



Veränderungen in Wissenschaftsverwaltungen durch Output- Steuerung und Neues Steuerungsmodell am Beispiel Hessens

Dr. M. Breitbach

Kanzler der Justus-Liebig-Universität Gießen

Neues Steuerungsmodell in der Wissenschaft und die Rolle der Rechnungshöfe – eine Annäherung

30. Januar 2009

1. Output-Steuerung und Neues Steuerungsmodell – Chiffren für den Anspruch auf politische Gestaltungsmacht und Effizienzsteigerung
2. Outputorientierung und Neues Steuerungsmodell: Umsetzung in Hessen
3. Hessischer Weg im Umgang mit dem Modell der Output- und Produktorientierung: Scheitern oder pragmatische Lösung?

1. Output-Steuerung und Neues Steuerungsmodell

Chiffren für den Anspruch auf politische Gestaltungsmacht und Effizienzsteigerung

1. Ziele

- (1) Output-Steuerung (OPS) und NStM – erneuerter Anspruch auf politische Führung von Parlament und Regierung; Rückgewinnung politischer Gestaltungsmacht
- (2) OPS und NStM – operative Autonomie für die der Führungsebene nachgeordneten Ebenen/Institutionen im Interesse der Effizienzsteigerung; Autonomie – anders als Selbstverwaltungsgarantie – kein Selbstzweck
- (3) OPS und NStM – Steuerung über Ziele und Ergebnisse; Abschied vom traditionellen Haushaltskameralismus mit seiner bedarfsorientierten Budgetierung und von der Steuerung über Konditionalprogramme
- (4) OPS und NStM – ein Reformkonzept für die gesamte Staatsverwaltung, dem Konzept New Public Management verpflichtet,
 - in Hessen – wegen des Verwaltungsbezuges Neue Verwaltungssteuerung genannt.
 - Hochschulen in Hessen als Piloten für die Verwaltungsreform Ende der neunziger Jahre auserkoren.

- (1) „Abschied vom Lenken“ als Ausdruck der Entwicklungsblockade – Selbstkritische Einschätzung hessischer Hochschulpolitik in den 90er Jahren:
1. Hochschulreform über Strategie des Ausbaus des Hochschulsystems aufgrund der Finanzkrise zum Stillstand gekommen
 2. Berufungsrecht des Ministers zum symbolischen Gestaltungsanspruch degeneriert
 3. Klassische Planungsinstrumente im kameralen Rahmen wirkungslos
 4. Fazit: Reform unabdingbar zur Wiedergewinnung politischer Gestaltungsmacht.
Hessens Konzept: „Lenken auf Abstand“, das heißt Übernahme der Prinzipien des New Public Management.

- (2) Erster Reformschritt in Hessen Ende der neunziger Jahre über Einführung eines Globalhaushaltes als Modellversuch für TU Darmstadt und Uni Kassel abgebrochen:
- Zwar Steigerung der Operativen Autonomie der Modellhochschulen;
 - kameraler Haushalt hatte Kostenarten- und zeitspezifisch die Bedarfe bestimmt, operativ Behörden, aber zu sehr gegängelt
 - Globalhaushalt liefert weder eine Begründung für die Höhe des Budgets noch weist es Rückbezug zu landespolitischen Zielen auf
 - Notwendigkeit parlamentarisch-demokratischen Legitimation für das Ausgabeverhalten der Exekutive und der Kriterien für die Bemessung des Globalbudgets?

(3) Fazit:

- Politikversagen in den neunziger Jahren, das sich im „Abschied vom Lenken“ manifestierte, folgt Reform zur Wiedererlangung politischer Gestaltungsmacht.
- Konzept des New Public Management gab Antworten für notwendigen Reformschritte und für die Legitimationsfrage.

