

Finanzmanagement und Ressourcensteuerung in deutschen Hochschulen

Bericht von der Tagung UniFinanz 2008

Andrea Syring und Heiko Rabe

Am 8. Oktober 2008 fand an der Freien Universität Berlin die „Tagung Finanzmanagement und Ressourcensteuerung in deutschen Universitäten“ statt*. Über 150 Fachleute aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Verwaltung aus ganz Deutschland diskutierten aktuelle Fragen der Finanz- und Ressourcensteuerung öffentlicher Institutionen. Die Tagung hat insgesamt eine Vielzahl von unterschiedlichen Aspekten beleuchtet, die nachfolgend kurz skizziert werden.

Universitäten und strategische Steuerung

Die deutschen Hochschulen sind seit mehreren Jahren von einem tiefgreifenden Wandel erfasst. Der Bologna-Prozess, die Exzellenz-Initiative, die Neuordnung der Vergabe von Studienplätzen, die Stärkung der Hochschulkompetenzen und die Reform der Drittmittelfinanzierung im Rahmen des 7. EU-Forschungsprogramms sowie die vom EU-Gemeinschaftsrahmen zum Beihilferecht geforderte Trennungsrechnung sind einige der relevanten Stichworte. Sie kennzeichnen eine Entwicklung, die die Hochschulleitungen und die administrative Binnensteuerung vor neue Anforderungen stellen, bei denen die Leistungs- und Profilstärkung im nationalen und internationalen Wettbewerb bei gleichzeitig rückläufigen öffentlichen Zuschüssen realisiert werden müssen.

Der Wandel der Rahmenbedingungen stellt die Hochschulleitungen vor völlig

neue Herausforderungen an das strategische Management sowie an die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschule. An welchem Paradigma sich die Steuerung von Universitäten orientieren kann, ist dabei durchaus umstritten. Prof. Schröter vom Lehrstuhl Public Management der Zeppelin University Friedrichshafen hat in seinem Beitrag diese unterschiedlichen und in Teilen auch gegenläufigen Paradigmen pointiert gegenübergestellt und auf ihre Tauglichkeit bei der Umsetzung im Hochschulalltag hinterfragt.

Er führte aus, dass etwa das Leitbild der „unternehmerischen Hochschule“ mit den Elementen Finanzautonomie, Kontraktmanagement, Leistungsbewertung und Schaffung von marktlichen Anreizformen das treibende Motiv der Hochschulreform seit Beginn der neunziger Jahre sei und als Gegenmodell zu den Verwerfungen konzipiert wurde, die die akade-

mische Selbststeuerung in den achtziger Jahren hervorgebracht habe. Allerdings lasse sich dieses unternehmerische Leitbild nicht bruchlos auf die Hochschulrealität übertragen: Hochschulen erfüllen einen öffentlichen Zweck, der zwangsläufig eine vollständige Übernahme von Steuerungsinstrumenten aus dem privaten Sektor verhindert. Insbesondere die Universitäten charakterisierende Aufgabe der Forschung lasse sich mit unternehmerischen Kategorien und Begriffen, die unreflektiert und unangepasst übernommen werden, weder beschreiben noch adäquat organisieren. Andererseits hätten die Veränderungen zu einer verstärkten Aufmerksamkeit für Verantwortlichkeiten für die Institution geführt. Unter Hinweis auf viele Übertreibungen insbesondere in Bezug auf die grassierende Evaluations- und Begutachtungseuphorie, die zu einer „oversight explosion“ geführt habe und gerade im angelsächsischen Raum in den negativen Auswirkungen sichtbar sei, plädiert er für die Entwicklung einer neuen Balance zwischen akademischer Selbststeuerung und ergebnisorientierter Aufsicht z.B. nach australischem oder niederländischen Vorbild.

