

Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland

Frank Ziegele

1 Einführung

Die Hochschulsteuerung in Deutschland befindet sich im Umbruch: Alle Bundesländer verabschieden sich schrittweise von alten Steuerungsansätzen wie kameralistische Haushaltsführung und -aufstellung, Fortschreibung von Haushalten sowie Regulierung. An die Stelle einer titelscharfen Ausgabensteuerung treten Autonomie und Wettbewerb.

Die einzelnen Bundesländer sind auf diesem Weg unterschiedlich weit; im Detail wählen sie durchaus unterschiedliche Wege. Im Folgenden soll ein Überblick über die aktuellen Entwicklungen in Deutschland gegeben werden. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund:

- Die gemeinsamen normativen Grundlagen der aktuellen Entwicklung. Trotz aller Unterschiede im Detail sind die Grundlinien der Reformen an denselben Leitideen ausgerichtet.
- Eine Typisierung der im Detail divergierenden Reformen. In verschiedenen Bereichen der Hochschulfinanzierung lassen sich typische Reformansätze beschreiben.

Die hier durchgeführte Analyse bezieht sich vorrangig auf den Kontext der Finanzierung von Hochschulen und gilt ausschließlich dem Verhältnis zwischen Staat und Hochschule. Gleichzeitig finden aber auch innerhalb der Hochschulen zahlreiche Veränderungen statt, die entweder durch die staatlichen Rahmenbedingungen induziert werden oder auf der Eigeninitiative autonomer Hochschulen beruhen. So wird Hochschulen die Implementierung von Kosten- und Leistungsrechnung, Evaluationen, strategischen Plänen etc. abverlangt. Hochschulen organisieren Benchmarking, entwickeln neue Verfahren der Qualitätssicherung, verändern interne Organisationsstrukturen und engagieren sich im Hochschulmarketing. Die verstärkte Selbststeuerung der Hochschulen führt zu neuen Ansätzen des hochschulinternen Wissenschaftsmanagements.

2 Normative Grundlage der aktuellen Entwicklungen

Eine Grundidee der aktuellen Reformen besagt, dass dezentrale Entscheidungen bessere Ergebnisse erbringen als zentral getroffene. Es sollen daher möglichst viele Entscheidungen auf dezentraler Ebene, d. h. an den Hochschulen gefällt werden. Die Problemnähe, die Informationsvorsprünge und die Eigenverantwortung der dezentralen Entscheidungsträger in den Hochschulen schaffen das Potenzial für flexibleres, effektiveres und effizienteres Handeln im Vergleich zur ministeriellen Intervention. Aus diesem Grund werden Freiheiten vor allem in finanzieller und organisatorischer Hinsicht an die Hochschulen übertragen.

Demgegenüber steht aber ein legitimes Interesse des Staates an steuernden Eingriffen. Ein blindes staatliches Vertrauen in die Weisheit der Hochschulangehörigen beim Umgang mit Steuergeldern kann nicht vorausgesetzt werden. Eine vollständige Abkopplung der Hochschulen von staatlichen Zielen – beispielsweise durch Fortschreibung von Haushalten unabhängig davon, welche Leistungen und Aufgaben die Hochschulen vorweisen können – würde daher sehr rasch dazu führen, dass der Staat zwar formale finanzielle Freiheiten einräumt, faktisch aber über Regulierungen die Spielräume wieder beseitigen würde. Längerfristig hat eine Autonomie, die als vollständige Freiheit vom Staat verstanden wird, keine Überlebenschance.

Aus diesem Grund wird auf staatliche Hochschulsteuerung nicht verzichtet – sie soll aber auf eine neue normative Basis gestellt werden. Das neue Steuerungsverständnis lässt sich im Zusammenhang mit der Hochschulfinanzierung über einige zentrale Eckpunkte charakterisieren und mit der traditionellen Steuerung kontrastieren:

- Inputorientierte Steuerung (durch Überprüfung der ordnungsgemäßen Verausgabung veranschlagter Sach-, Investitions- und Personaltitel) provoziert unwirtschaftliches Handeln und führt zu mangelnder Orientierung an staatlichen Zielsetzungen. Stattdessen sollte *outputorientiert* gesteuert werden, indem die Ergebnisse des Handelns an Hochschulen betrachtet und (im Hinblick auf staatliche Ziele) bewertet werden. Sind Budgetzuweisungen unmittelbar mit dem Ergebnis des Handelns verknüpft, lassen sie sich auch plausibel legitimieren.
- Prozesspolitische, regulierende staatliche Eingriffe lenken die Anstrengungen der Hochschulen auf Umgehungsaktivitäten. Wird z. B. Hochschulen von staatlicher Seite im Sinne der Studienzeiterkürzung vorgeschrieben, dass Scheine im Hauptstudium nicht aus mehreren Teilprüfungen bestehen dürfen, so kann dies ggf. unterlaufen

