Wichtige Sonderregelungen für den Hochschulbereich wurden seit 1998 schrittweise ausgebaut:

- Grundsätzliche Übertragbarkeit der Mittel ins nächste Haushaltsjahr (ohne Rechtsanspruch),
- Erweiterungen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit (Mittel für Lehre und Forschung, Investitionen, Bauunterhalt),
- „Kapitalisierung“ freier Stellengehälter (mit weiter existierenden Beschränkungen bezüglich Höhe – zur Zeit 90% – und Verwendungsmöglichkeiten),
- Kostenneutrale Umwandlung von Stellen,
- Lockerungen bei der Stellenplanbindung im Bereich der Angestellten,
- Verbleib von Teilen selbst erwirtschafteter Einnahmen,
- Verzinsung von Drittmitteln.

Der politische Wille in Bayern ist ausdrücklich *gegen echte Globalhaushalte*. Es bleibt daher grundsätzlich bei der Kompartimentierung in der Bewirtschaftung der einzelnen Haushaltsbereiche, bei der Planstellenbewirtschaftung sowie bei Detailregelungen durch den Haushaltsgesetzgeber (z. B. Zweckbindungen, Reservierungen für Hilfskraft- und Tutorienmittel, Verbot der Verstärkung des Überstudentitels usw.); auch der Baubereich unterliegt nicht der Bewirtschaftung durch die Hochschule, sondern durch die Staats-

bauverwaltung, wobei die Mittel für große Baumaßnahmen allein vom Ministerium bewirtschaftet werden.

b) System der Ressourcenverteilung auf die Hochschulen

Hochschulen benötigen zur Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere Ressourcen für

● Facilities und deren Bewirtschaftung	16%	gerundeter Anteil am Haushalt
● Personalmittel für Wissenschaft und Administration	68%	
● Investitionen	5%	
● laufenden Bedarf	8%	
● Sachmittel für Lehre und Forschung	3%	

Für Gebäude, Räume und deren Bewirtschaftung gibt es außer den Ausbauzielzahlen nach HBBG keine speziellen Prinzipien der Ressourcenverteilung. Dasselbe gilt für Personalmittel und investive Mittel (sie sind „historisch gewachsen“). Lediglich für den kleinsten Anteil am Haushalt, den Sachmitteln für Lehre und Forschung, bestehen umfangreiche Parametrisierungsregeln, um die heftig gerungen wird. Verständlich ist dies vor dem Hintergrund, dass es sich hierbei um die disponiblen Mittel der Hochschule handelt.

Die nachstehenden Ausführungen gelten daher nur für den Anteil der Sachmittel für Lehre und Forschung:

**Leistungs- und belastungsbezogene Zuweisung der Mittel für Lehre und Forschung
Interuniversitäre Mittelverteilung**

Allgemeines

Bereits seit 1993 verlangt das Bayerische Hochschulgesetz, dass bei der Zuweisung der Mittel für die Lehre die Zahl der Studenten innerhalb der Regelstudienzeit und der Absolventen berücksichtigt wird. Allerdings wurden nur geringe Anteile am Haushalt (z. B. die zentral ausgebrachten Haushaltsmittel für Lehraufträge und Gastvorträge) seit 1995 tatsächlich indikatorbezogen verteilt.

Seit 1995 wurde an einem parametergestützten Rechenmodell zur Verteilung der gesamten laufenden Mittel für Lehre und Forschung (Titelgruppe 73) gearbeitet. Zuerst im Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung, dann wurden durch eine Arbeitsgruppe der Hochschulkanzler Modelle entwickelt, nach denen die gesamten Mittel für Lehre und Forschung indikatorbezogen verteilt werden könnten. Bis zum Som-

mer 1998 hatten sich die Diskussionen soweit verdichtet, dass über ein konkretes Verteilungsmodell mit leistungs- und belastungsbezogenen Parametern diskutiert wurde.

Durch die Neufassung des Bayerischen Hochschulgesetzes im Jahr 1998 geriet die Bayerische Rektorenkonferenz in Zugzwang. Das Staatsministerium hatte signalisiert, dass es einen Beschluss der Bayerischen Rektorenkonferenz (BRK) zu einem Verteilungsmodell akzeptieren würde. Nach langem Ringen um Prozente und Gewichtungsfaktoren verabschiedete die BRK schließlich am 29. Januar 1999 das im Folgenden beschriebene Verteilungsmodell.

Der Gesetzestext

Art. 7 des Bayerischen Hochschulgesetzes von 1998 regelt die Finanzierung der Hochschulen wie folgt:

„Die Mittel für Lehre und Forschung werden leistungs- und belastungsbezogen zugewiesen. Dabei sollen neben der Zahl

der *Professoren*,

der *wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiter* und

der *Studenten innerhalb der Regelstudienzeit*

vor allem leistungsbezogene Kriterien zugrundegelegt werden. *Leistungsbezogene Kriterien* sind vor allem

- Erfolge in der Lehre, insbesondere die Zahl der *Absolventen* eines Studiengangs im Vergleich zur Zahl der Studenten innerhalb der Regelstudienzeit,
- Erfolge im Rahmen der Förderung des *wissenschaftlichen Nachwuchses* sowie
- in der Forschung erzielte Erfolge einschließlich der fächerspezifischen Höhe der *eingeworbenen Drittmittel*.

Dabei sind auch Fortschritte bei der Erfüllung des *Gleichstellungsauftrags* zu berücksichtigen.“

Die Parameter

Der gesamte zur Verteilung anstehende Betrag wird nach folgenden Kriterien aufgeteilt:

Übersicht 2: Verteilungsmodell für die Mittel für Lehre und Forschung in Bayern (1999)

Mittel für:	Bemessungskriterium	Anteil	Fachspezifische Gewichtung	
Grundausstattung	Stellen für Professoren	20%	1:2 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	45% Belastungskriterien
	Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter	5%	1:2 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	
Zusatzausstattung Lehre	Studenten in der Regelstudienzeit (ohne Zweitstudenten, Promotionsstudenten)	20%	1:2 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	50% Leistungskriterien
	Absolventen im Verhältnis zu den Studierenden in der Regelstudienzeit	25%	1:2 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	
Zusatzausstattung	Einwerbung von Drittmitteln	20%	5:2:1 (Geisteswissenschaften: Naturwissenschaften: Ingenieurwissenschaften)	50% Leistungskriterien
Forschung	Promotionen / Habilitationen	5%	1:2 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	
Erfüllung des Gleichstellungsauftrags	Anteil Professorinnen	1%	ohne Gewichtung	5% Gleichstellung
	Anteil der wiss. Mitarbeiterinnen	2%	ohne Gewichtung	
	Frauenanteil bei Promotionen / Habilitationen	2%	ohne Gewichtung	

Herkunft der Daten

Die Stellen für Professoren und wissenschaftliche Mitarbeiter werden den Statistiken des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung entnommen. Es werden die Daten der jeweils letzten drei erhältlichen Jahre gemittelt.

Die Zahlen der Studenten in der Regelstudienzeit werden vom Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung in einer Sonderauswertung ermittelt. Es erfolgt eine Mittelbildung über die letzten drei Wintersemester.

Die Zahlen der Absolventen werden vom Landesamt geliefert. Die Relation Absolventen im Verhältnis zur Zahl der Studenten in der Regelstudienzeit (Leistungsfaktor) wird mit der Zahl der Absolventen (Volumenfaktor) multipliziert. Es erfolgt eine Mittelbildung über die letzten drei Jahre.

Die Promotionen und die Habilitationen werden den Statistiken des Landesamtes entnommen. Es erfolgt eine Mittelbildung über die letzten drei Jahre.

Die Drittmittel werden von den Hochschulen erhoben. Als Drittmittel sind definiert:

- Mittel des Bundes (TG 71)
- Mittel von sonstigen Landesbehörden (TG 81)
- Mittel der DFG, Einzelförderung (TG 92)
- Mittel der DFG, Sonderforschungsbereiche (TG 91)
- Mittel der Europäischen Union (TG 93)

Mittel für Forschungsverbünde (Kap 1528 TG 74) werden nur insoweit berücksichtigt, als sie von Industrie oder Stiftungen eingeworben werden. Staatliche Zuweisungen bleiben unberücksichtigt. Betriebseinnahmen sind keine Drittmittel und bleiben ebenfalls unberücksichtigt. Die Drittmittel werden entsprechend der Fächersystematik der Finanzstatistik von den Hochschulen erhoben, den einzelnen Fächergruppen zugeordnet und an die federführende Hochschule weitergeleitet.

Gewichtung nach Fächergruppen

Entsprechend der Gliederung der amtlichen Statistik wurden alle Daten in fünf Fächergruppen aufgeteilt:

1. Geistes- und Kulturwissenschaften, Sport, Kunst
2. Rechts- und Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften
3. Mathematik und Naturwissenschaften, Agrar- Forst- und Ernährungswissenschaften
4. Ingenieurwissenschaften
5. Medizin

Diese Fächergruppen dienen der Einführung von fächerspezifischen Gewichtungsfaktoren, die der unterschiedlichen Kostenstruktur der einzelnen Fächer Rechnung tragen sollen.

Bei den Parametern Studenten und Absolventen werden die Fächergruppen im Verhältnis 1:1:2:2:0,4 in der oben genannten Reihenfolge gewichtet. Der geringe Faktor der

Medizin leitet sich ab aus dem Anteil der theoretischen Fächer am gesamten Betreuungsaufwand der Studierenden.

Die Personalstellen für Professoren und Mitarbeiter werden entsprechend 1:1:2:2:2 gewichtet.

Die Promotionen und die Habilitationen werden im Verhältnis 1:1:2:2:0,5 gewichtet.

Die Drittmittel werden wegen der unterschiedlichen Fächerkultur, was die Möglichkeit der Einwerbung angeht, im Verhältnis 5:5:2:1:2 gewichtet. Nicht aufteilbare Drittmittel oder Drittmittel, die zentral zugewiesen werden (z. B. DAAD-Stipendien) gehen mit dem Faktor 1 in die Berechnung ein.

Die entsprechenden Parameter, die die Erfüllung des Gleichstellungsauftrages beschreiben, werden fachspezifisch nicht gewichtet.

Umsetzung

Im Jahr 1999 wurden 30% der jeweiligen Mittel aus den Haushaltskapiteln der Hochschulen in das Kapitel 1528 übergeführt. Diese Gesamtsumme wurde dann nach dem beschriebenen Modell verteilt und, um die entsprechenden Haushaltssperren reduziert, den Hochschulen zugewiesen.

Überprüfung der Parameter

Bereits für die Verteilung der Mittel für das Folgejahr 2000 wurden in der BRK Änderungen diskutiert, insbesondere die Art der Behandlung der Absolventenzahlen wurde von einigen Hochschulen beanstandet. Die Vorschläge der BRK wurden aber von den Vertretern des Staatsministeriums nicht akzeptiert.

Im Hinblick auf die Mittelverteilung 2001 wurden die Parameter erneut einer Prüfung unterzogen, zum Teil auf Anregungen aus dem bayerischen Landtag sind von der BRK folgende Änderungen beschlossen worden:

Es wird ein neuer Parameter eingeführt, der die Leistung auf dem Gebiet der Internationalisierung beschreibt. Mit 2% Gewichtung werden die Mittel für Humboldtstipendiaten und -preisträger ohne fachspezifische Gewichtung in die Rechnung einbezogen. Die 2% Gewicht werden beim Kriterium Absolventen einbehalten.

Die Quadrierung der Absolventenzahlen beim Parameter Absolventen im Verhältnis zur Zahl der Studenten in der Regelstudienzeit mal Absolventen wurde von der Mehrheit für

unbefriedigend gehalten. Sie sollte durch eine Gewichtung der Absolventen nach der Studiendauer ersetzt werden. Dabei zählt jeder Absolvent um so weniger, je länger sein Studium die Regelstudienzeit überschreitet.

Um dem Gesetzestext genüge zu tun, wird das bisherige Kriterium Absolventen im Verhältnis zur Zahl der Studenten in der Regelstudienzeit beibehalten, aber nur noch mit einem Gewicht von 5%. Das neue Kriterium der Absolventenzahl, gewichtet nach der Studiendauer, wird mit einem Anteil von 8% neu aufgenommen.

Die Diskussion um die fachspezifischen Gewichtungsfaktoren wurde noch einmal aufgenommen, mit dem Ergebnis, dass bei den Parametern Stellen, Studenten und Absolventen der Gewichtungsfaktor für Naturwissenschaften, Ingenieurwissenschaften und Medizin auf 2,5 angehoben wurde. Für die (Teil-)Studenten der Medizin ergibt sich dadurch ein Gewicht von eins ($2,5 * 0,4$).

Die Promotionen der Medizin werden behandelt wie naturwissenschaftliche Promotionen, es werden jedoch nur die Promotionen gezählt, die an den theoretischen Instituten der Stammkapitel-Medizin durchgeführt werden.

Durch diese beschlossenen Änderungen ergibt sich für die Eingangsparameter und ihre Gewichtungsfaktoren folgende Verteilung:

Übersicht 3: Revidiertes Verteilungsmodell für die Mittel für Lehre und Forschung in Bayern (2001)

Mittel für:	Bemessungskriterium	Anteil	Fachspezifische Gewichtung	
Grundausstattung	Stellen für Professoren	20%	1:2,5 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	45% Belastungskriterien
	Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter	5%	1:2,5 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	
Zusatzausstattung Lehre	Studenten in der Regelstudienzeit (ohne Zweitstudenten, Promotionsstudenten)	20%	1:2,5 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	50% Leistungskriterien
	Absolventen im Verhältnis zu den Studierenden in der Regelstudienzeit	5%	1:2,5 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	
	Absolventen gewichtet nach ihrer Studierendauer	18%	1:2,5 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	
Internationalisierung	Humboldtstipendiaten	2%	ohne Gewichtung	
Zusatzausstattung Forschung	Einwerbung von Drittmitteln	20%	5:2:1 (Geisteswissenschaften: Naturwissenschaften: Ingenieurwissenschaften)	
	Promotionen / Habilitationen	5%	1:2 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	
Erfüllung des Gleichstellungsauftrags	Anteil Professorinnen	1%	ohne Gewichtung	5%
	Anteil der wiss. Mitarbeiterinnen	2%	ohne Gewichtung	Gleichstellung
	Frauenanteil bei Promotionen / Habilitationen	2%	ohne Gewichtung	

c) Entwicklungsplanung

Schon längere Zeit gab es die Verpflichtung der Hochschulen zur Aufstellung von Hochschulentwicklungsplänen. Dieser Verpflichtung kamen die bayerischen Hochschulen in der Vergangenheit eher lustlos und phantasielos nach. Ohne perspektivische Ansätze wurde der Ist-Zustand dokumentiert, umfängliche Fakultätsberichte aneinandergereiht und auf diese Weise gewaltige Papiertiger produziert, die nach pflichtschuldigster Berichterstattung wieder folgenlos in den Schubladen verschwanden.

Im Jahr 2000 fand erneut eine landesweite Hochschulentwicklungsplanung mit dem Fokus auf *Entwicklungsperspektiven* statt. Das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst hat nicht nur die einzelnen Hochschulberichte gesammelt, sondern zu einer Landeshochschulentwicklungsplanung zusammengefasst (Fundstelle: <http://www.stmwfk.bayern.de/hochschule/lhsep.html>). Dies ist ein wichtiger und wertvoller Weg, dem allerdings immer noch die Verbindlichkeit fehlt. Die Ziele werden nicht verbindlich vereinbart, ein Erfolgs-Controlling nicht nachgehalten.

d) Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen gibt es in Bayern nicht.

e) Evaluierungen

Das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst setzt für die hochschulübergreifende Fächerentwicklung in sehr effektiver Weise das Instrument der *Querschnittsevaluierung* ein. Diese Untersuchungen haben in letzter Zeit zu aussagekräftigen qualitativen und quantitativen Ergebnissen geführt, die sehr konsequent umgesetzt werden (Beispiel: Wirtschaftswissenschaften).

f) Informationssystem CEUS

Zur Steuerung des äußerst komplexen, multidimensionalen Hochschulsystems die relevanten Daten laufend bereit zu stellen, ist keine triviale Aufgabe. Um die Informationsversorgung für alle beteiligten Ebenen – Öffentlichkeit, Parlament, Ministerien, Hochschulleitung, Dekane und Fakultäten – zu professionalisieren, hat das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst das Projekt „Computerbasiertes Entscheidungsunterstützungssystem für bayerische Hochschulen (CEUS^{HB})“ in Auftrag gegeben. Unter Beteiligung der Universität Bamberg und der Technischen Universität München als Pilothochschulen wird unter Leitung von Herrn Professor Dr. H.-U. Küpper (Vorstand des Instituts für Produktionswirtschaft und Controlling an der Ludwig Maximilians-Universität München und zugleich Leiter des Bayerischen Staatsinstituts für Hochschulforschung und -planung (IHF)) und Herrn Professor Dr. E. J. Sinz (Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg) die prototypische Entwicklung eines hierarchisch verteilten Data-Warehouse-Systems als Kern eines Entscheidungsunterstützungssystems für die Bereiche

- Studium und Lehre,
- Personalwirtschaft und
- Mittelbewirtschaftung betrieben.

Data-Warehouses auf unterschiedlichen Managementebenen gewährleisten die Deckung differenzierter Informationsbedarfe der einzelnen Nutzerkreise unter Wahrung der notwendigen Vertraulichkeit. Die Entscheidungsträger des Wissenschaftsministeriums benötigen im Wesentlichen die nach dem Bayerischen Hochschulstatistikgesetz und den zugehörigen Verordnungen definierten Daten der einzelnen Hochschulen im Vergleich, die Entscheidungsträger an den Hochschulen die aus der Erfüllung ihrer Managementaufgaben erforderlichen Daten – in zunehmendem Maße auch Benchmarkingdaten. Für die interessierte Öffentlichkeit lassen sich statische Standardberichte zur Verfügung stellen, deren Form sich am Statistischen Jahrbuch orientiert.

Eine Ausdehnung von CEUS auf weitere Landesuniversitäten oder ggf. alle Landeshochschulen ist in einer späteren Phase beabsichtigt.

g) Studiengebühren

Studiengebühren können eine marktorientierte Steuerungswirkung entfalten. Derzeit werden in Bayern Studiengebühren nur für ein Zweitstudium sowie Weiterbildungsstudiengänge erhoben (Art. 85 BayHSchG). Eine signifikante Steuerungswirkung ergibt sich daraus nicht.

3 Hochschulinterne Steuerungsinstrumente

Die hochschulinterne Steuerung erfolgt in bayerischen Hochschulen durch die Hochschulentwicklungsplanung (erst teilweise mit Stärken-Schwächen-Analysen), die Ressourcenverteilung, durch Evaluierungen sowie zunehmend durch Zielvereinbarungen. Unterentwickelt ist noch das Instrument Benchmarking. Fundraising gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Für die Technische Universität München ist Folgendes zu berichten:

Basisbedingung der Steuerung ist: Der Organismus muss überhaupt steuerbar sein! Dies erfordert ein Überdenken, ggf. ein „Revirement“ der Leitungs-, Entscheidungs- und Organisationsstrukturen; dies ist das Herzstück des Gesamtreformwerkes der Technischen Universität München. Um den Gesamtsteuerungsaufwand beherrschbar zu machen, bedarf es sodann Mechanismen selbststeuernder (rückgekoppelter) Systeme, die dafür sorgen, dass sich alle Bereiche im Wesentlichen und grundsätzlich in die richtige Richtung bewegen; die TUM versucht dies über ein System des leistungs- und belastungsbezogenen Mitteleinsatzes zu realisieren, das ökonomische Anreize zu grundsätzlich erwünschtem Leistungsverhalten enthält und „automatisch“ Mittel in leistungsstärkere oder

höher belastete Bereiche umverteilt. Das aktive Steuerungsgeschehen sollte sich daher auf die „Feinsteuerung“, d. h. qualitative Aspekte und Entwicklungsfragen beschränken lassen. Dem dient das TUM-Konzept eines „Akademischen Controlling“, das auf den Entwicklungsplänen der Fakultäten und der Hochschule sowie auf konkret ausgehandelten Zielvereinbarungen aufbaut. Informationsgrundlage und ein wichtiges Planungsinstrument ist dabei in allen Bereichen ein Rechnungswesen, das einerseits öffentlich-rechtlichen Anforderungen gerecht wird, das andererseits über kamerale Erkenntniswerte hinaus Kosten, Kostenstrukturen, Kostenbeziehungen und Kostenverhältnisse sowie Finanzbedarfe sichtbar macht und ein höheres Kostenbewusstsein vermittelt.

Dass dies alles dem Ziel der Exzellenz dient, die TU München fit machen soll für den schärfer werdenden nationalen und internationalen Wettbewerb, will ich nur der Vollständigkeit halber erwähnen. Als Universitätskanzler stocke ich mehr und mehr, Hochschulen dem Bereiche der „öffentlichen Verwaltung“ vorbehaltlos zuzurechnen. Die TU München versteht sich bereits heute als Lehr- und Forschungsunternehmen, das für seine Geschicke im Wettbewerb selbst verantwortlich ist und eine dementsprechend hohe Autonomie gegenüber dem Staat einfordert.

a) Leistungs- und belastungsbezogener Einsatz der Ressourcen

Das revolutionäre Element des neuen Systems einer leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung sowie einer selbststeuernden Umverteilung kann man nur verstehen, wenn man weiß, wie bislang ganz überwiegend an Hochschulen der Ressourceneinsatz gesteuert wurde: Nach altem Recht wurden nahezu alle Ressourcen der Hochschule – Geldmittel, Personalmittel und Räume – über so genannte Berufungszusagen verteilt und langfristig gebunden. Natürlich war und ist dies auch ein wettbewerbliches System: Die besten „Köpfe“ konnten neben einem exzellenten wissenschaftlichen Umfeld auch durch eine gute und langfristig gesicherte Ausstattung gewonnen werden. Dem erwarteten Vorteil für die Hochschule lag dabei aber immer nur eine Prognose zugrunde, die sich auf die bisherigen Leistungen des Rufempfängers stützen konnte. Der entscheidende Nachteil lag darin, dass sich bei Leistungsverlechterungen, aber auch bei Leistungsverbesserungen die Ausstattung grundsätzlich nicht verändern konnte, weil die Gesamtressourcen durch Berufungszusagen gebunden waren. Zwar wird es auch künftig noch Berufungszusagen geben, aber nur noch befristet; nach Ablauf der Befristung ergibt sich die Ausstattung des Lehrstuhls aus dem normalen System einer leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung. Nach einer etwa 6-jährigen Startphase muss sich jeder Wissenschaftler in diesem System etabliert haben und bewähren.

Das TUM-System der leistungs- und belastungsbezogenen Verteilung der Sachmittel lässt sich stark vereinfacht wie folgt darstellen:

Übersicht 4: System der TU München für die leistungs- und belastungsbezogene Verteilung der Sachmittel

50 % für die Lehre		50 % für die Forschung	
Belastungskriterium	20% nach Studenten in den ersten 9 Hochschulsemestern im Verhältnis 2:5 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	25% nach Stellen für Professoren und wiss. Mitarbeiter im Verhältnis 1:3 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	Belastungskriterium
Leistungskriterium	25% nach Absolventen im Verhältnis 2:5 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	20% nach eingeworbenen Drittmitteln im Verhältnis 7:2:1 (Geisteswissenschaften: Naturwissenschaften: Ingenieurwissenschaften)	Leistungs- und Qualitätsfaktor
Leistungskriterium	5% nach Fortschritten bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags	5% nach Promotionen und Habilitationen im Verhältnis 2:5 (Geisteswissenschaften: Natur-/Ingenieurwissenschaften)	Leistungskriterium

Einzelne Kriterien: Die zur Verfügung stehenden gesamten Sachmittel werden je zur Hälfte nach Kriterien für die Lehre und zur anderen Hälfte nach Kriterien für die Forschung zugewiesen. Als Belastungskriterium für die Lehre ist mit einem Gesamtprozentualanteil von 20% die Zahl der Studierenden in den ersten neun Hochschulsemestern zu Grunde gelegt. Als Leistungskriterium in der Lehre gilt mit 25% die Zahl der Absolventen; „honoriert“ wird damit, wie viele der Studenten tatsächlich erfolgreich zum Abschluss gebracht wurden. Innerhalb dieses Kriteriums ist mit 5%-Punkten der „Marktbedarf“ berücksichtigt; konkret, wie viele der Absolventen in angemessener Zeit eine ausbildungsadäquate Beschäftigung erhalten haben. Als weiteres Leistungskriterium in

der Lehre ist mit 5%-Punkten berücksichtigt, in welchem Umfang Fortschritte bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages erzielt werden.

Als Belastungskriterium für die Forschung – gewissermaßen als „Grundversorgung“ zur Gewährleistung der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit der Forschung (Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz) – werden 25% der Mittel nach Stellen für wissenschaftliches Personal zugewiesen. Als Leistungskriterium in der Forschung werden mit 20%-Punkten die eingeworbenen Drittmittel zu Grunde gelegt; dies ist ein sehr zuverlässiges Leistungskriterium, weil hier schon einmal „der Markt gesprochen hat“, d.h. es war entweder einem institutionellen Geldgeber oder der Wirtschaft nach sorgfältiger Evaluierung die Zahlung von Geldbeträgen wert, um eine bestimmte Forschung zu unterstützen. Um zu berücksichtigen, von wie vielen Personen eines Bereiches die absolute Höhe der Drittmittel eingeworben wurde, findet hier noch eine Normierung auf die staatliche Grundausrüstung mit Sach- und Personalmitteln statt. Als weiteres Leistungskriterium in der Forschung geht mit 5% die Zahl der Promotionen und Habilitationen ein.

aa) Auswahl der Kriterien: Diese sehr geringe Anzahl von Leistungs- und Belastungskriterien hat sich als das Set der Zahlen herausgestellt, die im Wesentlichen die Aussagen über Leistungen und Belastungen objektiv begründen können. Die Auswahl beruht auch auf Erfahrungen, die in anderen Ländern mit Leistungs- und Belastungsparametern gemacht wurden. Es macht danach überhaupt keinen Sinn, mit wesentlich mehr Parametern zu arbeiten, weil sich dadurch die Ergebnisse nicht oder nur unwesentlich ändern. Im Übrigen wäre es gefährlich, manipulierbare Parameter bei der Mittelverteilung zu Grunde zu legen, weil man damit ggf. in die falsche Richtung steuern würde. Beispiel: Würde man an das Kriterium „Publikationen“ finanzielle Folgen knüpfen, riskierte man eine Aufblähung der Publikationstätigkeit, ohne dass damit eine Qualitätsverbesserung einhergeht. An der Technischen Universität München konnte man diese Erfahrungen über einige Jahre sammeln, indem in einem kleinen, sehr überschaubaren Bereich eine Vielzahl von Leistungskriterien angewendet wurden, nämlich beim staatlich verordneten Stellenabbau: Seit 1996 werden an der TUM die (jährlich durchschnittlich 25) einzuziehenden Stellen rein leistungsbezogen ermittelt, wobei hier neben der Zahl der Absolventen, der Höhe der eingeworbenen Drittmittel, der Zahl der Promotionen und Habilitationen auch die Zahl der Publikationen, der wissenschaftlichen Ehrungen und Preise, der Mitgliedschaften in Boards etc. einbezogen wurden.

bb) Gewichtungen: Um den unterschiedlichen Anforderungen und Kulturen der Fächer gerecht zu werden, müssen die letztlich ausgewählten Parameter auch gewichtet wer-

den: Es macht nämlich vom Sachmittelbedarf her gesehen einen Unterschied, ob Geisteswissenschaftler oder Natur-/Ingenieurwissenschaftler ausgebildet werden; für Letztere besteht ein sehr viel höherer Sachmittelbedarf, insbesondere bei naturwissenschaftlichen Praktika etc. Dasselbe gilt für die Grundausstattung in der Forschung und bei den Promotionen und Habilitationen, während bei den eingeworbenen Drittmitteln eine umgekehrte Situation zu verzeichnen ist: Hier ist es für einen Geisteswissenschaftler wesentlich schwerer, Drittmittel einzuwerben, als für einen Naturwissenschaftler und für diesen wiederum schwerer als für einen Ingenieurwissenschaftler. Dementsprechend werden die Drittmittel in einem Verhältnis von 7:2:1 (empirisch gewonnene Größen) gewichtet, während im Übrigen die Geisteswissenschaften zu den Natur- und Ingenieurwissenschaften im Verhältnis 2:5 gewichtet sind.

cc) *Wirkung der Parameter:* Zu Grunde gelegt wird zunächst jeweils ein 3-jähriger Durchschnitt der Parameter, so dass es von einem Jahr auf das nächste nicht zu erdrutsartigen Verdrängungen kommen kann. Im Übrigen bewirken die Verteilungsparameter aber, dass sich die Mittelverteilung „automatisch“ den verändernden Belastungen (z. B. bei der Zu- oder Abnahme von Studentenzahlen) und den Veränderungen im Leistungsverhalten anpasst. Es bedarf keiner Entscheidung eines Organs- oder eines Gremiums mehr, um Umverteilungen vorzunehmen, was erfahrungsgemäß immer mit allergrößten Schwierigkeiten verbunden ist.

dd) Das System der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung erfährt berechtigter Weise *Kritik* dahingehend, dass es vornehmlich Quantitäts-(Volumen)-Kriterien statt Qualitätskriterien zu Grunde legt, während sich die Güte einer Universität gerade in ihrer Qualität und nicht in den Volumenmengen niederschlägt. Außerdem erfasst dieses System Sondersituationen nicht oder unzureichend, etwa dann, wenn neue Bereiche aufgebaut werden, neue Studiengänge eingerichtet werden usw. Diese – berechnete – Kritik muss über andere Mechanismen aufgefangen werden, an der Technischen Universität München geschieht dies durch das System der Zielvereinbarungen und des Akademischen Controlling. Im Übrigen aber ist festzustellen, dass dieses Mittelverteilungssystem tendenziell in die richtige Richtung steuert, laufend jedoch evaluiert werden und ggf. Änderungen zugänglich bleiben muss.

b) Leistungs- und belastungsbezogene Verteilung von Personalressourcen

Anders als beim detaillierten Verteilungssystem von Sachmitteln existiert eine leistungs- und belastungsbezogene Personalstellenverteilung erst ansatzweise. Möglich wurde diese ohnehin erst mit Wegfall der Bindungswirkung alter Berufungszusagen zum

1. 10. 2001. Für einen großen Teilbereich der TUM – das Wissenschaftszentrum Weihenstephan – wurde erprobungsweise eine Mindestausstattung von Professuren (differenziert nach vier Fächergruppen) definiert, darüber hinaus wird eine Zusatzausstattung nach Kriterien der zielorientierten Standortentwicklung sowie Leistungen in Forschung und Lehre zeitlich streng befristet vom Dekan zugewiesen.

Daneben experimentieren einige Fakultäten der TUM intern mit unterschiedlichen Modellen. Die Schwierigkeit bei Personalstellen liegt gegenüber Sachmitteln darin, dass sie real nicht beliebig teilbar sind und außerdem wegen Besetzung auf bestimmte Zeit von geringerer Disponibilität.

c) Zielvereinbarungen und Akademisches Controlling

Unter „Akademischem Controlling“ versteht die Technische Universität München die Planung, Vereinbarung und Steuerung akademischer Ziele auf allen Ebenen der Universität. Es handelt sich dabei einerseits um die qualitätsbasierte Ergänzung des parametrisierten Mittelverteilungssystems und auf der anderen Seite um ein Instrumentarium zur wertenden und zugleich rationalen Globalsteuerung der Hochschul- sowie Fakultätsentwicklung.

Auf der Grundlage des Entwicklungsplanes für die Fakultäten und die Hochschule werden konkrete Ziele verbindlich vereinbart, angesteuert und das Maß der Zielerreichung evaluiert. In der Regel sind diese Zielvereinbarungen mit finanzieller Ausstattung versehen und haben insoweit gegenüber dem „normalen“ Mittelverteilungssystem den Vorteil der Planungssicherheit über ihre Laufzeit.

Unterschieden werden im Wesentlichen zwei Typen von Zielen: einmal Fakultätsprofile und Ziele (z. B.: Anwendungsorientierte Mathematik, Ausrichtung des Center of Life Sciences in Weihenstephan, Internationale Studiengänge, konkrete Forschungsstrategien). Daneben werden Hochschulgesamtprofile und Hochschulgesamtziele definiert und in das Akademische Controlling integriert, wie beispielsweise Ziele der Internationalisierung und der wissenschaftlichen Exzellenz.

Nun wurden natürlich schon in der Vergangenheit akademische Ziele auf allen Ebenen der Universität definiert und verfolgt. Neu ist an der Institutionalisierung des Akademischen Controlling, dass mehr als bislang die Kräfte der Hochschule gebündelt werden, dass rationaler vorgegangen wird, dass die Verbindlichkeit der Planung erhöht wird, dass ein höheres Interesse an der Zielerreichung geschaffen wird, dass über die finanziellen Anreize

die Kreativität und die Innovationsfreudigkeit stimuliert wird und dass letztlich hinsichtlich der für die Zielvereinbarungen disponierten Finanzmittel gegenüber dem normalen Mittelverteilungssystem Planungssicherheit auf die Laufzeit der Zielvereinbarung besteht.

d) Hochschulentwicklungsplan 2000

Der Hochschulentwicklungsplan 2000 der TUM enthält relativ viele perspektivische Elemente und ist in ein System des Erfolgs-Controlling eingebunden. Eine erste umfassende Zwischenevaluierung findet „zur Halbzeit“ im Jahr 2002 statt. Dabei zeigt sich, dass erfreulicherweise doch mehr Fortschritte erzielt werden, als man aus der täglichen Wahrnehmung subjektiv empfindet.

e) Evaluierungen

Das – scharfe – Instrument der Evaluierung bestimmter Bereiche (einschließlich Administration) wird von der Hochschulleitung gezielt eingesetzt, um Hinweise auf Entwicklungsbedarf und Beratung zur Umsetzung zu erhalten. Ein flächendeckender „Evaluationismus“ findet bewusst nicht statt, um keine Abnutzungserscheinungen zu produzieren. Einzige Ausnahme: Evaluierung der Lehre; diese findet laufend statt und wird rückgekoppelt, ihre wesentlichen Ergebnisse finden sich im jährlichen Lehrbericht.

f) Managementinformationssysteme

Die Technische Universität München ist neben Bamberg und Würzburg eine der Pilothochschulen, in denen das oben erwähnte System CEUS implementiert wird. Daneben wird an der TUM derzeit auf der Basis von SAP R/3 ein kaufmännisch orientiertes Hochschulrechnungswesen nach den Empfehlungen der „Greifswalder Grundsätze“ (Jahrestagung der deutschen Universitätskanzler 1999) eingerichtet, das den Empfehlungen von Küpper folgt.¹

Mit CEUS und einem kaufmännisch orientierten Hochschulrechnungswesen wird die TUM dann laufend und nachhaltig über die aktuellen, hochschulsteuerungsrelevanten Daten verfügen.

g) Benchmarking

Aussagekräftige Benchmarking-Ergebnisse liegen noch nicht vor; derzeit ist ein umfassendes Benchmarking-Projekt für den Verwaltungsbereich zwischen der Technischen

¹ Vgl. Küpper, H.-U. (2001): Rechnungslegung von Hochschulen. In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Heft 6, 2001, S. 578–592

Universität München und einer bayerischen sowie mehreren außerbayerischen Universitäten in Vorbereitung.

h) Fundraising

Systematisches Fundraising ist nicht nur der Versuch, für die Hochschule zusätzliche Geldquellen zu erschließen. Es geht vielmehr darum, von der Hochschule definierte strategische Ziele zeitnah zu realisieren, die man aus staatlichen Mitteln (noch) nicht verwirklichen könnte. Dazu muss man diese Ziele hochschulintern verbindlich vereinbaren und dann externe Partner suchen, die man für diese Ideen begeistern kann. Allein der interne Planungsprozess und das hohe Maß an Identifikation mit solchen Zielen, die Notwendigkeit, das Feuer der Begeisterung zu übertragen und mit Hilfe finanzieller und persönlicher Unterstützung externer Freunde Wunschziele zu verfolgen, hat erhebliche Steuerungswirkung und trägt zur Autonomie der Hochschule bei. Unerlässlich ist dabei, dass allein die Hochschule die qualitativen Maßstäbe setzt – kompromisslos, andernfalls wird sie für seriöse externe Partner uninteressant.

