

Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung

Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung

Sigrun Nickel
Frank Ziegele
(Hg.)

Arbeitspapier Nr. 111

November 2008

CHE Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH

Verler Str. 6

D-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 0

Telefax: (05241) 9761 40

E-Mail: info@che.de

Internet: www.che.de

ISSN 1862-7188

ISBN 978-3-939589-77-8



Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung

Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung

Sigrun Nickel
Frank Ziegele
(Hg.)

Arbeitspapier Nr. 111

November 2008

Inhaltsverzeichnis

Einführung.....	6
Abstracts (Deutsch).....	8
Abstracts (English)	12
I. Wirkungen aus der Sicht der Hochschulforschung	16
<i>Ben Jongbloed</i>	
Performance-oriented budgeting in Europe: Trends, effects and consequences	16
<i>Michael Jaeger</i>	
Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren in deutschen Hochschulen?	36
II. Praxisreflexionen aus Sicht des Hochschulmanagements	51
<i>Michael Breitbach/Andrea Güttner</i>	
Strategische Mittelvergabe für Hochschulen – Zur Konstruktion umfassender Mittelverteilungssysteme in Deutschland	51
<i>Lothar Zechlin</i>	
Die Zeitstruktur leistungsorientierter Mittelverteilungssysteme und ihre strategischen Auswirkungen in den Hochschulen	65
<i>Siebert Garbade/Karsten Gerlof/Helga Schiwek</i>	
Zusammenspiel von Zielvereinbarungen und formelgebundenen Mittelvergabemodellen	79
<i>Matthias Kreysing</i>	
Forschungsförderung mittels leistungsorientierter Mittelvergabe	97
<i>Indra Kühlcke</i>	
Leistungsorientierte Mittelvergabe als Bestandteil von Qualitätsmanagement.....	106
<i>Marita Hillmer</i>	
Berichtswesen als Voraussetzung für die Wirksamkeit von Anreizmodellen	117
III. Kritische Bestandsaufnahme aus Sicht der Landesplanung	127
<i>Helmut Fangmann/Steffen Heise</i>	
Staatliche Mittelvergabe als Marktsimulation? Systemische Probleme und Lösungsansätze	127
Verzeichnis der AutorInnen	144

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Classifying funding mechanisms.....	19
Abbildung 2: Evolution of main revenue categories by country 1995, 1999, 2002 and 2003	22
Abbildung 3: Changes in the % of grants and contracts	28
Abbildung 4: Typologie strategischer Entwicklung.....	67
Abbildung 5: Wirkungskurven der LOM 1997 – 2008 in der UDE.....	76
Abbildung 6: Managementzyklus bei formelgebundener Mittelvergabe	81
Abbildung 7: Managementzyklus bei Zielvereinbarungen	82
Abbildung 8: Das System der Hochschulsteuerung in Bremen	87
Abbildung 9: Modell der formelgebundenen Mittelvergabe in Bremen	89
Abbildung 10: 3-Säulen-Modell.....	118
Abbildung 11: Auswahlprozess Indikatoren	120
Abbildung 12: Formel Land Niedersachsen.....	121
Abbildung 13: Berichtsformate	122
Abbildung 14: Modellentwurf Budgetierung	139

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Comparative analysis of higher education funding systems	25
Tabelle 2: Characteristics of internal allocation models.....	30
Tabelle 3: Institutions' policies to encourage income generation.....	31
Tabelle 4: Zeitstruktur der leistungsorientierten Mittelvergabe des Landes Nordrhein-Westfalen..	71
Tabelle 5: Zeitstruktur des Fusionsprozesses der UDE.....	73
Tabelle 6: Leistungsdaten der UDE	75
Tabelle 7: Internes Mittelverteilungsmodell der Freien Universität Berlin	111

Einführung

Die Verteilung finanzieller Ressourcen ist eine der zentralen Stellschrauben in allen Teilen der Gesellschaft. So drehen sich politische Entscheidungen meist ums Geld Ausgeben – selbst wenn keines da ist. In Hochschulen ist das Thema auch nicht neu. Die Forderung nach mehr Geld für Lehre und Forschung ist so alt wie die Alma Mater selbst und vor dem Hintergrund der jährlichen OECD-Erhebungen, die Deutschland regelmäßig unterdurchschnittliche Bildungsausgaben bescheinigen, aktueller denn je. Vergleichsweise neu für den Hochschulbereich ist jedoch der Versuch, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht mehr vorwiegend diskretionär und inputorientiert, sondern nach stärker rational begründbaren Kriterien und outputorientiert, bezogen auf gezeigte Leistungen, einzusetzen. Seit rund 15 Jahren vollzieht sich dieser Paradigmenwechsel, und zwar nicht nur in Deutschland, sondern ebenso in den meisten anderen europäischen Ländern. Grund genug inne zu halten und zu fragen: Was hat das bisher gebracht? Ist es tatsächlich möglich, Hochschulen dadurch wirksamer zu steuern als vorher? Welche Gestaltungsfragen sind offen?

Um Antworten zu finden, haben wir 13 AutorInnen gebeten, eine kritisch-konstruktive Zwischenbilanz zu ziehen und daraus Konsequenzen für die Weiterentwicklung der leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) in Hochschulen abzuleiten¹. Die LOM ist ein Instrument sowohl der staatlichen als auch der internen Hochschulsteuerung, welches durch monetäre Anreize eine Leistungsverbesserung erzeugen soll. Sie ist damit ein Tool unter vielen, zumal prozentual gesehen meist relativ kleine Budgetanteile durch sie vergeben werden. Dennoch trifft sie die Hochschulen an einer empfindlichen Stelle: Ihrem finanziellen Lebensnerv. Dementsprechend groß ist die Aufmerksamkeit, die ihr zuteil wird, zumal ja auch noch etwas anderes thematisiert wird, was ebenso einen Nerv trifft: Die Bewertung der Leistungen in Forschung und Lehre. Das führt zu Unzufriedenheiten und Konflikten, die noch nicht hinreichend gelöst sind. Insofern ist die LOM „work in progress“.

Wie weit die europäischen Hochschulen dabei gekommen sind, darüber geben zwei Hochschulforscher einen Überblick. *Ben Jongbloed* stellt eine Typologie international üblicher Hochschulfinanzierungsmodelle vor und verdeutlicht daran die insgesamt steigende Bedeutung leistungsorientierter Ansätze. *Michael Jaeger* führt eine kritische Bestandsaufnahme für Deutschland durch. Gemeinsames Ziel der beiden Beiträge ist es, die Wirkungen der LOM auf die unterschiedlichen Ebenen der Hochschulsteuerung zu analysieren (Hochschulleitungen, Fakultäten/Institute, Personal) und dabei sowohl Fehlentwicklungen als auch Erfolgsfaktoren zu identifizieren.

Die Erkenntnisse der Hochschulforschung bilden den Kontext für die nachfolgenden Praxisreflexionen. *Michael Breitbach* und *Andrea Güttner* gehen der Frage danach, wie sich die derzeit gebräuchlichen Mittelverteilungsinstrumente in Hochschulen so zu einem System verbinden lassen, dass sie möglichst widerspruchsfrei arbeiten und eine zeit- und situationsgerechte Ausschüttung

¹ Bei dem vorliegenden Band handelt es sich um eine überarbeitete und erweiterte Ausgabe der Zeitschrift für Hochschulentwicklung (ZfHE) und zwar Heft 1/3. Jahrgang vom März 2008, hrsg. von. Sigrun Nickel und Frank Ziegele. Die ZfHE ist ein reines Online-Magazin. Abrufbar unter [http://www.zfhe.de/index.php?id=172&no_cache=1&tx_ttnews\[cat\]=70](http://www.zfhe.de/index.php?id=172&no_cache=1&tx_ttnews[cat]=70) (Zugriff am 25.10.08).

ermöglichen. Dabei wird deutlich, dass es neben der LOM weiterhin einer Reihe diskretionärer Mechanismen bedarf, um die Leistungsfähigkeit von Hochschulen wirkungsvoll zu unterstützen. Dies ist auch der Tenor von *Siebert Garbade, Karsten Gerlof und Helga Schiwiek*. Sie beschäftigen sich in ihrem Beitrag mit dem Zusammenspiel von LOM und Zielvereinbarungen am Beispiel der Bremer Hochschulen und formulieren 11 Thesen für einen abgestimmten Einsatz der beiden unterschiedlichen Instrumentarien. Klar ist, dass jedes noch so gut harmonisierende Mittelverteilungssystem kein Selbstzweck ist, sondern eine Unterfunktion der strategischen Hochschulleitung und -führung. Vor diesem Hintergrund entwickelt *Lothar Zechlin* eine Typologie der strategischen Hochschulentwicklung, und ordnet die Funktion der LOM im Verhältnis zu den anderen Planungs- und Steuerungsansätzen ein. Im Rahmen einer Fallstudie aus dem Fusionsprozess der Universität Duisburg-Essen als dem zentralen strategischen Projekt dieser Hochschule kommt er zu dem Schluss, dass die LOM Hochschulleistungen zu stark vergangenheitsbezogen bewertet und damit zukunftsgerichtetes, strategisches Handeln erschwert.

Die LOM führt aber auch zu produktiven Effekten, wie *Matthias Kreysing* in seinem Artikel bezogen auf den Forschungsbereich feststellt. Am Beispiel der Medizinischen Fakultät Hamburg und der Universität Göttingen zeigt er, dass deutliche Anreize gesetzt werden und eine strategische Forschungsförderung wirkungsvoll unterstützt werden kann. In eine ähnliche Richtung geht auch der Beitrag von *Indra Kühlcke*. Dieser greift das aktuelle Thema „Qualitätsmanagement“ auf und belegt am Beispiel der FU Berlin, dass die Belohnung herausragender Leistungen der Qualitätsentwicklung nützt. Damit die LOM als strategisches Instrument eingesetzt werden kann, müssen ihre Wirkungen an die Leitungskräfte rückgemeldet werden. Wie dies über ein adäquates Berichtswesen geschehen kann, diskutiert *Marita Hillmer* zum Abschluss des zweiten Teils.

Das letzte Wort in dieser Publikation haben *Helmut Fangmann und Steffen Heise*. Nach den Praxisreflexionen der HochschulmanagerInnen nehmen sie noch einmal eine Meta-Perspektive ein. Aus Sicht der Landesplanung attestieren sie der LOM als Instrument der staatlichen Mittelverteilung erhebliche Schwächen. Die vom New Public Management geforderte Markt-Simulation gelingt im Hochschulbereich nicht. Das bedeutet aus Sicht der beiden Autoren allerdings nicht, dass die LOM auf den Müllhaufen der Hochschulreformgeschichte aussortiert werden sollte. Sie machen stattdessen einen Vorschlag zur Weiterentwicklung des staatlichen Budgetierungsmodells und stellen es zur Diskussion.

Falls Sie, liebe LeserInnen, auf einen der Beiträge antworten oder mit einem eigenen Aspekt in die Debatte einsteigen möchten – schreiben Sie uns! Das Thema „Mittelverteilung“ macht sicherlich noch weitere solcher Publikationen wie diese hier erforderlich.

Sigrun Nickel und Frank Ziegele

E-Mail: sigrun.nickel@che-consult.de
frank.ziegele@che-concept.de

Abstracts (Deutsch)

Ben Jongbloed

Leistungsorientierte Budgetierung in Europa: Trends, Effekte und Konsequenzen

Auf Basis eines Klassifizierungsschemas untersucht der Artikel sowohl die Finanzierungsmethoden von elf europäischen Hochschulsystemen als auch hochschulinterne Allokationsmodelle anhand ausgewählter Beispiele. Dabei wird sichtbar, dass die zunehmende Leistungsorientierung über die Jahre hinweg Wirkungen auf die Einnahmestruktur der Hochschulen und deren Mittelverteilungssysteme hat. Universitäten haben Strategien entwickelt, um zusätzliche Gelder zu akquirieren und Forschungsschwerpunkte gebildet, um ihre Wettbewerbsposition zu verbessern. Dennoch bleibt die leistungsorientierte Budgetierung im europäischen Hochschulraum durchaus umstritten. Immer noch gibt es viele ungelöste Probleme.

Schlüsselwörter

Hochschulfinanzierung, leistungsorientierte Mittelverteilung, New Public Management, Marktsteuerung

Michael Jaeger

Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren an deutschen Hochschulen?

Formelgebundene Finanzierungsverfahren werden an Hochschulen zumeist in der Erwartung leistungsfördernder Effekte eingesetzt. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob dieses Ziel in der Praxis erreicht wird: Führen die derzeit in den Bundesländern und an den Hochschulen umgesetzten Verfahren nachweislich zu Veränderungen des Leistungsverhaltens? Es zeigt sich, dass insbesondere von der mit Mittelverteilungsmodellen verbundenen Offenlegung von Leistungsdaten sowie der damit einhergehenden Kommunikation über Leistungen z. B. zwischen Hochschulleitung und Fakultäten Anreizwirkungen ausgehen. Der Aspekt der finanziellen Umverteilung ist hingegen zumeist von untergeordneter Bedeutung.

Schlüsselwörter

Budgetierung, leistungsbezogene Mittelverteilung, Kennzahlensysteme, Leistungsanreize

Michael Breitbach/Andrea Güttner

Strategische Mittelvergabe für Hochschulen – Zur Konstruktion umfassender Mittelverteilungssysteme in Deutschland

Reduzierte Landesmittel und limitierte Gestaltungsspielräume für die hochschulpolitischen Akteure machten Reformmaßnahmen unausweichlich. Der Einsatz leistungsorientierter Steuerungsinstru-

mente, die auf die Umsetzung strategischer Zielsetzung der Hochschule und auf die Optimierung der operativen Handlungsfähigkeit von Hochschulleitung und Dekanaten wirken, war die Antwort hierauf. Einzelinstrumente wie Entwicklungsplanung, kennzahlengestützte Mittelvergabe, Zielvereinbarungen, Förderfonds und dem Berufungsverfahren sind in ein kohärentes Steuerungssystem zu integrieren. Auch die in neuen Dimensionen aufgelegten Bundes- und Länderprogramme sind in das Steuerungssystem und in die Strategie der Hochschule einzubinden.

Schlüsselwörter

Kennzahlengestützte Mittelverteilungsmodelle, diskretionäre Mittelverteilungsinstrumente, Zielvereinbarungen, Entwicklungsplanung, Mittelverteilungssystem

Lothar Zechlin

Die Zeitstruktur leistungsorientierter Mittelverteilungssysteme und ihre strategische Auswirkung auf Hochschulen

Auch unter den Bedingungen höherer Hochschulautonomie behält der Staat eine politische Verantwortung für den Hochschulbereich, zu deren Wahrnehmung er „neue Steuerungsinstrumente“ geschaffen hat. Diese müssen aufeinander abgestimmt sein, damit die Gesamtstrategie nicht durch widersprüchliche Effekte konterkariert wird. Dabei ist die Berücksichtigung der Zeitdimension wichtig, denn die Wirkungen der Instrumente treten mit unterschiedlicher Geschwindigkeit ein. Das System, mit dem das Land Nordrhein-Westfalen 20% der staatlichen Budgetzuweisungen an die Hochschulen leistungsorientiert vergibt, wird in einer anderen Zeitstruktur wirksam als der ebenfalls durch das Land vorgeschriebene Fusionsprozess der Universität Duisburg-Essen. Seine Wirkungen folgen einem anderen „Lebenszyklus“. Die Abstimmung beider Instrumente scheint noch nicht gelungen.

Schlüsselwörter

Strategische Planung in Hochschulen, Steuerungsversagen, Wirkungen, Fusion als Investition in die Zukunft, leistungsorientierte Mittelverteilung

Siebert Garbade/Karsten Gerlof/Helga Schiwek

Zusammenspiel von Zielvereinbarungen und formelgebundener Mittelzuweisung

Formelgebundene Mittelvergabemodelle und Zielvereinbarungen sollten nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Koordinationsmechanismen, Anreizwirkungen und Zeithorizonte stellen sie komplementäre Ansätze dar, die auf allen Ebenen des Hochschulmanagements dazu beitragen können, gemeinsame Ziele abzustimmen und Informationsasymmetrien abzubauen. Wesentlicher Erfolgsfaktor ist die dabei erreichbare Zielbindung, also der Grad, mit dem sich die Partner der Zielerfüllung verpflichtet fühlen. Sowohl Zielvereinbarungen als

auch formelgebundene Mittelvergabemodelle sind insofern auch wichtige Kommunikationsinstrumente zur Festlegung prioritärer Zielsetzungen.

Schlüsselwörter

Formelgebundene Mittelvergabe, leistungsorientierte Mittelvergabe, Zielvereinbarungen

Matthias Kreysing

Forschungsförderung mittels leistungsorientierter Mittelvergabe

Der Artikel setzt sich mit der Frage des Wirkungszusammenhangs zwischen einer leistungsorientierten Mittelvergabe im Bereich Forschung und der Idee einer strategischen Forschungsförderung auseinander. Ausgehend von einer theoretischen Diskussion der beiden Konzepte wird anhand von zwei Praxisbeispielen an deutschen Universitäten deren empirische Interdependenz analysiert. Es zeigt sich, dass die leistungsorientierte Mittelvergabe über Anreize wesentlich zur Forschungsförderung beiträgt. In beiden Fallbeispielen wird deutlich, dass bereits die Einführung einer leistungsorientierten Mittelvergabe zu Verhaltensänderungen der Akteure geführt hat. Aufgrund ihrer Systemlogik stößt sie aber an Grenzen. Hier ist der Rückgriff auf diskretionäre Mittelverteilungsinstrumente zur Umsetzung einer zielorientierten strategischen Forschungsförderung unablässig.

Schlüsselwörter

Strategische Forschungsförderung, leistungsorientierte Mittelvergabe, Transparenzrechnung, Budgetierung, Anreizsysteme

Indra Kühlcke

Leistungsorientierte Mittelvergabe als Bestandteil von Qualitätsmanagement

Dieser Text will einen Beitrag zu der Frage liefern, warum die leistungsorientierte Mittelvergabe Bestandteil von Qualitätsmanagement (QM) an Hochschulen sein kann. Als Fallbeispiel steht im Fokus die Freie Universität Berlin, die bereits seit vielen Jahren Erfahrungen mit der leistungsorientierten Mittelvergabe gesammelt hat. Die Umsetzung erfolgt im Wesentlichen durch Anwendung eines indikatorbasierten Modells (auch im Rahmen der Hochschulverträge) und interner Zielvereinbarungen. Beide Verfahren gehören zu den Bausteinen des QM-Systems der Freien Universität Berlin.

Schlüsselwörter

Qualitätsmanagement, leistungsorientierte Mittelvergabe, Hochschulverträge, Zielvereinbarungen

Marita Hillmer

Berichtswesen als Voraussetzung für die Wirksamkeit von Anreizmodellen

Im Rahmen von Globalhaushalten erfolgt eine Delegation von Verantwortung die den Hochschulen neue Gestaltungsmöglichkeiten bietet und diese zugleich in eine veränderte Wettbewerbsposition stellt. Die Hochschulen werden stärker an ihren Ergebnissen gemessen und benötigen deshalb für die unterschiedlichen Führungsebenen differenzierte, an den Zielen der Hochschule ausgerichtete, Steuerungs- und Informationsinstrumente. Für die hochschulinterne Kommunikation und die Handlungsfähigkeit der Entscheidungsträger ist eine Verständigung auf eine Reihe von Steuerungskennzahlen von großer Bedeutung. Dies bedingt eine Standardisierung der Leistungsmessung, die in einem Spannungsverhältnis zu den unterschiedlichen Fächerkulturen steht.

Schlüsselwörter

Globalhaushalt, Standardisierung der Leistungsmessung, qualitätsorientierte Steuerung

Helmut Fangmann/Steffen Heise

Staatliche Mittelvergabe als Marktsimulation? Systemische Probleme und Lösungsansätze

Um die Hochschulen zukunftsfähig zu machen, werden derzeit unter dem Leitmotiv des New Public Management die ordnungs- und steuerungspolitischen Grundlagen erneuert. Dabei spielt die leistungsorientierte Mittelverteilung eine bedeutende Rolle als Wettbewerbsinstrument. Marktfunktionen kann sie jedoch nicht erfüllen. Weder vermag sie die strategische Ausrichtung von Hochschulen zu steuern, noch taugt sie als Allokationsinstrument für ganze Hochschulhaushalte. Diese Funktion könnte ein Budgetierungsmodell erfüllen, für das ein Vorschlag entwickelt wird.

Schlüsselwörter

Leistungsorientierte Mittelverteilung, Budgetierung, New Public Management, Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Wettbewerb

Abstracts (English)

Ben Jongbloed

Performance oriented budgeting in Europe: Trends, effects and consequences

Starting with a classification of funding mechanisms, this article surveys the funding methodologies for eleven European higher education systems and points to the growing popularity of performance-based approaches in funding. For a set of European universities, information is presented on the development of the universities' internal resource allocation models. Partly as a result of the increased performance-orientation, the individual universities' resource allocation mechanisms and their revenue structures were affected over the years. Universities have implemented policies to encourage income generation and research concentration to build competitive strengths. Thus, developments in the national funding environment are mirrored by developments inside the universities – although performance-based funding remains a contentious issue.

Keywords

University funding, performance-based funding, new public management, marketisation

Michael Jaeger

How effective is performance-based funding in German Higher Education?

Formula-based funding systems are usually implemented within the higher education sector with the purpose of setting incentives for competitive behaviour. This paper critically examines whether this goal is attained in practice: Do the performance-based formulae applied in German Higher Education at state and institutional levels really lead to changes in competitive behaviour? Empirical studies show that the disclosure of performance data itself generates noticeable incentives, mainly because it leads to more debates on performance between decision-makers at policy and university levels. By comparison, the actual financial effects of performance-based formulae are often of only secondary significance.

Keywords

Budgeting in Higher Education Institutions, performance-based funding, formula-based funding

Michael Breitbach/Andrea Güttner

Strategic allocation of funds for universities – on the construction of comprehensive fund allocation systems

In the light of reduced state funds and limited room for manoeuvre, reform measures were inevitable for actors in higher education policy. A result of this was the employment of performance-oriented controlling tools that affect on the implementation of the university's strategic setting of

objectives as well as the improvement of the university's executive board's and the deanship's operational ability to act. Single tools such as development planning, performance indicator-based allocation of funds, target agreements, development funds and the appointment procedures for professors are to be integrated into a coherent system of strategic management. In addition to this, the federal and state level programmes which have been issued in new dimensions are to be embedded into the strategic management system and overall strategy of the university.

Keywords

Performance-based funding in Higher Education Institutions; discretionary fund allocation tools; management by objectives, new public management

Lothar Zechlin

The timeframe of performance-based allocation systems and its strategic impact in Higher Education Institutions

Even under conditions of enhanced autonomy for higher education institutions, the State retains political responsibility for the higher education sector, for which "new governance instruments" have been developed. These must be coordinated with each other if the overall strategy is not to be thwarted by contradictory outcomes. Furthermore, it is important to take the dimension of time into account, since the instruments produce outcomes at varying rates. The system by which the North Rhine-Westphalia State awarded 20% of the public budget to higher education institutions on the basis of performance indicators will be efficacious in a different timeframe than the merger (also State-prescribed) of the University of Duisburg-Essen. Its outcomes follow a different "life cycle". It appears that the two instruments have not yet been successfully coordinated.

Keywords

Strategic planning, university governance, outcomes, merger as an investment in the future, performance-based resource allocation

Siebert Garbade/Karsten Gerlof/Helga Schiwek

Interplay of contract management and performance-based budgeting in Higher Education Institutions

Performance-based budgeting models and contract management approaches should not be assessed separately. Because of the inherent differences in coordination mechanisms, motivational effects, and time horizons, these approaches constitute complementary tools that may support university management on all levels in agreeing on common objectives as well as in reducing information asymmetries. Commitment – the degree to which the partners involved feel responsible for achieving objectives – is a critical success factor in this context. As a result, both contract and

performance-based budgeting can be considered as communication tools for fixing prior objectives.

Keywords

University governance, contract management, performance-based funding

Matthias Kreysing

Performance-oriented resource allocation as a mean to promote research

The article discusses the question of whether there is an effective interdependence between a performance-oriented resource allocation and the concept of a strategic research promotion. Starting with a theoretical discussion of the two concepts, their empirical interaction is analyzed on the basis of two case studies from Germany. It is shown that performance-oriented resource allocation contributes considerably to research promotion by setting incentives. Both case studies illustrate that the introduction of a performance-oriented resource allocation has already led to a behavioural change of actors. However, it is limited by its own logic. Therefore, the use of discretionary resource allocation is decisive for a targeted strategic research promotion.

Keywords

Strategic research promotion, performance-oriented resource allocation, transparency accounting, budgeting, incentive systems

Indra Kühlcke

Performance-oriented allocation of funds as an aspect of quality management

This article supports the argument that the performance-related allocation of funds can be an aspect of quality management in higher education. It focuses on the example of the Freie Universität Berlin, where the performance-related allocation of funds has been in operation for many years. Its policy is effectively grounded upon an indicator-based model (also within the context of the university agreements with the government) as well as upon in-house target agreements. Both practices are components of the quality management system of the Freie Universität Berlin.

Keywords

Quality management in universities, performance-oriented allocation of funds, contracts between state and universities, management by objectives

Marita Hillmer

Reporting as a condition for the properties of stimulation models

During the implementation of global budgets, a delegation of responsibility is performed in universities leading to new freedom but also to a different state of competition between universities. Universities will be ranked by their results, which require a differentiated reporting system for all management levels which is oriented towards the goals of the university. Internal communication in universities and actionability of the decision makers require an agreement on central control quantities. Introducing a standardised assessment strategy is necessary but may lead to tension between the different academics cultures.

Keywords

Lump sum budgeting, standardised assessment, quality oriented university governance

Helmut Fangmann/Steffen Heise

Performance Based Budgeting as a Surrogate for a Market? Methodical Problems and Solutions

To better prepare higher educational institutions to cope with future challenges, in the wake of New Public Management, regulatory frameworks are put in place that rest on performance-based budgeting. However, though it is considered to stimulate competition, performance-based budgeting is no surrogate for a market. It fails to provide strategic landmarks for Higher Education Institutions, and it is ill suited for the allocation of budgets. The presented budgeting model addresses these shortcomings.

Keywords

Performance-based budgeting, new public management, management by objectives

I. Wirkungen aus der Sicht der Hochschulforschung

Ben Jongbloed

Performance-oriented budgeting in Europe: Trends, effects and consequences

1. Introduction

This article is about funding mechanisms for European universities. The central question is: do the funding authorities that decide on the universities' teaching and research grants base the size of the grant on measures of institutional performance? We will take a look at the higher education funding mechanisms used in a number of European countries and describe to what extent the public authorities employ performance-based funding (PBF) approaches or inject more of a performance orientation in the budget decisions they make. Surely, one would expect this to be the case, given the fact that efficiency and value for money are key objectives for holders of budgets. The question is, how do they do that? What performance measures do they employ? Yet another question is: what effect does this have on the higher education system? While the latter question is difficult to answer, we will present some results from an international study carried out in 11 European higher education systems.

The structure of this article is as follows.

In section 2 we will present a classification of funding methodologies through which the state allocates subsidies to individual higher education institutions. Performance-based approaches may be fitted into this classification scheme. One of the challenges that universities face these days is the change in funding mechanisms as used by public authorities. Some of these challenges are discussed in section 3, where we sketch the policy environment for universities.

Section 4 includes an overview of funding mechanisms for a number of European higher education systems. Much of the empirical material presented here (and in other sections) is derived from an international comparative study in which this author participated (Slipersaeter et al., 2006).

In section 5 we will show that, like the national government, individual universities are adjusting their internal resource allocation mechanisms. The universities' strategies in dealing with changes in their (funding) environment are set out here. Finally, section 6 is summing up some of the main conclusions that may be drawn from our review of the developments in performance-based funding and provides some critical reflections.

2. A classification of funding mechanisms

We now turn to public funding of higher education providers and the mechanisms (the 'funding models') that are used for determining the budgets that are distributed by the public authorities to the universities and colleges in the higher education system. Right from the start, we stress that funding higher education is not an end in itself. Rather, it is a means to an end; it is an instrument used by public authorities to affect the behaviour of an agent – say a 'spending unit'. The budget holder is expecting the spending unit to work on achieving particular outcomes. As a steering instrument, the funding mechanism is part of the government's toolkit. This toolkit contains four 'tools' (Jongbloed, 2004):

regulation (rules, laws);

funding (subsidies, grants, taxes);

public production (provision of goods by government-owned providers);

communication (information, persuasion).

Funding is one of the key intervention instruments - for government (ministries, funding councils) as well as university decision-makers (Executive Boards, deans, department heads). Funding modes and funding models not only serve to allocate resources for given ends, they are increasingly being used as governance or management tools in situations where institutions operate in an environment characterized by an absence of competitive elements. As we will see in section 3, changes in funding mechanisms constitute a central package of measures related to public management reforms. At this point we stress that changes in funding mechanisms will often go hand in hand with changes in the other steering instruments. However, for this paper we limit ourselves to the instrument of funding.

For the classification of funding mechanisms two questions may be used (Jongbloed/Koelman, 2000):

What is funded by the government?

How is it funded?

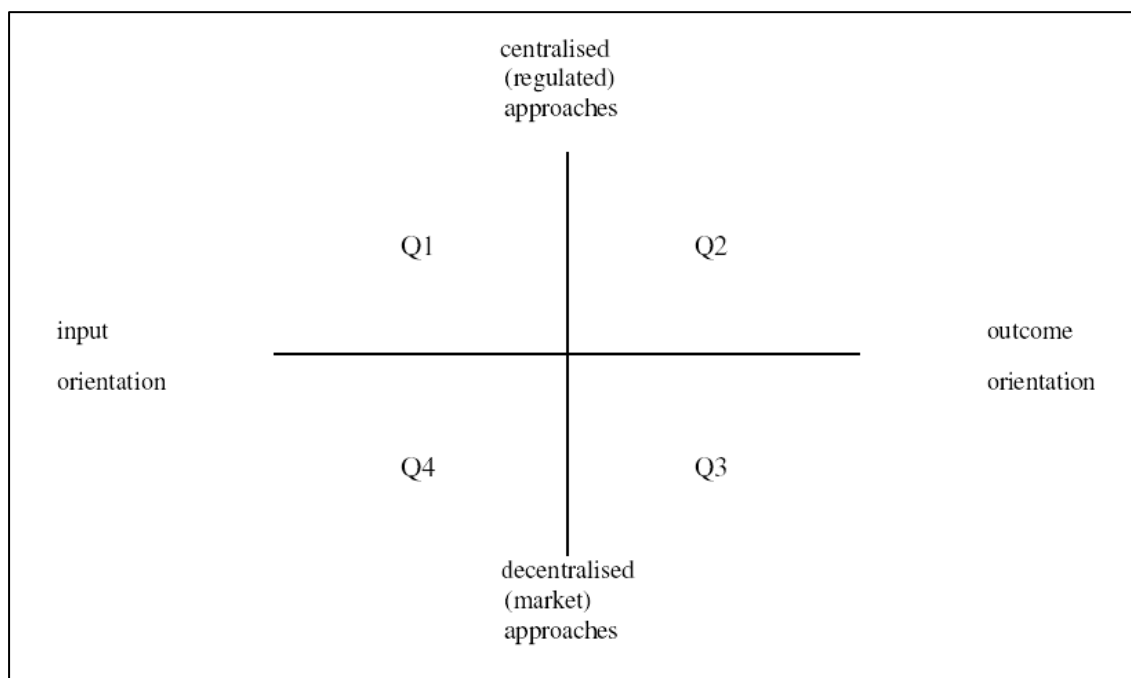
The first question concerns the funding base for the government allocations to higher education institutions: Are the funds tied to educational outputs and performance, or rather to inputs? The second question relates to the issue of the degree of market orientation in the funding arrangements. Whose decisions actually underlie the observed flow of government funds to higher education institutions, or: "what drives the system?" The answer may be found by paying attention to

issues such as: to what extent are funded numbers or funded (research and degree) programs regulated (or planned) by central authorities? And: do higher education institutions compete for funds (i.e. students, research programs)? Do they have the right to determine the level of tuition fees by themselves? Can they select their students?

Question no. 1 can be rephrased as follows: What is the degree of output orientation in the public funding? When financial means are made available to institutions to cover distinct costs such as staff salaries, material means, building maintenance costs, investment, or so-called “costs to continue”, this is called input funding. If the budgets are driven by measures of activity such as the number of students enrolled in an institution, we also speak of input funding, because student numbers will largely determine the level of inputs spent in the instruction process. In contrast, in funding arrangements where institutional budgets are tied to specific teaching and research outcomes of the institutions’ activities we speak of output funding. Funding on the basis of output is believed to contain more incentives for efficient behaviour than input funding. If budgets depend on performance measures, there is reason to believe that those who receive the budgets will pay increased attention to their performance.

Question no. 2 relates to the issue of market orientation in the funding arrangements. One of the characteristics of market orientation is the degree of competition implied by the funding decisions. Stated differently: “Are funded student numbers or funded (research, degree) programs regulated (or planned) by central authorities or are the funding flows driven by the decisions of the clients (students, private firms, research councils/foundations)?” The answer to this question may be translated into a measure for the degree of centralisation, distinguishing a situation of intensive government oversight and regulation from a situation in which consumer and producer sovereignty is large. At the extreme end of regulation the government determines the institutions’ resources centrally, for instance by prescribing the exact numbers of students in different programs. In the deregulated case, individual decisions made by students and education providers drive the system. Here, institutions have considerable latitude to operate as they see fit and institutions have a large autonomy over how funding is procured and spent. In practical situations, the degree of centralisation (or market orientation) will lie somewhere between the two extremes.

In figure 1 below, the vertical axis depicts the degree of (de-) centralisation and a horizontal axis expresses the degree to which governments are paying for the results (outcomes) instead of the efforts (inputs). We distinguish four quadrants (Q1, Q2, Q3, and Q4) to classify funding arrangements.

Abbildung 1: Classifying funding mechanisms

We now provide a number of examples that relate to the four types of funding mechanisms.

Q1: planned, input-based funding through providers

The top-left-hand portion of the diagram represents a centralised system of funding. It shows a more traditional type of budgeting, where allocations are based on requests (activity plans, budget proposals) submitted to budgetary authorities. This is known as negotiated funding. In this mechanism, the budget allocation is often based on the previous year's allocation of specific budget items. Separate budget items are then negotiated between representatives of educational institutions and the funding authorities (i.e., the ministry, or funding council). Annual changes (usually increases) in each budget item are treated individually, with discussion taking place on the basis of cost projections. In this case, budget items are likely to include categories such as staff salaries, material requirements, building maintenance costs, and investment. Funding is line item based, and shows the different expenditure items as separate lines of the budget. These line items are determined by referring to norms with respect to indicators such as unit costs (or unit cost rises) or capacity (e.g., funded number of students). The German and French funding systems still retain much of these characteristics.

Q2: performance-based funding of providers

Quadrant two (top right) is still a centralised system but now criteria on which funding is allocated refer to outputs rather than inputs. For example, in such a performance-based funding system a formula generates funds for institutions that are successful in terms of their students passing exams. Depending on the number of credits (i.e., weighted number of passed courses) accumulated

by their students and the subject categories concerned, a budget is flowing to the higher education institution. This type of model operates in Denmark (taximeter model), while in Sweden a mix of enrolment numbers and credits determines the funds allocated to higher education institutions. In the Netherlands, a mix of the number of first-year students ('freshmen') and the number of Master's degrees conferred determines the funds allocated to the universities (see Jongbloed/Vossensteyn 2001). Other examples can be found in the UK, where academic research is funded in proportion to a measure of research quality. Research quality is assessed and rated every five years (in Research Assessment Exercises).

Q3: purpose-specific purchasing from providers

A funding system located in quadrant 3 (lower right) is a market-oriented system. For example, higher education institutions are invited to submit tenders for a given supply of graduates or research activities. The tenders selected by the funding agency are the most price-competitive. In this tendering process, higher education institutions are encouraged to compete with one another to provide education, training, and research to meet national needs. Another example is research funds awarded by research councils. This system makes use of contracts signed between the funding agency and higher education institutions, with the latter agreeing to deliver graduates for targeted labour market needs, or research outputs targeted at strengthening the innovative capacity of the country. When entering into a contract, the funding agency will make sure it obtains the services it wants for a reasonable price. In this way the cost-effectiveness of the delivery is stressed. In the contract, both parties express that they will obey certain criteria. Only if these criteria are fulfilled, will the higher education institution receive core funding. The criteria may concern the types and qualifications of students admitted to the higher education institution, the (maximum) level of tuition fees (if any) charged by the institution, and the commitment made by the higher education institution towards its students in the instruction and teaching processes.

Q4: demand-driven, input-based funding through clients

In the last quadrant (lower left) the funding system makes use of vouchers. The core funds of higher education institutions are supplied through the clients of higher education institutions. Students obtain vouchers, which can be traded for educational services (i.e., educational consumption), at the higher education institution of their own choice. For the higher education institution the vouchers represent a certain value; they can be cashed at the Ministry of Education. Each (prospective) student is given a limited number of vouchers, representing a value, which can be used in a flexible way (during a certain period of time and for programs supplied by a given number of accredited or recognised education providers). In this funding system it is the consumer that drives the system; the system is demand-driven. The client (student) decides what institution to attend and what programs to enrol in. The higher education institutions must look after the quality of their teaching and their supply of courses, because unattractive programs will not receive sufficient funding. The voucher system can be combined - like many other funding variants - with a system of

differentiated course fees. The higher education institutions then charge the students a certain percentage of the course costs. Tuition fees may be regulated to some extent by the government, but flexible pricing is expected to make students pay attention to the quality of the service they get from the higher education institution. Combining vouchers and fees may result in a system that is responsive to individual students' demands. A research funding model situated in diagram Q4 would be similar to the research council example given for quadrant three, but in this case there would be more attention paid to basic research instead of research for which the outcomes are easier to specify.

3. Changes in the funding environment: Performance-based funding

The aim of this section is to sketch the changes in the universities' funding environment - in particular the trend towards performance-based funding (PBF).

The set of graphs in figure 2 below illustrate the developments over the period 1995-2003 in the funding situation for a sample of 89 European higher education institutions from 8 countries. The sample was studied in the context of the project CHINC (Changes in University Incomes and their Impact on university-based research and innovation). This project was unique in the sense that funding data was collected directly from a set of research-intensive universities and universities of applied sciences (Slipersaeter et al. 2006; Salerno et al. 2005). Building on the institutional-level data, some funding trends on the national level become visible. We focus on three revenue categories: government appropriations (say: core funding), tuition fees (student funding) and grants & contracts (competitive funding; project funding).

Government appropriations are still the dominant source of revenues in all countries except the UK. The share exceeds two-thirds in all countries, except for the UK, that in 2002/03 displays a share of 37%.

Tuition fees are an important source of revenues in only three countries, i.e. Italy, Spain and the UK, while in the other countries fees account for a relatively small share of revenues.

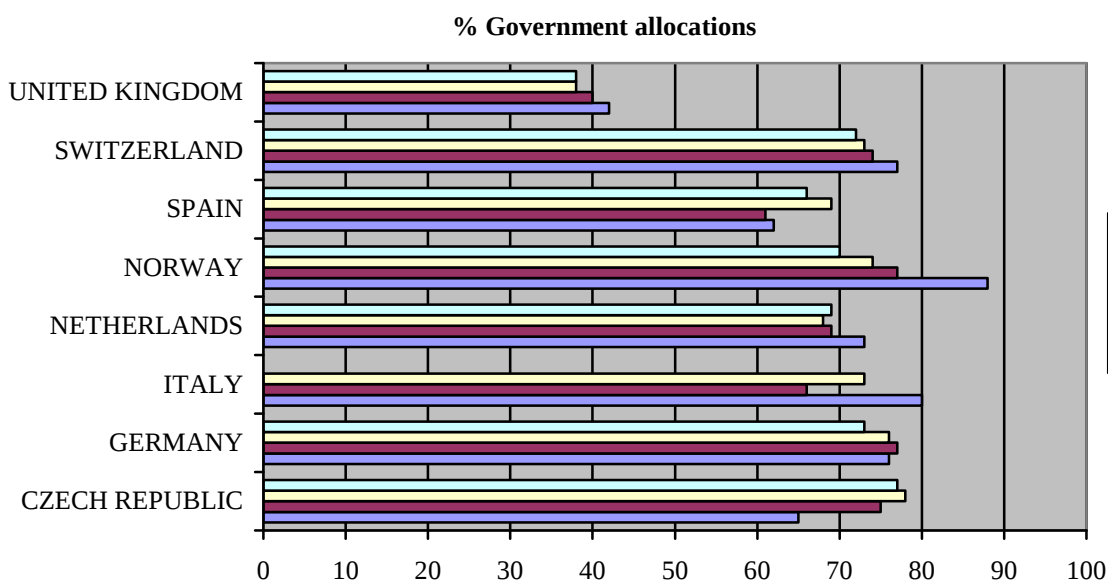
The aggregate share of grants & contracts shows some variation between countries – the lowest value being 10% in Spain, the highest 25% in the UK -, but most of the countries considered here are in the range between 19 and 25%.

