

Hochschulsteuerung durch Kontrakte – wozu und wie?

Unterschiedliche Stellenwerte von Wettbewerb, Autonomie und Indikatoren im europäischen Vergleich

Ute Lanzendorf
Dominic Orr
Kassel/Hannover

Europaweit wird die Steuerung zwischen Staat und staatlichen Hochschulen zunehmend nach den Prinzipien des New Public Management gestaltet. Charakteristisch für dieses Steuerungsmodell ist eine im weiteren Sinne kontraktförmige Koordination zwischen dem Staat und

organisatorisch eigenständigen Hochschulen (Neave 1998: 276). Hierbei zieht der Staat (erwartete) Ergebnisse hochschulischer Aktivitäten als Bezugsgröße für die Zuweisung öffentlicher Mittel heran. Die Auswahl von Verfahren zum Erreichen der vereinbarten Ergebnisse wird den autonomen, im Wettbewerb miteinander agierenden Hochschulen überlassen. Vorrangige Zielsetzungen einer ergebnisorientierten Steuerung sind die weitestgehend leistungsgerechte Verteilung öffentlicher Mittel sowie deren möglichst effektive und effiziente Verwendung durch die organisatorisch eigenständigen Hochschulen. In diesem Kontext können Kontrakte zwischen Staat und Hochschulen auf unterschiedliche Weise dazu eingesetzt werden, um Wettbewerb und Hochschulautonomie zu gestalten. Kontrakte können die Form von Ziel- oder Leistungsvereinbarungen annehmen.

Der vorliegende Beitrag betrachtet das Steuerungsinstrument ‚Kontrakt‘ aus international vergleichender Perspektive. Zum einen stellt er im europäischen Ausland entwickelte Verfahren der Kontraktsteuerung dar. Zum anderen wird aufgezeigt, dass New Public Management im Hochschulsektor auch ohne das Instrument ‚Kontrakt‘ funktioniert. Es werden sowohl Besonderheiten einzelner nationaler Verfahren als auch länderübergreifende Einsichten in Funktionen, Möglichkeiten und Grenzen der Kontraktsteuerung herausgearbeitet.

Um eine vergleichende Betrachtung von Ländern mit und ohne Kontrakte zu ermöglichen, werden Kontrakte im Folgenden nicht nur in Bezug auf ihren Aufbau und ihre Inhalte hin hinterfragt, sondern auch in Bezug auf ihr Zusammenwirken mit weiteren Elementen ergebnisorientierter Hochschulfinanzierung. Dieses Thema ist in der Fachdiskussion bislang noch nicht vertieft worden. Unter den weiteren Elementen ergebnisorientierter Hochschulfinanzierung sind vor allem formelgebundene Verfahren von Bedeutung. Formeln stellen eine standardisierte rechnerische Beziehung zwischen Leistungs- und Belastungsparametern einer Hochschule und ihrem Budget her. Sie berücksichtigen vorhandene, messbare Ergebnisse hochschulischer Aktivitäten.

Kontrakte können Formeln ergänzen, indem sie eine Verknüpfung zwischen Budgets und hochschulischen Entwicklungszielen herstellen. Der Einsatz von Kontrakten ermöglicht es, auch zukünftige und gegebenenfalls schwierig zu quantifizierende Entwicklungsprozesse in den Steuerungsprozess einzubeziehen. Überdies können Kontrakte der Zieltransparenz und Kommunikation zwischen dem Staat und den Hochschulen zu Gute kommen.

Ein weiteres, drittes Element ergebnisorientierter Finanzierung ist die Zuweisung von Projektmitteln über Ausschreibungen. Sie steht in einer gewissen Nähe bzw. Konkurrenz zu Kontrakten, da über beide Instrumente Gelder für zukünftige hochschulische Aktivitäten zur Verfügung gestellt werden. Bei der Projektfinanzierung werden die zugewiesenen Mittel allerdings mit spezifischen hochschulischen Aktivitäten verknüpft, während bei einer an Kontrakte gebundenen Hochschulfinanzierung strategische Entwicklungsziele im Vordergrund stehen sollen.

Dieser Anspruch wird in der Realität nicht immer eingelöst: Infolge einer Tradition staatlicher Detailsteuerung beispielsweise kann es zur Vereinbarung sehr detaillierter Zielvorgaben bzw. spezieller Maßnahmen anstelle strategischer Ziele kommen (Ziegele 2004). Dies würde die für das Konzept ergebnisorientierter Steuerung essentielle operative Autonomie der Hochschulen beschneiden. Daneben können die Vereinbarung sehr allgemeiner Zielsetzungen oder umfassende Berichtspflichten zu einer „erhöhten – aber ziellosen – Selbstbeschäftigung der Universitäten“ (Böhm 2001: 52) führen. Die Literatur bewertet den Stellenwert von Kontrakten als Instrument einer ergebnisorientierten Hochschulsteuerung dementsprechend unterschiedlich: Während zum Beispiel Ziegele (2004) Kontrakte als „Kern des ‚Neuen Steuerungsmodells‘“ thematisiert, äußern

Sandberg (2003) oder Hoffacker (2001) Zweifel in Bezug auf den Nutzen von Kontrakten in einem deregulierten Steuerungskontext.

Der vorliegenden Literatur zufolge setzen viele Länder in Europa als ‚Kontrakt‘ bezeichnete Steuerungsinstrumente ein (vgl. Leszczensky u.a. (2004) und für Italien Capano (1999)). Große Teile hochschulischer Globalbudgets werden aber außer in Deutschland lediglich in der Schweiz, in Österreich und in Schweden an den Abschluss von Kontrakten gebunden. Andere Länder vereinbaren über Kontrakte spezielle, z.B. innovative Zielsetzungen, bei deren Erreichen vergleichsweise geringe staatliche Zuweisungen außerhalb der regulären Hochschulbudgets in Aussicht gestellt werden (z.B. in der spanischen Region Valencia). Länder, die keine Kontrakte einsetzen, stellen ganz überwiegend einen Teil staatlicher Hochschulmittel zweckgebunden für Projekte zur Verfügung (z.B. Dänemark, Finnland, Niederlande).