Fundraising kostet Kraft und Zeit, bringt der Hochschule aber vielfältigen Gewinn: Verbindliche strategische Planung wird unterstützt, die Hochschule öffnet sich aktiv für die Gesellschaft, gewinnt Rat, Freude und – wenn sie erfolgreich ist – zusätzliche Finanzmittel.

4 Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des gegenwärtigen Systems

Das gegenwärtige bayerische System und seine Weiterentwicklung lässt sich mit den Worten „Evolution statt Revolution“ umschreiben. Je nach Temperament der Beteiligten wird die Entwicklung unterschiedlich bewertet. Dies darf aber nicht der Maßstab sein; Maß nehmen müssen alle politisch Verantwortlichen und alle Hochschulen vielmehr am Tempo und Niveau des *globalen Wettbewerbs*. Wünschenswert wäre daher, statt staatlich verordnetem Gleichschritt unterschiedliche Entwicklungsrichtungen und Entwicklungsgeschwindigkeiten zuzulassen. Anspruch und Wirklichkeit des politischen Bekenntnisses zur „Autonomie“ von Hochschulen sind nach wie vor inkongruent. Es *muss* unterschiedliche Ausmaße an Autonomie geben, die sich an dem jeweiligen Verantwortungs- und Entwicklungsstand der individuellen Hochschule orientieren und nicht am kleinsten gemeinsamen Nenner. Die zentrale Forderung muss daher lauten: *Mehr Vielfalt!*

Natürlich bietet ein behutsames evolutionäres Vorgehen auch die Chance, wirklich Bewährtes zu erhalten und keine grundlegenden Fehler zu begehen. Darin liegt gleich-

zeitig das Hauptrisiko, nämlich den Anschluss zu verlieren, ohne Aussicht, auch weiterhin internationale Spitzenpositionen zu belegen. Die Politik wäre gut beraten, die wachsende Kreativität und Verantwortungsbereitschaft der Hochschulen zu nutzen und zu fördern sowie den verbindlichen Dialog über inhaltliche Leistungsziele zu führen anstatt zu versuchen, über Detailmaßnahmeregelungen nicht immer klare Ziele zu erreichen.

Generell gilt es, die *Prinzipien* erfolgreicher Hochschulsteuerung zur Geltung zu bringen, diese und die notwendigen Rahmenbedingungen als Regelwerke zu setzen, inhaltliche qualitative und quantitative Ziele verbindlich zu vereinbaren und persönliche Verantwortung zu delegieren, aber dann auch einzufordern.

Letztlich sind es nie allein Regelungen, Prinzipien, Systeme und Instrumente, die zum Erfolg führen, sondern die *Menschen* mit ihrem persönlichen Engagement, ihrer Begeisterung und Motivation, die eine Hochschule mit Geist und Leben erfüllen – oder eben nicht.

Bayern hat mit der Hochschulreform 1998 einen guten und erfolgreichen Weg eingeschlagen; es sind eine ganze Reihe positiver Entwicklungen zu verzeichnen. Gleichwohl sollten frühzeitig die Weichen für die nächste Entwicklungsstufe gestellt werden. Dazu würde ich mir ein systematisches „Best practice-Benchmarking“ wünschen und Maß nehmen an einem relativ werthaltigen Globalhaushalt wie in Baden-Württemberg, einer konsequenten Steuerung über Zielvereinbarungen wie in Nordrhein-Westfalen, am Modell des Liegenschaftsmanagements wie in Rheinland-Pfalz und den Befreiungen vom Dienst- und Tarifrecht wie in Österreich.

Darin liegen allerdings „nur“ Chancen für eine positive Universitätsentwicklung; am Ende kommt es nicht auf den Rahmen, sondern die wissenschaftlichen Inhalte der Universität an – und hieran müssen sich alle Bemühungen um Strukturreformen ausrichten.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Ludwig Kronthaler
Kanzler der Technischen Universität München
80290 München
E-Mail: Kanzler@tum.de

Übersicht 5: Quellen der Hochschulfinanzierung (weltweit = Finanzierungsmix)

Staatshaushalt/ Öffentliche Finanzierung	Nutzer	Vermögensnutzung	Fundraising	Betriebe gewerbl. Art (BgA) gemeinnützige	wirtschaftliche
<ul style="list-style-type: none"> Landeshaushalt: Grundfinanzierung (Personal, Facilities, Investitionen, Sachmittel) Öffentliche Programm-Finanzierung Forschungsdrift-mittel: (Land, Bund, EU etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Drittmittelforschung Wirtschaft Studienentgelte <ul style="list-style-type: none"> – inländ. Studierende – ausl. Studierende – Aufbaustudium – Weiterbildende Studiengänge – Studiengänge im Ausland – Packages Entgeltliche Fort- u. Weiterbildung (s.a. gemeinnütziger BgA) 	<ul style="list-style-type: none"> Facilities, Vermietung u. Verpachtung Großgeräte u. (Spezial-)einrichtungen: wirtschaftliche Verwertung (s.a. BgA) Patentverwertung (Lizenznahmen) Unternehmensbeteiligung (Spin-offs, Start-ups, Sonstige, HH-Problematik) Kapitalerträge (Drittmittelverzinsung Körperschaftsvermögen) 	<ul style="list-style-type: none"> Stiftung(en) Spenden (Kampagnen, Fördervereine Alumni etc.) Sponsoring 	<ul style="list-style-type: none"> Fort- u. Weiterbildung Krankenversorgung fremdnützige Auftragsforschung 	<ul style="list-style-type: none"> Materialprüfung Großgeräte (Spezial-)einrichtungen: wirtschaftliche Nutzung Routineanalytik (BAK etc.) Beratung/Begutachtung Gewerbliche Know-how-Verwertung Projekträger-schaften Anwendung gesicherter Erkenntnisse Merchandising (Beisp. Warwick)

Hochschulfinanzierung und Hochschulsteuerung in Baden-Württemberg

Romana Gräfin vom Hagen

Die Hochschullandschaft in Baden-Württemberg ist konservativ geprägt. Das gilt für die Hochschulverfassung wie für die Wirtschaftsform, auch wenn das Universitätsgesetz vom 1.2.2000 wichtige Neuerungen und Bewegungsspielräume sowie wesentliche Veränderungen der Leitungsstrukturen gebracht hat.

Die Universitätsverfassung

Die Universitäten in Baden-Württemberg sind nach wie vor Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen (§ 5 Abs. 1 Universitätsgesetz). Andere Rechtsformen sind möglich, bisher hat jedoch keine staatliche Universität davon Gebrauch gemacht. Heidelberg wird, zumindest was die Wirtschaftsform anbelangt, die neuen Möglichkeiten aufgreifen.

Die Mehrzahl der baden-württembergischen Universitäten hat eine Rektoratsverfassung, also eine kollegiale Führungsstruktur, bestehend aus dem Rektor und bis zu vier Prorektoren sowie dem Kanzler. Üblicherweise sind den Prorektoren Ressorts zugewiesen, der Kanzler hat das Ressort *Personal und Finanzen* – hier räumt ihm das Universitätsgesetz ein Vetorecht ein, der Rektor kann nicht überstimmt werden. Alle operativen Entscheidungen sind dem Rektorat übertragen – es ist ein starkes Rektorat. Entfallen sind der Verwaltungsrat und der Große Senat.

Neu in Baden-Württemberg eingeführt wurde der Universitätsrat, der, soweit ich sehe, im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern nicht nur Beratungsaufgaben hat, sondern eine sehr eigenwillige Mischung zwischen Aufsichtsrat und Vorstand darstellt. Er beschließt die Struktur- und Entwicklungsplanung sowie die Bauplanung, die Grundsätze für eine formelgesteuerte Mittelverteilung und entscheidet über die Ausrichtung von Professorenstellen sowie den Inhalt von Studiengängen. Der Universitätsrat besteht aus sieben externen und sechs internen Mitgliedern, ein Vertreter des Ministeriums nimmt an den Sitzungen mit beratender und beobachtender Funktion teil.

Alle Universitätsräte in Baden-Württemberg betrachten die Hochschulreform als zentrale Aufgabe. Die Wirklichkeit der Hochschulen wird nicht nur kritisch, sondern mit einem sehr grundsätzlichen, völlig unvoreingenommenen und überwiegend nach einem von wirtschaftlichen Kriterien geprägten Ansatz hinterfragt. Themen wie regionale Schwerpunktsetzung, Fächerkonzentration, berufsqualifizierende Ausbildung versus Eliteförderung, Steuerung nach unternehmerischen Kriterien durch weitere Globalisierung der Universitätshaushalte (Immobilien) stoßen Überlegungen und Konzepte an, die weit über das Gewohnte hinausgehen und von Rektoraten und Ministerien das Denken in anderen Zusammenhängen verlangen. Der Universitätsrat in Baden-Württemberg hat eindeutig eine strategische Position und nutzt sie. Das zeichnet sich zumindest im Rhein-Neckar-Dreieck deutlich ab.

Wichtige Veränderungen betreffen die Fakultäten: Durch die Vergrößerung auf 20 Planstellen für Professoren und die Einrichtung eines Fakultätsvorstandes mit einem de facto hauptamtlichen Dekan werden sie gestärkt. Dem Fakultätsvorstand obliegt die Entscheidung über die Verwendung der der Fakultät zugeteilten Stellen und Mittel. Die Amtszeit des Dekans beträgt vier Jahre. Bis zum 30.9.2002 müssen die Universitäten ihre Fakultäten in Größe und Struktur den gesetzlichen Vorgaben anpassen. In Heidelberg haben in gutem Einvernehmen aller Beteiligten Senat und Universitätsrat die Reduzierung der 15 Fakultäten auf 12 beschlossen.

Bis zum 31.12.2001 waren außerdem für die noch existierenden Fakultätsstrukturen Struktur- und Entwicklungspläne vorzulegen. Die Schwerpunktsetzung innerhalb der einzelnen Fakultäten ist verbunden mit einer Aussage über die Ausrichtung der der Fakultät zugeordneten Professorenstellen. Abweichungen von diesen Ausrichtungen bedürfen der Einzelfallgenehmigung durch das Ministerium. Bei der Auswertung der Struktur- und Entwicklungspläne der einzelnen Universitäten zeichnet sich ab, dass das Ministerium die Fächervielfalt steuern wird und zur regionalen Clusterbildung übergeht. Von einer traditionellen Vielfächeruniversität wie Heidelberg, die stolz auf ihre so genannten kleinen Fächer ist, wird das sehr sorgfältig beobachtet. Die beabsichtigte Clusterbildung ist der Versuch einer staatlichen Steuerung der Universitäten, ein Eingriff in die Autonomie der Fakultäten, ihre Fächer selbst zu bestimmen und sich interdisziplinär zu vernetzen.

Nichtmonetäre Steuerung

Gegenstand der Steuerung ist vor allem die Lehre. Bachelor- und Masterstudiengänge sind einzuführen mit dem Ziel der Studienzeitverkürzung. Darüber hinaus enthält eine so genannte Eckdatenverordnung präzise Angaben über Mindest- bzw. Maximalstudienzeiten. Wie weit die Einflußnahme reicht, zeigt folgender Auszug aus der Begründung: „Mit der Rechtsverordnung werden quantitative Rahmendaten für wesentliche Studienmerkmale gesetzt, die gewährleisten sollen, dass das Studium und die Prüfungen in der durch § 44 Universitätsgesetz festgelegten Regelstudienzeit von durchschnittlich begabten und sich ihrem Studium im gebührenden Umfang widmenden Studierenden tatsächlich erfolgreich abgeschlossen werden können.“ Die Prüfungsordnungen werden im Hinblick auf den Zeitpunkt der Prüfung und den Verlust des Prüfungsanspruchs präzisiert. Eingangsprüfungen sind für neue Studiengänge obligatorisch, die Orientierungsprüfung nach spätestens drei Semestern dient dem Nachweis der Studierfähigkeit zu einem möglichst frühen Zeitpunkt. Die Regelstudienzeit ist gesetzlich auf neun Semester festgelegt; in den Bachelor- und Masterstudiengängen auf drei bzw. zwei Jahre. Für Promotionen sind drei Jahre festgelegt. Langzeitgebühren werden ab dem 14. Semester erhoben (Regelstudienzeit plus vier Semester).

Die Finanzverfassung

Die Finanzverfassung der Universitäten ist im Universitätsgesetz geregelt. Die Einnahmen und Ausgaben werden in den Staatshaushaltsplan – in das Kapitel des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst – eingestellt, sie sind weitgehend globalisiert. Heidelberg war die Universität, die als erste die Globalisierung erreicht hatte.

Seit 1999 hat die Universität nur noch sieben Einnahme- und zehn Ausgabebetitel. Das Universitätsgesetz regelt auch, dass die Universitäten dezentrale Finanzverantwortung haben, dass sie eigenverantwortlich für den Einsatz der im Staatshaushaltsplan ausgebrachten Stellen und Mittel sind. Auch in Baden-Württemberg gilt noch das Stellenprinzip. Der Personalhaushalt ist nicht vollständig globalisiert. Mitarbeiter sind Mitarbeiter des Landes Baden-Württemberg, bzw. Beamte. Der Preis für den Globalhaushalt und die Eigenverantwortung ist die Einführung von geeigneten Informations- und Steuerungselementen. Die Universitäten haben sich verpflichtet, noch im Laufe dieses Jahres (1.10.2002) eine Kosten- und Leistungsrechnung nach einheitlichen Grundsätzen einzuführen. Die Grundlage bleibt jedoch das kamerale Rechnungswesen mit seiner Ein- und Ausgabenrechnung. Universitäten, die das kamerale Rechnungswesen aufgeben, können

sich dafür entscheiden, die Grundsätze des § 26 Landeshaushaltsordnung für ihre Wirtschaftsführung anzuwenden. Dies bedeutet die Anwendung der Regeln für Landesbetriebe. Die Universität Heidelberg wird diesen Weg gehen und noch in diesem Jahr einen entsprechenden Antrag stellen.

Monetäre Steuerung: Solidarpakt

Einnahmen und Ausgaben der Universitäten werden in besonderen Kapiteln im Staatshaushalt eingestellt. Das besagt noch nichts über ihre Höhe. Dafür ist ein Vertrag maßgebend, der am 18. März 1997, also vor mehr als fünf Jahren, zwischen dem Ministerpräsidenten, dem Finanzminister, dem Wissenschaftsminister und allen Rektoren bzw. Präsidenten geschlossen wurde, der Solidarpakt. Heute würde man das eine Zielvereinbarung nennen. Dieser Vertrag stellt die Finanzierung der Universitäten Baden-Württembergs auf eine Rechtsgrundlage, und zwar für die Dauer von zehn Jahren. Ausgangsbasis war die Erkenntnis, dass das Land gezwungen ist, den Haushalt zu konsolidieren, und dass andererseits die Universitäten Planungssicherheit brauchen.

Auf dieser Basis wurde festgelegt, dass der Urhaushalt 1997 in gleicher Höhe zunächst in den Jahren 1998 bis 2001 erhalten bleibt, inzwischen bis zum Jahr 2006. Wichtig ist: Die Mittelansätze für Personalausgaben werden wie im übrigen Landeshaushalt fortgeschrieben. Darüber hinaus erhielten die Universitäten pro Jahr 30 Millionen DM für Investitionen. Die Gegenleistung bestand in einer ersten Tranche in der Streichung von 750 Personalstellen – verteilt auf fünf Jahre –, wobei im Durchschnitt ein Betrag von 100.000 DM pro Stelle zu erbringen war. Im zweiten Fünfjahreszeitraum sind es wiederum 750 Personalstellen. Von diesen 750 Stellen wird ein Drittel in Sachausgaben umgewandelt, die den Universitäten verbleiben. Das zweite Drittel soll für Ausbau- und Strukturmaßnahmen überwiegend im Bereich der Fachhochschulen verwandt werden. Die restlichen 250 Stellen werden gestrichen. Wenn heute die Universitäten Baden-Württembergs gefragt werden, welche politische Entscheidung in den letzten fünf Jahren wichtig war, lautet die Antwort: der Solidarpakt, und zwar aus Gründen der Planungssicherheit. Wer erlebt hat, wie sich globale Minderausgaben nach nicht nachvollziehbaren Kriterien verändert haben, wer die verschiedenen Haushaltssperren miterlebt hat, kann Planungssicherheit nicht hoch genug einschätzen. Auch wenn der Preis dafür sehr hoch ist, für Heidelberg beispielsweise 25 bis 27 Stellen pro Jahr und das über zehn Jahre.

Monetäre Steuerung: interuniversitäre Mittelverteilung

Der Urhaushalt 1997 spiegelt die historisch gewachsene Mittelverteilung zwischen den Universitäten wider. Eine belastungs- und leistungsbezogene Steuerung, die indikatorgestützt ist, kommt seit dem Jahr 2000 dazu. In langwierigen Verhandlungen zwischen den Ministerien, der Landesrektorenkonferenz und den Kanzlern ist ein gemeinsames Modell erarbeitet worden, das im Jahr 2000 eingeführt wurde und sich derzeit in einer ersten Revision befindet. Das Modell besteht aus zwei Bestandteilen: einem volumenorientierten Teil und einem anreizorientierten Teil, wobei eine Kappungsgrenze von 1% festgelegt wurde, d. h. die Veränderung im Zuschuss für eine Landesuniversität darf 1% nicht über- bzw. unterschreiten. Die Rechnungsbasis für den Volumenteil ist der gesamte Landeszuschuss. Aus diesem Budget werden zunächst Sockelbeträge für jede Universität abgezogen, die mit einer Ausnahme rd. 30 Millionen Euro betragen. Der Sockelbetrag soll einer fiktiven Grundlast für jede Universität entsprechen, bevor Leistung oder Belastung zum Tragen kommen. Von dem um den Sockelbetrag verminderten Zuschuss wird ein Teil (2001 rd. 162,5 Millionen Euro, d. h. etwa 14%) zwischen einem Anreizteil und einem Volumenteil nach 13 Kriterien aufgeteilt. Im Volumenteil wird der Umfang der in Lehre und Forschung erbrachten Leistungen der Universitäten untereinander verglichen. Maßstab im Anreizteil ist die jährliche Veränderung der Leistungen innerhalb einer Universität im Hinblick auf die Verwirklichung hochschulpolitischer Zielsetzungen.

Mit folgenden Indikatoren werden die quantitativen Leistungen im Volumenteil bewertet (Vergleich der Universitäten miteinander):

- Zahl der Studierenden im 1. bis 10. Semester,
- Zahl der Absolventen im Durchschnitt der letzten zwei Jahre,
- Drittmittel bezogen auf den Zuschuss,
- Höhe der eingeworbenen Drittmittel,
- Anzahl der Promotionen im Durchschnitt der letzten zwei Jahre.

Im zweiten Teil, dem Anreizteil, wird ausschließlich auf die Leistungsentwicklung innerhalb der einzelnen Universität abgestellt. Dabei kommen folgende Indikatoren positiv zur Anwendung:

- Verbesserung des Verhältnisses der Absolventenzahl zu der Studierendenzahl (bewertet wird damit die Abbrecherquote im Hauptstudium),
- Verringerung der Zahl der Langzeitstudierenden,
- Erhöhung der Zahl der ausländischen Studierenden,
- Erhöhung des Anteils der Drittmittel pro Zuschuss,

- Erhöhung des Anteils der Absolventinnen an den Absolventen,
- Erhöhung des Anteils der Promotionen und Habilitationen von Frauen an der Gesamtzahl der Promotionen und Habilitationen,
- Erhöhung des Anteils der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen an der Gesamtzahl des wissenschaftlichen Personals,
- Erhöhung des Anteils der Professorinnen an der Zahl der Stellen C3- und C4.

Mit 24% des Anreizteils erhält die Frauenförderung besonderes Gewicht. Allerdings treten je nach Ausgangsposition seltsame Ergebnisse auf: Durch die Einstellung einer Professorin mehr gewinnt die Universität Ulm rd. 42.000 Euro, die Universität Konstanz 12.500 Euro.

Zwei Jahre Erfahrung mit der interuniversitären Mittelverteilung zeigen, dass die klassischen Universitäten verlieren und die technischen Universitäten gewinnen. Das liegt an der Gewichtung der Drittmittel. Außerdem werden die kleinen Universitäten durch den Sockel geschützt, so dass teilweise eine Umverteilung zu ihren Gunsten stattfindet.

Inzwischen plant die Landesregierung einen weiteren Schritt im Rahmen der Steuerung, ein Dreistufenmodell, das sich aus einer Grundausrüstung, die dem Landeszuschuss nach Solidarpakt entspricht, zusammensetzt, der interuniversitären Mittelverteilung, die ja Bestandteil der Grundausrüstung ist, und einer dritten Stufe, die im Wege von Zielvereinbarungen ausgeführt werden soll.

Das Ministerium ist der Ansicht, dass es die Autonomie und dezentrale Budgetverantwortung der Universitäten verlangt, dass Initiativen für die Entwicklung von Zielvereinbarungen von den Universitäten ausgehen. Aus den Struktur- und Entwicklungsplanungen sollen individuelle operative Zielsetzungen abgeleitet und gemeinsam als Zielvereinbarung formuliert werden. Gegenstand von Zielvereinbarungen sollen also insbesondere geplante künftige Veränderungen und Entwicklungen sein. Soweit ersichtlich, wurden bisher noch keine Zielvereinbarungen zwischen den Universitäten Baden-Württembergs und dem Land abgeschlossen.

Hochschulinterne Steuerung (IMPULSE-Projekt)

Das IMPULSE-Projekt – gefördert von der Volkswagen-Stiftung –, dessen Konzept auf das Jahr 1996 zurückgeht, unterscheidet sich von anderen Reformprojekten durch seinen dezentralen Ansatzpunkt. Das Ziel des Projekts ist es, Voraussetzungen zu schaffen,

damit die vorhandenen Ressourcen optimal eingesetzt werden können. Die zentrale Idee des Projekts zur Erreichung dieses Ziels ist, die dezentralen Einrichtungen der Universität, Institute und Seminare mit Kompetenzen und Ressourcen soweit auszustatten, dass sie auf Grund ihres Wissens und der sachnäheren Beurteilungsmöglichkeiten von Bedarf und Nutzen des Wissenschaftsbetriebs die wirtschaftlich richtigen Entscheidungen treffen können. Hierzu wurden folgende Teilziele definiert:

- Dezentralisierung und Globalisierung des Haushalts
- Schaffung von Anreizen zur Leistungs- und Qualitätssteigerung
- Einführung eines internen Marktsystems
- Schaffung eines aussagefähigen Berichtswesens

Betrachtet man den 1996 vorgegebenen Rahmen für „unternehmerisches Handeln“, so war die Universität Heidelberg eine typisch kameral gesteuerte Universität mit 59 Einnahme- und 170 Ausgabeposten. Auf Grund des Jährlichkeitsprinzips war eine Übertragung von Haushaltsresten nur im Einzelfall auf Antrag möglich.

Dezentralisierung und Globalisierung

Die Einführung des weitgehend globalisierten Haushalts und die Abschaffung des Jährlichkeitsprinzips werden in vielfacher Hinsicht genutzt und als großer Erfolg des Projekts gesehen. Insbesondere im Bereich des Personalhaushalts zeigen sich deutlich die Effekte der Umstellung. Die Universitätseinrichtungen haben von der Lockerung der Stellenplanbindung für Angestellte und Arbeiter Gebrauch gemacht, die Instrumente der Stelleinteilung werden genutzt, um andere Stellen, die bisher unterbewertet waren, aufzuwerten. Auf diese Art und Weise kann erreicht werden, dass qualifizierte Mitarbeiter leistungsgerecht bezahlt werden. Die Stellenbesetzungssperre wurde aufgehoben, die Institute entscheiden eigenständig über die sofortige Wiederbesetzung einer Stelle. Die Aufgabe des Jährlichkeitsprinzips und die daraus resultierende Übertragbarkeit von Mitteln ermöglichen ein entspanntes Wirtschaften zum Jahresende. Die bisher aus der obligatorischen Stellensperre zentral geschöpften Mittel für strategische Maßnahmen des Rektorats werden jetzt über ein Umlagemodell eingezogen, das die Institute proportional zu ihrer Finanz- und Personalausstattung mit einem Anteil von durchschnittlich 2% belastet.

Die Universität hat sich für das kaufmännische Rechnungswesen als führendes System entschieden, ist aber derzeit noch gezwungen, das kameral System belegenau weiterzuführen, da die kaufmännische Rechnungslegung nach den in Baden-Württemberg gel-

tenden Bestimmungen nur für Landesbetriebe zulässig ist. Senat und Universitätsrat haben die notwendigen Entscheidungen getroffen, um zu ermöglichen, als erste Landesuniversität nach den Vorschriften für Landesbetriebe zu wirtschaften. Die Einführung der betriebswirtschaftlichen Standardsoftware SAP R/3 bildet die notwendige technische Voraussetzung für den geplanten Übergang von der kameralen zur kaufmännischen Buchführung.

Schaffung von Anreizen zur Leistungs- und Qualitätssteigerung

In der Vergangenheit haben sich Institutsbudgets historisch entwickelt, in der Regel aus Anlass von Berufungs- und Erhaltungsverhandlungen. Die Entwicklung einer bedarfs- und leistungsorientierten Budgetierung war daher eine wichtige Aufgabe in der ersten Phase des Projekts. Es mussten Richtlinien entwickelt werden, die die Zuweisung von Globalbudgets auf der Ebene der Institute regeln.

Das Heidelberger Budgetierungsmodell umfasst sowohl die Personalkosten (mit wenigen Ausnahmen) als auch den Sachaufwand mit insgesamt 63,5 Millionen Euro. In diesem Punkt unterscheidet sich das Modell von fast allen derzeit praktizierten inneruniversitären Verteilungsmodellen. Der momentane Stand der Entwicklung umfasst noch nicht vollständig alle Teile der bisherigen Institutsbudgets, ausgenommen sind die C3- und C4-Professuren, nicht enthalten sind auch die Personalkosten im dezentralen Bibliotheksdienst, für Lektoren und Sportlehrer sowie im technischen Dienst. Diese Personengruppen werden mit Ausnahme der Professorenstellen im Rahmen einer inhaltlichen Erweiterung in der zweiten Projektphase berücksichtigt.

Das Heidelberger Modell enthält drei Elemente:

- eine Basisausstattung (ca. 49%),
- einen formelgesteuerten Anteil (ca. 24%) und einen
- verhandlungsgesteuerten Anteil (ca. 27%).

Mit der Basisausstattung soll die Arbeit eines Hochschullehrers grundsätzlich gewährleistet werden. Die Basisausstattung orientiert sich an Erfahrungswerten und differenziert nach drei Fächerclustern. Cluster 1: Geisteswissenschaften, soweit nicht in Cluster 2, Cluster 2: Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften, Mathematik und Theoretische Naturwissenschaften, Cluster 3: Experimentelle Naturwissenschaften.

Der formelgesteuerte Anteil soll quantifizierbare Leistungen oder Belastungen berücksichtigen. Indikatoren für den formelgesteuerten Anteil müssen aussagekräftig, zuverlässig und in vertretbarem Aufwand zu erheben sein. Außerdem ist der Formelteil nicht unabhängig von Bedingungen, die durch das Verteilungsmodell des Landes Baden-Württemberg vorgegeben werden. Im Bereich der Lehre ist die Zahl der Studierenden eine Kerngröße. Die Honorierung der Zahl der Prüfungen, gewichtet nach Art und Zeitpunkt, ist ein Anreiz, Studienpläne und Studienangebot so zu gestalten, dass effizient und zügig studiert werden kann. Eine Honorierung besonderer Lehrqualität ist noch nicht vorgesehen, das liegt an dem gegenwärtig sehr heterogenen und unvollständigen Stand der Evaluationsverfahren. Als Kennzahl für Umfang und Qualität von Forschungsleistungen ist das bekannte Kriterium der eingeworbenen Drittmittel eingesetzt. Auf Kennzahlen von wissenschaftlichen Publikationen wurde im Hinblick auf die Fächervielfalt an der Universität Heidelberg verzichtet. Die Zahl der Promotionen und Habilitationen dagegen stellt ein quantitatives Kriterium im Rahmen der Forschungsleistung eines Instituts dar und ist auch gleichzeitig ein Anreiz zur Nachwuchsförderung.

Die Erkenntnis, dass die Steuerung der Institute nicht nur über Basisausstattung und formelgesteuerten Budgetanteil erfolgen kann, führt zum dritten Element, dem verhandlungsorientierten Budgetanteil. Dieser soll individuell, aber möglichst nach objektiven Kriterien angefüllt werden. Die genaue Ausgestaltung des Verhandlungsteils ist eine Aufgabe, die uns derzeit im Detail beschäftigt. Das Heidelberger Budgetierungsmodell wurde in großem Konsens in der Universität entwickelt und im letzten Quartal des Jahres 2001 von Senat und Universitätsrat verabschiedet.

Einführung eines internen Marktsystems

Zusätzlich zur dezentralen Ressourcenverantwortung sollten universitätsinterne Märkte eröffnet werden, damit die Institute die ihnen zugewiesenen Ressourcen und Dienstleistungen austauschen können. Hierdurch sollte ein weiterer Anreiz geschaffen werden, Ressourcen optimal zu nutzen. Ein Werkstattmarkt, ein Raummarkt und ein Kapitalmarkt wurden untersucht und eingeführt.

Zu den Erfahrungen der ersten vier Jahre im IMPULSE-Projekt gehört die Erkenntnis, dass größere Institute mehr Möglichkeiten zur effizienten Nutzung der neuen Ressourcenverantwortung haben als kleine. Auf Grund dieser Erkenntnis wird sich die zweite Phase des Projekts IMPULSE vor allem auf zwei Ziele konzentrieren: die Optimierung der universitären Binnenstruktur und der *Aufbau eines Führungs- und Informationssystems*.

Zusammenfassung und Bewertung

Das Verhältnis des Landes Baden-Württemberg zu seinen Hochschulen ist widersprüchlich. Die Politik propagiert Autonomie der Hochschulen, und im Gegensatz zur Vergangenheit haben sich die Handlungsspielräume der Rektorate durch Globalhaushalt und Solidarpakt erweitert. Trotzdem beobachten wir ein tief sitzendes Mißtrauen gegenüber den Fähigkeiten der Universitäten, mit der neu gewonnenen Freiheit umzugehen. Das möchte ich an zwei Beispielen – einem aus der nichtmonetären Steuerung und einem aus der monetären Steuerung – zeigen.

Eine Reihe von Heidelberger Studiengängen hat einen hervorragenden Ruf, z.B. Physik. Warum muss das Fach Physik seinen Studiengang auf den in der Eckdatenverordnung definierten durchschnittlich begabten Studierenden zuschneiden? Es ist immer vom Wettbewerb um die besten Studierenden die Rede, also warum darf der Studiengang in Heidelberg nicht schwieriger sein als an anderen Universitätsstandorten – lassen wir doch die Studierenden abstimmen, von denen die Politiker ja Mobilität fordern.

Ein Beispiel aus dem monetären Bereich: Ich spreche nicht von der alltäglichen Auseinandersetzung mit den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung, obwohl sie in ihrem Detaillierungsgrad nicht zu überbieten sind. Mein Beispiel betrifft Schwierigkeiten, die die Hochschulautonomie im Kern berühren. Drei Jahre haben die Universitäten verhandelt, damit ein Korridor aus dem Universitätshaushalt in den Bauhaushalt geöffnet wurde, d.h. die Möglichkeit, Geld aus dem Universitätshaushalt in den Bauhaushalt zu transferieren. Der Korridor beträgt für alle Universitäten 7,5 Millionen Euro bei einer Eigenbeteiligung von zwei Dritteln. Dass Um- und Erweiterungsbauten sowie Sanierungen in Berufungsverhandlungen unabdingbar sind, wissen alle. Dass der Bauhaushalt des Landes in der Regel für drei bis fünf Jahre ausgebucht ist, ist eine Tatsache – neue Fächer können solange nicht warten, Großgeräte – von Wissenschaftsrat und Deutscher Forschungsgemeinschaft befürwortet – nicht herumstehen. Deswegen muss es möglich sein, auf der Grundlage von Solidarpakt und Globalhaushalt im Einzelfall auch größere Beträge in den Bauhaushalt zu transferieren und so Prioritäten auch im Baubereich zu setzen. Kein Rektorat wird schöne Gebäude ohne Inhalt vorhalten.

Die Universitäten führen Reformprojekte durch mit dem Ziel der Optimierung von Kosten und Leistungen. Besonders die Universitätsräte stellen Fragen nach der Wirtschaftlichkeit von Studiengängen und nach den Kosten. Das trägt dazu bei, das Kostenbewusstsein auf allen Ebenen zu steigern. Aber die Optimierung der Ressourcen hat

inzwischen ihre Grenze erreicht. Wirtschaftlichkeit ist nicht das Maß aller Dinge, dennoch sollten wir bewährte Ratschläge und Instrumente aus der Wirtschaft übernehmen. Das schließt keineswegs aus, dass Rektorate sich für so genannte ganz unwirtschaftliche Fächer entscheiden, weil die Universität der Überzeugung ist, dass es sich um einen Teil unseres kulturellen Erbes handelt.

Angesichts der steigenden Kosten für den Universitätsbetrieb – jede Berufung in den Naturwissenschaften ist der Beweis – muss die finanzielle Basis der Universitäten verbessert werden. Eine Zukunft ohne sozial verträgliche Studiengebühren als zusätzliche Finanzierungsquelle ist schwer vorstellbar.

Anschrift der Verfasserin:

Romana Gräfin vom Hagen
Kanzlerin der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Seminarstr. 2
69117 Heidelberg
E-Mail: kanzlerin@zuv.uni-heidelberg.de

Hochschulsteuerung und Planung an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vor dem Hintergrund der Ressourcenverteilungsmodelle des Landes Rheinland-Pfalz

Götz Scholz und Herbert Gorges

1 Einleitung

Dieser Beitrag stellt kurz die Modelle der Hochschulsteuerung in Rheinland-Pfalz vor und zeigt dabei exemplarisch auf, wie die Johannes Gutenberg-Universität Mainz mit diesen Modellen umgeht, d. h. wie diese für den Hochschulalltag adaptiert und modifiziert wurden.

Am Anfang steht ein kurzer Überblick über die rheinland-pfälzische Hochschullandschaft. Danach werden die Elemente der nichtmonetären Hochschulsteuerung behandelt. Es schließen sich, in der chronologischen Reihenfolge ihrer Entwicklung, die drei Modelle des Landes an: das Mittelbemessungsmodell, das Personalbemessungskonzept und das Flächenmanagement. Jeweils in direkter Korrespondenz zum Landesmodell werden die Umsetzungen der Modelle an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vorgestellt. Abgeschlossen wird die Beschreibung des „rheinland-pfälzischen Wegs“ durch eine knappe Stärken-Schwächen-Analyse der Konzepte.

Abschließend muss noch gesagt werden, dass in diesem Beitrag aus Gründen der leichten Lesbarkeit immer nur die männliche Form gewählt wurde. Wird von Studenten oder Mitarbeitern gesprochen, sind natürlich auch immer Studentinnen bzw. Mitarbeiterinnen gemeint.

2 Ausgangssituation

Die Hochschullandschaft in Rheinland-Pfalz wird von den elf staatlichen Hoch- und Fachhochschulen geprägt. Rund 77.000 Studenten waren im Wintersemester 2000/2001 an rheinland-pfälzischen Hoch- und Fachhochschulen eingeschrieben. Davon besuchten etwa 55.000 Studierende die vier Universitäten des Landes, ca. 28.000, d. h. jeder dritte Studierende in Rheinland-Pfalz, ist an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz eingeschrieben.