werden, indem man eine bisherige Teilleistung als Zulassungskriterium zur Prüfung deklariert. Staatliche Regulierung zieht immer neue und feinere Regulierung nach sich, ohne jemals tatsächlich das Steuerungsziel zu erreichen. Stattdessen sollte ein *ordnungspolitischer* Ansatz verfolgt werden, bei dem nicht Ergebnisse vorgeschrieben werden, sondern finanzielle Rahmenbedingungen und damit Anreize und Sanktionen für autonome Entscheidungen geschaffen werden. Die Hochschulen können Entscheidungen ohne staatliche Einmischung treffen; der Staat definiert aber finanzielle Rahmenbedingungen und legt damit die Konsequenzen autonomer Entscheidungen fest. Um beim Beispiel der Studienzeitverkürzung zu bleiben: Wenn Hochschulen nach der Zahl ihrer Absolventen bezahlt werden, haben sie den finanziellen Anreiz, Studiengänge zu reorganisieren (denn eine längere Verweildauer der Studierenden erbringt keine höheren Einnahmen). Wie die intendierte Studienzeitverkürzung herbeigeführt wird, ist Sache der Hochschulen. Sie haben auch die Wahl, auf entsprechende Anstrengungen zu verzichten, wissen aber in diesem Fall, dass sie finanzielle Nachteile bei der staatlichen Mittelzuweisung zu tragen haben.

- Eine *ex ante*-Steuerung, bei der Ergebnisse vorab festgelegt werden, erzeugt Inflexibilität. Stattdessen sollte der Ansatz der *ex post*-Steuerung verwendet werden: Dezentrale Entscheidungsträger berücksichtigen deshalb staatliche Ziele, weil sie wissen, dass die Ergebnisse ihres Handelns hinterher am Zielbeitrag gemessen werden.
- Eine staatliche Feinsteuerung beseitigt die Vorteile dezentraler Autonomie. Stattdessen sollte das Verfahren der Mittelvergabe ein Instrument der staatlichen *Grobsteuerung* sein, das nicht alle Feinheiten und Besonderheiten berücksichtigen kann und sich auf wenige Lenkungsziele von hoher Priorität beschränkt. Ein „grobes“ Modell erzeugt auch Transparenz und Nachvollziehbarkeit – entscheidende Eigenschaften im Hinblick auf die Anreizwirkung (denn die finanziellen Konsequenzen des eigenen Verhaltens werden für die Hochschulen klar und man kann sich danach ausrichten) sowie die Akzeptanz der Finanzierungsreformen.
- Die kameralistische Budgetierung, die zu absurden Anreizeffekten wie Dezemberfieber und Ähnlichem geführt hat, wird durch *Finanzautonomie* und neue Formen der Rechenschaftslegung, z.B. kaufmännische Buchführung, ersetzt. Während im traditionellen kameralistischen System der Staat über Regulierung auf der Ausgabenseite steuert, vollzieht sich die Steuerung nun über die *Einnahmenseite* der Hochschulen, also über Kriterien der Mittelzuweisung.
- Budgets werden traditionell inkrementalistisch bestimmt, d.h. sie resultieren aus einer Fortschreibung im Zeitablauf, z.B. mit Zuschlägen entsprechend der Tarifent-

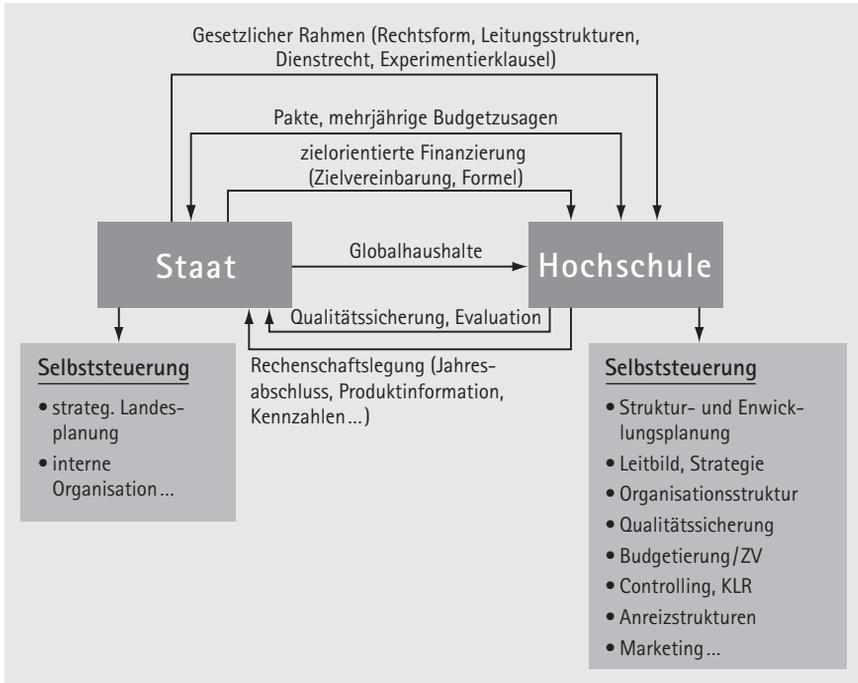
wicklungen oder Abschlägen entsprechend der Haushaltslage. Das Budgetvolumen aus dem Ansatz des Vorjahres zu begründen legitimiert einen Globalhaushalt allerdings nur sehr unzureichend und ist mit der angesprochenen Steuerung über die Einnahmenseite nicht vereinbar. An die Stelle des Inkrementalismus treten daher vermehrt Verfahren der *Budgetbemessung* (entweder als Nullsummenspiel zwischen den Hochschulen oder auch für den Wissenschaftshaushalt insgesamt).

