

Finanzielle Steuerung von Hochschulen - Wunschtraum oder Wirklichkeit

Grundlage für die Erhebung der Rahmenbedingungen für die finanzielle Steuerung der öffentlichen schweizerischen Hochschulen

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Erich Schmid**
aus Erlinsbach AG
Fliederweg 5
3672 Oberdiessbach

Bern, 12. November 2015

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs „Management und Politik öffentlicher Institutionen“ (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Vorwort

Die Leserinnen und Leser dieser Arbeit erhalten einen Überblick über die Elemente einer wirksamen finanziellen Steuerung von Hochschulen und ihre Einbettung in die Steuerungsformen der letzten 15 Jahre. Alle Hochschulen der Schweiz haben in dieser Zeit die Kostenrechnung eingeführt und verschiedene Elemente der neuen Steuerung implementiert. In mehreren Bereichen aber insbesondere im Bereich der Finanzen haben sie mehr Autonomie erhalten und werden heute über einen mehrjährigen Leistungsauftrag und ein Globalbudget gesteuert. Eine flächendeckende Analyse über den Stand der Implementierung der Elemente einer wirksamen finanziellen Steuerung in den schweizerischen Hochschulen gibt es allerdings nicht. Neben der theoretischen Aufarbeitung des Themas und der Ermittlung der Erfolgsfaktoren für eine effektive finanzielle Steuerung wurden Leitfragen entwickelt, um eine solche Analyse der aktuellen Situation durchzuführen.

Mein besonderer Dank geht an meinen Sohn, Alexander Schmid, für seine wertvollen Denkanstösse, meine Frau, Barbara Schmid und meine Familie für ihre Geduld während meiner Weiterbildung und der schriftlichen Arbeit und ihre emotionale Unterstützung.

Prof. Dr. Adrian Ritz danke ich für die wohlwollende Betreuung und das Vertrauen.

Bern, im November 2015

Erich Schmid

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
1 Einleitung.....	7
1.1 Ausgangslage	7
1.2 Zielsetzung und Fragestellung	8
1.3 Methode	10
2 New Public Management als Grundmodell für Reformen	10
2.1 Auslöser der Reformen	10
2.2 Kernaussagen von New Public Management und ihr Ursprung.....	11
2.3 Wechselwirkung der Elemente von New Public Management	13
2.4 Multirationalität der öffentlichen Institutionen oder eine kritische Beleuchtung des politischen Alltags	15
2.5 Entwicklung des Organisationstyps Hochschule und Entscheidungsfindung.....	16
2.6 Informationssysteme als Voraussetzung für erfolgreiche Hochschulreformen.....	18
2.7 Vom New Public Management zur Public Corporate Governance	20
2.8 Reform der Budgetierung und der Finanzierungsmodelle.....	23
3 Hochschul-Controlling	25
3.1 Bedarfsbegründung.....	25
3.2 Die wirkungsorientierte Steuerung und ihre Elemente.....	26
3.3 Aufgaben des Hochschul-Controllings.....	27
4 Die Steuerungsinstrumente	29
4.1 Steuerung durch Zielvereinbarungen.....	29
4.2 Steuerung durch Finanzierungsformeln.....	31
4.3 Steuerung durch Anreizsysteme	32
4.4 Instrumente der Mittelzuweisung	33
4.5 Berichtswesen	36
5 Erfolgsfaktoren der finanziellen Steuerung	36
6 Schlussfolgerung.....	39

7	Analyse der Wirksamkeit der finanziellen Steuerung	40
7.1	Leitfragen.....	41
7.2	Methodisches Vorgehen	42
8	Literaturverzeichnis	VIII
9	Selbständigkeitserklärung.....	XI
10	Über den Autor	XII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rationalitätenmodell: Integration von Politik und Management (Mastronardi, 2005, S. 113).....	15
Abbildung 2: Idealtypische Konfigurationen der Unternehmensstruktur nach Henry Mintzberg.....	16
Abbildung 3: Public Corporate Governance in der Übersicht für Unternehmen im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand (Schedler et al., 2011, S. 52).....	21
Abbildung 4: Der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf (Bundeskanzleramt, 2011, S. 17).....	26
Abbildung 5: Haushaltsaufstellung, -vollzug und Verwaltungscontrolling (Tauberger, 2008, S. 4).....	27
Abbildung 6: Steuerungsfunktion im Controlling (Tauberger, 2008, S. 28 in Anlehnung an Senge & Klostermann, 2006, S. 94).....	28
Abbildung 7: Steuerphase (Tauberger, 2008, S. 29).....	29
Abbildung 8: Architektur der Mittelvergabe im Wissenschaftssystem (Ziegele, 2008, S. 66).....	35

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Organisationselemente der Hochschulen in Anlehnung an Mintzberg (eigene Darstellung).....	17
Tabelle 2:	Führungsinstrumente und Aufgaben der Organe der öffentlichen Unternehmen (eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler et al., 2011, S. 52 ff.).....	22

Abkürzungsverzeichnis

BFS	Bundesamt für Statistik
COHEP	Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques
NPM	New Public Management
PCG	Public Corporate Governance
PH	Pädagogische Hochschule
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit 19 von 26 budgetiert eine grosse Mehrheit der Schweizer Kantone bei wachsenden Bilanzsummen für das Jahr 2015 ein Minus von insgesamt 665 Millionen Franken (Krummenacher, 2014). Zeitgleich wurden in der Schweiz sowohl auf Bundesebene wie auch in zahlreichen Kantonen Sparmassnahmen beschlossen (Schäfer, 2014).

Allein in den vergangenen 10 Jahren nahm die Anzahl Studierende an schweizerischen Hochschulen um 40% zu (BFS, 2015). Schon aus diesem Grunde sind die Hochschulen auf mehr öffentliche Mittel angewiesen. Die Politik fordert von ihnen mehr Effizienz und mehr Effektivität in ihrer Leistungserbringung und mehr Wettbewerbsfähigkeit. Neben der Knappheit der finanziellen Mittel liegt eine wesentliche Ursache der gestiegenen Ansprüche an die Hochschulen in der fundamentalen und allumfassenden Krise, in der sich der europäische Raum zu Beginn des 21. Jahrhunderts befand und noch befindet. Drei Krisenherde können identifiziert werden, aus denen sich die Ansprüche an die Hochschulreformen und -entwicklungen ableiten lassen und die alle ein gemeinsames Thema haben: Die Grenzen der Steuerung sozialer Prozesse. Dies äussert sich in der Krise des Wissens, der Krise der sozialen Ordnungsmodelle und der Krise des Staates bei der Bewältigung seiner zunehmend komplexer werdenden Aufgaben (Nickel, 2009, S. 23 ff.).

Aus der Governance-Perspektive verlangen die veränderten Anforderungen eine Verlagerung von einer traditionell Input-orientierten zu einer stärker Output-orientierten Steuerung. D.h. je länger je weniger stehen die zur Verfügung stehenden Ressourcen (Input) im Fokus, sondern zunehmend die erbrachten Leistungen (Output) mit deren Qualität und Kosten (Michael e. a. Jaeger, 2007, S. 109, Michael e. a. Jaeger, 2007). Betriebswirtschaftliche Betrachtungen bzw. Steuerungsprinzipien gewinnen stark an Bedeutung. Bemängelt wurde in Deutschland vor allem die Binnenorganisation der Hochschulen und die Überregulierung durch den Staat (Bogumil, Burgi, Heinze, Gerber & Gräf, 2013, S. 11). Die meisten Schweizer Kantone ebenso wie die Bündländer in Deutschland haben mit ihren Hochschulen vertragsförmige Vereinbarungen abgeschlossen oder sie haben Leistungsaufträge erteilt, mit denen formelbasierte Budgets verbunden sind. Damit wird gleichzeitig angestrebt, die Hochschulen durch mehrjährige stabile finanzielle Verhältnisse vor kurzfristiger Sparpolitik zu schützen (Bogumil & Heinze, 2009, S. 30).

Verlangt werden zudem von den Hochschulen einfachere Organisationsstrukturen, professionelle Hochschulleitungen, klare Kompetenzabgrenzungen und neue Steuerungsinstrumente zu denen auch die Verwaltungssysteme gezählt werden können (Nickel, 2009, S. 16). Eine interne Situationsanalyse bei den Pädagogischen Hochschulen der Schweiz im Jahr 2010 hat jedoch gezeigt, dass nach wie vor 19% der Hochschulen keine Kostenrechnung führen, die Leistungsfähigkeit der Informatiksysteme aller Hochschulen sehr unterschiedlich ist und bei

den meisten ein Leistungserfassungssystem für den Lehrkörper fehlt (Michel & Schmid, 2010).

Während in Deutschland zahlreiche aktuelle wissenschaftliche Untersuchungen zur Entwicklung der Hochschulen in den letzten 2 Jahrzehnten existieren, konnten in der Schweiz keine Studien zu den Finanzierungsmodellen, zur Rollenverteilung der beteiligten Akteure, zu eingesetzten Steuerungsinstrumenten und Führungsinformationen und zum Erfolg der internen und externen Steuerung von Hochschulen ermittelt werden.

1.2 Zielsetzung und Fragestellung

Die Erkenntnisse dieser Arbeit sollen die Basis legen, um die Frage zu beantworten, ob an den öffentlichen schweizerischen Hochschulen die Voraussetzungen für eine wirksame finanzielle Steuerung vorhanden sind.

Folgende Fragestellungen sind wegleitend:

Welche Anforderungen muss die finanzielle Steuerung von Hochschulen erfüllen, um wirksam zu sein?

Welche Steuerungselemente der Verwaltungsreformen wurden für die finanzielle Steuerung an den schweizerischen Hochschulen umgesetzt und wie sind diese Elemente ausgestaltet?

Ziel der Arbeit ist, aufbauend auf den aus der Theorie identifizierten Erfolgsfaktoren für eine wirksame finanzielle Steuerung Leitfragen zu entwerfen, mit denen der Stand der Einführung der Elemente der finanziellen Steuerung an den schweizerischen Hochschulen analysiert werden kann. Die Durchführung der Analyse selbst würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Ist die wirksame finanzielle Steuerung wirklich ein Wunschtraum oder handelt es sich um ein Paradoxon? Um diese Frage zu beantworten, wird einleitend hinterfragt, was finanzielle Steuerung in dieser Arbeit ist und unter welchen Voraussetzungen diese wirksam ist. Der Titel der Arbeit suggeriert, dass sich das Handeln der Hochschulen auf finanzielle Ziele fokussieren könnte.

Eine finanzielle Steuerung ist eine Input-orientierte Steuerung. Diese gehört der Vergangenheit an. Die Input-orientierte Steuerung stand vor den Verwaltungsreformen der vergangenen 20 Jahre im Zentrum und orientierte sich am Ressourcen-, Mittel- oder Faktoreneinsatz. „Der Input-Steuerung mangelte es an einer konsequenten Orientierung an Zielen, Ergebnissen, einem bestimmten anzustrebenden Leistungsumfang. An ihre Stelle sollte gemäss den Verwaltungsreformen eine Output-Steuerung treten, die über Kosten- und Leistungsrechnung, Leistungsmessungssysteme, Qualitätsstandards, Produktkataloge und Output-Ziele die Ergebnisorientierung zur Leitlinie des Verwaltungshandelns macht“ (Nullmeier, 2011, S. 465).

Im Fokus der Hochschulen als Leistungserbringer und der Politik als Gewährleisterin sind die Produkte bzw. der Erstellungsprozess als Ursache und die Budgets und anfallenden Kos-

ten als geplante oder reelle Wirkungen. Im Mittelpunkt der Output orientierten Steuerung stehen die Produkte. Mit ihnen wird eine Aussenwirkung erzeugt. Für jedes Produkt müssen Inhalt, Leistungsumfang, Qualität, Zielerreichung und Ressourcenbedarf definiert werden (Taubberger, 2008, S. 19). Damit bezieht sich mindestens der Wunschtraum der Wirksamkeit nicht allein auf die finanzielle Steuerung, sondern auf den Prozess der Produkterstellung bzw. den Leistungsprozess als Ursache und auf den geplanten oder den effektiven Ressourcenverzehr als seine Wirkung. Der Produktkatalog und die produktspezifischen Kennzahlen sind somit die Basiselemente der Steuerung bzw. eines wirksamen Controllings der Hochschulen. Die finanziellen Mittel sind ein Produktions- oder Inputfaktor und damit ist die finanzielle Steuerung ein Teil der Steuerung des Betriebs bzw. der Produktion (Unbekannt, 2015 zit. n. Adam Smith). Im Fokus dieser Arbeit sind die Rahmenbedingungen, die Voraussetzungen und die Erfolgsfaktoren eines wirksamen Controllings, das es ermöglicht finanzielle Ziele zu erreichen.

Was wirksame finanzielle Steuerung in diesem Kontext bedeutet, wird in Kapitel 3 definiert. Wie wichtig sind die Zielsicherheit der Kostenplanung und damit die Qualität der finanziellen Plangrößen (Personal- und Sachkosten)? Handelt es sich bei der Abweichungsanalyse um eine jährliche ex post Betrachtung oder um einen kontinuierlichen monatlichen Prozess? Können neue Ziele, d.h. Entwicklungen bzw. Innovationen auch unterjährig d.h. kurzfristig und zielsicher in Angriff genommen werden können? Falls ja, was sind die Voraussetzungen?

Die Massstäbe für eine wirkungsorientierte Steuerung sind Effektivität und Effizienz (Bundeskanzleramt, 2011, S. 12).

„Effektivität ist ein Mass für die Wirksamkeit einer Handlung oder Massnahme im Hinblick auf ein definiertes Ziel. Im Unterschied zur Effizienz misst die Effektivität nur den Grad der Zielerreichung und ist unabhängig vom dafür nötigen Aufwand“ (SKBF, 2014, S. 16). Diese Arbeit befasst sich mit der Frage der Wirksamkeit der finanziellen Steuerung. Dabei werden Wirksamkeit und Effektivität synonym verwendet. Das Endprodukt der finanziellen Steuerung ist die Rechnung und das Wirkungsziel eine ausgeglichene Rechnung. Weil die finanzielle Steuerung direkt von der Steuerung der Leistungserbringung abhängig ist, werden im ersten Schritt die Steuerung der Hochschulen und ihre Entwicklung generell betrachtet und in einem zweiten Teil insbesondere die Rahmenbedingungen und die Elemente einer wirksamen finanziellen Steuerung.

„Effizienz bezeichnet den Grad der Wirksamkeit und der Eignung von Handlungen in Bezug auf vorgegebene Ziele“. Das ist gleichbedeutend für das Verhältnis zwischen Input und Output eines Systems (SKBF, 2014, S. 18). Bezüglich des Einsatzes von Ressourcen beschränkt sich die Bildungspolitik und –forschung oft auf die Betrachtung der Wirksamkeit bzw. der Effektivität fachlicher Leistungen. Im politischen Konkurrenzkampf um die verfügbaren Mittel hat aber auch die Effizienz an Bedeutung zugenommen. Auf der einen Seite betrifft das die Ertragsoptimierung in der Ausbildung aber ebenso die langfristig positive Wirkung auf andere gesellschaftliche und private Ziele. Effizienzbetrachtungen erfolgen in dieser Arbeit nur

grundsätzlich bezüglich der Prozesse der (finanziellen) Steuerung. Es wird nicht betrachtet, wie effizient Hochschulen arbeiten.

Die oben gestellte Frage, ob eine wirksame finanzielle Steuerung ein Paradoxon darstellt, kann nach dieser Einleitung mit einem Nein, aber beantwortet werden. Würde man sich auf die rein finanzielle Steuerung fokussieren, wäre sie bestimmt kein Wunschtraum oder Entwicklungsziel und sie wäre heute wohl auch kein Ziel der politischen Behörden mehr. Eine solche Steuerung wäre Input orientiert und würde damit den Wirkungen oder Outcomes zu wenig Beachtung schenken. Betrachtet man finanzielle Steuerung als Bestandteil eines wirksamen Controllings der Hochschulen, das in einer engen Wechselwirkung mit der Planung und Steuerung des Prozesses der Leistungserstellung und dessen Wirkungen steht, dann ist es ein realistisches und durchaus wünschenswertes Ziel. Finanzielle Steuerung wird in dieser Arbeit in diesem Sinne verstanden.

1.3 Methode

In den Kapiteln 2 bis 4 werden

- die Entwicklung der Steuerung der öffentlichen Institutionen und der Hochschulen im Allgemeinen in den letzten 15 Jahren,
- die massgeblichen Steuerungselemente im Detail
- und die Voraussetzungen für ein wirksames Controlling der Hochschulen anhand eines Literaturstudiums analysiert.

