



**Centrum
für Hochschulentwicklung**

**Das Berichtswesen im Verhältnis
Hochschulen – Staat in Brandenburg:
Bestandsaufnahme, Soll-Konzept und
Vorschläge zur Weiterentwicklung**

Frank Ziegele

**Arbeitspapier
Nr. 47**

Juli 2003

Das Berichtswesen im Verhältnis Hochschulen – Staat in Brandenburg: Bestandsaufnahme, Soll-Konzept und Vorschläge zur Weiterentwicklung

Inhalt

Das vorliegende Papier soll einen Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung des Berichtswesens im Verhältnis Staat – Hochschulen in Brandenburg schaffen. Es soll eine Grundlage für die weiteren Diskussionen im Lande liefern. Dazu werden folgende Analyseschritte durchgeführt:

- **Bestandsaufnahme der Ist-Situation (S. 4-7).** Es wird zusammengestellt, welchen Berichtspflichten die Hochschulen in Brandenburg bisher nachkommen.
- **Entwurf eines Soll-Konzepts (S. 7-18).** Als normative Grundlage für die Ableitung von Gestaltungsvorschlägen werden Anforderungen und Ziele für ein Berichtswesen festgelegt.
- **Defizitanalyse (S. 19-22).** Die bisherigen Berichtspflichten werden daraufhin untersucht, ob sie weiterhin erforderlich oder entbehrlich sind. Lücken im Berichtssystem werden identifiziert.
- **Entwicklung von Perspektiven (S. 22-31).** Aus den Soll-Vorstellungen wird einerseits ein Vorschlag für die Gesamtarchitektur des Berichtssystems entwickelt, andererseits werden Empfehlungen für die Weiterentwicklung einzelner Instrumente ausgesprochen.

Grundlegende Ziele einer Weiterentwicklung des Berichtswesens

Bevor ein Einstieg in die Analyse erfolgt, soll die Frage gestellt werden, warum es gerade zum jetzigen Zeitpunkt nötig ist, das Berichtswesen der Hochschulen in Brandenburg weiterzuentwickeln. Welche Ziele sind für die Veränderungsvorschläge maßgeblich? Was soll erreicht werden.

Im einzelnen sind folgende Ziele für die Gestaltung des Berichtswesens maßgeblich:

1. Die Berichtselemente sollen zu einem konsistenten und aufeinander abgestimmten Gesamtsystem entwickelt werden.
2. Neue Steuerungsinstrumente wie parametergesteuerte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen erfordern, dass spezifische Informationen bereitgestellt werden. Die bestehenden Berichte müssen an diese neuen Anforderungen angepasst werden.
3. Die neuen Verfahren der Mittelvergabe müssen erklärt und in ihrer Wirkungsweise veranschaulicht werden. Wenn Finanzierungsmechanismen automatisiert werden, müssen die Kausalitäten zwischen Zielen, Erfolgsindikatoren und finanziellem Ergebnis beschrieben werden (sinnvollerweise im Rahmen des Haushaltsplans, z.B. als Anlage). Das Budgetrecht des Parlaments soll – nach Wegfall kameralistischer Titel - auf eine neue, bessere Informationsbasis gestellt werden.
4. Im Zusammenhang mit Globalhaushalten nimmt die Bedeutung des Berichtswesens zu; Berichte müssen zur Legitimation globaler Zuweisungen beitragen.
5. Im Spannungsfeld zwischen höherer Autonomie der Hochschulen und berechtigtem staatlichen Informationsbedarf muss die richtige Balance gefunden werden. D.h. es darf nicht dazu kommen, dass ein von staatlicher Seite befürchteter Steuerungsverlust durch überzogene Informationsanforderungen kompensiert wird. Ebenso wenig dürfen sich die Hochschulen ihren Pflichten zu Information und Transparenz verschließen. Es gilt aber, ein möglichst „schlankes“ Berichtssystem zu schaffen. Dazu sollen Funktionen des Berichtswesens definiert werden; nur die Berichte sollen zulässig sein, die die Funktionen erfüllen.
6. Die Berichte sollen so gestaltet werden, dass der Staat Informationen in einer Ausführlichkeit und Aggregation erhält, die er verarbeiten und einsetzen kann und die seinen Zielen entspricht.
7. Überflüssige Berichtselemente sollten identifiziert und abgeschafft werden.
8. Das Berichtswesen soll nicht nur auf den Staat ausgerichtet sein, sondern auch die Selbststeuerung der Hochschulen unterstützen und verbessern.

Zusammenfassung einiger Ergebnisse der Analyse

Neben zahlreichen weiteren Einzelergebnissen zeigt die Analyse:

1. Es bedarf einer zentralen Sammlung der notwendigen Grunddaten im MWFK in elektronischer Form. Dafür sollte eine Datenbank und wenn möglich auch eine Internet-Plattform für die Dateneingabe aufgebaut werden. Die Daten sollen auch für alle Hochschulen zugänglich sein.
2. Es soll ein internes und ein externes Rechnungswesen geben (mit klaren Grenzen). Das MWFK muss die interne Freiheit für das Rechnungswesen gewähren, die Hochschulen müssen die externen Informationsanforderungen erfüllen.
3. Extern berichtet wird zum Zweck der Rechenschaftslegung, also der Legitimation der Hochschultätigkeit, und zur Unterstützung der staatlichen Steuerung (z.B. durch Erhebung von Indikatoren für Modelle der Formelfinanzierung). Alle Berichte, die nicht auf diese zwei Zwecke ausgerichtet sind, sind überflüssig.
4. Berichte müssen klar auf das Steuerungsmodell abgestimmt sein; z.B. muss das neue Mittelvergabemodell als Grundlage für Budgetentscheidungen im Haushaltsplan abgebildet sein. Das Berichtswesen leitet sich aus dem neuen Steuerungsansatz ab und steht nicht unverbunden daneben.
5. Das bisherige Berichtssystem hat Defizite: Nicht alle nötigen Informationen werden bereitgestellt (z.B. Darstellung Mittelvergabemodell, einzelne Indikatoren, staatliche Ziele); die Produkt- und Leistungsbeschreibungen haben keine klare Ausrichtung und z.T. Inhalte, die nicht in den finanziell ausgerichteten Haushaltsplan passen. Die Produkt- und Leistungsbeschreibungen sollten daher weiterentwickelt werden.
6. Das zukünftige Berichtssystem sollte drei Elemente haben: Einen um aussagefähige Anlagen ergänzten Haushaltsplan (inkl. weiterentwickelter Produkt- und Leistungsbeschreibung), eine Sammlung von Dokumenten (z.B. Entwicklungsplanung, Zielvereinbarung) und einen Geschäftsbericht, den jede Hochschule – bei standardisierten Teilen – frei gestalten und als Marketinginstrument nutzen kann.
7. Die wichtigste neue Anlage für den Haushaltsplan ist die Budgetrechnung; die Produkt- und Leistungsbeschreibung sollte zu einer solchen fortentwickelt werden. Dort wird einerseits das Mittelvergabemodell kurz erläutert und andererseits der Zusammenhang zwischen staatlichem Ziel, Finanzierungsindikator, erreichten Leistungsmengen und errechneter Zuweisung tabellarisch dargestellt. Dadurch wird deutlich, welche Hochschule aus welchen Gründen wieviel Geld erhält (ggf. mit Vorjahresvergleichen). Diese Budgetrechnung könnte wie im hessischen Modell Teil des Wirtschaftsplans werden.
8. Zur Dokumentensammlung gehört auch die Formulierung von Zielen und strategischen Plänen, und zwar für Hochschulen und MSWF.
9. Der Geschäftsbericht einer Hochschule sollte bestimmten Grundanforderungen genügen und darüber hinaus für die Hochschulen autonom gestaltbar sein. Er enthält jedoch eine standardisierte Indikatorensammlung, in die Elemente aus der bisherigen Form der Produkt- und Leistungsbeschreibung einfließen. Diese Indikatoren und Kennzahlen könnten als Balanced Scorecard aufbereitet werden.

I. Bestandsaufnahme: Bestehende Berichtspflichten in Brandenburg

1. Produkt- und Leistungsbeschreibung			
<i>Information</i>	<i>Stichtag</i>	<i>Termin</i>	<i>Berichterstattung an Referat:</i>
entsprechend den Vorgaben in der Produkt- und Leistungsbeschreibung	lt. Fußnoten der Produkt- u. Leistungsbeschreibg.	zur Haushaltsaufstellung	21
2. Personal, Planstellen und Stellen			
<i>Information</i>	<i>Stichtag</i>	<i>Termin</i>	<i>Berichterstattung an Referat:</i>
Erhebungen über Personal und Stellen IST-Besetzung (hauptberuflich Beschäftigte) getrennt nach Statusgruppen (Prof., WM, nichtwissenschaftl. Personal); dav. weibl., Art der Finanzierung (Vorgabe eines Formblattes von Referat 23 (Diskette))	01.04.	15.04.	23
	01.10.	15.10.	23
Meldung der Zahl der außerplanmäßigen Professoren und Honorarprofessoren (differenziert nach Geschlecht und Fakultäten/Fachbereichen)	01.04.	15.04.	zuständiges Fachreferat (25 oder 26)
	01.10.	15.10.	
Zuordnung der Stellen zu Organisationseinheiten (Vorgabe eines Formblattes von Referat 11)	31.01.	15.02.	11
	31.08.	15.09.	11
Aktualisierte Organigramme	01.09.	15.09.	11
IST-Besetzung (Soll-Ist-Vergleich) (Vorgabe eines Formblattes von Referat 11)	zum 1. des Quartals	zum 15. des Quartals	11

3. Wirtschaftsplanvollzug

<i>Information</i>	<i>Stichtag</i>	<i>Termin</i>	<i>Berichter- stattung an Referat:</i>
Erträge:			
Betriebliche Erträge (event. Risiko- und Ursachendarstellung)			
Erträge aus Drittmitteln und sonstigen zweckgebundenen Einnahmen			
Aufwendungen:			
	31.03.	15.04.	12
	30.06.	15.07.	12
Personalaufwand	30.09.	15.10.	12
	31.10.	15.11.	12
Personalkostenhochrechnung zum Jahresende (Risiko- und Ursachendarstellung)	30.11.	15.12.	12
	31.12.	15.01.	12
Sachauf- wand			
Ausblick zum Jahresende (Risiko- und Ursachendarstellung)			
Investitio- nen (ohne HBFVG)			
Zuweisungen des Landes für laufende Zwecke			
Zuweisungen des Landes für Investiti- onen (Vorgabe eines Formblattes von Referat 12)			

4. Drittmittel			
<i>Information</i>	<i>Stichtag</i>	<i>Termin</i>	<i>Berichterstattung an Referat:</i>
<p>Im Berichtsjahr eingeworbene Drittmittel (die in diesem Jahr buchungsmäßig vereinnahmten Drittmittel)</p> <p>Differenzierung der vereinnahmten Drittmittel nach Forschungs -(F) und Lehrzwecken (L).</p> <p>Im Berichtsjahr realisierte Drittmittel (die in diesem Jahr buchungsmäßig verausgabten Drittmittel)</p> <p>Wie viele Stellen wurden geschaffen ? (bezogen auf die im Berichtsjahr insgesamt bestehenden Beschäftigungsverhältnisse)</p> <p>Für das Jahresmittel der Beschäftigungsverhältnisse wird um die Zahl der Drittmittelbeschäftigungsverhältnisse zu folgenden Zeitpunkten des Berichtsjahres gebeten: 01.01. 01.04. 01.07. 01.10.</p>	<p>31.12. des Berichts- jahres</p> <p>31.12. des Berichts- jahres</p> <p>01.01. 01.04. 01.07. 01.10. des Berichts- jahres</p>	<p>entsprechend Termin der Meldung an das LDS (31.05.d. Jahres)</p>	<p>21</p>
5. Flächen und Liegenschaften			
<i>Information</i>	<i>Stichtag</i>	<i>Termin</i>	<i>Berichterstattung an Referat:</i>
<p>Fortschreibung des Ausbaustandes und der Ausbauziele der Hochschulen (Vorgabe eines Formblattes durch Referat 23)</p> <p><u>1. Formblätter II</u> . Hauptnutzflächen (Ist-Bestand) . Flächenbezogene Studienplätze (Ist-Bestand)</p> <p><u>2. Formblätter I, III bis VII</u> . Studierendenzahlen . Stellen für wissenschaftl. Personal . Entwicklung der flächenbezogenen Studienplätze</p>	<p>01.12.</p> <p>lt. Formblatt</p>	<p>15.01.</p> <p>15.02.</p>	<p>23</p> <p>23</p>

Liegenschaften <i>Anmietungen</i> - Standorte - Nutzflächen - Verkehrsflächen	01.10.	31.10.	14
<i>Information</i>	<i>Stichtag</i>	<i>Termin</i>	<i>Berichterstattung an Referat:</i>
<i>Vermietungen</i> - Standorte - Nutzflächen - Verkehrsflächen	01.10.	31.10.	14
6. Sonstiges			
<i>Information</i>	<i>Stichtag</i>	<i>Termin</i>	<i>Berichterstattung an Referat:</i>
Ausgründungen aus der Hochschule (wirtschaftsnahe Vereine, Unternehmen etc.) (Vorgabe eines Formblattes durch Referat 27)	31.12.	01.02.	27

Zu diesen vom MWFK erhobenen Berichten kommen noch die Informationsanforderungen der KapVO und der amtlichen Statistik, letztere mit Überschneidungen zur vorangegangenen Tabelle.

