

Zielvereinbarung und Globalhaushalt - Hochschulautonomie in Zeiten des Finanznotstandes

Workshop am 19.8.2003 - Protokoll

Zusammensetzung des Podiums:

Prof. Dr. Margret Wintermantel, Präsidentin der Universität des Saarlandes

Gerhard Wack, Staatssekretär im Ministerium für Finanzen des Saarlandes

Volker Giersch, Hauptgeschäftsführer der IHK Saarland

Dr. Rüdiger Pernice, Generalsekretär des Wissenschaftsforum-Saar, Staatssekretär a.D.
(Moderation)

Volker Giersch als Gastgeber und Dr. Rüdiger Pernice als Generalsekretär begrüßen die Anwesenden. Als Moderator gibt Dr. Pernice eine Einführung ins Thema (siehe Anlage) und bittet zunächst Frau Prof. Wintermantel, Herrn Giersch und Herrn Wack um ihre Statements. Im Anschluss daran entwickelt sich eine lebhaft Diskussions unter den Anwesenden. Im folgenden werden die dargelegten Positionen zu den Themenkomplexen zusammenfassend kurz umrissen:

Zielvereinbarung

Die Universitätspräsidentin, Frau Prof. Wintermantel, und Herr Staatssekretär Wack begrüßen für die Universitätsleitung bzw. für die Regierung einhellig den erfolgten Abschluss einer Zielvereinbarung und die Einführung eines Globalhaushalts. Jetzt müsse jedoch noch ein Weg gefunden werden, auf dieser Grundlage die Zielvereinbarung in den einzelnen Fächern umzusetzen. Wichtig sei die Frage, was jetzt innerhalb der Universität geschehe. Anzustreben seien weitere Zielvereinbarungen auf der Ebene der Fachbereiche und Fakultäten. Im Zentrum stehe die Frage nach geeigneten Steuerungsmöglichkeiten. Ziel sei eine noch größere Reputation der Universität und die Förderung der Innovationskraft der Professoren. Die Universität müsse besser werden (Wintermantel).

Demgegenüber wird kritisiert, die Zielvereinbarung ginge in ihrer jetzigen Form nicht weit genug, das Land werde seiner politischen Verantwortung und Gestaltungsaufgabe nicht gerecht. So bedürfe es weiterer klarer Vorgaben in bezug auf langfristige Ziele, die künftige Entwicklung der Universität und auf die von ihr für das Saarland zu übernehmenden Aufgaben (Giersch, Gillo).

Für eine Zielvereinbarung sei eine längerfristige Vision (Vision 2020) nötig. Dies gelte für alle saarländischen Hochschulen. Es fehle eine breite politische Diskussion zur Definition der Ziele der Universität, die ein prioritärer Standortfaktor sei (Giersch). Ganz konkret solle auch Auskunft darüber gegeben werden, welche Abschlüsse die Universität des Saarlandes in 10-15 Jahren anbieten und wo in der Forschung Spitzenleistungen erbracht werden sollen (Giersch). Dabei sei auch der notwendige Finanzierungsanteil für Forschung und Hochschule am Gesamthaushalt zu diskutieren (Giersch).

Vermisst wird weiterhin eine Grundlage für Entscheidungen über die Schwerpunktsetzung in Forschung und Lehre, die schon in der Vergangenheit hauptsächlich aufgrund der temporären Zufälligkeit beim Freiwerden von Professuren getroffen wurden (Breitenbach). Gefordert wird die Entwicklung eines Leitbildes für den 'Großbetrieb Universität des Saarlandes', das von allen Gesellschaftsbereichen gemeinsam entwickelt und mitgetragen wird und dann als Grundlage für Entscheidungen in vielen Bereichen dienen sollte (Gersonde).

Frau Prof. Wintermantel hält dem entgegen, dass mit dem Universitätsentwicklungsplan, der vom Universitätsrat mit Einverständnis und Unterstützung des Ministeriums verabschiedet worden sei, bereits klar festgelegte Ziele mit entsprechender Schwerpunktsetzung vorlägen. Nun müsse ein leistungsabhängiger Bewertungsansatz unter Berücksichtigung vieler Kriterien

gefunden werden. Eine gesamtgesellschaftliche Diskussion über die Ziele der Universität sei nützlich und sehr wünschenswert, es müsse jedoch auch gesehen werden, was in der Realität bereits vorhanden sei.