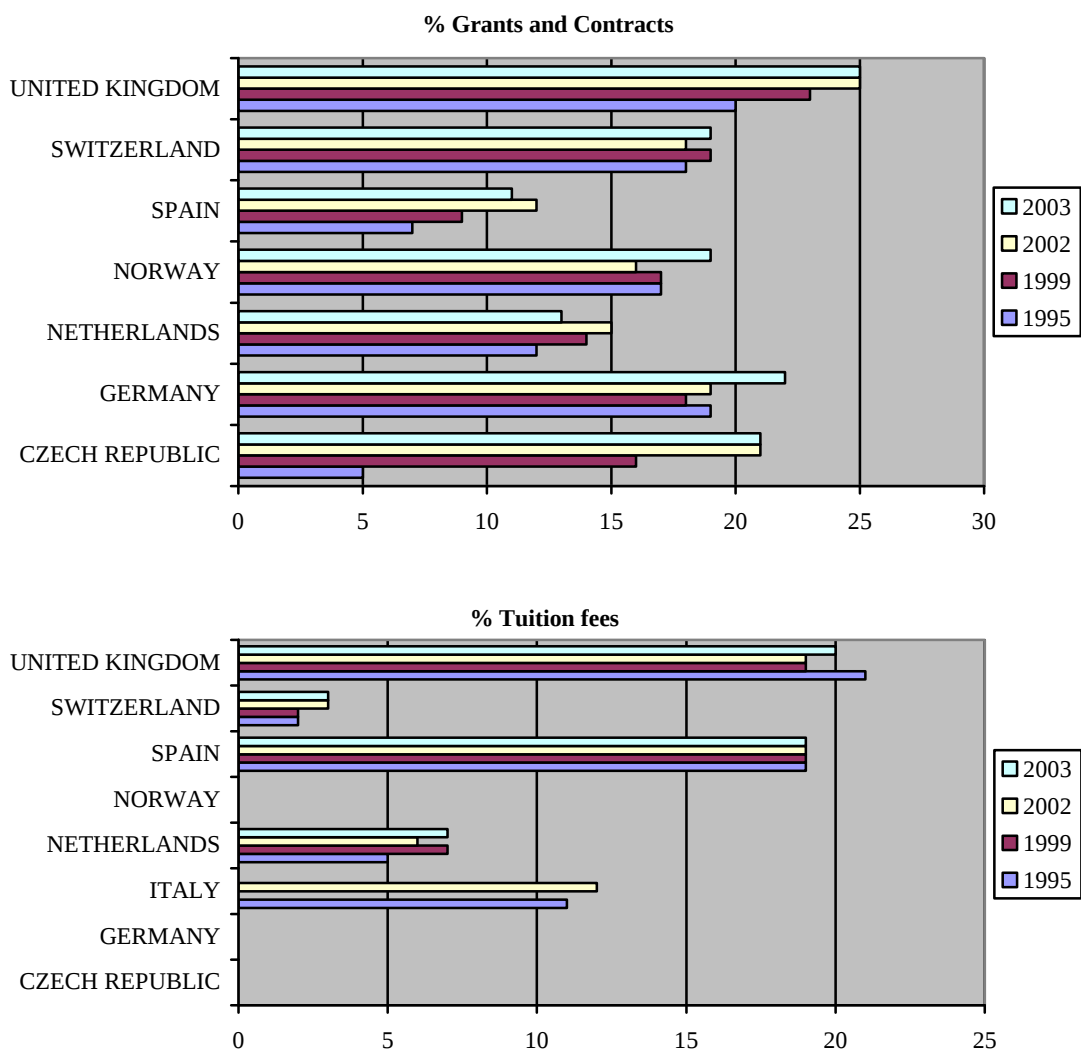
Over the period 1995-2003 we note a slight decrease in the share of government appropriations, no change at all in the share of tuition fees, and a general increase in the share of competitive grants & contracts.

Of course, these data must be considered with care, since the CHINC database covers only a sub-sample of institutions, which in large countries – Germany, Italy, Spain, UK – is far from being representative.

Apart from the composition and level of the funding streams, changes may be observed in the criteria that drive the allocation of the government appropriations to the institutions. In the sector of higher education, governance and management traditionally has resorted to a system where the funding of the providers of higher education and research takes place mainly by indirect, formula-driven directives that are tied to inputs like student enrolments or staff positions. In recent years, we have witnessed the implementation of governance reforms that fall in the repertoire of New Public Management (NPM) (Pollitt/Bouckaert 2000). NPM seeks to emulate a market-like environment for publicly-funded institutions through the introduction of competition, user fees, and the stressing of performance reporting. With respect to the funding criteria, we see more attention paid to output and outcomes. Many governments, in order to create an environment of quasi-markets (Teixeira et al. 2004), have implemented performance-based funding (PBF) modes (Jongbloed/Vossensteyn 2001). PBF aims to give more money to activities that produce wanted results and less to those that do not. Rewarding performance through PBF changes the focus from inputs to outputs.

Abbildung 2: Evolution of main revenue categories by country 1995, 1999, 2002 and 2003





Note: National aggregates are based on the CHINC sample. Government allocations for Spain are overestimated since they contain also grants and contracts. For Italy no data on grants & contracts are available.

Source: CHINC project (Lepori et al. 2005)

In terms of figure 1, we observe a change from funding approaches that fall in quadrant 1 (input – centralised) to approaches that lie in quadrants 2 (output – centralised) and 3 (output – decentralised). The universities' appropriations (their core funding) are increasingly based on measures of institutional performance, using two options (or a combination of the two):

budgets are based on actual results,

budgets are based on projected results.

An example of option 1 is where funding takes place according to a formula that is driven by the number of degrees or credits accumulated by students. An example that falls under the second option is the allocation of grants and contracts in a competitive process, such as through a research council.

While PBF-approaches have their appeal, they do require governments to be informed about the services that universities will provide and the expected benefits and social conditions that will derive from spending public funds. Two things are complicating such insights. First, the performance information is not accurate or maybe even absent altogether. In particular when it comes to issues such as the volume and composition of the services provided by universities, performance indicators cannot capture the qualitative dimension of the outputs. Second, there is still a great deal of ignorance about the production process in higher education. We are faced with a general lack of understanding about the way in which universities use their many inputs to produce research and education. Efforts to empirically estimate higher education production functions have met with little success. Some have even questioned whether anyone will ever be able to formulate a higher education production function with any real degree of precision (Hopkins 1990).

To put it shortly, PBF may be easy to explain, but it is hard to implement in practice without making compromises of some sort. In reality, PBF comes in as many varieties as there are governments that have applied it (Schick 2007). Each government has its own approach about how to feed performance data into the budget decisions. The many approaches can be aligned along a spectrum ranging from the loosest concept, where performance data is only one of the items that co-determines the size of the budget, to the most stringent approaches, which formally link increments in budgets to increments in performance. In any case, both approaches to PBF depend crucially on performance information and performance measurement. Many governments have invested heavily in measuring performance, not just for the sake of informing budget decisions, but also in a general strive to enhance accountability frameworks and to assist the general public (students, other stakeholders) in making well-informed decisions.

Surveying the funding mechanisms in place across OECD states, governments in a number of countries have attempted to separate their support for teaching and research by providing block (i.e. lump sum) funding for each activity – covering the day-to-day running costs. There has also been a tendency to augment block funding for research with competitive funding mechanisms (Q3), or performance-based funding mechanisms (Q2). The extent to which such moves towards a dual funding system have taken place naturally varies across countries.

The next section contains a short expose on the funding approaches for a number of European higher education systems. We are primarily interested in the emergence of PBF and the reliance on project funding through research councils and similar competitive mechanisms that reward performance.

4. Overview of funding methodologies for 11 countries

In this section we characterize systematically the national funding systems for higher education in the countries covered in the CHINC project (mentioned above). We discuss the following structural features:

The organization of the public research system (PSR) and the role of higher education against that of public research laboratories; a simple typology distinguishes between systems dominated by higher education, mixed systems where the two sectors are clearly separated and mixed joint systems where a part of research is performed in joint laboratories (OECD 2003; Senker et al. 1999).

The prevalent allocation mechanism for government appropriations distinguishing between “unconditional” allocation mechanisms (based on historical keys and/or on case by case negotiation) and “conditional” allocation mechanisms, where allocation is calculated on the basis of formulas (Kaiser et al. 2001).

The importance of competitive grants mechanisms and, in particular, the presence of a research council funding academic research.

The following table presents an overview of the systems and some comments. It is important to recall that the table refers to the national level, while the situation for individual institutions might be to some extent different.

Tabelle 1: Comparative analysis of higher education funding systems

	PSR*	HE system	Funding level	Government funding	Fees
Czech Republic	36%	Binary	National	input (student)	No
France	52%	Unitary	National	Input (student)	Set
Italy	62%	Unitary	National	Input, output	Free
Netherlands	68%	Binary	National	Formula: input, output	Set
Norway	64%	Binary	National	Formula: input, output	No
Spain	65%	Unitary	Regional	Global budget and output	Free
UK	63%	Unitary	National	Formula	Free
Switzerland	95%	Binary	Regional/ national	Historical, input, output	Set

Denmark	73%	Binary	National	Contract	No
Germany	54%	Binary	Regional	Historical, input-output, contract	No
Hungary	48%	Binary	National	Historical	Set

* % of public-sector R&D expenditures in the HE sector; source: OECD MSTI database

Fees: set = the level is defined by the stat; free = universities are free to set the level, up to a fixed threshold.

From this table, we notice some important distinctions.

Firstly, the higher education sector is in all countries except the Czech Republic the major performer in public research, but with quite important differences: in the Czech Republic public laboratories are dominant, while six countries have a mixed system with a large public laboratories sector (Hungary, Germany, Italy, Norway, Spain and the UK); France is a very special case since the two sectors are closely connected through the joint laboratories between CNRS and universities. In the three remaining countries – Denmark, Netherlands and Switzerland – universities are more important than public sector laboratories, with the extreme case of Switzerland where this sector is very limited.

Three countries – Germany, Spain and Switzerland – possess also a system where general funding comes to a large extent from the regions; in these cases we encounter a much larger diversity in funding mechanisms and levels than in unitary countries.

Further, in most countries allocation of government appropriations occurs through a mix between historically based criteria and the use of input and – to a lesser extent – output criteria. Formula-based mechanisms are prevalent in Denmark and UK, while in countries like Hungary, Germany and Switzerland historical criteria still play a central role. The main input criterion for the teaching budget is clearly student numbers (France, Italy, Spain, UK).

When it comes to tendencies that point in the direction of Performance-based funding, we observe the following:

For the Danish system, the teaching allocation, which on average makes up one third of the revenues of universities, is directly linked to the number of students who pass their exams.

In the Dutch funding system, the universities' teaching allocation is 50% based on numbers of degrees, and for its universities of applied sciences, graduation rates affect funding. In the research budget, performance elements such as Master's diplomas and PhD degrees are partly driving the funds per institution.

While the funding of teaching activities in the Czech Republic is mostly input oriented (number of students, etc), output criteria such as the number of graduates have recently been introduced. In the German states funding is a mixture of historical, input and output-oriented allocation mechanisms (Göbbels-Dreyling 2003; Leszczensky/Orr 2004).

Based historically on an input system (number of students), the Italian funding system nowadays is also partially based on output criteria related to research performance (through the introduction of a Research evaluation exercise).

The Norwegian funding system allocates funds according to a formula based on a combination of a fixed component (60%) and components driven by results in education (25% - based on students' credits and graduates) and research (15% - based on the number of publications).

The universities in the UK receive a research budget that is based on quality evaluations established in periodic research assessment exercises (RAE).

Turning to the third quadrant (Q3) in figure 1, we note that all countries use instruments to allocate project funds to universities, even if the project funds differ in importance across the countries (see Lepori 2005a). Apart from France, Italy and Spain, all countries possess a research council that awards competitive grants to academic research projects in universities. In Italy and Spain these funds are channelled directly through the ministry (Poti/Reale 2005; Sanz et al. 2005), while in France project funding until today seems to have played a more limited role.

Located in the same quadrant, another trend that we observe is the use of contracts signed between public authorities and institutions. This is also a way of the government 'buying' a particular performance from the university.

Czech Republic: Part of the university's budget is distributed by contracts according to state plans and programs.

Denmark: Since 1999 university development contracts have been established as an instrument in describing the tasks of the institution as defined by each university in consultation with the Ministry of Science.

France: The university budget derives from a four year contract between the Ministry of Education and the governing board of the university.

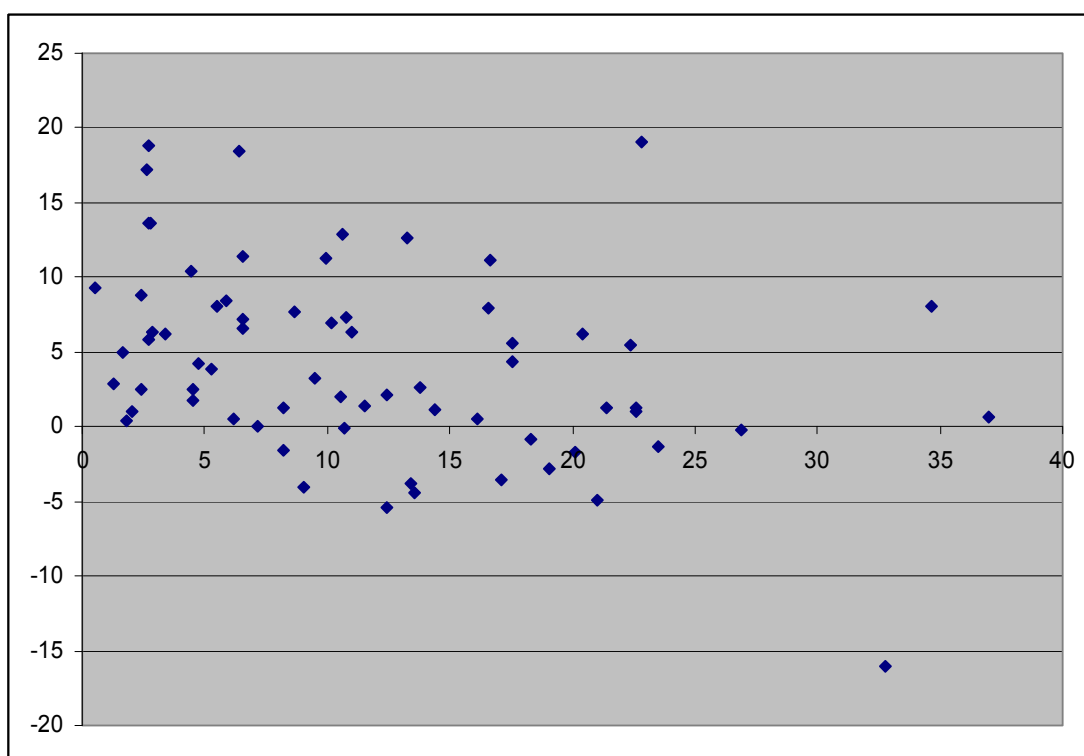
Switzerland: Most cantonal governments have introduced a contract with their university, even if the level is mostly based on historical considerations and some input criteria.

Germany: Most states (Länder) use contracts (Zielvereinbarungen) similar to the Danish case to allocate certain parts of the budget.

Overlooking the funding mechanisms for the 11 higher education systems, we observe a large variety. While we observe a growing use of performance measures, there is as yet no uniformity in the choice of indicators. Our overview shows that use is made of the following performance indicators: number of (BA and MA) degrees, credits, graduation rates, success in winning competitive research grants, academic publications, and research evaluation outcomes. Little consensus seems to exist on the way to weigh the different measures. Maybe as a consequence of this, as well as to allow for some flexibility, we see an increased prominence of contracts and the allocation of project funds to encourage universities to work on particular types of performance.

5. Impacts on individual institutions

Partly as a result of the changes in the universities' funding environment and the stressing of performance, one should expect the composition of individual universities' revenue structure to have changed fundamentally over recent years. Where in the previous section we already showed some national averages for a number of countries, we now turn to the level of the individual institutions.



Legend: X axis: Share (%) of grants & contracts in total revenues for the year 1995
Y axis: Change in share of grants & contracts over period 1995-2003

Abbildung 3: Changes in the % of grants and contracts

The drive towards more performance-based funds puts pressure on the universities to compete for grants and contracts. Figure 3 shows that over the period 1995-2003 there has been an increase in the share of grants & contracts for the 68 institutions in the CHINC sample that were able to deliver data on this funding source. The increase in competitive revenues, shown on the vertical axis, is particularly large for the institutions that at the start of this period had only a small share of their income coming from grants & contracts. In other words, there is at the same time, some evidence of a levelling off of the level of grants and contracts over the period considered.

Partly as a result of the increased performance-orientation in the universities' funding environment, one would expect the individual universities' internal resource allocation mechanisms to have changed accordingly. To investigate this hypothesis, the CHINC study mentioned above made a detailed study of the approaches used by individual universities for the internal allocation of resources across the different departments and units within the institution (Salerno et al. 2005). The 95 universities in the CHINC sample were invited to characterize their internal resource allocation model, choosing between seven options (see table 2).

Tabelle 2: Characteristics of internal allocation models

	Formula-funding			Nego- tiations	Histo- rical	Con- tract	Other	N
	Input- oriented	Perfor- mance- oriented	Mix of input & output					
Czech Rep		1	5					6
Denmark			2			5	1	8
France	2	3	2	1			1	9
Germany	1		4	2		2	1	10
Hungary	2	1		1				4
Italy	1	1	4			1		7
Nether- lands	2	3	3					8
Norway	1	1	6					8
Spain	3	2	3	1				9
Switzerland				5	3	7		15
UK	4		4	2			1	11
Total	15	12	33	12	3	15	4	95
(%)	(17)	(13)	(35)	(13)	(3)	(16)	(4)	(100)

For deciding on the budgets going to their faculties, most institutions (roughly two thirds) reported using formula-based approaches. The formula is driven either by input measures (e.g. staff positions, student enrolments, space), output measures (such as degrees, publications, citations, grants won, an assessment/rating of departmental research quality), or a mix of the two. The more traditional way of negotiating about faculty budgets (13% of the cases) and historical arguments (3% - only in Switzerland), however, is still present. A contract-based approach (a more formal performance-oriented contract between sub-units and central level) is employed in the three countries where it is also in use for the national level.

Table 3 (again from Salerno et al. 2005) illustrates that, in an environment that stresses market-type mechanisms such competition and rewards, universities are introducing incentives to encourage their faculties to generate external (i.e. competitive, third party, industry-based) income. This is particularly relevant in a situation where unconditional government funding is on its way down. Introducing a performance-oriented resource allocation model often will be complementary to income-generation strategies. Apart from some unique approaches (the 'other category' in table 3), four types of institutional policies were explicitly mentioned in the CHINC study: Providing premiums or matching funds for departments that are successful in bringing in external funding/competitive research contracts.

Allowing departments that generate research income to keep a substantial part of the earnings.

Introducing a form of performance-based funding that rewards units/faculties/departments on the basis of research outputs.

Giving greater visibility to institutes/individuals' performance.

Tabelle 3: Institutions' policies to encourage income generation

Country (sample size)	Premiums for income generation	Allow units to keep their earned income	PBF (rewarding research performance)	Highlighting researchers' performance	Other policies mentioned
Czech Rep (6)	2	4	4	3	
Denmark (9)	2	6	1	2	Wage bonus or research time
France (9)	0	9	2	5	'bonus qualité recherche'
Germany (9)	8	8	7	8	
Hungary (5)	0	3	1		
Italy (7)	4	4	3	5	Individual rewards to research staff
Netherlands (8)	6	6	4	1	Awarding performance or research prize
Norway (8)	5	4	3	2	
Spain (10)	1	8	3	4	
Switzerland (15)	10	10	7	6	
UK (11)	3	9	5	3	
Total (97)	41	71	40	39	
(percentage)	(42%)	(73%)	(41%)	(40%)	

The research strategies adopted by the respondents in the CHINC study may be characterised as manifestations of universities behaving as 'strategic actors' (Bonaccorsi et al. 2007). Many universities are creating "centres of excellence"; they are trying to build critical mass and are selective in the disciplinary areas they wish to cover in teaching and research. In other words, universities are trying to more clearly position themselves in the European landscape by working on a clear profile. Institutional leaders strengthen the performance-related part in their university's allocation model

believing it will lead to a concentration of resources in larger and more visible units that stand a better chance in a competitive environment.

It remains to be seen whether resource concentration – or indeed performance-based funding – leads to improved performance on the part of the individual institution and – summing up all institutions – the country as a whole. The evidence is still ambiguous. Citing a study carried out in the UK (Evidence Ltd. 2003) that looked at the relationship between the size of a research unit and its relative research performance: “there is no strong evidence in any but a small number of cases that there is a linear relationship that links progressive improvements in performance with unit size over any wide scale” (p. 62). In the UK, critical mass seems to be a factor, but it is not a universal one and is unlikely to be causative.

6. Conclusion and reflections

This article looked at the increasing popularity of performance-based funding (PBF). In section 2, we have characterized PBF by placing it in a classification of funding mechanisms. An overview of funding mechanisms was presented in section 4 for a number of European countries. We have also shown some data on the changes in the European universities' funding environment (section 3). In section 5, we analyzed the changes in the resources on the level of the individual university. What has come out clearly is that developments in the national funding environment are mirrored by developments inside the universities. In this final section we now will reflect shortly on PBF.

PBF is often born out of the idea that academics are not sufficiently driven by performance stimuli or are delivering the types of performance that the budget holder believe are less desirable. Thus, PBF is implemented, first of all, to encourage efficiency, but, secondly, it is also trying to push organisations to produce relevant outputs. On the first note, while not everybody will agree with the idea that academics have too few incentives for efficiency, it is a fact that all organisations can do better. However, one needs to realise that the existence of a certain amount of slack is a phenomenon that is present even in a competitive system. The again, this does not relieve also the academic sector from trying to operate efficiently. Because New Public Management practices have been implemented elsewhere in the public sector, the sector of higher education surely cannot escape this trend. PBF can increase efficiency in the short term and provide greater accountability.

On the second note – the encouragement of relevant outputs – PBF makes explicit what outputs and types of performance qualify for public funding. PBF can shift priorities and provides budget holders with ‘policy levers’. It can move resources from less well-performing areas to areas where they can be used to greater effect. However, the choice of performance will always be driven partly by political criteria and here budget holders need to realize that the outputs they prefer are the outcome of a production process that needs maintenance. To use the metaphor of a chicken farm:

while budget holders may like to see as many eggs sold as possible they should also be prepared to look after the hens. This brings us to a first recommendation: the choice of performance indicators will have to be the outcome of an interactive design process involving both the budget authority and the receiver of the budget.

Continuing our critical reflection on PBF we now mention three additional risks attached to implementing PBF.

First, PBF requires information on performance. However, obtaining reliable and comparable performance information is costly. Quality indicators, for example, require considerably more effort to obtain the necessary information. This is particularly evident in the case of peer review, where teams of experts evaluate the quality and productivity of a research unit in comparison to similar units. From our overviews of the funding models in section 4 it has become clear that performance measures are mostly based on ad hoc, piecemeal inclusion of intuitively appealing indicators rather than serious analyses of the institution's internal production dynamics. As such they seriously neglect the fact that universities use multiple inputs to produce multiple outputs.

Secondly, PBF may encourage a shift to the homogenization of the academic landscape. It may discourage experiments and primarily reward activities that are best captured by performance indicators. Academics may even be tempted to engage in 'game playing' to satisfy the strict definition of performance. PBF, if based on ex post evaluation will inevitably focus on past performance rather than current performance, let alone future potential. As a consequence, the status quo is reinforced. A PBF system runs the risk of turning into a machinery that is 'backing the winners', instead of one that is 'backing the challengers'. Picking the indicators and areas to which funding is tied will always be one step behind the developments at the frontiers of science.

Third, PBF can make organisations disregard their responsibility for the overall responsibility of the higher education system, say the 'public good'. Because of the competition it induces, there is a danger that universities are less prepared to share their expertise with other universities. Sharing may mean losing one's competitive advantage. So, while the performance of a single university is good, the performance of the system as a whole is less than optimal.

Given the advantages and the disadvantages of PBF, what then should be our conclusion with respect to the use of PBF for the resourcing of higher education? The answer – though speculative – points at a mix of funding systems, where PBF – based on a multidimensional performance assessment – is combined with traditional input-oriented approaches.

7. Literature

- Bonaccorsi, A./Daraio, C. (2007): Universities and Strategic Knowledge Creation. Specialisation and performance in Europe. Cheltenham: Edward Elgar.
- Evidence Ltd. (2003): Funding research diversity. A technical report supporting the study of the impact of further concentration on university research performance and regional research capacity. London: Universities UK (www.universitiesUK.ac.uk/diversity)
- Göbbels-Dreyling, B. (2003): University Financing Alternatives: The German Example. Higher Education in Europe. Vol 28, No. 2, pp. 165-170.
- Hopkins, D.S.P. (1990): The higher education production function. Theoretical foundations and empirical findings, in: Hoenack, S.A. and Collins, E.L. (eds.), The Economics of American Universities: Management, operations and fiscal environment, pp. 11-32. New York: State University of New York Press.
- Jongbloed, B. (2004): Regulation and competition in higher education. In: Teixeira/Jongbloed/Dill/Amaral (Eds.), Markets in Higher Education. Rhetoric or Reality? pp. 87-111. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Jongbloed, B./Koelman, J. (2000): Vouchers for higher education? A survey of the literature. Study commissioned by the Hong Kong University Grants Committee. Enschede: CHEPS.
- Jongbloed, B.W.A./Vossensteyn, J. J. (2001): Keeping up Performances: an international survey of performance based funding in higher education. Journal of Higher Education Policy and Management, Vol. 23, No. 2, pp. 127-145.
- Kaiser, F./Vossensteyn, H./Koelman, J. (2001): Public funding of higher education. A comparative study of funding Mechanisms in ten countries. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Lepori, B./Benninghoff, M./Jongbloed, B./Salerno, C./Slipersaeter, S. (2005): Changing patterns of higher education funding: evidence from CHINC countries. An interim report for the project Changes in University Incomes: Their Impact on University-Based Research and Innovation (CHINC). Oslo: NIFU STEP.
- Lepori, B. (2007): The power of indicators: introduction to special issue on public project funding of research. Science and Public Policy, Vol. 34, No. 6, pp. 370-371.
- Leszczensky, M./Orr, D. (2004): Staatliche Hochschulfinanzierung durch Indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. Hannover: HIS.
- OECD (2003): Governance of Public Research. Towards better practices, Paris: OECD.
- Pollitt, C./Bouckaert, G. (2000): Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Poti, B./Reale, E. (2005): Changing Patterns in Public Allocation for R&D: Composition and Evolution of Government Project Funding in Italy. Paper presented at the Workshop on S&T indicators production, Lisbon 22-23 September 2005.

- Sanz, L./Cruz, L./Santos Pereira, T. (2005): Quasi-Intermediary Agencies? The Development of Research Councils in Portugal and Spain. Paper presented at the Workshop on S&T indicators production, Lisbon 22-23 September 2005.
- Salerno, C./Jongbloed, B./Slipersaeter, S./Lepori, B. (2005): Changes in European higher education institutions' research income, structures & strategies. Interim report for the project Changes in University Incomes: Their Impact on University-Based Research and Innovation (CHINC). Oslo: NIFU STEP.
- Senker, J. et al. (1999): European comparison of public sector research systems, TSER Project SOE1 – CT96 – 1036. Brighton: SPRU.
- Schick, A. (2007): Performance budgeting and accrual budgeting: Decision rules or analytic tools? OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, No. 2, pp. 109-138.
- Slipersæter, S./Jongbloed, B./Lepori, B./Salerno, C. (2006): Changes in University Incomes and their Impact on University-Based Research and Innovation. Final Report. Oslo: NIFU STEP.
- Teixeira, P./Jongbloed, B./Dill, D.D./Amaral, A. (eds.) (2004): Markets in Higher Education. Rhetoric or Reality? Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Michael Jaeger

Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren in deutschen Hochschulen?

1. Einleitung

Die Entscheidung über die Bemessung und Verteilung von finanziellen Ressourcen gehört zu den zentralen Steuerungsfunktionen im Hochschulbereich. Nahezu alle relevanten Fragen der Hochschulentwicklung – ob Berufungsentscheidungen, die Einrichtung neuer Studienangebote oder die Bildung von Schwerpunkten in der Forschung – sind in erster Linie Ressourcenentscheidungen oder zumindest eng mit ihnen verknüpft. Für eine optimale Steuerung und Allokation der finanziellen Mittel benötigen die Hochschulen und Ministerien daher Instrumente, die sie befähigen, diese zielorientiert und effizient einzusetzen. Vor diesem Hintergrund werden immer häufiger Verfahren leistungsorientierter Mittelverteilung verwendet, bei denen die Allokation finanzieller Ressourcen automatisiert anhand der durch Kennzahlen abgebildeten Leistungen in Lehre und Forschung erfolgt (Ziegele 2000). Auf diese Weise sollen für die Adressaten der Mittelzuweisung (Hochschulen bzw. Fakultäten¹) Leistungsanreize gesetzt sowie die Transparenz und Prognostizierbarkeit der Mittelverteilung verbessert werden.

Sowohl auf Ebene der staatlichen Hochschulsteuerung als auch innerhalb der Hochschulen ist die Verwendung von leistungsbezogenen Finanzierungsverfahren bereits weit verbreitet. Allerdings liegt ihre Einführung häufig erst wenige Jahre zurück. Der Evaluation und Analyse der mit diesen Verfahren erzielten Wirkungen und Steuerungseffekte kommt daher eine große Bedeutung zu: Werden die mit der Entwicklung und Implementierung leistungsbezogener Zuweisungsverfahren verfolgten Steuerungsziele erreicht? In welchem Maße führen sie zu finanziellen Umverteilungen gegenüber traditionellen Verfahren der Budgetbemessung, und lassen sich tatsächlich motivationsfördernde Effekte mit dem Ergebnis von Leistungssteigerungen in Lehre und Forschung nachweisen? Treten Fehlsteuerungen auf?

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über den Stand der diesbezüglichen Wirkungsforschung in Deutschland. Im Folgenden wird zunächst der Umsetzungsstand leistungsbezogener Finanzierungsverfahren im deutschen Hochschulwesen skizziert, bevor anschließend die Ergebnisse der bisher durchgeführten Studien zu den Auswirkungen zusammenfassend dargestellt werden. Im letzten Abschnitt werden Schlussfolgerungen für die Praxis der Ausgestaltung formelgebundener Verteilungsverfahren sowie für die weitere Forschung auf diesem Gebiet abgeleitet.

¹ Der Begriff Fakultät wird im Folgenden synonym auch für Fachbereiche verwendet.

2. Umsetzungsstand an den Hochschulen

2.1. Leistungsbezogene Finanzierung in den Ländern

Mit Ausnahme des Saarlandes und von Sachsen-Anhalt setzen inzwischen alle deutschen Länder Finanzierungsformeln für die Bemessung von Teilen der staatlichen Hochschulzuschüsse ein. Die Einbindung der formelgebundenen Zuweisungsverfahren in die staatliche Hochschulsteuerung unterscheidet sich dabei deutlich zwischen den verschiedenen Ländern (vgl. Jaeger/Leszczynsky/Handel 2006; Leszczynsky/Orr 2004).

Einige Länder verfolgen mit der Formel die Strategie, möglichst die gesamten staatlichen Zuschüsse kennzahlengestützt zu bemessen, so z. B. Rheinland-Pfalz und Brandenburg. Dabei werden zumeist zu substantiellen Anteilen auch Kennzahlen herangezogen, die nicht in engerem Sinne leistungsorientiert sind (z. B. die Zahl der Professuren).

In anderen Ländern bilden Formeln eine ergänzende Komponente zu vertraglichen Formen der Hochschulsteuerung. Ein Teil der per Hochschulvertrag bzw. Zielvereinbarung zugesagten staatlichen Globalzuschüsse wird einbehalten und zwischen den Hochschulen per Formel umverteilt. Auf diese Weise sollen die vertraglich zwischen Land und Hochschule vereinbarten Ziele mit einer finanziellen Relevanz unterlegt und damit Leistungsanreize gesetzt werden. Beispiele für dieses Vorgehen finden sich in Berlin (30 % Formelanteil) und Bremen (10 %).

Die meisten Länder praktizieren ebenfalls den Ansatz, begrenzte Teile der staatlichen Haushaltsmittel auf Basis eines Formelmodells zu verteilen, allerdings ohne systematische Kopplung an vertragliche Formen der Hochschulsteuerung. Die Ausgangshaushalte bzw. der überwiegende Teil der staatlichen Haushaltsmittel werden in diesen Ländern nach wie vor jährlich auf traditionellem Wege – d.h. durch Fortschreibung bzw. im Zuge der kameralistischen Haushaltsaufstellung – bestimmt. So werden z.B. in Niedersachsen 10 % der staatlichen Zuschüsse über ein Formelmodell verteilt, in Bayern ca. 1,5 % (Universitäten) bzw. 0,6 % (Fachhochschulen).

Gemeinsam ist den auf staatlicher Ebene praktizierten Formelmodellen, dass die Mittelverteilung in erster Linie auf Kennzahlen für Lehrleistungen abstellt, insbesondere Studierendenzahlen als einer Kenngröße für Auslastung und Lehrnachfrage sowie Absolventenzahlen als einer Maßzahl für Lehrerfolg. Erst in zweiter Linie sind Kennzahlen für Forschungsleistungen zu nennen, insbesondere das Drittmittelvolumen und die Zahl der Promotionen. Zumeist werden darüber hinaus auch Erfolge in der Gleichstellungspolitik berücksichtigt (z. B. die Zahl neu berufener Professorinnen).

2.2. Leistungsbezogene Finanzierung in den Hochschulen

Auch innerhalb der Hochschulen ist der Einsatz formelgebundener Allokationsverfahren bereits weit fortgeschritten. Wie eine HIS-Umfrage aus dem Jahr 2004 zeigt, setzten bereits im Jahr 2003 nahezu alle deutschen Universitäten entsprechende Instrumente zur Mittelverteilung an die Fakul-

täten ein oder planen konkret deren Einführung (vgl. Jaeger/Leszczensky/Orr/Schwarzenberger 2005). Allerdings bezieht sich die formelgebundene Mittelverteilung an den meisten Universitäten lediglich auf die laufenden Sachmittel und damit auf eine Größenordnung von zumeist 3-4 % der staatlichen Haushaltsmittel. Die Personalressourcen als entscheidende Budgetbestandteile werden zumeist nach wie vor auf traditionellem Wege, etwa durch Fortschreibung oder anhand von Inputgrößen wie bspw. der Zahl der Personalstellen verteilt. Einige Hochschulen sind jedoch bereits damit befasst, auch Teile der Personalmittel in formelgestützte Zuweisungsverfahren einzubeziehen. Mit Blick auf die verwendeten Kennzahlen unterscheiden sich die hochschulintern eingesetzten Finanzierungsformeln nicht grundlegend von den auf Ebene der staatlichen Hochschulfinanzierung verwendeten Verfahren: Als Kennzahlen für Lehrleistungen werden zumeist Studierenden- und Absolventenzahlen verwendet, für Forschungsleistungen Drittmittelvolumina und Promotionszahlen.

3. Wirkungsforschung zu leistungsbezogenen Budgetierungsverfahren

3.1. Methodische Aspekte und vorliegende Untersuchungen

Für eine empirisch fundierte Analyse der Auswirkungen formelgebundener Finanzierungsmodelle kommen in methodischer Hinsicht zwei Zugangswege in Betracht:

Ausgehend von der Erwartung motivations- und leistungsfördernder Effekte durch leistungsbezogene Allokationsverfahren besteht eine mögliche Vorgehensweise darin, die erwarteten Effekte auf Ebene der Entwicklung objektiver Leistungsdaten (z. B. Absolventenzahlen, Drittmittelvolumina etc.) nachzuweisen, sofern solche Daten zugänglich gemacht werden können. Dabei ist das Problem zu lösen, dass ggf. vorfindbare Veränderungen und Entwicklungen im Zeitverlauf nicht unbedingt ein Ergebnis der Formelsteuerung sein müssen, sondern möglicherweise auf andere Faktoren – z. B. die Einführung der neuen Studienstrukturen, Veränderungen der Organisationsstruktur oder Neuberufungen – zurückzuführen sind. Analysiert man die Ergebnisse der Mittelverteilung mit Blick auf die Identifikation von Leistungssteigerungen, ist außerdem zu berücksichtigen, dass sich Leistungsveränderungen erst mit deutlicher Verzögerung in der Mittelverteilung niederschlagen können. Der Grund liegt darin, dass die in formelgebundene Zuweisungsverfahren eingehenden Leistungsdaten zumeist mindestens zwei Jahre in der Vergangenheit liegen und zudem häufig mehrjährige Durchschnittswerte verwendet werden. Eine entsprechende Analyse der Ergebnisse leistungsbezogener Finanzierungsverfahren ist also erst unter Heranziehung einer ausreichend langen Zeitskala – mindestens vier Jahre – sinnvoll.

Alternativ oder ergänzend hierzu können Auswirkungen von leistungsorientierten Finanzierungsverfahren durch Befragungen z. B. von Hochschulleitungen oder von Professoren erfasst werden. In Betracht kommen dabei sowohl quantitative (z. B. schriftliche Befragung) wie auch qualitative Ansätze (z. B. Interviews, Gruppendiskussionen). Zu berücksichtigen ist die mögliche Verzerrung von Ergebnissen durch die subjektive Wahrnehmung und Bewertung der beteiligten Akteure.

Die Untersuchungen, die bisher zu den auf staatlicher Ebene angewandten Finanzierungsverfahren vorliegen und für die im Folgenden durchzuführende Wirkanalyse herangezogen werden können, bedienen sich methodisch in der Regel einer Kombination aus der Analyse von Leistungs- und Finanzdaten und aus Befragungen beteiligter Akteure (i. d. R. der Hochschulleitungen). Dabei handelt es sich fast ausnahmslos um Untersuchungen, die als Gutachten zu einzelnen in bestimmten Ländern verwendeten Verteilungsverfahren angefertigt wurden und mit evaluativer Zielstellung deren Wirkungen in den Blick nehmen. Im Einzelnen werden die folgenden Untersuchungen in die Auswertung einbezogen: Die Evaluation der in Niedersachsen bis 2006 für die Fachhochschulen verwendeten Finanzierungsformel (vgl. Handel/Jaeger/Schmidlin 2005) sowie entsprechende Untersuchungen zu den in Berlin (vgl. Leszczensky/Jaeger/Orr 2004), Bremen (Jaeger/Leszczensky 2005) und Sachsen (Ebcinoğlu/Jaeger/Leszczensky 2008) eingesetzten formelgebundenen Finanzierungsverfahren.

Die Untersuchungen, die bisher zu den Auswirkungen von hochschulintern verwendeten Finanzierungsformeln durchgeführt wurden, stellen hingegen zumeist auf Befragungen von Hochschulangehörigen ab. Folgende empirisch basierte Studien liegen zu diesem Thema vor und können für die Wirkungsanalyse herangezogen werden: In der Studie von Minsien/Molsich/Wilkesmann/Andersen (2003) wurden die Hochschulleitungen, Dekane und Professoren sämtlicher Hochschulen in Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung und zu den Auswirkungen leistungsbezogener Finanzierungsverfahren befragt. Weiterhin haben Schröder (2004) und Jaeger (2006) die Umsetzungspraxis sowie die Auswirkungen leistungsbezogener Zuweisungsverfahren an ausgewählten Universitäten auf Fallstudienbasis untersucht. Dabei wurden u. a. die jeweils verwendeten Budgetierungsinstrumente dokumentiert und die einzelnen Statusgruppen – Hochschulleitungen, Fakultätsleitungen und Professoren – zu verschiedenen Aspekten der hochschulinternen Verwendung formelgebundener Finanzierungsverfahren befragt.