II. Soll-Konzepte für die Gestaltung des Berichtswesens in Brandenburg

Für Soll-Vorstellungen zum Berichtswesen Hochschule – Staat gibt es drei Ansatzpunkte:

- *Generelle Anforderungen an ein Berichtssystem*, das den Vorstellungen einer Hochschulsteuerung genügt, die auf Hochschulautonomie und Wettbewerb baut. Unabhängig von der konkreten Situation eines Landes lassen sich einige allgemeine Grundprinzipien definieren, die für die Gestaltung des Berichtswesens maßgeblich sind.

- *Objektive Anforderungen aus dem staatlichen Steuerungsinstrumentarium Brandenburgs.* Die Informationen, die in Berichten verarbeitet werden, richten sich nach den vom Land eingesetzten Steuerungsinstrumenten. Gibt es beispielsweise Zielvereinbarungen, müssen Berichte zu deren Umsetzung erstellt werden; wird nach einer Formel finanziert, muss über die darin enthaltenen Indikatoren berichtet werden. Berichte unterstützen die Steuerung und müssen entsprechend ausgestaltet werden.
- *Subjektive Informationsbedarfe der Berichtsadressaten in Brandenburg.* Die Gestaltung der Berichte richtet sich nach dem, was die Adressaten interessiert. Die subjektiven Bedarfe müssen durch Befragung der „stakeholder“ (MWFK, Parlament, Rechnungshof...) ermittelt werden.

Auf Basis dieser drei Anforderungskategorien sollen Empfehlungen für die Gestaltung und Weiterentwicklung der Berichte in Brandenburg abgeleitet werden. Dreh- und Angelpunkt sind die objektiven Rahmenbedingungen: ***Das Berichtswesen lässt sich aus dem eingesetzten staatlichen Steuerungsinstrumentarium ableiten.***

II.1. Generelle Anforderungen an ein Berichtssystem

Anforderung 1: Bei der Gestaltung des Berichtswesens sollen zwei Probleme gelöst werden: Zum einen die technische Frage, wie ein Grundbestand an Daten und die Systeme zur Verarbeitung und zum Abruf der Daten geschaffen werden können; zum anderen die Frage, welche Auswertungen vorgenommen werden sollen, die sich aus Sicht der Hochschule nach außen bzw. an den Staat richten (also welche Inhalte das Berichtswesen aufweisen soll).

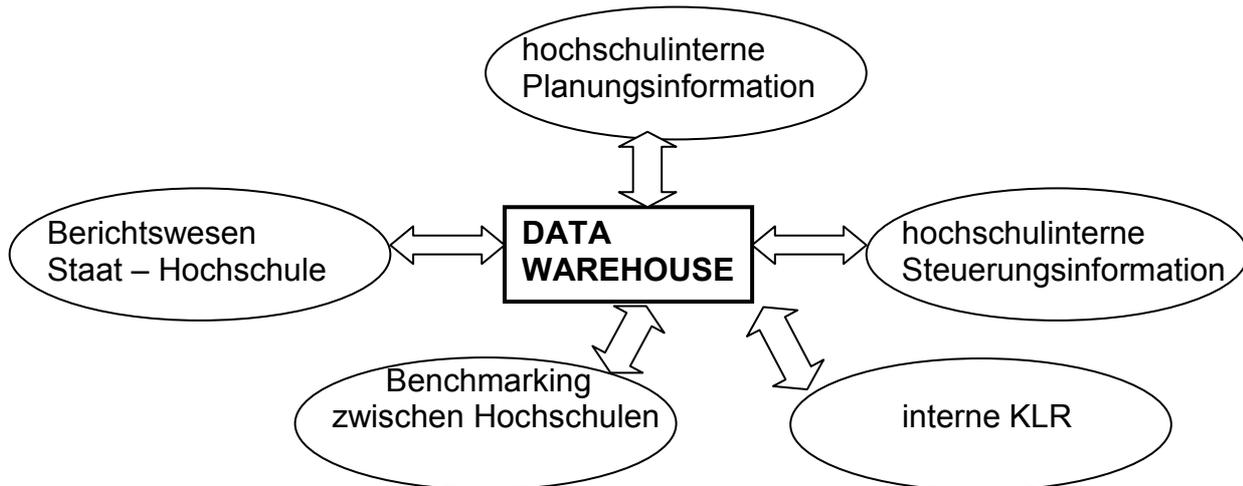
Beim Berichtswesen sind zwei unterschiedliche Problembereiche zu lösen: Zum einen das Denken in Systemen, also die Frage, welche Datenströme DV-technisch auf welche Weise zu organisieren sind. Dabei geht es um minimalen Aufwand, automatisierte und einfache Datenzugriffe sowie eine insgesamt umfangreiche Datenbasis, die alle Nutzungsinteressen befriedigt. Auch praktische Probleme wie die Vermeidung von Mehrfacherhebungen spielen eine Rolle.

Auf der anderen Seite muss festgelegt werden, welche inhaltlichen Ansprüche an die DV-Systeme durch die „stakeholder“, insbesondere den Staat, gerichtet werden. D.h. dabei geht es um einen begrenzten Ausschnitt aus der Datenmenge, der von den jeweiligen Zielen abhängt und sich ggf. auch im Zeitablauf verändert. Im vorliegenden Papier steht die inhaltliche Fragestellung im Vordergrund (lediglich bei Anforderung 2 wird nochmals auf Grundüberlegungen zur technischen Frage eingegangen).

Anforderung 2: In einem idealen Berichtssystem greifen alle Akteure auf denselben Datenbestand zu, die technische Lösung wäre ein „data warehouse“ mit differenzierten Abfragemöglichkeiten. Da ein solches System in Brandenburg derzeit nicht absehbar ist, kann auch durch ein Gesamtkonzept der Datenerhebung (mit Abstimmung und ohne Mehrfacherhebung) ein Schritt in diese Richtung getan werden.

Es ist erstrebenswert, alle für Steuerung und Rechenschaft nötigen Informationen, hochschulintern wie extern, in einem gemeinsamen „**data warehouse**“ zu verarbeiten. In einem solchen warehouse arbeiten alle Beteiligten innerhalb eines einheitlichen Systems mit denselben Datenbeständen (und nicht z.B. mit einer Weitergabe bestimmter Daten von den Hochschulen an den Staat), können aber jeweils nur auf einen Teil der Datenbasis zugreifen – abgestimmt auf ihre Ziele und Interessen. Dies erfordert die Erarbeitung eines „Berechtigungskonzepts“.

Auf dieses warehouse kann man unter unterschiedlichen Perspektiven zugreifen, z.B.:



Eine technische Lösung für ein solches System ist in Brandenburg derzeit nicht in Sicht; es bleibt abzuwarten, ob beispielsweise Entwicklungen in Bayern (CEUS) Grundlagen für die zukünftige Implementierung eines data warehouse schaffen.

Ein erster pragmatischer Schritt in diese Richtung wäre eine Abstimmung der Datenerhebung, die dafür sorgt, dass zumindest im Verhältnis Staat – Hochschule alle Daten nur einmal beschafft werden. Eine Möglichkeit bestünde in einer Datensammlung aller staatlich erhobenen Informationen auf einer **zentralen Internet-Plattform** (nach dem Vorbild der finnischen „KOTA“-database, s.u.). Es sollte geprüft werden, ob der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg eine entsprechende Plattform für die Dateneingabe im Auftrag fertigen kann.

Anforderung 3: Es gibt ein hochschulinternes und ein externes Berichtswesen. Beides muss weiterentwickelt werden; dabei sind klare Grenzziehungen notwendig. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein Instrument des internen Berichtswesens. Der Staat spielt bei den internen Instrumenten einerseits eine ordnungspolitische Rolle und kann andererseits beispielsweise bestimmte aggregierte Informationen auf der Basis definierter Rechnungslegungsstandards aus der KLR abrufen.

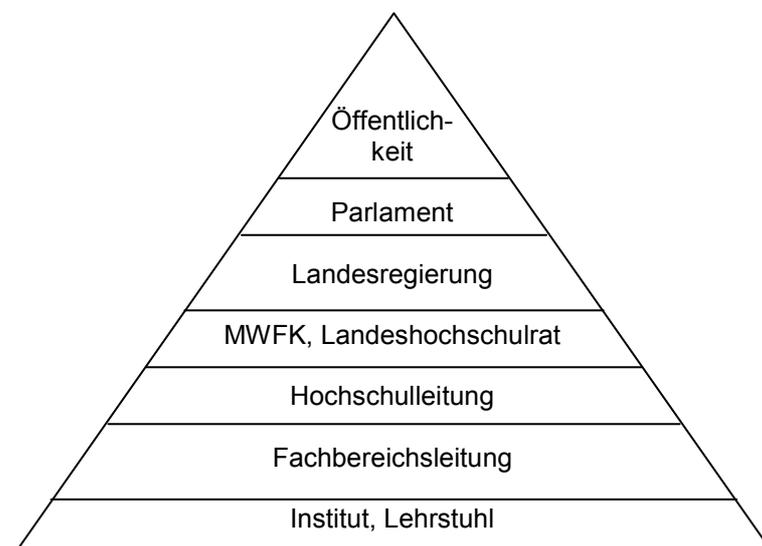
Globalhaushalte und neues Steuerungsmodell erfordern veränderte externe Rechenschaft, gleichzeitig aber auch veränderte interne Informationsbeschaffung, um die Datengrundlagen für autonomes Handeln und Selbststeuerung zu erzeugen. D.h. das Berichtswesen muss in zwei Richtungen entwickelt werden: Intern zur Entscheidungsunterstützung und extern u.a. zur Rechenschaftslegung. **Der Staat muss den Hochschulen die internen Spielräume zur Gestaltung der Berichte lassen; die**

Hochschulen müssen sich den externen Berichtsanforderungen stellen. Das vorliegende Papier beschäftigt sich mit dem externen Berichtswesen.

Die notwendige Grenzziehung wird bei der KLR deutlich: Die KLR ist kein Instrument, mit dem der Staat die Hochschulen steuert; KLR ist vielmehr ein internes Instrument, das eine verbesserte Selbststeuerung bei Globalhaushalten ermöglichen soll. Die staatliche Funktion besteht einerseits in der Abstimmung bestimmter Rahmenbedingungen, z.B. von Kostenartenplänen (wie sie die Universität Potsdam in ihrer Koordinatorenrolle vorgelegt hat), andererseits kann der Staat z.B. zum Zwecke der Rechenschaftslegung bestimmte, aggregierte Kosten- und Leistungsdaten bei den Hochschulen abfragen. In Frage kämen dabei die Kosten auf der Ebene von Studienfächern oder Lehreinheiten und die Summe der insgesamt angefallenen Gemeinkosten, die nicht unmittelbar den Studienfächern bzw. den Lehreinheiten zugeordnet werden können. Es besteht dann lediglich die Anforderung, dass die KLR diese standardisierten Informationen auswerfen kann; die Gestaltung der KLR bleibt aber Sache der Hochschulen.

Anforderung 4: Die Differenzierung zwischen externem und internem Rechnungswesen impliziert, dass die Berichte bei internen Adressaten detaillierter sind; extern wird mit Daten auf höherem Aggregationsniveau gearbeitet. Für den Staat bestehen somit „firewalls“, d.h. er kann nur auf bestimmte Teile der Datenbasis und nur auf Daten eines bestimmten Aggregationsniveaus zugreifen.

