

Das Hochschulwesen

Forum für Hochschulforschung, -praxis und -politik

- Teil 1:
Projektziele und Projektverlauf
aus HSW 6/2000
- Teil 2:
Ergebnissteuerung mit Sach-
und Finanzziele an hessischen
Hochschulen
aus HSW 1/2001

Gerd Wüstemann/Helge C. Brixner

Thema:

**Hochschul –
Programmhaus-
halt in Hessen**

Sonderdruck



Gerd Wüstemann/Helge C. Brixner

Hochschul-Programmhaushalt in Hessen

Teil 1: Projektziele und Projektverlauf

Der Hessische Landtag hatte in seinem Beschluss zum Landeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 1998 und 1999 geregelt, dass ab dem Haushaltsjahr 1998 mit einem Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« die Überführung des kameralen Haushalts der Hochschulen in ein ergebnisorientiertes Budgetsystem auf Basis eines doppischen Rechnungswesens mit Kosten- und Erlös- sowie Leistungs- und Wirkungsrechnung begonnen werden sollte. Dieses Budgetsystem wird ergänzt um ein internes und externes Berichtswesen mit entsprechendem Controlling. Damit soll einerseits die Hochschulautonomie mit leistungsorientierten Globalbudgets nachhaltig gestärkt und andererseits ein konsequenter Paradigmenwechsel von der input-orientierten Detailsteuerung über kamerale Haushaltsansätze zu einer an Zielen und Ergebnissen orientierten Globalsteuerung durch den Staat erreicht werden.

Seit Januar 1998 arbeitet ein Projektteam des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (HMWK) unter der Leitung des Haushaltsbeauftragten gemeinsam mit zahlreichen Vertretern/innen aus allen hessischen Hochschulen und der Forschungsanstalt (FA) Geisenheim am Projekt »Hochschul-Programmhaushalt«. Das Projekt wird unterstützt von externen Beratern/innen der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Nürnberg (arf). In der folgenden Darstellung werden Ziele und Planung des Projekts sowie Projektorganisation und -durchführung im Überblick dargestellt. In einem zweiten Teil im folgenden Heft werden dann die einzelnen Elemente der künftigen Ergebnissteuerung hessischer Hochschulen skizziert.

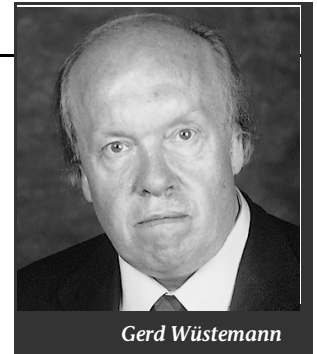
1. Ziele des Projekts »Hochschul-Programmhaushalt«

Grundlage des Projekts waren Erfahrungen aus dem hessischen Modellversuch zu Globalhaushalten in drei Hochschulen. Demnach setzt eine Globalisierung von Haushaltsansätzen nicht nur den Aufbau von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten, wie der Kosten- und Erlösrechnung, in den Hochschulen voraus, sondern auch ein System zur ergebnisorientierten Steuerung der Leistungsprozesse an den Hochschulen durch den Staat. Letzteres ist bereits zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts erforderlich und wird daher von Landtag und Landesrechnungshof als Voraussetzung für die weitgehende Finanzautonomie ge-

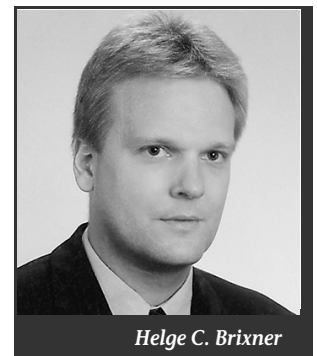
With the project »University and College Budget program in Hessen«, the State of Hessen has set an example of how to transform the chamber-like college budgeting into an outcome-oriented budget system. Gerd Wüstemann and Helge C. Brixner report on the project goals and project course of this plan designed to encompass new budgeting, personnel, and organization structures. The plan is not just large-scale, but also has far-reaching consequences for the separation of budgeting powers between the legislative and the executive and for responsibilities within the state government, particularly for the science department, in light of their joint goal of making colleges and universities more productive.

fordert. Nur in einem derart ganzheitlichen Zusammenhang kann die angestrebte und notwendige Dezentralisierung von Verantwortung im Sinne einer Stärkung der Hochschulautonomie mit dem parlamentarischen Budgetrecht und der politisch-strategischen Verantwortung der Landesregierung in ein angemessenes Verhältnis gesetzt werden.

Die grundlegenden Prinzipien der Reform werden durch das »Magische Dreieck der Verwaltungs- und Haushaltsreform« beschrieben, das seit dem Beschluss des hessischen Kabinetts vom 14. Juli 1998 Grundlage der flächendeckenden Verwaltungsreform in der hessischen Landesverwaltung ist. Diese methodischen Grundprinzipien der Verwaltungs- und Haushaltsreform wurden in einem



Gerd Wüstemann



Helge C. Brixner

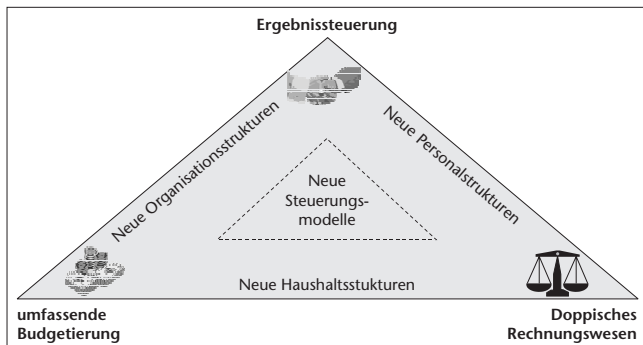


Abbildung 1: Magisches Dreieck der Verwaltungs- und Haushaltsreform

Projekt für die gesamte Landesverwaltung mit Unterstützung der auf entwickelt und sollen in allen Landeseinrichtungen bis zum Haushaltsjahr 2008 flächendeckend umgesetzt werden.

Beachtenswert ist vor allem, dass sich die haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen weder auf eine Flexibilisierung nach § 15 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) noch auf die nach §§ 18, 48 HGrG mögliche Globalisierung stützen, sondern auf den mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz 1997 neu in das Haushaltsgrundsätzegesetz aufgenommenen § 6 a HGrG. Das Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« stellt in diesem Zusammenhang das bundesweit erste derartige Umsetzungsprojekt dar; die hessischen Hochschulen sind daher Vorreiter und Impulsgeber für die gesamte hessische Landesverwaltung und darüber hinaus für die gesamte bundesdeutsche Verwaltungsreform.

Die Neue Hochschulsteuerung basiert rechtlich somit nicht allein auf dem neuen Hessischen Hochschulgesetz (HHG), sondern auch auf den §§ 6 a HGrG, 7 a, 110 Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO) und muss alle drei Eckpunkte des »Magischen Dreiecks« ausgestalten:

1. Die umfassende **Globalbudgetierung** im Sinne der landesweiten hessischen Haushaltsreform meint nicht allein den Verzicht auf die verbindliche Einzelveranschlagung von Ausgabezwecken (§§ 3, 10, 12 HGrG) im Verhältnis Staat-Hochschule (Finanzautonomie), sondern darüber hinaus auch die umfassende Delegation von Budgetverantwortung in den Hochschulen auf die einzelnen Fachbereiche und Einrichtungen, in geeigneten Fällen bis hin zu den Instituten und Fachgebieten. Dabei umfassen die Globalbudgets, ähnlich wie bei Landesbetrieben, grundsätzlich alle Aufwandsarten, wie Personal- und Sachmittel; auch die Investitions-, Bau- und Instandhaltungsmittel werden in geeigneter Weise in die Globalbudgets einbezogen.
2. Der weitgehende Verzicht auf die verbindliche Einzelveranschlagung von Ausgabezwecken stärkt zwar nachhaltig die Finanzautonomie der Hochschulen und ihrer Einrichtungen, zerstört aber das kamerale Steuerungssystem. An dessen Stelle muss daher die Steuerung der Ergebnisse treten, welche die Hochschulen und ihre Einrichtungen erzielen. Das neue System der **Ergebnissteuerung** (Neue Hochschulsteuerung) stützt sich dabei nach §§ 6 a Abs. 1 Sätze 1 bis 3 HGrG, 7 a LHO bei der **finanzwirtschaftlichen** Steuerung vorwiegend auf die organisatorischen Verantwortungsbereiche und deren Ergebnisse bei der Budgetbewirtschaftung. Die **leistungswirtschaftliche** Steuerung nach §§ 6 a Abs. 1 Satz 4 HGrG, 7 a LHO stellt demgegenüber auf die Ergebnisse der (Kern-) Leistungsprozesse von Hochschulen vor allem in Forschung und Lehre ab. Verknüpft werden die finanz-

und die leistungswirtschaftliche Steuerung nach der Idee der §§ 6 a HGrG, 7 a LHO durch die Steuerungsinstrumente Zielvereinbarungen und leistungsorientierte Mittelzuweisung. Diese stehen im Kern der Neuen Hochschulsteuerung.¹

3. Die Delegation von Budgetverantwortung verlangt einerseits Planungssicherheit in den dezentralen Verantwortungsbereichen, andererseits Transparenz, insbesondere auch hinsichtlich der mittel- und langfristigen Folgen dezentralen Handelns. Dies bedingt zum einen die zunehmende Bedeutung der mittelfristigen Hochschulplanung und ihrer Umsetzung im Rahmen der Ergebnissteuerung durch Zielvereinbarungen, die den Konsens zwischen Staat und Hochschule über die Hochschulentwicklung, ihre Ziele und Rahmenbedingungen herstellen. Zum anderen erfordert dies nach §§ 6 a Abs. 1 Satz 3 HGrG, 7 a LHO den Aufbau von modernen Steuerungsinstrumenten wie der (internen) Kosten- und Leistungsrechnung sowie der (externen) Erfolgs-, Finanz- und Vermögensrechnung. Ein derart umfassender Ausbau des kamerale Rechnungswesens erschien gegenüber der Umstellung auf die doppelte Buchführung (**doppisches Rechnungswesen**) als unwirtschaftlich. Aus leistungswirtschaftlicher Sicht kommen Instrumente des Qualitätsmanagements, wie Evaluation, und wettbewerbsähnliche Elemente, wie Benchmarking, hinzu.