In Kapitel 5 werden aus den theoretischen Erkenntnissen die Erfolgsfaktoren für die finanzielle Steuerung von Hochschulen identifiziert und erläutert.

Aus diesen Erkenntnissen werden in Kapitel 7 Leitfragen entwickelt, um in der Praxis zu überprüfen, ob und wie weit die Hochschulen organisatorische und technische Rahmenbedingungen geschaffen haben, die eine wirksame finanzielle Steuerung ermöglichen und wie weit diese an den verschiedenen Hochschulen typenspezifisch sind.

Nicht angeschaut werden die Organisation des betrieblichen Rechnungswesens und finanzierungsrelevante Fragen wie Beiträge des Bundes, Umgang mit Drittmitteln, Mehrwertsteuerfragen und andere Einnahmequellen.

2 New Public Management als Grundmodell für Reformen

2.1 Auslöser der Reformen

Am New Public Management orientierte Reformen bilden einen zentralen Trend der Veränderungen im Hochschulsystem (Bogumil et al., 2013, S. 20). Das System des NPMs hatte sich von Australien und Neuseeland kommend schon in verschiedenen Ländern Europas etabliert. Deutschland und die Schweiz galten dabei eher als Nachzügler (Schimank, 2009, S. 124).

Forschung und Lehre sollen sich vermehrt an den Erfordernissen der Wirtschaft orientieren und immer mehr Studierende sollen ein Hochschulstudium absolvieren. Veränderungsdruck entsteht durch veränderte Leistungsanforderungen. Als einen möglichen Grund für Reformen in generell reformfeindlichen politischen Systemen gelten Krisensituationen, die existenzbedrohend sind. Insbesondere dann, wenn öffentliche Institutionen ausserstande sehen, mit ihren traditionellen Strukturen ihre gesetzten politischen Ziele und Aufgaben zu erreichen (Thom & Ritz, 2006, S. 24). Einerseits soll seit den 1960er Jahren ein immer höherer Anteil eines Altersjahrgangs eine Hochschule absolvieren und andererseits soll die ausserwissenschaftliche Relevanz der Forschung und damit ihre Effektivität gezielt und frühzeitig gesteigert werden. Das Gleiche gilt auch für die Lehre, indem sich die Ausbildungen vermehrt an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes ausrichten sollen. Der wichtigste Hebel zur Veränderung der Lehre ist der im Jahr 1999 ausgelöste „Bologna-Prozess“, der neben der Einrichtung von einheitlichen Rahmenbedingungen für die Studiengangsstrukturen die Institutionalisierung von Qualitätssicherungsmechanismen wie Akkreditierung und Lehrevaluation verlangt und eine Verlagerung des universitären Auftrags weg der allgemeinen Menschenbildung durch Wissenschaft, hin zur Berufsausbildung hatte (Schimank, 2009, S. 123–124). Mit dem Ruf nach den für ihre umfangbezogene und strukturelle Weiterentwicklung ihrer Angebote notwendigen Ressourcen wird von den Hochschulen zunehmend gefordert, die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns zu beweisen.

Stossrichtung sind mehr Handlungsfreiheit und Gestaltungsspielraum in den Zuständigkeitsbereichen der Akteure durch eine Entflechtung ihrer Aufgaben. Der im öffentlichen Sektor fehlende Markt und die damit fehlenden Adaptationsauslöser sollten durch geeignete Massnahmen eine bessere Steuerung der Verwaltungstätigkeit und der staatlichen Institutionen ermöglichen. Angestrebt wurden ein schlanker Staat, Entbürokratisierung, Dezentralisierung der Entscheidungen an den Ort der Aufgabenerfüllung, Erfolgsorientierung und Generalisierung (Thom & Ritz, 2006, S. 10).

2.2 Kernaussagen von New Public Management und ihr Ursprung

Die wissenschaftlichen Grundlagen von NPM entstammen der Volks- und Betriebswirtschaftslehre. Es sind im Wesentlichen die ökonomische Theorie der Politik (Public Choice-Theorie), die Institutionenökonomie und der Managerialismus (Bogumil et al., 2013, S. 20).

Wettbewerb, Rollentrennung und marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente wirken als Heilmittel gegen Bestrebungen zur Budgetmaximierung der öffentlichen Verwaltung oder öffentlicher Institutionen und gegen das Kontrollversagen des Staates. Der ökonomischen Theorie der Politik entlehnt das NPM die These der Budgetmaximierung von Niskanen. In seinem Modell wies er vor allem auf das Eigeninteresse der Bürokraten zur Budgetmaximierung und die eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten der ihnen gegenüberstehenden Politik, hin. Das Kontrollversagen sah er als Folge der Intransparenz der Berechnungsgrundlagen für die Beurteilung der Leistungen durch die Ämter. Dem Dienstleistungsmonopol des öffentlichen Sek-

tors und den dadurch fehlenden Anreizen entstammen die Schwierigkeiten zur Festlegung des Budgets. Als rationale Nutzenoptimierer nutzen die Verantwortlichen im öffentlichen Sektor diese Schwierigkeiten zur Maximierung der verfügbaren Ressourcen. Zusätzlich erschwert wird diese Tatsache durch das Staatsversagen im Zusammenhang mit der politischen Rationalität vgl. dazu Kapitel 2.4 (Niskanen, 1974, S. 208 f; Thom & Ritz, 2006, S. 17). Dieser Problematik entstammen die Lösungsansätze von mehr Wettbewerb, einer konsequenten Trennung von Produzenten- und der Gewährleistungsrolle und von marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten. Der Staat soll dabei die Aufgabe der Gewährleistung des Gemeinwohls, dessen Sicherung und Förderung übernehmen und vorwiegend diesen Zielen dienende Regelungsstrukturen bereitstellen und entsprechende Anreize schaffen (Klug, 2008, S. 22). Diesen übergeordneten Zielen sollen auch die Instrumente des Personalmanagements wie die Leistungs- und Zielvereinbarung, die Mitarbeiterbeurteilung, neue Führungsstile und die leistungsorientierten Entlohnung dienen (Thom & Ritz, 2006, S. 15–16).

Die vollständigen Verfügungsrechte motivieren die Verantwortlichen zur Maximierung des Nettonutzens der Ressourcen. Die Motivation zur Maximierung des Nettonutzens lässt sich gemäss der Property Rights-Theorie durch entsprechende Verfügungsrechtsstrukturen der Ressourcen erhöhen. Diese Theorie ist ein wichtiger Teil der von Ronald Coase erklärten Institutionenökonomik. Unterschieden werden die Rechte auf Güternutzung, -veränderung und -veräusserung sowie die Gewinnaneignung. Die möglichst vollständige und eindeutige Übertragung der Verfügungsrechte soll das Interesse des Akteurs an einer rationalen Ressourcennutzung wecken. Damit steigt auch die Bereitschaft, die mit der Ressourcennutzung verbundenen Risiken für positive und negative Konsequenzen zu tragen. Die Fach- und Ressourcenverantwortung und die Budgetierung mit Entscheidungsfreiheit hinsichtlich Verwendung der Ressourcen können zusammengeführt werden. In der Leistungsvereinbarung werden wohl Ziele nicht aber die Wege zur Zielerreichung festgelegt (Thom & Ritz, 2006, S. 19). Die Institutionenökonomik setzt die Notwendigkeit der Steuerung sozialer Systeme und damit verbunden die Koordination der Entscheidungen und Handlungen voraus. Die Koordination individueller Interessen, Einstellungen, Fähigkeiten und Entscheidungen soll so erfolgen, dass effiziente und effektive Ergebnisse resultieren (Ziegele, 2008, S. 19).

Leistungsvereinbarung, -messung und -anreize und Informationssysteme dienen zur Erhöhung der Transparenz über die Ziele und Leistungen gegenüber den Gewährleistern und damit zum Abbau von Informationsasymmetrien. Eine weitere Idee des NPM, die ebenfalls der Institutionenökonomik entstammt, basiert auf der Prinzipal-Agent-Theorie. Gemäss dieser Theorie können Beziehungen zwischen Akteuren als Prinzipal-Agenten-Beziehungen konzipiert werden. Der Prinzipal hat dabei die Rolle des Auftraggebers, Gewährleisters und insbesondere des Finanzierers und der Agent diejenige des Auftragnehmers, des Leistungserbringers, der Fachperson und des Finanzierten. Beim Prinzipal Agenten-Ansatz geht um die Bewältigung der aus diesem Vertragsverhältnis entstehenden Zielkonflikte (Arrow, 1985, S. 37 f.; Michael e. a. Jaeger, 2007). Während der Prinzipal einen möglichst hohen Zielbeitrag des Agenten realisieren möchte, beabsichtigt der Agent möglichst wenig zum Ziel des Prinzipals beizutragen, weil das den Nutzen aus der eignen Tätigkeit mindert. Das zentrale Problem sind

Informationsasymmetrien zugunsten des Agenten. Diese nutzt der Agent um seinen Arbeitsaufwand zu verringern (Ebers & Gotsch, 2006, S. 209). Deshalb werden im NPM die hohe Bedeutung von Informationssystemen und die Messung von Leistungen zum Abbau von Informationsasymmetrien betont. Leistungsanreizsysteme sollen zudem die Agenten zu einem hohen Beitrag zur Realisierung der Ziele des Prinzipals motivieren (Bogumil, Burgi, Heinze, Gerber & Gräf, 2013, S. 21; Ziegele, 2008, S. 79). An Hochschulen können mehrfache Prinzipal-Agenten-Beziehungen identifiziert werden. Das gilt sowohl für das Aussen- wie auch für das Innenverhältnis. Aufgrund des Übergangs zwischen wissenschaftlicher und Verwaltungstätigkeit bzw. zur politischen Steuerung ist die Informationsasymmetrie zwischen den Führungsverantwortlichen und den Wissenschaftlern einer Hochschulen besonders stark ausgeprägt (Tropp, 2002, S. 37).

Die Verantwortung für Entscheide tragen will gelernt sein und bedingt die Spezialisierung des Managements und die Professionalisierung der Führungsinstrumente. Voraussetzung für eine Steigerung von Effizienz und Effektivität ist ausreichender Handlungsspielraum des Managements. Das ist eine der wesentlichen Aussagen der Managerialismus-Theorie, die bis ins alte Ägypten zurückreicht. Leitungen oder Entscheidungsgremien müssen hinsichtlich ihrer Aufgaben in Führung und Kontrolle spezialisiert sein und über die dafür notwendigen Instrumente verfügen (Bogumil et al., 2013, S. 21–22). Die Stärkung des Managements soll durch die Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente und Methoden Strategische Planung, Controlling, Budgetierung nach Leistungsparametern, Kosten- und Leistungsrechnung und das Personal- und Qualitätsmanagement erfolgen (Nickel, 2009, S. 52 f.).

Output-orientierte Steuerung und leistungsorientierte Mittelvergabe setzt entsprechende Anreize bei den Leistungserbringern. Weiter interessiert in der binnenstrukturellen Microdimension die Beziehungen zwischen Hochschulen und den verantwortlichen Bildungsdirektionen. Folgt man der Konzeption von NPM sollte ein Wechsel von der traditionell Input- zu einer Output-orientierten Steuerung erfolgen und die Mittelvergabe sollte sich an den tatsächlich erbrachten Leistungen orientieren. Mit der Verbindung Leistung und Mittelvergabe erhalten die Informationen über die Produktkosten eine zentrale Bedeutung und werden Teil der Verhandlung. Die Kontrolle der Prozesse soll soweit möglich den dezentralen Einheiten überlassen werden. Anreizsysteme sollen stattdessen gewünschte Outputs belohnen (Bogumil et al., 2013, S. 21–22). Den Massstab für die Output-Messung bildet die Leistungsvereinbarung. Ob und in welcher Qualität die vereinbarten Leistungen erreicht wurden, soll anhand definierter Indikatoren überprüft werden. Die zugesprochenen finanziellen Mittel orientieren sich idealerweise am Ergebnis der Leistungsprüfung (Nickel, 2009, S. 54).

2.3 Wechselwirkung der Elemente von New Public Management

Die Ausgangslage für die Reformen in den verschiedenen Ländern, Kantonen und Hochschulen sind sehr unterschiedlich und es werden unterschiedliche Ziele gesetzt. Für NPM werden heute zwar länderübergreifend einheitliche Begriffe und Konzepte verwendet, aber sie kom-

men aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen nicht in einheitlicher Form zur Anwendung (Thom & Ritz, 2006, S. 13). An erster Stelle steht das Ziel durch gesteigerten Konkurrenzdruck Effizienz- und Leistungspotentiale zu fördern.

Fünf Governance-Mechanismen lassen sich unterscheiden, deren Ausprägung die jeweilige spezifische Konfiguration ergeben (Schimank, 2009, S. 125):

Staatliche Regulierung: Durch Gesetze und Verordnungen und Einzelgenehmigungen schreibt der Staat vor, was in den Hochschulen bei Vorliegen spezifischer Ausgangsbedingungen zu tun ist.

Externe Steuerung: Durch den Staat oder – von ihm delegiert – durch andere Organe wie Hochschulräte werden die strategischen Schwerpunkte bzw. die generellen Ziele der Leistungsproduktion festgelegt.

Akademische Selbstorganisation: Interne und externe Gremien organisieren die Forschungsförderung.

Hierarchische Selbststeuerung: Leitfiguren wie Rektorinnen und Rektoren und Dekane bzw. Departements- und Institutsleiterinnen und –leiter formen die Institution zu einer handlungsfähigen Organisation.

Konkurrenzdruck: Die Konkurrenz existiert vor allem um Studierende, finanzielle Ressourcen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und Reputation. Zudem liefern auch Evaluationen Wettbewerbssituationen. Eine echte Marktkonkurrenz hingegen existiert nicht.

Grundsätzlich werden die externe Steuerung, die hierarchische Selbststeuerung und der Konkurrenzdruck verstärkt und die staatliche Regulierung und die akademische Selbstorganisation reduziert. Der Abbau staatlicher Regulierungen schafft Freiräume für die Marktorientierung und die Aussensteuerung. Dabei hilft eine schwache akademische Selbstorganisation Blockaden der Reformprozesse zu vermeiden und die Kräfte der grundsätzlich eher nach aussen orientierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf die eigene Organisation zu richten. Der Ausbau der hierarchischen Selbststeuerung formt die Hochschule zu einem entwicklungs- und konkurrenzfähigen korporativen Akteur. Das Resultat ist nicht als ein kohärentes, fest definiertes System, bei dem diese Governance-Mechanismen eine feste Ausprägung haben, sondern es sind alle beteiligten Akteure, die versuchen, ihren Einfluss geltend zu machen. Die einzelnen Mechanismen beeinflussen sich teilweise gegenseitig und haben eine begrenzte Wirk-Reichweite. Nicht selten ist deswegen schlecht abzuschätzen, welche Auswirkung die Veränderung eines Mechanismus auf das Gesamtsystem hat. (Schimank, 2009, S. 126).

Durch die Einführung neuer Steuerungselemente bestehen - falls diese nicht sorgfältig aufeinander abgestimmt – erhebliche Risiken, dass ungewollte Wirkungen erzeugt werden. Mehr verfügbare finanzielle Mittel können tatsächlich auch zu schlechteren Leistungen führen. Verschiebungen bei den Verantwortlichkeiten für die Steuerung und die Aufsicht und neue Regelungen können Verwirrung stiften und damit die leistungserbringenden Akteure demotivieren. Die Verselbständigung der Hochschulen kann dauerhaft hohe Kosten erzeugen, so z.B. durch den Betrieb eigener Systeme zur Verwaltung des Personal- und der Finanzen oder dem Auf-

bau und Betrieb eines leistungsfähigen Hochschul-Controllings. Die wichtigste Frage ist gemäss den heute vorliegenden Erkenntnissen, wie viel finanzielle Mittel bei welcher Form der Führung zur Verfügung stehen. (Boyne, 2003, S. 367).

2.4 Multirationalität der öffentlichen Institutionen oder eine kritische Beleuchtung des politischen Alltags

Die Komplexität der Steuerung wird durch die verschiedenen Ebenen, auf der die Steuerung der Hochschulen bzw. ihrer Organisationseinheiten stattfindet, erhöht. Für diese Ebenen gelten zudem verschiedene Rationalitäten.