Bemängelt wurde auch, dass es für andere Hochschulen im Saarland derzeit keine Zielvereinbarungen gebe, was auf fehlendes Problembewusstsein zurückzuführen sei (Adt). Hierzu stellt Herr Staatssekretär Wack fest, dass im Finanzministerium grundsätzlich Bereitschaft dazu bestehe, ähnliche Vereinbarungen auch mit anderen Hochschulen zu treffen. Ein entsprechender Versuch in der Vergangenheit sei an organisatorischen Problemen seitens der Hochschulen gescheitert.

Spannungsfelder Forschung-Lehre – Wissenschaft-Wirtschaft

Die Anwesenden sind einhellig der Meinung, dass die Universität und die anderen Hochschulen im Saarland einen bedeutenden Standortfaktor darstellen und daher von besonderer Wichtigkeit für das Land und seine Wirtschaft sind. Einerseits wird die Ansicht vertreten, dass besondere Anstrengungen im Bereich der Forschung zu einer besseren Reputation und somit höherer Attraktivität einer Universität führen. Für die Studierenden sei eine gute Positionierung im CHE-Forschungsranking von höherem Gewicht, als die 'Nähe zu Mutters Waschmaschine'. Die Universität des Saarlandes stünde hierbei derzeit nicht schlecht da, sie stelle sich den Anforderungen der Wirtschaft (Wintermantel). Sie müsse sich aber weiterhin verbessern und - realistischerweise - einen Platz zwischen 20 und 40 erreichen. Die Universität müsse sich als Talentschmiede stärker entwickeln, den Innovationstransfer mehr voranbringen. Auch die Beziehungen zwischen der Universität und ihren An-Instituten als wichtiger Landschaft im Hinblick auf Internationalität und Anziehungskraft müssten weiterhin verbessert werden (Wintermantel).

Die Angebote der Hochschulen und der Bedarf der Wirtschaft müssten passend gemacht werden. Neben den spin-offs der Hochschulen und dem Technologietransfer sei auch die Ausbildung hochqualifizierter Absolventen für die saarländische Wirtschaft von grundlegender Bedeutung (Giersch).

Es wird darauf hingewiesen, dass Investitionen in die Forschung mit dem Ziel, einen Innovationsmotor zu schaffen, nur dann sinnvoll seien, wenn auch der Transfer von der Forschung zur Wirtschaft funktioniere. Die saarländische Wirtschaft habe hierbei bisher zu wenig Eigeninitiative gezeigt; es mangle der Wirtschaft an Bereitschaft, Innovation und Forschungserkenntnisse an der Universität abzuholen. Hier müsse seitens des Landes mehr Initiative und Engagement gezeigt werden, um Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zusammenzubringen (Breitenbach).

In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass 70% der Betriebe im Saarland reine Produktionsstätten seien, Forschung sei hier nicht von Interesse. Mehr Betriebe, die auch Forschung betreiben, könne man nur durch gut qualifizierte Leute vor Ort ins Saarland holen. Daher sei die Ausbildung von besonderer Wichtigkeit. Für einen Transfer zwischen Wirtschaft und Forschung seien Berührungspunkte nötig, die in der Vergangenheit nicht hinreichend entwickelt werden konnten, die Abholbereitschaft seitens der Wirtschaft sei durchaus vorhanden (Giersch).

Schließlich wird betont, dass ein hochkarätiger Forschungsbereich eine entsprechend anspruchsvolle Weiterentwicklung der Lehre automatisch nach sich ziehe (Gersonde).

Da die Hochschulen in einem kleinen Land wie dem Saarland als entscheidender Entwicklungsmotor zu sehen seien, müsse verstärkt in beide Bereiche, Forschung und Lehre (angesichts des wachsenden Fachkräftebedarfs), investiert werden. Hiervon sei man jedoch im Saarland meilenweit entfernt. Die Technische Fakultät dürfe nicht abgebaut werden. (Gillo).

