

HRK-Workshop Hochschulsteuerung durch indikatorgestützte Mittelzuweisung

Einführung zu AG I: Indikatorgestützte Hochschulfinanzierungssysteme der Länder

Steuerung von Hochschulen wird in Deutschland und auch international zunehmend durch die Grundsätze des NPM (in D: NSM) geprägt, sowohl auf der Ebene der staatlichen Hochschulsteuerung als auch auf der der hochschulinternen Steuerung.

Zentrale Elemente des NSM:

- Budgetierung
- Leistungsabhängige Zuweisung finanzieller Mittel
 - o Indikatorgestützt
 - o Zielvereinbarung
- Qualitätssicherung

Grundidee ist, an die Stelle der früheren staatlichen Detailsteuerung eine Grobsteuerung zu setzen, weil davon auszugehen ist, dass auf dezentraler bzw. institutioneller Ebene Managemententscheidungen besser getroffen werden können und die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems dadurch gewinnt. Budgetierung und Deregulierung sind deshalb integraler Bestandteil des NSM.

Für die Grobsteuerung ist die Einigung auf ein Zielsystem ebenso wichtig wie die Kontrolle des institutionellen Erfolgs – der Weg führt von der Input- zur Outputsteuerung, zur leistungsabhängigen Zuweisung finanzieller Mittel :

- Die Schaffung eines Zielsystems wird i.d.R. durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen geschaffen. Gesteuert wird dabei nur über die Ziele; auf welchen Wegen diese erreicht werden, bleibt den Akteuren vor Ort überlassen. Dieses Instrument eignet sich besonders gut, auch qualitätsbezogene Ziele festzuschreiben, deren Erreichung durch geeignete Instrumente wie Lehr- und Forschungsevaluationen etc. überprüft werden kann. Weniger gut gelingt es mit diesem Instrumentarium, den Grad der Zielerreichung so zu quantifizieren, dass daran Budgetentscheidungen geknüpft werden können.
- Letzteres gelingt am besten mit einer Formel, mit Indikatoren, die eindeutig abgrenzbar und quantifizierbar sind. Mit dem Instrument der indikatorgestützten Mittelverteilung wird ein Anreizrahmen gesetzt, der Aufgabenerfüllung, Leistung und Innovationsfähigkeit finanziell belohnt bzw. geringen Erfolg auch finanziell sanktioniert. Dies gelingt umso besser, als die Indikatoren zentrale hochschulpolitische Ziele repräsentieren. Ziel ist auch hier, die Leistungsfähigkeit der Hochschulen im Rahmen der eingesetzten Ressourcen zu erhöhen, wobei Zielerreichung nur quantitativ zu messen ist und nicht qualitativ. Mehr

Studierende einzuschreiben und die Auslastung damit zu erhöhen, mag ein wünschenswertes Ziel sein, aber wird die Qualität der Ausbildung durch Verschlechterung der Betreuung nicht auch beeinträchtigt? Mehr Studierende zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen, ist ebenfalls ein wichtiges Ziel, dessen Erreichung überdies gut messbar ist. Aber kann dieses Ziel nicht auch durch Absenkung der Prüfungsstandards erreicht werden? Wir alle kennen diese Argumente, die nicht gegen die Verwendung von Formeln sprechen, nur gegen eine Verabsolutierung bei eindimensionaler Verwendung. In den gen. Beispielen wären qualitätssichernde Maßnahmen als Korrektiv geeignet.

Hochschulsteuerung nach den Grundsätzen des NPM ist ein sehr breit gespanntes Thema. In diesem Workshop befassen wir uns spezifisch mit der Steuerung durch indikatorgestützte Mittelzuweisung, in dieser AG speziell auf der Ebene Staat-Hochschulen. Mir kommt es an dieser Stelle nur noch mal auf den Hinweis an, dass indikatorgestützte Mittelzuweisung nicht isoliert von anderen Steuerungsinstrumenten zu sehen ist und auch nicht für alle Steuerungszwecke in jeder Form immer geeignet sind – sonst wird der Indikator letztlich doch zum Diktator, wie das Motto dieser Veranstaltung ursprünglich hieß.

Ich möchte mich in meiner kurzen Einführung auf folgende Dinge beschränken:

1. Hinweis auf Verbreitungs- und Wirkungsgrad landesweiter Systeme
2. Verbreitungs- und Wirkungsgrad hochschulinterner Verfahren und deren Abstimmung mit den landesweiten Verfahren
3. Frage, ob die beabsichtigten Wirkungen tatsächlich zu beobachten sind.

Die zuletzt gestellte Frage könnte auch Leitfaden der Diskussion sein.