Abbildung 1: Rationalitätenmodell: Integration von Politik und Management (Mastronardi, 2005, S. 113)

Öffentliches Handeln unterliegt für die Arbeitsorganisation der Management Rationalität, für die gleichzeitig die Prüfkriterien Legalität, Effizienz, Kooperation und Effektivität gelten. Hingegen unterliegt politisches Handeln der politischen Rationalität, bei der es um Wählerstimmen, politische Ziele und Steuerung und um politischen Konsens und die Vertret- und Durchsetzbarkeit geht. Für öffentliche Institutionen gelten aber gleichzeitig die Gesetze politischer Logik, weil sie auch politische Organisation sind bzw. unter dem direkten Einfluss der Politik stehen. Das führt zu entsprechenden Spannungen (Bogumil, 2003, S. 16 ff.).

„In der Regel stehen sich aber nicht Politik und Verwaltung gegenüber, sondern Verwaltungen und Mehrheitsfraktionen auf der einen sowie Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite. Deshalb gibt es zum einen kaum ein gemeinsames Interesse an strategischen Zielvorgaben, es sei denn, sie sind so abstrakt, dass jeder seine eigenen Zielvorgaben dort wiederfinden kann. [...] Die Steigerung der Transparenz von Zielen, Teilzielen und Spielräumen öffentlichen Handelns gegenüber den Bürgern könnte zudem die Gefahr mit sich bringen, dass deutlich wird, um wieviel das gesetzte Ziel unerreichbar bleibt“ (Bogumil, 2003, S. 19–20).

Die Politik tut sich schwer, Ziele und Leistungen zu definieren und zu verbinden. Politische Ziele liessen für die Hochschulen sich kaum formulieren und ebenso wenig die Instrumente mit denen sie erreicht werden sollten. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Public Management Konzepte treten aufgrund unterschiedlicher Machtinteressen und Informationsverarbeitungsprobleme Konflikte auf. Die Zusammenarbeit zwischen Politik und öffentlichen Institutionen kann durch die Institutionalisierung eines fraktionsübergreifenden Dialogs gefördert werden. In diesem Dialog sollen Steuerungselemente ko-evolutiv weiterentwickelt und die Kompetenzen im Sinne der Property Rights-Theorie vermehrt an die öffentlichen Institutionen werden. Zudem müssen Informationssysteme und das Berichtswesen im Sinne der Prinzipal-Agent-Theorie zum Ausgleich der Informationsasymmetrie ausgebaut werden. Der Erfolg liegt in qualitativ weiterentwickelten, steuerungsrelevanten Informationen und weniger in deren Quantität. Nach Möglichkeit soll die Auslagerung der öffentlichen Institutionen geprüft werden damit sich deren unternehmerisches Handeln weiterentwickelt. Die Steuerungsfähigkeit der Politiker gegebenenfalls auch für ausgelagerte öffentliche Unternehmen weiter zu entwickeln und die spezifische Weiterbildung der Ratsmitglieder ist erfolgsbestimmend für die Reformen (Bogumil, 2003, S. 25 ff.).

2.5 Entwicklung des Organisationstyps Hochschule und Entscheidungsfindung

Mintzberg unterscheidet fünf idealen Strukturtypen von Unternehmen, die aus einer bestimmten Kombination von Organisationselementen bestehen. Die Strukturtypen sind die Einfachstruktur, die Maschinenbürokratie, die Spartenstruktur, die Expertenorganisation oder Profibürokratie und die Adhokratie (Mintzberg, 1992, S. 255 ff.).

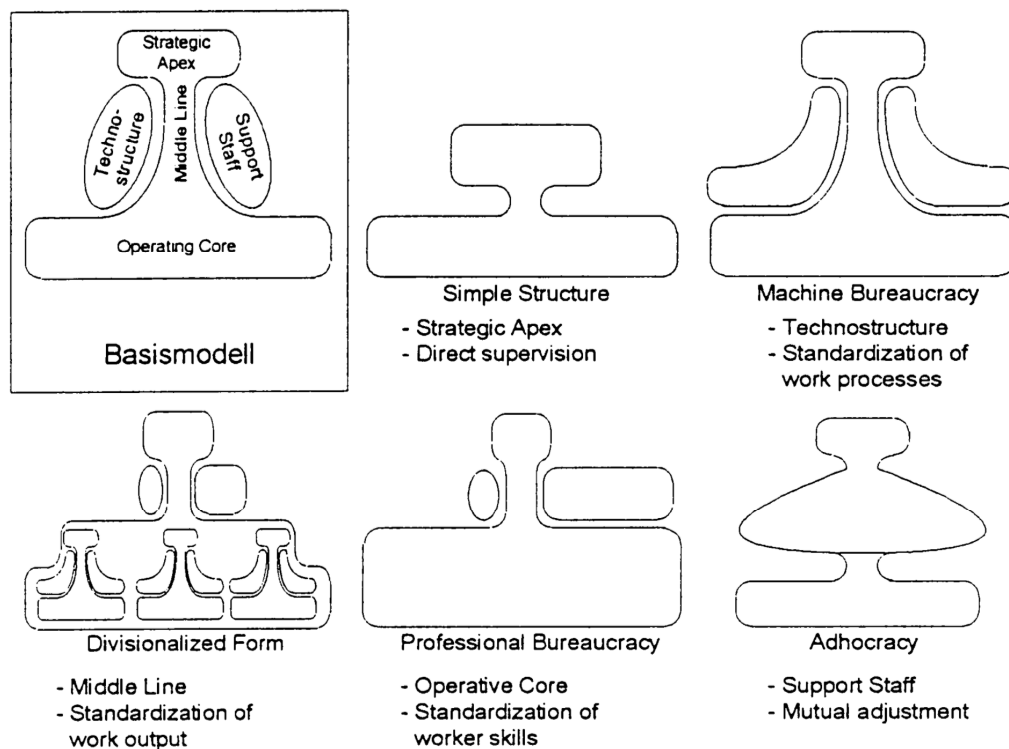


Abbildung 2: Idealtypische Konfigurationen der Unternehmensstruktur nach Henry Mintzberg

Die fünf Organisationselemente aller Strukturtypen sind der betriebliche Kern, die strategische Spitze, das mittlere Management, die Technostruktur und die unterstützenden Stäbe. Die realen Organisationen lassen sich in einem Pentagon, das sich durch die fünf Idealtypen aufspannen lässt, positionieren.

Für die Hochschulen lassen sich die Organisationselemente wie folgt beschreiben

Organisationselement	Beschreibung	Personal der Hochschulen
Betrieblicher Kern	Mitarbeitende der Produkt- oder Dienstleistungsbereitstellung	Lehrkörper wissenschaftliche Mitarbeitende
Strategische Spitze	Verantwortung für die Aufgabenerfüllung der Organisation Vertretung gegen aussen	Rektor und Präsident
Mittleres Management	Führungskräfte Verbindung der strategischen Spitze mit dem operativen Kern	Dekane Institutsleitende
Technostruktur	Planungsanalytiker Entwicklung von Verwaltungsprozessen	Rektoratsstab Controlling Informatiker Finanzabteilung
Unterstützende Stäbe	Unterstützung der Organisation ausserhalb des betrieblichen Ablaufs	Bibliothek Technischer Dienst

Tabelle 1: Organisationselemente der Hochschulen in Anlehnung an Mintzberg (eigene Darstellung)

Das mittlere Management an Hochschulen wächst, die Technostruktur nimmt zu und Ressourcen- und Entscheidungskompetenzen werden nach unten verlagert. Die Universitäten klassierte Mintzberg als Expertenorganisationen (Mintzberg, 1992, S. 255 ff.). Diese zeichnen sich durch einen dominierenden betrieblichen Kern aus. Die Technostruktur und entsprechende Instrumente sind kaum vorhanden. Ein gering ausgeprägtes mittleres Management führt zu grossen Leitungsspannen. Selbststeuerung und -kontrolle des betrieblichen Kerns sind üblich. Grosse Freiräume prägen die Aufgabenerfüllung der Experten. Allerdings scheint diese Klassierung für Universitäten nicht mehr und für die übrigen Hochschultypen nicht zeitgemäss. So ist festzustellen, dass das mittlere Management wächst und auch die Technostruktur zunimmt. Zudem werden Ressourcen- und Entscheidungskompetenzen nach unten verlagert. Das wiederum erfordert den Auf- und Ausbau der Informationssysteme. Insbesondere infolge der Ressourcenknappheit steigt das Bedürfnis der Effektivität der finanziellen Steuerung und da-

mit den Auf- oder Ausbau des Hochschul-Controllings (Brüggemeier, 2000, S. 463 ff.). Diese Tatsache wiederum ist im Fokus dieser Arbeit.

In der sogenannte betriebliche Adhokratie, zu der sich die Hochschulen zählen lassen, gehen verschiedene Organisationsteile teilweise fließend in einander über, da die Problemstellungen eine dynamische Anpassung der Teams erfordern (Mintzberg, 1992, S. 335 ff.). Es lässt sich vermuten, dass sich die Hochschulen unter dem Spardruck und der Innovationsförderung bereits weitgehend zum Typ der Adhokratie weiterentwickelt haben. Adhokratien agieren in einem dynamischen und komplexen Umfeld. Hochqualifizierte Experten produzieren hochkomplexe und individuelle Güter. Häufig sind in Adhokratien Matrixorganisationen anzutreffen. Von den Akteuren sind oft kurzfristige Anpassungen der Organisation gefordert. Informelle Strukturen und die Arbeit in Ausschüssen sind erforderlich. Selektive Dezentralisierung von Aufgaben und Entscheiden sind erforderlich. Diese erfolgt nicht ausschliesslich in Richtung des betrieblichen Kerns, sondern je nach Aufgabe auch auf andere Organisationsteile. Innovative Ideen schaffen nebst den Strategien neue Entscheidungssituationen. Besonderes Interesse gilt in diesem Zusammenhang der Frage einer effizienten Entscheidungsvorbereitung für die strategische Spitze und das mittlere Management.

Typisch für Institutionen des Bildungswesens ist, dass weder formale, hierarchische Weisungs- und Kontrollbeziehungen, noch die durch die Aufgaben begründeten Beziehungen und Verflechtungen die Organisation im Sinne eines Netzes in ihren einzelnen Teilen zusammenzuhalten. Kennzeichnend für Lehrpersonen und Professorinnen und Professoren ist deren überdurchschnittliche Unabhängigkeit beispielsweise gegenüber Kollegen (horizontale Autonomie) und Vorgesetzten (vertikale Autonomie) bei gleichzeitigem Zusammenwirken und der gegenseitigen Beeinflussung. Die Institutionen der Bildung gelten deshalb in dieser Beziehung als lose gekoppelte Systeme (Engels, 2001, S. 46 in Anlehnung an Weick 1976). Veränderungen werden in solchen Systemen nicht ungebremst übernommen. Im Zusammenhang mit Neuorientierungen kann das zum Nachteil werden, indem sich einzelne Teile abschotten. Zudem gestaltet sich die rechtzeitige Informationsverarbeitung und -aufbereitung in Zeiten der Veränderung anspruchsvoller.

2.6 Informationssysteme als Voraussetzung für erfolgreiche Hochschulreformen

Die Informationssysteme vieler Hochschulen sind den Anforderungen der neuen Steuerung nicht gewachsen und das kamerale Rechnungswesen ist nicht mit einer Output orientierten Steuerung vereinbar (Klug, 2008, S. 33). Für die Steuerung im Sinne des Controllings ist neben einer Kostenträgerrechnung eine Kostenarten- und Kostenstellenrechnung eine notwendige Bedingung. Sie bilden die Grundlage für eine leistungsorientierte bzw. indikatorgestützte Mittelverteilung und schaffen damit die Voraussetzung für eine dezentrale Ressourcenverantwortung. Um dieser Funktion gerecht zu werden ist mindestens eine differenzierte Erfassung von Leistungen und Erfolgen in Form von Kennzahlen notwendig, denen die geplanten oder entstandenen Kosten zugeordnet werden können. (Klug, 2008, S. 30 ff.).

Der Aufbau von Informationssystemen und deren Umstellung spielen eine zentrale Rolle bei den Reformprozessen der Hochschulen (Klug, 2008, S. 16). Mit der Einführung von ERP- und Führungsinformationssystemen an Hochschulen wird das Hauptziel verfolgt, höhere Transparenz zu erreichen und damit die Entscheidungsgrundlagen zu verbessern. Die höhere Transparenz fördert den internen und externen Wettbewerb. Gerade deswegen gilt es gleichzeitig die Befindlichkeiten und Besitzstände der verantwortlichen Beteiligten zu berücksichtigen. Die kulturellen Veränderungen erfordern die notwendige Zeit bis sie greifen und sie müssen von einer intensiven Kommunikation der Reformziele begleitet sein. Die starke Einbindung der Akteure in den Reformprozess und klar kommunizierte Ziele helfen, damit sich diese zwei gegenläufigen Aspekte nähergebracht werden können. Die Einbettung der Reformvorhaben in die Organisation, den Einbezug der Mitarbeitenden und die Zielformulierung sind entscheidendere Faktoren für den Erfolg als die rechtlichen, politischen und technischen Rahmenbedingungen. Allerdings müssen diese in der Projektplanung ebenso berücksichtigt werden, wenn das Projekt erfolgreich sein soll. Sorgfältig abgewogen werden muss, auf welchem Detaillierungsgrad welche Informationen welchen externen oder internen Stellen weitergegeben werden. Auch Berechtigungsfragen auf Planungs- oder Führungsinformationen erhalten eine grosse Bedeutung und die Hochschule muss sich diesen Fragen stellen (Klug, 2008, S. 208–212).

Einerseits steigen die Bedürfnisse mit den wachsenden Kenntnissen über die Möglichkeiten der Systeme und andererseits müssen die Systeme aufgrund der sich im Laufe der Reformen verändernden Informationsanforderungen angepasst werden. Die steigende Rechenschaftspflicht über ihre Leistungen, ist eine Anforderung an die Hochschulen, die einhergeht mit der Zunahme ihrer Autonomie. Damit verbunden wachsen auch die Anforderungen der Hochschulleitung an die Steuerung. Wer soll zu diesem Zweck auf welcher Ebene mit wem verhandeln? Verhandelt das Rektorat direkt mit dem operativen Kern der Institute, erfordert das gleichzeitig den Ausbau der Steuerung auf strategischer Ebene. Das führt an vielen Hochschulen zum Ausbau der Stabsstellen auf Ebene der Fachbereiche. Die erforderlichen Informationen sind nicht von Anfang an bekannt. In diesem Lernprozess wird die Zeit in mehrerer Hinsicht zu einem Erfolgsfaktor.

Die schnelle Verfügbarkeit zuverlässiger Informationen, die Qualität der dazugehörigen Erläuterungen der zentral betriebswirtschaftlichen Spezialisten und diejenige der Interpretation der Veränderungen durch die Fachspezialisten entscheiden über das Nutzenpotential der Informationen für die Führung. Die Produktion der Informationen auf Knopfdruck ist erst ein wichtiger Schritt zur Herstellung von Entscheidungsgrundlagen. Ebenso wichtig sind die anschließenden Erläuterungen der zentral arbeitenden Spezialistinnen und Spezialisten, die die Zahlen generiert haben, zu den Hintergründen. Auf dieser Basis müssen die dezentral arbeitenden Fachexpertinnen und –experten die Daten interpretieren. Ein entsprechend vertiefter intensiver Dialog zwischen den Beteiligten Fachleuten während dem Auf- und Ausbau der Systeme erspart dabei viel Energieverluste. Das kann der Anreiz sein, zur Schaffung neuer entsprechender Gremien, die später ihren Beitrag zu einer effektiven Steuerung liefern können.

Technische, personelle und organisatorische Elemente der Informationssysteme müssen aufeinander abgestimmt sein. „Die neuen Steuerungsinstrumente und die für ihre Umsetzung eingesetzten Werkzeuge informationstechnologischer Art fügen sich erst zu einem neuen Informationssystem, wenn die technischen Neuerungen mit den personellen und organisatorischen Veränderungen abgestimmt werden. (...) Die Anwendung der Technologien und das Erproben der neuen Instrumente führen schließlich erst im Laufe der Zeit zu einem tatsächlich funktionierenden und angenommenen Informationssystem. Die Akteure müssen den Umgang mit dem steuerungs- und entscheidungsrelevanten Informationssystem trainieren. Informationssysteme sind erst dann als solche neu aufgebaut und grundlegend verändert, wenn technische, personelle und organisatorische Elemente in neuer Weise aufeinander abgestimmt werden“ (Klug, 2008, S. 211).

