



**Centrum
für Hochschulentwicklung**

**Grundüberlegungen zur Neugestaltung der
staatlichen Steuerung der Universität des
Saarlandes**

Dr. Frank Ziegele

**Arbeitspapier
Nr. 48**

Juli 2003



Grundüberlegungen zur Neugestaltung der staatlichen Steuerung der Universität des Saarlandes

Frank Ziegele
CHE Centrum für Hochschulentwicklung
Juli 2003

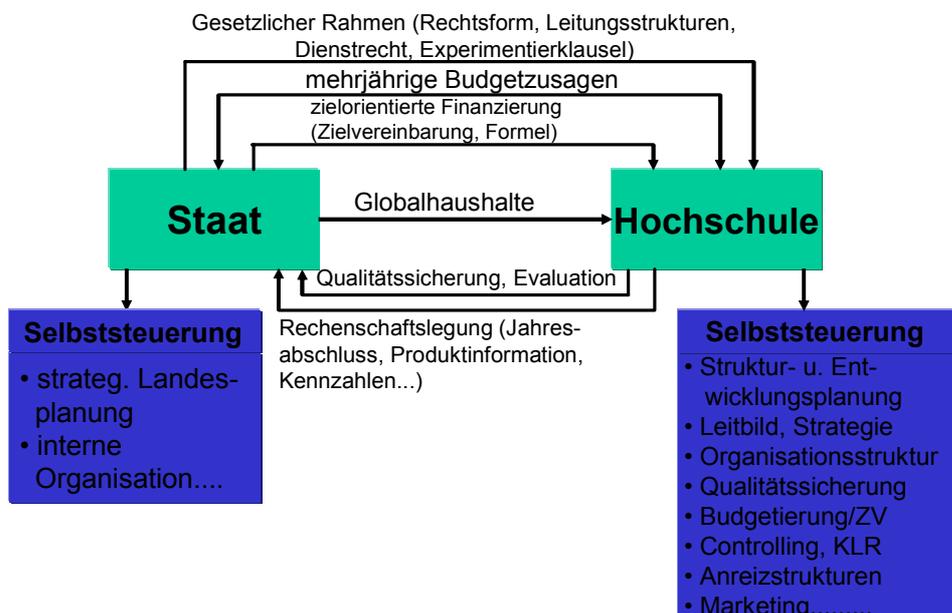
1. Ansatz und Instrumente neuer staatlicher Steuerung

Der neue Steuerungsansatz setzt auf Autonomie und Selbstverantwortung der Universität. Staatliche Steuerung vollzieht sich nicht länger über Einzelanweisung und direkte Detaileingriffe des Staates, sondern über eine ordnungspolitische Rahmensezung und eine ex-post Grobsteuerung. Anstatt das Handeln von Hochschulen durch Detailvorschriften zu regulieren, werden von staatlicher Seite Anreize für deren autonomes Handeln gesetzt. Die Anreize sind auf Ziele und Ergebnisse bezogen und bedeuten damit eine Abkehr von der kameralistischen Input-Steuerung.

Basis für eine solche Steuerung ist der Globalhaushalt. Traditionell wurde über die Regulierung der Ausgaben gesteuert, die universitäre Einnahmenseite wurde fortgeschrieben und hatte kaum Steuerungswirkung. Nun wird die Ausgabentätigkeit autonom der Universität überlassen, die Steuerung erfolgt über die Zuweisungskriterien und -verfahren.

Diese Grundüberlegungen machen bereits deutlich, dass der Globalhaushalt alleine nicht reicht; so kann er zwar die finanzielle Eigenverantwortung gewährleisten, aber noch nicht das angesprochene Anreizsystem schaffen. Im Einzelnen gehören neben dem Globalhaushalt folgende **Instrumente** zu einem umfassenden neuen Steuerungsansatz:

Instrumente der neuen staatlichen Steuerung



Erläuterung:

- **Gesetzliche Rahmenbedingungen:** Im Landeshochschulgesetz werden die grundlegenden Rahmenbedingungen für die Steuerung gelegt, insbesondere in Form von Entscheidungs- und Leitungsstrukturen. Aber z.B. auch die Rechtsform ist für die Steuerungsmöglichkeiten des Staates relevant. Schließlich wird geregelt, in welchem Maß die Autonomie der Hochschule durch staatliche Mitwirkungs- und Genehmigungsrechte begrenzt wird.
- **Mehrfährige Budgetzusagen.** Globalhaushalte sollen längerfristige strategische Planungen ermöglichen. Dazu ist eine Planungssicherheit in Bezug auf die Finanzvolumina über mehrere Jahre erforderlich. Zumeist wird diese Planungssicherheit für das Hochschulsystem insgesamt über einen „Pakt“ bzw. eine „Rahmenvereinbarung“ gesichert.
- **Zielorientierte Verfahren der Mittelbemessung (Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen).** Das Anreizsystem entsteht durch die Kriterien für die Mittelvergabe: das Volumen für die staatliche Zuweisung richtet sich nach dem Beitrag der Hochschule zur Verfolgung staatlicher Aufgaben und zur Erreichung gemeinsam vereinbarter Ziele. Instrumente hierzu sind formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen, die i.d.R. in einer Kombination eingeführt werden. Unter dem Überbegriff Zielvereinbarungen sind zwei Grundtypen auszumachen: Der Leistungsauftrag als eine umfassende, globale Beschreibung der Hochschultätigkeit einerseits und die vorhabenbezogene Zielvereinbarung, die konkrete Profilierungsvorhaben beinhaltet und damit verbundene Ziel- und Ergebnisgrößen festlegt.
- **Berichtswesen/externe Rechenschaftslegungsinstrumente.** Hier steht die Legitimation von Globalhaushalten im Mittelpunkt. Auch wenn die kameralistische Titeltwirtschaft viele Probleme aufwies, so hat sie doch über die ordnungsgemäße

und titelscharfe Verausgabung das finanzielle Handeln der Hochschule legitimiert. Diese Legitimationsgrundlage ist entfallen; die Hochschule muss nun über eine externe Rechenschaftslegung nachweisen, dass Steuergelder bei ihr „gut angelegt“ sind.

