



**Centrum  
für Hochschulentwicklung**

**Evaluierung des Modellversuchs  
„Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ an der  
Technischen Universität Dresden**

**Yorck Hener  
Prof. Dr. Frank Ziegele  
Ulrich Müller**

**Arbeitspapier  
Nr. 84**

**Januar 2007**

---

CHE Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH  
Verler Str. 6  
D-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 - 0  
Telefax: (05241) 9761 - 40  
E-Mail: [info@che.de](mailto:info@che.de)  
Internet: [www.che.de](http://www.che.de)

ISSN 1862-7188  
ISBN 978-3-939589-42-6

---

### **Zusammenfassung**

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse der Evaluation des seit 2000 laufenden Modellversuchs „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ (Globalhaushalt) an der TU Dresden dar. Aus Sicht des CHE werden Bewertungen der Ergebnisse und Empfehlungen für die Weiterentwicklung mit Blick auf die Volleinführung des Globalhaushaltes für alle Hochschulen des Freistaates Sachsen formuliert. Diese Einschätzungen und Empfehlungen basieren auf einer Untersuchung des Wirkungsgrades der Einführung des Globalhaushaltes sowie einer vergleichenden nationalen und internationalen Benchmarkinganalyse.

### **Abstract**

This report presents the results of the evaluation of the 'result-oriented autonomous steering' (global budget) experiment at TU Dresden. The experiment has been running since 2000. The CHE will formulate an assessment of the results and make recommendations for further development with respect to the full introduction of the global budget for all higher education institutions of the Free State of Saxony. These evaluations and recommendations are based on an examination of the degree of effectiveness of the introduction of the global budget as well as a comparative national and international benchmarking analysis.

---

## Abkürzungsverzeichnis

ARC	Australian Research Council
BAA	Backing Australia's Ability
BMBWK	[Österreichisches] Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultus
CFI	Central Financial Institution
CHE	Centrum für Hochschulentwicklung
DEST	Department of Education, Science and Technologie
DV	Datenverarbeitung
FTE	full-time equivalent
GMO	GMO Management Consulting GmbH
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HEA	Higher Education Authority
HEFA	Higher Education Funding Act 1988
HGr	Hauptgruppe
IAF	Institution Assessment Framework
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LLL	lifelong learning
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
PBF	performance-based budgeting
PPP	Public-Private Partnerships
RAE	Research Assessment Exercise
SächsHG	Sächsisches Hochschulgesetz
SFB	Sonderforschungsbereich
SMF	Sächsisches Staatsministerium für Finanzen
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
TRAC	Transparent Approach to Costing
TUD	Technische Universität Dresden
TUM	Technische Universität München
UG	Universitätsgesetz
ZV	Zielvereinbarung

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>VORWORT</b> .....	<b>5</b>
<b>I ERGEBNISSE DER BEWERTUNG DES MODELLVERSUCHS</b> .....	<b>6</b>
Vorbemerkung .....	6
Ergebnisse der Bewertung .....	6
<b>II. OPTIMIERUNGSPOTENZIALE (EMPFEHLUNGEN)</b> .....	<b>10</b>
Vorbemerkung .....	10
1 Steuerungsphilosophie für die Hochschulen in Sachsen.....	11
2 Weiterführung des Modellversuchs an der TU Dresden.....	17
3 Übertragung der Haushaltsflexibilisierung auf alle Hochschulen des Landes .....	20
<b>III. ZIELANALYSE</b> .....	<b>29</b>
Vorbemerkung .....	29
1. Bestandsaufnahme und Darstellung der Ziele.....	30
2. Einordnung der Ziele .....	32
3. Überlegungen zur Messbarkeit der Zielerreichung.....	41
<b>IV. WIRKUNGSGRADANALYSE</b> .....	<b>48</b>
Vorbemerkung .....	48
1. Methodisches Vorgehen.....	48
2. Messgrößen in den Zielbereichen .....	50
<b>V. HOCHSCHUL-BENCHMARKINGANALYSE (NATIONALER VERGLEICH)</b> .....	<b>83</b>
Vorbemerkung .....	83
1. Einige zusammenfassende Bewertungen .....	84
2. Ziele und Modelle der Haushaltsflexibilisierung.....	87
3. Bedingungsrahmen für die Ausgestaltung der Haushaltsflexibilisierung .....	94
4. Integration der Haushaltsflexibilisierung in das Steuerungsmodell des Landes.....	100
5. Hochschulinterne Steuerung der Haushaltsflexibilisierung.....	107
6. Wirkungen der Haushaltsflexibilisierung.....	113
<b>VI. HOCHSCHUL-BENCHMARKINGANALYSE (INTERNATIONALER VERGLEICH)</b> ....	<b>119</b>
Vorbemerkung .....	119
Teil A: Finanzautonomie und Rechenschaftspflicht in fünf OECD-Hochschulsystemen (Niederlande, Australien, England, Schweden und Irland) .....	119
Teil B: Finanzautonomie und Rechenschaftspflicht in Österreich .....	167

## Vorwort

Im Jahr 2000 begann die TU Dresden mit dem Modellversuch „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“. In der zugrundeliegenden Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMWK war festgelegt, dass nach drei Modelljahren eine Evaluierung durch einen unabhängigen Gutachter erfolgen sollte, der im Einvernehmen zwischen SMWK und SMF bestellt wird.

Das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) und GMO Management Consulting (GMO) wurden im Jahr 2005 beauftragt, diese Evaluierung gemeinsam durchzuführen. Der Projektplan vom 08.06.2005 sah drei entscheidende **Projektziele** vor:

- Den Modellversuch evaluieren,
- Empfehlungen zur Weiterentwicklung erarbeiten,
- Die Grundlage für eine Übertragung des Modellversuchs auf die übrigen Hochschulen schaffen.

Der vorliegende Bericht enthält ausschließlich die vom CHE erstellten und verantworteten Inhalte. Er gliedert sich in folgende Abschnitte:

- Zunächst werden im ersten Abschnitt in knapper Form die **Kernergebnisse** der Untersuchungen referiert.
- Anschließend werden im zweiten Abschnitt komprimiert die wesentlichen **Optimierungspotentiale** dargestellt und konkrete Empfehlungen formuliert.
- Es folgen drei der den ersten beiden Abschnitten zugrunde liegenden Rechercheergebnisse und Analysen:
  - Kapitel drei arbeitet die dem Modellversuch **zugrundeliegenden Ziele** heraus und rundet diese durch einen Abgleich mit Grundüberlegungen zum New Public Management ab.
  - Abschnitt vier stellt die **Wirkungsgradanalyse** in den Mittelpunkt. Dabei geht es v.a. um eine Festlegung von Messgrößen, eine Ermittlung der tatsächlichen Messwerte sowie um eine Bewertung der Wirkungen.
  - Im fünften und sechsten Abschnitt werden die Kernelemente des Modellversuchs der TU Dresden in einen **nationalen und internationalen Zusammenhang** gestellt und mit weiteren Modellen, v.a. solchen auch mit solchen eines erweiterten Grades finanzieller Autonomie, verglichen. Dazu werden Entwicklungen in ausgewählten Bundesländern und Hochschulen, in dem fünften Teil Entwicklungen in anderen Ländern mit Blick auf die zukünftige Modellgestaltung in Sachsen analysiert.

## I Ergebnisse der Bewertung des Modellversuchs

### ***Vorbemerkung***

Im Folgenden werden die Kernergebnisse aus den anschließend dargestellten Teiluntersuchungen dargestellt. Den in Abschnitt zwei genannten Optimierungspotenzialen (Empfehlungen) wird somit eine komprimierte Beschreibung der wichtigen Ergebnisse der Evaluierung des Modellversuchs vorangestellt. Diese Zusammenfassung benennt den Ausgangspunkt der Optimierungspotentiale und ermöglicht damit erst die Einordnung in den Projektzusammenhang.

Die Ergebnisse des Modellversuchs sind als Einzelergebnisse nummeriert aufgelistet und jeweils mit einem Erläuterungsteil versehen.

### ***Ergebnisse der Bewertung***

**1. Ergebnis: Gemessen an den übergeordneten Zielen Wirkungsgrad, Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb hat sich der Modellversuch an der TU Dresden bewährt.**

Wirkungsgrad, Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit sind die übergeordneten Ziele der ergebnisorientierten Selbststeuerung; an ihnen sind alle Bewertungen auszurichten und sie sind der Maßstab für die Identifikation von Optimierungspotenzialen.

Die umfassende Analyse der Entwicklungen an der TU Dresden hat über zahlreiche Einzelfakten ergeben, dass im Zeitraum des Modellversuchs die Erfüllung der übergeordneten Ziele in höherem Umfang als bisher erreicht wurde. Wirtschaftlichkeit und Wirkungsgrad sind eindeutig gestiegen. Teilweise wurde dies durch Entscheidungen im Rahmen des Modellversuchs direkt ausgelöst, teilweise ermöglichten die Bewirtschaftungsfreiheiten, mit Umweltbedingungen wie steigenden Studierendenzahlen und sinkenden Haushaltsmitteln besser umgehen zu können.

Wichtige Einzelbeispiele für die vorteilhaften Wirkungen sind: Die flexible Anpassung an die Nachfrage der Studierenden, die flexible Nutzung der Mittel aus freien Stellen, die Innovationsförderung und Profilierung mit Zusatzstellen, die sehr positive Entwicklung der zentralen Leistungsindikatoren, die Nutzung von Möglichkeiten wie Outsourcing, die Förderung von Drittmittelforschung durch flexiblen Mitteleinsatz für Räume für Drittmittelpersonal etc.

Damit ist auch die Wettbewerbsfähigkeit der TU Dresden gestiegen. Die internen Anreizsysteme haben den internen Wettbewerb um Mittel befördert. Die externen Wettbewerbselemente sind verbessert worden durch eine deutliche Leistungsorientierung der Fakultäten, die durch die dezentrale Entwicklung des Leistungskatalogs ermöglicht wurde. Mit den Schwerpunktsetzungen innerhalb der

Entwicklungsplanung und ihrer Berücksichtigung in den Instrumenten besteht ein höherer Grad an Wettbewerbsfähigkeit.

Damit wird deutlich, dass die positiven Entwicklungen der Zielgrößen mit den Instrumenten des Modellversuchs kausal in Verbindung stehen; zuvorderst haben sich die Elemente Haushaltsflexibilisierung, Zielvereinbarungen und Mittelverteilung positiv ausgewirkt. Auch Leistungskatalog und KLR haben v.a. über die gestiegene Leistungstransparenz positiv dazu beigetragen. D.h. die erreichte Instrumentenkonfiguration der TU Dresden ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber der traditionellen Steuerung, selbst wenn sie noch nicht in allen Belangen perfekt ist.

**2. Ergebnis: Die positiven Wirkungen weisen klar darauf hin, dass der Weg zur ergebnisorientierten Selbststeuerung weiter gegangen werden muss und nicht zurückgenommen werden darf. Dies wird durch nationale und internationale Entwicklungen untermauert, bei denen der Trend zu deutlich größerer Finanzautonomie als im Dresdner Modellversuch führt.**

In der Hochschulsteuerung nach dem „New Public Management“ stecken noch mehr Potenziale, als im Modellversuch bisher erreicht wurden. In den untersuchten Hochschulen und Hochschulsystemen im Inland werden i.d.R. deutlich höhere finanzielle Freiheitsgrade realisiert, z.B. durch Wegfall von Stellenplänen und völligen Ausstieg aus der Kameralistik. Im Ausland sind zusätzlich größere Freiheiten im Personal- und Liegenschaftsbereich, die Möglichkeit zur Kreditaufnahme und vollständige Globalhaushalte verbreitet. Auch zeigt sich im In- und Ausland, dass finanzielle Freiheit der Hochschulen im Gegenzug in ein System staatlicher Steuerungsinstrumente wie formelgebundene Mittelverteilung, Zielvereinbarungen und Berichtswesen eingebunden ist. Freiheit und neue Steuerungsinstrumente stellen Leistung und Gegenleistung im Rahmen einer „Paketlösung“ dar; völlige Freiheit ohne Steuerung wäre problematisch.

Alles weist also auf die Notwendigkeit einer systematischen Weiterentwicklung der staatlichen Instrumentarien hin. Eine Finanzautonomie, die über die Regelungen des Modellversuchs hinausgeht, setzt jedoch voraus, dass die inputorientierte Haushaltssteuerung durch eine outputorientierte, betriebswirtschaftliche Steuerung auf allen Ebenen ersetzt wird. Wenn sich an der TU Dresden Verbesserungspotenziale zeigen, dann haben sie i.d.R. damit zu tun, dass der Weg der ergebnisorientierten Selbststeuerung noch nicht konsequent zu Ende beschritten wurde.

**3. Ergebnis: Im Detail können Optimierungspotenziale benannt werden, d.h. die Chancen der ergebnisorientierten Selbststeuerung werden noch nicht vollständig genutzt. Hier besteht Änderungsbedarf. Bei der Optimierung müssen allerdings Aufwand und Ertrag in sinnvollem Verhältnis stehen. Die Optimierung der internen Steuerungsinstrumente der TU Dresden kann kurzfristig gelingen.**

In den Einzelanalysen im Rahmen der Evaluierung wurde eine Reihe von Einzelproblemen identifiziert. Dabei sind aber Prioritäten zu setzen: Wenn die Kosten der Optimierung den erwartbaren Nutzen übersteigen, sollte darauf verzichtet werden. Wie die Probleme gelöst werden können, wird im vorliegenden Papier aufgezeigt. Die ausführliche Darstellung von Optimierungspotenzialen darf also nicht den falschen Eindruck erwecken, es sei insgesamt nur wenig erreicht worden. Die Umsetzung des Modellversuchs stellt einen großen Fortschritt in der Entwicklung und dem Management der TU Dresden dar; weitere Fortschritte sind möglich.

Die Frage ist, wie gravierend die Defizite bei den einzelnen internen Steuerungsinstrumenten der TU Dresden sind. Im Überblick ist festzuhalten:

- Die leistungsbezogene Mittelvergabe ist adäquat konzipiert, sollte aber auf größere Budgetteile ausgedehnt werden.
- Die Zielvereinbarungen funktionieren gut; notwendig sind ein mehrjähriges Vorfinanzierungselement sowie eine Ausdehnung der Reichweite v.a. auf die Zentralen Einrichtungen.
- Der Leistungskatalog ist entwickelt und bedarf lediglich einer gewissen Straffung.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung ist adäquat entwickelt, nötig sind Detailoptimierungen bei der Kostenarten- und Kostenstellenrechnung.
- Das interne Berichtswesen muss noch stärker entwickelt und über die Zielvereinbarungen hinaus für interne Steuerung genutzt werden.

Diese Defizite sind so beschaffen, dass sie im Laufe des Jahres 2006 beseitigt werden können und damit Ende 2006 eine ausreichende Grundlage für den Dauerbetrieb und die Ausweitung auf alle sächsischen Hochschulen vorliegt (s. Ergebnisse 4 und 5).

**4. Ergebnis: Angesichts dieses Ergebnisses der Analyse sollte der Modellversuch in den Dauerbetrieb einer Haushaltsflexibilisierung überführt werden. Damit verbunden sollten die Optimierungspotenziale genutzt werden. Die Durchführung dieser Optimierungen sollte später nochmals Gegenstand einer Überprüfung/Evaluierung sein.**

Die Analyse der Umsetzung an der TU Dresden und der Benchmarks lässt keinen Zweifel daran, dass der Modellversuch angesichts seiner Erfolge in den zeitlich unbegrenzten Dauerbetrieb zu überführen ist. Dabei sollten aber die Erkenntnisse der Evaluierung einbezogen und die Optimierungspotenziale realisiert werden. Nach einem Jahr Normalbetrieb sollte nochmals geprüft werden, ob die Optimierungspotenziale genutzt wurden. Wichtig erscheint, dass beide Seiten zu der Optimierung beitragen müssen: Die TU Dresden im Rahmen der internen Abläufe und die staatliche Seite über die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen.

**5. Ergebnis: Die Ergebnisse des Modellversuchs sollten für alle sächsischen Hochschulen nutzbar werden. Das Modell der ergebnisorientierten Selbststeuerung und diese Empfehlungen sind dabei die Grundlage.**

Die positiven Effekte der finanziellen Flexibilität sollten allen Hochschulen Sachsens zugänglich gemacht werden. Der Dauerbetrieb ist daher nach Abschluss der noch ausstehenden Optimierungen an der TU Dresden auf alle Hochschulen auszuweiten. Die Entwicklungen an der TU Dresden und die Evaluierungsergebnisse sollten von den anderen Hochschulen als Inputs genutzt werden; für die interne Umsetzung der ergebnisorientierten Selbststeuerung im Detail muss aber jede Hochschule ihren eigenen, profilbezogenen Weg finden.

Bei der Einführung für alle Hochschulen muss darauf geachtet werden, dass die identifizierten Optimierungspotenziale bei der Modellkonstruktion umgesetzt werden. Ziel sollte wie oben erläutert sein, im Laufe des Jahres 2006 die ausstehenden Optimierungen an der TU Dresden abzuschließen; dann wäre ab 2007 die flächendeckende Einführung möglich.

Der Modellversuch war erfolgreich, es gibt keinen Grund mehr, ihn auf die TU Dresden zu beschränken. Die ergebnisorientierte Selbststeuerung sollte der landesweite und dauerhafte Steuerungsansatz im Hochschulsektor sein. Die in der Evaluierung gewonnen Erkenntnisse müssen aber genutzt werden, um die Modellgestaltung noch besser zu machen. Der flächendeckende Einsatz des Modells und Realisierung der Optimierungspotenziale sollten ein Gesamtpaket werden.

Sowohl auf Landesebene als auch innerhalb der TU Dresden wurden die Elemente der neuen Steuerung nicht alle auf einmal umgesetzt. Dies zeigt, dass es nicht realistisch ist, alle Reformen sofort umzusetzen; die Weiterentwicklung muss sich angesichts des Umfangs der Veränderung schrittweise vollziehen. Entscheidend ist, dass dabei das Gesamtziel im Auge behalten wird. Vorschriften über die Reihenfolge der Umsetzung im Innern oder die Vorgabe, dass bestimmte interne Instrumente die Voraussetzung für andere sind, sind nicht erforderlich, denn bei der internen Umsetzung muss jede Hochschule ihren eigenen Weg finden. So könnte beim Start der Haushaltsflexibilisierung für alle Hochschulen eine mehrjährige Frist gewährt werden, in der die dazu komplementären Instrumente umgesetzt sein müssen; die genaue Implementierungsstrategie und instrumentelle Schwerpunktsetzung muss aber Sache der Hochschule bleiben.

## II. Optimierungspotenziale (Empfehlungen)

### **Vorbemerkung**

Im Laufe des Projektes galt es, folgende Fragestellungen zu beantworten:

1. Sollte der Modellversuch an der TU Dresden fortgesetzt werden?
2. Welche Empfehlungen zur internen Umsetzung können an die TU Dresden gerichtet werden?
3. Wie sollte das geplante hochschulspezifische NSM und damit die flächendeckende Umsetzung im Hochschulbereich gestaltet werden?
4. Wie sollten die Entwicklungen an der TU Dresden mit dem hochschulspezifischen NSM abgestimmt werden?

Es geht dabei also um die konkreten Empfehlungen zum weiteren Vorgehen. Dabei stehen zwei Steuerungsebenen im Fokus: die staatliche und die hochschulinterne Steuerung. Damit wird ebenfalls deutlich, dass sich die konkreten Empfehlungen an zwei unterschiedliche Adressaten richten: an den Freistaat Sachsen bzw. die Ministerien einerseits und die Hochschulen andererseits. Die Optimierungspotenziale (Empfehlungen) gliedern sich aus Sicht des CHE entsprechend in 3 Teile mit unterschiedlichen Zielgruppen:

- Empfehlungen zur generellen Philosophie der Hochschulsteuerung in Sachsen, die sich an alle beteiligten Akteure richten (SMWK, SMF, Hochschulen).
- Empfehlungen zur internen Umsetzung an der TU Dresden, die sich an die Entscheidungsträger der TU Dresden richten.
- Empfehlungen zu den hochschulexternen Rahmenbedingungen für die Einführung in Sachsen insgesamt, die sich an SWMK, SMF und den Gesetzgeber richten.

Die Art der Umsetzung dieser Empfehlungen etwa durch Gesetz, durch Verwaltungsvorschriften oder anderes bleibt offen und ist nicht Gegenstand der Empfehlungen. Bezüglich der TU Dresden wird ebenfalls auf eine Aussage zur Form der Umsetzungen von Optimierungspotentialen verzichtet.

Die Empfehlungen selbst sind redaktionell so knapp und konkret gefasst wie möglich. Soweit weitergehende Bezüge oder Daten in diesem Teil angesprochen sind, wird auf die jeweiligen Vorlagen aus den anderen Teilprojekten verwiesen. Die Optimierungspotenziale (Empfehlungen) sind redaktionell so abgefasst, dass sie grundsätzlich auch ohne Sekundärlektüre verständlich sind. Zur genaueren Untersuchung der Sachverhalte ist allerdings auf die in den nachstehenden Abschnitten abgebildeten Texte zu verweisen.

Die Gliederung der Optimierungspotentiale (Empfehlungen) orientiert sich inhaltlich an den Fragen und Themen des Projektplans. Im Vordergrund stehen konkrete Empfehlungen zum weiteren Vorgehen.

## **1 Steuerungsphilosophie für die Hochschulen in Sachsen**

**1. Empfehlung: Die staatliche Steuerung der sächsischen Hochschulen und die Setzung fachlicher Ziele sollte über ergebnisorientierte Verfahren im Verhältnis Staat-Hochschule erfolgen. Gleichzeitig sollte die Einführung der Instrumente der internen Steuerung von den Hochschulen erfolgen. Die Hochschulen müssen sich allerdings intern durch die konkrete Ausgestaltung eigene, profilorientierte Lösungen schaffen können.**

Die staatliche Steuerung bezog sich bisher stark auf die Instrumente der Binnensteuerung der TU Dresden. Steuerungslogisch geeigneter erscheint es jedoch, Instrumente für die Ebene Staat-Hochschule einzusetzen und die Binnensteuerung stärker in die Eigenverantwortung der Hochschule zu stellen. Basis des Modellversuchs der TU Dresden und Gegenstand dieser Evaluierung ist die Einführung von sechs Steuerungsinstrumenten (Haushaltsflexibilisierung, Zielvereinbarungen, Leistungskatalog, KLR, leistungsbezogene Mittelverteilung, kennzahlengestütztes Berichtswesen). Bei der Handhabung dieser Instrumente haben sich die folgenden Probleme gezeigt:

- Auf Ebene zwischen Staat und Hochschule sind die Instrumente noch nicht hinreichend entwickelt (v.a. Zielvereinbarungen) bzw. problembehaftet (KLR-Berichte), wie v.a. die Umsetzungsanalyse gezeigt hat. D.h. an dieser Stelle kommt noch keine wirksame Steuerung zustande. Dies hat sich auch bei der Analyse der fachlichen Ziele ergeben, die bisher nur teilweise in der externen Hochschulsteuerung verankert sind.
- Die Hochschul-Benchmarking-Analyse hat gezeigt, dass in fortgeschrittenen Systemen im Ausland die Binnensteuerung der Hochschulen nicht reguliert wird, dafür aber wirksame Instrumente der Steuerung zwischen Staat und Hochschule eingesetzt werden. Gestaltungsautonomie in Bezug auf die Binnensteuerung gilt im In- und Ausland als wichtiger Erfolgsfaktor für profilierte Hochschulen. Es werden im Detail sehr unterschiedliche Instrumentengestaltungen bei der betriebswirtschaftlichen Steuerung gewählt, z.B. gibt es eine große Vielfalt beim genauen Einsatz von Zielvereinbarungen in den Steuerungsmodellen (zur Innovationsförderung, zur Grundfinanzierung, zur Umsetzung von Evaluierungen, zur Abklärung der Konditionen der Dezentralisierung usw.). Im Gegensatz dazu ist beispielsweise die Steuerung im Kontext des NSM-Handbuchs auf starke Normierung der Instrumente ausgelegt, wodurch ein wichtiger Wettbewerbsfaktor verloren geht (denn es geht zwischen Hochschulen nicht nur um den Wettbewerb um die besten Leistungen, sondern auch um den Wettbewerb um das beste und zum Hochschulprofil passende Steuerungsmodell, der sich wiederum leistungsfördernd auswirkt).

Ohne staatliche Steuerung geht es auch bei Hochschulautonomie nicht – die Binnensteuerung der Hochschule wäre dafür aber der falsche Ansatzpunkt, denn dies würde den Ideen des New Public Managements widersprechen. Vielmehr sind ziel- und ergebnisorientierte staatliche Mittelverteilung, staatliche Zielvereinbarung und Vorschriften über externes Berichtswesen der Schlüssel zur wirksamen Durchsetzung staatlicher Ziele. Für die Binnensteuerung müssen bewährte betriebswirtschaftliche Standards genutzt und auch staatlich vorgegeben werden;

beispielsweise sind ein landesweiter Kostenartenplan und ein 3-Säulen-Modell der internen Finanzierung anerkannte Steuerungselemente. Die genaue Gestaltung z.B. des Finanzierungsmodells muss aber Sache der einzelnen Hochschule bleiben und sich an den jeweiligen Zielen und Profilen der Hochschule orientieren.

In diesem Sinne sind auch die von GMO vorgelegten Optimierungspotenziale einzuordnen: Sie können nur Empfehlungen an die interne Steuerung der TU Dresden sein; die TU Dresden muss autonom über die Realisierung entscheiden. Ihre Umsetzung kann und darf nicht der Gegenstand staatlicher Intervention sein.

**2. Empfehlung: Die Hochschulen sind vom Geltungsbereich des NSM-Rahmenhandbuchs auszunehmen. Alternativ ist das Handbuch Hochschulen als genereller Orientierungsrahmen für alle Hochschulen hochschulspezifisch auszugestalten. Darin enthaltene Abweichungen von den Regelungen des NSM-Rahmenhandbuchs sind zuzulassen und nicht zum Gegenstand staatlicher Kontrollen zu machen. Im Gegenzug zur Nichtanwendung von NSM-Regeln müssen die Hochschulen nachweisen, dass sie die Grundelemente des New Public Management und der ergebnisorientierten Selbststeuerung intern umsetzen. Das SMWK muss ein geeignetes ergebnisorientiertes Steuerungsmodell auf Landesebene vorlegen.**

Das NSM in Sachsen steht für die Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsbetriebe und -behörden im Land Sachsen. Es folgt der Theorie des New Public Managements und will eine Umsteuerung von der kameralen zu einer ergebnisorientierten Steuerung der Finanzen bewirken. Diese Zielsetzung ist voll zu unterstützen. Dafür wurden Verwaltungsvorschriften erlassen und ein Rahmenhandbuch entwickelt, das sich in erster Linie mit der Ausgestaltung der Instrumente befasst.

Aus mehreren Gründen lassen sich jedoch die Ziele der ergebnisorientierten Steuerung durch einen Teil der konkreten Ausgestaltungen des NSM im besonderen Kontext der Hochschulen nicht verwirklichen:

- Die allgemeinen Ziele des Modellversuchs der TU Dresden – Effizienz, Effektivität, Wettbewerbsfähigkeit – werden auch für das NSM als Zielsetzungen gelten können. Allerdings ist das NSM kein Zielesystem, sondern ein „Instrumentenkasten“ für betriebswirtschaftliche Steuerung. Der Maßstab für eine Übernahme von diesen Instrumenten kann nur sein, in welcher Weise dieser Instrumentenkasten die Umsetzung der Ziele des Landes auch an den Hochschulen verbessert. Dafür gibt es an verschiedenen, noch zu erläuternden Stellen Zweifel.
- Hochschulen haben sich schon seit Mitte der neunziger Jahre den Instrumenten des neuen Steuerungsinstruments geöffnet. Sie sind Vorreiter für die Einführung und Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente. Auch die TU Dresden hat mit dem Modellversuch und den dazu bereits eingeleiteten Vorbereitungen einen erheblichen Vorsprung bei der Nutzung und Umsetzung von Instrumenten des neuen Steuerungsmodells vor anderen öffentlichen Einrichtungen. Daher liegen auch Erfahrungen vor, die das NSM erst noch benötigt. Es gibt bereits Instrumente, die auf die speziellen Bedingungen von Hochschulen (besondere

Merkmale der „Produktion“ von Forschung und Lehre, Freiheitsanspruch, gesellschaftliche Zielsetzungen) abgestimmt sind, die gleichen Ziele wie das NSM verfolgen und weltweit erfolgreich eingesetzt werden. Beispiel: Eine formelgebundene Mittelvergabe (u.a. in Australien, Niederlande, Großbritannien, Rheinland-Pfalz, Hessen, Brandenburg), bei der das Land Studierendenzahlen mit kostenorientierten Entgelten und Leistungsparameter mit Prämien versieht und daraus einen Globalhaushalt errechnet, stellt eine unter Anreiz- und Autonomieaspekten bessere Interpretation der outputorientierten Haushaltsbemessung dar als eine Planung von Kosten für bestimmte Lehr- und Forschungsprodukte (die ungeahnte Eingriffsmöglichkeiten in die Freiheit von Forschung und Lehre bieten und letztlich aufgrund der nötigen Rechtfertigung, die geplanten Kosten auch zu erzeugen, nicht einmal das „Dezemberfieber“ beseitigen würde).

- Hochschulen sehen sich einem nationalen und internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Hohe Qualität und permanente Verbesserung führen zu einem Wettbewerbsvorteil. Hochschulen müssen sich heute verschiedener Instrumente versichern, um die ständige Qualitätskontrolle auf hohem Niveau zu halten. Dazu zählen die Evaluierung in den Kernprozessen, die Peer Review als zusätzlicher Maßstab, qualitätsorientierte Berufungsprozesse und andere Verfahren. Diese hochschulspezifischen Managementelemente müssen mit den generellen betriebswirtschaftlichen Elementen zu einer konsistenten hochschulspezifischen Steuerung verknüpft werden.
- Die staatliche Aufsicht und ihre Rahmenverantwortung für den effektiven Einsatz staatlicher Mittel erfordert ein Berichtswesen, das einer neuen Steuerung für Hochschulen gerecht wird. Das Berichtswesen sollte einen Vergleich der Hochschulen ermöglichen und eine Kontrolle der Leistungsfähigkeit zulassen. Solche Leistungsindikatoren in einem Berichtswesen sind aber ausschließlich für Hochschulen zu entwickeln. Eine Ausrichtung der Instrumente für einen allgemeinen Landesvergleich unterschiedlicher Einrichtungen macht für Hochschulen keinen Sinn. Hochschulen sind untereinander zu benchmarken, ggf. auch mit Wettbewerbern außerhalb Sachsens (für die TU Dresden die großen deutschen Technischen Universitäten). Berichtswesen nur im Kontext einer Sächsischen Landesverwaltung zu sehen, erscheint kontraproduktiv.

Das Handbuch NSM sollte von der Idee, der Zielsetzung und der Etablierung betriebswirtschaftlicher Standards her, nicht aber in der konkreten Regelgestaltung auf die Hochschulen angewendet werden. Die fachlichen Ziele können nur ein abstrakter Gesamtauftrag an die interne Steuerung einer Hochschule sein, aber nicht im Detail vom Staat mit bestimmten internen Steuerungsinstrumenten verknüpft werden. Die Hochschulen müssen in der Pflicht stehen, die Ziele der Neuen Steuerung durch eigene Instrumentengestaltung mindestens genauso gut zu erfüllen wie nach den NSM-Regeln. Anstelle einer Einzelgenehmigung für jede Hochschule, vom NSM-Rahmenhandbuch abzuweichen, sollte in einem Hochschulhandbuch ein genereller Standard der Steuerung für die Sächsischen Hochschulen gefunden werden. Dieser Standard sollte in einer Verwaltungsvorschrift verankert werden und folgendes beinhalten:

- Eine klare Beschreibung des Steuerungsmodells Staat-Hochschulen (Mittelverteilung, Rolle der Zielvereinbarung, Grunddatenbasis und externes Berichtswesen).

- Eine Handreichung für die Gestaltungsmöglichkeiten der Regeln und Instrumente für eine betriebswirtschaftliche Steuerung der Hochschule, ggf. inklusive bestimmten Mindeststandards. Dabei müssen aber die Möglichkeiten für eine jeweils auf die Hochschule abgestellte Gestaltung nicht nur möglich, sondern im Sinne einer Optimierung sogar explizit gewünscht sein.

Für diese These sprechen insbesondere die Erfahrungen von Hochschulen, auch der TU Dresden, mit dem Einsatz der Instrumente.

Am Beispiel der Zielvereinbarungen und ihrem variablen Einsatz in den verschiedenen Hochschulen lassen sich die unterschiedlichen Erfahrungen und Erfolgswege der Hochschulen vergleichen. Zwar sind für jedes Instrument, auch für die Zielvereinbarungen, bestimmte Grundregeln z.B. bezüglich Ablauf und Ausgestaltung, einzuhalten, um einen erfolgreichen Einsatz zu gewährleisten. Diese Grundregeln werden auch nicht an allen Hochschulen beachtet, die dieses Instrument einsetzen. Dennoch zeigt sich, dass der Erfolg auch dieses Instruments mit dem Umfang eigener Erfahrungen und variabler Lösungswege wächst.

Als Beispiele für eine nicht hochschuladäquate Regeln sind die Zeitaufschreibung und das Controlling zu nennen. Hier kann auf die Stellungnahme der Arbeitsgruppe NSM im Hochschulbereich (Abschlussbericht vom 16.7.04) verwiesen werden, der sich hier vollständig angeschlossen werden kann.

Die Zeitaufschreibung an Hochschulen (Abschnitt C RHB) stößt dabei auf rechtliche Probleme (Freiheit von Forschung Lehre), auf Akzeptanzprobleme (kann nur freiwillig eingeführt werden) und vor allem auf ein Effizienzproblem: Der Aufwand ist hoch, der erzielte Effekt für die Steuerung an der Hochschule gering, da sich die Ergebnisse nicht vollständig in steuerungsrelevante Informationen in der Hochschule umsetzen lassen.

Für Zwecke einer internen Kostenrechnung kann bei einer Trennung von Forschung und Lehre auf pauschalierte Ersatzlösungen zurückgegriffen werden. Diese sind in anderen Hochschulen bereits erprobt worden. Allerdings muss hier generell betont werden: Die Ersatzlösungen sollen erst dann zum Einsatz kommen, wenn aus Sicht der Hochschule eine bestimmte Information für die interne Steuerung ein hohes Gewicht hat und nicht anders zu beschaffen ist. Eine pauschale auf die Quantifizierung aller Produkte ausgerichtete regelmäßige Berechnung ist nicht sinnvoll.

Das Controlling ist im NSM (Abschnitt G RHB) beschrieben nach dem Muster des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens. Das dort aufgeführte strategische Controlling hat aber in den Hochschulen in Deutschland bereits eine Fortentwicklung erfahren, soweit solche Abteilungen eingerichtet worden sind. Die Fortentwicklung hängt wiederum mit dem Profil und den internen Prioritäten der Universitäten zusammen. Entscheidend aber ist, dass ein Controlling in der Informationsbeschaffung die interne Steuerung befördert und die externe zugleich aus diesen Daten bedienen kann. Daher sind die Regeln an Hochschulen ausschließlich für die externe Berichterstattung zu Kosten und Leistungen relevant. Controlling an Hochschulen geht aber über die Berichterstattung weit hinaus. Die Regeln des NSM gehen an den bereits etablierten Realitäten der Hochschulen vorbei.

Ein spezifisches Problem der Beurteilung des NSM ist es, dass es nicht ausreicht, die formalen Regeln zu bewerten. Vielmehr fehlen bei der Stundenrechnung die strukturelle Offenheit für Alternativen zum einen und die Begründung für die Notwendigkeit der Einhaltung dieser Regeln zum anderen.

Jede verbindliche externe Vorgabe für das Instrument erschwert seinen Einsatz, gerade wenn sie zu sehr ins Detail gehen. Ein adäquates Handbuch für den Hochschulbereich würde nicht standardisierte Regeln, sondern die Palette an geeigneten Instrumenten enthalten, die hochschulspezifisch einzusetzen sind. Standardisierung ist nur in eingeschränkten Bereichen erforderlich, z.B. in Bezug auf ein landesweites Grundkennzahlenset, das Benchmarking ermöglichen soll.

**3. Empfehlung: Der Maßstab für die zukünftige Bewertung der Erfolge der ergebnisorientierten Selbststeuerung sollten die Ergebnisse von Wirkungsgrad, Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit sein, nicht die Einhaltung von Vorgaben zur Instrumentengestaltung. Das Ziel der „Ergebnisorientierung“ muss damit auch für den staatlichen Steuerungsansatz gelten.**

Zwar legt v.a. die Ressortvereinbarung die Ziele Wirkungsgrad, Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit als grundlegende Referenzgrößen fest. Die Konkretisierungen dieser Ziele sind aber sehr instrumentell gefasst; letztlich verleitet die Modellanlage dazu, abzuprüfen, ob die einzelnen vorgesehenen Instrumente „ordnungsgemäß“ eingeführt wurden. Tatsächlich wäre es aber wichtiger, ob die intendierten Effekte auftreten. Zwei Beispiele aus der Umsetzungsanalyse illustrieren diese Aussage:

- Es ist gleichgültig, ob innerhalb der Fakultäten oder der Verwaltung Zielvereinbarungen eingeführt werden, wenn irgendeine andere Art von ergebnisorientierter Zielaushandlung existiert, die die gleichen Funktionen der neuen Steuerung erfüllt. Man muss nicht schematisch überall dasselbe Instrument anwenden, wenn unterschiedliche Instrumente denselben Zweck erfüllen können. Heterogene Instrumente machen allerdings das System komplexer; unterschiedliche Instrumente müssen daher begründet sein.
- Beim internen Berichtswesen ist es nicht wichtig, ob bestimmte Tabellen hochschulextern gesetzten Standards genügen, sondern vielmehr, ob intern eine effiziente und akzeptierte Darstellungsform gefunden wird und ergebnisorientierte Kennzahlen in interne Entscheidungsprozesse einfließen. Gelingt dies, ist ggf. auch ein erhöhter Erstellungsaufwand gerechtfertigt.

Die Ziel- und Wirkungsgradanalysen stellen den Versuch dar, die genannten Oberziele über nachgelagerte Zielgrößen zu konkretisieren (Autonomie, Anreizsetzung, Legitimation/Rechenschaft, Selbststeuerungsfähigkeit, Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit, Ziel- und Strategieorientierung). Dieses abstrakte Zielgebäude muss der Maßstab für die zukünftige Erfolgsbewertung von Steuerungsmodellen sein, nicht die exakte Einhaltung bestimmter instrumenteller Vorgaben. Solange die Einhaltung instrumenteller Detailregelungen der Maßstab

für den Erfolg ist, wird das Steuerungsmodell dem eigenen Anspruch der „Ergebnisorientierung“ nicht gerecht.

**4. Empfehlung: Das Gesamtmodell der internen Steuerung von Hochschulen umfasst u.a. auch Strategien, Organisation, Leitungs- und Entscheidungsstrukturen und ist nicht auf finanzrelevante Steuerungsinstrumente zu beschränken. Es sollten aber Mindestanforderungen zwischen SMWK und Hochschule vereinbart werden. Unterstützt werden sollte dieser Prozess durch Verankerung von Organisationsautonomie im Hochschulgesetz.**

Alle sechs im Modellversuch geforderten Instrumente sind richtig und notwendig. Aber es gibt weitere wichtige Instrumente der Selbststeuerung: Die strategische Planung und der Strategieprozess, die Organisations- und Führungsstrukturen, die interne Kommunikation und die Berufungsverfahren, um nur einige zu nennen. Im Rahmen der Wirkungsgradanalyse hat sich gezeigt:

- Der Erfolg der internen Steuerung hängt von allen internen Instrumenten, Strukturen und Prozessen ab. Beispielsweise müssen Strategieprozess und Zielvereinbarungen miteinander verbunden werden; strategische Planungen und Ziele müssen die Grundlage für Zielvereinbarungsprozesse sein. Zu Beginn des Modellversuchs wurden jedoch Strategieprozess und Zielvereinbarungen weitgehend unverbunden nebeneinander umgesetzt.
- Das nationale Hochschul-Benchmarking hat gezeigt, dass in Verbindung mit Globalhaushalten häufig auch Leitungs- und Organisationsstrukturen in Frage gestellt werden. Beispielsweise gibt die TUM u.a. im Zusammenhang mit Zielvereinbarungsprozessen der „erweiterten Hochschulleitung“ eine wichtige Rolle, es gibt ferner einen Trend zur Bildung größerer Organisationseinheiten, die dezentrale interne Globalbudgets erhalten. Auch entsteht eine Wechselwirkung zwischen Budgetierung und Organisation, wenn durch Einführung von Elementen einer Matrixstruktur (z.B. interdisziplinäre Forschungsprojekte) die interne Produktorientierung gestärkt wird.
- Es gibt hochschulspezifische Managementprozesse, die ebenfalls in Gesamtmodelle zu integrieren sind (z.B. Berufungsverfahren, Lehrevaluierung, Technologietransfer).

Die Konstruktion des sächsischen Modellversuchs nimmt diese Zusammenhänge nicht in den Blick, sondern zwingt die Hochschule dazu, sich auf den staatlich definierten Instrumentenkanon zu fokussieren, der Gegenstand des staatlichen Controllings ist. Es sollte stattdessen von staatlicher Seite gefordert werden, dass der Blick der Hochschule auf den Gesamtkontext der Steuerung erweitert und alle instrumentellen Wechselwirkungen in den Blick genommen werden – und das in eigenverantwortlicher Gestaltung der Hochschule. Wichtig ist dabei auch, dass die Gestaltungsautonomie der Hochschule in verschiedenen Bereichen sich kongruent entwickelt; so ist parallel zur finanziellen Freiheit auch die Organisationsautonomie im Rahmen der anstehenden Novelle des Hochschulgesetzes zu erhöhen.

Diese Empfehlung geht ein Stück weit über den engeren Evaluierungsauftrag des Modellversuchs hinaus, weil die weiteren genannten Steuerungselemente nicht zu den Bausteinen des Modellversuchs gehören. Eine Bewertung des Modellversuchs ist aber nur durch diese Einordnung in den Gesamtkontext des Hochschulmanagements möglich. Detaillierte Empfehlungen zu Organisationsstrukturen, Strategieprozess etc. würden den Rahmen der Evaluierung sprengen, der Hinweis auf die Notwendigkeit zur Abstimmung dieser Bereiche mit den Bausteinen des Modellversuchs ist jedoch unabdingbar.

## ***2 Weiterführung des Modellversuchs an der TU Dresden***

**5. Empfehlung: Aus den Instrumenten des Modellversuchs und den Prozessen der strategischen Planung sollte ein abgestimmtes Gesamtmodell geschaffen werden. KLR, Leistungskatalog und Zielvereinbarungen sollten systematische und explizite Verbindungen zur Gesamtstrategie der TU Dresden aufweisen. Dadurch sollte aber nicht der fachspezifische, dezentrale Ansatz reduziert, sondern lediglich ein komplementäres Gegengewicht geschaffen werden.**

Eines der Kernmerkmale des Modellversuchs ist die konsequente Fächerorientierung und Dezentralisierung in der Umsetzung der neuen Steuerung: Mittelvergabe wird zuerst innerhalb der Fakultäten angegangen, Leistungsmessung ist fächerorientiert. Dies ist eine besondere Stärke des Modellversuchs, sorgt für hohe Akzeptanz und Leistungsorientierung. Gleichzeitig ist aber eine systematische Gesamtausrichtung des Steuerungsmodells an strategischen Zielen als Gegengewicht zur dezentralen, fächerspezifischen Orientierung erforderlich.

Die TU Dresden hat dazu so genannte „Profillinien“ geschaffen und richtet Entscheidungen daran aus. Damit ist die TU Dresden weiter als viele andere Hochschulen, denn sie verfügt über einen klaren strategischen Maßstab für die Setzung von Prioritäten. Strategische Überlegungen leiten auch tatsächlich Rektoratsentscheidungen. Sie sind aber noch nicht hinreichend mit den Instrumenten der ergebnisorientierten Selbststeuerung verknüpft:

- Aus den Leistungsindikatoren wird kein für alle verbindlicher Kern von Indikatoren für das Profil der TU abgeleitet.
- Die KLR weist keine regelmäßigen Informationen in Bezug auf die Profillinien aus (was sich auch aus den externen Anforderungen an die KLR erklären lässt).
- Strukturplanung findet statt, aber abgekoppelt vom Zielvereinbarungsprozess.
- Zielvereinbarungen gehen erst in jüngster Zeit explizit auf die Profillinien ein.
- Die Schaffung zusätzlicher Stellen im Rahmen der Haushaltsflexibilität ist strategieorientiert, dies wird aber noch nicht hinreichend transparent (z.B. durch Koppelung mit den Zielvereinbarungen).

Es geht also nicht darum, dass die TU Dresden nicht strategisch handeln und entscheiden würde. Verbesserungspotenziale gibt es vielmehr in Bezug auf eine systematischere Verankerung der strategischen Steuerung in den Instrumenten der

ergebnisorientierten Selbststeuerung und auf eine explizite Balance zwischen zentralen und dezentralen Kompetenzen. An den genannten Problemen sollte gearbeitet werden, indem Kernleistungsindikatoren bestimmt, Zielvereinbarungen und Strukturplanung/Stellenallokation besser abgestimmt und Informationen im Hinblick auf die Profillinien bereit gestellt werden (z.B. Anteil der Kosten und Leistungen der Profillinien an den Gesamtkosten/-leistungen).

**6. Empfehlung: Die Haushaltsflexibilität sollte in Zukunft stärker zur Zukunftsvorsorge verwendet werden und die interne Finanzplanung sollte die mehrjährige Dimension einbeziehen, z.B. in Bezug auf den Ausstattungsbedarf neu zu besetzender Professuren. Dazu sollten in größerem Maße Rücklagen gebildet und Investitionen verstärkt werden. Voraussetzung dafür sind stabile und verlässliche finanzielle Rahmenbedingungen von staatlicher Seite.**

Die im Rahmen der finanziellen Flexibilität prinzipiell gegebenen Möglichkeiten, Rücklagen zu bilden und Investitionen zu stärken, wurden nicht hinreichend genutzt. Damit wird zu wenig Zukunftsvorsorge, v.a. für Berufungen und Ersatzinvestitionen, geschaffen. Dies liegt nicht daran, dass die TU Dresden nicht dazu gewillt gewesen wäre; vielmehr war sie in Zeiten erheblicher finanzieller Reduktionen und Instabilitäten gezwungen, kurzfristige Bedarfe gegenüber längerfristigen Planungen in den Vordergrund zu stellen. Beispielsweise wurden Prioritäten auf die Lockerung von Zulassungsbeschränkungen gesetzt, um kurzfristig Studierendennachfrage befriedigen zu können.

Haushaltsflexibilität ohne eine rationale langfristige Finanzpolitik ist jedoch unvollkommen; gerade das Hochschul-Benchmarking hat gezeigt, dass das periodenübergreifende Wirtschaften, das Ansparen für größere Maßnahmen und die Verstärkung i.d.R. zu knapper Investitionshaushalte wesentliche Potenziale darstellen. Alle Beteiligten sollten daher Anstrengungen unternehmen, in Zukunft stärker diese Möglichkeiten auszunutzen. Stabile Rahmenbedingungen und Planungssicherheit sind dafür unabdingbare Voraussetzungen.

**7. Empfehlung: Ein aus mehreren Komponenten aufgebautes internes Finanzierungsmodell für Fakultäten sollte etabliert werden, mit einer Grundzuweisung, einer leistungsbezogenen Finanzierung und einer Innovationsfinanzierung.**

Die aufgaben- und leistungsbezogene Finanzierung bei der internen Mittelvergabe ist noch zu gering. Die Zielvereinbarungen ermöglichen keine „größeren Sprünge“, weil sie nicht auf Innovationsförderung ausgerichtet sind. Es ergibt sich noch kein systematisches internes Mehrkomponenten-Modell der Finanzierung. Wie unten auch im staatlichen Kontext ausführlich gezeigt wird, empfiehlt es sich jedoch, ein Budget aus einem Mehrkomponenten-Modell der Finanzierung zu erklären; die Komponenten stehen dabei für unterschiedliche Ziele: Man braucht einen Baustein, um eine Grundfinanzierung der Aufgaben zu bewirken, ein Anreizsystem zur Förderung von Leistungen und ein Finanzierungsverfahren, das Innovation und

Profilbildung anstößt und ggf. vorfinanziert. Dies gilt auch für die Finanzierung von Fakultäten. Bei der TU Dresden zeigt sich folgendes Bild:

- Die Grundfinanzierung wird mit der Gegenleistung der Zielvereinbarung verknüpft. Die Zielvereinbarung enthält zudem leistungsorientierte Anreizmittel und schafft damit eine Art profilorientiertes Formelmodell. Aufgrund dieser Zwecke ist die Zielvereinbarung auch mit begrenzten Anreizmitteln versehen und entgegen der an anderen Hochschulen üblichen Praxis nicht mehrjährig ausgerichtet.
- Die aufgaben- und leistungsorientierte Finanzierung erfolgt zwischen Hochschulleitung und Fakultäten sowie innerhalb der Fakultäten nach Formelmodellen, allerdings in quantitativ sehr begrenztem Umfang.
- Die innovationsbezogene Finanzierung, also die selektive, profilorientierte und längerfristige Förderung von Neuerungen, erfolgt nicht systematisch innerhalb des Steuerungsinstrumentariums des Modellversuchs. Stattdessen stehen hier diskretionäre Einzelentscheidungen des Rektorats im Vordergrund, z.B. im Zusammenhang mit den zusätzlichen Stellen. In anderen Ländern und Hochschulen wird die Innovationsfinanzierung stark mit dem Instrument der Zielvereinbarung verbunden; per Zielvereinbarung soll es dort möglich werden, „größere Sprünge“ in der Entwicklung zu vollziehen.

Damit sind die Grundlagen für ein 3-Säulen-Modell vorhanden. Bei der Grundfinanzierung sollte die Zielvereinbarung als Instrument beibehalten werden, die aufgaben- und leistungsbezogene Finanzierung über Formeln sollte ein größeres Volumen ausmachen. Die innovationsbezogene Finanzierung sollte mit Zielvereinbarungen verknüpft und systematisches Modellelement werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Ausgestaltung der 3 Säulen auf den beiden Ebenen Staat-Hochschule und Hochschule-Fakultät nicht identisch sein muss; die Hochschule sollte Spielräume zur internen Gestaltung nutzen. Nur die Grundlogik der 3 Säulen sollte sich decken.

Das Modell kann dann wie folgt ausgestaltet werden: Die Grundzuweisung sollte weiter per Zielvereinbarung gewährt werden. Der formelgebundene Teil sollte sich ausdehnen (auch innerhalb der Fakultäten), um erhebliche Anreize zu setzen. Ggf. sollte im Sinne der finanziellen Stabilität und Tragbarkeit für die einzelne Fakultät eine „Kappungsgrenze“ für finanzielle Verluste und Gewinne aus Formeln eingeführt werden, statt den Prozentsatz des Formelteils zu stark zu begrenzen. Die Zielvereinbarung sollte neben die Formel treten und zukünftig drei Teile haben: Eine Zusage der Grundzuweisung mit den verabredeten generellen Gegenleistungen; den Anreizteil mit der Umsetzung von Fakultätsprofilen in spezifische Indikatoren und Zusage der Anreizmittel; einen Innovations-/Profilbildungsteil, in dem Neuerungen aus Zentralpools vor- bzw. mitfinanziert werden. Dadurch wird die Innovationsförderung in den Zielvereinbarungsprozess integriert. Im Innovationsteil sollte es auch mehrjährige Finanzierungszusagen geben (in der Grundzuweisung auch, wenn von staatlicher Seite ein mehrjährig kalkulierbares Budget gewährleistet ist).

<p><b>8. Empfehlung: Das Marketingkonzept der TU Dresden ist bezüglich der Erzielung eigener Einnahmen weiterzuentwickeln. Es sollte eine Abstimmung mit der Einnahmenstrategie der Weiterbildungs-GmbH erfolgen.</b></p>
---

Der Modellversuch ermöglicht die Erzielung und flexible Verwendung eigener Einnahmen der Hochschulen. Die dabei erzielten Einnahmen sind zwar gestiegen, aber noch begrenzt. Andere Hochschulen, die in höherem Maße Finanzquellen erschließen, verfügen im Rahmen ihres Marketingkonzepts über eine systematische Einnahmenstrategie. Ziel kann dabei eine finanzielle Risikostreuung durch Diversifizierung der finanziellen Basis sein. Die Einnahmen können aus Nutzung der räumlichen und sachlichen Ressourcen der TU resultieren, aber auch aus Transferaktivitäten, Sponsoring und Fundraising. Das Marketingkonzept der TU Dresden ist nach Aussage der TU in dieser Hinsicht noch nicht hinreichend umgesetzt (das Konzept wurde allerdings hier nicht evaluiert).

### **3 Übertragung der Haushaltsflexibilisierung auf alle Hochschulen des Landes**

**9. Empfehlung: Unter Beteiligung von SMWK, SMF und den Sächsischen Hochschulen sollte ein genereller, für alle Hochschulen gültiger und auf Hochschulspezifika zugeschnittener Standard der Steuerung verabredet werden, der bei der Einführung neuer Steuerung an Hochschulen Verbindlichkeiten schafft.**

Positiv zu bewerten ist, dass die Zielsetzung des Modellversuchs bereits zu Beginn v.a. über die Ressortvereinbarung transparent gemacht wurde. Es ist aber für die Akzeptanz der Veränderungen nötig, die Hochschulen von vorne herein in die Zielbildung explizit einzubeziehen. Da wie oben erläutert eine hochschulspezifische Umsetzung der neuen Steuerung erforderlich ist, muss dafür ein Weg gesucht werden, auf dem sich ein genereller Hochschulstandard herausbilden kann. Das Vorgehen könnte ungefähr folgendermaßen aussehen:

- Die Grundlagen der staatlichen Hochschulsteuerung werden gesetzlich geregelt (auf einer sehr allgemeinen Ebene, z.B. durch gesetzliche Verankerung des 3-Säulen-Modells der Finanzierung und eines Globalhaushalts).
- Daraus aufbauend gibt es eine Ressortvereinbarung SWMK und SMF, die generelle Grundstandards der Steuerung vorgibt, aber ansonsten die Instrumentengestaltung dem Satzungsrecht der Hochschulen überlässt. Die Hochschulen werden in die Erarbeitung der Ressortvereinbarung einbezogen. Die Grundstandards sind so zu setzen, dass die Hochschulen große Freiheit in der Instrumentengestaltung haben.
- Eine Konkretisierung der Ressortvereinbarung erfolgt über einen gemeinsamen Arbeitsprozess von Hochschulen und SMWK, aus dem verbindliche Verwaltungsvorschriften abgeleitet werden.

Was dieser abstrakte Prozessablauf bedeutet, wird an einem Beispiel deutlich: Es erscheint sinnvoll, dass für die staatliche Steuerung ein Set an Leistungsindikatoren verwendet wird, das bei allen Hochschulen einheitlich erhoben wird. Nach dem beschriebenen Vorgehen sollte zunächst gesetzlich festgelegt werden, dass eine Grunddatenbasis zu schaffen ist. Die Ressortvereinbarung könnte vorsehen, dass innerhalb eines bestimmten Zeitraums ein Set an Kosten- und Leistungskenngrößen vorgelegt wird, anhand dem ein hochschulübergreifender Vergleich vorgenommen wird und das sich in einer Größenordnung von X

Kennzahlen bewegt. In einem moderierten und partnerschaftlichen Diskussionsprozess zwischen SMWK und Hochschulen wird ein solches Kennzahlenset erarbeitet; das SMWK erlässt zur regelmäßigen Erhebung der Kennzahlen und ihrer DV-Umsetzung eine Verwaltungsvorschrift, die für Verbindlichkeit der Steuerung sorgt.

**10. Empfehlung: Mehrjährige Planungssicherheit (4 Jahre) sollte dauerhaftes Finanzierungsinstrument sein. Die mehrjährige Festlegung des „Topfes“ sollte für das Hochschulsystem insgesamt, nicht aber für die einzelne Hochschule gelten (denn leistungsbezogene Verteilungsmodelle sollen Raum haben). Allerdings sollten dann die Spielregeln und Verfahren der Mittelvergabe transparent und fest verankert sein. Daher empfiehlt es sich, die Grundzüge des Globalhaushalts und der Finanzausweisung (Drei-Säulen-Modell, siehe unten) im Hochschulgesetz des Landes zu fixieren.**

In der Meinungsanalyse wurde die finanzielle Instabilität der TU Dresden, die durch massive Kürzungsprogramme verursacht wurde, als eines der Hauptprobleme bei der Umsetzung des Modellversuchs benannt. Die Nutzung der Haushaltsflexibilitäten und die Wirksamkeit der Selbststeuerung wurde im Laufe des Modellversuchs immer wieder durch Kürzungen und finanzielle Instabilitäten eingeschränkt. Kürzungen führten dazu, dass kurzfristige Engpässe mit den Möglichkeiten der Haushaltsflexibilität bedient werden mussten und zu wenig Möglichkeit zu längerfristiger Orientierung bestand. Profilierung und Stärkung der Kernbereiche war eher ein „Verschonen“ von Kürzungen als eine echte strategische Investition. Fehlende mehrjährige Planungssicherheit behinderte die Anreize der ergebnisorientierten Selbststeuerung.

In anderen Bundesländern wird daher das System eines „Paktes“ (mit unterschiedlichen Bezeichnungen) praktiziert: Über die Haushaltsperiode hinaus wird die Gesamtentwicklung des Wissenschaftshaushalts zugesagt (mindestens 3 oder 4 Jahre; bei einem Doppelhaushalt erscheinen 4 Jahre sinnvoll). Der entscheidende Vorzug einer mehrjährigen finanziellen Stabilität ist die Planbarkeit für die Hochschule, die eine wichtige Grundlage für längerfristige strategische Orientierung darstellt. Planbarkeit wird aber nicht nur durch die Finanzausstattung bestimmt, sondern auch durch die Finanzierungsverfahren: Die Regelungen des Globalhaushalts und der staatlichen Mittelzuweisung müssen verlässlich und dauerhaft festgelegt sein.

**11. Empfehlung: Die Mittel der Hochschulen sollten in sachlicher und zeitlicher Hinsicht frei und ohne Restriktionen zu bewirtschaften sein. Lediglich der Investitionstitel sollte verstärkt, aber nicht gemindert werden können. Stellenpläne sind soweit wie möglich abzuschaffen, Liegenschaften sollten in das Globalbudget einbezogen werden.**

Erweiterte Spielräume bei der Mittelverausgabung sind national und international an Hochschulen üblich; Sachsen ist hier im Rückstand. Im Ausland gibt es u.a. auch so gut wie keine staatliche Regulierung von Stellenplänen, dagegen aber eine

Einbeziehung der Liegenschaften in die Globalhaushalte. Die 5%-Grenze beim Stellenplan hat im Laufe des Modellversuchs tatsächlich gegriffen; eine Beseitigung dieser Grenze hätte die Flexibilität und Steuerungsfähigkeit noch weiter erhöhen können. Es haben sich im Modellversuch an der TU Dresden keine tatsächlichen Entwicklungen gezeigt, die Grenzen der Deckungsfähigkeit oder Übertragbarkeit erfordern würden. Ausnahme ist die Vorgabe, dass Investitionstitel nicht gesenkt werden dürfen; diese Restriktion ist in der augenblicklichen Situation finanzieller Knappheit sinnvoll und rechtlich ohnehin unumgänglich.

Ausländische und nationale Beispiele belegen, dass Haushaltsflexibilitäten zunehmen und in vielen Fällen sehr umfassend gestaltet sind. Die Bundesländer, die anfangs noch mit bestimmten Restriktionen der Bewirtschaftung gearbeitet haben, schaffen diese schrittweise ab. Wichtig erscheint (solange Stellenpläne existieren), dass dauerhafte Abweichungen von Stellenplänen nicht als Indiz gewertet werden, dass das Geld für die Stelle nicht mehr gebraucht wird. Es muss z.B. die Flexibilität geben, aus einer Professorenstelle angestellte Lehrkräfte im Rahmen einer dauerhaften und autonomen Veränderung der Personalstruktur zu finanzieren.

Ausgaben für Liegenschaften sind soweit wie möglich in das Globalbudget einzubeziehen. Hier ist die Verbindung mit den Neuregelungen im Rahmen der bundesgesetzlichen Veränderungen (Abschaffung Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau) zu beachten.

In anderen (Bundes-)Ländern ist es üblich, dass Haushaltsflexibilisierung und betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente Zug um Zug und parallel eingeführt werden. I.d.R. wird nicht mit weitergehender Flexibilisierung gewartet, bis ein perfektes Steuerungsinstrumentarium vorliegt. Stattdessen wird ein „Paket“ an umzusetzenden Reformen und ein Zeitplan geschnürt; dabei ist zumeist vorgesehen, dass eine funktionsfähige KLR frühzeitig vorliegen soll. Es wird zumeist versucht, kurzfristig Win-Win-Situationen aus größerer finanzieller Freiheit und besserer Steuerung herbeizuführen (statt die größere Freiheit ans Ende einer Entwicklung zu setzen).

**12. Empfehlung: Die staatliche Steuerung muss sich konsequent am New Public Management orientieren. Stellenbezogene Steuerung durch den Staat hat darin keinen Platz. Auch andere Praktiken sind in Frage zu stellen, z.B. die Handhabung und Rolle staatlicher Erlasse. Außerdem sind im Hochschulgesetz geregelte staatliche Genehmigungs- und Mitwirkungsverbote zu reduzieren, um Finanzautonomie und Deregulierung zu koppeln.**

Einer der wesentlichen Vorteile der Haushaltsglobalisierung kann es sein, dass in Hochschulen nicht länger das Ziel verfolgt wird, Besitzstände in Form von Stellenausstattungen zu wahren. Vielmehr besteht der Anreiz, ggf. auf Stellenbesetzungen zu verzichten um finanzielle Spielräume in Globalbudgets zu generieren. Dadurch kann die Wirtschaftlichkeit steigen. Wenn nun aber staatliche Kürzungsprogramme wieder auf die Kategorie „Stelle“ zurückgreifen, wird dieser

Anreiz konterkariert. Durch inkonsistente Steuerungsverfahren kommen die erhofften Wirkungen nicht zustande.

