

Governance im Hochschulbereich unter Budgetierungsaspekten

Dr. Michael Leszczensky / Dr. Michael Jaeger

HIS Hochschul-Informationssystem GmbH

1. Konferenz der deutschen Hochschulforscherinnen und -forscher
Neue Governance-Modelle an Hochschulen

Kassel, 5. Mai 2006

Übersicht

1. Zum Governance-Begriff
2. Governance-Typologie für den Hochschulbereich
3. HIS-Arbeitsfelder im Bereich Governance
4. Governance unter Budgetierungsaspekten

Governance

- Begriff gilt als „notoriously slippery“ (Pierre/Peters 2000)
- je nach Gegenstand und Disziplin unterschiedlicher Bedeutungsgehalt
- i. W. zwei Varianten des Begriffsverständnisses:
 - Governance als analytische Perspektive
neues Konzept für die Analyse von Veränderungsprozessen bei der Steuerung sozialer Systeme
 - Governance als normatives Konzept (Benz)
im Sinne guten Regierens sowie des Abbaus staatlicher Steuerung
im Sinne eines Leitbildes für Verwaltung: Einbeziehung gesells. Akteure, netzwerkartige Steuerungsformen (Jann/Wegrich 2004)

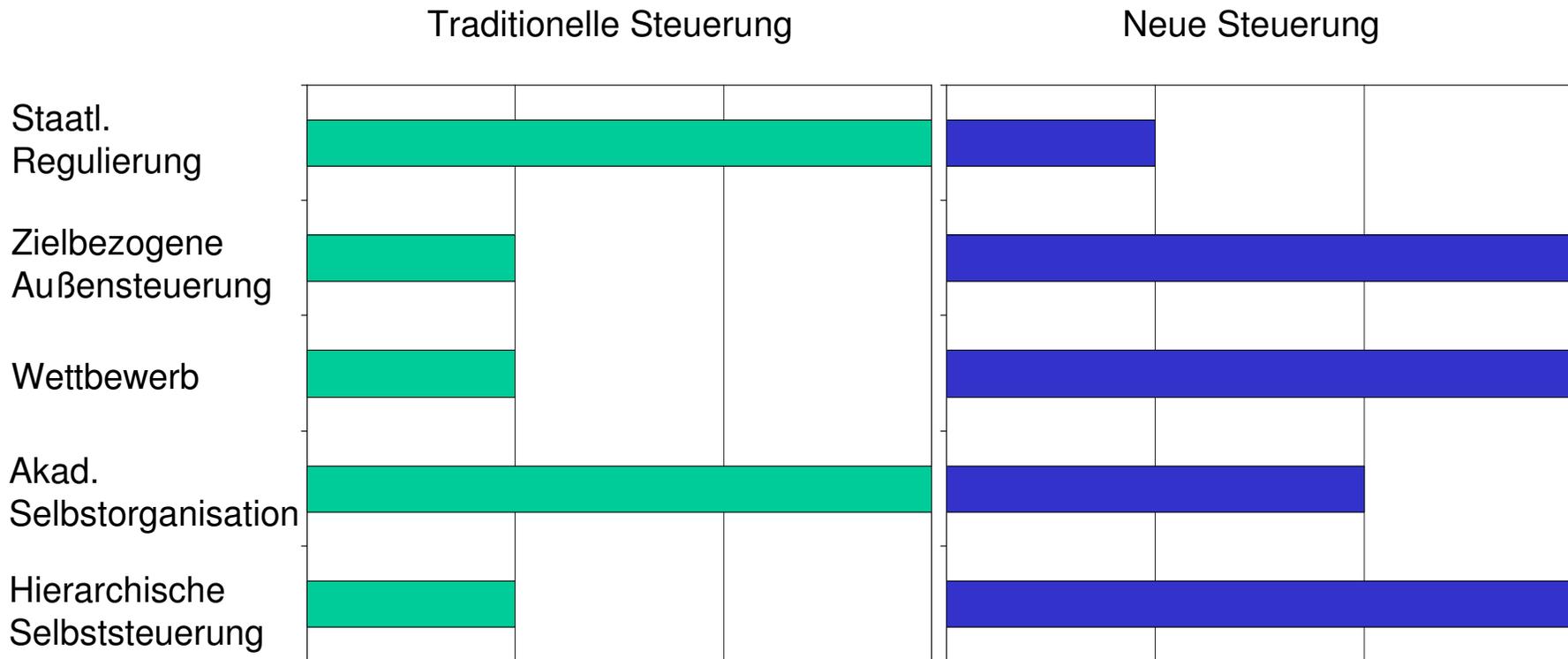
Governance hier als analytische Perspektive, die die neuen Steuerungsansätze im Hochschulwesen ins Blickfeld nimmt (zugrunde liegende institutionelle Strukturen)

Anschluss an Tradition, die beginnend mit Clark die Koordination und Steuerung von Hochschulsystemen mit typologischen Ansätzen zu charakterisieren sucht.