Neben den Hochschulen in staatlicher Trägerschaft gibt es noch fünf Fachhochschulen in freier Trägerschaft, darunter z. B. die Evangelische Fachhochschule für Sozialwesen in Ludwigshafen und die Fachhochschule für öffentliche Verwaltungen in Mayen sowie vier weitere Hochschulen, darunter z. B. die WHU Koblenz und die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer.

Alle drei vorzustellenden parametergesteuerten Modelle haben eine vergleichbare Intention. Sie sollen den Hochschulen

- eine höhere Planungssicherheit geben,
- durch eine höhere Transparenz bei der Ressourcen-Verteilung eine bessere Vergleichbarkeit ermöglichen,
- eine gerechtere Verteilung von Mitteln und Stellen zuteil werden lassen,
- eine Honorierungsmöglichkeit für individuelle Leistungen der Hochschule geben und somit eine Profilbildung der einzelnen Hochschulen erleichtern bzw. fördern,
- monetäre und nichtmonetäre Anreize für besondere Aspekte, z. B. die Frauenförderung in der Wissenschaft, bieten.

Wichtig zu sagen bleibt, dass diese Modelle nur für die Hochschulen in staatlicher Trägerschaft und nur zwischen den einzelnen Hochschulen, d. h. in der Zuweisung von Landesmitteln an diese ihre Gültigkeit haben. Die Binnenteilungsmodelle an den Hochschulen dürfen die Landesmodelle nicht konterkarieren. Für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz kann konstatiert werden, dass versucht wird, die Landesmodelle auf universitärer Ebene abzubilden und den spezifischen Anforderungen vor Ort entsprechend zu parametrisieren und umzukonfigurieren.

2.1 Formelle Einbindung der Hochschule in den politischen Kontext

Die formellen Beziehungen zwischen der Hochschule und dem Land Rheinland-Pfalz werden zunächst durch die gesetzlichen Regelungen wie z. B. das Hochschulrahmengesetz und das Universitätsgesetz gegeben. Darüber hinaus spielt das Haushaltsgesetz eine zentrale Rolle. Ein weiteres, nur die Johannes Gutenberg-Universität bzw. Fachhochschule Mainz betreffendes Gesetz ist das „Landesgesetz zur Umwandlung des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts“ vom 1.7.1997.

Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus werden die Beziehungen Universität – Land primär durch Landesverordnungen, z. B. Kapazitätsverordnung (KapVO), Hochschullehrver-

ordnung (HLehrVO) und die Landeshaushaltsordnung (LHO) bestimmt. Ebenso bedürfen die Studieninhalte in Form von Studienordnungen der Genehmigung und des Erlasses durch das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur (MWWFK).

Den finanziellen Rahmen für die Hochschule gibt der Landeshaushalt vor, die Universität Mainz findet darin als Kapitel 1503 ihren Niederschlag.

2.2 Nichtmonetäre Steuerung der Hochschulen in Rheinland-Pfalz

Wie in allen anderen Ländern auch unterliegen die Hochschulen im Lande der Rechtsaufsicht und der Fachaufsicht des zuständigen Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur. Die Rechtsaufsicht erstreckt sich auf die Selbstverwaltungsangelegenheiten, die Fachaufsicht kommt bei der Auftragsverwaltung hinzu.

Im Lande Rheinland-Pfalz gibt es noch keine Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen, die bevorstehende Universitäts- und Fachhochschulgesetzänderung, die im Jahr 2003 realisiert werden soll, wird dies vermutlich vorsehen.

Grundsätzlich kann man in den vergangenen Jahren feststellen, dass das Land sich aus der ministeriellen Detailsteuerung verabschiedet hat und, insbesondere über den Haushalt und die Haushaltsgesetzgebung, Globalsteuerung betreibt. Dabei ist es erklärtes Ziel des Wissenschaftsministers, eine weitergehende Dezentralisierung von Entscheidungen, Verantwortung und Budgets und damit eine Stärkung der Hochschulautonomie zu erreichen.

Das wesentliche Element zur Steuerung der rheinland-pfälzischen Hochschulen ist das Haushaltsgesetz, mit dem die Doppelhaushalte der vergangenen Jahre jeweils verabschiedet wurden. Es enthält so weit gehende Flexibilisierungsmaßnahmen, dass man de facto eigentlich von einem Globalhaushalt in den Hochschulen sprechen kann. Die Hochschulhaushalte enthalten eine weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Hauptgruppen und Titelgruppen, die Übertragbarkeit der Mittel wird durch die Selbstbewirtschaftungsvorschrift für die Mittel für Lehre und Forschung sowie durch das Bonus-Malus-System für alle anderen Mittel gewährleistet.

Im Rahmen der Selbstbewirtschaftung der Mittel für Lehre und Forschung sind diese zu 100% übertragbar. Das Bonus-Malus-System des Landes gewährt den Hochschulen

eine Übertragung der Mittel der Hauptgruppen 4 und 5 auf Antrag zu 75%, der Hauptgruppe 8 zu 100%.

Mit diesen haushaltsrechtlichen Vorschriften ist eine weitgehende Aufhebung der Zweckbindung als auch die Möglichkeit der Bildung von Rückstellungen bzw. Rücklagen möglich.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist die Tatsache, dass fast alle Einnahmen, die die Hochschulen erzielen, im Hochschulhaushalt verbleiben. Des Weiteren dürfen die Hochschulen Drittmittel Privater verzinsen, Stellenhebungen im Haushaltsvollzug durchführen, bis zu bestimmten Grenzen Beförderungen und Eingruppierungen eigenständig entscheiden usw.

Das Land Rheinland-Pfalz fordert von seinen Behörden die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) als internes Steuerungsinstrument. Die rheinland-pfälzischen Hochschulen haben dies in einer gemeinsamen Aktion aufgegriffen und in Abstimmung mit dem Ministerium den Rahmen der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung im Hochschulbereich definiert. Auf dieser Basis führen alle Hochschulen KLR ein. Eine Besonderheit existiert für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz: Das Land hat als externes Rechnungswesen die Einführung der Doppik akzeptiert.

Am Beispiel der Universität Mainz wird kurz die nichtmonetäre Steuerung auf der Ebene einer Hochschule dargestellt. Mit der Einführung des neuen Steuerungsmodells verbinden wir die Budgetierung der gesamten Personalausgaben sowie der Mittel für Lehre und Forschung. Dies geschieht bei gleichzeitiger Verlagerung von Entscheidung und Verantwortung über die Ressourcenverwendung auf die dezentralen Einheiten, sprich Fachbereiche und andere Organisationseinheiten. Begleitet wird dies durch die Erarbeitung von Konzepten zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des kaufmännischen Rechnungswesens. Mit der Einführung einer entsprechenden integrierten Standardsoftware ist ab dem Jahre 2003 zu rechnen.

Neben dieser Steuerung des wirtschaftlichen Verhaltens der Universitätsmitglieder wird über den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen in der Regel den Ergebnissen von Evaluationen im Bereich der Lehre und der Forschung Rechnung getragen. Die Evaluationen werden intern und extern durchgeführt. Zur Begleitung und Unterstützung der Fachbereiche im Evaluationsverfahren hat die Universität Mainz das Zentrum für Qualitätssicherung gegründet. Eine steuernde Wir-

kung entfaltet darüber hinaus im wissenschaftlichen als auch im nichtwissenschaftlichen Bereich der Frauenförderplan der Universität.

3 Das Mittelbemessungsmodell

3.1 Mittelbemessungsmodell Land

Das älteste Ressourcen-Verteilungskonzept in Rheinland-Pfalz ist das Mittelbemessungsmodell (MBM). Dieses Modell bildet seit 1994 ein integrales Berechnungsschema für die Verteilung der Mittel der Titelgruppe 71 (Forschung und Lehre). In dieses wurde 1998 auch die Titelgruppe 91 (Rechenzentren) einbezogen. Bei der Schaffung des Modells wurde darauf Wert gelegt, dass damit nur die Mittel des Landes auf die Hochschulen – Universitäten und Fachhochschulen – verteilt werden und nicht ein Bedarfsermittlungssystem geschaffen wurde, das nach Durchlaufen der Berechnung eine Summe auswirft, die das Land den Hochschulen zur Verfügung zu stellen hat. Per definitionem ist das MBM somit ein Verteilungsmodell. Die Binnenteilung an den Hochschulen obliegt, wie schon ausgeführt, deren Verantwortung. Im Jahr 2001 betrug die Verteilungsmasse zwischen den Hochschulen ca. 72,1 Mio. DM.

Diese 72,1 Mio. DM werden in vier Bereiche aufgespalten. Die Aufsplitterung erfolgt auf Grundlage der 1993 durch den Wissenschaftsrat veröffentlichten »10 Thesen zur Hochschulpolitik« in die Grundausrüstung, die 20% der Verteilungsmasse ausmacht, die Zusatzausrüstung Lehre (45%), die Zusatzausrüstung Forschung (30%) und die Zusatzausrüstung Wissenschaftlicher Nachwuchs (5%). Jeder dieser Mittelblöcke wird entsprechend dem Anteil der Bemessungsgröße an der Gesamtsumme auf die Hochschulen verteilt. Für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz belaufen sich die Beträge auf 5,5 Mio. DM für Grundausrüstung, 12,3 Mio. DM Zusatzausrüstung Lehre, 8,2 Mio. DM Zusatzausrüstung Forschung und 1,4 Mio. DM Zusatzausrüstung wissenschaftlicher Nachwuchs. Die daraus resultierende Tranche der Zuweisung der Titelgruppen 71 und 91 beträgt für die Johannes Gutenberg-Universität somit 27,4 Mio. DM (im Jahr 2001).

Die Bemessungsgrundlagen für die einzelnen Mittelblöcke sind:

Übersicht 1: Säulen des Verteilungsmodells der Mittel für Lehre und Forschung in Rheinland-Pfalz

Grundausrüstung	
(1)	Anzahl der Professoren
(2)	Hälfte der Anzahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter
Zusatzausrüstung Lehre	
	je zur Hälfte
(1)	Studenten in der Regelstudienzeit
(2)	Zahl der Absolventen
Zusatzausrüstung Forschung	
(1)	Anteil der Hochschule an den Drittmiteinnahmen
Zusatzausrüstung Wissenschaftlicher Nachwuchs	
(1)	Anzahl der Promotionen (einfach gewichtet)
(2)	Anzahl der Habilitationen (10fach gewichtet)

In dieser Modellbeschreibung soll noch erwähnt werden, dass für die Professoren und Mitarbeiter wie auch die Studentenzahlen fach- und hochschultypspezifische Gewichtungsfaktoren in das MBM eingeführt wurden.

Eine rechnerische Beschreibung dieser Größen ergibt für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz die folgende Wertigkeit der einzelnen Kriterien:

Übersicht 2: Berechnung der Mittel für Lehre und Forschung an der Universität Mainz

Grundausrüstung		
(1)	Professoren	6.785 DM
(2)	wissenschaftliche Mitarbeiter	3.395 DM
Zusatzausrüstung Lehre		
(1)	Student in der Regelstudienzeit	395 DM
(2)	Absolvent	395 DM
Zusatzausrüstung Forschung		
(1)	100 TDM Drittmiteinnahmen	14.500 DM
Zusatzausrüstung Wissenschaftlicher Nachwuchs		
(1)	Promotion	1.115 DM
(2)	Habilitation	11.140 DM

3.2 Das Mittelbemessungsmodell der Universität Mainz

Schon seit 1991 war an der Johannes Gutenberg-Universität ein Verteilungsschema für die Lehr- und Forschungsmittel im Einsatz. Seit der Umstellung der Zuweisung der Landesmittel auf das MBM waren Anpassungen des nicht ganz kompatiblen Mainzer Systems notwendig. Diese wurden durch eine Projektgruppe erarbeitet und zum Wintersemester 2000/2001 durch den Senat verabschiedet. Leitend bei dieser Neukonzeption waren insbesondere die gesteigerte Kompatibilität zum Landesmodell und eine nahtlose Integration des universitären MBM in das bis damals bereits eingeführte Personalbemessungskonzept der Universität Mainz.

Das universitäre MBM geht in einigen Punkten deutlich über das Landesmodell hinaus. An dieser Stelle soll nur die Frauenförderung genannt werden. Die Quoten des Landesmodells wurden nicht unreflektiert übernommen. Im „Mainzer Modell“ wurde von einer hälftigen Aufteilung zwischen Lehre und Forschung ausgegangen, das Schwergewicht jedoch eindeutig auf die Forschung gelegt. Die im Modell benutzte Quotierung liegt bei 24% für die Grundausstattung (Landesmodell 20%), 40% Zusatzausstattung Lehre (45%), 24% Zusatzausstattung Forschung (30%) und 12% Zusatzausstattung wissenschaftlicher Nachwuchs (5%).

Ein weiterer großer Unterschied zum Landesmodell ist die Tatsache, dass im Modell der Universität Mittel für Sondertatbestände und Geräte als Vorwegabzug eingeführt wurden. Die nach diesem Abzug verbleibenden Mittel bilden die Verteilungsmasse und werden auf die Fachbereiche verteilt.

An dieser Stelle ist es nötig, kurz auf die Sondertatbestände und Geräte einzugehen, um deren Vorwegabzug zu erläutern. Sondertatbestände werden definiert als: Maßnahmen, die nicht durch die Modellparameter abgedeckt werden und im gesamtuniversitären Interesse sind. Die wichtigsten Sondertatbestände an der Johannes Gutenberg-Universität sind der Beschleuniger (MAMI) im Fachbereich Physik und der Reaktor (TRIGA) im Fachbereich Chemie/Pharmazie. Auch die beiden künstlerischen Fachbereiche, Akademie der Bildenden Künste und Musik, erhalten eine definierte Sonderzuweisung. Desgleichen gilt für den Fachbereich Sport, der eine Sonderzuweisung zur Unterhaltung der Sportstätten erhält. Alle diese Sondertatbestände werden bei der jährlichen Mittelverteilung jeweils überprüft.

Ein weiterer Vorwegabzug, quasi ein Vorwegabzug der zweiten Stufe, wird von der Summe der Zusatzausstattung für Lehre getätigt. Nach aktueller Beschlusslage werden hier 450 TDM als Fixum zur anteiligen Finanzierung von studentischen Exkursionen, die in der Studienordnung vorgeschrieben sind (Pflichtexkursionen), abgeführt. Diese Summe wurde für vorerst zwei Jahre fest-

gelegt. Parameter für die Verteilung der Exkursionsmittel sind Exkursionsdauer und Anzahl der Exkursionsteilnehmer. Auslandsexkursionen gehen mit doppelter Gewichtung in die Rechnung ein.

An dieser Stelle sollte noch erwähnt werden, dass der Ist-Personalstand nach dem Personalbemessungskonzept des Vorjahres die Grundlage zur Berechnung der Mittelverteilung bildet. Bei Fachbereichen, die nach diesem Modell unterausgestattet sind, wird das Personal dann auf einen Ausstattungsgrad von 85% hochgerechnet.

Analog zum Landesmodell wird die Grundausrüstung durch die Anzahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter im Fachbereich parametrisiert. Ebenfalls monovariant ist der Anteil der Zusatzausrüstung für die Lehre. Einzige Bemessungsgröße ist hier die Anzahl der Studenten in der Regelstudienzeit (RSZ). Nach Abzug eines Mindestansatzes von 250 Studierenden pro Fachbereich geht die Studierendenzahl linear in das Modell ein. Entsprechend den Empfehlungen des Wissenschaftsrats und auf Basis der unterschiedlichen technischen Ausstattung der Fachbereiche wird die Studierendenzahl unterschiedlich gewichtet. In der Regel gilt der Gewichtungsfaktor 1,0. Ausnahmen bilden z. B. die Medizin und die Naturwissenschaften mit einem Gewichtungsfaktor von 2,5 oder Mathematik und die beiden künstlerischen Fachbereiche mit einem Gewichtungsfaktor von 2,0. Zu betonen ist hier, dass nicht nur Studierende im Erstfach, sondern auch die Studierenden im Zweitfach voll in die Berechnungen eingehen. Mittelfristig ist als besondere Leistungskomponente geplant, die Anzahl der ausländischen Studierenden zu berücksichtigen. Bei der Einführung neuer Studiengänge gehen für diese fiktive Studierendenzahlen in die Berechnung ein. Dadurch erhalten die Fachbereiche die erforderliche Planungssicherheit, und es verringert das „Einführungsrisiko“ für den Fachbereich. Berechnet wurden die fiktiven Studierendenzahlen auf Basis der geplanten Zulassungszahlen und der Dauer des Studiengangs.

Sämtliche an der Universität abgelegten Abschlussprüfungen, d. h. bei Masterstudiengängen im Hauptfach und Nebenfach, gehen entsprechend ihrer Gewichtung in das Personalbemessungskonzept („Vollzeitäquivalent“) ein. Auch die nicht an der Universität erworbenen Abschlüsse der evangelischen Theologie – diese werden von den Landeskirchen abgenommen – finden in der Berechnung des MBM ihren Niederschlag.

Die Zahl der Promotionen und Habilitationen bildet die Berechnungsgrundlage für die Zusatzausrüstung wissenschaftlicher Nachwuchs. Hier wird, in Abweichung zum Landesmodell, eine starke Frauenförderung in das Mainzer Modell eingeführt. Der Anteil der promovierten Frauen an allen Promovierten wird ins Verhältnis zum Anteil der weiblichen Absolventen zu allen Absolventen gesetzt. Die Zahl der Promotionen wird um den so ermittelten Faktor erhöht. Grundlage für beide Zahlen bilden die Durchschnitte der letzten drei Jahre.

Die Forschungskomponente findet in Form der eingeworbenen Drittmittel Eingang in das universitäre Modell. Um die spezifischen Besonderheiten der Geistes- und Sozialwissenschaften zu berücksichtigen, werden die von diesen eingeworbenen Drittmittel für eine zweijährige Übergangsfrist mit dem Faktor drei gewichtet. Eine Besonderheit bei den Drittmitteln bilden auch die Personalkostenerstattungen für die momentan drei Stiftungsprofessuren an der Johannes Gutenberg-Universität. Sie werden als Drittmittel anerkannt.

4 Das Personalbemessungskonzept

4.1 Landesmodell

Anders als beim bereits geschilderten Modell der Bemessung der Mittel muss sich die Bemessung der Personalkapazitäten einer Hochschule an anderen Aspekten orientieren als die Mittelbemessung für Forschung und Lehre.

In den 90er Jahren wurden mehrfach Konzepte vorgelegt, so auch 1990 vom Wissenschaftsrat, die ein personalplanerisches Gesamtkonzept, welches alle Aufgaben einer Hochschule berücksichtigt (Lehre, Forschung, Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Dienstleistung) in sich vereinigt.

Ausgehend vom MBM wurde in Rheinland-Pfalz das Personalbemessungskonzept (PBK) entwickelt, das versucht, den Ansprüchen an ein Gesamtkonzept gerecht zu werden. Das Konzept ist nicht Produkt eines in sich abgeschlossenen Prozesses, sondern bedarf der steten Weiterentwicklung durch alle Beteiligten – Hochschulen und MWWFK.

Zu betonen ist, dass das Landes-PBK keine Vorgaben für die universitätsinterne Verteilung des Personals macht, es verteilt nur das Personal zwischen den Hochschulen des Landes. Gleich dem Landes-MBM handelt es sich somit um ein Verteilungsmodell. Generell unterscheidet das PBK zwischen den beiden Personalgruppen des wissenschaftlichen und des nichtwissenschaftlichen Personals. Diese Unterscheidung wurde auch in das an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz praktizierte universitäre PBK übernommen.

Das aktuelle PBK sieht ein fünfstufiges Berechnungsverfahren vor: (1) Ermittlung des Stellenbestands an den Hochschulen des Landes („Verteilungsmasse“), (2) Ermittlung des Grundbedarfs an wissenschaftlichem Personal, (3) Ermittlung des Zusatzbedarfs an wissenschaftlichem Personal, (4) Bilanzierung des Versorgungsstands und (5) Ermittlung des Bedarfs an nichtwissenschaftlichem Personal. Dabei setzen sich die Bemessungsgrößen zusammen aus den Parametern:

Übersicht 3: Parameter der Bemessung des wissenschaftlichen Personals an Hochschulen in Rheinland-Pfalz

Verteilungsmasse	
(1)	sämtlicher Bestand an Stellen aus dem Stellenplan
(2)	Wissenschaftlerstellen aus stellenplanungebundenen Personalmitteln
(3)	ein Aufschlag von 24% (12% FH) für Lehraufträge an Universität
Grundbedarf für Forschung und Lehre	
(1)	Bedarf Erstausbildung: Anzahl der Studenten in RSZ * CNW
(2)	Flexibilitätszuschlag: Zuschlag von 10% (5% FH) auf den Bedarf Erstausbildung, jedoch ohne Lehramtstudiengänge
(3)	Deputatsreduzierungsausgleich: 10% (7% FH) des von Professoren erbrachten Deputats
(4)	Strukturzuschlag: wird nicht angepasst, um keinen Anreiz zur Schaffung von Kleinfächern zu geben.
Zusatzausstattung	
(1)	Forschungs- und Transferleistungen: je 100 TDM eingeworbener Drittmittel 2 SWS je Sonderforschungsbereich 18 SWS
(2)	Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses: je Promotion und Habilitation 3 SWS je Graduiertenkolleg 18 SWS
(3)	Aktivitäten bei der Studienreform und Weiterbildung: je Modellversuch/Pilotprojekt 12 SWS je 100 TDM Weiterbildungseinnahmen 10 (FH: 14) SWS
(4)	Zuschlag für durchgeführte Prüfungen: je 15 Prüfungen 1 SWS
nichtwissenschaftliches Personal	
(1)	Grundbedarf: fachspezifische, feste Relation zum wissenschaftlichen Personal
(2)	Zusatzbedarf: 75% des Zusatzbedarfs/Durchschnittsdeputat 7,5 (FH: 17) SWS * hochschulspezifische Durchschnittsrelation WP/NWP
(3)	Zentralverwaltung: Sonderrechnung, da der Bedarf nicht fachspezifisch ist. Parameter für die Berechnung sind je hälftig Studenten in RSZ und WP
(4)	Sondertatbestände

Bei der Umsetzung dieses Konzepts kommt es zu einer Umverteilung von Stellen und Personalmitteln. Um die Folgen für die Hochschulen tragbar zu halten, werden jährlich nur 20% des rechnerischen Ergebnisses umgesetzt.

Nichtverteilte rechnerische Restgrößen aus beiden Personalgruppen gehen in den Innovationsfonds des Landes ein. Dieser dient zur Förderung gezielter Maßnahmen z. B. in der Frauenförderung.

4.2 Universitätsmodell

In groben Zügen entspricht das Universitätsmodell für das wissenschaftliche Personal dem Landesmodell. Das PBK der Johannes Gutenberg-Universität jedoch geht viel differenzierter auf die Situation der Universität ein, als es das Landesmodell kann. Unterschiede zum Landesmodell entstehen aber nicht nur durch Modifizierung, sondern auch durch die zeitlich verzögerte Übernahme von veränderten Parametern des Landes- in das Universitätsmodell.

Ebenso wie im Landesmodell bilden die Durchschnittswerte der letzten drei Jahre (zum Wintersemester) die Grundlage aller Zahlen. Damit soll dem System eine definierte Trägheit gegeben werden, um zu dynamische Ausschläge zu dämpfen.

Modifizierungen des Landesmodells finden sich z.B. in der Umsetzung der HLehrVO. Gegenüber dieser werden in den künstlerischen Fächern und im Sport höhere Deputate angesetzt. Auch wird im Universitätsmodell nicht eine Pauschale für die Deputatsreduzierungen eingesetzt, sondern die tatsächlich ausgesprochenen Reduzierungen übernommen. Eine weitere Disparität findet sich bei der Anrechnung der Lehraufträge. Wird im Landesmodell auf das vorhandene Deputat eine Pauschale für Lehraufträge berechnet, zur Zeit 24% bei Universitäten und 12% bei Fachhochschulen, geht das Universitätsmodell nur von einer 85%igen Deckung des Bedarfs durch das Deputat aus. Die verbleibenden 15% haben die Fachbereiche mit Lehraufträgen abzudecken.

Weitere Abweichungen bestehen bei der Ermittlung des Grundbedarfs für Forschung und Lehre. Besteht zum Strukturzuschlag des Landesmodells eine Analogie in der Kleinfachsonderregel, nach der jedes Kleinfach mit mindestens 12 SWS (eine Professorenstelle plus eine Qualifikationsstelle) Bedarf gerechnet wird, so findet die Honorierung von Austauschprogrammen, die Teilnahme am ERASMUS-Programm oder die Verrechnung der Dienstleistungen zwischen den Fachbereichen keine direkten Entsprechungen im Lan-

desmodell. Mittelfristig ist geplant, im Universitätsmodell auch Studierende im Doppelstudium als Parameter aufzunehmen.

Ein gravierender Unterschied findet sich in der Berücksichtigung der Forschungs- und Transferleistungen. Auf Universitätsebene wiegt modellhaft jede Drittmittelmark, die durch einen geistes- oder sozialwissenschaftlichen Fachbereich eingeworben wird, dreifach. Dieses Modell läuft noch bis Ende 2002. Eine Evaluierung im Herbst 2002 soll dann darüber Auskunft geben, ob sich die Implementierung des Gewichtungsfaktors auf die Einwerbung von Drittmitteln ausgewirkt hat. Analog dem Landesmodell gelten auch die Personalkostenerstattungen für Stiftungsprofessuren – derzeit gibt es in Mainz drei (Fachbereich 01: Pastoraltheologie, Fachbereich 15: Altorientalistik und Fachbereich 21: ESWE) – als Drittmittel und werden wie solche behandelt.

Einen fachbedingten Zusatzbedarf in Höhe von 30 SWS erkennt die Universität bei den beiden künstlerischen Fächern für künstlerische Tätigkeiten (Ausstellungen bzw. Konzerte) an. Ein für die Universität Mainz wichtiges Anliegen, die Förderung von Frauen in der Wissenschaft, hat auch seinen Niederschlag im PBK-Modell der Universität gefunden. Hier gibt es für Promotionen und Habilitationen von Frauen besondere Boni.

Bei der Berechnung des nichtwissenschaftlichen Personals bestehen die größten Divergenzen zwischen Landes- und Universitätsmodell. Während das Landesmodell nur von einer fachspezifischen Relation zwischen Wissenschaftlern und Nichtwissenschaftlern ausgeht, wird im Universitätsmodell der Bedarf viel feiner differenziert. So gehen z.B. auch die Anzahl von Neubeschaffungen der Bibliotheken oder die Wissenschaftlerzahlen in den Fachbereichen als Parameter in die Berechnung des Personalbedarfs an nichtwissenschaftlichem Personal ein.

Die schon im MBM beschriebenen Sondertatbestände finden konsequenter Weise auch im PBK ihren Ausdruck. Über die durch das Landes-PBK schon anerkannten Tatbestände hinaus gibt es auch universitätsinterne. Beispiele hierfür sind im Fachbereich Medizin die Zentrale Tierhaltung oder im Fachbereich „Angewandte Sprach- und Kulturwissenschaften“ (Germersheim) die dortige lokale Verwaltung.

Mit den beiden bisher beschriebenen Modellen (MBM = 27 Mio. DM; PBK = 255 Mio. DM) wurden 2001 vom Gesamthaushalt ohne Drittmittel (= 352 Mio. DM) rd. 80% der Ressourcen auf die Organisationseinheiten der Universität Mainz verteilt.

5 Flächenmanagement

5.1 Das Landesmodell

Da das Aufzeigen der Entwicklung der Modelle chronologisch gewählt war, soll hier als drittes großes Steuerungsmodell das Flächenmanagement beschrieben werden.

Das Konzept des Flächenmanagements wurde durch eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Hochschulen, des MWWFK und der Hochschul-Information-System GmbH (HIS) erarbeitet. Der Abschlussbericht wurde in der HIS-Schriftenreihe als Band 141 veröffentlicht. Durch die Landeshochschulpräsidentenkonferenz und die Landesregierung wurde im April 2000 die Grundsatzentscheidung für die Einführung des Flächenmanagements gefällt. Die ursprünglich geplante zeitgleiche Einführung des Flächenmanagements mit dem Inkrafttreten des rheinland-pfälzischen Doppelhaushalts 2003/2004 wurde zugunsten einer Pilotphase an drei Hochschulen, darunter die Universität Mainz, im Jahr 2003 aufgegeben. Der aktuelle Planungsstand sieht nach der Pilotierung 2003 eine allgemeine Einführung mit dem Doppelhaushalt 2004/2005 vor. Da das Flächenmanagement als Modell sich noch immer in der Konkretisierungsphase befindet, können an dieser Stelle nur die aktuellsten Tendenzen wiedergegeben werden.

Dem Flächenmanagement liegt als Konzept die allgemeine wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnis zugrunde, dass Güter, die nicht kostenlos zu beziehen sind, auf der Grundlage einer eingehenden Abwägung zwischen den Kosten und dem Nutzen des Gutes nachgefragt werden. Es wird nun versucht, dieses Grundkonzept auch auf die Inanspruchnahme von Flächen innerhalb von Hochschulen zu übertragen. Für das Konzept bedeutet dies, dass die vollständigen Kosten der Raumnutzung in das Nutzerbudget eingehen und vom Nutzer zu tragen sind. Der Nutzer kann den Umfang der Flächeninanspruchnahme (quantitativ und qualitativ) innerhalb des gesetzten Rahmens eigenverantwortlich bestimmen.

Es wird im Flächenmanagement folgende Aufgabentrennung zwischen den beteiligten Parteien Land, Hochschule und Fachbereich angestrebt:

- (1) Das MWWFK weist den Hochschulen ein Unterbringungsbudget entsprechend deren Flächenbedarf zu. Diese Zuweisung speist sich aus den Bauinvestitions- und Bauunterhaltungsmitteln aus dem EP 12 (Bauhaushalt) sowie den Bauunterhaltungs- und baubezogenen Personalmitteln der Hochschulkapitel im EP 15 (Wissenschafts-

haushalt). Das Budget wird nach fächerspezifischen und hochschulübergreifenden einheitlichen Kriterien bemessen.

- (2) Durch die Hochschulleitung wird das zugewiesene Budget nach angepassten Kriterien auf die einzelnen Fachbereiche aufgeteilt.
- (3) Die Fachbereiche können eigenverantwortlich über den Einsatz des ihnen durch die Hochschulleitung zugewiesenen Budgets entscheiden. Zur Entfaltung der Anreizwirkungen können die zur Verfügung gestellten Mittel von diesen auch für andere Ausgabenarten verwandt werden.
- (4) Für die von ihnen genutzten Flächen müssen die Fachbereiche an den wirtschaftlichen Eigentümer Mietzahlungen abführen. Diesen Flächen werden je nach Nutzbarkeit und Ausstattung differenzierte Mietpreise zugeordnet.
- (5) Den Hochschulen wird zunächst das wirtschaftliche Eigentum an den Liegenschaften der jeweiligen Hochschule übertragen. Sie nehmen die Eigentümeraufgaben wahr wie z. B. Vermietung, Bauherreneigenschaft, Bauunterhaltung, Beauftragung gebäudewirtschaftlicher Leistungen und Investitionsplanung. Diese Aufgaben werden im Immobilienmanagement der Hochschule verortet, in dem das technische und kaufmännische Know-how der Hochschule im Immobilienbereich zusammengeführt wird.
- (6) Die Finanzierung von Investitionen erfolgt über eine hochschulübergreifende Einrichtung Hochschulbaufinanzierung (HBF), deren Rechtsform noch offen ist. Die in der kaufmännischen Buchführung möglichen Abschreibungen auf Investitionsgüter/Immobilien werden an die HBF abgeführt. Diese werden dann durch die HBF in Form von Investitionszuschüssen wieder auf die Hochschulen verteilt.

Der Budgetbemessung im Verhältnis Land – Hochschule liegt eine Neubemessung des Flächenbedarfs der Hochschule zugrunde. Die beiden Hauptbemessungsparameter dabei sind die so genannte flächenbezogene Studienplatzzielzahl, die zwischen Hochschule und MWWFK vereinbart wird und tendenziell etwa im Rahmen der Studierendenzahl in der Regelstudienzeit liegt, und der Flächenrichtwert (FRW). Der FRW ist eine Bemessungsgröße zur Berechnung der Flächengrundausrüstung. Eine solche Parametrisierung durch die Angebotsgröße Studienplatzzielzahl und nicht durch die Nachfragegröße Studierendenzahl macht den wesentlichen Unterschied zu den beiden bereits vorgestellten Modellen der Ressourcenverteilung aus. MBM und PBK sind Verteilungsmodelle, d. h. sie verteilen ein vom rheinland-pfälzischen Landtag zur Verfügung gestelltes Volumen an Mitteln bzw. Stellen – die Hochschulen stehen dann in di-

rekter Konkurrenz, um aus diesem „Kuchen“ ihr Stück zu erhalten. Das Flächenmanagement geht einen anderen Weg. Die Orientierung an den Studienplatzzielzahlen bringt eine Dämpfung der Schwankungen der Studierendenzahlen in das System. So erhält das System eine starke stabilisierende Ausrichtung. Die per se längeren Reaktionszeiten bei der Flächenbewirtschaftung werden so durch stabilere Budgetzuweisungen an die Hochschulen aufgefangen. Diese Stabilität gilt nicht nur für das Land, sondern auch für die einzelne Hochschule, die durch das träge Verhalten des Modells, im direkten Vergleich zu den beiden anderen Modellen, planbare, quasi konstante Ausgangsgrößen erhält.

5.2 Flächenmanagement der Universität

Bei der hochschulinternen Weiterverteilung des Unterbringungsbudgets ist es erforderlich, den konkreten Unterbringungsbedarf der einzelnen Hochschuleinrichtungen abzubilden.

Dies wird an der Universität Mainz dadurch erreicht, dass hier die beiden Hauptbemesungsparameter des Landesmodells aufgelöst werden. Im Mainzer Ansatz wird z. B. die Studienplatzzielzahl durch die Parameter Studierende in der Regelstudienzeit, Personal und Literaturbestand, der Flächenrichtwert durch spezifische Flächenrichtwerte für Hörsäle und Seminarräume, Büroflächen oder Bibliotheksflächen ersetzt. Damit können die Gegebenheiten der Universität realitätsnäher abgebildet werden. Werkstätten und Labors werden vorerst noch wie Sondertatbestände behandelt, sie werden zur Initialisierung des Modells noch rein bestandsorientiert den Fachbereichen budgetiert. Es wurde aber eine Relation zwischen den Wissenschaftlern des Fachbereichs und den Werkstätten/Labors gebildet. Diese hat in den kommenden Jahren Gültigkeit, so dass der Flächenbedarf für Werkstätten/Labors über die Größe Wissenschaftler variabel ist. Durch die neue Parametrisierung des Modells auf Universitätsebene erhofft die Universität eine höhere Akzeptanz bei den Fachbereichen – die den Fachbereichen vorgegebenen Ziele sind durch die starke Nähe zur universitären Wirklichkeit sehr realistisch und für die Fachbereiche erreichbar.

Der zeitliche Rahmen für die Einführung des Flächenmanagements ist durch die Landesvorgaben, wie schon oben geschildert, vorgegeben. Das Sommersemester 2002 soll dazu dienen, das interne Bedarfsbemessungsverfahren zu verabschieden, eine aktuelle Flächenbilanz zu erstellen, diese den einzelnen Fachbereichen und zentralen Einrichtungen zu vermitteln und den Handlungsbedarf aufzuzeigen. Die Fachbereiche haben ab jetzt

die Möglichkeit, Flächen, die von ihnen nicht genutzt werden, abzugeben. Ab dem 1.1.2003 sind die Mietmittel für Flächenüberhänge selbst aufzubringen.

Zentraler Steuerungsaspekt auf der Ebene der Hochschule ist die Tatsache, dass das Unterbringungsbudget, welches einem Fachbereich zugemessen wird, von diesem bei einer eingeschränkten Inanspruchnahme von Flächen für andere Zwecke von Lehre und Forschung verwendet werden kann. Damit wird ein starker Anreiz zum wirtschaftlichen Umgang mit der Ressource Raum geschaffen.