Im Weiteren werden Verfahren der ergebnisorientierten Hochschulsteuerung unter besonderer Berücksichtigung von Kontrakten am Beispiel der Schweiz, Österreichs und Englands vorgestellt.¹ Für die Schweiz wird der Prozess einer sukzessiven Verfeinerung des Instruments ‚Kontrakt‘ beschrieben. Für Österreich wird die gesetzlich dauerhaft vorgegebene Struktur von Kontrakten analysiert. Am Beispiel Englands schließlich illustriert der Beitrag den Hintergrund eines bewussten Verzichts auf das Steuerungsinstrument ‚Kontrakt‘.

Die Schweiz – sukzessive Verfeinerung der Kontraktsteuerung

In der Schweiz wurde Ende der 1990er Jahre die Einführung von Kontrakten sowohl für die wissenschaftlichen Einrichtungen des Bundes (ETH-Bereich) als auch für die Universitäten in kantonaler Zuständigkeit

¹ Der schwedische Fall wird nicht behandelt, da die relevanten Dokumente lediglich auf Schwedisch vorliegen. Es ist aber bekannt, dass seit Beginn der 1990er Jahre staatliche Grundmittel für Forschung und Doktorandenausbildung in Verbindung mit leistungsorientierten Kontrakten zugewiesen werden. Die Kontrakte sehen für Forschungsaktivitäten nur allgemeine Ziele wie z.B. Qualitätsverbesserung vor. Daneben halten sie quantitative und seit jüngster Zeit auch qualitative Ziele für die Doktorandenausbildung fest. Mit wachsender Erfahrung im Umgang mit Kontrakten sind die vereinbarten Zielsetzungen tendenziell konkreter geworden (vgl. Leszczensky u.a. (2004) und Auskunft von Peter Schilling, Swedish Institute for Studies in Education and Research (SISTER), vom 20. Juli 2006).

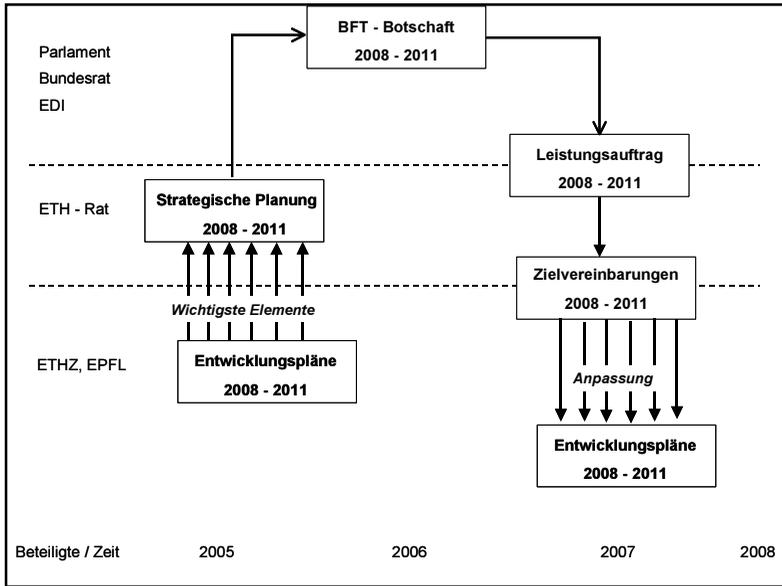
geplant (Perellon/Leresche 1999: 130f.). Während für die Universitäten und Forschungseinrichtungen des Bundes im Jahr 2000 erste Kontrakte geschlossen werden konnten, nimmt die Entwicklung einer Kontraktsteuerung auf kantonaler Ebene mehr Zeit in Anspruch. Die hiesige Darstellung beschränkt sich daher auf die Kontraktsteuerung der zwei Universitäten des Bundes, den Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich (ETHZ) und Lausanne (EPFL).

Vor dem Hintergrund rückläufiger Ressourcen verfolgt die schweizerische Bundesregierung seit Ende der 1990er Jahre das Ziel, die strategische Steuerung des ETH-Bereichs zu erleichtern und seine Strukturen im Sinne von Effektivität und Effizienz zu optimieren. Hierfür soll unter anderem an den beiden Universitäten ein „unternehmerischer Geist“ entwickelt werden (vgl. z.B. Botschaft zum Leistungsauftrag des Bundesrates 2003 oder Schmitt 1999: 56). Zentrales Element der entsprechenden Reform war die Einführung von Kontrakten.

Das Kontraktssystem im ETH-Bereich ist zweistufig aufgebaut: Zunächst erteilt der Bund einen Leistungsauftrag an das strategische Führungsorgan des ETH-Bereichs, den mit Vertretern der Wissenschaft besetzten ETH-Rat. Der Leistungsauftrag ergänzt die Vorgaben des ETH-Gesetzes, das allgemeine Aufgaben der Eidgenössischen Technischen Hochschulen beschreibt. Auf Basis des Leistungsauftrags schließt der ETH-Rat mit den beiden Universitäten in seinem Zuständigkeitsbereich jeweils eine Zielvereinbarung ab. Leistungsaufträge und Zielvereinbarungen haben eine vierjährige Laufzeit.

Leistungsaufträge an den ETH-Rat führen die Ziele der allgemeinen Wissenschaftspolitik – wie sie in den so genannten Botschaften über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie (BFT-Botschaften) dargelegt werden – mit der strategischen Planung des ETH-Rats zusammen. Die Planung des ETH-Rats basiert auf den Entwicklungsplänen der einzelnen Institutionen (vgl. Abbildung 1). Die Leistungsaufträge der Bundesregierung geben Grundsätze für die Zuweisung von Mitteln an die Universitäten durch den ETH-Rat vor (ETH-Gesetz, Art. 33). Die Zielvereinbarungen, die der ETH-Rat unter Berücksichtigung des Leistungsauftrags des Bundes mit jeder der beiden Universitäten schließt, werden aus der akademischen Planung, der Planung von Professuren, von Studierenden und baubezogenen Ausgaben entwickelt. Abschließend werden universitäre Entwicklungspläne den Zielvereinbarungen angepasst.