Autonomie der Universität

Unstrittig ist, dass zur Förderung von Innovation und schöpferischer Kraft Autonomie der Hochschulen und somit die Freiheit von Lehre und Forschung als Grundlagen von zentraler Bedeutung sind. Es sei aber auch den Erwartungen der Gesellschaft Rechnung zu tragen, erstrebenswert sei eine 'rückgekoppelte Autonomie' (Wintermantel). Besonders wichtig sei mehr Autonomie für die Hochschulen bei der Umsetzung der Zielvereinbarung (Giersch).

Einerseits wird hervorgehoben, der Universität werde mit der Zielvereinbarung zuviel an Autonomie gewährt, das Land werde seiner politischen Gestaltungsverantwortung künftig nicht in ausreichendem Maße gerecht (Sand). Andererseits wird darauf hingewiesen, dass die Universität etwa zur Durchführung von Großprojekten mit dem Ziel, Attraktivität und auch ein Strukturprofil zu erarbeiten, ein hohes Maß an Freiheit brauche und nicht wie bisher zu sehr durch Dienstrecht und Arbeitsrecht eingeengt werden dürfe (Gersonde). Das planwirtschaftliche Hochschulsystem sei gescheitert, Zielvereinbarung und ein Mehr an Autonomie gehörten zusammen. Mehr Wettbewerb sei geboten, auch Anreize durch Bildungsgutscheine (Giersch).

Auch wird unterstrichen, dass die Autonomie der Universität nicht immer identisch und auch nicht immer leicht vereinbar sei mit der Autonomie ihrer Mitglieder und deren Freiheitsrechten. Im Einzelfall sei häufig große Überredungskunst und Überzeugungsarbeit nötig, um Gegensätze und Zielkonflikte zu überwinden (Wintermantel).

Prof. Menger betonte die Notwendigkeit, Exzellenz zu erreichen, doch die Frage sei, wer diese definiere. Kontinuierliche Evaluation sei geboten. Hierzu betonte Frau Prof. Wintermantel, die Universität werde die Leistungsbeurteilung intensivieren.

Finanzielle Aspekte

Zunächst wird allgemein begrüßt, dass mit dem auf drei Jahre festgelegten Globalhaushalt (€ 141,3 Mio. pro Jahr) eine gewisse Planungssicherheit erreicht wurde, da nun von vornherein jedes Jahr klargestellt sei, welche Summe der Universität zur Verfügung stehe.

Eine Haushaltssperre zum Ende des Haushaltsjahres hin sei nun nicht mehr zu befürchten. Es müsse allerdings nochmals neu verhandelt werden, falls erhebliche steuerliche Mindererinnahmen zu beklagen seien. Über den Globalhaushalt hinaus trage das Land zusätzlich 50% eventueller tarifbedingter Kostensteigerung; dies sei bei ca. 85-87% Personalkosten im Universitätshaushalt u. U. ein Betrag erheblicher Größenordnung (Wack).

Von anderer Seite wird darauf hingewiesen, dass das Finanzvolumen der Zielvereinbarung zu niedrig sei, für die Forschung werde zuviel, für die Qualitätsverbesserung in der Lehre zu wenig ausgegeben (Sand). Die Wirtschaft im Saarland gebe deutlich weniger für die Forschung aus als in anderen Bundesländern, auch beim Personal sei dies der Fall. (Breitenbach).

Auch sei eine jährliche Erhöhung der Mittel von 8-10 Millionen zugesagt worden, nun werde der Haushalt eingefroren, was real einer Kürzung der Mittel gleichkäme. Das Land übernehme zwar 50% der tariflich bedingten Erhöhungen der Personalkosten, die anderen 50% müssten jedoch von der Universität aufgebracht werden, weshalb dann wohl wiederum Streichungen nach dem Rasenmäherprinzip erfolgen müssten (Gillo).

Hierzu merkt Herr Staatssekretär Wack an, dass der jetzt im Globalhaushalt festgelegte Betrag von € 141,3 Mio. pro Jahr im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bereits eine enorme Kraftanstrengung darstelle. Weitere Synergieeffekte seien nötig, hierfür müssten mit anderen kleinen Ländern Koalitionen gebildet werden. In den Fachbereichen seien Anpassungsmaßnahmen nötig (Wack).