6 Steuerungsmechanismen außerhalb von Modellen

In der vorhergehenden Modelldarstellung wurde deutlich, dass momentan schon 80% der Ressourcen einer Hochschule durch die bestehenden Verteilungsmodelle bestimmt werden. Mit der Einführung des Flächenmanagements wird dieser Anteil noch zunehmen. Sowohl das Land als auch die einzelne Hochschule hat natürlich Bedarf an der finanziellen Steuerung außerhalb von parametergesteuerten Modellen. Innovative Entwicklungen, die Förderung von neuen Forschungsschwerpunkten oder die Etablierung neuer Studienangebote lassen sich in aller Regel mit Modellparametern nicht in geeigneter Art und Weise abbilden. Aus diesen Gründen gibt es sowohl auf der Ebene des Landes als auch auf der Ebene der einzelnen Hochschule finanzielle Fördermöglichkeiten, die ein durchaus wettbewerblich organisiertes Antragsverfahren voraussetzen.

Das Land fördert aus zentralen Mitteln und auf Antrag der Hochschule die Einrichtung und die Arbeit von Forschungszentren in den Bereichen, welche die Landespolitik für wesentlich hält und die Schwerpunkte der beantragenden Hochschule darstellen. Hierfür wendet das MWWFK im Jahr 31,7 Mio. DM auf. An der Universität Mainz bedeutet dies, dass das Zentrum für Umweltforschung, das Naturwissenschaftlich-Medizinische Forschungszentrum, das Materialwissenschaftliche Zentrum und das Geisteswissenschaftliche Zentrum gefördert werden. Voraussetzung ist die inhaltliche Mitarbeit von universitären Mitgliedern an bestimmten Forschungsschwerpunkten, wie sie sich beispielsweise durch Forschergruppen oder Sonderforschungsbereiche darstellen. Im Jahre 2000 hat das Ministerium ein Programm zur Förderung von Kompetenzzentren eingerichtet, welches im Doppelhaushalt 2000 und 2001 mit 5 Mio. DM dotiert war. Ziel der Kompetenzzentren ist die Förderung interdisziplinärer Zusammenarbeit der Fachbereiche, aber auch mit außeruniversitären Institutionen, und „Hilfe zur Selbsthilfe“ bei der Einwerbung von Drittmitteln. Damit wurden an den Hochschulen des Landes die Bündelung von wissenschaftlicher Kompetenz in Bereichen wie z.B. in Mainz Elektronenmikroskopie

und Archäometrie (in Kooperation mit dem Römisch-Germanischen-Zentralmuseum, Mainz) gefördert.

Der Innovationsfonds des MWWFK speist sich aus den im Rahmen des Personalbemessungskonzepts rückfließenden Stellen bzw. dem dadurch gebundenen Geld aus überausgestatteten Hochschulen. Diese Mittel werden im Antragsverfahren für jeweils zwei Jahre für besonders innovative Projekte, z. B. im Bereich der Frauenförderung, der Innovationen in Lehre und Forschung oder auch bei der Erbringung besonderer Reformanstrengungen im Verwaltungsbereich vergeben. Innerhalb der Universität Mainz werden dabei insbesondere Reformprojekte im Rahmen des neuen Steuerungsmodells, die Verstärkung der wissenschaftlichen Weiterbildung, die Einführung neuer Studienabschlüsse, die Beteiligung an Evaluationsverfahren und frauenfördernde Maßnahmen gefördert.

Aus den Budgetmitteln der Universität Mainz, die im Sinne der oben genannten Flexibilisierungsmaßnahmen des Haushaltes bewirtschaftet werden, werden durch Bildung von Resten Förderungsmöglichkeiten in den Bereichen Forschung, Studienstruktur und Reinvestitionen gefördert. Die Universität Mainz hat im Jahre 2001 einen Forschungsförderungsfonds im Umfang von 3 Mio. DM aufgelegt, in dem begutachtete Forschungsanträge, z. B. zur Förderung auch jüngerer Nachwuchswissenschaftler, zum Zuge kommen. Ebenfalls im Jahre 2001 wurde ein Studienstrukturfonds im Umfang von 1 Mio. DM etabliert, aus dem eine Anschubfinanzierung für die Entwicklung neuer Studiengänge bzw. die Akkreditierung neuer Abschlüsse (Bachelor und Master) finanziert wurden.

Neu im Jahre 2002 ist der Reinvestitionsfonds, der mit 1,5 Mio. Euro dotiert ist und erstmals außerhalb der regulären Mittelverteilungsmodelle die Möglichkeit bieten wird, veraltetes Gerät in erheblichem Umfang zu ersetzen.

7 Stärken und Schwächen des Steuerungssystems

Der größte Vorteil für die Hochschulen des Landes Rheinland-Pfalz in dem dargestellten Steuerungsmodell ist der erhebliche Gewinn an Autonomie. Damit ist auf der einen Seite Finanzautonomie gemeint, auf der anderen Seite wirkt der Zugewinn an Entscheidungskompetenz auf die Hochschulleitung und die zentralen Selbstverwaltungsgremien motivierend. Hervorzuheben ist die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Planungssicherheit, insbesondere was den Hochschulhaushalt angeht. Die mit den Modellen verbundene größere Transparenz sowie die Nachvollziehbarkeit der Ressourcenzuweisung führt bisher zu einem als positiv empfundenen Wettbewerb zwischen den rheinland-

pfälzischen Hochschulen. Alle Elemente von Budgetierung motivieren sowohl auf der Ebene der Hochschulleitung als auch in den dezentralen Einheiten zu wirtschaftlichem Handeln.

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass alle Elemente von Haushaltsflexibilisierung und die Budgetierung im politischen Raum des Landes breit verankert sind.

Die Nachteile dieses Systems sind deutlich in der Minderheit. So muss man festhalten, dass die Führungs- und Entscheidungsstrukturen in den Hochschulen (noch) nicht an die neue Verantwortung und die neuen Kompetenzen angepasst sind. Mit den Stichworten „Stärkung der Leitungsebenen“ hoffen wir auf Verbesserung mit dem ins Haus stehenden neuen Hochschulgesetz. Fehlende Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule müssen bemängelt werden, auch wenn indirekt über die Rahmenbedingungen der Modelle Entscheidungskriterien vorgegeben sind. Die Sicherstellung von Standards über das Instrument der externen Evaluierung erscheint noch verbesserungswürdig, um der Gefahr einer Qualitätsabsenkung vorzubeugen. Als Belastung des Steuerungssystems hat sich in den vergangenen zwei Jahren das mangelnde Vertrauen eines Teils der Ministerialbürokratie in den sachgerechten Umgang der Hochschulen mit dem neuen Instrumentarium, insbesondere im Bereich der Selbstbewirtschaftung und der Rücklagenbildung, dargestellt.

Anschriften der Verfasser:

Götz Scholz

Kanzler der Johannes Gutenberg-
Universität Mainz

55099 Mainz

kanzler@verwaltung.uni-mainz.de

Herbert Gorges

Johannes Gutenberg-Universität
Mainz

55099 Mainz

Herbert.Gorges@verwaltung.uni-mainz.de

Finanzierungs- und Steuerungsmodelle in Niedersachsen

Günter Scholz

I Die gegenwärtige Situation

Das Land Niedersachsen ist für Reformen und Experimente im Hochschulbereich bekannt. So war es das erste Bundesland, das sich an den Globalhaushalt für Hochschulen heranwagte. Ab 1995 wurde ein Modellversuch auf ursprünglich zehn Jahre angelegt, an dem drei Landeshochschulen, nämlich die Technische Universität Clausthal, die Fachhochschule Osnabrück und die Universität Oldenburg beteiligt waren. Den Grundrahmen für den Modellversuch bildeten folgende Punkte:

1. Die Hochschulen werden als Landesbetriebe geführt. Dieser Weg über § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) wurde gewählt, um die Einführung der kaufmännischen Buchführung und Rechnungslegung zu ermöglichen.
2. Die Hochschulen stellen einen Wirtschaftsplan auf, der sich in Erfolgs- und Finanzplan gliedert, die ihrerseits in einem mittlerweile vorgegebenen Kontenplan ausdifferenziert werden. Diese Pläne sind nach Abschluss der Haushaltsgesetzgebung im Landtag an die Ergebnisse der Gesetzgebung anzupassen.
3. Die monetäre Ausführung des Wirtschaftsplans erfolgt vom Land aus dem Einzelplan 06 in vier der Kameralistik des Landeshaushalts folgenden Zuführungen:
 - a) Zuführung für den laufenden Hochschulbetrieb,
 - b) Zuführung für die Bauunterhaltung,
 - c) Zuführung für Investitionen, deren Höhe sich allerdings nicht aus den Abschreibungen ergibt, sondern aus den dem Einzelplan zur Verfügung stehenden Investitionsmitteln und
 - d) Zuführung für sonstige Zwecke, also besondere Aufgaben und Maßnahmen, die aus den Zentralkapiteln des Einzelplans 06 finanziert werden.
4. Die Verbindlichkeit des Stellenplans für das Tarifpersonal der Hochschule wurde aufgehoben, Bedarfsnachweis und Stellenplan sind nur mehr Erläuterung zum Wirtschaftsplan des Landesbetriebs. Diese Regelung ermöglicht den Hochschulen den Schritt von der Personalverwaltung zur Personalwirtschaft. Es ist nun ohne Beteili-

gung des Landtags möglich, die Beschäftigungsverhältnisse an die Erfordernisse der jeweiligen Aufgabenstruktur anzupassen, also die Schaffung oder Streichung von Stellen sowie die Veränderung der Eingruppierung im Tarifbereich. Zu beachten ist allerdings, dass hierdurch keine problematischen Haushaltsbelastungen entstehen. Dies bedeutet natürlich auch, dass nicht verausgabte Aufwendungen für Personal anderen Hochschulzwecken zugeführt werden können. Dies gilt auch für die Gehälter freier Planstellen, wobei allerdings der Stellenplan für die Beamten weiterhin verbindlich bleibt. Der Nutzen dieser Regelung wird erhöht, wenn die jeweilige Universität auch befugt ist, die Gehälter selbst zu zahlen, da dann die exakten Informationen über den Mittelabfluss unmittelbar in der Hochschule vorliegen. Dies ist an der Universität Oldenburg der Fall. Ein Vergleich mit der Situation der Universität Hannover, die ihre Gehaltszahlungen über ein zentrales Landesamt abwickeln muss, führt zu der Feststellung, dass erhebliche Abstimmungsprobleme zwischen den Häusern auftreten, da das Landesamt nicht in der Lage ist, zeitnah und exakt die abgewickelten Zahlungen mitzuteilen.

5. Die Übertragbarkeit der Mittel in das nächste Wirtschaftsjahr und die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen über fünf Jahre hinweg wurden eingeführt. Allerdings ist das Geld auf einem Konto des Landes zinslos zu verwahren. Der Jahresabschluss wird durch zwei Wirtschaftsprüfer zentral geprüft und durch das Wissenschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium genehmigt.
6. Die Hochschulen gingen im Gegenzug die Verpflichtung ein, eine Kosten- und Leistungsrechnung aufzubauen. Es sollte durch die Verknüpfung der kaufmännischen Buchführung mit der Kosten- und Leistungsrechnung ein Controllingsystem erreicht werden, das zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln und einer generell wirtschaftlicheren Handlungsweise der Hochschulmitglieder führen soll.

Die Finanz- und Personalwirtschaft wird durch SAP/R 3 unterstützt. Auch SAP experimentierte von da ab mit der Unterstützung von Hochschulen, da bisher entsprechende Systeme lediglich in Kliniken in Betrieb waren.

Der Globalhaushalt wurde ab 2001 unter den beschriebenen Bedingungen auf alle Landesuniversitäten ausgedehnt, übrigens ohne ernsthafte Auswertung der Erfahrungen der Modellhochschulen. Dies, obwohl im Zwischenbericht des den Modellversuch begleitenden Beirats erhebliche Defizite in der Umsetzung der angekündigten Autonomievorha-

ben konstatiert wurden. So wurden im Verlauf der fünf Jahre delegierte Kompetenzen diskussionslos – im Wesentlichen aus fiskalischen Überlegungen – zurückgenommen. Dies offenbart eine unklare Einstellung der einschlägigen Ressorts in der Landesregierung zur Hochschulautonomie. Rücknahmen erfolgten im Bereich der Telefonie, des Energieeinkaufs, der Vergütungszahlungen, auch die Tarifierhöhungen müssen nun von den Hochschulen für ein Jahr vorfinanziert werden. Zudem wurde im Bereich der Liegenschaftsverwaltung eine unübersichtliche Situation geschaffen.

Dies war ohne weiteres im Erlasswege möglich, denn als Landesbetriebe bleiben die Hochschulen ja in veränderter Form Bestandteil der staatlichen Verwaltung. Sie unterliegen weiterhin der Rechts- und vor allen Dingen der Fachaufsicht des Landes.

II Staatliche Steuerung

Wie ist der Mittelfluss zwischen Land und Hochschulen organisiert? Niedersachsen befindet sich hier in einer geteilten Situation, die daraus resultiert, dass es ein derzeit angewandtes Verfahren gibt und dass durch das seit 1998 laufende Gesetzgebungsverfahren zum Niedersächsischen Hochschulgesetz eine neue Entwicklung eingeleitet wird. Die derzeitige Mittelverteilung vom Land auf die Universitäten erfolgt aufgrund der historisch gewachsenen Haushalte der Universitäten, also diskretionär. Die älteren Universitäten erhalten mehr und die jungen weniger. Dazu muss man sich allerdings auch die höchst heterogene Hochschullandschaft in Niedersachsen vergegenwärtigen, mit Kleinsthochschulen einerseits und großen Universitäten andererseits.

Das Land hatte einen Versuch unternommen, die Mittelverteilung auf die Universitäten durch eine Formel zu objektivieren. Dieses Vorhaben ist einerseits am eigenen Anspruch, nämlich *alle* Aspekte der Finanzierung einer Hochschule in einer Formel zu umfassen, als auch am Widerstand von Hochschulen gescheitert. Insoweit ist nichts Revolutionäres aus Niedersachsen zu berichten.

Im Entwurf zum Niedersächsischen Hochschulgesetz wird künftig in § 44 Abs. 3 geregelt: „Die laufenden Zuführungen werden nach den in der Zielvereinbarung nach § 1 Abs. 3 festgelegten Entwicklungs- und Leistungszielen bemessen. Die Erreichung der Entwicklungs- und Leistungsziele ist nachzuweisen. Bei der Fortschreibung der Zielvereinbarung soll die Höhe der Zuführung die Erreichung der Entwicklungs- und Leistungsziele berücksichtigen.“

Es ist geplant, die künftige Finanzierung der Hochschulen auf Zielvereinbarungen beruhen zu lassen. § 1 Abs. 3 des Entwurfs zum neuen Hochschulgesetz in der derzeit vorliegenden Fassung nennt für mehrjährige Zielvereinbarungen über Entwicklungs- sowie Leistungsziele und deren staatliche Finanzierung folgende Kriterien:

1. die Studiengänge,
2. die Zahlen der Studienplätze, also der Studierenden in der Regelstudienzeit und der Absolventen und Absolventinnen,
3. Forschungsschwerpunkte und Forschungsanteile,
4. Fortschritte in der Internationalisierung und
5. die Erfüllung des Gleichstellungsauftrags.

Bei dieser Aufzählung handelt es sich um Regelbeispiele, so dass noch weitere Aspekte einbezogen werden können.

Die Zielvereinbarungen werden, sobald sie Finanzaussagen treffen, durch Aufnahme in den Landeshaushalt verbindlich. Das heißt, der Landtag ist an den Zielvereinbarungen beteiligt und führt deren Verbindlichkeit herbei. Diese Beteiligung des Landtags mag zunächst befremdlich anmuten. Handelt es sich bei den Zielvereinbarungen doch um eine Verabredung zwischen der Hochschule und der Landesregierung. Aufgrund des Globalhaushalts erhält sich der Landtag auf diesem Weg die Möglichkeit, auf die Entwicklung der einzelnen Hochschulen nachhaltigen Einfluss zu nehmen, da die einzelnen Hochschulkapitel keine Aussagekraft mehr besitzen. Denn die Wirtschaftspläne der Hochschulen sind nicht Bestandteile des Haushaltsgesetzes.

Wie die in § 44 Abs. 3 genannten finanziellen Zuführungen bei Nichterreichung der Ziele erfolgen sollen, ist noch unklar. Diese Regelung setzt nämlich voraus, dass für die einzelnen Leistungen der Hochschule Preise definiert sind, also welcher Betrag z.B. für die Unterschreitung der vereinbarten Studierendenzahl in Abzug gebracht werden muss. Erforderlich zur Bewältigung dieses Problems ist eine entwickelte Kostenrechnung an allen Hochschulen. Dies ist jedoch im Moment noch nicht der Fall. Problematisch bei den Zielvereinbarungen bleibt, insbesondere dann, wenn die gesamte Finanzierung über Zielvereinbarungen abgewickelt werden soll, der Grad der Detaillierung. In einem ersten Entwurf des Landes war die Ausdifferenzierung bis zu Einzelmaßnahmen vorgesehen. Gerade das kann nicht Sinn von Zielvereinbarungen sein. Hierin wird der inhaltliche Konflikt zwischen den strategischen Zielvereinbarungen und dem staatlichen Bedürfnis nach Fachaufsicht erkennbar. Es muss aber den Hochschulen überlassen bleiben, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln sie die vereinbarten Ziele erreichen

wollen. Verhindert werden muss, dass auf dem Weg der Zielvereinbarungen eine Wiederbelebung der Detailsteuerung erfolgt.

Auch für den Fall des Nichtzustandekommens von Vereinbarungen hält der Gesetzesentwurf eine Regel bereit: Das Land kann nach Anhörung der Hochschule zur Sicherung der Landeshochschulplanung „Zielvorgaben“ erlassen.

In den Zielvereinbarungen sollen die Evaluationsergebnisse Berücksichtigung finden. In Niedersachsen besteht auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Land und den Hochschulen seit 1999 die Zentrale Evaluationsagentur (ZEVA), die zugleich auch eine vom Akkreditierungsrat der Hochschulrektorenkonferenz anerkannte Akkreditierungsagentur ist. Durch sie erfolgt die Evaluation der Lehre in einem mit der Landeshochschulkonferenz abgestimmten Verfahren Fach für Fach im Mehrjahresrhythmus. Die Begutachtung bezieht sich auf die Organisation und die Inhalte von Studiengängen unter Einbeziehung der Voten der Studierenden.

Für die Forschungsevaluation wurde die „Wissenschaftliche Kommission“ eingerichtet, sozusagen ein Niedersächsischer Wissenschaftsrat. Die Kommission begutachtet die Forschung in einem ähnlichen Verfahren, wobei sie die Bewertungen bis zur einzelnen Professur herunter vornimmt. Die Bewertungen der Forschungsleistungen folgen einer Skala von „international wahrnehmbar“, „regional wahrnehmbar“ oder auch „nicht wahrnehmbar“. Die Ergebnisse werden den Betroffenen und der Hochschulleitung zur Kenntnis gegeben und anonymisiert veröffentlicht. Die Gutachter für beide Verfahren kommen durchweg nicht aus Niedersachsen. Die Ergebnisse der durchgeführten landesweiten Evaluationen zeigen das Leistungsniveau der einzelnen Hochschulen im Landesvergleich. Hierbei ist allerdings darauf zu achten, dass die Ergebnisse in der Diskussion mit den Hochschulleitungen in die Zielvereinbarungen Eingang finden und nicht einseitig vom Ministerium festgelegt werden.

Trotz dieser Regelungen teile ich nicht die Auffassung, dass sich die Finanzierung einer Hochschule lediglich über Zielvereinbarungen organisieren lässt. Vielmehr sollte die Finanzierung aus einem Mix einer Grundfinanzierung, die indikatoren gesteuert erfolgt, und Veränderungsvorhaben, die in Zielvereinbarungen ausgehandelt werden, bestehen. Darüber hinaus wird es auch immer aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen Hochschule diskretionäre Zuweisungen geben müssen.

Um die Sache zu komplizieren, wurde im Februar 2001 von der Landesregierung das Projekt „Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen“ (LoHN) in Angriff genommen, dessen Federführung beim Finanzministerium liegt. Dieses Vorhaben bedeutet kurz gefasst, dass auch die einzelnen Ressorts der Landesregierung ihre Haushaltsmittel nach Leistungsgesichtspunkten erhalten sollen. Demnach werden für die einzelnen Ressorts Produkte gebildet. Diese Produkte haben in dem vorgesehenen Steuerungskonzept eine Schlüsselfunktion. Sie sollen künftig im Rahmen der Budgetierung maßgebliche Grundlage für die Zuweisung von Haushaltsmitteln sein, indem die benötigten Haushaltsmittel auf der Grundlage von Kosten und Erlösen für die Produkte ermittelt werden. Damit stellen die Produkte den Kern der künftigen leistungsorientierten Steuerung durch Landtag und Landesregierung dar. Produkte der Hochschulen sind die unter den Kostenträgern ausgewiesenen Leistungen.

Für die Hochschulen bedeutet dies, dass eine Kostenträgerrechnung zu entwickeln ist. Dieser Prozess wurde im Jahr 2001 aufgenommen, und es wurde die Entwicklung eines Referenzmodells für die Kosten- und Leistungsrechnung an Hochschulen angegangen. Die Kostenträger sollen Forschung und Entwicklung, externe Dienstleistungen, Studium und Lehre sowie Weiterbildung darstellen. Hieraus sollen Kennzeichen für diese Bereiche entwickelt werden, die dann Grundlage für die Budgetierung abgeben sollen. Dieser Prozess befindet sich in der Erarbeitungsphase. Soweit eine kurze Beschreibung der künftigen Mittelverteilung vom Land auf die Hochschule.

III Interne Steuerung

Bei den Beispielen beziehe ich mich auf die Situation der Universität Oldenburg, da hierauf meine Erfahrungen und Aussagen beruhen.

Seit Einführung des Globalhaushalts stehen den Fachbereichen der Universität Oldenburg neben Sachmitteln, d. h. zu den früheren Mitteln der Titelgruppe 71, die Rücklagen und die Mittel aus freien Stellen zu 80% sowie Vorabs und Sonderzuweisungen zur Verfügung. Das Modell der indikatoren gesteuerten Mittelverteilung ist auf die früheren Sachmittel begrenzt, die anderen Mittel werden als Grundfinanzierung zugewiesen. Im Jahr 2002 wurden 75% der Sachmittel für Studium, Lehre und Forschung auf der Grundlage des Modells der indikatoren gesteuerten Mittelverteilung an die Fachbereiche verteilt. Ab 2003 sollen die rund 5,4 Millionen DM zu 100% gemäß diesem Modell übertragen werden. Damit sind ca. 6% der Gesamtkosten der Fächergruppen berücksichtigt. Belohnt werden in diesem Modell ausschließlich die Leistungen der Vergangenheit. Be-

zogen auf die zu verteilenden Sachmittel ist das Modell sowohl stabilitäts- als auch anreizorientiert. Unter Einbeziehung der insgesamt den Fachbereichen direkt zur Verfügung stehenden Mittel überwiegen jedoch die stabilitätsorientierten Elemente der Budgetierung. Derzeit wird ein neues System vorbereitet, das als Kern eine Budgetierung über die Kostenrechnung beinhaltet.

Elemente der nichtmonetären Steuerung an der Universität Oldenburg sind folgende: Die Universität Oldenburg hat – auch auf Empfehlung des Beirats zum Modellversuch – im Herbst 1998 anlässlich des anstehenden Wechsels in der Hochschulleitung auch einen Wechsel von der monokratischen Präsidentenverfassung zum kollegialen Präsidium vorgenommen. Es besteht aus dem Präsidenten oder der Präsidentin, zwei nebenamtlichen Vizepräsidenten oder Vizepräsidentinnen und dem Kanzler oder der Kanzlerin. Dem Präsidium obliegt die Leitung der Hochschule einschließlich der Mittelverteilung. Der Universitätssenat nimmt zu der vorgesehenen Mittelverteilung Stellung und entscheidet über Grundsatzfragen der Mittelverteilung. Die Präsidiumsmitglieder nehmen ihre Ressorts in eigener Verantwortung wahr.

Im Bereich der nichtmonetären Steuerung spielen die Evaluationsergebnisse für die Hochschulentwicklung eine wichtige Rolle. Allerdings ist die Tradition der Lehrevaluationen an der Universität Oldenburg älter als in Niedersachsen, da sie bereits seit 1994 im Verbund der norddeutschen Universitäten Kiel, Hamburg, Bremen, Greifswald, Rostock und Oldenburg durchgeführt werden. Ihr Verfahren entspricht im Wesentlichen dem zuvor für die ZEvA beschriebenen. Über die Ergebnisse schließt die Hochschulleitung mit den Fächern Zielvereinbarungen zur Verbesserung der Lehre ab. Diese werden nach zwei Jahren auf ihre Wirksamkeit überprüft, und den Fächern obliegt eine Berichtspflicht über die Maßnahmen zur Zielerreichung. Trotz ihrer Sanktionslosigkeit haben sie sich zu einem akzeptierten Instrument der Zusammenarbeit zwischen Präsidium und Fächern entwickelt, wenn auch in Zukunft zunehmend strukturelle Elemente eingeführt werden. Da die Lehrevaluation und die Forschungsevaluation zeitlich nicht synchronisiert sind, können diese Zielvereinbarungen auch nicht alle Entwicklungsaspekte erhalten. Vielmehr nutzt die Hochschule die Ergebnisse der Forschungsevaluation zu strukturellen Überlegungen im Hinblick auf die Entwicklungsplanung und die Berufungspolitik. Hier ergibt sich dann auch die Brücke zu den Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Land, die ja ebenfalls strukturelle Elemente zur Entwicklung der Universität enthalten sollen.

Der Dienstleistungsbereich der Hochschule, also zentrale Verwaltung und zentrale Einrichtungen, werden unter Zuhilfenahme der Kostenrechnung und externer Gutachter sowie der Durchführung von Benchmarking mit anderen Hochschulen in ihrem Aufbau und Ablauf untersucht, um organisatorische Verbesserungen und ggf. die Neudefinition von Aufgaben festzulegen. Selbstverständlich werden dabei auch Rationalisierungspotentiale geprüft. Die Frage der Neudefinition von Aufgaben gilt besonders dem Universitätsrechenzentrum im Hinblick auf veränderte Funktionen von Multimedia und Netzanforderungen. Darüber hinaus werden Anstrengungen unternommen, um in Werkstätten und Rechenzentrum eine interne Verrechnung zu installieren. Parallel zu diesen organisatorischen Maßnahmen wird – unterstützt durch ein Personalentwicklungskonzept – der Weg von der hoheitlichen zu einer kundenfreundlichen Serviceverwaltung gesucht.

Ein nicht einfaches Vorhaben stellt die Reorganisation des wissenschaftlichen Bereichs oder der fachlichen Einrichtungen dar, der derzeit noch in 12 Fachbereiche mit unterschiedlicher Personal- und Finanzstärke gegliedert ist. Unter anderem auch den Empfehlungen des Wissenschaftsrats folgend, wird die Universität nach Abschluss des Prozesses in fünf Fakultäten verfasst sein. Die erforderlichen Beschlüsse der akademischen Gremien liegen vor, und es wird derzeit die Umsetzung der Entscheidungen in Angriff genommen.

Ziel dieses Reorganisationsprozesses ist die Schaffung etwa gleich großer Einheiten in Personal- und Finanzausstattung, die Förderung der Inter- und Transdisziplinarität sowie die Professionalisierung der Leitung und der Ressourcensteuerung in den Fakultäten. Zudem musste eine Neuverteilung des Verwaltungspersonals und der wissenschaftlichen Mitarbeiter erfolgen, um krasse Ausstattungsunterschiede auszugleichen und die Arbeitsfähigkeit zu fördern. Soweit ein kurzer Abriss über die Veränderungsvorhaben der Universität Oldenburg.

IV Einschätzungen und Entwicklungen

Die wichtigste Grundlage für Veränderungen in der Finanzwirtschaft und Erweiterung der Autonomie von Hochschulen ist nach meiner Erfahrung die Verlässlichkeit der Politik. Da Veränderungsprozesse in Universitäten nicht kurzfristig umgesteuert werden können, ohne das Funktionieren der Einrichtungen zu beeinträchtigen, ist Planungssicherheit für die Hochschulen in Finanzierung und Zielabsprache wichtiger als die Verlagerung einzelner Kompetenzen. Entscheidend ist eine klare Linie zur Deregulierung und Dezentralisierung der Verantwortung auf die Hochschulen. Ein immer wieder gebrochener

Kurs durch veränderte Prioritätensetzungen in der Politik erzeugt Motivationseinbrüche bei den handelnden Hochschulleitungen und den Hochschulmitgliedern. Zudem bringt er die Hochschulleitung in einen Glaubwürdigkeitskonflikt zwischen den Hochschulmitgliedern und den staatlichen Instanzen. Soweit diese Klarheit im Land nicht geschaffen werden kann, sollte man sich solche Vorhaben gut überlegen.

Ein zweiter Punkt ist die Bereitschaft der Hochschulmitglieder, diesen Prozess mitzutragen und sich aktiv an ihm zu beteiligen. Er erfordert bei ihnen die bewusste Übernahme von Verantwortung für die Ressourcensteuerung. Es muss Konsens in der Hochschule sein, dass die Hochschulleitung nicht mehr die Detailsteuerung in den Fachbereichen oder Fakultäten vornimmt und durch Einzelzuweisungen von Ressourcen Prioritäten setzt. Diese Entscheidungen müssen aus den Fachbereichen und Fakultäten selber erwachsen, wobei diese Anforderung leicht mit dem Kollegialitätsprinzip kollidiert. Eine Ausnahme liegt in dem Anstoßen von Veränderungen und neuen Projekten durch die Hochschulleitung. Es muss eine strategische Finanz- und Ressourcenplanung unter Ausnutzung der erweiterten Handlungsmöglichkeiten stattfinden. Auf der Fakultäts- oder Fachbereichsebene führt dies zu neuen Aufgaben, auf welche die Dekaninnen oder Dekane nur in Ausnahmefällen vorbereitet sind. Ihnen muss ein professioneller Unterbau zugeordnet werden, der sie von administrativen Aufgaben entlastet und in der Lage ist, planerische Vorschläge zu erarbeiten. Die hochschulpolitische Steuerung aber muss der Dekanin oder dem Dekan vorbehalten bleiben. Vielleicht bildet sich ja ein neuer Typ von Wissenschaftsmanagern heraus. Aber noch haben wir ihn nicht.

Ich wäre ein schlechter Vertreter Niedersachsens, wenn ich nicht auch einige Worte zu dem aktuellen hochschulpolitischen Experiment der so genannten Stiftungsuniversität sagen würde. Erklärtes politisches Ziel ist die „Entstaatlichung“ der Hochschule. Das heißt, die Hochschulen sollen aus dem Weisungs- und Organisationsgeflecht staatlicher Verwaltung ausgegliedert werden und einen anderen Träger, nämlich eine öffentlich-rechtliche Stiftung, erhalten. Für die Ausgestaltung einer solchen Stiftung gibt es keine gesetzlichen Vorgaben, so dass das Land bei der Ausgestaltung frei ist. Dies ist für die Finanzierung von Bedeutung. Der Weg über die öffentlich-rechtliche Stiftung wird gewählt, da für eine herkömmliche privatrechtlich ausgestaltete Stiftung natürlich das erforderliche Stiftungskapital fehlt.

Mit dieser Rechtsfigur finden zwei Aspekte Berücksichtigung: Einmal soll der gute gesellschaftliche Klang der Bezeichnung, die immer sogleich mit Mäzenatentum in Beziehung gebracht wird, private Geldgeber zu Stiftungen animieren. Zum anderen soll die

Problematik der Kapitalausstattung umschifft werden, da eine öffentlich-rechtliche Stiftung als Zuschussstiftung organisierbar ist, bei der das Stiftungskapital durch einen wiederkehrenden jährlichen Zuschuss des Landes ersetzt wird, also für das Land die Belastung im bisherigen Rahmen der derzeitigen Hochschulfinanzierung bleibt.

Der Gesetzentwurf befindet sich immer noch in der Diskussionsphase zwischen Landtagsfraktionen und der Landesregierung, so dass seine endgültige Ausgestaltung noch nicht feststeht. Leider waren die Risiken dieses Vorschlags nicht abschließend in der Gesetzesbegründung dargelegt. Es kann jedoch zur Organisation soviel gesagt werden:

§ 55 wird einen Stiftungsrat vorschreiben, der aus sieben Mitgliedern besteht, von denen mindestens drei Frauen sein sollen. Mitglieder sind

1. fünf mit dem Hochschulwesen vertraute, der Hochschule nicht angehörende Personen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, die im Einvernehmen mit dem Senat der Hochschule vom Ministerium bestellt werden und aus wichtigem Grund vom Ministerium entlassen werden können,
2. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Senats der Hochschule sowie
3. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Ministeriums.

Der Stiftungsrat berät die Hochschule, beschließt über Angelegenheiten der Stiftung von grundsätzlicher Bedeutung und überwacht die Tätigkeit des Präsidiums. Er hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. Ernennung oder Bestellung und Entlassung der Mitglieder des Präsidiums der Hochschule,
2. Entscheidung über Veränderungen des Vermögens und die Aufnahme von Krediten,
3. Beschluss über den Wirtschaftsplan,
4. Entgegennahme des Rechenschaftsberichts des Präsidiums und Entlastung,
5. Feststellung des Jahresabschlusses,
6. Zustimmung zur Gründung von Unternehmen oder zur Beteiligung an Unternehmen durch die Stiftung,
7. Rechtsaufsicht über die Hochschule,
8. Beschluss von Satzungsänderungen.

Die Finanzierung soll durch eine Finanzhilfe sichergestellt werden, die folgende Elemente umfassen soll:

1. Lehrangebot,
2. Grundausstattung Forschung,
3. fachliche Schwerpunkte und Sonderaufgaben,
4. wissenschaftlicher Nachwuchs,
5. Erfüllung des Gleichstellungsauftrags,
6. Bauunterhaltung.

Damit ist auch klar, dass die Stiftung von der staatlichen Finanzierung abhängig bleibt. Angesichts dieser Situation spricht der Minister von einem jahrzehntelangen Prozess, der zu einer eigenen tragenden Finanzierung der Stiftung führen soll. Als Vermögen erhält die Stiftung die von der betreffenden Hochschule bisher genutzten Grundstücke zu Eigentum übertragen. Allerdings ist nicht geklärt, ob die Universitätsgebäude in saniertem oder in derzeitigem Zustand übertragen werden. Bekanntlich stellen die Länder für ihre öffentlichen Bauten keine hinreichenden Bauunterhaltungsmittel zur Verfügung.

Werden die Gebäude vor der Übertragung nicht in einen sanierten Zustand versetzt oder werden der Stiftung keine zusätzlichen Mittel zur Sanierung zur Verfügung gestellt, so läuft die Stiftung, deren alleiniger Zweck der Betrieb der Hochschule ist, Gefahr, zum Substanzerhalt der Bauten, den sie wegen der Verpflichtung zum Erhalt des Vermögens betreiben muss, Mittel heranzuziehen, welche für den laufenden Betrieb in Lehre und Forschung bestimmt sind. Diese Frage ist bisher unbeantwortet.

Die Stiftung soll Dienstherr werden. Mit dieser Aussage ist untrennbar die Frage nach der Beamtenversorgung verbunden. Wird die Stiftung zusätzliche Mittel für einen Versorgungsfonds erhalten, wo doch bisher Ruhegehälter aus den laufenden Haushalten bestritten werden? Auch diese Problematik ist noch ungeklärt.

Klar ist auch, dass die Stiftungen an den Bundesangestelltentarif sowie die anderen für den öffentlichen Dienst geltenden Tarifregelungen gebunden sein werden, so dass in der Personalwirtschaft wohl alles beim Alten bleiben wird.