Kerngedanke des hessischen Reformansatzes ist daher, dass die angestrebte und notwendige Hochschulautonomie neue Steuerungsinstrumente (Neue Hochschulsteuerung) erfordert, die wiederum veränderte Rechnungszwecke und -ziele zur Folge haben, weshalb nach den §§ 89 Abs. 2 HHG, 110 LHO das kamerale vom doppelten Rechnungswesen abgelöst wird. Der Begriff des doppelten Rechnungswesens meint die Technik der doppelten Buchführung mit gegenüber den kaufmännischen Normen des Handelsgesetzbuchs und Steuerrechts modifizierten Rechtsgrundlagen.

Dieses methodisch-konzeptionelle Zieldreieck wird durch das Ziel der wirtschaftlichen Modernisierung der Verwaltungsdatenverarbeitung in allen Hochschulen ergänzt. Größere Transparenz und effektive Steuerung setzen einen unmittelbaren, im Idealfall tagesaktuellen Zugriff auf Steuerungsdaten voraus. Diese Anforderungen lassen sich mit den meisten im Betrieb befindlichen Systemen der Verwaltungsdatenverarbeitung nicht erfüllen. Auch die Umstellung vom kamerale auf das doppelte Rechnungswesen erfordert (z. T.) neue DV-Systeme, wobei hier der Umstellungsaufwand für die Hochschulen nicht signifikant höher liegt als bei der Einführung einer kamerale basierten Kosten- und Leistungsrechnung oder des so genannten Neuen Hochschul-Rechnungswesens wie es infolge der Arbeitsergebnisse eines Kanzlerarbeitskreises an der TU München entwickelt wurde.² Mit dem Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« ist daher das derzeit größte SAP-Einführungsprojekt in deutschen Hochschulen verbunden.

Als Generalunternehmer für die Lieferung und Einführung der betriebswirtschaftlichen Standard-Software SAP R/3 wurde nach einem umfassenden Auswahlverfahren die SAP AG, Walldorf (SAP), verpflichtet. Dieses Auswahlverfahren der Hochschulen war letztlich auch richtungsweisend für den landesweiten Einsatz der Software SAP R/3, den das hessische Kabinett im Dezember 1999 beschlossen hat.

1 In einem Beitrag im nächsten Heft sollen die Elemente der Ergebnissteuerung dargestellt werden.

2 Vgl. Küpper, H.-U. 2000.

Mit der Software-Einführung und vor allem deren Nutzung sind zahlreiche organisatorische und technische Fragen verknüpft. Im Projekt Hochschul-Programmhaushalt wurde daher erstmals weltweit ein lauffähiges DV-Hochschul-Referenzmodell als Grundlage für die Einführung, Pflege und Weiterentwicklung der SAP-Systeme in allen hessischen Hochschulen entwickelt. Die Verantwortung für dieses Software-Referenzmodell trägt ein von allen hessischen Hochschulen und der FA Geisenheim getragenes Hochschul-Kompetenzzentrum in Darmstadt, das die Hochschulen bei allen Fragen rd. um SAP R/3 unterstützt. Die SAP-Fachkompetenz wurde dabei in einem virtuellen Organisationsmodell auf Experten/innen aus verschiedenen Hochschulen verteilt, um so die vielfältigen organisatorischen Probleme besser lösen zu können sowie die Akzeptanz und Kundenorientierung der zentralen DV-Unterstützung deutlich zu verbessern. Darüber hinaus wurden mit dem Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« weitere Synergiepotenziale zwischen den Hochschulen erschlossen. Ein Beispiel ist das gemeinsame DV-Rechenzentrum der hessischen Fachhochschulen, das zunehmend auch Dienstleistungen für andere Hochschulen übernimmt.

2. Umsetzung im Projekt »Hochschul-Programmhaushalt«

Beim Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« handelt es sich um ein sowohl nach der Themenbreite als auch auf Grund der beteiligten Personengruppen sehr komplexes Großprojekt, das zudem mit äußerst engen zeitlichen Zielsetzungen und hohen politischen Erwartungen begonnen wurde. Vor diesem Hintergrund hat sich das Projektteam aus dem Wissenschaftsressort mit seinen externen Beratern/innen derart von Anfang an für einen dezentralen und konsensualen Projektansatz entschieden. Damit wurde nicht nur für die Zusammenarbeit von Ministerialbürokratie und Hochschulen weitgehend Neuland betreten, sondern auch in die (autonome) Kooperation aller hessischen Hochschulen großes Vertrauen gesetzt. Eingebunden in das Projekt wurden von Beginn der Finanzminister und der Hauptpersonalrat. Der Landesrechnungshof, der Landesdatenschutzbeauftragte und die Schwerbehindertenvertretung wurden umfangreich über alle wesentlichen Schritte informiert und erhielten zeitgleich alle wesentlichen Arbeitspapiere. Insgesamt kann nach fast drei Jahren Projektarbeit festgehalten werden, dass sich diese Projektorganisation hervorragend bewährt hat.

Ohne den gewählten Projektansatz, der quasi die künftige Zusammenarbeit im Rahmen von Zielvereinbarungsprozessen vorwegnimmt, wäre das Projekt weder terminlich noch sachlich zu bewältigen gewesen. Die in Art und Umfang neue Zusammenarbeit des Ministeriums mit den Hochschulen und der Hochschulen untereinander hat eine so nicht erwartete Identifikation aller Projektbeteiligten – von der politischen Führung über die Referate des Ministeriums, den Personalrat bis zu den Projektgruppen in den Hochschulen – mit dem Projekt und seinen Ergebnissen zur Folge gehabt: Das Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« ist kein Projekt der Landesregierung oder des Ministeriums geblieben, sondern zu einem (persönlichen) Anliegen aller Projektbeteiligten, ja aller Hochschulen und deren Beschäftigten und Mitglieder geworden.

Diese hohe Identifikation und Motivation hat dazu geführt, dass sich die Projektbeteiligten in ihrer Arbeits- und Freizeit in einem Maße für das Projekt engagiert haben, das zahlreiche Vorurteile

über den öffentlichen Dienst widerlegt. Durch das gewachsene Vertrauen sind auch Entscheidungen möglich geworden, die im Vorfeld sehr umstritten waren oder als unmöglich erschienen. Beispielhaft ist insoweit auch die Zusammenarbeit mit den Personalräten, was etwa durch den Abschluss der Projektvereinbarung mit dem Hauptpersonalrat nach nur einer formalen Anhörung dokumentiert wird. Insbesondere aber haben die beteiligten Hochschulen und ihre Mitarbeiter/innen das Projekt zu ihrer ureigenen Angelegenheit gemacht, was die Überwindung zahlreicher Ressourcenengpässe und einiger Projektkrisen überhaupt erst ermöglicht hat. Der bisherige Projekterfolg, den sehr engen Zeitraum einhalten und die Erwartungen an die Projektergebnisse erfüllt oder sogar übertroffen zu haben, stellt somit zu allererst einen persönlichen Erfolg jedes einzelnen Projektbeteiligten dar.

Nicht zuletzt wurde mit dem SAP-Hochschulreferenzmodell eine lauf- und transportfähige Grundlage für die dv-technische Umsetzung derartiger Projekte in allen Hochschularten geschaffen, die im Juni 2000 vom Land Niedersachsen erstmals für acht außerhessische Universitäten übernommen wurde. Die Erwartungen an das Referenzmodell wurden in Niedersachsen bisher weitgehend erfüllt, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die Vorarbeiten der hessischen Hochschulen bundesweit nutzbar sind.

2.1 Die landesweite Projektorganisation

Kern des Projektansatzes war von Anfang an, die Projektumsetzung als Aufgabe jeder einzelnen Hochschule zu betrachten. Aus diesem Grund wurden auch die Projektmittel nicht zentral veranschlagt, sondern mussten aus den nach § 7 a Abs. 3 Satz 3 LHO zu diesem Zweck bereits vorab globalisierten Hochschulhaushalten erwirtschaftet werden. Dieser Finanzierungsansatz ist weniger eine Sparmaßnahme als die konsequente Übertragung der Projektphilosophie auch auf die Projektfinanzierung: Nur die Hochschulen können wirklich beurteilen, was vor Ort notwendig und richtig ist; daher können auch nur sie den optimalen Ressourceneinsatz gewährleisten. Zentrale Projektmittel führen dagegen nur dazu, dass zentrale Verwendungsvorgaben gemacht und die zentralen Mittel in jedem Fall nach den Vorgaben ausgeschöpft werden.