**13. Empfehlung: Es sollte auf kameralistische Haushaltsaufstellung verzichtet werden. Stattdessen ist ein „echter“ Globalhaushalt einzuführen, bei dem die Hochschule nur noch eine Zuführung für laufende Ausgaben und Investitionen (getrennt auszuweisen wegen grundgesetzlicher Anforderungen) erhält. Die Rahmenbedingungen für den Globalhaushalt müssen geschaffen werden, u.a. durch die Verpflichtung zur Erstellung eines Jahresabschlusses (inkl. Lagebericht und Wirtschaftsplan) sowie durch klare Regelungen über den Umgang mit Tarifsteigerungen und finanziellen Risiken.**

Die Umsetzungsanalyse hat gezeigt, dass eine Kluft zwischen der ergebnisorientierten Steuerung und der weiterhin gültigen kameralistischen Budgetierung besteht. Durch die Fortführung der Kameralistik wird der gesamte Prozess der Budgetaufstellung der ergebnisorientierten Steuerung entzogen. Es entstehen inkonsistente „Parallelwelten“, die zwar der hochschulinternen Steuerungsfähigkeit nicht schaden, jedoch andere Probleme aufweisen:

- Die Legitimation für Hochschulhaushalte wird schwierig und die Basis für das parlamentarische Budgetrecht ist unzureichend. Hochschulhaushalte werden auf Basis von Titeln beschlossen, die mehr oder minder fortgeschrieben werden und sich dadurch von der Haushaltsrealität entfernen.
- Kameralistik bei weitgehender Haushaltsflexibilität erfordert unnötigen Rechenaufwand. Sollte beispielsweise zukünftig eine Hochschule die Rechtsform des Staatsbetriebs wählen und kaufmännisch rechnen, müsste eine unnötige Rückrechnung in kamerale Titel erfolgen (einige Hochschulen in anderen Bundesländern leiden unter diesem Problem).
- Die Fortführung des althergebrachten Systems birgt die Gefahr, dass alte Denkmuster fortgesetzt werden und dass beispielsweise die eigentlich notwendige Erstellung von Wirtschaftsplänen als Instrumente der Selbststeuerung in den Hintergrund gerät.

Entscheidend für den Erfolg von Steuerungsmodellen ist, dass diese in allen Bereichen konsistent gestaltet sind. Widersprüche durch Koppelung von alter und neuer Steuerung, wie sie im Zusammenhang mit der Fortführung der Kameralistik entstehen, sollten vermieden werden. Daher ist zu empfehlen, die Haushaltstitel soweit wie möglich zu reduzieren, wodurch die haushaltmäßige Steuerung abgebaut wird. Im Wesentlichen wird es dabei – neben den Investitionen – um einen einzigen Zuschussbetrag für laufende Ausgaben gehen, der alle Sach- und Personalmittel enthält. Bauausgaben nach HBFG erfordern im Augenblick wegen der Mischfinanzierung noch einen eigenen Titel; hier ist die Neuregelung im Rahmen der Föderalismusreform abzuwarten.

Wird ein „echter“ Globalhaushalt eingeführt, der im Wesentlichen noch aus einer Zuführung für laufende Ausgaben besteht, die alle Personal- und Sachmittel enthält, so ergeben sich daraus weitere Anforderungen:

- Hochschulen müssen einen Jahresabschluss und Wirtschaftsplan erstellen.
- Der Charakter der Budgetverhandlungen verändert sich. Beispielsweise wird eine wichtige Frage der Umgang mit Tarifsteigerungen (die ja bei Wegfall der stellenbezogenen Finanzierung nicht mehr automatisch staatlich finanziert werden). Auch wird es um den Umgang mit Risiken gehen, z.B. im Bereich der Energiekostenentwicklung. Auch wird sich die Diskussion auf „Vorabzuweisungen“ für besondere Leistungen richten.
- Dafür sind ggf. noch Erläuterungen zum Haushaltsplan aus dem Wirtschaftsplan einzufügen. So könnte nach nordrhein-westfälischem Vorbild empfohlen werden, wenige hochaggregierte Teilgrößen der laufenden Zuführung, die im Rahmen von Budgetverhandlungen relevant sein könnten, als Erläuterung zum Haushaltsplan auszuweisen (beispielsweise in NRW: Personalkosten Beamte, Personalkosten Tarifpersonal, Mieten, sonstige Mieten, sonstige Sachausgaben, Zuweisung aus der leistungsorientierten Mittelvergabe).

**14. Empfehlung: Für die Hochschulen in Sachsen sollte ein Gesamtmodell zur Bemessung der Globalhaushalte eingesetzt werden, das sich aus den drei Säulen aufgabenbezogene Grundfinanzierung, leistungs- und innovationsbezogene Finanzierung zusammensetzt. Das 3-Säulen-Modell sollte über eine Kombination aus Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen umgesetzt und ergebnisorientiert ausgestaltet werden. Es ist zu berücksichtigen, dass sich bestimmte fachliche Ziele des Landes als Grundlage für bestimmte Instrumente eignen (Profilorientierung oder Ziele mit sehr heterogener Umsetzung in den Hochschulen sind beispielsweise eher mit Zielvereinbarungen als mit Formeln zu verknüpfen). Das Finanzierungsmodell sollte alle Hochschultypen integrieren, die jeweiligen Besonderheiten aber berücksichtigen.**

Die Ergebnisorientierung muss auch bei der Haushaltsaufstellung zum Tragen kommen: Die Hochschulbudgets sollten so bemessen sein, dass die Kosten für übernommene Aufgaben erstattet werden, dass Leistungen belohnt und Innovationen gefördert werden. Durch die kameralistische Fortschreibung kommen diese Kriterien nicht zum Tragen, es fehlt ein umfassendes System der ergebnisorientierten Budgetbemessung und -verteilung. Das existierende Mittelverteilungsmodell des Landes ist nur ein Partialansatz. Alternativen zeigt die nationale und internationale Hochschul-Benchmarking-Analyse, aus der sich ein umfassendes Modell der Haushaltsbemessung mit drei Säulen abzeichnet:

- Aufgabenbezogene Finanzierung, Grundfinanzierung. In den meisten ausländischen Modellen und auch in deutschen Flächenstaaten gibt es Grundfinanzierungen, in denen (neben teilweiser Fortschreibung von Grundbudgets) Finanzierungsformeln eine wesentliche Rolle spielen. Dabei werden Indikatoren, die die Aufgabenübernahme der Hochschule abbilden (z.B. in Hessen und Brandenburg Studierende in der Regelstudienzeit), mit kostenorientierten, fächerspezifischen Entgelten versehen und daraus automatisch Budgets errechnet. Die Bereitstellung von Hochschulprodukten bestimmt das Budget. Teilweise spielen für die Grundfinanzierung auch Zielvereinbarungen eine Rolle.

- Leistungsbezogene Finanzierung. Daneben gibt es eine Finanzierung nach den Erfolgen, die über Leistungsindikatoren gemessen werden. Die für unterschiedliche Leistungsparameter vom Staat gezahlten „Prämien“ werden nach den politischen Prioritäten festgelegt. Dies ist die einzige der drei Säulen, die in Sachsen bereits existiert, allerdings nicht in ein systematisches Gesamtmodell eingebunden.
- Innovationsbezogene Finanzierung. Schließlich werden Zielvereinbarungen u.a. dafür eingesetzt, Innovationen und Profilbildung vorzufinanzieren und ggf. politisch definierte Schwerpunktprogramme aufzulegen (was über ex post gemessene Indikatorwerte im Rahmen von Formeln nicht funktioniert).

Der Trend geht damit eindeutig zu einem „3-Säulen-Modell“, um eine Balance aus Aufgaben-, Leistungs- und Innovationsorientierung zu schaffen. Aus der Summe der drei Säulen werden Hochschulhaushalte insgesamt erklärt und legitimiert; das Modell errechnet die Finanzausstattung aus Produkten und Leistungen, gibt aber keine produktbezogenen Budgets vor. Die Freiheit der Hochschule bei der Definition von Lehrinhalten und Forschungsthemen ist gesichert. Ferner zeigen sich Vorteile in der Kombination von Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen: Die Instrumente nehmen komplementäre Rollen ein. Während die Formel ein transparentes Verfahren der ex post-Steuerung mit großer Autonomie und geringem Verhandlungsaufwand ermöglicht, gelingt es mit Zielvereinbarungen, selektiv und ex ante neue Entwicklungen und Profilbildung anzustoßen.

Das 3-Säulen-Modell liefert damit eine hochschuladäquate Form des „Produkt- oder Programmhaushalts“: Über die innovationsbezogene Finanzierung werden Innovationsprogramme finanziell unterstützt, über Zielvereinbarungen kann eine generelle Gegenleistung für ein Grundbudget definiert werden und Formeln führen zu einer staatlichen Leistungsabgeltung für die Produkte, die über die Indikatoren der Formel erfasst werden (es werden also bestimmte staatliche Entgelte z.B. pro Absolvent oder pro Promotion gezahlt, die eine staatliche Präferenz für die Leistungen ausdrücken, aber keine Zweckbindung der Gelder implizieren). D.h. Produkte und Programme bestimmen die Budgetberechnung, aber nicht in der Form, dass bestimmte Budgets für bestimmte Einzelaufgaben in Forschung und Lehre aufgestellt und zugewiesen werden. Diese Form von Produkthaushalt wäre für Hochschulen in keiner Weise adäquat:

- Sie würde keine Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsanreize schaffen, sondern neue Budgetstarrheiten verursachen. Eine rein kostenbezogene Aufstellung eines Produkthaushalts würde für die Hochschule Anreize zur Kostenmaximierung setzen. Der Wettbewerb wird beim 3-Säulen-Modell gestärkt, weil Nachfrage und Studierende unmittelbar auf Budgets wirken.
- Die Auseinandersetzung zwischen Staat und Hochschule wird auf die Diskussion um die Ausschöpfung definierter Teilbudgets gelenkt (die letztlich das kameralistische Denken und Probleme wie Dezemberfieber perpetuieren würde), statt Leistungen und Innovationsziele in den Vordergrund zu stellen.
- Die staatliche Detailsteuerung wäre noch viel feiner möglich und würde – da über Budgets letztlich Lehr- und Forschungsschwerpunkte bestimmt werden könnten – in Konflikt mit der Freiheit von Forschung und Lehre geraten.

Dies führt zu dem Schluss, dass für eine Ziel- und Ergebnisorientierung die Finanzierung an Produkten und Programmen ausgerichtet werden muss, aber über ein Verfahren, das den Spezifika und Autonomieanforderungen von Hochschulen gerecht wird.

Bei den Finanzierungsmodellen anderer (Bundes-) Länder ist zudem festzustellen, dass zunehmend übergreifende Modelle über alle Hochschultypen realisiert werden, so dass alle Hochschulen eines Landes miteinander im Wettbewerb um staatliche Gelder stehen.

**15. Empfehlung: Haushaltspläne sollten die Ergebnisorientierung und die Veränderung des Steuerungsinstrumentariums abbilden. Die Legitimation des Globalhaushalts sollte gefördert werden, indem die finanziellen Ergebnisse des 3-Säulen-Modells als Anlage zum Haushaltsplan dargestellt werden. D.h. es sollte eine Kurzfassung der Zielvereinbarungen und eine Darstellung der Formelergebnisse nach hessischem Vorbild beigefügt werden. Dies liefert eine Informationsbasis für das parlamentarische Budgetrecht.**

Die Beibehaltung der Kameralistik führt dazu, dass die neue „Steuerungswelt“ in Haushaltsplänen gar nicht auftaucht. Wenn aber gemäß der vorigen Empfehlung das 3-Säulen-Modell der Finanzierung in Verbindung mit einem echten Globalhaushalt eingeführt wird, dann müssen Aspekte der drei Säulen sich auch im Haushaltsplan niederschlagen. Andere Bundesländer wählen dabei den Weg, dass aussagekräftige Anlagen zum Haushaltsplan die Globaltitel ergänzen. Dabei handelt es sich z.B. in Hessen um eine tabellarische Darstellung in Form eines „Leistungsbudgets“ (das die Indikatoren der Mittelvergabe, die Preise/Prämien pro Indikatoreinheit und die aus der Multiplikation der beiden Größen resultierende Budgetsumme ausweist; damit wäre auch eine adäquate Form der im sächsischen NSM-Rahmenhandbuch vorgesehenen „Budgeterlöse“ gefunden). In anderen Ländern wie Hamburg oder Brandenburg sind den Haushalten Kennzahlensets beigefügt.

**16. Empfehlung: Der externe KLR-Bericht sollte jährlich und auf Fächer- statt Studiengangsebene erfolgen. Im Vordergrund sollten die Leistungsindikatoren dargestellt werden. Sie sind auf die fachlichen Ziele des Landes und die Profile der Hochschule zu beziehen.**

Die externen KLR-Berichte der TU Dresden sind sehr umfassend und detailliert. Sie weisen Probleme auf, die sich u.a. in der Meinungs- und Wirkungsgradanalyse gezeigt haben:

- Das SMWK kann mit den KLR-Berichten für die Steuerungszwecke wenig anfangen und nutzt sie nicht. Dies liegt u.a. an ihrer mangelnden Überschaubarkeit, zu großem Detaillierungsgrad und mangelndem Bezug auf staatliche Ziele. Ein weiterer Grund liegt allerdings auch in der Natur des Modellversuchs, dass keine Vergleichswerte anderer Hochschulen vorhanden

- sind. Mit Ausdehnung der Regelungen auf alle sächsischen Hochschulen würde die Nutzung sicherlich ausgedehnt.
- Die Studiengangsebene bietet gegenüber der (aggregierteren) Fächerebene für die Außensteuerung durch das SMWK keine Vorteile. Hochschulübergreifende Kostenvergleiche sind auf Fächerebene genauso möglich und die kostenorientierte Mittelvergabe arbeitet ohnehin mit Fächerclustern.
  - Eine halbjährliche oder quartalsweise Berichtspflicht bringt gegenüber jährlichen Berichten keinen Ertrag, denn sie entspricht nicht den Zyklen, in denen von staatlicher Seite auf Basis von Kosten- und Leistungsdaten gesteuert wird. Es ergibt keinen Sinn, unterjährig festzustellen, dass ein Fach noch zu wenig publiziert hat, und Gegenmaßnahmen einzuleiten. Studierenden- und Absolventenzahlen sind ohnehin unterjährig kaum steuerbar. Drittmiteinnahmen beruhen i.d.R. auf längerfristigen Kontrakten. Kontrolle des Haushaltsvollzugs kann unterjährig sinnvoll sein; externe Berichterstattung über Kosten und Leistungen nicht (wobei z.B. Nordrhein-Westfalen sogar beim Haushaltsvollzug auf unterjährige Berichte verzichten will).
  - Die Orientierung des externen Berichtswesens auf die Kostenträgerrechnung beruht auf dem Grundansatz des NSM-Rahmenhandbuchs, die Kosten-Erlös-Rechnung in den Vordergrund zu stellen. Wenn Deckungsbeiträge von Produkten im Zentrum der Betrachtung stehen, dann braucht man eine exakte Kostenträgerrechnung. Eine Kosten-Erlös-Rechnung ist jedoch für Hochschulen von nachrangiger Bedeutung: Es geht darum, welche Leistungen in Forschung und Lehre mengen- und qualitätsmäßig erbracht werden, nicht ob sie Erlöse abwerfen. Beim Produkt Lehre ist dies aufgrund fehlender Studiengebühren auch gar nicht möglich. Aber selbst bei Einführung von Studiengebühren bliebe das Verhältnis von Kosten und Erlösen eher eine Nebenbedingung für die Arbeit der Hochschulen; der Primärzweck bleibt bei den gesellschaftlichen Outcomes von Forschung und Lehre. Entsprechend hat das Hochschul-Benchmarking untermauert, dass an Hochschulen eine Kosten-Leistungs-Betrachtung statt einer Kosten-Erlös-Rechnung geboten ist; auf der Leistungsseite sind Mengengrößen wichtiger als Geldgrößen. Damit ist die Bedeutung der Kostenträgerrechnung nachrangig; es geht darum, wie mit einem bestimmten Ressourceneinsatz ein Gesamtvolumen an Leistungen zu erbringen ist. Die „Budgeterlöse“ sind im erläuterten 3-Säulen-Modell die Budgetvolumina, die nach bestimmten Aufgaben- und Leistungskriterien in Forschung und Lehre zugewiesen werden, aber im Rahmen des Globalhaushalts frei und nicht für bestimmte Produkte zu verwenden sind. Es ist damit auch nicht sinnvoll, den Budgeterlösen produktbezogene Kosten gegenüber zu stellen.
  - Entsprechende Grundsätze für ein Hochschulrechnungswesen wurden in Deutschland von den Universitätskanzlern in den so genannten „Greifswalder Grundsätzen“ formuliert.
  - Die Anforderung unnötiger Informationen im externen Rechnungswesen erzeugt hohen Aufwand und senkt die administrativen Kapazitäten für das interne Berichtswesen. Wichtig wäre die Entscheidungsunterstützung im Innern durch Berichte; die Controlling-Ressourcen werden aber stark durch die externen Erfordernisse gebunden. Das externe Berichtswesen wird innerhalb der TU Dresden als große Belastung ohne entsprechenden Ertrag wahrgenommen.

- Die KLR-Berichte sind nur teilweise auf die fachlichen Ziele des Landes abgestellt. Beispielsweise tauchen formulierte Ziele wie Internationalisierung und Stärkung der Weiterbildung in den Leistungsdaten überhaupt nicht auf.

Kostenträgerinformationen sollten nur auf Fächer- und nicht auf Studiengangsebene erhoben werden. An den vereinfachten Umlage- und Zeiterfassungsverfahren sollte festgehalten werden, denn für die beschriebene Verwendung der Kostenträgerrechnung sind sie ausreichend. Der Katalog von Leistungskenngrößen sollte im externen Bericht in den Vordergrund gestellt, auf die fachlichen Ziele des Landes und auf das Hochschulprofil abgestellt werden. Der externe KLR-Bericht sollte mit staatlichen Entscheidungsprozessen verknüpft werden, beispielsweise könnte daraus eine Datengrundlage für Zielvereinbarungsgespräche zwischen SMWK und Hochschulen abgeleitet werden. Dadurch wird dem Prinzip Rechnung getragen, dass nur die Information erhoben wird, die für Steuerungszwecke auch tatsächlich gebraucht wird.

**17. Empfehlung: Wenn Hochschulen in Sachsen an der Einführung kaufmännischer Buchführung interessiert sind, sollte dies ermöglicht werden.**

Die TU Dresden hat ihre KLR und Haushaltsführung weiter auf kameralistischen Instrumenten aufgebaut. Im Hochschul-Benchmarking ist zu beobachten, dass entweder landesweit auf kaufmännische Buchführung umgestellt wird (z.B. Hessen) oder dies einzelnen Hochschulen zugestanden wird (z.B. Baden-Württemberg).

Die Frage der Doppik sollte nicht dogmatisch behandelt werden: Entscheidend ist, dass ein zielführendes Hochschulrechnungswesen vorliegt, dies gilt unabhängig vom gewählten Rechnungssystem. Für die kaufmännische Buchführung sprechen verschiedene Faktoren (neues Denken, Ausgründungen in anderer Rechtsform, zukünftige steuerliche Anforderungen), sie sollte daher nicht ausgeschlossen sein.

Es sollte standardisierte staatliche Berichtsanforderungen geben, beispielsweise zu den von allen zu erhebenden Leistungsdaten. Unterschiede in der Kostenrechnung sind in Kauf zu nehmen, angesichts der nicht überragenden Bedeutung des Kostenvergleichs zwischen Hochschulen sind Unschärfen bei diesem Vergleich hinnehmbar.

**18. Empfehlung: Das Fehlen der Rechtsverordnung zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten behindert die Leistungsorientierung und -steuerung; sie sollte schnellstmöglich erlassen werden.**

In verschiedenen Teilen der Evaluierung (Umsetzungsanalyse, Meinungsanalyse, Wirkungsgradanalyse) haben sich immer wieder Hinweise auf die Problematik der fehlenden Rechtsverordnung ergeben. Beispielsweise in Berufungsverhandlungen sind Leistungsdaten nicht uneingeschränkt nutzbar. Leistungs- und Ergebnisorientierung ist nicht möglich, wenn die Ergebnisse gar nicht gemessen werden dürfen.

### III. Zielanalyse

#### **Vorbemerkung**

Dieser Abschnitt beantwortet, auch als Grundlage für die im folgenden Kapitel angelegte Wirkungsgradanalyse, folgende Fragen:

- Welche Ziele wurden für den Modellversuch vereinbart? Zwischen wem?
- Wie lassen sich diese Ziele aus den Grundüberlegungen zum New Public Management im Hochschulbereich abrunden?
- Wie lässt sich die Zielerreichung messen?

In den Bundesländern sind die Ausgestaltung der Globalhaushalte und ihre Einordnung in Steuerungsmodelle unterschiedlich geregelt. Der Begriff „Globalhaushalt“ steht für unterschiedliche Modelle, da heterogene Erwartungen und Ziele damit verbunden werden. Die Freiräume und Restriktionen für die Finanzverwaltung der Hochschulen sind unterschiedlich geregelt. Daher ist eine Untersuchung und Darstellung der dem sächsischen Modellversuch zugrunde liegenden Ziele von großer Bedeutung. Sie bildet eine wesentliche Basis zu Bewertung des Modellversuchs und ermöglicht erst eine Überprüfung der Zielerreichung.<sup>1</sup>

Um die Ziele reflektieren und einordnen zu können, braucht man zusätzlich einen theoretischen Referenzrahmen. Zu diesem Zweck soll das Gedankengebäude des „New Public Management“ (NPM) herangezogen werden. Das NPM ist der Bezugsrahmen, der für die verschiedenen Modellversuche an deutschen Hochschulen implizit oder explizit berücksichtigt worden ist. Vor dem Hintergrund des NPM werden die in Sachsen diskutierten Ziele zu einem strukturierten Evaluierungsraster entwickelt.

Die für die Zielanalyse notwendige Dokumentenanalyse umfasst insbesondere folgende Quellen:

- Normative Vorgaben (z. B.: Sächsische Haushaltsordnung, Haushaltsgesetz, Sächsisches Hochschulgesetz);
- schriftlich fixierte Vereinbarungen zwischen SMF und SMWK / SMWK und TU Dresden;
- Selbstbericht (Selbstevaluierung) der TU Dresden.

---

<sup>1</sup> Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass die formulierten Ziele und die dafür eingesetzten Instrumente der Haushaltsflexibilisierung im Dresdner Modellversuch in einer engen Beziehung stehen. Der an anderer Stelle beschriebene Umfang der besonderen Haushaltsbedingungen der TU Dresden muss bei der Einordnung der Ziele und vor allem der Zielerreichung auch vor diesem Hintergrund gesehen werden. Dennoch sind die Ziele und Zielsysteme anderer Bundesländer in diesem Rahmen ähnlich. Es wird daher im Folgenden von dem Begriff Globalhaushalt ausgegangen, auch wenn sich damit sehr unterschiedliche Strukturen verbinden.

## **1. Bestandsaufnahme und Darstellung der Ziele**

Vorläufer des Modellversuchs an der TU Dresden war der 1995 gestartete Modellversuch zur Haushaltsflexibilisierung (1995 TU Dresden und HTWS Zittau/Görlitz; 1996 Universität Leipzig und HTW Mittweida), der u.a. die erweiterte Deckungsfähigkeit, die Verwendung zusätzlich erwirtschafteter Verwaltungseinnahmen und die Eigenbewirtschaftung der Liegenschaften betraf. Diese ersten Schritte zur finanziellen Autonomie wurden von staatlicher Seite und Hochschuleseite positiv bewertet; es bestand Einigkeit, die Autonomie weiter auszudehnen. Im Entschließungsantrag der CDU- und SPD-Fraktion vom Dezember 1998 heißt es ebenfalls, der Modellversuch zur Flexibilisierung der Hochschulhaushalte habe sich im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten und unter insgesamt schwierigen Rahmenbedingungen durchaus bewährt. Er habe aber auch gezeigt, dass „mit einer erhöhten Haushaltsflexibilität allein – ohne Vorliegen eines leistungsfähigen Informations- und Steuerungsinstrumentariums – nicht unmittelbar eine wirtschaftlichere Verwendung der Haushaltsmittel erreicht werden kann“.<sup>1</sup> Ein Ziel des weiterführenden Modellversuchs an der TU Dresden sollte damit die Erprobung eines solchen Instrumentariums sein.

Im SächsHG vom 11. Juni 1999 wurden diese Entwicklungen aufgegriffen und die Einführung eines Wettbewerbs- und Budgetierungsmodell zur leistungs- und ergebnisorientierten Mittelzuweisung vorgesehen. Verbunden wurden damit die Ziele

- einer **Stärkung der Autonomie** der Hochschulen;
- einer **wirtschaftlicheren Verwendung der Haushaltsmittel** sowie
- einer **Belebung des Wettbewerbs** zwischen den Hochschulen sowie hochschulintern.<sup>2</sup>

Der Modellversuch zur Globalisierung des Hochschulhaushalts an der TU Dresden steht in Kontinuität zu diesen ersten Reformschritten in Richtung neue Hochschulfinanzierung. Basis für den Modellversuch waren die Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMWK sowie die Zielvereinbarung zwischen SMWK und TU Dresden. Es erscheint damit nahe liegend, dort nach den postulierten Zielsetzungen des Modellversuchs zu suchen.

Die Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMWK nennt als dem Modell „ergebnisorientierte Selbststeuerung“ zugrunde liegendes „gemeinsame[s] politische[s] Ziel der Verantwortungsträger“, die „äußeren und inneren Bedingungen“ der sächsischen Hochschulen „auf modernem Niveau zu gewährleisten und weiter zu entwickeln“, damit diese im „europäischen und internationalen wirtschaftlich-kulturellen Austausch und Wettbewerb“ „positiv bestehen“ können.<sup>3</sup>

Mit der Einführung des Modells der „ergebnisorientierten Selbststeuerung der Hochschulen“ verbinden SMF und SMWK laut Ressortvereinbarung im Einzelnen folgenden Ziele:

---

<sup>1</sup> Drucksache 2/10403, S. 2

<sup>2</sup> SächsHG vom 11. Juni 1999, § 99

<sup>3</sup> Ressortvereinbarung, Seite 3 (Präambel)

- stärkere Befähigung der sächsischen Hochschulen zur **Gestaltung der Finanzautonomie** (im Rahmen der Ausübung ihrer akademischen Selbstverwaltung);
- Erhöhung der **Eigenverantwortung**;
- Schaffung von **Anreizen** über den **Wettbewerb** um staatliche Gelder, welche zur Leistungssteigerung der Hochschulen beitragen;
- durch die Anwendung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells
  - Verbesserung der **Transparenz** und **Nachvollziehbarkeit** der Bewirtschaftung der staatlichen Mittel;
  - **effizientere Verwendung** der Haushaltsmittel; Entwicklung des **Kostenbewusstseins** der Hochschulmitglieder.<sup>1</sup>

Mit dem Modellversuch an der TU Dresden, der eine erste Erprobung des Modells „ergebnisorientierte Selbststeuerung“ darstellt, verbinden SMWK und SMF zusätzlich folgende Zielsetzungen:

- **Weiterentwicklung der bisherigen Mittelzuweisung** an die Hochschulen (bislang im Wesentlichen outputunabhängig) zu einem leistungs- und ergebnisorientierten System der Selbststeuerung bei hoher Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen und ihrer Struktureinheiten;<sup>2</sup>
- Etablierung eines auf Produkt- und Leistungsdefinitionen basierenden leistungsorientierten **Wettbewerbs** (zunächst nur innerhalb der Hochschule);<sup>3</sup>
- Etablierung eines auf der Kosten- und Leistungsrechnung basierenden **Berichtssystem**s, das die Möglichkeit bietet, anhand eines Soll-Ist-Vergleiches die Einhaltung der Zielvorgaben und der dafür eingesetzten Mittel zu überprüfen; Ermöglichung konkreter Aussagen zu den Ergebnissen des Managements einer Hochschuleinrichtung über Ressort- und Zielvereinbarung (dadurch sollen Informationen generiert werden, um auch hochschulintern die Leistungen entscheidungsrelevant bewerten zu können und damit ein leistungsbezogenes Handeln bis in die einzelnen Bereiche der Hochschulen zu ermöglichen);<sup>4</sup>
- Erprobung, ob durch erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung nachweislich **Einsparungen** oder ein **höherer Wirkungsgrad** erreicht werden können.<sup>5</sup>

Die Frage, „ob durch erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung und durch Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente nachweislich **Einsparungen** oder ein **höherer Wirkungsgrad** erreicht werden können“, wird auch vom Gesetzgeber als Hauptzweck der Modellvorhaben in Sachsen (von denen das der TU Dresden eines im Hochschulbereich ist) genannt.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Ressortvereinbarung, Seite 3 (Präambel)

<sup>2</sup> Ressortvereinbarung, Seite 3 (Präambel)

<sup>3</sup> Ressortvereinbarung, Seite 3 (Präambel)

<sup>4</sup> Ressortvereinbarung, Seite 3f (Präambel)

<sup>5</sup> Ressortvereinbarung, Seite 4 (§ 1)

<sup>6</sup> Gesetz über die Feststellung ... vom 11. Dezember 1998, § 11; vom 15. Dezember 2000, § 11; vom 13. Dezember 2002, § 13

In der Zielvereinbarung zum Modellversuch „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ zwischen SMWK und TU Dresden wird in § 4 das Ziel erwähnt, „im Ergebnis des Modellversuches“ die „bisherige im Wesentlichen outputunabhängige Mittelzuweisung zu einem **leistungs- und ergebnisorientierten System der Selbststeuerung** bei hoher Eigenverantwortung der Universität und ihrer Struktureinheiten weiterzuentwickeln“.<sup>1</sup> Der Weg dorthin wird über zu implementierende Instrumentarien beschrieben, v.a. die Erstellung eines aussagefähigen Produkthaushalts und eines Kosten- und Leistungsberichts inkl. der Entwicklung von Kennzahlen. Ansonsten enthält die Zielvereinbarung keine fachlichen und strukturellen Ziele, sondern lediglich Umsetzungsdetails zum Modellversuch (Maßnahmen),<sup>2</sup> so etwa technische Einzelheiten zu den Produktgruppen des Produkthaushalts und Details der Bewirtschaftungsgrundsätze.

Die Änderungsvereinbarung zwischen SMWK und TU Dresden zur Zielvereinbarung enthält keine Aussagen zu übergeordneten Zielen des Modellversuchs, ist also ebenfalls eher auf das Abstecken von Rahmenbedingungen ausgerichtet.

Die Bedingungen, an die der Gesetzgeber die Erprobung des Globalhaushaltes knüpft, zeigt, dass auch ein Ausbau von Elementen der Selbststeuerung auf Seiten der Hochschule erwünscht ist (Zielvereinbarungen, Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein kennzahlenbasierten Mittelverteilungssystemen); dies wird jedoch nicht als Ziel, sondern als Voraussetzung formuliert.

Die verschiedenen Vereinbarungstexte schaffen keine klare Strukturierung und Priorisierung der unterschiedlichen Ziele; z.B. gibt es keine Aussagen zu Prioritäten in Bezug auf die beiden Zielsetzungen „Einsparungen“ vs. „höherer Wirkungsgrad“. Allerdings ist die Frage der Wirtschaftlichkeit auch nicht rein auf eventuelle Haushaltseinsparungen zu reduzieren, sondern im Kontext der hochschulrechtlichen Ziele des § 99 Abs. 1 SächsHG zu sehen. Der Modellversuch verfolgt ein Bündel von Zielsetzungen, die, auch wenn sie einer fokussierte Betrachtung unterzogen werden (etwa die Wirtschaftlichkeit in einem eigenen Projektabschnitt) in Interdependenzen zueinander gewichtet werden müssen.

## **2. Einordnung der Ziele**

Im Folgenden sollen die aus der Textanalyse herausgearbeiteten Ziele des Modellversuchs auf drei Weisen eingeordnet werden:

- Zunächst empfiehlt sich eine systematische Strukturierung und Hierarchisierung der in den verschiedenen Dokumenten genannten Ziele, da diese teilweise synonym gebraucht werden und auf unterschiedlichen Ebenen liegen.
- Danach erscheint ein Vergleich der Sächsischen Ziele mit den Zielen anderer Länder (in vergleichbaren Prozessen) sinnvoll, um in einem weiteren Schritt herausfinden zu können, ob die sächsischen Ziele von den allgemein üblichen abweichen oder besonders anspruchsvoll formuliert sind.

---

<sup>1</sup> Zielvereinbarung, S. 5

<sup>2</sup> Dies wird auch vom Sächsischen Rechnungshof (SRH) bemängelt, SRH, Mitteilung über die Prüfung des „Modellversuchs zur ...“, März 2002, S. 9

- Dieser Vergleich ist in einem dritten Schritt durch allgemeinere Überlegungen im Rahmen des NPM zu ergänzen und zu bewerten. Es soll ein „Gesamtgebäude“ an Zielen entwickelt werden, aus dem sich Messkonzepte zur Zielerreichung ableiten lassen.

### 2.1 Strukturierung und Hierarchisierung der Ziele

Die von den Beteiligten des Modellversuchs formulierten Ziele und Erwartungen lassen sich wie folgt hierarchisieren:

**(1) Abstrakte, übergeordnete Ziele:** Übergeordnete Ziele sind Wirtschaftlichkeit / Effizienz und Wirkungsgrad / Effektivität (in den Papieren formuliert als „Einsparungen“ und „höherer Wirkungsgrad“). Bei der Wirtschaftlichkeit / Effizienz geht es um die Minimierung der Kosten; mit gegebenen Kosten sollen größere Outputs erzielt bzw. der gegebene Output mit geringeren Kosten erzielt werden. Der Wirkungsgrad / die Effektivität zielt auf die Allokation knapper Ressourcen in die bestmöglichen Verwendungen ab, fragt also danach, ob die Outputs den gesellschaftlichen und Nachfragerbedürfnissen bestmöglich entsprechen. Quer dazu liegt das generelle Ziel der Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Hochschulen (welches darauf hinweist, dass Effizienz und Effektivität in Relation zu nationalen und internationalen Benchmarks zu sehen sind). Den übergeordneten Zielen kommt besondere Bedeutung zu; alle Detailbewertungen müssen letztlich zu einem Urteil über die übergeordneten Kategorien zurückführen.

**(2) Zielbereiche:** Zur Erreichung der übergeordneten Ziele gibt es verschiedene Zielcluster, die jeweils ein Bündel an Detailzielen zusammenfassen. In Bezug auf die Dokumente zum Modellversuch lassen sich vier Bereiche identifizieren: Autonomie der Hochschule, Anreizsetzung, Legitimation / Rechenschaft und Selbststeuerung.

**(3) Detailziele, Handlungsfelder:** Innerhalb der Bereiche lassen sich einzelne Handlungsfelder identifizieren. Teilweise handelt es sich um abstrakte Detailziele (z.B. Kostenbewusstsein), zum Teil aber auch um die Einführung bestimmter Instrumente und Verfahren, die im Kontext der Globalisierung als unabdingbar betrachtet werden (z.B. Berichtssystem, interne Zielvereinbarung, Mittelzuweisung).

Die folgende Tabelle zeigt die Einordnung der Ziele aus Abschnitt 1 in die Zielhierarchie. Dahinter stehen Kausalitäten: die Erreichung der Detailziele sorgt für den Erfolg bezogen auf den Zielbereich; die Erfolge in den Zielbereichen bestimmen insgesamt Wirtschaftlichkeit / Effizienz, Wirkungsgrad / Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit.

(1) Übergeordnete Ziele des Modellversuchs	(2) Zielbereiche	(3) Detailziele, Handlungsfelder
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wirtschaftlichkeit / Effizienz</b> („Einsparungen; wirtschaftlichere Verwendung der Haushaltsmittel“)</li> <li>• <b>Wirkungsgrad / Effektivität</b> („höherer Wirkungsgrad“, Leistungssteigerung)</li> <li>• <b>Wettbewerbsfähigkeit</b> („Bestehen im europäischen Wettbewerb“)</li> </ul>	<b>Autonomie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilität (Stärkung der Finanzautonomie der Hochschule)</li> <li>• Weitergabe der Flexibilität nach innen (Stärkung der Autonomie der hochschulinternen Einheiten, interne Gestaltung der Finanzautonomie)</li> <li>• Deregulierung (Erhöhung der Eigenverantwortung)</li> </ul>
	<b>Anreizsetzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsanreize für effektives / effizientes Handeln                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ hochschulintern</li> <li>○ zwischen den Hochschulen</li> </ul> </li> </ul>
	<b>Legitimation / Rechenschaft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparenz, Nachvollziehbarkeit</li> <li>• Einführung eines adäquaten Berichtssystems</li> </ul>
	<b>Selbststeuerung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einsatz von Informations- und Steuerungsinstrumenten (hochschulinterne Zielvereinbarungen)</li> <li>• Stärkung des Kostenbewusstseins</li> <li>• Erfolgsabhängige Mittelzuweisung (hochschulintern)</li> <li>• Erfolgsabhängige Mittelzuweisung (zwischen Staat und Hochschule)</li> </ul>

Die Kausalstruktur ist wichtig für die Erarbeitung von Messansätzen im Rahmen der Evaluierung des Modellversuchs. Beispielsweise könnten Kennzahlen wie Publikationen pro Wissenschaftler o.ä. zur Ermittlung des „Wirkungsgrads“ verwendet werden. Solche abstrakten Kennzahlen alleine ergeben jedoch noch kein „rundes“ Bild. Um den Erfolg des Modellversuchs besser beurteilen zu können, muss man auf die Ebene der Detailziele gehen und ergänzend z.B. auch erheben, ob die Flexibilität, das Kostenbewusstsein und die Transparenz der Budgets gestiegen sind. Ein Urteil über den „Wirkungsgrad“ ergibt sich dann aus der Summe der unterschiedlichen Faktoren, die zu diesem Ziel gemäß der kausalen Zusammenhänge beitragen.

Damit soll die Grundlage des Vorgehens im Rahmen der Evaluierung des Modellversuchs verdeutlicht werden: Die Evaluierung leitet sich aus einem

Kausalmodell über mehrere Zielebenen ab und verwendet alle Ebenen des Modells, um durch additive Beobachtungen in verschiedenen Bereichen zu einem Gesamturteil über Wirtschaftlichkeit / Effizienz, Wirkungsgrad / Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit zu kommen. Die Evaluierung ist nicht geeignet, um die kausalen Beziehungen auf ihre Stärke und Relevanz zu testen. Sie kann nur ermitteln, ob ein konsistentes oder widersprüchliches Bild vorliegt.

Der ergänzende und systematisierende theoretische Rahmen ermöglicht eine genauere und operationalisierbare Beschreibung der Detailziele.

### **2.2 Vergleich mit Zielen anderer Bundesländer**

Für zwei Länder, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, die ähnlich wie Sachsen den Globalhaushalt mit einem Modellversuch einführten, liegen auswertbare Dokumentationen vor.

#### Nordrhein-Westfalen<sup>1</sup>

Bereits Mitte der 90er (Start des Modellversuchs 1992, Volleinführung 1995) hat NRW begonnen, mit dem „Modellversuch Finanzautonomie“ die finanziellen Freiheiten der Hochschulen schrittweise auszubauen. Seit 2003 und bis 2005 wird an zwei Universitäten und zwei Fachhochschulen des Landes (RWTH Aachen, Universität Bielefeld, FH Münster, FH Niederrhein) der Globalhaushalt modellhaft erprobt.

Schon mit der in den 90er Jahren eingeführten Finanzautonomie der Hochschulen war in NRW eine weitgehende Haushaltsflexibilisierung (ähnlich dem TU Dresden-Modellversuch) erreicht worden. Die Notwendigkeit einer weitergehenden Reform in Richtung Globalhaushalt stand für alle Beteiligten jedoch bereits rasch außer Frage. Damit wurden v.a. bestimmte Ziele verbunden, die sich aus den verbleibenden Defiziten der Finanzautonomie herleiteten. Die Spielräume innerhalb des bestehenden Systems waren u.a. durch die Begrenzung der Flexibilisierung des Stellensolls im Tarifbereich ausgereizt; die Teilglobalisierung war lediglich durch Ausnahmeregelungen, die die herkömmlichen Restriktionen des Haushaltsrechts lockerten, erreicht worden. Weitergehende Flexibilisierungen (etwa hinsichtlich der weitergehenden Überwindung der Jährlichkeit) waren auf diese Weise nicht möglich. Daneben sind im Rahmen eines „echten“ Globalhaushalts eine stärker an Leistungs- und Erfolgsgrößen orientierte Mittelvergabe und eine Erneuerung des Berichtswesens besser umzusetzen als in den Strukturen der herkömmlichen Kameralistik.

Als nächster konsequenter und substantieller Reformschritt wurde daher im nordrhein-westfälischen Ministerium für Wissenschaft und Forschung und von vielen Hochschulen die Einführung des Globalhaushalts angesehen. In Verbindung mit Elementen der Selbststeuerung (v.a. KLR) sollten so die Voraussetzungen für eine erhöhte Autonomie der Hochschulen geschaffen werden.

---

<sup>1</sup> Vgl.: Frank Ziegele, Ulrich Müller: Einführung des Globalhaushalts ..., S. 63ff

Es ist nicht auszuschließen, dass beim Wissenschaftsministerium und den einzelnen Hochschulen im Detail heterogene Erwartungen an die Ausgestaltung des Globalhaushalts gerichtet wurden. Über die Grundrichtung bestand aber weitgehender Konsens zwischen allen Beteiligten: Sach- und Finanzverantwortung in der Hand der Hochschule, mehr Flexibilität sowie die Einführung neuer Steuerungsinstrumente. Die Erhöhung der Planungssicherheit oder Einsparungen wurden und werden in NRW hauptsächlich über andere Instrumentarien und Vereinbarungen abgedeckt.

Von der Auswertung der Erfahrungen der Modellversuchshochschulen wurde die Erwartung der Gewinnung von Erfahrungen in Bezug auf die detaillierten Regelungen und Bedingungen der Globalisierung verbunden (wie kann man dafür sorgen, dass der Globalhaushalt seine Potenziale bestmöglich entfaltet?). Die Volleinführung wurde 2006 umgesetzt.

### Niedersachsen<sup>1</sup>

Das zunächst auf 10 Jahre befristete Modellvorhaben Globalhaushalt startete 1995 mit den Universitäten in Oldenburg und Clausthal sowie mit der FH Osnabrück. Die Reformziele und Erwartungen wurden zu Beginn seitens des zuständigen Wissenschaftsministeriums definiert:

- Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen zu stärken,
- Anreize für einen möglichst wirtschaftlichen, erfolgsorientierten und effektiven Mitteleinsatz in Lehre, Forschung und Weiterbildung zu schaffen,
- aus dem kaufmännischen Rechnungswesen aufgrund systematischer Erfolgskontrollen zeitgemäße Betriebssteuerungsinstrumente zu entwickeln (d.h. ein den Zwecken der Hochschulen angepasstes Controlling) und
- die Mittel- und Stellenbewirtschaftung zu vereinfachen und transparent zu machen.

Auf Seiten der Hochschul(leitung)en bestanden ganz ähnliche Erwartungen. Der wissenschaftliche Beirat zum Modellversuch wies jedoch deutlich darauf hin, dass diese Anliegen und Ziel gerade zu Beginn des Modellversuchs „von einer eher kleinen Gruppe reformfreudiger Persönlichkeiten sowohl im Ministerium als auch in den beteiligten Hochschulen formuliert und getragen worden sind, während viele Verwaltungsbeamte sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der beteiligten Hochschulen dem Vorhaben eher gleichgültig bis skeptisch gegenüberstanden.“<sup>2</sup>

Kern des Modellvorhabens war v.a. die Abkehr von „der traditionellen staatlichen Haushaltswirtschaft, die mit der inputbezogenen, kameralistischen Budgetierung und mit der inkrementellen Fortschreibung der Haushaltsvolumina weder hinreichende Anreize noch Handlungsmöglichkeiten für eine effektive und zugleich effiziente eigenverantwortliche Tätigkeit der Hochschulen“ bot.<sup>3</sup> Inzwischen wurden in Niedersachsen auf Basis der Ergebnisse des Modellversuchs in allen

---

<sup>1</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, S. 31ff

<sup>2</sup> a.a.O., S: 32

<sup>3</sup> a.a.O., S. 32

Hochschulen Globalhaushalte eingeführt (an den Stiftungshochschulen auch inkl. Liegenschaften/ Bauausgaben).

### Vergleich mit den Zielen in Sachsen

Die Zielsetzungen und Ausrichtungen der Modellversuche in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen weisen große Analogien zu Sachsen auf. Letztendlich kann daraus geschlossen werden, dass sich Sachsen mit den formulierten Anliegen in den generellen Entwicklungstrend der Hochschulfinanzierung einordnet; es gibt länderübergreifend eine gemeinsame Wertbasis. Dies stützt die Eignung der gewählten Zielformulierungen.

Gleichzeitig muss man sich bewusst machen, dass die Beispiele Niedersachsen und NRW bei den Modellversuchen einen gegenüber Sachsen vergleichsweise höheren Grad an finanzieller Flexibilisierung beabsichtigen (v.a. Aufgeben der Stellenpläne für Arbeiter und Angestellte, Reduzierung der Titelmwirtschaft auf eine globale Zuweisung für laufende Aufwendungen). Die Zielsetzungen tragen durch den Umfang der Instrumente des Globalhaushalts tendenziell auch über die an der TU Dresden erprobten Regelungen hinaus.

### **2.3 Entwicklung umfassender Zieldimensionen**

In einem dritten Schritt sollen nun die o.g. Ziele der Beteiligten in einen allgemeineren Referenzrahmen eingeordnet werden. Den theoretischen Hintergrund liefert das New Public Management (NPM).<sup>1</sup> Dabei ist zunächst festzustellen, dass die zu Beginn des Abschnitts dargestellten übergeordneten Ziele sich mit den im NPM postulierten Zielen voll decken, gleiches gilt für die Zielbereiche:

- Eine Grundlage des NPM ist die Überlegenheit dezentraler Entscheidung aufgrund von Problemnähe und Informationsvorsprüngen; die **Autonomie** dezentralen Handelns ist damit ein Kernelement.
- NPM sieht ordnungspolitisches Steuern durch **Anreizsysteme** vor und hält dies für wirksamer als Regulierung.
- NPM sieht **Rechenschaftslegung** als wesentliche Grundlage für Autonomie.
- NPM fordert die Schaffung von **Selbststeuerungsinstrumentarien** für autonome Akteure und setzt dabei auf betriebswirtschaftliche Managementmethoden.

Damit sind exakt die vier obigen Zielbereiche aufgegriffen. Um das Bild im Sinne des NPM abzurunden, werden jedoch zwei zusätzliche Zielbereiche zur Messung der Effekte des Modellversuchs empfohlen:

- **Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit:** Wesentliches Ziel im NPM ist es, dass Entscheidungen bei auftretendem Entscheidungsbedarf getroffen

---

<sup>1</sup> Zu einer Darstellung der Grundideen des NPM vgl. Ziegele (2000).

und nicht auf die lange Bank geschoben werden. Es ist daher wichtig zu messen, wie entscheidungsfreudig eine Hochschule agiert.

- **Ziel-/Strategieorientierung:** NPM fordert eine längerfristiges, an Zielen ausgerichtetes Handeln an Hochschulen. Die Steuerungsmechanismen sind auf zielbezogene Steuerung auszurichten. D.h. es erfolgt eine Verständigung über Ziele zwischen Staat und Hochschule sowie innerhalb einer Hochschule; das Steuerungsinstrumentarium schafft ein Anreizsystem zur Zielverfolgung und -erreichung.

Werden die beiden zusätzlichen Zielbereiche aufgenommen und alle Zielbereiche in Detailziele herunter gebrochen, ergibt sich folgendes **idealtypisches Zielschema** für die Evaluierung des Modellversuchs an der TU Dresden. Alle Detailziele aus der obenstehenden Tabelle sind in der folgenden Tabelle aufgenommen worden; teilweise wurden sie leicht umformuliert oder in mehrere Detailziele zerlegt, um eine konsistente Gesamtstruktur an Detailzielen zu erhalten. Zudem wurden sie um einige zusätzliche Aspekte im Sinne eines Gesamtbildes ergänzt.

Übergeordnete Ziele des Modellversuchs	Zielbereiche	Detailziele
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wirtschaftlichkeit / Effizienz</b> („Einsparungen; wirtschaftlichere Verwendung der Haushaltsmittel“)</li> <li>• <b>Wirkungsgrad / Effektivität</b> („höherer Wirkungsgrad“, Leistungssteigerung)</li> <li>• <b>Wettbewerbs-</b></li> </ul>	<p><b>Autonomie</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Modellversuchsanordnung soll Finanzautonomie stärken und Flexibilität ermöglichen.</li> <li>• Die Finanzautonomie soll nicht durch staatliche Regulierung an anderer Stelle konterkariert und unwirksam werden (Deregulierung).</li> <li>• Die Finanzautonomie und Flexibilität soll hochschulintern weitergegeben, gestaltet und in die Breite getragen werden.</li> <li>• Die Finanzautonomie soll aktiv genutzt werden und die Flexibilität erhöhen; Eigenverantwortung soll wahrgenommen werden.</li> </ul>

Übergeordnete Ziele des Modellversuchs	Zielbereiche	Detailziele
<p><b>fähigkeit</b> („Bestehen im europäischen Wettbewerb“)</p>	<p><b>Anreizsetzung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die inhaltlichen Ziele des Staates sollen als Basis für Anreizsysteme gegeben und bekannt sein.</li> <li>• Interne Anreizsysteme für effizientes/effektives Handeln sollen eingeführt werden.</li> <li>• Es soll Wettbewerb entstehen (sowohl hochschulintern wie zwischen den Hochschulen).</li> <li>• Leistungsgrößen, auf die die Anreize ausgerichtet sind, sollen sich in erwünschter Weise verändern.</li> </ul>
	<p><b>Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es soll die Möglichkeit geben, interne Entscheidungsprozesse autonom zu gestalten.</li> <li>• Die internen Strukturen sollen schnelle und ergebnisorientierte finanzielle Entscheidungen ermöglichen.</li> <li>• Die finanziellen Entscheidungen sollen tatsächlich schnell und mit greifbaren Ergebnissen fallen.</li> </ul>
	<p><b>Selbststeuerung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die im Modellversuch vorgegebenen Instrumente sollen wie geplant geschaffen werden (Informations- und Steuerungsinstrumente, Zielvereinbarungen, erfolgababhängige Mittelzuweisung intern und extern).</li> <li>• Die Transaktionskosten der neuen Instrumente sollen sich in Grenzen halten.</li> <li>• Die Instrumente sollen aktiv genutzt werden.</li> <li>• Die Instrumente sollen Qualitätsstandards genügen.</li> <li>• Die Instrumente sollen zu besseren Entscheidungen führen (das Kostenbewusstsein soll steigen).</li> </ul>

Übergeordnete Ziele des Modellversuchs	Zielbereiche	Detailziele
	<b>Legitimation, Rechenschaft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die im Modellversuch vorgegebenen Instrumente sollen wie geplant geschaffen werden (adäquates Berichtssystem).</li> <li>• Die Transaktionskosten der neuen Instrumente sollen sich in Grenzen halten.</li> <li>• Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit nach innen und außen soll erhöht werden.</li> <li>• Die Berichte sollen genutzt werden und Legitimation sichern.</li> </ul>
	<b>Ziel-/Strategiebezug</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategieprozesse der Hochschule sollen als Basis vorhanden sein.</li> <li>• Für Prozesse und Produkte sollen Qualitätsmerkmale benannt sein.</li> <li>• Strategien/Ziele sollen bekannt und nachvollziehbar sein.</li> <li>• Die strategischen Ziele sollen sich in den operativen Steuerungs- und Berichtsinstrumenten niederschlagen.</li> <li>• Die Finanzautonomie soll zur strategischen Prioritätensetzung genutzt werden.</li> </ul>

Die Detailziele sind umfassender als die zunächst aus den vorhandenen Dokumenten abgeleiteten. Die in Orientierung an den Grundgedanken des NPM zusätzlich aufgenommenen Ziele erzeugen ein „runderes“ Bild und ergänzen die in Sachsen vorab genannten Ziele. Die Detailziele implizieren z.T. die Schaffung von Voraussetzung in den Zielbereichen, z.T. beschreiben sie Prozesse und Ergebnisse. Daraus resultiert eine Ausgewogenheit der Messung.

Die Erfüllung der Detailziele ist in den meisten Fällen die Aufgabe der Hochschule (TU Dresden), an einigen Stellen ist aber auch die staatliche Verantwortung angesprochen. Damit wird betont, dass extern gestaltete Spielräume für die internen Handlungsmöglichkeiten relevant sind. Wenn sich beispielsweise herausstellen würde, dass aufgrund restriktiver staatlicher Erlasspolitik die Finanzautonomie des Globalhaushalts kaum nutzbar wäre, dann wären mangelnde Effekte auch nicht verwunderlich.

### **3. Überlegungen zur Messbarkeit der Zielerreichung**

Im vorangegangenen Abschnitt wurde das auch für die Operationalisierung wichtige Grundraster der Ziele der Haushaltsglobalisierung entwickelt; dieses Schema kann nun unmittelbar in prüfbare Messgrößen umgesetzt werden. Zu dem Messsystem ist generell zu sagen:

- Es kann nicht nur ergebnis-/outputbezogen gemessen werden, sondern man braucht eine Vielfalt an Messansätzen. Eine rein ergebnisbezogene Messung hätte u.a. das Problem, dass ergebnisbezogene Parameter von vielen Determinanten beeinflusst werden und daher die Effekte der Globalisierung oft kaum isolierbar sind (z.B. Entwicklung des Drittmittelvolumens, die auch von allgemeinen wirtschaftlichen Bedingungen abhängt).
- Zur Herstellung eines umfassenden Bildes der Evaluierung muss es quantifizierte, aber auch qualitative Prüfgrößen geben. Der Umfang der besonderen mit dem Modellversuch verknüpften Instrumente kann vor allem in seinen dezentralen Auswirkungen nur mit qualitativen Größen bewertet werden. Dies zeigen auch die oben beschriebenen Modellversuche aus NRW und Niedersachsen.
- Die Restriktionen, die einen Veränderungsprozess in einem bestimmten Punkt begrenzen, können nur in einer prozesshaften Betrachtung des Modellversuchs analysiert und erkannt werden.
- Die tatsächliche Erhebung wird sich der Frage nach der Kosten-Nutzen-Relation bei der Gestaltung der Evaluierung widmen müssen. Es erscheint nahe liegend, im Evaluierungsprozess ggf. den Umfang der betrachteten Dimensionen zu reduzieren.
- Von den Operationalisierungsvorschlägen muss im nächsten Schritt die Brücke zu den im Laufe der Evaluierung geplanten Erhebungen geschlagen werden. Die unterschiedlichen Messkriterien können den empirischen Erhebungsinstrumenten (Datenanalyse, Meinungsanalyse etc.) zugeordnet werden. Bei den möglichen Messansätzen wird in der folgenden Tabelle nach „Beschreibung“, „Daten“ und „Interview“ differenziert. Bei der Beschreibung geht es um die Darstellung von Fakten, die v.a. aus einer Dokumentenanalyse erhoben werden. Die Daten sind quantifizierte Größen, bei den Interviews geht es um Fragen, die im Rahmen einer Meinungsanalyse an der TU Dresden zu erheben sind.

Die folgende Tabelle erarbeitet für alle oben abgeleiteten Detailziele die möglichen Messansätze, die im Rahmen der Evaluierung des Modellversuchs Verwendung finden sollen.

Zielbereich	Detailziele	Mögliche Messansätze
<b>Autonomie</b>	Die Modellversuchsanordnung soll Finanzautonomie stärken und Flexibilität ermöglichen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung: Umfang der Einschränkungen der Ausgabenautonomie (im Vergleich zu Bundesländern / Ausland).</li> <li>• Interview: An welchen Stellen haben Restriktionen (bisher) effizientes und effektives Wirtschaften behindert?</li> </ul>
	Die Finanzautonomie soll nicht durch staatliche Regulierung an anderer Stelle konterkariert und unwirksam werden (Deregulierung).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung: Umfang der staatlichen Entscheidungsrechte, Grad der Deregulierung, Existenz/Fehlen relevanter staatlicher Rahmenbedingungen.</li> <li>• Interview: Konnte die Finanzautonomie genutzt werden oder war die faktische Möglichkeit dazu durch staatliche Eingriffe in Entscheidungen beschränkt?</li> </ul>
	Die Finanzautonomie und Flexibilität soll hochschulintern weitergegeben, gestaltet und in die Breite getragen werden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten: Anteile zentraler/dezentraler Bewirtschaftung von Budgets, Umfang von Zentralpools und dezentralen Globalbudgets, Anteile zentraler/dezentraler Restebildung.</li> <li>• Beschreibung: Budgetierung der Personalkosten, Finanzkompetenzen der Dekane.</li> <li>• Interview: Wird Finanzautonomie intern spürbar?</li> </ul>
	Die Finanzautonomie soll aktiv genutzt werden und die Flexibilität erhöhen; Eigenverantwortung soll wahrgenommen werden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten: Ausmaß der Umschichtungen (nach Titeln bzw. Organisationseinheiten), Ausmaß der Veränderung Stellenplan und Stellenverlagerung, Entwicklung von Rücklagen und eigenen Einnahmen.</li> <li>• Interview: Welches sind die wichtigsten Aktivitäten, die ohne Globalhaushalt nicht oder nur sehr schwierig möglich gewesen wäre?</li> <li>• Daten: Verwendungsarten von aus freien Stellen geschöpften Mitteln (nach Ausgabenkategorien), Kostenträgerdaten, Produktivitätskennziffern</li> <li>• Interview: Welches sind die wichtigsten Veränderungen in Forschung und Lehre?</li> </ul>

Zielbereich	Detailziele	Mögliche Messansätze
<b>Anreizsetzung</b>	Die inhaltlichen Ziele des Staates sollen als Basis für Anreizsysteme gegeben und bekannt sein.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung: staatliche Ziele, vorhandene staatliche Anreizsysteme, Ziele in staatlichen Anreizsystemen.</li> </ul>
	Interne Anreizsysteme für effizientes/effektives Handeln sollen eingeführt werden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung: Einführung interner Mittelvergabemodelle, verwendete Instrumente, integrierte Ziele (staatliche Ziele in Anreizsystemen aufgegriffen?).</li> <li>• Daten: Anteil der output- / ergebnisbezogenen Budgetierung, Anteile ex ante-/ex post-Steuerung, Anteile der Finanzierung von Aufgaben/Leistungen/ Innovationen, Anteil nachfrageorientierter Finanzierung.</li> </ul>
	Es soll Wettbewerb entstehen (sowohl hochschulintern wie zwischen den Hochschulen).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung: eingeführte Wettbewerbsmechanismen.</li> <li>• Daten: Umfang wettbewerblicher Finanzierung; Veränderungen in Finanzierungsströmen.</li> </ul>
	Leistungsgrößen, auf die die Anreize ausgerichtet sind, sollen sich in erwünschter Weise verändern.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten: quantitative Entwicklung der Parameter für Aufgabenübernahme und Leistung im Zeitablauf.</li> <li>• Interview: Können Einsparungen beziffert werden, gibt es besondere Beispiele dafür? Werden die „Botschaften“ der Anreizsysteme transparent, wie wirken die Anreize?</li> </ul>
<b>Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit</b>	Es soll die Möglichkeit geben, interne Entscheidungsprozesse autonom zu gestalten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung: staatliche gesetzter Rahmen, vorgenommene Reorganisationen von Führungs- und Entscheidungsprozessen.</li> </ul>
	Die internen Strukturen sollen schnelle und ergebnisorientierte finanzielle Entscheidungen ermöglichen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interview: Wie haben sich bestimmte Entscheidungsprozesse verändert?</li> </ul>
	Die finanziellen Entscheidungen sollen tatsächlich schnell und mit greifbaren Ergebnissen fallen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten: Zeitbedarf für bestimmte Entscheidungen (Veränderung), Zahl der neu eingeführten Studiengänge und neuen Forschungsprojekte.</li> <li>• Beschreibung: Umfang von Strukturreformen, Einstellung und Reduzierung von Aktivitäten.</li> </ul>

Zielbereich	Detailziele	Mögliche Messansätze
<b>Selbststeuerung</b>	Die im Modellversuch vorgegebenen Instrumente sollen wie geplant geschaffen werden (Informations- und Steuerungsinstrumente, Zielvereinbarungen, erfolgababhängige Mittelzuweisung intern und extern).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung: Einführung / Umsetzung der vereinbarten Instrumente.</li> </ul>
	Die Transaktionskosten der neuen Instrumente sollen sich in Grenzen halten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten: Kosten der Einführung, laufende Kosten.</li> <li>• Beschreibung: Effizienz bestimmter Prozesse, z.B. Datenerhebung.</li> <li>• Interview: Wie wird die Kosten-Nutzen-Relation gesehen?</li> </ul>
	Die Instrumente sollen aktiv genutzt werden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interview: Wie werden neue Steuerungsinstrumente genutzt? Werden die Instrumente auch in den Fakultäten fortgesetzt?</li> <li>• Beschreibung: adäquate Berücksichtigung von Fächerspezifika.</li> </ul>
	Die Instrumente sollen Qualitätsstandards genügen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung: Prüfung der Instrumente anhand von Anforderungskatalogen (z.B. Anforderungen an „gute“ Zielvereinbarungen).</li> </ul>
	Die Instrumente sollen zu besseren Entscheidungen führen (das Kostenbewusstsein soll steigen).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interview: Ist die Kostentransparenz gestiegen? Wie haben die Instrumente die Entscheidung beeinflusst?</li> <li>• Beschreibung: Sind die Instrumente auf die Unterstützung von Entscheidungen abgestellt?, Ebenen des Instrumenteneinsatzes (in/zwischen Fakultäten)</li> </ul>
<b>Legitimation, Rechenschaft</b>	Die im Modellversuch vorgegebenen Instrumente sollen wie geplant geschaffen werden (adäquates Berichtssystem).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung: Umsetzung der vereinbarten Instrumente.</li> </ul>
	Die Transaktionskosten der neuen Instrumente sollen sich in Grenzen halten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten: Kosten der Einführung, laufende Kosten.</li> <li>• Beschreibung: Effizienz bestimmter Prozesse, z.B. Datenerhebung.</li> <li>• Interview: Wie wird die Kosten-Nutzen-Relation gesehen?</li> </ul>

## Zielanalyse

Zielbereich	Detailziele	Mögliche Messansätze
	Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit nach innen und außen soll erhöht werden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschreibung: zielgruppengerechte Gestaltung Berichte, Eignung der Aggregationsebene von Berichten.</li> </ul>
	Die Berichte sollen genutzt werden und Legitimation sichern.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschreibung: Zugriffsmöglichkeiten auf Berichte, Verbreitung.</li> <li>Interview: Wer wertet wie Berichte aus?</li> </ul>
<b>Ziel-/Strategiebezug</b>	Strategieprozesse der Hochschule sollen als Basis vorhanden sein.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschreibung: Existenz der Elemente strategischen Managements (Leitbild, Entwicklungsplan).</li> </ul>
	Für Prozesse und Produkte sollen Qualitätsmerkmale benannt sein.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschreibung: definierte Qualitätsmerkmale, Erfüllung Qualitätsmerkmale.</li> </ul>
	Strategien/Ziele sollen bekannt und nachvollziehbar sein.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interview: Bekanntheit strategischer Ziele? Klarheit über Ziele?</li> </ul>
	Die strategischen Ziele sollen sich in den operativen Steuerungs- und Berichtsinstrumenten niederschlagen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschreibung: Umsetzung Ziele in Instrumente.</li> </ul>
	Die Finanzautonomie soll zur strategischen Prioritätensetzung genutzt werden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschreibung: Umschichtungen, Schwerpunktbildungen, etablieren neuer Einheiten, Aufbau-/ Abbautendenzen.</li> <li>Interview: Kann strategieorientiert gehandelt werden?</li> </ul>

Die dargestellten Messgrößen weisen unterschiedlich engen Zusammenhang mit den übergeordneten Zielen Wirtschaftlichkeit / Effizienz und Wirkungsgrad / Effektivität auf. Die Wirtschaftlichkeit / Effizienz etwa wird durch verschiedene Messansätze der Detailziele abgebildet, etwa durch

- effizienz hindernde Restriktionen,
- Restebildung,
- Kostenträgerdaten,
- Produktivitätsziffern,
- Bezifferung von Einsparungen,
- besondere Beispiele für Einsparungen,
- Reorganisation der Entscheidungsprozesse,
- Entscheidungsgeschwindigkeit,
- Kosten der Einführung und laufende Kosten der Instrumente,

- Effizienz bestimmter Prozesse (z.B. Datenerhebung),
- Kostentransparenz.