Eng verbunden mit der Frage der strategischen Steuerung von Universitäten sowie den zur Anwendung kommenden Instrumenten und Paradigmen ist die Ausartierung einer adäquaten Distanz zwischen Staatsnähe bzw. der Autonomie von Hochschulen. Dietrich Budäus, Professor i.R. der Universität Hamburg, wies darauf hin, dass hierbei durchaus in Rechnung zu stellen sei, dass zwischen Politik und Mi-



Andrea Syring

Projektleiterin für Kosten- und Leistungsrechnung an der Freien Universität Berlin



Heiko Rabe

Management Consultant bei der SYNCWORK AG, Berlin

* Die Tagung fand in Kooperation mit der SYNCWORK AG statt.

nisterialbürokratie einerseits und Hochschulen andererseits Interessenkonflikte bestehen, da jede Seite ihre „egoistischen“ Positionen durchzusetzen versuche, wobei der Staat als Hauptgeldgeber am längeren Hebel sitze.

Die Universitäten reklamieren, wie in dem Beitrag des Kanzlers der Freien Universität Berlin, Peter Lange, herausgearbeitet wurde, ein hohes Maß an Autonomie nicht nur in der Gestaltung von Lehre und Forschung, sondern unter Hinweis auf das Paradigma des Unternehmertums auch für die Ausgestaltung und Steuerung der haushalterischen, administrativen und organisatorischen Prozesse sowie des Budgets. Erst dies ermögliche den Hochschulen eine hinreichende Flexibilität bei der Bewältigung der oben angeführten fachlichen und organisatorischen Anforderungen. Die Herausforderung für die Hochschulen liege in diesem Spannungsfeld darin, durch die Gestaltung und den Abschluss von Hochschulverträgen und leistungsbezogenen Mittelvergaben mit dem jeweiligen Träger nicht nur die notwendigen finanzielle Planungssicherheit für einen definierten Zeitraum zu erreichen, sondern auch hinreichende Anreizstrukturen zur Leistungssteigerung im Binnenverhältnis zu etablieren.

Grenzenlose Autonomie könne es für die Hochschulen ebenso wenig geben wie für Unternehmen, die sich immer auch vor ihren Eigentümern verantworten müssten. Die Vorsitzende des Wissenschaftsausschusses im Berliner Abgeordnetenhaus und Finanzsenatorin a.D., Dr. Annette Fugmann-Heesing betonte, dass, „solange Hochschulen über Steuergelder finanziert werden, es einen berechtigten Anspruch der Gesellschaft auf politische Steuerung und Kontrolle“ gäbe. Allerdings müssten Politik und Verwaltung sich von den tradierten Mitteln der Fachaufsicht sowie der Kameralistik verabschieden und lernen, sich mit den Hochschulen auf Ziele zu verständigen und den Weg zu deren Erfüllung den Hochschulen überlassen. Das erfordere aber auch die Bereitschaft der Hochschulen, Transparenz nach innen und außen zu schaffen.

Dass Universitäten als öffentliche Einrichtungen der politischen Steuerung und Kontrolle unterliegen, wurde auch von

Lange herausgestellt. Sowohl Lange als auch Fugmann-Heesing beklagten jedoch eine Sprachlosigkeit, die in Folge des Paradigmenwechsels von der bürokratischen zur unternehmerischen Hochschule zwischen Politik und Universitäten entstanden sei. Beide stimmten darin überein, dass eine Neudefinition des Verhältnisses von Staat und Hochschule erforderlich sei und dass sich beide Seiten aktiv um dessen Gestaltung kümmern müssten.

Heterogene Entwicklung des Rechnungswesens

Alle wesentlichen Instrumente bei der Steuerung der Hochschulen gerade auch durch die Politik sind eng mit allen Elementen der Budgetzuweisung und Budgetkontrolle verbunden. Nicht zuletzt mit dem Paradigmenwechsel zur „unternehmerischen Hochschule“ ist auch die Art