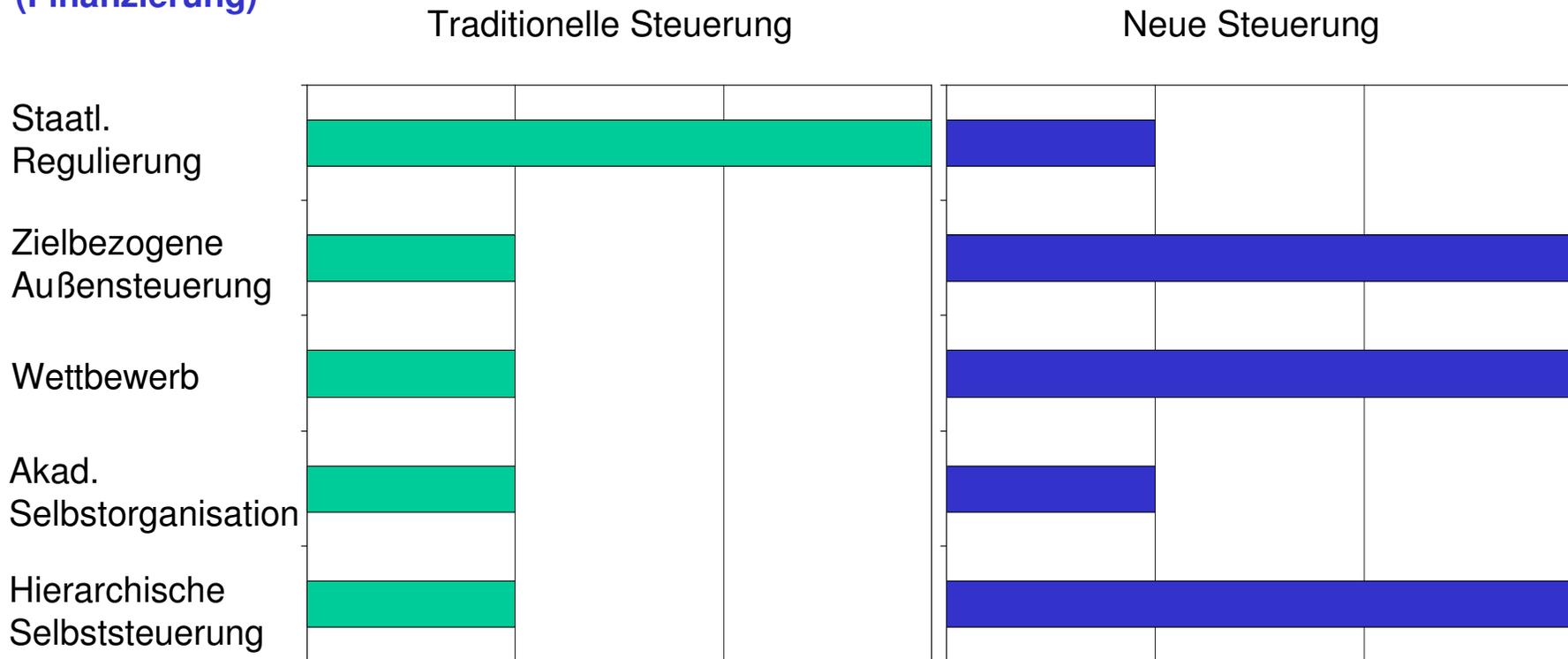
Üblicherweise werden heute fünf Governance-Mechanismen für den Hochschulbereich unterschieden:

- Staatliche Regulierung
- Außensteuerung
- Wettbewerb
- Akademische Selbstorganisation
- Hierarchische Selbststeuerung

Governance-Mechanismen im Hochschulbereich



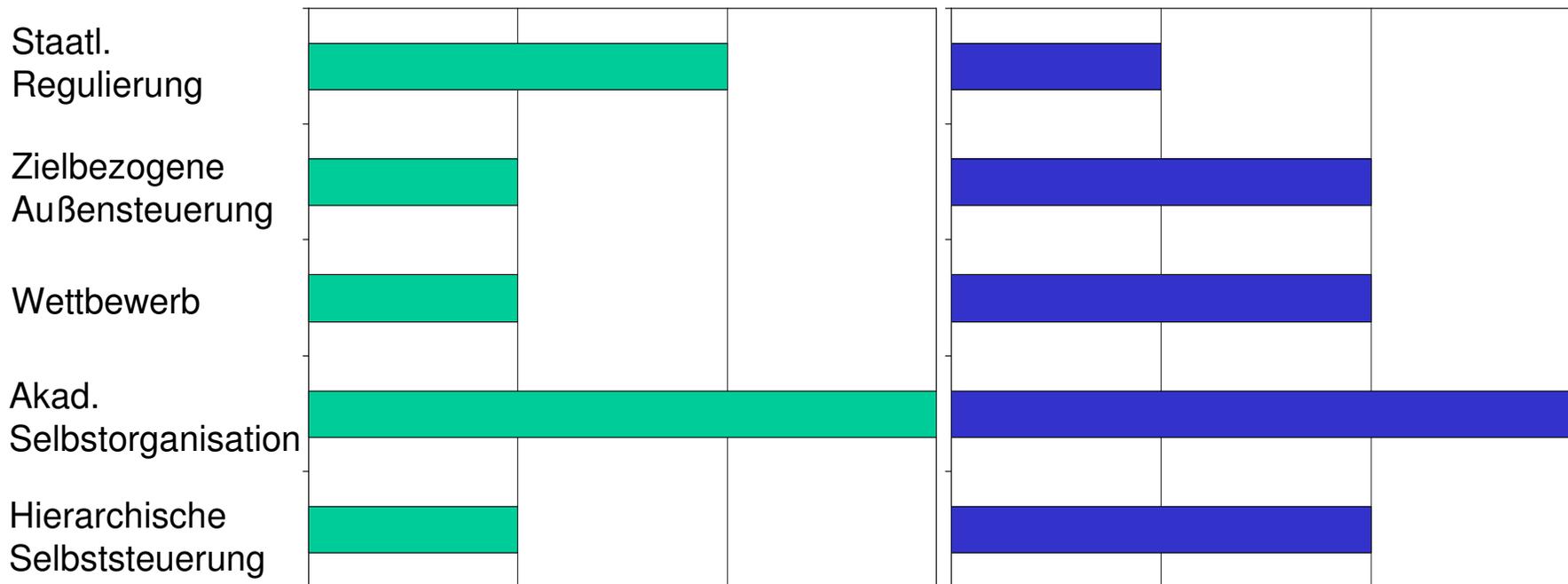
Governance-Mechanismen im Hochschulbereich (Finanzierung)