Diese Messansätze stehen in kausalen Beziehungen zum Oberziel Wirtschaftlichkeit / Effizienz und präzisieren dieses. Es wird deutlich: Die Analyse der Wirtschaftlichkeit, die im Projektplan der Evaluierung als eigener Arbeitsschritt verankert ist, muss sich an einem kausalen Gesamtkontext orientieren. Eine vermeintlich direkte Abbildung (etwa eine deutliche Senkung der Kosten pro Studierendem, die es beim Modellversuch Dresden nachweislich gibt) lässt sich nicht ohne weiteres als Beleg dafür werten, dass der Globalhaushalt die gewünschte Wirkung erzielt hat und sich die Wirtschaftlichkeit drastisch erhöht hat. Eine genauere Analyse müsste in dem genannten Beispiel zunächst untersuchen, ob die Senkung der Kosten

- v.a. auf einer Steigerung der Studierendenzahl beruht,
- auf höhere Wirtschaftlichkeit oder auf sinkende Qualität zurückzuführen ist,
- dauerhaft nachweisbar ist oder nur eine kurzfristige Strategie abbildet,
- überhaupt eine Veränderung ist, die auf den Globalhaushalt zurückzuführen ist,
- staatliche Stellenkürzungen oder strategische Prioritätensetzungen zur Ursache hat, etc.

D.h.: Erst die Untersuchung vorgelagerter Detailziele ermöglicht eine seriöse Untersuchung der Zielbereiche. Aus der Kombination unterschiedlicher Messungen und Methoden und einer vielschichtigen Sicht auf Kostenanalysen resultiert insgesamt schließlich ein Gesamtbild zur Bewertung der Erreichung der Oberziele und damit des Erfolges des Modellversuchs. Nur so lassen sich auch genauere Erklärungen für bestimmte Ergebnisse herausarbeiten und fundiert Handlungsempfehlungen für die weitere Ausgestaltung und Verbesserung des Modells ableiten.

Die Vorschläge für Messansätze machen deutlich, an welchen Stellen quantitative Messungen nötig sind. Es werden jedoch nicht überall genaue Indikatoren bereits vorgegeben (z.B. welche Produktivitäts- oder Kostenträgerdaten genau erhoben werden sollen). Dadurch soll der TU Dresden der Spielraum gegeben werden, im Rahmen des Selbstberichts dafür geeignete Vorschläge zu unterbreiten. Eine Präzisierung muss dann im jeweiligen Analyseschritt stattfinden.

### ***Berücksichtigte Quellen***

- Entschließungsantrag der CDU- und SPD-Fraktion (DS 2/10403 zu DS 2/10222), Dezember 1998
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 1999 und 2000 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 1999 und 2000 vom 11. Dezember 1998
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen: Jahresbericht 1998

- Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz – SächsHG) vom 11. Juni 1999. rechtsbereinigt mit Stand vom 23. Mai 2004
- Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens: Bericht zur Evaluation des Modellvorhabens Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten im Land Niedersachsen Gütersloh, 1999
- Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMWK zum Modellversuch „ergebnisorientierte Selbststeuerung“ an der Technischen Universität Dresden, Stand 30.05.2000
- Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses (HFA) des Sächsischen Landtages vom 07.06.2000
- Beschluss des Ausschusses für Wissenschaft und Hochschule, Kultur und Medien des Sächsischen Landtages vom 07.06.2000
- Zielvereinbarung zwischen SMWK und TU Dresden über die Durchführung des Modellversuches „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ an der Technischen Universität Dresden, 29.11.2000 (Az: 1-0422.70-99/2-54)
- Frank Ziegele: Mittelvergabe und Zielvereinbarungen - Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat - Hochschule, in: Titscher, S. u.a. (Hrsg.): Universitäten im Wettbewerb - Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, München, Mering 2000, 331 - 381
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2001 und 2002 (Haushaltsgesetz 2001/2002) und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2001 und 2002 vom 15. Dezember 2000 zuletzt geändert durch Artikel 2 und 3 des Gesetzes zur Anpassung landesgesetzlicher Vorschriften an die Änderung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost vom 17. Januar 2002
- Änderungsvereinbarung zwischen SMWK und TU Dresden über die Durchführung des Modellversuches „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ an der Technischen Universität Dresden auf Grundlage der Zielvereinbarung vom 29.11.2000 [letzte Unterzeichnung 28.02.2003] (Az: 1-0422.70-99/2-119)
- Sächsischer Rechnungshof: Mitteilung über die Prüfung des „Modellversuchs zur Erprobung einer ergebnisorientierten Selbststeuerung an der technischen Universität Dresden“, März 2002
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2003 und 2004 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2003 und 2004 vom 13. Dezember 2002
- Frank Ziegele, Ulrich Müller: Einführung des Globalhaushalts in Nordrhein-Westfalen: Optimierung der Rahmenbedingungen. Gütersloh 2005
- TU Dresden: „Modellversuch‘,„Ergebnisorientierte Selbststeuerung an der TU Dresden‘ – Selbstevaluation“. Selbstevaluationsbericht der TU Dresden, Stand: Dezember 2004

## IV. Wirkungsgradanalyse

### **Vorbemerkung**

Im vorliegenden Abschnitt steht die Wirkungsgradanalyse in den Mittelpunkt. Dabei geht es v.a. um eine Festlegung von Messgrößen, eine Ermittlung der tatsächlichen Messwerte sowie um eine Bewertung der Wirkungen des Modellversuchs.

### **1. Methodisches Vorgehen**

Im Rahmen der „Zielanalyse“ wurde eine Zielhierarchie aus Oberzielen, Zielbereichen und Detailzielen errichtet, die für die weitere Analyse und Bewertung des Modellversuchs Globalhaushalt an der TU Dresden maßgeblich sein soll. Dabei lassen sich innerhalb der Detailziele wiederum zwei Typen von Zielen unterscheiden:

- **Prozessbezogene Ziele.** Mit Einführung des Globalhaushalts wurden an der TU Dresden die Steuerungsprozesse verändert. Mit Zielvereinbarung, Leistungskatalog, KLR, Mittelvergabe und Berichtswesen wurde die interne Steuerung drastisch verändert. Ein Teil der Ziele bezieht sich direkt auf die Instrumente: Sie sollen eingeführt sein, bestimmten Qualitätsstandards genügen, adäquate Anreize beinhalten, und ihre Einführungs- und Betriebskosten sollen in sinnvollem Verhältnis zu den Nutzen stehen. Dahinter steht die Vermutung, dass adäquat eingeführte und betriebene Prozesse im Sinne des New Public Management zur Sicherung der Oberziele wie Effizienz, Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit beitragen.
- **Ergebnisbezogene Ziele.** Die veränderten Prozesse sollen zu bestimmten Ergebnissen führen: Die höhere Finanzautonomie soll sich auf die zentralen Leistungsprozesse auswirken, Leistung und Produktivität sollen steigen, Entscheidungen sollen sich beschleunigen, die Effizienz aller Prozesse soll spürbar erhöht werden.

Ausgehend von dieser Unterscheidung lässt sich der Gegenstand der „Wirkungsgradanalyse“ definieren:

**Der Wirkungsgrad entspricht dem Grad der Erreichung der ergebnisbezogenen (Detail-)Ziele. Aus den einzelnen Messungen muss ein Gesamturteil zum Primärziel Wirkungsgrad abgeleitet werden.**

Die prozessbezogenen Ziele beziehen sich im Gegensatz dazu auf die einzelnen Instrumente und sind aus der Umsetzungsanalyse zu beurteilen (TP 1 Phase 2). Der Wirkungsgrad lässt sich hingegen nicht allein auf einzelne Instrumente beziehen, sondern resultiert aus der Summe der Wirkungen der Instrumente und Prozesse. Die Meinungs- und die Wirtschaftlichkeitsanalyse (TP 1 Phasen 3 und 4) liegen quer dazu, denn sie umfassen prozess- und ergebnisbezogene Inhalte. Beide liefern sowohl Informationen zur Instrumentenumsetzung als auch zu den Ergebnissen des Modellversuchs.

Folgende Detailziele sind als ergebnisbezogen zu charakterisieren und damit Gegenstand der Wirkungsgradanalyse:

Zielbereich	Detailziele
<b>Autonomie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Finanzautonomie soll aktiv genutzt werden und die Flexibilität erhöhen; Eigenverantwortung soll wahrgenommen werden.</li> <li>• Die Finanzautonomie und Flexibilität sollen hochschulintern weitergegeben, gestaltet und in die Breite getragen werden.</li> </ul>
<b>Anreizsetzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es soll Wettbewerb entstehen (sowohl hochschulintern wie zwischen den Hochschulen).</li> <li>• Leistungsgrößen, auf die die Anreize ausgerichtet sind, sollen sich in erwünschter Weise verändern.</li> </ul>
<b>Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die internen Strukturen sollen schnelle und ergebnisorientierte finanzielle Entscheidungen ermöglichen.</li> <li>• Die finanziellen Entscheidungen sollen tatsächlich schnell und mit greifbaren Ergebnissen fallen.</li> <li>• Die Leistungsträger sollen durch interne Umverteilung zu Lasten der unterdurchschnittlich leistenden Einheiten gestärkt werden.</li> </ul>
<b>Selbststeuerung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Instrumente sollen aktiv genutzt werden.</li> <li>• Die Instrumente sollen zu besseren Entscheidungen führen (das Kosten- und Leistungsbewusstsein soll steigen).</li> </ul>
<b>Legitimation, Rechenschaft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit nach innen und außen soll erreicht werden.</li> <li>• Die Berichte sollen Legitimation sichern.</li> </ul>
<b>Ziel-/ Strategiebezug</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die strategischen Ziele sollen sich in den operativen Steuerungs- und Berichtsinstrumenten niederschlagen.</li> <li>• Die Finanzautonomie soll zur strategischen Ausrichtung genutzt werden.</li> </ul>

Kennzahlen wie z.B. die Entwicklung der Drittmittel und die Zahl der Absolventen pro Wissenschaftler seit Beginn des Modellversuchs sind Bestandteil der Analyse der Detailziele, sie müssen aber sorgfältig interpretiert und mit weiteren Informationen verknüpft werden. Beispielsweise höhere Absolventenzahlen pro Wissenschaftler bedeuten nicht notwendig einen höheren Wirkungsgrad, denn höhere Auslastung kann auch durch Qualitätsverlust erreicht werden. Kennzahlen sind daher immer aus dem Zusammenhang zu analysieren.

Im Folgenden werden zu den genannten Detailzielen aus allen o.g. Zielbereichen Prüffragen und Messansätze erarbeitet. Bei den Messansätzen soll nicht eine möglichst umfangreiche Daten- und Informationssammlung angestrebt werden, sondern eine Beschränkung auf eine begrenzte Zahl aussagekräftiger Kenngrößen

bzw. Fakten. Zudem wird in vielen Fällen eine qualitative Einschätzung eines Prüfkriteriums anhand der vorliegenden Fakten notwendig.

Die Aussagen zum Wirkungsgrad in den Zielbereichen werden am Schluss zusammenfassend für die Oberziele **Effektivität, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit** zusammengeführt.

Primäre Datenquellen sind:

- der Selbstbericht der TU Dresden,
- ergänzende Informationen und Dokumente, die von der TU Dresden zu den Detailzielen angefordert wurden,
- Kosten- und Leistungsberichte der TU Dresden,
- veröffentlichte Ergebnisse des Hochschulrankings des CHE zur TU Dresden.

## **2. Messgrößen in den Zielbereichen**

### **2.1 Zielbereich Autonomie**

#### **2.1.1 Detailziele und Messgrößen**

Detailziele

- Die Finanzautonomie soll aktiv genutzt werden und die Flexibilität erhöhen; Eigenverantwortung soll wahrgenommen werden.
- Die Finanzautonomie und Flexibilität soll hochschulintern weitergegeben, gestaltet und in die Breite getragen werden.

<b>Detailziele</b>	<b>Hypothese</b>	<b>Messgröße</b>
Die Finanzautonomie wird aktiv genutzt, wenn ...	... die mit dem Modellversuch verbundenen besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze ausgeschöpft wurden.	A. Ausmaß der Nutzung der Spielräume
	... durch Ausschöpfung der besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze positive Entwicklungen eingeleitet wurden.	B. Eignung und Effekte der Ausgabenverwendung
Die Finanzautonomie und Flexibilität wird in die Breite getragen, wenn ...	... die Gestaltung der Bewirtschaftungsgrundsätze an die Fakultäten weitergegeben worden ist,	C. Weitergabe der Gestaltungsfreiheit an die Fakultäten

Detailziele	Hypothese	Messgröße
	... sie in der Umsetzung im Kernbereich der Leistungserstellung positive Wirkungen entfaltet.	D. Positive Entwicklung der Kosten- und Leistungsdaten

## 2.2 Analyse der Messgrößen

### A. Ausmaß der Nutzung der Spielräume

In § 5 der Ressortvereinbarung und in der Zielvereinbarung sind die Möglichkeiten der Bewirtschaftung durch den Modellversuch beschrieben. Diese Spielräume wurden in folgender Weise genutzt:

Bewirtschaftungsfreiheit	Nutzung
Das Stellensoll des Stellenplans darf um 5 % überschritten werden, musste aber bis zum 31.12.04 (bzw. bis zum Abschluss des Modellversuchs) wieder zurückgefahren werden.	<p>Die TU Dresden verfügte 2004 über 2.829 Haushaltsstellen. Laut Selbstbericht hat sie im Vergleich dazu im Laufe des Modellversuchs 108 befristete Stellen für innovative Zwecke geschaffen. Das entspricht 5% bezogen auf das Stellensoll für Arbeiter und Angestellte; der zulässige Spielraum wird ausgeschöpft. In Erwartung der Fortsetzung des Modellversuchs und der Sächsischen Hochschulpersonalverordnung sowie mit Blick auf weitere innovative Maßnahmen sind die Stellen zum 31.12.04 nicht zurückgefahren worden.</p> <p>Die umfangreichsten Einsatzzwecke der zusätzlichen Stellen sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berufungszusagen/Bleibeverhandlungen (ca. 50 Stellen)</li> <li>• Ablösung von eingerichteten Stiftungsprofessuren (15 Stellen)</li> <li>• Molekulare Biotechnologie (Ablösung der Sonderfinanzierung HWP, 13 Stellen)</li> <li>• Eigenbeteiligung neue SFB (6 Stellen)</li> <li>• Media Design Center (6 Stellen)</li> <li>• Finanzierung Drittmittelprojekte, neue Studiengänge</li> </ul> <p>Der Schwerpunkt der zusätzlichen Stellen lag beim so genannten „Nachfolgepersonal“, also bei den mit einer Professur verbundenen höherwertigen Wissenschaftlerstellen (BAT IA, IB, IIA). Die Stellenschaffung war somit darauf ausgerichtet, innovative Bereiche auszubauen und Wissenschaftler zu attrahieren. Nur 14% der Zusatzstellen lagen im Bereich des nichtwissenschaftlichen Personals.</p>

Bewirtschaftungsfreiheit	Nutzung
<p>Innerhalb der Hauptgruppen 4 bis 8 besteht gegenseitige Deckungsfähigkeit.</p>	<p>Genutzt wurde diese Möglichkeit insbesondere in der Hauptgruppe 4 durch die freien Mittel aus vorübergehend freien Stellen (stellengebundene Personalmittel). Der hohe Bedarf bestand in den anderen Hauptgruppen (laufende Mittel für Lehre und Forschung). Die Verstärkung von stellenplanungebundenen Personalmitteln (SHK, WHK, LA, HV) fand vor Beginn des Modellversuchs im Umfang von etwa 1 Mio € statt (1999: 854 T€, 2000: 1,1 Mio €). Bis 2004 stieg diese Summe kontinuierlich auf fast 2,6 Mio €. Der größte verstärkte Posten waren Tutoren; allerdings mit 410 T€ seit 1999 gleich bleibend. Die größten absoluten Zuwächse seit 2000 liegen bei der Personalmittelverstärkung im Bereich Sprachausbildung (fast + 470 T€), Mehrbedarf durch hohe Studierendenzahlen (+ 347 T€) und Frauenförderung (+ 347 T€).</p>
<p>Die Ansätze der Hauptgruppe 4 sind einseitig deckungsfähig zugunsten der der Hgr 5 bis 8. Die Ansätze der Hgr. 5 bis 8 sind wechselseitig deckungsfähig.</p>	<p>Die Investitionen wurden aus eingesparten Personalmitteln verstärkt, allerdings ausgehend von knapp 1,5 Mio € mit fallender Tendenz (2003 noch gut 390 T€). Als Begründung wird auf den steigenden Bedarf an laufenden Mitteln durch steigende Studentenzahlen verwiesen.</p> <p>Aus Einsparungen in der Hgr 4 wurde beispielsweise der Raumbedarf für Drittmittelpersonal oder studentische Arbeitsgruppen finanziert; entsprechend stieg der Miettitel um 700 T€.</p> <p>Durch Haushaltssperren in den HG 5 und 6 sind auch hier Verstärkungen notwendig. Der Globalhaushalt ermöglichte den flexiblen Umgang mit den Sperren.</p>
<p>Die Ausgaben der Hgr 4 bis 8 sind übertragbar. Es können Reste gebildet und darauf zugegriffen werden.</p>	<p>Reste sind nicht in nennenswertem Umfang angefallen, die TUD hat davon wenig Gebrauch gemacht. Sie macht dazu geltend, dass die gleichzeitig zu erfüllende Haushaltssperre, Personalminderausgaben (2003 2 Mio €, 2004 2,3 Mio €) und ein ebenso großer Personalmittelvorwegabzug in den Vorjahren zu Kürzungen führten, die keine Restebildung mehr ermöglichte.</p>
<p>Aus anderen Hgr können Rücklagen für investive Zwecke gebildet werden, die für den Zeitraum des Modellversuchs der TUD zur Verfügung stehen.</p>	<p>Entsprechende Rücklagen wurden nicht gebildet; die Begründung liegt aus Sicht der TU Dresden ebenfalls in der staatlichen Mittelkürzung. Bei den Fakultäten gebildete Reste wurden im Rahmen von unterjährigen Einsparauflagen wieder eingezogen. Der limitierte Zeitraum des Modellversuchs begrenzt zudem die Bereitschaft zu Rücklagen. Für eine Rücklagenbildung in den Fakultäten gibt es nur Einzelbeispiele (u.a. Aufbau eines Alumni-Projekts in den Wirtschaftswissenschaften).</p>

Bewirtschaftungsfreiheit	Nutzung
Ist-Einnahmen verbleiben der TU Dresden.	Die TU hat Mehreinnahmen erzielt, z.B. durch Vermietung des Hörsaalzentrums (ca. 100 T€ p.a.); es gibt aber keine weitergehenden Strategien zur Einnahmenerzielung. Einnahmen aus Weiterbildung gehen nicht an die TUD, denn Weiterbildung wird in der privatwirtschaftlichen Ausgründung TUDIAS abgewickelt. Werbung auf dem Campus ist nicht zulässig.
Für kleine Baumaßnahmen können Mittel aus dem Globalbudget zweckgebunden eingesetzt werden.	Eine Nutzung durch zusätzliche Mittel ist nicht erkennbar. Baumaßnahmen sind landesweit zentral abzustimmen und liegen nicht in der Gestaltungsfreiheit der Universität. Dadurch werden kurzfristig Entscheidungen beschränkt.
Mindereinnahmen und Mehrausgaben werden im Rahmen des Globalhaushalts ausgeglichen, notfalls durch Vorgriff.	Durch Vorgriffe wurden die Haushaltssperren des Landes abgedeckt (seit 2002 jährlich ca. 4 Mio €, Vorgriffe bis zu ca. 684 T€).

### **B. Eignung und Effekte der Ausgabenverwendung**

Die dargestellten Mittelverlagerungen machen deutlich, dass im Rahmen der Freiheiten des Globalhaushalts Schritte unternommen wurden, die eindeutig positiv zu bewerten sind:

- Stellen über das Soll hinaus wurden nicht mit der „Gießkanne“ geschaffen, sondern es sind durch die zahlenmäßigen Schwerpunkte klare Prioritäten erkennbar. Die Unterstützung von Berufungen und Bleibeverhandlungen ist entscheidend für die Zukunftsfähigkeit der TU Dresden; die Gewährung befristeter Berufungs- und Bleibezusagen zeugt von verantwortlichem Umgang mit Ressourcen im Rahmen der Berufungspolitik. Stiftungsprofessuren und SFBs sorgen für eine breitere finanzielle Basis durch Einwerbung von Drittmitteln. Die weiteren Verwendungszwecke zeugen von inhaltlicher Schwerpunktsetzung.
- Mittel aus freien Stellen werden an der Studierendennachfrage orientiert, für Outsourcing in der Sprachausbildung und als systematisches Steuerungsinstrument zur Frauenförderung eingesetzt – alles sinnvolle und flexible Anpassungen an die Rahmenbedingungen, unter denen die TU Dresden arbeitet.
- Zusätzliche Anreizmittel werden für die Zielvereinbarungen eingesetzt (2004: 2 Mio €). Diese Mittel werden geschöpft aus freien Personalmitteln der HG 4 sowie ergänzend aus stellenungebundenen Personalmitteln oder der TG 51. Die Haushaltsauflagen des Landes (Wegfall von Stellen) konnten hochschuladäquat aufgefangen werden, indem die Stellen nicht nach dem Datum des Freiwerdens, sondern nach dem Bedarf und den eigenen Prioritäten wegfallen sollen. Durch die k.w.-Vermerke werden die Stellen gekennzeichnet und aus der HG 4 solange weiterfinanziert, bis sie

tatsächlich frei werden. Damit wird ohne Leistungsminderung eine Reduktion sparsam aufgefangen.

- Wenn Personal entfällt und mit Einsparungen Räume für Drittmittelpersonal finanziert werden, kann auf Basis einer finanziellen Diversifizierung letztlich die Personalausstattung für die Forschung mit weniger staatlichem Geld sogar verbessert werden.
- Die Einrichtung von Sonderforschungsbereichen wurde dadurch gefördert, dass die erforderliche Anschubfinanzierung flexibler erbracht werden konnte.
- Bei der Einrichtung neuer Studiengänge wurde dank der Ressourcenflexibilität z.T. sehr kurzfristig und flexibel auf Bedürfnisse aus der Wirtschaft reagiert, beispielsweise beim Studiengang Medieninformatik.
- Die erwartete Rückführung von zusätzlichen Stellen zum Ende des Modellversuchs birgt die Gefahr, dass Spielräume nicht genutzt werden, weil die Rückführung in dem engen Zeitraum schwierig ist. Dass die Rückführung in 2004 nicht voll erfolgt ist, muss im Sinne längerfristiger Wirksamkeit positiv bewertet werden.

Ein erheblicher Teil der Bewirtschaftungsfreiheiten ist zugunsten von Maßnahmen für den zunehmenden Lehrbedarf durch steigende Studentenzahlen genutzt worden. Daher soll genauer der Frage nachgegangen werden, ob die Mittelverlagerungen im Rahmen des Modellversuchs der Nachfragesituation der Studierenden entsprechen. Eine flexible Mittelbewirtschaftung sollte dazu geeignet sein, die Finanzausstattung an die Aufgabenübernahme in der Lehre anzupassen. Dazu werden die vier Fakultäten mit dem höchsten Auslastungsgrad herangezogen. Für diese Fakultäten werden einerseits der Auslastungsgrad in 2004 und andererseits die Entwicklung der Kosten 2001 bis 2004 betrachtet:

Fakultät	Auslastungsgrad 2004 (in %) <sup>18</sup>	Steigerung Gesamtkosten 2001-2004 (in %) <sup>19</sup>
Architektur	180	12
Erziehungswissenschaften	180	12
Informatik	176	12
Philosophie	170	5

Es zeigt sich, dass die genannten Fakultäten auch Spitzenwerte bei der Kostenentwicklung einnehmen; d.h. die finanzielle Ausstattung passt sich tendenziell flexibel den Belastungsspitzen an. In der Philosophie ist die Kostensteigerung geringer, aber dort hat sich auch die Auslastung seit 2001 weniger stark verändert als bei den drei anderen Fakultäten. Die höhere Auslastung

---

<sup>18</sup> Eigene Berechnungen nach den KLR-Berichten TU Dresden 2000/2001 bis 2003/2004.

<sup>19</sup> Eigene Berechnungen als Akkumulation der Kosten für Lehre und für Forschung; genauere Daten siehe Wirtschaftlichkeitsanalyse.

ist im Wesentlichen nicht durch gezieltes Handeln entstanden, sondern einerseits durch Nachfrageveränderungen und andererseits durch Stellenstreichungen. Die Universität hat aber darauf zielgerichtet reagiert und durch Umschichtungen v.a. mehr Tutorenmittel, Informatikräume und Lehrmaterialien bereitgestellt.

Die bewusste Anpassung an Nachfragesituationen zeigt sich auch auf Studiengangsebene: Beispielsweise werden Informatik und Wirtschaftswissenschaften als besonders wichtige Studienangebote mit hohem Absolventenbedarf betrachtet, bei denen bewusst auf einen NC verzichtet, die Nachfrage also nicht gebremst wird. Auch neue, innovative Angebote wie Medieninformatik verzichten auf den Numerus Clausus. Eine derart starke Nachfrageorientierung wird durch die Flexibilitäten im Rahmen der Finanzverantwortung ermöglicht.

Problematisch erscheinen zwei empirische Entwicklungen: Die geringe Nutzung der Möglichkeit zur Reste- und Rücklagenbildung sowie die sinkende Stärkung von Investitionen; im Sinne eines zukunftsorientierten, längerfristig und strategisch ausgerichteten Finanzmanagements wäre beides von großer Wichtigkeit. Bei anderen Modellversuchen zum Globalhaushalt gehörten i.d.R. Rücklagenbildung und Investitionsförderung zu den kurzfristig eintretenden Effekten. Hier wirkt sich der relativ geringe Umfang der zusätzlich flexiblen Mittel in Kombination mit Haushaltsbeschränkungen aus. Der kurzfristige Bedarf an Mitteln steht einer längerfristigen Finanzplanung im Weg. Da Rücklagen auf Fakultätsebene in der Vergangenheit den unterjährigen Haushaltssperren zum Opfer gefallen sind, sind die Anreize für die Fakultäten, aus Einsparungen Rücklagen zu bilden, sehr gering.

### **C. Weitergabe der Gestaltungsfreiheiten an die Fakultäten**

Der Globalhaushalt kann dann Wirkungen entfalten, wenn die Freiheit auch tatsächlich bei den Entscheidungsträgern in Forschung und Lehre ankommt. D.h. die Budgetverantwortung muss an die Fakultäten weitergegeben werden. Gleichzeitig braucht die Hochschulleitung die finanzielle Basis für strategische Prioritätensetzung. Dies spricht dafür, einen deutlichen Schwerpunkt bei den dezentralen Budgets zu setzen, aber Zentralpools in beträchtlicher Höhe zu behalten.

Der Anteil der Mittel aus der Titelgruppe 51 und aus den stellenungebundenen Mitteln sind wie folgt auf die zentrale und die dezentrale Verfügbarkeit verteilt:

<b>2004</b>	<b>TG 51</b>	<b>Stellenungebundene Personalmittel</b>
zentral	1,5 Mio €	0,5 Mio €
dezentral	8,0 Mio €	2,7 Mio €

Daraus wird eine überwiegende Verteilung der vorhandenen Mittel auf die dezentrale Ebene deutlich. Mit jeweils ca. 18 Prozent sind jedoch auch die zentralen Mittel hinreichend umfangreich, die Balance scheint gewahrt.

Bei der Hochschulleitung liegen etwa 15 % der Mittel für Schwerpunktsetzungen, vor allem durch Berufungen. Darin enthalten sind auch die Mittel, die über Zielvereinbarungen verteilt werden. Diese Mittel umfassen 1,35 Mio € in 2004. Durch die Ausrichtung auf Schwerpunktförderung in den Zielvereinbarungen besteht hier ein weiterer Einfluss der Hochschulleitung, aber auch der Fakultätsleitungen.

Dezentrale Budgetverantwortung fördert die Möglichkeit, dezentral auch leistungssteuernd einzugreifen. So haben die Fakultäten die Möglichkeit der Schaffung eigenständiger Verteilungsgrundsätze nach fachspezifisch gestalteten und gewichteten Kriterien genutzt. Alle Fakultäten haben bis 2004 ein internes Modell der Mittelverteilung eingeführt. Innerhalb der Fakultäten haben die Leitungen zentrale Fakultätspools gebildet, die eine zentrale Verfügbarkeit für die ganze Fakultät gewährleisten.

#### **D. Entwicklung der Kosten- und Leistungsdaten**

Bisher wurden die positiven Wirkungen und Probleme an der Eignung des veränderten Mitteleinsatzes festgestellt. Es stellt sich jedoch auch die Frage, ob die Autonomie zu einer positiven Entwicklung von Leistungsgrößen geführt hat (bzw. ob irgendeine Art von Zusammenhang zwischen Leistungsentwicklung und Finanzautonomie herstellbar ist).

Aus dem Selbstbericht der TU Dresden sind von 2000 auf 2003 folgende Entwicklungen zu entnehmen<sup>20</sup>:

	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>Veränderung in Prozent</b>
Drittmittelereinnahmen Naturwissenschaften (Mio €)	30,9	44,3	+ 32 %
Drittmittelereinnahmen Geistes- und Sozialwissenschaften (Mio €)	17,3	20,4	+ 6 %
Drittmittelereinnahmen Ingenieurwissenschaften (Mio €)	63,8	66,7	+ 5 %
Kosten pro Studierenden Naturwissenschaften (T€)	19,7	12,9	- 35 %
Kosten pro Studierenden Geistes- und Sozialwissenschaften (T€)	3,2	2,6	- 19 %
Kosten pro Studierenden Ingenieurwissenschaften (T€)	12,1	8,7	- 28 %

<sup>20</sup> Genaue Daten der einzelnen Fachrichtungen siehe Wirtschaftlichkeitsanalyse.

	2000	2003	Veränderung in Prozent
Lehrauslastung Naturwissenschaften (%)	62,2	119,2	+ 92 %
Lehrauslastung Geistes- und Sozialwissenschaften (%)	97,8	145,1	+ 48 %
Lehrauslastung Ingenieurwissenschaften (%)	68,9	108,7	+ 58 %

Die Kennzahlen zeigen eine klare Entwicklung über alle Fächergruppen hinweg auf: Die über Drittmittel gemessene Forschungsleistung steigt, in der Lehre sind stark steigende Auslastungen zu verzeichnen (und das auch in Fächern, die bundesweit stark mit Unterauslastung zu kämpfen haben). Parallel sinken auch die Kosten pro Studierendem um bis zu einem Drittel. Die parallele Entwicklung von steigender Auslastung und von sinkenden Kosten pro Student legt eine ursächliche Verbindung der beiden Entwicklungen nahe. Im Jahre 2000 waren von den 13 Fakultäten noch 9 unterausgelastet, im Studienjahr 2003/04 waren es nur noch zwei.

Die positive Bewertung der höheren Auslastung ist nur tragfähig, wenn nicht parallel die Lehre an Qualitätsmängeln leidet. Hierzu können die Urteile im CHE-Ranking herangezogen werden. Fokussiert man sich auf das Studierenden-Gesamturteil und betrachtet die Auf- und Absteigerbilanz (fand ein Wechsel zwischen Spitzen-, Schluss- und Mittelgruppe statt?), so ergibt sich: Von 16 erfassten und an der TU Dresden vertretenen Studienfächern blieb das Gesamturteil 2004 in jeweils 2 Rankingrunden bei 13 Fächern in der gleichen Gruppe. Es gab zwei Absteiger (Physik, Informatik) und einen Aufsteiger (Wirtschaftswissenschaften). Dies kann als Indiz gewertet werden, dass parallel zu sinkenden Kosten, steigender Auslastung und Forschungsleistung die Lehrqualität keine sichtbaren Veränderungen aufweist.

Wie hängt diese in allen Bereichen außerordentlich positive Entwicklung mit dem Globalhaushalt zusammen? Der Zusammenhang ist schwer herzustellen, weil die Parameter natürlich durch eine Vielzahl von Einflussgrößen bestimmt werden. Mit aller Vorsicht sind aber folgende Schlüsse möglich:

- Die zu verzeichnende Leistungssteigerung wurde sicherlich (noch) nicht vorrangig durch den Einsatz der neuen Steuerungsinstrumente erreicht. Erst ab 2003 waren die Instrumente weitgehend eingeführt; Studentenströme lassen sich nicht innerhalb eines Jahres dramatisch beeinflussen.
- Stattdessen haben exogene Einflussgrößen, nämlich eine wachsende Studierendennachfrage und staatliche Kürzungen, maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Parameter. Sinkende Kosten pro Student müssen kurzfristig primär auf steigende Studierendenzahlen zurückzuführen sein,

schon weil die Kostenseite der Ausbildung überwiegend aus kurzfristig fixen Personalkosten besteht.

- Die Bedingungen, unter denen die TU Dresden arbeitet – und dazu gehört ganz maßgeblich der Modellversuch Globalhaushalt –, haben aber offenbar dazu beigetragen, dass die Hochschule mit diesen exogenen Entwicklungen gut zurecht kam, ohne Studierendenzufriedenheit und Forschungsleistung zu beschädigen. Eine Inkaufnahme von Auslastungen über 100% ist nur machbar, wenn dafür durch flexible Mittel Ausgleichsmaßnahmen ermöglicht werden.

Zusatzinformationen lassen sich aus einer fakultätsbezogenen Betrachtung ziehen. Betrachtet wird ein Vergleich des Durchschnitts 2000 bis 2003 mit dem Durchschnitt 2002 bis 2004 (um Zufallsschwankungen auszuschalten). Der größte Anstieg bei den Drittmiteleinnahmen lag bei der Architektur (43%), Psychologie (20%), Bauingenieurwesen (19%), Verkehrswissenschaften (20%). Es gab aber auch Reduktionen (zwischen 6 und 7 Prozent bei Wirtschaftswissenschaften, Sprachwissenschaften, Elektrotechnik und Forstwissenschaften). Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit dem Stellenabbau von 1996 bis 2000 bereits 215 Stellen, von 2000 bis 2004 weitere 153 Stellen weggefallen sind bzw. in den Folgejahren wegfallen werden aufgrund der Zwischenfinanzierung. Beispielsweise die Elektrotechnik ist mit 19,5 Stellen besonders davon betroffen, nur Maschinenwesen und Verkehrswissenschaften sind (neben dem Sonderfall Jura) höher beteiligt. Dies zeigt sich auch bei Analyse der Drittmittel pro Professur nach demselben Rechenverfahren: Die Elektrotechnik erzielt bei den Drittmitteln pro Professur einen Zuwachs von über 15%. Auch bei anderen Fächern sind deutlich höhere Zuwachsraten zu verzeichnen:

<b>Fakultät/Fachrichtung</b>	<b>Drittmittel pro Professur 2002-2004/3 im Verhältnis zu Drittmittel pro Professur 2000-2003/4</b>	<b>Zum Vergleich: Drittmittel von 2001 bis 2004<sup>21</sup> prozentuale Veränderung</b>
Mathematik	+ 31 %	0
Physik	+ 56 %	46,3
Chemie	+ 27 %	47,4
Psychologie	+ 20 %	25
Biologie	+ 15 %	142,2
Philosophie	+ 17 %	16,9
SLK	- 3 %	- 43,4
Erziehungswissenschaften	+ 14 %	7
Juristische Fakultät	- 30 %	- 51,6
Wirtschaftswissenschaften	- 6 %	0
Informatik	+ 11 %	27,8

<sup>21</sup> Daten aus der Umsetzungsanalyse (KLR-Berichte TU Dresden).

<b>Fakultät/Fachrichtung</b>	<b>Drittmittel pro Professur 2002-2004/3 im Verhältnis zu Drittmittel pro Professur 2000-2003/4</b>	<b>Zum Vergleich: Drittmittel von 2001 bis 2004<sup>21</sup> prozentuale Veränderung</b>
Elektrotechnik	+ 15 %	-11,9
Maschinenwesen	+ 11 %	8
Bauingenieurwesen	+ 39 %	20
Architektur	+ 43 %	128,2
Verkehrswissenschaften	+ 25 %	45,5
Forstwissenschaften	- 7 %	- 13,7 %
Wasserwesen	+ 7 %	+29,8 %
Geowissenschaften	+ 11 %	-15,7 %

Dies zeigt, dass bei positivem Gesamttrend hier im Einzelfall auch Zufallseffekte hineinspielen, aber auch strategische Entscheidungen, unterschiedliche Fächer in verschiedenem Ausmaß zurückzufahren oder auszubauen bzw. in Drittmittelprojekte zu investieren, relevant sind. Ebenso sind die Gegebenheiten der fachlichen Unterschiede zu berücksichtigen: Nicht alle Fachgebiete oder Professuren tragen in gleichem Maße zu Drittmitteln bei bzw. haben gleiche Wachstumschancen. Es ergibt sich jedoch ein positives Bild von der Steuerungsfähigkeit im Rahmen des Globalhaushalts: Kürzungen werden differenziert umgesetzt, es gibt daraufhin in den Fakultäten unterschiedliche Entwicklungen der Drittmittel, aber insgesamt ist in allen Fächergruppen ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Dies lässt vermuten, dass Prioritäten in leistungsfördernder Weise gesetzt wurden.

Ähnliches gilt bei der Entwicklung der Absolventenzahlen im Zeitraum 2001 bis 2004: Z.B. ein Zuwachs über 40 % in den Erziehungswissenschaften und der Informatik, ein Zuwachs von 102% im Maschinenwesen, aber ein Rückgang von 34% im Bauingenieurwesen (bei unsicheren Berufsaussichten in diesem Fach). Der Globalhaushalt kann für diese Entwicklungen ebenfalls noch nicht verantwortlich gemacht werden, aber er ermöglicht den Umgang damit. Hier fügt sich das Bild zusammen mit der obigen Betrachtung der Ausgabenzwecke: Die dargestellten Umschichtungen von Geldern (z.B. für Mehrbedarf durch hohe Studierendenzahlen) sind an verschiedenen Stellen darauf ausgerichtet, Veränderungen in Schwerpunkten der Forschung oder der Studierendennachfrage flexibel zu unterstützen.

Abschließend soll noch auf die Kosten in der Forschung eingegangen werden: Die Kosten der Forschung pro Professur (444 Professuren insg.) stiegen von 2000 bis 2004 von 324.650 auf € 379.449 €. In die Forschungskosten gehen auch alle Personal- und Sachausgaben sowie weitere Kosten ein, die durch Drittmittelprojekte verursacht werden. Je höher die Drittmittelfinanzierung ausfällt, je mehr Personal und Sachmittel aus den Drittmitteln finanziert wird, desto höher sind die Kosten anzusetzen. Mit den Drittmittelprojekten sind auch höhere Mittel der Universität für den laufenden Betrieb (Overhead) einzusetzen. Diesen Kosten

stehen aber zusätzliche Einnahmen gegenüber. Daher sind die Aussagen über die Kostensteigerung der Forschung zu relativieren. Die Ausgaben für Forschung steigen, ohne dass die Landesmittel proportional steigen.

### 2.1.3 Zusammenfassung

Messgröße	Messergebnis
A. Ausmaß der Nutzung der Spielräume:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilität im Stellenplan: wahrgenommen; an 5%-Grenze gestoßen</li> <li>• mit Personalmitteln flexibel Prioritäten gesetzt</li> <li>• Finanzausstattung reagiert auf Nachfragesituation in der Lehre</li> <li>• Stärkung der Investitionen rückläufig</li> <li>• Restebildung und Rücklagen: Nicht ausreichend genutzt</li> <li>• Vorgriffe zum Umgang mit Kürzungen genutzt</li> <li>• einzelne Einnahmensteigerungen, aber keine Einnahmenstrategie</li> </ul>
B. Eignung und Effekte der Ausgabenverwendung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioritätensetzung statt „Gießkanne“, zukunftsorientierte Maßnahmen im Vordergrund</li> <li>• sinnvolle Maßnahmen zur Diversifizierung der Einnahmen, Förderung Kompensation der staatlichen Mittelkürzung durch Drittmiteleinnahmen</li> </ul>
C. Weitergabe der Freiheiten an die Fakultäten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil der dezentralen Mittel an den zusätzlich flexibilisierten Mitteln über 80%</li> <li>• Nutzung der Mittel für Zwecke der Fakultät: Erfüllt durch eigene Mittelverteilungssysteme</li> </ul>
D. Erkennbarkeit positiver Wirkungen in Leistungsdaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigende Forschungsleistung und Auslastung bei sinkenden Kosten und gleich bleibender Qualität (bei aggregierter Betrachtung Fächergruppen)</li> <li>• im Einzelfall Zufallseffekte und Verschiebungen von Prioritäten zwischen Fächern</li> <li>• Leistungsförderung durch differenzierten Umgang mit Streichungen</li> <li>• Globalhaushalt als wichtige Voraussetzung für den Umgang mit externen kurzfristigen Herausforderungen</li> </ul>

## 2.2 Zielbereich Anreizsetzung

### 2.2.1 Detailziele und Messgrößen

#### Detailziele

- Es soll Wettbewerb entstehen (sowohl hochschulintern wie zwischen den Hochschulen).
- Leistungsgrößen, auf die die Anreize ausgerichtet sind, sollen sich in erwünschter Weise verändern.

Detailziele	Hypothese	Messgröße
Wettbewerb ist entstanden, wenn...	... Anreize der eingeführten Instrumente zu einem höheren Output geführt haben.	A. Steigerung des Outputs
	... der Einsatz von Leistungsindikatoren zu einer höheren wettbewerblichen Orientierung geführt haben.	B. Einsatz von Leistungskriterien
Anreize der eingeführten Instrumente erfüllen ihre Funktion, wenn ...	... ein höheres Kosten- und Leistungsbewusstsein entstanden ist.	C. Steigerung des Kosten- und Leistungsbewusstseins

Auf das Kosten- und Leistungsbewusstsein wird weiter unten eingegangen.

### 2.2.2 Analyse der Messgrößen

#### A. Steigerung des Outputs

Eine Analyse des Outputs der TUD muss an den Leistungsdaten der Fakultäten ansetzen. Auf die Beschreibung und Analyse der Leistungsdaten in 2.1. wird verwiesen. Ergänzend sollte für die TU Dresden insgesamt angeführt werden:

<p>Kennzahlen 2004 im Vergleich zu 2000/01 (TU Dresden insgesamt<sup>22</sup>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auslastung (Lehrnachfrage/Lehrangebot): 135% zu 75%</li> <li>• Absolventenfaktor Absolventen/wiss. Personal): 1,9 zu 1,7 (2001, da 2000 keine Angaben)</li> <li>• Drittmiteleinahmen: 87,7 Mio € zu 68 Mio € (133 Mio DM 2001)</li> <li>• Promotionen: 256 (2002) zu 251</li> </ul>
--

<sup>22</sup> Entnommen aus dem Selbstbericht TU Dresden.

Diese Leistungsbereiche sind in dem Modell der Mittelverteilung die wesentlichen Leistungsfaktoren. Alle Leistungsbereiche zeigen in der Tendenz positive Entwicklungen. Dies spricht für positive Anreizbedingungen. Wie schon zuvor erläutert, sind allerdings keine klaren Kausalitäten zwischen Leistungsanstieg und Globalhaushalt nachzuweisen, da die Leistungsgrößen durch eine Vielzahl an Faktoren beeinflusst werden können.

### **B. Einsatz von Leistungskriterien**

Der Zusammenhang zwischen Globalhaushalt und Leistung lässt sich klarer fassen, wenn man die eingesetzten Anreizsysteme mit in die Analyse einbezieht. Wenn die Anreizsysteme klar auf Leistung ausgerichtet sind und gleichzeitig die Leistung steigt, gewinnt der Zusammenhang noch größere Plausibilität. Folgende Fakten sind relevant:

- Die TU Dresden hat ein umfassendes Spektrum von Leistungsindikatoren entwickelt, die das gesamte Leistungsspektrum der Universität abbilden können. Die Universität verteilt nach wenigen generellen Indikatoren die Mittel auf die Fakultäten. Die Fakultäten haben die Möglichkeit, aus dem Gesamtset Indikatoren auszuwählen, die für die interne Mittelverteilung eingesetzt werden sollen. Damit ist es Sache der Fakultät, ihr eigenes Leistungsspektrum so abzubilden, wie es ihrem Leistungsprofil entspricht.
- Alle Fakultäten haben interne Mittelverteilungsmodelle mit unterschiedlichen Anreizsystemen. Die einzelnen Leistungsindikatoren sind in den Fakultäten unterschiedlich und auch in der Bewertung nicht identisch. D.h. die Leistungsanreize werden sehr stark darauf ausgerichtet, wie ein Fach Leistungen interpretiert und gewichtet; dies ist eine gute Voraussetzung für hohe Akzeptanz und Relevanz der Leistungskriterien. Auch die Komplexität der Leistungskriterien ist sehr unterschiedlich; beispielsweise verteilen im Forschungsbereich mehrere Fakultäten ausschließlich nach Drittmittelvolumen (Wasserwesen, Geowissenschaften, Informatik), andere in komplexen Messsystemen nach Publikationen, Promotionen, Drittmitteln, Vorträgen, Gutachten, Preisen u.ä. (SLK, Jura, Philosophie, Bauingenieurwesen u.a.).
- Die Anteile aufgaben- und leistungsbezogener Finanzierung in den fakultätsinternen Modellen sind unterschiedlich hoch. So berücksichtigen beispielsweise die Erziehungswissenschaften zu 20%, die Architektur zu 50% und die Informatik zu 60% die Grundausstattung im Mittelvergabemodell, das Bauingenieurwesen hingegen verzichtet auf jede Grundausstattung. Eine Leistungsorientierung ist also überall vorhanden, teilweise aber mit deutlichen Stabilitätselementen.
- Die Anreize in den Mittelvergabemodellen sind tendenziell ungefähr gleichgewichtig auf Forschung und Lehre ausgerichtet; es ist also nicht zu erwarten, dass dadurch Verzerrungen in der Ausrichtung der Leistungen entstehen. Einige Beispiele:

Fakultät/Fach	Gewichtung Lehre	Gewichtung Forschung	Gewichtung Selbstverw.
Maschinenwesen	50	48	2
Biologie	45	50	5
Philosophie	45	45	10
Mathematik	50	40	10
Bauing.wesen	60	40	0

- Es kann überprüft werden, ob die Anreize durch fakultätsinterne Mittelvergabe auf die Leistungssituation abgestimmt sind. Dazu ein Beispiel: Herausgegriffen werden Fakultäten, die von 2001 bis 2004 einen Rückgang der Drittmittel zu verzeichnen hatten: Wirtschaftswissenschaften, Sprachwissenschaften und Elektrotechnik (s.o.). Es wäre nun zu erwarten, dass die Mittelverteilung deutliche Anreize beinhaltet, die Drittmittelsituation zu verbessern. Tatsächlich werden in der Elektrotechnik die Drittmittel als einziges Leistungskriterium in der Forschung herangezogen, in Wirtschaftswissenschaften und Sprachwissenschaften sind sie ein Parameter unter mehreren. Die Mittelverteilung setzt also die richtigen Anreize.
- Indikatoren in der Lehre können angebots- oder leistungsorientiert formuliert werden. D.h. entweder der Maßstab sind die Kapazitäten/das Lehr- und Veranstaltungsangebot, dann bestimmt letztlich das vorhandene Personal die Indikatorwerte. Oder es geht um die tatsächliche Zahl der Studierenden/Besucher der Veranstaltungen, Deputate für Abschlussarbeiten o.ä.; nur dann werden wirklich Leistungsaspekte berücksichtigt. Problematisch erscheint, dass einige Fakultäten deutliche angebotsorientierte Elemente haben, wodurch letztlich Teile der Lehrindikatoren faktisch auch der Grundausstattung zuzurechnen sind. Die Verwendung von solchen Indikatoren fördert allerdings andererseits die Einrichtung neuer Studiengänge. Bei den studierendenbezogenen Indikatoren scheint dennoch eine größere Leistungsorientierung wünschenswert.
- Bisher wurde v.a. die fakultätsinterne Ebene angesprochen. Genauso wichtig ist die Leistungsorientierung auf den darüber liegenden Ebenen: bei der staatlichen Mittelvergabe sowie bei der Mittelvergabe Hochschulleitung – Fakultäten. Erstere wird später in Teilprojekt 2 behandelt. Bei der Verteilung auf die Fakultäten ist zunächst die ab 2004 veränderte formelgebundene Mittelverteilung der Titelgruppe 51 und der stellenplanungebundenen Personalmittel zu betrachten: Per Modell werden dadurch gut 4% des gesamten Haushalts verteilt, davon ungefähr 60 Prozent nach Leistungskriterien (also gut 2,4 % des Gesamthaushalts). Dies ist im Vergleich zu den Möglichkeiten des Haushalts ein vergleichsweise geringer Anteil.
- Hinzu kommen die Anreizmittel zur Unterstützung der Zielvereinbarungen. Der dafür zur Verfügung stehende zentrale Fonds hat in 2005 einen Umfang von 600 T€ (2002: 300 T€; 2003: 350 T€; 2004: 1,35 Mio €). Der Fonds wird jährlich

ausgeschöpft. Der Anteil dieser Anreizmittel am Gesamtbudget der Fakultäten liegt 2005 bei etwa 0,5%. Positiv hervorzuheben ist, dass – im Gegensatz zu den meisten anderen Hochschulen in Deutschland – eine sehr konsequente Verbindung zwischen den in der Zielvereinbarung verabredeten Zielen und einem finanziellen Anreizsystem besteht. Die Ziele werden finanziell rechenbar gemacht und in Belohnungen und Sanktionen umgesetzt, wodurch der mit Zielvereinbarungen verbundene Leistungsanreiz steigt. Problematisch erscheint, dass die zur Verfügung stehenden Anreizmittel stark schwanken. Allerdings sind die Möglichkeiten zur Finanzierung über dieses Instrument begrenzt und es hat ergänzenden Charakter. Es fällt auf, dass die direkt mit der Zielvereinbarung verbundenen Anreizmittel mit zuletzt 600 T€ relativ gering ausfallen (davon nur 200 T€ für die Zielverfolgung). Um mit den Zielvereinbarungen „große Sprünge“ machen zu können, wäre ein deutlich höheres Finanzvolumen nötig.

Insgesamt zeigt sich, dass die zuvor festgestellte Steigerung von Leistungsindikatoren mit der Einführung einer Vielzahl von Leistungsanreizen verbunden ist. Es erscheint daher plausibel, dass die mit dem Modellversuch eingeleitete Leistungsorientierung tatsächlich leistungsförderlich wirkt. Die eingeführten Steuerungs- und Anreizsysteme schaffen adäquate Rahmenbedingungen für leistungsorientiertes Handeln. Es wurden jedoch mehrere Stellen identifiziert, an denen die Anreizsysteme noch ausgebaut werden können.

### 2.2.3 Zusammenfassung

Messgröße	Messergebnis
A. Steigerung des Outputs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• für TU insgesamt Steigerungen in allen Leistungsbereichen</li> <li>• gestiegene Kosten in der Forschung vor allem durch Drittmiteleinahmen</li> </ul>
B. Einsatz von Leistungskriterien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vielfältiger Einsatz von Leistungsindikatoren für Steuerungs- und Anreizsysteme</li> <li>• Verbleiben stabilitäts- und angebotsorientierter Elemente</li> <li>• gleichgewichtige Anreize für Forschung und Lehre</li> <li>• Fächerunterschiede in der Intensität der Leistungsanreize, aber überall vorhanden</li> <li>• Fächerunterschiede in der Problemorientierung der Anreizsysteme</li> <li>• vom Volumen her begrenzte leistungsbezogene Mittelvergabe zwischen den Fakultäten</li> <li>• gute Verknüpfung von Zielvereinbarungen und Anreizen, allerdings vor instabilem und begrenztem finanziellen Hintergrund</li> </ul>

## 2.3 Zielbereich Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit

### 2.3.1 Detailziele und Messgrößen

#### Detailziele

- Die internen Strukturen sollen schnelle und ergebnisorientierte finanzielle Entscheidungen ermöglichen.
- Die finanziellen Entscheidungen sollen tatsächlich schnell und mit greifbaren Ergebnissen fallen.
- Die Leistungsträger sollen durch interne Umverteilung zu Lasten der unterdurchschnittlich leistenden Einheiten gestärkt werden; traditionelle „Blockaden“ in der Entscheidungsfindung sollen überwunden werden.

Detailziele	Hypothesen	Messgröße
Die internen Strukturen ermöglichen schnelle und ergebnisorientierte finanzielle Entscheidungen,...	...wenn die gesetzlichen Möglichkeiten dazu vorhanden sind.	A. Ausmaß gesetzlicher Spielräume
Entscheidungen sind tatsächlich schnell,...	...wenn sie automatisiert werden.	B. Umfang automatisierter Ressourcenallokation
Entscheidungsblockaden werden überwunden,...	...wenn Besitzstände aufgebrochen werden.	C. Umfang der Umverteilung zugunsten Leistungsstarker
	...wenn sich neue Entscheidungsoptionen eröffnen.	D. Art der neuen Entscheidungsoptionen

### 2.3.2 Analyse der Messgrößen

#### **A. Ausmaß gesetzlicher Spielräume**

Eine handlungsfähige Governance-Struktur einer Universität sollte u.a. eine grundsätzliche Zuständigkeit der Hochschul- und Fachbereichsleitung für alle Fragen des strategischen und operativen Managements schaffen und Senate bzw. Fakultätsräte als zentrale Gremien in akademischen Angelegenheiten etablieren und an den Leitungsentscheidungen durch Beratung und Anhörung mitwirken. Leitungspersonen sollten durch doppelte Legitimation gewählt werden.<sup>23</sup>

Eine solche Führungsstruktur ist bisher gesetzlich nur in Teilen möglich (allerdings im Rahmen der Gesetzesnovelle in Sachsen beabsichtigt). Dadurch wird die

---

<sup>23</sup> Vgl. Stellungnahme des CHE zu den Eckpunkten für ein neues Hochschulgesetz in Sachsen.

Entscheidungsfähigkeit behindert: Zu viele operative Fragen müssen im Senat entschieden werden (z.B. Forschungsschwerpunkte und Änderungen der Organisationseinheiten). Die doppelte Legitimation fehlt. Ähnliche Schlussfolgerungen ergeben sich für die Rolle von Dekanen und Fakultätsräten auf Fakultätsebene. In einem wesentlichen Punkt fehlt damit ein zur Haushaltsglobalisierung komplementäres Element der Hochschulreform.

Eine wichtige Voraussetzung für die interne Umsetzung des Globalhaushalts sind volle finanzielle Kompetenzen bei Hochschul- und Fakultätsleitung. Diese Voraussetzung ist gegeben. Basis für die dezentrale Verantwortungsübernahme in Finanzfragen sind die Entscheidungsrechte des Dekans, die durch das Hochschulgesetz geregelt sind und für den Modellversuch nicht verändert werden. Gemäß § 87 SächsHG sind die Dekane für die Haushaltsangelegenheiten zuständig und treffen die Entscheidungen nach Beratung im Fakultätsrat.

Im Rahmen der gesetzlichen Spielräume ist es trotz der beschriebenen Defizite möglich, klare finanzielle Zuständigkeiten und Verantwortungen festzulegen. Das wesentliche Instrument dafür ist im Modellversuch die Zielvereinbarung, die von Dekan, Rektor und Kanzler unterschrieben wird und damit die Verantwortung diesen Akteuren zuweist. Positiv ist dabei hervorzuheben, dass die Zielvereinbarung die gesamten Personal- und Sachmittel in die Verantwortung der Fakultät (des Dekans) überstellt.

### ***B. Umfang automatisierter Ressourcenallokation***

Das Ausmaß der formelgebundenen Mittelvergabe wurde an anderer Stelle beschrieben. Es ist an dieser Stelle zu betonen, dass die „Verformelung“ Ressourcenentscheidungen beschleunigt und unnötige Einzelfallaushandlungen vermeidet. Dadurch wird an der TU Dresden die Handlungsfähigkeit gefördert.

### ***C. Umfang der Umverteilung zugunsten Leistungsstarker, Lösen von Entscheidungsblockaden***

Dass durch die Globalisierung „Blockaden“ gelöst werden, lässt sich dadurch ablesen, dass leistungsstarke Einheiten im Zeitablauf mehr Gelder erhalten. Es ist kein Urteil möglich, ob sich das Prinzip der gezielten Stärkung Leistungsstarker über die gesamte Universität durchgesetzt hat. Es lassen sich aber Einzelbeobachtungen finden, die auf gezielte Stärkungen hinweisen:

- Eine wesentliche Grundlage ist das im Rahmen der Meinungsanalyse besonders herausgehobene Leistungsbewusstsein, das durch den Modellversuch stark gefördert wurde.
- Ein konkretes Beispiel lässt sich in der Fakultät Maschinenwesen identifizieren. Dort sind Teile der leistungsstarken Profillinie Materialwissenschaften verortet, die für die Profilierung der TU Dresden in den Vordergrund gerückt wurde. Es zeigt sich folgende Entwicklung eines gleitenden 2-Jahres-Durchschnitts der Gesamtkosten:

	Entwicklung Gesamtkosten		
	2001/02 : 2000/01	2002/03 : 2001/02	2003/04 : 2002/03
Fakultät Maschinenwesen insgesamt	2,1 %	1,8 %	- 2,0 %
Profillinie Materialwissenschaften in der Fakultät	4,7 %	5,0 %	6,2 %

Die Profillinie ist demnach stets stärker gewachsen, sogar noch nach Einsetzen von deutlichen Kürzungen in der Fakultät. Eine gezielte Stärkung eines Teilbereichs der Fakultät ging zu Lasten der Fakultät insgesamt.

#### ***D. Art der neuen Entscheidungsoptionen***

Die Handlungsfähigkeit würde steigen, wenn Entscheidungsoptionen möglich werden, die zuvor ausgeschlossen waren. An der TU Dresden wurde insbesondere die Möglichkeit zum Outsourcing bestimmter Leistungen genutzt. Eine Vergabe von Dienstleistungen nach außen ist zwar auch ohne den Modellversuch möglich. Die Voraussetzungen zur Umsetzung allerdings verbessern sich vor allem durch die flexiblen Stellennutzungen, durch Investitionen bei der Umnutzung vorhandener Einrichtungen und durch die Veränderungen von Stellen im Zeitablauf. Durch die Mittelschöpfung aus freien Stellen ist es möglich, das freigesetzte Geld zu verwenden, um damit die Leistung am Markt einzukaufen. Diese Mittelschöpfung ist nur unter den Bedingungen des Modellversuchs möglich. So können Entscheidungen unter rein wirtschaftlichen Voraussetzungen getroffen werden, die sonst an der Realisierung scheitern.

Die TU Dresden betreibt dies bei der Fremdsprachenausbildung, der Druckerei und im Zentral-Werkstattbereich (Dezernat Technik). Dieser Abbau interner Dienstleistung hängt zwar auch mit dem allgemeinen Stellenabbau zusammen; die Universität konnte jedoch Prioritäten setzen zugunsten der Kernbereiche der Wissenschaft.

Das Beispiel Fremdsprachenausbildung illustriert die Vorteile des Outsourcings: Das Angebot an Kursen kann sich in Quantität und Qualität flexibel am Bedarf orientieren, Bedarfsdeckung wurde möglich. Um das gegenwärtig vorhandene Lehrangebot intern zu realisieren, wären die Kosten mindestens um 500 T € höher.

Die Option einer „make or buy“-Entscheidung ist für Effizienz und Wirtschaftlichkeit von großer Bedeutung und damit ein wichtiger Vorteil. Die TU Dresden hat in diesem Bereich großes Engagement entwickelt.

### 2.3.3 Zusammenfassung

Messgröße	Messergebnis
A. Ausmaß gesetzlicher Spielräume	<ul style="list-style-type: none"> <li>• notwendige Struktur und Autonomie in Bezug auf Leitungsstruktur fehlt</li> <li>• Zielvereinbarungen schaffen klare Verantwortlichkeiten</li> </ul>
B. Umfang automatisierter Ressourcenallokation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• formelgebundene Mittelvergabe beschleunigt Ressourcenentscheidungen</li> </ul>
C. Umfang der Umverteilung zugunsten Leistungsstarker	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umverteilung im Beispiel der Profillinie Materialwissenschaften in der Fakultät Maschinenbau gegeben</li> </ul>
D. Art der neuen Entscheidungsoptionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• die „make or buy“-Option ist ein wichtiger Vorteil und wird aktiv genutzt</li> </ul>

## 2.4 Zielbereich Selbststeuerung

### 2.4.1 Detailziele und Messgrößen

Detailziele

- Die Instrumente sollen aktiv genutzt werden.
- Die Instrumente sollen zu besseren Entscheidungen führen

Detailziele	Hypothesen	Messgröße
Die Instrumente der Selbststeuerung werden dann aktiv genutzt,...	...wenn ihre Nutzung für alle relevanten Zwecke zugelassen ist.	A. Grad der Einschränkung der Nutzung
	...wenn sie Informationen für die wichtigen Entscheidungen liefern.	B. Stärke des Entscheidungsbezugs der Informationsinstrumente
	...wenn sie fachbezogen ausgerichtet und damit auch dezentral an der Hochschule verwertbar sind.	C. Grad des Fächerbezugs
	...wenn möglichst wenig Steuerung an den Instrumenten vorbei läuft.	D. Umfang der Steuerung außerhalb der neuen Instrumentarien

Detailziele	Hypothesen	Messgröße
Entscheidungsverhalten wird dann im Sinne besserer Entscheidungen verändert,...	...wenn bei den Nutzern der Instrumente Kosten- und Leistungsbewusstsein entsteht.	E. Grad der Förderung von Kosten- und Leistungsbewusstsein
	...wenn langfristiges, strategisches Denken gefördert wird.	F. Stärke der langfristigen Orientierung
	...wenn die Entscheidungsträger über den Instrumenteneinsatz selbst entscheiden können.	G. Grad der dezentralen Autonomie in Bezug auf den Instrumenteneinsatz

## 2.4.2 Analyse der Messgrößen

### A. Grad der Einschränkung der Nutzung

Die aktive Nutzung der Selbststeuerungsinstrumente ist zunächst davon abhängig, welche Nutzungsmöglichkeiten der TU Dresden eingeräumt werden. Grundsätzlich hat die TU Dresden große Autonomie beim Instrumenteneinsatz und damit gute Voraussetzungen, die Instrumente so zu gestalten, dass sie auch genutzt werden. Insbesondere die Instrumente Mittelvergabe, Leistungskatalog und Zielvereinbarungen kann sie autonom und situationsspezifisch gestalten.