»Das Fehlen von einheitlichen Mindeststandards im Rechnungswesen erschwert eine Vergleichbarkeit öffentlicher Institutionen, speziell der Hochschulen, und damit auch eine parlamentarische Kontrolle der Einrichtungen.«

der Rechnungslegung zum Gegenstand von Veränderungs- und Reformprozessen geworden. Kameralistik und Doppik beschreiben die beiden Pole des Spannungsfeldes, zwischen denen sich unterschiedliche Formen der modernisierten Kameralistik finden. Als eine besondere Herausforderung, vor der öffentliche Institutionen stehen, wurde von Professor Budäus die Zersplitterung und Heterogenität des öffentlichen Rechnungswesens herausgestellt. Während im privatwirtschaftlichen Bereich ein weitgehendes Maß an Standardisierung erreicht wurde, habe sich das öffentliche Finanzwesen in Bund, Ländern und Kommunen sowie in den Universitäten eigenständig entwickelt. Während es in den Kommunen einen relativ eindeutigen Trend zur Doppik gäbe, stelle sich die Lage in den Ländern sehr unterschiedlich dar. Zwischen der klassischen Kameralistik über verschiedene For-

men der erweiterten Kameralistik bis hin zur Doppik habe jedes Land eine eigene Position in diesem Spannungsfeld entwickelt. Der Bund dagegen verbleibe vorerst bei einer modernisierten Form der Kameralistik. Die Situation in den Kommunen der einzelnen Bundesländer sei inzwischen so, als ob es 16 verschiedene HGBs gäbe – mit den entsprechenden Folgen für Reformaufwand, Intransparenz und Rechtsprechung sowie einer starken Tendenz hoher Beliebigkeit im politischen Handeln.

Doch nicht nur in den verschiedenen Formen der erweiterten Kameralistik, sondern auch dort, wo die Doppik mittlerweile eingeführt sei, bestünden gravierende konzeptionelle Unterschiede. Hierbei seien vor allem zu nennen:

- Strukturierung und Bewertung des öffentlichen Vermögens in der Bilanz –

hier gibt es insbesondere bei der Festlegung der Wertansätze (etwa Herstellungs- und Anschaffungskosten oder Wiederbeschaffungszeitwerte) erhebliche Unterschiede;

- Fehlen eines gemeinsamen Kontenrahmens für alle öffentlichen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik, woraus große Schwierigkeiten bei Vergleichen aller Art resultieren;
- unterschiedliche Regelungen bei der Art und Weise des Haushaltsausgleichs etwa beim Umgang mit außerordentlichen Erträgen.

Das Fehlen von einheitlichen Mindeststandards, so Budäus, habe zur Konsequenz, dass eine Vergleichbarkeit öffentlicher Institutionen, speziell Hochschulen, und damit auch eine parlamentarische Kontrolle der Einrichtungen erheblich erschwert werden. Auch die Einführung der Kosten-

und Leistungsrechnung habe vielfach nicht die erhofften Effekte gebracht. Insbesondere gäbe es bisher zu wenig praktische Konsequenzen und oftmals keine systematische Verknüpfung mit der Budgetierung bzw. den Budget-Entscheidungen. KLR sei ein effizientes Instrument, das nicht selten in ineffiziente Strukturen und Verhaltensweisen implementiert werde. Zum Ende seines Vortrages plädierte er für eine länderübergreifende Mindest-Vereinheitlichung des öffentlichen Rechnungswesens über eine auf der Doppik basierenden

Einfluss der EU-Drittmittelfinanzierung

Während also die verbindlichen nationalen Standards beim externen Rechnungswesen der deutschen Hochschulen fehlen, wirken sich zunehmend Anforderungen, die sich z.B. aus der EU-Forschungsförderung ergeben, auf die Ausgestaltung des internen Rechnungswesens an europäischen Hochschulen aus. Hierüber werden (für relativ kleine Anteile des Gesamtbudgets) Standards formuliert, die an das

(öffentlich finanzierbarer) Grundlagenforschung und fremd zu finanzierender Auftragsforschung kaum realisierbar, da sich erfahrungsgemäß Lehre und Forschung nicht ohne weiteres kostenrechnerisch trennen lassen. Die enge Verknüpfung von Lehre, Forschung und ggf. sonstigen Dienstleistungen (wie z.B. Krankenversorgung) bedeutet, dass die vorhandenen Ressourcen in einem Arbeitsgang für die Herstellung mehrere Produkte/Dienstleistungen erstellt werden, mithin die Kostenverteilung nicht ohne weiteres möglich ist.