- Entscheidungen über die Bereitstellung von Lehre und Forschung, die bisher häufig eher angebotsorientiert getroffen wurden (z. B. Lehrpläne als Summe der Hobbies der Dozenten), sollen eine stärkere *Nachfrageorientierung* erfahren. Wenn die Nachfrage artikuliert wird und finanzielle Konsequenzen hat, werden die Bedürfnisse der Nachfragenden für Angebotsentscheidungen relevant.

3 Instrumente der neuen Hochschulsteuerung

Ein Steuerungsansatz, der den dargestellten normativen Grundlinien folgt, greift auf ein bestimmtes Repertoire an Instrumenten zurück. Die folgende Graphik fasst die wesentlichen Instrumente zusammen:

Instrumente der Hochschulsteuerung



Im Rahmen seiner ordnungspolitischen Funktion setzt der Staat einen gesetzlichen Rahmen und definiert grundlegende „Spielregeln“, z. B. im Zusammenhang mit den zugelassenen Rechts- und Organisationsformen einer Hochschule bzw. über die Gestaltung des Dienstrechts. Eine wichtige Rolle spielt im gesetzlichen Kontext auch die teilweise bestehende „Experimentierklausel“, die den Hochschulen besondere, selbst gesetzte Regelungen vor allem in Fragen der Organisation ermöglicht. Ergänzt werden die gesetzlichen Bedingungen in mehreren Bundesländern durch „Pakte“ zwischen Staat und Hochschulen, in denen Grundbedingungen für die weitere Entwicklung des Wissenschaftssektors verabredet und mehrjährige Budgetzusagen festgelegt werden (zumeist allerdings verbunden mit Kürzungsprogrammen).

Neben diesen grundlegenden Regelungen wird das Verhältnis Staat – Hochschule durch drei Instrumentenbereiche gekennzeichnet:

- Finanzierungsinstrumente: Dazu gehören Globalhaushalte und Verfahren der zielorientierten Finanzierung, in der Regel als Kombination aus formelgebundener Finanzierung und Zielvereinbarungen.
- Instrumente der Qualitätssicherung, z.B. Evaluationen und Begutachtungen durch Expertenkommissionen.
- Instrumente der Rechenschaftslegung.

Mit diesem neuen Instrumentarium ist verbunden, dass sich die Rolle des Staates verändert. Der Staat bleibt Träger der Hochschulen, aber er tritt ihnen zumindest teilweise in veränderter Weise gegenüber. Zwischen Staat und Hochschulen ergeben sich folgende *Beziehungen*:

- Staatliche Instanzen bleiben Entscheidungsträger (es bleiben zum Teil Genehmigungsvorbehalte; auch die Mittelvergabe kann nicht vollständig formelmäßig „automatisiert“ werden, sondern verbleibt teilweise diskretionär).
- Der Staat wird zum Verhandlungspartner; dabei besteht (in Grenzen) ein gleichrangiges partnerschaftliches Verhältnis (Zielvereinbarungen, Pakte).
- Der Staat wird zunehmend ordnungspolitischer Gestalter allgemeiner Rahmenbedingungen (und sorgt dadurch unter anderem dafür, dass Markt- und Wettbewerbsmechanismen funktionsfähig werden).
- Der Staat bleibt Adressat von Berichten und Informationen.
- Der Staat gerät zunehmend auch in die Rolle des Dienstleisters und Beraters für autonome Hochschulen.

Zu den Instrumenten im Verhältnis zwischen Staat und Hochschule kommen die Instrumente der Selbststeuerung, für die in obiger Graphik einige Beispiele genannt sind.

Soweit erscheint der neue Ansatz zur Hochschulsteuerung in Deutschland auf den ersten Blick sehr homogen zu sein: Auf Basis relativ einheitlicher Grundideen (übrigens unabhängig von der politischen Ausrichtung in den Bundesländern) wird zu einem weitgehend standardisierten Repertoire an Instrumenten gegriffen; daraus ergibt sich eine klare Linie für die neue Rolle staatlicher Instanzen. Bei genauem Hinschauen bestätigt sich das Bild der Homogenität allerdings nicht: Trotz einheitlicher Grundlagen ist die Umsetzung der neuen Hochschulsteuerung in den Bundesländern stark divergierend. Dies gilt in dreierlei Hinsicht:

- Bei den genannten Instrumenten bestehen unterschiedliche *Prioritäten und Reihenfolgen*. Während Niedersachsen mit der Evaluation gestartet ist, erfolgte der Einstieg in Nordrhein-Westfalen über die Finanzautonomie. Während Rheinland-Pfalz umfassende Mittelbemessungsmodelle erarbeitet hat, aber erst jetzt über die letzten Schritte zum umfassend globalisierten Haushalt nachdenkt, wurden in Niedersachsen Globalbudgets geschaffen, ohne dass zunächst Mittelverteilungsmodelle vorlagen. In Baden-Württemberg wurde zuerst die Finanzierungsformel eingeführt, in Hamburg zuerst die Zielvereinbarung.
- Die *Instrumentenkombinationen* bleiben – auch nach Abschluss einer schrittweisen Einführung der Instrumente – unterschiedlich. Dies gilt z. B. für die Gewichtung der Instrumente Finanzierungsformel versus Zielvereinbarung. Einige Bundesländer verzichten auf Pakte, andere sehen die Evaluation als hochschulinternes Steuerungsinstrument und nicht als Element der staatlichen Steuerung.
- Die *Operationalisierung* der Instrumente ist im Detail sehr unterschiedlich. Für die formelgebundene Finanzierung werden verschiedene Indikatoren und Formelkonstruktionen eingesetzt. Die Ausgestaltung der Zielvereinbarungen ist sehr unterschiedlich. Zur Rechenschaftslegung verwendet z. B. Hamburg so genannte „Produktinformationen“ als Anlage zum Haushaltsplan; Niedersachsen fordert von den Hochschulen die Erstellung eines Jahresabschlusses nach dem Handelsgesetzbuch (HGB).