Abbildung 1: Zusammenspiel von institutionellen Entwicklungsplänen, Wissenschaftspolitik und Zielvereinbarungen im ETH-Sektor am Beispiel des Planungszyklus 2005-20072



Grafik nach ETH-Rat Factsheet „Akademische Qualitätssicherung im ETH-Bereich“ vom 08.08.2005, http://www.eth-rat.ch/download/Akademische_QS_v1.pdf (Zugriff September 2006)

Die in beiden bisher erstellten Leistungsaufträgen an den ETH-Rat enthaltenen Aufträge sind allgemein formuliert (Leistungsauftrag 2000-2003, Leistungsauftrag 2004-2007). Sie besagen, bestimmte Bereiche seien ‚prioritär zu fördern‘, ‚zu verstärken‘ oder ‚zu vermehren‘ bzw. fordern die Universitäten auf, an Initiativen oder Projekten des Bundes ‚aktiv mitzuwirken‘. Thematisch sind unter anderem die Chancengleichheit beim Hochschulzugang, transdisziplinäre Forschungsansätze, die ‚orientierte‘ Forschung, der Dialog zwischen Wissenschaft und Gesellschaft sowie die Einführung unternehmerischer Steuerungsansätze relevant. Außerdem werden Empfehlungen zur Entwicklung einzelner Fachgebiete ausgesprochen.

Der zweite Leistungsauftrag des Bundes (Leistungsauftrag 2004-2007) zeigt eine deutliche Hinwendung zum datengestützten Controlling,

das 2003 als neue Aufgabe des ETH-Rats gesetzlich verankert worden war. Er nennt sieben Oberziele, die jeweils anhand mehrerer Unterziele konkretisiert werden. Für jedes der insgesamt 25 Unterziele werden quantifizierbare Indikatoren definiert. Es wird eine Verbesserung der Indikatoren gegenüber der Vorperiode angestrebt, ohne dass aber konkrete Zielwerte vorgegeben würden. Die insgesamt über 50 Indikatoren umfassen zum Teil in Deutschland bisher kaum diskutierte Messkriterien universitärer Leistungen wie z.B. die Zufriedenheit von Studierenden und Mitarbeitern, die Berufseinstiegsquote von Absolventen, die Betreuungsrelation in der Lehre oder auch das Medienecho auf die Arbeit einer Universität. Eine Darstellung bzw. Bewertung der im Rahmen eines Leistungsvertrags erzielten Ergebnisse erfolgt primär in jährlichen Selbstberichten des ETH-Rats – die eine Auswahl von Indikatoren behandeln – und einer Gesamtevaluation durch externe Experten zum Abschluss einer Kontraktperiode.

Mit dem zweiten Leistungsauftrag an den ETH-Rat ist nicht nur ein Indikatorenkatalog zum Monitoring der erwünschten Entwicklungen eingeführt, sondern auch ein neues Modell für die Aufteilung der verfügbaren Bundesmittel unter den Institutionen des ETH-Bereichs vorgelegt worden. Während die Bemessung der Universitätsbudgets bisher diskretionär-inkrementalistisch erfolgte, werden ab 2007 70 Prozent der verfügbaren Bundesmittel leistungs- und 20 Prozent belastungsorientiert unter den beiden Universitäten aufgeteilt.

Das Verfahren der so genannten ‚kriteriengestützten Mittelzuteilung‘ basiert auf sieben Leistungs- und vier Belastungsindikatoren. Die Indikatoren sollen allerdings nicht für eine formelhafte Berechnung der einer Universität zustehenden Mittel verwendet werden, sondern lediglich Anhaltspunkte für eine diskursiv zu entscheidende Verteilung der verfügbaren Bundesmittel bieten.³ Zwischen den sieben Leistungsindikatoren, die der Zuweisung von 70 Prozent der Bundesmittel zugrunde gelegt werden sollen, und den Indikatoren zum Monitoring des Leistungsauftrags gibt es nur begrenzte Überschneidungsbereiche. Somit erfolgt die Mittelbemessung für die Universitäten weitgehend entkoppelt von der strategischen Entwicklungsplanung über Kontrakte. Allerdings sollen die verbleibenden 10 Prozent der Bundesmittel, die nicht leistungs- oder belastungsorientiert verteilt werden, nach wettbewerblichen Kriterien für Projekte ver-

³ Details der Vorgehensweise werden derzeit noch verhandelt.

füßbar gemacht werden, die die Zielsetzungen des Leistungsauftrags oder die strategische Planung des ETH-Rats in besonderer Weise fördern.

Die Zielvereinbarungen mit den beiden Universitäten für den Zeitraum 2004 bis 2007⁴ geben als besondere Zielsetzungen in Bezug auf Forschung und Lehre z.B. die Umsetzung der Bologna-Vorgaben, die Einführung von Elitestudiengängen, die verstärkte Anwendung neuer Medien oder eine verstärkte Einwerbung wettbewerblich vergebener Drittmittel vor. Daneben definieren sie den zukünftigen Stellenwert einzelner Fachgebiete im Rahmen der Universitätsentwicklung. Außerdem finden sich Zielsetzungen in Bezug auf die bauliche Universitätsentwicklung, institutionelle Kooperationen, den Technologietransfer, den Austausch der Universitäten mit der Gesellschaft und die Gleichstellung. Des Weiteren verpflichten sich beide Universitäten zum Aufbau interner Managementstrukturen und zu einer Datenerhebung im Sinne des durch den ETH-Rat vorgenommenen Controllings.

Die Zielvereinbarungen können als eine Art Kurzfassung universitärer Entwicklungspläne gelesen werden. Insbesondere in Fragen der Strukturentwicklung sind sie ausgesprochen konkret. Die aufgeführten ‚Zielsetzungen‘ betreffen teilweise die Durchführung spezifischer Projekte und haben dann den Charakter von Maßnahmen. Der ETH-Rat scheint die Vorgaben im Leistungsauftrag des Bundes den Universitäten gegenüber etwas ‚abzufedern‘. Thematisch identische Zielsetzungen z.B. in Bezug auf Drittmittel sind in den Zielvereinbarungen deutlich weicher formuliert als in dem entsprechenden Leistungsauftrag. Die Zielvereinbarungen mit den beiden Universitäten erwecken den Eindruck, dass universitäre und politische Entwicklungsziele in ähnlichem Maße Eingang gefunden haben. Auch die Leitung der ETH-Zürich beispielsweise äußert Zufriedenheit (Schmitt 2005: 3).