Governance-Mechanismen im Hochschulbereich (Lehre und Studium)

Traditionelle Steuerung

Neue Steuerung



HIS-Arbeitsfelder im Bereich Governance

Übersicht



Von HIS bearbeitete Governance-Themen

Governance-Mechanismen im Hochschulbereich

Globalhaushalt

Staatliche Regulierung

Leistungsorientierte Mittelverteilung/
Dezentralisierung von Budgets

Wettbewerb/staatliche Regulierung

Studiengebühren

Wettbewerb/staatliche Regulierung/
hierarchische Selbststeuerung

Berichtswesen/Hochschulvergleiche

Staatliche Regulierung, hierarchische
Selbststeuerung, Wettbewerb

Studiengebühren

- neue Einnahmequelle für die Hochschulen
- neues Steuerungskonzept (Geld folgt Studierenden)

Studiengebühren im Spannungsfeld von staatlicher Regulierung und Wettbewerb

- Staatliche Regulierung
 - Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse
 - Absicherung von Sozialverträglichkeit
 - Einfluss auf Budgets
- Wettbewerb
 - um Studierende
 - Schaffung marktähnlicher Strukturen
- Starke Hochschulleitungen und Dekane werden wichtiger, um Studienangebote adäquat zu gestalten (hierarchische Selbststeuerung)

Aktuelle HIS-Projekte zum Thema Studiengebühren

- Entwicklung einer Modellrechnung zur Abschätzung von ...
 - Kosten für Verwaltung, Befreiungstatbestände, Zinssubvention, Ausfälle
 - Nettoeinnahmepotentiale für Hochschulen
 - Individuelle Belastung der Studierenden
- Durchführung einer Modellrechnung für Hamburg
- Vergleichende Analyse der Gebührenmodelle in BW, BY, HH, NI, NW und SL
 - Einheitsgebühren vs. freie Gestaltung durch Hochschulen
 - Maßnahmen zur Absicherung der Sozialverträglichkeit
 - Studiengebühren und Studienreform
 - Studiengebühren und Kapazitätsrecht
 - Studiengebühren und Föderalismus

Geplante Aktivitäten zum Thema Studiengebühren

- Workshop „Studiengebühren – die Modelle der Länder und Auswirkungen auf die Studiennachfrage“ am 03./04. Juli 2006
- Projekt zur Wirkungsforschung in NW
 - Entscheidung der Hochschulen über Gestaltung von Studiengebühren und deren Höhe
- Untersuchung zur Verwendung der Einnahmen von Studiengebühren
 - Notwendigkeit zur Entwicklung von Berichtssystemen mit entsprechenden Funktionen

Fragestellungen ...