Um einen Überblick über das Spektrum der Reformen der Hochschulsteuerung in Deutschland zu gewinnen, soll im Folgenden eine Typisierung der Entwicklungen in mehreren Bereichen vorgenommen werden. Das folgende Kapitel beschreibt die typischen Entwicklungen, nimmt jedoch keine Bewertungen vor. Alle genannten Typen sind mit Vor- und Nachteilen verbunden, die es bei der Implementierung sorgfältig abzuwägen gilt. Dies soll hier nicht Gegenstand der Analyse sein. Für alle folgenden Typen werden Bundesländer als Beispiele angegeben.

4 Typische Entwicklungen der Hochschulsteuerung

Strategien der Haushaltsglobalisierung

Bei der Bildung von Globalhaushalten sind drei Grundstrategien auszumachen:

- **Aufweichung der Kameralistik** (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg): Ein Ausstieg aus der kameralistischen Titelwirtschaft erfolgt schrittweise. Die kameralistische Struktur der Haushalte wird im Prinzip beibehalten, allerdings werden Deckungsfähigkeiten zwischen Titeln und zeitliche Übertragbarkeit ermöglicht, teilweise werden auch Titel zu größeren „Sammeltiteln“ zusammengelegt. Auch Stellenpläne bleiben erhalten, werden jedoch flexibilisiert. In einigen Bundesländern sind diese Spielräume noch geringer (z.B. Bayern), in anderen sehr weitgehend (z.B. Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg). Die Kameralistik wird im letzten Fall zu einer formalen Hülle, die ihre restriktive Wirkung in weiten Bereichen verloren hat.
- **„Echte“ Globalzuweisung** (Niedersachsen, Hamburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein): Die staatliche Mittelzuführung erfolgt mit wenigen, pauschalen Zuweisungen. Niedersachsen arbeitet beispielsweise mit vier Zuschusstiteln: laufende Zwecke, Unterhaltung Bau/Grundstücke, Investitionen, Hochschulbauförderungsmittel. Häufig verbleiben noch zwei Titel, in denen die laufenden Mittel und die Mittel für Investitionen veranschlagt sind (z.B. Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern (geplant)). Die Kameralistik wird durch einen Wirtschaftsplan ersetzt, der teilweise – aber nicht zwingend – auf kaufmännischer Rechnungslegung basiert (z.B. Niedersachsen). Die Posten des Wirtschaftsplans sind aber das Ergebnis autonomer Planungen der Hochschulen und kein Ersatz für kameralistische Titel (und damit auch keine Grundlage für die Mittelbemessung, für die es Verfahren außerhalb des Haushaltsplans geben muss).
- **Programmhaushalt** (Ansätze in Hessen, Niedersachsen): Auch hier liegt eine fundamentale Veränderung der haushaltsmäßigen Veranschlagung im Rahmen von Globalhaushalten vor. Im Rahmen von Programmbudgets wird die Leistungs- bzw. Produktseite der Hochschule in den Haushalt direkt einbezogen und mit der Kostenseite verknüpft. Bei den anderen Typen sind Leistungsdaten höchstens eine Anlage zum Haushaltsplan und stehen unverbunden neben dem Wirtschaftsplan. Beim Programmhaushalt hingegen werden Erlöse, Kosten und Leistungsabgeltungen unmittelbar auf die Leistungen/Produkte der Hochschule bezogen bestimmt und diesen direkt zugeordnet. Diese Zuordnung ist Grundlage für die Mittelzuführung; finanziert werden

also Outputs anhand ihrer Kosten (z. B. Studienabschlüsse, Promotionen) anstelle von Inputs. Bisher sind erst Ansätze in diese Richtung erkennbar (z. B. im Rahmen der Zielvereinbarungen für Universitäten in Niedersachsen); ein echter Programmaushalt liegt derzeit in keinem Bundesland vor.

Koppelung von Globalisierung und Deregulierung

Der Zusammenhang zwischen Globalhaushalten und Deregulierung wird bei den aktuellen Reformen häufig übersehen. Die finanzielle Freiheit bringt wenig, wenn nicht auch gleichzeitig Entscheidungsbefugnisse an die Hochschulen delegiert werden. Beispielsweise könnte ein Globalhaushalt problemlos ermöglichen, die Gelder zum Aufbau eines neuen, innovativen Studiengangs kurzfristig und flexibel zu generieren. Diese finanzielle Flexibilität bringt allerdings wenig, solange die Hochschulen weiterhin in einem aufwändigen bürokratischen Verfahren die ministerielle Genehmigung für den Studiengang erwirken müssen. Die faktische Freiheit ergibt sich aus dem Zusammenspiel zwischen Entscheidungsfreiheit und finanzieller Autonomie. In Deutschland zeigen sich folgende typische Entwicklungen:

- **Keine parallele Deregulierung** (in den meisten Bundesländern): Genehmigungsvorbehalte und staatliche Mitwirkungsrechte werden unverändert beibehalten. Über ministerielle Erlasse wird weiter in großem Umfang eingegriffen.
- **Deregulierung per Zielvereinbarung** (Nordrhein-Westfalen): In Zielvereinbarungen wird vorgesehen, dass Leistungen der Hochschule von staatlicher Seite nicht nur mit finanziellen, sondern auch mit immateriellen Gegenleistungen versehen werden können. Zum Beispiel wird – abgestimmt auf die Profilierung einer Hochschule – ein neuer Studiengang aufgebaut; die Hochschule verpflichtet sich in der Zielvereinbarung zur Umsetzung, der Staat verzichtet auf ein Genehmigungsverfahren und leistet ggf. noch Anschubfinanzierung. Durch diese Form der Deregulierung ist die größere Entscheidungsfreiheit der Hochschulen nicht per Gesetz vorgegeben, sondern wird im Einzelfall mit zeitlicher Begrenzung zwischen Staat und Hochschule vereinbart. Die Deregulierung wird mit der Erreichung bestimmter vereinbarter Ziele verknüpft.
- **Koppelung Globalisierung/Deregulierung** (Baden-Württemberg): In direktem Zusammenhang mit der Schaffung von Finanzautonomie erfolgt eine systematische Rückführung von Genehmigungsvorbehalten.

Mehrkomponentenmodelle der zielorientierten Finanzierung

Die neuen Verfahren staatlicher Finanzierung sind zielorientiert; d. h. die Verfolgung bzw. Erreichung von staatlichen bzw. Hochschulzielen ist der Maßstab für die Höhe der staatlichen Zuweisung. Die Ziele schlagen sich entweder in einer Formel nieder (in entsprechenden Indikatoren und ihrer Gewichtung) oder werden in Zielvereinbarungen verabredet. Die unterschiedlichen Typen ergeben sich also aus den realisierten Kombinationen von formelgebundener Finanzierung und Zielvereinbarung:

- **Formel-Bemessungsmodelle mit ergänzenden Zielvereinbarungen** (Rheinland-Pfalz, Hessen, Brandenburg (geplant), Niedersachsen (für Fachhochschulen)): Eine Grundzuweisung an die Hochschulen, die einen Großteil des Globalhaushalts ausmacht, wird aus einer bedarfsorientierten Formel errechnet. Damit liegen echte Bemessungsmodelle vor, d. h. Budgetvolumina werden nicht nur zwischen den Hochschulen verteilt, sondern ihre Höhe wird endogen per Formelrechnung bestimmt. Steigern beispielsweise alle Hochschulen eines Landes die Aufgabenübernahme, erhöht sich auch der errechnete Gesamthaushalt (eine Realisierung des Rechenergebnisses steht natürlich unter Parlamentsvorbehalt). Im Rahmen der Grundzuweisung wird die Aufgabenübernahme in Forschung und Lehre anhand von Indikatoren abgebildet und mit kostenorientierten Entgelten versehen. Hinzu kommt in der Regel noch eine leistungsorientierte Finanzierung per Formel, bei der Belohnungen für bestimmte Leistungsgrößen gezahlt werden (z. B. Drittmittelerwerb, Absolventen und Ähnliches). Die Zielvereinbarungen spielen in diesen Systemen eine spezifische Rolle: Entweder werden per Zielvereinbarung Mittel aus einem Zentralpool vergeben (häufig um die 5% des Haushalts) – mit dem Ziel, bestimmte Innovationen oder Strukturveränderungen anzustoßen. Oder es werden Zielvereinbarungen über Indikatorwerte abgeschlossen, die in die Formel einfließen. Zum Beispiel orientiert sich in Hessen die Grundzuweisung an der Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit.
- **Mehrkomponentenmodelle mit historischen Teilen** (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern): Bei diesen Ansätzen wird nicht der gesamte Haushalt über Verteilungsmechanismen neu begründet, sondern ein Teil der historisch gewachsenen Budgets wird fortgeschrieben. Man geht also davon aus, dass die bisherige Mittelverteilung nicht völlig falsch war und führt ausgehend vom Status quo neue Anreiz- und Wettbewerbsmechanismen ein, die sich nur auf einen Teil des Haushalts beziehen und vom quantitativen Umfang her schrittweise ausgedehnt werden. Zum Beispiel wurden in Bayern und in Baden-Württemberg aufgaben- und leistungsbezogene Formeln eingeführt, in Baden-Württemberg sind als weitere Komponente Zielvereinbarungen geplant. In Nordrhein-Westfalen gibt es bereits beide Instrumente.