In den beiden folgenden Abschnitten werden – getrennt für die Ebenen der staatlichen Hochschulfinanzierung und der hochschulinternen Mittelverteilung – zentrale Ergebnisse dieser Studien zu den Auswirkungen leistungsorientierter Zuweisungsverfahren dargestellt, und zwar entlang folgender Wirkdimensionen:

Finanzielle Auswirkungen: Die Anreizwirkungen von leistungsbezogenen Finanzierungsverfahren hängen u. a. davon ab, dass sich unterschiedliche Leistungen der Hochschulen bzw. der Fakultäten auch tatsächlich in einer entsprechenden Differenzierung bei den Budgetzuweisungen niederschlagen. Wirken sich Leistungsunterschiede bei den derzeit umgesetzten leistungsbezogenen Finanzierungsverfahren auch tatsächlich spürbar finanziell aus, d. h. führen sie zu entsprechenden Umverteilungen zwischen den Hochschulen bzw. den Fakultäten?

Reaktion der Hochschulleitungen: Damit die auf staatlicher Ebene gesetzten Anreize ihre Wirkung entfalten können, müssen sie in geeigneter Weise auf die hochschulinterne Steuerungsebene transferiert werden. Setzen die Hochschulen die leistungsorientierte Mittelverteilung intern auf

Ebene der Mittelzuweisung an die Fakultäten fort, und in welchem Umfang orientieren sie sich dabei an dem jeweils landesseitig eingesetzten Verfahren?

Reaktion der Fakultäten/Institute: Analog dazu muss die leistungsbezogene Mittelverteilung auch innerhalb der Fakultäten und Institute ihre Fortsetzung finden, wenn ein steuernder Einfluss auf das Leistungsverhalten der einzelnen Wissenschaftler erreicht werden soll. In welchem Umfang wenden die Fakultäten bzw. Institute Verfahren leistungsbezogener Mittelverteilung an, und wie gestalten sie diese aus?

Motivationale Effekte: Mit dem Einsatz leistungsorientierter Allokationsverfahren sollen letzten Endes Leistungssteigerungen mit Bezug auf die jeweils einbezogenen Leistungsbereiche erreicht werden (z. B. Steigerung der Absolventenquote, Erhöhung der Auslastung). Lassen sich solche Leistungssteigerungen in der Entwicklung der Leistungsdaten nachweisen, und inwieweit können sie ggf. tatsächlich auf die Formel zurückgeführt werden? Wie bewerten die Professoren die Einflüsse der leistungsbezogenen Mittelverteilung auf ihr eigenes Verhalten?

Fehlsteuerungseffekte: Die Implementierung externer Anreize birgt immer auch die Gefahr, Fehlsteuerungseffekte hervorzurufen, d. h. Wirkungen, die den mit der Anreizsetzung verfolgten Zielen zuwiderlaufen (vgl. z. B. Frey 2007). So wird z. B. vielfach kritisiert, dass eine zu starke Honorierung von Leistungsmengen (z. B. bezogen auf Absolventenzahlen) eine Absenkung des Qualitätsniveaus begünstigen könnte, da sich mit geringeren Qualitätsstandards (in diesem Falle z. B. einer Absenkung der Prüfungsanforderungen) i. d. R. höhere Leistungsmengen erzielen lassen. Treten solche Fehlsteuerungseffekte in der Praxis tatsächlich auf, und wie kann ihnen ggf. begegnet werden?

3.2. Auswirkungen der staatlichen Verfahren

3.2.1. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen formelgebundener Zuweisungsverfahren fallen nach den Ergebnissen der bisher vorliegenden Untersuchungen eher begrenzt aus: In der Regel bewegen sich die aus der Formel resultierenden Zugewinne bzw. Budgetabschläge der einzelnen Hochschulen in der Größenordnung von einem Prozent der staatlichen Haushaltsmittel bezogen auf den Ausgangsbetrag vor Durchführung der leistungsbezogenen Verteilung. Dennoch sind auch bei dieser Größenordnung teilweise bereits spürbare Budgetverschiebungen zu verzeichnen (so konnte z. B. die Freie Universität Berlin im Jahr 2004 Zugewinne in Höhe von 1,6 Mio. Euro aus der leistungsbezogenen Mittelverteilung verzeichnen, entsprechend 0,9 % der bereinigten konsumtiven Zuschüsse). Dabei weisen die bisherigen Evaluationen auf zwei Probleme hin:

Überlagerung der Formeleffekte durch diskretionäre Budgetentscheidungen: Die aus der Formel resultierenden Umverteilungseffekte werden teilweise durch diskretionäre Budgetentscheidungen des jeweiligen Ministeriums konterkariert, d. h. nicht konsequent umgesetzt oder durch als not-

wendig erachtete kompensatorische Zuweisungen ausgeglichen. Dieses Problem zeigte sich z. B. bei der Evaluation der in Niedersachsen umgesetzten Fachhochschulformel sowie bei der begleitenden Evaluation des hessischen Budgetierungsmodells (vgl. Jaeger et al. 2006). Die Anreizeffekte formelgebundener Finanzierungsverfahren dürften durch solche Eingriffe erheblich gemindert werden.

Budgetdeckelung bei Wettbewerbsmodellen: Das für die leistungsbezogene Mittelverteilung an die Hochschulen verfügbare Budget ist i. d. R. gedeckelt. Dadurch tritt teilweise der Fall auf, dass einzelne Hochschulen trotz Leistungssteigerungen Mittelkürzungen hinnehmen müssen, wenn andere Hochschulen noch höhere Steigerungen (z. B. einen stärkeren Anstieg der Studierendenzahlen) zu verzeichnen haben. Dieser Effekt hat sich insbesondere bei dem in Bremen eingesetzten Verfahren als problematisch erwiesen, da dieses explizit auf Steigerungsraten (z. B. Steigerung des Drittmittelvolumens im Vergleich zum Vorjahr) anstelle von Absolutwerten abstellt. Budgetabschläge trotz positiver Leistungsentwicklung führen in diesem Fall zu einer Beeinträchtigung der intendierten Anreizwirkungen.

3.2.2. Reaktion der Hochschulen

Wie bereits in Abschnitt 2 ausgeführt, ist die Anwendung hochschulinterner formelgebundener Finanzierungsverfahren zumindest bei den Universitäten bereits flächendeckend gängige Praxis, wenngleich auch zumeist nur in Bezug auf relativ geringe Budgetanteile. Mit Blick auf die interne Reaktion der Hochschulen auf die staatlichen gesetzten Anreize stellt sich damit also eher die Frage, wie stark sich die jeweils intern eingesetzten Verfahren am jeweiligen Landesmodell orientieren, ob sie also z. B. die gleichen Kennzahlen verwenden. Die bisherigen Untersuchungen kommen hier zu unterschiedlichen Ergebnissen:

- In Niedersachsen und Berlin zeigt sich, dass sich die Hochschulen, die intern bereits eine leistungsbezogene Mittelverteilung umsetzen, bei der Ausgestaltung sehr eng am landesseitigen Finanzierungsverfahren orientieren. Sie wenden in der Regel die gleichen Kennzahlen an und nehmen auch die Gewichtungen in ähnlicher Weise vor. Zumeist wurde eine bereits zuvor praktizierte Verteilformel an die Modalitäten des landesseitig eingeführten Verfahrens angepasst. Die Ergebnisse der bereits erwähnten HIS-Umfrage aus dem Jahr 2004 (vgl. Jaeger et al. 2005) weisen darüber hinaus darauf hin, dass auch die Universitäten in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die interne Mittelverteilung sehr stark an dem jeweils auf Landesebene verwendeten Verfahren ausrichten.
- In einigen Ländern sind hingegen deutliche Abweichungen zwischen den auf Landesebene und den hochschulintern umgesetzten Verfahren leistungsbezogener Mittelverteilung festzustellen. Die Gründe dafür lassen sich zumeist auf Ebene spezifischer Merkmale des jeweils verwendeten Formelmodells lokalisieren, die eine Übertragung auf die hochschulinterne Ebene erschweren. Ein Beispiel hierfür ist das in Bremen verwendete Kennzahlenmodell, bei dem die verwendeten Kennzahlen und deren Gewichtungen z. T. hochschulindividuell zwischen den einzelnen Hochschulen und der Senatorischen Behörde ausgehandelt werden und damit periodischen Änderungen unterworfen sind.

3.2.3. Motivationale Effekte

Zu der Frage, inwieweit die leistungsbezogenen Finanzierungsverfahren zu motivationalen Effekten im Sinne von Leistungssteigerungen in bestimmten Bereichen bzw. bei einzelnen Hochschulen geführt haben, kann auf Basis der o. g. Untersuchungen keine Aussage getroffen werden. Eine Analyse von zum Untersuchungszeitpunkt aktuellen Leistungsdaten war jeweils nicht Bestandteil der bisher durchgeführten Evaluationen, und für eine entsprechende Auswertung der Finanzierungsdaten waren jeweils die dafür erforderlichen Laufzeiten noch nicht gegeben (vgl. Abschnitt 3.1). Eine solche Bewertung bleibt damit zukünftigen Untersuchungen vorbehalten.

3.2.4. Fehlsteuerungseffekte

Bei den Untersuchungen zu den auf staatlicher Ebene eingesetzten Finanzierungsverfahren wurden Fehlsteuerungseffekte nachgewiesen, die zumeist im Zusammenhang mit der spezifischen Konstruktion des jeweiligen Verfahrens stehen. Beispielhaft seien die zwei folgenden Effekte genannt:

- Wie schon ausgeführt, wird in *Bremen* ein Teil der zu verwendenden Kennzahlen sowie deren Gewichtungen hochschulindividuell zwischen den Hochschulen und dem Wissenschaftssenator vereinbart. Die Evaluation wies darauf hin, dass sich die Hochschulen bei der Wahl und Aushandlung individueller Leistungsgrößen teilweise stark von taktischen Motiven leiten ließen: Leistungsgrößen wurden im Einzelfall in erster Linie mit Blick darauf gewählt, in einem Kurzfristzeitraum möglichst hohe Leistungssteigerungen erzielen zu können (z. B. Einführung von BA- und MA-Abschlüssen) und die betreffende Kennzahl anschließend durch eine andere Leistungsgröße zu ersetzen. Als Lösung wurde in Bremen eine stärkere Regulierung bei der individuellen Aushandlung von Kennzahlen umgesetzt (z. B. Einführung einer Mindestlaufzeit für individuell vereinbarte Kennzahlen).
- Bei dem in *Niedersachsen* für die Fachhochschulen verwendeten Verfahren führte eine zu hohe Gewichtung der Kennzahl Studienplatzkapazität zu ähnlichen Effekten: Einzelne Fachhochschulen wählten den Weg, durch die vermehrte Einbeziehung von Lehrbeauftragten bei gleichzeitiger Nichtbesetzung vakanter Professuren auf „billigem“ Wege Studienkapazität zu generieren. Auch hier lag die Lösung in einer stärkeren Regulierung in Form einer prozentualen Obergrenze für die Einbindung von Lehrbeauftragten in die Lehre.

3.3. Auswirkungen der hochschulintern verwendeten Verfahren

3.3.1. Finanzielle Auswirkungen

Wie bereits in Abschnitt 2 ausgeführt, werden leistungsbezogene Mittelverteilungsverfahren zumindest bei den Universitäten inzwischen fast flächendeckend angewandt, allerdings zumeist nur für die Verteilung relativ geringer Budgetanteile (vgl. Jaeger et al. 2005). Vor diesem Hintergrund ist zu vermuten, dass die finanziellen Auswirkungen von hochschulinternen Verteilungsverfahren vielerorts noch marginal sind und insbesondere bei natur- und

ingenieurwissenschaftlichen Einheiten durch die Dynamik der Drittmittelzuflüsse überdeckt werden dürften. Eine – z. B. fallstudienbasierte – systematische Analyse der konkreten finanziellen Auswirkungen hochschulinterner Finanzierungsformeln liegt bisher jedoch nicht vor.

In diesem Zusammenhang ist allerdings festzustellen, dass die Hochschulen mit dem Einsatz von Finanzierungsformeln häufig nicht primär das Ziel der Implementierung von Leistungsanreizen im Sinne einer spürbaren finanziellen Honorierung von Erfolg und der Sanktionierung von Mißerfolg verfolgen. So berichtet Schröder (2004), dass für die von ihm befragten Hochschulleitungen eher die Schaffung von Transparenz von Kosten und Leistungen sowie die Herstellung von Leistungsgerechtigkeit im Vordergrund stehen. Die Steigerung des hochschulinternen Wettbewerbs und die Setzung von Leistungsanreizen werden hingegen als nachrangig bewertet. Auch bei der Fallstudie von Jaeger (2006) betonen einige Hochschulen die primäre Bedeutung des Transparenzziels gegenüber dem Ziel, über spürbare finanzielle Anreize wettbewerbliche Umverteilungen generieren zu wollen. Mit Blick auf beide Fallstudien ist allerdings festzustellen, dass sich die Unterschiede in der Zielsetzung nicht in der Konstruktion der jeweils verwendeten Verfahren niederschlagen: Auf Ebene der verwendeten Kennzahlen und anderer Merkmale findet sich kein systematischer Unterschied zwischen Hochschulen, die mit der Formel primär die Setzung von Leistungsanreizen anstreben und solchen, die nach eigenen Angaben in erster Linie auf die Transparenz abzielen.

3.3.2. Reaktionen der Fakultäten/Institute

Damit die durch die leistungsbezogene Mittelverteilung auf der Ebene Hochschulleitung – Fakultäten gesetzten Anreize ihre Wirkung entfalten können, müssen sie bei der Mittelsteuerung innerhalb der Fakultäten und Institute ihre Entsprechung finden. Offenbar wenden bereits viele Fakultäten kennzahlengestützte Verfahren für die interne Mittelverteilung an: So berichten Minssen et. al. (2003) mit Bezug auf die nordrhein-westfälischen Hochschulen, dass an zwei Dritteln der Fakultäten eine indikatorbasierte Weiterverteilung der leistungsbezogen zugewiesenen Mittel an die Professoren erfolgt. Auch hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es sich in der Regel um Teile der laufenden Sachmittel und damit um eher geringe Beträge handelt. Aus der Fallstudie von Jaeger (2006) lassen sich empirische Anhaltspunkte dazu ableiten, wie die Fakultäten die internen Finanzierungsformeln ausgestalten:

- Sofern die Fakultäten eigene Verfahren der leistungsbezogenen Mittelverteilung einsetzen, orientieren sie sich dabei in der Regel an dem jeweils hochschulintern zur Mittelverteilung an die Fakultäten verwendeten Verfahren. Sie beziehen aber bei der fakultätsinternen Weiterverteilung an die einzelnen Lehr- und Forschungseinheiten oft zusätzliche Leistungskriterien ein. Zu nennen sind etwa das Engagement von Wissenschaftlern im wissenschaftsorganisatorischen Bereich (z. B. Tätigkeit als Fachgutachter für die DFG oder als Organisator wissenschaftlicher Tagungen) oder die Ergebnisse studentischer Veranstaltungsbewertungen. Darüber hinaus wird in fakultätsinternen Formelverfahren z. T. auch das Engage-

ment in der akademischen Selbstverwaltung (z. B. Fachstudienberatung, Vorsitz im Prüfungsausschuss) honoriert.

- Die konkrete Definition und Abgrenzung von Indikatoren weist bei fakultätsinternen Formelmodellen oft einen hohen Differenzierungsgrad auf. Dies zeigt sich besonders deutlich bei Messgrößen zur Erfassung des Lehraufwands: Hier setzen die Fakultäten häufig hoch differenzierte, eine Vielzahl von Aspekten berücksichtigende Berechnungsverfahren ein (z. B. Punktmodelle auf Basis einzelner Leistungsaspekte wie z. B. abgenommene Prüfungen oder Teilnahmehzahlen an Lehrveranstaltungen, Ermittlung nach Vorgaben der Kapazitätsverordnung unter Berücksichtigung zusätzlicher Aspekte). Auch bei der Erfassung von Publikationen finden sich z. T. stark ausdifferenzierte Gewichtungsschemata.

3.3.3. Motivationale Effekte

Inwieweit hochschulinterne Verfahren der leistungsbezogenen Mittelverteilung auf der Ebene objektiv erfassbarer Leistungsdaten wie z. B. die Entwicklung der Drittmittelvolumina oder der Publikationszahlen zu signifikanten Effekten führen, wurde bisher nicht wissenschaftlich untersucht. Rückschlüsse auf die dahinter stehende Frage nach den motivationalen Effekten von indikatorgestützten Verteilungsverfahren lassen allerdings die Untersuchungen von Minssen et al. (2003) sowie Schröder (2004) zu, die jeweils Professoren zu den Auswirkungen leistungsbezogener Finanzierungsverfahren auf ihre Tätigkeit befragt haben. Dabei ergeben sich folgende Anhaltspunkte:

- In der Befragung von Minssen et al. (2003) gibt ein Drittel der befragten Professoren einen konkreten Einfluss der formelgebundenen Mittelverteilung auf die eigene Aufgabenwahrnehmung zu Protokoll. Am häufigsten werden dabei Bemühungen um eine verstärkte Akquisition von Drittmitteln sowie um eine verbesserte Qualität der Lehre genannt. Diese Eigenschaft der Professoren wird aus Perspektive der ebenfalls hierzu befragten Dekane und Vertreter der Hochschulleitungen bestätigt. Bei der allgemeiner gehaltenen Frage nach einer Bewertung der Auswirkungen leistungsbezogener Budgetierungsverfahren lassen sich unter den Professoren zwei Gruppen ausmachen: Nur ein Drittel der Befragten ist der Auffassung, dass die formelgebundene Mittelvergabe das leistungsorientierte Verhalten in Forschung, Lehre und Selbstverwaltung fördert und zu Transparenz in der Mittelverteilung führt. Die anderen zwei Drittel bewerten die Auswirkungen der formelgebundenen Mittelverteilung hingegen weitaus skeptischer: Aus ihrer Sicht fördert die formelgebundene Mittelvergabe nur Verhaltensweisen, die materiell belohnt werden, ist nicht mit der Freiheit von Forschung und Lehre zu vereinbaren und dient lediglich der Kontrolle der Handlungen von Professoren. Beide Personengruppen finden sich in etwa gleicher Häufigkeitsverteilung in allen Fachrichtungen und unterscheiden sich nicht in Bezug auf soziodemographische Merkmale wie Geschlecht und Besoldungsstufe.
- In der Fallstudie von Schröder (2004) verweisen die befragten Professoren bei der Frage, wie sich ihr Tätigkeitsspektrum als Folge der Anwendung leistungsorientierter Verteilungs-

verfahren verändern wird, in erster Linie auf zunehmende Bemühungen um Drittmittel und – nachgeordnet – auf eine Steigerung von Kontakten zur Wirtschaft. Auswirkungen im Bereich der Lehre (z. B. neue Angebote zur Verringerung der Studienzeiten) sehen sie hingegen nicht. Mit Bezug auf eine allgemeine Bewertung der Auswirkungen leistungsbezogener Finanzierungsverfahren beurteilen die befragten Professoren diese als geeignet, Leistungsgerechtigkeit und Transparenz bezüglich der Verwendung finanzieller Mittel herzustellen und die Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Demgegenüber werden die Aspekte der Steigerung der Leistungsbereitschaft bei Professoren und Mitarbeitern sowie der Steuerung eher skeptisch gesehen, insbesondere von Professoren aus den Geisteswissenschaften.

3.3.4. Fehlsteuerungseffekte

Aus den bisher vorliegenden Untersuchungen ergeben sich keine empirischen Hinweise darauf, dass Fehlsteuerungen wie z. B. eine Absenkung der Qualität zur Erzielung möglichst hoher Leistungsmengen zu beobachten sind. Angesichts der bisher zumeist geringen finanziellen Auswirkungen dürfte ein nachweisbares Auftreten solcher Effekte auch eher unwahrscheinlich sein.

4. Fazit und Perspektiven

4.1. Gehen von leistungsbezogenen Finanzierungsverfahren Anreizeffekte aus?

Ein Kernergebnis der bisherigen Studien zur leistungsbezogenen Budgetierung an Hochschulen lässt sich in folgende Beobachtung fassen: Verfahren leistungsorientierter Mittelverteilung werden inzwischen zwar auf den Ebenen der staatlichen Hochschulsteuerung, der hochschulinternen Mittelverteilung an die Fakultäten und auch innerhalb der Fakultäten in großer Verbreitung angewandt. Vor allem bei den hochschulintern eingesetzten Verfahren werden aber vielfach nur geringe Anteile der dezentralen Budgets anhand von Leistungsindikatoren bemessen. Die von leistungsbezogenen Budgetierungsverfahren ausgehenden finanziellen Effekte sind damit zumeist eher begrenzt und werden durch die Dynamik anderer Zuflussquellen – v. a. den Drittmiteleinnahmen – überdeckt. Was folgt daraus für das mit der leistungsbezogenen Mittelverteilung ursprünglich angestrebte Ziel, wettbewerbliche Leistungsanreize zu setzen und damit motivationale Effekte zu erreichen?

- Die bisherigen Wirkungsanalysen lassen den Schluss zu, dass leistungsorientierte Budgetierungsverfahren in der derzeit praktizierten Form (d. h. unter Einbeziehung nur geringer Budgetanteile) in begrenztem Umfang wettbewerbliche Anreizwirkungen entfalten. Diese Effekte gehen jedoch nicht auf die monetären Auswirkungen der Verfahren – d. h. auf finanzielle Zugewinne oder Verluste – zurück, sondern primär auf die Offenlegung von Leistungsdaten und die Herstellung von Transparenz. Die Wirksamkeit der leistungsbezogenen Mittelverteilung beruht demgemäß vor allem darauf, dass in ihrem Rahmen (a) Leistungen regelmäßig und im Bemühen um fachübergreifende Vergleichbarkeit erfasst werden sowie

(b), dass auf ihrer Grundlage ein Dialog über Ziele und Leistungen geführt wird – hochschulextern zwischen Wissenschaftsministerium und Hochschulen, hochschulintern zwischen Hochschulleitung und Fakultäten, zwischen Fakultätsleitungen und Professoren und zwischen den Professoren.

- Verhaltensbezogene Auswirkungen, die tatsächlich von der monetären Honorierung überdurchschnittlicher Leistungen und der Sanktionierung von Misserfolg ausgehen, sind hingegen nur zu erwarten, wenn deutlich höhere Budgetanteile – d. h. auch Personalmittel – dezentral budgetiert und unter Heranziehung von Leistungskennzahlen an die Hochschulen bzw. Fakultäten verteilt werden.

Die im letztgenannten Punkt formulierte Erwartungshaltung ist allerdings angesichts der derzeit vorliegenden empirischen Untersuchungen durchaus nicht als gesichert anzusehen. So weisen z. B. die Studie von Minssen et al. (2003) und andere Untersuchungen wie etwa die Delphi-Befragung von Hübner und Rau (2001) zur leistungsorientierten Mittelverteilung an der Freien Universität Berlin darauf hin, dass bei Teilen der Wissenschaftler starke Vorbehalte gegenüber einer Steuerung über monetäre Leistungsanreize bestehen. Diese akzentuieren sich allerdings in unterschiedlicher Weise:

- Teilweise basiert die ablehnende Haltung auf Kritik an der inhaltlichen Ausgestaltung des jeweiligen Verfahrens (z. B. Skepsis gegenüber den verwendeten Leistungsgrößen etc.). Ein Weg zur Erhöhung der Akzeptanz besteht demzufolge darin, die Verfahren ggf. inhaltlich weiterzuentwickeln und die Professoren bei der Entwicklung und Ausgestaltung des Verfahrens aktiv zu beteiligen.
- Teilweise konstatieren die Untersuchungen (insbesondere Minssen et al. 2003) bei Teilen der Wissenschaftler aber auch eine grundlegend abwehrende Haltung, die sich als eine prinzipielle Ablehnung eines steuernden Einflusses der Hochschule auf das eigene Verhalten und die damit einhergehende Einschränkung von Autonomie verstehen lässt. Angesichts der Rahmenbedingungen an Hochschulen – stark dezentrale Organisationsstrukturen in Verbindung mit der Lebenszeitstellung und hohen Autonomiefreiräumen auf Ebene der Professuren – besteht hier durchaus die Gefahr, dass eine verstärkte Setzung externer Anreize auch gegenteilige Effekte auslösen und sich lähmend auf die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der Hochschule auswirken kann. Abzuwarten bleibt, inwieweit der derzeitige Wandel der Governance-Strukturen an deutschen Hochschulen (vgl. Schimank 2002) zu einer stärkeren Integration der Professoren in die Organisation Hochschule führen und damit der konstatierten Abwehrhaltung entgegenwirken kann.

4.2. Empfehlungen zur Ausgestaltung und Einbindung in den Steuerungskontext

Inwieweit die mit leistungsorientierten Budgetierungsverfahren verfolgten Steuerungsziele erreicht werden, hängt zentral von der Ausgestaltung der Verfahren und ihrer Einbindung in den jeweiligen

Steuerungskontext ab. Welche Schlussfolgerungen lassen sich in dieser Hinsicht aus den bisherigen Untersuchungen und Evaluationen ableiten?

- *Realistische Erwartungshaltung:* Teilweise wurde die Entwicklung von Kennzahlensystemen mit dem Ziel in Angriff genommen, nahezu die Gesamtheit der verfügbaren Haushaltsmittel per Formel zu verteilen. Als Vorteil solcher Ansätze wurde vielfach betont, dass den Hochschulen bzw. hochschulintern den Fakultäten auf diese Weise ein hohes Maß an Prognostizierbarkeit und damit Planungssicherheit bezüglich der Budgetentwicklung zugestanden würde. Bei der Umsetzung solcher Ansätze haben sich jedoch zwei Probleme gezeigt: (a) Eine zu starke Orientierung an Kennzahlen erschwert es dem Zuweisungsgeber – Ministerium bzw. Hochschulleitung –, auf unvorhergesehene Entwicklungen zu reagieren, ohne das Modell infrage zu stellen. Dieses Problem hat sich z. B. beim hessischen Budgetierungsmodell gezeigt, wo u. a. ein unvorhersehbar starker Anstieg der Studierendenzahlen sowie des Drittmittelvolumens zu Budgetansprüchen der Hochschulen geführt haben, die nicht finanzierbar waren. (b) Die im Zuge der staatlichen Hochschulsteuerung und -finanzierung zu treffenden Entscheidungen sind zu komplex, als dass sie ausschließlich auf Grundlage eines begrenzten Sets von Kennzahlen erfolgen könnten. So spielen bei der Finanzierung und Steuerung von Hochschulen z. B. auch regionalpolitische Aspekte eine Rolle (etwa in Bezug auf die Entscheidung, an welchen Standorten Hochschulen betrieben werden), die nicht durch Kennzahlen erfassbar sind und für die Entscheidungsfreiräume erhalten werden müssen. Bei der bis 2006 praktizierten niedersächsischen Fachhochschulformel wurde nicht zuletzt aus diesem Grund der Anteil der über die Formel verteilten staatlichen Haushaltsmittel bei 35 % „eingefroren“ und nicht – wie bei der Modelleinführung ursprünglich vorgesehen – auf 100 % der staatlichen Zuschüsse ausgeweitet. In der Konsequenz sollte sich die Anwendung von indikatorbasierten Verfahren auf zwar signifikante, aber dennoch begrenzte Budgetanteile beziehen (z. B. 30 % der Haushaltsmittel, wie derzeit in Berlin umgesetzt) und systematisch mit anderen Formen der Budgetbemessung – v. a. vertraglichen Verfahren der Hochschulsteuerung – gekoppelt werden.
- *Kontinuität und Stringenz des Leitungshandelns:* Eine Kontinuität des Leitungshandelns ist sowohl für staatliche wie auch hochschulintern praktizierte Verfahren leistungsorientierter Mittelzuweisung von zentraler Bedeutung und bezieht sich auf zwei Aspekte: (a) Aufgrund des Zeitverzugs bei der Erfassung der Leistungsdaten sind motivationale Effekte nur dann zu erwarten, wenn die Verfahren über einen signifikanten Zeitraum unverändert laufen. Nur dann können aus Sicht des Zuweisungsgebers auch die Wirkungen des Verfahrens verlässlich beurteilt und mit Blick auf die Steuerungsziele überprüft werden. Darüber hinaus führen häufige Veränderungen am laufenden Verfahren zu einer Schwächung der Transparenz und damit der entscheidenden Basis für die Erzielung motivationaler Effekte. (b) Weiterhin können leistungsbasierte Finanzierungsverfahren nur dann Wirkungen entfalten, wenn sie stringent angewandt und in den jeweiligen Steuerungskontext eingebunden werden. Dies bedeutet konkret, dass finanzielle Auswirkungen des Verfahrens auch tatsächlich umgesetzt werden müssen und nicht durch intransparente Budgetentscheidungen

konterkariert werden dürfen. Soweit zusätzliche Zuweisungen z. B. aufgrund erheblicher Verluste einer Hochschule bzw. Organisationseinheit erforderlich sind, sollten sie in Verknüpfung mit spezifischen Leistungszielen auf Basis von Zielvereinbarungen vorgenommen werden.

- *Aufstockung bei Wettbewerbsmodellen:* Reine Wettbewerbsmodelle, bei denen ein Teil der dezentralen Budgets (der Hochschulen oder hochschulintern der Fakultäten) einbehalten und anschließend per Formel umverteilt wird, können dazu führen, dass einzelne Hochschulen bzw. Fakultäten trotz positiver Leistungsentwicklung Verluste verzeichnen. Dies ist insbesondere bei Modellen problematisch, die explizit auf Steigerungsraten abstellen (wie z. B. das in Bremen praktizierte Verfahren). Hier sollte ein Weg gefunden werden, die einbehaltenen Mittel bei Bedarf durch Hinzufügung zusätzlicher zentraler Mittel aufzustocken (auf staatlicher Ebene aus einem zusätzlichen Topf, auf Hochschulebene z. B. durch Mittel aus einem Zentralfonds), um Leistungssteigerungen auch tatsächlich honorieren zu können.
- *Regelmäßige Evaluation:* Insbesondere bei den auf staatlicher Ebene eingesetzten Verfahren haben sich bei den Evaluationen teilweise Fehlsteuerungseffekte gezeigt. Dies weist darauf hin, dass leistungsbezogene Finanzierungsverfahren regelmäßig evaluiert werden sollten, insbesondere mit Bezug auf die Frage, ob die angestrebten Steuerungsziele erreicht werden und ob auf dieser Ebene Veränderungen eingetreten sind, die eine Anpassung des Kennzahlenmodells erforderlich machen.
- *Weiterentwicklung der Kennzahlen:* Die durchgeführten Wirkungsanalysen weisen sämtlichst darauf hin, dass die Akzeptanz leistungsorientierter Finanzierungsverfahren ausschlaggebend von den einbezogenen Leistungskennzahlen abhängt. Die verwendeten Kennzahlen müssen dem Anspruch genügen, als Indikatoren die in verschiedenen Bereichen erbrachten Leistungen (z. B. Lehrerfolg, Forschungserfolg etc.) valide und reliabel abbilden zu können. Auf dieser Ebene sind konzeptionelle Weiterentwicklungen (z. B. die Entwicklung modulbezogener Kennzahlen) als auch weitere Begleitforschung erforderlich (vgl. Abschnitt 4.3).

4.3. Schlussfolgerungen für die weitere empirische Wirkungsforschung

Wie ausgeführt, lassen die bisher durchgeführten Wirkungsstudien nur bedingt Rückschlüsse auf die Auswirkungen leistungsorientierter Finanzierungsverfahren zu. Die Gründe hierfür liegen z. T. darin, dass die Laufzeit der Verfahren zum jeweiligen Untersuchungszeitpunkt vielfach noch zu kurz war, um Effekte untersuchen zu können. Festzustellen ist jedoch auch, dass die bisherigen Wirkuntersuchungen häufig außerhalb eines spezifizierten theoretischen Bezugsrahmens stehen. Durch mehr theoriegeleitete Forschung könnte ein genaueres Bild zu den Effekten leistungsorientierter Finanzierungsverfahren an Hochschulen erlangt werden. Zu denken ist z. B. an motivationstheoretische Ansätze: Hier könnten bereits vorliegende Arbeiten zu Funktion und Wirkung externer Anreize auf die Leistungsmotivation von Mitarbeitern in Unternehmen aufgegriffen und spezifisch

für den Bereich des Hochschul- und Wissenschaftsmanagements empirisch untersucht werden (vgl. Frey/Osterloh 1997): Wie wirken sich monetäre Anreize auf die Leistungsmotivation von Wissenschaftlern aus, und unter welchen Konditionen können monetäre Anreize mit der intrinsischen Motivation von Wissenschaftlern kollidieren? In welcher Relation stehen die Wirkungen monetärer Anreize zu den Anreizeffekten, die bereits von der Offenlegung akademischer Leistungen ausgehen?

Mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung der Verfahren ist zudem weiterer Forschungsbedarf auf Ebene der verwendeten Kennzahlen zu konstatieren (Hornbostel 2004). Leistungsorientierte Finanzierungsverfahren werden nur dann zu den gewünschten Effekten führen, wenn sie die relevanten Leistungsaspekte in Lehre und Forschung aus Sicht der Professoren adäquat abbilden. Inwieweit dies durch die derzeit dominierend verwendeten Kennzahlen gelingt und inwieweit diese tatsächlich als Indikatoren für bestimmte Leistungen angesehen werden können, wird aber vielfach kritisch gesehen: Kann z. B. Lehrerfolg allein über eine hohe Absolventenquote ohne Berücksichtigung der Betreuungsrelation oder von qualitativen Aspekten (etwa dem Verbleib auf dem Arbeitsmarkt) operationalisiert werden? Sind Drittmittelvolumina ein geeigneter Indikator für Forschungserfolg? Ziel einer diesbezüglichen Begleitforschung sollte es sein, ausgehend von möglichen Steuerungszielen (z. B. Benchmarking, Mittelverteilung etc.) und unter Berücksichtigung der jeweiligen disziplinären Bedingungen eine Auswahl und Justierung geeigneter Kennzahlen vorzunehmen, bei der sowohl qualitative wie quantitative Aspekte des jeweiligen Leistungsbereichs einbezogen werden.

5. Literaturverzeichnis

- Ebcinoğlu, F./Jaeger, M./Leszczensky, M. (2008): Evaluation der Sächsischen Hochschulvereinbarung. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst. HIS Forum Hochschule F2/2008. Hannover: HIS Hochschul-Informationen-System GmbH.
- Frey, B. S. (2007): Evaluierungen, Evaluierungen ... Evaluaitis. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8 (3), S. 207-220.
- Frey, B. S./Osterloh, M. (1997): *Sanktionen oder Seelenmassage? Motivationale Grundlagen der Unternehmensführung*. Die Betriebswirtschaft, 57, S. 307-321.
- Handel, K./Jaeger, M./Schmidlin, J. (2005): Evaluation der formelgebundenen Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen. Beiträge zur Hochschulforschung, 27, S. 72-89.
- Hornbostel, S. (2004): Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrumente – ein Methodenvergleich. Internet: www.kanzlerfortbildung.unibe.ch/Abstracts.htm (Abruf: 16.01.2006).

- Hübner, P./Rau, E. (2001): Leistungsorientierte Mittelvergabe an der Freien Universität Berlin. Ergebnisse und Perspektiven einer Befragung von Mitgliedern der Universität. Beiträge zur Hochschulforschung, 23, S. 95-118.
- Jaeger, M. (2006): Leistungsbezogene Budgetierung: Analyse der Umsetzung an ausgewählten Universitäten und Fakultäten/Fachbereichen. HIS-Kurzinformation A1/2006. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH.
- Jaeger, M./Leszczensky, M. (2005): Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Bremen. Gutachten im Auftrag des Senators für Bildung und Wissenschaft der Freien Hansestadt Bremen. HIS-Kurzinformation A11/2005. Hannover: HIS Hochschul-Informations-System GmbH.
- Jaeger, M./Leszczensky, M./Handel, K. (2006): Staatliche Hochschulfinanzierung durch leistungsorientierte Budgetierungsverfahren. Erste Evaluationsergebnisse und Schlussfolgerungen. Hochschulmanagement, 1/2006, S. 13-20.
- Jaeger, M./Leszczensky, M./Orr, D./Schwarzenberger, A. (2005): Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. HIS-Kurzinformation A13/2005. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH.
- Leszczensky, M./Jaeger, M./Orr, D. (2004): Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Berlin. Gutachten im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur. HIS-Kurzinformation A4/2004. Hannover: HIS Hochschul-Informations-System GmbH.
- Leszczensky, M./Orr, D. (2004): Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. HIS-Kurzinformation A2/2004. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH.
- Minssen, H./Molsich, B./Wilkesmann U./Andersen, U. (2003): Kontextsteuerung von Hochschulen? Folgen der indikatorisierten Mittelzuweisung. Berlin: Duncker und Humblot.
- Schimank, U. (2002): Governance in Hochschulen. Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Professionelles Wissenschaftsmanagement als Aufgabe“ des Zentrums für Wissenschaftsmanagement.
- Schröder, T. (2004): Der Einsatz leistungsorientierter Ressourcensteuerungsverfahren im deutschen Hochschulsystem. Eine empirische Untersuchung ihrer Ausgestaltung und Wirkungsweise. Beiträge zur Hochschulforschung, 26, S. 28-57.
- Ziegele, F. (2000): Mittelvergabe und Zielvereinbarungen. Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat – Hochschule. In S. Titscher, G. Winckler, H. Biedermann, H. Gatterbauer, S. Laske, R. Moser, F. Strehl, F. Wodja & H. Wutz (Hg.), Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten (S. 331-381). München: Mering.

II. Praxisreflexionen aus Sicht des Hochschulmanagements

Michael Breitbach/Andrea Güttner

Strategische Mittelvergabe für Hochschulen – Zur Konstruktion umfassender Mittelverteilungssysteme in Deutschland

1. Thematische Einführung

1. Mittelvergabemodelle an deutschen Hochschulen sind ein relativ junges Instrument im Rahmen des Hochschulmanagements (Jaeger/Leszczensky 2007). Die Notwendigkeit ihrer Einführung wurden in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts dringlich, als Hochschulplanung und –entwicklung nicht mehr über die Verteilung zusätzlicher Mittel möglich war, sondern nur noch über Umverteilungen innerhalb des bestehenden oder gar geringer gewordenen Finanzrahmens erfolgen konnte (vgl. Praml 2000). Die historisch gewachsenen Verteilungsentscheidungen innerhalb der Hochschulen standen der weiteren Entwicklung der Hochschulen im Wege.

Dazu trug vor allem auch das System der Dauerberufungszusagen bei: Über die nur für die deutsche Hochschullandschaft typischen Dauerberufungszusagen waren die Personal- und Sachmittel inklusive der Räume und Labore rechtsverbindlich für die Zeit der Zugehörigkeit eines Wissenschaftlers zur Hochschule gebunden worden. Dies hatte ganz wesentlich zu dem später beklagten Tatbestand der „gefesselten Hochschule“ beigetragen¹. Macht man sich klar, dass die Dauerberufungszusage ihre historische Herkunft der kirchlichen Pfründewirtschaft der frühen Neuzeit verdankt, die im 19. Jahrhundert in die vertragliche Zusage überführt wurde, lässt sich ihre Funktion als Status sicherndes, nicht aber als leistungsbezogenes Ausstattungsinstrument diagnostizieren. Statussichernde Berufungszusagen konnten nur im Hinblick auf haushaltsmäßige Kürzungen des Landes angepasst, nicht aber im Interesse neuer Entwicklungsplanungen angetastet werden.

Um diese blockierenden Sachverhalte zu überwinden, wurden Forderungen nach leistungsorientierter Mittelausstattung laut: im stärker werdenden Wettbewerb der Hochschulen um die knapper gewordenen Ressourcen sollte die Einführung von Leistungskriterien für die Mittelverteilung maßstabsbildend sein und damit die über Berufungszusagen vermittelte statusbezogene Ausstattung überwunden werden. Die Bundesländer reagierten hierauf in einem ersten Schritt mit der Einführung leistungsorientierter Mittelbemessungsmodellen, mit denen die

¹ Detlef Müller-Böling hat in seinem Buch „Die entfesselte Hochschule“, Gütersloh 2000, eine Reihe von die deutschen Hochschulen fesselnden Sachverhalten genannt, bemerkenswerterweise fehlte indes das Instrument der Dauerberufungszusage (Breitbach 2001).

zur Verfügung stehenden Mittel auf die Hochschule eines Bundeslandes unter Wettbewerbsbedingungen verteilt wurden (vgl. Jaeger/Leszczensky/Orr/Schwarzenberger 2005). Die Hochschulen etablierten gleichfalls interne Mittelverteilungsmodelle. Ziel war es, hierdurch die eigenen hochschulischen Leistungen und damit die Chancen zu steigern, einen höheren Anteil an Landesmitteln einzuwerben. Diese Mittelverteilungsmodelle beschränkten sich anfangs vor allem auf die Vergabe von Sachmitteln (inklusive der Mittel für Hilfskräfte). Aktuell münden diese hochschulinternen Entwicklungen in die Vergabe der Personalmittel nach Leistungskriterien. Der Aufbau und die Integration solcher Modelle in die jeweiligen komplexen Steuerungssysteme wird die Hochschulen noch eine Weile beschäftigen (Ziegele/Güttner 2008; Breitbach 2008).