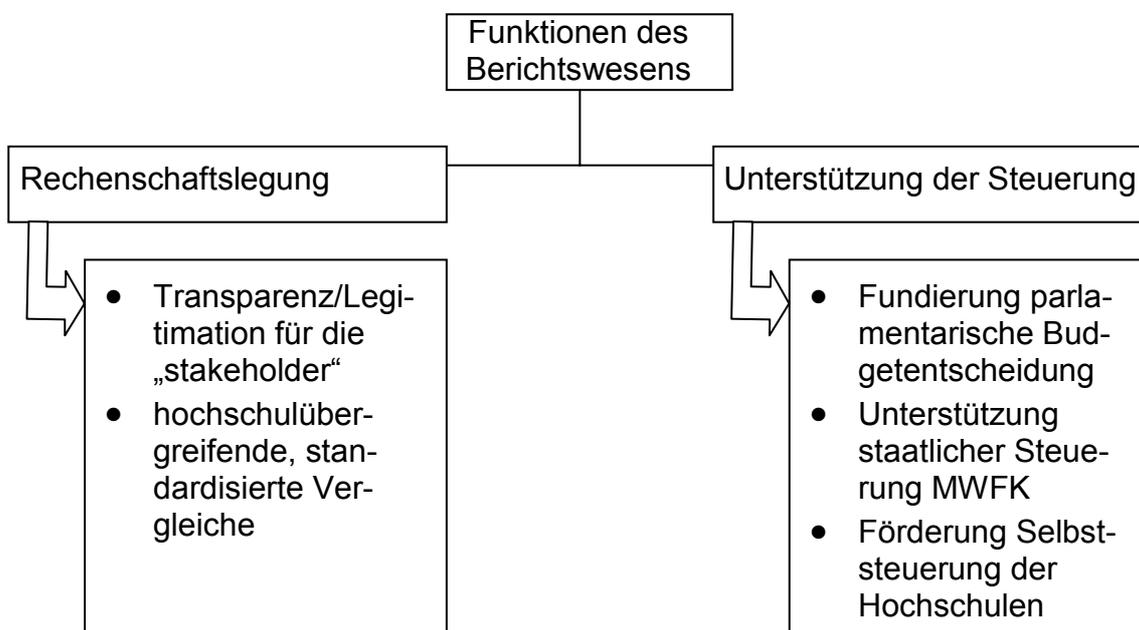
Entscheidend ist, dass die Zugriffsrechte bei der Konzeption und operativen Ausgestaltung des Berichtswesens über das Berechtigungskonzept klar definiert werden (insbesondere wenn ein data warehouse realisiert ist): Welche Daten auf welchem Aggregationsniveau kann der Staat abrufen und welche sind durch „**firewalls**“ innerhalb des Informationssystems vor solchen Zugriffen geschützt? Dem Staat sollte kein Durchgriff auf alle Detailinformationen gestattet sein. Das staatliche Berichtswesen erfordert aggregierte Information, wodurch Beschränkungen der Hochschulautonomie vermieden werden. Der Detaillierungsgrad und die Ausrichtung des Berichtswesens sollte jeweils den Zielen der Berichtsadressaten entsprechen. Dies lässt sich auch durch folgende Pyramide der Berichtsadressaten veranschaulichen (die verdeutlicht, dass nach oben hin die Menge der berichteten Information immer kleiner wird, die Informationen also zunehmend selektiver und verdichteter werden):



Dieses Prinzip bedeutet auch, dass ad-hoc-Informationsbedarfe des Staates nicht durch beliebige Direktzugriffe auf die Einzeldaten befriedigt werden können, sondern Nachfragen bei den Hochschulen erfordern.

Anforderung 5: Berichtsinstrumente müssen bestimmte Zwecke erfüllen. Nur diejenigen Berichte, denen im neuen Steuerungsansatz ein Zweck/eine Funktion zuzuordnen ist, sollten erstellt werden. Das Berichtswesen hat im Wesentlichen zwei Funktionen: Rechenschaftslegung (gegenüber Staat und Öffentlichkeit, u.a. durch hochschulübergreifende Vergleiche) und Unterstützung der Steuerung (Steuerung durch MWFK, Parlament, Selbststeuerung).

Im neuen Steuerungsansatz kommen dem Berichtswesen folgende Funktionen zu:



Einerseits soll gegenüber Parlament und Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Verwendung staatlicher Gelder Rechenschaft abgelegt werden, andererseits sollen Informationen bereitgestellt werden, die für die staatliche Steuerung und die Selbststeuerung der Hochschulen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells notwendig sind. Die logische Trennung zwischen Rechenschaftslegung und Steuerung ist entscheidend für die Konzeption des Berichtssystems: Das zu entwerfende Berichtsmodell muss beiden Grundfunktionen Rechnung tragen. Die Funktionen stellen das Prüfkriterium für konkrete Vorschläge zur Modellgestaltung dar: Berichtsinstrumente sind dann geeignet, wenn sie die Funktionen erfüllen. Es sollen nur Berichtsinstrumente geschaffen werden, die einen Beitrag zu diesen Funktionen leisten. Berichte, die nicht steuerungsrelevant sind bzw. die keine entscheidenden Rechenschaftsinformationen enthalten, werden nicht benötigt. Dadurch wird die Bildung von „Datenfriedhöfen“ mit nicht-verwertbaren Berichtsinhalten vermieden.

In Bezug auf die Rechenschaftslegung kann die Verpflichtung der Hochschule zu Information und Transparenz als Gegenleistung für Globalhaushalt und Planungssicherheit betrachtet werden. Das Ziel der Informationserhebung ist hier die Legitimati-

on, nicht staatliche Intervention. Die Legitimationsfunktion darf im Neuen Steuerungsmodell nicht unterschätzt werden. Die traditionelle Kameralistik konnte trotz aller Schwächen die Verausgabung der veranschlagten Haushaltstitel zumindest formal als „ordnungsgemäß“ legitimieren. Diese Prüfdimension und Legitimationsform entfällt unter den Bedingungen des Globalhaushalts. Für die Legitimation der Mittelverwendung muss daher ein funktionales Äquivalent geschaffen werden. Rechenschaftslegung kann sowohl über eine ex post-Betrachtung der Hochschulaktivitäten als auch – im Sinne der Publizität - um eine Berichtspflicht im Hinblick auf Planungen der Hochschule erfolgen. Zur Rechenschaftslegung gehören beispielsweise

- Berichte, die sich gezielt an bestimmte „stakeholder“-Gruppen richten (z.B. Studierende, Forschungspartner) und entsprechende Informationsausschnitte enthalten;
- eine einheitliche Erhebung eines kleinen Bestandes an Grundkennzahlen (standardisiert über alle Hochschulen);
- die Berichterstattung über strategische Pläne und Profilierungsvorhaben.

Davon unterscheiden sich gezielte Informationen zur Unterstützung der Steuerungsaktivität, die unmittelbar (finanzielle) Konsequenzen haben können und Entscheidungen unterstützen sollen. Das externe Berichtswesen der Hochschule, das hier im Zentrum der Betrachtung steht, hat dreierlei Steuerungsimplicationen:

- Es unterstützt die parlamentarische Steuerung, bezogen auf das parlamentarische Budgetrecht. Hier geht es um die Gestaltung des Haushaltsplans: Er soll nicht länger – bei großer Finanzautonomie fiktive – Titelveranschlagungen zur Grundlage der Budgetentscheidung machen. Stattdessen soll er beispielsweise Informationen zu den Indikatoren liefern, aus denen sich bei formelgebundener Mittelvergabe Budgets ableiten. Dadurch erhält die Budgetentscheidung eine bessere Informationsgrundlage.
- Es unterstützt die Steuerungsaktivitäten des MWFK, beispielsweise durch die Bereitstellung von Daten im Zusammenhang mit Zielvereinbarungen.
- Es unterstützt die Selbststeuerung der Hochschulen. Die Hochschulen sollen Berichte als Instrumente der Kommunikations- und Informationspolitik aktiv nutzen und gestalten. Das Berichtswesen leistet einen wesentlichen Beitrag zum Hochschulmarketing.

Es geht also nicht um eine verengte Sichtweise, die Berichtswesen nur auf das Verhältnis Hochschulen – MWFK bezieht.

Natürlich werden Berichtsinstrumente häufig Daten zu beiden Funktionen enthalten; nicht alle Instrumente sind trennscharf einer der Funktionen zuzuordnen. Die genaue Zuordnung von Instrumenten zu einer der Funktionen ist aber auch nicht der Zweck der Unterscheidung; der Sinn liegt vielmehr wie dargestellt in der Bereitstellung eines logischen Prüfrasters.

Sowohl die Rechenschaftslegung als auch die Steuerung werden bestimmt durch die dahinter stehenden Zielsetzungen. Dies bedeutet, dass als Grundlage zur Bestimmung der notwendigen Datenauswertungen **Hochschulen und Staat ihre Ziele formulieren müssen**.

Anforderung 6: Die dargestellte Zweckorientierung der Instrumente hat drei wesentliche Implikationen: (1) Es ist eine Balance zwischen einheitlicher und autonomer Gestaltung der Berichte nötig; (2) Das Berichtswesen ist serviceorientiert; (3) Das Berichtswesen ist kein unverbundenen Parallelsystem neben den weiteren Instrumenten im Verhältnis Staat – Hochschule – vielmehr ist durch die anderen Instrumente der größte Teil des Berichtswesens bereits vorgegeben.

Balance einheitliche und autonome Gestaltung:

Der Staat muss Grundstandards der Rechenschaftslegung setzen. Hochschulen müssen sich aber darüber hinaus der Rechenschaftslegung aktiv annehmen und eigene Ansätze über die staatlichen Standards hinaus entwickeln. Die staatlichen Regelungen müssen den Raum für die autonome Gestaltung der Rechenschaftslegung durch die Hochschulen lassen.

Entscheidend ist, die richtige Balance zu finden: Einerseits kann es nicht im Belieben der Hochschulen stehen, ob und wie sie über die Verwendung öffentlicher Gelder berichten, andererseits sollte aber auch genügend Spielraum für wettbewerbliches Verhalten in Bezug auf das Berichtswesen bleiben. Autonomiespielräume sind in Bezug auf die Rechenschaftslegung erforderlich; bei der Generierung von Informationen zur Unterstützung der Steuerungsinstrumente oder bei der Zielsetzung hochschulübergreifender Vergleiche benötigt man allerdings standardisierte, für alle Hochschulen verbindliche Berichtsinstrumente.

Ein Beispiel für die Zweistufigkeit findet sich in Niedersachsen: Neben dem Wirtschaftsplan erstellen die Hochschulen dort einen Lagebericht, in dem sie weitgehende Darstellungsspielräume haben. Diese Spielräume der Rechenschaftslegung werden beispielsweise von der Universität Oldenburg aktiv genutzt, die den Lagebericht zu einer umfassenden Darstellung ihrer Leistungen entwickelt hat.

Serviceorientierung:

Das Berichtswesen erfüllt u.a. auch eine Servicefunktion. Dies erfordert einerseits, dass die Informationen frei zugänglich sind, und andererseits, dass kein Parallelinstrument zu dem bestehenden Steuerungsinstrumentarium geschaffen wird, sondern die Steuerungsinstrumente durch die Berichte unterstützt werden.

Die Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft am Berichtssystem hängt davon ab, ob mit den erhobenen Informationen ein Servicecharakter verbunden ist. Dabei ist zu beachten: Die gesammelten Informationen sind auch für die Hochschulen von Nutzen für interne Entscheidungen und Planungen. Sie sollten daher den Datenpool nutzen können. Beispielsweise in Finnland wird die landesweite, internetgestützte „KOTA-database“ von allen Beteiligten akzeptiert und genutzt. Berichte sollten nicht als interne Information für MWFK oder Parlament verstanden und entsprechend behandelt werden, sondern sollten frei zugänglich für alle „stakeholder“ – auch in den Hochschulen - bereitgestellt werden.

Vernetztes System:

Das Berichtswesen unterstützt Steuerungsinstrumente wie Zielvereinbarungen oder Finanzierungsformeln, Evaluationen, strategische Planung etc. Das Berichtssystem sollte konsequent auf diese anderen Instrumente abgestimmt werden; wesentliche Teile der Berichte sind durch die anderen Instrumente bereits vorgegeben. Ein wesentlicher Ausgangspunkt für die Gestaltung von Berichten ist daher eine Sammlung

aller Berichtserfordernisse, die aus dem praktizierten Steuerungsmodell heraus bereits feststehen.

Anforderung 7: Erfolgt eine Modellgestaltung auf Basis der beschriebenen Anforderungen, sollten folgende Vorgehensaspekte berücksichtigt werden: (1) Alle bestehenden Berichte müssen auf den Prüfstand; (2) Für alle Berichte ist eine Kosten-Nutzen-Analyse nötig.

Überprüfung bestehender Berichte:

Alle bestehenden Berichtsinstrumente müssen auf den Prüfstand. Alle Berichte, die angesichts der Veränderung des Steuerungsmodells überflüssig geworden sind, sind abzuschaffen. Die Neustrukturierung des Berichtssystems sollte genutzt werden, um Mehrfacherhebungen und Inkonsistenzen zu beseitigen.