- **Zielvereinbarungsmodelle mit ergänzender Formel (Hamburg, Berlin):** Die Grundzuweisung wird mit einer Zielvereinbarung verknüpft; eine umfassende Vereinbarung von Zielen stellt die Gegenleistung für die Gewährung einer finanziellen Ausstattung dar. Der größte Teil der Grundzuweisung wird fortgeschrieben. Die Formelfinanzierung spielt dabei eine quantitativ untergeordnete Rolle: Ein kleiner Teil des Haushalts wird anhand von Formeln verteilt, die in der Zielvereinbarung festgelegt werden. Durch den ergänzenden finanziellen Anreizmechanismus soll die Umsetzung der vereinbarten Ziele befördert werden. Die Formeln beziehen sich direkt auf die vereinbarten Gegenstände. Ein Beispiel ist der profilbezogene Leistungsindex in Hamburg; dort erhält jede Hochschule ihre Gelder nach eigenen, profilbezogenen Indikatoren, die zu einem hochschulspezifischen Leistungsindex kombiniert werden.
- **Zielvereinbarungsmodelle mit Fortschreibung (Bremen, Schleswig-Holstein):** Auch hier stellen Grundzuweisung und Zielvereinbarung Leistung und Gegenleistung dar. Der gesamte Globalhaushalt wird fortgeschrieben; das Budgetvolumen wird damit nicht aus der Zielvereinbarung direkt erklärt. Eine Anpassung der Haushalte kann nach Ablauf der Zielvereinbarung erfolgen, z. B. wenn die vereinbarten Ziele nicht erreicht wurden. Formelfinanzierung existiert nicht. Mit diesen Modellen ist in der Regel mehrjährige Planungssicherheit in Bezug auf die Budgetvolumina verbunden.

Rolle der Zielvereinbarungen Staat – Hochschule

Welche Rolle Zielvereinbarungen in Finanzierungsmodellen auf staatlicher Ebene spielen können, ist bereits an mehreren Stellen angeklungen. Im Überblick bieten sich folgende Möglichkeiten für einen Einsatz von Zielvereinbarungen:

- **Zielvereinbarungen als Gegenleistung bzw. Legitimation der Grundfinanzierung (Bremen, Hamburg, Berlin, Schleswig-Holstein):** Staat und Hochschule treffen umfassende Zielvereinbarungen, die Grundlage für eine mehrjährige Budgetzusage in Bezug auf die Grundfinanzierung sind. Zielvereinbarungen legen auch die mit der mehrperiodischen Zusage verbundenen Konditionen fest, z. B. in Bezug auf die Folgen von Tarifierhöhungen. Die in den Vereinbarungen fixierte Gegenleistung für die Fortschreibung besteht in der Formulierung der Beiträge zu bestimmten staatlichen Zielen (Hamburg) oder in der Verpflichtung, hochschulinterne Steuerungsinstrumente einzuführen (z. B. Kosten- und Leistungsrechnung, Qualitätssicherung) und dadurch die Selbststeuerungsfähigkeit nachzuweisen (Berlin).
- **Zielvereinbarungen zur Innovationsförderung/Profilbildung (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg (geplant)):** Hierbei werden Gelder aus einem Innova-

tionsfonds des Landes per Zielvereinbarung vergeben. Ziel ist die Förderung und Vorfinanzierung von Neuerungen und dadurch die Stärkung von Hochschulprofilen (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg). Gleichzeitig werden aber Messgrößen gefordert, anhand derer die Ergebnisse der innovativen Vorhaben überprüft werden (wenn z.B. ein neuer Studiengang die Internationalisierung befördern soll, wäre der Anteil der aufgenommenen ausländischen Studierenden ein möglicher Messansatz). Abgeschlossene Zielvereinbarungen dieses Typs liegen auf staatlicher Ebene bisher erst in Nordrhein-Westfalen vor.

- **Mehrjährige Pakte** (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg): Hierbei handelt es sich nicht um Vereinbarungen mit einzelnen Hochschulen, sondern um eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Staat und allen Hochschulen insgesamt. Dabei geht es um eine mehrjährige Zusage des gesamten Wissenschaftsbudgets und um die Vereinbarung von Eckpunkten für die Entwicklung des Wissenschaftssektors. Teilweise gibt es mehrstufige Modelle mit einem Pakt als übergeordnetem Instrument und darunter Einzelvereinbarungen mit den Hochschulen (Hessen). Außer in Hessen sind die Pakte bislang immer auch als Sparprogramme konzipiert gewesen (mit der Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung Einsparung gegen Planungssicherheit).
- **Rahmenvereinbarung für das Finanzierungsmodell** (Hessen, Hamburg): Für formelbasierte Finanzierungsmodelle ist teilweise die Vereinbarung einzelner Bausteine nötig. So müssen beispielsweise in Hamburg die hochschulspezifischen Indikatoren im Rahmen des Profilindex zwischen Staat und Hochschule vereinbart werden; dadurch wird das angestrebte Profil staatlich anerkannt. Oder wie in Hessen müssen vereinbarte Studierendenzahlen oder Zuweisungen für Sondertatbestände außerhalb der Formel (z.B. pauschale Zuweisungen für Anmietungen, wenn nicht alle Hochschulen über eigene Gebäude verfügen) in einer Zielvereinbarung fixiert werden. Die Zielvereinbarung erhält eine „Servicefunktion“ für die indikatorgestützten Mittelvergabeinstrumente.