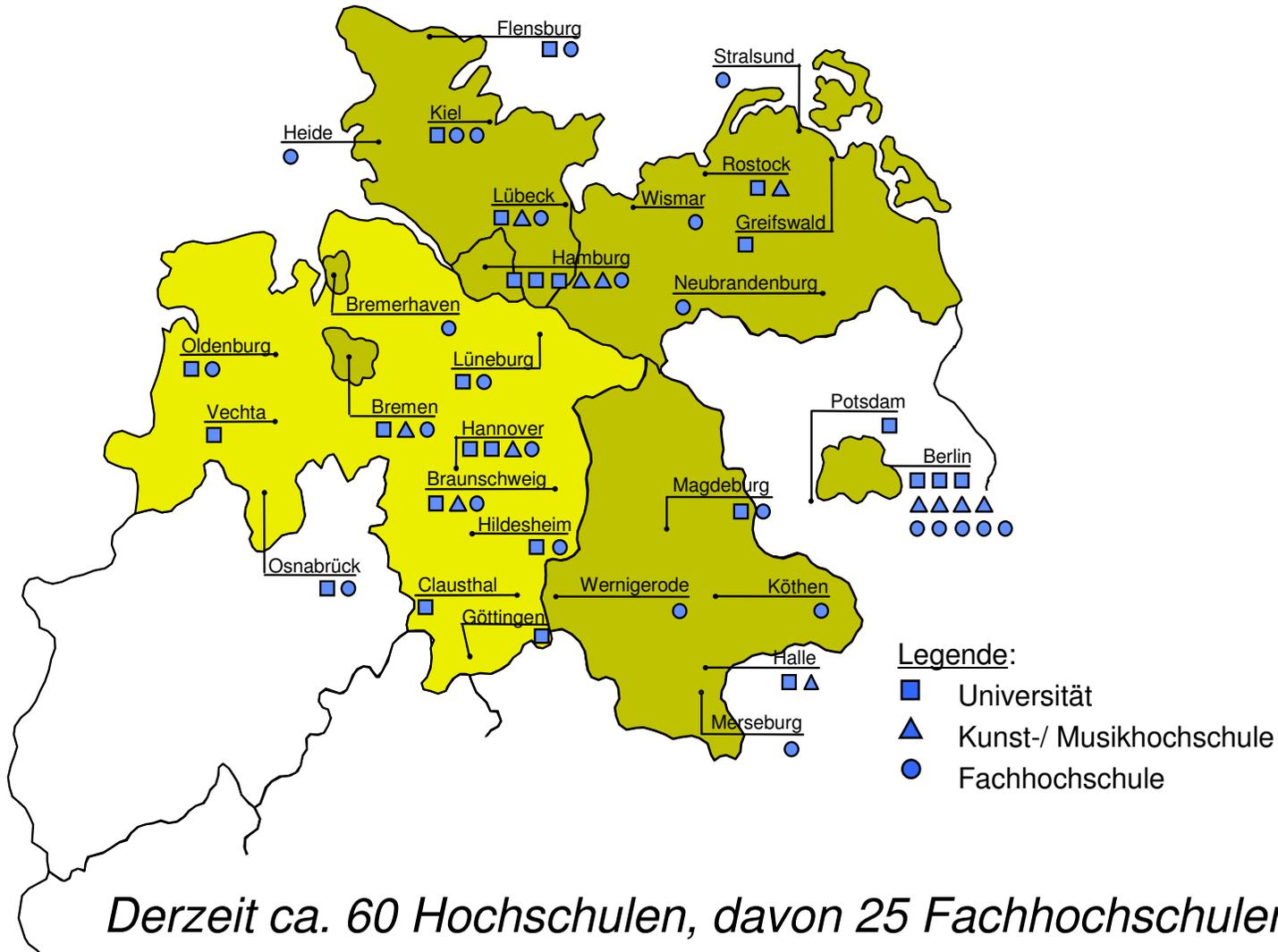
- auf Landesebene: Regulierung begründet umfassendere Rechenschaftspflichten:
 - Was tun die Hochschulen mit den öffentlichen Mitteln?
 - Wieviel an Leistung erbringen sie damit?
- auf Hochschulebene: Rückbau staatlicher Grundfinanzierung und mehr Entscheidungsbefugnisse bei Hochschulleitungen schaffen Bedarf an Managementinformationen:
 - Zu welchen Kosten kann eine Hochschule einen Studiengang anbieten?
 - Wie steht sie damit im Wettbewerb da?
 - Was kosten zusätzliche Kapazitäten in spezifischen Studiengängen?
 - Was kosten qualitätsverbessernde Maßnahmen (finanziert durch Studiengebühren)?

Antworten: Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche (HISAKL)

- in Form von Kennzahlen (relative statt absolute Werte)
- produktbezogen: Lehre und Forschung auf fachlicher Ebene (Lehreinheiten, Studiengänge)
- hochschul- und länderübergreifend
- zu einem Zeitpunkt und im Zeitverlauf

HIS-Arbeitsfelder im Bereich Governance

Berichtswesen: Regionale Verbreitung



Budgetierung unter Governance-Aspekten:

- Staatliche Regulierung: Flexibilisierung der Hochschulhaushalte, Einführung von Globalhaushalten
- Zielbezogene Außensteuerung: Vertragliche Formen der Hochschulsteuerung
- Wettbewerb: Leistungsbezogene Mittelvergabe (auf staatlicher und auf hochschulinterner Ebene)