2. Outputorientierung und Neues Steuerungsmodell: Umsetzung in Hessen

Reichweite und Grenzen landespolitischer Verantwortung im Hochschulbereich unter den geltenden Bedingungen der dualen Hochschulfinanzierung

(1) Lehre

- Bestimmung des Fächerkanons
- Festlegung Anzahl Studierendenplätze
- Volle landespolitische Finanzverantwortung (Ausnahme: Hochschulsonderprogramm 2020)

(2) Forschung und wissenschaftlicher Nachwuchs

- Grundfinanzierung der wissenschaftlichen Einrichtungen (Professuren)
- Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Wissenschaftler für erfolgreiche Drittmittelakquise
- Nur teilverantwortlich für Forschungsfinanzierung

(3) Fazit:

Direkte Steuerung des Landes bezieht sich in unterschiedlicher Reichweite auf die Agenden Forschung und Lehre.

- (1) Rahmenzielvereinbarungen
(gemeinsame Zielvereinbarung mit allen staatlichen Hochschulen des Landes):
 - Festlegung des Systems der staatlichen Mittelverteilung (LOMZ),
 - Festlegung hochschulübergreifender Ziele, insbesondere Qualitätssicherung etc.
- (2) Zielvereinbarungen Land und Einzelhochschule
 - Fächerbreite und wissenschaftliche Schwerpunkte
 - Anzahl Studienplätze
 - Zusagen aus zentralen Budgets
- (3) Produkthaushalt

- (1) Produkte und Projekte konkretisieren die fachpolitischen Ziele der Landespolitik
 - Art, Menge, Preise, Qualitäten
- (2) Produkte und Projekte der Hochschulen
 - Produkt Forschung und Lehre
 - auf der Basis von LOMZ
 - 90% bis 95% des Haushaltes einer Hochschule
 - Beispiele für weitere Produkte
 - Weiterbildung, Theologie, Botanische Gärten
 - Beispiele für Projekte
 - Emeritenbezüge, Tarifsteigerungen, Jubiläen

(1) Grundbudget

- Abkehr von Output-Steuerung:
Sprengung des Budgets, zu starke Schwankungen bei Bezug auf Ist-Studierendenzahl
- Clusterpreise und Leistungszahlen
 - Kosten pro Studierenden differenziert nach spezifischen Fächern/Fächergruppen (Cluster)
 - Festlegung einer sogenannten Leistungszahl für Studierende

(2) Erfolgsbudget

- Abkehr von festen Prämien
Verteilungsmodell mit Punktesystem
- Beispiele für Erfolgsindikatoren
 - Drittmittel: Knüpft an Wettbewerbserfolge im Drittmittelmarkt (duales System) an, Drittmittel sind aber keine Output-Größen
 - Absolventen: Output nahe Größe, freilich: Unterbringung im Beschäftigungssystem (Absolventenverbleib) wäre präzise Output-Größe
 - Kriterien zur Frauenförderung und Internationalisierung: Politische Ziele – keine Output-Orientierung

- Weitere Produkte und Projekte
 - Weiterbildung
 - Theologie
 - Botanische Gärten
 - Emeritenbezüge
 - Tarifsteigerungen
 - Jubiläen
- Kritik

2.6 Output-Orientierung und Produkthaushalt

- Der Zweckbegriff „Produkt“ ist zur Abbildung der Sachverhalte im Hochschulbereich zu eng zu wenig differenzierte Produktdefinition bezüglich der einzelnen Aufgaben der Universitäten
- Wenig ausgeprägte Output-Orientierung der Indikatoren
- Statt Modellreinheit pragmatischer Umgang
 - Fiktionen betr. Output-Kriterien und Produktdefinitionen.
- Re-Politisierung der Landeshochschulpolitik
 - Ministerielle Eingriffsmöglichkeiten in das Formelsystem
 - Ausbau strategischer Fonds im Interesse diskretionären Entscheidens (Hintergrund: Erfahrungen mit der Exzellenzinitiative und ihren Ergebnissen in Hessen)

3. Hessischer Weg im Umgang mit dem Modell der Output- und Produktorientierung: Scheitern oder pragmatische Lösung?

3.1 Aus Sicht des Landes

Welche gesetzlichen politischen Ziele konnten erreicht werden?