Entsprechend dieses dezentralen Ansatzes wurde ein gestuftes Konzept der Zusammenarbeit auf drei Ebenen entwickelt. So konnte erreicht werden, dass die beteiligten Hochschulen und die FA Geisenheim die Umsetzung eigenverantwortlich betreiben und gleichzeitig erstmals in Deutschland alle Hochschulen eines Bundeslandes ein derartiges Reformprojekt gemeinsam in Abstimmung mit dem Wissenschaftsministerium durchführen. Die drei Ebenen der Zusammenarbeit sind:

1. Die unterste Ebene der Zusammenarbeit stellen informelle und freiwillige Informations- und Unterstützungsmaßnahmen unter den beteiligten Hochschulen dar. Hierzu gehören in erster Linie Erfahrungsaustausch-Veranstaltungen der Hochschulen untereinander, mit anderen Landeseinrichtungen (z. B. Universitätsklinika) aber auch über die Landes- und Bundesgrenzen hinweg. Hierher rechnen zudem zahlreiche individuelle Kooperations- und Unterstützungsmaßnahmen der Hochschulen. Beispiele sind Maßnahmen der Personal- und Organisationsentwicklung an den Hochschulen sowie Fragen des Projektmanagements und der internen und externen Hochschulsteuerung.
2. Zur zweiten Ebene der Zusammenarbeit rechnet die institutionalisierte (autonome) Kooperation der Hochschulen, wie sie im gemeinsamen SAP-Kompetenzzentrum und im Fach-

hochschul-Hochschulrechenzentrum in Darmstadt ihren Ausdruck findet.

3. Schließlich werden auf der dritten Ebene für alle Projektbeteiligten verbindliche Entscheidungen unter der Federführung des Wissenschaftsministeriums gemeinsam erarbeitet und getroffen. Exemplarisch seien die Hochschul-Finanzverordnung, die Kontierungs- und Bewertungsrichtlinien sowie die künftige staatliche Hochschulsteuerung genannt.

Der Projektansatz wird abgebildet und unterstützt durch eine hochschulübergreifende Projektorganisation, die neben den notwendigen Projektgremien vor allem auch gemeinsame Standards des Projektmanagements, der Kommunikation und Dokumentation umfasst.

2.2 Der Projektverlauf und wichtige Umsetzungsmaßnahmen

Das Gesamtprojekt »Hochschul-Programmhaushalt« gliedert sich grob in drei Projektphasen, die sich gegenseitig überlappen:

1. Die grundsätzliche Anpassung des landesweiten Methodenkonzepts auf die Belange der Hochschulen und die Vorbereitung der DV-Einführung mit dem Schwerpunkt auf der DV-Auswahl wurden zum großen Teil bis zum Ende des ersten Quartals 1999 abgeschlossen. Hierzu gehören methodische Fragen wie die Erarbeitung eines für alle Hochschulen verbindlichen Hochschulkontenrahmens aus dem landesweit gültigen Verwaltungskontenrahmen, die Entwicklung des umfassenden Schulungskonzepts, die grundlegenden Regelungsziele der Hochschul-Finanzverordnung und das Grundkonzept einer Hochschulkostenrechnung. Zur Vorbereitung der DV-Einführung waren die Ausschreibungsunterlagen, mit dem Schwerpunkt auf dem DV-Anforderungskatalog und dem Einführungskonzept, vorzubereiten, ein grundlegendes Betriebskonzept zu entwickeln und das Auswahlverfahren durchzuführen. Das Auswahlverfahren wurde im Projektverlauf in Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium zu einer landesweit gültigen Ausschreibung erweitert, auf deren Grundlage im Dezember 1999 schließlich das hessische Kabinett den Beschluss zum SAP-Einsatz in der gesamten Landesverwaltung gefasst hat.
2. Die DV-Einführung und die Detaillierung des hochschulspezifischen Methodenkonzepts haben die Jahre 1999 und 2000 geprägt. Hierzu gehört nicht nur die weltweit erstmalig erfolgte Entwicklung eines lauf- und transportfähigen Hochschulreferenzmodells als Grundlage für die DV-Einführung (Rollout) an den einzelnen Hochschulen, sondern auch der Aufbau der Betriebsstandorte mit dem Fachhochschul-Hochschulrechenzentrum und des SAP-Kompetenzzentrums. Aus methodischer Sicht wurde der Kontenrahmen über einen SAP-Kontenplan des Referenzmodells zu individuellen Kontenplänen der einzelnen Hochschulen weiterentwickelt, zahlreiche Schulungsmaßnahmen durchgeführt, das Konzept einer dv-gestützten Hochschulplanung mit externem und internem Rechnungs- und Berichtswesen entwickelt, Kontierungs- und Bewertungsrichtlinien für die Eröffnungs- und Jahresbilanzen abgestimmt, Abschlussprüfer bestellt sowie organisatorische Anpassungen definiert und vollzogen.
3. Schließlich wird auf dieser Basis vor allem in den Jahren 2000 und 2001 die neue staatliche Hochschulsteuerung mit den Kernpunkten Zielvereinbarungen und leistungsorien-

tierte Mittelzuweisung konzipiert. Im Jahr 2002 sollen dann die methodischen Grundlagen für das Qualitätsmanagement und Evaluationsmaßnahmen abgestimmt werden.

2.3 Das Vorgehen bei der DV-Umsetzung

Nachdem ein Überblick über die methodische Konzeption der Neuen Hochschulsteuerung im nächsten Heft gegeben wird und das Vorgehen zur DV-Auswahl an anderer Stelle dokumentiert ist,³ soll nachfolgend ein kurzer Überblick über die Besonderheiten der DV-Einführung gegeben werden.

Grundlage des Einführungskonzepts war die Überlegung, dass insbesondere die Einrichtungen mit kleineren Verwaltungseinheiten, wie die Kunst- und Fachhochschulen sowie die FA Geisenheim, vor dem Hintergrund der engen zeitlichen Projektvorgaben große Schwierigkeiten mit der DV-Einführung bekommen würden. Im Projektverlauf hat sich herausgestellt, dass dies in ähnlicher Weise auch auf die großen und leistungsfähigen Universitäten des Landes zutrifft. Vor diesem Hintergrund wurden Wege zu einer möglichst intensiven Zusammenarbeit im Einführungsprozess gesucht, die gleichzeitig zu einer Reduktion der erheblichen Einführungskosten beitragen können.

Eine weitere viel diskutierte Fragestellung waren die notwendigen organisatorischen Anpassungen an den einzelnen Hochschulen, die nicht auf die dv-unterstützten Verwaltungsabläufe beschränkt bleiben, sondern auch Fragen der Aufbauorganisation, der internen Planung und Steuerung, somit der Mittelverteilung, und der Aufgabenteilung zwischen Zentralverwaltung und Fachbereichen einer Hochschule betreffen. Parallel zum Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« wurde zudem das Hessische Hochschulgesetz zweimal geändert, so dass von dort weitere Organisationsveränderungen in den Hochschulen ausgelöst bzw. angestoßen wurden.

Vor dem Hintergrund dieses komplexen Problembündels, des engen Zeitrahmens und der spezifischen weitgehend demokratisch verfassten Expertenorganisation an den Hochschulen war das klassische Vorgehen bei einer DV-Einführung (Festlegung der Sollprozesse, Entwicklung des Pflichtenhefts, DV-Anpassung und -Einführung) ebenso ausgeschlossen wie die Entwicklung einer Referenzlösung mit einer Hochschule. Ziel des Vorgehens musste es sein, das DV-Einführungsprojekt von vornherein mit allen Hochschulen gleichzeitig durchzuführen, damit sich diese gegenseitig unterstützen können. Gewählt wurde daher ein dreistufiges Vorgehen bei der DV-Einführung: Zunächst wurde von allen hessischen Hochschulen ein hochschulspezifisches SAP-Referenzmodell entwickelt, das dann in einer zweiten Phase die Grundlage für die Anpassung an die individuellen Belange einzelner Hochschulen ist (Rollout), bevor in einer dritten Phase die Erfahrungen und Modifikationen der einzelnen Hochschulen in hochschulübergreifenden Arbeitsgruppen ausgewertet und in geeigneten Fällen ins SAP-Referenzmodell übernommen werden (Rollin), so dass derartige Weiterentwicklungen erneut allen Hochschulen zur Verfügung stehen.

Die Vorteile dieser Lösung liegen auf der Hand:

1. Es wurde eine umfassende Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen möglich, was die Umsetzung des Projekts in der kurzen verfügbaren Zeit überhaupt erst ermöglicht hat.
2. Die üblicherweise in Hochschulen besonders schwierigen Fragen nach der Umsetzbarkeit von Organisationsgutachten und der Übertragbarkeit von Referenzlösungen wurden

³ HMWK (1998).

weitgehend vermieden, weil durch die Arbeit am gemeinsamen Referenzmodell die spezifischen Anforderungen jeder Hochschule berücksichtigt werden konnten, ohne das Ziel wirtschaftlicher Anpassungsmaßnahmen aus den Augen zu verlieren. Letztlich stellt die gemeinsame Entwicklung eines Referenzmodells ein großes Benchmarkprojekt dar.