Lediglich drei Einschränkungen sind zu finden:

- Von Anfang an waren die Vereinbarungen zwischen TU Dresden und SMWK, alle Diskussionen und Festlegungen stark instrumentenbezogen. Kern des Modellversuchs waren die Umsetzung von Zielvereinbarung, Leistungskatalog, KLR, Mittelverteilung und Berichtswesen. Damit sind natürlich zentrale Selbststeuerungsinstrumente aufgegriffen, aber nicht vollständig. Um neue Steuerung an einer Hochschule umfassend zu etablieren, sind zumindest drei weitere Instrumentenbereiche entscheidend: Die Gestaltung des Strategieprozesses, die Weiterentwicklung von Organisations- und Führungsstrukturen sowie von Berufungsverfahren. Die Vernachlässigung dieser Bereiche durch die Fokussierung der staatlichen Anforderungen auf einen Ausschnitt aus dem Instrumentenspektrum hat faktisch dazu geführt, dass sie bei den Veränderungen im Rahmen des Globalhaushalts nicht im Vordergrund standen. Ob dies rational ist, wurde nicht hinterfragt; selbst wenn die TU Dresden es für sinnvoll gehalten hätte, zuerst einen umfassenden Strategieprozess aufzulegen, wäre dies durch die Notwendigkeit, die Entwicklungsarbeit bei den geforderten Instrumenten zu forcieren, nicht möglich gewesen.
- Die TU Dresden sieht sich umfangreichen Anforderungen an das externe Berichtswesen gegenüber. Dies führt zu einer faktischen Einschränkung bei der Nutzung der Instrumente Berichtswesen und KLR für die interne Selbststeuerung: Durch die hohen und arbeitsintensiven externen Anforderungen sinken die zeitlichen Spielräume für eine Instrumentenentwicklung, die auf Selbststeuerung ausgerichtet ist.

- Nach wie vor fehlt eine Rechtsverordnung über die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten. Dies behindert die Selbststeuerung sowohl in den Fakultäten als auch durch die Hochschulleitung, da die Ermittlung von Kosten- und Leistungsdaten eingeschränkt ist. Beispielsweise bereitet es Probleme, für Bleibeverhandlungen personenbezogene Leistungsdaten heranzuziehen, wenn diese nicht freiwillig beigetragen werden. Rechtsklarheit an dieser Stelle ist dringend nötig. In Hochschulen anderer Bundesländer stellt dieser Aspekt zumeist kein Problem dar.

### ***B. Stärke des Entscheidungsbezugs der Informationsinstrumente***

Die geschaffenen Informationsinstrumente (Berichtswesen, KLR, Leistungskatalog) sind nur dann für die Selbststeuerung von Nutzen, wenn sie zur Fundierung von Entscheidungen herangezogen werden. Eine bloße Datensammlung, die keiner Verwendung zugeführt wird, erzeugt unnötigen Aufwand. Es ist also zu untersuchen, wie stark die geschaffenen Instrumente mit internen Managemententscheidungen verknüpft werden. Dafür zeigen sich an der TU Dresden an mehreren Stellen gute Ansätze:

- Für die Fakultäten werden die Leistungsdaten zu Kennzahlenübersichten komprimiert und in die jährlichen Verhandlungen über die Zielvereinbarungen eingebracht. D.h. sie erhalten unmittelbare Entscheidungsrelevanz in den Zielvereinbarungsgesprächen, noch gestärkt durch die Vereinbarung konkreter Zielwerte.
- Die Leistungsdaten finden umfassende und ebenfalls fakultätsspezifische Verwendung in den Systemen der formelgebundenen Mittelvergabe. Dies stellt eine automatisierte Umsetzung von Leistungsdaten in Ressourcenentscheidungen dar, impliziert also eine besonders enge Verzahnung von Leistungskatalog und interner Steuerung.
- In Bleibeverhandlungen werden zunehmend Daten aus der KLR eingesetzt. Diese Daten stehen der Hochschulleitung zur Verfügung. Hinzu kommen freiwillige Angaben des Professors. Je nach Spezialgebiet werden zusätzliche Informationen aus dem Berichtswesen einbezogen. Bei den Berufungsvereinbarungen werden die Zusagen befristet. Nach Ablauf der Befristung werden die Verhandlungen über eine Weiternutzung von Ressourcen unter Zuhilfenahme der KLR und weiterer Berichte geführt.
- Kennzahlenübersichten der Fakultäten und Fachrichtungen, die neben wichtigen Kennzahlen in Forschung und Lehre auch Ergebnisse von Rankings und Vergleichsdaten anderer Universitäten (z.B. aus dem Benchmarking Club Technischer Universitäten, vom statistischen Bundesamt) enthalten, unterstützen strategische Überlegungen des Rektoratskollegiums. Beispielsweise gab es zentrale Vorgaben durch das Rektoratskollegium für Stellenstreichungen, die unter Verwendung der Kennzahlen bestimmt wurden und von den Fakultäten konkret umzusetzen waren.

- Die Fakultät Wirtschaftswissenschaften hat beispielsweise einen Controlling-Verantwortlichen bestimmt, der die vorhandenen Kosten- und Leistungsdaten im Auftrag des Dekanats aufbereitet und auswertet.

Es gibt also in mehreren Bereichen eine flächendeckende, regelmäßige Verwendung der Selbststeuerungsinstrumente für hochschulinterne Entscheidungen.

Diesen positiven Entwicklungen steht das Grundproblem gegenüber, dass einige getroffene Grundsatzentscheidungen in Bezug auf die Instrumente eine flexible, entscheidungsbezogene Handhabung hemmen. Ein wesentliches Beispiel stellt die Kostenträgerrechnung dar: Hier werden für die Lehre mit großem Aufwand Kosten pro Studiengang kalkuliert. Diese Form von Kostenträgerbildung hat begrenzte Entscheidungsrelevanz (außer im Bereich der Weiterbildung, wenn Studiengänge als wichtiges Ziel die Erwirtschaftung eines Deckungsbeitrags beinhalten und die Kosten pro Studiengang den durch autonome Preispolitik gestalteten Erlösen gegenübergestellt werden). Wichtiger wäre beispielsweise eine Abbildung strategischer Ziele in der Kostenträgerrechnung, indem die Profillinien als Kostenträger fundieren. Damit könnte überprüft werden, wie sich die Kosten in den als strategisch wichtig identifizierten Themenbereichen entwickeln.

Derzeit sind diese Informationen nicht durch die KLR zu stützen; die KLR trägt damit nicht optimal dazu bei, dass die TU Dresden die Erfolge bei der strategischen Profilierung überprüfen kann. Diese Überlegungen sprechen dafür, gerade bei der Kostenträgerrechnung auf autonome Gestaltung nach den Bedürfnissen der Universität zu setzen, statt die Generierung externer Vergleichsdaten in den Vordergrund zu stellen.

### **C. Grad des Fächerbezugs**

Voraussetzung für eine dezentrale Nutzung der Selbststeuerungsinstrumente für Entscheidungen ist es, dass die Instrumente Fächerspezifika aufgreifen. Dies ist an der TU Dresden in besonders hohem Maße gegeben. Es gibt kaum eine Hochschule in Deutschland, die die Entwicklung der internen Steuerung derart konsequent auf eine Fächerorientierung angelegt hat wie die TU Dresden:

- Die Entwicklung der leistungsorientierten Mittelverteilung wurde zunächst in den Fakultäten mit spezifischen Indikatoren und Gewichtungen betrieben und erst ab 2004 für die Verteilung zwischen den Fächern weiterentwickelt. Dabei werden z.B. in den Fakultäten sehr unterschiedliche Bewertungsmodelle für Publikationen praktiziert. Über die Anreizmittel werden fakultätsspezifische Zielsetzungen honoriert.
- Die Verwendung von Kriterien aus dem Leistungskatalog erfolgt fakultätsspezifisch; dabei realisieren die Fakultäten auch eine sehr unterschiedliche Komplexität von Kennzahlensystemen. Zumeist besteht ein Leistungsbezug bei etwa 30% der Kriterien. Einige Fakultäten haben darauf vollständig verzichtet.
- Die Zielvereinbarung ist ein Instrument, das auf die Einbeziehung von Fächerspezifika ausgerichtet ist.

Die Entwicklungen an der TU Dresden bieten damit optimale Voraussetzungen für ein produktives Aufgreifen der Steuerungsinstrumente durch dezentrale Entscheidungsträger. Es gelingt von vorneherein, die neue Steuerung aus Sicht der Fächer und einzelnen Wissenschaftler nicht als etwas von außen Gesteuertes, sondern als eigenverantwortlich zu nutzendes Instrumentarium zu verankern. Diese Ausrichtung ist eine besondere Stärke der Umsetzung des Modellversuchs.

An dieser Stelle muss aber auch auf die Gefahr der starken Fächerorientierung hingewiesen werden. Die neuen Steuerungsinstrumente sind einerseits durch die staatlich gesetzten Anforderungen an externe Berichte, andererseits durch den dezentralen Fächerbezug vorangetrieben worden. Dabei scheint die strategische Steuerung durch die Hochschulleitung in den Instrumenten nur schwach ausgeprägt zu sein. Dafür gibt es mehrere Indizien:

- Grundlage der Profilierung könnten die Profillinien sein. Ergänzend dazu gibt es Schwerpunktbereiche. Es ist nicht nur in Einzelfällen nachvollziehbar, wie sich die Profillinien und Schwerpunktbereiche in den Entscheidungen der Hochschulleitung und den Anreizsystemen niederschlagen. Es zeichnet sich aber keine systematische Verankerung der Profilorientierung in der Selbststeuerung ab. Auch ist unklar, wie stark diese Bereiche tatsächlich zu einer Fokussierung der Arbeit führen.
- Zudem werden wie bereits erwähnt die Profillinien in den KLR- und Berichtssystemen gar nicht abgebildet.
- Bei den Zielvereinbarungen 2005 wurden Schwerpunktthemen von der Hochschulleitung vorgegeben. Diese sind aber so umfassend definiert, dass sie letztlich keinerlei Prioritätensetzung verursachen (Lehre und Forschung auf hohem Niveau, Drittmittel, Internationalisierung, Weiterbildung, Gleichstellung, Modularisierung).

Es besteht also die Gefahr, dass bei der Handhabung der Selbststeuerungsinstrumente die Profilierung der TU Dresden und die strategische Gesamtsteuerung durch die Hochschulleitung zu kurz kommt. Zwar gibt es dafür offensichtlich Ansätze im Rahmen der Strukturplanung und Strukturgespräche; diese Instrumente müssten aber systematisch mit den im Rahmen des Modellversuchs eingeführten Instrumentarien verbunden werden.

#### ***D. Grad der dezentralen Autonomie in Bezug auf den Instrumenteneinsatz***

Sehr eng mit der vorigen Frage des Fächerbezugs ist die interne dezentrale Autonomie verbunden: Die dezentralen Akteure in den Fakultäten fundieren dann ihre Entscheidungen besser, wenn sie die Instrumente nach ihren Bedürfnissen „formen“ können. Es stellt sich also die Frage, ob die TU Dresden ihren Fakultäten den Service bietet, beispielsweise Sonderauswertungen aus der KLR für fakultätsspezifische Bedürfnisse zu realisieren, oder ob das Controlling der TU Dresden eher nur Standardinstrumente liefert. Die Fakultäten sind dann gezwungen, ihre strategischen Bedürfnisse an Daten und Kennzahlen durch eigene Auswertungen zu realisieren.

Es gibt Indizien für eine adäquate Balance zwischen Standardisierung und dezentraler Autonomie:

- Der Leistungskatalog mit über 200 Kenngrößen ist so umfangreich, dass er alle besonderen Bedürfnisse berücksichtigt; gleichzeitig wird aber dennoch eine gewisse Standardisierung sichtbar.
- Es gibt Einzelbeispiele für besonderen Einsatz von Steuerungsinstrumenten. Beispielsweise verwendet die Fakultät Wirtschaftswissenschaften intern ein aus der Balanced Scorecard abgeleitetes Scoring System. Damit werden Mittel verteilt, aber jeder Wissenschaftler erfährt auch seine eigene Positionierung im Vergleich zu den Kollegen.
- Die Dekane erhalten jährliche Kosten- und Ressourcenübersichten für die Kostenstellen ihrer Fakultät. Die Kostenberichte werden zusätzlich auch auf Projekte bezogen. Sämtliche Berichte werden in elektronischer Form geliefert und können somit individuell weiterbearbeitet und für eigene Zwecke der Fakultäten aufbereitet werden. Einige Fakultäten entwickeln daraus ein Benchmarkingsystem für ihre Professoren.

### ***E. Umfang der Steuerung außerhalb der neuen Instrumentarien***

Die Einführung neuer Steuerungsverfahren birgt die Gefahr, dass möglicherweise bestehende Instrumente trotzdem weiter betrieben und nicht abgeschafft werden. Dann kann es dazu kommen, dass letztlich zwei „Steuerungswelten“ entstehen und die neuen Instrumente als Bürokratie und übermäßiger Aufwand wahrgenommen werden, weil sie Bisheriges nicht ersetzen, sondern nur „on top“ gesetzt werden.

An der TU Dresden wird eine Positionierung der neuen Instrumente anstelle alter Mechanismen ernsthaft betrieben. Die Zielvereinbarungen werden zum zentralen Interaktionsinstrument zwischen Fakultäten und Zentrale. Zwei Problembereiche werden jedoch offenkundig:

- Die neuen Instrumente haben keinen Bezug zur Haushaltsaufstellung. Im derzeitigen Steuerungsmodell bleibt die Haushaltsaufstellung unverändert kameralistisch; hier entstehen tatsächlich „Parallelwelten“ aufgrund der staatlich gesetzten Rahmenbedingungen.
- Die Stellen als wesentlicher Bestandteil des Haushalts der TU Dresden werden nicht hinreichend mit den internen Steuerungsinstrumenten verknüpft. Die Stellenausstattung der Fakultäten müsste zukünftig auch ein konstitutives Element der Steuerung sein und beispielsweise im Rahmen der Entwicklungsplanung über eine mehrjährige Rahmenvereinbarung mit der Hochschulleitung verabredet (und nach Auslaufen der Vereinbarung auch anhand von Leistungsgrößen hinterfragt) werden. Voraussetzung ist die systematische Verankerung der Strukturgespräche und die Flexibilität durch befristete Berufungszusagen. Auch scheinen die im Rahmen der Haushaltsflexibilität neu geschaffenen befristeten Stellen (ca. 100) nicht systematisch mit den Zielvereinbarungen verknüpft zu werden.

Diese Punkte zeigen, dass sich die interne Steuerung noch umfassender mit den neuen Instrumenten vollziehen sollte und dass auch von staatlicher Seite Konsistenz der Steuerungsansätze gefordert ist.

Wie bei der Frage der fakultätsübergreifenden strategischen Planung und den Leitungsstrukturen zeigt sich ein Problem: Mit dem Globalhaushalt wurden einige Instrumente durch die Vereinbarung mit dem Staat eng verknüpft (Zielvereinbarung, Berichtswesen etc.). Die Beziehungen des Globalhaushalts zur Steuerung der Personalressourcen, zur fakultätsübergreifenden strategischen Planung und Steuerung sowie zur Weiterentwicklung der Leitungsstrukturen sind genauso eng. Die TU Dresden muss noch stärker die Entwicklung einer „Gesamtarchitektur“ der Steuerung in den Blick nehmen.

### ***F. Grad der Förderung von Kosten- und Leistungsbewusstsein***

In allen Dokumenten und Gesprächen wird stets betont, dass ein wesentlicher Effekt der Haushaltsglobalisierung die Förderung von Kosten- und Leistungsbewusstsein sei. Die Meinungsbefragung hat ergeben, dass insbesondere das Leistungsbewusstsein aus Sicht der Arbeitsgruppe des Präsidiums sich stark zugunsten einer Leistungsorientierung geändert hat. Die internen Verteilungsmodelle haben eine hohe Akzeptanz. Das Kostenbewusstsein ist eher eine Folge des gestiegenen Leistungsbewusstseins, weil sich bei der Abarbeitung von Haushaltssperren in der Regel die Frage stellt, wie die Leistung bei zurückgehenden Mitteln noch gehalten oder gesteigert werden kann. Als ein Beispiel für das Leistungsbewusstsein kann die befristete Zuweisung von Berufungsmitteln angeführt werden, die eine Praxis unbefristeter Ressourcenzusagen ablöst.

Erfahrungen aus anderen Hochschulen zeigen, dass sich Kostenbewusstsein i.d.R. aus einer Kombination von Kostentransparenz und Anreizsystemen ergibt: Wichtig ist, dass man die Kosten kennt, aber auch, dass man Vorteile aus der Einsparung von Kosten zieht. Hier zeigt sich an der TU Dresden ein Problem: Wesentliche Anreize für Einsparungen ergeben sich einerseits aus der Möglichkeit zur Rücklagenbildung, andererseits aus der Mittelschöpfung aus freien Stellen. Die freie Verwendbarkeit von Geldern aus freien Stellen impliziert den Ausstieg aus der traditionellen Mentalität, stets mehr Stellen einzufordern und keinesfalls Stellen z.B. zugunsten von Investitionen preisgeben zu wollen. Beides ist an der TU Dresden möglich, kommt aber offenbar nicht in Gang. Die Hauptursache liegt offenbar in der parallel stattfindenden, staatlich verordneten Kürzung von Stellen. Wenn eine Fakultät befürchten muss, Stellen abzugeben, wird sie möglichst schnell eine Wiederbesetzung anstreben. Hier zeigt sich erneut, dass die potenziellen Vorteile der Globalisierung durch inkonsistente Steuerungsverfahren (Globalhaushalt vs. Stellenprinzip) konterkariert werden (aber natürlich auch durch die Kürzung von Mitteln).

Eine Besonderheit am Dresdner Modellversuch scheint hingegen zu sein, dass das „Leistungsbewusstsein“ wohl stärker im Vordergrund steht als die Kostenseite. Die Erarbeitung des Leistungskatalogs und die konsequent fachbezogene Ausrichtung

der Mittelverteilung haben in den Fakultäten zu umfassenden Diskussionen über Leistungen geführt. Wie erläutert, bauen Fakultäten Scoringssysteme für Leistung auf. In diesem Bereich ist ein drastischer Bewusstseinswandel zu verzeichnen, der zu positiven Entwicklungen bei den Leistungsindikatoren führt. Leistungstransparenz und -bewusstsein gehören zu den wichtigsten Effekten des Modellversuchs.

### **G. Stärke der langfristigen Orientierung**

Globalhaushalte sollen auch bewirken, dass längerfristig gedacht und gehandelt und das Jährlichkeitsdenken verlassen wird. Entscheidungsträger an Hochschulen sollen die Konsequenzen ihrer Entscheidungen längerfristig planen und steuern. Dies führt zu „besseren“, weil vorausschauenden Entscheidungen. Die Faktenlage an der TU Dresden zeigt keine klaren Hinweise, dass dies tatsächlich passiert: Die Rücklagenbildung ist minimal (Erklärungen dazu s.o.). Die Verstärkung von Investitionen aus flexibel eingesetzten Mitteln lag in 2000 bei knapp 1,5 Mio € und ist seitdem gefallen (gut 390 T€ im Jahre 2003). Eine systematische Zukunftsvorsorge setzt aber beides voraus. Aus Sicht der TU reichen allerdings die derzeit bestehenden finanziellen Spielräume (bei Einsparungen von 10,3 Mio € von 2000 bis 2004 und zusätzlich Abbau von 153 Stellen 2001 bis 2004) nicht aus, um sowohl die Engpässe bei kurzfristigen Bedarfen als auch langfristige Perspektiven angemessen zu verfolgen.

### **2.4.3 Zusammenfassung**

<b>Messgröße</b>	<b>Messergebnis</b>
A. Grad der Einschränkung der Nutzung der Selbststeuerungsinstrumente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in weiten Bereichen nicht gegeben durch hohe Autonomie des Instrumenteneinsatzes</li> <li>• Einschränkung gegeben durch faktische Fokussierung auf einen Ausschnitt aus dem „Instrumentenkasten“</li> <li>• Einschränkung gegeben durch fehlende Rechtsverordnung zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten</li> </ul>
B. Stärke des Entscheidungsbezugs der Informationsinstrumente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in wichtigen Bereichen entscheidungsbezogen eingesetzt</li> <li>• geringer Entscheidungsbezug der Kostenträgerrechnung</li> <li>• fehlender Bezug zu strategischen Zielen</li> </ul>

Messgröße	Messergebnis
C. Grad des Fächerbezugs der Selbststeuerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sehr starker Fächerbezug, optimale Voraussetzungen für intensive dezentrale Nutzung der Instrumente</li> <li>• Gefahr der schwachen zentralen Gesamtsteuerung der Universität; wenig Ansatzpunkte zur Förderung der Profilbildung</li> </ul>
D. Grad der dezentralen Autonomie in Bezug auf den Instrumenteneinsatz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adäquate Balance zwischen Standardisierung und dezentral-autonomer Gestaltung der Instrumente</li> </ul>
E. Umfang der Steuerung außerhalb der neuen Instrumentarien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• neue Instrumente ersetzen bisherige Steuerungsverfahren, nicht „on top“ gesetzt</li> <li>• außerhalb der neuen Steuerung bleiben: Haushaltsaufstellung, Stellensteuerung</li> <li>• Notwendigkeit einer integrierten „Gesamtarchitektur“ der internen Steuerung</li> </ul>
F. Grad der Förderung von Kosten- und Leistungsbewusstsein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wenig Niederschlag von Kostenbewusstsein aufgrund paralleler Stellenkürzung</li> <li>• Leistungsbewusstsein besonders stark ausgeprägt, wesentlicher Effekt des Modellversuchs</li> </ul>
G. Stärke der langfristigen Orientierung durch Selbststeuerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keine Anhaltspunkte für stärkere Langfristorientierung</li> <li>• Engpassorientierung stärker als Zukunftsorientierung</li> </ul>

## 2.5 Zielbereich Legitimation/Rechenschaft

### 2.5.1 Detailziele und Messgrößen

Detailziele:

- Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit nach innen und außen soll erreicht werden.
- Die Berichte sollen Legitimation sichern.

Detailziele	Hypothese	Messgröße
Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit nach innen und außen wird erhöht, wenn,...	... die Kosten- und Leistungsberichte so gestaltet sind, dass die Empfänger diese nutzen und darauf Rückmeldungen geben.	A. Nutzung der Kosten- und Leistungsberichte
Legitimation ist gesichert, wenn ...	... die Vorgaben aus der Ressortvereinbarung und der Zielvereinbarung vollständig umgesetzt werden.	B. Umsetzung der Vorgaben für die Berichte

## 2.5.2 Analyse der Messgrößen

### **A. Nutzung der Kosten- und Leistungsberichte**

Es werden in der TU Dresden interne und externe Berichte angefertigt. Die internen Berichte dienen der Information der Kostenstellenverantwortlichen. Das sind in der Regel die Professoren. Diese erhalten die Berichte in detaillierter Form über ihre Kostenstelle einmal pro Jahr. Die Wirkungen zur internen Nutzung sind gering. Vor allem die Daten über Flächen und Räume haben allerdings Auswirkungen.

Die Dekane der Fakultäten erhalten ebenfalls diese Informationen sowie zusätzlich weitere Kennzahlen, die sich auf den Vereinbarungsprozess der Zielvereinbarungen auswirken. Mit diesen Informationen über Kosten und Leistungen werden die Zielvereinbarungsgespräche geführt. Hier haben die Berichte unmittelbare Auswirkungen, weil sie die Einschätzung über die Zielerreichung des Vorjahres enthalten, was sich unmittelbar auf die neuen Anreizmittel für die Fakultät auswirkt.

Die externen Berichte sind aus Sicht der TU Dresden zu umfangreich, zu detailliert und daher wenig brauchbar für Entscheidungsträger. Die TU hat vorgeschlagen, die Berichte dahingehend zu ändern, statt Semesterberichte Jahresberichte anzufertigen und statt der Studiengänge die Fakultäten und Fachrichtungen zur Grundeinheit zu machen. Leistungsdaten werden ohnehin nur jährlich erhoben, halbjährliche Kostendaten bieten wenig Zusatzinformation (die Haushaltsüberwachung wird außerhalb der Kostenrechnung monatlich gewährleistet). Fakultäten und Fachrichtungen sind die budgetrelevanten Organisationseinheiten. Ein landesweiter Vergleich zwischen den Hochschulen ist auch auf Fächerebene statt auf Studiengangsebene möglich. Das könnte den Aufwand deutlich reduzieren, ohne in erheblichem Umfang Aussagekraft oder Steuerungswirkung zu vermindern. Außerdem fehlen Vergleichsdaten anderer Hochschulen, was aber in der Natur eines Modellversuchs mit einer einzigen Hochschule begründet liegt.

Die TU Dresden hat bisher aus dem SMWK kein Feedback zu den Schlussfolgerungen aus den Kosten- und Leistungsberichten erhalten. Eine

umfassende Nutzung und Auswertung der Berichte fand nach eigener Aussage im Ministerium auch nicht statt. Das SMWK begründet dies v.a. mit dem für ihre Zwecke ungeeignet großen Detaillierungsgrad der Berichte. Gleichwohl wurden zur Lösung von Einzelfragen und zur Betrachtung tendenzieller Entwicklungen seitens des SMWK Leistungsdaten herangezogen; dazu wurden allerdings die vorliegenden Daten aufwendig aggregiert. Kritisiert wird seitens des SMWK insbesondere das Fehlen einer Überleitungsrechnung zu den Einnahmen/Ausgaben des kameralen Haushaltes der TU Dresden.

Aus Sicht des SMWK tritt hinzu, dass eine Koppelung der Kosten- und Leistungsbilanz mit der Verteilung der staatlichen Mittel erst seit der Einführung des aufgrund der Hochschulvereinbarung eingerichteten Mittelverteilungsmodells ins Auge gefasst wird. Zuvor war die (ohne Bezug zur individuellen Kosten- und Leistungsbilanz jeder Hochschule mit der Landeshochschulkonferenz verabredete) Mittelverteilung jährlich fortgeschrieben worden.

Das SMWK leitet die jährlichen Kosten- und Leistungsberichte der TU Dresden darüber hinaus an die Ausschüsse Haushalt und Finanzen sowie Wissenschaft und Hochschule, Kultur und Medien des Sächsischen Landtages und an das Staatsministerium der Finanzen zur Kenntnisnahme weiter.

### **B. Umsetzung der Vorgaben**

Die Vorgaben sind vollständig umgesetzt. Im Einzelnen dazu wird auf die Umsetzungsanalyse verwiesen.

### **2.5.3 Zusammenfassung**

<b>Messgröße</b>	<b>Messergebnis</b>
A. Nutzung der Kosten- und Leistungsberichte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interner KLR-Bericht: einzelne Anhaltspunkte für entscheidungsrelevanten Einsatz</li> <li>• externer KLR-Bericht: keine adäquate Nutzung, keine Wirkung beschreibbar, hoher Aufwand</li> </ul>
B. Umsetzung der Vorgaben	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berichtswesen wie in Ressortvereinbarung vorgegeben umgesetzt</li> </ul>

## **2.6 Zielbereich Ziel- und Strategieorientierung**

### **2.6.1 Detailziele und Messgrößen**

Detailziele:

- Die strategischen Ziele sollen sich in den operativen Steuerungs- und Berichtsinstrumenten niederschlagen.

- Die Finanzautonomie soll zur strategischen Prioritätensetzung genutzt werden.

Detailziele	Hypothese	Messgröße
Die Finanzautonomie wurde zur strategischen Prioritätensetzung genutzt, wenn...	die eingesetzten Instrumente zu einer weitergehenden und schnelleren Umsetzung strategischer Ziele geführt haben.	A. Erfolgreiche strategische Nutzung der Finanzautonomie
Die strategischen Ziele schlagen sich in den operativen Steuerungs- und Berichtsinstrumenten nieder, wenn...	... sich die Ziele und Strategien implizit oder explizit in der Umsetzung der Anreizsysteme auswirken.	B. Zielorientierte Gestaltung der Anreizsysteme

## 2.6.2 Analyse der Messgrößen

### **A. Erfolgreiche strategische Nutzung der Finanzautonomie**

Die TU Dresden hat in der Laufzeit des Modellversuchs ihre strategischen Ziele ihrer fachlichen Entwicklungsplanung an Profillinien und Schwerpunktbereichen ausgerichtet:

#### Profillinien

- Materialwissenschaften
- Informationssystemtechnik
- Bevölkerung, Infrastruktur und Verkehr
- Wasser, Energie und Umwelt
- Sozialer Wandel, Kultur und Bildung

#### Schwerpunktbereiche

- Lebens- und Gesundheitswissenschaften
- Lehrerbildung
- Naturwissenschaftlich-technische Ausrichtung der Wirtschaftswissenschaften
- Gründeruniversität

Diese inhaltlichen Felder sind als Grundlage der Entwicklungsplanung mit dem Ministerium vereinbart. Sie stehen für die Hochschulleitung als verbindlicher Rahmen der strategischen fachlichen Ziele. Für den Außenstehenden bleibt es unklar, warum Profillinien durch Schwerpunktbereiche ergänzt werden und ob die Gesamtheit der aufgeführten Felder wirklich eine deutliche Prioritätensetzung beinhalten oder weitgehend das vorhandene Spektrum abbilden. Wie oben bereits erläutert, gibt es keine Controlling-Daten, die auf die Profillinien bezogen sind.

Die fachlichen und inhaltlichen Schwerpunktfelder sind fakultätsübergreifend angelegt. Sie sind in dieser Form bislang eher abstrakte Zielbeschreibungen. Ohne eine operationale Umsetzung solcher fachlichen Ziele in das gesamte fachliche Spektrum der TUD ist die Zielrichtung nur schwer zu verfolgen.

Neben den fachlichen Zielen verfolgt die TUD bestimmte allgemeine Ziele, die sich auf Lehre, Forschung im Allgemeinen beziehen und die neben der Leistungssteigerung (Effizienz, Effektivität, Steigerung von Studentenzahlen, von Promotionen und Habilitationen) auf Qualitätssicherung und auf Internationalisierung ausgerichtet sind. Diese allgemeinen Ziele finden sich auch in den Zielvereinbarungen. Allerdings sind die in den Zielvereinbarungen bis 2004 verwendeten Zielkataloge so allgemein, dass letztlich jede Aktivität darunter eingeordnet werden kann. Auch hier werden die strategischen Ziele nicht gewichtet und operationalisiert, sondern durch die Fakultäten selbst definiert und in geeignete Unterziele und Maßnahmen umgesetzt. Insgesamt zeigt sich: Der Einsatz der Instrumente kann bottom up-Entwicklung von Profilen und strategischen Prioritäten befördern. Die Instrumente werden aber noch nicht genug dafür eingesetzt, die Gesamtausrichtung der TU Dresden systematisch voranzubringen. Wenn Verfahren dafür eingesetzt werden (z.B. Strukturgespräche), dann sind sie nicht in eine Gesamtarchitektur der Steuerung integriert.

Positive Ansätze zeigen die Zielvereinbarungen 2005. Darin werden erstmals konkrete Aussagen verankert, die sich auf die Profillinien beziehen. Beispielsweise in der Zielvereinbarung mit der Fakultät Bauingenieurwesen sind die Profillinien in der Präambel enthalten. Bei der Auflistung der Forschungsprojekte wird jeweils eine Zuordnung zu den Profillinien getroffen. Diese Ausrichtung der Zielvereinbarungen – und eine Verknüpfung mit Instrumenten wie den Profilagegesprächen – sollte fortgesetzt werden.

Bisher wurde von den Instrumenten her argumentiert; die Frage ist aber auch, wie die Ergebnisse in Bezug auf Schwerpunktsetzung aussehen. Hat der Globalhaushalt zu einer gleichmäßigen finanziellen Entwicklung aller Fakultäten geführt oder gab es deutliche Mittelverlagerungen zwischen den Fakultäten. Dazu wird die Entwicklung der Gesamtkosten der Fakultäten von 2001 bis 2004 betrachtet. 2001 wird als Basisjahr genommen und auf Eins normiert; die Entwicklung 2002 bis 2004 wird als Index dargestellt.

<b>Fakultäten mit Zuwachstrend der Gesamtkosten</b>				
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Philosophie	1	1,09	1,14	1,13
Naturwissenschaften	1	1,03	1,05	1,06
Wirtschaftswiss.	1	1,06	1,11	1,14
Informatik	1	1,01	1,09	1,15
Maschinenwesen	1	0,99	1,03	1,06
Architektur	1	1,04	1,12	1,16
Verkehrswiss.	1	0,98	1,02	1,05

<b>Fakultäten mit ungefähr gleich bleibenden Gesamtkosten</b>				
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Sprachwissensch.	1	1,02	1,03	1,01
Erziehungswiss.	1	0,96	0,99	1,04
Forst-, Geo, Hydrowiss.	1	0,98	1,01	0,99
<b>Fakultäten mit sinkendem Trend bei den Gesamtkosten</b>				
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Jura	1	1,01	0,96	0,88
Elektrotechnik	1	0,98	0,98	0,97
Bauingenieurwesen	1	0,97	0,97	0,95

Die Tabelle zeigt, dass es Prioritätensetzungen in den Fakultäten gibt (die auch mit der Entwicklung der Drittmittel zusammenhängen, die in die Gesamtkosten einfließen). Deutlich ist der Trend zur Rückführung der juristischen Fakultät (der sich auch schon oben in den Leistungsgrößen widergespiegelt hat). Auch die Zuwächse sind keineswegs gleich verteilt. Nicht eindeutig zu klären ist, welcher Teil dieser Prioritätensetzung auf Entwicklung der Drittmittel, Anpassung an Studierendennachfrage und echte strategische Orientierung an Profilen zurückzuführen ist.

Dass die Profillinien für die Prioritäten der Hochschulleitung tragend sind, lässt sich auch an Einzelbeispielen bei der Umsetzung von Kürzungsprogrammen zeigen. Beispielsweise wurde trotz insgesamt hohen Stellenabbaus von den 16 Professuren der Profillinie Materialwissenschaften keine abgebaut.

### ***B. Zielorientierte Gestaltung der Anreizsysteme***

Für eine Umsetzung dieser fachlichen Setzungen bieten die Instrumente im Rahmen des Globalhaushalts den idealen Raum. In den Zielvereinbarungen können sich Hochschulleitung und Dekanat auf die Umsetzung dieser Ziele durch geeignete Maßnahmen verständigen. Im Berichtswesen kann die Entwicklung der Profillinien ausgewiesen werden. In den Instrumenten ist aber bis 2004 kein klarer Bezug zu den Strategien und Schwerpunkten erkennbar. Das Berichtswesen liefert keine entsprechenden Informationen. Aus den Zielvereinbarungen sind keine unmittelbaren Konsequenzen der Entwicklungsplanung und ihrer Umsetzung in die Ziele und Maßnahmen der Fakultäten erkennbar. In den in der Selbstevaluierung enthaltenen Zielvereinbarungen des Jahres 2004 sind keine direkten Bezüge auf die fachlichen Entwicklungsziele der TU Dresden erkennbar. Die Chance der Verzahnung der Entwicklungen in Strategie und Globalhaushalt scheint nicht hinreichend genutzt zu sein. Nach Aussage der TU Dresden ändert sich dies mit den Zielvereinbarungen 2005 und im Zusammenhang mit Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder.

Allerdings kann der umgekehrte Fall eingetreten sein, dass die Entwicklungsplanung der TU Dresden, die wesentlich von den Fakultäten bestimmt wird, durch die eingesetzten Instrumente innerhalb der Fakultäten zu einer stärkeren Profilierung der fachlichen Schwerpunkte geführt haben. Die Zielvereinbarungen könnten der Auslöser für interne Positionsbestimmungen gewesen sein. Die höhere Sichtbarkeit und Förderung der leistungsstarken Bereiche in den Fakultäten sind durch die verschiedenen Elemente des Modellversuchs stärker hervorgetreten. Die Hochschulleitung bekommt ein klareres Bild über die Stärken und Schwächen der TU Dresden. Inwieweit solche Effekte vorliegen, ist im Rahmen der Meinungsanalyse zu ermitteln.

Eine Stärkung der Profillinien erfolgte insbesondere über die Schaffung zusätzlicher befristeter Stellen. Hier ist es der TU Dresden gelungen, eine erhebliche Manövriermasse zur zentralen Steuerung und Profilierung zu realisieren. Die Entscheidungen laufen aber systemisch unverbunden neben den Zielvereinbarungen und den anderen Instrumenten des Modellversuchs. Es fehlt eine systematische Gesamtausrichtung des Steuerungsmodells an den strategischen Zielen der TU als Gegengewicht zur dezentralen, fachspezifischen Orientierung.

### 2.6.3 Zusammenfassung

Messgröße	Messergebnis
A. Zielorientierte Gestaltung der Anreizsysteme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fachliche Ziele: Kein Zusammenhang erkennbar</li> <li>• allgemeine Ziele: Abstrakte Umsetzung durch die Zielvereinbarungen und Mittelvergabe</li> <li>• mangelnde Integration der strategiebezogenen Instrumente in ein Gesamtsteuerungsmodell</li> </ul>
B. Erfolgreiche strategische Nutzung der Finanzautonomie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fachliche Ziele: Profillinien, Schwerpunktbereiche: Kein Zusammenhang erkennbar für top down-Strategie, aber bottom up - Unterstützung</li> <li>• allgemeine Ziele: Abstrakte Umsetzung durch Zielvereinbarung</li> <li>• Seit 2005 Zielvereinbarungen zunehmend an Profillinien orientiert</li> </ul> <p>Prioritäten in der Kostenentwicklung der Fakultäten erkennbar</p>

## V. Hochschul-Benchmarkinganalyse (nationaler Vergleich)

### **Vorbemerkung**

Im Folgenden sollen die Kernelemente des Modellversuchs der TU Dresden in einen nationalen und internationalen Zusammenhang gestellt werden und mit weiteren Modellen, v.a. auch mit solchen eines erweiterten Grades finanzieller Autonomie, verglichen werden.

Dazu werden Entwicklungen in ausgewählten Bundesländern und Hochschulen, in Kapitel sechs Entwicklungen in anderen Staaten mit Blick auf die zukünftige Modellgestaltung in Sachsen analysiert.

Der nationale Vergleich stellt relevante Elemente der Entwicklungen zu einer Haushaltsflexibilisierung in anderen Bundesländern und Hochschulen dar. Der Begriff „Haushaltsflexibilisierung“ steht für heterogene Modelle, die Freiräume und Auflagen für die Finanzverwaltung der Hochschulen sind in den Bundesländern sehr unterschiedlich gestaltet. Das Hauptziel dieser Analyse ist es, die Modelle, Instrumente und die Erfahrungen anderer Länder im Vergleich zu den Bedingungen der TU Dresden zu analysieren. Gliederungsmerkmale sind

- die Ziele und Modelle finanzieller Autonomie der Hochschulen gegenüber dem Staat,
- der Bedingungsrahmen, der den Hochschulen gesetzt ist,
- die eingesetzten Instrumente des neuen Steuerungsmodells und
- die Wirkungen.

Einbezogen werden v.a. die Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen. Zusätzlich werden die Hochschulen TU München und TU Darmstadt aufgrund ihres Modellcharakters zu einzelnen Aspekten eingehender untersucht. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in Bayern keine Haushaltsflexibilisierung besteht, und die TU Darmstadt durch den Globalhaushalt des Landes geprägt ist; das TU Darmstadt-Gesetz hat hier neue Möglichkeiten der Gestaltung geschaffen. Soweit es sinnvoll erscheint, wird auf weitere einzelne Beispiele verwiesen.

Methodisch basiert die Hochschul-Benchmarkinganalyse auf Erfahrungen und Projekte des CHE sowie auf Dokumentenanalysen. Die Analyse konzentriert sich bewusst auf entscheidende Aspekte; eine vollständige Erhebung und Beschreibung der jeweiligen Ansätze und Erfahrungen wird nicht angestrebt und kann in diesem Rahmen auch nicht geleistet werden. Wesentliche Teile der Analyse stützen sich auf Vorarbeiten, die bereits 2001 unter dem Titel „Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland – Entwicklungsstand und Empfehlungen“ als Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Sächsischen Landtags erstellt wurden.<sup>24</sup> Der im Folgenden

---

<sup>24</sup> Federkeil, Gero und Ziegele, Frank: Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland - Entwicklungsstand und Empfehlungen. Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Sächsischen Landtags, CHE-Arbeitspapier Nr. 32, Gütersloh 2001.

durchgeführte Vergleich nimmt jedoch entsprechend dem Projektplan nur ausgewählte Länder bzw. Hochschulen in den Blick und berücksichtigt soweit möglich zudem den zwischenzeitlich veränderten aktuellen Stand (berücksichtigt wurden Änderungen bis Frühjahr 2006).

### **1. Einige zusammenfassende Bewertungen**

Einige Bewertungen aus der vorliegenden Studie sollen im Folgenden vorab fokussiert zusammengefasst werden. Dabei kommt es auch darauf an, den Bezug zum Modellversuch an der TU Dresden und darüber hinaus in Sachsen im Blick zu haben und Vergleiche zu ermöglichen. Sie stellen Kernergebnisse der Untersuchung ausgewählter Bundesländer und Hochschulen dar, die im weiteren Verlauf der Evaluierung allerdings noch weitere Analysen aus zusätzlichen Blickwinkeln einbeziehen müssen und insofern ggf. modifiziert werden.

1. Haushaltsflexibilisierung ist in allen betrachteten Beispielen in einen Gesamtkontext der neuen Steuerung der Hochschulen eingebunden, d.h. sie wird auf Landesebene mit Instrumenten wie Mittelverteilung, Zielvereinbarungen, KLR etc. verknüpft. Die genannten Instrumente sind komplementär und können ein abgestimmtes Ganzes ergeben. Aus „Reformpaketen“ lassen sich Win-Win-Situationen für alle Beteiligten konstruieren, wodurch die Umsetzung erleichtert wird. Diese Praxis entspricht auch der Zielsetzung an der TU Dresden. Die Instrumente der Steuerung sind in allen vergleichbaren Ländern auf die spezifischen Bedingungen der Hochschulen ausgerichtet.
2. Haushaltsflexibilisierung erfolgt zunehmend in der Form „echter“ Haushaltsflexibilisierung. D.h. anstelle „aufgeweichter“ Kameralistik gibt es nur noch pauschal einen Zuschuss für laufende Zwecke (plus Investitionen, Bauausgaben). Zuletzt hat NRW die Linie in diese Richtung geändert. Die Vorteile der echten Haushaltsflexibilisierung werden in Vermeidung unnötigen Aufwands, besserer Legitimation der Haushalte und einer Ablösung alten Denkens gesehen. In diesem Punkt klafft eine Lücke zwischen den besonderen Möglichkeiten an der TU Dresden und der Praxis in den verglichenen Ländern.
3. Restriktionen in Bezug auf Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit sind kaum mehr vorhanden. Alle betrachteten Länder tendieren dazu, zunächst noch aus Vorsichtsgründen eingeführte Begrenzungen der Ausgabenfreiheit nach und nach fallen zu lassen. Bei der Bildung von Rücklagen wird das Risiko gesehen, dass Rücklagen von staatlicher Seite als Indikator für Überfinanzierung gesehen werden. Dies lässt Berichte über die Verwendungszwecke von Rücklagen sinnvoll erscheinen. Hier ist die Praxis der TU Dresden hinter den Möglichkeiten zurückgeblieben, was aber auch mit der besonderen Situation eines Modellversuchs und seiner Befristung zusammenhängt.
4. Im Arbeiter- und Angestelltenbereich sind in den betrachteten Ländern Stellenpläne aufgehoben (lediglich Stellenübersichten sind zu erstellen). Im Beamtenbereich gibt es diese Freiheit mit Ausnahme einiger Ansätze bei den Stiftungshochschulen in Niedersachsen nicht.

5. Die vorangegangenen Punkte zeigen, dass die anderen Länder in Bezug auf Haushaltsflexibilisierung deutlich weiter gegangen sind als Sachsen. In allen Ländern wird die vorgenommene Ausweitung der Flexibilisierung als positiv gewertet. Es gibt keine Hinweise auf negative Folgen einer weitgehenden Flexibilisierung, solange sie mit neuen Steuerungsinstrumenten verknüpft wird.
6. Es wird zunehmend angestrebt, Haushaltsflexibilisierungen mit neuen Verfahren der Budgetbemessung zu verbinden. In Hessen ist dies bereits der Fall, Nordrhein-Westfalen hat die „Eröffnungsbudgets“ für den Globalhaushalt noch inputbezogen bestimmt, möchte in Zukunft aber zu ergebnisbezogenen Budgetkalkulationen kommen. Haushaltsflexibilität und Begründung des Haushalts über Bemessungsmethoden gehören insbesondere im Sinne der Legitimation der Haushalte untrennbar zusammen. Dazu liegen erst Ansätze in Sachsen vor.
7. Für die Budgetbemessung entwickeln sich Kombinationen aus Formeln und Zielvereinbarungen; die Instrumente sind komplementär und ergänzen sich in ihrer Wirkung. In Flächenstaaten wie Hessen und Nordrhein-Westfalen geht der Trend dahin, größere Budgetteile per Formel zu bemessen. Insbesondere NRW richtet die Zielvereinbarungen sehr selektiv auf wenige Prioritäten und zentrale Projekte der Hochschulen aus; dies scheint sich besser zu bewähren als die umfassenden Kataloge in Niedersachsen, die von den Hochschulen „abgehakt“ werden und nach innen ohne Steuerungswirkung bleiben.
8. Wenn Programmhaushalte eingesetzt werden, dann sollten sie hochschuladäquat ausgestaltet werden und wie in Hessen direkt auf den Instrumenten der Budgetbemessung (Formel, Zielvereinbarung) beruhen.
9. Der Instrumenteneinsatz in den betrachteten Ländern zeigt in der Ausgestaltung Defizite. In der Praxis sind z.B. zahlreiche Probleme aufgetaucht, die die Wirksamkeit von Zielvereinbarungen in Frage stellen. Die Lösung liegt im Verfahrensdesign: Nötig ist Sensibilität für und Know-how über die optimale Ausgestaltung der Instrumente.
10. Bei echten Haushaltsflexibilisierungen ergeben sich neue Fragen in der Budgetaushandlung. Insbesondere ist eine Regelung erforderlich, wie mit Tarifsteigerungen umzugehen ist, wenn keine Stellen mehr finanziert werden. In den betrachteten Ländern wurden dazu Regelungen getroffen, bei denen sich die staatliche Seite an Risiken beteiligt. Ein wichtiges Prinzip ist in diesem Zusammenhang die Kongruenz von Freiheit der Handelns und Übernahme von Risiko; da Hochschulen gerade im Gehaltsbereich starken Restriktionen unterliegen, erscheint auch eine weitgehende Risikoübernahme problematisch.
11. Die direkte Koppelung der neuen Steuerungsinstrumente mit Einsparungsprogrammen hat sich in den betrachteten Ländern als problematisch erwiesen, sowohl für die Wirkungen der Instrumente als auch für die Akzeptanz und das Image der Reformen. Unvermeidbare Kürzungen sollten daher von der Reform der Steuerungsinstrumente klar abgesetzt werden. Haushaltskürzungen haben auch an der TU Dresden den Erfolg des Modellversuchs eingeschränkt.
12. Damit ist der Aspekt der Vertrauens zwischen Staat und Hochschulen angesprochen: Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um dies zu stärken. Nur dann können Instrumente wie Zielvereinbarungen dauerhaft funktionieren. Zur

- Vertrauensbildung gehört eine Klärung der Konditionen der Haushaltsflexibilisierung von Anfang an sowie konsistentes Handeln im Zeitablauf. Wenn z.B. zunächst Haushalte globalisiert und dann Kürzungen wieder über Stellen umgesetzt werden oder wenn die finanzielle Freiheit über Erlasse wieder zurückgeholt wird, dann ist diese Konsistenz nicht gegeben.
13. Der Trend zu umfassender Autonomie hat noch zu keiner Vollverantwortung für die Liegenschaften geführt; Ausnahme sind die Stiftungshochschulen in Niedersachsen.
  14. Zum vorigen Punkt passt auch der Trend zur Rezentralisierung von Aufgaben; so gibt es in Niedersachsen und NRW Zentralbehörden für die Liegenschaftsverwaltung. Die Hochschulen betrachten dies als großes Flexibilitätshemmnis und als kontraproduktive Einschränkung der Finanzautonomie. Es ist fraglich, ob auf diese Weise wirklich Effizienzvorteile realisierbar sind.
  15. Es zeigt sich ein Trend, parallel zur Finanzautonomie auch in anderen Bereichen zu deregulieren (gesetzliche Genehmigungsvorbehalte abzubauen). Diese Reformschritte sind komplementär und verstärken sich in ihrer Wirkung. An ergänzenden Veränderungen durch das Land zugunsten der Autonomie fehlt es im Modellversuch weitgehend.
  16. Im Modellversuch der TU Dresden hat sich der Instrumentenkanon für die hochschulinterne Steuerung analog zum bundesweiten Trend entwickelt. D.h. dort wurden schrittweise ähnliche Instrumentenbündel wie an anderen deutschen Hochschulen intern umgesetzt.
  17. Diese Instrumente kommen auch zustande, wenn dies nicht staatlich vorgeschrieben ist. Eine Veränderung in der staatlichen Steuerung zieht zwangsläufig die inneren Reformen nach sich. Dennoch kann es im Sinne der Vertrauensbildung sinnvoll sein, die intern einzuführenden Instrumente vorzugeben (ohne dabei aber genauere Vorschriften darüber zu machen).
  18. Einige Elemente des Modellversuchs der TU Dresden spielen andernorts eine geringere Rolle: Der Leistungskatalog erhält an anderen Hochschulen keine so zentrale Stellung. Kostenträgerrechnung wird andernorts durch noch pauschalere Verfahren als an der TU Dresden betrieben (die Allokation von Personalkosten auf Forschung und Lehre erfolgt auf Basis pauschaler Annahmen oder von Lehrdeputaten).
  19. Insbesondere das Beispiel der TU München zeigt, dass zu den Instrumenten der ergebnisorientierten Selbststeuerung eine entsprechende Umgestaltung der Governance-Strukturen kommen muss. Wichtig ist dabei die Organisationsautonomie der einzelnen Hochschule. Hier fehlten der TU Dresden auch die Gestaltungsspielräume.
  20. Bei der Gestaltung der KLR gibt es Unterschiede: Während Niedersachsen einen stark dezentralen Ansatz fährt, setzt Hessen eher auf Standardisierung. Der niedersächsische Weg ermöglicht eine optimale Anpassung der KLR an die Bedürfnisse der Hochschule, verhindert aber beispielsweise einen landesweiten Vergleich von Kostenträgerdaten. Ersterer erscheint aber der Primärzweck der KLR und damit der wichtigere Punkt zu sein. Im Rahmen des Modellversuchs

erhält die KLR einen Rang der Berichterstattung und Rechnungslegung, weniger der internen Steuerung.

21. In anderen Ländern findet im Nachgang von Modellversuchen und in der Einführungsphase zu wenig organisierter Austausch statt. Gerade wenn die Hochschulen große Freiheitsgrade in der Umsetzung haben, ist der Erfahrungsaustausch wichtig und sollte gefördert werden.

## **2. Ziele und Modelle der Haushaltsflexibilisierung**

### **2.1 Ziele der Globalisierung**

Mit der Einführung einer Haushaltsflexibilisierung verbinden nicht alle Länder und Hochschulen völlig gleiche Ziele. Dennoch ist der Grad an Übereinstimmung bei den Zielen hoch. Eine Globalisierung wird generell nicht als Selbstzweck angestrebt, sondern, um damit bestimmte Veränderungen zu erzielen. Mit der Einführung von Haushaltsflexibilisierungen werden häufig Zielbündel verfolgt, die zwar auf die Instrumente der Haushaltsflexibilisierung bezogen sind, aber diese Instrumente einbetten in einen größeren Steuerungszusammenhang:

- In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen stand die Finanzautonomie am Anfang einer Entwicklung, in deren Verlauf Ziele sich erweitert oder verändert haben. Bereits Mitte der 90er (Start des Modellversuchs 1992, Volleinführung 1995) hat Nordrhein-Westfalen begonnen, mit dem ersten „Modellversuch Finanzautonomie“ die finanziellen Freiheiten der Hochschulen schrittweise auszubauen. 2003-2005 wurde an zwei Universitäten und zwei Fachhochschulen des Landes (RWTH Aachen, Universität Bielefeld, FH Münster, FH Niederrhein) ein Globalhaushalt weitergehend modellhaft erprobt; die Volleinführung ist für 2006 geplant. Diese schrittweise Entwicklung wurde durch komplementäre Reformen in anderen Bereichen begleitet (formelgebundene Mittelvergabe, Zielvereinbarungen, Einführung KLR etc.). In Niedersachsen wurde der Modellversuch an drei Hochschulen 1995 begonnen (Universität Oldenburg, TU Clausthal, FH Osnabrück) und ab 2000 auf alle Hochschulen schrittweise übertragen. Die Ziele haben sich teilweise in der Modellphase fortentwickelt.
- In Hessen und Niedersachsen wurden Elemente der Globalisierung im Zusammenhang mit Leistungs-Gegenleistungs-Konstellationen zwischen Staat und Hochschulen eingeführt (umfassende neue Steuerung vs. Globalhaushalt bzw. Einsparung vs. Planungssicherheit u.ä.).
- In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen lassen sich mehrstufige „Reformpakete“ identifizieren, die mit der Einführung einer Haushaltsflexibilisierung einhergehen.

Die dahinter stehenden Ziele werden teilweise klar angekündigt und dem Modell explizit zugrunde gelegt; sie können aber auch implizit verfolgt werden. Auch sind spätere Erweiterungen der Zieldefinitionen und das Auftreten von Zielkonflikten zwischen verschiedenen Einzelzielen möglich. Eine Zusammenstellung formulierter Ziele im Zusammenhang mit der Etablierung von Haushaltsflexibilisierungen ergibt

jedoch einen weitgehend übereinstimmenden Zielkatalog für damit zusammenhängende begleitende Maßnahmen und Instrumente.<sup>25</sup>

- **Finanzautonomie:** dezentralen Entscheidungsträgern sollen größere Entscheidungsspielräume (autonome Ausgabentätigkeit) gegeben werden. Angenommen wird, dass so Qualität der Entscheidungen verbessert werden kann, da dezentrale Ebenen vielfach über Informationsvorsprünge und Problemnähe verfügen.
- **Planungssicherheit:** Haushaltsflexibilisierungen werden häufig mit mehrjährigen Finanzierungszusagen verknüpft. Der globalisierte Haushalt schafft somit Kalkulierbarkeit und setzt die finanziellen Eckdaten für längerfristiges, strategisches Handeln der Hochschulen.
- **Einsparung:** Globalisierung kann direkt mit einem Sparprogramm verknüpft werden. Negativ interpretiert entspricht dies einer staatlichen Strategie des „blame shifting“, d.h. des Abschiebens von Verantwortung für konkrete Einsparungen auf die Entscheidungsträger innerhalb der Hochschule. Positiv interpretiert bewirkt die Koppelung, dass unvermeidbare Einsparungen bei dezentralen Entscheidungen zielgerichteter umgesetzt werden.
- **Verbleib einer Effizienzdividende:** Haushaltsflexibilisierungen ermöglichen durch die größere Flexibilität effizienteres Handeln und die Realisierung von Einsparungen. Ein Teil des bisherigen Budgets verbleibt daher häufig – bei unveränderter Aufgabenübernahme – als „Effizienzdividende“. Ein Ziel kann sein, diese freigesetzten Gelder in den Hochschulen zu belassen, um dadurch Unterfinanzierungen in Lehre und Forschung zu vermindern bzw. neue Aufgabenfelder zu eröffnen. Das Ziel in Bezug auf die Effizienzdividende kann von staatlicher Seite aber auch die Abschöpfung sein. Die Einsparungen kommen dann über bestimmte Kürzungen des Hochschulbudgets ganz oder teilweise dem öffentlichen Haushalt zugute.
- **Unternehmerisches Risiko:** Wenn eine Hochschule die Freiheiten erhält, „unternehmerisch“ zu handeln, dann kann auch das Tragen unternehmerischer Risiken auf Hochschulebene ein Teilziel der Globalisierung sein. Nach dieser Überlegung muss ein autonomer Akteur, der sich dem Wettbewerb stellt, auch (zumindest zum Teil) die Konsequenzen seines Handelns und die Ergebnisse des Wettbewerbsprozesses tragen. Beispiel: Verlagerung der Versorgungslasten in die Hochschulbudgets (bei entsprechendem Mittelzuwachs), so dass dies Teil der Finanzpolitik der Hochschulen wird.
- **Einlassen auf neue Steuerungsinstrumente:** Haushaltsflexibilisierungen werden häufig als ein Bestandteil eines neuen Steuerungsmodells betrachtet und als Teil einer umfassenden Verwaltungsreform verstanden. Die mit Globalisierung verbundene Freiheit ist aus Sicht der Hochschulen die Grundlage dafür, sich auf das veränderte Steuerungsinstrumentarium (wie z.B. Zielvereinbarungen) einzulassen. Neue Steuerungsansätze werden als notwendiger Gegenpart zur Finanzautonomie betrachtet.

---

<sup>25</sup> Zu den Zielen des niedersächsischen Modellversuchs vgl. beispielsweise ausführlicher: Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens: Bericht zur Evaluierung ..., 1999, S. 32ff.

- Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit: In Verbindung mit Haushaltsflexibilisierungen besteht teilweise das Ziel, dass Hochschulen nachweisen sollen, dass sie zu der intendierten Selbststeuerung in der Lage sind. Dies impliziert eine direkte Verbindung mit Instrumenten wie Rechenschaftslegung oder Zielvereinbarungen.

Einige der genannten Ziele sind als Leistungen der staatlichen Seite zu interpretieren, die im Zusammenhang mit der Globalisierung gewährt werden (Autonomie, Planungssicherheit, Verbleib Effizienzdividende), andere sind Gegenleistungen der Hochschulen, die sie im Gegenzug zur Globalisierung erbringen (die weiteren genannten Ziele). Damit wird bereits deutlich: Im Regelfall dürfte im Sinne einer Leistungs-Gegenleistungs-Konstellation eine Kombination verschiedener Ziele vorliegen. Unabhängig davon, dass jeweils eine Seite primäres Interesse an den Zielen hat, entfalten die einzelnen Aspekte zusammen eine positive Wirkung auf Effizienz und Effektivität und sind somit Teilziele dieser übergeordneten Kriterien.

Bei einer prozessbezogenen Betrachtung der Ziele zeigen sich Unterschiede zwischen den Bundesländern:

- In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen bildeten die Schaffung der Finanzautonomie (und die damit erhofften Effekte in Bezug auf Effektivität, Effizienz und vereinfachte Verwaltungsprozesse) den Ausgangspunkt für eine schrittweise geplante Ausweitung der Ziele. Es stand also nicht die isolierte Zielsetzung größerer Autonomiespielräume für die Hochschulen im Zentrum, sondern es war von Anfang an intendiert, weitere Ziele im Zeitablauf zu ergänzen. Im Wesentlichen ging es dabei um das Einlassen auf neue Steuerungsinstrumente, v.a. neue Mittelbemessungsverfahren und Rechenschaftsinstrumente. Die komplementären Reformen wurden nicht bereits als Voraussetzung für die Einführung globalisierter Haushalte betrachtet; die Haushaltsglobalisierung wurde aber bewusst in einen größeren Kontext eingeflochten. Der Vorteil dieses Ansatzes ist, dass das eigentliche Kernanliegen größerer Freiheiten stark in den Mittelpunkt gerückt wird, ohne den Bezug zu komplementären Zielen aus den Augen zu verlieren. Und: Wenn der geplante Prozess und die Option auf Zielerweiterung von vorneherein transparent ist und von den Beteiligten gemeinsam mitgetragen wird, dann sind die Ziele transparent und die Übereinstimmung mit den Hochschulen groß. Die Umsetzung der Ziele durch die geeigneten Instrumente muss aber von beiden Seiten stetig fortentwickelt werden.
- In einigen Ländern ist von Anfang an ein Zielbündel vorhanden, das eine Leistungs-Gegenleistungs-Konstellation („Package deal“) ausdrückt. In Hessen etwa ist eine Verknüpfung von Haushaltsflexibilisierung und Planungssicherheit mit der ganzen Palette von Instrumenten des neuen Steuerungsmodells (Rechenschaft, Mittelbemessung, Selbststeuerung) zu sehen; in Niedersachsen ist eine neue Rechenschaftslegung die Gegenleistung zur Haushaltsflexibilisierung. Der Vorteil dieser Variante liegt in der „win-win-Situation“: Die Einführung von Haushaltsflexibilisierungen ist für alle Beteiligten mit direkten Vorteilen verbunden; Freiheit vs. neue Steuerung ist eine Art Tauschgeschäft. Ein Problem könnte in

der größeren Komplexität bestehen, wenn ein ganzes Zielbündel simultan realisiert werden muss.

- Aus den einzelnen Zielen können auch mehrere Bündel gebildet werden, die mit zeitlichen Abständen realisiert werden (mehrstufiger „package deal“). In Niedersachsen wurde beispielsweise der Aspekt Sparprogramm und Planungssicherheit als Extra-„Paket“ herausgelöst und zusätzlich mit der Vorlage von Struktur- und Entwicklungsplänen verbunden (im Rahmen des Innovationspakts, dessen zweite Runde derzeit von 2001 bis 2006 läuft und 2001 mit einmaligen Einsparungen verbunden war). Dieses Bündel ist zeitlich zwischen Globalisierung und Implementierung neuer Steuerungsinstrumente eingeschoben. In Nordrhein-Westfalen gab es ein Extra-Bündel mit Planungssicherheit, Sparprogramm und Zielvereinbarungen, das einer ersten Stufe der Globalisierung zeitlich nachgelagert ist (Qualitätspakt). Damit wird das Sparziel vom Gesamtpaket der Globalisierung abgekoppelt und mit der Planungssicherheit verknüpft. Vorteil ist die Komplexitätsreduktion und die logische Trennung von Sparziel und neuer Steuerung.
- O.g. Beispiele implizierten stets systematisch durchgeplante Prozesse, bei denen die Ziele – auch bei schrittweiser Realisierung – von vorneherein allen Akteuren bekannt und explizit formuliert sind. Doch sind vereinzelt in Teilbereichen auch dynamische Zielentwicklung mit spontanen Veränderungen bzw. impliziten Zielen („hidden agenda“) zu beobachten. So gab es in Niedersachsen einerseits keine Ansage, dass eine Effizienzdividende abgezogen werden soll, andererseits wurden Zusatzmittel, die die Modellversuchshochschulen zur Administration des Modellversuchs erhalten hatten, wieder abgezogen (wobei die Entscheidung, die vorher nicht vereinbart war, über die Logik der Effizienzdividende begründet wurde). Trotz des geringen Mittelvolumens stellt dies eine Gefahr für die Vertrauensbasis im Hinblick auf die Stabilität der Ziele dar, denn es entstand der Eindruck, die Konditionen der Globalisierung seien einseitig variabel.