Zu 1.: In 2005 gibt es 11 Länder, in denen die Univ. indikatorgestützt finanziert werden, und 12 Länder, in denen dies für FH der Fall ist (Nds!). Ab 2006 wird dies generell für 12 Länder gelten; es fehlen dann nur das Saarland, SH, Sachsen und Sachsen-Anhalt, die eher mit ZV steuern.

Von den 12 Ländern gibt es in 2005 4 Länder mit Anteilen indikatorgestützter MV von mehr als 90 % der Haushaltsmittel. Eine mittlere Gruppe (BW und Nds) steuert 25% bis 30% über Indikatoren. In den restlichen 6 Ländern geht es um Anteile von 3 bis 15%.

In zweien der Länder mit mehr als 90%-Anteil gibt es Anreizbudgets, die im eigentlichen Sinne leistungsabhängig sind (HH 13%, He 15%). Dies gilt im übrigen auch für Nds. D.h. der Anteil der leistungsabhängig gesteuerten Budgets übersteigt i.d.R. nicht die 15%-Grenze.

Ausnahmen sind BB und RP, ein Land, über das gleich berichtet wird.

Zu 2.: Interessanterweise gab es an vielen Universitäten bereits Indikatorsteuerung, bevor die meisten Landesverfahren implementiert wurden:

- 47% haben Verf. Vor 1996 eingeführt
- 25% zw. 1997 und 2000
- 13% zw. 2001 und 2003.

D.h. 85% verwenden derzeit ein solches Verfahren, darunter auch viele Univ., in denen es kein Landesverfahren gibt. 58% dieser Univ. haben ihr erstes Verfahren vor Einführung des Landesverf. eingeführt. Weniger als ein Viertel der Univ. verteilt mehr als 6% ihres staatl. Zuschusses über Indikatoren. I.d.R. dürfte dies ein Teil der Sachmittel bzw. der lfd. Mittel für LuF sein.

21% der Univ. orientieren sich am Landesverfahren, 41% tun dies zum Teil und 10% gar nicht. 28% geben an, dass es kein Landesverfahren gab. In Rheinland-Pfalz ist die Orientierung am Landesverfahren sehr stark (2 von 3 U)., auch in NW, BA und BE.

Zu 3.: Eine interessante und sehr wichtige Frage ist nun, ob die Ziele, die mit Formeln verbunden werden, auch erreicht werden. Haben die Verfahren die beabsichtigten Wirkungen?

Ich kann diese Frage aus 2 Gründen nicht beantworten, zum einen, weil für die meisten Verfahren fundierte Wirkungsanalysen aufgrund kurzer Laufzeit noch nicht möglich sind, und zum anderen, weil ich keinen auch nur annähernd kompletten Überblick über die bisherigen Wirkungen habe. Wir sollten diese Frage in der Diskussion gemeinsam angehen.

Unterschiedliche Zielkategorien können z.B. sein:

- Begründung von Globalhaushalten/Programmmaushalten/Produkthaushalten (Nds, He, HH)
- Setzung leistungswirksamer Anreize durch Wettbewerb (fast alle, z.B. nicht Nds)
- Leistungsorientierte Finanzierung i.S. von mehr Verteilungsgerechtigkeit – Überwindung historisch bedingter Verteilungen

Letzteres ist vermutlich ein Ziel, das überall verfolgt wird. Das erste Ziel wird u.a. in Nds. Und He verfolgt, auch in BB und RP?? Kennzeichnend für Verf., die dieses Ziel verfolgen, ist, dass sie einen großen Teil des Haushalts abdecken. Das zweite Ziel wird mit den meisten Verf. Verfolgt; dazu reicht ein begrenzter Topf aus.

Wir haben hier heute 2 Referenten, die ihre jeweiligen Landesmodelle vorstellen, Herrn Heimann aus RP und Frau Friedrichs aus Nds.

Abbildung Fehler! Kein Text mit angegebener Formatvorlage im Dokument..1:
Indikatorgestützte Finanzausweisungsverfahren für Universitäten in 10 Ländern