Im Rahmen der umfassenden Arbeitsteilung wurden fachliche Schwerpunkte (z. B. Controlling, Finanzbuchhaltung, EDV-Technik) jeweils federführend von verschiedenen Hochschulen bearbeitet, so dass nicht nur die Arbeitslast auf mehrere Schultern verteilt werden konnte, sondern insbesondere auch eine intensive Einbindung aller Hochschulen in die Modellentwicklung möglich wurde. Dieses erfolgreiche Konzept stand auch Pate für die Konzeption des SAP-Kompetenzzentrums, das die fachliche Verantwortung für die Wartung, Pflege und Weiterentwicklung des gemeinsamen SAP-Referenzmodells übernimmt. Damit kann erreicht werden, dass die erheblichen Betriebskosten deutlich reduziert werden. Mit einem physischen Kern in Darmstadt wurde für das SAP-Kompetenzzentrum ein virtueller Organisationsansatz gewählt, bei dem die unterschiedlichen Hochschulen auch weiterhin die Verantwortung für die einzelnen Fachthemen behalten. Dieses Organisationskonzept trägt nicht nur zu einer gerechten Lastverteilung zwischen den Hochschulen bei, sondern dämpft auch die erheblichen personalwirtschaftlichen Probleme mit einem SAP-Betrieb im öffentlichen Dienst. Auf Grund der aktuellen Arbeitsmarktsituation liegen die Gehälter für SAP-Experten in der Privatwirtschaft deutlich über denen im öffentlichen Dienst. Dieses materielle Lohngefälle kann durch die soziale Einbindung der SAP-Experten an den einzelnen Hochschulen und weitere immaterielle Anreize zumindest z. T. ausgeglichen werden.

3. Ausblick

Entsprechend der Planung wurde Anfang 2000, also zwei Jahre nach Projektbeginn, an vier hessischen Hochschulen und der FA Geisenheim das doppelte Rechnungswesen eingeführt. Die dabei aufgetretenen Probleme waren deutlich geringer als erwartet: Bereits im Frühjahr 2001 sollen von einem Abschlussprüfer geprüfte Eröffnungsbilanzen vorliegen. Die übrigen acht Hochschulen haben sich entschieden, zum Januar 2001 ebenfalls auf das doppelte Rechnungswesen umzustellen. Nach der erfolgreichen DV-Einführung und Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen befindet sich das Projekt wieder in einer wichtigen Phase:

1. Nachdem in den beiden ersten Jahren das Projekt im Wesentlichen von der Politik, den Projektbeteiligten und den Hochschulleitungen wahrgenommen und betrieben wurde, erweitert sich der Kreis der Beteiligten durch die Implementierung der Software und die Umsetzung der organisatorischen Anpassungen exponentiell. Dem Projekt war in seiner Anfangsphase von der hochschulinternen Öffentlichkeit kaum Beachtung und wenig Bedeutung beigemessen worden. Die nunmehr wachsende Erkenntnis, dass die Konzeption bald umgesetzt sein wird und damit auch Konsequenzen für die individuelle Arbeitsumgebung und Mittelausstattung haben wird, wirkt aktivierend. So muss z. B. erwartet werden, dass mit der Diskussion über Parameter einer leistungsorientierten Mittelzuweisung bereits ein vorwegge-

nommener Verteilungskampf an den Hochschulen und zwischen den Hochschulen eingeleitet ist.

2. Nach Abschluss der konzeptionellen Vorarbeiten in Projektgruppen werden die Mechanismen und Instrumente der Neuen Hochschulsteuerung in den kommenden Monaten im politischen Raum zunehmend kontrovers diskutiert werden. Dabei spielt die Wahrung und Operationalisierung des parlamentarischen Budgetrechts die entscheidende Rolle. Die damit zusammenhängenden Fragen greifen tief in die Verfassungswirklichkeit ein und tangieren nicht allein die haushaltsrechtliche Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes, sondern auch die intragouvernementale Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Landesregierung. Dabei sind einerseits die Parlamentsrechte im Sinne einer Ziel- und Ergebnissteuerung deutlich zu stärken, damit der künftige Landeshaushalt von einer Ansammlung kameraler Haushaltstitel zu einem echten »Regierungsprogramm in Zahlen« wird. Andererseits sind die Rechte der Wissenschaftsministerin als zuständige Ressortministerin gegenüber Ministerpräsident und Finanzminister zu wahren. Diese verfassungsrechtlichen Fragen sind eingebettet in das politische Bestreben, den Hochschulen in einem zunehmend härter werdenden nationalen und internationalen Wettbewerb die notwendige Autonomie zur Gestaltung herausragender Leistungen in Forschung und Lehre zu geben. Dabei ist letztlich das alte obrigkeitstaatliche Denken mit modernen Steuerungsinstrumenten zum Ausgleich zu bringen.

Vor diesem Hintergrund soll im nächsten Heft ein Beitrag die wesentlichen Elemente der Neuen Hochschulsteuerung nach den bisherigen Ergebnissen der Projektgruppen zur Diskussion stellen, um auch auf diese Weise die anstehenden und wichtigen politischen Entscheidungen vorzubereiten.

Literatur

- Brixner, H./Körner, H.: Methodenkonzept – Landesverwaltung Hessen 2000. Hg. Hess. Ministerium d. Finanzen. Wiesbaden 1998.
- Hessischer Rechnungshof: Unterrichtung des Hessischen Landtags über die Ergebnisse der Prüfung zur Umsetzung der Modellversuche der Haushaltsreform in Hessen. 1998.
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK): Vergabeunterlagen über die Beschaffung und Implementierung einer integrierten betriebswirtschaftlichen Standardsoftware für ein doppeltes Rechnungswesen mit Personalwesen und Facility-Management. Kassel 1998.
- Körner, H./Starzacher, K.: Löst die Doppik den kameralen Haushalt ab? In: VOP 11/97, S. 9–11.
- Küpper, H.-U.: Hochschulrechnung auf der Basis von doppelter Buchführung und HGB. In: ZfBF 2000, S. 348–369.

■ **Helge C. Brixner**, Rechtsanwalt, Diplom-Kaufmann, Geschäftsführender Gesellschafter der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Hefnersplatz 10, 90402 Nürnberg, E-Mail: arf@arf-gmbh.de

■ **Dr. Gerd Wüstemann**, Diplom-Kaufmann, Leitender Ministerialrat, Beauftragter für den Haushalt im Hess. Ministerium für Wissenschaft und Kunst, Projektleiter Hochschul-Programmhauhalt, Rheinstr. 23–25, 65185 Wiesbaden, E-Mail: G.Wuestemann@HMWK.hessen.de

Teil 2: Ergebnissteuerung mit Sach- und Finanzziele an hessischen Hochschulen

*In their article **University and College Budget Program in Hessen (Part 2)**, a continuation from the last issue, **Gerd Wüstemann** and **Helge Brixner** emphasize the need to overcome the one-sided fixation on managerial and public finance data in the above-mentioned program by introducing a comprehensive index system. Controlling efficiency in institutions of higher education calls for comprehensive agreement on measurable outcome criteria (achievement characteristics) in line with the control targets for all (key) performances. These are oriented not only toward the goals of the individual institutions but also toward the state's regional structure policies in, for example, personnel structure, regional and economic policy goals, internationalization, data processing, and so forth. The present article discusses the three main elements of the new controls for universities and colleges: negotiated targets, achievement-oriented allocation of funds (with the well-known problem of defining achievement), as well as quality management and evaluation.*

Das Rahmenkonzept zur Neuen Hochschulsteuerung in Hessen basiert auf der Idee eines umfassenden Kennzahlensystems. Für die hessische Landesverwaltung wurde im Projekt »Landesverwaltung Hessen 2000« mit Unterstützung der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH (arf) ein Kennzahlensystem auf der Basis von fünf Kennzahlendimensionen als Grundlage der leistungsbezogenen Planaufstellung und -bewirtschaftung nach §§ 6 a Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG), 7 a Hess. Landeshaushaltsordnung (LHO) in der gesamten Landesverwaltung entwickelt. Dieses System soll im Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« mit den hessischen Hochschulen in einem ersten Praxisprojekt ausgestaltet werden. Im folgenden Aufsatz werden die grundlegenden Überlegungen aus Sicht der beiden Autoren ausgehend von den Grundlagenbeschlüssen der Hessischen Landesregierung und den aktuellen Zwischenergebnissen der hochschulübergreifenden Arbeitsgruppen skizziert. Eine abschließende Festlegung der Details ist für das kommende Jahr geplant.¹

Das für die gesamte Landesverwaltung verbindliche Kennzahlensystem umfasst folgende Dimensionen:

- Kennzahlen zur Leistungswirkung (Effektivität der Leistungen)
- Kennzahlen zur Finanzwirtschaft (Effizienz der Leistungen)
- Kennzahlen zu quantitativen und qualitativen Leistungsmerkmalen
- Kennzahlen zur Prozessqualität
- Kennzahlen zur Kundenzufriedenheit