2.7 Vom New Public Management zur Public Corporate Governance

Der Steuerungsanspruch der Politik und die Interessen der mit der Politik kooperierenden öffentlichen Einrichtungen führen allein schon aufgrund der in Kapitel 2.4 beschriebenen, für sie geltenden Multirationalität zu Spannungen, die eine Weiterentwicklung der Steuerung erfordern. Infolge von Finanzknappheit oder einem Regierungswechsel wird die Selbständigkeit öffentlicher Einrichtungen oft schnell wieder eingeschränkt. Öffentliche Einrichtungen bleiben immer sowohl in ihrer Zielsetzung als auch finanziell in irgendeiner Form von politischen Interessen abhängig (Nickel, 2009, S. 57). Zudem stellt NPM bezüglich der Steuerung so hohe Anforderungen an die Akteure insbesondere in Führungspositionen auf allen Ebenen, dass das Risiko besteht, dass sie diese systematisch überfordern (Zechlin, 2015). Die Weiterentwicklung der formalen Strukturen und der Zusammenarbeitsformen und -prozesse ist erforderlich.

Zur Lösung dieser Herausforderungen soll anstelle von top-down Steuerung das auf Kooperation und Koordination zielende Konzept der Governance treten (Nickel, 2009, S. 58). Public Governance befasst sich mit der formalen Gestaltung der Steuerung (Schedler, R. Müller & Sonderegger, 2011, S. 27). Im Fokus steht bei der Public Governance die Organisation der Willensbildung zu, Entscheidungsfindung über und Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Die Organisation beinhaltet dabei mit den Strukturen und als Institution eine statische und mit den (Zusammen)arbeitsformen und -prozessen eine dynamische Perspektive. Beide zusammen führen zu einer bestimmten Ausgestaltung der Ressourcenverfügbarkeit. Öffentliche Aufgaben sind gesellschaftliche Bereiche, in denen der Staat eine bestimmte Versorgung gewährleisten muss. Die dazu notwendigen Aktionen werden in politischen Prozessen definiert (Schedler, 2007, S. 253).

Wesentliche Gründe sprechen auch dafür, dass Hochschulen in Organisationen mit einer eigenständigen Rechtsform überführt werden (Schedler et al., 2011, S. 42 ff.):

Die Leistungserbringung wird von der operativen Regulierung der klassischen Verwaltung abgekoppelt. Die unternehmerische Autonomie ermöglicht die Definition einer eigenen Un-

ternehmensstrategie und der Art der innerbetrieblichen Leistungserfüllung. Die organisatorische Autonomie ermöglicht die marktorientierte innerbetriebliche Organisation entlang den gesetzten Effektivitäts- und Effizienzzielen.

Die leistungserbringende Organisation wird vor der – oft operativen – politisierten Steuerung über das Budget und den Stellenplan abgekoppelt. Die finanzielle Autonomie ermöglicht die von der öffentlichen Hand unabhängige Finanzierung von Betriebskosten und Investitionen. Die personelle Autonomie ermöglicht - wo nötig - eine Flexibilisierung der Anstellung von Mitarbeitenden zu erhalten.

Der eigenständige Entscheid über Kooperationen zwischen öffentlichen Institutionen und von öffentlichen Institutionen mit Privaten wird ermöglicht.

Die Führung, die Steuerung, die Kontrolle und die Aufsicht öffentlicher Unternehmen sind komplexer als jene von privaten Unternehmen, da sie nicht rein ökonomisch funktionieren und einer besonderen Legitimation bedürfen. Abbildung 3 zeigt die Strukturelemente der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen. Als Hauptebenen können die politische und die Unternehmensebene unterschieden werden. Die politische Ebene wiederum wird in Aufgaben der der Legislative und Exekutive unterteilt und die Unternehmensebene in die strategische und die operative Führungsebene. In den Hochschulen bestehen die strategische Führungsebene aus dem Hochschulrat oder dem Senat und die operative Führungsebene aus der Geschäftsleitung, dem Rektor, den Dekanen und den Institutsleitungen (Schedler et al., 2011, S. 52).

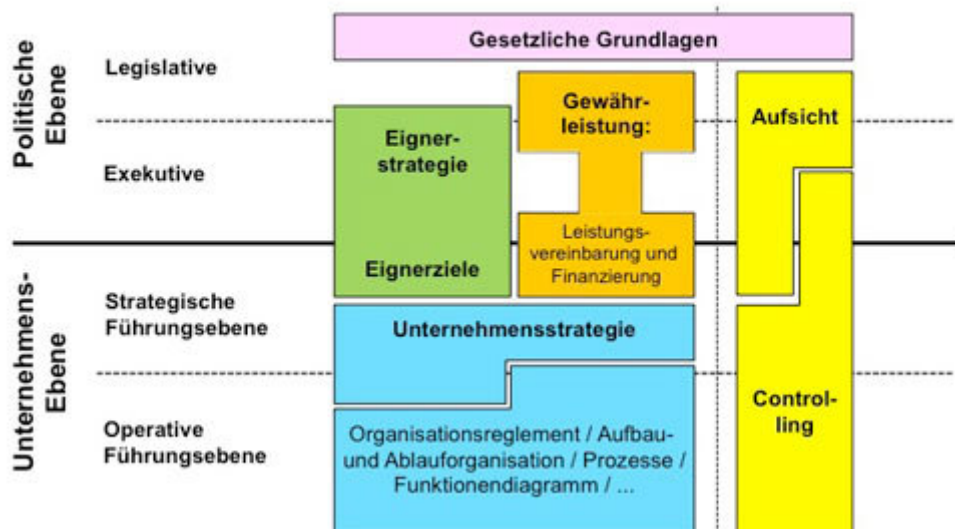


Abbildung 3: Public Corporate Governance in der Übersicht für Unternehmen im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand (Schedler et al., 2011, S. 52)

Die Organe, Instrumente und Aufgaben lassen sich einfacher tabellarisch darstellen.

Organ	Instrument	Aufgabe
Legislative oder Parlament	Gesetz	formelle Gründung des Unternehmens Oberaufsicht durch Finanzkontrolle

Organ	Instrument	Aufgabe
Exekutive Regierungsrat und Bildungsdirektion	Eignerstrategie	Definition Leitplanken für Grundauftrag und Entwicklung des Unternehmens in Zusammenarbeit mit der strategischen Führung Genehmigung der Leistungsvereinbarung und des Budgets oder des finanziellen Beitrags Controlling zur Erfüllung der Eignerziele Genehmigung Geschäftsbericht
Bildungs- oder Erziehungs- direktion	Leistungsvereinbarung inkl. Detailaufgaben, In- dikatoren zur Beurteilung der Erfüllung der Aufga- ben und Finanzierung	Ausarbeitung der Leistungsvereinbarung zusammen mit der strategischen Führung
Strategische Führung	Unternehmensstrategie	strategische Führung Vertretung der Interessen des Eigners ge- genüber der Geschäftsleitung Erstellung und Umsetzung der Strategie Umsetzungskontrolle Besetzung, Beaufsichtigung und Führung operative Führung innerbetriebliches Controlling und IKS
Operative Führung	Prozessarchitektur Funktionendiagramm	Umsetzung der Unternehmensstrategie Erfüllung des Auftrags Aufbereitung von Fakten und Informati- onen z.H. strategische Führung für das Controlling

Tabelle 2: Führungsinstrumente und Aufgaben der Organe der öffentlichen Unternehmen (eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler et al., 2011, S. 52 ff.)

Wichtige Fakten, die für alle öffentlichen Unternehmen also auch für die Hochschulen von grossem Mehrwert sind (Schedler et al., 2011, S. 44 ff.):

Die klare Rollenteilung zwischen Eigner und Unternehmen ermöglicht der strategischen Führung die *Steigerung ihrer Handlungsfähigkeit und Gestaltungsspielräume*.

Durch die klare Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten lassen sich sowohl Reporting und Controlling letztlich präziser umsetzen und die *strategische Führung wird effektiver*.

Die klar definierte Übertragung der Aufgaben von der Exekutive zur strategischen Führung *reduziert die Aufgabenfülle der Exekutivmitglieder*.

Die genaue Definition der Leistungen führen in Verbindung mit den dafür erforderlichen finanziellen Mitteln zur *Reduktion von Unsicherheiten*.

2.8 Reform der Budgetierung und der Finanzierungsmodelle

Wichtigste Neuerungen der Globalbudgetierung gegenüber der Kameralistik sind Kreditverschiebungen, keine detaillierte Budgetbindung, Kreditübertragungen, Bindung an die Nettoaufwendungen bzw. an den Saldo von Aufwand und Ertrag, mehrjährige Budgetverpflichtungen durch Salvovorgaben und die Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips (Thom & Ritz, 2006, S. 257).

Die Kreditverschiebungen erlaubt insbesondere die Verschiebung von Sachmitteln zu Personalmittel. Die Einführung von Globalbudgets, eine reine Leistungsfinanzierung im Sinne einer Fallpauschalen-Finanzierung oder eine Mischung von beidem bedeutet eine Dezentralisierung der Finanzverantwortung an die Hochschulen und damit einen Ausbau ihrer finanziellen Autonomie. In Abweichung zur kameralistischen Inputsteuerung bei der die Zentrale den dezentralen Einheiten detailliert vorschreibt, wofür die finanziellen Mittel ausgegeben werden dürfen, bestimmen die Hochschulen oder ihre Organisationseinheiten im Rahmen ihres Leistungsauftrags selbst, wofür sie das Geld verwenden (Bogumil et al., 2013, S. 31). Damit kann der Einsatz der finanziellen Ressourcen optimiert werden. Schedler et. al. (2011) weisen im Zusammenhang mit der Fallpauschalen-Finanzierung von öffentlichen Unternehmen auf das Mengen und Effizienzrisiko des Auftragnehmers, in diesem Falle der Hochschulen als Preis für den Profit aus möglichen Effizienzgewinnen hin. Für sie bestehen intensive Anreize, die Leistungen so effizient wie möglich zu erstellen. Dazu haben sie weitgehende Autonomie der Umsetzung. Es besteht jedoch das Risiko, dass aus rechtlichen Gründen auch kleine Lerngruppen in bestimmten Ausbildungen geführt werden müssen und das führt in diesem Falle zu Verlusten. Das Auftrag gebende Gemeinwesen d.h. der Staat trägt dabei kein Risiko, sondern kann von allfälligen Effizienzgewinnen profitieren. Eine grosse Herausforderung kann die Leistungsbemessung bilden. Es besteht die latente Gefahr einer Bürokratisierung für Bemessung und deren Rechtfertigung. Nicht berücksichtigen kann diese Lösung die Herausforderung der sprungfixen Kosten im Zusammenhang mit z.B. zusätzlichen Lerngruppen infolge der Raumgrößen (Schedler et al., 2011, S. 163 ff.).

Die rechtliche Bindung an die Nettoaufwendungen, fördert die Planungssicherheit und das unternehmerische Denken und Handeln der budgetverantwortlichen Institution. Die Steuerung über den Saldo ermöglicht den exekutiven Organen z.B. der Regierung mehrjährige Verpflichtungen einzugehen. Die finanzielle Belastung des Auftraggebers bleibt damit trotz der Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips konstant. Damit fördert die Steuerung über den Saldo sowohl die Planungssicherheit der politischen Ebene als auch diejenige der Hochschulen und setzt gleichzeitig einen Anreiz zu unternehmerischen Handeln. Allerdings kann das Parlament ggf. seinen Machtverlust durch Budgetstrukturen und Detaillierungsgrad die Kompetenzverteilung bestimmen (Thom & Ritz, 2006, S. 258).

Kreditübertragung bzw. Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips schafft für die Verantwortlichen den Anreiz zu sparen und Innovationen zu fördern. Die Bindung an ein jährlich vereinbartes Budget ohne die Möglichkeit zur Übertragung nicht verwendeter Mittel ins nächste Jahr

zwingt die Organisationseinheiten gemäss der ökonomischen Theorie der Politik unter dem Aspekt der Nutzenmaximierung ihre finanziellen Mittel innerhalb eines Jahres zu verausgaben. Effizientes Wirtschaften wird durch kleinere Budgets im Folgejahr bestraft (Bogumil et al., 2013, S. 31). Kann eine Institution nicht verwendete Kredite ins nächste Jahr übertragen, hat sie im Sinne der Property Rights-Theorie den Anreiz auf grössere Anschaffungen zu sparen oder Innovationen zu fördern. Grössere Verantwortung bedeutet gleichzeitig grössere Flexibilität bei der Mittelverwendung und umgekehrt. Das erzeugt allerdings auch einen grösseren Druck auf die Entscheid Verantwortlichen und bedingt professionelles Agieren (Klug, 2008, S. 35). Im Rahmen der Public Corporate Governance ermöglicht dieses Prinzip die Bildung von Eigenkapitalreserven der Unternehmen. Eine unumstössliche Bedingung für das Gelingen der Dezentralisierung der Verantwortlichkeit für die finanziellen Mittel ist, dass das Parlament auch in finanziell angespannten Situationen darauf verzichtet, von den Hochschulen erwirtschaftete Restmittel einzuziehen und auf der anderen Seite die Hochschulen die Bereitschaft zeigen, bei vorhandenen Restmitteln mit einer gewissen Flexibilität auf zusätzliche Aufgaben oder finanzielle Engpässe zu reagieren (Bogumil, Burgi, Heinze, Gerber & Gräf, 2013, S. 31f; Thom & Ritz, 2006, S. 256 ff.).

Die deutliche Trennung von politischer und finanzieller Steuerung fördert die finanzielle Sicherheit und das unternehmerische Denken und Handeln der Hochschulen. Nicht selten reduzieren Regierungsmitglieder ihre Perspektive im Sinne der ökonomischen Theorie der Politik auf die gegenwärtige Wahlperiode. Je näher Wahltermine kommen, desto kurzfristiger werden strategische Entscheidungshorizonte. Für jährliche Budgetverhandlungen mit der Regierung bedeutet das ein hohes Risiko, dass finanzielle Entscheide der Logik der politischen Nutzenmaximierung der Politiker und nicht derjenigen von (markt-)wirtschaftlichen Überlegungen folgen (Thom & Ritz, 2006, S. 15 und 54). Will man unternehmerisches Denken fördern bzw. längerfristige finanzielle Steuerbarkeit einer Hochschule ermöglichen, macht es wenig Sinn, die Budgetverantwortung der politischen Ebene zu übertragen. Die Regierung soll strategische Ziele beschliessen und damit über das Wer und Was entscheiden, nicht aber über das Wie? Sowohl das Vorgehen bzw. der mit der Zielerreichung verbundene Prozess wie auch die damit konkret verbundene Ressourcenzuweisung muss in der Verantwortung der Hochschulleitung oder gegebenenfalls eines Schulrats liegen und damit zum Erhalt der ökonomischen Prinzipien deutlich vom politischen Prozess bzw. von den Politikern abgekoppelt sein.

Neben der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung brauchen die Hochschulen zur Steuerung der Hochschulentwicklung zentral einen genügenden finanziellen Spielraum für Innovationen. Die dezentrale Ressourcenverantwortung sollte – wenn sie wirtschaftliches Denken im Sinne des Property Rights-Prinzips fördern will, – neben derjenigen für die Sach- auch diejenige für die Personalmittel umfassen. Auf der anderen Seite muss die Hochschulleitung über einen Struktur- und Innovationspool verfügen, aus dem sie auch kurzfristig bereichsübergreifende Strukturveränderungen und Entwicklungen einleiten und finanzieren kann. Eine grosse Herausforderung stellt die Neubildung eines solchen zentralen Gefässes dar. Das kann belastende und oder langfristige Umstrukturierungen der Finanzen erfordern,

die auf die dezentralen Einheiten je nach Vorgehen demotivierenden Charakter haben können (Ziegele, 2008, S. 110 f.).

Die Nutzung von preislichen Skaleneffekten bei umfangreichen Beschaffungen und grundsätzlich die Aushandlung vorteilhafter Vertragsbedingungen auch für Dienstleistungen erfordern entsprechende Strukturen und oder Prozesse. Ein ähnlicher Zielkonflikt wie bei der Bewirtschaftung der Ressourcen für die Hochschulentwicklung entsteht bei den Beschaffungsprozessen. Einerseits Die dezentralen Organisationseinheiten sollten nach Möglichkeit autonom über die Beschaffung von Sachmitteln entscheiden können. Trotzdem sollten nicht unnötige Sachmittel beschafft werden, die Infrastruktur darf nicht zu heterogen sein, es sollten einigermassen einheitliche Regeln für die Ausstattung zur Anwendung kommen. Zudem sollten in den Verhandlungen mit den Lieferanten aufgrund der Skaleneffekte gute Preise ausgehandelt werden können. Beispiele für kostspielige Bereiche, bei denen sich entsprechende Kosten/Nutzen Überlegungen lohnen, sind die Informatikausrüstungen, Informatikdienstleistungen, Mobiliar, Büromaterial und Medien. Diese Bereiche stellen mit zunehmender Autonomie für die Hochschule einerseits organisatorische aber auch beschaffungsrechtlicher Herausforderungen dar.