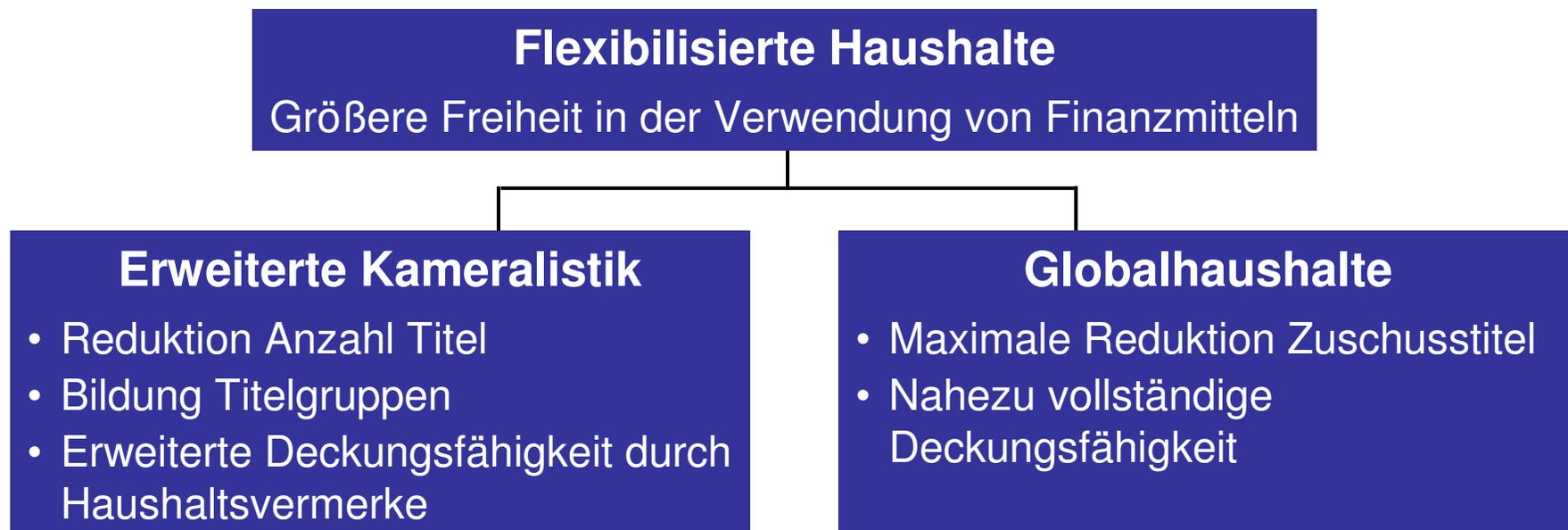
Staatliche Regulierung:

- Aktuell: Vergleichende Analyse der Hochschulhaushalte hinsichtlich Flexibilisierung und Globalisierung

Wettbewerb:

- Fortlaufend: Monitoring leistungsbezogener Mittelverteilungsverfahren in den Bundesländern
- Abgeschlossen: Bundesweite Befragung aller Universitäten zur Dezentralisierung der Mittelbewirtschaftung und zur Verwendung leistungsbezogener Budgetierungsverfahren
- Abgeschlossen: Ausführliche Dokumentation und Analyse der formelgebundenen Zuweisungsverfahren und Zielvereinbarungen von sechs Universitäten
- Geplant: Projekt zur Umsetzung der Personalkostenbudgetierung

Begriffsverständnis Flexibilisierte Hochschulhaushalte



Methodisches Vorgehen:

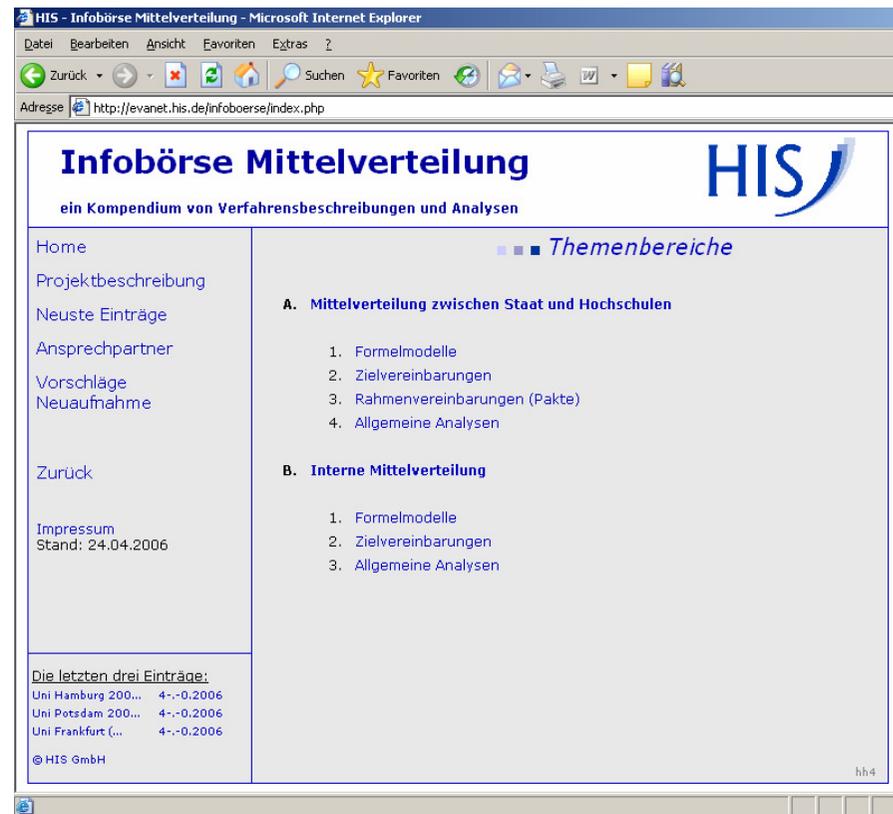
- Analyse der Haushaltspläne (Sollzahlen ohne Nachtragshaushalte) für das Jahr 2004
- Kriterien zur Haushaltsflexibilisierung:
 - Reduzierung der Zweckbindung: Wertmäßiger Anteil deckungsfähiger Titel bzw. Gruppen am Gesamtbudget (getrennte Betrachtung für Deckungsfähigkeit innerhalb und zwischen Hauptgruppen bzw. Titelgruppen)
 - Reduzierung des Jährlichkeitsprinzips: Wertmäßiger Anteil übertragbarer Titel am Gesamtbudget