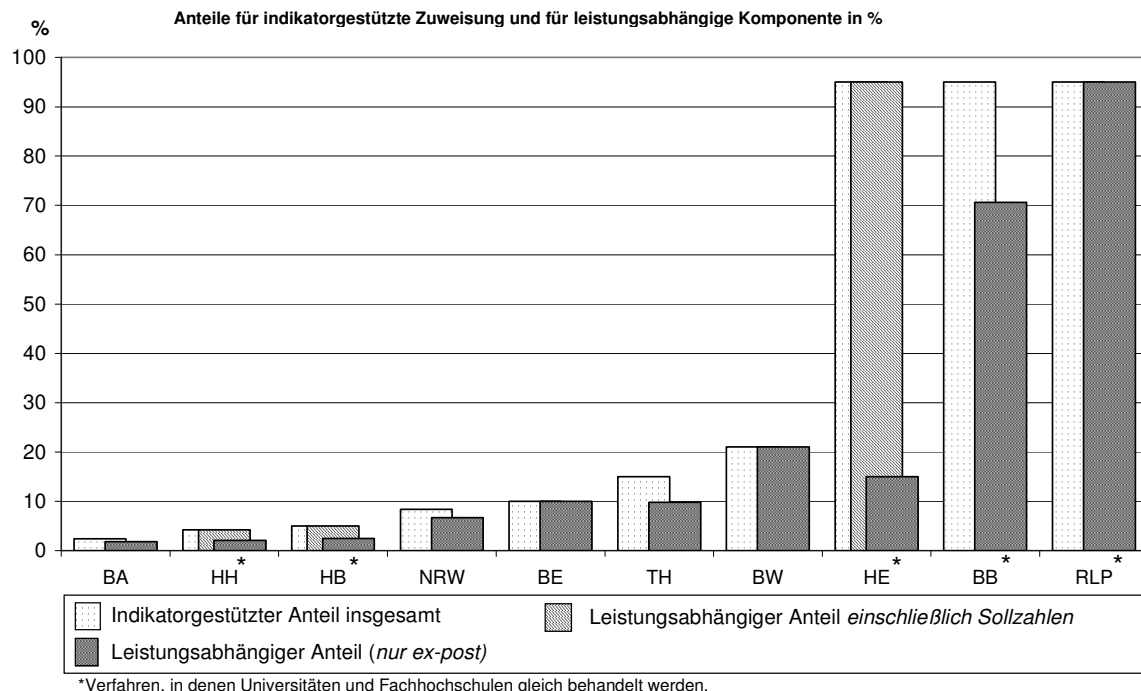
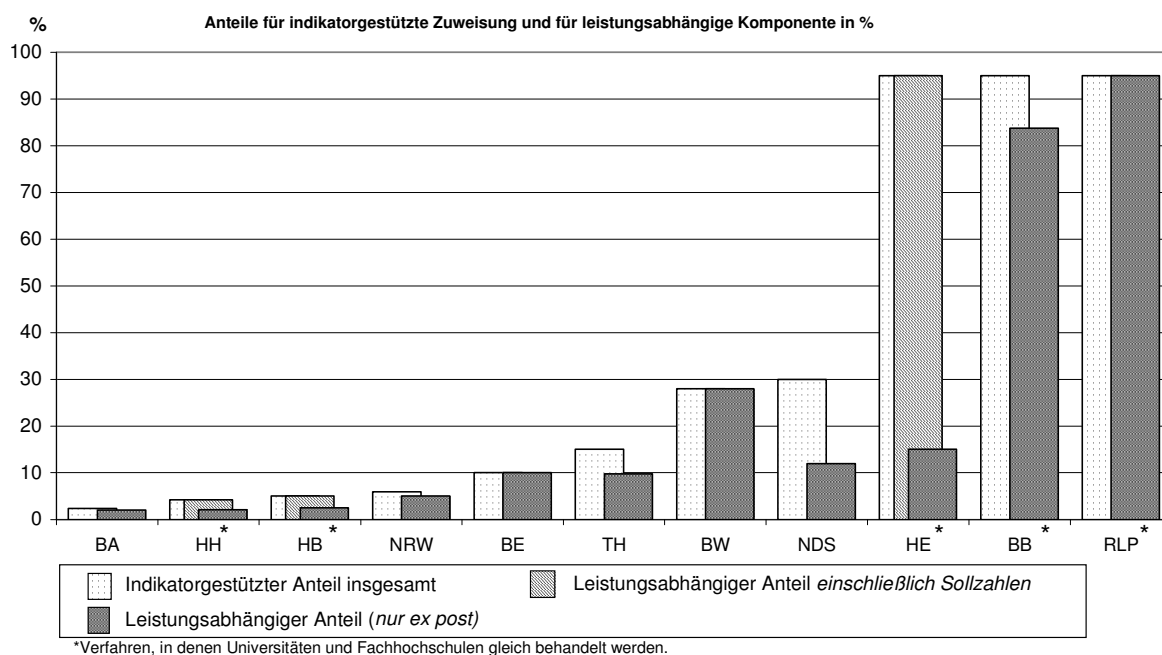
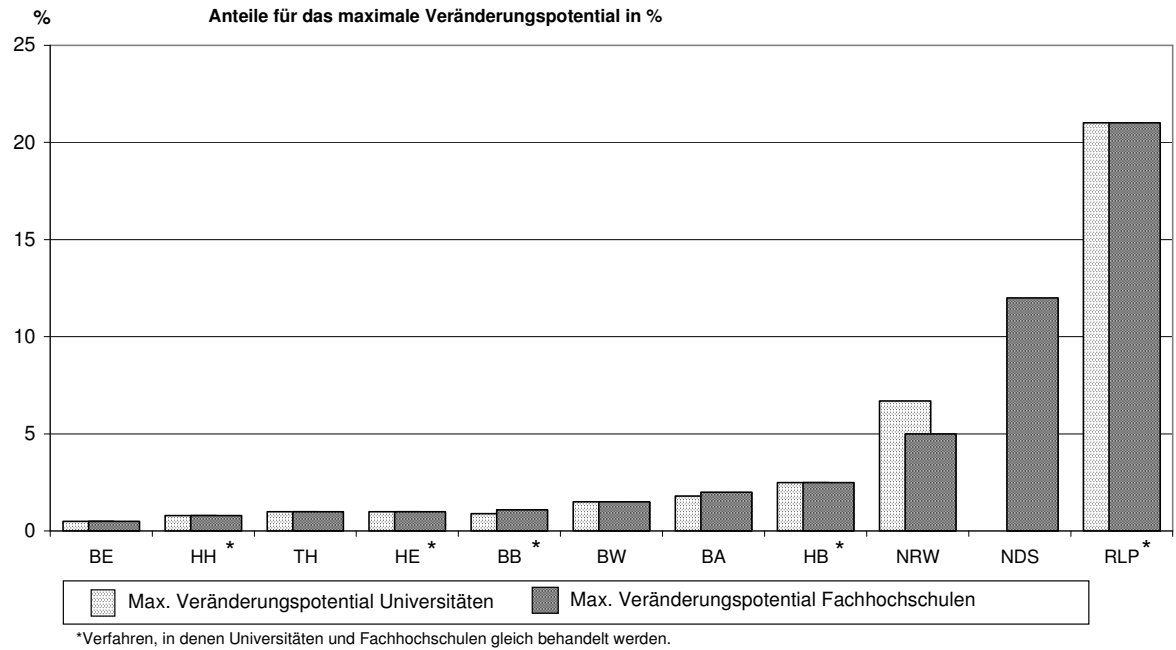