## **2.2 Einführungsprozess der Haushaltsglobalisierung und neuen Steuerung**

### **2.2.1 Grundstrategie „Aufweichung“ vs. radikale Veränderung**

Ein wesentlicher Aspekt von Haushaltsflexibilisierungen ist die Art ihrer Implementierung. Einige Implementierungsaspekte sind bereits mit den „Paketlösungen“ in Bezug auf die Ziele und der schrittweisen Instrumenteneinführung deutlich geworden. Bezogen auf die Haushaltsflexibilisierung sind ferner die Grundstrategien „Aufweichung“ vs. radikale Veränderung zu unterscheiden:

- Haushaltsflexibilisierungen können mit der gezielten Erzeugung radikaler Brüche mit traditionellen Verfahrensweisen verbunden sein und damit die Grundlage für einen umfassenden Systemwandel darstellen.
- Sie können aber auch die Finanzautonomie in die bestehenden Strukturen und Mechanismen einfügen.

Es zeigen sich in den Bundesländern folgende drei Grundstrategien:

- In Nordrhein-Westfalen erfolgte die Aufweichung der Kameralistik schrittweise. Die kameralistische Struktur der Haushalte wurde im Prinzip beibehalten, allerdings wurden Deckungsfähigkeiten zwischen Titeln und zeitliche Übertragbarkeit ermöglicht, teilweise wurden auch Titel zu größeren „Sammeltiteln“ zusammengelegt. Auch Stellenpläne blieben erhalten, jedoch flexibilisiert. Für einige Länder war die „Aufweichung“ der Kameralistik ein Zwischenschritt auf dem Weg zum nächstgenannten Typ (Hessen, Nordrhein-Westfalen). Der umgekehrte Weg ist nicht zu beobachten – eine Rücknahme echter Globalzuweisungen zugunsten kameralistischer Kategorien wurde in keinem Land vorgenommen. In einigen Bundesländern sind diese Spielräume noch eingeschränkt, in anderen sehr weitgehend (z.B. Nordrhein-Westfalen). Die Kameralistik wird im letzten Fall zu einer formalen Hülse, die ihre restriktive Wirkung in weiten Bereichen verloren hat.  
Ein Vorteil dieser Grundstrategie ist das pragmatische, schrittweise und i.d.R. relativ reibungslose Vorgehen. Ein Problem besteht allerdings darin, dass funktionslos gewordene kameralistische Regelungen „mitgeschleppt“ werden. Zudem besteht die Gefahr, dass innerhalb der Hochschulen weiter in den alten kameralistischen Kategorien gedacht wird und neu entstandene Spielräume möglicherweise gar nicht wahrgenommen und genutzt werden.
- In Niedersachsen erfolgt die staatliche Mittelzuführung mit wenigen, pauschalen Zuweisungen als echte Globalzuweisung. Es gibt vier Zuschusstitel: laufende Zwecke, Unterhaltung Bau/Grundstücke, Investitionen, HBFG-Mittel (ähnlich ab 2006 in NRW). Die Kameralistik wird in Niedersachsen durch einen Wirtschaftsplan ersetzt, der auf kaufmännischer Rechnungslegung basiert. 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). Die Rechnungslegung wird damit vollständig auf ein alternatives Verfahren umgestellt. Der Vorteil dieser Strategie ist der Ausstieg aus alten Denkkategorien. Ein Problem ist der abrupte Wandel der Rechenschaftslegung, der mit erhöhtem Aufwand der Schaffung eines neuen Systems verbunden ist (insbesondere beim Übergang zur kaufmännischen Buchführung).
- In Hessen wurde 1998 ein Programmhaushalt installiert. Auch hier liegt eine fundamentale Veränderung der haushaltsmäßigen Veranschlagung im Rahmen von Haushaltsflexibilisierungen vor. Im Rahmen von Programmbudgets wird die Leistungs- bzw. Produktseite der Hochschule in den Haushalt direkt einbezogen und mit der Kostenseite verknüpft. Sind bei den erstgenannten Grundstrategien Leistungsdaten höchstens eine Anlage zum Haushaltsplan und stehen unverbunden neben dem Wirtschaftsplan, werden beim Programmhaushalt hingegen 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 (z.B. Studienabschlüsse, Promotionen) anhand ihrer Kosten anstelle von Inputs. Interessant ist, dass Hessen die Idee des Programmhaushalts in einer Weise interpretiert, die mit den anderen Steuerungsinstrumentarien sehr gut kompatibel ist: Sowohl für Studierendenzahlen als auch für verschiedene Leistungsgrößen in Forschung und Lehre gibt es in Hessen bestimmte „Preise“ oder Prämien. Aus der Multiplikation der Preisgrößen mit den Leistungsmengen

errechnet sich das Budget. Damit wird der Programmhaushalt direkt aus der formelgebundenen Mittelvergabe abgeleitet und zudem mit Zielvereinbarungen verknüpft (weil es sich bei den Studierendenzahlen um vereinbarte Werte handelt). Die Haushaltsaufstellung ergibt sich aus den Mechanismen der formelgebundenen Mittelvergabe, die sich direkt im Haushalt abbildet. Die produktbezogene Kostenkalkulation ist keine Voraussetzung für Globalisierung; die Funktion der Mittelbemessung kann auch durch Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen wahrgenommen werden.

Obwohl Nordrhein-Westfalen zunächst die Strategie der „Aufweichung“ der Kameralistik gewählt hat, erfolgt in 2006 für alle Hochschulen der Übergang zu einer „echten“ Globalzuweisung. Als Gründe dafür lassen sich anführen:

- Bei Haushaltsflexibilität werden die Titel bei der Haushaltsaufstellung zur formalen „Hülse“ ohne Bedeutung, denn letztlich können völlig andere Ausgabenvolumina bei den Titeln resultieren. Dadurch ist keine tragfähige Legitimationsbasis gegenüber dem Parlament vorhanden; die Basis für das parlamentarische Budgetrecht fehlt.
- Die Herstellung der kameralistischen Buchungen führt zu administrativem Aufwand ohne jeglichen Ertrag.
- Möglicherweise halten die Hochschulen am alten Titeldenken fest und nutzen ihre Spielräume gar nicht in vollem Umfang.

### **2.2.2 Umgang mit Hochschultypen**

Eine weiter zu klärende Frage ist, wie mit den Hochschultypen Universität vs. Fachhochschule im Rahmen der Globalisierung und neuen Steuerung umgegangen wird. Zwei Herangehensweisen sind denkbar:

- Getrennte Implementierung. Z.B. in Niedersachsen laufen die Entwicklungen der neuen Steuerungsmodelle für die Hochschultypen getrennt. So setzte Niedersachsen bei der Mittelbemessung der Fachhochschulen bisher auf Formeln, bei den Universitäten hingegen bisher auf Zielvereinbarungen und Fortschreibung.
- Integriertes Modell und Vorgehen. Bei der Gestaltung des neuen Steuerungsmodells wird von vornherein der Hochschulsektor als Ganzes gesehen und die Modelle werden entsprechend integriert angelegt (Beispiel Hessen und – außerhalb der Riege der näher untersuchten Länder – Rheinland-Pfalz, Hamburg). Dies geht bis hin zu Mittelvergabemodellen, die zwischen Hochschultypen umverteilen (Hessen, Nordrhein-Westfalen).

### **2.2.3 Kausalitäten**

Wenn das neue Steuerungsmodell ein System interdependenter Instrumente impliziert, sind die Kausalitäten zwischen den einzelnen Elementen des neuen Steuerungsansatzes entscheidend. Die Frage ist,

- ob es klare Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen diesen Instrumenten gibt. Wenn es bestimmte unabdingbare Voraussetzungen für die Einführung der Haushaltsflexibilisierung gäbe, müsste man diese daher zwingend vorher realisieren.
- ob bestimmte Folgemaßnahmen nach einer Globalisierung nötig sind; dann sollten diese als logische Folge zeitnah mit der Globalisierung verbunden werden.

In den untersuchten Ländern zeigt sich folgendes Bild:

- In einigen Ländern werden bestimmte Instrumente als Voraussetzung für Haushaltsflexibilisierungen gesehen. Beispiel: Nordrhein-Westfalen definiert KLR, Controlling und Berichtswesen als Voraussetzung für Globalisierung. Niedersachsen sieht zusätzlich die Übertragung der Kompetenzen in Haushaltsangelegenheiten auf die Hochschulleitung als wesentliche Vorbedingung im Bereich Leitungsstrukturen.
- In Niedersachsen wird die Reform der Mittelbemessung als unmittelbare Handlungserfordernis aus der Globalisierung gesehen. In anderen Ländern, die nicht eingehender untersucht wurden (z.B. Bremen) ist die Etablierung eines dialog- und kooperationsorientierten Ansatzes zwischen Staat und Hochschulen, der Ziel- und Leistungsvereinbarungen in den Mittelpunkt stellt, Folge der finanziellen Hochschulautonomie.

Die einzelnen Instrumente des Neuen Steuerungsansatzes gehören zusammen und entfalten vielfach erst im Zusammenspiel ihre volle Wirkung. Daraus lässt sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen aber keine zwingende Reihenfolge ableiten. In der Regel bedeutet z.B. die (z.T. gesetzlich) definierte Anforderung, eine KLR einzuführen, in keiner Weise, dass mit der Globalisierung auf das fertige KLR-Konzept gewartet wird (so etwa in Niedersachsen).

#### **2.2.4 Lerneffekte**

Die Gestaltung des neuen Steuerungsmodells – gerade im Hinblick auf die erläuterte Relevanz des adäquaten „Verfahrensdesigns“ – ist eine komplexe Aufgabe. Zudem unterliegen die Rahmenbedingungen im Hochschulbereich einer hohen Umweltdynamik. Beides zusammen lässt vermuten, dass bei Einführung eines Modells kaum von Anfang an eine optimale, langfristig völlig unverändert gültige Gestaltung erreichbar ist. Vielmehr werden Anpassungen und Weiterentwicklungen des Steuerungsmodells und der Globalisierungsregeln nötig sein. Zwei Grundansätze sind denkbar:

- Anstreben der Optimallösung. Gerade bei Mittelverteilungsmodellen besteht die Tendenz, ein perfektes Modell mit Berücksichtigung aller Besonderheiten und Ausnahmefälle zu schaffen. In Niedersachsen hat dies über mehrere Jahre die Etablierung eines Mittelverteilungsmodells für die Universitäten verhindert.
- Pragmatischer Einstieg mit reduziertem Modell und schrittweiser Nachjustierung. Z.B. sind in Nordrhein-Westfalen im Zeitablauf Restriktionen der

Deckungsfähigkeit entfallen und neue Kriterien der formelgebundenen Mittelverteilung hinzugekommen.

### **2.2.5 Verfahrensgestaltung**

Der Verfahrensgestaltung ist ebenfalls Aufmerksamkeit zu widmen, da sie über den Erfolg der Instrumente maßgeblich entscheiden. Wenn nicht genügend Sorgfalt auf die Gestaltung der Instrumente verwandt wird, entfalten sie möglicherweise keine oder kontraproduktive Wirkungen. Teilweise ist das Steuerungsverhalten von staatlicher Seite inkonsistent und „gespalten“: Dies hat das niedersächsische Modell an einigen Beispielen gezeigt. Nachträglich eingeschobene Anforderungen an die Rechenschaftslegung, die ungelöste Frage der Mittelverteilung und die Einführung von suboptimalen Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen haben die Wirkungen eingeschränkt. Einerseits wird im finanziellen Bereich auf Haushaltsflexibilisierungen gesetzt und das Ziel der Rahmen- und Grobsteuerung gesetzt. Andererseits wird bei der Einflussnahme auf die Hochschule an anderen Stellen Regulierung und Detailsteuerung betrieben. Von staatlicher Seite werden in einigen Fällen Signale ausgesandt, Rücklagen in größerem Umfang wären als Indiz zu werten, dass eine Hochschule über zu viel Geld verfüge. Daher wird in einigen Hochschulen trotz der Möglichkeit zur Rücklagenbildung die interne Devise ausgegeben, Rücklagen dürften nicht zu hoch werden. Damit ist nur ein begrenzter Fortschritt gegenüber dem klassischen „Dezemberfieber“ gegeben. Das tiefer liegende Grundproblem ist hier das Vertrauen zwischen Staat und Hochschule, das eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des neuen Steuerungsansatzes ist.

## **3. Bedingungsrahmen für die Ausgestaltung der Haushaltsflexibilisierung**

### **3.1 Modellumfang und -gestaltung**

Betrachtet man die verschiedenen Aspekte der Autonomie im Haushaltsbereich (einbezogene Bereiche, Umfang der Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit etc.), zeigt sich gegenwärtig noch ein breites Spektrum von Unterschieden zwischen den Bundesländern; die Freiheitsspielräume im Rahmen der Globalisierung sind unterschiedlich ausgeprägt. Während in einigen Ländern bislang lediglich erste Flexibilitäten in den Haushalt eingeführt worden sind, sind andere Länder bereits dazu übergegangen, weitgehend pauschalierte Zuweisungen an die Hochschulen zu machen. Die Frage ist, welcher Umfang der Freiheiten zu empfehlen ist. Um beurteilen zu können, welche Spielräume und Freiheitsgrade mit verschiedenen Ansätzen zur Globalisierung tatsächlich verbunden sind, müssen folgende Aspekte betrachtet werden:

- Welche Bereiche des Haushalts werden von der Globalisierung erfasst? Im Wesentlichen geht es dabei darum, ob sich Haushaltsflexibilisierungen nur im Bereich der Investitionen und Sachausgaben bewegen oder auch den Baubereich (d.h. die Bauausgaben unterhalb der im HBFG festgelegten Grenze) und den großen Block der Personalausgaben einschließen.

- Wie viele Titel gibt es noch? Hier lässt sich zeigen, ob wirklich eine Veranschlagung in wenigen Pauschalansätzen resultiert oder ob noch erhebliche Residuen kameralistischer Titelwirtschaft vorhanden sind.
- Welche Deckungsfähigkeiten sind vorhanden? Dies zeigt die Flexibilität und Autonomie zwischen Ausgabenarten innerhalb eines Jahres. Sonderregelungen im Investitionsbereich und aufgrund von Stellenplänen werden dabei zunächst nicht erfasst (diese werden gesondert dargestellt).
- Welche Möglichkeiten zur Übertragung von Mitteln sind vorhanden? Dies zeigt die Flexibilität und Autonomie in zeitlicher Hinsicht.
- Welche Freiheiten bestehen in Bezug auf Personalmittel? In Globalisierungsansätzen, die mit Personalausgaben arbeiten, geht es um deren anderweitigen Einsatz. Gibt es hingegen noch Stellenpläne, dann stellt sich die Frage, ob, in welcher Höhe und für welche Zwecke Mittel aus freien Stellen einsetzbar sind (häufig als Möglichkeit zur „Mittelschöpfung“ bezeichnet).
- Können Mehreinnahmen dem Hochschulhaushalt zugute kommen?

In Bezug auf die erläuterten Dimensionen der finanziellen Freiheiten bietet sich in Deutschland folgendes Bild (wobei in den wenigsten Fällen die Regelungen aus den Landeshochschulgesetzen hervorgehen, sondern u.a. in Rechtsverordnungen, Erlassen, Ausführungsbestimmungen zu Haushaltsgesetzen enthalten sind):

Land	globalisierte Bereiche	verbliebene Titel	Deckungsfähigkeit (außer Inv., Stellenplan)	Übertragbarkeit	Mittelschöpfung aus Stellen	Einnahmen verbleiben der Hochschule
<b>Hessen</b>	Sachausgaben, Investitionen, Personal (nicht Pensionsrückstellungen)	Laufende Zwecke und Investitionen	Grundprinzip: alle Erlöse dienen zur Deckung aller Aufwendungen, Großinv. nur verstärkbar	ohne Begrenzung	Ohne Begrenzung möglich (Personalausgaben statt Stellen)	Ja
<b>Niedersachsen</b>	Sachausgaben, Investitionen, Personal (bei Stiftungshochschulen auch inkl. Bau und Liegenschaften)	Laufende Zwecke, Investitionen, HBFG-Inv.	innerhalb und zwischen Personal-/Sachausgaben, Bauausgaben/ Investitionen verstärkbar, innerhalb Inv., Reduzierung Inv. mit Restriktion	mit zeitlicher Grenze	ohne Begrenzung möglich (Personalausgaben statt Stellen)	Ja, außer windfallprofits
<b>Nordrhein-Westfalen (bis 2005)</b>	Sachausgaben, Investitionen, Personal teilweise	noch über 20 Titel, auch Titelgruppe + Lehre noch vorhanden	fast ohne Begrenzung (Mittel für Azubis ausgenommen)	mit quantitativer Grenze	jährlich festzusetzende Pauschbeträge für Mittel aus freien Stellen, die gewisse staatl. Abschöpfung bewirken (z.B. 1997: C4 11900 DM, BATIla C4 11900 DM; nur aus 7100 DM); nur aus freien und nicht aus unterwertig besetzten Stellen	Ja

Bei den globalisierten Bereichen nähern sich die Gestaltungsfreiheiten in den Ländern an. Die Zahl der Titel ist (ab 2006 auch in Nordrhein-Westfalen) überall auf ein Minimum reduziert. Deckungsfähigkeiten sind weitgehend; soweit in Anfangsphasen der Globalisierung Grenzen bestanden, sind sie zunehmend aufgehoben worden. Bei der Übertragung in Folgejahre gibt es in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen grundsätzlich Möglichkeiten, aber auch Restriktionen (zeitliche bzw. quantitative Obergrenze).

Durch eine Verlagerung von Mitteln aus zentralen Kapiteln der Ministerien in die Hochschulhaushalte könnte der Umfang der finanziellen Spielräume noch erweitert werden. Folgende Entwicklungen lassen sich feststellen:

- In Hessen sind z.B. die Pensionsrückstellungen in die Hochschulhaushalte verlagert (formale Integration von Ausgaben ohne echte Freiheitszuwächse). Diese stellen jedoch rechtlich bindende Verpflichtungen dar. Sie erhöhen zwar die Transparenz der Kosten/Ausgaben einer Hochschule, aber nicht deren finanziellen Spielräume.
- Nordrhein-Westfalen hat unterschiedliche Zentralkapitel (u.a. für Berufungen, Geräte) aufgelöst und den Hochschulhaushalten zugeschlagen.
- In Niedersachsen gab es zudem eine Integration im Zusammenhang mit neuen Aufgabenfeldern, z.B. Bauunterhaltung und kleine Bauausgaben.

### **3.2 Haushaltsrechtliche Restriktionen**

Neben den dargestellten Grundregeln der Freiheit gibt es in den Bundesländern in unterschiedlichem Umfang und in verschiedenen Formen haushaltstechnische Restriktionen für die Globalisierung. Diese Grenzen sind zu beschreiben und auf ihre Sinnhaftigkeit zu überprüfen.

In allen Ländern bestehen in unterschiedlichem Umfang haushaltstechnische Beschränkungen der beschriebenen Freiheiten hinsichtlich der Deckungsfähigkeit, der Übertragbarkeit und der Autonomie im Bereich der Investitionsausgaben. Der Umfang dieser Beschränkungen, die neben dem Investitionsbereich v.a. auch aus Stellenplänen resultieren, variiert allerdings deutlich.

In Bezug auf die haushaltstechnischen Grenzen der Freiheiten sind drei Bereiche von Belang:

- die quantitative Begrenzungen der Deckungsfähigkeit bzw. Übertragbarkeit,
- die staatliche Reglementierung über verbindliche Stellenpläne und
- die Begrenzungen bei der Verringerung veranschlagter Investitionsmittel.

Die wesentlichen Regelungen in den drei genannten Bereichen sind in folgender Tabelle zusammengefasst.

<b>Land</b>	<b>quantitative Grenzen Deckungsfähigkeit/ Übertragbarkeit</b>	<b>Stellenpläne</b>	<b>Grenzen im Investitionsbereich</b>
Hessen	Keine	Nur Stellenplan für Beamte	Investitionen über 5.000 DM: nur Verstärkung möglich
Niedersachsen	Rücklage für maximal 5 Jahre (zunächst: 3 Jahre)	nur Stellenplan für Beamte, Spielräume in diesem Bereich durch Stiftungshochschule möglich	Reduzierung von Investitionen: Umschichtung soweit Beschaffung von Geräten bis 10.000 DM im Einzelfall gesondert ausgewiesen; Erläuterung von Investitionen über 50.000 DM im Finanzplan; Bauausgaben nur verstärkbar
Nordrhein-Westfalen	Übertragbarkeit erst 1%, jetzt 2% der Ausgaben; ab 2006 keine Grenze mehr	existieren bis 2005 weiterhin; Arbeiter/Angestellte um 5% überschreitbar; ab 2006 nur Stellenplan für Beamte	Zunächst Sachausgaben aus Investitionsmitteln nur bis 15% der Inv.titel erhöhbar; inzwischen aber entfallen

### 3.3 Sonstige Restriktionen

Die Freiheit im Hinblick auf den Mitteleinsatz ist nur ein Teilschritt zur „echten“ Autonomie der Hochschulen. Genauso wichtig ist die Frage, ob auch die entsprechenden Entscheidungskompetenzen bei der Hochschule liegen. Im Extremfall kann die Hochschule ihr Budget beliebig ausgeben, muss aber ihre Entscheidungen aufgrund von Genehmigungsvorbehalten doch wieder mit dem Ministerium absprechen und hat insgesamt keinen effektiven Autonomiezuwachs. Restriktionen sind in den Bundesländern in zweierlei Hinsicht vorhanden:

- Es werden Haushaltsflexibilisierungen gewährt, aber gleichzeitig werden Aufgaben zentralisiert. Aufgaben, die eigentlich den Hochschulen zukämen, werden von Zentralagenturen o.ä. Einrichtungen übernommen.
- Die Sachentscheidungen, die dem Einsatz von Finanzmitteln zugrunde liegen, werden durch staatliche Genehmigungs- oder Mitspracherechte reguliert.

In Bezug auf die Zentralisierung der Aufgabenübernahme sind zwei Entwicklungen denkbar:

- Baden-Württemberg beispielsweise ist dabei, zentrale, für das ganze Land zuständige Agenturen für besondere Aufgaben (Weiterbildung und für Marketing) zu gründen und damit Kernfunktionen einer autonomen Hochschule (zumindest teilweise) in zentralen Institutionen anzusiedeln.
- Zentralisierung mit dem Argument der Größenvorteile: Es wird argumentiert, dass bestimmte Aufgaben durch eine zentrale Einheit auf Ebene des gesamten Landes kostengünstiger wahrnehmbar sind, weil Größenvorteile bestehen (z.B. bei hohen Fixkosten oder durch größere Nachfragemacht des Landes bei der Aushandlung von Preisen). So erfolgt in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen eine Zentralisierung des Liegenschaftsmanagements, in Niedersachsen war die zentrale Beschaffung von Energie und Telekommunikation sowie von neuen Technologien vorgesehen. Von letzterem hat man inzwischen wieder Abstand genommen.<sup>26</sup> In NRW gibt es Zentralisierungstendenzen durch landesweit zentrale Beschaffung von Flugtickets oder durch zentrale Beschaffung von IT-Ausrüstung.

In allen beteiligten Bundesländern bestehen umfassende Auflagen des Haushaltsrechts, des Reisekostenrechts, des Personal- und Dienstrechts, der allgemeinen Genehmigungsvorbehalte ..., die hier nicht im Einzelnen aufgezählt werden können. In NRW zeigten sich im Modellversuch zum Globalhaushalt z.B. folgende Probleme:

- Eine Hochschule kann die Idee eines Vorschlagswesens, bei dem Mitarbeiter Gehaltsprämien aus Einsparungen erhalten, nicht umsetzen („Vorschlagswesen“);
- das Haushaltsrecht setzt Restriktionen bei der Gründung von Unternehmen aus Drittmitteln, die über den Haushalt laufen.

Die genannten Detailregulierungen sind für sich genommen zwar nicht immer von zentraler Bedeutung, in der Summe machen sie aber deutlich, dass Hochschulen trotz Haushaltsflexibilisierung weiterhin in ein Korsett unterschiedlichster Vorschriften eingebunden sind, die das selbstverantwortliche, effiziente und effektive Wirtschaften im Sinne eines Unternehmens Hochschule einschränken. Hochschulen wird in vielen Fällen die Möglichkeit verwehrt, interne Regelungen zu finden, die ihrer Situation genügen. Eine wirtschaftlich agierende Hochschule wird sich selbst ein Reglement geben, allerdings den jeweiligen Verhältnissen angepasst. Sie hat auch den Anreiz dazu, denn sie profitiert unmittelbar finanziell von wirtschaftlichem Handeln.

---

<sup>26</sup> Näheres dazu unter Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens: Bericht zur Evaluierung ..., 1999, S. 15f.

## **4. Integration der Haushaltsflexibilisierung in das Steuerungsmodell des Landes**

### **4.1 Bausteine in der Übersicht**

Das neue Steuerungsmodell setzt auf Autonomie und Selbstverantwortung der Hochschulen und ist in den betrachteten Ländern das Leitmotiv für Reformen. Staatliche Steuerung vollzieht sich nicht länger über Einzelanweisung und direkte Detaileingriffe des Staates, sondern über eine ordnungspolitische Rahmensetzung und eine ex-post Grobsteuerung. Anstatt das Handeln von Hochschulen durch Detailvorschriften zu regulieren, werden von staatlicher Seite Anreize für das autonome Handeln gesetzt. Die Anreize sind auf Ziele und Ergebnisse bezogen und bedeuten damit eine Abkehr von der kameralistischen Input-Steuerung.

Folgende Bausteine kennzeichnen die Integration in das allgemeine Steuerungsmodell der Länder:

- Mehrjährige Budgetzusagen. Haushaltsflexibilisierungen sollen längerfristige strategische Planungen ermöglichen. Dazu ist aber eine Planungssicherheit in Bezug auf die Finanzvolumina über mehrere Jahre erforderlich.
- Zielorientierte Verfahren der Mittelbemessung (Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen). Das Anreizsystem wird über die Kriterien der Mittelvergabe geschaffen; das Volumen von Haushaltsflexibilisierungen wird am Beitrag der Hochschule zur Verfolgung und Erreichung staatlicher Ziele bemessen. Instrumente hierzu können sein: formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen, die i.d.R. in einer Kombination eingeführt werden. Die Mittelverteilung ist der zentrale Mechanismus zur Schaffung von finanziellem Wettbewerb zwischen den Hochschulen.
- Berichtswesen/externe Rechenschaftslegungsinstrumente. Hier steht die Legitimation von Haushaltsflexibilisierungen im Mittelpunkt. Auch wenn die kameralistische Titelnirtschaft viele Probleme aufwies, so hat sie doch über die ordnungsgemäße und titelscharfe Verausgabung die Ausgabentätigkeit der Hochschule legitimiert. Diese Legitimation entfällt bei einem Globalzuschuss; die Hochschule muss nun andere Anstrengungen unternehmen, über externe Rechenschaftslegung nachzuweisen, dass Steuergelder bei ihr „gut angelegt“ sind.
- Verfahren der Qualitätssicherung (z.B. Evaluierung). Durch sie werden ergänzend zur quantitativen Steuerung über Formeln landesweite Mechanismen (z.B. der Evaluierung) 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. Die bisherigen Instrumente betrafen die Neuordnung des Verhältnisses Staat – Hochschule. Das Steuerungsmodell, das auf Autonomie aufbaut, kann jedoch nur funktionieren, wenn sich Hochschulen intern funktionierende Mechanismen zur Selbststeuerung schaffen. Dazu gehören z.B. Instrumente der strategischen Planung, eine Kosten- und Leistungsrechnung zur Bereitstellung der notwendigen

Steuerungsinformationen, Benchmarking, Verfahren der internen Qualitätssicherung, Veränderungen der Leitungsstrukturen.

Erst durch das Zusammenspiel der Instrumente können die Einzelreformen ihre volle Wirkung entfalten. Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die aktuelle Situation in den untersuchten Ländern:

Land	Bestandteile der Ausgangsreform	weitere Bestandteile (in der Reihenfolge des Hinzukommens)
<b>Hessen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Global-Programmhaushalt</li> <li>• KLR</li> <li>• Formelfinanzierung</li> <li>• Zielvereinbarung</li> <li>• Mehrjährige Zusage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifikation Budgetierungsmodells</li> <li>• Fortsetzung der mehrjährigen Zusage</li> </ul>
<b>Nieder-sachsen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haushaltsflexibilisierung</li> <li>• Rechnungs-/ Berichtswesen</li> <li>• KLR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formelfinanzierung (Fachhochschulen)</li> <li>• Evaluierungsagentur</li> <li>• Struktur- und Entwicklungsplanungen</li> <li>• mehrjährige Zusagen</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> <li>• Leitungsstrukturen/Rechtsform</li> </ul>
<b>NRW</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Modellversuch Finanzautonomie“ („Aufweichung Kameralistik“; 1992/1995)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzierungsformel</li> <li>• mehrjährige Zusagen</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> <li>• KLR</li> <li>• echte Pauschalzuweisung</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modellversuch Globalhaushalt (2003-2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übergang zu einem „echten“ Globalhaushalt statt „fiktiver“ Kameralistik</li> <li>• übergreifend: „Hochschulkonzept 2010“ (Gegenstromverfahren zur strategischen Planung und Profilbildung auf Landesebene; Vernetzung untersch. Instrumente)</li> <li>• Delegation von Entscheidungskompetenzen (Berufungen)</li> </ul>

Die umfassenden Modelle entwickeln sich ähnlich und die Bausteine sind mehr oder minder dieselben. Globalisierung spielt stets bereits in der ersten Phase eine Rolle; finanzielle Freiheit scheint eine Vorbedingung für die anderen

Instrumentarien zu sein. Bei den weiteren Schritten zeigen sich unterschiedliche Reihenfolgen: teilweise werden erst die Mittelbemessung (Nordrhein-Westfalen) und die Leitungsstrukturen angegangen, teilweise stehen die Berichtsinstrumente (Niedersachsen) ganz vorne. Hessen hat alle Bausteine insgesamt sofort eingeführt.

Die spezifische Ausgestaltung dieser Instrumente ist hingegen recht unterschiedlich. So baut z.B. Niedersachsen das Berichtswesen als Jahresabschluss orientiert am HGB auf mit dem Lagebericht, in Hessen werden im Leistungsbericht die Produkte der Hochschule abgebildet.

## **4.2 Budgetierung / Budgetaufstellung**

Beim Übergang von der bisherigen kameralistischen Haushaltsführung zum „echten“ Globalhaushalt entsteht die Aufgabe, das Volumen des „Eröffnungshaushalts“ zu bestimmen. Mit welcher Finanzsumme starten die Hochschulen in die Haushaltsflexibilisierung?

Die im Modellversuch Nordrhein-Westfalen dafür verwendete Ausgangsbasis war der finanzielle Status Quo, das Eröffnungsbudget wurde unverändert inputorientiert erstellt. Ausgangspunkt war das Ist-Budget des Referenzjahres 2001. Dazu wurden die Tarifsteigerungen sowie die 2001 geschöpften Mittel (minus Abzüge) addiert, die Stellenabsetzungen des Qualitätspakts subtrahiert. In der konkreten Kalkulation entstanden jedoch erhebliche Probleme (v.a. Unstimmigkeiten bei Fragen der Berechnungsgrundlage / Kalkulationsmethoden bei den Tarifsteigerung aufgrund komplexer Rahmenbedingungen). Hinzu kamen unerwartete unterjährige Veränderungen, z.B. die Leistung einer VBL-Sanierungsabgabe und die Reduzierung des Weihnachtsgelds. Die Berechnungen waren so angelegt, dass keine Ausfinanzierung des Stellenplans resultierte. Dies führte bei den Nicht-Modellversuchshochschulen zu unterschiedlichen Reaktionen: Teilweise verfolgen Hochschulen in Vorbereitung der Volleinführung der Haushaltsflexibilisierung einen harten Sparkurs und reduzieren bereits jetzt drastisch Stellenbesetzungen; andere hingegen erhöhten die Stellenbesetzungen, um sich eine gute Ausgangsbasis für das Eröffnungsbudget zu verschaffen. Um die letztgenannte Taktik zu verhindern, kündigte das MWF an, für die Volleinführung 2006 den Berechnungsmodus zu verändern: Anstelle des „Referenzjahrverfahrens“ tritt eine Orientierung am Stellenplan. Die Stellen nach Stellenplan werden mit Durchschnittskostensätzen multipliziert, der Grad der Ausfinanzierung der Stellen muss dann mit einem Multiplikator  $\leq 1$  bestimmt werden.

Diese Änderung des Kalkulationsverfahrens im Personalbereich erscheint angesichts der beschriebenen Anreizprobleme plausibel. Der Grad der Ausfinanzierung wird durch den Multiplikator transparent, die Ausfinanzierung versteckt sich nicht hinter schwer nachvollziehbaren Rechendetails wie bisher. Damit werden politische Werturteile und Finanzierungsrestriktionen deutlich und besser diskutierbar. Durch die Stellenmethode spielen Zufälligkeiten der Mittelschöpfung im Basisjahr keine Rolle. Durch die Verwendung von

Durchschnittskostensätzen sind die infolge des Qualitätspakts bereits feststehenden zukünftige Budgetsenkungen gut kalkulierbar.

Die Alternative dazu zeigt sich in Hessen: Dort wurde von Anfang an der Haushalt über ein neues, ergebnis- und leistungsbezogenes Bemessungsmodell bestimmt; die im wesentlichen aus Formeln errechneten Werte wurden an die verfügbaren Mittel angepasst. Der Vorteil besteht darin, dass von vorneherein aus einer inputbezogenen Budgetierung ausgestiegen wird und die obigen Detailprobleme keine Rolle mehr spielen.

Haushaltsvolumina müssen zur Schaffung eines konsistenten Steuerungsmodells letztlich aus neuen Systemen wie Mittelverteilung oder Zielvereinbarungen erklärt werden können; auch in NRW ist dies für die zukünftigen Runden der Haushaltsaufstellung geplant. Ohne diesen Schritt wird sich die Steuerung letztlich nicht verändern, die bisherige inputbezogene Auseinandersetzung zwischen dem Ministerium und den Hochschulen würde dann statt mit Haushaltstitel einfach mit Konten geführt. Der Kontenplan würde dann die Funktion eines Planungsinstruments für autonome Hochschulen nicht erfüllen, sondern würde unter Gesichtspunkten der Haushaltsbemessung gestaltet werden (diese verfehlte Rolle wurde beispielsweise auch in Niedersachsen vom Wissenschaftlichen Beirat zur Begutachtung des dortigen Modellversuchs identifiziert<sup>27</sup>).

Es muss auch daher gelingen, verschiedene Prozessabläufe miteinander zu verzahnen und zeitlich abzustimmen (Haushaltsprozess, Zielvereinbarungsprozess, Planungsprozess der Hochschulen). Das bedeutet nicht, dass Inputs gar keine Rolle mehr spielen. Es gibt durchaus Anlässe für „Vorabs“. Es gab z.B. in NRW 2003 Auseinandersetzungen zwischen dem MWF und der FH Münster über eine Änderung bei den Bewirtschaftungskosten, da für ein bestimmtes Gebäude die Bewirtschaftung von der Universität auf die FH überging. Eine Änderung bei den bewirtschafteten Flächen stellt eine Veränderung dar, die Basis für eine Korrektur der Budgets sein kann.

### **4.3 Zielvereinbarungen**

Ein Reformelement, das konzeptionell, aber auch in der Umsetzung in den Ländern, besonders eng mit Haushaltsflexibilisierungen verknüpft ist, sind Zielvereinbarungen.

Mit wachsender Finanzautonomie der Hochschulen sind adäquate Formen der staatlichen Steuerung des Hochschulbereichs zu finden. Als Instrument dazu werden derzeit in einigen Bundesländern Zielvereinbarungen erprobt.

In den untersuchten Bundesländern werden Zielvereinbarungen unterschiedlich umgesetzt. Zielvereinbarungen können primär als Gegenleistung bzw. Legitimation der mehrjährigen Grundfinanzierung betrachtet werden (z.B. Hessen), können aber

---

<sup>27</sup> Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens: Bericht zur Evaluierung des Modellvorhabens - Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten im Land Niedersachsen, Gütersloh, 1999, S. 19.

auch zuvorderst als Instrument der Innovationsförderung eingesetzt werden (Nordrhein-Westfalen). Einige Länder streben eine Verbindung dieser beiden Zielsetzungen von Zielvereinbarungen an (z.B. Hessen).

Land	finanzielle Dimension	weitere Einsatzzwecke
<b>Niedersachsen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beiträge zu zentralen Zielen</li> <li>• Verzicht auf Genehmigungsvorbehalte</li> </ul>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovationspool</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovationsförderung („Investitionsfelder“)</li> <li>• Profilierung</li> </ul>
<b>Hessen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundfinanzierung (Studienplatzzielzahlen, Forschungseinheiten)</li> <li>• Innovationsbudget</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profilierung</li> </ul>

In Bezug auf die finanzielle Dimension gibt es also zwei Grundtypen:

- Zielvereinbarungen als Gegenleistung bzw. Legitimation der Grundfinanzierung. Staat und Hochschule treffen umfassende Zielvereinbarungen, die Grundlagen 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 Tariferhöhungen. Die Grundfinanzierung erfolgt entweder durch Fortschreibung oder durch formelgebundene Finanzierung, entweder nach vereinbarten Studienplatzzahlen bzw. vereinbarten „Forschungseinheiten“ (Hessen) oder nach komplexeren Kriterienkatalogen. Die in den Vereinbarungen fixierte Gegenleistung für Fortschreibung besteht in der Formulierung der Beiträge zu bestimmten staatlichen Zielen oder in der Verpflichtung, hochschulinterne Steuerungsinstrumente einzuführen (z.B. KLR, Qualitätssicherung) und dadurch die Selbststeuerungsfähigkeit nachzuweisen.
- Zielvereinbarungen zur Innovationsförderung. Hierbei werden Gelder aus einem Innovationsfonds des Landes per Zielvereinbarung vergeben. Ziel ist die Förderung und Vorfinanzierung von Neuerungen und dadurch die Stärkung von Hochschulprofilen (Nordrhein-Westfalen). Gleichzeitig werden aber Messgrößen gefordert, anhand derer die Ergebnisse der innovativen Vorhaben überprüft werden (wenn z.B. ein neuer Studiengang die Internationalisierung befördern soll, ist der Anteil der aufgenommenen ausländischen Studierenden ein geeigneter Messansatz).

In Hessen gehen vereinbarte Werte in die Formel für das aufgabenbezogene Grundbudget ein, gleichzeitig soll ebenfalls eine innovationsbezogene Finanzierung per profilorientierter Zielvereinbarung erfolgen; beide Typen sind somit kombiniert.

In Niedersachsen ist die finanzielle Rolle der Zielvereinbarungen unklar. So wurde für die Fachhochschulen zunächst von einer vollständigen Formelfinanzierung der Haushaltsflexibilisierung ausgegangen; gleichzeitig aber ein umfangreiches Zielvereinbarungsformular konzipiert. Bei den Universitäten ist unklar, welche Rolle Zielvereinbarungen vs. Formeln spielen sollen.

Gerade bei Zielvereinbarungen sind verschiedene Entwicklungen zu beobachten, die Zweifel an der wirksamen Umsetzung dieses Instruments aufkommen lassen:

- Teilweise ist mit Zielvereinbarungen zu detaillierte Steuerung verbunden. Wenn für die niedersächsischen Fachhochschulen ein fast 30-seitiger Katalog an Messgrößen und Zielvorgaben am Beginn des Prozesses steht, bleibt kaum Spielraum der Hochschulen.
- Zielvereinbarungen sind zu stark an Maßnahmen ausgerichtet. In den niedersächsischen Ziel- und Leistungsvereinbarungen tritt in weiten Bereichen die Darstellung von Maßnahmen an die Stelle ergebnisbezogener Zielmessungen. Dadurch wird die Erfolgskontrolle wie beim alten Steuerungsmodell auf Inputs und auf die „ordnungsgemäße Durchführung“ von Maßnahmen gelenkt.
- Bei den Hessischen Zielvereinbarungen sind Ziele teilweise so unbestimmt formuliert, dass sie kaum überprüfbar sind (z.B. Bemühenszusagen der Hochschulen).

#### **4.4 Externes Berichtswesen**

Die Einführung einer Haushaltsflexibilisierung schafft eine „Legitimationslücke“: Bisher waren die kameralistischen Haushaltstitel der Nachweis der „ordnungsgemäßen Verausgabung“ staatlicher Gelder. Die Tätigkeit der Hochschulen wurde dadurch formal legitimiert. Die Haushaltsflexibilisierung, die nur noch Mittel für den laufenden Betrieb und Investitionsmittel unterscheidet, liefert jedoch zu wenige Informationen, um diese Legitimation weiterhin zu leisten. Gleichzeitig bleiben die Ansprüche von staatlicher Seite auf Informationen:

- Das parlamentarische Budgetrecht braucht eine aussagefähige Informationsgrundlage.
- Das SMWK benötigt Informationen über die Zielverfolgung und -erreicherung an Hochschulen, um im Sinne eines ergebnisorientierten Steuerungsansatzes staatliche Anliegen gegenüber autonomen Hochschulen einbringen zu können (z.B. im Rahmen von Zielvereinbarungen).

D.h. es muss eine Veränderung der Standard-Berichtsinstrumente erfolgen (z.B. der Gestaltung des Haushaltsplans); darüber hinaus ist es richtig, externe Rechnungslegung als autonome Aufgabe der Profilbildung zu betrachten.

In Niedersachsen war der von der Hochschule aufzustellende Wirtschaftsplan in den ersten Jahren des Modellversuchs im Wesentlichen durch die Probleme der Überleitung der im Haushaltsjahr 1994 zuletzt kameralistisch veranschlagten Titel in die Konten des Wirtschaftsplan geprägt. Symptomatisch für die Interpretation des Wirtschaftsplans nach kameralistischen Schemata sind die Vorschriften der Modellanordnung zur Deckungsfähigkeit von Kontengruppen, die der Titel-Denkweise nachempfunden sind.

#### **4.5 Rolle des Staates**

Eine umfassende Reform muss aber auch Veränderungen im Staatssektor einbeziehen, z.B. in Bezug auf die Rolle des Parlaments sowie das Selbstverständnis und die Organisation von Ministerien. Die Frage ist, ob hier Veränderungen eintreten, die korrespondierende Strukturen zur autonomen Hochschule schaffen. Relevant sind z.B. die folgenden Bereiche:

- Parlamente geben v.a. über mehrjährige Budgetzusagen Teile ihrer ureigensten Kompetenzen ab. Die Frage ist, über welche Verfahren dem parlamentarischen Budget- und Kontrollrecht Rechnung getragen werden kann.
- Ministerien sehen sich mit autonomen Hochschulen veränderten Organisationseinheiten gegenüber. Es stellt sich die Frage einer Organisationsreform, die dazu passende Strukturen auch auf staatlicher Seite schafft.
- Die Entwicklung von neuen Steuerungsmodellen liegt quer zu typischen Abteilungsstrukturen in Ministerien (Grundsatz-, Haushalts-, Hochschulabteilungen) und erfordert aufwändige Koordinationsleistungen zwischen den Abteilungen.

Solche Veränderungen sind im Staatssektor bisher kaum vollzogen worden. Teilweise erhalten die Parlamente Kompetenzen im Rahmen der neuen Instrumente, z.B. die Verabschiedung der Zielvereinbarungen oder als Adressat neuer Rechenschaftsinstrumente.

In den untersuchten Ländern sind bislang keine gezielten Maßnahmen getroffen worden, um diesen Punkten Rechnung zu tragen. In Niedersachsen und in NRW sind neue Referate bzw. übergreifende temporäre Arbeitsgruppen geschaffen worden, die für die neuen Anforderungen kompetent besetzt werden. Die Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament erfolgt in Niedersachsen durch die Veröffentlichung der Zielvereinbarungen.

Eine umfassende Reorganisation innerhalb eines Ministeriums fand bisher erst in Hamburg statt. Dabei wurden im Sinne einer serviceorientierten Organisation Hochschulteams implementiert, die jeweils eine Hochschule umfassend betreuen sollen. Darüber liegen bestimmte Querschnittsfunktionen und das Leitungsteam.

Zudem ist die Rolle des Staates gegenüber den Hochschulen in diesem Zusammenhang genau zu definieren. In den drei untersuchten Ländern bestehen

noch unterschiedliche Grade von Steuerungsvorgaben, die sich in der Mittelverteilung des Landes und den Zielvereinbarungen auswirken. In allen Ländern gleichermaßen ist eine deutliche Trennung von Landesvorgaben und der instrumentellen Umsetzung innerhalb der Hochschulen zu erkennen.

### **5. Hochschulinterne Steuerung der Haushaltsflexibilisierung**

Optimale landesweite Rahmenbedingungen für die Haushaltsflexibilisierung garantieren noch keine erfolgreiche Umsetzung; gleichzeitig müssen die Hochschulen intern die entstehenden Möglichkeiten aufgreifen und die Einführung durch internes change management begleiten. Folgende Entwicklungen waren u.a. in den Modellversuchshochschulen für den Nordrhein-Westfälischen Globalhaushalt zu beobachten:

- Alle Hochschulen realisieren in der Verwaltung eine Verzahnung von Haushalts- und Personalabteilung. Durch die Haushaltsflexibilisierung entsteht eine enge Verbindung zwischen den beiden Aufgabenstellungen, die enge Kooperation oder sogar eine Zusammenlegung erforderlich macht.
- Alle Hochschulen betonen, dass ein DV-Tool zur permanenten Planung und Überwachung der Personalkosten erforderlich ist. An ein entsprechendes DV-Programm wird die Anforderung gestellt, dass Stellen mengenmäßig erfasst, aber gleichzeitig mit den Ist-Kosten verknüpft werden. Auswertungen sollen laufend über das gesamte Jahr möglich sein. Diese Software ist nicht nur für den Zweck der Personalkostenplanung relevant, sondern auch für die angesprochene dezentrale interne Budgetierung entscheidend. Die dezentralen Entscheidungsträger, die interne Globalbudgets bewirtschaften sollen, brauchen Daten, um die Budgets planen und überwachen zu können.
- In den Hochschulen wurden intern Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Haushaltsflexibilisierung eingerichtet. Zusätzlich zu einer Arbeitsgruppe haben die Hochschulen vielfältige Maßnahmen der internen Kommunikation ergriffen. Eine kontinuierliche Information aller Gruppen und Teile der Hochschulen hat sich positiv ausgewirkt. Dabei sollte intern insbesondere vermittelt werden, worin die Chancen aber auch Grenzen der Haushaltsflexibilisierung bestehen, was er leisten kann und was nicht. Wichtig erscheint auch, in der Hochschule durch Kommunikation dafür zu werben, dass die Entscheidungsfreiheit auch impliziert, dass man in der Lage sein muss, die Sinnhaftigkeit der Entscheidungen zu belegen. Eine Haushaltsflexibilisierung ist also auch mit der Pflicht zur Datenbereitstellung und Transparenz verbunden.
- Für die neuen Steuerungsaufgaben sind neue Kompetenzen innerhalb der Hochschulen entstanden. Dazu gehören das Controlling, insbesondere ein Finanzcontrolling, das Qualitätsmanagement und die Organisations- und Personalentwicklung.

## 5.1 Interne Mittelverteilung

Es lassen sich in den Ländern zwei Herangehensweisen identifizieren:

- In Niedersachsen wird auf gesetzliche Regelungen von staatlicher Seite zur internen Mittelvergabe verzichtet. In Baden-Württemberg wird darüber hinaus explizit gefordert, dass staatliche Vergabekriterien den Spielraum für hochschulinterne Verteilung nicht einengen sollen.
- In einigen Landesgesetzen wird über Rahmenvorschriften zur internen Mittelvergabe gefordert, dass hochschulintern eine leistungsbezogene Mittelvergabe vorliegen soll (z.B. Nordrhein-Westfalen §103). Nordrhein-Westfalen fordert die Berücksichtigung von Gleichstellungskriterien und die Bildung eines Verfügungsfonds des Rektorats. Hessen regelt interne Kompetenzen und sorgt dadurch dafür, dass die Dezentralisierung von Kompetenzen in die Hochschule hinein fortgesetzt wird (§91).

Ergänzend ist einzubeziehen, dass einige Länder entsprechende Regelungen im Rahmen von Zielvereinbarungen einbringen: In Niedersachsen gibt es zwar wie erläutert keine gesetzliche Regelungen, im Rahmen der dort von staatlicher Seite vorgeschlagenen Inhalte für Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule finden sich aber ähnliche Rahmenvorschriften. Dies gilt auch für Hessen. Damit ist Niedersachsen letztlich doch eher der zweiten Herangehensweise zuzuordnen.

Eine Evaluierung der leistungsorientierten Mittelvergabe des Landes Niedersachsen an die Fachhochschulen zeigte, dass fünf der sechs niedersächsischen Fachhochschulen für die interne Vergabe von Sachmitteln bzw. laufenden Mitteln für Forschung und Lehre indikatorgestützte Vergabeverfahren anwenden, formelgestützte Zuweisungsmodelle auf der hochschulinternen Ebene als bereits weit verbreitet sind. Die Modellgestaltung dagegen ist recht heterogen; von der 1:1-Übernahme der Landesformel über eine – z.T. modifizierte – Beibehaltung bereits vorhandener indikatorgestützter Zuweisungsverfahren bis hin zu einer völligen Ablehnung von Indikatormodellen finden sich im Prinzip alle denkbaren Varianten.<sup>28</sup>

An den Universitäten sind ebenfalls interne Mittelverteilungsmodelle verbreitet. Da keine Vorgaben bestehen, sind diese Modelle sehr unterschiedlich gestaltet. Sie sind nicht vollständig dokumentiert. Als Beispiel Universität Oldenburg: Intern werden ausschließlich Sachmittel verteilt nach dem Grobplan etwa 50 % nach Personal und Studierende, weitere 5 % für Gleichstellung, der Rest gleichrangig nach Leistungsindikatoren für Lehre und Forschung.

Bei den Globalhaushalt-Modellhochschulen in NRW war folgendes Bild zu beobachten:

---

<sup>28</sup> Handel, Kai, Dr./Jaeger, Michael, Dr./Schmidlin, Janina: Leistungsorientierte Mittelzuweisung ..., Juli 2004, S. 25.

- Alle Hochschulen streben die interne Weitergabe von Globalbudgets an die Fachbereiche/Fakultäten an. Allerdings wurde dies zu Beginn aus technischen Gründen noch nicht realisiert. Die Idee der Haushaltsflexibilisierung ist dezentrale Verantwortung vor Ort, Ziel ist das Treffen von Entscheidungen durch die Akteure, die die Bedürfnisse der Nachfrager nach Forschung und Lehre kennen und die Entscheidungen in Bezug auf diese Primärprodukte treffen. Globalbudgets müssen daher bei den Fachbereichen / Fakultäten ankommen. Nachvollziehbar erscheint allerdings, dies nicht sofort mit Einführung der Haushaltsflexibilisierung zu tun, um zunächst einmal Verfahrenssicherheit in der Verwaltung zu bekommen.
- Für die Bildung dezentraler interner Globalbudgets werden unterschiedliche Verfahren geplant. Teilweise soll nur noch ein monetäres Budget ohne Stellenbindung an die Fachbereiche verteilt werden; teilweise sollen Stellenpläne als interne Planungsinstrumente erhalten bleiben und interne Personalbudgets danach bemessen werden.

An der TU München wird trotz der fehlenden Globalisierung des Haushalts ein Modell seit 1998 umgesetzt, bestimmte flexible Sachmittel in einem Sondertopf nach den Kriterien zu verteilen: Lehre und Forschung je hälftig, 5% für Gleichstellung. Lehre folgt den Parametern Studienanfänger und Absolventen jeweils gleichrangig, Forschung den Parametern Stellen, Drittmitteln, Promotionen.

Die interne Mittelverteilung folgt in allen betrachteten Ländern der Einführung von Haushaltsflexibilisierungen. Andererseits ist die interne Mittelverteilung auch ohne diese Rahmenbedingungen möglich, wie an der TU München, allerdings durch Sonderregelungen und einen hohen Etat. Hier ist die Politik der Hochschulleitung mit einem Leistungsbezug für die internen Prozesse verantwortlich. Gesetzlicher Rahmenregelungen hat es nicht bedurft.

## 5.2 Interne Zielvereinbarungen

- Das Hessische Hochschulgesetz sieht auch die Etablierung interner Zielvereinbarungssysteme an den einzelnen Hochschulen vor; diese korrespondieren mit der internen Budgetdelegation. Daher sind an allen Hochschulen interne Zielvereinbarungen eingeführt.
- In Nordrhein-Westfalen wird, so die Begründung des Hochschulgesetzes, die „Ermöglichung von Zielvereinbarungen“ zugleich als „Signal“ gesehen, „auch intern von diesem Instrument Gebrauch zu machen“. Das Verfahren der internen Umsetzung der mit dem Land geschlossenen Vereinbarungsinhalte wird jedoch nicht gesetzlich geregelt, sondern den Hochschulen im Rahmen der Selbststeuerung überlassen.
- Auch in Niedersachsen werden interne Zielvereinbarungen nicht durch das Hochschulgesetz vorgeschrieben.
- TU München: Seit 1999 werden interne Zielvereinbarungen abgeschlossen. Dabei ist zwischen zwei Typen zu unterscheiden:

- Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultät zur Umsetzung strategischer Hochschulziele (z.B. Internationalisierung)
- Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultät zur Umsetzung fakultätsspezifischer Ziele (z.B. neue Studiengänge)

Interne Zielvereinbarungen haben sich in den drei Ländern allerdings bereits etabliert, vor allem in Hessen und Niedersachsen. Dabei sind die Typen der ZV unterschiedlich ausgeprägt.

### 5.3 Rechnungswesen und Controlling

Die Einführung von Haushaltsflexibilisierungen hat unmittelbare Folgen für das Rechnungswesen an den Hochschulen. In den Bundesländern stehen Kosten- und Leistungsrechnung und verändertes Berichtswesen in direktem Zusammenhang mit der Haushaltsflexibilisierung. Die unterschiedlichen Ansätze lassen sich unter drei Aspekten charakterisieren:

- Für das System der Rechenschaftslegung wird entweder die kameralistische Grundlogik beibehalten (unter Zusammenlegung von Titeln etc.) oder es wird ein kaufmännisches Rechnungswesen von staatlicher Seite vorgeschrieben.
- Es bestehen unterschiedliche Auffassungen über externe und interne Rechnungslegung und die Aufgabe der KLR. Zum einen wird die KLR als hochschulinternes Steuerungs-/Informationsinstrument angesehen. Daneben gibt es eine externe Rechnungslegung an Staat und Öffentlichkeit, die einen getrennten Rechnungskreis vorsieht (aber natürlich Daten der KLR nutzt). Zum anderen besteht die Auffassung, auch der Staat sei Partner innerhalb des Systems der internen Rechnungslegung; es gibt somit eher um einen Rechnungskreis mit unterschiedlichen Nutzern, die verschieden aggregierte Informationen herausziehen. Ein Beispiel zeigt die Implikationen dieser Auffassungen: Bei zwei Rechnungskreisen wäre es möglich, extern mit staatlich definierten Abschreibungen zu arbeiten (analog zur Finanzbuchhaltung in der Privatwirtschaft, die steuerliche Abschreibungsraten verwendet), hochschulintern aber Abschreibungen in der KLR an der tatsächlichen wirtschaftlichen Nutzungsdauer zu orientieren. Extern wird Rechnungslegungsanliegen Rechnung getragen, intern wird der Betrieb gesteuert und eine Reinvestitionspolitik verfolgt. Bei einem einstufigen Verständnis hingegen müsste mit einem Abschreibungssatz gearbeitet werden; die hochschulinterne Steuerungsfunktion geht dabei tendenziell verloren.
- Die unterschiedlichen Rechnungssysteme werden DV-technisch verschieden umgesetzt. Im Wesentlichen geht es um die Frage, ob die Software traditioneller Anbieter im Hochschulbereich (HIS) oder aus der Privatwirtschaft kommende Standardsoftware großer Anbieter wie SAP oder kleinerer Firmen wie Mach eingesetzt wird.

Hinsichtlich der Entwicklungen bzgl. Kameralistik vs. kaufmännisches Rechnungswesen sind folgende Ansätze festzuhalten:

- Kaufmännisches Rechnungswesen (Niedersachsen, Hessen): Es erfolgt eine Orientierung am HGB; in Niedersachsen erstellen die Hochschulen einen handelsrechtlichen Jahresabschluss.
- Wirtschaftsplan mit kameralistischen Kategorien (Hamburg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen ab 2006): Zwar wird ein Wirtschaftsplan erstellt; diesem liegt aber keine kaufmännische doppelte Buchführung zugrunde.
- Kameralistik (Nordrhein-Westfalen bis 2005) unter Beibehaltung eines – reduzierten und flexibilisierten – traditionellen Haushalts.

Hinsichtlich der Entwicklungen bzgl. externe vs. interne Rechenschaftslegung wird i.d.R. bei den deutschen Entwicklungen die Notwendigkeit von zwei Rechnungskreisen erkannt und zugelassen. In einzelnen Ländern ist die Auffassung von staatlicher Seite noch unklar. Probleme ergeben sich auch dann, wenn die Software nur einen Rechnungskreis zulässt. Teilweise, z.B. an der FH Bochum, werden die interne KLR mit kaufmännischem Rechnungswesen betrieben und die externen Daten kameralistisch ausgeworfen.

Die Entwicklungen bzgl. Software lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Einsatz von HIS-Software: Bestehende Spezialsoftware aus dem Hochschulbereich wird weiterverwendet, ergänzt um neue Angebote im Bereich Kostenrechnung. Z.B. strebt Nordrhein-Westfalen dies als Normallösung an.
- Etablierte Standardsoftware von großen Anbietern wie SAP oder Baan wird in den Hochschulen eingesetzt. In Niedersachsen wurde im Rahmen des Modellversuchs zunächst SAP eingeführt, die Fachhochschulen dann aber mit Baan-Software versehen (da auf Landesebene hier ein kostengünstiger Lizenzvertrag bestand, der einen Kostenvorteil gegenüber SAP bedeutete). Die Universitäten setzen fast ausschließlich SAP ein. Die Modellversuchshochschulen haben SAP in sehr unterschiedlichem Umfang eingeführt: Während die TU Clausthal nur die Module FI, CO und die Anlagenbuchhaltung verwendet, arbeitet Oldenburg zusätzlich auch mit HR, Materialwirtschaft und Finanzmanagement. Auch Hessen arbeitet vollständig mit SAP.
- Wahlfreiheit bei Setzung von Anforderungen: Die staatliche Seite schreibt nicht die Software abschließend vor, sondern setzt zu erfüllende Anforderungen an die Rechenschaftslegung, die von den Hochschulen mit Systemen ihrer Wahl erfüllbar sind.
- Einzelentwicklungen: Bei der KLR gibt es einige Einzelentwicklungen an Hochschulen (teilweise auch aus Ländern mit geringer Globalisierung). Zu erwähnen ist z.B. – neben der bereits angesprochenen FH Bochum – das TUM-cosy-System der TU München, das inzwischen an der TU Berlin adaptiert wurde.

#### 5.4 Interne Governance-Struktur

Neben der Einführung einzelner Instrumente kann auch eine Reform interner Strukturen im Zusammenhang mit der Haushaltsflexibilisierung oder sogar als Vorbereitung darauf angebracht sein.

Die TU München beispielsweise sah Ende der 90er Jahre ein Überdenken und ein „Revirement“ der internen Leitungs-, Entscheidungs- und Organisationsstrukturen als „Herzstück des Gesamtreformwerks der TU München an. Daher hat die TUM ein maßgeschneidertes Organisationskonzept entwickelt und auf der Grundlage einer Experimentierklausel im Bayerischen Hochschulgesetz mit Wirkung vom 1. Januar 1999 umgesetzt. An der TUM besteht auch heute noch die Überzeugung, dass die Veränderung der Organisationsstrukturen der entscheidende Auslöser und Promotor der umfassenden Gesamtveränderungen des internen Hochschulmanagements war.

Das TUM-Modell gründet sich auf die Prinzipien der Personenverantwortung, der Subsidiarität und der möglichst strikten Gewaltenteilung. Die Kompetenzen der operativen Organe werden ganz erheblich gestärkt, gleichzeitig werden die Kontrollmaßnahmen durch die Aufsichtsebene (Senat und Hochschulrat) verschärft. Eine erweiterte Hochschulleitung wird durch die Beteiligung der Dekane geschaffen. Sie spielt eine wesentliche Rolle; z.B. werden dort alle internen Zielvereinbarungen verhandelt. Dies geht einher mit einer Reduzierung der Zahl und Kompetenzen vielfältiger, historisch gewachsener Gremien, um sich von der „Verantwortungslosigkeit der Gremien“ der persönlichen Verantwortung der operativen Entscheidungsträger und Organe zuzuwenden.<sup>29</sup>

Diese Umstrukturierung ergänzt die TUM parallel über Mechanismen selbststeuernder, rückgekoppelter Systeme (leistungs- und belastungsbezogener Mitteleinsatz, der „automatisch“ Mittel in leistungsstärkere oder höher belastete Bereiche umverteilt) sowie der Installation eines Akademischen Controllings, das, aufbauend auf Entwicklungsplänen der Fakultäten und internen Zielvereinbarungen, „Feinsteuerung“ bezüglich qualitativer Aspekte und Entwicklungsfragen erlaubt.

---

<sup>29</sup> Vgl. Kronthaler, Ludwig: Neuorientierung ..., 1999; Günther, Hans-Helmut: Unternehmen TU München, 2000.

## **6. Wirkungen der Haushaltsflexibilisierung**

Die spezifischen Wirkungen von Haushaltsflexibilisierungen sind aus einer Reihe von Gründen nur schwer zu bestimmen bzw. zu quantifizieren:

- In den meisten Bundesländern werden die Modelle noch nicht sehr lange praktiziert, der Erfahrungshintergrund ist also noch relativ kurz.
- Es wurden bisher nur sehr wenige empirische Studien zu den Effekten durchgeführt.
- Hochschulen sind dynamische Organisationen. Forschung und Lehre unterliegen permanenten Veränderungen, ob mit oder ohne Haushaltsflexibilisierung. Es ist daher äußerst schwierig, die Effekte der Globalisierung von anderen Entwicklungen und Maßnahmen zu isolieren und die genauen Kausalitäten zu identifizieren und zuzuordnen.
- Die eigentlichen Zielgrößen der Globalisierung – wie v.a. höhere Effektivität und Effizienz des Handelns an Hochschulen – sind schwer zu operationalisieren und kaum zu messen. Es muss daher auf Indizien zurückgegriffen werden.
- Die Effekte zeigen sich primär auf der Ebene der einzelnen Hochschulen. Dadurch wird das Beobachtungsfeld noch heterogener, bereits innerhalb von Ländern, vor allem aber über Ländergrenzen hinweg.