- *Verfahren der Qualitätssicherung* (z.B. *Evaluation*). Durch sie werden ergänzend zur quantitativen Steuerung über Formeln landesweite Mechanismen (z.B. der Evaluation) implementiert, um Qualitätsstandards in Forschung und Lehre transparent zu machen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung und –verbesserung in den Hochschulen zu induzieren.
- *Instrumente der Selbststeuerung der Hochschulen*. Das neue Steuerungsmodell kann nur funktionieren, wenn die Hochschule über funktionierende Mechanismen zur Selbststeuerung verfügt. Dazu gehören z.B. Instrumente der strategischen Planung, eine Kosten- und Leistungsrechnung, Benchmarking, Verfahren der internen Qualitätssicherung, Veränderungen der Leitungsstrukturen.

2. Relevanz der Instrumente für die staatliche Steuerung der Universität des Saarlandes (UdS)

Die beschriebenen Instrumente können zu unterschiedlichen Kombinationen verknüpft werden. Die Frage ist, welche Instrumente – neben dem Globalhaushalt - die staatliche Steuerung der UdS bestimmen sollen und wie diese angesichts der Sondersituation einer einzigen Universität im Land mit einem Globalhaushalt vernünftig genutzt werden können. Um dies beantworten zu können, muss der speziellen, aktuellen Situation der UdS Rechnung getragen werden:

- Die meisten Steuerungsmodelle sind für ein Land mit mehreren Universitäten konzipiert worden (in Ländern mit einer ebenfalls geringen Zahl an Universitäten, z.B. Hamburg, wird ein integriertes Steuerungsmodell für alle Hochschultypen angewandt; wobei der Globalhaushalt gleichzeitig an allen Hochschulen eingeführt wurde. Damit gibt es zwar eine Vielzahl von Erfahrungen, aber noch kein Modell, das sich direkt auf das Saarland und die „ein Land-eine Uni“-Situation übertragen ließe.
- Die UdS befindet sich in einer finanziellen Situation, die interne Umstrukturierungen nur auf dem Wege einer Umverteilung von Ressourcen erlaubt: Eine aktive Profilpflege und neue Entwicklungen werden nur durch Ressourcenfreisetzung an anderer Stelle zu verwirklichen sein.
- Das für die kommenden Jahre ausgehandelte Volumen des Globalhaushalts ist unveränderbar; es gibt keine Möglichkeit, die Deckelung des Budgets aufzuweichen.
- Die staatliche Steuerung des Hochschulsektors differenziert nach Hochschultypen. D.h. es gibt weder ein gemeinsames Hochschulgesetz noch eine zumindest teilweise gemeinsame Basis für die Mittelvergabe.

Im Folgenden wird die Einsatzmöglichkeit der einzelnen Instrumente unter diesen Bedingungen analysiert.

Gesetzliche Rahmenbedingungen:

Diese sind notwendig, um die UdS dem neuen Steuerungsansatz entsprechend handlungsfähig zu machen. Insbesondere geht es dabei um Leitungs-, Entscheidungs- und Organisationsstrukturen. Eine entsprechende Veränderung des Hochschulgesetzes wird parallel auf den Weg gebracht. Die besondere Chance des Reformansatzes liegt im ganzheitlichen Vorgehen: Rahmenbedingungen und Steuerungsinstrumente sollen konsistent aufeinander abgestimmt werden.

Mehrjährige Budgetzusagen:

Ein zweistufiges Vereinbarungsmodell mit Rahmenvereinbarung (in der die Mehrjährigkeit geregelt wird) + individueller Zielvereinbarung wäre unter den gegebenen Bedingungen wenig sinnvoll. Dennoch soll an der mehrjährigen Budgetzusage zur Sicherung der längerfristigen Planungsgrundlage festgehalten werden (und zwar nicht als einmaliger „Pakt“, sondern als immer wiederkehrender, mehrjähriger Mechanismus). Sie muss in die Zielvereinbarung UdS – Land integriert werden. Dafür gibt es folgende Alternativen:

- Der Landeszuschuss wird in voller Höhe mehrjährig zugesagt.
- Der Landeszuschuss wird nur zu einem bestimmten Prozentsatz der kalkulierten Summen fest zugesagt; ein Teil wird nach aufgaben- und leistungsbezogenen Kriterien vergeben. Auch dabei gibt es wiederum Alternativen: (1) Es wird eine Formel angewandt; je nach Entwicklung der eingesetzten Indikatorwerte kann das Budget sinken oder steigen. (2) Es wird mit diskretionären Belohnungen / Sanktionen gearbeitet, z.B. indem ein kleiner Prozentsatz der Mittel zunächst gesperrt und erst ausgeschüttet wird, wenn die erfolgreiche Zielerreichung nachgewiesen wird, oder indem Boni für erfolgreiche Zielerreichung ausgezahlt werden.

