

Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Instrument der Hochschulfinanzierung

Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen gehören seit Jahren zu den Standardinstrumenten der Hochschulsteuerung in den deutschen Bundesländern. Um Anreize für die Zielverfolgung und -erreicherung zu setzen, erscheint es sinnvoll, die Vereinbarungen monetär zu unterlegen. Aber in welcher Form geschieht das genau? Wie verbindlich sind die finanziellen Zusagen? Auf welche Budgetkomponenten der Hochschulfinanzierung beziehen sie sich? Und wie eng ist ihre Kopplung an die Leistungen und die Zielerreichung seitens der Hochschule? Fragen wie diesen ist ein Forschungsprojekt des HIS-Instituts für Hochschulforschung (HIS-HF) nachgegangen, dessen Abschlussbericht in Kürze erscheinen wird.

Die Finanzierung von Hochschulen ist in der Hochschulpolitik ein Thema von anhaltender Aktualität. Auf der einen Seite wird die Wichtigkeit von Investitionen in Bildung, zumal in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland, betont. Auf der anderen Seite sind die öffentlichen Haushalte stets knapp, und die vorgesehene Schuldenbremse wird die Notwendigkeit weiter verstärken, die Mittelausstattung auch für den tertiären Bildungssektor zu reffertigen und Effizienzkriterien einzuhalten. Um die Legitimation zu erreichen, kommt der Ausgestaltung der Instrumente, mit denen die Mittel für die Hochschulen be-

messen werden, eine besondere Bedeutung zu.

Wandel in der Hochschulfinanzierung – Einsatz von Ziel- und Leistungsvereinbarungen

Die Hochschulfinanzierung hat sich – nicht nur in den deutschen Ländern – in den letzten 10 bis 15 Jahren deutlich verändert. Heute erhalten die Hochschulen zumeist einen Globalhaushalt, üblicherweise wird ein Teil der Mittel nach Kennzahlen bemessen, und auch die Volumina an Drittmittelfinanzierung sind stetig gestiegen. In Verträgen zwischen der Landeseite und den Hochschulen, so genannten Hochschulpakten, werden Eckpunkte der Finanzierung über einen mehrjährigen Zeitraum festgelegt, so dass die Hochschulen eine gewisse Planungssicherheit erreichen. Darüber hinaus werden in der Regel Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) mit den einzelnen Hochschulen geschlossen. Der Einsatz von ZLV ist in nahezu allen deutschen Ländern in den Hochschulgesetzen angelegt, in sechs davon sind für das Ausmaß der Zielerreichung finanzielle Konsequenzen vorgesehen.

Ein aktuelles Projekt von HIS-HF hat untersucht, wie ZLV in staatliche Finanzierungssysteme eingebettet sind und wie stringent Ziele und Finanzierung dabei gekoppelt sind.

Grundsätzlich erfolgt der Mittelzufluss an die Hochschulen in nahezu allen deutschen Ländern nach einem dreiteiligen Schema:

- Die **Grundfinanzierung** dient der Bereitstellung einer Grundausstat-

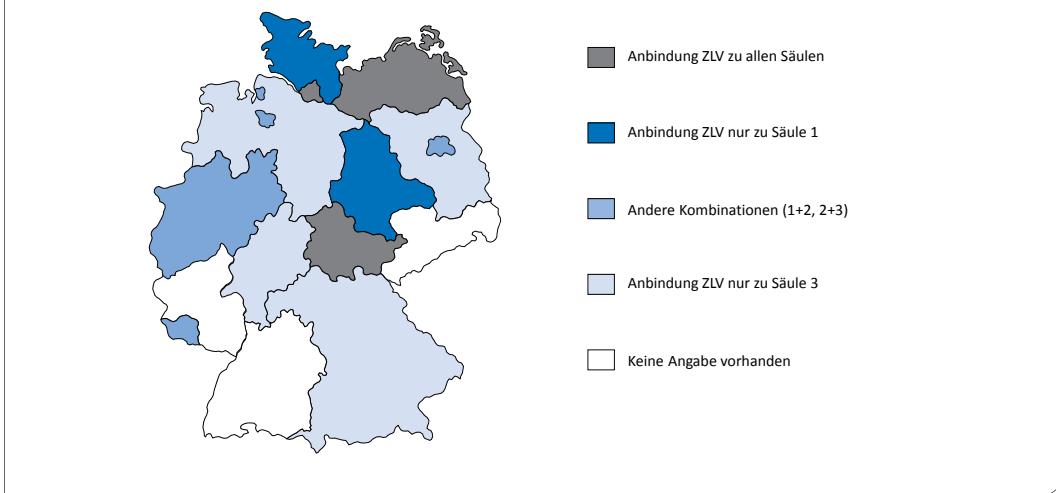
tung für die Hochschulen, sie erfolgt in manchen Ländern kriteriengestützt, ist zumeist aber nicht direkt leistungsabhängig;