3 Hochschul-Controlling

3.1 Bedarfsbegründung

Der Bedarf der Hochschulen an schnell verfügbaren verlässlichen Führungsinformationen und an Rechenschaftslegung gegenüber den Geldgebern wächst mit zunehmender Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung. Im Zusammenhang mit den stetig wachsenden Studierendenzahlen, den knappen öffentlichen Mitteln und den von den Hochschulen verlangten Reformen stehen interne Verteilkonflikte in den Hochschulen an der Tagesordnung. Dabei wirkt die dezentralisierte Ressourcenverantwortung Konflikt verschärfend. Ressourcenumverteilungen, (De-)Investitionen und Umstrukturierungen in Form von Profilbildung bzw. -schärfung, Investitionen in neue, "sortimentsgerechte" Lehrangebote und Forschungsbereiche, Qualitätsentwicklung, Einstellung von Studiengängen, Schliessung von Instituten und anderes mehr stehen an der Tagesordnung. Das fordert von den Hochschulen nicht nur eine höhere Effizienz in der Leistungserstellung und den internen Dienstleistungsprozessen, sondern laufende Anpassung bzw. Weiterentwicklung ihrer Strategie und der Strukturen. Damit steigt der Bedarf an schnell verfügbaren aktuellen Führungsinformationen insbesondere über die Kosten, Leistungen und Ziele. Ebenso wichtig sind frei und schnell verfügbare finanzielle Mittel. Leistungs- und qualitätsunabhängige Ressourcenreserven sind nicht mehr konsensfähig. Finanzielle Forderungen der Hochschulleitung gegenüber dem Staat müssen mit Leistungs- und Kostendaten begründet werden. Das fordert die Entwicklung einer Rechenschaftslegungskompetenz (Brüggemeier, 2000, S. 464 ff.).

3.2 Die wirkungsorientierte Steuerung und ihre Elemente

Im Mittelpunkt der Steuerung stehen die Produkte als Output und ihre Aussenwirkung als Outcome. Der traditionellen Input-Steuerung der öffentlichen Institutionen der Neunzigerjahre mangelte es an einer konsequenten Orientierung an Zielen, Ergebnissen und einem bestimmten anzustrebenden Leistungsumfang. An ihre Stelle trat mit den Verwaltungsreformen die Output- oder wirkungsorientierte Steuerung, die über Kosten- und Leistungsrechnung, Leistungsmessungssysteme, Qualitätsstandards, Produktkataloge und Output-Ziele die Ergebnisorientierung zur Leitlinie des Verwaltungshandelns macht (Bogumil et al., 2013, S. 31). Die Veränderungen wirken auf alle Elemente des Steuerungskreislaufes aus. Dieser umfasst die Phasen Planung, Umsetzung und Evaluation und die damit verbundene Informationsaufbereitung und Kommunikation (Tauberger, 2008, S. 31). Abbildung 4 zeigt die einzelnen Schritte des Steuerungskreislaufs. Dieser Kreislauf findet im Rahmen der externen Steuerung und im Rahmen der hierarchischen Selbststeuerung mit unterschiedlichen Partnern statt. Dabei handelt es sich nicht um ein kohärentes, fest definiertes System, bei dem diese Governance-Mechanismen eine feste Ausprägung haben. Je nach Organisationsstruktur und Entwicklungsstand sind die Gremien und die Steuerungsinstrumente unterschiedlich entwickelt (vgl. Kapitel 2.3).



Abbildung 4: Der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf (Bundeskanzleramt, 2011, S. 17)

Eine wirkungsvolle Steuerung öffentlicher Institutionen erfüllt vier Grundvoraussetzungen (Tauberger, 2008, S. 17 ff.):

- *Sie ist planorientiert.*
Sie kann sich nur nach operationalisierten Zielen ausrichten und ist nur so gut wie die Qualität der Plan- und Ist-Größen (Budget und Rechnung).
- *Fach- und Ressourcenverantwortung sind deckungsgleich.*
Die Organisationseinheiten sind so definiert, dass Sach- bzw. Fach- und Ressourcenverantwortung bzw. der Ort der Kostenverantwortung und der Kostenentstehung deckungsgleich sind. Das bedingt eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung.

Die dezentrale Ressourcenverantwortung wird begünstigt durch

- a) verbindliche Festlegung von Zielen und Budgets für die Verantwortlichen
 - b) gut strukturierte Kosten- und Leistungsrechnung, die die notwendigen Führungsinformationen liefert,
 - c) geeignetes System für die interne Verrechnung von Leistungen
 - d) Kostenzuordnung nach dem Verursacherprinzip unabhängig vom ursprünglichen Ort der Budgetierung und kontinuierlichen Soll-Ist- und Soll-Wird-Analysen.
- *Kontrollen und Analysen der Zielabweichungen erfolgen regelmässig und rechtzeitig.* Zuverlässige Evaluationsverfahren werden begünstigt durch die regelmässige Beobachtung entsprechender Indikatoren und ein stufengerechtes Berichtswesen.
 - *Korrekturmassnahmen erfolgen rechtzeitig und angemessen.*

3.3 Aufgaben des Hochschul-Controllings

Der zunehmende Transparenz- und Konsensbedarf erfordert die integrierten Informations- und Vermittlungsdienstleistungen des Hochschul-Controllings und gegebenenfalls einen Ausbau der Technostruktur (vgl. Kapitel 2.5). Die fachliche Koordination der Leistungsprozesse innerhalb des operativen oder betrieblichen Kerns vermag den Ansprüchen nach Koordination systemübergreifender Steuerungsprozesse in Bezug auf Effektivität aber auch auf Effizienz nicht zu genügen. Die Hauptaufgabe des Hochschul-Controllings ist die Bereitstellung entsprechender standardisierter Kennzahlen und Indikatoren über die Kosten, Leistungen und gegebenenfalls Wirkungen und die Sicherstellung des Einfließens dieser Werte in die Zielplanungs-, Budgetierungs- und Berichtssysteme. Das Hochschul-Controlling nimmt insbesondere in der Phase der Einführung und Weiterentwicklung dieser Systeme eine Art Maklerrolle zwischen den Experten oder Professionals ein. Es stellt mit seiner integrierenden Funktion sicher, dass Reformschritte aufeinander abgestimmt erfolgen. Neutralität ist dabei eine wichtige Voraussetzung. Das Hochschul-Controlling leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung von Integrations- und Loyalitätsproblemen und zur verbindlichen Einigung auf die Definition allenfalls fehlender gemeinsamer Kriterien, Mindeststandards und Ziele (Brügemeier, 2000, S. 466–468; Tauberger, 2008, S. 4).

Das Controlling öffentlicher Institutionen ist in den Dreiklang von Haushaltsaufstellung, -vollzug und -kontrolle in Verbindung mit der Steuerung einzuordnen (Tauberger, 2008, S. 4).

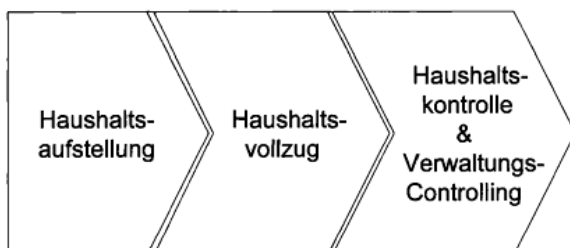


Abbildung 5: Haushaltsaufstellung, -vollzug und Verwaltungscontrolling (Tauberger, 2008, S. 4)

Das Hochschul-Controlling umfasst die Grundfunktionen Planung, Kontrolle, Information und Steuerung. Diese werden in der Regel iterativ durchlaufen, systematisch strukturiert und aufeinander abgestimmt (Tauberger, 2008, S. 29 ff.)

Steuerung ist die Grundfunktion des Controllings. Allein durch die Feststellung einer Soll-Ist Abweichung und die Identifikation ihrer Ursache am Ende eines Geschäftsjahres kann keine Verbesserung der Zielerreichung erfolgen. Dazu ist eine kontinuierliche Regulierung notwendig. Ein Regulierungssystem lässt sich – wie Abbildung 6 zeigt – im kybernetischen Kreislauf als Wirkungsgefüge darstellen und umfasst die 5 Elemente Soll-Stand, Ist-Stand, die Differenz Soll-Ist, den Durchflussregler und die Durchflussmenge. Das lässt sich sehr gut beim Füllen eines Wasserglases zeigen (Senge & Klostermann, 2006, S. 92 ff.):

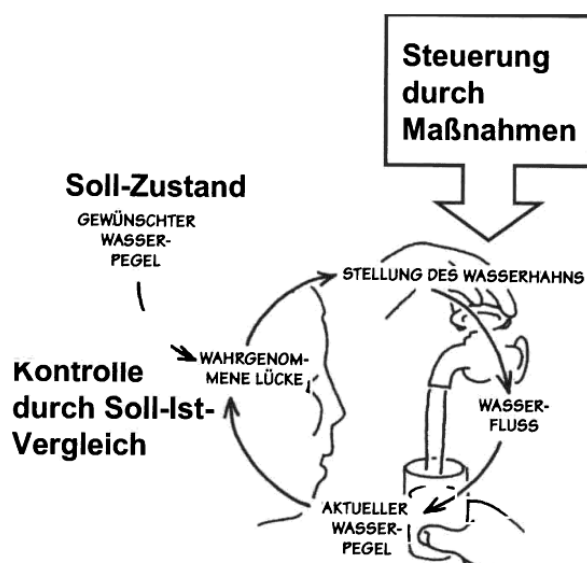


Abbildung 6: Steuerungsfunktion im Controlling (Tauberger, 2008, S. 28 in Anlehnung an Senge & Klostermann, 2006, S. 94)

Der Vergleich mit dem Füllen des Wasserglases zeigt Abbildung 7, dass es sich bei Kontrolle, Analyse und Gegenmasssteuerung nicht um einmalige Vorgänge am Ende einer Controllingperiode handeln darf. Am Ende eines Geschäftsjahres ist eine wirksame Steuerung zur Korrektur einer Zielverfehlung nicht mehr möglich. Die finanzielle Auswirkung von Entscheidungen in Hochschulen dauert vergleichsweise lange. Forschungsprojekte haben oft eine lange Vorbereitungsphase und Anpassungen von Studiengängen wirken sich erst Jahre später finanziell voll aus und die Auswirkungen dauern entsprechend lange. Das bedeutet, dass den Analysen in der ersten Jahreshälfte eine grössere Bedeutung zukommt.

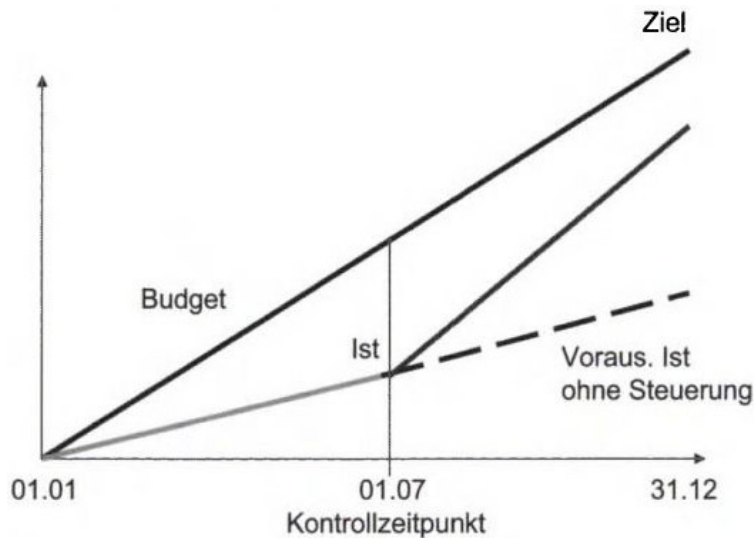


Abbildung 7: Steuerphase (Tauberger, 2008, S. 29)

Die Kontrollzeitpunkte und die zu beobachtenden Kennzahlen müssen definiert sein und aufgrund der festgestellten Abweichungen und der identifizierten Ursachen müssen rechtzeitig korrigierende Massnahmen eingeleitet werden (Tauberger, 2008, S. 29).

Spezielle Beachtung verdienen verstärkende oder ausgleichende Wirkungen und Verzögerungen. Kleine Aktionen können in dem sie gegebenenfalls sogar auf sich selbst aufbauen, grosse Wirkungen haben können und das im Guten oder im Schlechten. So können beispielsweise gute Forschungsleistungen einer Hochschule gute Forscher anziehen und damit zu mehr Drittmittelnahmen führen oder die gute Meinung der Studierenden über ihre Ausbildung, kann zur Erhöhung der Studierendenzahlen und damit zu höheren Kosten führen und umgekehrt. Wenn das System durch solche Entwicklungen an seine Grenzen stösst, setzt die ausgleichende Wirkung ein. Zusätzliche Studierende führen nicht nur zu geringeren Durchschnittskosten für die Ausbildungen, sondern es braucht auf Dauer zusätzliches Personal und mehr Infrastruktur und es bewirkt grösseren Koordinationsaufwand etc.. Viele Wirkungen setzen erst mit Verzögerung ein. So erzeugt die Entwicklung neuer Studiengänge vorerst höhere Kosten und erst in weiterer Zukunft können diese Investitionen lohnen, in dem die Studierendenzahlen und damit Studienbeiträge steigen (Senge & Klostermann, 2006).

4 Die Steuerungsinstrumente

4.1 Steuerung durch Zielvereinbarungen

Im Verhältnis zwischen dem Staat und den Hochschulen geht es um Grundprinzipien der neuen Steuerungsmodelle, nämlich um die Delegation von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung an dezentrale Auftragsnehmer und um die aufgaben- und ergebnisorientierte Steuerung durch Kontrakte in Form von Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Leitbilder dieser neuen Steuerungsformen sind Autonomie, Entstaatlichung, Deregulierung und Wettbewerb (Sandberg Berit, 2003, S. 36 f.). Während die staatliche Steuerung früher die Inputs, d.h. die finanziellen und personellen Ressourcen und die Sachmittel ex-ante im Fokus hatte und über mög-

lichst detaillierte Vorgaben zu steuern versuchte, soll die heutige Steuerung über die Ergebnisse, d.h. ex-post erfolgen (vgl. Kapitel 3.2). Die Aufgabe der Politik und der Verwaltungsspitze konzentriert sich dabei darauf, die erwarteten Leistungen und ggf. Wirkungen möglichst genau zu definieren, die dafür notwendigen Ressourcen zu ermitteln bzw. diese bereitzustellen und im Nachhinein den Erfüllungsgrad der definierten Leistungs- und ggf. Wirkungsziele zu überprüfen (Bogumil & Heinze, 2009, S. 34 f.).

Zielvereinbarungen sind eines der bekanntesten Steuerungselemente der an NPM orientierten Reformen. Im deutschen Universitätssystem ist das Kontraktmanagement fester Bestandteil der Neustrukturierung der Beziehungen auf unterschiedlichen Ebenen (Bogumil et al., 2013, S. 35 ff.). Zielvereinbarungen sind einerseits zentrales Element der Aussensteuerung der Hochschulen durch den Staat, andererseits können sie auch eingesetzt werden für die Steuerung hochschulinterner Organisationseinheiten wie Fakultäten, Institute oder Fachbereiche und für diejenige von Arbeitsgruppen oder Projekten. Wie weit die Steuerung über Zielvereinbarungen in der schweizerischen Hochschullandschaft verbreitet ist, konnte in der Literatur nicht ermittelt werden. Vermutlich sind sie mittlerweile auch in der Schweiz fester Bestandteil der Aussensteuerung. Die hochschulinterne Verwendung und insbesondere die Kombination mit Finanzierungsvorgaben auf den beiden Ebenen werden wahrscheinlich sehr unterschiedlich gehandhabt.