Durch die Notwendigkeit neuer Berichtssysteme besteht die Gefahr, dass die Berichtsanforderungen an Hochschulen überzogen werden. Es besteht die Gefahr, dass funktionslos gewordene traditionelle Berichtsinstrumente weiter betrieben werden. Hier sollte eine genaue Prüfung erfolgen und alles Unnötige abgeschafft werden. Außerdem sollten Mehrfacherhebungen gesucht und beseitigt werden.

Kosten-Nutzen-Analyse:

Alle Überlegungen zu Berichtsinstrumenten müssen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. Nur wenn der Nutzen in Bezug auf Steuerung und Rechenschaft in einem angemessenen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht, ist die Einholung der Information sinnvoll.

Viele Informationen kommen in Bezug auf Rechenschaft und Steuerung grundsätzlich in Frage und erscheinen interessant. Dabei darf aber nicht übersehen werden, welche Erhebungskosten anfallen. Es ist eine gezielte Abwägung von Kosten und Nutzen nötig. Problematisch sind dabei insbesondere Daten, für die ganz neue Erhebungsverfahren geschaffen werden müssen. Im Sinne einer günstigen Kosten-Nutzen-Relation sollte soweit wie möglich auf vorhandene Informationssysteme zurückgegriffen werden. Relevant sind dabei insbesondere die Amtliche Statistik und die sich derzeit im Aufbau befindliche Kosten- und Leistungsrechnung.

II.2. Objektive Anforderungen aus dem staatlichen Steuerungsinstrumentarium Brandenburgs

Die Berichtspflichten lassen sich größtenteils unmittelbar aus den bereits geschaffenen Fakten in Bezug auf das Verhältnis Staat – Hochschule bzw. aus den in den Hochschulen eingeleiteten Entwicklungen ableiten. Dadurch werden die Berichte auf den neuen Steuerungsansatz abgestimmt. In Brandenburg sind folgende Regelungen bzw. Entwicklungen relevant:

- Es werden Globalhaushalte geschaffen; die Titelmittelwirtschaft entfällt und hinterlässt eine Lücke im Haushaltsplan.
- Kontrollfunktion und Budgetrecht des Parlaments bleiben bestehen.
- Es wird ein neues Mittelvergabemodell entwickelt, das große Teile des Haushalts nach Studierenden in der Regelstudienzeit verbunden mit Kostennormwerten (KNW) und weiteren Indikatoren steuert.
- Es werden Rahmenvereinbarungen und Zielvereinbarungen geschlossen.
- Die Hochschulen haben die Aufgabe der strategischen Planung und ihrer Dokumentation in Entwicklungsplänen.
- Es bleibt die Aufgabe des MWFK, eine strategische Planung für das Land vorzunehmen und entsprechend auf die Einzelpläne der Hochschulen einzuwirken.
- Die Hochschulen implementieren eine Kosten- und Leistungsrechnung.
- Die Hochschulen bekommen die Aufgabe der Profilbildung und der Unterstützung der Profilierung durch Hochschulmarketing.
- Die Profilbildung bedeutet auch, dass Transparenz in Bezug auf Forschung und Lehre auch gegenüber der Öffentlichkeit stärker in den Vordergrund rückt.
- Im wettbewerblichen System entsteht der Anspruch hochschulübergreifender Vergleiche und Transparenz.

Es gibt noch weitere Entwicklungen, z.B. Evaluationen und Akkreditierung oder die Einrichtung des Landeshochschulrats. Daraus sind aber noch keine klaren Schlussfolgerungen in Bezug auf das Berichtswesen leistbar.

Diese Aspekte des Steuerungsmodells sind entweder direkt Teil eines Berichtssystems (so werden Zielvereinbarungen öffentlich dokumentiert) oder aus ihnen sind bestimmte Berichtserfordernisse ableitbar, z.B. in Bezug auf die in der Formel verwendeten Indikatoren. Die Anforderungen an das Berichtswesen, die aus dem neuen Steuerungsansatz resultieren, sind vollständig zu erfassen. Aus diesen Anforderungen ist bereits in Grundzügen das Berichtssystem erkennbar.

Als Teil des Berichtswesens werden nicht nur die jährlichen Rechenschaftselemente betrachtet. Auch mehrjährige Instrumente, die Publizität erlangen und zur Rechenschaftslegung beitragen, werden als Berichtsteile aufgefasst (z.B. Entwicklungsplan).

Die Folgen für das Berichtswesen aus den Bausteinen des neuen Steuerungsansatzes sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Elemente des neuen Steuerungsansatzes in Brandenburg	Schlussfolgerungen für Berichtsinstrumente/-dokumente
Globalhaushalt	Durch die Globalisierung wird das Berichtsinstrument Haushaltsplan fundamental verändert. An die Stelle der Titel müssen andere, aussagekräftigere Informationen zur Rechenschaftslegung treten. Schritte in diese Richtung wurden mit dem Wirtschaftsplan und den Produkt- und Leistungsbeschreibungen eingeleitet.

Elemente des neuen Steuerungsansatzes in Brandenburg	Schlussfolgerungen für Berichtsinstrumente/-dokumente
Parlamentarisches Budgetrecht	Das parlamentarische Recht zur Bestimmung des Wissenschaftsbudgets bleibt erhalten. Gleichzeitig ist jedoch die alte (unzureichende!) Informationsbasis dafür nicht mehr vorhanden; Formelautomatismen senken die Spielräume zur diskretionären Budgetfestlegung. Daher ist entscheidend, dass das Budgetrecht über Berichte gewahrt bleibt, beispielsweise im Hinblick auf die Indikatoren, die die Mittelvergabe bestimmen. Liegen Informationen über die Determinanten eines errechneten Budgets vor, kann die Entscheidung über die Realisierung der Rechenergebnisse getroffen werden. Wenn z.B. die per Formel errechneten Grundbudgets aller Hochschulen steigen, muss das Parlament entscheiden, ob diese Gesamtbudgeterhöhung tatsächlich finanziert wird. Für diese Entscheidung müssen der Mechanismus der Formel und die Determinanten der Budgetveränderung per Berichtswesen transparent gemacht werden.
Indikatorgesteuerte Mittelvergabe	Die in der Formel enthaltenen Indikatoren müssen jährlich und zeitnah erhoben und dokumentiert werden. Erst durch dieses Berichtselement wird das Steuerungsinstrument der Mittelvergabe funktionsfähig.
Rahmen- und Zielvereinbarung	Zielvereinbarungen sind öffentlich zugängliche Dokumente und damit selbst Teil des Berichtswesens. Hier steht die Rechenschaftsfunktion im Vordergrund. Darüber hinaus resultieren aber auch steuerungsorientierte Berichtspflichten aus Zielvereinbarungen: Die in den Vereinbarungen enthaltenen Indikatoren und Zusagen müssen in den vereinbarten Abständen gemessen und dokumentiert werden, die Zielverfolgung und Zielerreichung ist über Berichte nachzuweisen.
Strategische Planung der Hochschulen, Entwicklungspläne	Strategische Entwicklungsplanung ist ein Instrument der autonomen strategischen Planung der Hochschulen. Auch Entwicklungspläne sind direkt ein Teil des Berichtswesens; ihre Publizität demonstriert die Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschulen und erfüllt damit die Rechenschaftsfunktion.
Strategische Landesplanung	Beim MWFK verbleibt die Aufgabe der Bestimmung strategischer Ziele auf Landesebene. Diese Ziele sind beispielsweise – als Gegenstück zu den Entwicklungsplänen der Hochschulen - die Grundlage für Zielvereinbarungen über Strukturveränderungen. Die Landesplanung ist zugleich ein Aggregat der Einzelplanungen der Hochschule. Die Landesplanung schlägt sich ebenfalls in einem eigenständigen Berichtsdokument nieder und ist Aufgabe der Rechenschaftslegung des MWFK.

Elemente des neuen Steuerungsansatzes in Brandenburg	Schlussfolgerungen für Berichtsinstrumente/-dokumente
Kosten- und Leistungsrechnung	KLR ist Instrument der hochschulinternen Steuerung und zunächst mit keinen externen Berichtspflichten verbunden. Sie kann aber zur Grundlage für die Wirtschaftspläne werden und kann eine Datengrundlage für Indikatoren (z.B. für die Mittelvergabe) liefern. D.h. an die KLR können staatliche Anforderungen gestellt werden, bestimmte Daten auszuwerfen.
Profilierung, Marketing	Ein wesentliches Anliegen in einem wettbewerblichen System ist die Herausbildung von Profilen der Hochschulen, um dadurch differenzierte Angebote und optimale Mengen und Qualitäten in Lehre und Forschung bereitzustellen. Das externe Berichtswesen unterstützt die Profilierung, indem die Profile dargestellt werden. Berichtswesen ist auch ein Instrument im Rahmen des Hochschulmarketings, um die Ziele und besonderen Merkmale einer Hochschule transparent zu machen.
hochschulübergreifende Vergleiche/Transparenz	Wettbewerb, Vielfalt und Profilierung erfordert Instrumente der Vergleichbarkeit. Stakeholder stellen den Anspruch, Vergleichsinformationen über die Hochschulleistungen und –tätigkeiten zu erhalten. Die Transparenz sorgt z.B. für bessere Nachfrageentscheidungen. Diesem Bedarf ist über standardisierte Vergleichsinformationen nachzukommen.

Aus den Bausteinen des neuen Steuerungsansatzes leiten sich folgende Grundmerkmale des Berichtssystems ab:

- Bestimmte Instrumente des Neuen Steuerungsmodells in Brandenburg sind mit Dokumenten verbunden, die zu veröffentlichen sind. Damit sind Teile eines Berichtswesens bereits festgelegt. Die Veröffentlichung erfolgt im Sinne der Rechenschaftslegung; das Berichtswesen ist hier nicht auf staatliche Steuerung angelegt. Die Dokumente sind: Entwicklungsplan, Zielvereinbarungen, Landesplanung. Sie haben zukunftsgerichteten und mehrjährigen Charakter. Bei Zielvereinbarungen kommen die Berichte über die Umsetzung dazu.
- Dazu wird ein Haushaltsplan benötigt, der den veränderten Realitäten der Budgetbemessung Rechnung trägt. D.h. ergänzend zu den Resttiteln und Stellenplänen müssen budgetrelevante Informationen Gegenstand der Haushalte werden (z.B. Wirtschaftspläne, Indikatoren zur Budgetberechnung, Ziele / Profilmerkmale der Hochschule). Der Haushaltsplan muss alle Informationen enthalten, die für die Budgetbestimmung relevant sind.
- Zudem ist ein „Geschäftsbericht“ der Hochschulen erforderlich. Die Verpflichtung dazu soll einen Anreiz bieten, sich aktiv an die „stakeholder“ zu wenden und Rechenschaft über die Tätigkeiten, Planungen und Erfolge der Hochschule abzule-

gen und damit das Profil und die Ziele/Zielerreichung der Hochschule nach außen zu vermitteln. Damit wird der Geschäftsbericht zu einem PR- und Marketinginstrument. Der Geschäftsbericht kann Elemente aus Zielvereinbarung, Evaluation etc. aufgreifen und Interpretationen aus Sicht der Hochschule leisten. Bei der Gestaltung des Geschäftsberichts müssen hohe Freiheitsgrade für die Hochschulen bestehen.

- Es muss ein Set an standardisierten Daten über alle Hochschulen erhoben werden. Dies betrifft zunächst die für die Mittelvergabe erforderlichen Indikatoren, darüber hinaus aber auch weitere Vergleichsdaten. Die Frage ist, an welcher Stelle diese Indikatoren in die Berichtsinstrumente eingebaut werden (z.B. im Haushalt oder im Geschäftsbericht).
- Berichte stellen aber nicht nur eine Aufgabe der Hochschulen dar – Ziele und Pläne müssen auch vom MWFK gegenüber Landesregierung, Parlament und Öffentlichkeit dargestellt werden. Das MWFK übernimmt darüber hinaus eine ordnungspolitische Aufgabe, z.B. in folgenden Bereichen: Es muss bestimmt werden, welche Informationen die KLR nach außen liefern soll; es müssen formale Anforderungen an eine Entwicklungsplanung gestellt werden; es ist ein Raster für die Rahmen-/Zielvereinbarung zu entwerfen. Das MWFK setzt also bestimmte Rahmenbedingungen für die autonome Berichtsgestaltung durch die Hochschulen.

Unter Berücksichtigung dieser grundlegenden Merkmale ist eine konsistente, abgestimmte Gesamtarchitektur für die einzelnen Berichtsinstrumente zu entwickeln.