Rechenschaftslegung für Globalhaushalte

Bisher wurden die Globalhaushalte, die Deregulierungen und die Modelle der Finanzzuweisung als interdependente Teile eines Systems der staatlichen Hochschulfinanzierung und -steuerung diskutiert. Der letzte Baustein im engeren Kontext der Finanzierungsmodelle ist die Rechenschaftslegung bzw. das Berichtswesen. An die Stelle der traditionellen Haushaltspläne müssen bei Globalbudgets andere Instrumente treten, mit denen die Hochschulen den Erfolg ihrer Tätigkeit nachweisen müssen. Hier sind folgende Typen zu finden:

- **Fiktive Haushaltspläne (Rheinland-Pfalz):** Die kameralistische Titelsystematik wird weitergeführt, allerdings nur als formale Hülse. Teilweise haben die Titel mit der realen Verausgabung nichts mehr zu tun.
- **Jahresabschluss nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) (Niedersachsen):** Die Hochschulen erstellen einen Jahresabschluss nach HGB, der einen Wirtschaftsplan (mit Erfolgs- und Finanzplan als Ausweis des Periodenerfolgs und der Vermögenslage) sowie einen Lagebericht umfasst. Beim Lagebericht haben die Hochschulen Gestaltungsmöglichkeiten.
- **Anlagen zum Haushaltsplan (Hamburg, Bremen, Brandenburg):** Der Haushaltsplan selbst ist auf eine minimale Zahl an Titeln reduziert. Die Hochschulen sind jedoch verpflichtet, als Ersatz für die kameral Titelwirtschaft bestimmte Anlagen zum Haushaltsplan zu erstellen. Hierbei handelt es sich in der Regel um aggregierte Darstellungen der Wirtschaftspläne (als kaufmännische Aufwand-Ertrag-Rechnung oder als kameral Einnahmen-Ausgaben-Rechnung), zumeist ergänzt um weitere Instrumente. So gibt es in Hamburg die Produktinformationen und in Brandenburg die Produkt- und Leistungsbeschreibungen, beides qualitative und quantitative Ausführungen zu den Leistungen der Hochschule in Forschung, Lehre und sonstiger Dienstleistung (Kern ist jeweils ein standardisiertes Kennzahlenset). In Bremen stellt die „kameral Systematik“ eine weitere Anlage zum Haushaltsplan dar (eine Titelübersicht ähnlich der traditionellen, aber ohne die Verbindlichkeit des Haushaltsplans).
- **Umfassender Ansatz auf Basis des Steuerungsmodells (Baden-Württemberg (geplant), Brandenburg (geplant)):** In den genannten Ländern bestehen Projekte, die versuchen, das Berichtswesen aus der Gesamtheit der geschaffenen Steuerungsinstrumente abzuleiten. So ergibt sich ein Großteil der Berichtsanforderungen bereits aus den Zielvereinbarungen, aus der Struktur- und Entwicklungsplanung und aus den Indikatoren einer Formelfinanzierung. Anstatt Parallelsysteme zu schaffen, werden die Informationsbedarfe gebündelt aus dem neuen Steuerungsmodell gedeckt. Dabei gibt es auch die Bestrebung, „Geschäftsberichte“ für Hochschulen einzuführen, die gewissen staatlichen Grundstandards genügen, ansonsten aber den Hochschulen Gestaltungsfreiheiten bei der Darlegung ihrer Tätigkeit, Entwicklung und Perspektiven einräumen.

5 Einige Schlussfolgerungen aus den typischen Entwicklungen

Aus den dargestellten Typisierungen lassen sich eine Vielzahl von Schlussfolgerungen ableiten. Folgende Schlüsse sind in Bezug auf die Länder-Vergleichsstudie der OECD zu Hochschulsteuerung und -finanzierung, für die dieser Beitrag angefertigt wurde, von Bedeutung:

- **Hochschulsteuerung ist nicht rein finanzieller Natur:** Finanzierungsmechanismen, insbesondere Verfahren der Mittelvergabe, haben als Steuerungsinstrumente zwar wachsende Bedeutung; daneben ist aber der Staat stets mehr oder minder in inhaltliche Fragen der Profilbildung involviert. Üblicherweise werden kombinierte Ansätze aus neuer Finanzierung, inhaltlichem Dialog im Rahmen von Zielvereinbarungen und neuer Rechenschaftslegung verfolgt. Auch verbleibt in den meisten Bundesländern ein erhebliches Maß an Regulierung im Zusammenhang mit Genehmigungsvorbehalten und Erlassen.
- **Es gibt kaum Ansätze für eine „Finanzverfassung“:** Die neuen Finanzierungsansätze wie Globalhaushalte, Formeln und Zielvereinbarungen sind in den Landeshochschulgesetzen nur sehr allgemein und abstrakt verankert. Zu Zielvereinbarungen sind in der Regel nur Generalklauseln zu finden („können getroffen werden“), für Globalhaushalte finden sich zumeist Grundprinzipien („dezentrale Ressourcenverantwortung“) ohne genauere Ausführungen. Entscheidend für die genaue Ausgestaltung der Instrumente sind Pakte, Vereinbarungen, Durchführungsanweisungen, Erlasse und Ähnliches. Die Globalisierungsregeln sind häufig in den Haushaltsplänen zu finden. Damit besteht wenig dauerhafte Absicherung der Regelungen. Eine vergleichende Analyse der Landeshochschulgesetze ist nicht geeignet, um fundierte Aussagen über die neue Hochschulsteuerung zu treffen.
- **Die neue Hochschulsteuerung ist proaktiv und reaktiv zugleich:** Die realisierten Finanzierungsmodelle sehen in der Regel eine Mischung aus proaktiver Innovations- und Strukturförderung einerseits und reaktiver ex post-Steuerung über Formeln und Indikatoren andererseits vor. Existierende Monitoring- und Berichtssysteme sind allerdings eher auf ex post-Rechenschaftslegung als auf eine Frühwarnfunktion angelegt und damit eher reaktiv.
- **Rechenschaftsinstrumente sind noch unterentwickelt:** In Bezug auf Formelfinanzierung und Globalisierung liegen bereits umfassende Erfahrungen vor; auch für Zielvereinbarungen bilden sich allmählich Erfahrungswerte und ein Methoden-Know-how heraus. Überlegungen zur Neuordnung des Berichtswesens stehen aber zumeist noch am Anfang ihrer Entwicklung.