Empfohlen wird für die UdS folgende Lösung:

- Formelmodelle sind in Systemen mit mehreren Hochschulen i.d.R. Nullsummenspiele, weil die Hochschulen um ein gegebenes staatliches Gesamtbudget konkurrieren. Dies ist mit einer einzigen Universität nicht möglich: Wird eine Formel eingeführt, müsste sie mit der Chance bzw. dem Risiko für die UdS verbunden sein, mehr oder weniger Geld zu erzielen. Damit wird automatisch das Wissenschaftsbudget insgesamt variabel. Keinesfalls darf eine Formel asymmetrisch angewandt werden, indem z.B. bei sinkenden Studierendenzahlen Budgets zurückgefahren werden, während bei steigenden Studierendenzahlen das Entgelt pro Studierendem so gesenkt wird, dass das Budget konstant bleibt. Ein solche Asymmetrie würde das Finanzierungssystem als Bestrafungsmechanismus erscheinen lassen. Da eine Veränderbarkeit nach oben unter den aktuellen Bedingungen nicht möglich ist, scheidet der Formelansatz auf Landesebene derzeit aus.
- Diskretionäre Belohnungen für besonders gute Leistungen sind aufgrund der finanziellen Deckelung ebenfalls unrealistisch. Daher kann eine leistungsorientierte

Ressourcensteuerung i.W. nur erfolgen, indem das Land klar stellt, dass die Erreichung der vereinbarten Ziele für die Globalsumme der nächsten Zielvereinbarung relevant ist. D.h. wenn die UdS ihre Ziele systematisch verfehlt, wird sie große Schwierigkeiten haben, im Landeshaushalt ihre finanzielle Position zu behaupten. Solche drastische Sanktionen werden zwar nicht jährlich ergriffen, aber das Junktim wirkt im Sinne eines permanenten Anreizes für Entscheidungen und Arbeiten der UdS. Eine jährliche Sanktionsmöglichkeit wäre zudem ein wenig motivierendes Misstrauenssignal des Landes gegenüber seiner Universität.

- Daher wird eine 3-jährige Planungssicherheit für das Gesamtbudget der UdS empfohlen. Nach den drei Jahren haben die erzielten Erfolge bestimmenden Einfluss auf das Budget für die nächste Vereinbarungsperiode.
- Die Möglichkeit, eine Mittelsperre bei Nichterfüllung zugesagter Ziele vorzusehen (und die Gelder erst bei Erfüllung auszuschütten), könnte bei besonders wichtigen Zielen in Erwägung gezogen werden (z.B. in Bezug auf die Schaffung der Instrumente, die eine Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschule erst ermöglichen).
- Für die nächste Vereinbarungsperiode sollte erneut geprüft werden, ob ein Formelement auf Landesebene inkl. der Aussicht auf zusätzliche Mittel implementierbar ist. Z.B. könnte ein Fonds aufgelegt werden, der für Innovationsförderung und für Zuwächse aus formelgebundener Verteilung verwendbar ist. Oder es könnte ein begrenzter Schritt in Richtung auf Konkurrenz der saarländischen Hochschulen um einen kleineren Budgetbestandteil, z.B. nach dem Hamburger Modell des Profilindex, unternommen werden. In Hamburg setzt die staatliche Seite einige Rahmenbedingungen für ein Indikatorensystem, innerhalb dieser Rahmenbedingungen schlagen die Hochschulen Leistungsindikatoren vor, die ihrem Profil entsprechen, und vereinbaren diese mit dem Staat. Aus diesen Indikatoren wird ein hochschulspezifischer Index gebildet, dessen Entwicklung im Zeitablauf die Mittelzuweisung bestimmt (steigende Leistung = steigender Index bewirkt Budgetzuwächse).
- Eine Entwicklung zu einer Konkurrenz der saarländischen Hochschulen um staatliche Mittel setzt allerdings gleiche Konditionen für die Hochschulen voraus; derzeit ist dies nicht gegeben, weil die Grundvoraussetzung Globalhaushalt nur bei der UdS vorliegt.

Zielorientierte Verfahren der Mittelbemessung:

Zuweisungssysteme stellen den Kern der staatlichen Steuerung dar. Die erläuterte Situation der UdS legt es nahe, Zielvereinbarungen (sowohl Leistungsaufträge als auch vorhabenbezogene Vereinbarungen) in den Vordergrund zu stellen (s. Abschnitt 3). Zur staatlichen Formelfinanzierung wurden bereits die wesentlichen Dinge ausgeführt.

Berichtswesen/externe Rechenschaftslegung:

Externe Berichte sind die Basis für die Legitimation eines Globalzuschusses; hier liegt der zweite Schwerpunkt der staatlichen Steuerung (s. Abschnitt 4).

Qualitätssicherung:

In den Bundesländern werden dazu zwei verschiedene Wege beschritten: Entweder es wird wie in Niedersachsen oder Baden-Württemberg eine staatliche Agentur eingerichtet und flächendeckend Evaluationen eingeführt. Oder es wird in den Zielvereinbarungen verabredet, dass die Hochschule zu Evaluation und Qualitätssicherung verpflichtet ist und nachweisen muss, dass dies in bestimmten Zeiträumen und mit bestimmten Standards geschieht (z.B. Berlin).

Empfohlen wird die zweite Variante, denn sie setzt stärker auf eigenverantwortliche Selbststeuerung. Damit kann eher gewährleistet werden, dass an der UdS die Qualitätssicherung als Instrument betrachtet wird, das im eigenen Interesse implementiert und zum Vorteil der Hochschule eingesetzt wird (z.B. zur Ableitung von Strategien aus Evaluationsergebnisse). Evaluation wird nicht zur extern auferlegten Routine und nicht zum bürokratischen Prozess. Über die Zielvereinbarung kann die Hochschule die Selbststeuerungsfähigkeit nachweisen und damit Vertrauen der staatlichen Seite erzielen.

Instrumente der Selbststeuerung:

Die UdS-internen Steuerungsinstrumente werden in der Zielvereinbarung verabredet und in hochschulinternen Reformprozessen umgesetzt.