- (1) Ziel der Umverteilung innerhalb des hessischen Hochschulsystems von den Universitäten zu den Fachhochschulen und Kunsthochschulen wurde über die Einführung der LOMZ aufgrund ihrer Lehrorientierung zu Lasten der Forschungsfinanzierung erreicht.
- (2) Die Ausgestaltung des Produkthaushaltes und der LOMZ im Rahmen der zweiten Rahmenzielvereinbarung haben eine Re-Politisierung der Hochschulsteuerung erlaubt.
 - Beispiel: Stärkung der Universität Frankfurt durch Eingriffe in das Formelsystem und über strategische Fonds (insb. Bauten)
- (3) Inhaltliche Ziele
 - - Landesentwicklungsplanung für die Hochschulmedizin
 - - Fusionierung der Universitätsklinik Gießen und Marburg und deren anschließende Privatisierung
 - - Bildung von 3 regionalwissenschaftlichen geisteswissenschaftlichen Zentren an den Universitäten Frankfurt, Gießen und Marburg
 - - Festlegung des Fächerkanons für die hessischen Hochschulen sowie Festsetzung der Zahl der Studienplätze

Welche gesetzlichen politischen Ziele konnten erreicht werden?

(4) Finanzziele

- Bauprogramm HEUREKA sowie das Forschungsförderprogramm LOEWE → Lissabon-Kriterium
- Studienbeitragsgesetz: Ziel der Absenkung der Studienabbrecherquote
 - nach Abschaffung: Bereitstellung kompensatorischer Landeshaushaltsmittel zur Qualitätsverbesserung der Lehre

(5) Aufbau strategischer Instrumente

- Programm HEUREKA
- Programm LOEWE
- Schaffung eines Innovations- und Strukturbudgets

(6) Reform der Hochschulverfassungen und Aufbau neuer Managementinstrumente

- TU-Darmstadt Gesetz
- Gesetz über die Stiftungsuniversität Frankfurt/Main
- Option für alle hessischen Hochschulen, dem TU-Darmstadt Gesetz beizutreten
- Ziel: Stärkung der Autonomie der Hochschulen für Profilbildung und Differenzierung der hessischen Hochschullandschaft

3.2 Aus Sicht einer Hochschulleitung

- (1) Teilhabe der Hochschule an der strategischen Ausrichtung des Landeshochschulwesens
 - Rahmenzielvereinbarung und individuelle Zielvereinbarung Land/Hochschule
 - Schärfung des eigenen Profils über Teilhabe an der Vergabe strategischer Mittel durch das Land
- (2) Zielvereinbarungen beanspruchen kein Monopol für die Hochschulsteuerung; Offen für Neuentwicklungen wie Exzellenzinitiative, HEUREKA- und LOEWE-Programm und HSP 2020.
- (3) Interne Zielvereinbarungen:
 - Systematische Analyse der Universitätsentwicklung
 - Neue Qualität der Beziehung zwischen Präsidien und gestärkten Dekanaten
 - Stärkung der korporativen Dimension sowie des strategischen Bewusstseins
 - Beispiel Reform der Berufungsverfahren

- (4) Die Einführung der LOMZ erlaubt einer Hochschule Re-Finanzierungsberechnungen für die einzelnen Fächer als Grundlage für eine Tragfähigkeitsentscheidung innerhalb einer Hochschule: Relevanz für Strukturentscheidungen
- (5) Reform bietet Raum für Bildung von Reserven im Interesse der Gewinnung von Handlungs- und Planungsfähigkeit:
- im Interesse der strategischen Entwicklung
 - im Interesse des Aufbau von Re-Investitionsfonds, die den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit im Drittmittelmarkt garantieren.
 - Grundlage: Änderung der Haushaltsprinzipien: Volle Deckungsfähigkeit (Globalhaushalt) und Abschaffung des Jährlichkeitsprinzips mit der Garantie der Übertragung von Haushaltsresten (die nicht als Gewinn misszuverstehen sind!)