Methodischer Ausgangspunkt dieser Überlegungen war der Balanced-Scorecard-Ansatz (BSC), wie er Anfang der neunziger Jahre in den USA entwickelt wurde.² Hintergrund des BSC-Ansatzes ist die Erkenntnis, dass sich Organisationen nur dann effektiv steuern lassen, wenn messbare Erfolgskriterien vorliegen, die den zu steuernden Sachverhalt umfassend abbilden. Daher soll durch die Definition von umfassenden Kennzahlensystemen

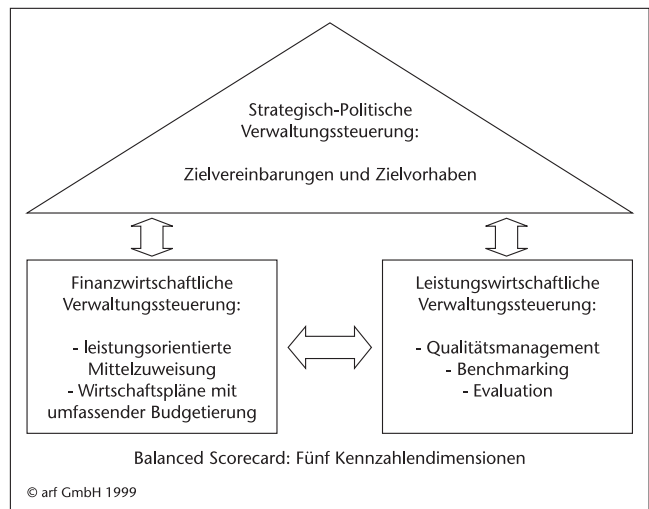


Abbildung 1: Die drei Elemente der Neuen Verwaltungssteuerung

die einseitige Fixierung betriebswirtschaftlicher Steuerung auf finanzwirtschaftliche Größen durchbrochen werden. Für die Leistungssteuerung in Hochschulen bedeutet dies, dass zu allen (Kern-) Leistungen messbare Erfolgskriterien (Leistungsmerkmale) definiert werden müssen, die die Leistungen und die mit ihnen verknüpften Steuerungsziele umfassend beschreiben.

Diese quantifizierten Erfolgskriterien können nicht rein betriebswirtschaftlich bestimmt werden, sondern sind abhängig von den jeweils angestrebten Zielen der einzelnen Hochschulen, aber auch der Hochschulpolitik insgesamt. Aus diesem Grund ist ein solches umfassendes Kennzahlensystem niemals ein starres Zielssystem, sondern unterliegt als lernendes System dem ständigen Wandel der wissenschaftspolitischen Steuerungsziele. Die hessische Adaption des BSC-Ansatzes stellt daher einen umfassenden politisch-strategischen Managementansatz für die gesamte Landesverwaltung dar und geht weit über ein Kennzahlensystem für Hochschulen hinaus.

Neben den Leistungen und damit den leistungswirtschaftlichen Ergebniszielen sind nach den Vorgaben des landesweiten Controllingkonzepts auch strukturelle Fragen von erheblicher politisch-strategischer Steuerungsrelevanz für Landesregierung und Landtag. Für den Bereich der Hochschulen betrifft dies nicht allein die Frage der globalen Mittelausstattung, also der für die Hochschule insgesamt verfügbaren Budgetmittel, sondern auch strukturelle Fragen, wie die Personalausstattung, regional- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen sowie andere grundlegende Fragen der Hochschulentwicklung, wie Internationalisierung, Datenverarbeitung und Internetpräsenz sowie Standortfragen. Aus diesem Grund wurde neben die umfassende Abbildung der leistungswirtschaftlichen Zielsetzungen in einem Kennzahlenraster ein ähnliches Kennzahlenraster gesetzt, das die strukturellen Zielsetzungen aufnehmen soll.

Auf diesen Grundüberlegungen wird im Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« derzeit in mehreren Arbeitsgruppen die Neue Hochschulsteuerung aufgebaut. Diese stützt sich auf drei Steuerungselemente mit ihren zugehörigen durch den BSC-Ansatz verknüpften Steuerungsinstrumenten, die im Folgenden kurz skizziert werden sollen.

1 Vgl. auch die Ausführungen im Beitrag im vorhergehenden Heft.

2 Vgl. Kaplan/Norton (1997).

1. Steuerung mit Zielvereinbarungen

Im Gegensatz zur leistungsorientierten Mittelzuweisung, die solange bis belastbare Zahlen aus der Kostenrechnung vorliegen, vorwiegend auf vergangenheitsbezogene Ist-Werte oder auf der Basis vergangener Jahre geplanter Soll-Werte zurückgreifen muss, dienen Zielvereinbarungen zum einen der Abstimmung mittelfristiger Entwicklungsziele mit den Hochschulen, zum anderen der Vereinbarung bestimmter Leistungen oder Maßnahmen mit einzelnen Hochschulen, die nicht alle Hochschulen in gleicher Weise betreffen. Die Zielvereinbarungen sollen daher Besonderheiten der einzelnen Hochschulen abbilden, vor allem aber eine zukunftsorientierte Entwicklungsperspektive skizzieren, die gemeinsam von der Landesregierung und der jeweiligen Hochschule getragen wird. Aus diesem Grund wurde der Aufbau eines Zielvereinbarungssystems im Projekt »Hochschul-Programmhaupt« aus der (Verhandlungs-) Perspektive einzelner Hochschulen mit dem Wissenschaftsministerium begonnen, und nicht wie in anderen Bundesländern aus der Perspektive eines Solidarpakts der Landesregierung mit allen Hochschulen; lediglich zur übergreifenden politischen Absicherung der einzelnen Vereinbarungen wäre flankierend an einen Hochschulpakt zu denken.

Durch die Nutzung des Instruments Zielvereinbarungen können zwischen Landesregierung und Hochschulen umfassende Konsensbildungsprozesse über die hochschulpolitischen Ziele der künftigen Hochschulentwicklung und der Leistungserstellung an Hochschulen, vor allem in den Bereichen Forschung und Lehre, initiiert werden. Ein solcher stabiler, gemeinsam getragener Zielkonsens ist eine wichtige vertrauensbildende Voraussetzung für beide Seiten, um den wirtschaftlichen Umgang mit dezentraler Budgetverantwortung zu gewährleisten. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass auf Seiten der Landesregierung nicht nur alle zuständigen Referate des Wissenschaftsressorts in den Zielvereinbarungsprozess eingebunden werden, sondern darüber hinaus auch eine grundlegende Abstimmung innerhalb der gesamten Landesregierung, insbesondere mit dem Finanzminister und dem Ministerpräsidenten stattfindet. Auf Seiten der Hochschulen sollten die Zielvereinbarungen von der Hochschulleitung, die direkt mit dem Wissenschaftsressort verhandelt, mit allen zuständigen Gremien und insbesondere den Fachbereichen rückgekoppelt werden.

Zielvereinbarungen erfüllen als Steuerungselement somit folgende Funktionen:

- Vereinbarung politisch-strategischer Ziele und Maßnahmen
- Umsetzung der hochschulübergreifenden Planung und Steuerung
- Profilbildung der einzelnen Hochschule
- Planungssicherheit für die Hochschule
- Vereinbarung mehrjähriger Planungsziele (4–5 Jahre)
- Grundlage des aktuellen (Jahres-)Wirtschaftsplans
- Festlegung des Innovations- und Investitionsbudgets

Diese Inhalte sollen künftig zwischen der einzelnen Hochschule und dem Wissenschaftsministerium (HMWK) in einer jährlich rollierenden Mehrjahresplanung über ca. vier bis fünf Jahre parallel zur Haushaltsaufstellung im Zielvereinbarungsprozess definiert werden. Die Zielvereinbarungen werden somit nicht vom Landtag verabschiedet, sondern stellen eine gemeinsame Absichtserklärung von HMWK und Hochschule dar, die zugleich

Grundlage der Haushaltsverhandlungen und -beratungen ist. Aus dieser Funktion der Zielvereinbarungen ergibt sich, dass grundlegende Änderungen der gemeinsam geplanten Daten im Haushaltsaufstellungsverfahren (z. B. Mittelkürzungen) entsprechende Anpassungen zur Folge haben müssen. Gleichzeitig wird die Bedeutung der Zielvereinbarungen für die dezentrale Budgetverantwortung und Haushaltsanmeldung deutlich, die sich immer im Rahmen der gemeinsam vereinbarten Ziele, Prioritäten und finanziellen Möglichkeiten halten müssen.

Aus den genannten Gründen sieht das Hess. Hochschulgesetz (HHG) auch die Etablierung interner Zielvereinbarungssysteme an den einzelnen Hochschulen vor; diese korrespondieren mit der internen Budgetdelegation. Zur Operationalisierung der Zielvereinbarungen zwischen HMWK und Hochschule sollen Strukturpläne der Fachbereiche und Leistungsvereinbarungen im Zusammenhang mit Ausstattungszusagen an Fachgebiete dienen.

2. Steuerung durch leistungsorientierte Mittelzuweisung

Ausgewählte Leistungskennzahlen aus dem umfassenden Kennzahlensystem (Parameter) dienen als Basis für die leistungsorientierte Mittelzuweisung. Grundsätzlich sind nach der zu Grunde liegenden Überlegung der §§ 6 a HGrG, 7 a LHO zu jedem Parameter im Sinne einer Einzelveranschlagung von Leistungszwecken entsprechende Entgeltfaktoren zu bilden, die dann die leistungsorientierte Mittelzuweisung bestimmen.