II.3. Subjektive Informationsbedarfe der Berichtsadressaten

Gegenstand und Gestaltung der Berichtsinstrumente hängen davon ab, welche Informationsanforderungen die Adressaten an die Berichte stellen. Dies kann nur durch Befragung der stakeholder ermittelt werden. Relevant sind für die vorliegende Analyse insbesondere die Bedürfnisse des MWFK, der Parlamentarier, des Landeshochschulrats und des Landesrechnungshofs, denn Berichte an diese Akteure können standardisierte, hochschulübergreifende Berichtselemente erfordern. Alle weiteren Informationsanforderungen der stakeholder sind hochschulspezifischer Natur und von den Hochschulen im Rahmen ihrer autonomen Informationspolitik zu ermitteln.

Die Frage ist, ob solche Befragungen im Anfangsstadium notwendig sind. Erfahrungen zeigen, dass eine abstrakte Befragung der genannten Gruppen nach dem Motto „welche Informationen/Daten werden gebraucht?“ zu eher bescheidenen Ergebnissen führt. Daher wird es für erfolgversprechender gehalten, zuerst das Berichtssystem auszuarbeiten und sich dann mit dem konkreten Vorschlag an die stakeholder zu wenden und abzufragen, ob die Informationsbedürfnisse erfüllt sind oder Ergänzungen bzw. Streichungen nötig sind.

Ergänzend könnte versucht werden, ähnliche Abfragen, die in Bayern im Rahmen des CEUS-Projektes gemacht wurden, heranzuziehen.

III. Analyse der Defizite des bisherigen Berichtswesens

Die aus den Soll-Vorstellungen resultierenden Anforderungen werden nun verwendet, um den bisherigen Stand des Berichtswesens zu bewerten. Der Schwerpunkt liegt auf der Ermittlung von Defiziten.

Datenerhebung durch MWFK:

Die unterschiedlichen in Abschnitt I dargestellten Berichte werden von sechs unterschiedlichen Referaten des MWFK bei den Hochschulen abgefragt. Dafür werden unterschiedliche Formulare eingesetzt. Dabei handelt es sich teilweise um Formblätter, also nicht um elektronische Abfragen. Somit ist zwar MWFK-intern bekannt, wo welche Daten vorhanden sind, die Daten liegen aber nicht gebündelt vor und sind nicht problemlos verfügbar. Daraus resultieren Probleme:

- Die Daten stehen im MWFK nicht direkt allen zur Verfügung, es gibt unnötigen Aufwand beim Datenaustausch.
- Die Daten werden nicht gebündelt vorgehalten und auch nicht direkt von den Hochschulen z.B. internetgestützt (oder wenigstens als Dateien) eingegeben, was ebenfalls effizienzsteigernd wäre.
- Die Akzeptanz der Datenlieferung würde steigen, wenn die Daten gleichzeitig den Hochschulen zur Verfügung stünden. Landesweite Vergleichsinformationen könnten den Hochschulen für interne Entscheidungen oder Benchmarking-Zwecke nutzen. Bisher liegt diese Serviceorientierung nicht vor.

Notwendigkeit der vom MWFK erhobenen Daten im neuen Steuerungsansatz:

Bei den eingangs dargestellten Daten sind keine Datenbereiche erkennbar, die nicht mehr erforderlich wären. Die Daten gehen allerdings ggf. in den Elementen eines neuen Berichtssystems auf. Verzichtbar erscheint allerdings die teilweise vorgesehene vierteljährliche Erhebung. In der Regel dürfte eine jährliche Erhebung ausreichen, dann aber möglichst zeitnah.

Die Zuordnung der Daten zu Referaten wird entbehrlich, wenn die Daten wie oben bereits vorgeschlagen in eine für das gesamte MWFK und die Hochschulen verfügbare Datenbank eingehen.

Fehlende Bausteine des Berichtssystems:

Nicht alle erforderlichen Elemente eines Berichtssystems sind bisher vorhanden:

- Ein Teil der Indikatoren, die für die Finanzierungsformeln gebraucht werden, liegt nicht vor.
- Es gibt kein Instrument, das der Rolle eines autonom gestalteten Geschäftsberichts gerecht wird.

- Es gibt keine Ausformulierung staatlicher Ziele. Eine Landesplanung lag mit dem Hochschulentwicklungsplan bis 2001 vor; in welcher Form eine aggregierte Landesplanung weiter betrieben wird, ist noch offen.
- Im Haushaltsplan schlagen sich die Kriterien der Mittelvergabe bisher nicht nieder.
- Es gibt kein umfassendes, serviceorientiertes System der Datenerhebung und –verarbeitung.

Produkt- und Leistungsbeschreibung als Element des Haushaltsplans:

Eine wesentliche Anlage zum Haushaltsplan ist die Produkt- und Leistungsbeschreibung. Ziel ist dabei ein Schritt in Richtung Produkthaushalt, indem den finanziellen Größen Leistungsdaten und Informationen über „Produkte“ gegenübergestellt werden. Die vorliegenden Produkt- und Leistungsbeschreibungen sollten unter folgenden Aspekten weiterentwickelt werden:

- Die Grundlogik mit Produktgruppen und Produkten entspricht dem Konzept des Programmhaushalts, das v.a. aus der Kommunalwirtschaft bekannt ist. Dort ist das Ziel, einen Produktkatalog zu erstellen, die Kosten der Produkte zu kalkulieren und diesen Kosten die produktbezogenen staatlichen Leistungsabgeltungen sowie die Erlöse von Privaten gegenüberzustellen. Ein solcher Produkthaushalt im strengen Sinne liegt aber im Hochschulbereich nicht vor; stattdessen soll die Mittelvergabe nach einer aufgaben- und leistungsbezogenen Formel und nach Zielvereinbarungen erfolgen. D.h. innerhalb des Haushaltsplans sollten diese Instrumente abgebildet werden; die Produktbeschreibung muss das Datenset zur Mittelvergabe enthalten (KNW, Studierendenzahlen, Forschungseinheiten, Leistungsindikatoren, Indikatoren der Zielvereinbarung). Die gesamte Struktur der Anlage zum Haushaltsplan sollte auf das Verfahren der Mittelvergabe abgestimmt werden.
- Die Bestimmung des Haushalts und die Marketingfunktion eines Berichtswesens gehen durcheinander. Die Produkt- und Leistungsbeschreibungen enthalten teilweise budgetrelevante Daten, sind teilweise aber auch eher „Werbetexte“ für die Hochschulen. Nüchternes Zahlenwerk und Selbstdarstellung sind vermischt. Es liegt nahe, die beiden Grundfunktionen des Berichtswesens zu trennen: Die Produkt- und Leistungsbeschreibung erhält eine klare Ausrichtung auf budgetrelevante Inhalte und Grundlageninformationen zur Budgetbestimmung, daneben tritt ein Rechenschaftsinstrument, das die Lage der Hochschule beschreibt und dabei für die Hochschule „wirbt“. Einige der enthaltenen Kennzahlen/Messgrößen sind angesichts des neuen Mittelvergabemodells nicht budgetrelevant; sie sind im Haushaltsplan nicht erforderlich.
- Die Produkt- und Leistungsbeschreibungen sind zwischen den Hochschulen kaum vergleichbar, v.a. da sie stark unterschiedliche Ausführlichkeit aufweisen. Würde die Universität Potsdam z.B. Forschungsschwerpunkte gleichermaßen detailliert darstellen wie die Fachhochschulen, würde dies den Rahmen des Haushaltsplans sprengen. Die intendierte Vergleichbarkeit kommt nicht zustande und es vermittelt sich kein plausibles Gesamtbild über alle Hochschulen. Dies spricht

dafür, die beschreibenden Elemente eher einem autonom gestaltbaren Geschäftsbericht außerhalb des Haushaltsplans zuzuordnen.

- Viele Beschreibungen zu Aktivitäten der Hochschulen, v.a. im Bereich der Dienstleistungen, stellen eher Selbstverständlichkeiten dar (Aufgaben von Bibliothek und Sprachenzentrum u.a.). Es vermittelt sich kein aussagefähiges Leistungsbild.
- Einige Aspekte sind inputorientiert. Letztlich ist es aus staatlicher Sicht nicht relevant, ob eine Fremdsprachenausbildung über ein Sprachenzentrum oder anderweitig erbracht wird; entscheidend ist das Ergebnis (Anteil fremdsprachiger Veranstaltungen, Anteil der Studierenden die ins Ausland gehen etc.). Auch die Gliederung von Dezernaten ist von geringem Informationswert.
- Die stellenbezogene Darstellung ist auf eine Plan-Ist-Betrachtung angelegt. Diese Darstellungsweise ist bei autonomen Hochschulen von geringer Relevanz; die Besetzung von Planstellen ist Sache der Selbststeuerung der Hochschule. Dennoch werden für die Mittelvergabe weiterhin Personaldaten gebraucht – aber in einer anderen Strukturierung (als Input für die KNW-Berechnung des Grundbudgets). Die vorliegende Darstellung ist damit verzichtbar.
- Ebenso verzichtbar erscheint möglicherweise der Abschnitt „Ressourceneinsatz“. Es erscheint eher unnötig, neben dem Wirtschaftsplan zusätzlich eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung darzustellen.

Insgesamt ergeben sich demnach drei wesentliche Punkte mit Weiterentwicklungsbedarf: (1) Die Inhalte der Produkt- und Leistungsbeschreibungen sind unter Berücksichtigung des Mittelvergabemodells zu verändern; dabei sind die Inhalte auf direkt budgetrelevante Aspekte zu reduzieren; (2) Der Teil der Ausführungen mit geringer Aussagekraft (soweit inputorientiert; unpräzise; ungleich ausführlich; tautologisch; banal) sollte gestrichen werden; (3) Nicht-budgetrelevante Grunddaten und „werbende“ Inhalte haben ihren Platz im Berichtswesen, aber nicht innerhalb des Haushaltsplans (sondern eher im Rahmen eines Geschäftsberichts der Hochschulen).

Eigenverantwortliche Berichtsgestaltung durch die Hochschulen:

Ein eigenständiger, selbstgestalteter Geschäftsbericht der Hochschulen ist nicht vorhanden. Individuell gestaltetes Berichtswesen findet sich allerdings im Rahmen der Produkt- und Leistungsbeschreibung: Die verbalen Teile unterscheiden sich zwischen den Hochschulen erheblich. Dies führt allerdings weniger zu einer deutlichen Profilierung, sondern eher zu kaum verwertbarer Information und geringer Vergleichbarkeit.

Verwertung von Daten aus der KLR:

Bisher werden an die interne KLR der Hochschulen noch keine Anforderungen gestellt, bestimmte Indikatoren/Kennzahlen zu liefern. Die KLR bietet auch eine Basis für Leistungsdaten. Mit der KLR lassen sich auch die KNW überprüfen.

In Frage käme aber auch die Bereitstellung von Vergleichsdaten zwischen Hochschulen – beispielsweise auf der Ebene der im Verteilungsmodell genutzten KNW-Cluster, die auch als Ergebnis einer Kostenträgerrechnung interpretiert werden können. Es bestehen allerdings erhebliche Zweifel, ob eine (differenziertere) Kostenträgerrechnung, die in vielen Bundesländern derzeit gefordert wird, für Hochschulen überhaupt praktikabel und sinnvoll ist. Sie scheitert wahrscheinlich an mehreren Stellen: (1) Forschung und Lehre sind nicht immer klar trennbar; es besteht teilweise Kuppelproduktion. (2) Selbst wenn Forschungs- und Lehraktivitäten klar trennbar wären, fehlen im Personalbereich die Informationen für eine Aufteilung. Die Informationen wäre allenfalls mit einer Zeitaufschreibung der Wissenschaftler erhebbar, was im Hochschulbereich keinerlei Akzeptanz findet und die tatsächlichen Verbundbeziehungen lediglich rechnerisch löst. Alle bisherigen Kostenträgerrechnungen arbeiten daher mit vereinfachten Hypothesen (z.B. 50:50 beim Personal an Universitäten), die die Aussagefähigkeit stark einschränken. (3) Der Vergleich von Kosten pro Studierenden birgt eine hohe Gefahr von Fehlschlüssen (z.B. dass bei unterschiedlichen Werten in einem Fach es adäquat sei, für alle Hochschulen auf den geringsten Wert zu kürzen – ein Schluss, der alle Qualitäts- und Profilbildungsfragen ignorieren würde).