- hinzu kommt ein **Anreiz- oder Leistungsbudget** als zumeist an Leistungsparameter gebundene, formelgestützte und wettbewerbliche Mittelvergabe;
- und darüber hinaus finden sich Budgetanteile, die bisweilen unter Titeln wie *Innovationsfonds* firmieren und die oft antragsgebunden für Vorhaben mit Zukunftsausrichtung, Strukturentwicklungsprojekte und Ähnliches vergeben werden.

Die erwähnte Untersuchung von HIS-HF konnte auf der Basis der gültigen ZLV des Jahres 2010 zeigen, dass ZLV in Bezug auf alle drei Finanzierungskomponenten/Säulen eine Rolle spielen:

- Bezogen auf die Grundfinanzierung können die ZLV Kennzahlen beinhalten, auf deren Basis das Grundbudget ermittelt wird (z. B. Hessen) oder aber die Höhe des Budgets konkret benennen (z. B. Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).
- In ZLV kann darüber hinaus festgelegt werden, dass eine ergänzende leistungsbezogene Mittelvergabe erfolgt; auch kann das Verfahren in unterschiedlicher Detailtiefe beschrieben werden (z. B. NRW, Mecklenburg-Vorpommern). Die Thüringischen ZLV 2008-2011 enthielten die Formulierung, dass sich Zielerreichung und Folgen bezüglich bestimmter in den ZLV vereinbarter Leistungsdimensionen direkt aus dem Modell der LUBOM (leistungs-

Abb. 1: Ziel- und Leistungsvereinbarungen



und belastungsorientierte Mittelverteilung, inzwischen abgelöst durch Kosten- und leistungsunterstützte Gesamtfinanzierung (KLUG)) ergäben. Sie stellten damit zusätzlich einen inhaltlichen Bezug zwischen beiden Instrumenten her.

■ Mit Blick auf die Vergabe von Mitteln aus Innovationsfonds können ZLV entweder das Verfahren festlegen (NRW) oder bestimmte Zieldimensionen unmittelbar monetär unterlegen (z. B. Bayern, Brandenburg, Niedersachsen).

Landesspezifische Kombinationen der drei Finanzierungskomponenten

Die beschriebenen Gestaltungsoptionen werden zudem von den Ländern in unterschiedlicher Weise kombiniert (s. Abb. 1). Eine starke Rolle von ZLV bezogen auf alle drei Säulen findet man besonders deutlich in Mecklenburg-Vorpommern, aber auch in Thüringen und Hamburg. Die erste und zweite Säule sprechen die Berliner Hochschulverträge an. Eine ähnliche Konstruktion war auch in Bremen angelegt, wo jedoch die Formel für die leistungsbezogene Mittelvergabe ausgesetzt wurde. Auch das Saarland ist hier als ein Sonderfall zuzuordnen: Da aufgrund des kleinen Hochschulsystems kein wettbewerbliches Formelmodell zum Einsatz kommen kann, wird die Anreizfinanzierung hier durch eine vergleichsweise enge Verknüpfung von Zielerreichung

und Finanzierung unmittelbar in die ZLV integriert. Die ZLV in NRW sprachen bis 2010 die zweite und dritte Säule an. Der empirisch häufigste Fall ist jedoch eine Beschränkung der ZLV auf eine Unterlegung von Zielen im Rahmen der dritten Säule ohne die Anbindung an die Grund- oder Leistungsförderung.

Vertragsförmige Steuerungsformen spielen bei der Hochschulfinanzierung in Deutschland, also quasi flächendeckend, eine gewichtige Rolle. Die Länder haben dabei aber unterschiedliche Ansätze im Detail entwickelt. Im Sinne der mit ZLV verfolgten Steuerungsziele ist vor allem relevant, wie stringent Ziele auch im Sinne der Zielerreichung mit Finanzierungszusagen gekoppelt werden. Ansätze hierzu finden sich wie bereits angesprochen im Saarland, aber auch in Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Im demnächst erscheinenden Bericht werden diese Ansätze ausführlich dargestellt und Gestaltungshinweise für die Praxis gegeben.



Dr. Susanne In der Smitten
smitten@his.de



Dr. Michael Jaeger
jaeger@his.de