Gegenstand von Diskussionen ist die Frage nach der Verbindlichkeit der Landeshaushaltsordnung (LHO) und der ihr folgenden Verwaltungsvorschriften sowie die Frage, ob die Stiftung den Regeln eines guten Kaufmanns entsprechend dem Handelsgesetzbuch (HGB) wirtschaften kann. Der Gesetzesvorschlag sieht lediglich die Verbindlichkeit der

§§ 55, 56, 111 LHO vor. Der Landesrechnungshof hat jedoch verlauten lassen, dass die Finanzkontrolle über öffentliche Mittel – und bei der Finanzhilfe handelt es sich um solche – eine umfassende zu sein hat. Der Prüfungsmaßstab für den Landesrechnungshof ist jedoch die LHO. Man darf auf das Ergebnis gespannt sein.

Entscheidend für eine Hochschule, sich an dem Experiment zu beteiligen, muss aber ein Autonomiegewinn in den Handlungsmöglichkeiten sein.

Übrigens habe ich bisher nur über den Hochschulträger – die Stiftung – gesprochen. Die Hochschule selbst wird keine eigenen Mittel haben, sondern von denjenigen leben müssen, die die Stiftung ihr zur Verfügung stellt. Ein eigenes Vermögen erhält sie nicht. Ihre Interessen sollen durch die beschriebene Doppelfunktion des Präsidiums in Stiftung und Hochschule gesichert werden.

Sie werden nachvollziehen können, dass die niedersächsischen Universitäten eine eher abwartende Haltung einnehmen und erst das endgültig beschlossene Gesetz sehen wollen. Ein entsprechender Antrag an das Land wird eine Senatsmehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder benötigen. Lediglich die Medizinische Hochschule Hannover strebt die Trägerschaft durch eine Stiftung an. Man darf gespannt sein.

Anschrift des Verfassers:

Günter Scholz

Kanzler der Universität Hannover

Welfengarten 1

30167 Hannover

E-Mail: guenter.scholz@verwaltung.uni-hannover.de

Finanzierungs- und Steuerungsmodelle in Hessen

Bernd Höhmann

Beziehungen zwischen Land und Hochschulen – Brüche in der Hochschulsteuerung

Bis in die jüngste Vergangenheit war die Hochschulpolitik in Hessen, wie anderenorts auch, nachhaltig durch finanzielle Restriktionen beeinflusst, vor allem als Reaktion auf die krisenhafte Entwicklung des Landeshaushalts, die in immer neuen Varianten von den Hochschulen zu verkraften waren. Sie bestimmten letztlich den Spielraum, der den Hochschulen bei der Mittelverwaltung zu eigenverantwortlichem Handeln blieb.

Da das Land den wachsenden Mittelbedarf nicht mehr durch Zuwächse steuern konnte, behalf es sich mit Sonderprogrammen und Schwerpunktförderungen, um den unübersehbaren Reinvestitionsbedarf bei Geräten und Einrichtungen zu mildern. Gleichzeitig verringerten sich über die Jahre hinweg ständig die Mittel für die Grundversorgung. Die Philipps-Universität Marburg musste z. B. von 1995 bis 1998 auf nahezu 30% ihres Verfügungsbetrages für Forschung und Lehre (ATG 71) verzichten, Einsparungen im Personalbereich reduzierten den Stellenbestand im selben Zeitraum um 48 Stellen. Die Wirkung dieser Einschnitte war auch deshalb gravierend, weil in Hessen bereits seit Beginn der 90er Jahre keine Zuwächse mehr zu verzeichnen waren und regelmäßige Mittelbewirtschaftungsaufgaben mit Spareffekt hinzu kamen.

Vor diesem Hintergrund und unter den Bedingungen der kameralen Haushalte mit ihrer rigiden titelgebundenen Einnahmen- und Ausgabensteuerung verkümmerte das hochschulinterne Mittelverteilungs- und Ausgabegeschehen zum jährlichen Zufallsergebnis. Eine langfristige und zielorientierte Finanzplanung war nur eingeschränkt möglich. Anstöße der Hochschulleitungen zur Entwicklung neuer Schwerpunkte bzw. entsprechende Initiativen in den Fachbereichen und Einrichtungen stießen immer häufiger auf Skepsis oder gar offene Ablehnung. Parallel hierzu verminderte sich ohne bedarfsgerechte Finanzausstattung zugleich die Möglichkeit des Landes, über die Mittelzuweisung die Wahrnehmung der Hochschulaufgaben maßgeblich zu beeinflussen.

Deshalb gab es beim Land wie in den Hochschulen Überlegungen, durch strukturelle Veränderungen Abhilfe zu schaffen. Am Ende verständigte man sich darauf, ab 1996 einen Globalhaushalt im Rahmen des kameralistischen Haushalts versuchsweise an zwei Uni-

versitäten und drei Fachhochschulen einzuführen. Die Zweckbindung der Einnahme- und Ausgabeermächtigungen wurde daraufhin weitgehend beseitigt und den beteiligten Hochschulen mehr Spielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen eingeräumt.

Während andere Hochschulen ihre Einbeziehung in den Modellversuch anstrebten, sah das Land bald vor allem Problembereiche, die es im Sinne einer Systemkritik so zusammenfasste: Eine Globalisierung von Haushaltsansätzen (Globalbudget) setze den Aufbau von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten voraus. Denn der Wegfall staatlicher Vorgaben bei den Ausgabezwecken führe zu einer umfassenden Delegation der Budgetverantwortung in die Hochschulen. An die Stelle der bisherigen kameralen Steuerung müsse deshalb die Möglichkeit zur Steuerung der Ergebnisse, die die Hochschulen und ihre Einrichtungen erzielen, durch den Staat treten. Dieses neue System der Ergebnissteuerung, so wurde betont, sei zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts erforderlich und werde daher von Landtag und Landesrechnungshof als Voraussetzung für eine weitgehende Finanzautonomie der Hochschulen gefordert. Nur in einem derart ganzheitlichen Zusammenhang könne die angestrebte und notwendige Dezentralisierung von Verantwortung zur Stärkung der Hochschulautonomie mit dem parlamentarischen Budgetrecht und der politisch-strategischen Verantwortung der Landesregierung in ein angemessenes Verhältnis gesetzt werden.

Neues Steuerungssystem für Hochschulen – Projektrahmen

Das Land hat deshalb den Modellversuch „Globalhaushalt“ ab 1998 auslaufen lassen und das Projekt „Neues Steuerungssystem für Hochschulen“ den weiteren Planungen im Hochschulbereich zugrunde gelegt. Hierdurch entstand am Ende die Grundlage eines umfassenden Reformkonzepts des Landes, das in die bereits seit 1995/1996 verfolgten Ziele einer Reform der gesamten Landesverwaltung integriert wurde.

Dabei stand fest, dass sich die haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen im Hochschulbereich nicht auf eine Flexibilisierung nach § 15 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) oder die nach §§ 18, 48 HGrG mögliche Globalisierung stützen sollten, sondern auf den mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz 1997 neu in das Haushaltsgrundsätzegesetz aufgenommenen § 6a HGrG. Nach dieser Vorschrift darf die Finanzverantwortung dezentral von einer Einrichtung wahrgenommen werden, bei der auch die Fach- und Sachverantwortung liegt, sofern geeignete Steuerungs- und Informationsinstrumente gegeben sind und die zu erbringenden Leistungen durch Gesetz oder im Haushaltsplan festgelegt werden.

Die hessischen Hochschulen (fünf Universitäten, zwei Kunsthochschulen, fünf Fachhochschulen) sind dann konsequenterweise in einer Kabinettsentscheidung vom 14. Juli 1998 als Pilotanwender der neuen Verwaltungsgrundsätze des Landes („Hochschul-Programmhaushalt“) bestimmt worden, mit denen die folgenden Steuerungsziele verknüpft sind:

- Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts,
- Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit der Landesregierung,
- Vereinheitlichung und Modernisierung des DV-Einsatzes,
- Aufbau interner Steuerungspotentiale der Hochschulverwaltung und
- als haushaltspolitische Zielsetzung
 - *kurzfristig*: Haushaltskonsolidierung,
 - *mittelfristig*: nachhaltige Finanzpolitik.

Schwerpunkte des neuen Steuerungssystems

Seit dem Hessischen Hochschulgesetz (HHG) von 1998 und seinen Änderungen in 1999 und 2000 ist diese Finanzreform wie die Struktur der Entwicklungsplanung als Bestandteil des neuen Steuerungssystems festgeschrieben. Die Novellierung des HHG vom 31. Juli 2000 (veröffentlicht im GVBl. I S. 374, vom 16. August 2000) schaffte für die neue Verantwortung der Hochschulen im Finanzbereich mit leistungsorientierter Budgetierung die rechtliche Grundlage und beschreibt den künftigen Prozess der Hochschulentwicklungsplanung mit den verschiedenen Verantwortungsbereichen des Staates und der Hochschulen.

Finanzwirtschaftliche Hochschulsteuerung

In § 89 Abs. 1 HHG heißt es jetzt: „Das Land finanziert *die Leistungen und die Entwicklung der Hochschulen* im Rahmen der vom Landtag bewilligten Mittel.“ (Bisher: „Deckt den Finanzbedarf der Hochschulen...“), und in den Folgeabsätzen wird die doppelte Buchführung verbindlich erklärt mit der Maßgabe „... (dass) die Rechnungslegung neben der finanziellen Leistungsfähigkeit auch Auskunft über die *Leistungserbringung* und die *Leistungsfähigkeit* der Hochschule *insbesondere in Forschung und Lehre* gibt“ (§ 89 Abs. 2 Nr. 2 HHG). [Hervorhebungen vom Verfasser]

Die intendierte Ergebnissteuerung stellt somit auf den Erfolg der Leistungsprozesse der Hochschulen ab, auf die vorzeigbaren Ergebnisse, vor allem in den Kernaufgaben Forschung und Lehre. Gleichzeitig wird die Mittelbewirtschaftung weitgehend vom Staat

auf die Hochschulen verlagert und damit deren Finanzautonomie gegenüber dem Land gestärkt. Mit dem leistungsorientierten Globalbudget wird ein konsequenter Paradigmenwechsel von der input-orientierten Detailsteuerung über kamerale Haushaltsansätze zu einer an Zielen und Ergebnissen orientierten Globalsteuerung durch den Staat erreicht. Nicht mehr der Betrieb der Hochschulen wird über die im Haushalt genannten Kostenarten bezahlt, sondern die vom Land erwarteten oder mit den Hochschulen in Zielvereinbarungen gemeinsam festgelegten Leistungen werden budgetwirksam abgegolten oder honoriert.

Wichtige Reformelemente bei der Überführung des kameralen Haushalts in ein ergebnisorientiertes Budgetsystem sind dabei die Einführung eines doppischen Rechnungswesens mit Kosten- und Erlös- sowie Leistungs- und Wirkungsrechnung (vgl. die Grundsätze in § 89 HHG), ergänzt um ein internes und externes Berichtswesen mit entsprechendem Controlling.

Budgetierung und Entwicklungsplanung, Zielvereinbarungen

Bei der Festlegung der leistungsorientierten Fach- und Sachziele als maßgebliche Steuerungsparameter besteht auf verschiedenen Entscheidungsebenen des Staates wie in den Hochschulen eine enge Beziehung.

Die Hochschulen entwickeln ihre Ziele im Rahmen der Grundsatzentscheidungen der Landesregierung. Mit unterschiedlichen Schwerpunkten obliegt die Gestaltung der Hochschulentwicklung sowohl den Hochschulen als auch dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst (§ 88 Abs. 1 HHG). Zur Verwirklichung der Ziele der Entwicklungsplanung schließt das Ministerium mit den Hochschulen Zielvereinbarungen ab (§ 88 Abs. 2 S.1 HHG), die vor allem die mehrjährige Entwicklung der jeweiligen Hochschule festlegen, in denen aber auch die Profilbildung der Hochschule zum Ausdruck kommen soll. Im Konfliktfall, wenn sich Hochschulen und Ministerium nicht verständigen können, kann das Ministerium allerdings durch Zielvorgaben Einfluss auf die Strukturplanung nehmen.

Das neue HHG schafft nicht nur für das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen neue Grundlagen, sondern es stattet auch die Hochschulen mit effizienteren Organisations- und Entscheidungsstrukturen aus. Das Dekanat (Dekan, Prodekan, Studiendekan) hat im Fachbereich eine ähnliche Stellung wie das Präsidium für die Hochschule, einschließlich der Zuständigkeit für die Mittelverteilung im Rahmen des Strukturplans (§ 51

HHG). Zur internen Umsetzung der Strukturplanung schließt das Hochschulpräsidium auch mit den Fachbereichen und Hochschuleinrichtungen Zielvereinbarungen ab (§ 88 Abs. 4 HHG). Dieser Rückkoppelungsprozess zwischen Fachbereichen und Hochschulleitungen ist notwendig, um die Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule mit Inhalt füllen zu können.

Präsidium und Fachbereiche müssen sich auch verständigen über Inhalt und zeitlichen Rahmen der Berichte über die erbrachten Leistungen sowie die Verfahren der Qualitätssicherung. Diese gesetzliche Berichtspflicht über das interne Hochschulgeschehen bedarf noch der Ausgestaltung, was im Hinblick auf ihre finanzwirtschaftliche Auswirkung besondere Anstrengungen in den Hochschulen erfordert. Im System der neuen Hochschulsteuerung bildet das Qualitätsmanagement ein Pendant zur finanzwirtschaftlichen Steuerung im Sinne einer leistungswirtschaftlichen Steuerungsebene. Beide Bereiche sind über die leistungsorientierte Budgetierung und die Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule miteinander verknüpft. Zusammen mit der Landesentwicklungsplanung und deren strategischer Bedeutung für die gesamte Landesverwaltung bilden sie die drei wesentlichen Elemente der neuen Hochschulsteuerung in Hessen. Leistungsorientierte Mittelzuweisung und Zielvereinbarungen sind deren zentrale Instrumente.

DV-Unterstützung der Hochschulsteuerung

Diese Reformziele werden durch eine Neukonzeption der Verwaltungsdatenverarbeitung in allen Hochschulen ergänzt. Größere Transparenz und effektive Steuerung setzen einen unmittelbaren, im Idealfall tagesaktuellen Zugriff auf Steuerungsdaten voraus. Hierfür gab es Mitte der 90er Jahre im Hochschulbereich erste Anfänge einer Integration der Leistungsdaten in die Finanzdaten des Rechnungswesens. Mit der Auswahl von SAP R/3 wurde ein Produkt für Wirtschaftsbetriebe gefunden, das einerseits durch hohe Integrationsfähigkeit gekennzeichnet ist, andererseits aber für Hochschulzwecke erst gründlich angepasst werden musste. So wurde für die Hochschulen des Landes durch enge Kooperation zwischen SAP, der Beraterfirma SAP-SI und den jeweils kundigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Hochschulen das hessische Referenzmodell von SAP R/3 entwickelt. Es zeigt sich inzwischen, dass dieses Ergebnis auch für andere Hochschulen bei ähnlichen Zielen der Strukturreform, vor allem dem Wechsel zum kaufmännischen Rechnungswesen, von Interesse ist.

Die Universität Kassel sowie die Fachhochschulen Wiesbaden, Gießen-Friedberg und Darmstadt haben bereits zum 1. Januar 2000 ihr Rechnungswesen umgestellt, und ein

Jahr später zum 1. Januar 2001 sind alle übrigen Hochschulen des Landes gefolgt. Parallel hierzu mussten jeweils die Module FM, FI, FI-AA und CO von SAP R/3 in Betrieb genommen werden. Die übrigen Software-Module wurden bzw. werden demnächst von den Hochschulen nach eigener Planung eingeführt.

Es stehen insgesamt folgende Module von SAP R/3 zur Verfügung:

FM	Finanzmanagement, Budgetierung
FI	Finanzbuchhaltung
FI-AA	Anlagenbuchhaltung
CO	Controlling
HR	Personalwesen
MM	Materialwirtschaft
FMA	Facilitymanagement mit
RE/CRE	Immobilienbewirtschaftung und -verwaltung
PM	Instandhaltung, technische Gebäudedienste

Prinzipien der leistungsorientierten Mittelzuweisung

Im Landeshaushalt 2003 sollen erstmals für die Verteilung der Hochschulmittel die neuen Grundsätze in einer Budgetformel angewendet werden. Parallel zu der Umstellung des Rechnungswesens zum 1. Januar 2000 bzw. 2001 und zur Einführung der globalen Budgetierung für die Hochschulen auf Basis der bisherigen Zuweisungen im Landeshaushalt wurde deshalb in den letzten zwei Jahren intensiv an der Ausgestaltung der verschiedenen Budgetelemente gearbeitet. Zwischen Land und Universitäten besteht vor den endgültigen Festlegungen noch erheblicher Diskussionsbedarf, auf den bei der nachfolgenden Erläuterung von Details eingegangen wird.

Grundlagen zur Bemessung des Hochschulbudgets

Begleitend zu der Budgetierungsvorbereitung wurde am 21. Januar 2002 ein Hochschulpakt zwischen der Landesregierung und den Hochschulpräsidenten unterzeichnet, der eine verlässliche Basis für die Entwicklung der Budgetmittel liefern soll. So wird der Landeszuschuss 2001 für die Hochschulen bis 2005 festgeschrieben. Tarifierhöhungen werden bis dahin im Prinzip übernommen, allerdings mit Abschlägen von 0,5% in den Jahren 2002 und 2003 sowie von 0,3% in den Jahren 2004 und 2005. Für Sach- und Investitionsausgaben werden jährlich 15 Millionen DM zusätzlich zur Verfügung gestellt.

Da es bei der Einführung der leistungsorientierten Mittelzuweisung aller Voraussicht nach zwischen den Hochschulen Abweichungen nach oben wie nach unten geben wird, ist auch festgeschrieben, dass negative Abweichungen gegenüber dem Haushalts-Soll des Jahres 2002 während einer Übergangszeit von fünf Jahren jährlich nur zu einer Einbuße von bis zu 1% führen. Dies bedeutet umgekehrt, dass Hochschulen mit Anspruch auf eine höhere Zuweisung sich mit niedrigeren Raten begnügen müssen.

Elemente des Budgets

Bei der Entwicklung einer Budgetformel für die leistungsbezogene Mittelverteilung haben die Universitäten von Anfang an die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Hochschulen als Kern des Projekts „Hochschul-Programmhaushalt“ begrüßt. Sie haben aber auch darauf hingewiesen, dass die Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen nur gestärkt wird, wenn die künftige Budgetierung nicht nur die erzielten Leistungen honoriert, sondern auch die Handlungsfähigkeit der Institution durch eine mittelfristig garantierte Grundfinanzierung gesichert bleibt. Dies ist für uns auch eine wichtige Voraussetzung, um den gewollten Wettbewerb untereinander fair zu gestalten.

Die Universitäten haben es deshalb als notwendig angesehen, dass übergangsweise für Universitäten und Fachhochschulen getrennte Gesamtbudgets festgelegt werden. Erst wenn eine ausreichende Datenlage anhand der neuen Steuerungsverfahren differenzierte Aussagen zu Kosten und Leistungen für gemeinsam anzuwendende Parameter ermöglicht, können diese dann auch auf ein gemeinsames Gesamtbudget bezogen werden. Insoweit kann auch auf ähnliche Diskussionen in anderen Bundesländern verwiesen werden, die ausnahmslos getrennte Budgets beibehalten haben.

Die Landesregierung ist solchen Überlegungen nicht gefolgt. Es wird gleich zu Beginn der neuen Budgetierung nur ein Gesamtbudget für alle Hochschulen geben, aus dem Universitäten, Kunsthochschulen und Fachhochschulen zwar mit unterschiedlichen Gewichtungen, aber nach einheitlichen Parametern finanziert werden. Das Rahmenkonzept zur neuen Hochschulsteuerung in Hessen basiert auf der Idee eines umfassenden Kennzahlensystems. Nur eindeutig output-orientierte Parameter werden berücksichtigt.

Das leistungsorientierte Gesamtbudget jeder Hochschule wird Zuweisungen aus folgenden Elementen enthalten:

- Grundbudget,
- Erfolgsbudget,
- Innovationsbudget.

Daneben gibt es außerhalb der Formel Zuweisungen für

- Sondertatbestände.

Grundbudget

Das Grundbudget soll die Finanzierung der Grundfunktionen in Forschung, Lehre und Weiterbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses sicherstellen. Es wird nach bisherigen Vorstellungen des Ministeriums 80% des Gesamtbudgets einer Hochschule ausmachen. Zur Berechnung dieses Anteils sollen ein einziger Leistungsparameter und der Kostennormwert (KNW), nach Fächerclustern differenziert, maßgeblich sein:

- Als Leistung der Hochschule wird die in Zielvereinbarungen festgelegte Planzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit nach Fächergruppen (Clustern) zugrundegelegt.
- Zur Abgeltung deren Kosten wird ein Preis je auszubildendem Studierenden im jeweiligen Fächercluster festgelegt. Hierfür hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst „auf analytischem Wege“ einen KNW für Studienplätze ermittelt.

Der KNW beruht auf nach Fächerclustern differenzierten Curricularnormwerten und berücksichtigt eine „Normstruktur“ für das wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Personal sowie die sächliche und räumliche Ausstattung. Hierdurch sollen alle zur Erfüllung der Grundfunktionen der Hochschulen erforderlichen Kostenfaktoren – Sach- und Investitionsmittel, Bewirtschaftungskosten – für den gesamten Hochschulbetrieb berücksichtigt werden. Die Forschung wird nach Auffassung des Ministeriums durch entsprechende Gewichtungen bei den Einzelelementen mit einbezogen. Hierbei werde auch dem Unterschied zwischen den Hochschularten Rechnung getragen.

Die Universitäten haben während des gesamten Beratungsprozesses Wert darauf gelegt, neben dem von Veränderungen der Studienplatznachfrage abhängigen Berechnungsparameter „Studierende in der Regelstudienzeit“ die Gewähr zu haben, dass nicht jede Nachfrageschwankung zu proportionalen Ausschlägen bei der jährlichen Mittelzuweisung führt. Vor allem sollte auch in der Formel erkennbar werden, dass an den Universitäten auch für die Forschung gleichgewichtig neben der Lehre ein Budgetanteil fest-

gelegt wird. Als wichtiges Element haben sie hierzu einen Grundausrüstungsanteil für Forschung und Infrastruktur der Hochschule vorgeschlagen, unabhängig von kapazitären Entwicklungen, aber durchaus in Abstimmung mit den Zielen der Landesplanung.

Die Mehrheit der Universitäten hat hierfür vorgeschlagen, als ergänzenden Parameter Zielzahlen für „Lehr- und Forschungseinheiten“ einzubeziehen. Konkret würde es sich um die Zahl der Professuren handeln, für die, ebenfalls differenziert nach Fächerclustern, Preise festgelegt werden. Mit dem Land könnte so eine bestimmte Fächerausstattung für die Forschung vereinbart werden, deren Grundbedarf anerkannt und gesichert wird. Zugleich wäre ein Element der Kontinuität in die Budgetierungsformel aufgenommen worden, die sowohl aus der Sicht des Landes wie der Hochschulen vor vermeidbaren Verwerfungen schützen könnte. Das Land ist diesem Vorschlag jedoch nicht gefolgt.

Es ist ausgesprochen ungewöhnlich, dass die finanzielle Grundversorgung der Universitäten nicht wenigstens auf ihre beiden wichtigsten Kernaufgaben bezogen wird: Lehre und Forschung. Dies verstärkt unnötig die ohnehin reichlich vorhandenen Unschärfen bei der Abbildung der realen Kostenfaktoren, wodurch die Normierungen der Budgetformel zusätzlich instabil werden.

Das Problem der Bemessung des Grundbudgets nach dem vom Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst vorgesehenen Verfahren wird deutlich am Beispiel der leistungsfähigen Fächer, die von den Studierenden nur gering nachgefragt werden. Dies gilt für Marburg wie anderswo seit Jahren z. B. für einzelne Naturwissenschaften oder so genannte „Kleine Fächer“, letztere schon deshalb, weil allein ihre Existenz eine bestimmte Grundausrüstung erfordert, ohne dass die dadurch entstehende Studienplatzkapazität immer voll in Anspruch genommen wird. Sie „erwirtschaften“ künftig unter Umständen über längere Zeiträume durch fehlende Auslastung nicht mehr das für ihre Ausstattung erforderliche Budget.

Die Universität hat zwar die Möglichkeit, hierfür Ausgleich durch interne Umschichtung zu leisten. Sie wird aber nach einem gewissen Zeitabschnitt kaum noch auf hochschulinternen Konsens zur Fortsetzung der Mittelumleitung stoßen und in solchen Fächern gezwungen sein, Stellen und sonstige Ressourcen abzubauen, bis die Ausbildungskapazität an die reale Studienplatznachfrage angepasst ist. Hierdurch würden leistungsfähige Forschungseinheiten vernichtet, deren Leistungen aber in der Gesellschaft nachgefragt werden. Außerdem droht in solchen Fächern der Abbau von Fachvertretungen unter das auch für die Ausbildung wünschenswerte Mindestniveau mit der Folge einer weiter sinkenden Studienplatznachfrage.

An dieser Stelle wird deutlich: Durch die Ausrichtung der Budgetierungsziele auf ein umfassendes Kennzahlensystem geraten qualitative Bewertungselemente in den Hintergrund, denn letztlich haben auch leistungsbezogene Parameter quantitative Anknüpfungspunkte. Absprachen in Zielvereinbarungen über die Ausstattungsgarantie von Wissenschaftsfächern mit hohen, auf Evaluation beruhenden Forschungsleistungen, aber mit anhaltenden Defiziten bei der Studierendennachfrage, sind nach diesem Modell nicht vorgesehen.

Man mag einwenden, solche Vereinbarungen ließen am Ende die kamerale Detailsteuerung aufleben. Dem steht immerhin entgegen, dass Zielvereinbarungen keine Anordnungen sind, sie müssen schließlich die Zustimmung beider Vertragspartner finden. Im Übrigen wäre unter Beibehaltung der leistungsorientierten Gesamtziele ein befristet geduldeter Systembruch, bis geeignete Verfahren gefunden sind, eher hinnehmbar als der Verzicht auf „Qualität“ als Teil der Budgetformel.

Dem Aspekt der Kontinuität ist das Ministerium entgegengekommen, indem die Studierendenzahlen für die Dauer der Zielvereinbarungen festgelegt werden, also bis 2005, ohne dass auf geringere Nachfrage im Budget reagiert wird. Umgekehrt werden die Hochschulen eine Steigerung der Studierendenzahlen bis zu 5% zuschussneutral ausbilden.

Die Mehrheit der Universitäten hat am Ende erfolgreich dafür geworben, dass die Budgetierungsformel vor ihrer endgültigen Festlegung durch Sachverständige begutachtet wird. Dabei kommt es sowohl auf deren Eignung für die komplexe Steuerungsfunktion der Globalbudgetierung an als auch auf bisher nicht erkannte Nebenfolgen, die z. B. durch die sehr unterschiedlichen Voraussetzungen in den beteiligten Universitäten entstehen können.

Die Gutachten liegen inzwischen dem Wissenschaftsministerium vor, und wir sind gespannt, wie die Stellungnahmen ausgefallen sind und welchen Stellenwert sie für die weiteren Entscheidungen in Hessen haben werden.

Erfolgsbudget

Im Erfolgsbudget werden 20% des Budgets einer Hochschule durch besondere Leistungen in Lehre oder Forschung belohnt. „Preise“ wie beim Grundbudget können für definierte Erfolge nicht festgelegt werden. Im Erfolgsbudget sollen Leistungen mit besonde-

rer Qualität zusätzlich finanziert werden, um dadurch einen Anreiz für deren Ausweitung zu geben. Durch diese qualitativ zu sehenden Anknüpfungspunkte für Budgetanteile soll auch der Wettbewerb zwischen den Universitäten angeregt werden.

Bisher werden folgende Parameter für das Erfolgsbudget diskutiert:

- Höhe der eingeworbenen Drittmittel (bisher ohne Gewichtung nach Fächerclustern oder nach Herkunft des Drittmittelgebers),
- Einwerbung von Graduiertenkollegs, Forschergruppen und Sonderforschungsbereichen der DFG,
- Zahl der Promotionen und Habilitationen,
- Zahl der Promotionen und Habilitationen von Frauen in den Natur- und Ingenieurwissenschaften,
- Berufung von Frauen auf Professuren,
- Zahl der Bildungsausländer in der Regelstudienzeit,
- Zahl der Absolventen (mit besonderer Gewichtung der Absolventinnen),
- Zahl der Absolventen innerhalb der Regelstudienzeit plus zwei Semester.

Über das Gewicht, mit dem die einzelnen Parameter in das Erfolgsbudget eingehen, und zu der Frage, ob weitere Parameter hinzukommen müssen, finden zur Zeit noch Gespräche statt. Hier wird deutlich, dass die Universitäten durch unterschiedliche Gewichtung einzelner Komponenten versuchen, ihr jeweiliges Profil am besten in den Erfolgsparametern berücksichtigt zu wissen. Da Einigungen vermutlich nicht in allen Details zustande kommen, wird am Ende das Ministerium Mut zur Entscheidung haben müssen. So wurde bereits gegen das Votum einzelner Universitäten festgelegt, dass es wohl keine Gewichtung nach der Herkunft der Drittmittel geben wird. Dies wird z.B. aus Marburger Sicht der Prämierung einer Forschungsleistung nicht gerecht, denn gerade referierte Drittmittel dokumentieren die Qualität der Forschung in besonderer Weise.

Hiervon unabhängig sollen eingeworbene Drittmittel ein besonderes Gewicht haben. Für einen Sonderforschungsbereich (SFB) werden z.B. 300.000 Euro diskutiert. Allerdings werden die Universitäten künftig aus dem Erfolgsbudget auch die Grundausstattung des SFB finanzieren müssen, die sie bisher, so weit die Gutachter dies gefordert haben, durchweg vom Land zusätzlich finanziert oder hoch bezuschusst bekamen. Man wird deshalb gespannt sein dürfen, ob der Erfolgsanteil neben der Finanzierung für die Grundausstattung noch „Reste“ als Anreiz zur Drittmitteleinwerbung enthält oder ob nicht sogar ein höherer Ressourcenbedarf den SFB zu einer Belastung des Grundbudgets werden lässt.

Im Übrigen ist der Anteil des Erfolgsbudgets am Gesamtbudget sehr gering. Dadurch lassen sich Defizite im Grundbudget kaum über besondere Leistungen im Erfolgsbudget ausgleichen.

Innovationsbudget

Das Innovationsbudget wird ausschließlich über Zielvereinbarungen gesteuert; es enthält die Finanzierung von gewichtigen Projekten in Forschung und Lehre (Entwicklung neuer Forschungsschwerpunkte, Entwicklung neuer Studiengänge und Studienelemente, besondere Einrichtungen im Wissens- und Technologietransfer). Es wird projektbezogen und nach externer Begutachtung zugewiesen. Das Besondere ist, dass nicht an bereits erbrachte Leistungen angeknüpft wird, sondern dass evaluierte Zukunftsplanungen unterstützt werden. Die Mittel sollen nach Maßgabe der Finanzkraft des Landes den Hochschulen zusätzlich gewährt und nicht durch Umschichtung aus dem Hochschulbudget gewonnen werden.

Sondertatbestände

Ein weiterer budgetwirksamer Faktor ist mit den so genannten Sondertatbeständen gegeben. Sie liegen vor, wenn eine Hochschule aus besonderen Gründen zusätzliche kostenwirksame Aufgaben wahrnimmt, die innerhalb der leistungsbezogenen Kriterien nicht in ausreichendem Maße abgegolten werden. Beispiele sind Studienkollegs, Museen der Hochschulen, landwirtschaftliche Versuchsgüter. In der Krankenversorgung gehören auch die „Trägerausgaben“ für die Universitätsklinika dazu, die nicht pflegesatzwirksam sind und vom Land als Krankenhausträger finanziert werden müssen.

Da insoweit leistungsbezogene Anknüpfungspunkte für die Budgetierung fehlen, sollen sie längerfristig nicht mehr als 5% des Gesamtbudgets umfassen. Das Land denkt insoweit auch an befristete Zuweisungen, um das Outsourcing oder den Verkauf solcher Einrichtungen zu prüfen und in Zielvereinbarungen zu vereinbaren.

Philipps-Universität Marburg – Zielvereinbarungen, Entwicklungs- und Budgetplanung

Um für den Prozess der Leistungsbeschreibungen bei der Beratung von Zielvereinbarungen mit dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst gerüstet zu sein, hat das Präsidium der Philipps-Universität Marburg im Herbst 2000 einen Prozess der stra-

tegischen Ausrichtung der Wissenschaftsfächer angestoßen. Parallel zu der Beratung von Entwicklungszielen in den Fachbereichen wurde eine neue Ebene zur Initiierung fachlicher Kooperation und Integration der Programme durch die Bildung von Sektionen aus fachlich verwandten Fachbereichen geschaffen. Es gelang, aus allen Fachbereichen bis Anfang 2001 eine erste Bestandsaufnahme ihrer Aktivitäten und Grundzüge zur Weiterentwicklung ihrer fachlichen und strukturellen Entwicklung zu bekommen, so dass die Sektionen kurz danach ihre Arbeit aufnehmen konnten.

Die vier Sektionen wurden mit folgenden Schwerpunkten gebildet:

- Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
- Philosophie, Kulturwissenschaften
- Mathematik, Naturwissenschaften
- Biowissenschaften, Medizin

Das Präsidium hat parallel hierzu mit dem Ministerium eine erste Fassung von Zielvereinbarungen abgestimmt, die vor allem die Struktur und die für alle Hochschulen als verbindlich geplante Gliederung festlegte. Bei der weiteren Überarbeitung flossen bereits inhaltliche Beschreibungen aus den Sektionen in den Entwurf der Zielvereinbarungen mit ein. In diesen Prozess ist auch der Hochschulrat eingebunden. Nach § 48 HHG hat der Hochschulrat die Hochschule bei ihrer Entwicklung zu beraten, und er gibt Empfehlungen ab, unter anderem zur Hochschulentwicklungsplanung und zu Zielvereinbarungen.

Inzwischen kristallisieren sich neben inhaltlichen Schwerpunkten auch strukturelle Entwicklungslinien heraus. Der Hochschulrat hat den eingeschlagenen Weg sehr begrüßt und vor allem Wert auf die Verstetigung dieses Prozesses gelegt. Die Integration der Fachbereichsprogramme in die Sektionen begünstigte die notwendige Abstimmung bei Berufungsverfahren. Der Hochschulrat befürwortet ausdrücklich darauf abgestimmte gemeinsame Berufungsverfahren der beteiligten Fachbereiche.

Aus den Fachbereichsprojekten entwickeln sich fächerübergreifende Initiativen zur Beantragung von Graduiertenkollegs und Planungen für ein Wissenschaftliches Zentrum zur Nachwuchsförderung. Hierdurch konnten auch die inhaltlichen Passagen des Entwurfs von Zielvereinbarungen zunehmend verbindlicher formuliert werden. Inzwischen gibt es weitgehend Konsens über Projekte, die zum Innovationsbudget angemeldet werden.

Mittelverteilungsmodell und künftiger Budgetplan der Philipps-Universität

Ein besonderer Schwerpunkt wird in Zukunft die Beratung der Struktur der internen Mittelverteilung sein, die nach der leistungsorientierten Budgetierung durch das Land die Reformziele durch geeignete Kriterien in der Universität umsetzt. Da die Philipps-Universität Marburg seit Anfang der 80er Jahre bereits die Mittel für Forschung und Lehre (ATG 71) formelgebunden verteilt, gelang uns die Umstellung zum Globalbudget (auf Basis der bisherigen Zuweisungen) ab 2001 problemlos. Neben der Bildung der Teilbudgets für Personal, Verwaltung und Bewirtschaftung haben wir das Teilbudget für Forschung und Lehre nach den bisherigen Parametern auf die Fachbereiche und Einrichtungen verteilt.

Die bisherigen Kennzahlen sind naturgemäß überwiegend bedarfsorientiert. Allerdings werden von den Sachmitteln schon seit Jahren 10% leistungsbezogen verteilt und zwar nach den Drittmittelausgaben des Vorjahres sowie nach den Studienabschlüssen und Promotionszahlen. Bei den gesondert ausgewiesenen Hilfskraftmitteln werden 20% nach Erfolgskriterien zugewiesen.