### **6.1 Stärkung der Effizienz**

Die Grenzen der Haushaltsflexibilität, die am Beginn der Globalisierung häufig eingefügt wurden, waren zumeist mit der Befürchtung verbunden, die Freiheiten könnten von den Hochschulen für die Verfolgung von Eigeninteressen missbraucht werden, die politischen Zielvorgaben möglicherweise entgegenlaufen. So wird z.B. eine Schwächung der Investitionstätigkeit zu Lasten kurzfristiger, konsumtiver Ausgaben befürchtet oder es wird davon ausgegangen, dass Mittel im Interesse forschungsorientierter Wissenschaftler zu Lasten der Lehre umgeschichtet werden. Es ist somit entscheidend für den Erfolg der Haushaltsflexibilisierung, dass solche Effekte nicht auftreten und Hochschulen mit ihren Freiheiten in verantwortungsvoller Weise umgehen.

Wenn Haushaltsflexibilisierungen neu eingeführt werden, sind regelmäßig keine „revolutionären“ Mittelverlagerungen zu verzeichnen. Die Hochschulen nutzen die neu gewonnenen Freiheiten meistens zunächst eher vorsichtig und gehen keine finanziellen Risiken ein. So haben die Hochschulen im niedersächsischen Modellversuch z.B. ihre internen Mechanismen der Mittelverteilung erst nach einiger Zeit verändert. An der Universität Dortmund wurde festgestellt, dass die Mittelverlagerungen zwischen Fachbereichen im Zeitablauf sehr langsam, aber kontinuierlich anstiegen. An der Ruhr-Universität Bochum beschränkten sich im ersten Jahr der Globalisierung die Effekte weitgehend auf eine Reallokation der Mittel aus zufällig freien Stellen; gezielte Stellenfreihaltungen zur Erzielung finanzieller Spielräume wurden nicht sofort realisiert.

Haushaltsflexibilisierung soll zu effizienterem Handeln führen. Effizienz, also eine möglichst kostengünstige Bereitstellung der Angebote einer Hochschule, soll v.a. dadurch bewirkt werden, dass die Vorteile aus wirtschaftlichem Handeln – also Einsparungen – beim jeweiligen Handelnden verbleiben.

Nur in wenigen, sehr selektiven Bereichen lassen sich Effekte auf die Effizienz genauer beschreiben. An folgenden Stellen ergeben sich Hinweise auf Effizienzeffekte:

- Die Hochschulen sind z.T. in erheblichem Umfang in der Lage, Rücklagen zu bilden (Universität Oldenburg bis zu 5 Mio. DM/1999). Dies ist ein Indiz für effizientes Wirtschaften an den Hochschulen.
- Die zur Verfügung stehenden Managementinstrumente stellen die Informationen bereit, die für effizientes Handeln erforderlich sind. Beispielsweise ermöglichen Kostenrechnungssysteme wie an der FH Bochum eine projektbezogene Kostenträgerrechnung; die Entscheidung über ein Projekt kann auf Basis der resultierenden Kosten gefällt werden, was zuvor nicht möglich war. Damit werden die Grundlagen für effiziente Entscheidungen geschaffen.
- Übereinstimmend wird als Ergebnis der Globalisierung gesehen, dass Veränderungen einfacher und mit weniger Verwaltungsaufwand erzielbar sind, da langwierige Aushandlungen mit dem Staat, möglicherweise sogar mit mehreren Ressorts, wegfallen. So erforderten in Niedersachsen nach Aussage der Hochschulen Stellenverlagerungen früher Verhandlungen mit dem Ministerium von bis zu 3 Jahren; dieser Prozess ist vollständig entfallen. Die damit verbundene Beschleunigung und Flexibilität stärken gleichzeitig die Effektivität, da Anpassungen an Nachfrageänderungen zeitnaher und direkter realisierbar sind. Ein erheblicher Teil der Verwaltungsarbeit an Hochschulen bestand vor der Globalisierung in nicht-intendierten, kreativen Techniken, mit denen die kameralistischen Restriktionen soweit wie möglich gedehnt oder ausgehebelt wurden; Verwaltungen müssen nun ihre Kreativitätspotenziale nicht mehr auf solche Umgehungsstrategien verwenden.
- In Niedersachsen zeigt sich, dass mit integrierten Softwarepaketen Verwaltungsabläufe vereinfacht und Verwaltungskosten gespart werden können. In der Fachhochschule Osnabrück wird beispielsweise der eingetretene Produktivitätszuwachs in der Finanz- und Personalverwaltung auf ca. 30 Prozent geschätzt.
- Wenn Globalisierung wie in Niedersachsen mit der Übertragung der Kassengeschäfte verbunden ist, können Hochschulen Rechnungen termintreuer bezahlen und dadurch in höherem Maße als bisher Skonti realisieren und Kosten sparen.
- Die TU Clausthal konnte durch die Haushaltsflexibilisierung Investitionen tätigen, die zu erheblichen Energieeinsparungen bei Fernwärme, Strom und Wasser führten. Die Möglichkeit zu flexibler Investitionspolitik kommt solchen Modernisierungsvorhaben entgegen.
- Eine Evaluierung der (als rationale Grundlage zur Bemessung der Globalzuschüsse eingeführten) leistungsorientierten Mittelzuweisung des Staates

an die Fachhochschulen in Niedersachsen zeigt, dass die Fachhochschulen auf der internen Steuerungsebene z.T. umfangreiche Maßnahmen ergriffen haben. Das Einfrieren des Budgetanteils bei 35% begrenzte allerdings die Wirkung der Effizienzsteigerung erheblich.<sup>30</sup>

- Die Evaluierung des niedersächsischen Modellversuchs ergab, dass v.a. folgende Entwicklungen als Anhaltspunkt für effektiveres und effizienteres Handeln gewertet werden kann:
  - Neue, nachfragegerechte Aktivitäten in den primären Leistungsbereichen,
  - Förderung der Profilbildung,
  - Produktivitätssteigerungen und Kosteneinsparungen in verschiedenen Prozessen,
  - Eigene Prioritätensetzungen beim Mitteleinsatz (z.B. langfristige Substanzsicherung durch Stärkung des investiven Bereichs),
  - Flexibler, anforderungsgerechter Einsatz von Personalressourcen.<sup>31</sup>

## 6.2 Stärkung der Effektivität

Haushaltsflexibilisierungen ermöglichen es den Hochschulen, ihre Ausgabentätigkeit stärker auf ihre eigenen Ziele und Strategien auszurichten. Durch die finanzielle Abbildung strategischer Entscheidungen wird die interne Selbststeuerung von der Ressourcenseite her erst möglich. Zu diesen strategischen Aspekten gehören beispielsweise eine Ausrichtung der internen Mittelverteilung an den Zielen und eine Gestaltung zentraler vs. dezentraler finanzieller Kompetenzen, also eine bewusste Gestaltung des Verhältnisses Hochschulleitung zu Fachbereichen/Fakultäten unter strategischen Gesichtspunkten.

Es gibt verschiedene Indizien für eine Stärkung der Strategieorientierung:

- Ein Teil der im Rahmen von Haushaltsflexibilisierungen frei verfügbaren Mittel wird häufig – so z.B. an den beiden anfänglichen nordrhein-westfälischen Modellversuchsuniversitäten – für Berufungen eingesetzt. Die Besetzung einer Professur ist von zentraler strategischer Bedeutung für die längerfristige Ausrichtung von Fachbereichen/Fakultäten. Die entstandenen Spielräume stärken die Handlungsfähigkeit der Hochschulen entscheidend. (Dieser Handlungsspielraum wird allerdings längerfristig nur dann aufrechterhalten, wenn Berufungszusagen zeitlich befristet sind.)
- Alle niedersächsischen Modellversuchshochschulen haben seit Einführung der Haushaltsflexibilisierung Leitbilder bzw. strategische Entwicklungspläne erarbeitet

---

<sup>30</sup> Handel, Kai, Dr./Jaeger, Michael, Dr./Schmidlin, Janina: Leistungsorientierte Mittelzuweisung ..., Juli 2004, S. 22.

<sup>31</sup> Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens: Bericht zur Evaluierung ..., 1999, S. 7f.

und damit die inhaltlichen Voraussetzungen für strategisches Handeln geschaffen. Sie haben darüber hinaus ihr Aktivitätsspektrum in Forschung und Lehre aktiv gestaltet: Durch die Einführung neuer und den veränderten Zuschnitt bestehender Studienangebote, durch die Schließung und Neuorganisation von Studienangeboten, Instituten und Fachbereichen, durch gezielte Anreize für drittmittelrelevante wie auch strategisch bedeutsame Forschungsvorhaben sowie durch die gezielte Stimulation von Kooperationsvorhaben in der Forschung. Zwar hätten solche Aktivitäten mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ohne Haushaltsflexibilisierungen stattgefunden. Umfang, Intensität und Geschwindigkeit der Entwicklungen weisen jedoch darauf hin, dass die Veränderungen durch die Einführung der Finanzautonomie einen deutlichen Schub erfahren haben, wenn sie nicht teilweise gar erst darauf zurückzuführen sind.

- Haushaltsflexibilisierungen führen zu expliziten Entscheidungen über die Aufteilung der finanziellen Spielräume auf Hochschulleitung und dezentrale Einheiten. Beispielsweise finden sich bei den nordrhein-westfälischen Hochschulen unterschiedliche Aufteilungen der aus freien Stellen geschöpften Mittel: So hat die Ruhr-Universität Bochum die Spielräume der Fakultäten schrittweise ausgedehnt (1992/93 verblieben die Gelder voll beim Rektorat, 1994 gingen 35% und 1995 60% an die Fakultäten). Viele Hochschulen wählen 50:50 oder andere Aufteilungen. Dies ist Ausdruck einer fundamentalen strategischen Entscheidung: Inwieweit soll die Handlungsfähigkeit der dezentralen Einheiten gestärkt und daher die finanzielle Freiheit nach innen weitergegeben werden? Und wie viel finanzielle Steuerungskompetenz braucht eine Hochschulleitung, um auch über Fachbereichsgrenzen hinweg strategische Entscheidungen herbeizuführen?
- Die niedersächsischen Modellversuchshochschulen haben als Folge der Globalisierung strategieorientierte Managementreformen eingeleitet. Sie haben insbesondere ihre internen Mittelverteilungsverfahren und die Leitungs- und Organisationsstrukturen geändert. So betreibt die Universität Oldenburg intern ein zielorientiertes System der formelgebundenen Mittelvergabe und hat eine fundamentale Fachbereichsstruktur durchgeführt. Alle niedersächsischen Modellversuchshochschulen haben ihre zentralen Reserven und Fonds ausgeweitet und damit ein finanzielles Potenzial für die Verfolgung strategischer Orientierungen geschaffen.<sup>32</sup>
- Die niedersächsischen Erfahrungen zeigen zudem: Haushaltsflexibilisierungen führen nicht zur Homogenisierung von Aktivitäten, Strukturen und Profilen der Hochschulen, sondern begünstigen im Gegenteil Vielfalt und unterschiedliche Wege der Profilbildung.<sup>33</sup> Die FH Osnabrück steuert v.a. über Zentralpools, die Universität Oldenburg formelgebunden. Die FH Osnabrück siedelt die Controlling-Funktion v.a. auf Fachbereichsebene an, die anderen Hochschulen auf zentraler Ebene. Und während Oldenburg das Präsidium als Kollegialorgan einrichtet, strebt die FH Osnabrück ein erweitertes Präsidium einschließlich der Dekane als

---

<sup>32</sup> Näheres dazu unter Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens: Bericht zur Evaluierung ..., 1999, S. 9ff.

<sup>33</sup> Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens: Bericht zur Evaluierung ..., 1999, S. 13ff.

Beratungs- und Entscheidungsorgan an. Haushaltsflexibilisierungen werden jeweils als Anlass genutzt, für die jeweilige Hochschule adäquate Strukturen zu schaffen. Die Globalisierung war der entscheidende Anstoß für die umfassenderen Reformen.

### **Berücksichtigte Quellen**

- Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens: Bericht zur Evaluation des Modellvorhabens Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten im Land Niedersachsen Gütersloh, 1999.
- Ziegele, Frank: Zwischen Steuerung und Autonomie - Ein neues Verfahren der staatlichen Universitätsfinanzierung für Niedersachsen, in: Wissenschaftsmanagement, Mai / Juni 1999, S. 37-42.
- Kronthaler, Ludwig: Neuorientierung der Technischen Universität München: Organisation, Akademisches Controlling, Hochschulrechnungswesen. In: Horváth, Péter (Hrsg.): Controlling & Finance. Aufgaben, Kompetenzen und Tools effektiv koordinieren, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart, 1999, S. 313-325.
- Günther, Hans-Helmut: Unternehmen TU München. In: wissenschaftsmanagement spezial 1/2000, S. 25-33.
- Carl von Ossietzky Universität Oldenburg: Globalhaushalt in Niedersachsen. Erfahrungen, Beurteilungen, Perspektiven (Dokumentation der Tagung vom 2./3. Dezember 1999), 2000.
- Wüstemann, Gerd; Brixner, Helge C.: Hochschul-Programmhaushalt in Hessen; in: Hochschulwesen 6/2000.
- Federkeil, Gero und Ziegele, Frank: Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland - Entwicklungsstand und Empfehlungen. Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Sächsischen Landtags, CHE-Arbeitspapier Nr. 32, Gütersloh 2001.
- Der Kanzler der Universität Bielefeld: Regelungen zum Globalhaushalt, beschlossen vom Rektorat der Universität Bielefeld am 15.07.2003.
- Handel, Kai; Jaeger, Michael; Schmidlin, Janina: Leistungsorientierte Mittelzuweisung auf der Ebene Staat - Hochschule: Untersuchung der Auswirkungen am Beispiel der Fachhochschulen in Niedersachsen (Osnabrücker Arbeitspapiere zum Hochschul- und Wissenschaftsmanagement Nr. 1). Osnabrück, Juli 2004.
- Gesetz zur Organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt (TU-Gesetz), in Kraft getreten am 1. Januar 2005.

- Handel, Kai; Jaeger, Michael; Schmidlin, Janina: Evaluation der formelgebundenen Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen, in: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hrsg.): Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 2, 27. Jahrgang, München, 2005, S. 72-89.
- Frank Ziegele, Ulrich Müller: Einführung des Globalhaushalts in Nordrhein-Westfalen: Optimierung der Rahmenbedingungen. Gütersloh 2005.

## **VI. Hochschul-Benchmarkinganalyse (internationaler Vergleich)**

### ***Vorbemerkung***

In diesem Abschnitt werden als Vergleichspunkt Analysen von Systemen anderer Länder angestellt, die sich aus anderen Hochschul- und Bildungssystemen erklären lassen; daher werden diese staatlichen Rahmenbedingungen in den Fokus gerückt.

Der Hauptteil der Länderstudien (Teil A) ist im Rahmen eines Unterauftrags an das Hochschulforschungsinstitut CHEPS, Universität Twente (Niederlande) erstellt (Autor: Ben Jongbloed) und durch das CHE ins Deutsche übersetzt worden. Daran schließt sich eine vom CHE erstellte Analyse des österreichischen Modells an (Teil B). Aufgrund der sehr unterschiedlichen Voraussetzungen und Entwicklungsstadien in den einzelnen Ländern sind die Studien nach Ländern und nicht nach Themen untergliedert.

### ***Teil A: Finanzautonomie und Rechenschaftspflicht in fünf OECD-Hochschulsystemen (Niederlande, Australien, England, Schweden und Irland)***

Im Zusammenhang mit dem Projekt „Evaluierung des Modellversuchs ‚Ergebnisorientierte Selbststeuerung‘ an der Technischen Universität Dresden“ hat CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies an der Universität Twente, Niederlande) eine internationale Vergleichsstudie über Erfahrungen mit der Finanzautonomie und Globalhaushalten im Hochschulwesen erarbeitet. Im Besonderen werden Fragen der Haushaltskontrolle, der Überwachung des Finanzgebarens (im Haushaltsvollzug) und der Rechenschaftspflicht angesprochen.

Nach einem einleitenden Kapitel über die Herausforderungen, denen die Hochschulen gegenüberstehen, und ihren Auswirkungen auf Fragen der Autonomie und der Rechenschaftspflicht behandelt diese Studie eine begrenzte Anzahl an Länderstudien (Niederlande, Australien, Großbritannien, Schweden, Irland). Abschließend sollen einige generelle Aussagen zu den Themen Autonomie und Rechenschaftspflicht getroffen werden.

### **1. Einleitung**

Einrichtungen des Hochschulwesens sind komplexe Systeme. Sie generieren, interpretieren, verarbeiten, vermitteln und speichern Wissen. Sie tun dies, indem sie eine große Bandbreite an (Dienst-)Leistungen erbringen, wie z.B. Lehrveranstaltungen für Studierende abhalten, Forschung für verschiedene Einrichtungen betreiben, Forschungs- und Entwicklungsleistungen für den industriellen Sektor betreiben, die Privatwirtschaft beraten, Weiterbildungskurse anbieten und Kultur- oder sogar Sportangebote für die Studierenden oder die breite Öffentlichkeit bereitstellen – oftmals mit einem regionalen Fokus. Man kann

Hochschulen daher als Mehrproduktunternehmen begreifen, die sich in einer dynamischen Umwelt bewegen und sich einer großen Bandbreite von Anforderungen ausgesetzt sehen. Das ist an sich nichts Neues: das war schon immer die Aufgabe von Hochschulen. Nichtsdestotrotz gibt es Anlass zu glauben, dass – gerade wenn es um externe Anforderungen geht – massive Veränderungen stattfinden. Diese resultieren aus:

- Veränderungen im Verhältnis von öffentlicher Hand und Hochschuleinrichtungen
- Den Auswirkungen und der Verstetigung der sich herausbildenden *Wissensgesellschaft*.

### **1.1 Veränderung der Koordinationsmechanismen**

Der erste Bereich umfasst zwei Entwicklungen, die unter dem Titel „Finanzierungsdruck und Einführung von Marktelementen“ gefasst werden können.

Die erste Entwicklung, der Finanzierungsdruck, ist weithin bekannt und in der einschlägigen Fachliteratur eingehend beschrieben. Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf das Faktum, dass die öffentliche Hand – weltweit – zunehmend weniger Geld für den Hochschulbereich zur Verfügung stellt als dies noch vor einigen Jahren der Fall war. Die Parlamente fahren die Ausgaben pro Studierendem kontinuierlich zurück. Andere Politikbereiche, wie z.B. das Gesundheitswesen, das Straf- und Justizsystem und – inhaltlich dem Hochschulwesen sehr nahe – das primäre und sekundäre Schulsystem haben in den letzten Jahren mehr Zuwendungen aus Steuermitteln erhalten als der Hochschulbereich. Zudem fördert die öffentliche Hand heute gezielter Projekte. Während einige Regierungen pauschale Kürzungen vornehmen, kürzen andere nach selektiven Kriterien. Von den Hochschulen wird heute erwartet, dass sie eine Produktivitätssteigerung bei einem gleichzeitigen Abschmelzen der zur Verfügung stehenden Ressourcen erzielen und zusätzlich durch die Akquisition nicht-öffentlicher Finanzierungsquellen das graduelle Abschmelzen der öffentlichen Zuwendungen kompensieren.

Die zweite Entwicklung – auch im Verhältnis von Staat und Hochschulen gesehen – ist in einer Veränderung des rechtlichen Handlungsrahmens der Hochschulen zu finden. Man kann den Wandel beschreiben als Übergang von einer Regulierung durch Kontrolle hin zu einer Etablierung von Rahmenbedingungen, in denen Hochschuleinrichtungen frei operieren können. In der Literatur wurde diese Entwicklung als Wandel von der staatlichen Kontrolle zur Staatsaufsicht beschrieben (van Vught, 1989). Allerdings geht es bei dieser Entwicklung nicht nur darum, die Bande zwischen Hochschule und öffentlicher Hand zu lockern und den Hochschulen ein erweitertes Maß an operativer Autonomie (im Bereich des öffentlichen Sektors) zukommen zu lassen. Es geht nicht zuletzt auch um die Frage der Rechenschaftspflicht für die Mittel der öffentlichen Hand (also um Qualitätssicherung) und die Frage der internen Mittelverwendung (Allokationsmechanismen).

Kurz gesagt: Die Konditionen und Mechanismen der staatlichen Finanzierung von Hochschuleinrichtungen sind im Wandel begriffen.

Es ist offensichtlich, dass die staatlichen Finanzierungsmechanismen einem Wandel unterliegen. Das wird gerade deutlich im Verhältnis von öffentlicher Hand und öffentlich finanzierten Einrichtungen und Institutionen. Diese Entwicklung wurde mit dem Begriff „Einführung des Koordinationsmechanismus´ Markt“ oder „Governance statt Government“ oder sogar „interaktives Regieren“ beschrieben. Es ist deutlich, dass eine solche Entwicklung sowohl das Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und Hochschuleinrichtung als auch die typische Handlungsroutine in den Hochschuleinrichtungen selbst beeinflusst. Ein Wandel in der Herangehensweise der staatlichen Finanzierung und in den rechtlichen Grundlagen für die Akquirierung nicht-öffentlicher Finanzierungsquellen haben durchaus den Sinn, einen Wandel in der Ausrichtung und der internen Budgetierung der Hochschulen zu erreichen. Die Etablierung von Marktmechanismen im Hochschulwesen wird – neben anderen Aspekten – durch eine Verstärkung des Wettbewerbs um Ressourcen, dem Einwerben von Benutzungsgebühren und der Stärkung der Konsumentensouveränität erreicht. Hochschulen sollen verstärkt um Forschungsaufträge und Studenten konkurrieren, wie auch um öffentliche und private Zuwendungen, die sich aus der Rekrutierung von Studenten ergeben. Ihnen wird aufgegeben, ein besseres *Preis-Leistungs*-Verhältnis zu erreichen und die Qualität ihrer Leistungen zu sichern, die sie ihren Studenten und den Financiers ihrer Forschung erbringen. In vielen Hochschulsystemen werden die Studenten durch direkte oder indirekte Studiengebühren zu einem hohen Prozentsatz an den Kosten ihrer Ausbildung beteiligt. Solche Maßnahmen verfolgen den Zweck, den Studierenden ihre Humankapital-Investition bewusst zu machen, die sie mit ihrer Ausbildung an einer Hochschule tätigen; sie soll die Studierenden kostenbewusster machen und sie zu einer Qualitätserwartung gegenüber ihrer Hochschule bewegen.

Die angestrebte Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses findet sich auch im so genannten *performance-based budgeting* (PBF), einem kennzahlengestütztem (insbesondere output- oder ergebnisorientiertem) Finanzierungsmechanismus. Eine solche Kennzahl für den Bereich der Lehre kann z.B. die Zahl der Absolventen (gemessen an der Anzahl der verliehenen Abschlussurkunden) oder die Gesamtpunktzahl der Studierenden sein; für den Bereich Forschung kann das ein Ausweis der Forschungsqualität sein, wie z.B. durch Forschungsrankings oder durch bibliometrische Herangehensweisen. Ein auf Leistung basierender Finanzierungsmechanismus unterscheidet sich grundlegend von herkömmlichen Finanzierungsarten wie z.B. von der so genannten Verhandlungsfinanzierung, bei der eine Budgetplanung als Verhandlungsgrundlage mit der öffentlichen Hand als Finanzier dient. Eine weitere, weit verbreitete Herangehensweise ist die Bedarfsplanung, bei der die notwendigen Mittel für die kommende Haushaltsperiode veranschlagt werden (auch inputorientierte Finanzierung genannt). Auch die Verhandlungsfinanzierung ist eine inputorientierte Finanzierungsform. Dem gegenüber steht PBF als Symbol für Produktivitätssteigerung, Kostenbewusstsein, Kreativität und das Bewusstsein für die Anforderungen des Hochschulwesens. PBF wird oft mit einer Politik der Deregulierung und Dezentralisierung seitens der öffentlichen Hand kombiniert. Es stellt sich jedoch die Frage, ob sich jedes Mal dieselben Änderungen auf der institutionellen Ebene ergeben, wenn sich ein Wandel auf der Systemebene

(Hochschulfinanzierung) ereignet und ob sich die intendierten Ergebnisse tatsächlich einstellen. In der Tat wird man erwarten, dass man die externen Finanzierungsabläufe zu einem großen Grad in der internen Mittelverteilung wieder findet.

## 1.2 Die Wissensgesellschaft

Das zweite Set an Veränderungen betrifft das „Innenleben“ der Hochschulen und rührt aus der weit verbreiteten Annahme her, dass unsere Gesellschaft sich in eine so genannte Wissensökonomie (*knowledge economy*) entwickelt. Das Charakteristikum einer solchen wissensbasierten Volkswirtschaft liegt wiederum in der Annahme, dass Wohlstand (und Produktivität) zunehmend stärker auf der Generierung und Anwendung neuen Wissens durch gut ausgebildete Fachkräfte basiert. Es werden weniger physisches Kapital oder menschliche Fertigkeiten (Humankapital) sein als vielmehr die Fähigkeit einer gesamten Volkswirtschaft, Wissen auf das Wissen selbst anzuwenden, um wirtschaftliches Wachstum zu generieren.

Volkswirtschaften basieren zunehmend auf der Basis von Informationen, Lernprozessen und der Fähigkeit zur Anpassung. Der Einfluss der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, der vieles von dem möglich macht und der Weltwirtschaft ihre neue, technische Basis verleiht (Gibbons et al. 1994), und die Globalisierung – verstanden als die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs in Industrie und Handel – sind als die treibenden Kräfte hinter dem steigendem Angebot an „marktfähigem“ Wissen ausgemacht. Firmen, die im internationalen Wettbewerb bestehen wollen, müssen die organisatorische Fähigkeit (nämlich Wissen) haben, ihren Wettbewerbsvorsprung in einem dynamischen Markt zu bewahren oder auszubauen. Eine Strategie, in diesem Wettbewerb zu bestehen, ist das Eingehen von Zusammenschlüssen oder Allianzen, mit z.B. Anbietern von Wissen.

Dieses Faktum stellt neue Anforderungen an die Hochschulbildung. Für Firmen entsteht daraus ein Bedarf an flexiblen oder vielseitig einsetzbaren Arbeitskräften. Unternehmen sollten daher eine kontinuierliche Nachfrage nach Weiterbildungsangeboten haben, in denen ihre Angestellten umgeschult und auf neue Aufgaben hin ausgebildet werden. Universitäten sollten eine entscheidende Rolle in der Bewältigung der Herausforderungen durch die Notwendigkeit zu lebenslangem Lernen (*lifelong learning*, LLL) spielen. Das Gleiche kann auch für die Beschäftigten der Hochschulen (Akademiker und Verwaltungsangestellte) angenommen werden. Das Hochschulpersonal sollte in der Lage sein, mit neuen und sich schnell ändernden Technologien zu arbeiten.

Wenn es aber um die Lehre an Hochschulen geht, ist die wichtigste Schlussfolgerung einer wissensbasierten Volkswirtschaft, dass die Studierenden auf einen Arbeitsmarkt hin vorbereitet werden, in dem sie während ihres Arbeitslebens durchschnittlich vier mal den Job wechseln müssen. Den Studenten sollten die dafür notwendigen Fähigkeiten vermittelt werden. Auch sollte sich diese Anforderung in den Curricula wieder finden. Es könnte zu einem Curriculum führen, das einen großen Anteil an Multidisziplinarität enthält, das also aus verschiedenen

Disziplinen abgeleitete Modelle, Konzepte und Prozesse schon sehr früh in das Programm einfließen lässt. Studierende dürfen nicht länger zu Spezialisten ausgebildet werden. Sie sollten lernen, Wissen aus unterschiedlichen Wissenschaftsfeldern zu vernetzen – oder zumindest in der Lage sein, mit Spezialisten aus verschiedenen Disziplinen zu kommunizieren. Diese Beobachtung – obwohl sie ein wenig extrem erscheinen mag – hat nicht nur enorme Auswirkungen auf die Inhalte des Curriculums, sondern auch auf die Länge des Studiums. Die Dauer von Programmen dürfte kürzer werden. Als Ergebnis könnten sich dadurch auch die Finanzierungsmechanismen, die interne Organisation und folglich auch die interne Mittelverteilung wandeln.

Betrachtet man das Themenfeld Forschung, so zeichnen sich dieselben Trends ab. Wenn die Privatwirtschaft eigene Grundlagenforschung zurückschraubt, so blickt sie auf die Hochschulen, die diese Lücke füllen könnten. Hochschulen werden so potentielle Partner für wissensintensive Unternehmen, gerade in Situationen, in denen die öffentlichen (nationalen wie internationalen) Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Rückgang begriffen sind. Public-Private Partnerships (PPP), Netzwerke und Allianzen bestehen bereits. Wenn es um Forschung – respektive die Generierung neuen Wissens – geht, so untersuchen wiederum Gibbons et al. (1994) den stattfindenden Wandel. Die herkömmliche Art der Wissensgenerierung wird nach und nach durch eine Herangehensweise verdrängt, bei der Forschungsprobleme identifiziert und in einem Anwendungszusammenhang gelöst werden. Das bedeutet, dass Probleme nicht mehr monodisziplinär, sondern von einer größeren Gruppe von Betroffenen aus verschiedenen Disziplinen angegangen werden. Diese neue Form der Produktion von Wissen (wir wollen diese Form „2. Variante“ nennen, um sie von der herkömmlichen „1. Variante“ zu unterscheiden) bedarf daher eines interdisziplinären oder vielmehr eines transdisziplinären Vorgehens, das von Austausch zwischen Individuen mit unterschiedlichen akademischen Hintergründen und Interessen geprägt ist. Tatsächlich geht man davon aus, dass viele mögliche Innovationen und neue Technologien durch das Zusammenwirken verschiedener Einflüsse, Technologien und Disziplinen geprägt sein werden. Hochschulen sollten daher die Herausbildung von multidisziplinären Teams befördern und sich zu so genannten *Netzwerkorganisationen* wandeln. Die traditionellen Bausteine (Fachbereiche, Fakultäten) werden als solche fortbestehen, aber vorübergehende und „heterarchische“ Organisationsformen müssen entwickelt werden.

Das hat enorme Auswirkungen auf die Forschungsförderung an Hochschulen. Zunächst werden PPPs als unabänderlich angesehen und als Erscheinungsform einer Forschungseinrichtung des „mode 2“ gesehen. Die Forschungsmittel sollten direkt an heterogene Forschungsgruppen fließen, die sich ihrer Aufgabe entsprechend zusammensetzen. Dies könnte bedeuten, dass sich die Forschung zunehmend in Forschungseinheiten (z.B. Forschungsinstitute) verlagert, in die Personal aus den Fakultäten temporär abgestellt bzw. rekrutiert wird. Die Forschungsmittel könnten daher in multidisziplinäre Forschung statt in monodisziplinäre Fakultäten fließen. Die Auswirkungen eines solchen Strukturwandels für den Prozess der Qualitätssicherung (auf der Systemebene wie auf Hochschulebene selbst) sollen hier nicht weiter ausgeführt werden. Es sollte aber deutlich werden, dass diese Abläufe einer Revision unterzogen werden müssen, weil sie breitere Anwendungskriterien reflektieren müssen.

### 1.3 Autonomie, Rechenschaftspflicht und Flexibilität

Um sich den neuen Erfordernissen der sich wandelnden Koordinierungsmechanismen und der sich herausbildenden wissensbasierten Volkswirtschaft anzupassen, müssen die Einrichtungen des Hochschulwesens über ein ausreichendes Maß an Flexibilität und Autonomie verfügen. Sie müssen in die Lage versetzt werden, auf die aktuellen Herausforderungen zu reagieren. Die Einrichtungen des Hochschulwesens wie auch ihr politisches Handlungsumfeld müssen sich ändern, um sich diesen Herausforderungen effektiv stellen zu können.

Zu diesen Herausforderungen gehören:

- Ein starkes Ansteigen der Studierendenzahlen wie auch der Forschungsvolumina, das mit einem Anwachsen der Heterogenität der Studierendenschaft und des Forschungsportfolios einhergeht;
- Ein unterproportionales Ansteigen der Zuwendungen der öffentlichen Hand, das nicht mit dem Anstieg der Studierendenzahlen und Forschungsaktivitäten Schritt hält;
- Eine Zunahme von Marktelementen, denen die Hochschulen ausgesetzt sein werden (z.B. Wettbewerbskräfte, Preise, Anreize);
- Eine Ausweitung des Kundenkreises (zu dem auch die öffentliche Hand zählt), die zu einer Ausdifferenzierung der Hochschulen führt.

Als Ergebnis dieser Herausforderungen werden sich die Hochschulen verstärkt darum bemühen müssen, ihre Effektivität und Effizienz zu erhöhen sowie zusätzliche Finanzquellen zu erschließen. Die Kardinalfrage ist, ob Einrichtungen des Hochschulwesens in der Lage sein werden, ihre Autonomie und ihren erweiterten Handlungsradius zu nutzen. Sind ihre Leitungs- und Managementstrukturen ausreichend stabil und haben sie ausreichend Human- und physische Kapitalressourcen?

Flexibilität und Autonomie bei akademischen Entscheidungen und Fragen der Ausrichtung sind ein gemeinsames Charakteristikum vieler Hochschulsysteme auf der ganzen Welt. Autonomie meint jedoch mehr als nur die mit dem Begriff der akademischen Freiheit implizierten Aufgaben in Forschung und Lehre. Es geht auch darum, Autonomie bei der Ausgestaltung interner Abläufe zu haben – also auch in den Bereichen Finanzen und in Sachfragen eigenständige Entscheidungen treffen zu können. Es geht darum, finanziellen Ressourcen und Aktiva strategisch auszurichten, so dass sie dem Aufbau ihrer Reputation und dem langfristigen und nachhaltigen Bestand der Hochschule dienen. In welchem Ausmaß Autonomie jedoch gewährt wird, ist unterschiedlich und variiert. Folgende Dimensionen von Autonomie können unterschieden werden:

- Die Kontrolle, die eine Organisation über ihre strategische Ausrichtung hat;
- Die Möglichkeit der Begrenzung von Studienplätzen (Anzahl der Studienplätze und der Auswahl der Bewerber);

- Die Möglichkeit, neue Studienprogramme aufzubauen (sowohl in der Lehre als auch in der Forschung);
- Personalpolitik (gerade in der Frage der Entlohnung/Besoldung von akademischen Angestellten);
- Finanzielle Eigenständigkeit (siehe unten) und
- Entscheidungen, die den Aufbau neuer Einrichtungen oder den Erwerb von Liegenschaften betreffen.

Hier soll die finanzielle Autonomie näher betrachtet werden.

In den Hochschulsystemen der Europäischen Union genießen die Einrichtungen des Hochschulwesens ein unterschiedliches Maß an Selbstverwaltung hinsichtlich finanzieller oder physischer Ressourcen. Der Grad an Flexibilität – gerade in Einrichtungen der öffentlichen Hand – hängt von dem Maß an Eigenständigkeit ab, das ihnen vom Staat gewährt wird. Wenn es um die Herausbildung von operativer Autonomie und Flexibilität im Bereich Finanzen geht, so sind folgende Aspekte von Interesse:

- Globalhaushalte;
- Die Möglichkeit, Rücklagen anzulegen;
- Die Dezentralisierung von Entscheidungen, was die Anstellung von Personal betrifft;
- Die Frage, welche Verfügungsrechte und Kontrolle über Liegenschaften bei den Hochschulen selbst (und nicht bei der öffentlichen Hand) liegt;
- Das Recht, die Höhe der Studiengebühren selbst festlegen zu können;
- Die Möglichkeit, eine ganze Bandbreite an einkommensgenerierenden Tätigkeiten zu betreiben (Einwerben und Ausgeben von Mitteln aus dem privaten Sektor).

Der Fokus soll bei dem internationalen Vergleich auf die genannten Dimensionen finanzieller Autonomie gelegt werden.

Dort, wo Einrichtungen des Hochschulwesens ein hohes Maß an Eigenständigkeit genießen, tritt die Frage nach der Rechenschaftspflicht in den Vordergrund. Als Mittelgeber hat die öffentliche Hand ein Interesse daran, dass die von ihr zugewiesenen Mittel auf die Art und Weise und genau der Verwendung zufließen, wie es beabsichtigt war. Die Bedingungen, seien sie nun mehr oder weniger detailliert vorgegeben, schreiben vor, dass Ressourcen für die Lehre oder Forschung selbst beziehungsweise für Sachmittel oder unterstützende Leistungen aufgewendet werden müssen. Instrumente der Rechenschaftspflicht werden auch mit dem Zweck implementiert, sicherzustellen, dass die Hochschule mit ihren finanziellen Ressourcen sparsam und nachhaltig umgeht.

Hier wirkt die Rechenschaftspflicht als Beschränkung der Autonomie. Das Wissen um die Überwachung bewirkt eine Einschränkung der Handlungsoptionen von Hochschulen. Wie Trow (1996) hervorhebt: „Während die Rechenschaftspflicht in der Presse gut da steht, [...] so ist sie doch eine Alternative zum Vertrauen; und

Anstrengungen, die Rechenschaftspflicht zu stärken, bewirken gleichzeitig eine Schwächung des Vertrauens“ (Trow, S. 228). Bevor die Analyse dieser Mechanismen und (gesetzlichen) Regelungen beschrieben wird, die die Rechenschaftspflicht begründen oder die von der öffentlichen Hand eingesetzt werden, um das Finanzgebaren der Hochschulen zu überwachen, ist es sinnvoll, zwischen den verschiedenen Aspekten bzw. Dimensionen der Rechenschaftspflicht im Hochschulwesen zu unterscheiden.

Die erste Dimension umfasst die Unterscheidung zwischen interner und externer Rechnungslegung; die zweite Dimension hebt die Unterscheidung zwischen gesetzlicher und bilanzieller Rechnungslegungspflicht auf der einen Seite und akademischer auf der anderen Seite hervor. Es würde diesen Aufsatz sprengen, die Definitionen und Erscheinungsformen von interner und externer sowie von gesetzlicher und finanzieller oder akademischer Rechnungslegungspflicht darzustellen. In aller Kürze: bei externer Rechenschaftspflicht handelt es sich bspw. um ein Audit, in dem Vertrauen geschaffen werden soll (dergestalt, dass die Ressourcen vernünftig und gewissenhaft eingesetzt worden sind); bei interner Rechnungslegungspflicht handelt es sich um eine Art Selbstkontrolle der Hochschulen.

Die zweite Unterscheidung zwischen gesetzlicher bzw. bilanzieller und akademischer Rechenschaftspflicht überschneidet sich mit der ersten. Gesetzliche bzw. bilanzielle Rechenschaftspflicht ist die Verpflichtung von Hochschuleinrichtungen, ihren Ressourcenverbrauch zu dokumentieren. Tut die Einrichtung das, wozu sie von Gesetzes wegen verpflichtet ist? Werden die Ressourcen entsprechend ihrer Zweckbestimmung genutzt? Rechnungslegung für den Ressourcenverbrauch hat seine eigene Geschichte und eigene Maßstäbe, und eine Rechnungsprüfung durch unabhängige interne wie auch externe Stellen stellt hierfür ein etabliertes und probates Mittel dar. Akademische Rechenschaftspflicht ist die Pflicht, für hochschulinterne wie auch –externe Personen zu dokumentieren, wie und mit welchem Erfolg die Ressourcen für die Weiterentwicklung in den Bereichen Lehre, Forschung, Weiterbildung und öffentliche Leistungen eingesetzt worden sind.

All diese Dimensionen zeigen, dass es eine ganze Reihe an Ausformungen und Instrumenten der Rechenschaftspflicht gibt, die von den öffentlichen Mittelgebern implementiert worden sind. Beispiele solcher Mechanismen, die von der öffentlichen Hand eingeführt worden sind, werden nachfolgend aufgeführt:

- Die Zusammensetzung und Vollmachten der obersten Leitungsebene der Hochschulen;
- Strategische Planung;
- Qualitätssicherung in Forschung und Lehre;
- Die Vereinbarung zur Mittelzuteilung („funding contract“) oder Bedingungen, die an Gewährung öffentlicher Zuschüsse geknüpft sind;
- Rechnungs- und Wirtschaftsprüfungen (Bilanzprüfungen) durch die öffentliche Hand;
- Die systematische Sammlung von Daten.

Durch jede einzelne dieser Maßnahmen stellen die Einrichtungen des Hochschulwesens sicher, dass sie ihre Ressourcen effizient und effektiv einsetzen und sie gleichzeitig übergeordnete, nationale Ziele verfolgen. So zielt die staatliche Bilanzprüfung darauf ab, das Finanzgebaren einer Hochschule über einen betriebswirtschaftlichen Jahresabschluss transparent zu machen, um zu zeigen, ob die bilanziellen Verpflichtungen auf kurze und lange Sicht erfüllt werden können. Durch die alljährliche Rechnungsprüfung und die Durchsicht der Haushaltsberichte der Hochschule (Abflüsse und Zuzahlungen, Bilanz, Kapitalflussrechnung) kann die Hochschule ihre korrekte Haushaltsführung nachweisen.

Die öffentliche Hand wird die Einrichtungen des Hochschulwesens durch Buchprüfungen überwachen. Normalerweise nimmt man sich hierfür ausgewählte Kennzahlen und Messgrößen, die sich aus dem Finanzbericht der Hochschule ergeben oder sich aus ihm ableiten lassen. Aus den verwendeten Messgrößen lassen sich Rückschlüsse auf die Liquidität und die Haushaltslage der Hochschule ziehen.<sup>34</sup>

Doch sind nicht nur Informationen und Berichte über das Finanzgebaren elementar, um den Nachweis über eine gute Verwendung der Steuermittel zu führen. Es geht viel allgemeiner darum, dass es auch im Hochschulwesen eine systematische Sammlung von Daten (finanzieller und nicht-finanzieller Art) zum Abgleich der Planungen mit dem tatsächlichen Gebaren gibt und dafür Vergleichskennzahlen geschaffen werden. Während einige Daten an öffentliche Stellen gehen und andere an externe Mitglieder, werden die meisten nur intern verwendet.

Beim nachstehenden Vergleich werden von öffentlich finanzierten Hochschulsystemen hauptsächlich der Grad an institutioneller Autonomie und die Mechanismen der Rechnungsführung in den Vordergrund gestellt. Private Hochschulen werden gar nicht (oder nur zu einem geringen Grad) durch die öffentliche Hand finanziert und werden daher nicht berücksichtigt. In der Auswahl an öffentlich finanzierten Hochschulen gibt es eine große Bandbreite an verschiedenen Typen – von kleinen, auf die Lehre spezialisierten Einrichtungen bis hin zu großen Forschungseinrichtungen.

## **2. Auswahl der Fallstudien**

Die Themen Autonomie und Rechenschaftspflicht werden anhand einer kleinen Gruppe von OECD-Hochschulsystemen erforscht. Wir werden den Vergleich unter den folgenden fünf Ländern anstellen:

- Niederlande
- Australien
- England
- Schweden

---

<sup>34</sup> Beispiele für solche Messgrößen sind: Verhältnis der flüssigen Aktiva zu den laufenden Verbindlichkeiten, Ertragslage (Überschuss oder Fehlbetrag auf dem Jahres-Einkommens- und Ausgabenkonto), externe Verbindlichkeiten, verfügbare Barmittel und Investitionen, Bonität, Reinvermögen und Rücklagen.

- Irland.

Die Auswahl gründet *erstens* in der Tatsache, dass all diese Länder ein Globalhaushaltssystem im Hochschulbereich eingeführt haben und *zweitens* darin, dass es möglich war, auf bestehende Informationen zuzugreifen. Drei Quellen wurden hauptsächlich für diese Studie verwendet:

1. Der CHEPS Higher Education Monitor: Eine Datenbank mit Informationen über eine große Anzahl an Hochschulsystem. Sie kann eingesehen werden unter:

[http://www.utwente.nl/cheps/higher\\_education\\_monitor/index.html](http://www.utwente.nl/cheps/higher_education_monitor/index.html).

2. Eine Studie des Autors für das CRE: B. Jongbloed *et al.*: Spending Strategies. A closer look at the financial management of the European university (CRE Guide, No.3, July 2000).

3. Hintergrundpapiere eines OECD-Projektes zum Management von Hochschuleinrichtungen (Institutional Management in Higher Education, IMHE) – insbesondere die Länderstudien, die für die Vorbereitung des Projektes „Financial management and governance of higher education institutions“ (die Endfassung des Berichts kann abgerufen werden unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/63/33642717.pdf>).

## 2.1 Niederlande

Das niederländische Hochschulsystem ist schwerpunktmäßig im öffentlichen Sektor verortet und ist daher auch zum großen Teil durch die öffentliche Hand finanziert und Gesetzen sowie Verordnungen unterworfen. In den Verantwortungsbereich des Bildungsministerium fällt das Hochschulwesen, das sich in berufsbildende Universitäten (so genannte HBO-Einrichtungen) und forschungsintensive Universitäten gliedert. Die Gesetzesgrundlage findet sich im *Higher Education and Research Act*. Die HBO-Einrichtungen sind mit den britischen *polytechnics* oder den deutschen *Fachhochschulen* verwandt. Sie alle haben ein Selbstverwaltungsrecht im Rahmen der ihnen durch das Gesetz verliehenen Grenzen.

Die Hochschulen werden durch öffentliche Mittel finanziert, bestehend aus einer Globalzuweisung und einigen wenigen zweckgebundenen Zuweisungen. Das Globalbudget wird unter den Hochschulen hinsichtlich ihres Marktanteils aufgeteilt. Neben der staatlichen Zuwendung finanzieren sich die HBO-Einrichtungen durch Studiengebühren, Vertragsgeschäfte (Auftragsforschung und Dienstleistungen für Dritte) und über andere Erlöse. Seit 1994 haben die Hochschulen die vollen Besitz- und Verfügungsrechte und -pflichten über ihren Grundbesitz.

Zunehmend werden die staatlichen Regulierungsmuster der Privatwirtschaft auch auf die Hochschulen angewandt. Diese Analogie wird in den Kontrollsystemen, die im Hochschulbereich eingesetzt werden, deutlich. Ein Aufsichtsratsgremium und ein Betriebsrat führen die interne Aufsicht durch. Die externe Aufsicht wird von den zuständigen Ministern, Akkreditierungsagenturen und bei Treuhändern oder

Stiftungen wie der *Stichting Vangnet HBO* wahrgenommen. Die *Stichting Vangnet* überwacht das Finanzgebaren der HBO-Einrichtungen durch ein Frühwarnsystem. Von den HBO-Einrichtungen wird ein jährlicher Finanzbericht erwartet, der vom Frühwarnsystem registriert wird. Basierend auf fest definierten Bilanzindikatoren (die sich auf die Solvenz, Profitabilität und Liquidität beziehen) und anderen aus dem Bericht abgeleiteten strategischen Indikatoren qualifiziert *Stichting Vangnet* die Einrichtungen als *zufrieden stellend*, *Besorgnis erregend* und *alarmierend*. Wenn es Not tut, kann *Vangnet* dabei helfen, die Haushaltslage zu konsolidieren. Der Minister darf in diesen Prozess nicht eingreifen. Wenn der Prozess jedoch ohne zufrieden stellende Lösung endet, tritt ein festgelegter Verfahrensplan in Kraft.

Das Verfahren scheint sehr erfolgreich zu sein, denn seit seiner Einführung musste noch keine HBO-Einrichtung zusätzliche Finanzmittel beantragen, keine wurde zahlungsunfähig. Das Frühwarnsystem hat eine sichtbare Distanz zwischen dem Hochschulbereich und dem Bildungsministerium geschaffen. Bis zur Schaffung von *Vangnet* verhandelten die HBO- Einrichtungen direkt mit der Regierung über die Gewährung finanzieller Unterstützung. Dieses sektorale Lobbying behinderte jedoch die Regierung, denn ein Ansteigen des Budgets für eine HBO-Einrichtung bedeutete gleichzeitig ein Absinken für die anderen. Einer Einrichtung konnte nur auf Kosten der anderen geholfen werden. Zu den Vorteilen dieser „Lücke“ zwischen den HBO-Institutionen und dem Minister gehört:

- Die HBO- Einrichtungen sind vollständig verantwortlich für ihr finanzielles Wohl;
- Der Minister greift nicht in die Belange oder in die Belange einer Einrichtung oder des gesamten Hochschulwesens ein;
- Der Minister vergeudet seine Zeit nicht damit, die Finanzprobleme einer einzelnen Einrichtung zu lösen.

Wenn eine HBO-Einrichtung einen finanziellen Engpass hat, so verhandelt sie zuerst mit *Vangnet HBO*.

Für die Universitäten gibt es ein solches Warnsystem nicht. In diesem Bereich ist der Minister auf die Selbstregulierung im Hochschulwesen angewiesen, die sich Vertrauen in das Expertenwissen und die Kompetenzen der Einrichtungen ergibt.

Obwohl man die relative Selbstständigkeit der HBO-Einrichtungen als ihre Stärke ansehen kann, hat die zunehmende Autonomie zu einer ebenfalls zunehmenden Zahl von internen und externen Kontrollmechanismen geführt. Überdies sind die HBO-Einrichtungen und – wenn auch zu einem geringeren Grad – die Universitäten in ihrem Bestand von staatlicher Finanzierung abhängig. Tatsächlich lässt die derzeitige Regulierung des Hochschulmarktes einen Preiswettbewerb (über Studiengebühren) nicht zu. Stattdessen können sie nur zu einem gewissen Grad über ihre angebotenen Studienprogramme und deren Qualität miteinander in Konkurrenz treten. Preiswettbewerb und Preisdifferenzierungen (durch Studiengebühren) würde eine weitere, bedenkenswerte Dimension darstellen, weil dadurch die Möglichkeit eröffnet würde, sich auf Nischen und bestimmte Bewerberkreise zu konzentrieren.

Obwohl die Einrichtungen des Hochschulsektors die vollen Besitzrechte über Grundbesitz und Gebäude erhalten haben, wird die dafür vom Ministerium gezahlte Kompensation gemeinhin als zu niedrig angesehen. Dies zwingt die Hochschulen dazu, aus ihrem internen Budget Mittel aufzubringen. Dasselbe Bild zeigt sich auch im Forschungsbereich. Die Universitäten konkurrieren um die Forschungsmittel der niederländischen Forschungsstiftung NWO, die ihnen aber nicht die vollen Kosten des Forschungsvorhabens und nur einen Teil der Kosten für die direkt mit Projekt befassten Personen erstattet. Sachmittel und Materialkosten werden aus diesem Topf nicht finanziert, ebenso Fixkosten oder die Betreuung von NWO-finanzierten Doktorandenstellen. Beim Abschluss von Forschungsverträgen mit Forschungsgesellschaften oder privaten gemeinnützigen Organisationen wird von den Universitäten oft verlangt, dass sie einen Teil der Kosten für die Forschung selber aufbringen. Diese Erscheinung nennt man *Matching*. Besonders Mittel vom Forschungsrat oder aus Töpfen der Europäischen Union decken die Kosten der vereinbarten Aktivitäten nicht vollständig. Nur ein geringer oder prozentualer Anteil an den Material- und Sachkosten wird erstattet. Die steigende Bedeutung von Forschungsratsgeldern und anderen im Wettbewerb vergebenen Forschungsabkommen hat die Universitäten folglich zur Schlussfolgerung bewogen, dass die von der Regierung zur Verfügung gestellten Mittel nicht mehr ausreichend sind, um ihren Verpflichtungen aus dem *Matching* nachzukommen. Auf der anderen Seite wird von Seiten der Politik, Forschungseinrichtungen, Privatwirtschaft etc. erwartet, dass die Universitäten ihre Forschungsanstrengungen und ihre Vernetzung mit dem Privatsektor intensivieren und mehr Forschungsabkommen abschließen. Von den Universitäten wird erwartet, dass sie ihren *Matching*-Verpflichtungen durch die Erschließung anderer Einkommensquellen nachkommen. An vielen Universitäten führen die *Matching*-Verpflichtungen zu ernsthaften Einschränkungen der Haushaltsflexibilität und ihrer Möglichkeit, in neue Forschungsideen zu investieren oder bestehende Forschungsfelder dabei zu unterstützen, sich für weitere Forschungsmittel zu bewerben.

Seit 1994 erhalten die HBO-Einrichtungen eine Globalzuweisung. Zunächst setzt die Regierung (bzw. das Parlament) das Haushaltsbudget für den HBO- und den Hochschulbereich fest. Nachdem einige zweckgebundene Mittel ausgewiesen wurden<sup>35</sup>, wird das Gesamtbudget auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels an die HBO-Einrichtungen verteilt (gleiches gilt auch für die Universitäten). Bei den Universitäten unterscheidet der Verteilungsschlüssel zwischen einer Lehr- und einer Forschungskomponente.

Bei den Forschungsuniversitäten besteht die Lehrkomponente aus:

- a. Einer festen Summe für alle Universitäten (einer Art Grundbetrag);
- b. Eine an der Zahl der Abschlüsse orientierten Zuwendung;
- c. Eine an der Zahl der Studienanfänger orientierten Summe;
- d. Einer Sonderzuweisung für Universitäten, die auch zahn- und veterinärmedizinische Studiengänge anbieten.

---

<sup>35</sup> Beispielsweise für Kunsthochschulen oder die Lehrerausbildung.

Rechnet man die Sonderzuwendung aus d. heraus, so ergeben sich als Anteile für a., b., und c. 37%, 50% bzw. 13%. Die erste Komponente enthält eine fixe Summe für alle Universitäten, die sich hauptsächlich aus historischen Erwägungen heraus erklärt. Die 13 niederländischen Universitäten erhalten jeweils unterschiedlich bemessene Mittel. Komponente b. ist leistungsorientiert und basiert auf der Anzahl vergebener Abschlüsse (Bachelor und Master). Komponente c. basiert auf der Zahl der Studienanfänger (bzw. Neuimmatrikulationen).

Die Forschungskomponente besteht aus vier Einzelkomponenten:

- Auf die Lehre bezogene Forschung;
- Finanzierung von PhD-Programmen und die Ausbildung von Gestaltern;
- Förderung von research schools;
- Strategische Forschung.

Die Zuweisung von lehrbezogener Forschung ist eine Grundzuweisung und ist mit der Absicht versehen zu zeigen, dass Forschung die Vorbedingung für Lehre ist. Bis vor fünf Jahren beruhte die Zuweisung noch auf dem Deputat (gemessen an der Summe der Bachelor- und Masterabschlüsse). Auf den gesamten Hochschulsektor gerechnet wurden 15 Prozent der Forschungsmittel unter dieser Komponente zugeteilt.

Die zweite Komponente der Forschungszuweisung basiert auf den Zahlen erfolgreich abgeschlossener Promotionen. Hierbei werden zwei Tarife angewandt: ein erster Tarif für die „kostengeringe“ Dissertationen (wie z.B. in den Geistes- oder Sozialwissenschaften), und ein zweiter, doppelt so hoher Tarif für „kostenaufwendige“ Forschungsarbeiten (wie z.B. in den Natur-, Ingenieur- oder Agrarwissenschaften oder der Medizin).

Der Zuschuss für die so genannte strategische Forschung stellt den wichtigsten Teil der Forschungsförderung dar. Auf ihn entfallen ca. 60% der Forschungsmittel. Die Bezeichnung rührt von dem politischen Willen her, Forschung zu unterstützen, die strategische Relevanz, im Besonderen für die Gesellschaft oder die Volkswirtschaft hat. Aus diesem Topf erhält jede Universität einen unterschiedlichen Festbetrag. Seit 1993 ist der Betrag unverändert und war seit jeher stark an historischen Erwägungen orientiert, wobei es jedoch zusätzliche Mittel für neue oder „wachsende“ Universitäten gab. Ursprünglich wollte das Ministerium die Möglichkeit schaffen, die strategischen Zuwendungen auf der Grundlage von Qualitätserwägungen und sozialem Nutzen an eine Universität zu ändern. Die Universitäten jedoch empfanden ein solches Vorgehen als ein nicht gerechtfertigtes Eingreifen in ihre Autonomie und blockierten dieses Vorhaben erfolgreich. Im Oktober 2004 wurden Pläne veröffentlicht, wonach bis zu 10% der strategischen Forschungsmittel freigegeben wurden, die auf der Grundlage von der Forschungsleistung an die Universitäten fließen sollten. Diese Forschungsleistung sollte anhand von eingeworbenen Forschungsmitteln und Erlösen aus Forschungsaktivitäten gemessen werden.

Für die HBO-Einrichtungen wird das Budget auf Grundlage einer Schätzung über Studentenzahlen ermittelt, das wiederum auf der Zahl der Einschreibungen und einem so genannten dynamischen Nachfragefaktor beruht. Der dynamische Faktor

ist das Verhältnis der veranschlagten Unterstützung für Studierende an HBO-Einrichtungen (4,5 Jahre für Absolventen und 1,35 Jahre für Abbrecher) und ihrer tatsächlichen Verweildauer an den Universitäten. Wenn Studenten länger in der Hochschule verbringen und ihr Studium daher später abschließen, so würde sich das durch eine geringere Finanzierung auswirken.

Wenn es eine HBO-Einrichtungen schaffen würde, die Zeit zu verringern, in denen sie Studenten zum Abschluss führt oder zum Abbruch bringt, würde es sich nur in der Finanzierung niederschlagen, wenn die Zahl der Absolventen simultan steigen würde. Das kommt daher, dass die Zahl der eingeschriebenen Studenten mit der kürzeren Studiendauer wächst.

Sowohl für die Universitäten als auch die HBO-Einrichtungen gilt als wichtigstes Kriterium die Zahl der Absolventen. Darüber hinausgehend unterscheidet die Formel zwischen einer begrenzten Zahl so genannter Förderungsprofile. Zwei solcher Profile sind für die HBO-Einrichtungen und drei sind für die Universitäten definiert, je ein Profil für Studiengänge mit einer gleichen oder ähnlichen Kostenstruktur. Studiengänge in Ingenieurwissenschaften, Naturwissenschaften, Agrarwissenschaften oder Medizin sind teurer als Studiengänge in den Sozial-, Geistes- oder Kulturwissenschaften. Wesentlich teurer sind beispielsweise Medizin oder Zahnheilkunde an den Universitäten sowie Kunst-, Geistes- oder Theaterwissenschaften an den HBO-Einrichtungen. Weil nur einige solcher Profile fest definiert sind, hebt der Minister damit die Freiheit der einzelnen Einrichtungen hinsichtlich ihres Finanzgebarens und der internen Mittelverteilung hervor. Zudem impliziert diese Herangehensweise, dass Quersubventionierungen stattfinden werden, weil die Förderungsprofile mit den Kostenprofilen nicht exakt übereinstimmen. Die Kostenprofile hingegen könnten für spezialisierte Einrichtungen Probleme verursachen, wenn diese nicht in der Lage sind, Erlöse aus erfolgreichen zu nicht erfolgreichen Abteilungen umzuschichten.

<b>Revenue shares in universities and HBO institutions</b>		
	HBO sector	University sector
Lump sum budget	65,0%	65,0%
Tuition fee	18,5%	5,0%
Contract activities	6,5%	25,0%
Other income	10,0%	5,0%
	100%	100%

Im Jahre 2000 wurde von den HBO-Einrichtungen und dem Bildungsministerium ein Plan erarbeitet, der auf eine grundlegende Reform des Finanzierungssystems abzielte. Die Förderung sollte enger an die derzeitige Ausdifferenzierung der Studienverläufe angepasst werden. Zurzeit liegt dem System die Annahme zugrunde, dass ein regulärer Vollzeitstudent sein Studium in vier Jahren abschließt. Tatsächlich jedoch haben sich die Studienverläufe stark ausdifferenziert, so dass es zu Verwerfungen mit den zugrunde gelegten Parametern kommt. Man muss das Maß an Flexibilität erhöhen. Obwohl mehrere Finanzierungsmodelle entwickelt worden sind, konnte keine Einigung erzielt werden. Ein Fortschritt wurde durch den Vorwurf behindert, dass es Unstimmigkeiten bei der Zahl der Neueinschreibungen gegeben hätte. Der neue Bildungsminister hatte jedoch angedeutet, dass er 2005 ein neues System implementieren wolle. Das neue System solle für die HBO- und

forschungsintensive Einrichtungen gelten und auf ähnlichen Parametern basieren. Die Grundzüge des neuen Modells wurden im Oktober 2004 veröffentlicht und zeigten deutlich, dass der Minister ein so genanntes *learning entitlements*-Modell bevorzugt, in dem die Förderung nachfrageorientiert ist und sich die Zahlungsströme an den Studentenzahlen der Hochschulen ausrichten. Es ist noch immer unklar, wie die Details dieses Modells aussehen werden, ob sie vom Parlament angenommen werden und wie sie mit früher bereits realisierten Maßnahmen aus dem Jahre 2004 in Einklang gebracht werden können, Studiengebühren und die Auswahl von Studierenden zu deregulieren und den Einrichtungen mehr Freiraum zu Profilbildung und Ausdifferenzierung zu geben.

Seit 1996 können die Universitäten selber entscheiden, wie hoch die Studiengebühren für so genannte Sandwichprogramme und Teilzeitstudien sein sollen. Einige Universitäten nutzen diese Möglichkeit, um die Studiengebühren auszdifferenzieren. HBO-Institutionen müssen jedoch von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen und können Studiengebühren erheben, die den von der Regierung gesetzten Level übersteigen.

Die Hochschuleinrichtungen haben ein beachtliches Maß an Autonomie in folgenden Bereichen:

- Besitz des Anlagevermögens durch die Universitäten;
- Die Hochschulleitung entscheidet über Investitionen;
- Die Hochschulleitung ist verantwortlich für die Finanzkontrolle, inklusive langfristiger Entscheidungen;
- Die Beschäftigungsverhältnisse laufen über die Universität;
- Die Konditionen eines Arbeitsverhältnisses sind Angelegenheiten der Universitäten;
- Die Universitäten zahlen Rentenansprüche und Abfindungen.

Alle Einrichtungen haben ein Planungs- und Kontrollsystem eingerichtet, das eine Gewinnprognose sowie eine Bilanzrechnung umfasst. Darüber hinaus haben sich die HBO-Einrichtungen darauf verständigt, die langfristige Finanzentwicklung durch eine Aufsichtsbehörde namens *Stichting Vangnet HBO* überwachen zu lassen. Oben wurde bereits beschrieben, dass die HBO-Einrichtungen bereits 1997 ein Frühwarnsystem implementiert und eine Aufsichtsbehörde (*Stichting Vangnet HBO*) geschaffen haben, die dieses System durchführt. Der Hauptgrund für die Errichtung der *Stichting Vangnet HBO* lag im erhöhten Risiko durch steigende Arbeitslosenunterstützung. Die HBO-Einrichtungen wollten Standardrisiken ausschließen. Nicht nur wegen des möglichen Ansehensverlusts, sondern auch, weil die Ausfallschäden letztlich auf den gesamten Sektor zurückfallen könnten. Die *Stichting Vangnet HBO* und das Bildungsministerium schlossen ein Abkommen, in dem die gegenseitige Verantwortung bezüglich *Vangnet* beschrieben ist.