Zum Hochschulbau wird festgestellt, dass dieser Bereich aus der Zielvereinbarung zwar ausgeklammert sei, aber viel gebaut werde. Die Universität habe Vertrauen in den Finanzrahmen (Wintermantel). Das Land, so Staatssekretär Wack, sei gegen eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau.

Frau Prof. Wintermantel merkt an, es mache keinen Sinn, das Fehlen finanzieller Mittel zu bedauern, statt dessen müssten mehr Drittmittel eingeworben und mehr Sponsoren gefunden werden. Auch der Umgang mit sogenannter Auftragsforschung müsse verändert werden.

Auf entsprechende Nachfrage von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Wahlster zur Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, erklärt Herr Staatssekretär Wack, dass eine Effizienzrendite erwünscht sei; diese eventuell erwirtschaftete Effizienzrendite müsse bei der Universität verbleiben und solle nicht etwa vom Ministerium 'einkassiert' werden. Rücklagen bzw. Restebildung sollten - eventuell versehen mit einer Zweckbindung - möglich sein. Der Betrag von € 141,3 Mio. werde nicht am 1.1. per Scheck bereitgestellt, sondern könne nach und nach von der Universität abgerufen werden. Es solle größtmögliche Flexibilität z. B. auch durch einen großen Deckungsvermerk praktiziert werden. Jetzt sollten zunächst Erfahrungen gesammelt werden.

Sonstiges

Zu einigen Fragen aus der Zuhörerschaft war aufgrund der zeitlichen Beschränkung eine vertiefte Diskussion nicht mehr durchführbar. So wurde etwa eine Definition der Kriterien und Ziele eingefordert, um den Erfolg und Entwicklungsfortschritt der Universität überhaupt messen zu können. Es wurde als Frage in den Raum gestellt, ob die Universität des Saarlandes künftig noch als Volluniversität mit einzelnen Schwerpunkten gesehen werden soll und kann. Eine weitere wichtige Fragestellung war die Frage nach neuen Entscheidungsstrukturen bzw. Leitungsstrukturen (Raff), über die bei der letzten Novelle des Hochschulgesetzes geschaffenen hinaus. Sie müssten der neuen Aufgabenstellung angepasst und entsprechend verändert werden. Nur so könnte man überhaupt einen Gestaltungsspielraum gewinnen, in dem die neuen finanz- und hochschulpolitischen Werkzeuge greifen können.

ANLAGE zum Veranstaltungsbericht

Zielvereinbarung und Globalhaushalt - Hochschulautonomie in Zeiten des Finanznotstandes

Workshop am 19.8.2003

Thematische Einführung Dr. Rüdiger Pernice, Generalsekretär des Wissenschaftsforum-Saar, Staatssekretär a.D.