Die Entwicklung von Mittelverteilungsmodellen war über zwei miteinander sachlich verknüpfte Diskussionsstränge verbunden: die in den frühen 90er Jahren entwickelten Reformen waren zunächst nur auf die Flexibilisierung der überkommenen kameralen Haushalte fokussiert und hatten zur Bildung von Globalhaushalten beigetragen (Behrens 1996). In finanztechnischer Hinsicht galt es, die Hochschulen von den Fesseln kameralistischer Haushaltswirtschaft zu befreien: eine kennzahlen-gestützte Mittelverteilung setzt voraus, dass die engmaschige Dotierung einzelner Aufgaben mittels einer zweckgebundenen Titelnwirtschaft überwunden, die finanzwirtschaftliche Bündelung von Aufgaben entweder über die Bildung von Deckungskreisen oder – noch konsequenter – von Globalhaushalten, die eine Titelbindung gänzlich hinter sich ließen, umgesetzt wurden. Erst dadurch war ein globalisiertes Finanzbudget zu schaffen, das für eine kennzahlenbezogene Mittelverteilung eine taugliche Grundlage bildet. Diese Strategie bloßer Haushaltsglobalisierung erfuhr allerdings eine grundlegende verfassungsrechtliche Kritik (Seidler 1996). Bei Einführung von Globalhaushalten ginge, so ein zentraler Einwand, mangels gesetzlicher Ausgabetitel jede demokratische Legitimation für das Ausgabeverhalten der dritten Gewalt, der Exekutive, verloren. Plastisch gesprochen: Hochschulen lediglich einen Geldsack zur Verfügung zu stellen, ohne dies an politische Zielsetzungen rückzubinden, sei im Hinblick auf die Notwendigkeit, auch das Ausgabeverhalten der Hochschulen demokratisch zu legitimieren, verfassungswidrig. Auf diese Kritik antwortete alsbald die betriebswirtschaftlich geführte Diskussion zur Modernisierung der Managementstrukturen für Hochschulen, die in neuer Weise die Frage „machen wir die Dinge richtig?“ zu lösen sucht. Mittelverteilungsmodelle wurden so in die Diskussion des Konzepts *New Public Management* einbezogen, dessen integraler Bestandteil die Verbindung von Geldhingabe mit der Vereinbarung über Ziele (Kontraktmanagement) war. Das New Public Management bildete fortan die Grundlage für die Reform zahlreicher deutscher Hochschulgesetze, die auch von Erfahrungen benachbarter europäischer Länder wie den Niederlanden, Skandinaviens sowie der Schweiz profitierten (Nickel 2007; König 2007).

Um die Reform voranzutreiben, wurden bundesweit fast flächendeckend zwischen den Jahren 2000 und 2005 Globalhaushalte eingeführt. Die Länder haben die Einführung von Globalhaushalten inzwischen an den Abschluss von Zielvereinbarungen gekoppelt. Die gewählten Steuerungssysteme der Hochschulen beruhen seitdem auf diesen gesetzlichen Regelungen. Die Gesetzesentwicklung fordert von den Ländern, sich von einer kleinteiligen maßnahmebezogenen, operativ

ansetzenden Detailsteuerung auf eine strategische, zielbezogene Steuerung zu konzentrieren. Verbunden war dies mit der Stärkung der zentralen und dezentralen Leitungsebenen der Hochschule als neuen Akteuren im Kontraktmanagement.

Ein essentielles Element der Reform aller deutschen Landesreformgesetzgeber war es, ab Ende der 90er Jahre den Hochschulverantwortlichen die Befugnis zum Abschluss von Dauerberufungszusagen zu verweigern. Damit war einer der folgenreichsten Reformen zu Gunsten der deutschen Hochschulen als korporativen Einrichtungen eingeleitet². Dies war nur über ein flächendeckendes gesetzliches Verbot zur Schaffung eines neuen Ordnungsrahmens für Berufungen möglich. Auf diese Weise wurde endgültig die materielle Grundlage der überkommenen Ordinarienuniversität in Deutschland beseitigt und ihre Überführung in die bürgerliche Leistungsgesellschaft vollzogen. Die Verteilung der laufenden Mittel in den Hochschulen konnte seit dem aus dem System diskretionärer Berufungszusagen herausgeführt und in Formen einer kennzahlengestützten Mittelverteilung, die für eine aufgaben- und leistungsgerechte Ausstattung aller Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Interesse ihrer Wettbewerbsfähigkeit Sorge trägt, überführt werden.

2. Der Aus- und Aufbau neuer Führungs- und Entscheidungssysteme durch die Hochschulen gewinnt im Zuge der Exzellenzinitiativen und anderer staatlicher Großförderungsprojekte sowie der Einführung von Studienbeiträgen, und schließlich auch des Abschlusses des Hochschulpaktes 2020 an zusätzlicher Bedeutung. Die sich daraus ergebende Dynamik für das gesamte Hochschulsystem wie auch innerhalb der Universitäten stellt die Hochschulleitungen vor Herausforderungen, die bis zur Jahrtausendwende so nicht bestanden hatten. Das Hochschulsystem in Deutschland insgesamt wie auch die Strukturen innerhalb der Hochschulen steht vor einer neuen Dimension notwendiger funktionaler Differenzierungen, die sich im hochschulischen Wettbewerb durchsetzen werden: Wettbewerb, Profilierung sind hierfür die entscheidenden Metaphern, die in neuartiger Weise Prioritätensetzungen, denen Posterioritätensetzungen auf dem Fuße folgen müssen, verlangen.³ Der Kampf um die für die Hochschulen besten Studierenden sowie um die für die Hochschulen besten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ist von den strategischen Möglichkeiten der einzelnen Hochschule aus zu definieren und zu entscheiden. Dies verlangt eine neue Qualität von Entscheidungen der für die Hochschulen handelnden Akteure. Darum ist die Frage nach der Entwicklung neuer, innovativer und vor allem kompatibler und in Wechselwirkung zueinander stehender Steuerungsinstrumente in den Mittelpunkt der Hochschulreformen gerückt.

Für jede Hochschule folgt daraus, dass sie unter Berücksichtigung der für sie geltenden hochschulpolitischen und – gesetzlichen Rahmenbedingungen ihres Landes sowie der eigenen Organi-

² Z.B. besagt das Hessische Hochschulgesetz im §70 (2): „Die in Forschung und Lehre erbrachten Leistungen sind in Abständen von fünf Jahren in einem Bericht an das Präsidium darzustellen; dieses kann eine kürzere Frist festlegen. Zusagen über die Ausstattung sind zu befristen. Sie können in Ausnahmefällen auch an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden.“

³ Das Land Hessen hat in den Zielvereinbarungen über die Vergabe der Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 die Erwartung ausgedrückt, dass die Hochschulen im Zuge der Ausweitung der Studienplatzkapazitäten mehr Hochdeputatsstellen bzw. Lehrprofessuren schaffen; zu den strukturellen Finanzierungszwängen und ihren Konsequenzen für die funktionalen Differenzierungsprozesse im Hochschulsystem (Vgl. Breitbach 2007; Wissenschaftsrat 2006; Wissenschaftsrat 2007).

sationskultur das für sie adäquate Steuerungsmodell entwickeln muss⁴. Die Hochschulen greifen hierbei zumeist auf dieselben Instrumente, wie sie im Konzept des New Public Managements bereitgehalten werden, zurück. Dazu gehören insbesondere die Reorganisation von Fachbereichen/Fakultäten im Interesse der Steigerung ihrer Handlungsfähigkeiten als dezentralen Einheiten, Entwicklungs- und Strukturpläne als grundlegende Planungsinstrumente, der Abschluss von Zielvereinbarungen sowie die Einführung von leistungsorientierten Systemen der Mittelvergabe für Sach- und Personalmittel, die Reform des Berufungsverfahrens. Ein Novum für das deutsche Hochschulwesen war der damit verbundene notwendige Aufbau eines Berichtswesens über die akademischen Leistungen sowie über die relevanten betriebswirtschaftlichen Daten, um damit öffentlich in umfassender Weise Rechenschaft abzulegen.

Die gewählten Verfahren der Hochschulen und das Zusammenwirken der verschiedenen Elemente des hochschulischen Steuerungssystems variieren stark. Die Integration und Abstimmung der einzelnen Instrumente zu einem Steuerungssystem „aus einem Guss“ ist die zu bewältigende Aufgabe einer jeden Hochschule. Leitlinie ist, hierbei zwischen strategischen und operativen Aufgaben zu unterscheiden, die jeweils übergeordnete Ebene auf die Wahrnehmung der strategischen Aufgaben zu konzentrieren, die Selbststeuerungsfähigkeit der dezentralen Ebene zu mobilisieren und zu stärken, wobei der strategische Zusammenhang gewahrt bleiben muss.

Ziel dieses Beitrages ist es, die Möglichkeiten systematischer Verknüpfung von Mittelverteilungsmodellen mit anderen Instrumenten des Führungssystems aufzuzeigen, die die Entscheidung über die Geldhingabe mit der inhaltlichen Ausrichtung der Hochschule herstellt. Es gilt, die komplexen Zusammenhänge und Anforderungen an hochschulisches Entscheiden zu verstehen und pragmatisch zu bewältigen.

2. Das Mittelverteilungssystem im Ensemble neuer Managementinstrumente für Hochschulen

In der Theorie werden Mittelverteilungssysteme als ein Element des New Public Management bzw. des Neuen Steuerungsmodells gesehen, das sowohl die dezentralen Einheiten in ihrem Selbststeuerungspotential stärken als auch die Effektivität und Effizienz des Ressourceneinsatzes deutlich erhöhen soll. Erfahrungen mit dem neuen Steuerungsmodell an Universitäten bestätigen diese Annahmen. Durch die Delegation von Finanzverantwortung und Entscheidungskompetenzen auf die Fachbereiche/Fakultäten gelingt es, Möglichkeiten einer dezentralen Steuerung mit verbesserten Organisationsplanungen herzustellen. So können Fachbereiche Personal- und Sachmittel längerfristig planen und über die Bildung von Reserven vereinbarte Ziele im Rahmen des Kontraktmanagements wirkungsvoller verfolgen. Ermöglicht werden also effizientere Aufgabenerledigung

⁴ Vgl. hierzu u.a. die Publikation des Arbeitskreises „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ der Kanzlertagung *Zielvereinbarungen im Rahmen von Berufungsverfahren*, in der diese Thematik breiter ausgeführt wird.

durch den Fachbereich wie die Stärkung der strategischen Entwicklung von Fachbereich und Hochschule.

1. Mittelverteilungssysteme dienen dem Ziel, zu einer aufgaben- und leistungsgerechten Ausstattung der Fachgebiete beizutragen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch ihre Hochschule zu sichern. Sie enthalten regelmäßig Anreizmechanismen, um die Leistungen dezentraler Einheiten zu steigern und/oder besondere strategische Aufgaben innerhalb der Hochschule wahrzunehmen. Die Ausgestaltung des hochschulischen Mittelverteilungssystems findet seine Grundlage in der Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschule, das die hochschulischen Ziele und Aufgaben definiert.

Die hochschulische Entwicklungsplanung ist ihrerseits von Entscheidungen des Trägerlandes abhängig. Deshalb sind Verknüpfungen zum Steuerungssystem des Landes, etwa zu dessen Mittelverteilungsmodell, zu Rahmenvereinbarungen, Solidarpakten und Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule herzustellen. Eine komplette Übernahme von Landesparametern zur Bemessung von Leistungen in das hochschulinterne Mittelverteilungssystem ist hierbei weder sinnvoll noch möglich, da die verfolgte Strategie des Landes durch die ihm eigene Perspektive notwendig abstrakter als die der Hochschule verbleibt. Jede Hochschule hat hier eine eigenständige Entscheidungsaufgabe zu lösen, die auf die hochschulinternen Spezifika und Strukturen ebenso wie auf die konkreteren hochschulischen Ziele abzustimmen ist. Die Hochschulen müssen – um ein Beispiel zu geben – dafür Sorge tragen, dass auch diejenigen Fachgebiete eine arbeitsfähige Ausstattung erhalten, die nicht explizit zu dem vom Land erklärten Profilierungsbereich der Hochschule gehören. Es gilt deshalb, zwischen der Umsetzung den mit dem Land verhandelten und den hochschuleigenen Zielen eine Balance im Rahmen der Ausgestaltung eines Mittelverteilungssystems zu finden. Aufgabe einer Hochschulleitung ist es deshalb, über die Mittelverteilung eine tragfähige Finanzstruktur für die betriebenen Fächer zu entwickeln (Portfolio-Politik).

2. Parametergestützte Mittelverteilungssysteme steuern hochschulintern einen wesentlichen Teil der Mittel von der zentralen Ebene zu den dezentralen Einrichtungen einer Hochschule. Bei diesen ist zu unterscheiden zwischen den wissenschaftlichen Einrichtungen (Fachbereiche/Fakultäten und wissenschaftlichen Zentren) und Serviceeinrichtungen (Universitätsbibliotheken, Hochschulrechen- bzw. Informationszentren, Botanische Gärten, Zentrale wissenschaftliche Werkstätten etc.) sowie der Zentralverwaltung. Mittelverteilungssysteme haben hierbei die Spezifik der jeweiligen Aufgabenstellungen der Einrichtungen zu berücksichtigen, deshalb kann es ein einheitliches Mittelverteilungssystem für sämtliche Einrichtungen der Hochschulen nicht geben. Im Zentrum der bisherigen Bemühungen von Mittelverteilungsmodellen stehen die Einrichtungen, die unmittelbar für die Durchführung von Lehre und Forschung tätig sind, also die Fachbereiche bzw. Fakultäten und zentrale wissenschaftliche Zentren. Hochschulische Einrichtungen, die infrastrukturelle und administrative Aufgaben für die gesamte Hochschule bereitstellen, sind erst in allerjüngster Vergangenheit Gegenstand von Überlegungen geworden, auch dort aufgaben- und leistungsorientiert zu budgetieren. Hierzu sind erste Ansätze im Rahmen der Einführung der Personalmittelbudgetierung

zu verzeichnen (vgl. Schulz 2006). Während sich für die wissenschaftlichen Einheiten ein gewisser Standard an aufgabengerechter und leistungsorientierter Kriterien, wie z.B. Finanzierung auf Basis der Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, der Anzahl der Absolventen, der erzielten Drittmittel usw. etabliert hat (Jaeger et al. 2005), gilt dies noch nicht für die technisch-administrativen bzw. infrastrukturellen Einrichtungen. Deren anreizorientierte Mittelverteilungsentscheidungen weisen nämlich eine Reihe von spezifischen schwierigen Problemstellungen auf: inwieweit können beispielsweise Leistungen eingekauft werden oder müssen von der Hochschule im Hinblick auf die Ausübung hoheitlicher Funktionen in jedem Falle selbst erbracht werden? Inwieweit lassen sich interne Märkte schaffen, mit denen das Nachfrageverhalten zum Maßstab der Erwünscht – und Zufriedenheit von Leistungsbeziehern im Interesse der Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeiten genutzt werden kann?⁵

3. Mittelverteilungssysteme als komplexe Steuerungsgebilde, die sowohl parametergestützt als auch diskretionär, z.B. im Rahmen von Investitionsentscheidungen bei Berufungen oder dem Aufbau und der Entwicklung neuer Schwerpunkte über hochschulinterne Förderfonds erfolgen, wurden bisher nur selten in ihrem Zusammenwirken untersucht. Vielmehr wurden einzelne Elemente des Instrumentenportfolios des Gesamtsystems zumeist isoliert voneinander betrachtet, auch wenn die Notwendigkeit, die Kompatibilität der einzelnen Instrumente zu gewährleisten, immer wieder betont wurde. Besonderes Augenmerk wurde bisher auf die Instrumente „Leistungsorientierte Mittelzuweisung“ (LMZ), über die die laufende Grundausrüstung erfolgt, und „Zielvereinbarung“ gelegt. Diese können als gängige, inzwischen fast flächendeckend im deutschen Hochschulsystem praktizierte Instrumente bezeichnet werden (vgl. Jaeger 2006). Ihre Ausgestaltung und beabsichtigten Steuerungswirkungen unterscheiden sich voneinander – nicht zuletzt auch deshalb, weil die Rahmenbedingungen eines Landes wie auch die hochschulische Binnenkultur zu unterschiedlichen Lösungen beitragen. Unterschiede gibt es hinsichtlich des Umfangs der über die jeweiligen Instrumente zu verteilenden Mittel, hinsichtlich der Adressaten, den Budgets zugewendet werden, sowie der noch zusätzlich zum Einsatz kommenden Mittelverteilungsinstrumente: Sachmittelbudgets oder auch Personalmittelbudgets, Mittelzuweisungen im Rahmen von Berufungen sowie Mittelzuweisungen aus zentralen oder dezentralen Fonds zur Verwirklichung strategischer Ziele.

Eine systematische Betrachtung der Instrumente der Mittelverteilung (Jaeger et al. 2005) zeigt, dass kennzahlengestützt die Grundsicherung eines Fachgebietes erfolgt. Zusätzliche Mittel für bestimmte Leistungen, für die Übernahme besonderer zusätzlicher Aufgaben oder Profilentwicklungen werden situationsbezogen ergänzend zugewiesen; sie unterliegen dabei keinem Formelmechanismus und werden insofern diskretionär zugewiesen.

⁵ Siehe hierzu demnächst: Ergebnisband zur 50. Jahrestagung der deutschen Universitätskanzler, Gießen 2008.

3. Mittelverteilungssysteme: Zusammenspiel der Instrumente

In welcher Weise findet nun eine Verbindung der verschiedenen Managementinstrumente statt und in welchem Verhältnis zueinander stehen diese? Generell sollten, um die strategische Komponente des Mittelverteilungssystems zu gewährleisten, die kennzahlengestützten und die diskretionären Instrumente auf die grundlegenden Leitungsentscheidungen, wie sie in der Zielvereinbarung mit dem Land und der hochschulischen Struktur- und Entwicklungsplanung niedergelegt sind, ausgerichtet sein.

Dabei ist folgendes zu berücksichtigen: Die Unterscheidung von kennzahlengestützten Mittelverteilungsmodellen und diskretionär erfolgenden Mittelzuweisungen darf nicht dahingehend missverstanden werden, dass die kennzahlengestützten Verteilungssysteme mehr Rationalität als die diskretionär erfolgenden Entscheidungen in Anspruch nehmen können. Bei der Parametersteuerung wird zwar durchaus auf objektivierbare, meist aber eher auf quantitativ orientierte und vergangenheitsbezogene Kennzahlen zurückgegriffen und dies in einer geringen Anzahl (Jaeger et al. 2005). Für die Konstruktion von Mittelverteilungsmodellen, die in erster Linie der Grundausrüstung der wissenschaftlichen Einrichtungen und der Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit dient, gilt dies allgemein als notwendig und Bescheidenheit in diesem Sinne als Tugend. Für Entscheidungen strategischer Art, etwa zum Aufbau oder der Stärkung von Schwerpunkten, in Berufungsverfahren, die also situativ gebunden und in diskretionärer Weise erfolgen, sind demgegenüber hilfreich, eine Vielzahl sehr differenzierter Angaben zur Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der wissenschaftlichen Einrichtungen einer Hochschule hilfreich beitragen, von denen aus erst der erfolgversprechende Investitionsbedarf abschätzbar wird. Solche Indikatoren bieten den Entscheidungsbefugten in den Hochschulen im Gegensatz zu Kennzahlen für parametergesteuerte Mittelverteilungssysteme breitere Informationen, deren Perspektivenreichtum zur Einschätzung einer konkreten Situation desto mehr beiträgt, als Indikatoren zur Verfügung stehen. Indikatoren haben, wie sich daran ablesen lässt, eine gegenüber Kennzahlen, die als Parameter zur laufenden Mittelverteilung dienen, unterschiedliche Funktion (Hornbostel 1997; Hornbostel 2004). Diskretionäres Entscheiden ist, gerade insoweit sie auf die Beurteilung einer Vielzahl von Indikatoren bezogen werden, nicht von vorneherein als irrationaler oder willkürlicher einzuschätzen als parametergesteuerte Entscheidungsmodelle.

Für die Hochschulen stellt sich deshalb die Aufgabe, ihr komplexes Mittelverteilungssystem auf die von ihr verfolgten politischen Ziele abzustimmen und dafür Sorge zu tragen, dass die strategischen Entscheidungen nicht unterbrochen oder konterkariert werden. Ferner sollen einerseits die operative Steuerung durch die dezentralen Einheiten optimiert und andererseits die vereinbarte Unterstützung für die wissenschaftlichen Einrichtungen gewährleistet werden.

Das Zusammenspiel der Führungsinstrumente ist außerdem darauf auszurichten, dass die Hochschule nicht nur die ihr vom Land aufgetragenen Aufgaben erfüllt, sondern dass sie auf die Dynamiken im nationalen und internationalen Wissenschafts- und Hochschulmarkt zeitgerecht zu rea-

gieren vermag. Interne Mittelverteilungssysteme sind deshalb auf solche Finanzzuflüsse von außen abzustimmen, die eine Hochschule zu erlangen vermag. Neben dem Drittmittelmarkt, der sich vor allem aus den Wissenschaftsförderprogrammen internationaler und nationaler Agenturen sowie der Wirtschaft zusammensetzt, der Ressortforschung und den Bundes- und Landesförderprogrammen kommen neuerdings Studienbeiträge und der Hochschulpakt 2020 hinzu. Die Vielzahl dieser Zuflussmöglichkeiten ist für die strategische Steuerung einer Hochschule daraufhin zu analysieren, inwieweit sie als zweckgebundene oder freie Mittelzuflüsse die interne Entscheidungslogik berühren. Die Diskussionen beispielsweise um die Verwendung der so genannten Programmpauschale, die die DFG den Hochschulen neuerdings gewährt, sind ein gutes Beispiel dafür, ob Hochschulleitungen die sich daraus ergebenden Möglichkeiten im Interesse der Korporation nutzen oder brach liegen lassen.

3.1. Parametergestützte Mittelvergabe: Gestaltungsaspekte der Sach- und Personalmittelbudgetierung

Mittelverteilungsmodelle können und sollten an die Aufgaben- sowie die Struktur- und Entwicklungsplanung einer Hochschule mittels Gewichtungsfaktoren anknüpfen: Dies kann bezüglich der Aufgaben- und Kostenstruktur dadurch geschehen, dass unterschiedliche Ausstattungsparameter für sozial- und geisteswissenschaftliche (Buchwissenschaften) und für natur- und biowissenschaftliche Fächer (Laborfächer) geschehen. Daneben kann eine weitere hochschulpolitische Gewichtung treten, die der Frage folgt: Welche Fächer prägen das Profil, insbesondere das Forschungsprofil der Hochschule, die mit höheren Mitteln ausgestattet werden sollen als solche Fächer, die zwar nicht zum Profil, aber dennoch zum notwendigen Portfolio der Hochschule rechnen, denen nur nicht dieselben Leistungen im Interesse der Profilschärfung abverlangt werden? Gewichtungen hochschulpolitischer Natur prägen in besonderer Weise die Ausgestaltung des Personalmittelbudgets: Hier besteht die Möglichkeit, in Gewichtungsschlüsseln festzulegen, ob ein Fach mehr oder weniger forschungsbezogene Personalmittel budgetiert erhält.

Die Verteilung nach Kennzahlen bezieht sich auf den Umfang zugewiesener Aufgaben sowie erzielter Leistungen. Sie dient der Regel- und Grundausstattung mit dem Ziel, die vorhandenen wissenschaftlichen Grundeinheiten wettbewerbsfähig auszustatten. Im Hinblick auf die übernommenen Aufgaben garantieren sie eine gewisse finanzielle Stabilität und erlauben von daher Planungssicherheit. Ihr – nicht zuletzt wegen der durchweg knappen Grundausstattung fast aller deutschen Hochschulen (Breitbach 2007) meist geringer – Leistungsbezug enthält eine gewisse dynamische Komponente, die an vergangene Leistungen anknüpft. Kennzahlengestützte Verteilungsmodelle werden gegenwärtig zur Budgetierung von Sach- und Personalmitteln genutzt, teilweise auch zur Budgetierung von Räumen. Der Anteil, der nach erfolgsorientierten Kennzahlen verteilten Mittel vergeben wird, variiert in den Budgetierungsmodellen erfahrungsgemäß zwischen 5 Prozent und 20 Prozent der Budgetmittel, wie kürzlich eine Bestandsaufnahme am Beispiel der Personalmittelbudgetierung an neun Hochschulen in sieben Bundesländern ergeben hat⁶. Die in einem Budge-

⁶ Die Ergebnisse werden im Herbst 2008 über den Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ veröffentlicht und einsehbar sein unter www.uni-kanzler.de.

tierungsmodell verankerten Kennzahlen sollten die grundlegenden strategischen Entscheidungen über die Profil- und Entwicklungsplanung einer Hochschule mit verwirklichen und unterstützen.

3.2. Diskretionäre Mittelvergabeinstrumente: Zielvereinbarungen, Berufungsverfahren, Förderfonds

Über die kennzahlengestützten Mittelverteilungsmodelle werden und können jedoch nicht alle Mittel verteilt werden. Der sachliche Grund liegt darin, dass die strategische Entwicklung diskretionäres Entscheiden zwingend erfordert. Dies dürfte der Grund sein, warum auch Hochschulgesetze Hochschulen die Bildung zentraler Reserven ausdrücklich vorschreiben⁷. Solche zentralen Reserven sollen die Handlungsfähigkeit einer Hochschulleitung gewährleisten, um zukunftsorientiert Entwicklungen vorantreiben zu können und die hochschulischen Einrichtungen im Zuge wettbewerblicher Entwicklungen zu unterstützen, wie sie etwa von den nationalen und internationalen Fördersystemen im Rahmen der dualen Hochschulfinanzierung gefördert werden. Sachlich sind im Übrigen auch leistungsorientierte Kennzahlen, die die Erfolge in der Vergangenheit abbilden, nicht in jedem Falle geeignet, wissenschaftliche Entwicklungsbedarfe der Zukunft abzubilden.

Das Zusammenwirken von kennzahlengestützter Mittelverteilung und diskretionärer Mittelzuweisung lässt sich anschaulich beim Abschluss von Zielvereinbarungen belegen. Am Beispiel Hessens lässt sich zeigen, dass dieses Zusammenspiel sowohl für die Ebene Land/Hochschule, als auch für die Ebene Präsidium/Fachbereiche gilt. Das Land Hessen hat eine leistungsorientierte Mittelverteilung für das gesamte Hochschulsystem entwickelt und in einer Rahmenvereinbarung mit allen Hochschulen verankert, anhand dessen es seine Hochschulen grundfinanziert. Kennzahlengestützt werden Mittel über ein so genanntes Grund- und Erfolgsbudget verteilt. Im Zuge von Zielvereinbarungen zwischen Land und einzelner Hochschule werden darüber hinaus diskretionär Innovationsmittel gewährt, die landespolitischen Zielsetzungen für die jeweilige Hochschule folgt. In vergleichbarer Weise werden innerhalb der Hochschulen kennzahlengestützt den Fachbereichen Mittel zugewendet und im Rahmen von Zielvereinbarungen bestimmte Entwicklungen der Fachbereiche gezielt über Sonderzuweisungen ergänzend unterstützt und gefördert.

Der Zusammenhang von kennzahlengestützter Mittelverteilung und diskretionärer Mittelzuweisung zeigt sich plastisch auch bei Berufungen, mit denen die strategische Entwicklung einer Hochschule maßgeblich vorangetrieben und umgesetzt wird. Dies lässt sich anhand des Entscheidungsprozesses zur Durchführung von Berufungsverfahren verdeutlichen. Im Zuge der Entscheidung über die Freigabe einer Professur vereinbaren Hochschulleitung und Dekanate regelmäßig die vorgesehene Grundausstattung in personeller und sachlicher Hinsicht. Gibt es kennzahlengestützte Mittelverteilungsmodelle für die Sach- und Personalausstattung, so werden diese als Verteilungsmechanismen genutzt. Darüber hinaus werden erforderliche Investitionsbedarfe im Rahmen der Freigabeentscheidung unter Abschätzung der Bedarfe zur Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Profes-

⁷ Im Hessischen Hochschulgesetz heißt es beispielsweise unter § 91, Abs. 2: „Das Präsidium verteilt die Mittel der Hochschule auf die Fachbereiche und anderen Einrichtungen. Nicht verteilt werden Mittel, die in eine zentrale Reserve eingestellt werden.“ Gleiches gilt gemäß § 91, Abs. 3 HHG für das Dekanat.

sur grob geschätzt. Im Rahmen der Berufungsverhandlungen wird deshalb sodann über die im Lichte der Berufungswünsche erkennbaren notwendigen einmaligen Investitionsbedarfe sowie über projektbezogene Anschubfinanzierungen verhandelt, um Neuberufenen eine möglichst schnelle Integration in die Hochschule zu gewährleisten. Investitions- und integrationsbezogene Entscheidungen, die im Interesse der Modernisierung der Lehr- und Forschungsausstattung zu treffen sind, können in einem Formelmodell nicht verankert werden. Solche berufungsbezogenen Ausstattungsentscheidungen lassen sich meist auch nicht über Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Dekanat treffen. Berufungsverfahren unterliegen anderen zeitlichen Gegebenheiten, die sich mit Planungen über eine Zielvereinbarungsperiode nicht in jedem Falle sicher synchronisieren lassen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Entscheidungen über die hochschulische Profilschärfung, über die Verbreiterung und Vertiefung von wissenschaftlichen Schwerpunkten oder der Neuaufbau von Schwerpunkten – also allesamt strategische Entscheidungen – sich weder in einem Formelmechanismus noch in Gänze über Entscheidungen in Zielvereinbarungen abbilden lassen. Es bedarf deshalb diskretionären Entscheidens und hierfür bereitstehender Finanzfonds, aus denen Mittel zeit- und situationsgerecht vergeben werden können. Solche Fonds sind auch deshalb notwendig, damit Hochschulen sich rechtzeitig auf Förderprogramme, sei es der EU, der nationalen oder der Länderebene, vorbereiten können.

4. Ausblick: Mittelverteilungssysteme und ihre Beziehung zu anderen finanziellen Entscheidungsmechanismen

Die aktuell praktizierten Mittelverteilungssysteme begrenzen sich auf die Steuerung der so genannten Landesmittel. Hier handelt es sich um diejenigen Transfermittel der Länder, die zumeist in Globalbudgets den Hochschulen durch diskretionäre Entscheidungen des Landes oder über Formelmechanismen und Zielvereinbarungen jährlich zugewiesen werden. Neben diesen Mitteln werden beispielsweise die im Wettbewerb errungenen DFG-Mittel oder EU-Mittel nicht in die Steuerungsinstrumente einbezogen, da die Hochschulen diese Mittel zweck- und adressatengebunden erhalten.

In den letzten Jahren hat sich diese Situation quantitativ und qualitativ geändert. Durch zusätzliche Mittel aus Bundes- und Landesprogrammen, wie z.B. der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder, des Hochschulpakts 2020, aus Landes-Exzellenzprogrammen (z.B. LOEWE-Programm in Hessen oder der Masterplan in Berlin⁸) oder aus Investitionsprogrammen (HEUREKA⁹ in Hessen) werden den Hochschulen Mittel zumeist per Antragsverfahren zugeteilt. Hinzu kommen in einigen Bundesländern Mittel aus Studiengebühren bzw. -beiträgen sowie die 20%ige Programmkosten-

⁸ Vgl. hierzu <http://www.hmwk.hessen.de/> und <http://www.berlin.de/sen/wissenschaft/politik/index.html>, Stand vom 18.02.2008.

⁹ Vgl. <http://www.hmwk.hessen.de>, Stand vom 18.02.2008.

pauschale bei der Einwerbung von DFG-Mitteln oder Overhead der EU. Auch diese Mittel sind innerhalb einer Hochschule strategisch einzusetzen. Soweit die hier genannten Programme, Fonds und Gebühren zweckgebunden sind, haben solche Mittel vor allem Steuerungseffekte, die von außen auf die Hochschule wirken und die sie im Rahmen ihrer strategischen Zielsetzungen aufgreifen. Im Vorfeld der Beantragung von Mitteln der genannten Bundes- und Länderprogramme ist es Aufgabe der Hochschulen, Antragsteller zu unterstützen und ggf. strukturelle Entwicklungen im Hinblick auf eine erfolgreiche Bewilligung vorzubereiten.

Bei einer sachlichen Zweckbindung wie z.B. bei der Verwendung von Studiengebühren können u.U. Mittel gerade im Interesse der Qualitätssicherung der Lehre auch strategisch dazu genutzt werden, Fächern, die ansonsten nur mit relativ wenigen forschungsbezogenen Personalmitteln ausgestattet werden können, dadurch zu stärken, dass gezielt wissenschaftliche MitarbeiterInnen bzw. am Forschungsprozess beteiligte Lehrprofessuren oder gar einzelne Professuren neu geschaffen werden. Insofern können auch durchaus zweckgebunden gewährte Mittel synergetisch in die Struktur- und Entwicklungsplanung und damit in einen ganzheitlichen Steuerungsansatz einbezogen werden.

Die den Hochschulen aus dem Hochschulpakt 2020 zugewendeten Mittel zum quantitativen Ausbau von Studienplätzen stellen die Hochschulen gleichfalls vor eine strategische Herausforderung. Diese sind vielschichtig und in verschiedener Weise lösbar, je nach dem in welchen Studienbereichen die Steigerung der Studienzahlen erfolgen kann: Werden bislang unterausgelastete Studiengänge durch den Zuwachs an Studierenden ausgelastet, stellt sich z.B. die Frage, ob auch hier Synergien herzustellen sind. Außerdem stehen die Hochschulen vor der Entscheidung, ob mit der Ausweitung von Studienplätzen notwendig die Änderung der Personalstruktur, z.B. in Richtung Aufbau von Lehrprofessuren, wie vom Land Hessen gewünscht, vorgesehen werden soll oder muss.

Strategische hochschulinterne Steuerungseffekte sind – außer bei internen Umverteilungsentscheidungen – dann zu erwarten, wenn es sich um zusätzliche, frei verfügbare Mittel handelt. Dann können diese Mittel in das auf die Strategie der Hochschule ausgerichtete Mittelverteilungssystem integriert werden. Von den hier genannten zusätzlichen Mitteln betrifft dies insbesondere die 20%ige Programmkostenpauschale für DFG-Mittel. Wie diese am wirkungsvollsten für die Hochschule eingesetzt werden können, sollte die Hochschulleitung entscheiden; diese einfach an die Wissenschaftler als Prämien weiterzureichen, dürfte strategische Gestaltungsmöglichkeiten der Korporation Hochschule verschenken.

Zusammenfassend haben die Hochschulen mit der Implementierung von Mittelverteilungssystemen ein Führungsinstrument geschaffen, das im Idealfall sowohl längerfristige Planungen erlaubt und kurzfristige Handlungsfähigkeit der Hochschulleitungen, aber auch der Dekane als neue Finanzverantwortliche auf der dezentralen Leitungsebene gewährt.

Durch die steigende Anzahl weiterer in die Hochschule fließender Mittel und deren finanzielle Dimensionierung ist es unabdingbar, diese in das hochschulische System der Mittelvergabe zu integrieren. Hiermit soll vermieden werden, dass wiederum über einzelne partikuläre Sachverhalte Finanzentscheidungen getroffen werden, die den Steuerungseffekt des Mittelverteilungssystems aushöhlen, ggf. sogar unterlaufen oder auch nur suboptimal nutzen. Daher ist zu empfehlen, sämtliche Finanzentscheidungen, d.h. auch die Berücksichtigung zweckgebundener Mittel für die Hochschule, immer vor dem Hintergrund der Struktur- und Entwicklungsplanung sowie ihrer Konkretisierung in den Zielvereinbarungen der Hochschule, in der sich die Strategie einer Hochschule ausdrückt, zu fällen. Die Ausrichtung eines hierfür geeigneten (Finanz-) Controllings wird die Hochschulen in den nächsten Jahren beschäftigen. Freilich, ein Controlling wird seine Aufmerksamkeit nicht nur der Entwicklung von Kennzahlen und Indikatoren für ein Berichtswesen zu widmen haben, mit dem künftiges hochschulisches Entscheiden zu unterstützen sein wird. Vielmehr wird es, wozu die Einwände prinzipieller Skeptiker gegenüber neuen Formen der totalen Überwachung durch Kennziffernsteuerung und ihren gerade die Qualität der Wissenschaftsentwicklung möglicherweise unterlaufenden Effekten mahnen (Münch 2007; Liessmann 2006), gerade auch auf nicht intendierte Effekte und die nicht als willkommene Ergebnisse einer List der Vernunft zu verbuchen sind, mit beobachten müssen. Die von Kennziffern und Rankings ausgehenden Probleme, Fehlsteuerungen Vorschub zu leisten, müssen von den Hochschulen, gerade auch im eigenen Interesse, aufgedeckt werden. An den Initiativen des Wissenschaftsrates mit seinen Empfehlungen zum Forschungsrating, das einem „Informed Peer-Review“ verpflichtet ist, lassen sich Probleme und denkbare Lösungsstrategien, ablesen (Wissenschaftsrat 2008).

5. Literaturverzeichnis

- Behrens, T. (1996:). Globalisierung der Hochschulhaushalte. Grundlage, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen. Neuwied.
- Breitbach, M. (2007): Hochschulfinanzierung – Spitze statt Breite?. Forschung und Lehre, 12/2007, S. 736ff.
- Breitbach, M. (2001): Zur gegenwärtigen Entwicklung der Hochschulen. In: Freiling & Schärer-Pohlmann (Hrsg.). Geschichte und Kritik. Beiträge zu Gesellschaft, Politik und Ideologie in Deutschland, S. 175ff. Ergebnisband zur 50. Jahrestagung der deutschen Universitätskanzler, Entscheidungen delegieren – Verantwortung tragen – Ressourceneinsatz optimieren: Grenzen und Chancen der Budgetierung von Personalmitteln: Gießen 2008.
- Hornbostel, S. (2004): Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrumente, ein Methodenvergleich. Unveröffentlichter Vortrag zur Kanzlerfortbildung an der Universität Bern 2004.
- Hornbostel, S. (1997). Wissenschaftsindikatoren. Bewertungen in der Wissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Jaeger, M./Leszczensky, M. (Hg.) (2007): Hochschulinterne Steuerung durch Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen. Dokumentation zur gleichnamigen Tagung am 22. und 23. November 2006 in Hannover, HIS: Forum Hochschule 4/2007. Hannover: HIS.
- Jaeger, M. (2006): Leistungsorientierte Budgetierung: Analyse der Umsetzung an ausgewählten Universitäten und Fakultäten/Fachbereichen. HIS Kurzinformation A1/2006. Hannover: HIS.
- Jaeger, M./Leszczensky, M./Orr, D./Schwarzenberger, A. (2005): Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. HIS Kurzinformation A13/2005. Hannover: HIS.
- Liessmann, K. P. (2006): Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft. Wien: Paul Zsolnay Verlag.
- König, K. (2006) (Hg.): Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor. Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung. 2/2006, 15. Jahrgang.
- König, K. et al. (2007): Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen. HoF-Arbeitsberichte 1/07. Lutherstadt Wittenberg: HoF.
- Kracht, S. (2006): Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich, Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau. Studien zum öffentlichen Recht, Band 3, Baden-Baden 2006.
- Münch, R. (2007): Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz. Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag.
- Nickel, S. (2007): Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen – Staatliche Steuerung. München und Mehring.
- Praml, R. (2000). Lenken auf Abstand – Abschied vom Lenken. In Kißler/Kersting/Lange (Hg.). Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung, S. 70ff.
- Schulz, V. (2006): Dezentralisierung durch Budgetierung, Das Darmstädter Mittelverteilungsmodell und Wege zur Personalbudgetierung. In: Wissenschaftsmanagement 4, Juli/August 2006, S. 14-20.
- Seidler, H. H. (1996). Globalhaushalte und ihre rechtlichen Schranken oder: Das späte Leiden am preußischen Budgetkonflikt. in: Kritische Justiz 1/1996, S. 75ff.
- Wissenschaftsrat (2008): Empfehlungen zum Forschungsrating, Drs. 8454-08.
- Wissenschaftsrat (2007): Empfehlungen zu einer lehrorientierten Reform der Personalstruktur an Universitäten. Bonn 2007.
- Wissenschaftsrat (2006): Empfehlungen zur künftigen Rollen der Universitäten im Wissenschaftssystem. Bonn 2006.
- Wissel, C. von (2007): Hochschule als Organisationsproblem, Neue Modi universitärer Selbstbeschreibung in Deutschland. Bielefeld: transcript Verlag.