3. Mittelvergabemodell und Zielvereinbarungen**Grundarchitektur des Modells:**

Staatliche Mittelvergabemodelle, die sich auf Globalhaushalte beziehen, ruhen in mehreren Bundesländern (z.B. Hessen, Brandenburg, zukünftig Hamburg) auf drei Säulen:

- Einer *aufgabenbezogenen Grundfinanzierung*,
- einer *leistungsorientierten Zuweisung*
- und einer *innovationsbezogenen Zuweisung*.

Ein solches Gesamtmodell ist zu empfehlen, denn es kann ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen unterschiedlichen Zielen schaffen:

- Als Gegenleistung für die Übernahme der Aufgaben in Forschung, Lehre und Dienstleistung erfolgt eine Grundfinanzierung. Diese soll sich einerseits am Ausmaß der Aufgabenübernahme ausrichten sowie andererseits große Stabilität und Planungssicherheit aufweisen.
- Leistungen, d.h. Verhaltensweisen, die den Zielen von Staat und Hochschule entsprechen, sollen belohnt (bzw. geringe Leistungen sanktioniert) werden. Dafür bedarf es eines entsprechenden Anreizmodells.

- Zwischen Land und Hochschule vereinbarte Innovationen werden in Sinne einer Vorfinanzierung von Neuerungen / Veränderungen finanziell unterstützt und gefördert.

Der 3-Säulen-Ansatz ist somit die Grundlage für alle weiteren Präzisierungen zum Modell. Unter den dargestellten Rahmenbedingungen der UdS sollte diese Grundarchitektur folgendermaßen ausgefüllt werden:

- Da ein leistungsbezogenes Anreizmodell unter den gegebenen Voraussetzungen im Land nicht realisierbar ist, muss die leistungsbezogene Finanzierung hochschulintern verankert werden: In der Ziel- und Leistungsvereinbarung mit dem Land verpflichtet sich die UdS, ihre interne Mittelverteilung leistungsbezogen vorzunehmen und die Kriterien dafür offen zu legen.
- Aufgaben- und innovationsorientierte Finanzierung sind Bestandteile der Zielvereinbarung, mit der die Globalsumme insgesamt legitimiert wird. D.h. es gibt keinen quantitativ getrennten Innovations- bzw. Grundfinanzierungstopf.

Innovationsbezogene Finanzierung:

Innovationsförderung darf nicht dahingehend missverstanden werden, dass die bisherige Arbeit der UdS unverändert weitergeführt wird und nur solche neuen Projekte in Angriff genommen werden, für die eine Zusatzfinanzierung erfolgt. Sie entspricht also nicht dem klassischen Verständnis von Projektförderung. Statt dessen sollen die vereinbarten Vorhaben eine innere Erneuerung und laufende Verbesserung der Hochschulprozesse bewirken, wobei gezielt Mittel zur Anschubfinanzierung der Erneuerung bereitgestellt werden müssen. Ein typisches Beispiel wäre die Förderung von B/M-Studiengängen: Es geht dabei nicht um ein parallel zu finanzierendes Zusatzangebot, sondern um eine Weiterentwicklung und Erneuerung von Lehrinhalten und –programmen, ggf. auch um eine hochschulinterne Umschichtung zwischen Fachbereichen. Gerade in der Situation der UdS muss es Teil der Innovationsstrategie sein, gezielt Ressourcen freizusetzen.

Innovationsbezogene Finanzierung hat damit eine interne und externe Dimension:

- In den Zielvereinbarungen mit dem Staat werden wenige, prioritäre Entwicklungsvorhaben vereinbart. Dies erlaubt es, notwendige Strukturveränderungen der UdS mit diesen Zielen zu verknüpfen, die auch vom Staat anerkannt und legitimiert sind.
- Die Hochschulleitung der UdS muss sich intern finanzielle Instrumente schaffen, mit denen sie notwendige Reallokationen und damit die innere Erneuerung steuern kann. Empfehlenswert erscheint *ein Innovations- oder Strukturentwicklungspool*. Ein bestimmter Teil des zugesagten Gesamtbudgets wird auf Leitungsebene zur Finanzierung näher zu definierender innovativer Vorhaben vorbehalten. Die Einrichtung eines solchen Pools könnte, soweit das auch im Interesse der Hochschule liegt, in der Zielvereinbarung mit dem Staat festgelegt werden.

Eine Vereinbarung von Merkmalen der internen Steuerungsinstrumente mit dem Staat ist für andere Bundesländer eher unüblich, ein Ausdruck von traditioneller

Prozesssteuerung und könnte daher als Autonomiebeschränkung betrachtet werden. In der Tat darf die staatliche Seite nicht die Selbststeuerung der Hochschule regulieren. Die Festlegung einiger Eckpunkte, z.B. die Einrichtung eines Innovationspools, kann jedoch unter saarländischen Bedingungen einen Ersatz für die auf staatlicher Ebene schwer einsetzbaren Instrumente der innovations- und leistungsbezogenen Finanzierung darstellen. Die externe Verpflichtung kann die interne Durchsetzung befördern und wäre damit auch im Interesse der Hochschule.

Über diese Verankerung der Innovationsförderung hinaus könnte geprüft werden, ob eine staatliche Programmförderung auf dem Wege von „matching funds“ möglich und sinnvoll wäre. Dabei würde das Land der UdS für wohl definierte Vorhaben eine zeitlich begrenzte Zusatzfinanzierung unter der Voraussetzung anbieten, dass die UdS denselben Betrag aus eigenen Mitteln dafür einbringt. Es kann aber keine Verpflichtung zu einer solchen Regelung für das Land bestehen.