Erste Ergebnisse:

- Deckungsfähigkeit:
 - *zwischen* den Haupt- bzw. Titelgruppen zumeist über 80%, in einzelnen Bundesländern aber auch deutlich darunter (z.B. Sachsen)
 - *innerhalb* der Haupt- und Titelgruppen durchweg hoch (70-100%)
- Übertragbarkeit: hohe Varianz zwischen den Bundesländern, aber in den meisten Bundesländern über 80%
- Wesentlicher Einflussfaktor für Haushaltsflexibilisierung: Deckungsfähigkeit bzw. Übertragbarkeit der Personalkosten (z.B. Existenz Stellenpläne, Mittelschöpfung aus vakanten Stellen etc.)
- Hochschulen machen von Möglichkeiten der Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit nicht unbedingt Gebrauch

Aktivitäten in diesem Projektbereich:

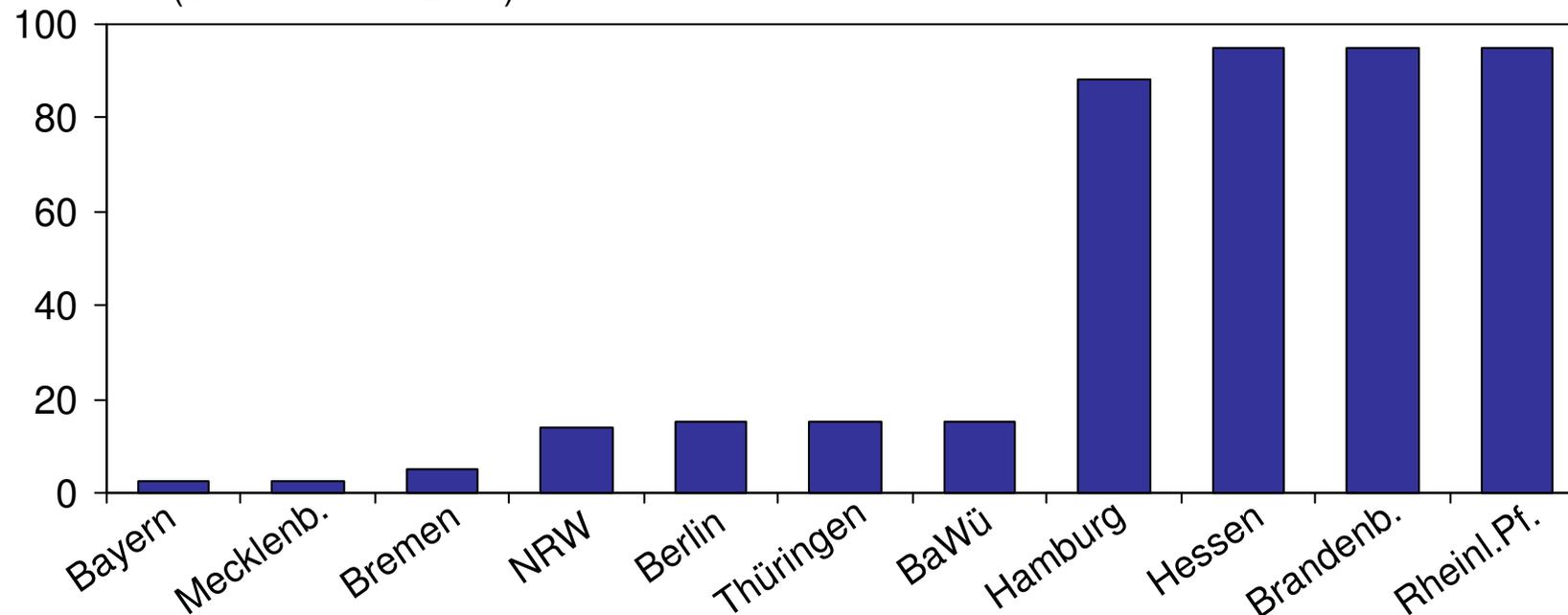
- Dokumentation von Verfahren in der Infobörse Mittelverteilung (<http://evanet.his.de/infoboerse>)
- Durchführung vergleichender Analysen (z.B. HIS-Kurzinformation A2/2004)



Ergebnisse 1:

- Große Heterogenität der Verfahren (z.B. Ein-/Zweikreismodell, Fächer- gewichtung etc.), deutliche Unterschiede mit Blick auf die Einbindung in den Gesamtkontext staatlicher Hochschulsteuerung

Beispiel: Formelgebunden vergebener Budgetanteil am staatlichen Zuschuss in %
(Universitäten 2004)



Ergebnisse 2:

- Verwendete Indikatoren:
 - „Standardset“: Studierenden- und Absolventenzahlen, Drittmittel, Promotionen/Habilitationen; Gleichstellung: Zahl weiblicher Studierender, Anteil Professorinnen
 - Dabei Fokussierung auf lehrbezogene Größen
 - Einige häufig propagierte Größen (Erfolg Absolventen Arbeitsmarkt, Publikationen) werden kaum berücksichtigt
- Tendenziell hohe Komplexität