»Die Anforderungen der EU-Kommission beinhalten zwar eine Standardisierung, sind aber in der konkreten Ausformung den Universitäten absolut wesensfremd.«

Integrierten Verbundrechnung sowie die Entwicklung von bundesweiten Mindeststandards für das Rechnungswesen der Hochschulen.

Diese Entwicklungen blieben nicht ohne Folgen für das Rechnungswesen der Universitäten. Die Verwurzelung der Hochschulfinanzen im Rechnungswesen der Bundesländer erschwere die notwendige Standardisierung, da die Landessysteme immer weiter auseinanderdriften. Stellvertretend stehen hierfür die unterschiedlichen Reformansätze in Mainz und Berlin. Lange stellte den Berliner Weg vor, bei dem auf Basis von leistungsbezogenen Hochschulverträgen und unter Beibehaltung der Kameralistik quasi eine outputorientierte Budgetierung auf kameraler Grundlage etabliert wurde. Der Kanzler der Universität Mainz und Bundessprecher des Arbeitskreises der Hochschulkanzler, Götz Scholz, stellte die Strategie der Universität Mainz bei der Einführung der kaufmännischen Rechnungswesen vor mit den Möglichkeiten, Schulden und Vermögen systematisch bewerten zu können.

Für Deutschland bleibt abzuwarten, ob eine Verständigung auf Mindeststandards im Dialog der Hochschulen gelingen wird. Bislang fehlt es jedenfalls an Integration der Hochschulen in einheitliches, bundesweites Gesamtkonzept.

gesamte Rechnungswesen herangetragen werden und die zu tiefgreifenden Veränderungen der Rechnungslegung wie auch der Finanzsteuerung führen. So fordert die EU für Projekte, die innerhalb des 7. EU-Rahmenprogramms finanziert werden, zur Abrechnung von Drittmittelprojekten u.a. eine Zeitaufschreibung der beteiligten Wissenschaftler sowie eine differenzierte Erfassung bzw. Verteilung der direkten und indirekten Kosten auf die Bereiche Lehre und Forschung, um die Vollkosten für Drittmittelprojekte zu ermitteln.

In den Hochschulen werden die Auswirkungen dieser Entwicklungen erst seit kurzer Zeit wahrgenommen und diskutiert. Das Fehlen von nationalen (Mindest)Standards, so Lange, führe nun dazu, dass jede Hochschule alleine einen Weg zu finden versuche, wie mit den EU-Anforderungen und der EU-Kommission umgegangen werden könne. Ein Versuch, die Anforderungen umzusetzen, würde die Hochschulen vor erhebliche organisatorische aber auch kaum zu bewältigende fachliche Herausforderungen stellen. So wären bei einem Versuch, eine flächendeckende Zeitaufschreibung im Wissenschaftsbereich einzuführen, sehr hohe Konfliktkosten einzukalkulieren. Vor allem aber erscheint eine differenzierte Verteilung der Kosten auf Lehre und Forschung sowie die Unterscheidung von

Neben den hohen universitätsinternen Aufwänden bei der Umsetzung dieser Forderungen belasten die detaillierte Anforderungen in jedem Fall die Aussagefähigkeit des internen Rechnungswesens, das nun mehr weitgehend für externe Finanzierungs- und Rechnungslegungszwecke anzupassen sei, für interne Steuerungszecke aber bestenfalls keinen Mehrwert hätte und evtl. sogar unbrauchbar würde. Im Ergebnis kann es nicht verwundern, dass ein Großteil der europäischen Universitäten bis 2010 nicht bereit sein wird, eine den EU-Anforderungen kompatible Kosten- und Leistungsrechnung umzusetzen, wie Thomas Estermann von der European University Association, dem Dachverband der europäischen Hochschulrektoren und Präsidenten, darlegte.

Fazit

Da sich Hochschulen primär in einem regionalen Wettbewerb um Finanzmittel befinden, entwickeln sich an den einzelnen Standorten Individuallösungen, um sich strategisch zu positionieren. Im Ergebnis führt das zu einer unendlichen Vielfalt und Ausdifferenzierung der Steuerungs- und Gestaltungsansätze. Bundesweit akzeptierte Standards wurden nicht entwickelt.