Wir gehen davon aus, dass mit dieser langjährigen Ausrichtung des bisherigen Mittelverteilungssystems die künftigen Beratungen eine stabile Basis finden, indem die Prinzipien der Budgetierung in der Universität vertraut sind und wir uns auf die inhaltlichen Fragen konzentrieren können.

Stärkung der dezentralen Einrichtungen

Mit der Stärkung der Fachbereiche und der „Professionalisierung“ der Dekanate muss die dezentrale Steuerung der Verwaltungsabläufe intensiviert werden. Durch die bereits seit mehr als 25 Jahren etablierten Wirtschaftsverwalter in den Fachbereichen konnten wir bei der Einführung von SAP R/3 die dezentralen Einrichtungen von Anfang an einbeziehen und hoffen, dadurch die Erfahrbarkeit des unmittelbaren Nutzens der Neuordnung der Geschäftsprozesse zeitnäher zu schaffen, als wenn ausschließlich die zentrale Verwaltung mit dem neuen System arbeitet.

Diese als Außenstellen der Universitätsverwaltung dezentral tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bilden deshalb auch ein Element zur Neuordnung der Fachbereichsaufgaben bei der Gestaltung des neuen Steuerungsmodells. Wir beginnen gerade, dort wo es sich anbietet, einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einem gemeinsamen

Service-Zentrum zusammenzufassen, um die Qualität der Leistungen durch die Bildung von Fachbereichsgruppen zu verbessern, insbesondere bei SAP-Anwendungen. Hinzu kommen müssen die Aufgaben des Controllings, der Kosten- und Leistungsrechnung oder des Qualitätsmanagements. Hierzu gibt es ein auf drei Jahre ausgerichtetes Projekt, um modellhaft in einem Fachbereich entsprechende Aktivitäten zu planen und erste Erfahrungen für die Übertragung auf andere Bereiche zu gewinnen.

Fazit

Die Perspektive des Hessischen Projekts „Neues Steuerungssystem für Hochschulen“ beruht entscheidend auf der Akzeptanz der Budgetierungsregelungen. Es wird von der Bereitschaft des Landes abhängen, ob der bisher überwiegend im Konsens gestaltete Prozess am Ende durch eine äußerst problematische Budgetierungsformel belastet wird. Ein solches Verfahren würde sich letztlich über wesentliche Bedenken, die auch von außen zu hören sind, hinwegsetzen und zugleich die Vorgehensweise in allen anderen Ländern ignorieren, neue Modelle nur gestuft umzusetzen.

Wir benötigen Spielräume für die Budgetplanung und zur Stärkung der Struktur- und Entwicklungsplanung. Anders kann das Maß an Sicherheit und Kontinuität nicht geschaffen werden, das wir am Ende der Kameralistik vermisst haben. Wenn aber aus dem Konzept der leistungsorientierten Budgetierung das Drehen an einer Schraube ins Ungeisse wird, nimmt die Verunsicherung zu.

Darüber hinaus muss bei den Beratungen mit dem Land über Zielvereinbarungen Konsens bestehen, dass die Intensität der Gestaltungswünsche nicht in Zukunft neue Formen der Detailsteuerung aufleben lässt. Ich hoffe aber insoweit auf die Stärke der universitären Rolle in diesem Prozess.

Anschrift des Verfassers:

Bernd Höhmann
Kanzler der Philipps-Universität Marburg
Biegenstraße 10
35032 Marburg
E-Mail: Hoehmann@verwaltung.uni-marburg.de

Zehn Jahre Deregulierung – Nordrhein-westfälische Hochschulen auf dem Weg zu mehr Autonomie?

Roland Kischkel, Andreas Stich und Bettina Böhm

1 Einleitung

In einer Regierungserklärung im Oktober 1992 vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen stellte die damalige Ministerin für Wissenschaft und Forschung fest: *„Die Hochschulreform der 70er Jahre hat bei allen Erfolgen auch ein Übermaß an rechtlichen Regelungen und staatlichen Einzelvorgaben gebracht. Hier ist tatsächlich ‚Deregulierung‘ nötig.“*¹

Die Aufgabe der *Deregulierung* wurde im Jahr 1996 mit der *Funktionalreform* aufgegriffen und mit dem Ziel konkretisiert, die Hochschulen *„durch größere Eigenständigkeit und Selbstverantwortung und damit korrespondierende und effizientere Leitungsstrukturen in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben sachnäher und wirkungsvoller zu erfüllen“* (MWF: *Leitlinien zur Funktionalreform*). Unter der Überschrift: *Größere Autonomie für die nordrhein-westfälischen Hochschulen* hat die Landesregierung von Beginn an die Forderung nach verstärkter Qualitätskontrolle und neuen Steuerungsmodellen für die Hochschulen verbunden.

Zehn Jahre und ein Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des nordrhein-westfälischen Hochschulrechts später² ist es Zeit für eine Standortbestimmung. Es stellt sich die Frage: Befinden sich die nordrhein-westfälischen Hochschulen auf dem Weg zu mehr Autonomie?

Im Folgenden soll veranschaulicht werden, welchen hochschulpolitischen Weg das Land Nordrhein-Westfalen gegenwärtig beschreitet, welche Grenzen, Rückschritte und Umwege es sich dabei selbst und seinen Universitäten auferlegt und wie – beispielhaft betrachtet – die Universität Dortmund diese Politik aufnimmt.

¹ Siehe z.B. den Erlass des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung (MWF) zur Funktionalreform: „Nordrhein-Westfalens Hochschulen auf dem Weg ins nächste Jahrtausend. Leitlinien zur Funktionalreform“ vom November 1996.

² Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) vom 14. März 2000, GV. NRW S. 190.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen

Rechtsstellung der Hochschulen

§ 2 Absatz 1 des im Frühjahr 2000 novellierten Hochschulgesetzes (HG) knüpft an die deutsche Tradition an, wonach Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich Einrichtungen des Landes sind. Dieser *duale Rechtscharakter* – einerseits mitgliederschaftlich organisierte Körperschaft in Selbstverwaltung, andererseits unmittelbar in den staatlichen Verwaltungsaufbau eingegliederte Anstalt öffentlichen Rechts – setzt sich in der Form der Aufgabenerfüllung fort. Nach § 2 Absatz 2 HG nehmen die Hochschulen die ihnen obliegenden Aufgaben als *Selbstverwaltungsangelegenheiten wahr*, soweit sie ihnen nicht als staatliche Angelegenheiten zugewiesen sind. *Staatliche Angelegenheiten* in diesem Sinne sind nach § 107 Absatz 2 HG insbesondere die Personalverwaltung und die Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten. In diesen Angelegenheiten unterstehen die Hochschulen über die allgemeine Rechtsaufsicht hinaus auch der Fachaufsicht des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWF).

Die tatsächliche Gewichtung von Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatlichen Angelegenheiten im Bereich von Haushalts- und Wirtschaftsführung sollen zwei gegenläufige Entwicklungen vergegenwärtigen:

Auf der einen Seite die über die bisherigen Flexibilisierungen hinausgehende Öffnung der Hochschulhaushalte in Richtung von *Globalhaushalten* (§ 5 HG) – verbunden mit einer größeren Entscheidungsfreiheit und Verantwortung der Hochschulen beim Einsatz der vom Staat zugewiesenen Ressourcen. Auf der anderen Seite die Entscheidung, die Verantwortung für ihre *Gebäude und Liegenschaften* nicht den Hochschulen, sondern durch Übertragung sämtlicher Landesgrundstücke an den „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“³ einem neuen Landesbetrieb zu übergeben, der den Hochschulen von nun an als (de facto monopolistischer) Vermieter gegenübertritt.

Zusammenwirken von Staat und Hochschulen

Auch im Zusammenwirken von Staat und Hochschulen ergibt sich mit Blick auf das Ziel „mehr Autonomie“ kein schlüssiges Gesamtbild:

³ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ vom 12. Dezember 2000, GV. NRW S. 754.

Neben der genannten Rechtsaufsicht und der Fachaufsicht in staatlichen Angelegenheiten sieht das HG eine Reihe weiterer Instrumente vor, mit deren Hilfe das Land in die Entwicklung der Hochschulen eingreifen kann. Wesentliche *staatliche Steuerungsinstrumente* sind der Zustimmungsvorbehalt des Ministeriums bei der *Umwidmung von Professuren* (§ 48 Absatz 1 HG), das Recht zur *Berufung* ohne oder abweichend von der Reihenfolge des Vorschlags der Hochschule (§ 47 Absatz 1 HG) sowie der Genehmigungsvorbehalt für die Einführung, Änderung und Aufhebung von *Studiengängen* (§ 108 Absatz 2 HG).

Während das Gesetz Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte im Bereich der *Binnenorganisation* der Hochschulen (Beispiel: Errichtung, Änderung oder Aufhebung von Fachbereichen) und der *Hochschulsatzungen* (Beispiel: Prüfungs- und Studienordnungen) weitgehend zugunsten größerer Eigenverantwortung der Hochschulen zurückgenommen hat, wurden die staatlichen Eingriffsrechte in der *Entwicklung des Studienangebots* sogar noch erweitert: Zur Verwirklichung der Landesplanung kann das Ministerium selbst die notwendigen Maßnahmen zur Einführung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen treffen – die betroffene Hochschule ist hierzu lediglich anzuhören (§ 108 Absatz 4 Satz 2 HG). In der Begründung zum Regierungsentwurf heißt es: „*Mit dieser Verfahrensvereinfachung können Entscheidungen zur Verwirklichung der Hochschulplanung des Landes oder des Hochschulentwicklungsplans und insbesondere zur konzentrierten Nutzung staatlicher Ressourcen effizienter getroffen und umgesetzt werden.*“ Wozu *das Land* allerdings ein Mittel zur Durchsetzung des Hochschulentwicklungsplans benötigt, der doch gerade ein *hochschulinternes* Planungsinstrument sein soll, ist nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

Das Land hat von der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit, diese Maßnahmen im Rahmen einer Konzentration oder Neuordnung des Studienangebots durch Rechtsverordnung zu treffen, übrigens bereits im Mai 2001 Gebrauch gemacht ⁴.

Die direktiven staatlichen Steuerungsinstrumente ergänzt das Gesetz um *partizipative Steuerungsinstrumente*, insbesondere um das Instrument der *Zielvereinbarung* zwischen Ministerium und Hochschulen. Nach § 9 HG sollen die Hochschulen und das Ministerium Vereinbarungen treffen, die konkrete Ziele bei der Erfüllung der Hochschulaufgaben zum

⁴ GV. NRW S. 255. Die Verordnung sieht insbesondere die Einstellung einer Reihe von Studiengängen vor.

Gegenstand haben und die jeweiligen Leistungen festlegen. Eine Leistung des Ministeriums kann insbesondere ein Verzicht auf die oben beschriebenen Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte sein. Das Gesetz gibt selbst keinen Aufschluss darüber, in welchem Umfang die neue Form der partizipativen Steuerung die direkte Einflussnahme ablösen soll. Im Gesetz heißt es allerdings: „Vereinbarungen *sollen* geschlossen werden“, während es im Regierungsentwurf noch „*können* geschlossen werden“ hieß. Man darf das wohl als eine Verpflichtung beider Seiten – Ministerium wie Hochschulen – durch den Gesetzgeber interpretieren, von dem neuen Instrument auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Die erste Generation der Zielvereinbarungen steht gegenwärtig kurz vor ihrer Unterzeichnung.

Zurecht wird immer wieder darauf hingewiesen, dass der *Rechtscharakter von Zielvereinbarungen* und insbesondere die rechtliche Durchsetzbarkeit getroffener Vereinbarungen unklar sind. Beide Parteien sind bekanntlich nicht frei in ihren Entscheidungen und sind zudem unmittelbar im staatlichen Verwaltungsaufbau miteinander verbunden. Das Gesetz verweist zwar in allgemeiner Form auf die Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Vertrag, stellt aber zugleich klar, dass sämtliche Vereinbarungen zumindest unter dem Vorbehalt der Haushaltsgesetzgebung stehen.

Leistungsstruktur und Binnenorganisation der Hochschulen

Die Regelungen des HG sind einerseits von dem Ziel der Stärkung einer handlungsfähigen Hochschulleitung geprägt und andererseits von dem Wunsch nach Erhalt der Mitwirkungsrechte der Statusgruppen⁵.

Mit der Verlagerung einer Reihe von *Entscheidungsrechten* vom akademischen Senat (§ 22 HG) auf das Rektorat (§ 20 HG) trägt das HG der Einsicht Rechnung, dass eine Nutzung der Entscheidungsspielräume der Hochschulen insbesondere die Fähigkeit zu konsistenten Entscheidungen und ihrer schnellen Realisierung voraussetzt. Entgegen dem Gesetzentwurf, der lediglich eine Anhörung des Senats in wesentlichen Angelegenheiten vorsah, lässt das Gesetz bei der Zuständigkeitsverlagerung die letzte Konsequenz vermissen, indem es das Rektorat verpflichtet, vor dem Beschluss des Hochschulentwicklungsplans (§ 20 Absatz 1 Satz 4 HG), dem Abschluss von Zielvereinbarungen (§ 20

⁵ Statusgruppen sind nach § 13 HG die Professorinnen und Professoren, die wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Studierenden.

Absatz 1 Satz 6 HG) und der Festlegung der Grundsätze der Verteilung der Haushaltsmittel (§ 103 Absatz 1 HG) das „Benehmen“ mit dem Senat herzustellen.

Hinsichtlich der Struktur der universitären Leitungsorgane bleibt das nordrhein-westfälische Recht bei dem Modell des Kollegialorgans. Es eröffnet den Hochschulen neben dem Rektorat jedoch die Option einer Präsidialverfassung⁶.

Im Unterschied zu einer Reihe anderer Bundesländer sieht das Hochschulrecht in NRW keinen Hochschulrat vor, der neben dem Rektorat oder Präsidium über eigene Entscheidungsbefugnisse verfügt. Das Kuratorium (§ 24 HG) ist ausdrücklich nur beratendes und unterstützendes Gremium für die Hochschulleitung.

Auf der Ebene der Fachbereiche werden wesentliche Leitungsaufgaben bei den Dekaninnen und Dekanen konzentriert (§ 27 HG). Die Hochschulen können dabei entscheiden, anstelle der Leitung durch eine Person ein Kollegialorgan vorzusehen, das Dekanat (§ 27 Absatz 5 HG). Allerdings räumt das HG den Dekanen bzw. Dekanaten keine institutionalisierte Mitwirkung an der Hochschulleitung ein. Dekaninnen und Dekane sind lediglich nichtstimmberechtigte Mitglieder des Senats (§ 22 Absatz 3 HG). Dies mag konsequent erscheinen, weil das HG daran festhält, dass die Dekane ihre Legitimation ausschließlich durch die Wahl im Fachbereich erhalten; eine Mitwirkung des Rektorats, etwa im Wege der Bestellung oder Ernennung, ist nicht vorgesehen.

Auf weitere Regelungen zur Binnenstruktur und Organisation der Hochschule, etwa zur Bildung und Leitung wissenschaftlicher Einrichtungen, verzichtet das HG weitgehend. Hier besteht also Raum für Regelungen in der Grundordnung der Hochschule oder für Organisationsentscheidungen der Hochschule im Rahmen ihres Hochschulentwicklungsplans.

⁶ In diesem Fall kann der Präsident von außen kommen.

3 Staatliche Hochschulplanung, -finanzierung und -steuerung in Nordrhein-Westfalen

3.1 Hochschulplanung

Das Jahr 1999 markiert einen gravierenden Einschnitt in der Hochschulplanung in Nordrhein-Westfalen.⁷ Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage schloss die Landesregierung mit den Hochschulen den so genannten *Qualitätspakt* ab. Inhalte sind:

- die Verpflichtung der Hochschulen, bis zum Jahr 2009 bei Wegfall von 1.626 im Haushalt ausgewiesenen kw-Vermerken insgesamt 2.000 Stellen abzugeben,
- die Zusage der Planungssicherheit für die Personal- und Sachausgaben der Hochschulen auf der Grundlage des Haushalts 1999 durch die Landesregierung; dies schließt die Ausnahme von Restriktionen im Haushaltsvollzug – insbesondere von globalen Minderausgaben und Stellenbesetzungssperren – bis zunächst zum Haushalt 2004 ein,
- die Einrichtung eines aufwachsenden Innovationsfonds im Gegenwert von bis zu 1.000 Stellen zur Unterstützung von innovativen Schwerpunkten der Hochschulen in Forschung und Lehre, insbesondere im Zusammenhang mit Berufungs- und Bleibeverhandlungen sowie
- die Entwicklung von Strukturvorstellungen der Hochschulen, die einem Expertenrat vorgelegt wurden, der auf dieser Basis im Februar 2001 Empfehlungen zur Hochschulentwicklung ausgesprochen hat. Vorgaben für den Expertenrat waren dabei die Standortgarantie für alle Hochschulstandorte und der Ausbau der Fachhochschulen.⁸

Basierend auf den *Empfehlungen des Expertenrats*⁹ und einer vergleichenden Analyse eines Sets von quantitativen Daten (u.a. Studierendenzahlen, Stellenausstattung, Dritt-

⁷ Zur Entwicklung der Hochschulplanung von der Gründung der neuen Hochschulen in den sechziger Jahren bis zum Abschluss des Qualitätspakts siehe Oehler (2000): Staatliche Hochschulplanung in Deutschland. *Luchterhand*, Neuwied, S. 209 – 220.

⁸ Siehe: Regierungserklärung der Ministerin für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung am 28. Januar 1999 vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen: „Qualitätspakt mit den Hochschulen. Erreichtes sichern – Neues wagen – Innovationen ermöglichen“. Die Regierungserklärung ist auf der Homepage des MSWF unter www.mswf.nrw.de/miak/aktuell/top-thema/regerkl.html abgelegt.

⁹ Siehe: Profilbildung im Dialog. Hochschulland NRW im Aufbruch. Bericht des Expertenrats im Rahmen des Qualitätspakts zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen. *Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). Düsseldorf*. Der Abschlussbericht des Expertenrats ist auf der Homepage des MSWF unter www.mswf.nrw.de/miak/aktuell/top-thema/Expertenrat/Abschlussbericht.html zu finden.

mitteleinwerbung, Auslastung) führte das Ministerium im Frühjahr 2001 „Perspektivgespräche“ mit den Hochschulen und erließ danach die bereits erwähnte „*Sechste Rechtsverordnung zur Sicherung der Aufgaben im Hochschulbereich*“ zur Umsetzung wesentlicher Empfehlungen des Expertenrats und der Ergebnisse der Perspektivgespräche. Zur Implementierung weiterer Empfehlungen strebt das Ministerium den Abschluss von Zielvereinbarungen¹⁰ mit den Hochschulen an. Materieller Gegenstand der Zielvereinbarung sind Landesmittel aus dem Innovationsfonds, als immaterielle Leistungen bietet das Ministerium den Verzicht auf Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte sowie die teilweise Delegation von Berufungen auf die Hochschulen an. Von den Hochschulen wird die verbindliche Übernahme der zuvor verhandelten besonderen Aufgaben in Forschung und Lehre erwartet.

3.2 Hochschulfinanzierung

Die Finanzierung der staatlichen Hochschulen in Nordrhein-Westfalen lässt sich in vier Kategorien unterteilen:¹¹

- *Grundfinanzierung* aus dem Landeshaushalt,
- Zusätzliche Finanzierung durch *Ergänzungsmittel* (Bundes- und Landeshaushalt),
- *Drittmittel* (öffentlich-rechtlicher wie privater Dritter) und
- *Verwaltungseinnahmen*.

Die Grundfinanzierung¹² ist die Hauptfinanzierung der staatlichen Hochschulen. Sie ist Teil des Landeshaushaltsplans, der von der Landesregierung zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes¹³ beschlossen und in den Landtag eingebracht wird. Die Hochschulfinanzierung ist Teil des Einzelplans des MSWF, und in diesem Einzelplan ist für jede Hochschule in je einem Kapitel die (staatliche) Finanzierung dargelegt. Die im Haushalt

¹⁰ Siehe: Zielvereinbarung zur Umsetzung des Qualitätspakts. Erlass des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung vom 18.9.2001, Az: 211-6033-, *Düsseldorf*.

¹¹ Zu Einzelheiten siehe z.B. Kreutz-Gers (1997), Hochschulfinanzierung in Deutschland, in: „Hochschulfinanzierung in der Grenzregion: Ein Ländervergleich“, *Ministerium für Wissenschaft und Forschung (Hrsg.), Düsseldorf*, S. 17 – 33.

¹² Nähere Einzelheiten zur Grundfinanzierung, zum Aufbau des Haushalts, der Haushaltssystematik sowie die Landeshaushaltsordnung (LHO) können auf der Internetseite des Finanzministeriums unter www.fm.nrw.de nachgelesen werden.

¹³ Durch das Haushaltsgesetz wird der Landeshaushaltsplan festgestellt (Art. 81, Abs. 3, LV, §1 LHO).

veranschlagten Mittel werden zum Teil aufgrund von Haushaltsverhandlungen und zum Teil durch parametergestützte Verfahren auf die Hochschulen verteilt. Die Veranschlagung der Mittel erfolgt in kameralistischer Form.

Der Einfluss der Hochschulen bei der Erstellung des Landeshaushaltsplans ist gering. Formal legen die Hochschulen ihren Beitrag zum Haushaltsvoranschlag vor (§102 HG). Jedoch werden die Haushaltsansätze seit Jahren im Wesentlichen überrollt und die Hochschulen sind allenfalls am Beginn des Prozesses beteiligt. Der Beitrag der Hochschulen beschränkt sich zudem in den letzten Jahren in NRW hauptsächlich auf die Aufstellung des Stellenhaushalts¹⁴, und dies mit der Einschränkung, dass Änderungen im Stellenhaushalt¹⁵ kostenneutral sein müssen.

Mit dem Ziel der Flexibilisierung der Hochschulhaushalte wurde im Jahr 1992 mit dem „Versuch Hochschule und Finanzautonomie“ in Nordrhein-Westfalen begonnen, der 1996 auf alle Hochschulen des Landes ausgeweitet wurde. Mit dem Haushaltsplan 2002 wurde die Finanzautonomie für die Hochschulen in NRW eingeführt. Sie basiert in der aktuellen Form auf vier Pfeilern:

- Verbleib eigener Einnahmen (z. B. aus Vermietung) bei der Hochschule,
- nahezu flächendeckende gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ausgaben¹⁶ mit dem Ziel, Mittel auch abweichend vom Haushaltsansatz so effizient wie möglich einsetzen zu können,

¹⁴ Neben dem Stellenhaushalt melden die Hochschulen noch den Bedarf für die Unterhaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden und Räumen an.

¹⁵ Über die Hälfte des Finanzvolumens der Grundfinanzierung dient der Ausfinanzierung der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen.

¹⁶ „Die Ausgaben der Hauptgruppen 4 bis 8 mit Ausnahme des Titels 812 15 sind gegenseitig deckungsfähig. Abweichend hiervon dürfen HBFVG-finanzierte Maßnahmen und Maßnahmen nach §24 LHO innerhalb des genehmigten Kostenrahmens verstärkt werden. Mehrausgaben bei der Gruppe 529 sind nicht zulässig. Die Ausgaben der Titel 422 01 und 429 21 können nur insoweit zur Verstärkung herangezogen werden, als Einsparungen aufgrund freier und besetzbarer Planstellen und Stellen erzielt werden; die Einsparungen sind nach Pauschalbeträgen zu ermitteln, die das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium festlegt. Verstärkungen zu Lasten von Mitteln für Auszubildende sind nicht zulässig.“ (Haushaltsvermerk 1.2 zum Kapitel 05 100 „Hochschulen und Universitätsklinika Allgemein“ im Haushaltsplan 2002).

- Flexibilität des Stellenhaushalts¹⁷, d.h. die Möglichkeit, im Tarifbereich das Stellen-soll in begrenztem Umfang zu überschreiten sowie aus unbesetzten Stellen Mittel für andere Ausgaben zu schöpfen,
- Rücklagenbildung durch Selbstbewirtschaftungsmittel nach § 15 LHO von bis zu 2% des jährlichen Haushaltsvolumens.

Die Grundsätze der Finanzautonomie sind im Haushaltsplan in Form von Haushaltsvermerken enthalten und werden vom Landtag durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Diese eher technischen Bemerkungen sollen die „Haushaltsvermerke“ als wirksames Steuerungsinstrument des Ministeriums veranschaulichen.

Für das Haushaltsjahr 2005 ist der *Globalhaushalt* für alle Hochschulen geplant. Im kommenden Jahr soll dies nach derzeitigem Stand zunächst mit zwei Universitäten und zwei Fachhochschulen erprobt werden.

Die Mittel für Lehre und Forschung (Titelgruppe 94) werden seit 1994 nach *Leistungsparametern*¹⁸ verteilt. Das aktuelle Modell basiert auf den fünf Parametern *Zahl der Absolventen*, *eingeworbene Forschungsmittel (Drittmittel)*, *Zahl der Promotionen*, *Zahl der Studierenden* (in den ersten vier Fachsemestern) und *Stellen für wissenschaftliches Personal*. Das Modell sieht sowohl für die unterschiedlichen Fächergruppen, als auch für die beiden Hochschultypen Universität und Fachhochschule unterschiedliche Gewichtungsfaktoren für die einzelnen Parameter vor. Seit 1999 enthält das Modell zudem eine Komponente, die Fortschritte in der Gleichstellung berücksichtigt.

Die früher zumindest theoretisch bestehende Bedarfsorientierung – über Bedarfe wurden Verhandlungen geführt – ist damit in weiten Bereichen einer parametergestützten Verteilung auf die Hochschulen gewichen. Da die Mittel nach oben begrenzt sind, ist allerdings die bessere Leistung einer Hochschule nur dann für ihre Finanzausstattung entscheidend, wenn die Leistungssteigerung (im Vergleich zu den anderen Hochschulen) überdurchschnittlich ist.

¹⁷ Die Verbindlichkeit des Stellenhaushalts im Tarifbereich ist mit dem Haushaltsplan 2002 weiter gelockert worden. Siehe: Haushaltsvermerk 1.3 zum Kapitel 05 100 „Hochschulen und Universitätsklinikum Allgemein“ im Haushaltsplan 2002.

¹⁸ Für weitere Einzelheiten siehe z.B. den Bericht des MSWF vom 3. Januar 2002 in der „Infobörse Mittelverteilung“ (evanet.his.de/infoboerse/index.php) auf der Homepage der HIS GmbH (www.his.de).

3.3 Hochschulsteuerung

Ende der 90er Jahre war die frühere Hochschulsteuerung durch den Landeshaushalt mit titelscharfer Ausbringung der Einzelzuweisungen und durch einen sehr detaillierten Stellenplan einer weitgehenden Flexibilisierung im Haushaltsbereich gewichen. Geblieben war die detaillierte und direkte Steuerung durch Genehmigungsvorbehalte, Erlasse etc., von der das Land bislang weiterhin regen Gebrauch gemacht hat. Wie schon erläutert, sind durch das neue Hochschulgesetz Steuerungsinstrumente eingeführt worden, die den Hochschulen neben der Haushaltsflexibilisierung weitere Freiräume und zugleich die notwendigen Instrumente für ihre Selbststeuerung verschaffen sollten. Zu diesen Instrumenten gehören insbesondere die bereits in Kapitel 2 genannten *Zielvereinbarungen* (§ 9 HG), die Einführung eines *Controlling* in Verbindung mit einer *Kosten- und Leistungsrechnung* und einem *Berichtswesen* (§ 5 Absatz 2 HG), die *Evaluation* (§ 6 HG) – die Universität Dortmund hat bereits 1994 mit einem eigenen Evaluationsverfahren begonnen –, der *Hochschulentwicklungsplan* (§§ 20 Absatz 1, § 100 HG) sowie die *Entwicklungspläne der Fachbereiche* (§ 27 Absatz 1 HG). Das Gesetz verknüpft die traditionellen mit den neueren Steuerungsinstrumenten in einer Weise, die es dem Ministerium ermöglicht, dann auf direkte Lenkung zu verzichten, wenn sich die Hochschulen ihrerseits auf neue Steuerungsformen einlassen (Abschluss von Zielvereinbarungen, Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, eines Controlling und Berichtswesens). Von den genannten Instrumenten seien einzelne kurz kommentiert:

Kosten- und Leistungsrechnung

Im August 1999 wurde das bereits 1995 begonnene Projekt zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)¹⁹ auf der Grundlage der kameralen Haushaltsführung auf alle Universitäten und Fachhochschulen des Landes ausgedehnt. Ziel ist es, bis Ende des Jahres 2002 die *Kostenarten-* und *Kostenstellenrechnung* einzuführen. Folgende Grundsätze gelten für die KLR:²⁰

¹⁹ Rechtliche Grundlagen sind §5 Absatz 2 HG sowie §7 Absatz 3 und §17 a LHO.

²⁰ Siehe: Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung an den nordrhein-westfälischen Hochschulen. Erlass des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung vom 15.12.2001, Az: 232-12-08. Düsseldorf.

- Die Kostengruppen und Kostenarten sind in einem *Kostenartenrahmenplan* vom MSWF verbindlich festgelegt.
- Bei der Kostenstellenrechnung muss eine eindeutige *Ressourcenzuordnung auf der Ebene der Lehreinheiten* möglich sein.
- *Vorkostenstellen*, die nicht unmittelbar der Forschung und Lehre zuzuordnen sind, müssen anhand verbindlicher Umlageschlüssel auf die *Endkostenstellen* verrechnet werden.
- Zur jährlichen Berichterstattung hat das MSWF ein *Grunddatenraster* vorgelegt.

Die Grundsätze wurden von einer Arbeitsgruppe des MSWF entwickelt, an der auch Kanzlerinnen und Kanzler der Hochschulen beteiligt waren. Die KLR soll in erster Linie als hochschulinternes Steuerungsinstrument dienen. Das MSWF will es aber auch nutzen, um hochschulübergreifende Sonderauswertungen für landesweite Vergleiche durchführen zu können.

Hochschulentwicklungsplan

Der Hochschulentwicklungsplan (HEP) wird als zentrales Steuerungs- und Planungsinstrument der Hochschule vom Rektorat unter Berücksichtigung der Entwicklungspläne der Fachbereiche als verbindlicher Handlungsrahmen beschlossen (§ 20 Absatz 1 HG). Er enthält Aussagen zum Studienangebot, zu den Forschungsschwerpunkten und zur Hochschulorganisation. Auch das Ministerium kann Ziele für die Entwicklung der Hochschulen vorgeben, die bei der Aufstellung der HEP zu beachten sind (§ 108 Absatz 5 HG).

Mit den Vorschriften über den HEP sollen die Hochschulen zu planerischem Handeln angehalten werden, ohne dass gesetzliche Detailvorgaben erfolgen. Inhalt, Verbindlichkeit, Konkretisierungsgrad sowie Aktualisierungsintervalle des HEP lässt das Gesetz offen. Auch das Zusammenspiel mit den anderen Instrumenten für Qualitätssicherung und Planung (Evaluation, Zielvereinbarungen, Akkreditierung von Studiengängen, leistungsbezogene Mittelverteilung) wird nicht näher bestimmt.

Akkreditierung

Für die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen hat das MSWF die Akkreditierung der Studienprogramme bei einer (vom Akkreditierungsrat akkreditierten) Akkreditierungsagentur verpflichtend vorgeschrieben.²¹ Die Akkreditierung der Studienprogramme ändert allerdings nichts am bestehenden Genehmigungsvorbehalt des MSWF. Vielmehr ist die Akkreditierung Voraussetzung für die Genehmigung der Studienprogramme. Mit gleichem Erlass wurden Eckwerte für die Genehmigung von Bachelor- und Masterstudiengängen an den Hochschulen Nordrhein-Westfalens vorgelegt, die u.a. den Zugang zu den Studiengängen regeln sowie die Modularisierung und die Einführung ECTS-kompatibler Leistungspunktsysteme für die Studiengänge fordern. Infolge der zunehmenden Bedeutung der Akkreditierung haben die Hochschulen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland Pfalz am 25. Januar 2002 die Agentur für Qualitätssicherung durch Akkreditierung von Studiengängen (AQAS) gegründet, deren Hauptaufgabe die Qualitätsprüfung von Studiengängen und deren Akkreditierung ist. AQAS ist vom Akkreditierungsrat akkreditiert und erfüllt damit die geforderten Voraussetzungen in den Eckwerten des MSWF zur Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen.

Qualitätspakt

Das Verfahren im Zuge des Qualitätspakt-Prozesses lässt sich als Verknüpfung von mehreren Steuerungsinstrumenten darstellen. Der Qualitätspakt selbst kann als Vorgriff auf das Instrument der Zielvereinbarung verstanden werden. Die Landesregierung sagt den Hochschulen Planungssicherheit und einen Anteil an den Mitteln des Innovationsfonds zu und erwartet dafür von den Hochschulen die Abgabe von 2.000 Stellen sowie eine Strukturentwicklungsplanung. Die Arbeit des Expertenrats stellt eine landesweite Evaluation mit den klassischen Elementen „Interne Evaluation“ (Strukturentwicklungsberichte der Hochschulen) und „Externe Evaluation“ (Begehung durch den Expertenrat und Abschlussbericht) dar, deren Ergebnisse durch die Instrumente der Rechtsverordnung und der Zielvereinbarung umgesetzt wurden bzw. werden sollen (Follow-up des Evaluationsprozesses).

²¹ Siehe: Eckwerte für die Genehmigung von Bachelor- (BA) und Masterstudiengängen (MA) an den Hochschulen Nordrhein-Westfalens. *Erlass des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung vom 15.2.2001, Az: 212-6001.4-433. Düsseldorf.*

So erbittert übrigens die nordrhein-westfälischen Hochschulen den Qualitätspakt (im Jargon: „Qual-Pakt“) im Jahr 1999 kritisiert haben, erweist er sich angesichts weitergehender allgemeiner Haushaltsrestriktionen des Landes für die Hochschulen nun als Schutzmechanismus – wenn auch nur für wenige Jahre. Und man muss hinzufügen: als Schutz mit begrenzter Wirkung vor dem größeren Übel. Denn die deutschen Universitäten befinden sich seit vielen Jahren in einer durch ihre Unterfinanzierung ausgelösten Krise, aus dem heraus in Nordrhein-Westfalen auch der Qualitätspakt keinen Weg zu weisen vermag.

4 Hochschulinterne Steuerungs- und Qualitätssicherungsinstrumente am Beispiel der Universität Dortmund

Das Dortmunder Konzept der hochschulinternen Steuerung und Qualitätssicherung umfasst vor allem ein universitätseigenes Evaluationsverfahren (das Dortmunder Review), die Hochschulentwicklungsplanung sowie ein Modell für die volumen- und leistungsorientierte Mittelverteilung. Diese Instrumente sollen durch ihre Integration und ihre zyklische Anwendung in einem schlüssigen *Qualitätsmanagementsystem* aufgehen. Hinzu kommen die Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein hochschulübergreifender Benchmarking-Ansatz. Aus dem Gesamtkonzept sollen hier exemplarisch die Hochschulentwicklungsplanung und das Modell für die Mittelverteilung skizziert werden.

Hochschulentwicklungsplanung

In den letzten Jahren hat die Universität Dortmund eine Politik der Stärkung dezentraler Zuständigkeiten auf der Ebene der Fachbereiche vertreten, insbesondere in Fragen der mittelfristigen Strukturplanung, und eine koordinierte Hochschulentwicklungsplanung betrieben. Seit 1997 aktualisieren alle Fachbereiche und wissenschaftlichen Einrichtungen ihre mittelfristigen Strukturpläne in Forschung und Lehre kontinuierlich, da das Rektorat Wiederzuweisungen, fachliche Veränderungen und Umbenennungen von Professuren nur auf der Grundlage aktueller Strukturberichte und Entwicklungspläne vornimmt. Dies bezeichnet den Kernbereich der Planung, in dem die mittel- und langfristigen Entwicklungen in Wissenschaft, Forschung und Lehre projiziert und in den jeweiligen Fachbereichen umgesetzt werden.