Die Universitäten berichten dem ETH-Rat jährlich über Fortschritte bei der Umsetzung der Zielvereinbarungen. Zielvereinbarungen benennen zwar nicht explizit Indikatoren für das Monitoring. Als Basis für jährliche Aussprachen zwischen jedem der Universitätspräsidenten und dem Präsidenten des ETH-Rats werden aber relevante Indikatoren und ein entsprechender universitärer Kommentar herangezogen. Die Verfügbarkeit umfassender quantitativer Information über alle Bereiche der Universitäten

⁴ Lediglich die Zielvereinbarung der ETH Zürich ist online abrufbar (vgl. Zielvereinbarung 2004-2007).

könnte mittelfristig einen deutlich verstärkten Rechtfertigungsdruck in Bezug auf das Fortschreiten strategischer institutioneller Entwicklungen zur Folge haben. Offen ist, inwieweit sich die Wirkung eines solchen Rechtfertigungsdrucks von der Wirkung formelbasierter oder projektbezogener finanzieller Anreize unterscheidet.

Österreich – ein dauerhaft festgeschriebenes Modell der Kontraktsteuerung

Der bisher ausgesprochen eng staatlich kontrollierte österreichische Universitätssektor wird gegenwärtig in ein System mit vergleichsweise hoher operativer Autonomie einzelner Institutionen überführt. Die von der konservativen Regierungskoalition (1999 bis 2006) erneuerte Universitätsgesetzgebung, die 2002 in Kraft getreten ist, sieht eine stärker leistungsorientierte Verteilung öffentlicher Mittel für die Universitäten vor und möchte erreichen, dass sich die Universitäten zukünftig deutlicher im internationalen Wettbewerb profilieren. Die umfassende Reform wird in mehreren Stufen umgesetzt (vgl. z.B. Höllinger 2004, Lanzendorf 2006, Zechlin 2003).

Zunächst konstituierten sich die 21 Universitäten, die bisher Abteilungen des zuständigen Ministeriums waren, als vollrechtsfähige Körperschaften neu. Anschließend wurde die Zuweisung staatlicher Finanzmittel an die Universitäten 2004 von einer kameralistischen Struktur auf Globalbudgets umgestellt. Ab 2007 soll nun der überwiegende Teil dieser Mittel – das ‚Grundbudget‘ (80%) – an den Abschluss dreijähriger Leistungsvereinbarungen zwischen dem zuständigen Ministerium und den einzelnen Universitäten gebunden werden (§ 12 Universitätsgesetz 2002). Für die Verteilung der verbleibenden 20 Prozent staatlicher Mittel wird eine Formel zur Anwendung kommen, in die elf – überwiegend leistungsbezogene – Universitätsparameter einfließen.

Ähnlich wie in der Schweiz sieht das Gesetz vor, dass bedarfs- und leistungsorientierte Parameter nicht für eine formelbasierte Berechnung von Hochschulbudgets, sondern lediglich als Basis für Verhandlungen über die Zuweisung von Grundbudgets zum Einsatz kommen. In Bezug auf ‚Leistung‘ sind allerdings – anders als in der Schweiz – ausschließlich Parameter maßgeblich, die die Umsetzung der in Leistungsvereinbarungen festgeschriebenen Zielsetzungen dokumentieren (Universitätsge-

setz 2002, § 13 (4) und zugehörige offizielle Erläuterungen unter <http://www.unigesetz.at>). Das Grundbudget der Universitäten wird somit in unmittelbarer Bezugnahme auf das strategische Steuerungsinstrument ‚Kontrakte‘ definiert. Vor diesem Hintergrund kann von einem ganzheitlichen Steuerungsansatz gesprochen werden.

Erste Leistungsvereinbarungen wurden im September 2006 unterzeichnet. Ihre Inhalte orientieren sich wie auch in der Schweiz an universitären Entwicklungsplänen. Anders als in der Schweiz wurden die Themen von Leistungsvereinbarungen aber in Österreich dauerhaft gesetzlich vorgegeben. Folgende sechs Themenbereiche sollen behandelt und entsprechende Indikatoren benannt werden (Universitätsgesetz 2002, § 13 (2), vgl. auch Biedermann/Strehl 2004):

- *Strategische Ziele, Profilbildung, Universitäts- und Personalentwicklung*: Strategische Zielsetzungen sollen einen mittel- bis langfristigen Horizont aufweisen. Unter ‚Profilbildung‘ wird die Weiterentwicklung universitärer Stärken verstanden. Unter dem Begriff ‚Universitätsentwicklung‘ ist die längerfristige Ressourcenperspektive angesprochen.
- *Forschung*: Es sollen geplante und bereits in Arbeit befindliche Forschungsprojekte und -programme benannt sowie Fragen der Qualitätssicherung thematisiert werden.
- *Studien und Weiterbildung*: Neben Statistiken zum quantitativen Status quo und Ergebnissen von Lehrevaluationen sollen Pläne zur Weiterentwicklung in den Bereichen Lehre (einschließlich Doktorandenausbildung) und Weiterbildung dargelegt werden.
- *Gesellschaftliche Zielsetzungen*: Das Gesetz verlangt, dass die Universitäten gegenwärtige und geplante Aktivitäten in bildungspolitisch prioritären Handlungsfeldern aufzeigen (gesetzlich festgeschrieben sind eine Erhöhung des Anteils von Frauen in leitenden Funktionen, die Ausweitung von Angeboten für berufstätige Studierende und von gesellschaftlich relevanten Forschungsbereichen sowie die Förderung des Wissens- und Technologietransfers).
- *Internationalität und Mobilität*: Es sollen bestehende und geplante mehrjährige internationale Hochschulkooperationen, Austauschprogramme für Studierende und Dozenten, kooperative Studienangebote sowie Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils ausländischer Studierender und Postgraduierter dargelegt werden.