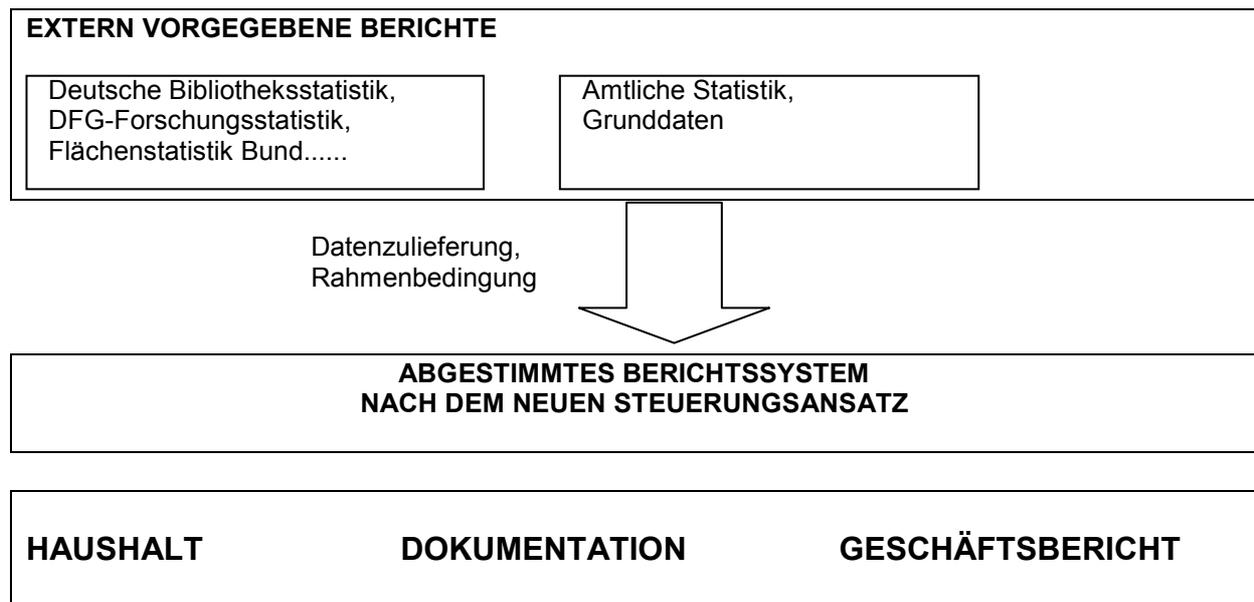
Anstelle der Kostenträgerrechnung erscheinen Kennzahlen, die Relationen zwischen Gesamtausgaben und Größen wie Studierenden, Absolventen, Drittmittel o.ä. bilden, aussagekräftiger. Es kann im Sinne eines Gesamtbildes betrachtet werden, wie Gesamtausgaben eines Faches zu den verschiedenen Leistungsgrößen stehen, ohne eine Aufteilung der Kosten vorzunehmen.

IV. Gesamtarchitektur des Berichtssystems

Die angesprochenen Berichtselemente müssen in eine möglichst einfache, transparente und umfassende Gesamtstruktur gebracht werden. Bisher wurden die Elemente des Berichtssystems betrachtet, die direkt aus dem Neuen Steuerungsmodell begründbar sind. Dazu kommen aber noch weitere Berichtselemente:

- **Grunddaten**, die vom Statistischen Landesamt aufgrund der Anforderungen der amtlichen Statistik erhoben werden.
- **Berichtsansforderungen aus den „Resten“ des alten Steuerungsmodells.** Es gibt bestimmte Regelungen, aus denen das Land nicht ohne weiteres aussteigen kann. Dazu gehört insbesondere die Erhebung der Daten im Rahmen der Kapazitätsrechnung nach KapVO, die für die Zulassungsverfahren gebraucht werden. Die Berichte können entfallen, sobald die entsprechenden Altregelungen nicht mehr bestehen.
- **Zentrale Erhebungen von dritten Institutionen.** Dazu gehören beispielsweise: (1) Deutsche Bibliotheksstatistik (freiwillige Erhebung von Kerndaten im Bibliotheksbereich, z.B. Ausleihen/Erwerbungsmittel/Zahl der gehaltenen Zeitschriften); (2) Forschungsstatistik der DFG; (3) Flächenstatistik beim Bund (HBFG). Wenn solche externen Erhebungen verlässliche und akzeptierte Daten enthalten, sollte darauf zurückgegriffen (und auf eine Doppelerhebung) verzichtet werden.

Dadurch ergibt sich folgende Berichtsstruktur:



Das Berichtssystem nach dem neuen Steuerungsansatz, das hier entwickelt werden soll, hat drei Kernbestandteile:

- **Haushalt.** Bestimmte Daten, die als Anlage dem Haushalt beigelegt werden (inkl. einer Weiterentwicklung der Produkt- und Leistungsbeschreibung), ersetzen den traditionellen Titelhaushalt. Primärer Adressat ist das Parlament; die Anlagen stehen im Kontext mit dem Budget.
- **Dokumentation.** Ergebnisse der Hochschultätigkeit (ex post) und die Planungen der Hochschule (ex ante) werden dokumentiert; die Struktur ergibt sich aus den Instrumenten wie Entwicklungsplanung und Zielvereinbarung. Die Adressaten sind vielfältig: MWFK, Parlament, Hochschulen, Öffentlichkeit (je nach Verwendung bestimmter Bausteine für Entscheidungen/Analysen).
- **Geschäftsbericht.** Autonome Rechenschaftslegung, aktives Marketinginstrument. Adressat ist die Öffentlichkeit insgesamt. Dabei kann ein Teil der Dokumentationselemente in den Bericht integriert werden. Elemente aus den Bereichen Haushalt und Dokumentation können aus Sicht der Hochschule kommentiert und interpretiert werden.

Diese Bausteine werden im folgenden Abschnitt genauer beschrieben. Innerhalb der Bausteine sind folgende Unterscheidungen zu treffen:

- Die Elemente haben unterschiedliche **zeitliche** Dimensionen. Geschäftsberichte gehören z.B. zur **Jahresrechnung**. Andere Instrumente sind mehrjährig angelegt bzw. werden nicht jedes Jahr erhoben.
- In den Instrumenten stecken **ex ante- und ex post-Informationen**. Ex ante-Rechenschaftslegung bedeutet, dass man geplante zukünftige Entwicklungen beschreibt. Dies erfolgt über Entwicklungspläne, Zielvereinbarungen und den Wirtschaftsplan. Die Rechenschaftslegung erfordert aber auch ex post-Berichte über Tätigkeit und Erfolge (Ist-Daten zum Wirtschaftsplan, Kennzahlen/Indikatoren).
- Die Instrumente enthalten **Steuerungs- und Rechenschaftsinformationen**. Berichte im Sinne der Rechenschaftslegung stellen die Dokumente Entwicklungs-

planung, Finanzrechnung/Wirtschaftsplan, Geschäftsbericht dar. Auf staatliche Steuerung ausgerichtet Informationen finden sich u.a. in einem Teilbereich des Haushaltsplans.

V. Empfehlungen zur Gestaltung und Weiterentwicklung einzelner Bausteine des Berichtssystems

V.1. Datenerhebung

Da auf absehbare Zeit in Brandenburg an keiner größeren Data warehouse-Lösung gearbeitet wird, erscheint eine Orientierung am finnischen Beispiel der KOTA database sinnvoll. **Für alle im Rahmen des Berichtswesens erhobenen quantitativen Informationen ist eine Datenbank beim MWFK einzurichten.** Jede Hochschule gibt dort online direkt Daten ein, dafür gibt es jeweils einen Verantwortlichen. Auf die Informationen können nicht nur die staatliche Seite (d.h. auch alle Referate im MWFK), sondern auch alle Hochschulen per Internet zugreifen. Die Datenbereitstellung entspricht damit einem umfassenden Serviceangebot, das auch von den Hochschulen für Steuerungszwecke nutzbar ist.

Eine offene technische Frage ist, wie Doppelarbeiten mit der Amtlichen Statistik vermieden werden können.

V.2. Haushalt

Der Haushalt bleibt das zentrale Informationsinstrument für das Parlament, insbesondere in Bezug auf das parlamentarische Budgetrecht. Im Haushalt sollen alle Informationen enthalten sein, die anstelle der traditionellen Titel die Budgetvolumina begründen. Zu den verbleibenden (Minimal-) Titeln (Zuschussbedarf) kommen folgende **Anlagen**:

- **Wirtschaftsplan**
- **Stellenübersicht** in bisheriger Form.
- **Weiterentwickelte Produkt- und Leistungsbeschreibung mit zwei Elementen:**
 - **Profilbeschreibung.** Ausgangspunkt für die Budgetzuweisung sind die Ziele der Hochschule, aus denen sich das Profil ergibt. Es sollten daher – ähnlich der bisherigen allgemeinen Leistungsbeschreibung der Hochschule – in Kurzform das Profil und die Kernziele dargestellt werden. Dazu gehört ggf. eine Kurzfassung bzw. budgetbezogene Darstellung der Zielvereinbarung zur Strukturentwicklung.
 - **Budgetrechnung.** Enthalten sind die Informationen, die zur Berechnung der Globalbudgets verwendet werden. Entsprechend sollten die in der Formel verwendeten Indikatoren als ex post-Daten und die in der Zielvereinbarung vereinbarten Dinge als Planungsinformation eingehen. Auch Angaben zum KNW müssen enthalten sein.

Die Anlagen stellen den Finanzierungsaspekt und damit die wesentliche parlamentarische Aufgabe in den Vordergrund. Sie sind auf die weiteren Modellelemente in Brandenburg wie Formel und Zielvereinbarung abgestimmt. Sie führen dazu, dass sich das Parlament auf die neu geschaffenen Steuerungsinstrumente stützt und nicht aus einem unverbundenen Parallelsystem informiert wird. Das Verständnis und die Akzeptanz für Zielvereinbarungen und automatisierte Formelsteuerung im politischen Bereich werden erhöht.

Die Budgetrechnung könnte beispielsweise folgendermaßen aussehen: Zunächst wird die Funktionsweise von KNW- und Leistungsmodell erläutert. Dann könnte eine Budgetrechnung tabellarisch dargestellt werden (mit zwei Beispielen):

Ziel	Parameter	KNW, Leistungsprämie	Parameterwert, Leistungsmenge	Errechnete Zuweisung
Nachfrageabhängige Steuerung, bedarfsorientierte Finanzierung	Studierende in der RSZ + 2	KNW für Cluster U1	X Studierende	Y Euro
Studierende zum Abschluss bringen, Studienzeitverkürzung	Absolventen	Pro Absolvent werden X Euro gezahlt (ermittelt aus Topfmodell)	Y Absolventen	Z Euro

Das dahinterstehende Ziel wird benannt und ein Parameter angeführt, der auf das Ziel ausgerichtet wird. Dann wird deutlich gemacht, mit welchem Betrag eine Einheit des Parameters belohnt wird. Aus der Multiplikation von KNW bzw. Leistungsprämie mit dem in der Budgetperiode gemessenen Parameterwert resultiert die Summe, die nach dem betreffenden Kriterium an die Hochschule vergeben wird. Damit wird deutlich, welche Leistungen erbracht wurden, wie sie honoriert werden und zu welchem finanziellen Ergebnis dies führt.

Bis auf die „Ziel“-Spalte entspricht diese Darstellung dem in Hessen eingesetzten „Leistungsplan“. Dieser Leistungsplan ist Bestandteil des Wirtschaftsplans, eine Gliederung die auch plausibel erschiene. Es sollte jedoch am Instrument der Produkt- und Leistungsbeschreibung festgehalten werden, wenn auch in anderer Ausgestaltung.

V.3. Dokumentation

Hier werden die unterschiedlichen Berichtsanforderungen aus dem neuen Steuerungsansatz gebündelt. Verschiedene neue Instrumente sind direkt mit der Erstellung von Dokumenten verbunden und stellen somit unmittelbar einen Bestandteil des Berichtswesens dar. Die Dokumente sollten gebündelt verfügbar sein, am besten per Internet über eine Landes-Website. Dort sollten eingestellt werden:

- Entwicklungspläne (inkl. Leitbilder der Hochschulen),
- Rahmenvereinbarungen,
- Zielvereinbarungen (und die Berichte über die Umsetzung der Zielvereinbarungen),
- Ziele und Strategien auf Landesebene.

V.4. Geschäftsbericht

Grundlagen:

Der Geschäftsbericht sollte ein Standardprodukt aller Hochschulen sein - und zwar in dem Sinne, dass gewisse allgemeine Mindestanforderungen eingehalten werden, darüber hinaus aber eine autonome, individuelle Gestaltung durch die Hochschule möglich ist und damit die Hochschulen ihre Rechenschaftslegung als Marketinginstrument und als Instrument der Profilbildung nutzen können. Der Geschäftsbericht soll nicht selektiv auf spezielle Zielgruppen ausgerichtet sein, sondern einen **allgemeinen Überblick über die Lage und die Zukunftsperspektiven der Hochschule** bieten. Er soll ein transparentes und verständliches Bild des Hochschulgeschehens nach außen liefern.