Leistungsbezogene Finanzierung:

Wie bereits dargestellt erfolgt eine leistungsbezogene Finanzierung innerhalb der UdS, d.h. bei der Verteilung der Mittel an die Fachbereiche und Einrichtungen der Hochschule. Dafür kommen insbesondere die Verfahren der internen Zielvereinbarung und der formelgebundenen Mittelvergabe in Frage. Die interne Leistungsorientierung soll in der externen Zielvereinbarung verankert werden. Die Frage ist, welche Regelungen die Zielvereinbarung mit dem Land diesbezüglich enthalten soll:

- Auf jeden Fall ist festzulegen, dass und bis zu welchem Zeitpunkt das interne System implementiert werden soll und dass die Verteilungskriterien offen zu legen sind.
- Zusätzlich könnten allgemeine Prinzipien formuliert werden, z.B.: Die interne Mittelvergabe soll einerseits bewirken, dass leistungsstarke Bereiche weiter gestärkt werden. Andererseits sollen aber auch innovative „kleine Kerne“ einer wissenschaftlichen Entwicklung mit hohem Potenzial eine Chance erhalten, sich zu entwickeln. Das spräche für eine Kombination aus Formelmodell (Belohnung der Starken) und interner Zielvereinbarung (zur Vorfinanzierung erfolgversprechender Vorhaben zur Überwindung von Problemen).

Aufgabenbezogene Grundfinanzierung:

Die **Grundfinanzierung** (egal ob sie sich auf einen Teil oder den ganzen Haushalt bezieht) kann mit unterschiedlichen Modelltypen ausgestaltet werden. Betrachtet man die nationalen und internationalen Beispiele, so ergibt sich folgendes Spektrum an Möglichkeiten:

- **Leistungsauftrag.** Die Grundfinanzierung wird aus keinem Rechenmodell bestimmt, sondern fortgeschrieben bzw. mit Korrekturen nach Ablauf der mehrjährigen Planungssicherheit versehen, je nachdem ob die vereinbarten Aufträge erfüllt wurden oder nicht. Gegenleistung für die Grundfinanzierung ist eine Zielvereinbarung, die beschreibt, wofür die Gelder eingesetzt werden. Dies kommt sehr nahe an die in der Schweiz praktizierten „Leistungsaufträge“ (Bsp. Basel, Luzern). Ge-

genstände der Zielvereinbarung könnten sein: Eine Kurzbeschreibung des Leitbilds/Profils; eine Vereinbarung über die einzuführenden Selbststeuerungsinstrumente (die z.B. in den Berliner Hochschulverträgen eine wichtige Rolle spielt); eine Auflistung des Leistungsspektrums in Forschung, Lehre, Dienstleistung; eine Festlegung der Berichtspflichten.

- *Quantifizierter Leistungsauftrag.* Die Grundausrichtung ist wie bei der ersten Variante, der Unterschied liegt darin, dass die Leistungen in Forschung, Lehre und Dienstleistung quantifiziert werden. Wenn also z.B. in der ersten Variante bereitzustellende Ausbildungsgänge aufgelistet werden, so werden sie in der quantifizierten Variante mit Zielzahlen beispielsweise für Absolventen versehen.

Beispiele für solche Zielvereinbarungen finden sich in Finnland (Bsp. Universität Joensuu); dort finden sich klare Zielwerte für angestrebte Abschlusszahlen, Promotionszahlen, outgoing students etc. Die Zielwerte ermöglichen eine „schärfere“ Kontrolle des erreichten Standes und ermöglichen der Hochschule, klare Ziele auch intern zu kommunizieren. Sie sind die Grundlage für eine Diagnose der Zielerreichung und deren Ursachen und beeinflussen die Finanzierung in kommenden Vereinbarungsrunden. Die Zielvereinbarungen in Finnland sind als Folge der Quantifizierung sehr knapp gehalten.

- *Messung von Strategien.* Erneut wird die Grundfinanzierung aus keinem Rechenmodell bestimmt, sondern fortgeschrieben bzw. mit Korrekturen nach Ablauf der mehrjährigen Planungssicherheit versehen, je nachdem ob die Hochschule bei der Umsetzung ihrer Strategie erfolgreich war oder nicht. Der Inhalt der Zielvereinbarungen unterscheidet sich vom Leistungsauftrag: Ausgangspunkt sind nun das Leitbild der Hochschule und die staatlichen Ziele. Diese werden in Strategiefelder und Einzelziele in den Feldern heruntergebrochen. Die einzelnen Teilziele werden mit Indikatoren und Zielwerten versehen.

Der Annual Report der University of Otago (Neuseeland) ist beispielsweise konsequent strategieorientiert strukturiert:

- Ausgangspunkt ist das „mission statement“ der Hochschule. Dieses ist Grundlage für alle weiteren Ziele, die dieses Leitbild für die Aufgabenbereiche Forschung, Lehre etc. konkretisieren.
- Für alle Aufgabenbereiche gibt es ein sogenanntes „statement of service performance“. Dort sind zunächst „primary goals“ aufgelistet (z.B. im Lehrbereich „to provide teaching of a high international standard“). Die primary goals werden in „objectives“ heruntergebrochen (z.B. „achieve target outputs for student enrollments“ oder „develop intellectual independence in students“ oder „support innovative teaching methods“). Zu allen objectives gibt es mehrere „performance indicators“, d.h. qualitative und quantitative Messansätze, die die objectives überprüfbar machen. Zu den performance indicators werden jeweils Ziele formuliert und der Grad der Zielerreichung dargestellt.
- Der gesamte Bericht ist damit auf die Abbildung von Zielen hin formuliert; die Ziele sind in eine systematische Zielhierarchie eingeordnet.

Es handelt sich also im Beispiel um ein Berichtssystem, das aber eigentlich Zielvereinbarung und Bericht über die Umsetzung integriert und damit problemlos auf die Vereinbarung zur Grundfinanzierung übertragbar ist.