Das Planungs- und Kontrollsystem für die Universitäten wurde zu einem modernen System weiterentwickelt. Es gibt Benchmark-Studien, die so genannte good practices an Universitäten identifizieren. Die meisten Benchmark-Studien werden direkt oder unter der Führung von Pufferorganisationen, wie z.B. HBO-Raad oder VSNU durchgeführt. Die *Central Financial Institution* (CFI), eine öffentliche

Einrichtung mit einer gewissen Nähe zum Bildungsministerium, stellt ebenso auf der Basis der Jahresabschlüsse Vergleichsstudien an. Es ist eine Tendenz erkennbar, die Universitäten nicht nur an monetären Indikatoren zu messen, sondern auch an nicht-monetären. Ansätze wie die Balanced Scorecard gewinnen zunehmend an Popularität, gerade auch bei den HBO-Einrichtungen.

1994 mussten die HBO-Einrichtungen ihren Grundbesitz durch ein Darlehen von der Regierung erwerben. Seitdem erhalten sie zusätzlich zu ihrem Globalhaushalt eine Kompensation für die Kosten für Pflege und Erhalt der Bauten. Forschungsintensive Universitäten erhielten den Grundbesitz 1995 kostenlos von der Regierung. Diese Universitäten erhalten nur einen geringen Zuschuss für die Instandhaltungskosten. Ihre Bilanz ist dafür (relativ) ausgeglichener (mehr Kapital, weniger Verbindlichkeiten).

Die Hochschuleinrichtungen führen eigenständig Tarifverhandlungen. Sie bezahlen einen Teil der Sozialversicherung für ihre Angestellten selbst. Zudem sind sie verantwortlich für die Versorgungsansprüche ihrer Angestellten gegenüber den staatlichen Rentenkassen.

Wenn es um weitere Aspekte der Autonomie geht, muss erwähnt werden, dass die Studenten von Gesetzes wegen berechtigt sind, an jeder Hochschule angenommen zu werden, wenn sie die notwendige Hochschulzugangsvoraussetzung vorweisen können. Nur unter besonderen Umständen kann eine Hochschuleinrichtung die Zahl der Zulassungen begrenzen, um diese dann im Zuge eines Losverfahrens zu vergeben. In der letzten Zeit jedoch haben die Universitäten ein Mitspracherecht über die Aufnahme von Studenten erhalten.

Was die Autonomie der Hochschulen im Bereich der Studienprogramme angeht, so ist ein großes Maß an Freiheit und Selbstregulierung auf der Seite der Studenten festzustellen. Selbstregulierung bedeutet hier: Die einzelne Einrichtung entscheidet selbst oder in Abstimmung mit anderen Einrichtungen.

Die HBO-Einrichtungen und forschungsintensive Universitäten sind zu autonomen Einrichtungen geworden. Das größere Maß an Autonomie hat gleichsam zu mehr Verantwortung und zu größeren Geschäftsrisiken geführt. Das hat wiederum zur Implementation von internen und externen Kontrollinstrumenten geführt, mit denen Qualität, (wirtschaftliche) Effizienz sowie der Hochschulzugang überwacht wird. Die *Stichting Vangnet HBO* spielt eine große Rolle, das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit der HBO-Einrichtungen zu mindern. Eine weitere Stärke ist die Tatsache, dass die Kontrollmaßnahmen zur Einführung eines Planungs- und Kontrollsystems geführt haben.

## **2.2 Australien**

Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern sind dem australischen Hochschulsystem einige spezielle Charakteristika eigen. Grundsätzlich ist es ein staatliches System mit zumeist öffentlichen und relativ homogenen Universitäten. Die Hochschulausbildung wird fast ausschließlich von den Universitäten

wahrgenommen, die jede für sich ein breites Studiengangsportfolio anbietet und Forschung betreibt.

Es gibt 39 Universitäten, einschließlich zweier privater Einrichtungen (University of Notre Dame and Bond University), drei sich selbst akkreditierende Hochschuleinrichtungen sowie ungefähr 85 andere private Anbieter von Hochschulbildung. Die privaten Anbieter sind vornehmlich theologische Hochschulen oder Einrichtungen mit einer Spezialisierung auf bestimmte Felder in den Bereichen Berufsbildung oder Kunst. Die privaten Anbieter umfassen – obwohl es Einrichtungen in großer Zahl gibt – nur drei Prozent der Studenten im Hochschulbereich.

Australien hat die verfassungsrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten hinsichtlich des Hochschulsystems begrenzt. Das australische Parlament hat der Verfassung folgend keinerlei Gesetzgebungskompetenz in den Bereichen Bildung, Erziehung und Universitäten. Diese Bereiche liegen alleine im Verantwortungsbereich der Einzelstaaten und Territories. Dennoch liegt die Finanzierungsverantwortung ausschließlich bei der Regierung und viele Bereiche sind in Absprachen zwischen den Staaten und Territories geregelt worden. Die Einzelstaaten / Territories üben eine wirkliche Kontrolle über die Universitäten durch die jeweiligen Rechtsetzungen aus. Als durch Gesetz geschaffene Körperschaften werden die Rechenschaftspflichten, die auf alle öffentlichen Körperschaften des jeweiligen Gliedstaates angewendet werden, nicht universitätsspezifisch ausgestaltet. Die Universitäten haben die Pflicht, an die zuständigen Minister der Einzelstaaten die Ergebnisse eines Audits sowie einen Leistungsbericht abzugeben und ihn über das allgemeine Geschäftsgebaren zu informieren.

Die bestehenden Förderungsrichtlinien wurden im Zuge einer Gesamtüberprüfung des Hochschulwesens sowie der Finanzierungsgrundlagen im Jahre 1988 eingeführt. Eine Überprüfung der Forschungsförderung und der wissenschaftlichen Ausbildung wurden 2000 durchgeführt, die im Jahre 2002 zu weit reichenden Reformen in diesem Bereich geführt haben.

Die wichtigsten Aspekte des derzeitigen Handlungsrahmens sind:

- Betriebsressourcen für die Unterricht und Lernmittel werden den Universitäten als Globalzuweisung auf Grundlage einer festgelegten Zahl von Studienplätzen, die sich an einem Ausbildungsprofil in den Bereichen Lehre und Forschung orientieren, zugewiesen;
- Die Mittel werden für eine laufende Dreijahres-Periode zugewiesen, die sicherstellt, dass alle Einrichtungen eine ausreichende Finanzausstattung haben und für den Zeitraum von drei Jahren planen können;
- Die Zuweisung von Forschungsmittel basiert hauptsächlich auf Wettbewerbskriterien;
- Kapitalzuweisung;
- Rahmenbedingungen für die Rechenschaftslegung, die auf der jährlichen Ausschreibung von Ausbildungsprofilen beruht.

Die Ausbildungsprofile sind eines der Kernelemente der Rechenschaftspflicht an die Regierung.

Die Förderungen des Commonwealth gemäß des *Higher Education Funding Act 1988* (HEFA) können grob gesagt in Zuwendungen für die allgemeine Hochschulausbildung auf der einen und die Forschungsförderung und wissenschaftliche Ausbildung auf der anderen Seite unterschieden werden. Das so genannte *Weißbuch 1999: A Policy Statement on Research and Research Training* der Staatsregierung hat fünf Kernpunkte für die Bereiche Forschung und wissenschaftliche Ausbildung herausgearbeitet. Mit diesen sollten Transparenz, Wettbewerbsfähigkeit und Rechenschaftspflicht für diese Mittel sichergestellt werden, die bis jetzt im Geltungsbereich des HEFA strikt von den Zuweisungen für den laufenden Betrieb getrennt waren. Diese Unterscheidung ist etwas an den Haaren herbeigezogen, denn auch Mittel aus den Zuweisungen für den laufenden Betrieb können für Maßnahmen der Forschungsförderung ausgegeben werden, wie auch Mittel der wissenschaftlichen Ausbildung im allgemeinen Lehrbetrieb verwendet werden können (wie z.B. Bibliotheken).

Derzeit erhalten die australischen Universitäten den Hauptteil der öffentlichen Fördermittel (sowohl wiederkehrende als auch Kapitalzuschüsse) als Globalzuschuss (z.B. ein Gesamtbetrag für den laufenden Betrieb) für eine festgelegte Anzahl von Studierenden im Kontext eines Ausbildungsprofils, in dem sehr grob die Aktivitäten der Universitäten in den Bereichen Forschung und Lehre festgelegt ist. Über dreiviertel der Forschungsgelder des Commonwealth werden auf der Grundlage eines laufenden Dreijahreszuschuss vergeben, was den Hochschulen die Möglichkeit zu längerfristigen Planung und einen sicheren Handlungsrahmen gibt.

Diese Betriebskostenzuschüsse bestehen aus einem Grundbetrag und einer Reihe anderer Zuschüsse für verschiedenste Zwecke, wie z.B. Eigenkapital, Umstrukturierungen im Hochschulmanagement und für Arbeitslosigkeit, Lehrkrankenhäuser, Rentenansprüche und Kapitalzuschüsse. Zuwendungen für Forschung und wissenschaftliche Ausbildung werden entweder mittels eines leistungsorientierten Globalzuschusses, der durch das Amt für Bildung, Wissenschaft und Technologie (*Department of Education, Science and Technology*, DEST) verwaltet wird, oder Experten-begutachtete Förderungen unter wettbewerblichen Bedingungen vergeben, die durch den australischen Forschungsrat (*Australian Research Council*, ARC) verwaltet werden.

Die Höhe der Zuzahlungen orientiert sich an historischen Größen. Zuschüsse für den laufenden Betrieb werden an die 39 „staatlichen“ Hochschulen und „spezialisierten“ Hochschulen vergeben. Die Kernelemente dieser „Förderungspolitik“ von Forschung und wissenschaftlicher Ausbildung sind:

- Ein größtenteils unabhängiger australischer Forschungsrat (ARC), der eine eigene Rechtsgrundlage besitzt;
- Leistungsabhängige Förderung für Forschung und wissenschaftliche Ausbildung und
- ein Qualitätsüberprüfungssystem, das mit einem Forschungs- und Ausbildungsberichtssystem arbeitet.

Die zusätzliche Bereitstellung von direkten Zuschüssen in Höhe von AU\$ 1,5 Mrd. über einen Zeitraum von fünf Jahren wurde 2001 durch das Strategiepapier *Backing Australia's Ability* (BAA) bekannt gegeben. Die Mittel für die konkurrierende ARC-Förderung sollen in den nächsten fünf Jahren verdoppelt werden und einen Zuschuss von AU\$ 736 Mio. erhalten; die Unterstützung für die universitäre Forschungsinfrastruktur soll um AU\$ 583 Mio. angehoben werden.

Die staatlichen Universitäten verfügen zu einem großen Teil über ihr Anlagevermögen. Ende 2001 belief sich der Wert des gesamten Anlagevermögens auf über AU\$ 26 Mrd. wobei der Grundbesitz einschließlich Gebäuden auf circa AU\$ 14 Mrd. und Betriebsanlagen und Ausrüstung auf AU\$ 3 Mrd. geschätzt wurden. Das Anlagevermögen wie vor allem Grundbesitz und Gebäude gehört den Universitäten, unabhängig davon, ob sie aus privaten Spenden, öffentlichen Mitteln oder aus eigenen Mitteln finanziert sind. Dies gilt nicht, wenn auf ihnen bestimmte Belastungen liegen. Den Universitäten steht gewöhnlich der Grundbesitz zu, der ihnen per Gesetz zugewiesen wurde und Grundvermögen, Gebäude und andere Aktiva, die sie per Ankauf, Erbe oder in Treuhandenschaft erworben haben.

Eine Studie über die Vollmachten und Beschränkungen bei der privatwirtschaftlichen Betätigung von Universitäten hat gezeigt, dass sich die kommerziellen Aktivitäten australischer Universitäten auf den „Zweck der Universitäten“ beschränkt sind, d.h. die der Förderung und Unterstützung der Ziele und Interessen der Universität dienlich sind. Die Einschränkungen gelten für die Errichtung von Unternehmen, Anleihen und Investitionen, wie auch für die Akquise, Nutzung und Verwertung von Liegenschaften.

Als Inhaber von geistigen Patenten (inklusive derjenigen Erfindungen, die von Mitarbeitern entwickelt werden) steht es den Universitäten kraft Gesetzes zu, den Nutzen aus diesen Erfindungen zu ziehen.

Die Universitäten haben die alleinige Personalhoheit (d.h. die Anstellung von Mitarbeitern sowie die Aushandlung der Modalitäten liegt in ihren Händen). Sie sollen dabei ein Umfeld schaffen, das die Effektivität und Wissenschaftlichkeit fördert. Ca. 60% der operativen (durchschnittlichen) Geschäftsausgaben werden für Löhne und Gehälter ausgegeben. Zu Teilen ist dieser Anteil auch wesentlich höher.

2002 kündigte der Minister für Bildung, Wissenschaft und Ausbildung eine Überprüfung der Hochschulpolitik an und sprach von einer „Hochschulpolitik an der Wegscheide“. In einem von der Regierung vorgelegten Grünbuch wurde in der Überprüfung eine Vielzahl von Ansätzen für die staatliche Verwaltung, Finanzierung und Unterstützung der australischen Universitäten entwickelt.

Das Niveau der staatlichen Förderung ist seit langem ein zentrales Thema und wurde in den Diskussionen um den Bericht immer wieder herausgestellt. Immer wieder haben Regierungen die Universitäten darin bestärkt, ihre Finanzierungsquellen zu diversifizieren und neue zu erschließen und haben ihnen dafür größere Freiheiten eingeräumt. Der Kalkulationsrahmen (bspw. Studiengebühren) für internationale Bachelorstudenten und nationale wie internationale Master- und postgraduierte Studenten wurde dereguliert und die Hürden für die Erhebung von Gebühren von einheimischen Bachelorstudenten wurden abgebaut. Eine geringfügige Finanzierung für eine überkapazitierte

Belastung im Bachelorbereich wurde ebenfalls vorgesehen. Zudem wurden die Universitäten – auch durch Anreize – bestärkt, verstärkt Finanzmittel aus nicht-staatlichen Töpfen, wie z.B. Verkauf von Forschungsleistungen oder Beratungsangeboten zu akquirieren.

Angesichts der beträchtlichen staatlichen Förderung für die Universitäten ist es angemessen, dass die Universitäten einer öffentlichen Rechnungslegungspflicht unterliegen. Mit Hilfe der Rechenschaftspflicht soll sichergestellt werden, dass die Universitäten den folgenden zentralen Anforderungen gerecht werden:

- Die Minimalanforderungen an Hochschulbildung für australische Studenten erfüllen;
- Mittels vernünftigen Umgangs mit den Mitteln den Anforderungen der Regierung nachkommen;
- Qualitätssicherung betreiben und
- Transparenz und Integrität der Handlungen und Entscheidungen der Universität gewährleisten, im besonderen bei der Gewährung des gleichen und transparenten Zugangs zu den Universitäten von Studenten unterschiedlicher Hintergründe, den Forschungsanstrengungen und den privatwirtschaftlichen Betätigungen, sowie ihren strategischen Entscheidungen.

Ein Kernelement des Handlungsrahmens für die Rechenschaftspflicht ist in den so genannten *Educational Profiles* (Ausbildungsprofilen) niedergelegt. Ausbildungsprofile sind Beschreibungen der von der Universität geleisteten Tätigkeiten, die vom Minister genehmigt werden. Die jährlichen Profile werden gemäß des HEFA (s.o.) per Gesetz erlassen. Es versetzt den Staat in die Lage, über die finanzielle Lage im Hochschulbereich sowie die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel Sicherheit zu haben. Der Minister bestimmt den Zuschuss für die laufenden Kosten entsprechend des Ausbildungsprofils der jeweiligen Universität. Die Universitäten werden in den Profilen verpflichtet, zahlreiche Dokumentierungsmaßnahmen zu ergreifen. Zudem müssen sie Studierendendaten erfassen, die, in Zusammenhang mit einem diachron orientierten, inputbasierten Finanzierungsmodell die Grundlage für die Mittelzuweisung bilden. Jährliche Planungstreffen mit einzelnen Universitäten geben der Regierung und den Universitäten die Möglichkeit, die Leistungserfassung und neue Entwicklungen zu diskutieren.

Gemäß HEFA entscheidet der Minister über die genehmigte Form der Ausbildungsprofile nach der Beratung mit den Hochschuleinrichtungen. Im Jahre 2002 galten folgende Dokumentations- und Datenbestimmungen:

- Strategische Planung;
- Forschung und das Forschungs-Management;
- Wirkungen und Leistungen;
- Qualitätssicherung und Ansätze zur Verbesserung;
- Gleichstellungsanstrengungen;

- Strategien zur Förderung der indigenen Bevölkerung.

Die Universitäten müssen gemäß HEFA dem Minister einen Finanzbericht sowie ein Gutachten eines unabhängigen Experten vorlegen. Die Richtlinie für die Anfertigung des jährlichen Finanzberichts besagt, dass die Kanzler bzw. Vizekanzler formell versichern müssen, dass die Finanzhilfe der Zentralregierung entsprechend der Vorgaben gemäß HEFA eingesetzt worden ist. Die testierten Finanzberichte werden für die Überwachung des Finanzgebarens und der Positionierung der einzelnen Universitäten sowie für statistische Zwecke genutzt. Die Vorgaben für den Finanzbericht sind ein besonderer Punkt der Auseinandersetzung mit den Universitäten, gerade weil es Konflikte mit bundesstaatlichen Vorgaben gibt. HEFA erlaubt es den Ministern zu verlangen, dass die Universitäten ihnen statistische Information zu Angestellten, Studenten, Einheiten und Kursprogrammen, Einnahmen und Ausgaben und Forschungsaktivitäten zur Verfügung stellen. Diese Daten werden gesammelt und von DEST in Zusammenarbeit mit dem nationalen Amt für Statistik veröffentlicht. Sie werden genutzt, um die Rechenschaftspflicht, Programmmanagement und den Politikbereich weiterzuentwickeln.

Seit mehr als einer Dekade zielen die Regierungen darauf ab, den Universitäten größere Freiräume und mehr Autonomie einzuräumen, während sie auf der anderen Seite von ihnen einfordern, die volle Verantwortung für die Kontrolle und das Management zu übernehmen. Die Verantwortung für die Verwendung der Ressourcen wurde im vergangenen Jahrzehnt fast vollständig auf die Universitäten übertragen. Mit dem Haushalt 1989 wurde ein Globalhaushalt für die laufenden Ausgaben eingeführt, der den Universitäten die Flexibilität gab, selbst zu entscheiden, wie sie – unter weit gefassten Zielen – ihrer Ansicht nach den größten Nutzen aus ihren Ressourcen ziehen können. Um in den Globalhaushalten die Anforderungen die verschiedenen Profile zu berücksichtigen, wurde 1990 ein Modell entwickelt, mit dem die Budgets an die jeweiligen Bedürfnisse angepasst werden konnten. Dieses Globalhaushaltsmodell ist darauf angelegt, die Kostenunterschiede zwischen den Disziplinen zu reflektieren. Mit der Einführung des Globalhaushalts und der Anpassungsmechanismen im Jahre 1990 hat sich die Höhe der Einzelzuweisung an die Universitäten an der Höhe des Vorjahres orientiert, zu- oder abzüglich eines Zuwachses bzw. einer Abnahme der Studentenzahlen. Die Universitäten werden weder für eine hohe Absolventen- bzw. niedrige Abbrecherquote oder für das Erreichen eines bestimmten Zieles entlohnt, noch bekommen sie für das Angebot bestimmter Fächer, die im regionalen oder nationalen Kontext von Bedeutung sind, eine erhöhte Zuweisung.

Seit 1994 wurde ein Großteil der Projektförderung in die Zuweisung für die allgemeinen Betriebsausgaben integriert. Davor hatte die Regierung Großprojekte nur auf einer Projektbasis gefördert und eine genaue Prüfung der Pläne und des Budgets vorgenommen. Die Eingliederung der Großförderung in die Förderung der allgemeinen Betriebsausgaben bedeutet, dass die Regierung nicht länger in die Finanzverwaltung der Universitäten involviert ist und dass die Finanzverantwortung bei den Universitäten liegt. Um die Rechenschaftspflicht für die Mittel des Staates zu gewährleisten, wird von den Einrichtungen verlangt, dass sie Informationen über ihr Finanzmanagement sammeln und bereitstellen.

Bereits oben wurde erwähnt, dass der Staat kontinuierlich darauf hin gearbeitet hat, den Freiheitsgrad der Universitäten zu erhöhen.

Die Regierung des Staates ist die Hauptfinanzierungsquelle für die Universitäten, und so besteht ein Bedarf an einer eigeninitiativen Bewertung der finanziellen Lage der Universitäten durch das Commonwealth. Derzeit wendet das Commonwealth ein exakt definiertes Überwachungssystem für das Finanzgebaren an, in das ihre Erfüllung wie auch die Leistungscharakteristika einfließen. Die Überwachung des Finanzgebarens basiert auf der Analyse der vorangegangenen Haushaltsperioden und eine Voraussage für einen Zeitraum von drei Jahren und einem sektorinternen Benchmarking.

Aktuelle Erfahrungswerte zeigen, dass die Überwachung des Finanzgebarens allein nicht ausreichend ist, um die möglichen Schwachpunkte und Fehlentwicklungen aufzuzeigen und die Gründe für eventuelle Fehlentwicklungen zu diagnostizieren. Eine der Gründe für solche Fehlentwicklungen können sein: Führung und Management, Steuerung, Angebots- und Nachfragefaktoren sowie strukturelle Kostendefizite.

Im Zuge dieser Erfahrungen (auch niedergelegt im aktuellen *Review*) werden Anstrengungen unternommen, eine neue Rechenschaftsrichtlinie zu entwickeln, in der auch institutionelle Faktoren mit einbezogen werden. Diese Richtlinie könnte Aspekte wie z.B. Ressourcenmanagement (mitsamt Personal und Aktiva), Management, Führung und Steuerung, Angebot und Nachfrage und Qualität umfassen. Zwei weitere Aspekte der Rechenschaftslegung sind Erfüllungspflicht und Effektivität (im Sinne einer Outputorientierung).

DEST hat inzwischen eine ganze Bandbreite an Indikatoren für verschiedenste Bereiche in den Universitäten entwickelt; eine neue Richtlinie könnte sich an der bestehenden Datenbasis orientieren:

- Studenten: Einschreibungen, Studienfortschritt, Abschlüsse, Studienverläufe, demografische Entwicklung, Kurserfahrungen, Verbleib von Absolventen, allgemeine Fähigkeiten der Absolventen;
- Angestellte: Dienstgrad, Alter, quantitatives Betreuungsverhältnis Studenten-wissenschaftliches Personal;
- Forschung: Einnahmen aus Forschung, Publikationen, Abschluss wissenschaftlicher Abschlüsse;
- Finanzen: Erlöse, Erlöse aus Studentenabgaben, Umsatzrendite, Liquidität, Reinvermögen, Erträge aus nicht öffentlichen Quellen.

Die Zentral- wie auch die Länderregierungen verlassen sich zunehmend mehr auf universitäres Risikomanagement, insbesondere bei deren kommerziellen Geschäften. Durch die Bestärkung der Regierung, zu diversifizieren und die Erlösseite zu stärken, haben die Universitäten eine ganze Reihe an Geschäftsaktivitäten aufgenommen, inklusive der Vermarktung von Forschung und geistigem Eigentum. Unter den kommerziellen Aktivitäten stellt die Vermarktung der Forschung schon an sich eine ganz besondere Gefahr dar, da nur ein geringer Teil patentierter Technologie auf dem Markt erfolgreich sein wird. Das Commonwealth

hat ein Auge auf die Ausgründungen der Universitäten und überprüft regelmäßig, ob sie einen negativen Einfluss auf die finanzielle Situation der Universitäten haben. Das Commonwealth verlangt für seinen Teil von den Universitäten, dass sie einen „Forschungs- und Forschungsausbildungsbericht“ abgeben, der die Strategien der Forschungsvermarktung dokumentiert. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, ‚best practices‘ zu identifizieren und zugänglich zu machen.

Das Commonwealth hat zudem ein exakt vorgeschriebenes Überwachungssystem für den Finanzbereich, in dem folgende Aspekte zusammengefasst werden:

- Einhalten von Vorgaben: die angemessene Verwendung von Mitteln der öffentlichen Hand und die Überprüfung in Anhörungen; die Verantwortung für das Anhörungen verbleibt im Einflussbereich des Staates.
- Erfüllen von Vorgaben: Finanzentwicklung in der Vergangenheit, Voraussage der zukünftigen Entwicklung, Effizienz und Effektivität der Ressourcenverwendung.
- Kapitaleinsatz: Grad des Kapitaleinsatzes und Finanzierungswege.

Die Zentralregierung überwacht die finanzielle Situation der Hochschuleinrichtungen hauptsächlich durch die Bewertung der Audits. Weil die Finanzberichte nur einen Blick auf die vergangene Entwicklung erlauben, verwendet die Zentralregierung auch ein Ressourcenanalyse- sowie ein Projektionsmodell, um die Kernindikatoren auszuwerten. Obwohl es keine gesetzliche Anforderung für die Aufnahme einer Finanzvorschau gibt und erst recht nicht, diese in die Profildiskussion mit einzubeziehen, wird sie als integraler Bestandteil des Monitoringsystems verstanden, um den Sicherstellungsauftrag des Staates zu stärken.

Die finanzielle Lage der Universitäten wird durch die eine Vielzahl von Indikatoren überwacht, unabhängig davon, ob das Betriebsergebnis eines Jahres positiv oder negativ ist. Die Finanzanalyse beschreibt die finanzielle Stabilität und die Liquidität der einzelnen Einrichtungen, die auf Kennzahlen und weiteren Parametern basieren. Die Bewertung bezieht auch die Entwicklungen und Veränderungen der Erlös- und Ausgabensituation, eine Überprüfung der weiteren Aktivitäten der Hochschule mitsamt dem Einfluss der Geschäftsaktivitäten, der Konsistenz mit Rechnungslegungsrichtlinien oder außergewöhnlichen und besonderen Rechnungsposten sowie weitere für eine Anhörung geeignete Kennzahlen mit ein.

Das Finanzvoraussagemodell verwendet die aktuellsten Daten aus den Audits als Basis und entwickelt daraus eine Dreijahresvoraussage, in die auch allgemeine wie vertrauenswürdige Daten (bspw. Vorausschau der Einschreibungen, Kapitaleinsatz) eingehen, die mit einer Zahl von internen Annahmen unterlegt werden.

Zeigen sich bestimmte Entwicklungen in den laufenden Finanzberichten und den Dreijahresvoraussagen, so werden diese analysiert und mit den Universitäten diskutiert, wenn es einer Klarstellung bedarf oder sich Bedenken über die mittel- und langfristigen Entwicklungen herausbilden. Der Zweck der Vorhersage ist zum einen das Ausmachen bestimmter Frühwarnsignale und zum anderen das Eintreten in eine Diskussion um die Gewährung einer tragfähigen Strategie für das langfristige Überleben der Institution. Diese Strategie zielt auf eine – soweit dies möglich ist – möglichst frühe Identifizierung von Problemen und/oder Risiken und

daraus abgeleiteten Gegenmaßnahmen, so dass ein Notverkauf ausgeschlossen werden kann. Die Finanzvoraussage ist eine besonders sensible Materie und wird von DEST nur vertraulich intern bearbeitet. Die Voraussagen sollen nur Signale geben und DEST legt darauf keinen Schwerpunkt. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Universitäten ca. 40% ihrer Mittel aus nicht-öffentlichen Quellen beziehen und DEST die Kostenstrukturen der Universitäten nicht genau kennt, da diese unter den Universitäten variieren.

Als Vertreter der Regierung hat der zuständige Minister ein Letztentscheidungsrecht in Sachen Überwachungssystem. Normalerweise agiert der Minister auf Vorschlag des DEST und in Absprache mit den betroffenen Interessengruppen (bspw. Länderregierungen, Universitätsleitung, Personalvertretung und universitäre Leitungsebene). In der Vergangenheit hat die Regierung nie direkt in die Finanz- oder auch andere Angelegenheiten der Universitäten eingegriffen. Sie hat stattdessen die Universitäten bestärkt, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Regierungen können auch gemeinsam einer Universität bei der Umsetzung und Implementierung von Veränderungen Unterstützung zu Teil werden lassen.

Die Schuldenaufnahme durch eine Universität ist für jeden Staat/Territory berechtigterweise besonders besorgniserregend. Die Länder/Territories können auch den Verkauf von Aktivvermögen (insb. Landbesitz und Gebäude) und Investitionsinstrumente der Universitäten prüfen.

Ein weiterer Punkt, der Besorgnis hervorruft, hat in den letzten Jahren durch die zunehmenden wirtschaftlichen Aktivitäten an Bedeutung gewonnen. Im vergangenen Jahrzehnt haben sich die Universitäten beträchtlich diversifiziert und ihre Einnahmeseite verbreitert. Im Jahre 1990 betrug der Erlös des Staates 75% des Erlöses. In 2001 waren es 61%. Der Anstieg der Erlöse aus nicht-staatlichen Quellen ist besonders bedeutsam, da es sich in dieser Periode vervierfacht hat – von AU\$ 0,96 auf AU\$ 3,8.

Die meisten staatlichen Universitäten haben private Mittel für laufende Projekte eingeworben, haben aber auch solche Aktivitäten unternommen, die ganz gezielt auf das Einwerben privater Mittel gerichtet sind. Obwohl die Diversifizierung der Einnahmen nicht zu einer Einschränkung der öffentlichen Aktivitäten der Universitäten führte, hat es doch einen Wandel der Natur des akademischen Betriebes gefördert. Allerdings gibt es die Auffassung, dass die staatlichen Universitäten nicht länger öffentliche Güter und Leistungen bereitstellen sollten, sondern privaten Nutzen stiften sollen. Es gibt Bedenken, dass öffentliche Mittel möglicherweise für private Zwecke eingesetzt werden und dass es daher einen Mangel an Nachvollziehbarkeit (im Sinne von Rechenschaftslegung) bei den privatwirtschaftlich aktiven Ausgründungen der Universitäten gibt. Die Universitäten müssen daher transparente Rechenschaftslegungsmechanismen und gut ausgeprägte Managementfähigkeiten auf der höchsten Führungsebene haben. Darauf haben die Universitäten reagiert, indem sie die Expertisefähigkeit der für die Ausgründungen zuständigen höchsten Leitungsebene gestärkt haben.

Es mag ironisch erscheinen, dass das Maß an Rechnungsprüfung dann steigt, wenn der Anteil der öffentlichen Zuschüsse sinkt. Weil sich die Universitäten

verstärkt kommerziellen Aktivitäten zuwenden, sehen die Regierungen Gefahren und tendieren daher zu einer stärkeren Kontrolle.

Als größter Mittelgeber hat die Zentralregierung einen beachtlichen Einfluss auf die Universitäten. Der zuständige Minister hat per Gesetz die Möglichkeit, Finanzmittel zurückzuhalten oder komplett aus Universitäten abzuziehen, aber dieses Recht wird in der Regel nicht ausgeschöpft. Es ist gemeinhin anerkannt, dass Strafaktionen, insbesondere das Zurückhalten von Geldern, keinen positiven Nutzen stiften und stattdessen auf die Studenten zurückfallen und die langfristige Entwicklung der Universität behindern. Das Commonwealth hat diese Politik der Nichteinmischung in die universitären Angelegenheiten aufrechterhalten. Stattdessen hat die Regierung versucht, durch bestimmte Initiativen (wie z.B. leistungsgebundene Mittelvergabe, Finanzbeihilfen, *best practice* Vorschläge und Forschungsveröffentlichungen) Verbesserungen in den Bereichen Steuerung und Management anzustoßen.

Die derzeitigen Rechnungslegungsstandards für den Hochschulbereich haben sich aus der Hochschulfinanzierung entwickelt, die sich nach „Inputs“ (bspw. Gehälter, Kapitalzuschüsse) und nach „Prozessen“ (dem Alltagsgeschäft der Universität) richtet. Die Profilbildung ist ein wichtiger Schritt für die Universitäten. Es muss anerkannt werden, dass viele Anforderungen an die Daten und die Planungsdokumentation nützlich sind und dazu beigetragen haben, die Universitäten darin zu bestärken, geeignete Prozesse und Managementmethoden zu etablieren.

Der Fokus auf Befolgung der Standards und ein Mangel an einem robusten leistungsorientierten Rechnungslegungssystem haben in zwei Bereichen zu Problemen geführt: Zum einen gibt es zu ausladende Dokumentationsvorschriften und zum anderen eine Fehlentwicklung bei der Selbststeuerung der Universitäten. Die derzeitigen Richtlinien zur Rechnungslegung und zur Dokumentation wurden in den späten 80er Jahren verabschiedet und haben an Umfang und Ausmaß über die Jahre zugenommen. Es gibt eine wachsende Besorgnis über den steigenden Aufwand für die Erfüllung der Standards. In der Stellungnahme zum *Review* haben sich die Universitäten kritisch über das einschüchternde Ausmaß an Dokumentationsvorschriften und Aufwendungen für die Einhaltung der Standards geäußert. Die Zentralregierung hat darauf in einem frühen Stadium der *Review*-Erstellung reagiert, indem sie angekündigt hat, die bürokratischen Hürden, denen sich die Universitäten gegenüber sehen, zu beseitigen.

Die Regierung wird voraussichtlich beschließen, einen Rechnungslegungsstandard einzuführen, der eine „Erfüllung“ der Standards (juristische, ethische und verwaltungstechnische Rechtsstaatlichkeit) und „Leistung“ (hinsichtlich Effizienz und Effektivität) umfasst, um eine verbesserte Gesamtsteuerung („Corporate Governance“) und öffentliche Rechenschaftslegung zu erreichen. Die Leistung könnte anhand der Effizienz und Effektivität von organisatorischen Prozessen, Forschungsergebnissen und Absolventenverbleib bewertet werden.

Das Interesse der Regierung liegt in der Unterstützung der Selbststeuerungsfähigkeiten der Universitäten zum einen und in der Reduzierung der Anforderungen des Berichts- und Dokumentationswesens zum anderen. Effektive Selbststeuerung heißt mehr Autonomie und Verantwortung für die

einzelne Organisation. Daraus entstehen neue Herausforderungen für das Commonwealth, denn es hat sicherzustellen, dass die in der Vergangenheit und Gegenwart getätigten Investitionen sicher sind und dass sie einen größtmöglichen Nutzen bzw. Gewinn abwerfen. Wenn eine verbesserte öffentliche Rechnungslegung und verbesserte Steuerungsmechanismen mit geringer wirkenden regulativen Hürden erreicht werden sollte, so müssen neue Abkommen über eine Vielzahl von Fachgebieten zwischen den Regierungen des Commonwealth und der Länder geschlossen werden. Das *Review* hat einige dieser Management- und Steuerungsaspekte aufgelistet.

### *Die Zukunft*

Die Stellungnahme der Regierung zum *Review* wurde am 13. Mai 2003 als Teil des Haushaltsplanes veröffentlicht. In dem Reformpaket mit dem Titel *Our Universities: Backing Australia's Future* werden die Grundlagen für einen Zehnjahresplan gelegt, mit dem insgesamt in vier Jahren ca. AU\$ 1,5 in den Hochschulsektor investiert werden sollen.

Um die neuen Maßnahmen zu unterstützen, die in dem Reformpaket festgehalten sind, will das Commonwealth einen neuen Rechnungslegungsstandard einführen, der die derzeitigen Ausbildungsprofile ab 2004 ersetzen soll, er basiert auf einem strategischen bilateralen Abkommen zwischen DEST und Universität, das untermauert wird durch ein so genanntes „*Institution Assessment Framework*“ (IAF), in dem die Grundsätze der Rechnungslegung niedergeschrieben sind. Diese Richtlinie wird auf alle Einrichtungen angewandt, die von Commonwealth finanziert werden.

Das IAF unterstützt auch die Bestrebung des Commonwealth, die Anforderungen an das Berichts- und Dokumentationswesen zu reduzieren. Die Richtlinie ist eine allgemein anwendbare Bewertungsgrundlage, die auf quantitativen und qualitativen Daten der Universitäten und externen Quellen beruht.

Das IAF hat in Verantwortung des Commonwealth sicherzustellen, dass die geförderten Einrichtungen (1) nachhaltig wirtschaften, (2) den an sie gerichteten Erwartungen gerecht werden, (3) sie einen hohen Qualitätsstandard haben und halten und (4) dass sie in Übereinkunft mit den gesetzlichen und rechtlichen Grundlagen handeln. Die Bewertung einer Einrichtung durch das Commonwealth bildet die Grundlage für die Verhandlungen zwischen DEST und den Universitäten.

Die Informationen, die das IAF benötigt, werden jährlich zusammengestellt und systematisch einer Analyse unterzogen. Die Verhandlungen zwischen DEST und den Universitäten werden im zweijährigen Rhythmus geführt, sofern es keinen Bedarf für Sondertreffen gibt. Die Verhandlungen werden über direkt anstehende Themen, aber auch über die langfristige strategische Ausrichtung geführt. Zudem können sie eine Informationsbasis und -quelle für die Identifizierung und Weitergabe von *best practices* sein.

## **2.3 England**

Insgesamt gibt es 131 Hochschuleinrichtungen in England, von denen 77 Universitäten, 14 allgemein bildende *Colleges* und 40 spezialisierte Hochschuleinrichtungen sind. Die Universitäten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe, Ausrichtung, Fächerangebot und Geschichte. Sie steuern sich selbst und sind unabhängig.

Die Hochschulen sind unabhängige Einrichtungen. Sie gehören nicht dem öffentlichen Sektor an und gehören nicht zur Exekutive. So wird zum Beispiel die Schuldenaufnahme durch die Universitäten nicht als Schuldenaufnahme der öffentlichen Hand betrachtet. Die Einrichtungen erhalten aber einen Großteil ihrer Mittel aus dem öffentlichen Sektor und unterliegen daher dem Einfluss der Regierung.

Die ältesten Universitäten wurden vor mehreren Jahrhunderten gegründet. Diejenigen, die im 19. und 20. Jahrhundert gegründet wurden, wurden zumeist durch herrschaftliches Dekret gegründet, das auch die Rechte zur Vergabe von akademischen Titeln festlegt. Einige ältere Einrichtungen wurden durch Gesetz geschaffen. Einige neuere Einrichtungen haben ihren Status durch einen einfachen Parlamentsbeschluss, den *Education Reform Act* 1988 erhalten, die Hochschuleinrichtungen aus den *Polytechnics* und *Colleges*, die den Länder- und Kommunalregierungen unterstanden. Durch den *Further and Higher Education Act* 1992 wurde der so genannte *Privy Council*<sup>36</sup> geschaffen, der das Recht besitzt, den *Polytechnics* und *Colleges* unter bestimmten Bedingungen den Titel „Universität“ zu verleihen.

Obwohl die Herkunft der Hochschuleinrichtungen variiert, ist ihnen als wichtigstes Merkmal die rechtliche Unabhängigkeit gemein. Sie sind unabhängige Körperschaften und sie genießen ein beträchtliches Maß an Freiheiten, wie z.B.:

- Besitz über Aktiva;
- Vertragliche Geschäftsfähigkeit;
- Schuldenaufnahme;
- Personalhoheit.

Die Hochschulen haben die Personalhoheit über ihre Angestellten inne, was bedeutet, dass sie eigenständig über die Anstellung, Weiterbeschäftigung und Entlassung ihres Personals entscheiden. Sie unterliegen dabei nur den Arbeitsgesetzen und dem Bestandsschutz für ältere Angestellte (*tenure tracks*).

Die Gehaltsskala für das Gros der Universitäten und Angestellten werden auf gesamtstaatlicher Ebene verhandelt. Derzeit gibt es unterschiedliche Gehaltsskalen für so genannte *Pre-1992* und *Post-1992* Universitäten. Die *Pre-1992* Universitäten werden die Beschäftigungsbedingungen (wie auch Urlaubstage) vor Ort verhandelt. Bei den *Post-1992* Universitäten werden die Arbeitsbedingungen durch eine landesweite Vereinbarung festgelegt.

*Undergraduate*-Studenten aus Großbritannien und der Europäischen Union müssen bis zu £ 1,100 an Studiengebühren zahlen (Stand: 2003/04), wenn sie ein

---

<sup>36</sup> Der Privy Council ist das Beratungsorgan der Monarchie als Staatsoberhaupt.

Vollzeitstudium aufnehmen. Die Hochschulen haben die Möglichkeit, den Gebührensatz für ein Teilzeitstudium festzusetzen. Nicht-EU Studenten müssen die vollen Kosten für das Studium bezahlen. Die Einnahmen aus Studiengebühren der so genannten „Übersee“-Studenten belief sich im Jahr 2000/01 auf £ 649 Millionen, was ca. 6% der Gesamteinnahmen betrug.

Die Universitäten und *Colleges* haben freie Hand bei der Festsetzung der Gebühren für Nicht-EU-Bürger. Das DfES steht nicht in direkter Beziehung zu den Ausbildungsstätten. Stattdessen bestimmt es die Ausrichtung und vergibt Fördermittel an eine intermediäre Einrichtung namens HEFCE. Die DfES delegiert die Detailarbeit, wie z.B. die Überwachung, Regulierung und Mittelvergabe an HEFCE.

HEFCE legt die Grundlagen der Mittelvergabe fest und stellt sicher, dass die Mittel entsprechend ihrer Widmung verwendet und ihre Verwendung entsprechend der Rechenschaftsrichtlinien nachgewiesen werden. Durch ein Finanzmemorandum und eine Auditanleitung überwacht HEFCE die Gesamtsituation des Hochschulsektors und einzelner Einrichtungen. Zudem entwickelt und verbreitet HEFCE die Anwendung von gutem Gebaren.

Das Bestehen einer intermediären Einrichtung oder einen Puffers sollen helfen sicherzustellen, dass die akademische Freiheit garantiert wird und die Hochschulen nicht unter direkten politischen Einfluss geraten. Die Freiheit vom zuständigen Minister ist durch Gesetz gewährleistet. So wurde beispielsweise im *Higher Education Reform Act 1988* und dem *Further and Higher Education Act 1992* festgelegt, dass der Minister kein Einfluss auf die Mittelhöhe für einzelne Einrichtungen hat.

Zudem haben die Hochschulen die Kontrolle über ihr Kursprogramm, die Festlegung des Curriculums und die Zulassung. Sie werden aber darin bestärkt, Studenten mit unterschiedlichen Hintergründen anzuwerben.

HEFCE überwacht die finanzielle Lage des Sektors und einzelner Hochschuleinrichtungen. Es ist aber nicht für das Management und die Steuerung der einzelnen Universität zuständig. Diese Verantwortung liegt bei den Entscheidungsgremien. HEFCE interveniert nicht direkt in das Management oder die Leitung der Hochschulen. Es kann aber Bedingungen an die Gewährung von Mittel knüpfen und diese im Extremfall auch zurückhalten. Jedoch ist HEFCE nicht länger der alleinige – oder in einigen Fällen der größte – Mittelgeber für Hochschuleinrichtungen. Nicht nur erhalten die Universitäten verstärkt Mittel aus nicht-öffentlichen Quellen, sondern es gibt vielmehr auch eine steigende Anzahl an öffentlichen Quellen für die Finanzierung von Forschung und Lehre.

### *Finanzierung*

Die drei Finanzierungsgremien im britischen Königreich (für England, Schottland und Wales) und das nordirische Ministerium für Beschäftigung und Ausbildung führen gemeinsam regelmäßig eine Studie (*Research Assessment Exercise, RAE*) durch, die die Forschungsqualität der Einrichtungen und Forschergruppen evaluiert. Das RAE ist ein Mechanismus der Rechenschaftspflicht, mit dem Universitäten und

*Colleges* deutlich machen, wie sie ihre Mittel verwendet haben. Die Ergebnisse des RAE fließen in zukünftige Mittelverteilungen ein.

Die Regierung bestimmt die Höhe der Ausgaben für den Hochschulbereich. Das Budget wird an HEFCE weitergeleitet, das wiederum entscheidet, wie die Mittel unter den Einrichtungen aufgeteilt werden sollen. Mittel für Forschung und Lehre werden auf der Grundlage einer Formel vergeben, die in der HEFCE Veröffentlichung „*Funding higher education in England: How HEFCE allocates its funds*“ beschrieben ist.

Das Kernprinzip der Mittelvergabe ist, dass die Förderung von Forschung und Lehre, die zusammen ca. 80% des Gesamtbudgets ausmachen, en Block vergeben werden. Hieraus ergibt sich für die Universitäten die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, wie es die Mittel intern vergeben möchte, um die damit verbundenen Erwartungen zu erfüllen. Die Ergebnisse werden anhand der Anzahl der Absolventen, der Zahl und Qualität der Forschungsergebnisse und mit Hilfe des RAE gemessen.

Die Art und Weise, mit der HEFCE die Mittel vergibt, ist ein wichtiger Hebel für das Verhalten des Sektors. Grundsätzlich hat HEFCE zwei Handlungsansätze:

- Globalhaushalte, bei denen den Hochschulen eine gewisse Summe für die Erfüllung bestimmter Zwecke zugewiesen wird – zum Beispiel für den Bereich Lehre oder Forschung –, ohne jedoch dass die Mittel einer konkreten Widmung unterliegen;
- Zielgerichtete und Programmfinanzierung. Von den Universitäten wird verlangt, eine bestimmte Leistung im Gegenzug für die Finanzmittel zu erbringen.

Derzeit werden etwa 90% der Mittel als Globalzuweisungen vorgenommen, während nur 5% programmspezifisch zugewiesen werden.

Seit den späten 1980er Jahren gab es unterschiedliche Wachstumsraten der verschiedenen Arten der Forschungsfinanzierung. Ende der 1980er Jahre waren die Mittel von HEFCE denen der anderen Forschungsförderungseinrichtungen (Forschungsrat, Forschungsstiftungen, Industrie, etc.) gleich. 1999/2000 jedoch waren die HEFCE-Mittel auf unter ein Drittel der Gesamtfördersumme abgesunken. Das weist auf das Wachstum der Mittel aus anderen Forschungstöpfen, insbesondere aus Spenden, hin. Eine Konsequenz daraus ist, dass die Hochschuleinrichtungen nicht die gesamten Kosten für ihre gesteigerten Aktivitäten, die ihnen im Zuge der Auftragsforschung entstanden sind, erstattet bekommen. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Spender zumeist nur für die direkten Kosten aufkommen mitsamt einem Zuschuss zu den indirekten Kosten, die jedoch unter den gesamtwirtschaftlichen Kosten liegen.

Hinzu kommt, dass die Balance zwischen der HEFCE Forschungsförderung und der der Förderung durch die Forschungsgesellschaften (beide repräsentieren jeweils eine Hälfte der dualen Forschungsförderung) aus der Balance geraten ist, da die Förderung des Forschungsrates schneller gewachsen ist als die des HEFCE. Aus dieser Unausgewogenheit wurden die HEFCE-Mittel für Forschungsinfrastruktur auf eine größere Zahl von Projekten verwendet. Die

Regierung hat die Unausgewogenheit und die daraus erwachsende wenig nachhaltige Entwicklung erkannt und hat für 2005/2006 angekündigt, die Mittel aufzustocken.

Zu den Globalzuweisungen für die Bereiche Forschung und Lehre: die Hochschuleinrichtungen haben freie Verfügung über diese Mittel und können sie entsprechend ihren Wünschen in Forschung und Lehre einsetzen, um das mit ihnen verbundene Ergebnis zu erzielen. Die Rechnungslegung zielt daher mehr auf die Ergebnis- und Outputorientierung ab (Zahl der Studenten und Forschungsergebnisse) als auf die Verwendung. Und weil in einem solchen System die Qualität überragend wichtig ist, erhalten Universitäten, die in einer Forschungs- oder Lehrevaluierung schlecht abgeschnitten haben (entweder durch das QQA oder das RAE), weniger Mittel, dadurch, dass das HEFCE ihnen weniger Mittel zur Verfügung stellt oder sich die Kunden (Studenten und Spender) anderweitig entscheiden.

Hinzu kommt, dass HEFCE die Universitäten darin bestärkt, ihre Kosten- und Preisstrukturen dahingehend zu verbessern, um ihre tatsächlichen Gesamtkosten bei Auftragsforschungsprojekten transparenter zu gestalten und so den Kunden die genauen Preise angeben zu können.

Als eigenständige Rechtspersonen verfügen die Universitäten über die vollen Rechte an ihrem Aktivvermögen. Das Gesamtvermögen aller Gebäude, Ländereien und Ausrüstungsgegenstände beläuft sich auf ungefähr £ 26 Billionen. Pro Universität beträgt das Aktivvermögen zwischen £100 Millionen und £ 500 Millionen, bei kleineren *Colleges* kann es auch bedeutend weniger sein. Bestimmte Aktiva können durch spezifische Fördermaßnahmen finanziert worden sein, aus denen sich dann ein öffentliches Interesse ergibt. Diese Gelder verbleiben in der Hochschule, so lange sie in das eigentliche Anlagevermögen investiert oder für die Forschung aufgewendet werden. Wenn etwas verkauft wird, sollen die Erlöse innerhalb von drei Jahren in förderungswürdige Projekte reinvestiert werden. Das dadurch erworbene Aktivvermögen unterliegt auch dem öffentlichen Interesse. Da die Hochschulen diesen Bedingungen unterliegen, werden sie als Sicherheit bei der Schuldenaufnahme herangezogen oder veräußert.

Eine Zusammenfassung und Ausblick der Politik der Regierung wurde 2003 in einem Weißbuch mit dem Titel „*The future of higher education*“ veröffentlicht, in dem eine Neuformulierung der Prioritäten und Ziele der Regierung vorgenommen wird. Die Neuordnung der Finanzierung, die auch die Möglichkeit einer Erhöhung der Studiengebühren für inländische und EU-Bürger vorsieht, wurde mit großem Interesse aufgenommen.

Ein wichtiger Punkt des Weißbuches ist, dass es die Einrichtungen darin bestärkt, in ihren Aktivitäten stärker als bisher zu profilieren und nur in jenen Märkten zu bleiben, die Erfolge versprechend sind. Ferner sollen die Einrichtungen ihre Steuerungsmechanismen und Managementfähigkeiten weiterentwickeln. Die Regierung schlägt vor, mehr Mittel für die Forschung unter einem kleineren Kreis an Einrichtungen aufzuteilen. Diese verstärkt selektive Herangehensweise wird von der Regierung als notwendig angesehen, um die Reputation der britischen Forschungseinrichtungen zu gewährleisten. Vorschläge, die Förderungsgrundlagen von HEFCE zu ändern, werden derzeit beraten.

Das derzeitige Abkommen über die Forschungsförderung des Forschungsrates wird derzeit auch einer Prüfung unterzogen, um sicherzustellen, dass es nicht ungewollt die finanzielle Überlebensfähigkeit der Einrichtungen in Frage stellt.

Die Einnahmen und Ausgaben betragen im Jahr 2001/2002 ungefähr £ 12 Billionen, wobei weder Gewinn noch Verlust erzielt wurden. Bezieht man jedoch alle Kosten mit ein, so ist der gesamte Sektor hoch defizitär. Das Defizit wurde den Hochschuleinrichtungen bekannt gemacht und sie wurden darin bestärkt, ihre tatsächlich anfallenden Kosten ihrer Aktivitäten auszuweisen.

Das Niveau der Überschüsse ist ein unzureichendes Maß, um den tatsächlichen Bedarf an Re-Investitionen abzubilden. Zwei Studien aus dem Jahr 2002 über den Bedarf für die technische Infrastruktur an Hochschulen haben gezeigt, dass das Zurückstellen von Investitionen und Instandsetzungsmaßnahmen einen Rückstand von £ 6 Billionen aufgeworfen hat, was ungefähr 30% des Aktivvermögens und 60% des Gesamtumsatzes des Hochschulsektors entspricht.

Derzeit wird ungefähr die Hälfte der Ausgaben der Hochschulen durch Finanzhilfen bestritten. Wie auch in anderen Teilen des öffentlichen Sektors gibt es den Hang, Investitionen und Instandsetzungsmaßnahmen zurückzustellen, wenn sich der Druck auf die öffentlichen Haushalte erhöht.

Der prozentuale Anteil der Geschäftsüberschüsse an den Gesamteinnahmen ist im letzten Jahrzehnt kontinuierlich gesunken. Der Anteil zwischen den Einrichtungen variiert jedoch beträchtlich. So hat ein Drittel aller Universitäten beispielsweise ein Defizit erwirtschaftet. Die Hochschuleinrichtungen versuchen, ihre Einkünfte in allen Geschäftsbereichen zu erhöhen. Dazu gehören Einkünfte sowohl von privaten wie auch staatlichen Stellen. Das hat bei den meisten Einrichtungen zu einer Ausweitung des Kunden- und Geschäftsbereichs geführt.

Man kann einen abnehmenden Anteil der Einnahmen des öffentlichen Sektors konstatieren. Dadurch entsteht für HEFCE und die Hochschulen eine paradoxe Situation. Auf der einen Seite reduzieren die Hochschulen ihre Geschäftsrisiken, da sie ihre Aktivitäten und Verbindlichkeiten, die aus der Finanzierung entstehen, zunehmend diversifizieren. Auf der anderen Seite kann die Diversifikation auch Risiken mit sich bringen, denn die Hochschulen müssen für die neuen Märkte und Aktivitäten auch neue Instrumente und Systeme entwickeln.

1999 hat die Regierung eine weit reichende Initiative unter dem Slogan *Transparency Review* ins Leben gerufen, um dafür sorgen, dass die Universitäten mehr Anstrengungen unternehmen und ein Informationssystem entwickeln, mit dem ihre tatsächlichen Kosten abgebildet werden können und das zudem als jährlicher Verwendungshinweis für öffentlichen Mittel dienen kann. Die Einhaltung dessen wurde zur Bedingung eines umfassenden Ausgabenvergleichs im Jahre 1998 unter allen Universitäten und Einrichtungen des Hochschulbereichs. Ein Standardansatz der Kostenaufstellung wurde im Hochschulbereich entwickelt, der auf der Prozesskostenrechnung basiert. Die Methode wurde in einer Zusammenarbeit zwischen den britischen Mittelgebern und den Hochschuleinrichtungen erarbeitet und beinhaltet Anforderungen an die Hochschulen, dass sie über die Arbeitszeit der Angestellten Buch führen, die ein großer Kostenfaktor für die Universitäten ist, aber auch schwer zu messen ist. Das *Transparency Review* wurde inzwischen in allen

Hochschulen umgesetzt. Es stellt eine neue Informationsquelle dar, die den Managern und den Rektoren der Hochschulen dabei hilft, das finanzielle Gebaren der verschiedenen Abteilungen und Einrichtungen (Lehre, Forschung, weitere akademische Aktivitäten, zentrale Dienste) zu verstehen und auch dazu führen soll, das Finanzmanagement zu verbessern.

Die Universitäten und Colleges sind unabhängige Einheiten, die sich eigenständig um die Abwicklung ihrer akademischen und finanziellen Aufgaben kümmern. Folgerichtig tragen sie die hauptsächliche Verantwortung für ein gutes Finanzmanagement. Es gibt noch eine Vielzahl von anderen Instrumenten, die ein gutes Finanzmanagement im Hochschulbereich sicherstellen sollen.

Die Hochschuleinrichtungen sind für die Berufung externer Rechnungsprüfer und die Sicherstellung interner und externer Kontrollmechanismen verantwortlich und dafür, dass die Wirksamkeit der Mechanismen intern geprüft wird. HEFCE hat ein Finanzmemorandum mit jeder von ihm finanzierten Einrichtung abgeschlossen. Die Hochschulen müssen sicherstellen, dass

- Die Verantwortung für die Mittel sichergestellt ist;
- Es ein fehlerfreies System des internen Managements und der internen Kontrolle gibt;
- Fehlerfreie Managementmechanismen implementiert wurde;
- Die finanziellen und akademischen Angelegenheiten so geplant und unternommen wurden, dass die Solvenz gewährleistet ist und dass, alle Bilanzperioden zusammengenommen, die Ausgaben die Einnahmen nicht übersteigen;
- Adäquate Kosten- und Preisberechnungsmethoden angewendet werden;
- Geeignete Unterlagen für die Rechnungspflicht beibehalten werden;
- Ein Anhörungskomitee ernannt wird und dass interne wie externe Anhörungen in Übereinkunft mit dem HEFCE Verfahrensrichtlinien durchgeführt werden;
- HEFCE Anhörungen mit denjenigen Informationen versorgt werden, um die internen Kontrollmechanismen und Steuerungsarrangements zu evaluieren.

Die Resonanz aus der Reihe der Hochschulen auf die Anforderungen war positiv und mangelnde Kooperation mit den Finanzmemorandum ist selten. Selbstverständlich sind einige Anforderungen leichter zu erfüllen als andere. So wissen viele Universitäten beispielsweise nicht um die ihnen tatsächlich entstehenden Kosten ihrer Aktivitäten oder sie versuchen nicht, die gesamten Kosten in ihren Preisen wider zu spiegeln. Obwohl die meisten Hochschulen durch das *Transparency Review* nun bessere Informationen erhalten, wird es Zeit brauchen, bis sich die Informationen im Entscheidungsverhalten des Managements und der Kostenkalkulation durchgesetzt haben.

Der *Transparency Review* und die Implementierung des *Transparent Approach to Costing* (TRAC) haben das Wissen um die tatsächlich anfallenden Kosten der

Handlungen gemehrt und zu mehr Bewusstsein bei der Finanzierung und Kostenkalkulation geführt. Seit 1992-2000 müssen die Hochschulen die tatsächlichen Kosten ihrer Aktivitäten zusammenstellen.

HEFCE hat ein System etabliert, mit dem das Finanzgebaren überwacht und verbessert werden sollen. Das Arrangement ist in den Jahren über das Überwachen des Finanzgebarens auf die Überwachung der gesamten Einrichtung ausgeweitet worden. Die Überwachung der finanziellen Lage der Hochschulen bedient sich Faktoren, die zu finanziellen Schwierigkeiten führen könnten, wie zum Beispiel zu wenige Studenten, schlechte Qualität, Verlust von wichtigen (Vertrags-)Partnern, Verlust wichtiger Mitarbeiter, schlechtes Management und schlechte Steuerung.

Mit diesem Frühwarnsystem können Probleme identifiziert und Lösungsansätze gegeben werden, von denen einige als Schwächen des Management oder der Steuerungssysteme angesehen werden können. Die Maßnahme flankiert also die Einführung von *good practice* in Verwaltung und Management, die Hochschulen helfen sollen, die Probleme ausfindig zu machen und auszumerzen.

HEFCE sammelt bestimmte Schlüsselinformationen von den Hochschulen, um ihnen damit bei der Entwicklung eines „Gespürs“ für die finanzielle Entwicklung zu geben:

- Strategische Planung;
- Jährliche Geschäftsberichte;
- Buchprüfungen;
- Eine Fünfjahresvorausschau;
- Halbjahresbilanzen;
- Berichte von externen Gutachtern;
- Jährliche Berichte eines Anhörungskomitees;
- Daten zur Studentenanwerbung;
- Daten zur Qualitätsentwicklung.

Diese Daten werden von speziellen Abteilungen der HEFCE analysiert und überwacht.

Bei der Finanzplanung fordert HEFCE das regelmäßige Einreichen eines Gesamtplans und jährliche Geschäftsberichte sowie eine jährliche Fünfjahresvorausschau.

HEFCE Überwachungsmodus wurde als ein „leichter Ansatz“ beschrieben, weil HEFCE versucht, wo es nur geht auf die eigenen Kontrollmechanismen und Daten der Universitäten zu vertrauen. Das ist Teil des von HEFCE vertretenen Ansatzes, die Hürden für die Rechenschaftslegung zu minimieren. Das System erkennt an, dass das Finanzmanagement nur ein Teil eines institutionellen Arrangements ist und dass die Informationen (finanzieller und nicht-finanzieller Natur), die HEFCE von den Hochschulen sammelt, dabei helfen sollen, den Blick auf die Situation der

Einrichtung zu schärfen. HEFCE verwendet drei zyklische Prozesse, um herauszufinden, ob eine Einrichtung gefährdet ist oder nicht. Die Reihenfolge ist:

- Die finanzielle Vorausschau (muss im Juli jedes Jahres eingereicht werden);
- Ein Finanzbericht, der die Rechnungsprüfung beinhaltet (bis Dezember);
- Ein halbjährlicher Bilanzüberprüfung (im März), der die Entwicklung innerhalb eines Jahres beschreibt.

Dieses Verfahren gibt HEFCE die Möglichkeit, jede Verschlechterung der finanziellen Entwicklung zu identifizieren. Mit Hilfe der Finanzvorschauen können intendierte Überschüsse oder Defizite in einzelnen Bereichen wie auch andere Indikatoren wie zum Beispiel Studienzahlen, Personalkosten und das Ausmaß und die Finanzierung von Großprogrammen für einen Planungshorizont von fünf Jahren identifiziert werden. Aus diesen Voraussagen zieht HEFCE Informationen darüber, wie eine Einrichtung selber ihre Entwicklung bewertet; die Voraussage eröffnet die Möglichkeit, Inkonsistenzen in den zugrunde liegenden Daten zu identifizieren.

Die geprüften Finanzberichte und die halbjährlichen Bilanzüberprüfungen werden regelmäßig selbst überprüft. Diese beinhalten die tatsächlichen Einschreibungen gegenüber der Zielmarge: Das kann zu einem Rückgang der Finanzierung und somit zu einem Defizit statt zu einem geplanten Überschuss führen bzw. Defizite noch vergrößern. Das wiederum kann auch zu einer Revision des Status' der Hochschule bezüglich der finanziellen Lage führen, besonders wenn die Kontingenzplanung und Risikobewertung, die die Grundlage für Finanzvorausschau bilden, schlecht bewertet wurden. Andere Ereignisse, die die finanzielle Situation der Hochschule beeinflussen, werden eher als singulär und aufgrund besonderer Vorkommnisse angesehen.

Auf Basis der Bewertung der vorliegenden Daten und Informationen stuft HEFCE die Hochschulen in vier Risikokategorien ein. Diese Kategorisierung versucht zwischen Einrichtungen mit unmittelbarer Gefährdung (zum Beispiel durch das Ausbleiben von Studierenden), Einrichtungen mit einer potentiellen Gefährdung und solchen Einrichtungen zu unterscheiden, bei denen sich aus dem Strategieplan oder dem Finanzbericht klärungsbedürftige Situationen ergeben könnten. Wenn eine Risikosituation unmittelbar bevorsteht, verlangt HEFCE einen Strategieplan und überwacht seine Einhaltung. Nur wenn HEFCE der Meinung ist, dass die Probleme zufrieden stellend angegangen werden, ändert es seine Bewertung auf ein Normalmaß.