1. Ausgangspunkt für den Gedanken, zwischen Hochschule und Staat Zielvereinbarungen zu schließen, war in den 80er Jahren die Frage, ob Grundsätze eines modernen Unternehmensmanagements, insbesondere 'management by objectives', auf Hochschulen als staatliche Einrichtungen übertragen und dort mehr Effizienz bewirken können. Zielvereinbarungen in der Wirtschaft waren dort zunächst Instrumente der Personalentwicklung, dann wurden sie auf ganze Organisationseinheiten angewandt. Es ist daher nicht selbstverständlich, wenn der Gedanke, Selbstbestimmung und endogene Potentiale zu stärken, auf das Verhältnis Staat-Hochschule übertragen wird.
2. Der Transfer dieses Instruments wurde zunehmend in einer Zeit propagiert, als die öffentliche Haushaltslage enger wurde und Hochschulen sich bemühten, für ihren Bereich verlässliche Haushalts- und damit Hochschulentwicklungen zu sichern. Dies war angesichts spontaner Haushaltskürzungen, plötzlich verhängter Haushaltssperren und globaler Minderausgaben kaum mehr möglich. Der Staat andererseits sah die Chance, mit Hilfe von Zielvereinbarungen die schleppenden Hochschulreformen voranzutreiben.
 - Definition globaler Ziele im Konsens
 - Steuerung über globale Ziele
 - Evaluation und Bewertung der ZielerreichungDie Hochschulen treten nun scheinbar als gleiche Verhandlungspartner auf. Es werden angeblich Freiräume für eigenverantwortliches Handeln geschaffen. In diesem Zusammenhang werden neue Leitungsstrukturen (Stärkung der Hochschulleitung, Hochschulräte) diskutiert oder geschaffen, neue Verwaltungsmechanismen (anreizorientierte und erfolgsgebundene Hochschulfinanzierung) entwickelt. Heute finden wir in fast allen Bundesländern Zielvereinbarungen oder Hochschulpakete, zumindest werden sie entwickelt. In Bayern allerdings bisher nicht. Man muss sich fragen, warum Bayern, das über eine besonders qualifizierte und effiziente Verwaltung verfügt, bisher davon abgesehen hat. Das Saarland hat bisher zwar die erforderlichen hochschulrechtlichen Weichenstellungen vorgenommen. Bisher wurde aber nur für den Bereich der Universität davon Gebrauch gemacht. Man muss sich fragen, warum??
3. Traditionell erfolgt die staatliche Steuerung der Hochschulen über die Hochschulministerien, kontrolliert vom Parlament. Wichtige Drahtzieher sind im Hintergrund, für Außenstehende meist nicht transparent, auch in der Sache die Finanzministerien und Staatskanzleien, für den Bereich der Hochschulmedizin die Sozialministerien, wenig - trotz der Wirtschafts- und Arbeitsmarktrelevanz - die Wirtschaftsministerien. Diese Tatsache erschwert den Hochschulen häufig die Identifikation der eigentlichen Entscheidungsträger, wenn über grundsätzliches verhandelt wird. Ferner darf die Einflussnahme von Parlamentariern, Rechnungshöfen usw. nicht unterschätzt werden.

4. Probleme für eine zielorientierte Hochschulentwicklung in eigener Verantwortung der Hochschule stellen sich mit der Freiheit von Lehre und Forschung der Hochschulangehörigen, mit der Einbindung der Hochschulverwaltung in von anderer Seite definierte Vorgaben (Auftragsverwaltung, Detailsteuerung von Aufsichtsbehörden, Dienstleistungsaufgaben, von außen vorgegebene Handlungsregeln wie Dienstrecht, Beamtenrecht, Haushaltsrecht, Zulassungs- und Kapazitätsrecht, Genehmigungsvorbehalte für Studiengänge und Prüfungsordnungen usw.) - alles Regelungen, die unternehmens- und wirklich outputorientiertes Gestalten einer Hochschule schwierig machen und einem Unternehmen fremd sind. Andererseits kann es in einem Rechtsstaat keinen rechtsfreien Raum geben, in einer Demokratie für Beamte keinen Bereich, der nicht letztlich von der Exekutive verantwortet und vom Parlament kontrolliert wird.

Aufgrund auch einer zunehmend detaillierten Rechtsprechung insbesondere im Bereich der Studienplatzvergabe und erheblich gestiegener öffentlicher Erwartungen an die Hochschulen wurde deren Gestaltungsspielraum und der Bereich der Selbstverwaltung immer mehr eingeengt.

5. Mit der Einführung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, der Entwicklung gemeinschaftlicher Hochschulplanung und überregionaler Raumordnung, die zahlreiche Hochschulneugründungen beeinflusste, gewann der Aspekt von Hochschulen als Motoren regionaler Entwicklung mehr und mehr an Bedeutung. Entsprechend nahm das Bemühen staatlicher Stellen und der Wirtschaft zu, Hochschulen als Instrument zu nutzen und dementsprechend Einfluss zu nehmen. Extern zusammengesetzte Sachverständigenkommissionen waren häufig dabei hilfreich.

Dieser externe Einfluss verstärkte sich, als die öffentliche Finanznot zu detaillierten Sparvorgaben führte, die die Hochschulen wegen der komplizierten Prozesse einer Mehrheitsbildung oft nicht selbst umsetzen konnten und den Staat zu noch mehr Einflussnahme veranlasste.

6. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Zielvereinbarungen wirklich geeignete Instrumente sind, Hochschul-Selbstverantwortung zu stärken und damit mehr endogene Potentiale zur Steigerung von Innovation, Effizienz und regionalen Entwicklungsimpulsen freizusetzen. In dem neuen Universitätsgesetz von 1999 sind Zielvereinbarungen vorgesehen, zuständig ist die Universitätspräsidentin, die Beschlussfassung erfolgt durch den Universitätsrat. Ziel war, das Profil der Universität dadurch stärker zu entwickeln, für Strukturreformen den Spielraum zu schaffen und eine verlässliche staatliche Finanzierung zu sichern.

Viele Fragen in diesem Zusammenhang bleiben offen z. B. :

- Wie ist es möglich, Professoren, die die Freiheit in Forschung und Lehre genießen, bzw. selbstverantwortliche Fachbereiche und Fakultäten zu veranlassen, sich für die Definition und Umsetzung eines gemeinsamen Universitätsleitbildes zu engagieren, das zudem nicht nur lehr- und forschungsbezogene Ziele sondern auch Landesentwicklungs- und Wirtschaftsinteressen berücksichtigt?
- Wie kann es dabei gelingen, in die Entscheidungsfindung eingebundene Personen dazu zu bringen, eigene Interessen zurückzustellen, Ressourcen zu bündeln und für übergreifende Ziele verfügbar zu machen?
- Schafft eine Zielvereinbarung über die bisher lediglich in Hochschulgesetzen allgemein definierte Aufgabenbeschreibung hinaus tatsächlich mehr oder aber weniger Spielraum für autonome Hochschulentwicklung?

- Stärken Berichtspflichten, Ergebnis- und Erfolgskontrollen und Sanktionsmechanismen den Hochschulfreiraum?
- Sind die vereinbarten Ziele so klar definiert, dass die Ziele realisierbar sind, die Zielerreichung überprüfbar ist, die Verantwortlichen eindeutig und Anreize und eventuelle Sanktionen klar zuzuordnen sind?
- Ist die angestrebte haushaltspolitische Verlässlichkeit gegeben oder hat das Land sich zu weitgehende Fluchtklauseln vorbehalten, ist die Laufzeit von 3 Jahren eine hinreichende Basis für die Zielerreichung?
- Führt das Einfrieren des Haushalts nicht doch zur Notwendigkeit spontaner Sparmaßnahmen (z.B. wegen Kostenentwicklung, dringender Bauunterhaltungsmaßnahmen usw.), weil Strukturveränderungen auf der Basis längerfristiger Hochschulentwicklungskonzepte nicht die notwendigen finanziellen Spielräume hinreichend kurzfristig eröffnen?
- Ist die Zielvereinbarung unvollkommen, weil eine zentrale Entwicklungsgrundlage der Hochschulen, der Hochschulbau und die Gerätebeschaffung, ausgeklammert blieb?
- Ist es sinnvoll, eine Zielvereinbarung zu schließen, ohne die zentralen Ziele zum Gegenstand eines großen Konsenses mit Kammern, Kooperationspartnern der Region usw. zu machen bzw. ein hochschulpolitisches Entwicklungskonzept des Landes offen bzw. zugrunde zu legen? Ist die Innovationsstrategie des Landes hinreichend berücksichtigt?
- Sind die Verpflichtungen des Landes in ihren Facetten hinreichend umfassend beschrieben? Wo ist das entsprechende Lastenheft des Landes?

Es drängen sich viele Fragen auf. Auch von anderen Ländern und Hochschulen kann man lernen. Der Weg, der jetzt beschritten wurde, ist ein Beginn. Erfahrungen müssen gesammelt werden. In Kürze steht die Begleit-Gesetzgebung an. Die heutige Diskussion, die Definition wichtiger Fragen, selbst wenn nicht überall sofort oder konsensual Antworten gegeben werden, soll zum weiteren Diskussions- und Gestaltungsprozess anregen. Ich hoffe, dass nun der Diskurs auf dem Podium und anschließend mit der Zuhörerschaft Interesse an der Entwicklung fördern und konstruktive Lösungen für eine qualitäts- und leistungsorientierte Hochschulentwicklung bringen wird.