6 Chancen und Risiken für den Fortgang der Hochschulreform

Die bisherigen Ausführungen waren deskriptiver Art, Bewertungen wurden nicht vorgenommen. Die verschiedenen Typen sind jedoch mit Chancen und Risiken verbunden. Ohne den Vergleich der Typen weiterzuführen, wird nun auf einige Chancen und Risiken eingegangen, die für die aktuellen Reformbestrebungen generell gelten:

- Die Tatsache, dass Hochschulen in Deutschland Länderangelegenheit sind, hat in Bezug auf die neue Hochschulsteuerung zu einem kompetitiven Föderalismus geführt. Die Bundesländer stehen im Wettbewerb um die besten Lösungen und Verfahren für die Gestaltung der neuen Instrumente. Durch den Wettbewerb werden unterschiedliche Lösungen entwickelt und erprobt, best practices werden erkennbar. Die Kehrseite dieses Wettbewerbs sind die unzureichenden Lerneffekte. Häufig wird in Deutschland das Rad immer wieder neu erfunden, z. B. wenn es um die Gestaltung von Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen geht.
- Die Vielzahl an Typen und Modellvarianten ermöglicht situationsgerechte Modellgestaltung. Zum Beispiel sind Modelle, die Zielvereinbarungen stark betonen, für Länder mit heterogener Hochschullandschaft geeigneter, da der Vorteil des Anlegens heterogener Erfolgsmaßstäbe stärker zum Tragen kommt. Andererseits könnte das bestehende Modellwirrwarr auch für Intransparenz der Entwicklungen sorgen.
- Fast alle Modelle versuchen, eine neue Balance zwischen automatisierter Indikatorsteuerung und diskretionärer Aushandlung zu schaffen. Diese Balance ist wichtig, denn sie sorgt unter anderem für eine Kombination aus effizienter Anreizsetzung und Dialog. Die diskretionären Elemente – wie beispielsweise Zielvereinbarungen – sind jedoch immer mit der Gefahr verbunden, dass der alte Steuerungsansatz wiederbelebt wird. Wenn Zielvereinbarungen Maßnahmen festschreiben und die Zielerreichung an deren ordnungsgemäßer Umsetzung messen, ist gegenüber den alten Steuerungsinstrumenten wenig gewonnen. Es kommt damit auf die genaue Ausgestaltung der Instrumente an.
- In Deutschland zieht sich die staatliche Seite nicht aus der Verantwortung für die Hochschulen zurück, sondern ist auch bei inhaltlichen Fragen weiter im Spiel. Dies birgt die Gefahr, dass auch mit den neuen Instrumenten weiter Detailsteuerung betrieben wird. Ein überzogenes Berichtswesen kann detailliertes Eingreifen von staatlicher Seite ermöglichen und damit Autonomiebestrebungen gefährden.

- In den Hochschulen ist der hohe Veränderungsdruck angekommen, der durch das neue Verhältnis Staat – Hochschule ausgelöst wird. Die finanziellen Freiheiten zwingen die Hochschulen dazu, neue interne Steuerungsinstrumente zu implementieren. Demgegenüber ist die interne Reformdynamik in den Wissenschaftsministerien noch relativ gering. An den Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen in den Ministerien hat sich bisher wenig geändert (eine komplette Reform der Organisation gab es bisher nur in der Hamburger Wissenschaftsbehörde). Es gibt noch zu wenig Grundlagenarbeit zur neuen Rolle der Ministerien für die Hochschulsteuerung.
- Zwar existieren im Verfahrensbereich, d.h. bei der „Technik“ der neuen Hochschulsteuerung, bereits viele innovative Entwicklungen. Es werden jedoch auch handelnde Personen benötigt, die mit dem Instrumentarium umgehen können. Hier liegt ein Risiko: Defizite bei der Personalentwicklung gefährden den Erfolg der Reformen. Daher ist es eine bedeutsame Entwicklung, dass derzeit an mehreren Hochschulen Initiativen für Studiengänge und -schwerpunkte sowie Weiterbildungsangebote zum „Wissenschaftsmanagement“ im Gange sind, um das Defizit an Wissenschaftsmanagern mit Erfahrungen im neuen Steuerungsansatz zu beheben.

Es zeigt sich die Ambivalenz der derzeitigen Entwicklungen: Den enormen Chancen stehen Risiken entgegen – vor allem dann, wenn Instrumente nicht richtig eingesetzt werden. Dadurch wird die zentrale Rolle des „Verfahrensdesigns“ deutlich: Mit einem richtig ausgestalteten Instrumentarium (und entsprechender Personalentwicklung) können die genannten Risiken minimiert und die Chancen genutzt werden.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Frank Ziegele
CHE Centrum für Hochschulentwicklung
Postfach 105
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh
E-Mail: frank.ziegele@che.de