Zielvereinbarungen im Rahmen von Berufungsverfahren – Eine Handreichung; Publikation des Arbeitskreises „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ der Kanzlertagung, einsehbar unter www.uni-kanzler.de. März 2006.

Ziegele, F./Güttner, A. (2008): Entscheidungsfelder, -fragen und Gestaltungsoptionen der Personalkostenbudgetierung. CHE Arbeitspapier 101. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung Nr. 101.

Lothar Zechlin¹

Die Zeitstruktur leistungsorientierter Mittelverteilungssysteme und ihre strategischen Auswirkungen in den Hochschulen

Eine Fallstudie aus dem Fusionsprozess der Universität Duisburg - Essen

1. Problemaufriss

Die Hochschulpolitik ist heutzutage durch „Autonomisierung“ gekennzeichnet. War der Typus der Humboldt'schen Universität organisationsrechtlich durch deren Doppelcharakter als Körperschaft des öffentlichen Rechts und Einrichtung des Staates zugleich gekennzeichnet, so geht der Trend mittlerweile dahin, die Hochschulen (im deutschsprachigen Raum zunächst in Österreich, mittlerweile aber auch in mehreren deutschen Bundesländern) als selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts aus der Staatsverwaltung auszugliedern. Sie unterliegen nur noch einer nachträglichen Rechtsaufsicht, keiner Fachaufsicht durch die Ministerialverwaltung. „Hochschulfreiheitsgesetz“ heißt das neue Zauberwort in Nordrhein-Westfalen. Mit der Rhetorik dieser „Freiheit vom Staat“ wird zwar unterschlagen, dass mit der Humboldt'schen Organisation von „Bildung durch Wissenschaft“ damals überhaupt erst erfolgreich „Freiheit durch den Staat“ geschaffen worden war. Gleichwohl ist die neue Ausgliederung und Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen vom Staat auf die Hochschulen unter der Flagge des New Public Management sinnvoll. Richtung, Inhalte und Verfahren der Hochschulentwicklung sind zu komplex und unübersichtlich geworden, als dass sie weiterhin durch zentrale Entscheidungen in Regierung und Verwaltung „gesteuert“ werden könnten. Viele Entscheidungen können in den Hochschulen effektiver und effizienter als in der Staatsverwaltung getroffen werden. Allerdings – und das ist die andere Seite der „Hochschulfreiheit“ - handelt es sich nicht nur um eine Entlastung des Staates. Angesichts der enormen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung des tertiären Sektors behält er weiterhin eine politische Verantwortung für die Gestaltung der Hochschulentwicklung. Dazu muss die Ministerialverwaltung strategische Planungskompetenzen aufbauen. Diese bestehen in der inhaltlichen Gestaltung eines strategischen Ordnungsrahmens und in der Entwicklung „neuer Steuerungsinstrumente“, mit denen sie die Verbindung dieses strategischen Rahmens mit dem Veränderungshandeln in den jeweils einzelnen Hochschulen garantieren kann. Damit übernimmt sie auch die Verantwortung für die Geeignetheit dieser Instrumente und ihre „Passung“ untereinander. Eine solche Aufgabe ist nicht minder komplex als die bisherige direkte Steuerung. Wird sie seriös betrieben, bedeutet sie nicht einfach eine „Entlastung“ der Staatsverwaltung, sondern einen Paradigmenwechsel in Richtung strategische Planung und Steuerung. Dazu scheint sie jedoch nur unzureichend vorbereitet zu sein. Es kommt an vielen Stellen zu widersprüchlichen Auswirkungen

¹ Der Verfasser dankt dem Kanzler der UDE, Dr. Rainer Ambrosy, sowie Dr. Martin Goch und Wolfgang Sellinat aus dem Dezernat Wirtschaft & Finanzen der UDE für sehr hilfreiche Diskussionen und die Aufbereitung der Daten bei der Erstellung dieses Beitrages.

der einzelnen Instrumente und damit zu Friktionen bei der Umsetzung der Strategie. Darum geht es in diesem Beitrag.

Der Eindruck von Übersteuerung und Widersprüchlichkeit der Steuerung stellt sich vor allem aus drei Gründen ein: Zum einen ist es die Vielzahl der neuen Instrumenten, mit denen der Wegfall der Fachaufsicht kompensiert wird. Ziel- und Leistungsvereinbarungen, leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM), gesetzlich vorgeschriebene neue Leitungs- und Entscheidungsstrukturen, Qualitätssicherungssysteme, Flexibilisierung der ProfessorInnenbesoldung bei gleichzeitiger Engführung durch einen „Vergaberahmen“ u.a.m. Zum zweiten ist es die Detailliertheit, mit der diese Instrumente auf das Handeln in den Hochschulen einwirken. Akkreditierungen führen z.T. zu wesentlich engeren Vorgaben als die früheren Rahmenprüfungsordnungen, welche Maßnahmen die Hochschulen mit Studiengebühren finanzieren können, wird z.T. durch detaillierte Gesetzesvorschriften und darüber hinaus durch fachliche (nicht: rechtliche!) Vorgaben aus der Ministerialverwaltung geregelt. Und schließlich ist es die Widersprüchlichkeit der einzelnen Instrumente, die zu untereinander nicht kompatiblen Auswirkungen führen. Was mit den Ziel- und Leistungsvereinbarungen strategisch angestrebt wird, z.B. eine Verringerung der Drop-out-Quoten im Studium, wird mit der LOM strategisch wieder ausgehebelt, wenn z.B. ein Indikator für die Mittelzuweisungen in der Anzahl der Studierenden der ersten vier Fachsemester besteht, weil dadurch finanzielle Fehlanreize in Hinblick auf die Ziele der Vereinbarungen erzeugt werden.

Ob der Eindruck, das politisch-administrative System werde seinen strategischen Managementaufgaben nicht gerecht, berechtigt ist, lässt sich nur empirisch untersuchen². In diesem Beitrag sollen deshalb als Fallstudie die Wirkungsweisen zweier strategisch hoch bedeutsamer Maßnahmen in der Hochschulpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen auf ihre Kompatibilität hin untersucht werden. Es handelt sich um die politisch vorgegebene Fusion der Universität Duisburg-Essen und die ungefähr gleichzeitige Einführung der LOM. Beide Maßnahmen folgen unterschiedlichen Zeithorizonten. Während LOM-Systeme mit strategische Informationen aus der Vergangenheit Anreize zu Verhaltensänderungen setzen, die in der Zukunft zu positiven Auswirkungen führen sollen, nehmen Fusionen gegenwärtige und kurzfristig-zukunftsbezogene Verschlechterungen der Situation in der Hoffnung in Kauf, damit mittel- bis langfristige Verbesserungen zu erzielen. Insgesamt also eine komplizierte Mechanik, die durch die Politik berücksichtigt werden muss, wenn ihre Hochschulsteuerung zu einem konsistenten Gesamtbild führen soll.

² Zu der in der gegenwärtigen Universitätsreform generell festzustellenden Diskrepanz zwischen viel versprechender politischer Modernisierungsrhetorik und unterkritischer empirischer Fundierung Vgl. am Beispiel des österreichischen Universitätsgesetzes 2002 Zechlin (2002). Dort wird die These vertreten, dass die Ministerialverwaltung auf ihre „Übersetzungsaufgabe“ zwischen Politik und Hochschulmanagement in Ermangelung hinreichender Steuerungskompetenzen nicht vorbereitet ist.

Zu den Anreizwirkungen von LOM-Systemen liegen aus dem DFG - geförderten Projekt „Leistungsorientierte Ressourcensteuerung und Anreizstrukturen in Hochschulsystemen im internationalen und interregionalen Vergleich“ die Untersuchungen von Liefner (2001) und Schröder (2003) vor. Vgl. dazu die Rezension von Lange (2005). Speziell für Nordrhein-Westfalen liegt die aufschlussreiche Untersuchung von Minssen/Wilkesmann (2003) vor, die u.a. zu dem Ergebnis kommt, dass sich durch die LOM hervorgerufene Verhaltensänderungen in den Hochschulen nicht nachweisen lassen. Für einige andere Bundesländer liegen Untersuchungen der HIS GmbH vor, zuletzt Ebcinoglu u.a. (2008).

Zu dem Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarungen liegen mittlerweile mit der Dissertation von Nickel (2007) in Fallstudien gewonnene empirische Erkenntnisse vor.

2. Strategische Entwicklung

Für die Abstimmung strategischer Steuerungsinstrumente ist ein gemeinsames Grundverständnis von Methoden und Instrumenten strategischer Entwicklung erforderlich. Die Frage „What is Strategy – and does it matter?“ hat Whittington (2001) in erfreulicher Klarheit untersucht. In einer einfachen und robusten Unterscheidung teilt er die Strategieansätze im strategischen Management anhand von zwei Fragen ein: Zum einen geht es um die Bedeutung und den Typus der *Ziele* bei der Strategiebildung („What is Strategy for?“). Ziele lassen sich danach einteilen, ob sie eher eindimensional formuliert sind (z. B. reine Finanzziele, hoch standardisierte Produktziele, Strukturziele wie z. B. Fusionen) und zudem extern vorgegeben werden (so Nagel, Wimmer (2002)³ oder ob sie offen bzw. mehrdimensional beschrieben sind und die Zielbildung mehr oder weniger durch das System selbst erfolgt. Zum anderen geht es um die *Prozesse*, mit denen die Strategie entwickelt wird („How is Strategy done?“). Danach lassen sich methodisch sehr bewusst geplante Prozesse mit einem präzisen Prozessmanagement (z.B. Qualitätssicherungsverfahren) von bewusst offenen Arrangements unterscheiden, aus denen Kreativität und strategisches Verhalten überhaupt erst entsteht (dies ist hauptsächlich das Forschungsfeld von Mintzberg zu den „emerging strategies“⁴). Auf diese Weise gelangt man zu einer Vier-Felder-Matrix⁵, in die sich gut die hauptsächlichsten Ansätze der strategischen Hochschulentwicklung eintragen lassen⁶.

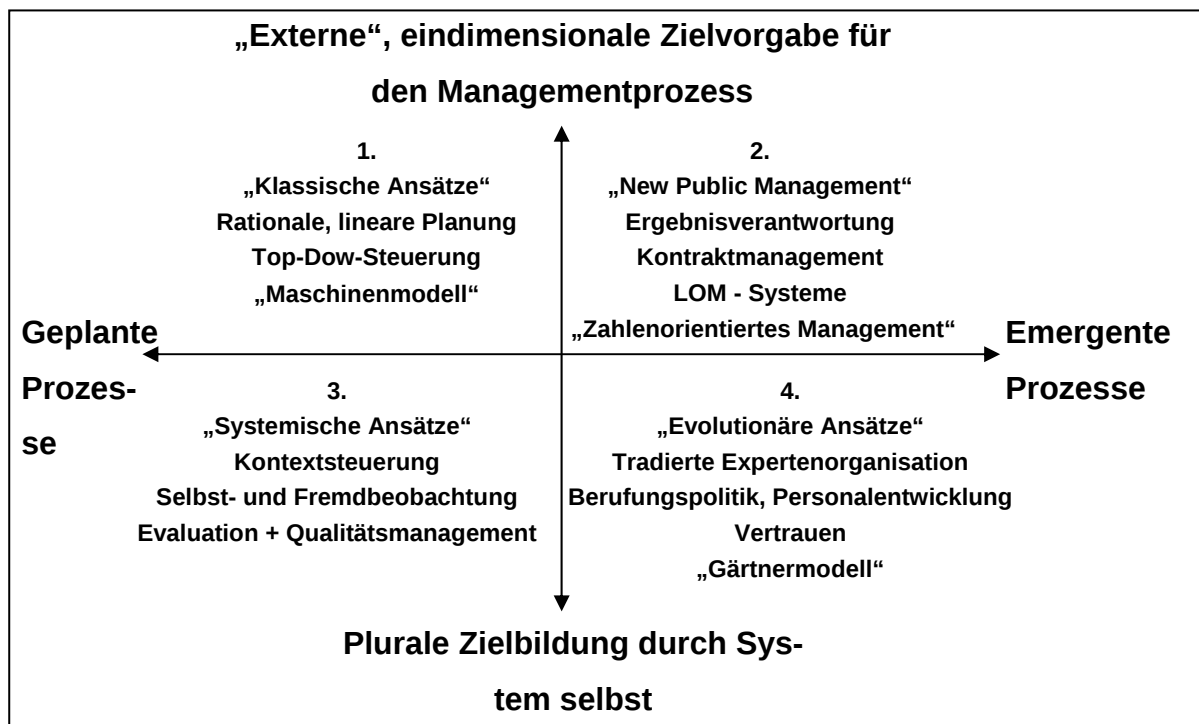


Abbildung 4: Typologie strategischer Entwicklung

³ S. 32 ff.

⁴ Vgl. die anschaulichen Visualisierungen bei Mintzberg (1999), S. 26 und Mintzberg (1995), S. 32

⁵ Die Matrix beruht auf einer Abwandlung der bei Whittington (2001) auf S. 10 dargestellten Matrix

⁶ Eine ausführlichere Beschreibung findet sich bei Zechlin (2007 a) und (2007 b)

In dem 1. Quadranten sind die „klassischen“ Ansätze der linearen rationalen Planung versammelt, in denen nicht nur Ziele („Was?“) klar vorgegeben sind, sondern auch die erforderlichen Implementierungsprozesse („Wie?“) top-down gesteuert werden. Als Beispiel könnten etwa die Einrichtung neuer Studiengänge oder neuer Forschungsschwerpunkte mit den dazu gehörenden Stellenwidmungen oder eben auch grundlegende Umorganisationsprozesse wie Fusionen genannt werden. Fusionen müssen innerhalb eines begrenzten Zeitraumes in ihrer Grundarchitektur durch zentrale Entscheidungen festgelegt sein, weil nur dadurch ein organisationaler Orientierungsrahmen geschaffen wird, der daran anschließendes dezentrales Handeln ermöglicht. In dem 2. Quadranten sind diejenigen Ansätze versammelt, in denen zwar die Ziele („Was?“) vorgegeben sind, die Implementierungsprozesse („Wie?“) jedoch dem System selbst überlassen bleiben. Hier liegt das Hauptanwendungsfeld für die Output-Steuerung des New Public Managements. Als Instrumente dienen hauptsächlich Ziel- und Leistungsvereinbarungen, aber auch die hier diskutierten Ansätze der leistungsorientierten Mittelvergabe, die das Ziel (z.B. eine höhere Zahl von AbsolventInnen zu erzeugen) durch erhöhte Budgetzuweisungen belohnen, den Weg der Zielerreichung aber freistellen. In dem 3. Quadranten sind die „systemischen Ansätze“ beschrieben, die über eine genaue Prozessgestaltung Entwicklungen hervorrufen, aus denen strategisch relevante Veränderungsprojekte entstehen. Gerade umgekehrt wie bei den New Public Managementansätzen werden die Ergebnisse von Veränderungen („Was?“) nicht vorgegeben, sondern als ergebnisoffener Vorgang in dem System selbst entwickelt. Wohl aber ist die Prozessgestaltung („Wie?“) vorgegeben. Sie sorgt dafür, dass Veränderungen entstehen, lässt aber offen, *worin* sie bestehen. Dies ist das Hauptanwendungsfeld von Evaluation und Qualitätsmanagement. In dem 4. Quadranten schließlich sind Ansätze versammelt, die auch die Prozessgestaltung selbst offenlassen. Klassisches Beispiel aus dem Hochschulbereich hierfür ist die strategisch hoch bedeutsame Berufungspolitik, die darauf abzielt, exzellente WissenschaftlerInnen für die Hochschule zu gewinnen. Da diese in ihrer wissenschaftlichen Arbeit nicht „gesteuert“ werden können, sondern ihre wissenschaftlichen Erkenntnisziele und die Prozesse der Erkenntnisgewinnung selbst entwickeln, müssen sie stark unterstützt werden. Eine wichtige Ressource hierbei ist Vertrauen.

3. Die Dimension der Zeit

Die Quadranten dürfen nicht missverstanden werden als „richtiger“ oder „falscher“ Zugang zur strategischen Entwicklung. In der Praxis handelt es sich um eine bestimmte Gemengelage, bei der es jeweils situationsspezifisch von den internen Bedingungen und dem externen Umfeld des Hochschulsystems abhängt, auf welches Feld das größte Gewicht gelegt wird. Entscheidend für die „Stimmigkeit“ der Gesamtstrategie ist dabei, dass die einzelnen Ansätze untereinander kompatibel ausgestaltet werden und sich nicht gegenseitig blockieren. Soll das gelingen, müssen bei der Strategiebildung die jeweiligen Eigenarten der einzelnen Zugänge berücksichtigt werden. Einer der erfolgskritischen Faktoren, in denen diese sich unterscheiden, ist ihre jeweilige „Mechanik der Zeit“. Die für jede Strategiebildung charakteristische Abfolge von Analyse, Konzipierung von Veränderungen, Umsetzung der Veränderungsmaßnahmen, Erzielung von Wirkungen und Evaluation

(im Qualitätsmanagement der PDCA - Kreislauf) folgt unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Wenn widersprüchliche Auswirkungen der Strategie vermieden werden sollen, ist nicht der Zeitpunkt der Konzipierung oder der Implementierung, sondern der Zeitpunkt entscheidend, in dem die Wirkungen eintreten. Dabei gibt es charakteristische Unterschiede zwischen den einzelnen Instrumenten. Die Handlungsketten der LOM-Systeme umfassen einen Zeitraum, der weit in die Vergangenheit reicht. Ihre Funktion als Instrument der Mittelverteilung wird zu einem anderen Zeitpunkt wirksam als ihre strategische, auf zukünftige Leistungssteigerungen ausgerichtete Funktion. Demgegenüber sind Fusionen und ihre zeitlich gestaffelten Handlungs- und Wirkungsketten ganz anders aufgebaut. Als Investitionen in die Zukunft nehmen sie zunächst zusätzliche Kosten und Leistungsver schlechterungen in der Absicht hin, zu einem späteren Zeitpunkt qualitative Verbesserungen zu erzielen, die ohne die Quantitätsgewinne der Fusion nicht hätten erreicht werden können („Erträge“ der Investition). Die für die Konsistenz der strategischen Planung erforderliche Abstimmung der Instrumente erfordert deshalb eine genaue Berücksichtigung dieser zeitlich gestaffelten *Wirkungsweise*. In der Praxis der staatlichen Hochschulsteuerung scheint jedoch der für die öffentliche Wahrnehmung (und damit den Erfolg der Politik) relevante Zeitpunkt in der *Implementierung* des jeweiligen Instrumentes zu liegen. Daraus resultieren dann in sich widersprüchliche Steuerungseffekte, die zu erheblichen Problemen in der Umsetzung der Strategie führen.

4. LOM und Dimension der Zeit

Verfahren der leistungsorientierten Mittelvergabe haben sich in so gut wie allen Bundesländern durchgesetzt⁷. Bei aller Unterschiedlichkeit, die sich insbesondere darauf beziehen, wie groß der durch die LOM gesteuerte Budgetanteil ist, anhand welcher Parameter er berechnet wird und wie – wenn überhaupt – diese Parameter gewichtet werden, haben sie doch eins gemein: Sie sind wegen ihres hohen Formalisierungsgrades einfach zu implementieren und führen relativ rasch zu konkreten finanziellen Auswirkungen in der jeweiligen Hochschule. Es handelt sich um Modelle der *Mittelvergabe*. Rationalisiert wird das umständliche, auf Verhandlungen und der Fortschreibung der Vergangenheit beruhende bisherige Haushaltsverfahren zwischen dem Staat und den Hochschulen. Diese budgetäre Funktion der LOM ist vergangenheitsorientiert: Je nachdem, welche – an den jeweiligen Indikatoren gemessene – „Erfolge“ oder „Misserfolge“ die einzelne Hochschule in der Vergangenheit erreicht hat, wird sie bei den Finanzausweisungen des Staates „belohnt“ oder „bestraft“. Darüber hinaus – und darin liegt ihre strategische Funktion – gehen auch zukunftsorientierte Auswirkungen von ihr aus: Die Indikatoren werden so gewählt, dass die Budgetverteilungskomponente nur das Druckmittel ist, um *erwünschtes Verhalten* zu erreichen. Je nachdem ob für den Leistungsbereich „Lehre“ z.B. der Indikator „Studierende in den ersten vier Fachsemestern“ (so in NRW bis zum Jahre 2003) oder „AbsolventInnen“ (so in NRW ab 2004) gewählt werden,

⁷ Vgl. die Übersicht bei Ziegele (2000), die zwar heute nicht mehr ganz aktuell, aber immer noch lesenswert ist, sie über eine rein deskriptive Darstellung hinausgeht. Sie fokussiert auf den Aspekt der Mittelverteilung und sieht die strategische Dimension eher bei dem Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarung. Es wäre interessant und dürfte zu höchst aufschlussreichen Ergebnissen führen, die Instrumente LOM und ZLV auf ihre strategischen Wirkungen (und ihre interne Abstimmung untereinander in dem zuständigen Ministerium des Landes NRW) hin zu untersuchen.

wirkt die LOM als finanzieller Anreiz zur Aufnahme zusätzlicher StudienanfängerInnen (ohne Rücksicht darauf, wie viele von ihnen das Studium erfolgreich absolvieren) oder als Anreiz für möglichst hohe AbsolventInnenzahlen, die bei einem effizienten Mitteleinsatz innerhalb der Hochschulen idealerweise nur geringfügig unter den Zahlen der StudienanfängerInnen liegen, die auf diese Weise minimiert werden. Erst in dieser zukunftsbezogene Funktion der LOM liegt ihre strategische Komponente.

LOM-Systeme als strategische Instrumente führen deshalb zu einer großen zeitlichen Spreizung zwischen der Situation, auf Grund der die Leistungen der Hochschule beurteilt werden (z.B. geringe AbsolventInnenzahlen), der darauf beruhenden Mittelverteilung, dem hierauf reagierenden Veränderungshandeln (Maßnahmen, um die AbsolventInnenzahl zu erhöhen) und schließlich dem von diesen Maßnahmen ausgehenden Wirkungen (die Anzahl der AbsolventInnen ist tatsächlich erhöht). Der Zeitraum der Analyse und der Datenerhebung ist weit von der erfolgreichen Implementierung der Veränderungen und erst recht von den dadurch erzielten Wirkungen entfernt. Das LOM-System in Nordrhein-Westfalen z. B. erhebt die Daten, mit denen die Indikatoren gebildet werden, im Durchschnitt der letzten drei Jahre vor dem Jahr, in dem die Haushaltsentscheidungen für das nächste Jahr getroffen werden. Ein Beispiel: Wenn im Herbst 2006 das Landesparlament die Haushaltsentscheidungen trifft, mit denen die Finanzzuweisungen der Hochschule für das Jahr 2007 (in die die LOM mit insgesamt 20 % einfließt) bestimmt werden, so basieren diese Entscheidungen auf dem Durchschnitt der jeweiligen Leistungsparameter in den Jahren 2003 bis 2005. Die durchschnittliche Zahl der AbsolventInnen z.B. aus den Jahren 2003 bis 2005 führt dazu, dass im Jahre 2007 die einzelne Hochschule mehr oder weniger Geld erhält. Dies führt zu Verhaltensänderungen in den Hochschulen, mit denen die „Verliererhochschulen“ Veränderungsmaßnahmen einleiten, die künftig zu einer Verringerung der Drop-out-Quoten führen sollen. Selbst wenn eine solche Hochschule schnell agiert, kann sie erst beginnend im Jahr 2008 curriculare oder didaktische Veränderungen im Studium, vermehrte Einstellung von Tutoren und Mentoren, verbesserte Studienberatung und ähnlichen Maßnahmen implementieren. Erfolge derartiger Maßnahmen dürften nicht vor den Jahren 2010 oder 2011 sichtbar werden. Im Ergebnis führen also Analysen aus den Jahren 2003 bis 2005 erst sieben bis acht Jahre später zu nennenswerten Wirkungen, die dann auch erst zu einer Neuberechnung der LOM und – nach drei bis vier weiteren Jahren - erhöhten Finanzzuweisungen führen. Bis dahin verliert die Hochschule weiterhin Mittel aus der LOM bei den Haushaltszuweisungen der Jahre 2008, 2009 und 2010, obwohl sie bereits Veränderungen eingeleitet hat. Sie hat also eine relativ lange Durststrecke zu durchlaufen.

2003 - 2005	2006	2007	2008 - 2011	2012
Durchschnittswerte der Jahre 2003 - 2005 als Berechnungsgrundlage (z.B. geringe Zahl von AbsolventInnen)	Entscheidung des Landes über die Budgetzuweisung an die Hochschule für das Jahr 2007 (inkl. 20% LOM-Anteil)	Wirksamwerden der Budgetzuweisung in Hochschule, Planung von Maßnahmen zur Veränderung (z.B. didaktische und curriculare Verbesserung zur Verringerung der Drop-Out-Quoten)	Implementierung und allmähliches Wirksamwerden der Veränderungsmaßnahmen	Erhöhte Zahl von AbsolventInnen

Tabelle 4: Zeitstruktur der leistungsorientierten Mittelvergabe des Landes Nordrhein-Westfalen

Diese stark gestreckte Zeitstruktur ist schon unter reinen LOM Gesichtspunkten ein Planungsproblem⁸, denn die zeitliche Entkoppelung von Verhalten und Sanktion erschwert das Entstehen von Motivation und Lerneffekten. Erst recht aber verkompliziert sich die strategische Planung, wenn – was regelmäßig der Fall ist – andere Instrumente mit einer anderen Zeitstruktur hinzukommen und aufeinander abgestimmt werden müssen.

5. Fusion der Universität Duisburg-Essen und Dimension der Zeit

Kommen bei der strategischen Entwicklung Ansätze aus dem 2. Quadranten wie z.B. die LOM mit Ansätzen aus der klassischen linearen Planung zusammen, also aus dem „schnelleren“ 1. Quad-

⁸ Eine weitere Eigenart des in NRW geltenden LOM-Systems besteht darin, dass der Gesamtbetrag, der für die LOM zur Verfügung steht, auf Landesebene „gedeckt“ ist. Es handelt sich um ein reines „Verteilungsmodell“, in dem das, was die eine Hochschule gewinnt, bei der anderen Hochschule zu entsprechenden Verlust führt. Das Gegenteil wäre ein nach oben hin offenes „Preismodell“, bei dem eine Hochschule auch ohne entsprechende Verluste einer anderen Hochschule Gewinne machen kann. Das Verteilungsmodell hat zur Folge, dass eine Hochschule ihre Leistungsdaten verbessern kann und dennoch LOM-Verluste erleidet, wenn nämlich die anderen Hochschulen noch größere Leistungsverbesserungen erzielt haben. Daran wird deutlich, wie schief alle Vergleiche mit auf Märkten stattfindenden Wettbewerb sind. Märkte sind nämlich nach oben hin offen, sie „wachsen“, weil die Bedürfnisse wachsen und finden ihre Grenze lediglich in der zwar begrenzten, aber sich flexibel entwickelnden Kaufkraft, die ihrerseits noch durch das Kreditwesen gesteigert wird.

Vgl. auch die Kritik an Modellen, die auf ein „Nullsummenspiel“ hinauslaufen, und demgegenüber die Unterstützung für ein Preismodell in: Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten (1998), S. 34 f.

ranten, können sich die oben genannten Probleme in der Passung der Instrumente ergeben. Das soll an dem Beispiel der Fusion der Universität Duisburg-Essen geschildert werden.

Die UDE ist aus einer Fusion der früheren Universitäten-Gesamthochschulen in Duisburg und in Essen entstanden. Fusionen verfolgen strategisch das Ziel, durch den neuen Zusammenschluss quantitatives Wachstum zu erreichen, das in Form von Synergieeffekten zu qualitativen Verbesserungen weitergeführt wird. Es wird zunächst Masse geschaffen, aus der Klasse entwickelt werden soll. Diese Umwandlung von Quantität in Qualität erfolgt in drei Phasen. Die vorbereitende *Pre-Merger-Phase* dient der Analyse potentieller Chancen und Gefahren, um eine Grundlage für die Entscheidung zu haben, ob die Fusion überhaupt durchgeführt werden soll. Angesichts der schwierigen Bewertung der für die Übernahme zu zahlenden Preise und ihre möglichen Synergien wird eine Fusion in der Wirtschaft sehr sorgfältig geplant („Due diligence“). Das Scheitern von Fusionen⁹ ist überwiegend auf Fehler in dieser konzeptionelle Vorbereitung zurückzuführen. Die eigentliche Merger-Phase besteht aus der Umsetzung der einmal getroffenen Entscheidung zur Fusion. In ihr müssen die organisatorisch-strukturellen Zusammenlegungen bisher getrennter Bereiche vorgenommen werden, die eine solche Fusion mit sich bringt. Im Fall der UDE ging es dabei um die Neuordnung der Fächerstruktur (Zusammenlegung von Fächern, die doppelt vorhanden waren) und ihre regionale Zuordnung zu den beiden Campi in Duisburg und in Essen. In der anschließenden „Post-Merger“ Phase soll auf der Basis der neuen Struktur die Integration aller Teile gelingen und der eigentliche Nutzen der Fusion, nämlich erhöhte Leistungsfähigkeit, realisiert werden. Unter Zeitgesichtspunkten ähneln Fusionen Investitionen, die zunächst über einen gewissen Zeitraum zusätzliche Kosten produzieren, bevor sie schließlich zu einem späteren Zeitpunkt erhöhte Erträge abwerfen. Die kritische Phase einer Fusion besteht deshalb in dem Zeitraum, in dem die Kosten in Form der Investition zu Buche schlagen, die Erträge in Form der Fusionsgewinne aber noch nicht erreicht sind. Andersherum ausgedrückt: Erst zu dem Zeitpunkt, in dem die Synergien zu tatsächlich realisierten Verbesserungen vorangetrieben worden sind, ist das Ziel der Fusion erreicht und die Organisation aus einer Phase extremer Instabilität wieder auf eine stabile Grundlage mit einer gegenüber dem früheren Zustand erhöhten Wettbewerbsfähigkeit gestellt. Für die Universität Duisburg-Essen lassen sich diese Phasen wie folgt einordnen:

⁹ Jansen (2002) verweist auf Misserfolgswahrscheinlichkeiten von bis zu 85 Prozent, z.B. bei Finanzdienstleistern, die Unternehmenszusammenschlüsse beraten. Branchenübergreifend liege die Misserfolgswahrscheinlichkeit durchschnittlich zwischen 60 und 70 Prozent.

	2000 - 2002	2003 - 2006	2007 ff.
Fusionsphase	Pre-Merger	Merger	Post-Merger
Fusionsmerkmal	Konzeptionelle Vorbereitung, Berechnung der Vor- und Nachteile (Due Diligence)	Konzipierung und Implementierung der neuen Fächerstruktur und neuer komplementärer Campusprofile	Integration: Die neu aufgestellten Fachbereiche nutzen die erzielten Synergien
Leistungsfähigkeit	Unterdurchschnittliche Leistungsparameter als Ausgangspunkt der Fusion	Unterdurchschnittliche Leistungsparameter im Zusammenhang mit der Fusion (F. als „Anstrengende Prozesse der Selbstbeschäftigung“)	Überdurchschnittliche Leistungsparameter als Folge der Fusion (Umwandlung von quantitativem Wachstum in qualitative Verbesserungen)

Tabelle 5: Zeitstruktur des Fusionsprozesses der UDE

Ausgangspunkt der Pre-Merger-Phase war der Bericht einer Expertenkommission, die im Auftrag der Landesregierung die Universitäten in NRW untersucht hat¹⁰. Im Falle der Universitäten-Gesamthochschulen Duisburg und Essen wurde, insbesondere wegen der unterdurchschnittlichen Leistungsparameter und unterkritischer Größen, die Empfehlung zu einer Fusion ausgesprochen¹¹. Im Verlauf der Jahre 2001 und 2002 kam es zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen dem Land, das die Fusion schließlich mit einem Gesetz erzwang, und den Universitäten sowie zwischen den beiden Universitäten. Das gipfelte zum Jahresende 2002 in gerichtlichen Entscheidungen, mit denen der Landesregierung untersagt wurde, wie vorgesehen zum 1. Januar 2003 den Gründungsrektor zu ernennen. Die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit beider Universitäten hat bereits in dieser Phase erheblich gelitten. Die eigentliche Merger-Phase, die wegen der unprofessionellen Planung der Pre-Merger-Phase erst im Herbst 2003 beginnen konnte, war so gut wie ausschließlich durch innengerichtete Aktivitäten, nämlich die Entwicklung und Implementierung der neuen Struktur und Organisation, gekennzeichnet. Darin besteht aber nicht der eigentliche Sinn einer Universität, die außengerichtete Leistungen für die Gesellschaft erbringen soll. Fusionen sind eben, wie Jansen¹² formuliert, „zur Freude der Konkurrenz“¹³ anstrengende Momente der Selbstbeschäftigung. Die Kunden haben dafür aber kein Verständnis, da sie an den Produkten und nicht an der Organisation

¹⁰ Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001.

¹¹ Ebenda, S. 230, 238, 244, 251.

¹² Jansen (2002), S. 53

¹³ Anm. des Verfassers: Das ist in einem gedeckelten LOM-System, das zu einem Nullsummenspiel führt, von besonderer Relevanz!

und nicht an der Organisation des Produzenten interessiert sind“. In der Merger-Phase hat die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit der Universität mithin ebenfalls gelitten. Freigewordene Stellen konnten nicht besetzt werden, bevor die Strukturentscheidungen getroffen waren, und Neuberufungen waren schwierig zu erreichen, da die Perspektiven für interessierte BewerberInnen unklar waren. „Erträge“ in Form einer erhöhten Leistungsfähigkeit konnten frühestens mit Beginn der Post-Merger-Phase ab dem Jahr 2007 in zunächst geringem Umfang erzielt werden. Das ist die Phase, in der nach der Logik einer Fusion die quantitativen Gewinne in verbesserte Leistungen, also mehr und besser ausgebildete AbsolventInnen, mehr und bessere Forschungsprojekte, mehr und besser ausgebildete NachwuchswissenschaftlerInnen u.a. überführt werden.

6. Zusammentreffen von LOM und Fusion

Treffen Fusionen mit LOM-Systemen zusammen, wirken sich die unterschiedlichen Zeitstrukturen fatal aus: Sind Fusionen erfolgreich, führen sie erst in der Post-Merger-Phase zu Leistungssteigerungen. Nach der langen Durststrecke der Pre-Merger und der Merger-Phase ist die neu organisierte Universität dringend auf solche Erfolge angewiesen, nicht zuletzt, um die Motivation und das Engagement der WissenschaftlerInnen und Studierenden wieder zu stärken und die Reputation der Universität zu erhöhen (auch das dauert seine Zeit¹⁴). In dem LOM-System wirken sich aber genau zu diesem Zeitpunkt zeitlich verzögert die schlechten Leistungsdaten aus der Pre-Merger und der Merger Phase aus. Das wiederum birgt die Gefahr in sich, dass die Synergien und die darauf beruhenden Potentiale zur Qualitätsverbesserung durch die Budgetkürzungen wieder zunichte gemacht werden. Das Ergebnis könnte zu erneut schlechteren Leistungsdaten führen, die zu einem späteren Zeitpunkt wieder zu verminderten LOM-Zuweisungen führen usw. Das Ganze könnte sich also zu einer Abwärtsspirale mit desaströsen Ergebnissen auswachsen.

Es ist nicht einfach, diese Hypothese empirisch für die UDE zu belegen, da das Land die Parameter in der LOM in der Referenzperiode zweimal geändert hat. Im Jahr 2003 wurden die Parameter „Studierende des 1. - 4. Fachsemesters“ und „Zahl der Professuren“ aus dem System genommen, 2007 entfielen die bis dahin geltenden Gewichtungsfaktoren. Hinzu kommt, dass die LOM-Daten (Ist und Soll) bis für das Jahr 2008 bekannt sind (es handelt sich ja lediglich um Hochrechnungen aus früheren Jahren), während die Leistungsdaten selbst (absolut für die UDE¹⁵ und – als „Mittelwert Parameter“¹⁶ – relativ zu den anderen Universitäten) lediglich bis 2006 bekannt sind. Eine genaue empirische Überprüfung dürfte deshalb erst in zwei bis drei Jahren möglich sein. Gleichwohl lassen sich auch schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt Tendenzen feststellen.

¹⁴ Insofern haben auch Rankings ein Zeitproblem, da sie immer die Vergangenheit messen.

¹⁵ Es handelt sich dabei um die absoluten Leistungsdaten der UDE bzw. deren Entwicklung im Zeitverlauf, nicht um die LOM-Daten, die jeweils relativ zu den Leistungsdaten aller anderen Hochschulen in die Berechnung einfließen. Zahlen zu dem Jahr 2007 liegen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrages noch nicht vor.

¹⁶ Soll-LOM beschreibt den Anteil, den die UDE erzielen müsste, um die „eingezahlten“ Beträge zurückerstattet zu bekommen („neutrales Ergebnis“); Ist-LOM beschreibt den Anteil, den sie tatsächlich erhalten hat; Mittelwert Parameter beschreibt die aktuellen Leistungsparameter des jeweiligen Jahres (unter Anpassung historisch veränderter Parameter auf die aktuelle Parameterstruktur) in der jeweiligen Relation zu den entsprechenden Daten der anderen Hochschulen („Nullsummenspiel“).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Promotionen	249	204	248	199*	190*	
AbsolventInnen	2.002	2.884	1.967	2.478	2.202	2.314
Drittmittel	34.170	41.445	37.603	33.769		42.116

* Begradigung der Promotionszahlen gegenüber der amtl. Statistik wegen unkorrekter Erfassung

Tabelle 6: Leistungsdaten der UDE

Die absoluten Leistungsdaten der UDE haben sich wie aus Abbildung 4 ersichtlich entwickelt. Festzustellen ist, dass die Promotionszahlen abgesunken sind, die AbsolventInnenzahlen starken Schwankungen unterliegen und die Drittmittel das Niveau des Jahres 2002 nicht wesentlich überschreiten, auch wenn sie höher als der Durchschnitt 2001 und 2002 liegen. Die Hypothese, nach der die „Leistungskurve“ eines Fusionsprozesse während der eigentlichen Merger-Phase absinkt, wird durch die Zahlen nicht in einer belastbaren Weise bestätigt.

Die relativen Leistungskennziffern des LOM-Systems sind in Abbildung 5 dargestellt. Betrachtet man den „Mittelwert Parameter“, so stellt man fest, dass zunächst in den Jahren bis 2001 ein Leistungsniveau bestand, dass für das mittelfristige Überleben bei der Institution als nicht ausreichend eingeschätzt wurde und mit ein Auslöser für die Fusion war. Erstaunlicherweise gingen die Leistungen zwischen 2001 und 2003 zunächst nach oben, um ab 2003, also in der eigentlichen Merger-Phase, abzusinken. Vergleichen wir nunmehr diese Kurve mit der Wirkungskurve der LOM (Ist-LOM), so zeigt sich, dass zwischen 2004 und 2006 die LOM Zuweisungen zunächst anstiegen (offenbar ein Effekt verbesserter Leistungen aus den Jahren 2001 – 2003), um ab dem Jahr 2006 als Ergebnis der schlechten relativen Leistungsdaten aus der Merger-Phase wieder abzusinken. Die Kurven zeigen auch, wie trügerisch Rückschlüsse aus der LOM-Entwicklung sein können: Im Jahr 2003 sah es so aus, als hätte die UDE eine Entwicklung eingeschlagen, in der die Lücke zwischen Soll-LOM und Ist-LOM wieder geschlossen wurde. In der Universität entstand der Eindruck „Wir haben es geschafft!“. Das Gegenteil war aber der Fall, da sich die Lücke seitdem wieder vergrößert hat. In den Jahren 2006 bis 2008 hat die UDE 5,31 Mio. Euro aus den LOM-Zuweisungen verloren.