- *Interuniversitäre Kooperationen:* Die Universitäten sollen über die gemeinsame Nutzung von Organisationseinheiten und gemeinsame Lehrangebote mit österreichischen und ausländischen Partnern und deren Auswirkungen berichten.

Ungewöhnlich ist, dass Kontrakte in Österreich mit Ausnahme des ersten Themenbereichs nicht nur die für dieses Instrument typische Beschreibung von Entwicklungszielen vornehmen, sondern ergänzend eine Darlegung bereits umgesetzter oder geplanter universitärer Aktivitäten enthalten sollen. Das Gesetz definiert Kontrakte als eine Mischung aus strategischer Entwicklungsplanung, Maßnahmeplanung und Bericht. Die Integration einer Berichtspflicht in Kontrakte überrascht insofern, als weitere regelmäßige und umfassende Berichtspflichten der Universitäten an das zuständige Ministerium vorgesehen sind.

Bei den für die Kontrakte vorgesehenen Themenbereichen ‚gesellschaftliche Zielsetzungen‘ sowie ‚Internationalität und Mobilität‘ werden Informationen abgefragt, die sich mit den Indikatoren überschneiden, die für die formelbasierte Verteilung von 20 Prozent der landesweiten Hochschulmittel verwendet werden. Auch bei den Themen ‚Forschung‘ sowie ‚Studien und Weiterbildung‘ ist eine Überschneidung zwischen Indikatoren für die Kontraktsteuerung und Indikatoren für die formelbasierte Bemessung von Hochschulmitteln denkbar. So kommt es zu einer Überschneidung von wettbewerblicher (Formel) und strategischer Steuerung (Kontrakt); Formel und Kontrakt verstärken sich in Teilbereichen gegenseitig. Unter dem Desiderat der Deregulierung wäre die Steuerung durch lediglich ein Instrument einer derartigen ‚Doppelsteuerung‘ vorzuziehen. Unter Bezugnahme auf Fangmann (2001: 511) kann ein ausschließlich wettbewerblicher Anreiz als gegebenenfalls ausreichend angesehen werden.

England – bewusster Verzicht auf Kontrakte

Das gegenwärtig im englischen Hochschulsektor praktizierte Steuerungsmodell geht auf die frühen 80er Jahre zurück. Im Zuge seiner kontinuierlichen Weiterentwicklung ist die Einführung von Kontrakten mehrmals angedacht worden. Sowohl Ende der 1980er Jahre als auch 2001 wurde vorgeschlagen, das staatliche Finanzierungsmodell um Kontrakte zu erweitern, um die zentrale Hochschulplanung und -steuerung zu ver-

bessern. Hintergrund früher Erwägungen, Kontrakte einzuführen, war, dass das politische Potential zur Kontrolle und Planung der Entwicklung einzelner Hochschulen als unzureichend erachtet wurde (DES 1987, vgl. auch Orr 2005: 92ff.). Als Kontrakte vor wenigen Jahren nochmals thematisiert wurden, geschah dies aus einer etwas anderen Perspektive: Ausgehend von einer Besorgnis, dass die Anwendung weniger und für alle Institutionen identischer Finanzierungskriterien im Zeitverlauf zu einer starken Angleichung hochschulischer Entwicklungsstrategien führen könnte, erschien die Einführung von Kontrakten als eine Möglichkeit zur Differenzierung von Steuerungsanreizen attraktiv. Ein Gutachten im Auftrag der Rektorenkonferenz der Polytechnics und des Rats für Industrie und Hochschule (SCOP/CIHE 2001) beispielsweise argumentierte, ein differenzierter Hochschulsektor sei als übergeordnetes hochschulpolitisches Entwicklungsziel anzusehen.

Zu beiden Zeitpunkten fiel letztendlich eine Entscheidung gegen Kontrakte. Insbesondere zwei Argumente sprechen aus englischer Sicht gegen die Einführung von Ziel- oder Leistungsvereinbarungen zwischen dem Staat und den Hochschulen:

1. Nach einhelliger Expertenmeinung stehen Kontrakte in einem grundsätzlichen Widerspruch zu der in England traditionellen Distanz zwischen dem Staat und autonomen Hochschulen.⁵ Alle etwa 100 englischen Universitäten haben den juristischen Status privater Wohltätigkeitsorganisationen (*charity*). Sie haben also immer als so genannte hybride Organisationen zwischen Staat und Markt (van Bijsterveld/Mouwen 2001) agiert und müssen die Interessen beider Seiten berücksichtigen. Seit Anfang der 1980er Jahre versteht sich der Staat als einer unter verschiedenen ‚Kunden‘ hochschulischer Dienstleistungen (vgl. Orr 2005: 27). Zur Verbesserung hochschulischer Leistung und Effizienz entwickelte er zu dieser Zeit ein besonderes Interesse an der Entfaltung des ‚Hochschulmarkts‘, die durch die Einführung einer ergebnisorientierten Zuweisung staatlicher Finanzmittel

⁵ Da die Einführung von Kontrakten in England gegenwärtig nicht angestrebt wird, gibt es keine aktuelle Diskussion dieses Themas, das sich hier aus der vergleichenden Perspektive ergibt. Die Argumentation ergibt sich aus Telefonaten/E-Mailkontakt mit einschlägigen Experten im englischen Hochschulwesen. Gesprächspartner im Juli 2006 waren: Prof. John Davies (Anglia Ruskin University), Prof. John Pratt (University of East London), Bahram Bekhradnia (Higher Education Policy Institute), Ian Parry and Nicola Oates (Higher Education Funding Council for England).

gefördert werden sollte. Die traditionelle Distanz zwischen Staat und Hochschulen kommt in diesem Finanzierungsmodell dadurch zum Ausdruck, dass die Zuweisung von Mitteln an die Hochschulen nicht durch das zuständige Ministerium selber, sondern durch ein Nicht-Regierungsorgan, den Higher Education Funding Council (HEFCE), erfolgt.

