

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-Programmbudget“ 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 Einzelementen 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-

teigischen 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