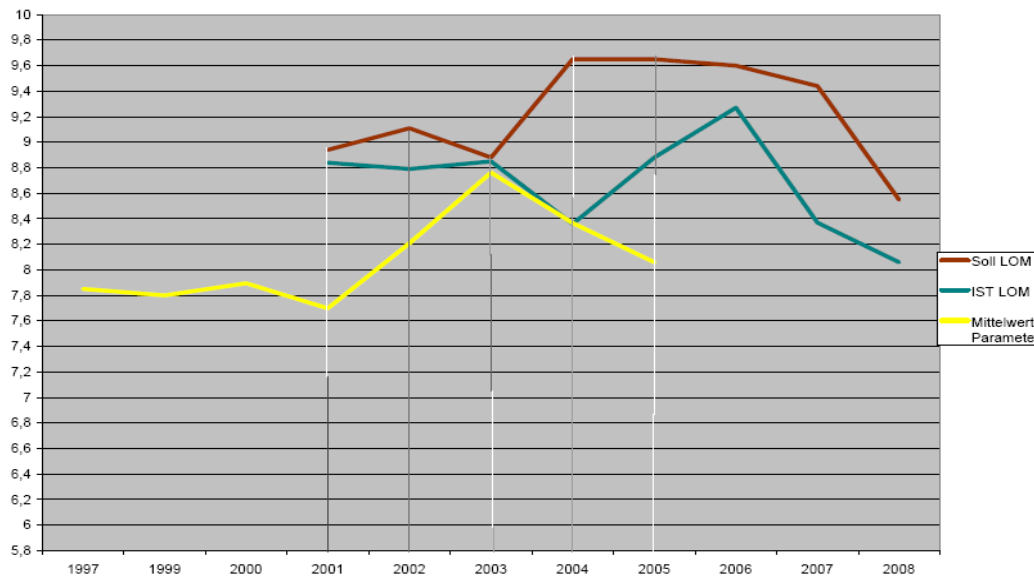


Abbildung 5: Wirkungskurven der LOM 1997 – 2008 in der UDE

7. Fazit

Stärkere Autonomie stellt nicht nur die Universitäten vor neue Herausforderungen, sondern auch den Staat. Er nimmt seine weiterhin bestehende Verantwortung für die Hochschulentwicklung mit neuen Methoden und Instrumenten wahr, deren Wirkungen empirisch wenig erforscht sind. Hier tut sich ein breites Feld für die empirische Hochschulforschung auf.

Der Einsatz dieser „Neuen Steuerungsinstrumente“ sollte sorgsam vorbereitet und begleitend ausgewertet werden. Ein besonderes Problem von LOM Systemen besteht in ihrem weit gestreckten Zeithorizont. Zur Beeinflussung der Zukunft greifen sie tief in die Vergangenheit zurück. Dies ist unter strategischen Gesichtspunkten ohnehin schon problematisch, da es möglicherweise zu dysfunktionalen Effekten führt und das Entstehen von Lernen und Motivation erschwert. Das gilt insbesondere dann, wenn die relevanten Parameter der LOM im Verlauf dieser Zeitspanne geändert werden. Als besonders schwierig erweist sich die Tatsache, dass ein LOM System stets parallel mit zeitgleich eingesetzten Steuerungsmaßnahmen wirksam wird, die in anderen Zeithorizonten operieren und deren Wirkungen deshalb zeitlich versetzt zu denen der LOM eintreten. Dies wurde am Beispiel eines Fusionsprozesses analysiert, dürfte sich aber in ähnlicher Weise auch im Verhältnis zu Ziel- und Leistungsvereinbarungen nachweisen lassen.

Da für die Koordination der Steuerungsmaßnahmen der Zeitpunkt relevant ist, zu dem ihre Wirkungen eintreten, nicht der ihrer Implementierung, ist eine mittel- bis langfristig ausgerichtete und sehr sorgfältige Planung erforderlich. Das stellt eine erhebliche Anforderung an die Steuerungsakteure dar, sei es der Staat im Verhältnis zu den Hochschulen oder innerhalb der Hochschulen die zentralen Leitungsorgane gegenüber den dezentralen Einheiten wie z.B. Fachbereichen.

8. Literaturverzeichnis

- Ebcinoğlu, F./Jaeger, M./Leszczensky, M. (2008): Evaluation der Sächsischen Hochschulvereinbarung. HIS: Forum Hochschule 2/2008. Hannover: HIS GmbH.
- Huber, A./Jansen St. A./Plamper, H. (2004): Public Merger. Wiesbaden: Gabler.
- Jansen, St. A. (2002): Die Härte der weichen Faktoren. In: Eberhard von Kuenheim Stiftung (Hrsg.). Die Werte des Unternehmens. Stuttgart, Leipzig. S. 46 ff.
- Lange, St. (2005): Hochschulgovernance im Wandel. Neuere Beiträge der vergleichenden Hochschulforschung. In: Soziologische Revue 28. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Liefner, I. (2001): Leistungsorientierte Ressourcensteuerung in Hochschulsystemen: Ein internationaler Vergleich. Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht 9. Berlin: Duncker & Humblot.
- Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2001): Profilbildung im Dialog. Hochschullandschaft NRW im Aufbruch. Bericht des Expertenrates im Rahmen des Qualitätspaktes zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Minssen, H./U. Wilkesmann (2003): Folgen der indikatorisierten Mittelverteilung an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, in: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hrsg.): Beiträge zur Hochschulforschung, Jg. 25 (2003), Heft 3, S. 106 – 128.
- Mintzberg, H./Ahlstrand, B./Lampel, J. (1999): Strategy Safari: Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Wien/Frankfurt: Ueberreuter.
- Mintzberg, H. (1995): Die Strategische Planung. Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung. München, Wien, London: Carl Hanser und Prentice Hall International.
- Nagel, R./Wimmer, R. (2002). Systemische Strategieentwicklung: Modelle und Instrumente für Berater und Entscheider. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Nickel, S. (2007): Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen – Staatliche Steuerung. München und Mering: Hampp.
- Schröder, T. (2003). Leistungsorientierte Ressourcensteuerung in Hochschulsystemen: Ein nationaler Vergleich. Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht 13. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten (Hg.) (1998): Ein neues Verfahren der staatlichen Mittelvergabe an die Universitäten in Niedersachsen: Anforderungen, Prinzipien und Umsetzungsvorschläge, Gütersloh.
- Whittington, R. (2001): What is Strategy – and does it matter? 2nd ed, London: Thompson Learning
- Zechlin, L. (2002): No Public Management. Die österreichische Politik verabschiedet sich von der strategischen Steuerung ihrer Universitäten. In: zeitschrift für hochschulrecht, hochschulmanagement und hochschulpolitik: zfhr, Heft 4/2002, S. 139 - 144.

- Zechlin, L. (2007 a): Felder strategischer Hochschulentwicklung. In: Jaeger, M./Leszczensky, M. (Hrsg.). Hochschulinterne Steuerung durch Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen. HIS: Forum Hochschule 4/2007, S. 99 - 103, Hannover: HIS GmbH.
- Zechlin, L. (2007 b): Strategische Hochschulentwicklung. Überlegungen zu einer Typologie. In: die hochschule, Heft 1/2007. S. 115 - 131.
- Ziegele, F. (2000): Mittelvergabe und Zielvereinbarungen - Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat – Hochschule. Überlegungen und Erfahrungen in den deutschen Bundesländern. In: Titscher, S. u.a. (Hrsg.), Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, S. 331 - 386. München und Mering: Hampp.

Siebert Garbade/Karsten Gerlof/Helga Schiwek

Zusammenspiel von Zielvereinbarungen und formelgebundenen Mittelvergabemodellen

1. Einleitung

Das zentrale Ziel des New Public Management (vgl. HOOD 1991) als dem für den öffentlichen Bereich derzeit bedeutendsten Managementmodell besteht darin, durch Umsetzung von unternehmensähnlichen Führungs- und Organisationsstrukturen die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlicher Einrichtungen zu erhöhen. Wesentliche Teilaspekte dabei sind (vgl. z.B. BÜDGEN 1998):

- Schaffung von Wettbewerbsbedingungen
- Dezentralisierung von Verantwortung
- Outputorientierung statt Inputorientierung
- Kontraktmanagement.

Unter dem Begriff „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) haben die Grundgedanken des New Public Management Eingang in die deutsche Verwaltungslandschaft gefunden (KGST 1993). Seit etwa Mitte der 90er Jahre kommt das NSM auch im Hochschulsystem zur Umsetzung.

Bei der Anwendung des NSM auf Hochschulen müssen allerdings einige Spezifika der Organisation Hochschule berücksichtigt werden:

- Im Vergleich zu anderen staatlichen Einrichtungen (und Unternehmen) ist der Auftrag von Hochschulen in hohem Maße mehrdimensional: Hochschulen erzeugen ein vielfältiges Bündel schwer messbarer Leistungen (akademische Ausbildung, Forschung, Weiterbildung, Beiträge zum öffentlichen Leben). Dies erschwert eine klare Definition von Produkten und die Ermittlung von Marktpreisen und kann zu widersprüchlichen Zieldefinitionen führen.
- Hochschulen bestehen zum Großteil aus relativ autonomen Mitgliedern, die auf Grund ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit über das spezialisierte Expertenwissen verfügen, das für die Aufgabenerfüllung der Hochschule entscheidend ist. Solche Expertenorganisationen lassen sich nicht mit klassischen Methoden managen, sondern ihre Steuerung beruht zu einem großen Teil auf Konsensbildung und dem Ansprechen intrinsischer Motivation.
- Das dritte Spezifikum liegt im stark asymmetrischen Verhältnis zwischen Staat und Hochschule: Die Hochschulen sind auf den staatlichen Zuschuss als ihre wesentliche Finanzquelle angewiesen. Andererseits machen die Komplexität der Aufgaben und die Vielfalt der Kompetenzen in der Hochschule es dem Ministerium schwer, die fachliche Arbeit der Hochschulen und damit die Umsetzung von gemeinsam definierten Zielkatalogen tatsäch-

lich einzuschätzen. Es steht ein deutlicher Machtvorsprung des Ministeriums einem deutlichen Informationsvorsprung der Hochschulen gegenüber.

Diese Spezifika erfordern eine hochschulspezifische Anpassung der NSM-Instrumente, was in den deutschen Bundesländern und an den Hochschulen zu einer großen Vielfalt in der Umsetzung geführt hat. Zwei Instrumente haben sich dabei in der Praxis der vergangenen Jahre als zentral herausgestellt: Zielvereinbarungen und die leistungsbezogene Mittelvergabe anhand quantitativer Indikatoren und Formeln¹.

Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht die Betrachtung dieser beiden Instrumente auf der Ebene zwischen Staat und Hochschule. In Abschnitt 2 wird die jeweils spezifische Wirkung von Zielvereinbarungen und formelgebundener Mittelvergabe auf die Steuerungs- oder Managementprozesse an Hochschulen untersucht. In Abschnitt 3 wird ein konkretes Steuerungsmodell in einem deutschen Bundesland vorgestellt, in dem Zielvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabe zur Anwendung kommen. In Abschnitt 4 werden schließlich einige Thesen zum Zusammenspiel und zu den Wirkungen von Zielvereinbarungen und formelgebundener Mittelvergabe aufgestellt.

2. Zielvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabe im Managementprozess

Die Funktionsweise von Zielvereinbarungen und formelgebundener Mittelvergabe im Managementprozess lässt sich gut anhand der vier Phasen Strategiebildung und Zielformulierung, Maßnahmenplanung, Umsetzung sowie Kontrolle und Reflexion darstellen (vgl. 2.2 bis 2.5). Sie wurden aus dem klassischen betriebswirtschaftlichen Managementzyklus – einer Darstellung von Entscheidungsprozessen als kybernetischer Regelkreis (vgl. z. B. Wild 1974) – abgeleitet.

Zunächst wird jedoch auf den ergänzend zu betrachtenden Mechanismus der Außenkoordination mit dem Staat eingegangen.

2.1. Mechanismus der Außenkoordination

a) Formelgebundene Mittelvergabe

Die Marktmechanismen, die in Wirtschaftsunternehmen die Ausrichtung verschiedener interner Anspruchsgruppen auf gemeinsame Ziele bewirken, die aber für Hochschulen nicht gegeben sind, werden im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells simuliert, indem sog. „Quasimärkte“ geschaffen werden (vgl. Artikel Fangmann/Heise in diesem Heft). So auch bei Ansätzen der formelgebundenen Mittelvergabe: Hier wird insofern auf Wettbewerb als zentralen Mechanismus der Außenkoordination zurückgegriffen, als jeweils mehrere Hochschulen miteinander konkurrieren, zum Teil

¹ Wenn wir im Folgenden von „formelgebundener Mittelvergabe“ sprechen, sind ausschließlich Formelsysteme gemeint, die auf Ergebnisgrößen rekurrieren, also leistungsbezogen sind. Diese Einschränkung empfiehlt sich auch auf Grund der Schwerpunktsetzung dieses Themenheftes auf die leistungsbezogene Mittelvergabe.

direkt um bestmögliche Ausprägungen einheitlich festgelegter Indikatoren für Markterfolg, in jedem Fall aber indirekt um Anteile an einem insgesamt begrenzten staatlichen Budget.

Ergänzend zum Wettbewerbsmechanismus können Verhandlungen einen weiteren Mechanismus der Außenkoordination darstellen, wenn der Wettbewerbsrahmen (Auswahl und Gewichtung der Indikatoren, Anteil des verteilten Budgets, Kappungsgrenzen) vorab mit den betroffenen Hochschulen ausgehandelt wird.

Bei der formelgebundenen Mittelvergabe gibt also der Staat – unter mehr oder weniger stark ausgeprägter Mitwirkung der betroffenen Hochschulen – den durch die genannten Parameter bestimmten Wettbewerbsrahmen vor, greift darüber hinaus aber nicht weiter in die innerbetrieblichen Managementphasen ein (siehe Abbildung 1).

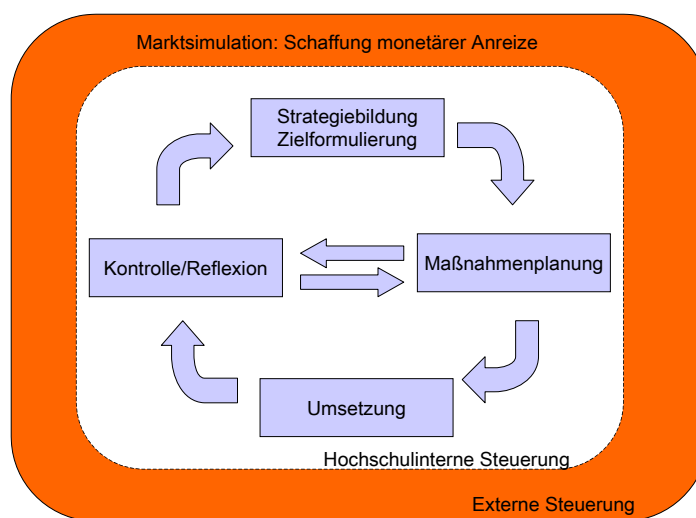


Abbildung 6: Managementzyklus bei formelgebundener Mittelvergabe

b) Zielvereinbarungen

Anders als bei der formelgebundenen Mittelvergabe ist der Staat im Fall der Zielvereinbarungen als Verhandlungspartner direkt in die Phasen der Strategiebildung und auch der Kontrolle der Zielerreichung einbezogen (siehe Abbildung 2).

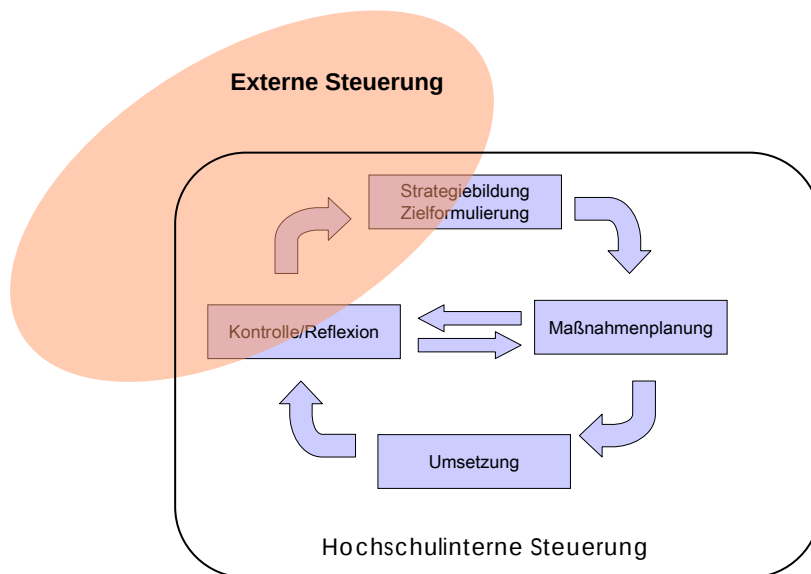


Abbildung 7: Managementzyklus bei Zielvereinbarungen

Der zentrale Mechanismus der Außenkoordination besteht in diesem Falle in Verhandlungen. Staat und Hochschulen legen gemeinsam Entwicklungsziele fest, die Umsetzungsverantwortung wird in die Hochschulen verlagert und damit dezentralisiert.

Ergänzend ist ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Hochschulen direkt oder indirekt vorstellbar: So kann etwa ein indirekter Wettbewerb über einen Vergleich der Zielvereinbarungen verschiedener Hochschulen dazu führen, dass ein etwa gleich hohes Zielniveau gewährleistet wird. Eine explizite, im System der Zielvereinbarungen angelegte Konkurrenz zwischen mehreren Hochschulen um dieselben Mittel ist aber die Ausnahme.

2.2. Phase der Strategiebildung und Zielformulierung

a) Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen setzen eine vorherige Strategiediskussion in den Hochschulen voraus oder können den Anlass dazu geben. In den Verhandlungen mit dem Ministerium wird dann die Hochschul-Strategie mit den staatlichen Zielen abgeglichen. Voraussetzung dafür ist ein Verhandeln „auf Augenhöhe“ sowie gegenseitiges Vertrauen, das sich insbesondere im Verzicht auf das Durchsetzen der eigenen Machtposition bzw. das Ausnutzen des Informationsvorsprungs ausdrückt. Ist das Vertrauen nicht gegeben, kann es zu einem bloßen Abgleich bereits vorher feststehender Positionen oder zur Einigung auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ kommen. Es besteht außerdem die Gefahr, dass in einer Art „Mitnahmeeffekt“ lediglich eine Sammlung ohnehin in Umsetzung befindlicher Ziele versucht wird. Generell gilt: „Was nicht als Selbstverpflichtung verinnerlicht wird, hat wenig Chancen, verwirklicht zu werden“ (Doppler/Lauterburg 1995, S. 218).

In Zielvereinbarungen können neben harten, eindeutig messbaren Leistungsindikatoren auch solche Ziele adressiert werden, die einen „weichen“ Charakter haben und nicht eindeutig quantifizierbar sind. Durch entsprechende Verfahrensvorgaben kann allerdings festgelegt werden, dass nur operationalisierbare Ziele in die Vereinbarungen eingehen.

Zielvereinbarungen können sich entweder ausschließlich auf die Zielverfolgung beziehen, d.h. die Zuweisung des Budgets kann daran gebunden werden, auf welche Ziele sich die betreffende Organisationseinheit im vorhinein festlegt (Ex-ante-Variante), oder aber Regelungen enthalten, durch die der Grad der tatsächlichen Zielerreichung im nachhinein sanktioniert wird (Ex-post-Variante).

b) Formelgebundene Mittelvergabe

Auch Modelle der formelgebundenen Mittelvergabe können die Strategiebildung und Zielfindung unter bestimmten Voraussetzungen unterstützen, wenn die Indikatoren und deren Gewichtung zwischen beiden Partnern verhandelbar sind.

Im Gegensatz zu Zielvereinbarungen, die als reine Ex-ante-Varianten durchaus üblich sind, ist die Knüpfung der Vergabe von Haushaltsmitteln an den Grad der Erreichung ausgewählter Zielgrößen, also ein ex-post-Ansatz, konstitutiver Bestandteil der formelgebundenen Mittelvergabe. Ergänzend kann aber auch hier die Zielverfolgung einbezogen werden, als umso mehr Mittel zugewiesen werden, je ehrgeiziger die Ziele ausfallen, die sich die Organisationseinheit setzt (ex-ante-Ansatz). Der Einbezug einer Zielverfolgungskomponente in Mittelvergabemodelle erhöht deren Eignung als Unterstützung hochschulinterner strategischer Planungsprozesse. Sie kann allerdings auch aversive Effekte in dem Sinne haben, dass Hochschulen, die bereits auf hohem Niveau operieren, trotz der großen Anstrengung, die das bloße Halten dieses Niveaus bedeutet, nicht belohnt werden.

Die Anzahl der verwendeten Indikatoren muss überschaubar sein, um einen klaren Steuerungsimpuls zu setzen. Werden zu viele verschiedene Indikatoren gewählt, so besteht die Gefahr einer Verwässerung in dem Sinne, dass die Entwicklung zielgerichteter Maßnahmen aufgrund der unüberschaubaren Wechselbeziehungen kaum möglich ist. Andererseits besteht bei zu wenigen Indikatoren die Gefahr der „Übersteuerung“ oder sog. Verdrängungseffekte. Damit ist die Gefahr gemeint, dass in den Hochschulen eine singuläre Ausrichtung der Anstrengungen auf die finanziell lohnenswerten Ziele erfolgt und andere erwünschte, aber nicht mit finanziellen Gewinnen versehene Zielsetzungen vernachlässigt werden (vgl. Frey/Osterloh/Benz 2001).

Die formelgebundene Mittelvergabe erfordert in jedem Fall eine exakte Zieloperationalisierung; nur quantifizierbare Ziele können Grundlage von Verteilungsmodellen sein.

2.3. Phase der Maßnahmenplanung

Von Modellen der formelgebundenen Mittelvergabe wird die Phase der Alternativensuche, -bewertung und -auswahl nicht unterstützt. Die Maßnahmenplanung ist der Festlegung der Ziele im Rahmen der formelgebundenen Mittelvergabe entweder vor- oder nachgelagert, ist aber nicht selbst Bestandteil dieses Instruments.

Zielvereinbarungen können sich auf lange Zeiträume beziehen und damit den Hochschulen die nötige Planungssicherheit für eine strategisch angelegte und effiziente Maßnahmenplanung schaffen. Insofern fördern externe Zielvereinbarungen die hochschulinterne Maßnahmenplanung. Werden die Zeiträume zu lang gewählt, besteht allerdings das Risiko der Unflexibilität (vgl. Ziegele 2006, S. 79).

In Zielvereinbarungen kann die Festlegung auf bestimmte Ziele in eine Beschreibung der zur Zielverfolgung zu ergreifenden Maßnahmen übergehen. Auf der Ebene Staat-Hochschule ist dieses Abgehen von der reinen Zielvereinbarung unerwünscht, da es die Gefahr der Rückkehr zur maßnahmenbezogenen Detailsteuerung birgt. Erst innerhalb der Hochschule ist die Übersetzung der Ziele in konkrete Maßnahmen nötig, um die ZV handlungsrelevant zu machen.

2.4. Phase der Entscheidungsumsetzung

Bei Zielvereinbarungen muss die Umsetzungskompetenz in den Hochschulen liegen, da sonst der NSM-Grundsatz der Dezentralisierung von Entscheidungen nicht gegeben ist. Die Idealvorstellung besteht darin, dass die Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und Hochschule durch interne Zielvereinbarungen (z.B. zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen bzw. Fakultäten, Instituten etc.) konkretisiert werden. Dabei soll auch den dezentralen Einheiten ein Spielraum für unterschiedliche Umsetzungsvarianten bleiben.

Im Zusammenhang mit der formelgebundenen Mittelvergabe kann über eine direkte Weitergabe der finanziellen Anreize innerhalb der Hochschulen („interne formelgebundene Mittelvergabe“ unter Nutzung identischer Indikatoren) die Durchsetzung zielfördernder Maßnahmen erleichtert werden, sofern die Datenlage und die Größe der hochschulinternen Einheiten ein sinnvolles „Herunterbrechen“ der Zielindikatoren erlaubt. Insofern können beide Instrumente die Entscheidungsumsetzung fördern.

2.5. Phase der Soll-Ist-Kontrolle und Reflexion

Der aufgrund der Beschränkung auf wenige, eindeutig messbare Kriterien einfache Soll-Ist-Vergleich ist konstituierender Bestandteil des Ansatzes der formelgebundenen Mittelvergabe. Erfolg resultiert in zusätzlichen Mitteln, Misserfolg in rückläufigen Mitteln. Die Zuwächse oder Sanktionen wirken sich aufgrund der Jährlichkeit der staatlichen Mittelzuweisung in der Regel unmittelbar im nächsten Jahr aus.

Bei Zielvereinbarungen erfolgt die Soll-Ist-Kontrolle im Zuge der Berichterstattung nach Ablauf des Zielvereinbarungszeitraums. Diese Form des Soll-Ist-Vergleichs ist deutlich aufwändiger als jene im Zusammenhang mit der formelgebundenen Mittelvergabe; die Berichte können aber auch die Basis einer für zukünftige Planungs- und Entscheidungsprozesse aufschlussreichen Abweichungsanalyse sein, die gemeinsam von Staat und Hochschulen vorgenommen wird. Misserfolge müssen nicht automatisch in Sanktionen münden: im Gegenteil kann durch gezielten Einsatz finanzieller Mittel gerade die Beseitigung von erkannten Schwachstellen gefördert werden. Ergebnis der Abweichungsanalyse kann auch sein, dass die Abweichung nicht auf ungenügenden Leistungen, sondern auf unrealistische Zielsetzungen zurückzuführen ist. Eine Anpassung bei Planungsfehlern ist dann möglich.

Das Instrument der Zielvereinbarung ist insofern fehlertolerant und umfasst Rückkopplungsmechanismen zur Verbesserung des Planungs- und Steuerungsprozesses; für die formelgebundene Mittelvergabe gilt dies nicht.

2.6. Resümee

Es lässt sich feststellen, dass Zielvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabe sehr unterschiedliche Beiträge zum Hochschulmanagement leisten: Zielvereinbarungen sind hauptsächlich als ein Kommunikationsinstrument über Strategien angelegt, Mittelvergabemodelle sind dies nur, wenn die Indikatoren selbst Gegenstand einer Verhandlung sind.

Zielvereinbarungen sind flexibler einsetzbar als die formelgebundene Mittelvergabe: Letztere hat nur wenige Dimensionen (Indikatoren), wirkt sich jährlich aus und ist nur bei klar operationalisierbaren Zielen nutzbar. Zielvereinbarungen dagegen bilden ein breites Spektrum von Vereinbarungen zu einzelnen Themengebieten bis zur umfassenden Vereinbarung, von der einjährigen bis zur mehrjährigen Gültigkeitsdauer, von der reinen Input- bis zu reinen Outputsteuerung.

Beide beeinflussen auch die hochschulinternen Prozesse in unterschiedlicher Weise: Während Zielvereinbarungen eher den hochschulinternen Strategieprozess und die konkrete Umsetzungsplanung anregen und befördern, sind Mittelvergabemodelle eher als schneller Indikator für den Erfolg von Maßnahmen einsetzbar.

Es empfiehlt sich deshalb auch aus theoretischer Sicht der in der Praxis zu beobachtende kombinierte Einsatz beider Instrumente unter gezielter Nutzung ihrer jeweiligen Vorteile. Am Beispiel des Landes Bremen wird ein solcher kombinierter Ansatz im kommenden Abschnitt aus praktischer Sicht beleuchtet.

3. Einsatz in der Praxis

3.1. *Beispiel Bremen*

Zur Veranschaulichung des praktischen Einsatzes der Instrumente und Überprüfung der bisherigen theoretischen Ausführungen wird als Beispiel der Stadtstaat Bremen verwendet; zum einen aufgrund der überschaubaren Größe der Hochschullandschaft und des entsprechenden Steuerungssystems, zum anderen schlicht aufgrund der Vertrautheit der Verfasser mit diesem System, zu dessen Akteuren sie zählen.

In Bremen wurden im Jahr 1996 Globalhaushalte in den Hochschulen eingeführt und seit 1998 wurden z. T. Rahmenvereinbarungen abgeschlossen, die den Hochschulen eine mittelfristige finanzielle Planungssicherheit geben sollen. Seit 2000 werden Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument zwischen Behörde und Hochschulen verwendet, eine formelgebundene Mittelvergabe wird seit 2003 eingesetzt².

Die Grundzüge des Systems des Hochschulmanagements in Bremen lassen sich wie folgt skizzieren:

In dem von der Landesregierung beschlossenen und dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegten „Wissenschaftsplan“ werden die strategischen, quantitativen und fachlichen Eckpunkte für die mittelfristige Weiterentwicklung des bremischen Hochschulsystems festgelegt.

Zentrales Instrument der staatlichen Hochschulsteuerung sind die Zielvereinbarungen (Kontrakte). Zusätzlich werden im Rahmen der formelgebundenen Mittelvergabe 10% der staatlichen Zuschüsse auf der Basis von Indikatoren an die Hochschulen verteilt, deren Festlegung Bestandteil der Kontraktverhandlungen ist. Weiterhin besteht in Bremen ein Produkthaushalt, der für den gleichen Zeitraum wie die Kontrakte aufgestellt wird. Intern setzen die bremischen Hochschulen unterschiedliche Formen von Zielvereinbarungen und formelgebundener Mittelvergabe ein. Abbildung 3 stellt das Bremische Hochschulsteuerungssystem im Überblick dar.

² In Bremen wird die formelgebundene Mittelvergabe als „leistungsorientierte Mittelverteilung“ bezeichnet.

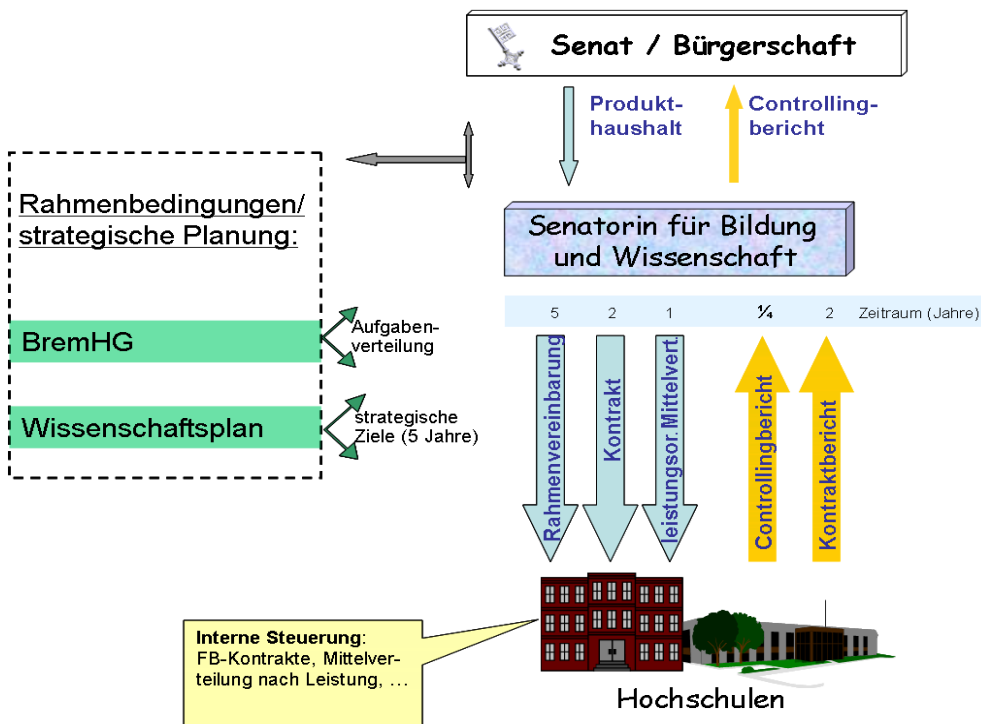


Abbildung 8: Das System der Hochschulsteuerung in Bremen

3.1.1. Zielvereinbarungen

Zwischen der Senatorin für Bildung und Wissenschaft (im folgenden Wissenschaftssenatorin) einerseits und den bremischen Hochschulen andererseits werden Zielvereinbarungen geschlossen, in denen die von den Hochschulen zu verfolgenden kurz- und mittelfristigen Ziele vereinbart sowie die Höhe der staatlichen Zuschüsse für die einzelnen Hochschulen benannt werden. Die Ziele leiten sich u.a. aus dem Wissenschaftsplan ab. Das Leistungsspektrum der Hochschulen wird in bis zu acht Leistungsgruppen untergliedert. Für jede Leistungsgruppe wird ein formalisiertes Kontraktblatt erstellt, das in die drei Teilbereiche mittelfristige Ziele, kurzfristige inhaltliche Ziele (Zeitraum 2 Jahre) und kurzfristige quantitative Ziele unterteilt ist. Grundlegende Leistungen der Hochschule werden im Rahmen eines Kennzahlensets erfasst bzw. prognostiziert. Die Hochschulen sollen diese Zielsetzung „herunterbrechen“ und korrelierende Zielvereinbarungen mit den Fachbereichen abschließen.

Öffentlich zugänglich sind die Zielvereinbarungen im Internet unter <http://www.bildung.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen117.c.21691.de>.

Feste „Spielregeln“ legen z.B. den Aufbau der Zielvereinbarungen, das Verfahren und die angestrebte Qualität der Inhalte fest. Es sollen operationalisierte Ziele vereinbart werden, ohne auf die Ebene der Maßnahmen zu verfallen. Ein wichtiges Kriterium für die Aufstellung von Zielen ist die eindeutige Überprüfbarkeit der Erfüllung, die durch die Angabe von Erfüllungsmerkmalen für jedes inhaltliche Ziel erreicht wird.

Die Zielvereinbarungen entstehen im Gegenstromprinzip: Die Hochschulen haben dabei das Vorschlagsrecht. Der Kontraktentwurf wird der Wissenschaftssenatorin zusammen mit dem Bericht über den abgelaufenen Kontraktzeitraum vorgelegt. Die Behörde gleicht ihn mit den staatlichen Zielen ab, die sich aus der strategischen Planung des Wissenschaftsplanes ergeben. In Verhandlungen mit der Hochschule werden dann die gegenseitigen Vorstellungen angeglichen und auf dieser Basis ein endgültiger Kontrakt entwickelt.

Zur internen Steuerung durch die Hochschulleitungen wird das Instrument der Zielvereinbarungen in den Hochschulen des Landes Bremen in unterschiedlicher Art und Intensität genutzt. In der Regel wird ein internes Kontraktmanagement als Instrument zur Umsetzung der Kontraktziele genutzt, das auch intern unter Einbeziehung der wesentlichen Akteure erarbeitet wird.

3.1.2. Formelgebundene Mittelvergabe

Bremen ist als Stadtstaat in der Situation, in das formelgebundene Mittelvergabemodell nur eine geringe Anzahl von Hochschulen einbeziehen zu können, die zudem noch unterschiedlichen Hochschularten angehören (eine Universität, zwei Fachhochschulen und eine künstlerische Hochschule). Daher erfolgt die Mittelvergabe hochschulartübergreifend aus einem „Topf“ (Einkreismodell), der sich auf 10% der Hochschulzuschüsse bezieht. Da sich die Hochschulen aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausrichtung nicht direkt an einander messen und ihre Leistungen vergleichen können, wird jede Hochschule zunächst an ihren eigenen Zielen gemessen und ein individueller Erfolg ermittelt, der über Budgetzuwächse oder -verluste entscheidet (Differenzbezug). Dazu wird für jede Hochschule ein Gerüst von fünf Kennzahlen gebildet. Drei dieser Kennzahlen werden von der Wissenschaftssenatorin einheitlich für alle Hochschulen vorgegeben (Anzahl Absolventen pro wissenschaftlichem Personal, Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit an Gesamtstudierenden, Drittmittelausgaben pro ProfessorIn). Zur eigenen Profilbildung schlagen die Hochschulen zwei weitere Kennzahlen aus dem für die Kontrakte vereinbarten Kennzahlenset vor. Die Vorschläge der Hochschulen für die Kennzahlen und deren Zielwerte sowie deren Gewichtung werden in die Kontraktverhandlungen aufgenommen und in den Kontrakten vereinbart. Um kurzfristige Mitnahmeeffekte zu verhindern, gelten die einmal gewählten Kennzahlen für mehrere Jahre (vgl. Jaeger/Leszczynsky 2005).

Die Kennzahlen werden so gewählt, dass sie möglichst viele grundlegende Leistungen der Hochschule abbilden und in direktem oder indirektem Zusammenhang der inhaltlichen Ziele der Zielvereinbarung stehen: So beeinflussen z. B. die inhaltlichen Ziele „Umstellung der Studienstruktur“ oder „Umsetzung von Qualitätssicherungskonzepten“ letztlich Indikatoren wie die Anzahl der AbsolventInnen pro wissenschaftlichem Personal, die erfolgreiche Einwerbung von Sonderforschungsbereichen wird den Indikator Drittmittel pro ProfessorIn steigen lassen usw.

Eine Begrenzung des Budgetanteils auf 10% erfolgt aus zwei Gründen. Zum einen bestehen die Budgets der Hochschulen in der Regel zu ca. 80% aus Personalkosten, die nicht kurzfristig for-

melgebunden verändert werden können. Der kurzfristig veränderbare Anteil des Budgets ist deshalb so gewählt, dass er die grundlegende Aufgabenwahrnehmung nicht gefährdet. Zum anderen werden die monetären Anreize für die Zielsetzungen der Hochschulen insgesamt begrenzt, um einer Übersteuerung oder sog. Verdrängungseffekten vorzubeugen (vgl. 2.2.b).

Um der Vereinbarung von niedrigen Zielwerten vorzubeugen, deren Erreichung einfach ist, wird im bremischen Modell sowohl eine Zielverfolgung als auch eine Zielerreichung (vgl. 2.2.b) in die Berechnung des Erfolges aufgenommen. Dadurch soll das System Anreize für ehrgeizige, aber realistische Zielsetzungen bieten. Bei der Zielverfolgung werden die vereinbarten Zielwerte in Relation zu den durchschnittlichen Ist-Werten der vergangenen drei Jahre gesetzt. Damit werden ex-ante diejenigen Hochschulen belohnt, für die eine Steigerung der Leistungskennzahlen vereinbart wird. Bei der Zielerreichung wird für das abgelaufene Jahr das erreichte Ist dem vereinbarten Soll gegenübergestellt.

Der Aufbau der formelgebundenen Mittelvergabe in Bremen ist in Abbildung 4 schematisch dargestellt.

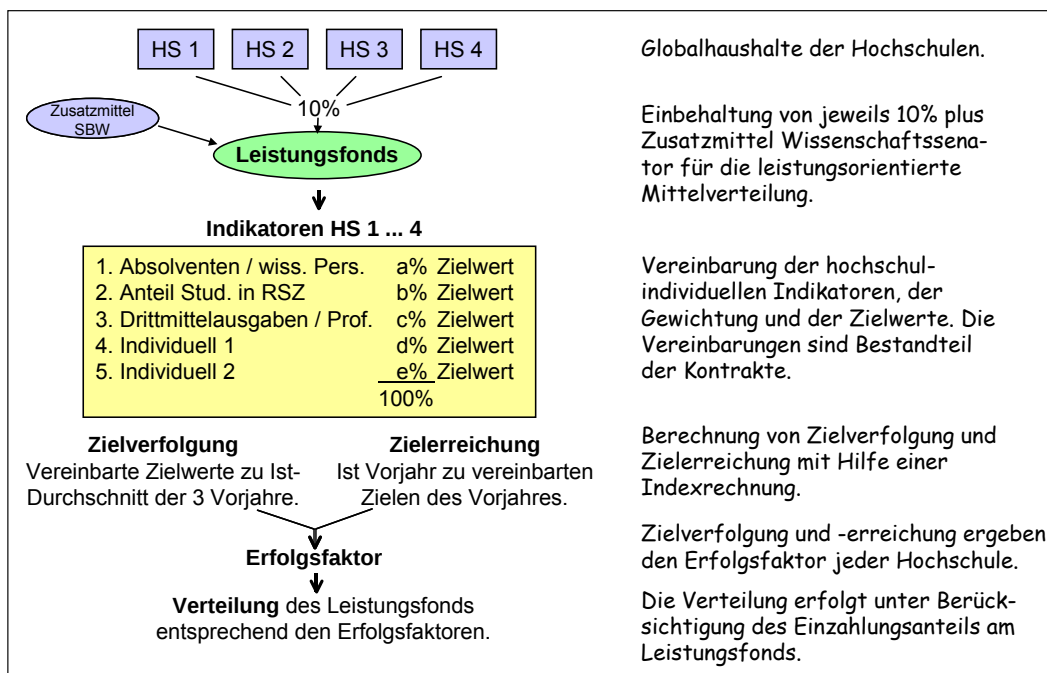


Abbildung 9: Modell der formelgebundenen Mittelvergabe in Bremen

Zusätzliche Mittel von staatlicher Seite (Zusatzmittel SBW) werden zur Verfügung gestellt, wenn die Leistungen, die mit dem Erfolgsfaktor gemessen werden, insgesamt steigen und deshalb die Mittel des Leistungsfonds nicht ausreichen, um die errechneten Ansprüche der Hochschulen zu befriedigen. Die Zusatzmittel SBW wurden erst einige Jahre nach Inkrafttreten des Modells eingeführt und damit eine Kritik derjenigen Hochschulen aufgegriffen, die eine Verbesserung ihrer Kennzahlen erreicht, aber auf Grund der noch stärker verbesserten Werte der anderen Hochschulen dennoch finanzielle Verluste hinnehmen mussten. Die Zusatzmittel haben sich als wesentliches

Argument für die Akzeptanz des Modells herausgestellt. Da sie aufgrund fehlender staatlicher Mittel in 2008 nicht gewährleistet sind, wurde die formelgebundene Mittelvergabe in diesem Jahr vorübergehend ausgesetzt.