Mit verbindlichen Zielvereinbarungen lassen sich sowohl die Rahmensteuerung als auch die Autonomie der dezentralen Einheit gewährleisten. Die grosse Herausforderung dabei ist, die Ziele so zu definieren, dass sie anspruchsvoll aber nicht überfordernd und damit motivierend sind. Dazu ist ein Dialog zwischen den Akteuren notwendig. Die eigenen Vorstellungen müssen eingebracht werden können und der Sinn der Ziele muss verstanden und akzeptiert werden. Staat und Hochschule bzw. Prinzipal und Agent sollen bei Gestaltung, Verhandlung und Umsetzung der Zielvereinbarungen partnerschaftlich bzw. im Gegenstromverfahren agieren. Die Verfügungsrechte des Geldgebers beziehen sich eher auf das Setzen übergreifender Ziele und eines formellen und zeitlichen Rahmens für den Vereinbarungsprozess, während der Leistungserbringer eher die Rolle des Entwicklers von Ideen und Massnahmen einnimmt (vgl. Kapitel 2.2). Mit Leistungsversprechen für die Zukunft haben die Ziele Innovationscharakter und wirken insbesondere in Kombination mit einer Anschubfinanzierung motivationsverstärkend. Festgelegte Zielwerte und Zeithorizonte erhöhen die Verbindlichkeit. (Ziegele, 2008, S. 60 ff.).

Eine Herausforderung bei Zielvereinbarungen stellt der Zielkonflikt zwischen einer angemessenen Abbildung der vielschichtigen Leistungen im Hochschulumfeld und den Anreizen zu Performanceverbesserungen dar. Damit sie eine zweckdienliche Bindungswirkung entfalten, müssen die an eine Leistung geknüpften Indikatoren messbar und aussagekräftig sein. Die verantwortlichen Leistungserbringer sollten sich mit den Indikatoren identifizieren können. Je differenzierter die Indikatoren sind, desto zeitaufwändiger werden auch die Aushandlung der Zielvereinbarung und die Reporting Gespräche am Ende der Periode. Mit zunehmender Zahl an Indikatoren sinkt jedoch deren motivierende Wirkung.

Generell wird die Problematik der Messbarkeit insbesondere der Qualität, wissenschaftlicher Leistungen thematisiert (Bogumil et al., 2013, S. 35 ff.). Indikatoren zur Messung der Leistungsqualität fehlen deshalb meistens (Michael Jaeger, Leszczensky, Orr & Schwarzenberger, 2005, S. 52). Weiter soll bei der Auswertung die Ausrichtung an der Weiterentwicklung maßgebend sein und nicht zu stark diejenige an der Vergangenheit. Anreize werden vor allem durch die Orientierung an einer übergeordneten Strategie gesetzt und weniger durch das Festhalten der vom Auftragnehmer bereits vorgesehenen Pflichtleistungen (Ziegele, 2008, S. 64 und 65). Insofern unterscheiden sie sich auch von mittelfristigen Rahmenvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen, die als Finanzierungssicherungsvereinbarungen definiert sind (Sandberg Berit, 2003, S. 38).

4.2 Steuerung durch Finanzierungsformeln

Finanzierungsformeln sind ein wichtiges Element zur Herstellung von Transparenz. Finanzielle Mittel werden auf diese Art in Relation zu bestimmten Kennzahlen verteilt. So kann ein interner Wettbewerb ausgelöst bzw. können bestimmte Anreize gesetzt werden. Die Zuweisung erfolgt leistungsabhängig und nicht aufgrund von intransparenten Einzelfallentscheidungen der Prinzipale. Allerdings sind die Bezugsgrößen meistens vergangenheits- und nicht zukunftsbezogen (Michael Jaeger, 2009, S. 52).

Die formelbasierte Mittelzuweisung unterstützt die Flexibilisierung des Mitteleinsatzes. Ob Finanzierungsmodelle zu bessern Leistungen und zu einer besseren Steuerung der Hochschulen führen, lässt sich nicht nachweisen, weil deren Anwendung erst seit relativ kurzer Zeit existiert und weil dieses Element meistens zeitgleich in Kombination mit anderen Elementen der Reformen steht. Die Akzeptanz in den Hochschulen ist jedoch hoch und es existiert eine weitverbreitete Anwendung (Ziegele, 2008, S. 39 f.). Mit zunehmender Flexibilisierung staatlicher Haushaltsbestimmungen nimmt der Grad der Dezentralisierung zu (Michael Jaeger et al., 2005, S. 52 f.).

Grundsätzlich gelten für die Steuerung durch Finanzierungsformeln die in Kapitel 4.3 aufgezeigten Faktoren wie für die Steuerung durch Anreize.

Allerdings ist die Finanzierung über Formeln mit folgenden Herausforderungen verbunden (Ziegele, 2008, S. 39 f.):

Wichtig wäre eine *konsequente Handhabung* nach den Prinzipien der Steuerung durch Anreize. Intransparente ergänzende pauschale Einzelzuweisungen oder die vollständige oder teilweise Rückzahlungsverpflichtung von Restkrediten demotivieren die Betroffenen.

Stabile Finanzierungsbedingungen sind für die Hochschulen eine unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung gewinnbringender Strategien und Steuerungssysteme.

Kennzahlen sind zudem meistens vergangenheitsorientiert, sodass sich Leistungsveränderungen erst mit starker Zeitverzögerung, zumeist mindestens mit zwei Jahren Verspätung, auswirken.

Quantitative Indikatoren für die Leistungsbemessung sind stärker verbreitet als qualitative. Es ist allerdings zu bemerken, dass viele Studierende noch keine gute Ausbildung und viele eingeworbene Drittmittel oder viele Publikationen noch keine hohe Forschungsqualität beweisen oder diese fördern. Im Gegenteil können solche Indikatoren mit Zielkonflikten verbunden sein. Es ist wünschenswert, dass auf Dauer quantitative Indikatoren durch qualitative der Leistungsbereiche ergänzt werden. Dazu ist allerdings entsprechende Forschung notwendig (Michael Jaeger, 2009, S. 64)

4.3 Steuerung durch Anreizsysteme

Ein neues Paradigma hat im vergangenen Jahrzehnt in der Hochschulsteuerung Einzug gehalten. Mit Wettbewerb und interner Autonomie soll Herausforderungen in der mangelnden Effizienz im Hochschulsystem begegnet werden (Michael Jaeger, 2009, S. 45–65). Klassische staatliche Aufgaben und Kompetenzen wie die Genehmigung von Studien- und Prüfungsreglementen und die Anstellung von leitenden Personen wurden den Hochschulen übertragen und die Hochschulbudgets wurden globalisiert. Auf der anderen Seite wurden die Aussensteuerung durch Hochschulräte, die hierarchische Selbststeuerung und Zielvereinbarungen etabliert und verstärkt. Durch Zielvorgaben unter anderem für die Anwerbung von Drittmittelanteilen und durch leistungsabhängige Finanzierungsmodi werden wettbewerbliche Rahmenbedingungen gefördert. Die zielbezogene Aussensteuerung wird oft innerhalb der Hochschule ebenso mit Zielvereinbarungen und abgestimmten Finanzierungsformeln fortgesetzt.

Im Rahmen der zunehmend wettbewerblichen Rahmenbedingungen sind die Hochschulen gefordert, ihre eigenen Stärken und Schwächen zu identifizieren und sich von diesen ausgehend als Gesamtorganisation zu profilieren. Da wissenschaftliche Leistungen und damit verbunden die Forschungsreputation in der jeweiligen Scientific Community massgebend ist für den Karriereverlauf von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, schafft das entsprechende wettbewerbliche Anreize zu hoher Qualität. Das bildet die Grundlage zur stark auf diese Community orientierten akademischen Selbststeuerung. Vor allem in der Lehre fehlen entsprechende Anreize. Die den hochschulspezifischen Expertenorganisationen eigene Selbststeuerungsfähigkeit vermag diesen Anforderungen nicht zu genügen. Die Hochschulleitungen sind gefordert, die notwendigen Anreize für bestimmte strategisch bedeutsame Entwicklungsfelder zu setzen und damit die Handlungsfähigkeit als Hochschule als Gesamtorganisation zu stärken (Michael Jaeger, 2009, S. 48). Diese Anforderung betrifft wohl Hochschultypen unterschiedlich. Die Universitäten und Teile der Fachhochschulen haben im Gegensatz zu den Pädagogischen Hochschulen eine starke Forschungstradition.

Grundlage für die Reflexion anreizbasierter Steuerungsinstrumente bildet die in Kapitel 2.2 beschriebenen Theorie der Institutionenökonomik mit ihren Elementen der Prinzipal-Agent-Theorie und der Property-Rights-Theorie. Zweck der Anreize soll dabei sein, durch eine Art „Erfolgsbeteiligung“ des Agenten, die inhaltlich aus den Zielen des Prinzipals abgeleitet ist, eine Zielkompatibilität herzustellen (Michael Jaeger, 2009, S. 48 ff.). Die Zielkompatibilität

dient dabei als Schlüssel zur Überbrückung der Informationsasymmetrie. Der höchste Nutzen für den Agenten kann durch die vollständige Übertragung der Verfügungsrechte über die Ressourcen erzeugt werden. Der Agent soll daher die Mittel in seinem Verantwortungsbereich flexibel umschichten können. Auf den internen „Märkten“ als auch in der Beziehung zu Nachfragern werden nachfrageorientierte Elemente eingerichtet. Für interne Leistungen und für Dienstleistungen gegenüber Dritten sollen preisähnliche Überlegungen eingebaut werden und diese sollen nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und mit einem geeigneten System verrechnet werden. Das führt zu einer Verbesserung zur Entwicklung der Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei den Verantwortlichen und einer besseren Kostenabgrenzung der Produkte. Finanzielle Anreize sollen kohärent sein mit den Zielen des Trägers bzw. des Prinzipals und den strategischen Zielen der Hochschule. Entsprechend werden Aufgabenübernahme, Leistung, und Innovation des Leistungserbringers bzw. Agenten belohnt. Mit dem Ziel der Beitragsmaximierung des Trägers sollen die von ihm gesetzten Anreize soweit möglich innerhalb der Hochschulen fortgesetzt werden. Historische Fortschreibungen der Budgets sollen regelmässig überprüft und neu begründet werden. (Ziegele, 2008, S. 22 f.).

4.4 Instrumente der Mittelzuweisung

Im traditionellen, kameralistischen System erfolgte die Mittelvergabe für die Hochschulen auf der Basis eines Stellenplans und eines staatlich genehmigten Detailbudgets. Damit war auch festgelegt, wozu das Geld verwendet werden durfte. Dieses System wurde innerhalb der Hochschule gegenüber den internen Organisationseinheiten fortgesetzt. Die staatliche Reglementierung reichte abgesehen von sehr kleinen Spielräumen bis in die Hochschulen hinein (Ziegele, 2008, S. 31 ff.). Oft wurde diese im Bereich von grossen Anschaffungen zudem durch aufwändige Verfahren der Ausgabenbewilligungen durch die politischen Behörden verschärft. In den Kapiteln 2 und 3 wurde beschrieben, wie sich nun die Rahmenbedingungen geändert haben. Entweder werden Hochschulen Globalbudgets zugewiesen oder falls diese als staatliche Unternehmen ausgegliedert wurden, werden pauschale staatliche Beiträge gesprochen. Entsprechend wurden die staatlichen Vorgaben für die Verwendung der Mittel auf ein Minimum reduziert und die Bewilligung von Stellen an die Hochschulen delegiert. Damit stellt sich die Frage, wie die Mittel den Hochschulen zugewiesen und wie hochschulintern verteilt werden.

Meistens wurden vertragsförmige Vereinbarungen zwischen den Bildungsdirektionen und den Hochschulen zu Beginn der Steuerungsreformen als Mittel gegen die finanziell angespannte Situation abgeschlossen. Sparaufträge oder kurzfristige Haushaltssperren waren an der Tagesordnung. Vereinbart wurden kombiniert mit den Leistungsaufträgen längerfristige Finanzzusagen um eine mehrjährige Planungssicherheit zu erzielen. Oft musste die neue Sicherheit mit längerfristigen Einsparungen bezahlt werden, oder zusätzlich auf Grund wirtschaftlichen Handeln eingesparte Mittel wurden gar vom Staat wieder ganz oder teilweise eingezogen (König, 2009, S. 30). Diese Systeme setzten wie auch die im Rahmen der Reformen eingeführten Globalbudgets weiterhin die in Kapitel 2.2 im Rahmen der ökonomischen Theorie von Niskanen erläuterten Fehlanreize zur Budgetmaximierung oder zumindest zur Ausschöp-

fung der zugewiesenen Mittel, da sonst das Risiko bestand, im Folgejahr ein kleineres Budget zugesprochen zu erhalten. Aus diesem Grund blieben auch erhoffte Effizienzgewinne aus und die der traditionellen Input-Steuerung vorgeworfenen Fehlanreize wurden nicht behoben (Bogumil et al., 2013, S. 31 ff.).

In Deutschland hat die Einführung neuer Steuerungsformen bei den Hochschulen zuerst zu einer Diversifizierung ihrer Finanzierungsquellen über diejenigen des Staates und der Drittmittel hinausgeführt. Insbesondere nahm die Finanzierung über Dienstleistungen und Vermögensverwaltung in beliebiger Höhe zu. Diese Anteile des Globalhaushaltes durften die Hochschulen behalten. Die Diversifizierungsstrategie ermöglicht die finanzielle Sicherheit zu erhöhen und staatliche Unterfinanzierungen auszugleichen (Ziegele, 2008, S. 38). Insbesondere wurden auf diese Art im Sinne der Property Rights-Theorie auch Anreize für die Erhöhung der Performance und gegen die Budgetmaximierung gesetzt. Es ist davon auszugehen, dass dieser Effekt insbesondere bei den Fachhochschulen und den Universitäten anzutreffen ist.

Für die Zuweisung der Mittel an die Hochschulen und innerhalb der Hochschulen an die nachgelagerten Einheiten kommen grundsätzlich 3 Instrumente, Pauschalzuweisung, formelgebundene Zuweisung und die Zuweisung per Zielvereinbarung in Frage (Ziegele, 2008, S. 55 ff.).

Pauschalzuweisungen sind fixe Geldbeträge, die nicht im Zusammenhang mit der Leistung und dem Ergebnis variieren. Ihre Höhe wird als „Ergebnis einer Einzelfallentscheidung mit Ermessensspielraum festgelegt“ (Ziegele, 2008, S. 55). Neben der inhaltlichen Abgrenzung stellt sich vor allem die Frage, für welchen Zeitraum sie gelten. Es sind oft Erfahrungswerte, die auf einer bestimmten Annahme basieren. Sie erfolgen meist als Einzelfallentscheidung und gewähren Bestandes- und Planungssicherheit. Der Zeitraum bis zur Neubegründung und die Vorgaben bezüglich Zweckbindung müssen definiert werden. Oft erfolgen sie zweckgebunden und werden auch nicht angepasst, wenn sich der entsprechende Sachverhalt ändert. Als extremen Fall kann man die jährliche Fortschreibung des gesamten Haushalts bezeichnen, wie das im kameralistischen System trotz der Zweckbindung der Mittel der Fall war (Ziegele, 2008, S. 55).

Bei der formelbasierten Zuweisung erfolgt die Mittelvergabe gekoppelt an die Entwicklung der Ist- oder teilweise auch Soll-Werte bestimmter Indikatoren. D.h. die Indikatoren stehen in Relation zur Leistung. Dieses System hilft Unterschiede der finanziellen Ausstattung zu legitimieren. Es fördert damit die Transparenz und baut die Informationsasymmetrien gegenüber dem Prinzipal ab. Grosse Bedeutung haben dabei die Ziele, die hinter den Indikatoren und ihrer Gewichtung stecken. Häufig ist die Kombination mit einer Zielvereinbarung bei der die Zuweisung der Mittel verknüpft mit Zielen wird, deren Erreichung mittels Soll-Werten von quantitativen und/oder qualitativen Indikatoren definiert ist. Die Vergabe durch den Prinzipal erfolgt wie bei den Pauschalzuweisungen per Einzelfallentscheidung mit Ermessensspielraum. Es besteht aber ein direkter Zusammenhang zwischen Mittelzuweisung und Leistung. Allerdings handelt es bei der Zielvereinbarung um erwartete Leistungen und damit mindestens um

einen Teil Input oder ex ante Steuerung (Ziegele, 2008, S. 58). Die formelgebundene Mittelvergabe ermöglicht Profilbildung und eine Positionierung der Organisationseinheiten im Wettbewerb. Insbesondere kann damit die Performance in der Lehre, sei es den Grundausbildungen oder in den Weiterbildungen gesteigert werden (Bogumil et al., 2013, S. 32 f.). Je nach Indikator oder deren Kombination besteht das Risiko von Fehlsteuerungen. Die Indikatoren können Zielkonflikte zwischen Qualität und Quantität generieren, so garantieren z.B. viele Studierende keine gute Ausbildung und viel Drittmittel keine gute Forschung. Zu viele Indikatoren verhindern die Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Zyklische Schwankungen von Indikatoren verursachen Instabilität: Die Studierendenzahlen z.B. unterliegen verschiedenen externen Einflussfaktoren (Schweinezyklus) und die Kosten der Studiengänge entwickeln sich aufgrund der variablen Gruppengrößen sprunghaft. Rein angebotsorientierte Indikatoren wie Anzahl Studienplätze setzen zudem keine Anreize.