Ein Problem dieser Variante ist der – kaum einlösbare – Anspruch auf vollständi-

ge Abbildung und Messbarmachung der Strategie der Hochschule in allen ihren Arbeitsbereichen.

- *Leistungsauftrag/Strategiemessung mit Anreizelement.* Dabei liegt eine der drei bisher erläuterten Varianten vor, die sich in der Konstruktion gleichen (Leistung Budgetzusage – Gegenleistung Zielvereinbarung über Ziele des Mitteleinsatzes, mit unterschiedlichen inhaltlichen Prioritäten). Im Gegensatz zur bisherigen Annahmen der 100%-igen Budgetzusage ist nun aber ein Anreizelement enthalten: Die Hochschule erhält nur dann das zugesagte Budget vollständig, wenn sie die Umsetzung der vereinbarten Ziele nachweisen kann. Ein festgelegter Prozentsatz des Budgets könnte unter „Zielerreichungsvorbehalt“ gestellt werden. Damit würde der Anreiz zur Orientierung an den Zielvereinbarungen unmittelbar in jedem Jahr entstehen.
- *Preismodell mit Normausstattungen.* Es erfolgt eine staatliche Entscheidung, welche Personal- und Sachressourcen pro Studierendem bzw. pro Wissenschaftler bereitgestellt werden sollen. Daraus wird ein „Preis“ (oder „Entgelt“) kalkuliert, mit dem die Indikatoren (z.B. Studierende, Personal) multipliziert werden. Das Grundbudget wird also als Menge*Preis errechnet. In Hessen und Brandenburg wird die Ausstattung aus normativen Planungsgrößen ermittelt (z.B. Personalrelationen, Sachmittel pro Wissenschaftler je nach Fach, wiss. und nichtwiss. Mitarbeiter pro Professur je nach Fach etc.). In Hamburg soll der Preis aus dem im HIS-Ausstattungsvergleich errechneten Median der norddeutschen Universitäten ermittelt werden. Es ist angesichts der bisherigen Erfahrungen wahrscheinlich, dass der errechnete Bedarf nicht deckungsgleich mit dem Ist-Budget sein wird (da z.B. die faktischen Personalrelationen nie genau den Plangrößen entsprechen). Voraussetzung für dieses Verfahren ist, dass entsprechende Planungen vorhanden sind. Das Verfahren führt zu hoher Legitimität, gleichzeitig aber zu erheblicher Instabilität der Grundfinanzierung durch Abhängigkeit von der Studierenden-nachfrage.
- *Ist-Kosten-Preismodell.* Auch hier wird Menge*Preis berechnet, allerdings orientiert an den Ist-Kosten. Das bedeutet, dass in der ersten Periode die Preise so bemessen werden, dass das bisherige Budget der Hochschule resultiert. In den folgenden Perioden würden Senkungen / Steigerungen der Indikatorwerte finanzielle Veränderungen bewirken. Das Modell geht davon aus, dass keine Ineffizienzen bei der Leistungserstellung vorhanden sind und dass die derzeitige Finanzausstattung unter den aktuellen Gegebenheiten gerechtfertigt ist.
- *Preismodell mit voller Planungssicherheit.* Eines der beiden Preismodelle wird angewandt, allerdings nur als Informationsgrundlage für die weiter diskretionär zu treffende, mehrjährige Budgetentscheidung. D.h. am Beginn der mehrjährigen Budgetperiode wird entschieden, inwieweit die durch das Formelmodell angezeigte Entwicklung nachvollzogen und auf die kommenden Jahre projiziert wird. Diese Entscheidung gilt dann für die gesamte Vereinbarungsperiode (oder als Zwischenform: bei Abweichungen von Ziel- und Ist-Werten oberhalb einer definierten Grenze wird bereits innerhalb der Vereinbarungsperiode entschieden, ob das Budget angepasst wird).

Für alle Varianten der Grundfinanzierung gilt das Prinzip der mehrjährigen Planungssicherheit. Für die Auswahl aus diesen Optionen ist im Saarland zu empfehlen:

- Bei den finanziell wirksamen Preis- und Anreizmodellen sind auch innerhalb der Vereinbarungsperiode Abweichungen von den vereinbarten Budgets möglich. Da dies derzeit wie erläutert nicht realisierbar ist, kommen die vier letztgenannten Varianten nicht in Frage.
- Der Ansatz zur Messung von Strategien erscheint für Instrumente des Berichtswesens geeigneter (z.B. könnte ein „Geschäftsbericht“ darauf aufbauen).
- Daher sollte ein Leistungsauftrag von der Hochschule formuliert und vorgeschlagen werden. Soweit möglich sind messbare und quantifizierte Zielgrößen zu benennen.

4. Gestaltung der Zielvereinbarung

Funktionen der Zielvereinbarung:

Ein Kernelement der staatlichen Steuerung wird wie in Abschnitt 3 erläutert die Zielvereinbarung zwischen UdS und Ministerium sein. Ihre konkrete Ausgestaltung hängt von ihrer Funktion ab:

- Im Rahmen der Grundfinanzierung dient die Zielvereinbarung primär der Legitimation einer Basisausstattung im Rahmen des Leistungsauftrags und dem Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschule.
- Bei der leistungsbezogenen Finanzierung dient die Zielvereinbarung als Grundlage für die interne Anreizsetzung. Der interne Leistungsbezug lässt sich ebenfalls im Zusammenhang mit dem Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit verankern.
- Im Innovationsteil sollen die vorhabenbezogenen Zielvereinbarungen Innovationen und Strukturentwicklung voranbringen und dabei eine Balance zwischen der Förderung der autonomen Profilierung der UdS und der Durchsetzung staatlicher Ziele schaffen.