2. Staatliche Finanzzuweisungen machen heute im Durchschnitt nur noch 40 Prozent der Gesamtbudgets einzelner Hochschulen aus. Die Hochschulen sind somit in Bezug auf ihre institutionelle Entwicklung dem Staat gegenüber nur bedingt verpflichtet. Der staatliche Zuschuss stellt lediglich eine Komponente der Hochschulhaushalte dar, deren Bedeutung zudem von Hochschule zu Hochschule deutlich schwanken kann.⁶ Infolge stark wachsender Studierendenzahlen und einer parallelen Krise der öffentlichen Haushalte sind die Hochschulen immer stärker darauf angewiesen, zusätzlich zu öffentlichen Geldern Mittel aus anderen Quellen einzuwerben. Institutionelle Entwicklungsstrategien werden primär von extern besetzten Hochschulräten und den zentralen Managementeinheiten der Hochschulen verantwortet. Der Sachverhalt, dass staatliche Hochschulmittel nur einen geringen Anteil an den Budgets einzelner Hochschulen ausmachen, schränkt aber nicht nur staatliche Steuerungsmöglichkeiten ein, sondern entkräftet des Weiteren auch Befürchtungen, dass das wenig differenzierte Anreizsystem für die Zuweisung staatlicher Mittel einer Vielfalt institutioneller Entwicklungsstrategien entgegenstehen könnte. Aus den unterschiedlichen Anteilen, die Mittel aus der Industrie, Studienbeiträge ausländischer Studierender oder Mittel aus der öffentlichen Forschungsförderung am Budget einer Institution haben, ergibt sich eine deutliche Differenzierung.⁷

Vor dem beschriebenen Hintergrund verzichtet der Staat in England bewusst darauf, Einfluss auf die Entwicklungsprioritäten einzelner Hoch-

⁶ Der Medianwert für den Beitrag des staatlichen Zuschusses zu einem Hochschulhaushalt lag 2003/04 bei 45 Prozent. Für das unterste Zehntel der Institutionen machte der staatliche Zuschuss einen Anteil von 30 Prozent aus und für das oberste Zehntel 59 Prozent (UUK 2005: 62).

⁷ Die Anwerbung von Studierenden aus bildungsfernen Schichten ist eine zusätzliche Ebene der hochschulischen Profilierung: Während der Medianwert aller Hochschulen bei 13 Prozent bildungsfernen Studierenden liegt, zählt das höchste Zehntel-Segment der Hochschulen 23 Prozent und das niedrigste 7 Prozent (UUK 2005: 56).

schulen zu nehmen. Die Hochschulpolitik wendet sich ganz überwiegend an den Hochschulsektor als Ganzes. Ihre Steuerungsanreize beziehen sich primär auf die Einhaltung möglichst hoher akademischer Qualitätsstandards und die Berücksichtigung allgemeiner gesellschaftlicher Zielsetzungen durch alle Hochschulen (z.B. erweiterter Hochschulzugang, Chancengleichheit, effiziente Mittelverwendung. Vgl. das ministerielle Schreiben an den Higher Education Funding Council zum Hochschulbudget für das Jahr 2006⁸).

Entsprechende Steuerungsanreize werden über das Verfahren für die Bemessung staatlicher Hochschulgelder vermittelt. Die Hochschulpolitik geht davon aus, dass eine formelgebundene Zuweisung zusammen mit einer ergänzenden Ausschreibung projektbezogener Mittel den einzelnen Hochschulen ausreichenden Anreiz bietet, staatliche Gelder im Sinne hochschulpolitischer Prioritäten einzusetzen.

Konkret wird für den formelbasiert bemessenen Anteil des staatlichen Zuschusses (83 %) nicht nur die aktuelle Nachfrage (Studierendenzahlen) berücksichtigt. Daneben fließt vielmehr auch die Forschungsqualität in die Berechnung der Hochschulbudgets ein (Benotung anhand der Bewertung von Peers), und es werden Prämien für bestimmte Gruppen von Studierenden gewährt (HEFCE 2006). Zu diesen Gruppen von Studierenden zählen insbesondere bildungsferne (*non-traditional*) Studierende. Hierbei handelt es sich um Studienanfänger, die aus Wohngebieten stammen, in denen die Beteiligung an Hochschulbildung bislang gering ist.⁹

Des Weiteren wird den Hochschulen jährlich zur besonderen Förderung einzelner hochschulpolitischer Prioritäten unter wettbewerblichen Bedingungen die Möglichkeit gegeben, Projekte für Sonderfinanzierungen vorzuschlagen. Insgesamt 17 Prozent der staatlichen Hochschulmittel werden gegenwärtig auf diesem Weg unter den Hochschulen verteilt. Die Projektfinanzierung unterstützt u.a. die Studienbeteiligung bildungsferner Schichten, die Verbesserung von Lehre und Lernen oder das Angebot bestimmter Fächer. Beispielsweise wirkt ein Sonderprogramm gegenwärtig auf den Ausbau des Chemiestudiums hin, nachdem die Hochschulen infolge einer stark rückläufigen Nachfrage und hohen Kosten der Lehre im

⁸ <http://www.hefce.ac.uk/news/hefce/2006/grant/letter.pdf>.

⁹ Daneben wird auch die Immatrikulation von Teilzeitstudierenden, die besondere Unterstützung von Abbruch- gefährdeten Studierenden sowie die Immatrikulation von körperlich beeinträchtigten Studierenden honoriert.

Fach Chemie immer weniger Studienplätze angeboten hatten. Die Hochschulen entscheiden, ob sie sich an den Sonderprogrammen beteiligen möchten. Sie können jedoch nicht zu einer Beteiligung gedrängt werden, so wie dies über Kontrakte gegebenenfalls möglich wäre.

Den einzigen Versuch einer indirekten staatlichen Einflussnahme auf die Entwicklungsplanung einzelner Hochschulen stellen „regional advisors“ der nichtstaatlichen Organisation für die Finanzierung der Hochschulbildung (HEFCE) dar. Diese Berater arbeiten mit regionalen Interessengruppen aus den Bereichen Politik und Industrie zusammen, um die regionale Einbindung ‚ihrer‘ Hochschulen zu stärken. Sie haben allerdings nur wenig formale Autorität und müssen sich deshalb auf Beratungs- und Überzeugungsarbeit verlassen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Staat seine Hochschulpolitik mit subtilen Mitteln realisiert und dabei den Hochschulsektor als Ganzes und nicht einzelne Institutionen oder gar innerhochschulische Organisationseinheiten steuert: seine hochschulpolitischen Ziele haben einen relativ hohen Abstraktionsgrad und lassen sich über Formeln, die Ausschreibung von Projektmitteln und die Informations- und Beratungspolitik der „regional advisors“ realisieren.