Der in Dortmund gewählte Weg der Strukturplanung, der von einer *bottom-up*-Entwicklung der wissenschaftlichen Perspektiven ausgeht, wird den unterschiedlichen Ausprägungen und Entwicklungen in den einzelnen Fachbereichen und Disziplinen gerecht. Gleichzeitig benötigen Rektorat und Senat einen Überblick über die einzelnen Struktur-

entwicklungen und ihr Zusammenspiel in der Strukturentwicklungsplanung der gesamten Universität, in der auch die Ergebnisse der Evaluation berücksichtigt werden müssen. Dazu gehört im Sinne einer wissenschaftsimmanenten Prospektion die Verständigung über mittel- und längerfristige Entwicklungsperspektiven einzelner Gebiete. Die wissenschaftlichen Potenziale ergeben sich aus den durchgeführten Begutachtungen, die Förderungsmöglichkeiten aus dem Einsatz von Rektorats- und Verfügungsfonds. Ziel eines solchen inhaltlichen Leitbildes ist es darzustellen, wofür die Universität Dortmund unverwechselbar steht.

Im Frühjahr 1999 hat daher die Strukturkommission zur Perspektivplanung der nächsten zehn Jahre ihre Arbeit aufgenommen und unter Einbeziehung von Experten aus Wissenschaft und Wissenschaftspolitik Empfehlungen zum *Strukturentwicklungskonzept* der Universität erarbeitet.²² Die Arbeit der Strukturkommission ermöglichte es, die politischen Vorgaben und Stellenkürzungen des Qualitätspaktes mit Bezug auf die Profilbildung umzusetzen. Die in diesem Kontext erzielten Planungsempfehlungen werden von der Universität vor allem im Hinblick auf deren Operationalisierung weiterentwickelt und um organisatorische und strukturelle Veränderungen ergänzt, die langfristig zu implementieren sind. Dazu wurden im Winter 2001/2002 zwei Klausurtagungen zur künftigen Struktur der Universität Dortmund mit Experten aus der Universität und Dekanen der Fachbereiche und Fakultäten unter der Moderation eines externen Experten durchgeführt, deren Ergebnisse mit in die Hochschulentwicklungsplanung der Universität und in die Zielvereinbarungsverhandlungen mit dem Ministerium einfließen. Gegen Ende des Jahres ist eine weitere Klausurtagung geplant, auf der die Überlegungen zur künftigen Struktur der Universität konkretisiert werden sollen.

Volumen- und leistungsorientierte Mittelverteilung

Im Zuge der Diskussion um eine stärkere wettbewerbliche Ausrichtung der Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland hat das Rektorat der Universität Dortmund mit Zustimmung des Senats bereits im Februar 1994 beschlossen, die laufenden Mittel für Forschung und Lehre leistungs- und belastungsorientiert zu verteilen. Die Universität Dortmund hat somit frühzeitig ein eigenes Konzept entwickelt und ihre Vorstellungen von Leistungen und Leistungsbeurteilungen artikuliert. Ziele der formelgebundenen Mittelverteilung sind zum einen die *Grundversorgung* der Fachbereiche in Lehre und Forschung und zum anderen *Leistungsanreize* in den Fachbereichen für Lehre und Forschung. Das

²² Siehe: Universität Dortmund (1999): *StrukturEntwicklungsBericht 1999*. Teil A. Die Universität. *Universität Dortmund. Dortmund.*

Modell berücksichtigt die Indikatoren „Anzahl der betreuten Studierenden in den ersten vier Semestern²³“, „Anzahl der Hauptdiplomprüfungen und Staatsexamen²⁴“, „Eingeworbene Drittmittel²⁵“ und „Anzahl der Promotionen“. Ergänzt werden diese Komponenten im Verteilungsschlüssel für die wissenschaftlichen und studentischen Hilfskräfte durch den leistungs- und belastungsunabhängigen Grundbetrag, der sich nach der „Anzahl der Professuren“ richtet. Der Schlüssel für Geräte, Ausstattungsgegenstände und Maschinen/sonstige sächliche Verwaltungsausgaben wird durch die Einführung eines Altanteils, der dem Anteil an der Verteilung nach dem alten Schlüssel (vor 1994) entspricht, stabilisiert.

Im Rahmen des vom Stifterverband geförderten Verwaltungsprojektes „Ausbau der volumen- und leistungsorientierten Mittelverteilung unter Einbeziehung qualitativer Indikatoren“ wurden, wie bereits mit der Einführung des Schlüssels gefordert, die Ergebnisse der Mittelverteilung der vergangenen Jahre analysiert, um darauf aufbauend das Verteilungsmodell weiter zu entwickeln und zu ergänzen. Schwerpunkt der Weiterentwicklung der volumen- und leistungsorientierten Mittelverteilung ist die Einbeziehung von qualitativen Indikatoren, um damit die Qualität als Wettbewerbsfaktor stärker zu akzentuieren. Innovativer Schwerpunkt des neuen Modells ist eine Abwandlung der Balanced Scorecard, das *Quality Point System (QPS)*. Das QPS dient dazu, strategische Ziele der Fachbereiche in Handlungsziele umzusetzen sowie die Fortschritte der Fachbereiche bei der Qualitätssteigerung in Lehre und Forschung zu erfassen und anhand eines Scoring-Modells zu bewerten.

Qualitätsmanagementsystem

Ziel der Universität Dortmund ist es, die bisher eingeführten Instrumente zur Qualitätssicherung in ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem zu integrieren. Grundgedanke dieses Konzepts ist die Verknüpfung der drei Instrumente Review, Mittelverteilung (insbesondere durch das QPS) und Zielvereinbarungen zu einem übergreifenden System mit sich gegenseitig beeinflussenden und rückkoppelnden Komponenten. Im Einzelnen

²³ Durch die Berechnung über Curricularnormwerte und -anteile werden die Leistungen der Fachbereiche für Studierende anderer Fachbereiche bei den Leistungsparametern berücksichtigt.

²⁴ Durch die Berechnung über Curricularnormwerte und -anteile werden die Leistungen der Fachbereiche für Studierende anderer Fachbereiche bei den Leistungsparametern berücksichtigt.

²⁵ Die eingeworbenen Drittmittel werden je nach Fächergruppe (Ingenieurwissenschaften: Naturwissenschaften: Gesellschaftswissenschaften 4:2:1) unterschiedlich gewichtet, um die unterschiedlichen Möglichkeiten der Drittmittelinwerbung zu berücksichtigen.

sollen hierzu in einem ersten Schritt im Review die Ziele der Fachbereiche analysiert und weiterentwickelt werden. Anschließend sollen diese Ziele mit Hilfe des QPS und mit dem Instrument der Zielvereinbarungen operationalisiert und über die Mittelverteilung mit einem Anreizsystem verbunden werden.

5 Schlussfolgerungen: Nordrhein-westfälische Hochschulen auf dem Weg zu mehr Autonomie?

Sowohl die Betrachtung der aktuellen hochschulrechtlichen und -politischen Entwicklungen im Land NRW als auch die exemplarische Betrachtung einer einzelnen Universität des Landes rechtfertigen eine grundsätzlich positive Antwort auf unsere Ausgangsfrage. Sie enthielt schon – wie Sie sicher bemerkt haben – die Unterstellung, dass die Hochschulen bereits über eine nennenswerte Eigenständigkeit verfügen („mehr Autonomie“). Der Konflikt zwischen dem universitären Eigenleben und staatlichen Gestaltungsansprüchen ist alle andere als neu, und dass es ihn überhaupt gibt, weist auf die Virulenz dieses Eigenlebens hin. Er hat etwas damit zu tun, dass die Universität als institutionelle Verbindung wissenschaftlicher Forschung und Lehre ein Handlungsfeld konstituiert, auf dem die eher mechanistischen Konzepte staatlichen Regierungshandelns wenigstens teilweise außer Kraft gesetzt werden müssen: Die Ziele, Wege und Ergebnisse der Wissenschaft lassen sich mit Aussicht auf Erfolg nur aus dem wissenschaftlichen Prozess selbst heraus bestimmen, nicht von einem äußeren Bestimmungspunkt – und sei es dem des Staates, der aus vollkommen legitimen Gründen der Daseinsvorsorge oder auch mit dem Recht des institutionellen Trägers der Hochschulen lenken und eingreifen möchte.

Den Zuwachs an Autonomie finden wir in den neuen Rechts- und Verwaltungsinstrumenten, die oben vergegenwärtigt wurden: *Flexibilisierung der Haushalte, nicht-kameralistische Formen der Haushaltssteuerung, partizipative Steuerung durch vertragsähnliche Vereinbarungen*, um nur einzelne noch einmal zu nennen. Er ist aber selbstverständlich auch den politischen Selbstverpflichtungen zu entnehmen, die sich die gegenwärtige Landesregierung und ihre Vorgängerin auferlegt haben.

Zum Gesamtbild gehört jedoch auch die Feststellung aus den aktuellen Erfahrungen, dass nahezu jeder Schritt zu mehr Autonomie von alten und teilweise neuen Interventionsmöglichkeiten begleitet ist: Bei der Entscheidung über neue *Prüfungs- und Studienordnungen* können die Hochschulen unabhängiger und schneller als bisher handeln; per Rechtsverordnung kann die Landesregierung jedoch einseitig Studiengänge einstel-

len. Über *Zielvereinbarungen* sollen in einem kooperativen Verfahren Leistungen und Gegenleistungen ausgehandelt werden; in mehr oder minder subtiler Form wurden den Hochschulen jedoch Vorgaben hinsichtlich der von ihnen selbst zu favorisierenden Schwerpunkte übermittelt. Gerade den letzten Punkt mag man unter „gemeinsames Lernen“ beiseite legen. Die gegenwärtige Gesamtbilanz von Zuwachs und Begrenzung von Autonomie zeigt jedoch, dass mit der formalen Einführung jener neuen Instrumente noch nicht viel gewonnen ist. Beim Abschluss von Zielvereinbarungen wird darauf zu achten sein, dass es hier nur um Rahmenvorgaben und Ziele gehen kann, deren Umsetzung in der Eigenverantwortung der jeweiligen Seite liegt. Der Zielvereinbarungsprozess darf keinen Raum für Detailsteuerung „durch die Hintertür“ eröffnen, indem etwa jede einzelne Maßnahme der Hochschule zur Erreichung vereinbarter Ziele in der Zielvereinbarung festgehalten wird. Weiterhin setzt der Abschluss einer Zielvereinbarung eine Verhandlungsphase voraus, bei der beide Partner ihre Ziele, Forderungen und Leistungen aushandeln. Die einseitige Festlegung durch einen der beiden Partner konterkariert demzufolge den Sinn einer Zielverhandlung. Wenn die genannten Regeln Anerkennung finden, ist die Einführung des Instruments Zielvereinbarung ein Schritt in Richtung größerer Autonomie für die Hochschulen.

Ein weiterer Aspekt aus der Innensicht einer Universität: Die Einführung und Anwendung der neuen Steuerungsinstrumente ist für die Hochschulen mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Dieser Aufwand wird nur dann zu rechtfertigen sein, wenn sie tatsächlich zu einer besseren Steuerung und damit zu mehr Effizienz, Effektivität und Qualität beitragen. Nach unserer Auffassung kann dies nur gelingen, wenn die Instrumente in ein *übergreifendes Steuerungs- und Qualitätsmanagementsystem* integriert werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass sie vor allem zu Mehrarbeit führen, und möglicherweise zu gegenläufigen Entscheidungen.

Darüber hinaus wird es darauf ankommen, dass die Steuerungsinstrumente auch nur für den Zweck eingesetzt werden, für den sie entwickelt wurden. Das Gesetz ist in der Unterscheidung nicht immer eindeutig, in welchen Fällen es sich um interne Instrumente zur Selbststeuerung der Hochschulen handelt und wann um Steuerungsinstrumente im Verhältnis von Land und Hochschulen. Die *Kosten- und Leistungsrechnung* ist beispielsweise als internes Steuerungsinstrument konzipiert, soll zugleich jedoch als Vergleichsinstrument zwischen den Hochschulen verwendet werden. Es besteht daher die Gefahr, dass das Instrument zweckentfremdet eher mit Blick auf die Konsequenzen für die Auswertungen im Ministerium als für die Hochschulsteuerung genutzt wird. Die Kosten- und Leistungsrechnung kann zur Durchführung eines *interuniversitären* Vergleichs

insofern nur bedingt eingesetzt werden, als die qualitativen Beschreibungsmerkmale der einzelnen Hochschule unberücksichtigt bleiben müssen. Ähnliche Bedenken bestehen im Zusammenhang mit der *Evaluation*, wenn ein Evaluationsbüro als nachgeordnete Behörde des Landes gegründet und sowohl mit der Unterstützung der hochschuleigenen Evaluationen als auch mit der Durchführung der Evaluation der Hochschulen durch das Land beauftragt wird.

Die Bilanz von positiven Erwartungen und kritischen Erfahrungen ist aus der Sicht einer Universität zwar mit einer gewissen Skepsis gezogen. Wir möchten uns allerdings für eine nicht bedenkenlose, aber doch konstruktive Nutzung der neuen hochschulpolitischen Instrumente aussprechen. Die Hochschulen können auf dem Weg zu mehr Autonomie die Qualität ihrer eigenen Planung und Steuerung wesentlich verbessern. Wir meinen übrigens, dass dies auch nötig ist.

Anschrift der Verfasser:

Roland Kischkel

Kanzler der Universität Dortmund

E-Mail: kischkel@verwaltung.uni-dortmund.de

Bettina Böhm

E-Mail: boehm@verwaltung.uni-dortmund.de

Dr. Andreas Stich

E-Mail: stich@verwaltung.uni-dortmund.de

Universität Dortmund

44221 Dortmund

Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland

Frank Ziegele

1 Einführung

Die Hochschulsteuerung in Deutschland befindet sich im Umbruch: Alle Bundesländer verabschieden sich schrittweise von alten Steuerungsansätzen wie kameralistische Haushaltsführung und -aufstellung, Fortschreibung von Haushalten sowie Regulierung. An die Stelle einer titelscharfen Ausgabensteuerung treten Autonomie und Wettbewerb.

Die einzelnen Bundesländer sind auf diesem Weg unterschiedlich weit; im Detail wählen sie durchaus unterschiedliche Wege. Im Folgenden soll ein Überblick über die aktuellen Entwicklungen in Deutschland gegeben werden. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund:

- Die gemeinsamen normativen Grundlagen der aktuellen Entwicklung. Trotz aller Unterschiede im Detail sind die Grundlinien der Reformen an denselben Leitideen ausgerichtet.
- Eine Typisierung der im Detail divergierenden Reformen. In verschiedenen Bereichen der Hochschulfinanzierung lassen sich typische Reformansätze beschreiben.

Die hier durchgeführte Analyse bezieht sich vorrangig auf den Kontext der Finanzierung von Hochschulen und gilt ausschließlich dem Verhältnis zwischen Staat und Hochschule. Gleichzeitig finden aber auch innerhalb der Hochschulen zahlreiche Veränderungen statt, die entweder durch die staatlichen Rahmenbedingungen induziert werden oder auf der Eigeninitiative autonomer Hochschulen beruhen. So wird Hochschulen die Implementierung von Kosten- und Leistungsrechnung, Evaluationen, strategischen Plänen etc. abverlangt. Hochschulen organisieren Benchmarking, entwickeln neue Verfahren der Qualitätssicherung, verändern interne Organisationsstrukturen und engagieren sich im Hochschulmarketing. Die verstärkte Selbststeuerung der Hochschulen führt zu neuen Ansätzen des hochschulinternen Wissenschaftsmanagements.

2 Normative Grundlage der aktuellen Entwicklungen

Eine Grundidee der aktuellen Reformen besagt, dass dezentrale Entscheidungen bessere Ergebnisse erbringen als zentral getroffene. Es sollen daher möglichst viele Entscheidungen auf dezentraler Ebene, d. h. an den Hochschulen gefällt werden. Die Problemnähe, die Informationsvorsprünge und die Eigenverantwortung der dezentralen Entscheidungsträger in den Hochschulen schaffen das Potenzial für flexibleres, effektiveres und effizienteres Handeln im Vergleich zur ministeriellen Intervention. Aus diesem Grund werden Freiheiten vor allem in finanzieller und organisatorischer Hinsicht an die Hochschulen übertragen.

Demgegenüber steht aber ein legitimes Interesse des Staates an steuernden Eingriffen. Ein blindes staatliches Vertrauen in die Weisheit der Hochschulangehörigen beim Umgang mit Steuergeldern kann nicht vorausgesetzt werden. Eine vollständige Abkopplung der Hochschulen von staatlichen Zielen – beispielsweise durch Fortschreibung von Haushalten unabhängig davon, welche Leistungen und Aufgaben die Hochschulen vorweisen können – würde daher sehr rasch dazu führen, dass der Staat zwar formale finanzielle Freiheiten einräumt, faktisch aber über Regulierungen die Spielräume wieder beseitigen würde. Längerfristig hat eine Autonomie, die als vollständige Freiheit vom Staat verstanden wird, keine Überlebenschance.

Aus diesem Grund wird auf staatliche Hochschulsteuerung nicht verzichtet – sie soll aber auf eine neue normative Basis gestellt werden. Das neue Steuerungsverständnis lässt sich im Zusammenhang mit der Hochschulfinanzierung über einige zentrale Eckpunkte charakterisieren und mit der traditionellen Steuerung kontrastieren:

- Inputorientierte Steuerung (durch Überprüfung der ordnungsgemäßen Verausgabung veranschlagter Sach-, Investitions- und Personaltitel) provoziert unwirtschaftliches Handeln und führt zu mangelnder Orientierung an staatlichen Zielsetzungen. Stattdessen sollte *outputorientiert* gesteuert werden, indem die Ergebnisse des Handelns an Hochschulen betrachtet und (im Hinblick auf staatliche Ziele) bewertet werden. Sind Budgetzuweisungen unmittelbar mit dem Ergebnis des Handelns verknüpft, lassen sie sich auch plausibel legitimieren.
- Prozesspolitische, regulierende staatliche Eingriffe lenken die Anstrengungen der Hochschulen auf Umgehungsaktivitäten. Wird z. B. Hochschulen von staatlicher Seite im Sinne der Studienzeiterkürzung vorgeschrieben, dass Scheine im Hauptstudium nicht aus mehreren Teilprüfungen bestehen dürfen, so kann dies ggf. unterlaufen

werden, indem man eine bisherige Teilleistung als Zulassungskriterium zur Prüfung deklariert. Staatliche Regulierung zieht immer neue und feinere Regulierung nach sich, ohne jemals tatsächlich das Steuerungsziel zu erreichen. Stattdessen sollte ein *ordnungspolitischer* Ansatz verfolgt werden, bei dem nicht Ergebnisse vorgeschrieben werden, sondern finanzielle Rahmenbedingungen und damit Anreize und Sanktionen für autonome Entscheidungen geschaffen werden. Die Hochschulen können Entscheidungen ohne staatliche Einmischung treffen; der Staat definiert aber finanzielle Rahmenbedingungen und legt damit die Konsequenzen autonomer Entscheidungen fest. Um beim Beispiel der Studienzeitverkürzung zu bleiben: Wenn Hochschulen nach der Zahl ihrer Absolventen bezahlt werden, haben sie den finanziellen Anreiz, Studiengänge zu reorganisieren (denn eine längere Verweildauer der Studierenden erbringt keine höheren Einnahmen). Wie die intendierte Studienzeitverkürzung herbeigeführt wird, ist Sache der Hochschulen. Sie haben auch die Wahl, auf entsprechende Anstrengungen zu verzichten, wissen aber in diesem Fall, dass sie finanzielle Nachteile bei der staatlichen Mittelzuweisung zu tragen haben.

- Eine *ex ante*-Steuerung, bei der Ergebnisse vorab festgelegt werden, erzeugt Inflexibilität. Stattdessen sollte der Ansatz der *ex post*-Steuerung verwendet werden: Dezentrale Entscheidungsträger berücksichtigen deshalb staatliche Ziele, weil sie wissen, dass die Ergebnisse ihres Handelns hinterher am Zielbeitrag gemessen werden.
- Eine staatliche Feinsteuerung beseitigt die Vorteile dezentraler Autonomie. Stattdessen sollte das Verfahren der Mittelvergabe ein Instrument der staatlichen *Grobsteuerung* sein, das nicht alle Feinheiten und Besonderheiten berücksichtigen kann und sich auf wenige Lenkungsziele von hoher Priorität beschränkt. Ein „grobes“ Modell erzeugt auch Transparenz und Nachvollziehbarkeit – entscheidende Eigenschaften im Hinblick auf die Anreizwirkung (denn die finanziellen Konsequenzen des eigenen Verhaltens werden für die Hochschulen klar und man kann sich danach ausrichten) sowie die Akzeptanz der Finanzierungsreformen.
- Die kameralistische Budgetierung, die zu absurden Anreizeffekten wie Dezemberfieber und Ähnlichem geführt hat, wird durch *Finanzautonomie* und neue Formen der Rechenschaftslegung, z.B. kaufmännische Buchführung, ersetzt. Während im traditionellen kameralistischen System der Staat über Regulierung auf der Ausgabenseite steuert, vollzieht sich die Steuerung nun über die *Einnahmenseite* der Hochschulen, also über Kriterien der Mittelzuweisung.
- Budgets werden traditionell inkrementalistisch bestimmt, d.h. sie resultieren aus einer Fortschreibung im Zeitablauf, z.B. mit Zuschlägen entsprechend der Tarifent-

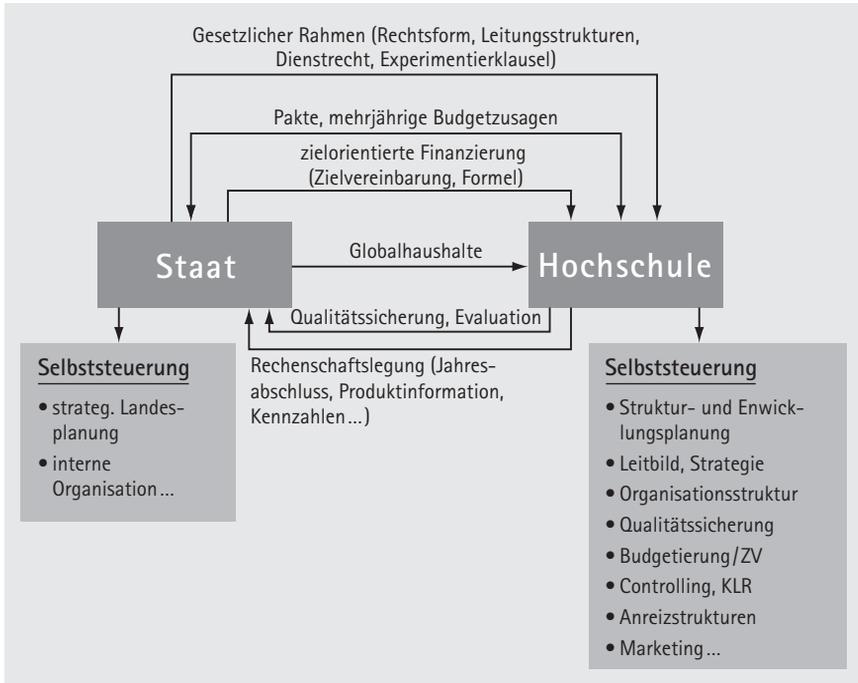
wicklungen oder Abschlägen entsprechend der Haushaltslage. Das Budgetvolumen aus dem Ansatz des Vorjahres zu begründen legitimiert einen Globalhaushalt allerdings nur sehr unzureichend und ist mit der angesprochenen Steuerung über die Einnahmenseite nicht vereinbar. An die Stelle des Inkrementalismus treten daher vermehrt Verfahren der *Budgetbemessung* (entweder als Nullsummenspiel zwischen den Hochschulen oder auch für den Wissenschaftshaushalt insgesamt).

- Entscheidungen über die Bereitstellung von Lehre und Forschung, die bisher häufig eher angebotsorientiert getroffen wurden (z. B. Lehrpläne als Summe der Hobbies der Dozenten), sollen eine stärkere *Nachfrageorientierung* erfahren. Wenn die Nachfrage artikuliert wird und finanzielle Konsequenzen hat, werden die Bedürfnisse der Nachfragenden für Angebotsentscheidungen relevant.

3 Instrumente der neuen Hochschulsteuerung

Ein Steuerungsansatz, der den dargestellten normativen Grundlinien folgt, greift auf ein bestimmtes Repertoire an Instrumenten zurück. Die folgende Graphik fasst die wesentlichen Instrumente zusammen:

Instrumente der Hochschulsteuerung



Im Rahmen seiner ordnungspolitischen Funktion setzt der Staat einen gesetzlichen Rahmen und definiert grundlegende „Spielregeln“, z. B. im Zusammenhang mit den zugelassenen Rechts- und Organisationsformen einer Hochschule bzw. über die Gestaltung des Dienstrechts. Eine wichtige Rolle spielt im gesetzlichen Kontext auch die teilweise bestehende „Experimentierklausel“, die den Hochschulen besondere, selbst gesetzte Regelungen vor allem in Fragen der Organisation ermöglicht. Ergänzt werden die gesetzlichen Bedingungen in mehreren Bundesländern durch „Pakte“ zwischen Staat und Hochschulen, in denen Grundbedingungen für die weitere Entwicklung des Wissenschaftssektors verabredet und mehrjährige Budgetzusagen festgelegt werden (zumeist allerdings verbunden mit Kürzungsprogrammen).

Neben diesen grundlegenden Regelungen wird das Verhältnis Staat – Hochschule durch drei Instrumentenbereiche gekennzeichnet:

- Finanzierungsinstrumente: Dazu gehören Globalhaushalte und Verfahren der zielorientierten Finanzierung, in der Regel als Kombination aus formelgebundener Finanzierung und Zielvereinbarungen.
- Instrumente der Qualitätssicherung, z.B. Evaluationen und Begutachtungen durch Expertenkommissionen.
- Instrumente der Rechenschaftslegung.

Mit diesem neuen Instrumentarium ist verbunden, dass sich die Rolle des Staates verändert. Der Staat bleibt Träger der Hochschulen, aber er tritt ihnen zumindest teilweise in veränderter Weise gegenüber. Zwischen Staat und Hochschulen ergeben sich folgende *Beziehungen*:

- Staatliche Instanzen bleiben Entscheidungsträger (es bleiben zum Teil Genehmigungsvorbehalte; auch die Mittelvergabe kann nicht vollständig formelmäßig „automatisiert“ werden, sondern verbleibt teilweise diskretionär).
- Der Staat wird zum Verhandlungspartner; dabei besteht (in Grenzen) ein gleichrangiges partnerschaftliches Verhältnis (Zielvereinbarungen, Pakte).
- Der Staat wird zunehmend ordnungspolitischer Gestalter allgemeiner Rahmenbedingungen (und sorgt dadurch unter anderem dafür, dass Markt- und Wettbewerbsmechanismen funktionsfähig werden).
- Der Staat bleibt Adressat von Berichten und Informationen.
- Der Staat gerät zunehmend auch in die Rolle des Dienstleisters und Beraters für autonome Hochschulen.

Zu den Instrumenten im Verhältnis zwischen Staat und Hochschule kommen die Instrumente der Selbststeuerung, für die in obiger Graphik einige Beispiele genannt sind.

Soweit erscheint der neue Ansatz zur Hochschulsteuerung in Deutschland auf den ersten Blick sehr homogen zu sein: Auf Basis relativ einheitlicher Grundideen (übrigens unabhängig von der politischen Ausrichtung in den Bundesländern) wird zu einem weitgehend standardisierten Repertoire an Instrumenten gegriffen; daraus ergibt sich eine klare Linie für die neue Rolle staatlicher Instanzen. Bei genauem Hinschauen bestätigt sich das Bild der Homogenität allerdings nicht: Trotz einheitlicher Grundlagen ist die Umsetzung der neuen Hochschulsteuerung in den Bundesländern stark divergierend. Dies gilt in dreierlei Hinsicht:

- Bei den genannten Instrumenten bestehen unterschiedliche *Prioritäten und Reihenfolgen*. Während Niedersachsen mit der Evaluation gestartet ist, erfolgte der Einstieg in Nordrhein-Westfalen über die Finanzautonomie. Während Rheinland-Pfalz umfassende Mittelbemessungsmodelle erarbeitet hat, aber erst jetzt über die letzten Schritte zum umfassend globalisierten Haushalt nachdenkt, wurden in Niedersachsen Globalbudgets geschaffen, ohne dass zunächst Mittelverteilungsmodelle vorlagen. In Baden-Württemberg wurde zuerst die Finanzierungsformel eingeführt, in Hamburg zuerst die Zielvereinbarung.
- Die *Instrumentenkombinationen* bleiben – auch nach Abschluss einer schrittweisen Einführung der Instrumente – unterschiedlich. Dies gilt z. B. für die Gewichtung der Instrumente Finanzierungsformel versus Zielvereinbarung. Einige Bundesländer verzichten auf Pakte, andere sehen die Evaluation als hochschulinternes Steuerungsinstrument und nicht als Element der staatlichen Steuerung.
- Die *Operationalisierung* der Instrumente ist im Detail sehr unterschiedlich. Für die formelgebundene Finanzierung werden verschiedene Indikatoren und Formelkonstruktionen eingesetzt. Die Ausgestaltung der Zielvereinbarungen ist sehr unterschiedlich. Zur Rechenschaftslegung verwendet z. B. Hamburg so genannte „Produktinformationen“ als Anlage zum Haushaltsplan; Niedersachsen fordert von den Hochschulen die Erstellung eines Jahresabschlusses nach dem Handelsgesetzbuch (HGB).

Um einen Überblick über das Spektrum der Reformen der Hochschulsteuerung in Deutschland zu gewinnen, soll im Folgenden eine Typisierung der Entwicklungen in mehreren Bereichen vorgenommen werden. Das folgende Kapitel beschreibt die typischen Entwicklungen, nimmt jedoch keine Bewertungen vor. Alle genannten Typen sind mit Vor- und Nachteilen verbunden, die es bei der Implementierung sorgfältig abzuwägen gilt. Dies soll hier nicht Gegenstand der Analyse sein. Für alle folgenden Typen werden Bundesländer als Beispiele angegeben.

4 Typische Entwicklungen der Hochschulsteuerung

Strategien der Haushaltsglobalisierung

Bei der Bildung von Globalhaushalten sind drei Grundstrategien auszumachen:

- **Aufweichung der Kameralistik** (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg): Ein Ausstieg aus der kameralistischen Titelwirtschaft erfolgt schrittweise. Die kameralistische Struktur der Haushalte wird im Prinzip beibehalten, allerdings werden Deckungsfähigkeiten zwischen Titeln und zeitliche Übertragbarkeit ermöglicht, teilweise werden auch Titel zu größeren „Sammeltiteln“ zusammengelegt. Auch Stellenpläne bleiben erhalten, werden jedoch flexibilisiert. In einigen Bundesländern sind diese Spielräume noch geringer (z.B. Bayern), in anderen sehr weitgehend (z.B. Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg). Die Kameralistik wird im letzten Fall zu einer formalen Hülse, die ihre restriktive Wirkung in weiten Bereichen verloren hat.
- **„Echte“ Globalzuweisung** (Niedersachsen, Hamburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein): Die staatliche Mittelzuführung erfolgt mit wenigen, pauschalen Zuweisungen. Niedersachsen arbeitet beispielsweise mit vier Zuschusstiteln: laufende Zwecke, Unterhaltung Bau/Grundstücke, Investitionen, Hochschulbauförderungsmittel. Häufig verbleiben noch zwei Titel, in denen die laufenden Mittel und die Mittel für Investitionen veranschlagt sind (z.B. Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern (geplant)). Die Kameralistik wird durch einen Wirtschaftsplan ersetzt, der teilweise – aber nicht zwingend – auf kaufmännischer Rechnungslegung basiert (z.B. Niedersachsen). Die Posten des Wirtschaftsplans sind aber das Ergebnis autonomer Planungen der Hochschulen und kein Ersatz für kameralistische Titel (und damit auch keine Grundlage für die Mittelbemessung, für die es Verfahren außerhalb des Haushaltsplans geben muss).
- **Programmhaushalt** (Ansätze in Hessen, Niedersachsen): Auch hier liegt eine fundamentale Veränderung der haushaltsmäßigen Veranschlagung im Rahmen von Globalhaushalten vor. Im Rahmen von Programmbudgets wird die Leistungs- bzw. Produktseite der Hochschule in den Haushalt direkt einbezogen und mit der Kostenseite verknüpft. Bei den anderen Typen sind Leistungsdaten höchstens eine Anlage zum Haushaltsplan und stehen unverbunden neben dem Wirtschaftsplan. Beim Programmhaushalt hingegen werden Erlöse, Kosten und Leistungsabgeltungen unmittelbar auf die Leistungen/Produkte der Hochschule bezogen bestimmt und diesen direkt zugeordnet. Diese Zuordnung ist Grundlage für die Mittelzuführung; finanziert werden

also Outputs anhand ihrer Kosten (z. B. Studienabschlüsse, Promotionen) anstelle von Inputs. Bisher sind erst Ansätze in diese Richtung erkennbar (z. B. im Rahmen der Zielvereinbarungen für Universitäten in Niedersachsen); ein echter Programmaushalt liegt derzeit in keinem Bundesland vor.

Koppelung von Globalisierung und Deregulierung

Der Zusammenhang zwischen Globalhaushalten und Deregulierung wird bei den aktuellen Reformen häufig übersehen. Die finanzielle Freiheit bringt wenig, wenn nicht auch gleichzeitig Entscheidungsbefugnisse an die Hochschulen delegiert werden. Beispielsweise könnte ein Globalhaushalt problemlos ermöglichen, die Gelder zum Aufbau eines neuen, innovativen Studiengangs kurzfristig und flexibel zu generieren. Diese finanzielle Flexibilität bringt allerdings wenig, solange die Hochschulen weiterhin in einem aufwändigen bürokratischen Verfahren die ministerielle Genehmigung für den Studiengang erwirken müssen. Die faktische Freiheit ergibt sich aus dem Zusammenspiel zwischen Entscheidungsfreiheit und finanzieller Autonomie. In Deutschland zeigen sich folgende typische Entwicklungen:

- **Keine parallele Deregulierung** (in den meisten Bundesländern): Genehmigungsvorbehalte und staatliche Mitwirkungsrechte werden unverändert beibehalten. Über ministerielle Erlasse wird weiter in großem Umfang eingegriffen.
- **Deregulierung per Zielvereinbarung** (Nordrhein-Westfalen): In Zielvereinbarungen wird vorgesehen, dass Leistungen der Hochschule von staatlicher Seite nicht nur mit finanziellen, sondern auch mit immateriellen Gegenleistungen versehen werden können. Zum Beispiel wird – abgestimmt auf die Profilierung einer Hochschule – ein neuer Studiengang aufgebaut; die Hochschule verpflichtet sich in der Zielvereinbarung zur Umsetzung, der Staat verzichtet auf ein Genehmigungsverfahren und leistet ggf. noch Anschubfinanzierung. Durch diese Form der Deregulierung ist die größere Entscheidungsfreiheit der Hochschulen nicht per Gesetz vorgegeben, sondern wird im Einzelfall mit zeitlicher Begrenzung zwischen Staat und Hochschule vereinbart. Die Deregulierung wird mit der Erreichung bestimmter vereinbarter Ziele verknüpft.
- **Koppelung Globalisierung/Deregulierung** (Baden-Württemberg): In direktem Zusammenhang mit der Schaffung von Finanzautonomie erfolgt eine systematische Rückführung von Genehmigungsvorbehalten.