Abbildung Fehler! Kein Text mit angegebener Formatvorlage im Dokument..2:
Indikatorgestützte Finanzausweisungsverfahren für Fachhochschulen in 11 Ländern



**Abbildung Fehler! Kein Text mit angegebener Formatvorlage im Dokument..3:
Indikatorgestützte Finanzaufweisungsverfahren für Universitäten und
Fachhochschulen in 11 Ländern**



Eine der Grundideen, die dem New Public Management – in Deutschland unter dem Terminus „Neues Steuerungsmodell“ im öffentlichen Sektor diskutiert – zugrunde liegt, ist, wirtschaftlicher mit den Ressourcen umzugehen und dadurch Effektivitäts- und Effizienzgewinne zu erzielen. Dies zu erreichen – so die Überzeugung – müssen Aufgaben, Entscheidungskompetenzen und Verantwortung auf dezentrale Einrichtungen verlagert werden, weil nur dort „an der Basis“ das notwendige operative Knowhow vorhanden ist.

Diese Grundidee neuer Steuerung beinhaltet, übertragen auf den Hochschulsektor, einerseits einen Rückzug des Staates aus der Detailsteuerung und entsprechend mehr Autonomie auf Seiten der Hochschulen und eine zunehmende Nutzung der dadurch gewonnenen Spielräume im Haushaltsvollzug, im Dienstrecht, bei Zulassungen, bei der Einrichtung neuer Studiengänge etc. Sie beruht andererseits aber auf der Überzeugung, dass eine politisch verantwortete Steuerung beibehalten werden muss, schon aus Gründen demokratischer Legitimität. Deshalb ist der Verlust eines direkten und detailtiefen Einflusses des Staates zu kompensieren durch ein funktionales Äquivalent: durch *strategische Steuerung über Ziele*.

In diesem Zusammenhang rücken die *Instrumente zielorientierter Steuerung* ins Zentrum des Interesses von Hochschulreform. Zentrale Steuerungsinstrumente sind u.a. indikatorgestützte *Finanzzuweisungsverfahren* und *Ziel- und Leistungsvereinbarungen*, wobei letztere im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur berücksichtigt werden, sofern sie integraler Bestandteil von Finanzzuweisungsverfahren sind. Mit beiden Verfahrenselementen kann der Staat zielorientiert steuern: die Gewährung eines Budgets in bestimmter Höhe wird an die Bedingung geknüpft, Leistungen bzw. Leistungseinheiten in bestimmten Mengen bzw. Qualitäten zu erzeugen.

Abbildung 4: Modellkomponenten der Hochschulfinanzierung in Deutschland