In der Praxis eignen sich aufgrund der Vor- und Nachteile auf allen Ebenen Mehr-Komponenten-Modelle. Das heisst die Instrumente sind komplementär oder ergänzen sich. Je nach Grösse und Struktur der Hochschule oder Organisationseinheit und Entwicklungsstand eignet sich ein anderer Mix. (Ziegele, 2008, S. 58).

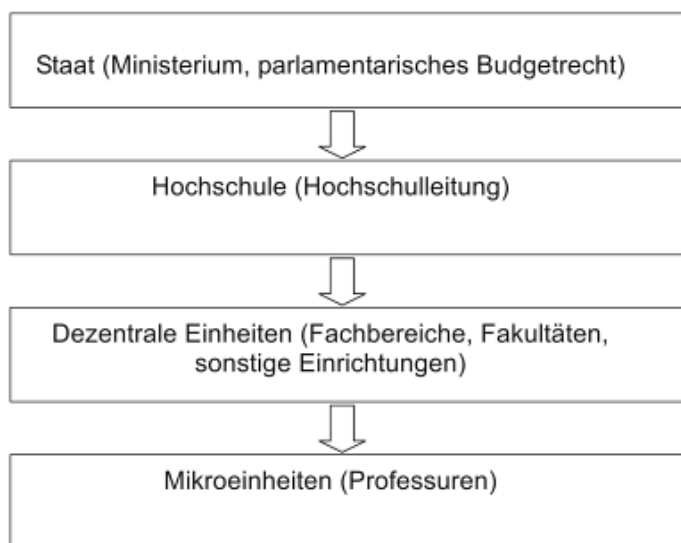


Abbildung 8: Architektur der Mittelvergabe im Wissenschaftssystem (Ziegele, 2008, S. 66)

Bei der hochschulinternen Mittelzuweisung stehen drei Fragen im Zentrum. Zuerst interessiert, wie die Mittelzuweisung für Bereiche erfolgt, die durch die Verantwortungsträger nicht oder nur sehr indirekt beeinflusst werden können, d.h. für die Kosten des Rektorats oder der Verwaltung, für Gebäudekosten und für Bereiche oder für solche, die zufällig eine besondere Situation für den Zuweisungsempfänger erzeugen wie der Betrieb eines botanischen Gartens und ähnliches. Die zweite Frage ist, für welchen Zeitraum die Mittelzuweisung auf welcher Ebene des Wissenschaftssystems gemäss Abbildung 8 mit welchen Instrumenten in welcher Ausprägung erfolgt und welche Gründe sind für die Neubeurteilung. Die dritte Frage bezieht sich darauf, ob im Falle von globalen Kontraktsummen im Sinne von Bruttoaufwendungen

oder im Sinne eines Saldos von Aufwand und Ertrag betrachtet wird und zusätzliche Erträge dem Leistungserbringenden auch höhere Aufwände speziell zur Förderung z.B. von Innovationen erlaubt.

Es ist zu vermuten, dass der Mix der Zuweisungsmodelle für eine effektive finanzielle Steuerung stark von der Grösse der Hochschule und/oder Abteilung und deren Entwicklungsstand abhängt. Zudem sind wahrscheinlich aufgrund der Strukturunterschiede und der Tradition grosse Unterschiede zwischen den Hochschultypen vorhanden. Pauschale Zuweisungen in Kombination mit Zielvereinbarungen eignen sich wahrscheinlich insbesondere für querschnittsdienstleistende Abteilungen wie das Rektorat und die zentrale Verwaltung.

4.5 Berichtswesen

Die Entscheider benötigen steuerungsrelevante Information. Nicht in der Quantität der Informationen liegt die Lösung, sondern in der Qualität. Zudem ist zu definieren, in welcher Periodizität die Informationen sinnvoll sind. Zu viele Informationen ist das beste Mittel, jemanden nicht zu informieren (Bogumil, 2003, S. 28).

Eine wichtige Funktion für ein zweckdienliches Berichtswesen spielt das Controlling. Für das Controlling ist das Berichtswesen eines der wichtigsten Instrumente. Es kann ein zentraler Bestandteil der Austauschbedingungen der vertikalen Machtbeziehungen sein und damit einen wichtigen Beitrag leisten zu deren Einhaltung indem es sie ermöglicht, kontrolliert und dokumentiert. Damit soll es garantieren, dass die Ziele und Interessen der Gewährleister oder Prinzipals nicht aus dem Blickfeld geraten. Die Berichtssysteme enthalten standardisierte Informationen in Form von Kennzahlen und Indikatoren zu Kosten, Leistungen und ggf. auch Wirkungen, die kohärent sind mit denjenigen der Zielplanungs- und Budgetierungssysteme (Brüggemeier, 2000, S. 458 ff.).

Als Grundregel gilt, dass ein Bericht alle wichtigen und neuen Informationen enthalten muss. Für die hierarchisch nächst höhere Ebene muss die Komplexität reduziert werden ohne eine gleichzeitige Gehaltsreduktion. Berichte sollen so verdichtet werden, dass sie für die nächst höhere Ebene diejenigen Informationen enthalten, die nicht mehr in den Entscheidungsbereich der untergeordneten Ebene gehören. Veränderungen und Abweichungen müssen von den Fachpersonen kommentiert sein und nötige Zusatzinformationen, Interpretationen und wo möglich Handlungsempfehlungen enthalten (Thom & Ritz, 2006, S. 177–178).

5 Erfolgsfaktoren der finanziellen Steuerung

Die wichtigsten Erfolgsfaktoren für eine wirksame finanzielle Steuerung sind das Zusammenspiel von Managementinstrumenten und Managern, von Struktur und Handeln, von Organisation und Person (Zechlin, 2015). Diese Basis ist die gleiche wie diejenige für die wirkungsorientierte Steuerung an sich. Die Steuerungsprozesse und die eingesetzten Werkzeuge müssen gemeinsam zwischen den Akteuren auf den verschiedenen Ebenen definiert werden. Da-

bei sind Engagement und die Überzeugung vom Nutzen Voraussetzungen, dass die Ziel- und Indikatorensysteme ihre Wirkung entfalten (Bundeskanzleramt, 2011, S. 75).

Eine wirkungsvolle finanzielle Steuerung erfüllt vier Grundvoraussetzungen (Tauberger, 2008, S. 17 ff.):

- Sie ist planbar.
- Fach- und Ressourcenverantwortung sind deckungsgleich.
- Kontrollen und Analysen der Zielabweichungen erfolgen regelmässig und rechtzeitig.
- Korrekturmassnahmen erfolgen rechtzeitig und angemessen.

Die erfolgsrelevanten Rahmenbedingungen für diese Grundvoraussetzungen werden in der Folge erläutert.

Sie ist planorientiert. Sie kann sich nur nach operationalisierten Zielen ausrichten und ist nur so gut wie die Qualität der Plan- und Ist-Grössen (Budget und Rechnung). Zudem hat die Planung kurzfristige (1 Jahr), mittelfristige (3-5 Jahre) und langfristige (10-15 Jahre) Horizonte. Finanzielle Mittel müssen im richtigen Moment genügend verfügbar sein. Das gilt sowohl für die Hochschule an sich, aber auch für die Hochschulleitung und die nachgelagerten Organisationseinheiten. Das bedingt, dass die Art und der Umfang der erwarteten Produkte und deren Plan- und Ist-Kosten rechtzeitig bekannt sind und der notwendige Handlungsspielraum durch die Möglichkeit zur Bildung von Reserven besteht.

Fach- und Ressourcenverantwortung sind deckungsgleich. Die Organisationseinheiten sind so definiert, dass Sach- bzw. Fach- und Ressourcenverantwortung und damit der Ort der Kostenverantwortung und der Kostenentstehung deckungsgleich sind. Das ermöglicht, dass Führungsentscheide innert nützlicher Frist getroffen werden können. Voraussetzung ist eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung. Unternehmerische Anreize entstehen vor allem durch eine möglichst weitgehende Selbstbestimmung (Autonomie) der leistungserbringenden Akteure. Dieses Prinzip gilt für Beziehung der Hochschule gegenüber der politischen Ebene und innerbetrieblich für die dezentralen Organisationseinheiten gegenüber der Hochschulleitung in organisatorischen, finanziellen und personellen Fragen. Massgebend sind die deutliche Rollentrennung zwischen der politischen und der leistungserbringenden Ebene in strategischen Fragen, eine eindeutige Aufgabenzuweisung in der Steuerung (Controlling) und der Rechenschaftslegung (Reporting) und die präzise Definition der erwarteten Leistungen und der verfügbaren Mittel (Schedler et al., 2011, S. 52 ff.).

Die dezentrale Ressourcenverantwortung wird begünstigt durch

- a) verbindliche Festlegung von Zielen und Budgets für die Verantwortlichen
Dabei sollten die Ziele spezifisch, messbar, angemessen, relevant und terminiert sein und die Entstehung der Budgets transparent.
- b) gut strukturierte Kosten- und Leistungsrechnung, die die notwendigen Führungsinformationen liefert,

Was notwendig ist, muss von Gewährleister und Leistungserbringer gemeinsam definiert werden und mit den Zielsystemen übereinstimmen.

- c) leistungsfähige Datenverarbeitungs- und zweckmässige Führungsinformationssysteme
Je höher der Integrationsgrad der Systeme desto zuverlässiger und schneller verfügbar werden die Informationen. Voraussetzung ist, dass die Datenerfassung und –pflege in geeigneter Detaillierung erfolgt. Die verantwortlichen Stellen müssen vom Nutzen überzeugt sein und die Systeme müssen über die für einen schnellen Zugriff der verantwortlichen Akteure notwendigen Funktionen verfügen.
- d) geeignetes System für die interne Verrechnung von Leistungen
Es gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu beachten. Je differenzierter die Leistungserfassung und –verrechnung erfolgt, desto höher wird die Qualität der Produktkosten. Zudem fördert die Leistungserfassung das Wirtschaftlichkeitsdenken der Verantwortlichen erheblich.
- e) Kostenzuordnung nach dem Verursacherprinzip unabhängig vom ursprünglichen Ort der Budgetierung und kontinuierlichen Soll-Ist- und Soll-Wird-Analysen.

Kontrollen und Analysen der Zielabweichungen erfolgen regelmässig und rechtzeitig. Zuverlässige Evaluationsverfahren werden begünstigt durch die Beobachtung entsprechender Indikatoren und ein stufengerechtes Berichtswesen. Die Führungsinformationen müssen zuverlässig, schnell verfügbar, einfach zugänglich und stufengerecht aufbereitet sein. Sie müssen standardisiert sein und den Bedürfnissen der Benutzer entsprechen und auf die für die Steuerung nötigen Informationen reduziert sein. Zudem müssen sie in den Zielplanungs-, Budgetierungs- und Berichtssystemen kohärent sein. Analysen, die rechtzeitige Korrekturmassnahmen erlauben, müssen insbesondere in der ersten Jahreshälfte mehrmals erfolgen.

Korrekturmassnahmen erfolgen rechtzeitig und angemessen.

Voraussetzung ist allerdings, dass eine Verzichtplanung präventiv vorbereitet wird oder mögliche zusätzliche Vorhaben frühzeitig vorbereitet werden. Finanzielle Auswirkungen von Entscheiden im Zusammenhang mit Produkten der Hochschulen zeigen sich in der Regel erst mehrere Monate später und dauern meist mehrere Jahre. In Studiengängen erfolgt die volle finanzielle Auswirkung von Veränderungen erst nach mehreren Jahren und sie dauert entsprechend lange.

Der Aufbau, die Implementation von wirksamen Steuerungselementen und die Entwicklung zweckmässiger Organisationsstrukturen brauchen Jahre. Häufige Veränderungen und Eingriffe an laufenden Verfahren oder auch völlige, sich auf das Verfolgen von Management-Modetrends begründete Wechsel der eingesetzten Steuerungsinstrumente führen zu einer Schwächung der Transparenz und Verbindlichkeit im Organisationshandeln und damit aus dezentraler Perspektive zu einem Verlust von Verlässlichkeit und Vertrauen“ (Michael Jaeger, 2009, S. 65). Managementinstrumente wirken nicht isoliert, sondern im jeweiligen Kontext der organisationsspezifischen Rahmenbedingungen. U.a. sind auch motivationale Effekte von formelgebundenen Finanzierungsverfahren und damit ggf. eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit erst nach einem genügend langen Zeitraum der Anwendung zu erwarten (Michael

Jaeger, 2009, S. 65). Genügend Ausdauer aber auch Beharrlichkeit und Überzeugung der Verantwortungsträgerinnen und –träger sind Voraussetzung für eine gemeinsame Weiterentwicklung.

6 Schlussfolgerung

Es gibt nicht die richtig oder wirksam finanziell gesteuerte Hochschule. Die Managementinstrumente müssen auf die Bedürfnisse und die Möglichkeiten der beteiligten Akteure und auf die Organisationsstruktur abgestimmt sein. „Wirksam“ ist ein Controlling dann, wenn es meßbar zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität einer öffentlichen Hochschule beiträgt“ (Brüggemeier, 2000, S. 470). Generelle Anforderungen für eine wirksame finanzielle Steuerung einer Hochschule, die erfüllt sein müssen, lassen sich definieren. Sie sind gegenseitig voneinander abhängig und notwendig aber nicht hinreichend.

In den Hochschulen bzw. in der Bildung generell stehen Effektivitätsbetrachtungen über den Effizienzzielen und trotzdem können es sich die Hochschulen in Anbetracht der schnellen Entwicklungen und der Forderungen aus Wirtschaft und den Veränderungen in der Gesellschaft nicht leisten, auf eine wirksame Steuerung ihre finanziellen Mittel zu verzichten. Im Vordergrund dabei steht, die Konsequenzen bzw. die Kosten des geplanten Handelns zeitgerecht und verlässlich abschätzen zu können und damit die Spielräume für Innovationen professionell zu verwalten. Zunehmend erwirtschaften Hochschulen auch eigene Erträge (z.B. Angebot von Weiterbildungsstudiengängen, Facility Management etc.).

Wirtschaftliches Denken und Handeln der Hochschulen entwickelt sich stark im Zusammenhang von Dienstleistungsaufträgen gegenüber Dritten, Geschäftsprozessoptimierungen und Möglichkeit eines externen Bezugs von Serviceleistungen, für die bisher ein interner Pflichtkonsum eingerichtet war.

Die Implementation des Hochschul-Controllings muss unter Einbezug der Betroffenen und gemeinsamer Reflexion erfolgen. Einzelne Massnahmen können nicht isoliert eingeführt werden. So erfordert beispielsweise wirtschaftliches Handeln und Denken dezentraler Einheiten ein entsprechendes Informationssystem und entsprechende Handlungsspielräume. Parallel zu der Weiterentwicklung der Technik muss das notwendige Wissen und Können der Akteure aufgebaut werden. Die bedarfsgerechte Einrichtung erfordert viel Zeit und Engagement.

Politischen Widerständen gilt es durch professionelles Handeln und im fachlichen Diskurs zu begegnen. Dabei müssen die Hochschulen den Beweis erbringen, dass sie es wert sind, dass ihnen als verlässlichem Partner die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden und dass sie fähig sind, rechtzeitig die Verantwortung für ihr Tun auch in finanzieller Hinsicht zu tragen. Es gibt nichts Schlimmeres als auf der Basis von falschen Argumenten und aufgrund fehlender oder insbesondere falscher Informationen über das eigene Handeln fremdbestimmt zu werden.

Die finanzielle Steuerung der Hochschulen ist vermutlich typenspezifisch. Die Pädagogischen Hochschulen sind die jüngsten und kamen als letzte zur tertiären Bildung. Als kantonale Organisationen, die ausschliesslich der Berufsausbildung dienen, waren sie am stärksten durch die Bildungs- oder Erziehungsdirektionen der Kantone gesteuert. Sie waren vor ihrer Gründung meistens kantonale Institutionen und wurden vollständig durch den Trägerkanton finanziert, d.h. sie erhielten auch keine Bundesbeiträge wie die Fachhochschulen und die Universitäten.