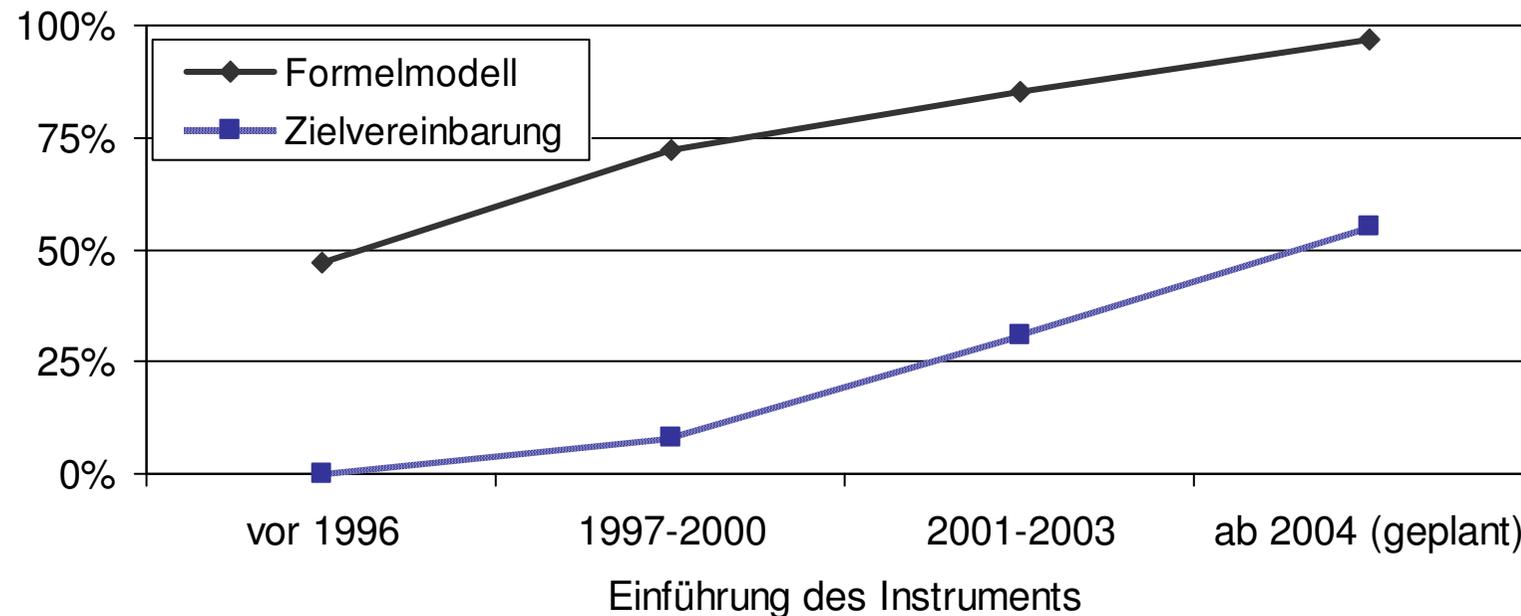
Methodisches Vorgehen:

- Schriftliche Befragung aller deutschen Universitäten in staatlicher Trägerschaft zu folgenden Themen:
 - Dezentralisierung der Mittelbewirtschaftung
 - Verwendung formelgebundener Zuweisungsverfahren
 - Einsatz von Zielvereinbarungen
- Bezugszeitraum 2003
- Rücklaufquote 86%

Ergebnisse 1:

- Anwendung von Finanzierungsformeln nahezu flächendeckend, bei Zielvereinbarungen befinden sich viele Universitäten noch im Einführungsprozess

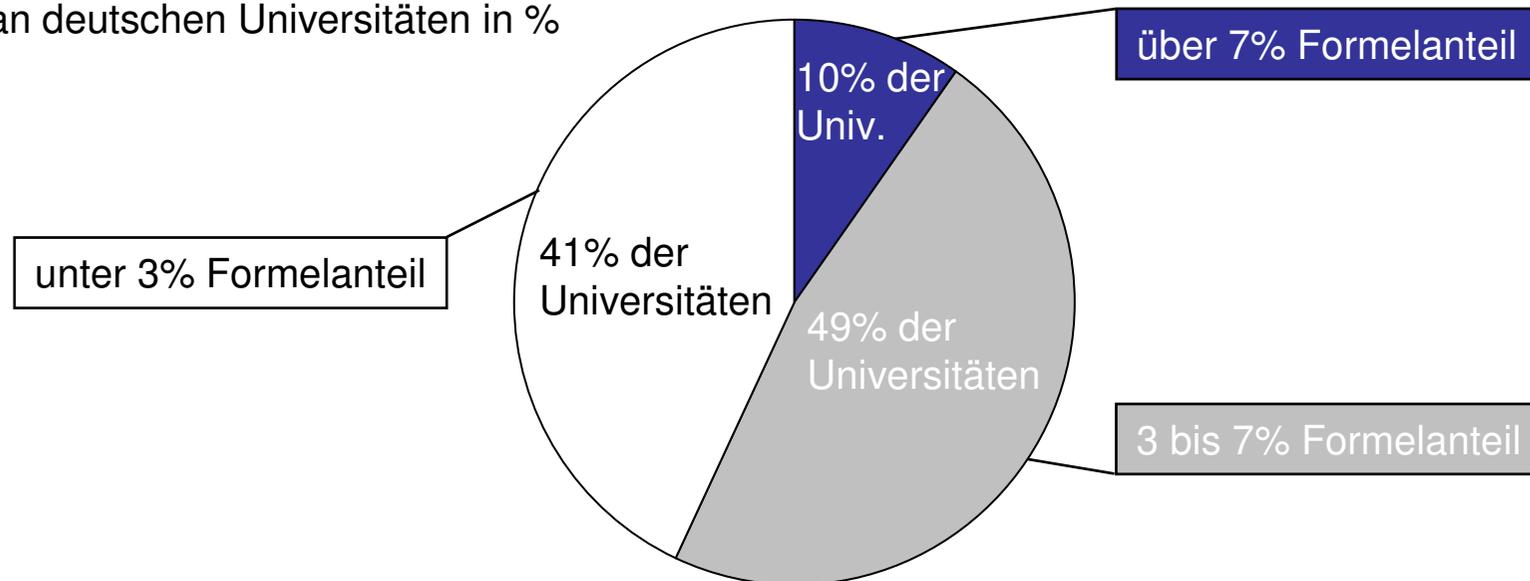
Abbildung: Anteil der Universitäten mit internen Finanzierungsformeln und/oder Zielvereinbarungen im zeitlichen Verlauf