3.1.3. Gemeinsame Wirkungsweise

In der Wirkungsweise sind die Zielvereinbarungen und die formelgebundene Mittelvergabe in Bremen als Einheit zu betrachten. Gemeinsam konstituieren sie ein zweidimensionales Anreizsystem für die Erreichung der in den Kontrakten vereinbarten Ziele:

In der ersten Dimension geht es um monetäre Anreize. Für alle Ziele, die im Rahmen der Zielvereinbarungen vereinbart werden, monetäre Komponenten zu vereinbaren, wie es auf den ersten Blick nahe zu liegen scheint, ist nicht praktikabel. In Bremen wird die monetäre Anreizwirkung deshalb mit der formelgebundenen Mittelvergabe realisiert, die sich auf fünf Indikatoren beschränkt. Sie rekrutieren sich aus dem Kennzahlenset der Zielvereinbarungen. Damit wird eine inhaltliche Verbindung zu den Zielen der Zielvereinbarung hergestellt. Die geringe Anzahl der Indikatoren soll dabei eine ausreichende Budgetrelevanz für jeden Indikator gewährleisten (vgl. auch 2.2.b). Die Verhandelbarkeit der Indikatoren und die Einbeziehung der Zielverfolgungskomponente in das Mittelvergabemodell befördert die Strategiebildung in den Hochschulen (vgl. 2.2.b).

Die zweite Dimension der Anreize zur Erreichung der in den Kontrakten vereinbarten Ziele ist nichtmonetär. Sie entsteht durch den Grad der Zielbindung, also aufgrund der Intensität, mit der sich der Vereinbarungspartner an die Erfüllung der vereinbarten Ziele gebunden fühlt (vgl. BAYER 2001). In Bremen soll die Zielbindung insbesondere durch einen kommunikativ geprägten Prozess und das Gegenstromprinzip (vgl. 3.1.1) hergestellt werden: Die inhaltlichen Ziele der Kontrakte werden auf Vorschlag der Hochschulen erstellt, wodurch es zunächst „ihre“ Ziele sind. Das Gegenstromprinzip wird in der Regel auch innerhalb der Hochschulen in die Fachbereiche fortgesetzt, wodurch eine breite Beteiligung an der Zielerstellung erfolgt.

Das in Bremen praktizierte Modell basiert insbesondere auf den Elementen der Zielbindung, der Beteiligung und des gegenseitigen Vertrauens. Es besteht eine Wechselwirkung aus finanziellen Anreizen und einer deutlichen intrinsischen Motivation durch Partizipation an der Zieldefinition. Voraussetzung ist, dass die Instrumente insgesamt gewollt sind und seitens der Akteure mit Leben gefüllt werden, so dass – begünstigt auch durch das überschaubare Hochschulsystem – weitgehend eine echte Strategiediskussion zwischen dem Staat und einer Hochschule ohne „hidden agendas“ möglich wird. Erst dann kann über unterschiedliche Positionen offen verhandelt werden und die Gefahr der Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner oder von Mitnahmeeffekten (vgl. 2.2.b) wird gering.

Unsere Erfahrung aus der Hochschule zeigt, dass die formelgebundene Mittelvergabe hochschulintern als relevantes und wirkungsvolles Steuerungsinstrument wahrgenommen wird, während die Einschätzung der Zielvereinbarungen gerade bei den Akteuren in den Hochschulen unterschiedlich

ist. Dies liegt vermutlich darin begründet, dass durch die formelgebundene Mittelvergabe seit ihrer Einführung im Jahr 2003 jedes Jahr Mittel in relevanter Höhe verteilt werden, deren Gewinn oder Verlust in der Hochschule direkt spürbar ist. Die Akzeptanz und Wahrnehmung der Relevanz eines eher auf eine gemeinsame Strategie angelegten Instruments wie der Zielvereinbarung benötigt hingegen eine längere Zeit und mehr Überzeugungsarbeit (vgl. Abschnitt 1 zur Expertenorganisation). Zudem kann die Akzeptanz von Zielvereinbarungen immer wieder durch unvorhergesehene Ereignisse während des Gültigkeitszeitraums der Vereinbarungen (z.B. neue finanzielle Rahmenbedingungen) Rückschläge erleiden.

3.2. Einordnung des Modells in den bundesweiten Kontext

Zielvereinbarungen und Modelle der formelgebundenen Mittelvergabe werden in unterschiedlicher Form mittlerweile in allen 16 deutschen Bundesländern eingesetzt. Vergleichende Untersuchungen wurden beispielsweise von König (2007), Leszczensky/Orr (2004), Jaeger/Leszczensky u.a. (2005a) oder Jaeger (2007) durchgeführt. Das bremische Modell kann dort wie folgt eingeordnet werden:

In fast allen Ländern existieren Landeshochschulplanungen bzw. Pakte, die die wesentlichen quantitativen und strategischen Rahmenbedingungen definieren (in Bremen der Wissenschaftsplan). Die Landeshochschulplanungen bzw. Pakte lassen ausreichend Verhandlungsspielraum für Zielvereinbarungen.

In etwa der Hälfte der Länder beziehen sich Zielvereinbarungen bzw. Hochschulverträge wie in Bremen auf die Gesamtfinanzierung des Hochschulbereichs und einen entsprechend umfassenden Zielkatalog. In diesen „flächendeckenden“ Zielvereinbarungen sind nur in Ausnahmefällen Leistungen und Gegenleistungen direkt miteinander verknüpft, meist steht einem Leistungskatalog die Gesamtfinanzierung des Staates gegenüber. Aus diesem Grund sind auch bei Nichterfüllung bestimmter Ziele keine klaren Sanktionen festgelegt, z. T. explizit nicht angestrebt. Indirekte Sanktionen wie z.B. Reputationsverlust sind jedoch denkbar. Die formelgebundene Mittelvergabe bezieht sich nur auf einen begrenzten Teil des Budgets.

In den restlichen Ländern wird das Grundbudget über ein Modell der formelgebundenen Mittelvergabe an die Hochschulen verteilt. In diesen Ländern beschränken sich Zielvereinbarungen bzw. Hochschulverträge auf eine begrenzte Anzahl strategischer Zielbereiche oder Projekte mit begrenzter Finanzierung. Ein flächendeckendes formelgebundenes Mittelvergabemodell stellt hohe Anforderungen an die Stabilität der Verteilungswirkung, da ca. 80% der Hochschulmittel dauerhaft gebunden sind (z.B. Personalmittel). Neben der Möglichkeit, die historische Finanzierung der Hochschulen in einem gewissen Grad fortzuschreiben, sind zur Stabilisierung entweder strenge Kappungsgrenzen oder aber fachspezifische Indikatoren bzw. Kostennormwerte notwendig. Nicht immer sind alle diese Indikatoren streng leistungsbezogen.

Innerhalb der Hochschulen und auch der Ministerien der Länder sind die Zielvereinbarungen als zentrales Steuerungsinstrument höchst unterschiedlich verankert, ihre Relevanz als Steuerungsinstrument wird unterschiedlich eingeschätzt.

Ein systematisches Monitoring von Zielvereinbarungen während ihrer Laufzeit findet in der Regel nicht statt. Die in Bremen weitgehend etablierte Erfolgskontrolle (z.B. über die Abgabe von Berichten zum Ende des Vertragszeitraumes) ist nicht in allen Ländern üblich.

4. Thesen zum Einsatz von Zielvereinbarungen und formelgebundenen Mittelvergabemodellen

Nachdem im zweiten Abschnitt auf theoretischer Ebene Gestaltungsmöglichkeiten beider Ansätze aufgezeigt und im dritten Abschnitt die praktische Nutzung dieser Gestaltungsmöglichkeiten bezogen auf das Beispiel Bremen aufgezeigt wurden, werden nun abschließend in Thesenform Überlegungen zu einem sinnvoll aufeinander abgestimmten Einsatz beider Instrumente angestellt.

These 1: Wettbewerb ist nicht alles!

Aufgrund des mehrdimensionalen Auftrages von Hochschulen (vgl. Abschnitt 1) ist die im NSM geforderte Schaffung von Wettbewerbsbedingungen über Quasimärkte immer nur in Teilbereichen sinnvoll. Die weit verbreitete Einführung von Zielvereinbarungen trotz der festgestellten Umsetzungsprobleme deutet zudem eher auf einen Bedarf nach dem Koordinationsmechanismus Verhandlung hin (vgl. 2.1.b). Vielleicht ist hier eine Rückbesinnung auf die antike Bedeutung des Marktes als Kommunikations- und Verhandlungsort hilfreich.

These 2: Es geht um Kommunikationsinstrumente

Sowohl die Zielvereinbarungen als auch die formelgebundene Mittelvergabe sind letztlich Kommunikationsinstrumente. In einem definierten Prozess erfolgt eine Abstimmung über Ziele und Prioritäten zur Überwindung von Informationsasymmetrien und zur Herstellung von Transparenz. Dabei betrifft der Kommunikationsaspekt nicht nur die direkt an dem Abstimmungsprozess beteiligten Akteure. Zielvereinbarungen transportieren die inhaltlichen Ziele der Hochschule auch innerhalb dieser, formelgebundene Mittelvergabemodelle vermitteln über monetäre Anreize Prioritätensetzungen.

Wesentlich sind die gemeinsame Festlegung von Zielen zwischen Staat und Hochschule und die Kommunikation der Festlegungen und Prioritäten innerhalb der Hochschule. Gegenüber dem reinen Vertragscharakter sollte der Abstimmungs- und Kommunikationscharakter der Instrumente an Bedeutung gewinnen.

These 3: Erfolgsfaktoren Vertrauen und Verbindlichkeit

Grundlage der Kommunikation ist vor allem Vertrauen und Verbindlichkeit. Bei beiden Instrumenten besteht dies zum einen in der Verbindlichkeit der Verfahren. Bei formelgebundenen Mittelvergabemodellen besteht dies in der verbindlichen Vereinbarung des Verfahrens, der Indikatoren und der Wirkungen. Bei Zielvereinbarungen ist die Einhaltung des Gegenstromverfahrens auf Grundlage eines verbindlichen formalen Aufbaus der Vereinbarung ganz wesentlich, denn aufgrund der arbeits- und zeitaufwändigen Zielfindungs- und Abstimmungsprozesse innerhalb der Hochschulen haben anschließend im Zuge der Verhandlungen erfolgende, signifikante Änderungen eine demotivierende Wirkung und stellen den Nutzen der vorangegangenen hochschulinternen Diskussionen in Frage.

Bei Zielvereinbarungen kommt die Verbindlichkeit der vereinbarten Inhalte hinzu: Zielvereinbarungen müssen ein Mehr an Planungssicherheit schaffen, die Beteiligten müssen darauf vertrauen können, dass das Vereinbarte über die Laufzeit auch eingehalten wird. Gerade im Bereich der Hochschulen sind kurzfristige Absenkungen der Budgets auf Grund der Haushaltslage problematisch.

These 4: Erfolgsfaktor Zielbindung

Im Hochschulmanagement muss auf eine Kombination aus extrinsischen und intrinsischen Motivationen gesetzt werden. Gerade bei Expertenorganisationen wie Hochschulen (vgl. Abschnitt 1) ist vor allem die Ansprache der intrinsischen Motivation notwendig, um Steuerungswirkungen zu entfalten.

Aus diesem Grund ist die Einbeziehung der hochschulinternen Ebenen wie Fachbereichen und Instituten in das Steuerungssystem ganz wesentlich. Vereinbarte Ziele müssen im Interesse aller Ebenen liegen. Die Gründe für die gemeinsame Verfolgung der Ziele können dabei unterschiedlicher Natur sein. Jeder sollte sich in den Zielen – ob nun Zielvereinbarungen oder formelgebundene Mittelvergabe - wiederfinden und seinen Einfluss auf die Zielerreichung erkennen können. Für das hochschulinterne Management ist es deshalb ratsam, konkrete Verantwortlichkeiten für die Umsetzung von Zielen festzulegen.

Bei Zielvereinbarungen, die das gesamte Themenspektrum der Hochschule umfassen, kann die Zielbindung häufig nur über einen längeren Zeitraum erreicht werden (vgl. 3.1.3). Bei Zielvereinbarungen, die sich nur auf einzelne Themengebiete beziehen (z.B. zur Umsetzung des Hochschulpakts), ist die Zielidentifikation und Mitwirkung der Beteiligten in den Hochschulen in der Regel leichter zu erreichen, da oft nur eine begrenzte Zahl von Personen beteiligt ist, die ein klares Interesse haben und deren Beitrag zur Umsetzung der Ziele offensichtlich ist.

These 5: Erfolgsfaktor Transparenz

Dem Abbau der Informationsasymmetrie kann beispielsweise ein geeignetes Berichtswesen dienen. Bezüglich der Umsetzung der Zielvereinbarungen sollte ein systematisches Monitoring erfolgen. Dafür sind die Informationsbedürfnisse der einzelnen Ebenen zu ermitteln, um ein abgestimmtes und mit geringstmöglichem Aufwand zu erstellendes Informationssystem zu erhalten. Verfahren wie das akademische Controlling können eng mit einem solchen Instrument gekoppelt werden (vgl. Müller-Böling 2005).

These 6: Beide Instrumente wirken sich unterschiedlich auf das hochschulinterne Management aus

Zielvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabe beeinflussen auch die hochschulinternen Prozesse in unterschiedlicher Weise: Während Zielvereinbarungen die konkrete Maßnahmenplanung anregen und befördern, sind Formelmodelle eher als schneller Indikator für den Erfolg von Maßnahmen einsetzbar. Während in Formelmodellen Belohnungen oder Sanktionen von vornherein festgelegt sind, ermöglichen Zielvereinbarungen je nach Ausgestaltung eine Reflexion über die erreichten Erfolge oder Misserfolge vor dem Eintritt von Sanktionen.

Bei der Einführung sollte berücksichtigt werden, dass Zielvereinbarungen flexibler einsetzbar sind als die formelgebundene Mittelvergabe (vgl. 2.6). Zielvereinbarungen sind zudem fehlertoleranter als Formelmodelle (vgl. 2.5).

These 7: Zielvereinbarungen und formelgebundene Modelle sind komplementär

Die Komplementarität zeigt sich auch daran, dass Nachteile bzw. Risiken der Instrumente gegenseitig ausgeglichen werden können: Bei Zielvereinbarungen besteht die Gefahr der zu weichen Zielformulierung, unklarer Sanktionen sowie das Risiko der Unflexibilität und der Detailsteuerung. Ihre Vorteile liegen eher in der Zielfindung im Rahmen des Verhandlungsprozesses. Eine wirksame formelgebundene Mittelvergabe dagegen ist immer ein stark vereinfachendes, global angelegtes Instrument mit klar ersichtlichen Belohnungen/Sanktionen, das den Abschluss des Zielfindungsprozesses und die Gewichtung der Ziele bereits voraussetzt. Wenn es unangemessen in den Vordergrund rückt, beinhaltet es die Gefahr der Übersteuerung und Verdrängung wichtiger weiterer Ziele.

These 8: Beide Instrumente sollten zu einem widerspruchsfreien Gesamtsystem der Hochschulsteuerung integriert werden

Aus Zielfindungsprozessen ergeben sich typischerweise Ziele mit unterschiedlichem Zeithorizont, unterschiedlichem Konkretisierungsgrad und unterschiedlicher Operationalisierbarkeit. Auch die Zielerreichung lässt sich zum Teil kaum kurzfristig messen, manchmal nur in Teilbereichen, in anderen Fällen wiederum ganz konkret.

Zielvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabeverfahren sind als Einzelinstrumente nur bedingt geeignet, dieses Zielspektrum geeignet zu erfassen. Es sollte deshalb versucht werden, die beiden Instrumente zu einem integrierten Gesamtsystem zusammenfügen. Nur wenn es gelingt, ein integriertes System zu etablieren, bei dem die unterschiedlichen Elemente die gleichen Zielsetzungen unterstützen bzw. keine widersprüchlichen Signale enthalten, kann eine Steuerungswirkung entfaltet werden. Eine Fortführung des Integrationsgedankens könnte weitere Steuerungsansätze einbeziehen. Hier ist insbesondere das Qualitätsmanagement zu nennen.

These 9: Ein vollständiger Übergang zur ex-post-Finanzierung ist nicht sinnvoll

Es gibt immer wieder Situationen, in denen Maßnahmen vorfinanziert werden müssen, um bestimmte Ziele zu erreichen, da sich Hochschulen eine Anschubfinanzierung angesichts ihrer angespannten Finanzlage oft nicht leisten können. Manchmal ist es zudem sinnvoll, gerade bei schlechten Leistungen zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung zu stellen statt die Finanzierung abzuschmelzen.

These 10: Dezentralisierung von Verantwortung braucht geeignete Strukturen

Idealtypisch wird angenommen, dass Zielvereinbarungen und formelgebundene Mittelvergabemodelle zwischen Staat und Hochschule und auch innerhalb der Hochschule eingesetzt werden, um die Entwicklungsstrategie auf den unterschiedlichen Ebenen zu konkretisieren. Dieses Vorgehen kann bis auf die Ebene der Institute und Lehrstühle fortgesetzt werden, was gleichzeitig die Identifikation mit der Einrichtung unterstützen kann. Dabei ist ein zwischen den Ebenen kompatibles Zielsystem zu entwickeln, bei dem auf allen Ebenen Gestaltungsspielräume bestehen bleiben.

These 11: Managementinstrumente sind kein Selbstzweck

Es besteht die Gefahr, bei komplexen Systemen mehr Aufmerksamkeit auf das Steuerungsmodell als solches als auf den damit verfolgten Effekt zu legen. Zwar bedarf es einer optimalen Ausgestaltung und permanenten Weiterentwicklung der Instrumente, sie sind jedoch immer so zu gestalten, dass der Leistungserstellungsprozess im Vordergrund steht und optimal unterstützt wird. Der mit der Durchführung verbundene bürokratische Aufwand muss sich für alle Beteiligten als lohnend darstellen, so dass die positiven Effekte – z.B. Planungssicherheit, konzentrierte Absprachen anstatt ständiger Gespräche oder Bittstellungen, Anlass zur Befassung mit Zielen die ansonsten vom Alltagsgeschäft verdrängt werden – den Aufwand mehr als aufwiegen. Eine Umsetzung ist deshalb nicht idealistisch sondern vor allem praktikabel durchzuführen. Die Instrumente bleiben „nur“ Mittel zum Zweck.

5. Literaturverzeichnis

- Bayer, I. (2001). *Strategische und operative Führung von Fakultäten, Herausforderung durch Autonomie und Wettbewerb*. Mannheim.
- Budäus, D. (1998). *Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung*. In: Budäus/Conrad/Schreyögg: Managementforschung Band 8: New Public Management. Berlin/New York.
- Doppler, K./Lauterburg, C. (1995). *Change Management: Den Unternehmenswandel gestalten*. Frankfurt/New York.
- Frey, B./Osterloh, M./Benz, M. (2001). *Grenzen variabler Leistungslöhne: Die Rolle der intrinsischen Motivation*. In: Die Principal-Agent-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre. S. 561-579. Stuttgart.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* In: Public Administration 69, S. 3-19.
- Jaeger, M. (2007). *Zielvereinbarungen an Hochschulen im Spannungsfeld zwischen strategischer und operativer Steuerung*. In: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): Qualitätsorientierte Hochschulsteuerung und externe Standards. Beiträge zur Hochschulpolitik 12/2007. Bonn.
- Jaeger, M./Leszczensky, M. (2005). *Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Bremen*. HIS Kurzinformation A 11/2005. Hannover.
- Jaeger, M./Leszczensky, M. u.a. (2005a). *Formelgebundene Mittelverteilung und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Eine bundesweite Befragung*. HIS Kurzinformation A 13/2005. Hannover.
- König, K. u.a. (2007). *Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen*. HoF-Arbeitsbericht 1'07. Wittenberg.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993), *Das Neue Steuerungsmodell, Begründung Konturen Umsetzung*. Bericht Nr. 5/1993. Köln.
- Leszczensky, M. & Orr, D. (2004). *Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung*. In: HIS Kurzinformation 2/2004. Hannover.
- Müller-Böling, D. (2005). *Zur Sache – Akademisches Controlling*. In: CHECK-up, 1/2005. S. 3. Gütersloh.
- Wild, J. (1974). *Grundlagen der Unternehmensplanung*. Reinbek bei Hamburg.
- Ziegele, F. (2006). *Zielvereinbarungen als Kern des „Neuen Steuerungsmodells“*. In: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006. Bonn.

Matthias Kreysing

Forschungsförderung mittels leistungsorientierter Mittelvergabe

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Der Titel des Artikels suggeriert die Vorstellung eines klar definierten Wirkungszusammenhangs zwischen der Idee der Forschungsförderung und der leistungsorientierten Mittelvergabe. Zunächst ist jedoch zu klären, was unter (strategischer) Forschungsförderung zu verstehen ist und weshalb sie in den vergangenen Jahren als wesentlicher Bestandteil eines gesamtuniversitären Managementansatzes an Bedeutung gewonnen hat.

Vereinfacht gesagt, gab es bis in die achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts einen gesellschaftlichen Konsens darüber, wie staatliche Forschungsförderung organisiert sein soll: Danach galt es, die zur Forschungsförderung vorhandenen staatlichen Mittel der Selbststeuerung der Wissenschaft – oder genauer den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern – zu überlassen. Durch den wissenschaftsinternen Wettbewerb sollte ein größtmöglicher gesellschaftlicher Nutzen in Form von wirtschaftlichem Wachstum erzielt werden. Die Grundlagenforschung nahm dabei als Basis von Innovationen eine Schlüsselstellung in der finanziellen Förderung ein. Einziges Kriterium für die Verteilung der Mittel war die von ‚peers‘ beurteilte wissenschaftliche Qualität. Innerhalb von Hochschulen führte dieses Konzept zu historisch gewachsenen Budgets der Lehrstühle und Institute.

Im Zuge sinkender staatlicher Finanzmittel für die Hochschulen, steigender Forschungskosten und eines wachsenden öffentlichen Accountability-Bewusstseins rückte die Frage einer strategischen Forschungsförderung in den Mittelpunkt der Hochschulmanagementdiskussion (vgl. van Vught, 2000). Denn unter den gegebenen Ressourcenbeschränkungen setzt z.B. die Etablierung eines neuen Forschungsgebiets eine Umverteilung von Mitteln voraus, die bis dahin in diesem Maße nicht erforderlich war.

Was bedeutet in diesem Kontext strategische Forschungsförderung und an welche Grenzen stößt sie? Strategische Forschungsförderung an Hochschulen muss eine Reihe von Aufgaben miteinander vereinbaren, die teilweise konträr zueinander stehen: Sie muss Forschungsschwerpunkte, bei denen komparative Vorteile bestehen, fördern und gleichzeitig darf sie das breite Spektrum der Forschung nicht vernachlässigen, um flexibel auf zukünftige Entwicklungen reagieren zu können und innovative Forschung an den disziplinären Grenzen zu ermöglichen; das heißt, sie muss Flexibilität und Innovation belohnen und die Nachhaltigkeit von Kompetenzen sichern. Ebenso sollte sie die gesellschaftlichen Erwartungen an wissenschaftsgetriebenen Problemlösungen befriedigen, ohne eine langfristig orientierte Wissenschaftsentwicklung aus dem Auge zu verlieren (vgl. Wissenschaftsrat 2003). Die Komplexität der Aufgaben führt zwingend zur Ansiedlung der strategischen Forschungsförderung auf der Ebene der Hochschulleitung.

Inwieweit kann sich die Hochschulleitung zur Umsetzung ihrer strategischen Forschungsförderung der leistungsorientierten Mittelvergabe bedienen? Unter der leistungsorientierten Mittelvergabe (LOM) wird in diesem Zusammenhang ein auf definierten Leistungsindikatoren und einem entsprechenden Rechenalgorithmus basierendes Mittelverteilungsmodell verstanden. Dabei handelt es sich zwangsläufig immer um eine retrospektive Betrachtung der Leistung. Bei Anschubfinanzierungen für neue Forschungsprojekte z.B. liegt dagegen eine diskretionäre Mittelvergabe vor, die in der Regel auch Leistungsdaten berücksichtigt, aber dabei gerade keinem Automatismus unterliegt.

Mit der leistungsorientierten Mittelvergabe wird das Ziel verfolgt, forschungsaktive Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu fördern und entsprechend gezielt Mittel umzuverteilen. „Aktive Forscher sind ein Garant für eine blühende Fakultät/Universität. Sie sollten daher durch deutliche Signale unterstützt werden“ (DFG 2004). Ein wesentlicher Vorteil dieser Form der Mittelvergabe im Vergleich zur diskretionären liegt darin, dass nach Festlegung der quantifizierbaren Leistungsindikatoren die Ressourcenverteilung zumindest weitgehend ohne interne Konflikte erfolgt. Dafür müssen die verwendeten Parameter auch als Leistungsindikatoren akzeptiert sein. Da die Indikatoren nicht nur reine Mengenparameter sein, sondern auch qualitative Aspekte der Forschung abbilden sollen, stellt sich in der Praxis die Setzung und Akzeptanz von Leistungsindikatoren häufig als langwieriger Aushandlungsprozess dar. Hinzukommt, dass die vorhandene Datenlage die Auswahl an Leistungsindikatoren beschränkt – nicht unbedingt zum Nachteil des Konzepts, da möglichen Effizienzgewinnen durch die Verwendung einer Vielzahl von Indikatoren Effizienzverluste aufgrund eines erhöhten Datenerhebungs- und Auswertungsaufwands gegenüberstehen (vgl. DFG 2004). In der Praxis haben sich für den Bereich Forschung zwei wesentliche Leistungsindikatoren durchgesetzt: Höhe und Herkunft eingeworbener oder verausgabter Drittmittel sowie Qualität und Anzahl erfolgter Publikationen.

Während die leistungsorientierte Mittelvergabe einerseits ein Instrument der strategischen Forschungsförderung zur breiten Förderung forschungsaktiver Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ist, so fehlt ihr andererseits modellimmanent die Möglichkeit der profilorientierten Forschungsschwerpunktsetzung. Forschungsprofile bilden sich über die leistungsorientierte Mittelvergabe evolutionär heraus, indem starken Forschungseinheiten zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden.

Darüber hinaus können bei der leistungsorientierten Mittelvergabe neben den gewünschten Anzeizeffekten so genannte nicht-intendierte Effekte auftreten, indem die Akteure ihr Verhalten zur Eigennutzenoptimierung ausschließlich an den verwendeten Leistungsindikatoren ausrichten und dabei z.B. innovative oder risikobehaftete Forschungsprojekte umgehen. Infolge der Informationsasymmetrie in der Principal-Agent-Beziehung können hier nicht gewünschte Abweichungen bei den Zielvorstellungen auftreten (vgl. Bodenhöfer 2005).

Die leistungsorientierte Mittelvergabe ist sicherlich ein wichtiger Bestandteil eines Managementkonzepts zur strategischen Forschungsförderung. Aufgrund ihrer spezifischen Eigenarten – retrospektive Leistungsbetrachtung, breite Forschungsförderung – sollte sie um Formen diskretionärer

Mittelvergabe ergänzt werden, um neue Forschungsthemen fördern oder gezielt Forschungsschwerpunkte stärken zu können.

2. Fallbeispiele

Anhand von zwei Beispielen aus der Praxis deutscher Hochschulen sollen die eher theoretischen Überlegungen zum Verhältnis der leistungsorientierten Mittelvergabe und der strategischen Forschungsförderung nachvollzogen bzw. verdeutlicht werden. Beim ersten Fallbeispiel handelt es sich um die Umsetzung eines umfassenden neuen Budgetierungsmodells für den Bereich Forschung und Lehre an der Medizinischen Fakultät des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf (UKE). Im zweiten Fall soll die Einführung einer leistungsorientierten Mittelvergabe für Forschung an allen Fakultäten der Universität Göttingen im Kontext der Exzellenzinitiative analysiert werden.

2.1. Neues Budgetmodell an der Medizinischen Fakultät des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf

Generell nehmen Medizinische Fakultäten im Vergleich zu anderen Fakultäten eine Sonderrolle in allen Budgetmodellen ein. Wegen der Einbindung in die Krankenversorgung erhalten die klinischen Abteilungen neben den Landesmitteln für Forschung und Lehre auch entsprechende Budgets für die Krankenversorgung. Durch den wachsenden Druck aufgrund steigender Gesundheitskosten und sinkender Finanzausweisungen der Länder begannen die ersten deutschen Fakultäten bereits in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts mit der Umsetzung einer budgetären Trennung der Bereiche Forschung und Lehre einerseits sowie Krankenversorgung andererseits. Bedingt durch die enge Kopplung der Bereiche – so ist z.B. die klinische Forschung ein ‚Kuppelprodukt‘ der Krankenversorgung – haben sich Versuche einer strikten buchhalterischen Trennung der Finanzströme als nicht umsetzbar erwiesen. Es musste immer wieder auf fiktive Verrechnungsschlüssel zurückgegriffen werden, die die realen Leistungsströme nicht widerspiegeln konnten. Aus dieser Erfahrung heraus richtete sich das Augenmerk in der Diskussion zunehmend auf eine outputorientierte Transparenzrechnung anstelle einer leistungsfernen Ist-Kosten Trennungsrechnung (vgl. Wissenschaftsrat 2007).

Auch an der Medizinischen Fakultät in Hamburg waren die geschilderten Zusammenhänge ein wichtiges Argument für die Erarbeitung eines neuen Budgetierungsmodells. Darüber hinaus eröffnete sich auf diese Weise die Chance, die Forschungsförderung, flächendeckend über die gesamte Fakultät, mit der Umverteilung eines beträchtlichen Anteils der Finanzausweisung des Landes zu kombinieren. Zurückgegriffen wurde dabei auf ein bereits bestehendes Konzept der leistungsorientierten Mittelvergabe für die Forschung, das sich an den mit Impactfaktoren gewichteten Publikationen und dem Volumen eingeworbener Drittmittel als Parametern orientierte. Bei der Einführung bestand über die beiden Parameter grundsätzlich Einigkeit, lediglich bei der Ausgestaltung der Gewichtungsfaktoren für die Publikationen und die Bewertung der verschiedenen Drittmittelkatego-

rien gab es Diskussionsbedarf. Die leistungsorientierte Mittelvergabe an sich wurde nicht in Frage gestellt.

Die Höhe der leistungsorientiert allokierten Mittel lag anfangs bei etwa einem Prozent der Finanzzuweisung des Landes. Die an die Kliniken und Institute zugewiesenen Einzelbeträge hatten eher einen symbolischen Charakter. Von einer Steuerungswirkung konnte höchstens für die kleinen, nicht klinischen Institute ausgegangen werden. Vielen Klinikleitern war ihr eigenes LOM-Budget nicht bekannt. Das ab 2005 eingeführte neue Budgetierungsmodell sah eine drastische Absenkung der historisch gewachsenen (Forschungs-)Budgets und eine Umverteilung der dadurch freigewordenen Mittel über das System der leistungsorientierten Mittelvergabe vor: Alle Kliniken und Institute erhalten seitdem ein Grundausrüstungsbudget, dessen Höhe sich an einer idealtypischen Arbeitsgruppe von eineinhalb wissenschaftlichen und eineinhalb nicht-wissenschaftlichen Mitarbeitern inklusive Sachmitteln sowie einem forschungsbezogen prozentualen Anteil an der Professorenbesoldung orientiert. Über die Grundausrüstung hinaus müssen weitere Budgetmittel über die Forschungsleistungen im Rahmen der leistungsorientierten Mittelvergabe der Fakultät eingeworben werden. Zudem stehen dem Dekanat strategische Forschungsförderungsmittel in Form eines Innovationsfonds zur Verfügung.

Die Einführung der neuen Budgetierung erfolgte über eine dreijährige Adaptionsphase, um die teilweise gravierenden Umverteilungseffekte, einige Kliniken haben durch die Umstellung bis zu 30 Prozent ihres Forschungsbudgets verloren, abzufedern. Am Ende der Umstellungsphase sollten zehn bis 15 Prozent der gesamten Landesmittel nach Forschungsleistung verteilt werden. Bereits zu Beginn der Umsetzung zeigten sich deutliche Anzeizeffekte: Die Transparenz über die mittelfristigen budgetären Konsequenzen führte bei den ‚Verlierer-Einrichtungen‘ zu strategischen Überlegungen, wie die prognostizierten Verluste vermieden werden könnten. Bei den durch die Krankenversorgung besonders belasteten Kliniken gab es die Idee, spezifische Forschungspositionen einzurichten, um die Forschungsaktivitäten gezielt zu bündeln. Letztlich ist bei allen Akteuren das Bewusstsein der gestiegenen (budgetären) Bedeutung von Publikationen und Drittmitteln geschärft worden.

Bereits mit der Einführung des neuen Budgetierungsmodells wurde ein wesentliches Ziel des Dekanats erreicht: Die Frage der Forschungsleistung der Kliniken und Institute gewann zentrale Bedeutung – sie brachte den Einstieg in die breite, allgemeine Forschungsförderung. Daneben eröffnete der neu geschaffene Innovationsfonds dem Dekanat die Möglichkeit, prospektiv in innovative oder profilbildende Forschungsschwerpunkte zu investieren.

2.2. Leistungsorientierte Mittelvergabe an der Universität Göttingen

Im Frühjahr 2005 beschloss das Präsidium der Universität Göttingen, ein umfassendes System der leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) für Forschung einzuführen. Dabei sollte die Mittelverteilung aufgrund fachspezifischer Besonderheiten und der deshalb fehlenden Vergleichbarkeit nur

innerhalb der Fakultäten und damit im Rahmen der bestehenden Fakultätsbudgets erfolgen. Dementsprechend bekam jede Fakultät den Auftrag, ein ihren fachwissenschaftlichen Gegebenheiten eigenes Konzept der Leistungsbewertung der zentral vorgegebenen Parameter Publikationen und Drittmittel zu erarbeiten. Weitere Parameter sollten im Interesse der Einfachheit, Nachvollziehbarkeit und Datenqualität nicht in die Leistungsmessung einbezogen werden. Ziel dieser Leistungserfassung ist die Etablierung einer forschungsrelevanten Anreizstruktur sowie die Schaffung von steuerungsrelevanter und steuerungshandhabbarer Transparenz für den Bereich Forschung.

Wie wurde das System in den letzten beiden Jahren umgesetzt? Und welche Schlüsse lassen sich für die Forschungsförderung ziehen? Auf der Basis des Präsidiumsbeschlusses wurde zusammen mit der Senatskommission für Entwicklungs- und Finanzplanung ein Konzeptpapier mit folgenden Eckpunkten erarbeitet: Das System einer leistungsorientierten Mittelvergabe für Forschung sollte ab 2006 auf der Basis der Leistungsdaten von 2002 bis 2004 eingeführt werden; es sollte mindestens ein Prozent des jeweiligen Fakultätsbudgets (Personal- und Sachmittel) erfasst werden; darüber hinaus sollte es einen Bonus aus zentralen Mitteln von 15 Prozent für diejenigen Fakultäten geben, die mehr als ein Prozent umverteilen. Schließlich sollten die Fakultäten die beiden universitätsweit geltenden Parameter Publikationen und Drittmittel gemäß fakultäts- bzw. fachspezifischer Besonderheiten gewichten und ausgestalten.

Im Juni 2005 befürwortete der Senat der Universität Göttingen das vorgeschlagene Konzept. Bei der Datenverarbeitung gab das Präsidium der Software FACTScience¹ den Zuschlag, da die Medizinische Fakultät bereits langjährige Erfahrungen mit dieser Software für ihre Leistungserfassung und Mittelverteilung im Bereich Forschung gemacht hatte. Die Präsentation erster Ergebnisse Ende 2005 zeigte Einführungsprobleme allgemeiner sowie technischer Art: Die Entwicklung fakultäts- bzw. fachspezifischer Bewertungskonzepte war aufgrund fehlender Erfahrungen und vergleichbarer Konzepte in Deutschland schwieriger als gedacht. Zudem stellten sich gravierende Mängel bei der Datenqualität heraus, die zu einem erhöhten Nachpflegeaufwand führten. Trotzdem konnten bis Mitte 2006 alle fakultätsspezifischen Leistungsbudgets auf Grundlage der erfassten und nach dem jeweiligen Fakultätskonzept gewichteten Leistungsdaten allokiert werden.

Inwieweit trägt das geschaffene System tatsächlich zur Erreichung des Ziels, der Schaffung einer Anreizstruktur zur Forschungsförderung, bei? Die Konzepte der Fakultäten sind in der Bewertung der beiden Parameter Publikationen und Drittmittel sehr unterschiedlich. Während die relative Gewichtung einzelner Drittmittelgeber über alle Fakultäten weitgehend vergleichbar ist – Drittmittel der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) werden in der Regel höher gewichtet als andere – so fällt die Bewertung der Publikationen oder spezifischer Publikationstypen sehr heterogen aus. Dies scheint auch ein Spiegelbild der unterschiedlichen Forschungskulturen der Fächer zu sein – und deren Offenheit gegenüber quantitativen Bewertungssystemen. Die naturwissenschaftlichen Fächer legen ein besonderes Gewicht auf Veröffentlichungen in Zeitschriften und gewichten diese,

¹ Genauer dazu siehe: (www.factscience.de)

teilweise in Anlehnung an den Impact-Faktor, nach Kategorien (A, B oder C-Journal). Der Wert einer Monographie ist eher untergeordnet und rangiert im Bereich eines Beitrags in einem B-Journal. Während sich die Wirtschaftswissenschaften dem System der Naturwissenschaften annähern, wobei die Monographie hier derzeit noch höher gewichtet wird, stellt die Bewertung der Veröffentlichungen mit Hilfe abgestufter Qualitätskategorien für die geisteswissenschaftlichen und juristischen Fächer ein Problem dar. Bei den Geisteswissenschaften kommt der Monographie immer noch ein herausragender Stellenwert zu. Das wiederum bedeutet, dass eine ‚automatisierte‘ Kategorisierung nicht möglich ist. Die Monographien müssten von einer Bewertungskommission individuell kategorisiert werden. Der Versuch einer Selbstkategorisierung durch die Wissenschaftlerin oder den Wissenschaftler ist bereits nach der ersten Runde der leistungsorientierten Mittelvergabe in der Fakultät gescheitert. Aus diesem Grund haben die betroffenen Fächer ein an Seitenzahlen orientierte Bewertungsschemata entwickelt.

Allgemein gesagt, lassen sich bei den fakultätsspezifischen Bewertungskonzepten zwei ‚Blöcke‘ unterscheiden: eine eher empirisch-naturwissenschaftlich ausgerichtete Fächergruppe mit starker Betonung der Zeitschriftenpublikation und eine hermeneutisch-geisteswissenschaftlich ausgerichtete Fächergruppe mit Schwerpunkt Monographie bzw. Sammelband. Während die erste Gruppe in ihren Bewertungsmodellen neben dem einfach zu messenden quantitativen Aspekt der Veröffentlichungen auch ein qualitatives Moment der Publikationsleistung über den Indikator Zeitschriftenqualität zu integrieren sucht, stellen die Bewertungskonzepte der zweiten Gruppen aufgrund der oben beschriebenen Beurteilungsproblematik bei Monographien auf die Messung der rein quantitativen Forschungsleistung ab.