Selbstverständlich sind die unterschiedlichen Modernisierungsansätze in den einzelnen Universitäten auch Ausdruck des föderativen Wettbewerbs. Allerdings führt die unzureichende Standardisierung auch dazu, dass die Chancen z.B. durch ein systematisches Benchmarking in Verwaltungsprozessen zu Kostenoptimierungen beizutragen, nicht genutzt werden. Schröter verwies in diesem Zusammenhang auf die USA, in denen zentralstaatliche Vorga-

ben für die Ausgestaltung des Rechnungswesens im öffentlichen Sektor existierten.

Dagegen beinhalten die Anforderungen der EU-Kommission zwar eine Standardisierung, sind aber in der konkreten Ausformung für Universitäten absolut wezensfremd. Weitere Einflussgrößen sind die EU-Gesetzgebung zum Wettbewerbs- und Beihilferecht. Durch die Veränderungen im Beihilferecht wird u.a. verlangt, dass Auftragsforschung nur noch zu Marktpreisen durch die Universitäten erbracht werden dürfe, da sonst eine illegale, wettbewerbsverzerrende Subventionierung des auftraggebenden Unternehmens vorläge. Dass öffentliche Einrichtungen, die keine Gewinne erzielen dürfen, hierüber gezwungen werden, Gewinnzuschläge in den Preiskalkulationen zu berücksichtigen, weil dies den Marktmechanismen entspreche, gehört zu den Widersprüchen, die hierdurch konstruiert, aber nicht aufgelöst werden.

Referierte Konferenzbeiträge

Prof. (i. R.) Dr. Dr. h. c. Dietrich Budäus, Lehrstuhl Public Management, Universität Hamburg: Modernisierungspfade des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik

Thomas Estermann, European University Association: Entwicklungstrends des Rechnungswesens an Europäischen Hochschulen

Dr. Annette Fugmann-Heesing: Senatorin a.D., MdB, Vorsitzende des Wissenschaftsausschusses im Berliner Abgeordnetenhaus, Vorsitzende des Hochschulrats der Universität Bielefeld: Hochschulsteuerung aus politischer Sicht

Peter Lange, Kanzler der Freien Universität Berlin: Steuerungsinteressen aus Hochschulsicht

Götz Scholz, Bundessprecher des Arbeitskreises der Hochschulkanzler, Kanzler der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz: Erfahrungen mit der kaufmännischen Buchführung an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz

Prof. Dr. Eckhard Schröter, Lehrstuhl Verwaltungswissenschaft, insb. Verwaltungsmodernisierung, Zeppelin University Friedrichshafen: Anforderungen an eine moderne Hochschulsteuerung aus strategischer Sicht

Assistententagung Öffentliches Recht 2008

48. Assistententagung Öffentliches Recht

Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten

Heidelberg 2008

Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit

 **Nomos**

Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit

48. Assistententagung Öffentliches Recht, Heidelberg 2008

Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten

Herausgegeben von Felix Arndt, Nicole Betz, Anuscheh Farahat, Matthias Goldmann, Matthias Huber, Dr. Rainer Keil, Petra Lea Lăncos, Dr. Jan Schaefer, Maja Smrkolj, LL.M., Franziska Sucker und Stefanie Valta

2009, ca. 300 S., brosch., ca. 49,- €

ISBN 978-3-8329-3115-5

Erscheint April 2009

Die Rechtswissenschaft begreift Freiheit und Sicherheit klassischerweise als Spannungsverhältnis. Die Ergänzung des Begriffspaars Freiheit und Sicherheit um den Begriff der Öffentlichkeit soll die Funktion von Freiheit stärker zur Geltung bringen und einer bipolaren Verengung entgegenwirken. Ziel des Werkes ist es, die Wechselbezüge von Freiheit, Sicherheit und Öffentlichkeit anhand verschiedener Rechtsgebiete zu erarbeiten.



Nomos

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de