Die Auswahl der haushaltswirksamen Leistungsparameter aus dem umfassenden BSC-Kennzahlenset wird eine der wichtigsten Projektaufgaben der nächsten Monate sein, die nur in enger Abstimmung mit der Politik zu lösen ist. Dabei sollen die Leistungsparameter einerseits die Ergebnisse der Kernleistungsprozesse der Hochschulen verkörpern, andererseits ein einfaches und transparentes Mittelzuweisungsmodell mit nachvollziehbaren und sich nicht widersprechenden Verhaltensanreizen ergeben.

Daher wird im Projekt »Hochschul-Programmhaupt« angestrebt, dem Landtag die politisch-strategische Hochschulsteuerung auf der Basis weniger, aber aussagekräftiger haushaltswirksamer Parameter zu ermöglichen. Diese politisch-strategischen Vorgaben des Gesetzgebers sollen durch Zielvereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerium und Hochschulen weiter präzisiert werden, um so auch die politische Verantwortung der Wissenschaftsministerin im Verhältnis zum Landtag auf der einen und zu Ministerpräsident und Finanzminister auf der anderen Seite zu unterstreichen.

Eine staatliche Steuerung auf der Ebene der einzelnen Leistungen (z. B. Studiengänge) wäre, auf Grund der dann resultierenden Komplexität und Eingriffsintensität, weder sinnvoll zu bewältigen noch würde sie dem Ziel einer erweiterten Autonomie der Hochschulen und der klaren Zuweisung politischer Verantwortung zwischen Landtag und Landesregierung, aber auch innerhalb der Landesregierung gerecht. Daher wurde im Projekt »Hochschul-Programmhaupt« ein Ansatz auf einer hohen Aggregationsebene, so genannten Preisklustern, gewählt. Dies entspricht dem Vorgehen in der Mehrzahl der internationalen Beispielfälle und den Überlegungen im Bundesland Niedersachsen, das einen vergleichbaren Weg bei der Hochschulreform eingeschlagen hat. Die einzelnen Leistungen wurden deshalb entsprechend ihrer (vermuteten) Kostenintensität verschiedenen

Landtag	Landesregierung	Hochschulen	Zeitstrahl
Befassung mit Programmplanung mit Mittelfristiger Finanzplanung	Programmplanung mit Mittelfristiger Finanzplanung (Stkz und HMdF: Kabinettsbeschluss)		3. Quartal 2001
	Aufstellungserlass (HMdF) Detaillierte Programmplanung des HMWK	Entwicklungs- und Leistungsplanung der Hochschulen mit Budgetplanung	4. Quartal 2001
	Voranschläge (HMWK) Aktualisierung der Zielvereinbarungen und Zielvorgaben		1. Quartal 2002
	Referatengespräche (HMWK/HMdF)		2. Quartal 2002
	Chefgespräche (HMWK/HMdF) und Kabinettsentwurf	Aktualisierung der Budgetplanung	3. Quartal 2002
Haushaltsberatungen Haushaltsgesetz	Ausführungserlass (Ermächtigung)	Gremienbefassung	4. Quartal 2002
	Kassenanschlag	Budgetanpassung und -freigabe	1. Quartal 2003

© arf GmbH 1999/2000

Abbildung 2: Haushaltsprozess und Zielvereinbarungen

Preisclustern zugeordnet. Die Preiscluster und die einzelnen Zuordnungen werden, ebenso wie das Zuweisungssystem insgesamt, durch weitere Erfahrungen, insbesondere aus Modellanalysen und Simulationsrechnungen, sowie durch erste Erkenntnisse aus den Kosten- und Leistungsrechnungen der Hochschulen zu überprüfen sein.

Die ersten Grundentscheidungen im Zusammenhang mit einer leistungsorientierten staatlichen Mittelzuweisung an Hochschulen betreffen die Fragen,

- wie Leistungen einer Hochschule zu definieren sind und
- welche dieser Leistungen durch staatliche Mittel vorrangig finanziert werden sollen.

Im hessischen Hochschul-Programmhaushalt sollen Studiengänge im Sinne einzelner Fachrichtungen die Grundleistungen der Hochschule in Forschung und Lehre sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses repräsentieren.

Mit dieser Entscheidung wurden Definitionsvorschläge abgelehnt, die etwa in einem Studierenden oder Absolventen/ in ein »Produkt« einer Hochschule sehen. Begründbar wird dies vor allem durch zwei Überlegungen: Zum einen wird bei derartigen Definitionsversuchen das Humboldt'sche Ideal einer Einheit von Forschung und Lehre bereits im Grundansatz der leistungsorientierten Mittelzuweisung aufgegeben, da Studierende oder Absolventen/innen lediglich die Lehrleistung einer Hochschule repräsentieren (können). Zum anderen wirft dieser Definitionsansatz zahlreiche – weitgehend ungelöste und wohl auch unlösbare – betriebswirtschaftliche Fragestellungen auf. So müssten die Kosten von Lehre und Forschung vollständig getrennt werden, was in der Realität an der Kuppelproduktion in Hochschulen scheitert; zahlreiche Tätigkeiten oder Teilleistungen dienen ganz im Sinne Humboldts Lehre und Forschung gleichzeitig.

- Forschungs- und Drittmittelprojekte
- Technologie- und Wissenstransfer

Zu den Leistungen in Lehre und Forschung treten an modernen Hochschulen noch zahlreiche weitere Leistungen, die in zwei weitere Kernleistungskategorien gegliedert wurden:

- Nutzung von Vermögen und Rechten (z. B. Überlassung von Räumen und Liegenschaften sowie Patenten)
- kulturelle und wissenschaftliche Dienstleistungen (z. B. Landesbibliotheken oder Museen)

In engem Zusammenhang mit der Definition der Kernleistungskategorien für eine leistungsorientierte Mittelzuweisung stellt sich naturgemäß die Frage, welche dieser Kernleistungskategorien in welcher Form Gegenstand einer staatlichen Mittelzuweisung werden sollen. Der aktuelle Diskussionsstand im Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« ist wie folgt:

1. Kern der staatlichen Mittelzuweisung sollen die Studiengänge als Grundleistungen in Forschung und Lehre sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses sein. Darüber hinaus werden wahrscheinlich auch sonstige Leistungen (kulturelle und wissenschaftliche Dienstleistungen) aus dem Wissenschaftsetat zusätzlich abgegolten, an welchen ein besonderes hochschulpolitisches Interesse besteht und die besondere Kostenbelastungen zur Folge haben.
2. Weitere Hochschulleistungen, die zumindest auch im staatlichen Interesse erbracht werden, sollen über entsprechende zusätzliche Etatmittel finanziert werden; hervorzuheben sind zunächst Forschungsleistungen. Die überwiegende

Meinung im Projekt vertritt hier die Auffassung, dass neben die bewährten staatlichen Zusatzfinanzierungsinstrumente, deren Mittelvergabe insbesondere über den Wissenschaftsrat gesteuert wird, keine weiteren Instrumente treten sollten. Daher sollen die so genannten Hochschulmittelpunkte im Sinne einer möglichst weit gehenden Finanzautonomie der Hochschulen auch künftig ausschließlich im Rahmen der hochschulinternen Mittelvergabe gesteuert werden. Die staatlichen Globalbudgets sollten im Sinne einer staatlichen Exzellenzförderung, die zusätzliche Finanzierungsspielräume für die Hochschulen schafft, eher ausgeweitet werden. Dasselbe gilt für solche Hochschuleleistungen, die eine Kofinanzierung aus den Globalbudgets erfordern, wie etwa der Technologie- und Wissenstransfer oder die Nutzung von Vermögen und Rechten.

3. Schließlich sollten mittelfristig Leistungen, die ausschließlich im Interesse einzelner Dritter erbracht werden, bereits aus ordnungspolitischen Gründen auch von diesen vollständig finanziert werden. Hierzu gehören vor allem Beratungs- oder Forschungsaufträge von privaten Unternehmen, aber auch Weiterbildungsangebote. Eine staatliche Kofinanzierung stellt in diesen Fällen immer auch eine verdeckte Subventionierung des Vertragspartners der Hochschule über den Wissenschaftsetat und somit eine Wettbewerbsverzerrung dar. In diese Kategorie fallen auch Hochschuleleistungen im Rahmen der so genannten Ressortforschung, wo die Hochschulen häufig in Konkurrenz zu privaten Ingenieur- oder Beratungsunternehmen stehen.

Nach dem skizzierten Konzept sollte sich somit die staatliche Hochschulfinanzierung aus dem Wissenschaftsetat des Landes künftig auf zwei Kernleistungskategorien beschränken, die im Zentrum des hochschulpolitischen Interesses stehen:

- Studiengänge als Synonym für Grundleistungen in Lehre und Forschung sowie bei der Förderung von wissenschaftlichem und künstlerischem Nachwuchs
- Sonstige Leistungen mit besonderem hochschulpolitischem Interesse (z. B. Landesbibliotheken, Museen)

Auf dieser theoretischen Grundlage befinden sich derzeit zwei auf einer Einteilung in Studiengänge beruhende Mittelverteilungsmodelle in der Diskussion, die beide eine Finanzierung bestehender Studiengänge durch ein Grund- und ein Erfolgsbudget vorsehen.³ Diese Finanzierung bestehender Studiengänge soll ergänzt werden um ein Innovationsbudget, das wesentliche Leistungs- oder Strukturveränderungen an den Hochschulen zukunftsorientiert (ko-) finanzieren soll. Hierzu gehören der Auf-, Um- und Abbau von Lehr- und Forschungskapazitäten ebenso wie standortpolitische Maßnahmen oder umfangreiche Bau- und Ausbauprojekte.