Struktur der Zielvereinbarung:

Angesichts der dargestellten Funktionen müsste eine Zielvereinbarung ungefähr den folgenden Aufbau haben:

Bereich	Abschnitt	Erläuterung	Beispiele
Einführung	Präambel	Allgemeine Beschreibung von Zweck und Ausrichtung der Zielvereinbarung; Erläuterung Bezug zum Globalbudget; Interpretation 3-Säulen-Modell; Nennung Grundprinzipien („gleiche Augenhöhe“, Gegenstromprinzip o.ä.)	-
Leistungen der UdS	Profil, Vision, strategische Ausrichtung	Kurzbeschreibung der strategischen Kernziele der UdS, die das Profil ausmachen.	-
	Aufgaben	Kurze Beschreibung der Bereiche, in denen die UdS Leistungen erbringen soll. Damit ist die mit dem Staat konsenterte „Produktpalette“ definiert. Ggf. können Quantifizierungen vorgenommen werden.	Überblick über die Studienbereiche, ggf. angestrebte Entwicklung der Absolventen, Forschungsschwerpunkte, zu erbringende Dienstleistungen; Kurzbeschreibung Produktpalette
Leistungsziele in der Vereinbarungperiode	Innovation und Strukturentwicklung	Kriterien und Grundzüge der innovativen Veränderung und Strukturentwicklung werden beschrieben	Benennung Ausbau-, Rückführungs- und Restrukturierungsbereiche, Festlegung Umschichtungsvolumina
	Qualitätssicherung, Effizienz, Effektivität	Konkretisierung der Aufgabenübernahme in Bezug auf die oben beschriebenen Leistungen/Produkte	Teilziele in Lehre und Forschung, messbare Ziele in Bezug auf Drittmittelwerbung und Absolventenzahlen, konkrete Effizienzsteigerungen (z.B. strukturiertes Promotionsstudium)
Instrumente der Selbststeuerung		Die Instrumente für verbesserte Selbststeuerungsfähigkeit werden benannt; es werden Termine für die Einführung gesetzt und ggf. Prinzipien festgelegt. Zweck ist die Schaffung von staatlichem Vertrauen in die Selbststeuerungsfähigkeit der UdS.	Interne leistungsbezogene Mittelvergabe und deren Grundprinzipien; Implementierung von Qualitätssicherungssystemen; Funktionsfähigkeit der KLR
Leistungen des MBKW	Budgetzusage	Festlegung des mehrjährigen Budgetvolumens	-
	Konditionen	Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen (z.B. Handhabung von Tarifsteigerungen); Formulierung dass ggf. finanziellen Sanktion/Belohnung in der folgenden Vereinbarungperiode	-
Controlling	Berichte zu Zielvereinbarungen	Festlegung, wie und wann über Zielverfolgung und Zielerreichung berichtet werden muss	Nicht nur nach Ende der Laufzeit, sondern auch kurze jährliche Zwischenberichte
	Allgemeine Berichtsanforderungen	Festlegung der generellen Berichtspflichten im Gegenzug zur Globalisierung	s. Abschnitt 5
Schluss	Laufzeit, Anpassungsmöglichkeiten	Die Laufzeit der Zielvereinbarung und die Zeitpunkte und Spielräume der Anpassung sind festzulegen.	3 Jahre (synchron zu Globalbudget); Anpassung bei gravierenden Zieländerungen; über Maßnahmenänderungen nur berichten; rechtzeitig nächste Runde beginnen

In einer solchen Zielvereinbarung sind die beiden Typen Leistungsauftrag und vorhabenbezogene (Innovations-)Vereinbarung in einer Gesamtstruktur integriert.

Gegenstromprozess:

Der Entwurf der Zielvereinbarung unterliegt engen zeitlichen Restriktionen. Es wird folgender Vereinbarungsprozess angestrebt (auch in späteren Runden):

1. Es erfolgt eine Konsensbildung zwischen Ministerium und UdS über die - im vorliegenden Papier beschriebene - Modellanlage.
2. Idealtypisch ist eine Zielformulierung beider Vereinbarungspartner erforderlich. Damit macht jede Seite deutlich, welche Strategien für ihr Handeln im Vereinbarungsprozess maßgeblich sein werden. Von Hochschulseite ist dies im Rahmen der Entwicklungsplanung erfolgt; auch die staatlichen Ziele sind u.a. durch die „Innovationsstrategie für das Saarland“ bekannt.
3. Es erfolgt eine Einigung über Raster, Gliederung, Detaillierungsgrad etc. der Zielvereinbarung.
4. Die UdS legt einen ersten inhaltlichen Entwurf der Zielvereinbarung vor.
5. Der Vorschlag der UdS wird (möglichst unter externer Moderation – in der ersten Runde durch CHE) zwischen UdS und Ministerium verhandelt und in mehreren Runden endabgestimmt.
6. Die Erfahrungen des ersten Vereinbarungsprozesses sollten ausgewertet und als Basis für die zweite Runde dokumentiert werden (ggf. inklusive Verbesserungsvorschläge).
7. Die UdS berichtet zu den festgelegten Zeitpunkten über die Umsetzung der vereinbarten Ziele. Auch für den Bericht ist die Vorkonzeption eines Rasters zu empfehlen. Die Zwischenberichte sollten mit einem direkten Dialog MBKW – Hochschule verbunden werden, um im Rahmen von Strategiegesprächen Schlussfolgerungen aus den Zwischenergebnissen zu ziehen.

5. Gestaltung eines Berichtssystems

Funktionen des Berichtswesens:

Das Berichtswesen übernimmt komplementäre Funktionen zu den anderen Instrumenten des neuen Steuerungsansatzes:

- Es trägt zur Legitimation des Globalbudgets bei. Durch Darstellung der Hochschultätigkeit wird gegenüber Staat und Öffentlichkeit Rechenschaft abgelegt.