Mehrkomponentenmodelle der zielorientierten Finanzierung

Die neuen Verfahren staatlicher Finanzierung sind zielorientiert; d. h. die Verfolgung bzw. Erreichung von staatlichen bzw. Hochschulzielen ist der Maßstab für die Höhe der staatlichen Zuweisung. Die Ziele schlagen sich entweder in einer Formel nieder (in entsprechenden Indikatoren und ihrer Gewichtung) oder werden in Zielvereinbarungen verabredet. Die unterschiedlichen Typen ergeben sich also aus den realisierten Kombinationen von formelgebundener Finanzierung und Zielvereinbarung:

- **Formel-Bemessungsmodelle mit ergänzenden Zielvereinbarungen** (Rheinland-Pfalz, Hessen, Brandenburg (geplant), Niedersachsen (für Fachhochschulen)): Eine Grundzuweisung an die Hochschulen, die einen Großteil des Globalhaushalts ausmacht, wird aus einer bedarfsorientierten Formel errechnet. Damit liegen echte Bemessungsmodelle vor, d. h. Budgetvolumina werden nicht nur zwischen den Hochschulen verteilt, sondern ihre Höhe wird endogen per Formelrechnung bestimmt. Steigern beispielsweise alle Hochschulen eines Landes die Aufgabenübernahme, erhöht sich auch der errechnete Gesamthaushalt (eine Realisierung des Rechenergebnisses steht natürlich unter Parlamentsvorbehalt). Im Rahmen der Grundzuweisung wird die Aufgabenübernahme in Forschung und Lehre anhand von Indikatoren abgebildet und mit kostenorientierten Entgelten versehen. Hinzu kommt in der Regel noch eine leistungsorientierte Finanzierung per Formel, bei der Belohnungen für bestimmte Leistungsgrößen gezahlt werden (z. B. Drittmittelerwerb, Absolventen und Ähnliches). Die Zielvereinbarungen spielen in diesen Systemen eine spezifische Rolle: Entweder werden per Zielvereinbarung Mittel aus einem Zentralpool vergeben (häufig um die 5% des Haushalts) – mit dem Ziel, bestimmte Innovationen oder Strukturveränderungen anzustoßen. Oder es werden Zielvereinbarungen über Indikatorwerte abgeschlossen, die in die Formel einfließen. Zum Beispiel orientiert sich in Hessen die Grundzuweisung an der Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit.
- **Mehrkomponentenmodelle mit historischen Teilen** (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern): Bei diesen Ansätzen wird nicht der gesamte Haushalt über Verteilungsmechanismen neu begründet, sondern ein Teil der historisch gewachsenen Budgets wird fortgeschrieben. Man geht also davon aus, dass die bisherige Mittelverteilung nicht völlig falsch war und führt ausgehend vom Status quo neue Anreiz- und Wettbewerbsmechanismen ein, die sich nur auf einen Teil des Haushalts beziehen und vom quantitativen Umfang her schrittweise ausgedehnt werden. Zum Beispiel wurden in Bayern und in Baden-Württemberg aufgaben- und leistungsbezogene Formeln eingeführt, in Baden-Württemberg sind als weitere Komponente Zielvereinbarungen geplant. In Nordrhein-Westfalen gibt es bereits beide Instrumente.

- **Zielvereinbarungsmodelle mit ergänzender Formel** (Hamburg, Berlin): Die Grundzuweisung wird mit einer Zielvereinbarung verknüpft; eine umfassende Vereinbarung von Zielen stellt die Gegenleistung für die Gewährung einer finanziellen Ausstattung dar. Der größte Teil der Grundzuweisung wird fortgeschrieben. Die Formelfinanzierung spielt dabei eine quantitativ untergeordnete Rolle: Ein kleiner Teil des Haushalts wird anhand von Formeln verteilt, die in der Zielvereinbarung festgelegt werden. Durch den ergänzenden finanziellen Anreizmechanismus soll die Umsetzung der vereinbarten Ziele befördert werden. Die Formeln beziehen sich direkt auf die vereinbarten Gegenstände. Ein Beispiel ist der profilbezogene Leistungsindex in Hamburg; dort erhält jede Hochschule ihre Gelder nach eigenen, profilbezogenen Indikatoren, die zu einem hochschulspezifischen Leistungsindex kombiniert werden.
- **Zielvereinbarungsmodelle mit Fortschreibung** (Bremen, Schleswig-Holstein): Auch hier stellen Grundzuweisung und Zielvereinbarung Leistung und Gegenleistung dar. Der gesamte Globalhaushalt wird fortgeschrieben; das Budgetvolumen wird damit nicht aus der Zielvereinbarung direkt erklärt. Eine Anpassung der Haushalte kann nach Ablauf der Zielvereinbarung erfolgen, z. B. wenn die vereinbarten Ziele nicht erreicht wurden. Formelfinanzierung existiert nicht. Mit diesen Modellen ist in der Regel mehrjährige Planungssicherheit in Bezug auf die Budgetvolumina verbunden.

Rolle der Zielvereinbarungen Staat – Hochschule

Welche Rolle Zielvereinbarungen in Finanzierungsmodellen auf staatlicher Ebene spielen können, ist bereits an mehreren Stellen angeklungen. Im Überblick bieten sich folgende Möglichkeiten für einen Einsatz von Zielvereinbarungen:

- **Zielvereinbarungen als Gegenleistung bzw. Legitimation der Grundfinanzierung** (Bremen, Hamburg, Berlin, Schleswig-Holstein): Staat und Hochschule treffen umfassende Zielvereinbarungen, die Grundlage für eine mehrjährige Budgetzusage in Bezug auf die Grundfinanzierung sind. Zielvereinbarungen legen auch die mit der mehrperiodischen Zusage verbundenen Konditionen fest, z. B. in Bezug auf die Folgen von Tarifierhöhungen. Die in den Vereinbarungen fixierte Gegenleistung für die Fortschreibung besteht in der Formulierung der Beiträge zu bestimmten staatlichen Zielen (Hamburg) oder in der Verpflichtung, hochschulinterne Steuerungsinstrumente einzuführen (z. B. Kosten- und Leistungsrechnung, Qualitätssicherung) und dadurch die Selbststeuerungsfähigkeit nachzuweisen (Berlin).
- **Zielvereinbarungen zur Innovationsförderung/Profilbildung** (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg (geplant)): Hierbei werden Gelder aus einem Inno-

tionsfonds des Landes per Zielvereinbarung vergeben. Ziel ist die Förderung und Vorfinanzierung von Neuerungen und dadurch die Stärkung von Hochschulprofilen (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg). Gleichzeitig werden aber Messgrößen gefordert, anhand derer die Ergebnisse der innovativen Vorhaben überprüft werden (wenn z.B. ein neuer Studiengang die Internationalisierung befördern soll, wäre der Anteil der aufgenommenen ausländischen Studierenden ein möglicher Messansatz). Abgeschlossene Zielvereinbarungen dieses Typs liegen auf staatlicher Ebene bisher erst in Nordrhein-Westfalen vor.

- **Mehrjährige Pakte** (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg): Hierbei handelt es sich nicht um Vereinbarungen mit einzelnen Hochschulen, sondern um eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Staat und allen Hochschulen insgesamt. Dabei geht es um eine mehrjährige Zusage des gesamten Wissenschaftsbudgets und um die Vereinbarung von Eckpunkten für die Entwicklung des Wissenschaftssektors. Teilweise gibt es mehrstufige Modelle mit einem Pakt als übergeordnetem Instrument und darunter Einzelvereinbarungen mit den Hochschulen (Hessen). Außer in Hessen sind die Pakte bislang immer auch als Sparprogramme konzipiert gewesen (mit der Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung Einsparung gegen Planungssicherheit).
- **Rahmenvereinbarung für das Finanzierungsmodell** (Hessen, Hamburg): Für formelbasierte Finanzierungsmodelle ist teilweise die Vereinbarung einzelner Bausteine nötig. So müssen beispielsweise in Hamburg die hochschulspezifischen Indikatoren im Rahmen des Profilindexes zwischen Staat und Hochschule vereinbart werden; dadurch wird das angestrebte Profil staatlich anerkannt. Oder wie in Hessen müssen vereinbarte Studierendenzahlen oder Zuweisungen für Sondertatbestände außerhalb der Formel (z.B. pauschale Zuweisungen für Anmietungen, wenn nicht alle Hochschulen über eigene Gebäude verfügen) in einer Zielvereinbarung fixiert werden. Die Zielvereinbarung erhält eine „Servicefunktion“ für die indikatorgestützten Mittelvergabeinstrumente.

Rechenschaftslegung für Globalhaushalte

Bisher wurden die Globalhaushalte, die Deregulierungen und die Modelle der Finanzzuweisung als interdependente Teile eines Systems der staatlichen Hochschulfinanzierung und -steuerung diskutiert. Der letzte Baustein im engeren Kontext der Finanzierungsmodelle ist die Rechenschaftslegung bzw. das Berichtswesen. An die Stelle der traditionellen Haushaltspläne müssen bei Globalbudgets andere Instrumente treten, mit denen die Hochschulen den Erfolg ihrer Tätigkeit nachweisen müssen. Hier sind folgende Typen zu finden:

- **Fiktive Haushaltspläne (Rheinland-Pfalz):** Die kameralistische Titelsystematik wird weitergeführt, allerdings nur als formale Hülse. Teilweise haben die Titel mit der realen Verausgabung nichts mehr zu tun.
- **Jahresabschluss nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) (Niedersachsen):** Die Hochschulen erstellen einen Jahresabschluss nach HGB, der einen Wirtschaftsplan (mit Erfolgs- und Finanzplan als Ausweis des Periodenerfolgs und der Vermögenslage) sowie einen Lagebericht umfasst. Beim Lagebericht haben die Hochschulen Gestaltungsmöglichkeiten.
- **Anlagen zum Haushaltsplan (Hamburg, Bremen, Brandenburg):** Der Haushaltsplan selbst ist auf eine minimale Zahl an Titeln reduziert. Die Hochschulen sind jedoch verpflichtet, als Ersatz für die kameral Titelwirtschaft bestimmte Anlagen zum Haushaltsplan zu erstellen. Hierbei handelt es sich in der Regel um aggregierte Darstellungen der Wirtschaftspläne (als kaufmännische Aufwand-Ertrag-Rechnung oder als kameral Einnahmen-Ausgaben-Rechnung), zumeist ergänzt um weitere Instrumente. So gibt es in Hamburg die Produktinformationen und in Brandenburg die Produkt- und Leistungsbeschreibungen, beides qualitative und quantitative Ausführungen zu den Leistungen der Hochschule in Forschung, Lehre und sonstiger Dienstleistung (Kern ist jeweils ein standardisiertes Kennzahlenset). In Bremen stellt die „kameral Systematik“ eine weitere Anlage zum Haushaltsplan dar (eine Titelübersicht ähnlich der traditionellen, aber ohne die Verbindlichkeit des Haushaltsplans).
- **Umfassender Ansatz auf Basis des Steuerungsmodells (Baden-Württemberg (geplant), Brandenburg (geplant)):** In den genannten Ländern bestehen Projekte, die versuchen, das Berichtswesen aus der Gesamtheit der geschaffenen Steuerungsinstrumente abzuleiten. So ergibt sich ein Großteil der Berichtsanforderungen bereits aus den Zielvereinbarungen, aus der Struktur- und Entwicklungsplanung und aus den Indikatoren einer Formelfinanzierung. Anstatt Parallelsysteme zu schaffen, werden die Informationsbedarfe gebündelt aus dem neuen Steuerungsmodell gedeckt. Dabei gibt es auch die Bestrebung, „Geschäftsberichte“ für Hochschulen einzuführen, die gewissen staatlichen Grundstandards genügen, ansonsten aber den Hochschulen Gestaltungsfreiheiten bei der Darlegung ihrer Tätigkeit, Entwicklung und Perspektiven einräumen.

5 Einige Schlussfolgerungen aus den typischen Entwicklungen

Aus den dargestellten Typisierungen lassen sich eine Vielzahl von Schlussfolgerungen ableiten. Folgende Schlüsse sind in Bezug auf die Länder-Vergleichsstudie der OECD zu Hochschulsteuerung und -finanzierung, für die dieser Beitrag angefertigt wurde, von Bedeutung:

- **Hochschulsteuerung ist nicht rein finanzieller Natur:** Finanzierungsmechanismen, insbesondere Verfahren der Mittelvergabe, haben als Steuerungsinstrumente zwar wachsende Bedeutung; daneben ist aber der Staat stets mehr oder minder in inhaltliche Fragen der Profilbildung involviert. Üblicherweise werden kombinierte Ansätze aus neuer Finanzierung, inhaltlichem Dialog im Rahmen von Zielvereinbarungen und neuer Rechenschaftslegung verfolgt. Auch verbleibt in den meisten Bundesländern ein erhebliches Maß an Regulierung im Zusammenhang mit Genehmigungsvorbehalten und Erlassen.
- **Es gibt kaum Ansätze für eine „Finanzverfassung“:** Die neuen Finanzierungsansätze wie Globalhaushalte, Formeln und Zielvereinbarungen sind in den Landeshochschulgesetzen nur sehr allgemein und abstrakt verankert. Zu Zielvereinbarungen sind in der Regel nur Generalklauseln zu finden („können getroffen werden“), für Globalhaushalte finden sich zumeist Grundprinzipien („dezentrale Ressourcenverantwortung“) ohne genauere Ausführungen. Entscheidend für die genaue Ausgestaltung der Instrumente sind Pakte, Vereinbarungen, Durchführungsanweisungen, Erlasse und Ähnliches. Die Globalisierungsregeln sind häufig in den Haushaltsplänen zu finden. Damit besteht wenig dauerhafte Absicherung der Regelungen. Eine vergleichende Analyse der Landeshochschulgesetze ist nicht geeignet, um fundierte Aussagen über die neue Hochschulsteuerung zu treffen.
- **Die neue Hochschulsteuerung ist proaktiv und reaktiv zugleich:** Die realisierten Finanzierungsmodelle sehen in der Regel eine Mischung aus proaktiver Innovations- und Strukturförderung einerseits und reaktiver ex post-Steuerung über Formeln und Indikatoren andererseits vor. Existierende Monitoring- und Berichtssysteme sind allerdings eher auf ex post-Rechenschaftslegung als auf eine Frühwarnfunktion angelegt und damit eher reaktiv.
- **Rechenschaftsinstrumente sind noch unterentwickelt:** In Bezug auf Formelfinanzierung und Globalisierung liegen bereits umfassende Erfahrungen vor; auch für Zielvereinbarungen bilden sich allmählich Erfahrungswerte und ein Methoden-Know-how heraus. Überlegungen zur Neuordnung des Berichtswesens stehen aber zumeist noch am Anfang ihrer Entwicklung.

6 Chancen und Risiken für den Fortgang der Hochschulreform

Die bisherigen Ausführungen waren deskriptiver Art, Bewertungen wurden nicht vorgenommen. Die verschiedenen Typen sind jedoch mit Chancen und Risiken verbunden. Ohne den Vergleich der Typen weiterzuführen, wird nun auf einige Chancen und Risiken eingegangen, die für die aktuellen Reformbestrebungen generell gelten:

- Die Tatsache, dass Hochschulen in Deutschland Länderangelegenheit sind, hat in Bezug auf die neue Hochschulsteuerung zu einem kompetitiven Föderalismus geführt. Die Bundesländer stehen im Wettbewerb um die besten Lösungen und Verfahren für die Gestaltung der neuen Instrumente. Durch den Wettbewerb werden unterschiedliche Lösungen entwickelt und erprobt, best practices werden erkennbar. Die Kehrseite dieses Wettbewerbs sind die unzureichenden Lerneffekte. Häufig wird in Deutschland das Rad immer wieder neu erfunden, z. B. wenn es um die Gestaltung von Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen geht.
- Die Vielzahl an Typen und Modellvarianten ermöglicht situationsgerechte Modellgestaltung. Zum Beispiel sind Modelle, die Zielvereinbarungen stark betonen, für Länder mit heterogener Hochschullandschaft geeigneter, da der Vorteil des Anlegens heterogener Erfolgsmaßstäbe stärker zum Tragen kommt. Andererseits könnte das bestehende Modellwirrwarr auch für Intransparenz der Entwicklungen sorgen.
- Fast alle Modelle versuchen, eine neue Balance zwischen automatisierter Indikatorsteuerung und diskretionärer Aushandlung zu schaffen. Diese Balance ist wichtig, denn sie sorgt unter anderem für eine Kombination aus effizienter Anreizsetzung und Dialog. Die diskretionären Elemente – wie beispielsweise Zielvereinbarungen – sind jedoch immer mit der Gefahr verbunden, dass der alte Steuerungsansatz wiederbelebt wird. Wenn Zielvereinbarungen Maßnahmen festschreiben und die Zielerreichung an deren ordnungsgemäßer Umsetzung messen, ist gegenüber den alten Steuerungsinstrumenten wenig gewonnen. Es kommt damit auf die genaue Ausgestaltung der Instrumente an.
- In Deutschland zieht sich die staatliche Seite nicht aus der Verantwortung für die Hochschulen zurück, sondern ist auch bei inhaltlichen Fragen weiter im Spiel. Dies birgt die Gefahr, dass auch mit den neuen Instrumenten weiter Detailsteuerung betrieben wird. Ein überzogenes Berichtswesen kann detailliertes Eingreifen von staatlicher Seite ermöglichen und damit Autonomiebestrebungen gefährden.

- In den Hochschulen ist der hohe Veränderungsdruck angekommen, der durch das neue Verhältnis Staat – Hochschule ausgelöst wird. Die finanziellen Freiheiten zwingen die Hochschulen dazu, neue interne Steuerungsinstrumente zu implementieren. Demgegenüber ist die interne Reformdynamik in den Wissenschaftsministerien noch relativ gering. An den Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen in den Ministerien hat sich bisher wenig geändert (eine komplette Reform der Organisation gab es bisher nur in der Hamburger Wissenschaftsbehörde). Es gibt noch zu wenig Grundlagenarbeit zur neuen Rolle der Ministerien für die Hochschulsteuerung.
- Zwar existieren im Verfahrensbereich, d.h. bei der „Technik“ der neuen Hochschulsteuerung, bereits viele innovative Entwicklungen. Es werden jedoch auch handelnde Personen benötigt, die mit dem Instrumentarium umgehen können. Hier liegt ein Risiko: Defizite bei der Personalentwicklung gefährden den Erfolg der Reformen. Daher ist es eine bedeutsame Entwicklung, dass derzeit an mehreren Hochschulen Initiativen für Studiengänge und -schwerpunkte sowie Weiterbildungsangebote zum „Wissenschaftsmanagement“ im Gange sind, um das Defizit an Wissenschaftsmanagern mit Erfahrungen im neuen Steuerungsansatz zu beheben.

Es zeigt sich die Ambivalenz der derzeitigen Entwicklungen: Den enormen Chancen stehen Risiken entgegen – vor allem dann, wenn Instrumente nicht richtig eingesetzt werden. Dadurch wird die zentrale Rolle des „Verfahrensdesigns“ deutlich: Mit einem richtig ausgestalteten Instrumentarium (und entsprechender Personalentwicklung) können die genannten Risiken minimiert und die Chancen genutzt werden.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Frank Ziegele
CHE Centrum für Hochschulentwicklung
Postfach 105
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh
E-Mail: frank.ziegele@che.de

Resümee: Die Hochschulen sind mehr in Bewegung, als man von außen wahrnimmt

Hans-Ulrich Küpper

Zum Abschluß dieses eindrücklichen Workshops mit den Berichten von Kanzlern aus verschiedenen Bundesländern sowie intensiven Diskussionen um die Notwendigkeit und die Form neuer Strukturen in der Hochschulfinanzierung und -steuerung möchte ich meine Erkenntnisse von diesem Tag in fünf Punkten zusammenfassen.

1 Dynamik der Veränderung

In den letzten sieben Jahren haben beeindruckende Entwicklungen im Hochschulbereich stattgefunden. Als ich Leiter des Staatsinstituts geworden bin – mein Forschungsgegenstand sind ursprünglich nicht die Hochschulen, sondern die freie Wirtschaft – bestand die weit verbreitete Auffassung, Leistungskriterien, Kennzahlen und erfolgsorientierte Mittelverteilung seien in den Hochschulen unmöglich einzusetzen. Heute dagegen können wir zu dieser Thematik einen Workshop unter Beteiligung von Universitätskanzlern aus der ganzen Republik veranstalten, der auf eine für uns überraschend große Resonanz stößt. Die in den verschiedenen Ländern und an den Hochschulen durchgeführten Änderungen sind groß, oftmals kann der Gesetzgeber dem nicht so schnell folgen. Je jünger ein Hochschulgesetz ist, um so besser steht ein Bundesland im Moment da. Vorreiter der vorigen Jahre befinden sich auf einmal am Ende, weil andere Länder weiter gegangen sind. Das ist eines der zur Zeit vielleicht nicht so häufigen positiven Zeichen unserer Föderalismus.

Vor allem aber haben sich die Einstellungen geändert. Viele Dinge sind selbstverständlicher geworden, z.B. dass man die laufenden Mittel nicht mehr nur in Entsprechung zu den Berufungszusagen gewährt, sondern dass heute weitere Kriterien maßgeblich sind und verschiedenartige Mittelverteilungsmodelle praktiziert werden. Innovations- und Reformbereitschaft haben viele Bereiche der Hochschulen erfasst.

2 Übereinstimmung in zentralen Prinzipien

Mir ist aufgefallen, dass eine große Übereinstimmung im Hinblick auf zentrale Prinzipien besteht. Während dieses Workshops ist immer wieder gesagt worden, wir benötigen *Pla-*

nungssicherheit. Wenn wir auf die Haushalte des Bundes und der Länder schauen, werden überall große finanzielle Probleme erkennbar, Mittelknappheit ist bestimmend. Ein Grund liegt darin, dass wir im vergangenen Jahrzehnt eine Billion DM für die Wiedervereinigung zahlen mussten. Trotzdem verfügen die Hochschulen inzwischen über eine relative Planungssicherheit – ist das nicht viel? Betrachten Sie andere öffentliche Finanzierungssysteme, das Steuersystem, das Krankenversicherungssystem, das Rentensystem – gegenüber den dort zu bewältigenden Problemen stehen die Hochschulen in Bezug auf Zuverlässigkeit gut da.

Eine weitere Gemeinsamkeit ist die *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte* in Richtung von Globalhaushalten. Bei diesen Bestrebungen sind die Unterschiede in den Zielen zwischen Bayern und Niedersachsen im Konkreten gar nicht mehr so groß. Überall werden ähnliche Zielsetzungen verfolgt und man treibt die Reformen voran, befindet sich in einem Wettbewerb. Auf diesem Workshop bestand auch große Einigkeit, dass man nicht ein einziges System zur Steuerung der Hochschulen braucht, sondern einen Mix aus verschiedenen *Steuerungsinstrumenten*. Dass Finanzierungsinstrumente mit Zielvereinbarungen verbunden werden, scheint mir eine absehbare Entwicklung. Wir benötigen *Dezentralisierung* und *Subsidiarität*, auch darin bestand Einigkeit. Während vor zwei bis drei Jahren mit den neuen Hochschulgesetzen der Weg von den Gremien zur Stärkung der Hochschulleitungen gegangen wurde, ist jetzt erkennbar, dass professionelle Geschäftseinheiten erforderlich sind, das ist in allen Vorträgen betont worden. Dazu ist eine Professionalisierung der Leitungsgremien notwendig.

3 Wichtige Führungsinstrumente

Über die für die Umsetzung dieser Prinzipien geeigneten Instrumente haben wir heute eher am Rande gesprochen. Ich sehe drei wichtige Typen: Instrumente zur Hochschulrechnung, zur Qualitätssicherung und zur Steuerung. Zum einen brauchen wir eine finanz-, vermögens- und erfolgsorientierte *Rechnungslegung*, welche auf die spezifischen Rechnungszwecke und Aufgaben der Hochschulen ausgerichtet ist. Im Moment reden alle von Kosten- und Leistungsrechnung. Besser sollte man von Hochschulerfolgsrechnung sprechen. Die Bezeichnung ist zu ändern, damit sich nicht falsche, zu enge Muster im Denken festsetzen. Dann benötigen wir Systeme der *Qualitätssicherung*. Es gibt heute mit einer gewissen Selbstverständlichkeit schon mehr Evaluation von Lehrveranstaltungen, als dies letztlich für die Betroffenen notwendig ist. Aus meiner Sicht kommt der Bewertung von Fakultäten eine besondere Bedeutung zu. In meinem Department an der Universität München führen wir diese in Form von Fakultätsbefragungen und metho-

disch fundierten Zufriedenheitsstudien durch. Das benötigt man mindestens so dringend wie die Lehrveranstaltungsevaluationen. Wir sind ferner auf Evaluationen der Fächer und Fakultäten über verschiedene Hochschulen hinweg angewiesen. Am Beispiel einer niedersächsischen Evaluierungskommission ist deutlich geworden, welche strukturellen Fehler dabei auftreten können. Man kann nicht in einer Einrichtung, die auf Forschung und Lehre ausgerichtet ist und zu einem wesentlichen Teil ein Kuppelprodukt aus Forschung und Lehre erstellt, diese Teile jeweils für sich evaluieren. Dann braucht man sich nicht zu wundern, wenn ganze Fakultäten z.B. im Hinblick auf die Forschung ein vernichtendes Urteil hinnehmen müssen, hinsichtlich der Lehre aber positiv beurteilt werden und die höchsten Bewerberzahlen pro Studienplatz aufweisen. Solche strukturellen Fehler sollte man vermeiden. Die Qualitätssicherung sollte auf ein „Benchmarking“ hinauslaufen, bei dem man sich im Vergleich mit den Anderen und Besten misst sowie die Gründe eigener Schwächen herausfinden kann.

Neben Hochschulrechnung und Qualitätssicherung brauchen wir geeignete *Steuerungs- und Zielvereinbarungssysteme* sowie mittelfristig mehr Marktorientierung im Hochschulbereich. Das ist ein wichtiger Gegenstand für die weitere Diskussion.

4 Offene Probleme

Neben der Übereinstimmung in wichtigen Prinzipien sind aber auch eine Reihe von offenen Problemen deutlich geworden. Die *rechtliche Verfassung* der Hochschulen ist in die Diskussion geraten – die Frage, ob Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechtes, Landesbetriebe oder Stiftungen sein sollen. Da ist sicher konzeptionell einiges aufzuarbeiten. In der *Rechnungslegung* gibt es offene Fragen, was das Berichtswesen, die Rechnungslegung im engeren Sinn angeht. Da wir die Systeme aus der Wirtschaft nicht einfach übernehmen können, müssen wir sinnvolle Systeme konstruieren, die Transparenz schaffen. Der Arbeitskreis Hochschulrechnungswesen der Universitätskanzler bemüht sich darum. Das ist eine wichtige Aufgabe. Dann geht es um die *Organisationsstruktur* der Hochschule, die Zahl der Fakultäten sowie die Zusammensetzung und die Aufgaben der Hochschulleitung. Wie groß, wie komplex sollen die einzelnen Einheiten sein? Dabei können sich mehrere Dimensionen überlagern: Für die Forschung kann der Zuschnitt der Fakultäten oder Departements anders sein als für die Lehre und wiederum anders für die Organisation im engeren Sinn, d. h. für die Mittelverteilung, die Abstimmungsprozesse sowie die Entscheidungsfindung. Welche Größenordnungen sind sinnvoll, und welches Gewicht hat die Zentrale, welches die dezentralen Einheiten? In diesem Zusammenhang sind noch viele Probleme zu lösen, um die Organisation an die

spezifischen Bedingungen einer Institution für Forschung und Lehre anzupassen, aber zugleich handhabbar zu halten. Ferner bildet der *Immobilienbereich* ein offenes Problemfeld, das in der Diskussion angesprochen wurde.

Von besonderer Bedeutung ist das *Verhältnis zwischen Hochschulen, Politik und Gesellschaft*. Diese Frage darf nicht auf das Verhältnis zwischen Hochschulen und Ministerium reduziert werden. Das ist von der Sache her nicht richtig, weil Wissenschaftsministerien letztlich als Vertreter von uns allen handeln. Gegenwärtig besteht vor allem ein Vermittlungsproblem im Hinblick auf die Informationen und die Diskussionen in der Öffentlichkeit. Wer heute diese Veranstaltung miterlebt hat und gleichzeitig in die Zeitungen schaut, erlebt zweierlei Welten. In der Presse werden die Hochschulen oftmals als reformunfähig dargestellt. Wir bringen von dem, was an Veränderungen geschieht, zu wenig in die Gesellschaft, die Politik und die Wirtschaft herüber. Die Wirtschaftsvertreter haben ein großes Gewicht; deshalb müssen wir darauf achten, was die Vertreter großer Unternehmen über die Universitäten sagen. Häufig schauen diese primär nach Amerika und geben ein Bild unserer Hochschulen wieder, das inzwischen an vielen Stellen überholt ist.

5 Perspektiven: Bereitschaft zu wettbewerbsorientierten Mechanismen

Nach der Skizze offener Probleme möchte ich abschließend einige *Perspektiven* für notwendige Weiterentwicklungen im Hochschulbereich aufzeigen. Eine Erkenntnis dieses Tages ist für mich, dass im operativen Bereich jetzt viele Dinge geklärt sind; man muss sie natürlich weiter umsetzen, und das ist mühsam. Wenn wir aber einen deutlichen Entwicklungsschub nach vorne machen wollen, verlangt das weitere, strategische Schritte. Wir müssen wesentlich mehr bereit sein, uns von zentralistischen, planorientierten Systemen zu wettbewerbsorientierten dezentralen Systemen zu entwickeln. Ich habe bei manchen Diskussionen den Eindruck, dass sich hinter modernen, ökonomischen Begriffen oft auch anderes versteckt, was nicht dem Wettbewerb dient. Wir müssen uns aber dem Wettbewerb öffnen, und das reicht über die Finanzierungssysteme, über die wir heute sprachen, deutlich hinaus.

Unser Land braucht ein Steuerungssystem, welches die Lehraufgaben anders verteilt und das bedeutet, die Studentenströme anders lenkt. In Deutschland besteht eine radikale Fehlsteuerung über die ZVS und über Curricularnormwerte, in denen wir gefangen sind. Aufgrund der mit diesem System gemachten Erfahrungen erscheint mir der Schluss zwingend, dass ein anderes Steuerungssystem eingeführt werden muss, eines, das auf

Studiengutscheinen und Studiengebühren basiert. Wenn man dies vernünftig anlegt und die mit ihm erreichbaren positiven Motivations-, Informations- und Koordinationseffekte nutzt, kann man wesentlich weiterkommen als im jetzigen planwirtschaftlichen System. Wir brauchen zudem mehr Flexibilisierung, Differenzierung und Durchlässigkeit im Wissenschaftsbereich – auch mit Blick auf die Lehre und den internationalen Austausch. Möglicherweise ändert sich dann die ganze Hochschullandschaft. Ich habe immer mehr Zweifel daran, ob die Abschottung der einzelnen Hochschultypen – Universitäten, Fachhochschulen, Berufsakademien – richtig ist.

Das sind Probleme, die über bloße Finanzierungsinstrumente hinausgehen. Insgesamt ist mein Eindruck, dass in den Bereich der Führungs- und Steuerungssysteme von Hochschulen sowie der monetären Steuerung zwischen den Ländern und ihren Hochschulen viel in Bewegung gekommen ist. Es ist aber notwendig, Bewegung auch in andere Bereiche der Hochschulen zu bringen, dann wird das System stimmiger. Aber wir sind auf dem Weg, und das ist schon viel wert.

Anschrift des Verfassers:

Professor Dr. Hans-Ulrich Küpper
Institut für Produktionswirtschaft und Controlling der Universität München
Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung
Prinzregentenstraße 24
80538 München
E-Mail: kuepper@bwl.uni-muenchen.de

New models of financing and management of higher education institutions

In this volume of the "Beiträge zur Hochschulforschung" papers are published which were presented at a workshop held by the Bavarian State Institute for Research and Planning in Higher Education on April 17, 2002. In this workshop the registrars of universities from Bavaria, Baden-Wuerttemberg, Rhineland-Palatinate, Lower Saxony, Hesse and North Rhine-Westphalia gave account on how new models of financing and management of higher education institutions are put into practice in their institution.

The workshop was held by reason of an international comparative survey on financing and management of higher education institutions in which the Bavarian State Institute for Research and Planning in Higher Education is cooperating on behalf of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs in Germany. The survey is carried out by IMHE (Institutional Management in Higher Education) and HEFCE (Higher Education Funding Council for England). The purpose of the survey is to bring about a better understanding of financing and management of higher education institutions in different countries and to initiate an exchange of experience.

Kronthaler, Ludwig: Structures of management and financing of higher education institutions in Bavaria and models at Munich Technical University

With the amendment of the Act for Higher Education in Bavaria the autonomy of higher education institutions has been strengthened. Their budgets are still part of the state budget, but there are special regulations, e.g. concerning the distribution of funds for teaching and research based on performance indicators.

Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 3, 24. Jahrgang, 2002, S. 6 – 29

Gräfin vom Hagen, Romana: Financing and management of higher education institutions in Baden-Wuerttemberg

A contract between the universities and the government of Baden Wuerttemberg establishes a firm basis for state funds universities will receive during the next ten years. The distribution of funds among the universities is based on performance indicators which are negotiated between the higher education institutions and the state. To a great extent the budgets of higher education institutions are lump-sum budgets.

Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 3, 24. Jahrgang, 2002, S. 30 – 40

Scholz, Götz, und Gorges, Herbert: Management and planning of higher education institutions at the Johannes-Gutenberg-Universität against the background of models for the distribution of funds in Rhineland-Palatinate.

To give higher education institutions reliability for long-term planning and high degree of transparency for the distribution of funds, in Rhineland-Palatinate three models have been developed which are based on performance indicators: a model for the assessment of funds, of staff and of the management of buildings. The authors give an account of the models and their implementation at the Johannes-Gutenberg-Universität.

Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 3, 24. Jahrgang, 2002, S. 42 – 59

Scholz, Günter; Models of financing and management of higher education institutions in Lower Saxony

In 1995 Lower Saxony started a pilot project with lump-sum budgets which was extended to all universities in 2001. With the new Act for Higher Education the funding of higher education institutions will be based on agreements on objectives with the results of the evaluation of teaching and research being taken into account.

Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 3, 24. Jahrgang, 2002, S. 60 – 71

Hömann, Bernd: Models of financing and management of higher education institutions in Hesse

In recent years long-term budget planning for the higher education institutions in Hesse have been impaired by recurrent budget cuts. With the new Act for Higher Education a new basis was provided for a model of budgeting in higher education institutions with the funds being distributed according to performance indicators. On top of that, organizational and decision structures in higher education institutions will be made more efficient.

Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 3, 24. Jahrgang, 2002, S. 72 – 86

Kischkel, Roland; Stich, Andreas und Böhm, Bettina: Ten years of deregulation. Higher education institutions in North Rhine Westphalia heading to more autonomy

Against the background of the tense budgetary position, the government of North Rhine Westphalia entered into a contract with the higher education institutions with the provision of a reliable budget (no budgetary restrictions), but in return with a long term reduction of 2000 jobs. On top of that, an evaluation of HE structures was carried out by a group of experts. With the budget of 2002, widely autonomy of higher education institutions in financial matters was introduced.

Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 3, 24. Jahrgang, 2002, S. 88 – 105

Ziegele, Frank: Approaches to reform and perspectives of the management of higher education institutions

The author gives a summary of approaches to reform of the management of higher education institutions in Germany focussing on the main management types. From this conclusions are drawn as to the process of reform of higher education.

Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 3, 24. Jahrgang, 2002, S. 106 – 121

Hinweise für Autoren:

Beiträge aus dem beschriebenen thematischen Spektrum werden gerne entgegengenommen. Manuskripte im Umfang von maximal 20 Seiten sollten als unformatierter Text, Tabellen und Grafiken gesondert, per E-Mail oder Diskette (MS Word für Windows) an folgende Adresse gesandt werden:

Dr. Lydia Hartwig

Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung

Prinzregentenstraße 24

80538 München

E-Mail: L.Hartwig@ihf.bayern.de

Es wird gebeten, allen Beiträgen einen kurzen Abstract in deutscher und in englischer Sprache sowie Anschrift und Angaben zur beruflichen Funktion des Autors beizufügen. Eingereichte Beiträge werden begutachtet, die Entscheidung über die Veröffentlichung trifft das herausgebende Institut.

BAYERISCHES STAATSWINSTITUT
FÜR HOCHSCHULFORSCHUNG
UND HOCHSCHULPLANUNG



MÜNCHEN