Anforderungen:

Die standardisierten Mindestanforderungen sind in zwei Richtungen zu interpretieren: Zum einen sind bestimmte Elemente in den Berichten verpflichtend (und könnten möglicherweise vorgeschriebene Anlagen oder Kapitel im Geschäftsbericht bilden). Dazu gehören ein Set an standardisierten Kernindikatoren (die hier integriert werden und nicht wie bisher über die Produktbeschreibung im Haushalt) und evtl. eine Auflistung der Fachbereiche und Studiengänge (ebenfalls bisher in der Produktbeschreibung). Zum anderen sind abstrakte Anforderungen an den Geschäftsbericht zu richten:

- Er soll einen Ziel- und Strategiebezug aufweisen. Möglicherweise sind die Ziele als Gliederungskriterium geeignet. Der Bericht soll über Informationen die Zielerfolgung und Zielerreichung der Hochschule verdeutlichen.
- Er soll einerseits vergangenheitsbezogene Daten - mindestens die Daten des Vorjahres, ggf. auch Zeitreihen - umfassen, um eine Beurteilung der bisherigen Entwicklungen zu ermöglichen. Er soll aber andererseits auch die zukünftig angestrebten Entwicklungen beschreiben. Damit ist der bisher zu erstellende „Ausblick zum Jahresende“ als eigenständiger Bericht entbehrlich; die Funktion wird über den Geschäftsbericht mit übernommen.
- Die im Bericht enthaltenen Kennzahlen – sowohl der vergleichbare, standardisierte Grundbestand als auch individuelle, profilbezogene Messgrößen – sollen nicht nur benannt sondern auch kommentiert, erklärt und interpretiert werden. Dadurch werden „Zahlenfriedhöfe“ mit Daten ohne Aussagewert vermieden. Das „Initiativrecht“ zur Kommentierung wird den Hochschulen zugewiesen, um zu vermeiden, dass von Seiten des Staates/MWFK eine Vielzahl an Einzelanforderungen zur Interpretation gestellt wird. An die Stelle solcher Einzelanforderungen wird die pauschale Verpflichtung der Hochschulen zur Analyse gesetzt. Zudem erhalten die

Hochschulen die Möglichkeit, z.B. Kostendifferenzen zu analysieren und dadurch Fehlinterpretationen zu vermeiden. Deshalb ist die Kennzahlensammlung im Geschäftsbericht besser plaziert als im Haushaltsplan.

- Die Berichte (und auch die enthaltenen Kennzahlen) sollen ein ausgewogenes Bild von der Hochschule vermitteln. Die Ausgewogenheit kann in verschiedene Richtungen interpretiert werden: (1) Eine Ausgewogenheit zwischen Potenzialen der Hochschule und Ergebnissen der Hochschultätigkeit. (2) Eine Ausgewogenheit zwischen der Beschreibung von Inputs, Prozessen und Outputs. (3) Eine Ausgewogenheit zwischen Marktaspekten und internen Abläufen. Um diese Ausgewogenheit herzustellen, können Strukturierungsansätze wie Wissensbilanzen oder Balanced Scorecard genutzt werden.

Ausländische Beispiele für Geschäftsberichte:

Zur Erfüllung der Anforderungen bieten ausländische Beispiele eine Orientierung. Der Annual Report der University of Otago (Neuseeland) ist beispielsweise konsequent strategientorientiert strukturiert:

- Ausgangspunkt ist das „mission statement“ der Hochschule. Dieses ist Grundlage für alle weiteren Ziele, die dieses Leitbild für die Aufgabenbereiche Forschung, Lehre etc. konkretisieren.
- Für alle Aufgabenbereiche gibt es ein sogenanntes „statement of service performance“. Dort sind zunächst „primary goals“ aufgelistet (z.B. im Lehrbereich „to provide teaching of a high international standard“). Die primary goals werden in „objectives“ heruntergebrochen (z.B. „achieve target outputs for student enrollments“ oder „develop intellectual independence in students“ oder „support innovative teaching methods“). Zu allen objectives gibt es mehrere „performance indicators“, d.h. qualitative und quantitative Messansätze, die die objectives überprüfbar machen. Zu den performance indicators werden jeweils Ziele formuliert und der Grad der Zielerreichung dargestellt.
- Der gesamte Bericht ist damit auf die Abbildung von Zielen hin formuliert; die Ziele sind in eine systematische Zielhierarchie eingeordnet.

Es stellt sich zudem die Frage, wie Geschäftsberichte über die Mindestanforderungen hinaus von den Hochschulen gestaltet werden können. Auch dazu können in- und ausländische Beispiele für Jahres-/Lageberichte von Hochschulen herangezogen werden. Trotz aller Differenzen dieser Beispiele (s. Anhang) ist jedoch festzustellen, dass mit 8 Grundbausteinen für Berichte die erfassten Berichtsstrukturen beschrieben werden können. Folgende Bausteine sind zu finden:

- **Wirtschaftsplan/-rechnung, Finanzbericht** bzw. Auszüge/Zusammenfassungen daraus.
- **Einführungstexte/Stellungnahme Hochschulleitung.** Aus subjektiver Sicht der Hochschulleitung werden die Gesamtlage der Hochschule in der vergangenen Periode und die zukünftigen Ziele zusammenfassend beschrieben. Es gibt aber auch andere Einführungstexte wie beispielsweise Gastkommentare oder Jahreskalender mit den wichtigsten Ereignissen.
- **Serviceelemente.** Damit sind allgemeine Rahmeninformationen gemeint, die für die Adressaten der Berichte von Interesse sind: Organigramme, Adressen, Benennung der Funktionsträger, Übersichten über Studiengänge u.ä.

- **Kennzahlen/Statistiken.** Z.B. Kostenkennzahlen, Leistungsindikatoren, volumenbezogene Indikatoren (Stellen, Studierendenzahlen). Erhoben werden Ist-Messwerte, daher ex post-Ansatz.
- **Strategie-/zielbezogene Information.** Dabei werden Leitbilder und daraus abgeleitete Ziele dokumentiert. Es werden Indikatoren zur Messung der Ziele bestimmt, die Zielerreichung und Maßnahmen zur Zielverfolgung dargestellt. Die Aufbereitung der Information ist auf die strategischen Ziele der Hochschule bezogen und damit sowohl vergangenheitsbezogen wie zukunfts-/planungsorientiert.
- **Dezentrale, fachbereichbezogene Berichte.** Das Berichtswesen vollzieht sich nicht auf der aggregierten Ebene der gesamten Hochschule, sondern Berichtersteller sind die Fachbereiche/Fakultäten. Dabei geht es z.B. um Leistungsdaten, Beschreibungen von Forschungsvorhaben, Darstellung von Entwicklungen etc. Auch hier liegt also sowohl ex post- als auch ex ante-Berichterstattung vor.
- **Dokumentation exemplarischer Entwicklungen.** Einzelentwicklungen werden herausgegriffen, um daran exemplarisch besondere Leistungen zu illustrieren. Bsp.: herausragende Innovationen, Forschungsprojekte.
- **Personenbezogene Information.** Berichte stellen teilweise Leistungen in Forschung und Lehre personenbezogen dar (Auflistung von Gastwissenschaftlern, Preisen und Auszeichnungen, herausragenden Absolventen u.ä.).

Je nach Gewichtung dieser Bausteine lassen sich fünf Typen von Berichten ausmachen:

- **Strategieorientiert** (Bsp. Otago): Die Gliederung des Berichts verwendet die strategischen Ziele als Strukturkriterium. Indikatoren und Beispiele werden direkt auf die strategischen Ziele bezogen.
- **Kennzahlenorientiert** (Bsp. Florida): Die Berichte bestehen v.a. aus Indikatoren und entsprechenden graphischen Illustrationen, Textteile sind gering und komprimiert.
- **Fachbereichsorientiert** (Bsp. Queensland, Bath): Die Darstellung auf Ebene der gesamten Hochschule ist relativ kurz; der Schwerpunkt liegt bei der Darstellung von Entwicklungen und Leistungen der einzelnen Fachbereiche.
- **Beispielsorientiert** (Bsp. St. Gallen, Cambridge): Leistungen der Hochschule werden durch exemplarische und herausragende Beispiele, z.B. Forschungsprojekte, illustriert. Der Gesamtüberblick über die Aktivitäten ist nachrangig.
- **Personenorientiert** (Bsp. Manitoba): Leistungen und Entwicklungen werden anhand der „Taten“ und Leistungen von Personen exemplifiziert, beispielsweise in Bezug auf erhaltene Preise, herausragende Studienleistungen oder Forschungs-ideen.

Keine dieser Alternativen ist von vorneherein auszuschließen. Die Hochschulen sollten allerdings eine klare Linie fahren; dabei kann die vorgestellte Typisierung helfen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ein Bericht zu einem „Sammelsurium“ von Einzelfakten wird, teils personenbezogen, teils quantitativ, teils nach Fachbereichen oder Instituten gegliedert. Daraus resultiert auch die Empfehlung, bei einem beispielsorientierten Vorgehen sich auf wenige „highlights“ zu beschränken.

V.5. Kennzahlensystem

Der Baustein des Kennzahlensets als Teil des Geschäftsberichts ist von besonderer Bedeutung. Es ist entscheidend, dass hier eine komprimierte und aussagekräftige Übersicht über wenige Vergleichsdaten erarbeitet wird, die mit der Autonomie der Hochschulen vereinbar ist.

Prinzipien für das Kennzahlenset:

- Informationen werden auf Ebene der gesamten Hochschule (ggf. auch der Fakultäten) erhoben.
- Die standardisiert bei allen Hochschulen abgefragten Messgrößen sollten möglichst wenige sein. Darüber hinaus spielen natürlich Kennzahlen in anderen Instrumentenbereichen eine Rolle (und sind dann stärker auf die individuellen Gegebenheiten einer Hochschule ausgerichtet), z.B. profilorientiert im Rahmen der Zielvereinbarung oder qualitätsbezogen bei der Evaluation.
- Die Kennzahlen entsprechen einer plausiblen, vorläufigen Festlegung auf Basis der zugrundeliegenden Ziele.
- Die Kennzahlen müssen in eine Struktur gebracht und in einer ausgewogenen Kombination erhoben werden, so dass ein „ausbalanciertes“ Bild des Hochschulgeschehens entsteht. Dazu soll im Folgenden der Ansatz der Balanced Scorecard verwendet werden.

Die Struktur der Balanced Scorecard:

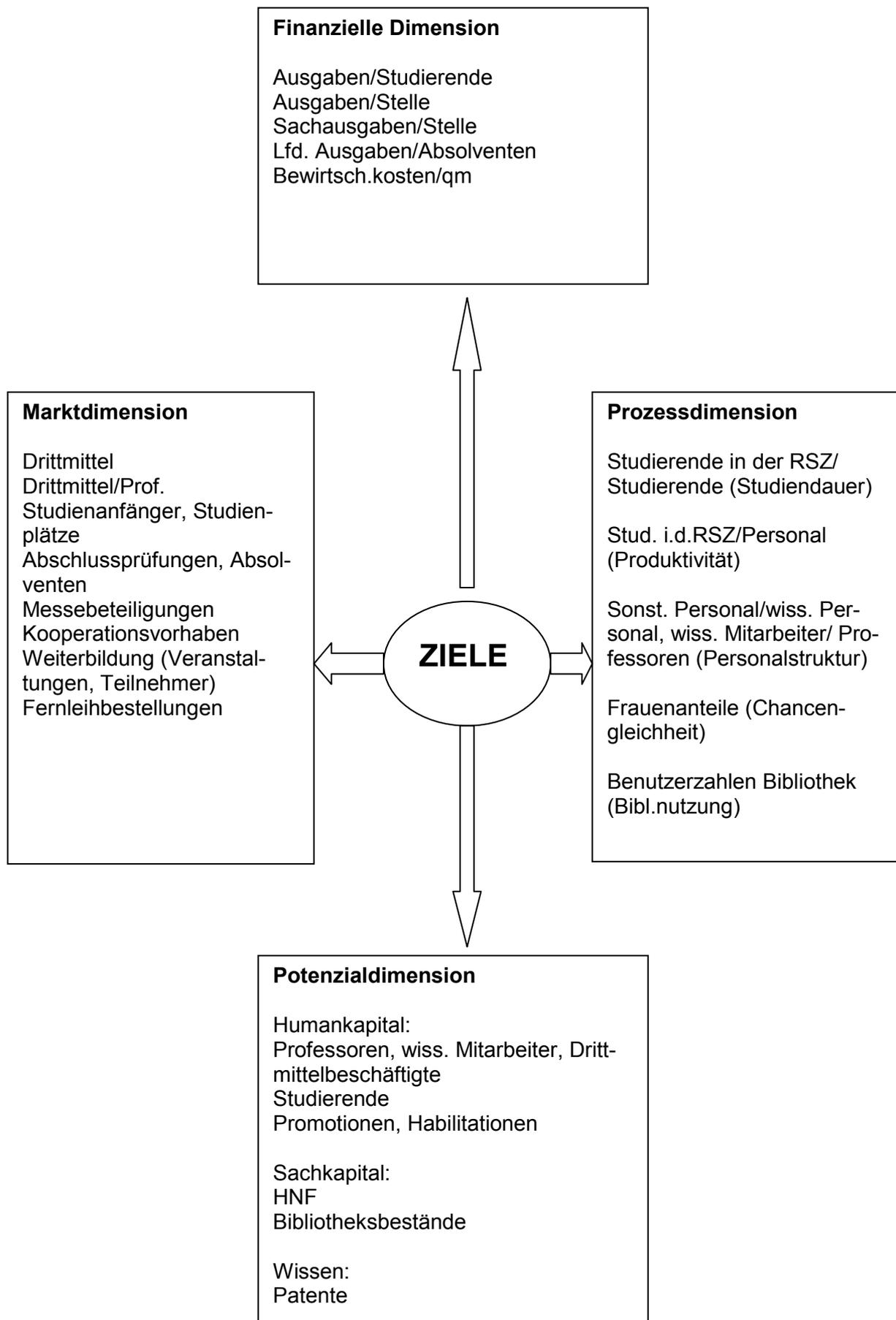
Um beurteilen zu können, ob die Kennzahlen insgesamt ein „rundes“ Bild ergeben, sollte eine Strukturierung vorgenommen werden. Einen Ansatz dazu bietet die Balanced Scorecard (BSC). Die BSC als Orientierungspunkt für ein ausgewogenes Berichtswesen erscheint aus folgenden Gründen geeignet:

- Die vier Dimensionen der BSC spiegeln auch für Hochschulen – mit gewissen Anpassungen - eine ausgewogene Mischung unterschiedlicher Perspektiven wieder: Neben den finanzierungsrelevanten Daten gibt es Berichtselemente, die auf die Nachfrager-/Marktperspektive ausgerichtet sind. Hinzu kommen Berichtselemente, die interne Prozesse beschreiben. Für die vierte Dimension soll hier ein Ansatz gewählt werden, der im Sinne einer „Wissensbilanz“ das Humankapital und die Produkte einer Hochschule und damit die Basis für Innovationsfähigkeit abbildet. Zusammengefasst können diese Aspekte als die „Potenziale“ der Hochschule bezeichnet werden. Die BSC – mit einer eigenen, hochschulspezifischen Interpretation – trifft die Informationsbedürfnisse von Staat und Hochschulen.
- Die Zusammenführung finanzieller und nicht-finanzieller, quantitativer und qualitativer Informationen erscheint hochschuladäquat. Die logischen Verbindungen zwischen den Messgrößen der unterschiedlichen Dimensionen sind gut nachzuvollziehen.

Beispiel für eine BSC:

Die Messgrößen, die bisher in den Produkt- und Leistungsbeschreibungen enthalten waren, lassen sich anschaulich in die Struktur der BSC bringen. Damit wird die Gliederung Lehre – Forschung – Dienstleistung verlassen und stattdessen die Sichtweise der BSC angelegt. Dabei spielen die zugrunde liegenden Ziele eine entscheidende Rolle. Die BSC könnte ungefähr folgendermaßen aussehen (ohne Prüfung, ob die

Messgrößen aus den Produkt- und Leistungsbeschreibungen zu ergänzen oder zu modifizieren sind; dies wäre der nächste Schritt, wenn die Ausgewogenheit der Messgrößen als noch nicht hinreichend betrachtet wird):



Ein Teil der Indikatoren beschreibt die finanzielle Situation, insbesondere in Form von Ausgaben- oder Kostengrößen, die zu den kostenverursachenden Einheiten in Beziehung gesetzt werden. Die Marktdimension beschreibt die Beziehungen der Hochschule nach außen – sei es zum „Beschaffungsmarkt“ im Zusammenhang mit den Studienanfängern oder zum „Absatzmarkt“ in Bezug auf Absolventen bzw. Drittmittel. Auch sehr spezielle Außen- und Marktbeziehungen werden betrachtet. Insgesamt ergibt sich ein Bild über die Intensität, mit der die Hochschule nach außen wirkt. Bei der Prozessdimension stehen die Ziele im Vordergrund: Es gibt eine bestimmte Zielsetzung, auf welche Art und Weise hochschulinterne Prozesse ausgestaltet sein sollen (mit hohem Frauenanteil, mit kurzer Prozessdauer, mit bestimmter Personalstruktur etc.). Diese Ziele werden über Indikatoren abgebildet, die in der Regel als Beziehungszahlen gestaltet sind. Schließlich werden die Potenziale der Hochschule beschrieben, d.h. die vorhandenen Bestandsgrößen, die für die Innovations- und Arbeitsfähigkeit entscheidend sind. Dabei geht es um Human- und Sachkapital sowie vorhandenes Wissen.

Die vorliegende BSC ist auf Ausgewogenheit und Vollständigkeit zu prüfen; der Maßstab dafür sind die staatlichen Ziele.

Darstellung von Messwerten:

Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, die Elemente einer BSC darzustellen. Dazu ein Beispiel aus der Finanzdimension: Indikatoren könnten mit Bezug auf das Land als Ganzes dargestellt werden:

<i>Indikator</i>	<i>Werte der Hochschule X</i>	<i>Summe Indikatorwerte Brandenburg</i>	<i>Anteil der Hochschule an Landes-summe</i>
Gesamtausgaben	1.000 €	10.000 €	10 %
Studierende	20	100	20 %

Oder auch mit Bezügen zu Bundesdurchschnitten:

<i>Indikator</i>	<i>Werte der Hochschule X</i>	<i>Landesdurchschnitt Brandenburg</i>	<i>Bundesdurchschnitt</i>
Anteil der Studierenden in der RSZ	90 %	92 %	85 %

Ebenso können mehrperiodische Darstellungen sinnvoll sein:

<i>Indikator</i>	<i>Wert 2002</i>	<i>Vorjahreswert</i>	<i>Veränderung absolut</i>	<i>Veränderung relativ</i>
Drittmittel	100 €	120 €	20 €	20 %

Hier sollten, um Vergleichsdaten zu gewinnen und Aussagefähigkeit zu gewährleisten, einheitliche Vorgaben für die Darstellung gemacht werden. Die Erläuterung und Interpretation der Ergebnisse ist Sache der Hochschulen, z.B. die Erklärung eines Rückgangs von Werten.

ANHANG: Exemplarische Berichtsinstrumente und ihre Bausteine

Art des Berichtsinstrumentes	Institution	Bausteine							
		Wirtschaftsplan/-rechnung	Einführungstexte	Service	Kennzahlen/Statistiken	Strategie	Dezentral, fachbereichsbezogen	Exemplarische Entwicklungen	Personenbezogene Information
Jahresabschluss: staatliche Vorgaben	Niedersachsen	X (ex post/ex ante, im Haushaltsplan, kein cash flow, Anlage Stellenübersicht)	Möglich im Rahmen des Lageberichts	Möglich im Rahmen des Lageberichts	Möglich im Rahmen des Lageberichts	Möglich im Rahmen des Lageberichts	Möglich im Rahmen des Lageberichts	Möglich im Rahmen des Lageberichts	Möglich im Rahmen des Lageberichts
Lagebericht	Universität Oldenburg	X (ex post, stark aggregiert)	X (Meilensteine)	X	X (Kostenarten nach Fächern, Studierende, Personal, Liegenschaften)		X (verbale Beschreibungen wichtiger Ereignisse)		X (Gastdozenten, Preisträger)
Haushaltsplan	Hamburg	X (ex ante/ex post)			X (quantitative Kennzahlen, Beziehungszahlen, Kostenträger)	X (Ziele für Produktbereiche/-gruppen; Bereiche: Forschung, Lehre, Dienstleistung)	X (fak.bezogene Darstellung Produkte/Kennzahlen)		
Haushaltsplan	Hessen (geplant)	X (ex ante/ex post)			X (Leistungsplan mit Leistungsmengen, Kostenträger, Deckungsbeiträgen)				
Staatliche Richtlinien für die Jahres-	NL	X (ex post, inkl. Darstellung)	X (besondere Ereignisse do-		X (Personalbestände)				

		Bausteine							
Art des Berichts-instruments	Institution	Wirtschaftsplan/-rechnung	Einführungstexte	Service	Kennzahlen/Statistiken	Strategie	Dezentral, fachbereichsbezogen	Exemplarische Entwicklungen	Personenbezogene Information
rechnung (Finanzbericht)		Rücklage, Ausgaben nach Hauptkostenstellen: Fak./ZE)	kumentieren)		nach Hauptkostenstellen)				
Database (Internet)	KOTA-database Finnland	X (ex post)			X (umfassend)	X (Zielwerte Zahl der Abschlüsse)	X (zahlreiche Kennzahlen bis auf FB-Ebene)		
Financial Statement	Melbourne Institute of Technology (AUS)	X (ex post, inkl. cash flow, besondere Aufschlüsselungen: Grants nach Geber, Ausgaben funktionsbezogen: academic, student service, admin..)							
Financial Report	Texas A&M University (US)	X (ex post, Ausgaben nach Funktionen, auch Lehre vs. Forschung, Aufstellung grant-Geber)							
Annual report	University of Otago (NZ)	X (ex post, inkl. cash flow,	X (vice-chancellors	X	X (u.a. enrolments,	X (Schwerpunkt,mission			

Art des Berichts-instruments	Institution	Bausteine							
		Wirtschaftsplan/-rechnung	Einführungstexte	Service	Kennzahlen/Statistiken	Strategie	Dezentral, fachbereichsbezogen	Exemplarische Entwicklungen	Personenbezogene Information
		Kosten nach Fakult.)	review)		Graduates + destination, Publikationen)	statement,Ziele/ Indikatoren/ Messwerte)			
Annual Report	Queensland University of Technology (AUS)	X (ex post, kurz, ergänzend resources plan als Kurzbeschreibung Ziele)	X („the world in which we operate“)	X		X (mission statement, Bericht zu Erreichung inkl. Indikatoren	X (Highlights-Beschreibung)		
Annual Report	Florida State University (US)	X (ex post, ergänzende Tabellen zu Debt, Support Organizations, Investments..)	X (president report)		X (graphisch aufbereitet)				
Geschäftsbericht	ETH-Rat (CH)	X (ex post/ex ante)	X (Statement durch Externen)	X	X (Studierende, Personal)	X (Leistungsauftrag des Bundes)	X (aktuelles aus den Institutionen)	X (Darstellung Projekte)	
Jahresbericht	Universität St. Gallen (CH)	X (ex post, sehr kurz)	X		X (Studierende)	X (Leitbild)	X (verbale Beschreibung wichtiger Ereignisse)		
Annual Report	University of Liverpool (UK)	X (ex post)	X	X	X (Studierende)			X (Darstellung Projekte)	
Annual Report	University of Cambridge (UK)	X (ex post)			X (Studierende)	X (mission statement)		X (Darstellung herausragender Ereignisse, hier	X (awards, prizes)

Art des Berichts-instruments	Institution	Bausteine							
		Wirtschaftsplan/-rechnung	Einführungstexte	Service	Kennzahlen/Statistiken	Strategie	Dezentral, fachbereichsbezogen	Exemplarische Entwicklungen	Personenbezogene Information
								Schwerpunkt)	
Annual Report	University of Bath (UK)	X (mit cash flow)	X (Jahreskalender)		X (Studenten, Personal)	X (mission statement)	X (Schwerpunkt Entwicklungen in Fachb.)	X (Highlights)	
Annual Report	University of Manitoba (CAN)	X						X (exemplarische Projekte, personenbezogen dargestellt)	X (Schwerpunkt, zieht sich durch alle Teile; z.B. besondere awards, outstanding graduates)
Jahresbericht	Universiteit Twente (NL)	X (inkl. Erläuterung Finanzmanagement)	X (inkl. Kernindikatoren über 5 Jahre)	X	X (in Darstellung Lehre, Forschung integriert; inkl. ausführlichem Sozialbericht bzgl. Personal/Arbeitsbedingungen etc.)	X (mission statement, Profil; ziel-bezogene Darstellung Lehre, Forschung usw.)			