- Es unterstützt die staatliche Steuerung (Indikatoren für die Formel, Berichte zur Umsetzung von Zielvereinbarungen etc.).
- Es sorgt dafür, dass der neue Steuerungsansatz sich auch im Haushaltsplan niederschlägt und damit auch beim Parlament ankommt.
- Es unterstützt die Selbststeuerung der Hochschule. Die Hochschule soll Berichte als Instrumente der Kommunikations- und Informationspolitik aktiv nutzen und gestalten und damit das Hochschulmarketing voranbringen.

Die Gestaltung des Berichtswesens muss damit im Wechselspiel mit den anderen Steuerungsinstrumenten erfolgen und auf die Prioritäten bei den genannten Funktionen abgestimmt werden.

Exemplarische Eckpunkte aus bisherigen Projekterfahrungen:

Bei der Gestaltung des Berichtswesens muss auf die spezielle Landessituation eingegangen werden; es können keine bundesweiten Standardmodelle eingeführt werden. Dennoch können aus Projekten in anderen Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg) einige Punkte benannt werden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit generell für Berichtssysteme relevant sind:

- Neue Finanzierungsmodelle i.V.m. Globalhaushalten erfordern eine Neugestaltung des staatlichen Haushaltsplans. Der Wegfall der Titel bei Globalisierung hinterlässt eine „Legitimationslücke“: Zwar war die Wirkung der Kameralistik kontraproduktiv, sie bot aber immerhin über die ordnungsgemäße Verausgabung eine Legitimation der Hochschultätigkeit gegenüber dem Parlament. Dies ist nun entfallen (selbst wenn noch Titel vorhanden sind, ist ihr Informationswert aufgrund der Deckungsfähigkeit sehr gering). Die Lücke muss durch aussagekräftige Anlagen zum Haushaltsplan geschlossen werden. Dabei sollten mindestens enthalten sein: (1) Wirtschaftsplan; (2) kurze Profildarstellung; (3) Abbildung der Finanzierungssysteme (Formel, Zielvereinbarung) als Basis für die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts.
- Der neue Steuerungsansatz erzeugt direkt Berichte / Dokumente: strategische Planung der Hochschule, strategische Ziele des Staates, Zielvereinbarungstexte, Berichte zur Umsetzung der Zielvereinbarungen. Diese sollten gebündelt im www veröffentlicht werden.
- Die Hochschule sollte einen „Geschäftsbericht“ zu erstellen. Ein solcher Bericht ist als PR- und Marketinginstrument (gegenüber Ministerien, Parlament, Partner, Öffentlichkeit insgesamt) von großer Bedeutung. Die Verpflichtung dazu soll einen Anreiz bieten, sich aktiv an die „stakeholder“ zu wenden und Rechenschaft über die Tätigkeiten, Planungen und Erfolge der Hochschule abzulegen und damit das Profil und die Ziele/Zielerreichung der Hochschule nach außen zu vermitteln, die Lage und Zukunftsperspektiven darzustellen. Der Bericht soll ein transparentes und verständliches Bild des Hochschulgeschehens liefern. Der Geschäftsbericht kann Elemente aus Zielvereinbarung, Evaluation etc. aufgreifen und Interpretationen aus Sicht der Hochschule leisten. Bei der Gestaltung des Geschäftsberichts müssen hohe Freiheitsgrade für die Hochschulen bestehen; es können aber

Grundanforderungen vorher zwischen Staat und Hochschule vereinbart werden. Für die Geschäftsberichte gibt es zahlreiche internationale Vorbilder (u.a. das o.g. Beispiel der University of Otago).

- Die Hochschule sollte ein Set aus wenigen Kennzahlen / Indikatoren dokumentieren, die auf staatliche Ziele und Hochschulprofil ausgerichtet sind, und die den Aufbau einer Zeitreihenbetrachtung ermöglichen. Die Kennzahlen sollten einerseits als Datenbank (oder anderweitig DV-technisch für alle Beteiligten verfügbar) vorgehalten werden, andererseits als Standardelement Teil des Geschäftsberichts werden, um der Hochschule die Möglichkeit zu bieten, die Zahlen zu kommentieren. Für die Kennzahlen sollte eine Struktur erarbeitet werden, evtl. nach der Gliederungslogik der Balanced Scorecard.

Gestaltungsaufgaben:

Bei der Neugestaltung des Berichtswesens könnte folgendermaßen vorgegangen werden:

- Es sollte zusammengestellt werden, welche Berichtspflichten derzeit bestehen. Dies ist der Ausgangspunkt für die Neugestaltung.
- Sodann benötigt man Anforderungen und Ziele für die Neugestaltung. Dabei liegen verschiedene Anhaltspunkte vor: (1) Allgemeine Grundanforderungen an Berichtssysteme (z.B. Differenzierung externes vs. internes Berichtswesen; dazu Verwendung der Empfehlungen des Kanzlerarbeitskreises); (2) Objektive Anforderungen, die aus den Steuerungsinstrumenten resultieren (an welchen Stellen lassen sich Berichtsnotwendigkeiten aus den anderen Steuerungsinstrumenten ableiten?); (3) Subjektive Informationsbedarfe (Ministerien, Parlament, Rechnungshof, Öffentlichkeit).
- Durch Zusammenführung von Ausgangssituation und Anforderungen können die Defizite analysiert werden: Was soll beibehalten werden? Was kann entfallen? Was wird durch neue Instrumente ersetzt?
- Auf Basis von Bewertungen und Anforderungen kann eine Gesamtarchitektur von Berichtsinstrumenten entworfen werden.
- Die einzelnen Berichtsinstrumente sollten im Detail ausgearbeitet werden.