Funktionen, Möglichkeiten und Grenzen der Kontraktsteuerung

Abschließend sollen die drei Länderdarstellungen verglichen werden. Dies erfolgt auf zwei Ebenen: Zunächst erfolgt eine Gegenüberstellung von Ländern mit und ohne Kontrakten. Was lässt sich aus einem Vergleich zwischen Österreich und der Schweiz einerseits und England andererseits lernen? Auf einer zweiten Vergleichsebene werden dann Besonderheiten des österreichischen und das Schweizer Modells staatlicher Kontraktsteuerung aufgezeigt.

Prinzipiell ist festzuhalten, dass sowohl die Entscheidung für oder gegen Kontrakte als auch die Ausgestaltung von Kontrakten maßgeblich von nationalen Traditionen der Hochschulsteuerung abhängt. Auf der ersten Vergleichsebene kommen die Autoren zu dem Schluss, dass Kontrakte vor allem für solche Hochschulsysteme sinnvoll zu sein scheinen, in denen die Hochschulplanung stark entwickelt ist bzw. eine gewachsene enge Abhängigkeit der Hochschulen vom Staat besteht (Tradition der De-

tailsteuerung) und Vorbehalte gegenüber einem weitgehenden Wettbewerb zwischen den Hochschulen existieren.

Kontrakten kommt offensichtlich eine besondere Rolle für die Integration politischer Zielsetzungen in die Entwicklungsplanung einzelner Hochschulen zu. Mit Hilfe von Kontrakten kann der Staat mit jeder einzelnen Hochschule unterschiedliche Entwicklungsprioritäten vereinbaren. Formelgebundene und projektorientierte Verfahren der Zuweisung staatlicher Hochschulmittel ermöglichen hingegen nur eine begrenzte Einflussnahme des Staates auf die Entwicklungsrichtungen einzelner Institutionen. Sie geben zwar grobe Entwicklungsrichtungen vor, in Bezug auf die die Hochschulen miteinander konkurrieren müssen. Inwieweit sich einzelne Hochschulen aber diesem Wettbewerb stellen, bleibt ihnen überlassen.

Bei einer Entscheidung für oder gegen Kontrakte spielt daher die Frage, wie viel Kompetenzen der Staat an die Hochschulen abzugeben bereit ist bzw. wie viel Autonomie er ihnen zugesteht eine zentrale Rolle. Wie das Beispiel Englands illustriert, implizieren Kontrakte aber nicht nur eine dezidierte staatliche Einflussnahme auf die Hochschulentwicklung, sondern auch eine geringe Abhängigkeit der Hochschulen von Marktmechanismen. Eine Abwägung zwischen strategischem Einfluss des Staates und einer marktlichen Steuerung des Hochschulsektors kann ausschlaggebend dafür sein, dass Kontrakte in der Praxis durchaus nicht nur von staatlicher Seite, sondern vielfach auch von den Hochschulen als sinnvoll erachtet werden.

Aus pragmatischen Gründen bietet sich der Einsatz von Kontrakten insbesondere für kleine Hochschulsysteme an. Zum einen macht die wettbewerbliche Steuerung eines kleinen Hochschulsektors gegebenenfalls wenig Sinn. Zum anderen ist die Aushandlung von hochschulspezifischen Entwicklungsprioritäten in großen Hochschulsystemen mit einem ausgesprochen hohen administrativen Aufwand verbunden.

Auf der zweiten Vergleichsebene – der Gegenüberstellung von Verfahren der Kontraktsteuerung in der Schweiz und in Österreich – zeigt sich Folgendes: Sowohl im schweizerischen ETH-Bereich als auch im österreichischen Universitätssektor werden Kontrakte für eine ganzheitliche, mittelfristige Struktur- und Entwicklungsplanung eingesetzt. Beide Systeme des Kontraktmanagements können als relativ ‚reif‘ gelten: Sie haben bereits einen mehrjährigen Entwicklungsprozess durchlaufen bzw. sind dauerhaft festgeschrieben. Kontrakte im ETH-Bereich (Zielvereinba-

rungen zwischen ETH-Rat und Universitäten) und in Österreich sind relativ spezifisch formuliert; sie geben nicht nur Ziele, sondern auch Maßnahmen vor.

Sowohl der Schweizer ETH-Bereich als auch der österreichische Universitätssektor dokumentieren Fortschritte der Universitäten in Bezug auf vereinbarte Entwicklungsziele mit Hilfe von Indikatoren. Veränderungen der Indikatoren wird im Unterschied zu verformelten Hochschulparametern kein fester monetärer Gegenwert zugeschrieben. Die Indikatoren dienen lediglich als Hintergrundinformation für Diskussionen über die Höhe von Grundhaushalten (Österreich) bzw. für in der nächsten Kontraktperiode zu vereinbarenden Entwicklungsprioritäten (ETH-Bereich). Eine Hochschule, deren Kenngrößen sich positiv entwickeln, hat aber mit Sicherheit bessere Aussichten auf eine gute Ressourcen-Ausstattung als eine Hochschule ohne oder mit negativer Entwicklung.