Die sonstigen Leistungen sollen aus dem Wissenschaftsetat durch diskretionäre Zuweisungen finanziert werden, die sich an diesen (zusätzlichen) Leistungen orientieren. Das Konzept sieht daher (langfristig) keine Sonderfinanzierung etwa für Standort- und Struktur Nachteile vor. Die Hochschulen sollen eine möglichst umfassende Finanzautonomie erhalten, weshalb sie mittelfristig derartige Fragen vollständig eigenverantwortlich gestalten sollen. Zudem führt eine Berücksichtigung derartiger Sonderfinanzierungsbedarfe zu einer erneuten Atomisierung der Globalbudgets, indem die einmalige Berücksichtigung immer neue »Begehrlichkeiten« weckt. Der staatlichen Sonderfinanzierung würde dann eine staatliche Finanzkontrolle hinsichtlich

der zweckentsprechenden Mittelverwendung folgen, so dass die Bewilligung von Sonderfinanzierungsbedarfen im Endergebnis der Perpetuierung der Kameralistik durch die Hintertür und einer erneuten Zersplitterung der Verantwortung entspricht.

Im Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« muss die Ermittlung von Näherungswerten für die Entgeltfaktoren, die mit einzelnen Leistungsparametern im Hinblick auf die Studiengänge verknüpft werden sollen, noch im Rahmen der Modellanalysen und Simulationsrechnungen erfolgen. Die endgültige Festlegung der Entgeltfaktoren bleibt letztlich jedoch wie die Definition der Leistungsparameter und des gesamten staatlichen Mittelverteilungsmodells eine grundlegende politische Aufgabe des Landtags im Rahmen seines parlamentarischen Budgetrechts. Die Entgeltfaktoren verkörpern so etwas wie die Steuerpreise der betreffenden Leistungen (z. B. Studiengänge) und sind daher Ausdruck der politischen Entscheidung darüber, welche Ausgaben der Landtag für die einzelnen Studiengänge in Konkurrenz zu anderen Verwendungsmöglichkeiten der verfügbaren Steuermittel für angemessen hält.

Bereits in den 70er Jahren ist die aus den USA stammende Idee des Planning-Programming-Budgeting-Systems (PPBS) letztlich in allen Industrieländern daran gescheitert, dass die Parlamente ihr Budgetrecht durch quasi automatisch generierte »bedarfsorientierte« Budgetentscheidungen gefährdet sahen. Grundlage für die Bildung der Entgeltfaktoren im hessischen Modell der leistungsbezogenen Planaufstellung und -bewirtschaftung nach den §§ 6 a HGrG, 7 a LHO ist daher nach dem Grundsatzbeschluss der Hessischen Landesregierung vom 14. Juli 1998 (dort Ziff. 3), dass sich die Haushaltsaufstellung durch die Exekutive künftig an den Kosten (Ressourcenverbrauch) der Leistungen, die mittels der Kostenträgerrechnung ermittelt werden, orientieren soll. Diese Vorgabe für die exekutive Haushaltsaufstellung präjudiziert in keiner Weise die politische Entscheidung des Landtags über die zweckangemessene Verwendung der Budgetmittel im Rahmen des späteren Haushaltsgesetzes. Vielmehr wird durch die Kosten- und Leistungsrechnung der Ist-Zustand nachgewiesen, auf dessen Basis dann die politische Gestaltung Platz greift, indem die Entgeltfaktoren und Leistungsparameter und damit letztlich die Globalbudgets der Hochschulen im Rahmen der politischen Willensbildung variiert werden. In diesem Zusammenhang können hochschul- und länderübergreifende Ausstattungs-, Leistungs- und Kostenvergleiche als eine Komponente des Qualitätsmanagements- und Evaluationssystems (vgl. unten) eine wichtige Rolle übernehmen, sie können die politische Entscheidung jedoch nicht ersetzen. Aus diesem Grund wurde im Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« der Weg gewählt, zunächst das Mittelverteilungsmodell hochschulpolitisch zu definieren und auf die damit zusammenhängenden Grundentscheidungen dann die Kosten- und Leistungsrechnungen auszurichten. Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche würden nach diesem Verständnis schließlich die Interpretation der Ergebnisse aus den Kosten- und Leistungsrechnungen der Hochschulen erleichtern, weshalb sich ihre Konzeption an den vorhergehenden Überlegungen zu einem neuen System der Hochschulsteuerung zu orientieren hat.

Diese zentrale Rolle solcher hochschul- und länderübergreifenden Ausstattungs-, Leistungs- und Kostenvergleiche lässt sich bereits aus der Grundkonzeption der leistungsorientierten Mittelzuweisung im Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« herleiten.

³ Vgl. HMWK (2000: 1 ff.).

Die Zusammenfassung der einzelnen Leistungen (Studiengänge) zu landesweit verbindlichen, also hochschulübergreifenden Preisklustern, führt nach den heute verfügbaren (Kosten-) Informationen mit großer Wahrscheinlichkeit dazu, dass die Kostenunterschiede bezogen auf den gleichen Studiengang in verschiedenen Hochschulen größer sind, als die Kostenspreizung zwischen den Basispreisen der Preiskluster. Derartige Kostenunterschiede beruhen nicht allein auf einer unterschiedlich effizienten Mittelverwendung in den verschiedenen Hochschulen, sondern sind häufig (auch) Ausdruck unterschiedlich akzentuierter Leistungsqualität aber auch historischer Entwicklungen.

Die resultierenden Abweichungen der landesweiten Durchschnitts- von den Ist-Kosten einzelner Hochschulen sind zunächst ein gewünschter Effekt, um die Hochschulen zu einer klar umrissenen Profilbildung anzuhalten, indem die Mittel aus dem Globalbudget im Rahmen der hochschulinternen Budgetierung nach den politisch-strategischen Zielvorgaben entsprechend des Profils der Hochschule (um-) verteilt werden (müssen). Zudem werden die systemimmanenten Wettbewerbselemente gestärkt. Ob die entstehenden (hochschulinternen) Umverteilungsbedarfe und (hochschulübergreifenden) Umverteilungseffekte jedoch strategisch-politisch in jedem Einzelfall wünschenswert sind, kann nach heutiger Einschätzung letztlich nur mit Hilfe von hochschul- und länderübergreifenden Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichen beurteilt werden. Diese werden somit nicht die Grundlage der leistungsorientierten Mittelzuweisung im Sinne einer »formelgestützten Automatisierung« des parlamentarischen Haushaltsbeschlusses, sondern eine wichtige Informationsquelle für Wissenschaftsministerien und Landtage zur Beurteilung der Ergebnisse aus den Kosten- und Leistungsrechnungen der Hochschulen im Rahmen ihrer politischen Budgetentscheidungen.

3. Die Rolle von Qualitätsmanagement und Evaluation

Die notwendige Beschränkung der leistungsorientierten Haushaltsveranschlagung auf wenige Formelparameter unterstreicht die Bedeutung von begleitenden Evaluations- und Qualitätssicherungsmaßnahmen bzw. des Aufbaus formaler Qualitätsmanagementsysteme. Da sich die leistungsorientierte Mittelzuweisung immer nur auf wenige, globale, politisch besonders bedeutsame und sich nicht widersprechende Indikatoren konzentriert, die zudem im Zusammenhang mit dem Kostenverlauf stehen, zeichnen die zu Grunde liegenden Parameter kein umfassendes Bild der Leistungen. Aus diesem Grund ist aus staatlicher Sicht eine flankierende Evaluation der Leistungen durch entsprechende Instrumente unverzichtbar, die mit Hilfe umfassender Kennzahlensets auf der Basis des BSC-Ansatzes die tatsächlichen Steuerungswirkungen erfasst.

Dem korrespondiert in den Hochschulen der Aufbau von Qualitätsmanagementsystemen, die eine kontinuierliche und umfassende Erfassung und Steuerung der Hochschulleistungen mit Hilfe von so genannten Leistungs- und Wirkungsrechnungen erlauben. Das künftige (interne) Rechnungswesen der Hochschulen wird daher nicht nur aus einer aus privaten Betrieben bekannten Kosten- und Erlösrechnung bestehen können, sondern muss mit der Erfassung und Darstellung der Leistungen und Wirkungen zu einer echten Kosten- und Leistungsrechnung ausgebaut werden.

Anhand von Evaluationsergebnissen sind die gewählten Steuerungsparameter vom Landtag ebenso wie die Inhalte der Zielvereinbarungen durch die Wissenschaftsministerin kontinuierlich zu überprüfen und anzupassen. Letztlich erhält der Staat nur durch Leistungs- und Evaluationsgerichte einen vollständigen Überblick über die Leistungsentwicklung an den einzelnen Hochschulen und damit die Steuerungswirkungen des Systems. Idealtypisch schlagen die Evaluatoren/innen im Falle von signifikanten Entwicklungen entsprechende Steuerungsmaßnahmen vor, etwa den Austausch von oder die Aufnahme zusätzlicher Parameter.