Die Regierung hat klar gestellt, dass sie nicht der Mittelgeber in letzter Instanz ist. Nichtsdestotrotz bleibt abzuwarten, ob die Regierung oder HEFCE es einer Institution ermöglichen, den Betrieb einzustellen. Obgleich es noch keine Insolvenzen gab, haben einige Einrichtungen, die finanzielle Schwierigkeiten hatten, mit stärkeren Einrichtungen fusioniert und haben so ihre Eigenständigkeit verloren.

HEFCE ist der Ansicht, dass während die Implementierung des TRAC (s.o.) zu mehr Transparenz geführt hat, es gleichzeitig auch der Entscheidungsfindung des Managements an Hochschulen positiv gedient hat. Ein gesteigertes Bewusstsein

für die tatsächlich anfallenden Kosten ihrer Handlungen hat bei den Universitäten zu einer Neubewertung der Aktivitäten und zu mehr Kostenbewusstsein geführt. Gleichzeitig ist das Verständnis dafür gewachsen, den Wert für die Kunden in den Preisen zu spiegeln. Für die Realisierung bedarf es eines Bewusstseinswandels, dass die Universitäten mehr Mittel selbstständig generieren, um den Bedarf an Investitionen für eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.

Der Rolle der Hochschulen besteht in der Dualität, die sich zunehmend verstärkt. Sie sind unabhängige Rechtspersönlichkeiten und sind dazu angehalten, eigenständig zu agieren und die Verantwortung für ihre eigenen Angelegenheiten zu übernehmen. Diese stützt den Ansatz einer Vertragsbeziehung zwischen den Hochschulen und der Regierung. Jedoch ist die Beziehung zwischen Hochschule und Regierung eine finanzielle und eben keine vertragsmäßige. Während ein solcher Ansatz es den Hochschulen ermöglicht, relativ frei über die Verwendung öffentlicher Mittel zu entscheiden, haben sie gleichzeitig über die Verwendung Rechenschaft abzulegen, als wären sie öffentliche Einrichtungen. Das aber ist wahrscheinlich angesichts der Höhe der staatlichen Zuwendungen unumgänglich.

Während die Hochschuleinrichtungen für die eigenen akademischen und finanziellen Angelegenheiten verantwortlich zeichnen, wird inzwischen mit einem Großteil der Mittel ein von der Regierung vorgegebenes Ziel verbunden. Dennoch können noch ca. 90% der Mittel im Rahmen eines Globalhaushaltes frei für Forschung, Lehre und verwandten Bereichen verwendet werden. Der Rechnungspflicht für diese Mittel wird durch Outputkennzahlen und dem Abgleich von Zielen und tatsächlicher Leistung entsprochen.

## 2.4 Schweden

Der öffentliche Hochschulsektor in Schweden umfasst 13 Universitäten und 23 University colleges. Hinzu kommen 13 private Einrichtungen, von denen zehn aber sehr klein sind. Diese Einrichtungen haben derzeit mehr als 300.000 Studenten und 50.000 Angestellte. Im Jahre 2002 haben die Budgets für Lehre und Forschung zusammengerechnet ein Volumen von ungefähr SEK 42 Billionen. Hochschulbildung und Forschung werden fast ausschließlich aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert. Die Zahl der Studierenden hat sich im vergangenen Jahrzehnt verdoppelt. Neue Universitäten und university colleges wurden geschaffen.

Die Hochschulbildung in Schweden fußt heutzutage zu einem großen Teil auf der Hochschulreform aus dem Jahre 1977. Die Grundprinzipien dieser Reform wurden fortlaufend weiterentwickelt und angepasst. Die Änderungen, die zu dieser Zeit unternommen wurden, haben zu einer Vielzahl von post-sekundären Ausbildungsprogrammen geführt, die zusammengefasst und in neues, ausgeweitetes Hochschulsystem eingefügt wurden. Die Reform von 1977 hat die Verantwortung für die allgemeinen Angelegenheiten des Hochschulwesens auf die politische Ebene übertragen, während die Entscheidungskompetenz für die die Universitäten direkt betreffenden Angelegenheiten auf die Universitäten übertragen wurden. Die Dezentralisierung wurde am deutlichsten im Bereich der Finanzverwaltung, die ein kamerales System durch ein zielorientiertes System ablöste. Eine Gesetzesinitiative der Regierung aus dem Jahr 1988 schlug ein zentralstaatliche Haushalts- und Kontrollsystem vor, mit dem mehr Verantwortung auf die einzelnen Einrichtungen übertragen und ein Drei-Jahres-Budget eingeführt werden sollte. Diese Gesetzesinitiative markiert den Anfang der Entwicklung eines zentralstaatlichen Haushalts- und Kontrollsystems.

1993 wurde ein ziel- und ergebnisorientiertes Managementsystem eingeführt. Regierung und Parlament gaben die Ziele vor und die Hochschuleinrichtungen wurden darauf verpflichtet, die Ziele innerhalb gegebener Parameter zu erreichen. Den Hochschulen wurde das Recht eingeräumt, eigenständig Professorenstellen einzurichten und Professoren zu berufen. Die Einrichtungen erhielten weit reichende Kontrollbefugnisse über ihre Liegenschaften. Im Bereich der Organisation erhielten die Hochschulen mehr Freiheit, über ihre Binnenorganisation zu entscheiden.

Die wichtigsten Ziele der Reformen von 1993 waren:

- Eine substanzielle Erhöhung der Freiheitsgrade der Hochschuleinrichtungen gegenüber der Regierung und dem Parlament;
- Eine Qualitätsverbesserung der Aktivitäten und eine effizientere Nutzung der Ressourcen;
- Eine Erhöhung der Absolventenzahlen;
- Die Harmonisierung des Angebots an Studienprogrammen mit der Nachfrage.

Mit Ausnahme der privaten Einrichtungen sind die Hochschulen staatliche Einrichtungen; sie stehen unter der Kontrolle der Regierung und des Parlaments und für sie gelten die gleichen Bestimmungen wie für andere staatliche Einrichtungen. Die Hochschuleinrichtungen sind in organisatorischer und funktioneller Hinsicht Bestandteil der zentralstaatlichen öffentlichen Verwaltung. Durch eine spezielle Regelung hat das Parlament klargestellt, dass die Aktivitäten der Hochschuleinrichtungen sich von denen anderer staatlicher Einrichtungen unterscheiden. Die Regierung ist der Meinung, dass die Organisation der Hochschulen als staatliche Einrichtung flexibel genug ist, um einen hohen Grad an Freiheit und Autonomie für Lehre und Forschung zu gewährleisten, diese mit einem Höchstmaß an Statusrechten für die Studenten zu kombinieren und eine große Offenheit für die gesamte Gesellschaft zu haben.

Die Hochschulausbildung und -forschung wird zum überwiegenden Teil aus öffentlichen, zentralstaatlichen Mitteln bezahlt. Die zentralen politischen Akteure – Parlament und Regierung – legen die Zuwendungen an die Hochschulen fest.

Seit 1993 sind eine Reihe von Änderungen eingeführt worden, die den Hochschulen mehr Freiheiten bei eigenen Entscheidungen über ihre Handlungen eingeräumt haben. Das neue Mittelzuweisungssystem für den Hochschulsektor – ausgenommen Promotionsstudiengänge – hat eine entscheidende Rolle dabei gespielt. Der Übergang zum neuen Mittelzuweisungssystem bedeutete die Abkehr von einem Bedarfsdeckungssystem hin zu einem primär ergebnisorientiertem Finanzierungsmechanismus.

Die unten stehende Beschreibung fasst das derzeitige Steuerungssystem sowie das Mittelzuweisungssystem zusammen. Die staatlichen Mittel für die Hochschulausbildung – ausgenommen Promotionsstudiengänge – sind ergebnisbasiert. Hochschulbildung – ausgenommen Promotionsstudiengänge – wird fast ausschließlich durch staatliche Mittel finanziert. Studiengebühren sind in Schweden nicht erlaubt.

Wenn oben von *Ergebnissen* gesprochen wurde, so sind damit die Zahl der Vollzeitstudenten (FTE, full-time equivalent students) und die Studienergebnisse der Vollzeitstudenten gemeint. Die Hochschulausbildung muss in Kursen organisiert sein, die wiederum verschiedenen Studienrichtungen zugeordnet werden müssen. Unterschiedliche Einnahmen pro FTE-Student und FTE-Studentenergebnis werden auf unterschiedliche Studienrichtungen angewandt. Die Erlöse pro Einheit variieren beträchtlich zwischen den Studienrichtungen und werden von der Regierung jährlich neu festgelegt. Die Erlöse pro Einheit sollen alle Kosten decken, einschließlich der Kosten für Gebäude, Mieten für das Anlagevermögen, etc.

Die jährliche *Fördermittelzuteilung*, die von der Regierung vorgelegt wird, umfasst die Ziele der Regierung für den Hochschulsektor für einen festgelegten Zeitraum. In den *Ausbildungsvorgaben* am Anfang jeder vierjährigen Legislaturperiode legt die Regierung bestimmte Ziele und geforderte Ergebnisse für jede Universität und *university colleges* individuell fest. Die *Ausbildungsvorgaben* spezifizieren für vier Jahre quantitative Ziele für bestimmte Abschlüsse und Planungsparameter für die darauf folgenden vier Jahre. Zielmargen für eine bestimmte Anzahl von Abschlüssen werden derzeit für den *Masterabschluss*, der der allgemeine

Abschluss ist, und Abschlüssen für Ingenieurwissenschaften, Pflegewissenschaften und Lehramt (in zwei verschiedenen Ausrichtungen), die Berufsabschlüsse sind, spezifiziert.

Die *Ausbildungsvorgaben* legen auch die Ziele und Gesamtzahl der FTE-Studenten und die Zahl der Studierenden in den Natur- und Ingenieurwissenschaften fest. Die *Ausbildungsvorgaben*, die für die einzelnen Hochschulen individuell gelten, können weitere Festlegungen für die Zielmargen der Abschlüsse enthalten, die die Einrichtungen zu beachten haben, wie z.B. „im Zeitraum 2005-2008 sollen die Zahlen der Abschlüsse in Bereich Psychologie erhöht werden.“

Die *Fördermittelzuteilung* verlangt von den Hochschulen, dass sie der Regierung Bericht erstatten und näher die Art und Weise festlegen, wie sie die Berichte für jede Hochschule ausgestalten wollen.

Die ergebnisorientierte Zuweisung von Ressourcen gilt nicht für Promotionsstudiengänge. Mittel für Forschung und Promotionsstudiengänge werden auf der Grundlage spezieller Zuteilungsregeln an die einzelnen Universitäten und diejenigen *university colleges* vergeben, die als Ausbildungsbildungsstätte für Promovenden anerkannt sind. In der Forschung wird derzeit zwischen vier Richtungen unterschieden. Für die *university colleges* gibt es eine gemeinsame Bereitstellung von Mitteln, bei deren Verwendung und Verteilung die Einrichtungen frei sind. Auch hier soll die Zuwendung alle entstehenden Kosten decken. Die Regierung legt für die Promotionsstudiengänge in jedem der vier Richtungen Ziele fest. Ferner haben Regierung und Parlament Beschlüsse gefällt, die als Richtschnur für die Verwendung der erweiterten Ressourcenbestände dienen sollen. So legt der aktuellste Beschluss nicht nur die Schaffung von 16 neuen Forschungseinrichtungen (*schools of research*) fest, sondern darüber hinaus auch deren Ausrichtung und die Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen und *university colleges*. Die Regierung ist in Anlehnung an nationale und internationale Vorbilder der Ansicht, dass ein organisatorisches Modell in *schools of research* eine positive Auswirkung auf die Entwicklung des Promotionsstudiums haben wird.

Die verstärkte Abhängigkeit von externen Ressourcen ist Gegenstand einer lebendigen Diskussion in den Hochschuleinrichtungen. Auch hier gibt es einen Konsens über den Nutzen wettbewerblicher Elemente in der Forschung, indem man es den nationalen Forschungsfinanciers ermöglicht, Mittel auf Grundlage eines Bewerbungsverfahrens zu vergeben. Mittel aus externen Quellen machen inzwischen 55% der Forschungsförderung aus im Gegensatz zu den 1980er Jahren, als die Mittel der Regierung 66% ausmachten. Die Kosten für die unterschiedlichen Aktivitäten der Hochschulen zu decken, ist eine Angelegenheit von größter Wichtigkeit, wobei das Volumen aus privaten Mitteln stetig wächst. Bestimmte Hochschuleinrichtungen haben behauptet, dass das Absinken der direkten staatlichen Beihilfen für die Forschung zu einer krassen Verschlechterung ihrer Fähigkeit geführt hat, intern Prioritäten zu setzen und ihren Forschungsaktivitäten ein klares Profil zu geben. Die Hochschulreinrichtungen wie auch die Regierung stimmen darin überein, dass externe Mittel eine wichtige Ergänzung zu den Forschungsmitteln der Universitäten darstellen. Das Vollkostenprinzip wurde über einen längeren Zeitraum diskutiert. Im Gesetz *Research and Renewal* betont die Regierung, dass dieses Prinzip angewendet werden muss.

Einige Einrichtungen des Hochschulsektors wurden von der Regierung ermächtigt, eine Beteiligungsgesellschaft zu gründen, die ihnen dabei helfen soll, den kommerziellen Nutzen aus Forschungsergebnissen zu ziehen. Die Beteiligungsgesellschaften waren ein nützliches Instrument, mit dem Hochschuleinrichtungen Geschäftsbeziehungen mit der Privatwirtschaft aufbauen konnten, für die sie dann eigenständig verantwortlich sind. Die Regierung hofft, dass die Beteiligungsgesellschaften weiterhin eine aktive Rolle in der kommerziellen Anwendung der Forschungsergebnisse spielen werden. Ferner sollen die Hochschulen im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit Tochtergesellschaften aufbauen und besitzen, die stellvertretend für die staatlichen Hochschulen als Auftraggeber für Ausbildungsverträge abschließen.

Die enorme Ausweitung des Hochschulwesens in Schweden hat die Verantwortlichbereiche der Entscheidungsgremien und Vizepräsidenten zunehmend vergrößert. Die Rolle und Verantwortungsbereiche der Entscheidungsgremien haben in den vergangenen Jahren eine Reihe von Veränderungen erfahren und zunehmend mehr Verantwortungsbereiche wurden auf die Hochschulen übertragen. Die derzeitige Richtlinie macht deutlich, dass die Entscheidungsgremien die Angelegenheiten der Hochschulen überwachen und sicherstellen sollen, dass die Hochschule ihren Aufgaben nachkommt. Im historischen Vergleich ist der Hochschulsektor enorm dereguliert.

Die Verantwortung für die Art und Weise, in der die Hochschulen ihre Aufgaben strukturieren, ist auf die Hochschulen selbst übertragen worden. Die bestehende Gesetzeslage (*Higher Education Act and Higher Education Ordinance*) räumt den Hochschulen – innerhalb gegebener Parameter – große Freiheiten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ein. Der *Higher Education Act* besagt, dass die Hochschulen das Recht haben, Professoren und andere Dozenten zu berufen und ihr Aufgabenfeld zu bestimmen. Die Universitäten selber haben das Recht, Professuren zu schaffen und Professoren zu benennen, im Zuge der Reform von 1993 erhalten. Die Arbeitsplatzsicherheit, die für durch den *Higher Education Act* für Professoren galt, wurde 1997 abgeschafft. Das *Higher Education Ordinance* legt die Kategorien fest, für die die Hochschulen Anstellungen vornehmen kann, nämlich Professoren, *Senior lecturers*, Dozent, Teilzeitdozenten, und Gastdozenten.

Zielorientierte Steuerung zielt auf die Delegation von Verantwortlichkeiten und die Reduzierung von Detailsteuerungen der Hochschulen durch die Ausweitung der Anforderungen an Ergebnisberichte ab. Die von der Regierung gesetzten Ziele und der Detaillierungsgrad sind ein Ausdruck der Rollenunterscheidung von Regierung und den Hochschulen.

Die Regierung legt die maximale Fördermenge (Höchstbetrag) fest, die in jedem Haushaltsjahr pro FTE-Student und FTE-Studierendenergebnis an eine Hochschule gezahlt werden kann. Die Regierung legt auch die Höhe der Erlöse pro FTE-Student und FTE-Studierendenergebnis für die verschiedenen Studienbereiche fest. Wenn es um künstlerische Programme geht, so legt die *Fördermittelzuteilung* für jede Hochschule fest, wie viele FTE-Studierende die Hochschule maximal aufnehmen kann.

Die Hochschuleinrichtungen entscheiden, wieviel Finanzmittel sie für welche Programme und welche Kurse aufwenden wollen. Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Hauptmerkmal des derzeitigen Mittelverteilungssystems positiv zu bewerten sind. Vertreter von Hochschuleinrichtungen sind der Meinung, dass die enorme Ausweitung des Hochschulsektors in den 1990er Jahren ohne das größere Maß an Freiheit und Autonomie nicht möglich gewesen wäre. Die Freiheit, selbst Studienprogramme zu erarbeiten, die sich an den Wünschen der Studenten und der Gesellschaft orientieren, trägt zusätzlich dazu bei. Die Kontrolle über die für ihre Angelegenheiten notwendigen Ressourcen zu haben, ist von großer Bedeutung. 1999 hat die Regierung einen Sonderbeauftragten ernannt, um einige Fragen der Steuerung von Hochschulen näher auszuleuchten. Der Bericht mit dem Titel „*Steuerung von Hochschulen – eine Bewertung*“ hatte als Ausgangspunkt, dass „derzeitige Ziele und das ergebnisorientierte Mittelverteilungssystem sowie die Steuerungsmechanismen im Kern unangetastet bleiben sollen“. Der Bericht sagte aus, dass es eine allgemeine Zustimmung zum ergebnisorientierten Mittelverteilungssystem gebe und es im Großen und Ganzen gut funktioniere.

Die Hochschulen besitzen – in gegebenen Grenzen – ihre eigenen Betriebsgebäude. Das hat ihnen die Möglichkeit gegeben, sich zu entscheiden, von wem und zu welchen Konditionen sie mieten wollen. Die Hochschulen haben das Recht, Mietverträge bis zu einem Zeitraum von zehn Jahren abzuschließen. Längere Mietzeiträume bedürfen der Zustimmung der Regierung. Die Hochschulen dürfen hingegen über keinen Grundbesitz verfügen.

Die Hochschulen machen in Fragen der Prioritätensetzung und Mittelverteilung zunehmend Gebrauch von den Möglichkeiten, die ihnen das neue System gibt. Das neue Mittelverteilungssystem hat zu einer krassen Neuausrichtung von einem Jahr auf das nächste geführt. Das *Fördermittelzuteilungssystem* von 1993, in dem die Aktivitäten der Hochschulen durch ein hoch detailliertes System kontrolliert wurden, wurde durch ein Mittelverteilungssystem ersetzt, das sich an einem „An- und Verkaufssystem“ orientierte, das zunehmend im gesamten öffentlichen Sektor eingeführt wurde. Das brachte mit sich, dass die Hochschulen ihr Planungssystem sehr schnell von einer Angebots- zu einer Nachfrageorientierung umstellten. Der Schwerpunkt soll nun auf der Nachfrage durch die Studenten liegen. Änderungen wurden auch im Bereich der Finanzverwaltung notwendig, bei der sich die Hochschulen wie auch in die anderen Einrichtungen des öffentlichen Sektors, starren Anforderungen bei den Verwaltungsaktivitäten gegenübersehen. Die Anforderung, Jahresberichte, Zwischenberichte und Vorausschauen, Kassenführung, starre Buchführungsanforderungen etc. aufzubauen, sind nur einige Beispiele für die Veränderungen der 1990er Jahre.

Im Lichte dieser Veränderungen waren die Aktivitäten, die von den Regierungseinrichtungen zu erbringen waren, um Sicherheit und Ausgeglichenheit in den Haushalt der Hochschulen zu bringen, eher gering. Es muss erwogen werden, dass aus haushälterischer Perspektive dem Hochschulsektor mit seinen ausladenden und komplexen Operationen der Deregulierungsprozess sehr gut gelungen ist. Fälle, in denen die Regierung tatsächliche Maßnahmen ergreifen musste, sind im Vergleich zu Gesamtumfang der Geschäfte sehr gering. Nur in einem Fall war die Regierung verpflichtet, finanziell einzugreifen und einer Einrichtung die Möglichkeit zu geben, aus einer finanziell schwierigen Situation

herauszukommen. Zudem war bei dieser Angelegenheit ein neu errichtetes *university college* betroffen.

Wie andere der Regierung unterstehende Behörden müssen die Hochschulen einen Jahresbericht, einen Zwischenbericht und einen Mittelverwendungsnachweis erbringen. Zu diesen Verpflichtungen kommt hinzu, dass die Hochschulen zu vier Zeitpunkten eine Vorausschau über das geschätzte Ergebnis der Zuwendungen erstellen müssen. Die Regierung hat einigen Einrichtungen aufgetragen, zusätzliche Bilanz- und Haushaltsinformationen an das Ministerium für Bildung und Wissenschaft zu geben. Dieses Verfahren ist der Ausfluss einer Ansicht der Regierung, dass es einen Grund gibt, bestimmte Entwicklungen an einigen Hochschulen durch diese Berichtspflichten eng nachzuvollziehen. Der Standpunkt der Regierung mag durch den Jahres- oder Zwischenbericht motiviert sein, der dem schwedischen Rechnungshof vorgelegt und kommentiert werden muss. Die auf diese Weise ausgewählten Einrichtungen müssen dem Ministerium *erstens* einen exakten Budgetplan vorlegen und *zweitens* dort, wo es Not tut, ein Maßnahmenprogrammen fahren, um ein Defizit auszugleichen.

Des Weiteren müssen die betroffenen Einrichtungen einen vierteljährlichen Budgetplan und einen Kommentar zum Budgetplan zum Maßnahmenplan erstellen.

In der Mitte der 1990er Jahre wurden die Werte der FTE-Studenten und FTE-Studienergebnisse im Zuge der Haushaltskonsolidierung reduziert. Nach der Reform von 1993 wurden zunächst große Überschüsse verzeichnet, die großen Defiziten in der Mitte der 90er Jahre wichen. Inzwischen haben die Hochschulen ihre Aktivitäten der Nachfrage der Studenten angepasst und Verbesserungen in ihrem internen Management eingeführt. Es gibt Regelungen über den Umgang mit Überschüssen bzw. Defiziten von zentralstaatlichen Einrichtungen. Die Regierung hat eine so genannte „10%-Regel“ erlassen, die es den Hochschuleinrichtungen erlaubt, einen bestimmten Anteil der Überschüsse bis zu einer bestimmten Grenze zu verwenden (10% der Gesamtkosten des vergangenen Jahres). Bei Fällen, in denen die Überschüsse zu groß sind, müssen die akkumulierten Gewinne der Regierung gemeldet werden. Defizite müssen in den Jahresberichten diskutiert werden, auch wenn diese durch Überschüsse vorangegangener Perioden gedeckt sind. Die Bestimmungen, wie mit Überschüssen bzw. Defiziten umzugehen ist, gelten unabhängig von den Quellen, aus denen sie erwirtschaftet wurden.

Der Planungs- und Wiedervorlageprozess ist ein wichtiger Aspekt im derzeitigen ergebnisorientierten Mittelverteilungssystem. Die Kommunikation zwischen der Regierung, dem zuständigen Ministerium und den verschiedenen Hochschuleinrichtungen spielt eine zentrale strategische Rolle für die Entwicklung des Systems. Die Budgetverhandlungen haben das Ministerium mit Instrumenten versorgt, um die finanzielle Lage der einzelnen Hochschule, die einer besonderen Rechnungslegungspflicht nachzukommen hat, sowie des gesamten Sektors zu überwachen.

Diese Anlässe haben die Möglichkeit eröffnet, Stellungnahmen, Kommentare und Verbesserungsvorschläge auf eine sehr informelle Weise abzugeben.

## 2.5 Irland

Das irische Hochschulsystem ist hauptsächlich staatlich finanziert. Es umfasst sieben Universitäten, vierzehn technische Hochschulen (*institutes of technology*), die zuvor *Regional Technical Colleges* hießen und eine Zahl kleinerer Einrichtungen. Im Jahr 2000/2001 waren von den 126.000 Vollzeitstudenten, von denen 121.000 an öffentlich finanzierten Hochschulen eingeschrieben waren. Hinzu kamen 32.000 Teilzeitstudenten. Das System gilt gemeinhin als ein binäres System. Es ist das erklärte Ziel des Ministers für Bildung und Wissenschaft, dass zwei voneinander getrennte Sektoren mit jeweils eigenständigen Zielsetzungen aufrechterhalten werden. Der *Universities Act* aus dem Jahre 1997 hat die Autonomie der Hochschulen deutlich gemacht. Diese Autonomie wurde durch die Ausweitung öffentlicher Berichtspflichten und verschärfte Ansprüche an Qualität, Gleichstellung und Strategieplanung flankiert und wird durch die *Higher Education Authority* (HEA) überwacht und geprüft.

Die Universitäten erhalten ihre Mittel von der HEA, die 1969 gegründet wurde. Die technischen Hochschulen und andere Einrichtungen erhalten ihre Mittel direkt vom Ministerium für Bildung und Wissenschaft. Die HEA ist eine unabhängige Rechtsperson, die das Ministerium und die Regierung in allen Belangen der Hochschulen berät und als Puffer zwischen der staatlichen Finanzierung und der Planung der Hochschulen fungiert.

Der *Universities Act* legt Funktionen, Ziele und Freiheiten der Universitäten zusammen mit Anforderungen und Berichtspflichten für die Steuerung, das Management, die Personalplanung und des Berichtswesen fest. Das Gesetz bewahrt besonders das Prinzip der akademischen Freiheit und verstärkt die Position der Universitäten in der Verantwortung für die Steuerung und das Management ihrer internen Angelegenheiten.

Die Kernthemen der Beziehung zwischen Regierungspolitik und den Hochschulen in den vergangenen Jahren waren:

- Einen Ausgleich zwischen institutioneller Autonomie öffentlicher Berichtspflicht zu schaffen;
- Den Zugang zu Hochschuleinrichtungen zu erweitern;
- Sicherzustellen, dass die für die Gesellschaft und die Wirtschaft notwendigen Fähig- und Fertigkeiten angeboten werden;
- Die Qualität in der Hochschulbildung sicherzustellen;
- Die Kapazitäten und Aktivitäten der irischen Hochschulforschung auszuweiten.

In allen Gebieten wurden beträchtliche Verantwortungskompetenzen auf die Hochschulen übertragen, wobei der HEA die Aufgabe zukam, Hilfestellung zu geben und das Streben nach *international best practice* zu überwachen und zu begleiten.

Die HEA alloziert regelmäßige Kernzahlungen als Blockzuweisung, aus der sowohl Lehre als auch Grundlagenforschung bestritten wird. Das

Kernaufgabenfinanzierungssystem basiert auf einem formelbasierten Kostensystem, deren Hauptbestandteile zum einen die geprüften Finanzberichte der Universitäten und Einsschreibungen sind. Der Finanzierungsmechanismus speist sich aus robusten detaillierten Kostendaten, die für jeden pro Studenten belegten Kurs analysiert wird.

Hinzu kommt, dass ein Zuschuss anstelle von Studiengebühren für *undergraduate* Studenten gewährt wird, der sich aus den Kursgebühren multipliziert mit den Studentenzahlen ergibt. Zweckgebundene Mittel für einen Anstieg der Quote von Absolventen mit besonders nachgefragten Qualifikationen wird in Form eines zusätzlichen Zuschusses pro Student geleistet. Ein kleiner Anteil der laufenden Gesamtmittel wird auf der Grundlage eines so genannten *Targeted Initiatives Funding scheme* vergeben, so dass ein Anreizvergabesystem besteht, um besondere politische Ziele des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft und der HEA durchzusetzen.

Seit 1996 werden die Studiengebühren für bedürftige *undergraduate*-Hochschulstudenten aus der Europäischen Union vom Staat übernommen. Davor mussten die Studenten die Gebühren zahlen. Derzeit haben Teilzeitstudenten keinen Anspruch auf den Erlass von Studiengebühren an Hochschulen. Das Hochschulausbildungsstipendienprogramm vergibt Beihilfen zu den Lebenshaltungskosten für *undergraduate*-Studenten sowie den Stipendien für die Reduzierung der Studiengebühren und Beihilfen zu den Lebenshaltungskosten *graduate*-Studenten.

Die Mittel für die laufenden Ausgaben orientieren sich hauptsächlich an den Studierendenzahlen, den Kosten und politischen Vorgaben. Leistungs- und Qualitätsmessung wird von Einrichtungen durchgeführt, um einen kontinuierlich hohen Standard zu gewährleisten, aber die Daten bilden nicht die Grundlage für die Mittelzuteilung. Während der *University Act* von 1997 und der *Qualifications (Education and Training) Act* von 1999 die Frage der Qualität für die Universitäten und Technischen Hochschulen betonen, wurde bis jetzt keine Verbindung zwischen Qualität und Mittelvergabe etabliert.

Die Universitäten und technischen Hochschulen haben volle Besitzrechte über ihr Aktivvermögen.

Die Universitäten können je nach Maßgabe ihrer Budgets Personal einstellen. Die technischen Hochschulen bedürfen bei der Schaffung neuer Stellen der Zustimmung durch das Ministerium. Die Universitäten können innerhalb eines mit der HEA auszuhandelnden Freiraums Personal bestellen und die Arbeitsbedingungen festlegen und sich somit für Wissenschaftler von Weltrang attraktiver machen.

Die Überwachung der finanziellen Überlebensfähigkeit von Hochschuleinrichtungen wird von der HEA (für die Universitäten) und des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft durch die Prüfung der Finanzberichte durchgeführt. Bei den technischen Hochschulen kann die Regierung eingreifen, wenn Gefahr für eine Einrichtung wegen schlechter Führung im Verzug ist. Die Universitäten haben eine größere Eigenverantwortung, wenn es um ihre eigenen Managementangelegenheiten geht, obwohl es per Gesetz möglich, einen

„Beobachter“ zu ernennen, der, wenn nötig, die Vorgänge in der Universität einer genaueren Prüfung unterzieht.

Gute institutionelle Steuerung bedarf Planung; Handeln und Überwachung unterscheidet sich damit nicht großartig von der Steuerung von Unternehmen aus der Privatwirtschaft. Wenn sich eine Einrichtung mit den fundamentalen Aspekten von *good governance* und Management, wie sie im privatwirtschaftlichen Bereich angewandt werden, befasst, dann ist die finanzielle Nachhaltigkeit der Einrichtung (sie sich also in einem günstigen Marktumfeld bewegt) eine wichtige Folge. Der Aspekt des *good governance* im Bereich der Finanzverwaltung wurde 2001 in einem Bericht von Dr. Tom Higgins mit dem Titel ‚*Balancing Autonomy & Accountability*‘ bearbeitet, der gemeinsam von der HEA und der irischen Rektorenkonferenz in Auftrag gegebenen wurde. Alle sieben Hochschulen haben zugestimmt, die Empfehlungen des Berichts umzusetzen.

Das Gesetz macht den Universitäten und technischen Hochschulen Vorgaben im Bereich Planung, Steuerung, Berichtswesen und Finanzmanagement, unterstreicht aber auch die institutionelle Autonomie hinsichtlich der Aktivitäten und akademischen Angelegenheiten. Als ein Ergebnis können die Hochschulen die laufenden Mittel entsprechend ihrer Haushaltssituation einsetzen.

Die Universitäten können auch innerhalb gegebener Grenzen Kredite aufnehmen. Der *Universities Act* von 1997 gibt den Rahmen von, in dem die Hochschulen in Einklang mit der HEA und dem zuständigen Minister Darlehen oder Kredite aufnehmen und Sicherheiten geben können.

Intern können die Universitäten die Mittel frei vergeben, unterliegen aber dabei gesetzlichen Anforderungen, die die Verantwortungen festlegen und eine defizitäre Haushaltslage verhindern soll. Der gewisse Grad an Freiheit der Hochschulen, selbst über ihre strategische Stoßrichtung in Forschung und Lehre zu entscheiden, versetzt sie in die Lage, sich ambitionierte Ziele zu setzen und diese auch zu erreichen. Die technischen Hochschulen sind frei, zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen und zu verwalten, aber nur unter Aufsicht des Ministeriums und nach Maßgabe des Gesetzes, dass ihnen das Anhäufen von Schulden verbietet.

Die Vorgabe, dass die Hochschulen ausgeglichene Jahresbudgets vorweisen müssen, soll sicherstellen, dass schlechtes Management oder Unzulänglichkeiten in der Finanzverwaltung jährlich aufgezeigt werden. Universitäten genießen eine Autonomie, die durch die öffentliche Rechnungsprüfung ausgeglichen wird. Der Staat kann Richtlinien an seine Mittel knüpfen, die sicherstellen, dass sich die Hochschulen nicht in unübersehbare und unnötige Risiken hinein begeben. Während es unumstritten ist, dass die Regierung den Hochschulen einige Flexibilität beim Eingehen kurzfristiger finanzieller Engpässe zugesteht, fordert sie von ihnen Maßnahmen, sollte dies ein wiederkehrendes Problem sein.

Wie in anderen Staaten ist die Forschungsfinanzierung ein Problem. Allgemeine Kosten werden nur unzureichend und aus dem allgemeinen Haushalt beglichen. Da der Umfang der Projektforschung enorm zugenommen hat, wird diese Tatsache aus nationaler Ebene von Vertretern der Forschungsförderinstitutionen und Drittmittegebern diskutiert. Diese Gruppe hat als Zwischenlösung vorgeschlagen,

dass alles Fördermittel einen Anteil von 30% der Gesamtkosten einschließen sollen.

Trotz unterschiedlicher Niveaus der Hochschulförderung, die ein Ergebnis der volkswirtschaftlichen Umstände der letzten Jahre sind, ist bisher keine Hochschuleinrichtung in die Lage geraten, den Betrieb nicht aufrecht halten zu können und daher war auch kein staatlicher Eingriff nötig. Dort, wo finanziell Engpässe deutlich wurden, hängt es davon ab, ob die Probleme bei einer Universität oder einer technischen Hochschule bestehen. Die Regierung mischt sich nicht in Management- und Steuerungsangelegenheiten der Universitäten ein. Dennoch hat die Rechnungspflicht der Hochschulen gegenüber der Regierung in den letzten Jahren beträchtlich zugenommen. Alle Einrichtungen sind als Empfänger öffentlicher Mittel gegenüber dem *Public Accounts Committee* auskunftspflichtig. Der *Controller & Auditor General* prüft die Finanzberichte der technischen Hochschulen und der Universitäten und bietet so einen Überblick über das Finanzverwaltungsgebaren und stellt sie dem Minister gegenüber dar.

Obwohl die gründliche Bewertung des Finanzmanagements einige Schwächen aufdecken kann, bleibt die finanzielle Nachhaltigkeit der Hochschulen und technischen Hochschulen ein Faktum. Die irischen Einrichtungen sind finanziell überlebensfähig geblieben.

Die Grundanforderungen an ein gutes Universitätsmanagement inklusive strategischer Planung, Budgetplanung, Berichtswesen, Qualitätssicherung wurden allesamt untermauert durch den *Universities Act* von 1997, der eine gesetzliche Verpflichtung an die oberste Leitungsebene enthielt, Strategiepläne und ein Qualitätssicherungssystem einzuführen und den gleichen Zugang sicherzustellen sowie dieses zu dokumentieren. Die HEA hat per Gesetz das Recht, die Verpflichtungen zu überprüfen und darüber zu berichten. In finanziellen Angelegenheiten beinhaltet das Gesetz die Forderung, dass der Amtsleiter das Ministerium bei einem sich abzeichnenden Defizit zu informieren hat.

Die derzeitige Überlebensfähigkeit und die relative Unabhängigkeit der einzelnen Einrichtungen werden in Zukunft durch die demografische Entwicklung herausgefordert. Die Flexibilität in der Art der Unterweisung wird von zunehmender Bedeutung sein. Das beinhaltet die Entwicklung einer lifelong learning-Strategie, modularisierte Lehre, verstärkte Interdisziplinarität und Vernetzung sowie Fernstudiengänge. Was das Finanzmanagement angeht, so muss diese Flexibilität auf eine Flexibilität der Kostenstellen treffen.

Kernfaktoren für die Gewährleistung der Nachhaltigkeit der Hochschuleinrichtungen sind gute Führung, die Fähigkeit der Einrichtung, bestimmte Entwicklungen wahrzunehmen und zeitnah darauf zu reagieren, die Fähigkeit, den Markt richtig zu analysieren und sich zu positionieren. Damit verbunden ist die Notwendigkeit einer ausreichenden Flexibilität auf der Kostenebene und der Diversifikation von Einkommensmöglichkeiten. Das wird dazu beitragen, zeitnah angemessene Antworten auf neue Bedürfnisstrukturen zu finden und gleichzeitig die Qualität und Besonderheit der Institution bewahren zu können.

### **3. Weiterführende Gedanken**

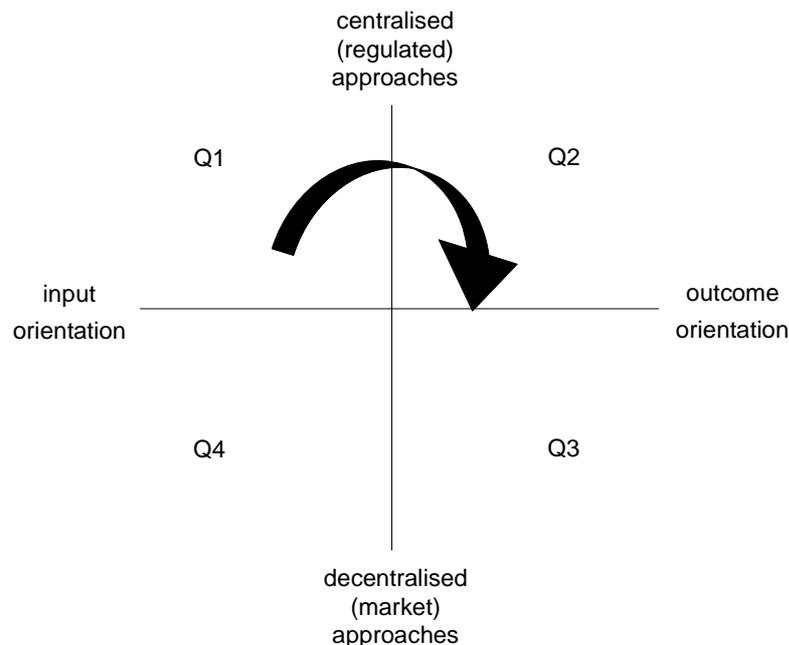
Wie in den fünf Länderstudien gezeigt wurde, verändert sich das Verhältnis zwischen Staat und Hochschule in Richtung von mehr institutioneller Autonomie. Zusammen mit den oben stehenden Ausführungen unter Punkt 1.1 über die sich verändernden Koordinationsmechanismen kann man beobachten, wie sich die Rolle des Staates vom Planer und Inhaber von Hochschuleinrichtungen hin zu einem Kunden- oder Partnerverhältnis gewandelt hat.

Man geht davon aus, dass mehr institutionell Autonomie die Hochschulen in die Lage versetzt, effektiver auf die in der Umwelt stattfindenden Veränderungen zu reagieren. Allgemein kann man sagen, dass, je stärker der Grad an obrigkeitlicher Regulierung und externer Kontrolle ausgeprägt ist, desto weniger der Universität Raum verbleibt, sich eigenständig an diese sich verändernden Bedingungen und Zukunftsanforderungen anzupassen. In anderen Worten: Hochschulen werden immer autonomer und verantwortlicher, damit sie auf die verschiedenen Anspruchshalter reagieren können und ihren eigenen Weg innerhalb des von der Regierung gegebenen Rahmens gehen können.

Ein wichtiger Aspekt in der Bewertung der Autonomie der Hochschule beruht auf Freiheit der Verwendung der Mittel für den allgemeinen Betrieb. Dieser Aspekt bezieht sich auf die Verwendung von Globalbudgets (oder Blockzuweisungen) anstelle eines Einzelkostensystems. Bei Einzelkostenbudgets haben die Einrichtungen keinerlei Verfügungsmöglichkeiten über die Mittel. Die Mittel können nur entsprechend ihrer Widmung eingesetzt werden. Bei Globalhaushalten können die Hochschulen selbst entscheiden, wie sie ihre Unternehmungen finanzieren wollen, um die gewünschten Ergebnisse zu erreichen. Bei Einzelkostenbudgets werden die einzelnen, von einander getrennten Budgetpositionen zwischen Vertretern der Hochschulen und des Ministeriums oder anderen staatlichen Mittelgebern verhandelt. Jährliche Änderungen in jedem Budget werden auf der Grundlage von Kostenprojektionen einzeln verhandelt. Bei Einzelkostenbudgets werden die einzelnen Positionen kategorisiert wie zum Beispiel Mitarbeitergehälter, Materialbeschaffung, Gebäudeerhaltung, Investitionen, etc. In anderen Worten: jeder Posten wird einzeln aufgeführt.

Betrachtet man die Finanzierungsmechanismen in den OECD-Staaten, so bemerkt man, dass die Regierungen in den hier gegebenen Beispielen Lehre und Forschung durch die Einführung von Globalbudgets für jeden Bereich einzeln unterstützen oder für beide zusammen Globalbudgets einführen, die die allgemeinen Kosten decken. Man hat von den zu verhandelnden Einzelkostenbudgets Abstand genommen, zugunsten transparenterer, rationalerer, formelbasierter Mechanismen. Zudem kann man die Tendenz einer erhöhten wettbewerblichen Vergabe von Forschungsmittel bzw. einer ergebnisorientierten Mittelvergabe beobachten. Das Ausmaß variiert zwischen den Ländern. In einigen Ländern haben die Hochschulen Zugang zu zusätzlichen Mitteln für spezielle Programme, wie zum Beispiel die Erhöhung der Teilhabe bestimmter Zielgruppen, öffentlich-private Partnerschaften oder strategische Forschung in bestimmten Exzellenzfeldern. In allen Fällen ist die Mittelvergabe an bestimmte Bedingungen für Qualitätssicherung und Rechnungslegung geknüpft.

Sollte hier eine Zusammenfassung der international gängigen Finanzierungsmechanismen unternommen werden, so würde der unter dargestellte Pfeil die Richtung angeben (nach Jongbloed / Koelman, 2000). In der Grafik stellt die vertikale Achse den Grad (de-)zentralisierter Mittelvergabe und die horizontale Achse den Grad der outputorientierten Steuerung dar. Zu unterscheiden sind hier vier Quadranten, die jeder für sich für einen Finanzierungsmechanismus stehen.



Eine Reduzierung der staatlichen Intervention in die operativen Geschäfte ist eine Entwicklung, die in allen fünf Länderstudien sichtbar wurde und auch in anderen OECD-Staaten sichtbar werden. Diese Entwicklung geht Hand in Hand mit einem gesteigerten Interesse der Regierung an Aspekten wie zum Beispiel Qualitätssicherung, die vornehmlich den akademischen Zirkeln vorbehalten war. In anderen Worten: Autonomie geht Hand in Hand mit einer Pflicht zur Rechnungslegung. Die Zuverlässigkeit der Unternehmungen der Hochschulen und das Finanzmanagement werden durch ein Berichts- und Kontrollsystem ermittelt, die besonders auf die Qualität der Ergebnisse und Leistungen wie die Verwendung der Inputs und auf die Prozesse und Abläufe in der Hochschule abstellen. In verschiedenen Ländern ist das interne Management- und Steuerungssystem der Hochschulen so organisiert, dass es den an die Mittel geknüpften Bedingungen entsprechen kann und so mit dem Vertrauen der Regierung die volle Autonomie ausschöpfen kann. Entscheidungskompetenzen wurden auf die Hochschulen verlagert, aber die Regierungen müssen davon ausgehen können, dass die Hochschulen ihre Freiheiten gewissenhaft nutzen und die Ergebnisse erzielen, die von ihnen erwartet werden. Es geht hier also um Vertrauen.

Die Hochschulen haben eine Vielzahl von kommerziellen und nicht kommerziellen Aktivitäten unternommen. Viele dieser Aktivitäten haben Einfluss auf das Finanzgebaren, wie zum Beispiel die Aufnahme von Studenten, die die vollen Gebühren zahlen, den Aufbau eigenständiger kommerzieller Forschungsunternehmen, das Anbieten von Fernstudiengängen etc. Die Frage ist,

ob die Art und Weise und die Ergebnisse dieser Unternehmungen ausreichend von Internen und Externen bewertet werden kann. Ein mögliches Problem ergibt sich aus der Tatsache, dass in den vergangenen Jahren viele Hochschulen die Möglichkeit erhalten haben, ihre Forschungsleistungen über kommerzielle Unternehmen zu vermarkten. Hingegen sind in vielen Ländern Studiengebühren noch immer verboten.

Ein Finanzrisiko ergibt sich aus der Finanzierung von bereits bestehenden oder geplanten langfristigen Entwicklungsprojekten. In vielen Ländern wurden Großfördersummen (für die Investition in und den Erhalt von Gebäuden, Grundstücken, Anlagen) in den laufenden Geschäftshaushalt eingefügt. Die Einrichtungen haben dann die Verantwortung, ihre Kapitalanlagen aus eigenen Mitteln oder anderen Quellen zu finanzieren. Daher haben einige Einrichtungen Rücklagen gebildet. Andere haben Kredite aufgenommen. Ein wichtiger Aspekt ist, wie die Einrichtungen das Berichtswesen für den Wertverlust ihres Anlagevermögens handhaben.

Das vorangegangene Kapitel hat deutlich gezeigt, dass die Hochschulen darin bestärkt werden sollten, eine Art ‚Plan B‘ zu entwickeln und fortzuschreiben; ganz allgemein gehalten sollen sie Korrekturmaßnahmen für unvorhergesehene Entwicklungen ergreifen, die einen negativen Einfluss auf die finanzielle Lage der Hochschule haben können. In zunehmendem Maße müssen die Hochschulen auf ihre Anspruchshalter reagieren und zugleich mehr Verantwortung für ihre eigene finanzielle Lage übernehmen. Die Herausforderung, die finanzielle Lage der Hochschule sicherzustellen, ist eine Notwendigkeit für Hochschulen überall auf der Welt. Dieses Ziel zu erreichen, gestaltet sich umso schwieriger in Zeiten, in denen die staatlichen Mittel für die Hochschulen abnehmen. Die Grundfinanzierung der Hochschulen hat nicht mit der steigenden Zahl von Studenten Schritt gehalten. Mit anderen Worten: Das Umfeld und die Mittelvergabe ist zunehmend wettbewerblicher und herausfordernder geworden.

Der Aspekt personelle Ressourcen ist besonders wichtig. Hierunter fällt die Notwendigkeit für jede Hochschule, gut ausgebildetes Verwaltungspersonal mit profunder Kenntnis im Finanzmanagement und Ressourcenvergabe zu haben.

Auch wenn das Niveau staatlicher Investitionen in Hochschulbildung hoch bleibt, nimmt es dennoch ab. Das stellt die Frage nach den geeigneten Nachweispflichten zwischen Hochschule und Staat. Besteht zwischen beiden eine Finanzierungsbeziehung oder schält sich immer mehr eine partnerschaftliche oder gar Kundenbeziehung heraus? Die Nachweispflichten müssen mit den Veränderungen im Gefüge Staat-Hochschule in Einklang gebracht werden.

## **Teil B: Finanzautonomie und Rechenschaftspflicht in Österreich**

### **1. Globalhaushalt in Österreich**

Mit dem Universitätsgesetz 2002 (UG 2002) hat sich die Stellung der österreichischen Universitäten grundlegend geändert. Gemäß § 1 UG sollen sich die „Universitäten und ihre Organe in größtmöglicher Autonomie und Selbstverwaltung“ konstituieren und so die mit dem UG 1993 begonnenen Reformen konsequent fortsetzen. Die Universitäten Österreichs sind seit Januar 2004 vollrechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts. Sie haben ein Selbstorganisations- und Selbstverwaltungsrecht. Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultus (BMBWK) führt die Rechtsaufsicht (§§ 9, 45 S.1 UG 2002) und erlässt Rahmengesetze für den Hochschulsektor als Ganzem. Anders als in der Bundesrepublik Deutschland unterliegen die Universitäten dem Bundesrecht.

An die Stelle der Verordnung und Einzelanweisung treten in Österreich Leistungsvereinbarungen, die die Grundlage für den Globalhaushalt als Kernmerkmal autonomer Universitäten bilden. Der Staat hat sich dazu erklärt, die Universitäten einerseits weiter voll zu finanzieren, andererseits die Leistungen der einzelnen Fächer, Institute und Fakultäten stärker zu beleuchten und daraus Konsequenzen zu ziehen. In erster Linie ist aber die Gestaltung der internen Entwicklung der Universitäten eine autonome Angelegenheit. Auf der Basis einer Finanzierungszusage für einen globalen Haushalt wurden die Zuweisungen des Jahres 2002 für die Folgejahre festgeschrieben. Die Instrumente für die Gestaltung werden nach und nach eingeführt, in einem Zeitraster bis 2007. Da das Gesetz erst im Jahre 2004 faktische Geltungskraft erlangt hat und somit eine Vielzahl von Instrumenten noch nicht zum Einsatz gekommen ist, konzentriert sich die Analyse auf die Beschreibung der Grundlagen und Planungen.

### **2. Finanzierung der Universitäten und die Einführung eines Globalbudgets**

Gemäß § 12 UG 2002 erhalten alle öffentlichen österreichischen Universitäten ein Globalbudget für die Zeit von 2004 bis 2006, das für diese Frist von drei Jahren vom Bundesminister festgelegt und im Regelfall monatlich überwiesen wird.

Das Globalbudget (§ 13 UG 2002) soll sich aus einem Grundbudget und einem formelgebundenen Budget zusammensetzen. Das Grundbudget soll 80% der Mittel umfassen und errechnet sich anhand vier folgender Kriterien

- Bedarf;
- Nachfrage;
- Leistung;
- Gesellschaftliche Zielsetzung.

Das *Bedarfskriterium* orientiert sich an den für den Aufrechterhalt der Aufgaben der Universitäten notwendigen Kosten für Personal, Ausstattung, Anlagevermögen, Ersatz- und Instandhaltungsinvestitionen sowie den laufenden Ausgaben.

Das *Nachfragekriterium* ist ein erfolgsorientiertes Kriterium und soll zum einen eine hohe Nachfrage nach bestimmten Studiengängen entlohnen wie auch den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt von Absolventen bestimmter Studiengänge belohnen. Ein wichtiger Kostenfaktor hierbei ist bspw. der Einkauf externer Lehrkapazitäten durch Lehraufträge. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Nachfrage nach Forschungsergebnissen.

Das *Leistungskriterium* basiert auf der Erreichung der in den Budgetverhandlungen gesetzten Entwicklungszielen der Universität, der Organisation des Wissens, der Lehre und der Forschung und der Weiterentwicklung der Disziplin sowie der Weiterbildung.

Das Kriterium *gesellschaftliche Zielsetzung* beinhaltet Aspekte wie die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter in der Hochschule, sowie Leistungen für Berufstätige und Teilzeitstudierende, Maßnahmen für Behinderte, Erhöhung der Internationalität der Hochschule durch Erhöhung der incoming- und outgoing-Quoten.

Diese Faktoren sind vergangenheitsorientiert. Ihre Erreichung bildet die Grundlage für die Budgetverhandlungen für die nächste Globalperiode.

Das indikatorbasierte, formelgebundene Budget macht insgesamt nur 20% der Gesamtzuweisung aus, um die Finanzierung der Universitäten – und im besonderen kleiner „Orchideenfächer“ – nicht von den Studierendenzahlen abhängig zu machen. Die Indikatoren für das formelgebundene Budget beziehen sich auf die Kategorien Lehre, Forschung und Entwicklung, Erschließung und Vermittlung der Künste und gesellschaftliche Aspekte. Die Gewichtung und die Berechnungsmodalitäten sind für alle Universitäten gleich und werden vom BMBWK vorgeben.

Die universitätsinterne Mittelbewirtschaftung ist äußerst flexibel und ermöglicht die vollständige Übertragung und Umwidmung aller Haushaltstitel, auch zwischen Sach- und Personalausgaben. Die Entscheidung der Zuteilung der Mittel obliegt dem Rektorat (§ 20) auf der Grundlage eines bottom up-Prozesses, in dem die organisatorischen Untergliederungen ihre Ziel- und Entwicklungsplanungen vorlegen. Eigene Einnahmen verbleiben dem Budget der Universität. Dies gilt für Drittmittel wie für die Studienbeiträge.

### **3. Leistungsvereinbarungen**

Leistungsvereinbarungen wird es erstmals ab 2007 geben. Sie werden derzeit von Staat und Universitäten entwickelt.

Im strengen Sinne handelt es sich bei den Leistungsvereinbarungen um Leistungsverträge. Zunächst bestimmt § 13, dass es sich bei der Leistungsvereinbarung um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den einzelnen Universitäten und dem BMBWK handelt, der für die Dauer von drei Jahren abgeschlossen wird. Auf der Grundlage dieses Vertrages werden zum einen die von der einzelnen Universität zu erbringenden Leistungen, die auch eine bestimmte Erwartungshaltung des BMBWK zu erfüllen haben, sowie die

Gegenleistungen des BMBWK festgeschrieben. Die Leistungsvereinbarung zwischen den Universitäten und dem BMBWK orientiert sich an folgenden Leitlinien:

- Realistische Zielsetzungen der Universitäten;
- Konzentration auf Ergebnisse (Outputorientierung);
- Klare Spielregeln zwischen Universität und Ministerium;
- Transparente Leistungsmessung unter Beachtung der Anforderungen im Wissenschaftssystem;
- Etablierung eines kontinuierlichen Dialogs über die Vertragslaufzeit hinweg;
- Die Stärkung des organisationalen Lernens beider Vertragspartner;
- Verknüpfung mit dem Globalbudget auf der Grundlage qualitativer und quantitativer Kriterien.

Die Leistungsvereinbarung zwischen den Universitäten und dem Ministerium regelt die Zuweisung von 80 Prozent der Budgetmittel (Grundbudget, siehe oben) an die Universitäten.

Die Leistungen der Universitäten sollen nach folgenden Kriterien gegliedert werden:

- Strategische Ziele,
- Profilbildung,
- Universitäts- und Personalentwicklung,
- Forschung sowie Entwicklung und Erschließung der Künste,
- Studien und Weiterbildung,
- Gesellschaftliche Zielsetzung,
- Erhöhung der Internationalität und Mobilität,
- Interuniversitäre Kooperation.

Der Bereich *strategische Ziele* beschreibt die Entwicklungsperspektive der Universität insgesamt und die dazu angestrebten Schritte. In inhaltlicher Nähe dazu steht das Ziel der *Profilbildung*, also eine Konzentration auf die Stärken (Kompetenzen und Kernkompetenzen) der Hochschule. Zur Realisierung werden die dafür notwendigen Sach- und Personalressourcen diesen Stärken gewidmet.

*Universitäts- und Personalentwicklung* ist im speziellen der Prozess, in dem die strategischen Ziele der Universität (z.B. eine Erhöhung der Drittmittelquote oder die Erhöhung der Internationalität der Hochschule) mit der Profilbildung und der konkreten Personalentwicklung abgestimmt wird.

Der Leistungsbereich *Forschung sowie Entwicklung und Erschließung der Künste* umfasst die Forschungsleistungen, den Nachweis von Erfolgen, geplante wie laufende Forschungsprojekte und -programme sowie die Vorhaben zur Entwicklung und Erschließung der Künste.

Der Leistungsbereich *Studien und Weiterbildung* umfasst die Beschreibung der allgemeinen Lehr- und Lernkonzepte für den Studienbetrieb und die Weiterbildung. Grundlage hierfür bildet die Evaluierung der Lehrveranstaltungen an den Universitäten. Ferner werden die Entwicklungskonzepte im Bereich der Lehre (z.B. zur Betreuung und Einbindung begabter Studenten und des wissenschaftlichen Nachwuchses) mit einbezogen.

Der Aspekt *gesellschaftliche Zielsetzung* baut auf dem Beitrag der Universität zur gesellschaftlichen Entwicklung auf, insbesondere durch Frauenförderung im universitären Bereich, Etablierung von gesellschaftlich relevanten Forschungsbereichen sowie Forschungs- und Technologietransfer.

Der Bereich *Erhöhung der Internationalität und Mobilität* umfasst internationale Partnerschaften und Projekte, Austauschprogramme für Studierende und Dozenten und die internationale Ausrichtung des gesamten Personals.

*Der Punkt interuniversitäre Kooperationen* bezieht sich konkret auf bestimmte Aktivitäten in Forschung und Lehre mit in- und ausländischen Universitäten, wie z.B. die Einrichtung von Programmen mit Doppelabschluss.

Die Universitäten haben in der Leistungsvereinbarung Inhalt, Ausmaß und Umfang o.g. Ziele darzulegen und einen Zeitpunkt ihrer Erreichung anzugeben. Sanktionsmechanismen bei Nichteinhalten der gesetzten Ziele sind Gegenstand von Verhandlungen und werden im Leistungsvertrag fixiert. Eine Nachverhandlung und Änderung in der laufenden Haushaltsperiode ist jedoch bewusst eingeplant.

Für die erste Leistungsvereinbarung 2007-2009 haben die Universitäten gem. § 121 UG bis spätestens 30. April 2006 dem BMBWK einen ersten Entwurf – einschließlich Kostenrechnung und Wissensbilanz – vorzulegen, der vom Universitätsrat zu beschließen ist. Auf der Grundlage des Entwurfes der Leistungsvereinbarung treten die Universität und das BMBWK in Verhandlungen über die endgültige Höhe des Haushaltes ein. Die BMBWK hat bis 31. August 2006 Zeit, zum Entwurf Stellung zu nehmen. Bis zum 31. Dezember müssen die Verhandlungen abgeschlossen sein. Im Laufe der Haushaltsperiode haben die Universitäten zum 30. April jeden Jahres einen Zwischenbericht einzureichen, in dem die Darstellung der bisherigen Leistungen erfolgt und der zukünftigen Entwicklung prognostiziert wird. Zum gleichen Zeitpunkt muss auch ein Rechnungsabschluss vorliegen.

Für den Fall, dass eine Leistungsvereinbarung nicht oder zu spät zustande kommt, nimmt eine Schlichtungskommission ihre Arbeit auf, die innerhalb von sechs Wochen eine Vereinbarung abzuschließen hat. Sollte dies nicht geschehen, sieht das Gesetz vor, dass die Universität bis zum Abschluss einer Leistungsvereinbarung 98% des vorangegangenen Grundbudgets erhält.

#### **4. Berichtswesen (Wissensbilanz)**

Der zuständige Bundesminister ist dem Parlament gegenüber zur Erstellung eines Berichts über die Entwicklungen im Hochschulwesen verpflichtet. Universitäten legen Leistungsberichte und Jahresabschlüsse dem Ministerium nach Ablauf eines

Jahres vor. In das Zentrum des Berichtswesen sollen aber die Wissensbilanzen treten (§ 13, 6). Hier geht es um die Beschreibung von immateriellen Werten in den Bereichen Lehre, Forschung und student services, mithin also des intellektuellen, organisatorischen und prozesstechnischen Wissens (und Fähig- bzw. Fertigkeiten) der Universität.

Die Wissensbilanz wird zusammen mit der Leistungsbilanz und der Rechnungsbilanz zum 30. April eines Jahres beim BMBWK eingereicht. Die Wissensbilanz muss enthalten:

- Den Wirkungsbereich, gesellschaftliche Zielsetzung sowie selbst definierte Ziele und Strategien;
- Das intellektuelle Vermögen, differenziert in Human-<sup>37</sup>, Struktur-<sup>38</sup> und Beziehungskapital<sup>39</sup>;
- Die in der Leistungsvereinbarung definierten Leistungsprozesse mit ihren Outputgrößen und Wirkungen.

Die Wissensbilanz soll den Wertzuwachs bzw. -verlust über eine Periode dokumentieren. Der in dieser Zeit entstehende Wertzuwachs bzw. -verlust des o.g. Kapitals wird dann in der Folgebilanz errechnet.

Die Wissensbilanz wird für jede Universität mitsamt ihrer organisatorischen Untergliederungen separat aufgestellt. Für die Bewertung der Entwicklung sind geeignete Indikatoren heranzuziehen, die nach dem Ablauf einer Budgetperiode evaluiert werden.

Die Wissensbilanz befindet sich noch in der Gestaltungsphase, es liegen noch keine fertigen Beispiele vor.

## 5. Das Gesamtmodell staatlicher Steuerung

Die Leistungsvereinbarungen, das Berichtswesen und die Wissensbilanz zielen auf die strategische Fortentwicklung der Universitäten und ihre nachhaltige Profilierung. Die Leistungsvereinbarungen sind der Motor, die Wissensbilanz der Controllingbericht zu dem Erfolg. Unter Profilierung wird eben jene Entwicklung verstanden, mit der sich die Universitäten auf ihre Stärken konzentrieren und diese mit den gegebenen Ressourcen weiter auszubauen versuchen. Es geht hier also konkret um die Gewinnung, den Erhalt und den Ausbau von Wettbewerbsvorteilen in den Bereichen Lehre, Forschung und Organisation gegenüber Konkurrenten (um knappe Ressourcen) auf nationaler und internationaler Ebene.

---

<sup>37</sup> Wissen, Fertigkeit- und Fähigkeiten des Universitätsmitglieder, hauptsächlich im Bereich der Lehre und der Forschung.

<sup>38</sup> Effizienz, Effektivität, Innovationsfähigkeit, Verfügbarkeit und Verwaltung (Management) der Infrastruktur.

<sup>39</sup> Vernetzung zu anderen Trägern von Wissen und Zugang zu und Einbindung in Netzwerke und forschungsrelevanten Institutionen.

Um die Profilierung voranzubringen und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, setzt Österreich somit auf den Einsatz eines umfangreichen Steuerungsinstrumentariums im Verhältnis Staat – Hochschule:

- Ein Mehr-Komponenten-Modell der staatlichen Finanzierung, das den Haushalt insgesamt aus mehreren Bausteinen erklärt und dabei die Instrumente der Formel und der Leistungsvereinbarung kombiniert. Gegenüber dem in Deutschland verbreiteten „3-Säulen-Modell“ wird die erste Säule der Grundfinanzierung etwas genauer ausdifferenziert, die dritte Säule der Innovationsfinanzierung ist nicht enthalten.
- Ein umfassendes System der Rechenschaftslegung mit mehreren Bilanzierungselementen.

Dem gegenüber steht ein Globalbudget mit weitestgehender Freiheit und aufgrund der Vollrechtsfähigkeit vollständiger Autonomie im Personalbereich. Die hochschulinterne Steuerung ist in den staatlichen Regelungen nur mit wenigen Grundsätzen angesprochen (Verpflichtung zur Einführung Qualitätsmanagement, interne Entscheidungskompetenzen u.ä.) und in Bezug auf die eingesetzten Instrumente nicht im Detail geregelt.

Auffällig sind einerseits die vergleichsweise detaillierte und umfassende Strukturierung der Leistungsvereinbarungen sowie auch die sehr genau ausformulierten Prozessschritte bei ihrer Erstellung.

---

ISSN 1862-7188  
ISBN 978-3-939589-42-6