Literatur

- Biedermann, Hubert/Strehl, Franz 2004: Leistungsvereinbarung. In: Höllinger, Sigurd/Titscher, Stefan (Hg.): Die österreichische Universitätsreform – Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002. Wien: WUV Universitätsverlag, S. 219-245.
- Bijsterveld, S.C. van/Mouwen, Kees 2001: The Hybrid University as a Concept for the Future. In: Education Law Journal, Vol. 2, No. 1, S. 26-35.
- Böhm, Monika 2001: Zielvereinbarungen zwischen Universität und Staat sowie innerhalb der Universität. In: Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (Hg.): Das Neue Steuerungsmodell und die Universitätsreform – Budgetierung, Zielvereinbarungen und kaufmännische Buchführung: Chance für autonome Entwicklung der Universität oder bürokratische Lenkung auf leisen Sohlen? Ein Tagungsband. (Themen und Texte). Johann Wolfgang Goethe-Universität: Frankfurt am Main, S. 45-55.
- Botschaft zum Leistungsauftrag des Bundesrates an den ETH-Bereich für die Jahre 2004-2007 vom 06.06.2003 (Schweizer Bundesblatt 2003, S. 5270).
- Capano, Giliberto 1999: Italy – The Endless Transition. In: Braun, D./Merrien, F.-X. (Hg.): Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View. (Higher Education Policy Series; 53). London, Philadelphia: Jessica Kingsley, S. 195-219.
- DES [Department for Education and Science] 1987. Changes in the Structure and National Planning for Higher Education. Contracts between the Funding Bodies and Higher Education Institutions. London: DES.
- Fangmann, Helmut 2001: Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen. In: Hanft, Anke (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. (Reihe Hochschulwesen: Wissenschaft und Praxis). Bielefeld: UniversitätsVerlag Webler, S. 508-512.

- HEFCE [Higher Education Funding Council] 2006: Funding Higher Education in England – How HEFCE allocates its funds. Bristol: HEFCE.
- Hoffacker, Werner 2001: Kontrakt und Kontraktmanagement: Neue Instrumente der Steuerung im Hochschulbereich – Probleme und Problematik. In: Die Öffentliche Verwaltung (2001)16, S. 681-686.
- Höllinger, Sigurd 2004: Die Entwicklung von der staatlich gelenkten zur autonomen und europäischen Universität. In: Höllinger, Sigurd/Titscher, Stefan (Hg.): Die österreichische Universitätsreform – Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002. Wien: WUV Universitätsverlag, S. 51-69.
- Lanzendorf, Ute 2006: Austria – from hesitation to rapid breakthrough. In: Kehm, Barbara M./Lanzendorf, Ute (Hg.): Reforming university governance – changing conditions for research in four European countries. Bonn: Lemmens, S. 99-134.
- Leistungsauftrag 2000-2003 (Leistungsauftrag des Schweizerischen Bundesrates (Auftraggeber) an den ETH-Rat (Beauftragter) für die Jahre 2000 bis 2003 vom 12. Mai 1999).
http://www.sbf.admin.ch/htm/services/publikationen/bildung/eth/leistungsauftrag_eth_2000-2003-d.PDF (Zugriff am 14.09.2006).
- Leistungsauftrag 2004-2007 (Leistungsauftrag des Bundesrates an den ETH-Bereich vertreten durch den ETH-Rat für die Jahre 2004-2007). Schweizer Bundesgesetzblatt 2003, S. 5287 und
http://www.sbf.admin.ch/htm/services/publikationen/bildung/eth/leistungsauftrag_eth-bereich-d.PDF (Zugriff 14.09.2006).
- Leszczensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid/Weitz, Birgitta 2004: Staatliche Hochschulsteuerung durch Budgetierung und Qualitätssicherung: Ausgewählte OECD-Länder im Vergleich. (Hochschulplanung Band 167). HIS Hochschul-Informations-System GmbH: Hannover.
- Neave, Guy 1998: The Evaluative State Reconsidered. In: European Journal of Education, 33(3), S. 265-284.
- Orr, Dominic 2005: Hochschulsteuerung und Autonomie englischer Universitäten: Hochschulfinanzierung und Qualitätssicherung aus einer Verfahrensperspektive. (Internationale Hochschulschriften; Bd. 445). Münster u.a.: Waxmann.
- Perellon, Juan-Francisco/Leresche, Jean-Philippe 1999: Coordinating the Impossible? Current Changes of Governance Patterns in Swiss University Policy. In: Braun, Dietmar/Merrien, Francois-Xavier (Hg.): Towards a New Model of Governance of Universities? A Comparative View. London: Jessica Kingsley, S. 119-140.
- Sandberg, Berit 2003: Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen – ein Deregulierungsinstrument? In: Beiträge zur Hochschulforschung 25(2003)4, S. 36-55.
- Schmitt, Gerhard 1999: Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im ETH-Bereich. In: Fedrowitz, Jutta/Krasny, Erhard/Ziegele, Frank (Hg.): Hochschulen und Zielvereinbarungen – neue Perspektiven der Autonomie: vertrauen – verhandeln – vereinbaren. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 55-65.
- Schmitt, Gerhard 2005: ETH Zürich – Entwicklungsplan zwischen Außensteuerung und autonomer Selbstbestimmung. Präsentation auf dem Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft „Entwicklungspläne und Zielver-

- einbarungen: Die strategische Steuerung von Universitäten zwischen staatlichen Vorgaben, Wettbewerbsdruck und autonomer Profilierung“ vom 20. – 21.05.2005.
http://www.oefg.at/text/veranstaltungen/entwicklung/Beitrag_Schmitt.pdf
 (Zugriff 9.11.2006)
- SCOP [Standing Conference of Principals]/CIHE [Council for Industry and Higher Education] 2001: Funding by Mission – An exploration of the public funding of higher education institutions on the basis of business plans. London: SCOP.
- UUK [Universities UK] 2005: Patterns of Higher Education Institutions in the UK: Fifth report. London: UUK.
- Zechlin, Lothar 2003: Die autonomisierte Universität – Zur Modernisierung der österreichischen Universität. In: Beiträge zur Hochschulforschung 25(4), S. 6-16.
- Ziegele, Frank 2004: Zielvereinbarungen als Kern des „Neuen Steuerungsmodells“. Vortrag auf der Tagung „Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument“ am 22.11.2004 in Bochum (Workshopreihe der HRK „Von der Qualitätssicherung zur Qualitätsentwicklung“).
- Zielvereinbarung 2004-2007 (Zielvereinbarung 2004-2007 zwischen dem Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Rat) und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH Zürich).
http://www.rechtssammlung.ethz.ch/pdf/135_zielvereinbarung_2004-2007.pdf
 (Zugriff 14.09.2006).