Ergebnisse 2:

- Budgetrelevanz von formelgebundener Mittelverteilung beschränkt sich zumeist auf die lfd. Sachmittel
- Zielvereinbarungen sind fast immer finanzierungsrelevant; z.T. Einsatz für Personalkostenbudgetierung

Abbildung: Per Formel vergebener Budgetanteil am staatlichen Zuschuss an deutschen Universitäten in %



Ergebnisse 3:

- Ausgestaltung Formelmodelle: Parallelen zu staatlichen Finanzierungsverfahren
 - große Heterogenität bei Modellkonstruktion (Indikatorkonstruktion, Fächergewichtung etc.)
 - Indikatorensets: Fokussierung auf lehrbezogene Indikatoren, Dominanz „Standardset“ (Studierenden-/Absolventenzahlen, Drittmittel, Promotions- und Habilitationszahlen)
- Ausgestaltung Zielvereinbarungen: Lehrbezogene Themen überwiegen (z.B. Einführung neuer Studienstrukturen und -abschlüsse, Umsetzung Evaluationsergebnisse), teilweise starke Maßnahmenorientierung

Methodisches Vorgehen:

- Analyse der formelgebundenen Zuweisungsverfahren und Zielvereinbarungen von ausgewählten Universitäten mit Blick auf drei Aspekte:
 - Ausgestaltung der jeweils verwendeten formelgebundenen Zuweisungsverfahren und Zielvereinbarungen
 - Auswirkungen der Instrumente (erste Einschätzungen)
 - Fortsetzung der leistungsbezogenen Mittelverteilung innerhalb der Fakultäten bzw. Fachbereiche
- Methodische Basis: Dokumentenanalyse, leitfadengestützte Interviews mit Vertretern der Hochschulleitungen bzw. der Dekanate
- Beteiligte Universitäten: FU Berlin, HU Berlin, TU Berlin, Universität Bremen, Universität Gießen, TU München

Ergebnisse u.a.:

- Formelgebundene Mittelverteilung:
 - Transparenz hinsichtlich Mittelverteilung und Leistungen
 - Finanzielle Anreizwirksamkeit bisher gering, da ausschließlich auf Sachmittel bezogen
- Zielvereinbarungen:
 - Unterschiedliche Verankerung im Steuerungskontext: punktueller Einsatz versus zentrales Koordinations-/Steuerungsinstrument
 - Tendenz zur Maßnahmenorientierung
 - Finanzierung: sowohl Ex Ante- als auch Ex Post-Komponenten
- Fakultäts-/fachbereichsinterne Mittelverteilung:
 - Trend zur Ausdifferenzierung bei Formelmodellen: sowohl hinsichtlich Indikatorenset als auch hinsichtlich Abgrenzung einzelner Indikatoren

Gesamtbild aus Governance-Sicht:

- Staatliche Regulierung:
 - Flexibilisierte Haushalte bereits in allen Bundesländern;
„unumkehrbarer Trend“
 - z.T. deutliche Unterschiede bei der inhaltlichen Umsetzung und
beim Ausmaß der Haushaltsflexibilisierung
 - Hochschulen nutzen Flexibilität nicht unbedingt in vollem Umfang
- Wettbewerb:
 - Kopplung Finanzierungsformel-Zielvereinbarung als
„Erfolgsmodell“?
 - Passung der Instrumente als ausschlaggebender Faktor
 - Gefahr von Tonnenideologien
 - Anreizeffekte gehen insbesondere vom Leistungsvergleich aus

Danke für Ihre Aufmerksamkeit !

Dr. Michael Leszczensky / Dr. Michael Jaeger

HIS Hochschul-Informationssystem GmbH

1. Konferenz der deutschen Hochschulforscherinnen und -forscher
Neue Governance-Modelle an Hochschulen

Kassel, 5. Mai 2006