Auf diese Weise kann auch erreicht werden, dass das leistungsorientierte Budgetsystem im Zeitverlauf nicht erneut zu einem inkrementellen Mittelzuweisungssystem degeneriert. Dies setzt voraus, dass die Anreizwirkungen und Steuerungsparameter fortlaufend evaluiert werden und die Erkenntnisse der Evaluation als Grundlage hochschulpolitischer Anpassungsmaßnahmen dienen. Im Projekt »Hochschul-Programmhaushalt« ist die Konzeption dieser für das Gesamtsystem entscheidenden landesweiten und länderübergreifenden Instrumente des Qualitätsmanagements nach der grundlegenden hochschulpolitischen Entscheidung über das künftige Mittelzuweisungssystem im Jahr 2001 vorgesehen.

Literatur

- Alewell, K.: Autonomie mit Augenmaß. Vorschläge zur Stärkung der Eigenverantwortung der Universitäten. Göttingen 1993.
- Appelrath, H.-J./Mayr, H.: Unternehmen Hochschule. Klagenfurt 1996.
- Bildungsdirektion des Kantons Zürich: Strategischer Plan 1999 – 2003 (Entwicklungs- und Finanzplan der Bildungsdirektion). Zürich 1999.
- Brinckmann, H.: Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und Forschung an Hochschulen. Berlin 1998.
- Brixner, H./Dämmrich, T.: Controllingkonzept Landesverwaltung Hessen 2000. Hg. Hess. Ministerium d. Finanzen. Wiesbaden 2000.
- Brixner, H./Starzacher, K.: Verwaltungssteuerung mit politischer Verantwortung. In: VOP 9/98, S. 15 – 18.
- Brüggeleier, M.: Potenziale und Probleme eines Hochschul-Controlling. In: Festschrift für Klaus Luder. Erscheint noch in 2000.
- Buschor, E.: Erfahrungen mit neuen Steuerungsformen in der Schweiz. Vortrag auf dem Erfahrungsaustausch der hessischen Hochschulen am 12. Februar 1999. Wiesbaden 1999.
- Daxner, M.: Hochschulentwicklung, Evaluation und Indikatoren. In: W. Damski, C. Precht (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis. Stuttgart 1998, S. 356 – 370.
- Ederle, J.: Leistungsbezogene Mittelzuweisung. In: Globalhaushalt Modelle und Erfahrungen, Clausthaler Beiträge zum Hochschulmanagement, S. 63 – 94. 1996.
- Fandel, G./Gal, T.: Umverteilung der Mittel für Lehre und Forschung unter den Universitäten. In: Diskussionsbeitrag 98, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Fernuniversität Hagen 1997.
- Fisch, R./Daniel, H.-D.: Messung und Förderung von Forschungsleistung. Konstanz 1986.
- Fredowitz, J./Krasny, E./Ziegele, F. (Hg.): Hochschulen und Zielvereinbarungen. Neue Perspektiven der Autonomie. Gütersloh 1999.
- Harms, J.: Von der Haushaltskontrolle zur Wirtschaftsprüfung. Die Finanzkontrolle im Neuen Steuerungssystem. In: Verwaltung und Management, Nr. 1/1999.
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK): Leistungsorientierte Mittelzuweisung an Hochschulen im Land Hessen, Diskussionspapier, 2. überarbeitete Auflage Januar 2000.
- HIS-Kurzinfo A 10/97: Symposium: Staatliche Finanzierung der Hochschulen – Neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland, Teil 2: Modelle – Deutschland.
- HIS-Kurzinfo A 11/95: Formelgebundene Finanzzuweisung des Staates an die Hochschulen – Erfahrungen aus dem europäischen Ausland.
- HIS-Kurzinfo A 12/97: Wirksamkeit und externe Evaluation von Lehre und Studium – mit Berichten aus den Ländern Bremen, Flandern, Niederlande, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

HIS-Kurzinfo A 9/97: Symposium: Staatliche Finanzierung der Hochschulen – Neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland, Teil 1: Modelle – Ausland.

Kaplan, R. S./Norton, D. P.: Balanced Scorecard. Stuttgart 1997.

Krasny, E./Ziegele, F.: Das Modellvorhaben zur globalen Steuerung von Hochschulhaushalten in Niedersachsen. 1997.

Marcus, P.: Ist die Landesverwaltung wirtschaftlicher geworden? Stellungnahme des Hessischen Rechnungshofes. In: Hill/Klages: Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung. Düsseldorf 1998.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung Rheinland-Pfalz: Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept: Mehr Finanzverantwortung für die Hochschulen – der rheinland-pfälzische Weg. Mainz 1999.

Pothoff, E.: Leistungsrechnung und Leistungsbeurteilung in wissenschaftlichen Hochschulen. In: P. Eichhorn (Hg.): Doppik und Kameralistik. Baden-Baden 1997.

Reuhl, G.: Wissenschaftskonkurrenz Hochschulorganisation in den USA, Europa und der Sowjetunion. Frankfurt a. M. 1992.

Schencker-Wicki, A.: Evaluation von Hochschulleistungen. Leistungsindikatoren und Performance Measurements. Wiesbaden 1996.

Schoder, T.: Budgetierung als Koordinations- und Steuerungsinstrument des Controlling in Hochschulen, 1999.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundes-

republik Deutschland: Differenzierung der Mittelverteilung im Hochschulbereich – Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 26. Januar 1996. Bonn 1996.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: 11 Thesen zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen. Bonn 1994.

Universitätskanzler der Bundesrepublik Deutschland: Stellungnahme zum KMK-Bericht »Differenzierung der Mittelverteilung im Hochschulbereich«. 1997.

Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten in Niedersachsen (Hg.): Bericht zur Evaluation des Modellvorhabens. Gütersloh 1999.

Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten (Hg.): Ein neues Verfahren der staatlichen Mittelvergabe an die Universitäten in Niedersachsen: Anforderungen, Prinzipien und Umsetzungsvorschläge. Gütersloh 1998.

Ziegele, F.: Hochschule und Finanzautonomie. Grundlagen und Anwendung einer politisch-ökonomischen Theorie der Hochschule. Frankfurt a. M. 1998.

Ziegele, F.: Vorlage der Geschäftsstelle des wissenschaftlichen Beirats – Globalhaushalt Niedersachsen zur Arbeitsgruppe Mittelverteilung Staat-Hochschule: Stand der Überlegungen zur Entwicklung eines neuen Verfahrens der staatlichen Mittelvergabe an die niedersächsischen Universitäten. Gütersloh 1997.

Mit freundlichen Empfehlungen



Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH

Dresden • Hannover • Nürnberg • Wiesbaden

Kaiser-Friedrich-Ring 82, 65185 Wiesbaden
Tel.: (06 11) 93 39 03-0, Fax: (06 11) 93 39 03-19
e-mail: arf@arf-gmbh.de

Impressum

Herausgeber:

Dr. sc. phil. Gustav-Wilhelm Bathke, Universität Halle-Wittenberg; Dr. jur. Peter Dalling, Min. Direktor a. D., Bonn; Prof. Dr. phil. Ludwig Huber, Universität Bielefeld; Dr. jur. Jürgen Lüthje, Präsident der Universität Hamburg; Prof. Dr. sc. techn. Beate Meffert, Humboldt-Universität zu Berlin; Prof. Dr. phil. Dipl.-Soz. Ulrich Teichler, Universität Gesamthochschule Kassel; Dr. rer. soc. Wolff-Dietrich Webler, M. A., Akademischer Direktor, Universität Bielefeld (Geschäftsführend)

Redaktion:

Marion Ruland-Retterath (verantwortliche Redakteurin), Bianca Blankenburg, Rezensionen: Prof. Dr. Christoph Oehler, Übersetzung Editorial: Jonathan Harrow

Anschrift der Redaktion:

Heddesdorfer Str. 31, 56564 Neuwied,
Tel.: 0 26 31/ 8 01-4 24, 3 62, Telefax: 0 26 31/8 01-2 52,
E-Mail: marion.ruland-retterath@luchterhand.de

Verlag (einschließlich Abonnementsverwaltung): Hermann Luchterhand Verlag GmbH, Heddesdorfer Str. 31, 56564 Neuwied, Postfach 23 52, 56513 Neuwied, Telefon: 0 26 31/8 01-0, Telefax: 0 26 31/8 01-2 04

Grafik: Ute Weber Grafik Design, München

Satz: LHF Satzstudio GmbH, Düsseldorf

Druck: Neuwieder Verlagsgesellschaft mbH, Neuwied

Copyright: Hermann Luchterhand Verlag. Die mit Verfassernamen gekennzeichneten Beiträge geben nicht in jedem Falle die Auffassung der Herausgeber oder Redaktion wieder. Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Rezensionsexemplare wird keine Verpflichtung zur Veröffentlichung bzw. Besprechung übernommen. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn ausreichendes Rückporto beigefügt ist. Der Nachdruck von Artikeln, auch auszugsweise, sowie die Verwendung für Rundfunk und Fernsehen ist nur mit Quellenangabe und Genehmigung des Verlages gestattet.