Die Forschung im Bereich der Lehrerbildung hat an den PHs eine junge Tradition und hat Gegensatz zu den Grundausbildungen (66%) mit 12% (2014) auch einen rel. geringen Anteil an den vier Produkten Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Dienstleistungen (BFS, 2015). Bei einem ähnlichen Anteil Grundausbildung (65%) ist der Anteil Forschung bei den Fachhochschulen mit 24% doppelt so hoch. Die PHs kennen im Gegensatz zu den Universitäten und Fachhochschulen auch keine lange Tradition der akademischen Selbststeuerung und im unternehmerischen Denken und Handeln. Die ehemaligen Höheren Technischen Lehranstalten hingegen, die heute Teil der Fachhochschulen sind, verfügen über eine lange Forschungstradition und hatten bereits einen sehr engen Bezug zur Wirtschaft. Damit stehen die Fachhochschulen der Wirtschaft wohl am nächsten. Einige Fachhochschulen definieren sich „als Unternehmen bzw. als Holding mehrerer möglichst autonomer Firmen, die in der Wissensproduktion tätig sind. Entsprechend fordern sie möglichst grosse Autonomie der Teilschulen und Institute sowie eine Forschungspolitik, die über Bonussysteme Anreize dazu schafft, auf den Märkten erfolgreich Drittmittel zu akquirieren“ (Kiener, Benninghoff, C. Müller, Felli & Christen, 2012, S. 92).

7 Analyse der Wirksamkeit der finanziellen Steuerung

Die in der Arbeit erläuterten, neuen Entwicklungen lassen einige Fragen bezüglich der Hochschulen in der Schweiz und insbesondere bezüglich der verschiedenen Hochschultypen offen. Wie werden die neuen Steuerungsinstrumente auf den verschiedenen Ebenen, in den verschiedenen Hochschultypen und innerhalb der verschiedenen Hochschulen umgesetzt? Gibt es Typenspezifitäten? Auf welcher Basis erfolgt die Mittelzuweisung von der politischen Ebene auf diejenige der Hochschulen und auf welcher diejenige innerhalb der Hochschulen zu den verschiedenen Organisationseinheiten? Welches sind die Steuergrössen und in welcher Abhängigkeit stehen diese zu den Zielen und der Zielerreichung? Wie erfolgt die Budgetierung inhaltlich und mit welcher zeitlichen Perspektive auf welcher organisatorischen Ebene? Welche Instrumente werden auf welcher Ebene für die Planung und die Steuerung eingesetzt? Welche Führungsinformationen werden auf welcher Ebene in welcher Periodizität verwendet? Wie werden diese ermittelt und wie werden diese den Verantwortungsträgern zur Verfügung gestellt?

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnten zu den Hochschulen der Schweiz keine Studien zu obenstehenden Fragen ermittelt werden. Umfangreiche Untersuchungen liegen zu den universitären Hochschulen in Deutschland und Österreich allem voran über die Steuerungsin-

strumente Zielvereinbarungen und formelbasierte Mittelzuweisung vor. Hochschultypenspezifische Untersuchungen konnten keine ermittelt werden. In der Schweiz liegen zahlreiche Untersuchungen zur Umsetzung und den Auswirkungen der Verwaltungsreformen allgemein vor.

7.1 Leitfragen

In Anbetracht des wie beschrieben geringen Informationsstandes über die Rahmenbedingungen der finanziellen Steuerung der Hochschulen soll eine Analyse Antworten auf die folgenden Fragen liefern:

Mit Blick auf die Rahmenbedingungen für die hochschulinterne finanzielle Steuerung sollen zuerst Handlungsspielräume der Hochschule bei der Bewirtschaftung der finanziellen Mittel gegenüber dem Staat und deren Nutzung analysiert werden. Dazu dienen folgende Leitfragen:

- Wie erfolgt die *staatliche Mittelzuweisung* an die Hochschule?
Auf welcher Basis erfolgt die Berechnung der zugewiesenen Mittel?
Wie werden Ziele festgelegt?
Sind die Ziele operationalisiert bzw. an Kenngrößen mit definierten Soll-Werten gebunden? Wenn ja, werden diese überprüft?
Welches sind die finanziellen Kenngrößen oder Kontraktsummen?
Sind die finanziellen Kenngrößen von den Zielen und ihren Kenngrößen abhängig?
Können zugewiesene Mittel zwischen Personal- und Sachkosten verschoben werden?
Wer verabschiedet die Mehrjahresplanung, das Budget und die Rechnung?
- Wie erfolgt die *finanzielle Steuerung*?
Wer bewilligt welche Ausgaben?
Mit welcher Periodizität werden die Finanzzielabweichungen (Finanzkennzahlen) durch wen analysiert?
Wie werden die Zahlen kommentiert?
Was geschieht mit Ertragsüberschüssen und Defiziten?
- Welche Vor- und Nachteile hat das eingesetzte System?
War die Hochschule in den vergangenen 4 Jahren von Sparmassnahmen betroffen?
Falls ja, wie wurden diese hochschulintern weitergegeben?

Zur Analyse der hochschulinternen finanziellen Steuerung dienen folgende Fragen:

- Wie erfolgt die *Mittelzuweisung an die Organisationseinheiten*?
Wie werden die Mittel der zentralen Verwaltung und des Rektorats budgetiert?
Auf welcher Basis erfolgt die Berechnung der zugewiesenen Mittel?
Wie werden Ziele festgelegt? Wenn ja, welche Aufgabenbereiche sind Bestandteil dieser Vereinbarungen (Lehre, Forschung, Informatik, Wissenstransfer, Innovation, etc.)
Sind die Ziele operationalisiert bzw. an Kenngrößen mit definierten Soll-Werten gebunden? Wenn ja, werden diese überprüft?
Welches sind die finanziellen Kenngrößen oder Kontraktsummen für die Organisationseinheiten?

- Sind die finanziellen Kenngrößen von den Zielen und ihren Kenngrößen abhängig?
Können zugewiesene Mittel zwischen Personal- und Sachkosten verschoben werden?
- Wie werden die *Personal- und die Sachkosten* durch wen geplant und verrechnet?
Wie erfolgt die interne Leistungsverrechnung in der Planung und im Ist?
Wie erfolgt die Beschaffung der Sachmittel?
Wer bewilligt welche Ausgaben?
 - Welche *Datenverarbeitungs- und Führungsinformationssysteme* werden eingesetzt?
Mit welchem System erfolgt die Personalkostenplanung?
Mit welchem System erfolgt die Leistungsverrechnung?
Wie werden die Führungsinformationen wem zur Verfügung gestellt?
 - Wie erfolgt die *Informationsaufbereitung, die Kontrolle und damit verbunden die finanzielle Steuerung*?
Mit welcher Periodizität werden die Finanzzielabweichungen (Finanzkennzahlen) durch wen analysiert?
Wie und in welcher Periodizität werden die Zahlen von wem kommentiert?
Wer entscheidet gegebenenfalls mit welchen Verfahren über korrigierende Massnahmen?
Was geschieht mit Ertragsüberschüssen und Defiziten?
 - Welche Vor- und Nachteile hat das eingesetzte System?

7.2 Methodisches Vorgehen

Im ersten Schritt soll der Implementationsstand der neuen Steuerungselemente an Hand strukturierter Interviews mit den Verwaltungsleitenden bei allen Hochschulen der Schweiz empirisch festgestellt werden. Anhand der empirischen Erhebungen, wird dann in einem Vergleich bewertet, ob es typenspezifische Ausprägungen der einzelnen Elemente der finanziellen Steuerung gibt. Um die Objektivität der Befragung zu erhöhen, ist die parallele Befragung eines Mitglieds des Mittleren Managements der Hochschule zweckdienlich.

Da es kein Referenzmodell für die finanzielle Steuerung von Hochschulen oder der einzelnen Hochschultypen gibt, ist nur ein Vergleich mit NPM orientierten idealtypischen Governance-Modellen im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs möglich. Eine besonders starke Annäherung an das Modell der Public Corporate Governance, lässt darauf schliessen, dass die neuen Steuerungselemente implementiert sind und eine wirksame finanzielle Steuerung möglich ist. Während eine starke akademische Selbststeuerung oder eine starke staatliche Regulierung eher darauf hindeutet, dass die hierarchische Steuerung wenig ausgeprägt ist und die finanzielle Steuerung der Hochschule wenig ausgeprägt ist.

Herausforderungen sind im Bereich des Datenschutzes zu erwarten. Allerdings kann dem durch eine anonymisierte Darstellung entgegengewirkt werden. Aufgrund der hohen Komplexität der Fragen eignet es sich den Fragebogen vorgängig zuzustellen, die Fragen aber in einem Interview zu diskutieren und gegebenenfalls nachträgliche Detailabklärungen zu vereinbaren.

8 Literaturverzeichnis

- Arrow, K. J. (1985). The Economics of Agency. In J. W. Pratt (Ed.), *Principals and agents. The structure of business* (Research colloquium Harvard Business School, pp. 37–51). Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- BFS. (2015). *Tertiärstufe: Höhere Berufsbildung – Übersichtstabellen*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik. Verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/05/key/blank/uebersicht.html>
- Bogumil, J. (2003). Politische Rationalität im Modernisierungsprozess. In K. Schedler & D. Kettiger (Hrsg.), *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen* (Public Management, 1. Aufl., S. 15–42). Bern: Haupt.
- Bogumil, J., Burgi, M., Heinze, R. G., Gerber, S. & Gräf, I.-D. (2013). *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente* (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, Bd. 41). Berlin: Ed. Sigma.
- Bogumil, J. & Heinze, R. G. (Hrsg.). (2009). *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz* (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, Bd. 34). Berlin: Ed. Sigma. Verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/zbw/595857515.pdf>
- Boyne, G. A. (2003). Sources of Public Service Improvement. A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (3), 367–394.
- Brüggemeier, M. (2000). Potentiale und Probleme des Hochschulcontrollings. In D. Budäus, W. Küpper & L. Streitferdt (Hrsg.), *Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven* (S. 452–487). Wiesbaden, s.l.: Gabler Verlag.
- Bundeskanzleramt. (2011). *Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung*. Wien: Bundeskanzleramt Österreich.
- Ebers, M. & Gotsch, W. (2006). Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In A. Kieser & M. Ebers (Hrsg.), *Organisationstheorien* (6., erw. Aufl., S. 199–251). Stuttgart: Kohlhammer.
- Engels, M. (2001). *Die Steuerung von Universitäten in staatlicher Trägerschaft. Eine organisationstheoretische Analyse* (DUV Wirtschaftswissenschaft). Wiesbaden, s.l.: Deutscher Universitätsverlag.
- Jaeger, M. (2009). Steuerung durch Anreizsysteme an Hochschulen. Wie wirken formelgebundene Mittelverteilung und Zielvereinbarungen? In J. Bogumil & R. G. Heinze (Hrsg.), *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz* (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, Bd. 34, S. 45–66). Berlin: Ed. Sigma.
- Jaeger, M., Leszczensky, M., Orr, D. & Schwarzenberger, A. (2005). *Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung* (13/2005). Hannover: HIS Hochschul-Informationssystem GmbH.

- Jaeger, M. e. a. (2007). *Hochschulinterne Steuerung durch Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen*. Dokumentation zur gleichnamigen Tagung am 22. und 23. November 2006 in Hannover (4/2007). HIS: Forum Hochschule: HIS Hochschul-Informationssystem GmbH.
- Kiener, U., Benninghoff, U., Müller, C., Felli, R. & Christen, S. (2012). *Forschung an den Fachhochschulen 2012. Beschreibungen, Analysen, Folgerungen*, Winterthur.
- Klug, H. (2008). *Hochschulreformen und Informationssysteme. Organisation - Personen - Technik* (Interdisziplinäre Schriften zur Wissenschaftsforschung, Bd. 3, 1. Aufl.). Dt. Hochsch. für Verwaltungswissenschaften, Diss.--Speyer, 2007. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- König, K. (2009). Hierarchie und Kooperation. Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule. In J. Bogumil & R. G. Heinze (Hrsg.), *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz* (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, Bd. 34, S. 29–44). Berlin: Ed. Sigma.
- Krummenacher, J. (2014, 7. November). Kantonale Budgets. Defizite von 635 Millionen Franken. *NZZ*.
- Michel, A. & Schmid, K. (Juni 2010). *Standardisierung der Rechnungslegung und der Kostenträgerrechnung der Pädagogischen Hochschulen. Situationsanalyse*. Bern: Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques COHEP.
- Mintzberg, H. (1992). *Die Mintzberg-Struktur. Organisationen effektiver gestalten*. Landsberg/Lech: Verl. Moderne Industrie.
- Nickel, S. (2009). *Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen - Leitungsstrukturen - Staatliche Steuerung* (Universität und Gesellschaft, Bd. 5, 2., aktual. Aufl.). München: Hampp.
- Niskanen, W. (1974). Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen. Die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie. In H. P. Widmaier (Hrsg.), *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates* (S. 208–222). Frankfurt am Main: Athenäum-Fischer-Taschenbuch-Verlag.
- Nullmeier, F. (2011). Output-Steuerung und Performance Measurement. In B. Blanke (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (4., aktualisierte und erg. Aufl., S. 465–475). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Sandberg Berit. (2003). Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen - ein Deregulierungsinstrument. *Beiträge zur Hochschulforschung*, 25 (4), 36–55.
- Schäfer, F. (2014, 26. November). Wie der Bund schmerzlos Hunderte von Millionen spart. *Berner Zeitung*.
- Schedler, K. (2007). Public Management und Public Governance. In L. e. a. Benz (Hrsg.), *Handbuch Governance* (S. 253–268). Zugriff am 28.07.2015.
- Schedler, K., Müller, R. & Sonderegger, R. W. (2011). *Public corporate governance. Handbuch für die Praxis* (Public Management (PM), 1. Aufl.). Bern: Haupt.

- Schimank, U. (2009). Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive. In J. Bogumil & R. G. Heinze (Hrsg.), *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz* (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, Bd. 34). Berlin: Ed. Sigma.
- Senge, P. M. & Klostermann, M. (2006). *Die fünfte Disziplin. Kunst und Praxis der lernenden Organisation* (Management - Die blaue Reihe], 10. Aufl.). Stuttgart: Klett-Cotta.
- SKBF. (2014). *Bildungsbericht Schweiz 2014*, Aarau.
- Tauberger, A. (2008). *Controlling für die öffentliche Verwaltung*. München: Oldenburg.
- Thom, N. & Ritz, A. (2006). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3., überarb. und erw. Aufl.). Wiesbaden: Gabler. Verfügbar unter http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?id=2713851&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm
- Tropp, G. (2002). *Kennzahlensysteme des Hochschul-Controlling. Fundierung, Systematisierung, Anwendung* (Monographien / Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung, N.F., 63). Univ., Diss. u.d.T.: Tropp, Gerhard: Kennzahlensysteme als Instrumente zur Führung von Hochschulen--München, 2002. München: Bayer. Staatsinst. für Hochschulforschung und Hochschulplanung. Verfügbar unter http://www.ihf.bayern.de/dateien/monographien/Monographie_63.pdf
- Unbekannt (zit. n. Adam Smith, Hrsg.). (2015). *Produktionsfaktor*, Wikipedia. Verfügbar unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Produktionsfaktor>
- Zechlin, L. (2015). *New Public Management an Hochschulen: wissenschaftsadäquat? – Essay* (18-19/2015), Bundeszentrale für politische Bildung. Verfügbar unter <http://www.bpb.de/apuz/205214/new-public-management-an-hochschulen-wissenschaftsadaequat?p=all>
- Ziegele, F. (2008). *Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen* (Studienreihe Bildungs- und Wissenschaftsmanagement, Bd. 8). Münster: Waxmann.

9 Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Oberdiessbach, 12. November 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Schmid', written in a cursive style.

Erich Schmid

10 Über den Autor



Erich Schmid,
Fliederweg 5
3672 Oberdiessbach

Als Leiter der Zentralen Dienste der deutschsprachigen Pädagogischen Hochschule, als langjähriger Präsident der Verwaltungsleitenden aller PHs der Schweiz und letztendlich als Leiter des Projekts Standardisierung der Rechnungslegung und der Kostenträgerrechnung der Pädagogischen Hochschulen der Schweiz SKORE befasste er sich in den vergangenen 10 Jahren intensiv mit der Entwicklung und den Herausforderungen der finanziellen Steuerung der eigenen Hochschule, mit derjenigen der PHs der Schweiz und mit derjenigen der Hochschulen des Kantons Bern.