Die Frage ist, ob sich nach den ersten zwei Jahren bereits Rückschlüsse auf die Effektivität der leistungsorientierten Mittelvergabe bezogen auf das Ziel der Forschungsförderung ziehen lassen. Da für die leistungsorientierte Mittelvergabe 2008 die Forschungsleistungen der Jahre 2004 bis 2006 herangezogen werden, müsste bereits der erste Durchlauf der Mittelvergabe im Jahr 2006 zu einer gleichzeitigen Verhaltensänderung bei den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern geführt haben, um jetzt quantitative oder auch qualitative Effekte zu den Vorjahren messen zu können. Das ist empirisch eher unrealistisch. Andererseits haben die intensiven Diskussionen in der Erarbeitungsphase der fakultätsspezifischen Bewertungskonzepte zu einer Bewusstseins-schärfung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler hinsichtlich der gestiegenen Bedeutung von nach Fördergebern gewichteten Drittmitteln und nach Publikationstypen gewichteten Veröffentlichungen geführt. Dies zeigt sich daran, dass in den Fakultäten mit kategorisierten Zeitschriften die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht nur die Eingruppierung der für sie relevanten Zeitschriften nachfragen, sondern auch versuchen, Einfluss auf die Bewertung einzelner Zeitschriften zu nehmen.

Insgesamt gesehen, gab es in allen Fakultäten ein spürbar gewachsenes Interesse der betroffenen Akteure, die Datenqualität der in anderen IT-Systemen und neu erfassten Daten bezüglich der Drittmittel als auch Publikationen zu verbessern. Dadurch konnte auf jeden Fall ein weiteres implizites Ziel der Einführung der leistungsorientierten Mittelvergabe, nämlich die Schaffung von Trans-

parenz, bereits in diesem kurzen Zeitfenster wirksam umgesetzt werden. Transparenz der Forschungsleistungen ist wiederum die entscheidende Grundlage für zielorientiertes Steuerungshandeln sowohl der Dekanate als auch des Präsidiums.

Aber wie im oben beschriebenen Fall des leistungsorientierten Budgetmodells bietet auch die leistungsorientierte Mittelvergabe an der Universität Göttingen nicht die Möglichkeit, zielgerichtet, also bezogen auf definierte Forschungsprofile, Anreize für eine Forschungsförderung zu setzen. Es handelt sich um eine ‚Breitenförderung‘, die trotz des relativ geringen prozentualen Anteils am gesamten Fakultätsbudget eine Anreizstruktur schafft, die Forschungsleistung mindestens quantitativ, wenn nicht auch qualitativ – im Sinne der Veröffentlichung in höherwertigen Zeitschriften und Einwerbung höher gewichteter Drittmittel – zu steigern.

Mit dem Erfolg der Universität Göttingen in der Förderlinie Drei der Exzellenzinitiative (Zukunftskonzept) hat die Einführung der leistungsorientierten Mittelvergabe als ein Instrument der Qualitätssicherung an Bedeutung gewonnen: „To complement and strengthen this process on the basis of the performance recording systems, the University plans to distribute a larger share of its resources for professorships dependent on performance“ (Georg-August-Universität Göttingen 2007). Die Evaluation der neu einzurichtenden Courant Zentren und ihrer Nachwuchsgruppen wird darüber hinaus auf das implementierte Leistungserfassungssystem zurückgreifen – die Basisdaten werden auch hier Publikationen und Drittmittel sein. Als ‚Qualitätswächter‘ für das gesamte Zukunftskonzept agiert der in Kooperation mit den Göttinger außeruniversitären Forschungsinstitutionen (Max-Planck-Institute, Deutsche Primatenzentrum und Akademie der Wissenschaften) eingerichtete Göttingen Research Council: Ihm sollen für die Erfüllung dieser Aufgabe insbesondere auch die Forschungsdaten aus der leistungsorientierten Mittelvergabe als Entscheidungsgrundlage dienen.

Hier zeigt sich, dass die leistungsorientierte Mittelvergabe über ihre formelgebundene Anreizwirkung hinaus zu einem entscheidungsrelevanten Hilfsmittel für eine prospektiv orientierte Forschungsförderung werden kann. Über die leistungsorientierte Mittelvergabe wird nicht zuletzt ein umfassendes Forschungsinformationssystem geschaffen, das zur Qualitätssicherung durch Transparenz beiträgt.

3. Schlussfolgerung

Die am Anfang gestellte Frage des Wirkungszusammenhangs zwischen leistungsorientierter Mittelvergabe und Forschungsförderung ist nach Betrachtung der beiden Fallbeispiele differenziert zu beantworten: Es ist ein Wirkungszusammenhang zu erkennen, wobei die Wirkung die Ziele einer strategischen Forschungsförderung nur begrenzt erreicht.

An der Medizinischen Fakultät in Hamburg hat die leistungsorientierte Mittelvergabe als Kernelement des neuen Budgetmodells zu einer gesteigerten Beachtung der Forschungsleistung geführt. Entscheidend war die deutliche Ausweitung der über die Forschungsleistung umverteilten Ressourcen. Dies zeigte insbesondere auch in den überwiegend aus der Krankenversorgung finanzierten Kliniken nachhaltige Effekte: Die Ineffizienz der ‚Feierabendforschung‘ rückte wieder in den Mittelpunkt der Diskussion, und Überlegungen zur Einrichtung von Forschungsstellen nahmen konkrete Form an. Die Anreize zur Steigerung des Forschungsoutputs sind gesetzt – für die strategische Forschungsförderung ist dies aber vergleichbar mit einem Schrotschuss: Vieles wird getroffen, eventuell auch das gewünschte Ziel. Um das Ziel der strategischen Forschungsförderung zu treffen, bedarf es über die ‚Breitenförderung‘ der leistungsorientierten Mittelvergabe hinaus noch des Instruments der prospektiven, diskretionären Mittelvergabe. Dafür wurde in Hamburg der Ansatz eines dekanatseigenen Innovationsfonds gewählt.

Ähnlich wie in Hamburg wurde an der Universität Göttingen die Einführung der leistungsorientierten Mittelvergabe in den Fakultäten mit dem Ziel der Steigerung und Belohnung von Forschungsleistungen begründet. Obgleich die umzuverteilenden Mittel weit unter den Hamburgern liegen, ist die Wirkung trotzdem vergleichbar – und das liegt an der neu gewonnenen Transparenz. Im Gegensatz zur Medizin ist der fakultätsinterne Wettbewerb um Mittel in den nicht-medizinischen Fakultäten bisher unbekannt gewesen und damit auch der messbare Erfolg. Die fakultätsinterne Vergleichbarkeit schafft einen deutlichen Anreiz zur Leistungssteigerung in den definierten Forschungsparametern Publikationen und Drittmittel. Gleichzeitig bedarf die strategische Forschungsförderung auch hier der zielorientierten diskretionären Mittelumverteilung – der entscheidende Schritt in diese Richtung wurde mit dem Zukunftskonzept im Rahmen der Exzellenzinitiative getan.

In beiden Fallbeispielen hat sich gezeigt, dass die leistungsorientierte Mittelvergabe eine wichtige Basis für eine strategische Forschungsförderung darstellt – sowohl in Form der finanziellen Anreize, die durch sie gesetzt werden, als auch durch die Schaffung von Transparenz und die Gewinnung von entscheidungsrelevanten Informationen. Ohne Kombination mit einer prospektiv diskretionären Mittelvergabe bleibt sie allerdings in ihrer Wirkung beschränkt. Erst im Zusammenspiel der beiden Instrumente ist eine zielorientierte und innovationsoffene Forschungsförderung erreichbar.

4. Literaturverzeichnis

- Bodenhöfer, H.-J. (2005). *Reformprozesse im Hochsulsystem unter institutionenökonomischer Perspektive*, in: S. Koch & R. Fisch (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft*. Bonn: Lemmens, S. 95-106.
- Buschor, E. (2005). *Potenzziale von New Public Management (NPM) für Bildung und Wissenschaft*, in: S. Koch & R. Fisch (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft*. Bonn: Lemmens, S. 25-36.

- Bussche, H. van den/Kreysing, M. (2005). *Leistungsorientierte Mittelvergabe in der Lehre an den medizinischen Fakultäten*. Wissenschaftsmanagement, Jg. 11, Nr. 5, S. 27-33.
- Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Paris: IAU Press.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) (2004). *Empfehlungen zu einer „leistungsorientierten Mittelvergabe“ an den Medizinischen Fakultäten*. Bonn.
- Georg-August-Universität Göttingen (2007). *Göttingen: Tradition – Innovation – Autonomy. Proposal for the Establishment and Funding of the Institutional Strategy to Promote Top-Level Research*. Göttingen.
- Vught, F. A. van (2000). *In Search of Quality Management in western European Higher Education*, in: S. Laske, M. Habersam & E. Kappler (Hrsg.), *Qualitätsentwicklung in Universitäten*. München: Rainer Hampp Verlag, S. 65-100.
- Wissenschaftsrat (1999). *Empfehlungen zur Struktur der Hochschulmedizin – Aufgaben, Organisation, Finanzierung*. Würzburg.
- Wissenschaftsrat (2003). *Strategische Forschungsförderung. Empfehlungen zu Kommunikation, Kooperation und Wettbewerb im Wissenschaftssystem*. Essen.
- Wissenschaftsrat (2007). *Allgemeine Empfehlungen zur Universitätsmedizin*. Berlin.

Indra Kühlcke

Leistungsorientierte Mittelvergabe als Bestandteil von Qualitätsmanagement

1. Qualitätsmanagement an der Freien Universität Berlin

In einer zunehmend komplexer werdenden „Wissenschaftsgesellschaft“ (vgl. u. a. Kreibich 1986) werden neue Bedarfe an Strukturen und Organisationsformen sichtbar: Hochschulen konkurrieren international um Forschende, Gelder, Studierende und Reputation (vgl. z. B. Rosigkeit 1995, S. 152 oder Prognos 2007, S. 9). „The battle for brainpower“ titelt etwa der Economist am 7. Oktober 2006 und schreibt: „In a speech at Harvard University in 1943 Winston Churchill observed that the empires of the future will be empires of the mind. He might have added that the battles of the future will be battles for talent“ (economist, 2006). Die Wissenschaftsgesellschaft hat es aber zugleich mit einer „Krise der Universitäten“ (vgl. Stölting/Schimank 2001) zu tun. In Zeiten der Exzellenzinitiative stehen diese zudem in einem bis dato noch nicht bekanntem Wettbewerb zueinander, gleichwohl der „Wandel des deutschen Hochschulwesens“ (vgl. z. B. Müller-Böling 2000 oder Teichler 2005) nicht neu ist.

In diesem Feld findet sich der Begriff „Qualitätsmanagement“ wieder, der sich - besonders in Verbindung mit dem New Public Management - nicht mehr aus der Hochschulreformdiskussion wegdenken lässt. Bisweilen ist man sogar geneigt, von „Qualitätsmanagementismus“ zu sprechen, scheint doch der Glaube, Qualitätsmanagement sei als Universalmittel zur Heilung aller diagnostizierten Probleme einsetzbar, weit verbreitet zu sein. Die faktische Umsetzung und Aneignung der Idee von Qualitätsmanagement wird indes sehr unterschiedlich gehandhabt und trägt durchaus Züge eines normativen Isomorphismus. Tatsächlich gibt es kein genuines, allgemein anwendbares Qualitätsmanagementmodell für Hochschulen – wahrscheinlich wird es auch niemals ein einheitliches Modell geben, was allerdings in einem gesonderten Beitrag zu diskutieren wäre. Auf jeden Fall entsteht der Eindruck, dass die Verwendung des Begriffs Qualitätsmanagement zum state of the art und Symbol dafür geworden ist, dass Hochschulen autonom und weitgehend frei in ihren Gestaltungsmitteln die *Qualität ihrer Leistungen* managen, um einen bestimmten Grad an Merkmalen zu erfüllen. Konkret ist zu fragen, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit die erwartete oder definierte Qualität von Leistungen tatsächlich eintritt. Insbesondere für den Organisationstyp Hochschule gilt hierbei: Es ist „die Kunst, Experten zu managen“ (vgl. Pellert 1999), denn bekanntlich weisen Hochschulen Merkmale auf, die bei Entscheidungen oder Veränderungen ganz besonders zu berücksichtigen sind: Die Hochschulleitung ist im Vergleich zu hierarchisch organisierten Unternehmen nur eingeschränkt handlungsfähig, da Entscheidungen nicht ohne Beteiligung der Gremien sowie dezentralen Einheiten durchgesetzt werden können. Vielmehr bedarf es dem Werben um Unterstützung von Veränderungen durch kommunikative Prozesse. Zudem wechseln Akteure auf unterschiedlichen Arbeitsebenen häufig („fluid partizipation“), so dass bereits

diskutierte und entschiedene Themen mit diesem Wechsel erneut auf der Agenda stehen können, was nicht unbedingt förderlich für die Weiterentwicklung von Prozessen ist. Hinzu kommt, dass WissenschaftlerInnen sich stärker in ihrer scientific community verwurzelt fühlen und sich nicht unbedingt mit den gesamten Zielen der Hochschule bzw. Hochschulleitung identifizieren. (Vgl. Pellet 2006, S. 36 f. oder Altvater 2007, S. 20 ff.) Demzufolge ist es nicht nur „die Kunst, Experten zu managen“, sondern auch die Kunst, geeignete Verfahren und Qualitätsindikatoren einzusetzen, mit denen die im Vorfeld definierte Qualität von Forschung, Lehre und Verwaltung erreicht und gemessen werden kann.

Vor diesem Hintergrund misst die Freie Universität Berlin der Sicherung und Entwicklung von Qualität (= Qualitätsmanagement) eine strategische Bedeutung bei. Wobei Voraussetzungen hierfür festgelegte und überprüfbare Ziele sowie geeignete Methoden sind. Die Kopplung von Qualitätsmanagement und leistungsorientierter Mittelvergabe schließt sich hierbei nicht aus. Vielmehr ist die leistungsorientierte Mittelvergabe integraler Bestandteil des QM-Systems¹ der Freien Universität Berlin, kurz „FUQM“ genannt. Die Umsetzung des FUQM integriert sich in eine Reihe grundlegender Reformschritte, die sowohl intern motiviert als auch durch neue staatliche Steuerungsmodelle, z. B. durch Einführung von Hochschulverträgen, bedingt sind. Die QM-relevanten Schritte haben vor allem 1999 mit der neuen Teilgrundordnung zur Reform der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen begonnen. Mit der Weiterentwicklung der leistungsorientierten Mittelvergabe sowie der Etablierung von regelmäßigen Zielvereinbarungen (1999) wurden zentrale QM-Bausteine etabliert. Mit Hilfe technischer Modernisierungen und der Einführung eines umfassenden SAP-Systems (2004) wurden zudem die Voraussetzungen für Datenanalysen und -aufbereitungen optimiert. Daten aus der sog. Statistikdatenbank dienen der Leitung als Management-Informationssystem, das mittlerweile auch online standardisierte Auswertungen bietet. Weitere QM-Bausteine, die hier lediglich summarisch genannt werden, sind z. B.: Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche im Norddeutschen Verbund, Akkreditierungen, Benchmarkingprozesse, ein proaktives Berufungskonzept, besondere Leistungsbezüge, das neue Content Management System und Corporate Design, das interne System der Forschungsförderung, Gesundheitsmanagement, die interne Kosten- und Leistungsrechnung, Lehrevaluationen, Nachwuchsförderung, etc.

Der Erfolg der bisherigen QM-Anstrengungen zeigt sich z.B. durch das erfolgreiche Abschneiden der Freien Universität Berlin im Rahmen der Exzellenzinitiative und die Belegung vieler Spitzenplätze in diversen Rankings sowie durch Anerkennung als „unternehmerischste Hochschule Deutschlands“², durch Prämierung der Gleichstellungspolitik (die Freie Universität Berlin erhielt bereits zweimal den „Total E-Quality-Award“), Verleihung des Zertifikats „Familiengerechte Hochschule“ oder durch die Zertifizierung ihres Umweltmanagementsystems.

¹ Für eine ausführliche Beschreibung des QM-Systems der FU Berlin siehe Nickel 2007, S. 99-117.

² 2006 erhielt die Freie Universität Berlin als erste deutsche Universität nach einer Benchmarking-Untersuchung der Prognos AG, Basel, den ersten Platz aller deutschen Hochschulen als unternehmerischste Hochschule.

2. Ziele der Freien Universität Berlin

Das Qualitätsmanagement der Freien Universität Berlin soll die bisher erreichte Leistungsstärke sichern und ausbauen. Hierzu trägt auch das im Rahmen des Exzellenzwettbewerbs geförderte Zukunftskonzept „International Network University“ bei. Damit verfolgt die Freie Universität ein in die Fachbereichsstruktur der Universität integriertes Netzwerkkonzept zur Generierung von internationaler Exzellenz in Forschung und Nachwuchsausbildung. Drei strategische Zentren sollen diesen Prozess steuern: Im Center for Cluster Development soll das Clusterkonzept der Freien Universität verwirklicht werden. Das Center for Graduate Studies koordiniert als Netzwerk für wissenschaftlichen Nachwuchs die strukturierte Doktorandenausbildung nach Maßgabe internationaler Qualitätsstandards. Das dritte strategische Zentrum, das Center for International Exchange, ist die Schnittstelle für das internationale Netzwerk mit weltweiten Zweigstellen.

Vor diesem Hintergrund lauten die Qualitätsziele:

- Exzellente Forschung, Lehre und Nachwuchsausbildung auf internationalem Niveau
- Förderung zielgruppenorientierten Denkens und Handelns in den Verwaltungs- und Serviceeinheiten (Servicementalität) für exzellente Dienstleistungen zugunsten des „Kerngeschäfts“
- Erkennen von Stärken und Schwächen
- Zufriedenheit von MitarbeiterInnen, StudentInnen, Auftraggebern und Finanziers
- Verbesserung der Kommunikation und Identifikation
- Erhöhung der persönlichen Verantwortungsbereitschaft der einzelnen Mitarbeiter(innen)
- Sicherung der Nutzung von Wissens- und Qualifikationsbeständen
- Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit durch Leistung von Qualitätsarbeit sowie kontinuierliches Streben nach Exzellenz

3. Qualitätsindikatoren der Freien Universität Berlin

Den genannten Zielen liegt ein Qualitätsverständnis zugrunde, das vor allem durch folgende Qualitätsindikatoren „übersetzt“ wird:

- Lehre: facheignungsbezogene Zulassungskriterien, Anteil von Studierenden aus bildungsfernen Schichten, Anteil von Studienabbrechern und Fachwechslern, Umfang von Integrations- und Beratungsmaßnahmen für Studierende, Absolventenraten, Studiendauer, erreichter Kompetenz- und Wissenszuwachs, Allokationserfolge auf dem Arbeitsmarkt
- Forschung: Anteil der forschungsaktiven Wissenschaftler(innen), Betreuungsrelation DoktorandInnen zu ProfessorInnen, eingeworbene Drittmittel (differenziert), Zahl der durch Drittmittel geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten (insbesondere für wissenschaftlichen Nachwuchs), Publikationen, Zitationsindex (soweit fachlich möglich), Patente, wissenschaftliche Preise, Interdisziplinarität in Wissensallianzen, Clusters u. a.

- Gleichstellung: Frauenförderung auf allen Ebenen, ausgeglichene Erfolgsbilanz beim Studienabschluss
- Universitätsmanagement: Effizienz von Verwaltungs- und Entscheidungsprozessen, Effektivität getroffener Maßnahmen und Entscheidungen, Serviceorientierung, Diversität von Finanzquellen, Qualität des Qualitätsmanagement-Systems, des strategischen Controllings und der Evaluationsverfahren, „Turn-over“ (Generationenwechsel) des wissenschaftlichen Personals, Anpassungsfähigkeit und -geschwindigkeit gegenüber externen Veränderungen
- Internationalität: Anteil internationaler Wissenschaftler(innen), internationale Programme und Beteiligungen, Anzahl „incoming“ und „outgoing“ students, Anteil der Alexander-von-Humboldt-StipendiatInnen und -PreisträgerInnen, aktive Universitätspartnerschaften

Die Indikatoren werden, soweit derzeit möglich, u. a. im Rahmen von Stärken-Schwächen-Analysen erhoben und sind zum Teil auch in dem SAP-basierten Management-Informationssystem der Freien Universität hinterlegt.

4. Vertragsförmige Vereinbarungen im Hochschulbereich

Ein zentraler Bestandteil des New Public Managements ist die Vereinbarung von Verträgen, die sowohl Beziehungen auf der Ebene Staat-Universität, als auch auf inneruniversitären Ebenen regeln. Ziel ist nicht mehr eine input- und prozessorientierte Detailsteuerung, sondern die ergebnisorientierte, eigenverantwortliche Gestaltung von Leistungen.

Im Wesentlichen lassen sich im Hochschulbereich drei Vereinbarungsformen von Verträgen unterscheiden, die am Beispiel der Freien Universität Berlin dargestellt werden:

- Hochschulverträge (vgl. auch HoF 2007) zwischen dem Land und der Universität inklusive einer leistungsorientierten Mittelvergabe
- Zielvereinbarungen zwischen der Hochschulleitung und den Fachbereichen oder vergleichbaren Organisationstypen
- Personenbezogene Zielvereinbarungen im Rahmen der W-Besoldung.

4.1. Hochschulverträge zwischen dem Land und der Freien Universität Berlin

Seit 1997 schließt die Freie Universität Berlin mit der Berliner Landesregierung mehrjährige Hochschulverträge ab. Als Vereinbarung auf Gegenseitigkeit sind für die Laufzeit (derzeit bis 2009) die finanziellen Zuschüsse des Landes festgelegt, wofür die Freie Universität Berlin wiederum die Erbringung verschiedener Leistungen zusichert und durch Einhaltung von Berichtspflichten dokumentiert (vgl. Hochschulverträge 2006-2009). Der Vertragsmechanismus lässt durch mehrjährige Festlegung der (wenn auch degressiven) Zuschüsse ein sehr hohes Maß an Planungssicherheit entstehen, die wiederum wesentliche Basis dafür ist, die eigene Entwicklung im Rahmen der ver-

einbaren Ziele und Verpflichtungen weitgehend autonom voranzutreiben und zu gestalten. Die leistungsorientierte Mittelvergabe motiviert dazu, die eigenen Leistungen im Wettbewerb zu den anderen Hochschulen, aber auch intern, zu steigern.

4.1.1. Leistungsorientierte Mittelverteilung als integraler Bestandteil der Hochschulverträge

Seit 2002 beinhalten die Verträge eine leistungsbezogene Mittelverteilung auf Basis von Kennzahlenberichten der Berliner Hochschulen (Universitäten, Fachhochschulen, Kunsthochschulen). Das heißt: ein bestimmter Prozentsatz der festgelegten konsumtiven Zuschüsse wird in Konkurrenz zu den anderen Berliner Hochschulen anhand von Leistungsindikatoren verteilt. Der Prozentsatz dieser leistungsbezogenen Mittel steigt von 25 % zum Haushalt 2007 auf 30 % zum Haushalt 2008, was in Zahlen ausgedrückt 121.171 Mio. EUR ausmacht, die zum Haushalt 2007 leistungsorientiert verteilt wurden. Auf Basis von Fächergruppen geschieht dies an Universitäten nach folgender Aufteilung (hier verkürzter Auszug, siehe ausführlich Hochschulverträge 2006-2009, S. 192 ff.):

Lehre 50,0 %, Forschung/Nachwuchsförderung 45,0 %, Gleichstellung 5,0 %

Lehre

Auslastungsquote	0,1	(Zahl der Studierenden in der RSZ/Zahl der Studienplätze)
Erfolgsquote	0,5	(Zahl der Absolventen / Studierende in der Jahrgangsstärke)
Regelstudienzeitquote	0,3	(Anzahl der Absolventen in der RSZ + 2/Absolventen insgesamt)
Internationalität	0,1	(Unis u. KHS: Anteil ausl. Absolventen an Absolventen insgesamt FHS: ausl. Studierende in der RSZ + 2/Studierende in der RSZ+2 insg.)

Forschung/Nachwuchsförderung

Drittmittel	0,7	(Anteil der Drittmittelausgaben einer Universität in einer Fächergruppe an den gesamten Drittmittelausgaben der Fächergruppe an den drei Universitäten)
Promotionen	0,2	(Anteil der Promotionen einer Universität in einer Fächergruppe an der Gesamtzahl der Promotionen der Fächergruppe an den drei Universitäten)
Internationalität	0,1	(Anteil der Alexander-von-Humboldt-Stipendiaten und -Preisträger einer Universität in einer Fächergruppe an der Gesamtzahl der Fächergruppe der drei Universitäten)

Gleichstellung

Professorinnen	0,2	(Anzahl der Professorinnen/Anzahl besetzte Professuren)
Neu berufene Professorinnen	0,4	(Anzahl der Professorinnen/Anzahl der in den letzten zwei Jahren besetzten Professuren)
Promotionen (w)	0,2	(Anzahl der Promotionen (w)/Anzahl der Promotionen insgesamt)
Absolventinnen	0,2	(Anzahl der Absolventinnen/Absolventen insgesamt)

4.1.2. Leistungsbezogene Mittelverteilung an der Freien Universität Berlin

Die leistungsbezogene Mittelverteilung wird intern an der Freien Universität Berlin bereits seit 1992 praktiziert. Im Unterschied zum Landesmodell werden an der Freien Universität Publikationen berücksichtigt. Weitere Abweichungen gibt es bei der Festlegung der Indikatoren zum Themenfeld Gleichstellung.

Prozess	Ge- wicht	Leistungsindikatoren			
Studium und Lehre	50%	Auslastung der Studienplätze	AbsolventInnenquote	AbsolventInnen in der Regelstudienzeit	Ausländische AbsolventInnen
		10%	50%	30%	10%
Forschung und Nachwuchsförderung	45%	Drittmittel	Publikationen	Promotionen	Alexander-v.-Humboldt - StipendiatInnen und - PreisträgerInnen
		60%	10%	20%	10%
Gleichstellung	5%	Anteil neu berufener Professorinnen	Anteil der Professorinnen	Anteil der Juniorprofessorinnen	Anteil der Promovendinnen
		65%	11%	17%	7%

Tabelle 7: Internes Mittelverteilungsmodell der Freien Universität Berlin

Von den Sachmitteln werden bereits 30 Prozent der Haushaltsansätze für die Fachbereiche formelgebunden verteilt. 2006 wurde erstmals begonnen, neben den Sachmitteln auch einen relevanten Teil der Personalmittel zu budgetieren und diese Mittel nach Leistungsindikatoren zu verteilen.

Dabei sind über das Modell 30 Prozent des Sollbudgets 2009 für den gesamten wissenschaftlichen Mittelbau sowie die Juniorprofessuren verteilt worden.

4.2. Zielvereinbarungen zwischen dem Präsidium der Freien Universität Berlin und den Fachbereichen

Mit Einführung der sogenannten „Erprobungsregelung“ nach § 7 a des Berliner Hochschulgesetzes wurde eine umfassende Reorganisation in den wissenschaftlichen und administrativen Bereichen der Freien Universität Berlin ermöglicht (Teilgrundordnung). In diesem Kontext werden seit Herbst 1999 an der Freien Universität Berlin in anfänglich einjährigem, inzwischen zweijährigem Rhythmus, Zielvereinbarungen (vgl. auch Hochschulrektorenkonferenz 2005) zwischen den Fachbereichen³ und dem Präsidium abgeschlossen. Die Zielvereinbarungen ergänzen als diskretionäres Verfahren das oben erläuterte interne Mittelverteilungsmodell der Freien Universität Berlin. In den Zielvereinbarungsgesprächen können die jeweiligen Besonderheiten der Fachbereiche, denen in formelgebundenen Zuweisungsverfahren nur schwer Rechnung getragen werden kann, geltend gemacht und besprochen werden. Darüber hinaus bietet der Zielvereinbarungsprozess Gelegenheit, über Leistungen und Zielerreichungen der Vergangenheit, sowie über künftige Projekte und Schwerpunktsetzungen zu beraten und entsprechende Vereinbarungen zu treffen.

Grundlage für die ersten Zielvereinbarungen war der sogenannte Profilbericht, der die Stärken und Schwächen des jeweiligen Fachbereichs aufzeigte. Inzwischen werden neben dem Umsetzungscontrolling vor dem Abschluss von Zielvereinbarungen die Kernanliegen der Universitätsleitung in einem Eckpunktepapier zusammengefasst und kommuniziert. Die Eckpunkte geben die strategische Orientierung der Leitung wieder und beachten auch die Vorgaben, die sich aus den Verträgen mit dem Land ergeben. Die allgemeinen Eckpunkte werden um spezifische, ausschließlich den jeweiligen Fachbereich betreffende Eckpunkte ergänzt. Der Fachbereich teilt dem Präsidium seine Vorstellungen über die Zielsetzungen im Verhandlungsleitfaden mit. Sind alle Unterlagen eingegangen, werden sie zusammengestellt und in eine Verhandlungsvorlage gebracht.

Im Vordergrund der Verhandlungen stehen die Ziele des gesamten Fachbereichs und weniger die Einzelvorhaben von Fachbereichsmitgliedern, was die strategische Orientierung des Zielvereinbarungsprozesses stärkt. Zielvereinbarungen werden vor allem zu folgenden Themenbereichen geschlossen: Lehre, Forschung, Nachwuchsförderung, Internationalisierung, Gleichstellung von Frauen, Weiterbildung, Binnenorganisation und Dienstleistungen.

Die verabredeten Ziele wurden bis jetzt in den meisten Fällen erreicht oder waren auf gutem Weg dorthin. In den Fällen, in denen die Zeitspanne für die Zielerreichung zu kurz war, wurden die Zielvereinbarungen in den darauf folgenden Zielvereinbarungszeitraum übertragen. Im Fall der Nichterfüllung verabredeter Ziele wurden erstmals im Herbst 2001 konkrete Konsequenzen vereinbart.

³ Zielvereinbarungen werden ebenfalls mit den Zentraleinrichtungen, den Interdisziplinären Zentren und Zentralinstituten der Freien Universität Berlin abgeschlossen.

Scheitern Einzelprojekte, können die dafür zugesagten Ressourcen zurückgefordert werden. Werden den gesamten Fachbereich betreffende Zielvereinbarungen nicht erfüllt, kann die Zuweisung der im Titelverbund zusammengefassten Sachmittel des Fachbereichs um eine bestimmte Summe gekürzt bzw. gesperrt werden. Die Höhe etwaiger Abzüge richtet sich unter anderem nach der Bedeutung des Ziels und nach dem Grad der Zielerreichung. Mit den Zielvereinbarungen für die Jahre 2005/2006 wurde der Passus zu den Konsequenzen bei Nichterfüllung verabredeter Ziele ergänzt. Zusätzlich wurde ein Absatz zu den zu erbringenden Lehr- und Forschungsleistungen in die Zielvereinbarungen aufgenommen, der vor allem die Aspekte Steigerung der Absolventenzahlen, Drittmiteinnahmen und Promotionszahlen betrifft. In ihm wird einvernehmlich zwischen dem Dekanat des Fachbereichs oder dem Institutsrat und dem Präsidium festgehalten, dass unterdurchschnittliche Leistungen gesteigert werden müssen. Sollte dies nicht gelingen, werden die dadurch verminderten Zuschüsse des Landes Berlin in der folgenden Zielvereinbarung Konsequenzen für das Budget der Fachbereiche haben.

Die Zielvereinbarungen an der Freien Universität haben sich als Mittel der strategischen Planung bewährt und ein hohes instrumentelles Niveau erreicht. Im Verhältnis zwischen Präsidium und Fachbereichen sowie Zentralinstituten haben sie sich zu einem breit akzeptierten Planungs- und Koordinierungsinstrument entwickelt. Der von intensiven Gesprächen zwischen den Beteiligten geprägte Einführungsprozess wies eine offene und vertrauensvolle Atmosphäre auf, wodurch die Akzeptanz der Zielvereinbarungen gefördert wurde. Gleichwohl wurde von der Universitätsleitung von Beginn an mit zunehmender Deutlichkeit der Zusammenhang zwischen Zielvereinbarungen und Ressourcenverteilung hergestellt, wobei sich die Zielvereinbarungen an der Freien Universität Berlin als Antwort auf die Defizite der formelgebundenen Mittelzuweisung entwickelt haben.

4.3. Personenbezogene Zielvereinbarungen im Rahmen der W-Besoldung

Auf Grundlage des Professorenbesoldungsreformgesetzes erfolgte an der Freien Universität Berlin die Umstellung der Besoldung für Universitätsprofessor(inn)en auf die Bundesbesoldungsordnung W zum 01. Januar 2005. Die festen Grundgehälter in den Besoldungsgruppen W 2 und W 3 können durch besondere Leistungsbezüge ergänzt werden. Diese werden an der Freien Universität Berlin im Rahmen von personenbezogenen Zielvereinbarungen mit den neuen Universitätsprofessor(inn)en geschlossen. Die besonderen Leistungsbezüge können als unbefristete und befristete Leistungsbezüge gewährt werden. Die Gewährung ist immer an Zielvereinbarungen mit den Universitätsprofessor(inn)en über einen Zeitraum von drei bis vier Jahren, z. B. in den Bereichen Forschung, Lehre, Nachwuchsförderung und Weiterbildung, gebunden. Die Zielvereinbarungen werden mit dem Dekanat des jeweiligen Fachbereichs und den Universitätsprofessor(inn)en bzw. zu Berufenden/Bleibenden vordiskutiert, um realistische Zielsetzungen bzw. sachgerechte Ziele zu erarbeiten. Die der Universitätsleitung übermittelten Vorschläge werden dann auf die Berücksichtigung bzw. Integration in das Zukunftskonzept der gesamten Universität geprüft. Besondere Leistungsbezüge können entweder mit Dienstantritt für einen bestimmten Zeitraum gewährt werden, hier erfolgt die Überprüfung der Zielerreichung nach

dem Ablauf des vereinbarten Zeitraums oder die Zahlung von besonderen Leistungsbezügen erfolgt nach Erfüllung der vereinbarten Ziele im vorgesehenen Zeitraum. Nach Ablauf der Frist für die Erreichung der Ziele, werden diese von der Universitätsleitung auf Antrag der jeweiligen Universitätsprofessor(inn)en und über die Dekanin oder den Dekan überprüft und ggf. eine weitere Vergabe von besonderen Leistungsbezügen vereinbart. Hierfür wird eine Bewertungskommission (bestehend aus fünf Dekaninnen/Dekanen aller Fachbereiche) etabliert, die ihre Ergebnisse an das Präsidium der Freien Universität Berlin weiterleitet, das der Gewährung nach eingehender Prüfung zustimmt oder diese ablehnt. Die Kommission wird erstmalig 2009 zusammentreffen.

5. Leistungsorientierte Mittelvergabe als Qualitätsmanagementinstrument

5.1. Die Grundidee: Steuerung durch Belohnung

Ein Teil der finanziellen Ausstattung wird an der Freien Universität Berlin wie oben beschrieben anhand leistungsorientierter Verfahren output- und zielorientiert vergeben. Dies setzt natürlich die Grundannahme voraus, dass hierdurch tatsächlich die Qualität von Leistungen gemanaget (gesteuert) werden kann bzw. die Indikatoren zur Beschreibung von „Qualität“ tatsächlich geeignet sind. Ein Verweis auf das Kontingenzschema sei hier gestattet, nach dem erwünschtes Verhalten durch Belohnung verstärkt wird, um letztendlich die Auftretenswahrscheinlichkeit als Folge des Verhaltens zu erhöhen. Das heißt: wenn ein Fachbereich an der Freien Universität Berlin im Vergleich zu anderen Berliner Fachbereichen je eingesetztem Euro Eigenmittel überdurchschnittlich hohe Drittmittel eingeworben hat, wird diese Leistung im Rahmen der externen Mittelverteilung gemäß Hochschulvertrag belohnt (positive Verstärkung). Die Wirklichkeit lässt sich aber nicht immer nur an Zahlen, Daten und vermeintlichen Fakten ablesen. Weshalb an der Freien Universität in Ergänzung zur rein indikatorbasierten Mittelvergabe das Modell der Zielvereinbarungen tritt.

Im Folgenden sollen noch einmal in Kurzform⁴ die Pro- und Contra-Argumente für bzw. gegen die Kopplung von leistungsorientierter Mittelvergabe und Qualitätsmanagement dargestellt werden.

5.2. Pro-Argumente

Zum Management von Qualität gehören zugleich Verfahren zur Messung, Analyse und Verbesserung von Leistungen. Im Fall von Universitäten sind diese auf Forschungs- Lehr- und Verwaltungs(dienst)leistungen bezogen, die eine im Vorfeld festgelegte Qualität haben sollen, die sich z. B. anhand von Vergleichen oder dem Grad der Zielerreichung messen lässt. Da die rein indikatorbasierte Mittelvergabe an der Freien Universität Berlin durch Zielvereinbarungen ergänzt wird, werden damit weitgehend Autonomieinteressen der Hochschule insgesamt (bezogen auf die Hochschulverträge), aber auch ihrer Mitglieder, etwa in Fachbereichen (bezogen auf die Zielvereinbarungen), berücksichtigt. Das Verfahren der Ressourcenallokation nach Indikatoren ist rational

⁴ Thema dieses Beitrags ist ausdrücklich keine ausführliche Indikatorenkritik, wie sie etwa in Publikationen von Stefan Hornbostel nachzulesen ist.

im Sinne von: es ist übersichtlich und einfach durch reduzierte Komplexität. Es ist vergleichbar, objektiv und nützlich.

5.3. Contra-Argumente

Ob Leistungen tatsächlich durch Bestrafung – als solche könnte ja die Nicht-Belohnung schlechter Leistungen bzw. die Rückforderung im Falle nicht erreichter Ziele verstanden werden – gesteigert werden können, ist strittig. Insofern liegen die Schwächen einer rein indikator- bzw. leistungs-basierten Mittelvergabe vor allem in der eben nicht immer gegebenen Vergleichbarkeit und der Reduktion von Komplexität, da etwaige Erklärungen und Plausibilisierungen nicht per se Bestandteil des Verfahrens sind. Weitere Schwächen liegen in einem sogenannten „Indikatorenopportunismus“ (vgl. Pasternack 2003 oder Schimank 2005). Gemeint sind Anpassungseffekte wie Standardsenkungen oder die Beeinflussung von Veröffentlichungen, um gemäß den verwendeten Indikatoren die Ressourcenallokation zu eigenen Gunsten zu beeinflussen.

5.4. Abschließende Betrachtung

An der Freien Universität Berlin ergänzen die Zielvereinbarungen qualitativ und permissiv die rein indikatorbasierte Mittelvergabe. Auch um Abwärtsspiralen für weniger erfolgreiche Leistungserbringer zu vermeiden, wird durch kommunikative Aushandlungsprozesse ein Kompromiss als Antwort auf Sachzwänge geschlossen, in dem mit freiwilligem Charakter Ziele gemeinsam festgelegt werden, deren erfolgreiche Umsetzung finanziell belohnt wird. Die Ressourcenallokation findet also nicht allein nach indikatorbasierten Kriterien statt, sondern in einem Mix aus standardisierten und individuellen Verfahren. Gute und herausragende Leistungen werden belohnt, was wiederum motivierende Effekte mit sich bringt. Innerhalb der FUQM-Philosophie ist dies eine geeignete Steuerungsmethode, um die geforderte Qualität bestimmter Leistungen zu sichern und auszubauen.

6. Literaturverzeichnis

Altwater, P. (2007): Organisationsberatung im Hochschulbereich – Einige Überlegungen zum Beratungsverständnis und zu Handlungsproblemen in Veränderungsprozessen, HIS: Forum Hochschule, 14/2007, S. 11 ff.: http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-200714.pdf, Stand vom 24.01.2008.

economist (2006): The Battle for Brainpower:

http://www.economist.com/specialreports/displayStory.cfm?story_id=7961894, Stand vom 28.11.2007.

Hochschulrektorenkonferenz (2005). *Grundsätze zur Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen*: http://www.hrk.de/de/beschluesse/109_2627.php, Stand vom 22.01.2008.

- Hochschulverträge 2006-2009 (2005). <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senwfk/pdf-dateien/hochschulvertraege/8gesamtvertraegepublikation.pdf>, Stand vom 10.01.2008.
- HoF (2007). *Vertragsförmige Vereinbarungen in der externen Hochschulsteuerung*: <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2007.htm>, Stand vom 10.01.2008.
- Kreibich, R. (1986). *Die Wissenschaftsgesellschaft: von Galilei zur High-Tech-Revolution*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Müller-Böling, D. (2000). *Die entfesselte Hochschule*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Nickel, Sigrun (2007): Institutionelle QM-Systeme in Universitäten und Fachhochschulen. Konzepte – Instrumente – Umsetzung. Arbeitspapier Nr. 94. Gütersloh, http://www.che.de/downloads/CHE_QM_Studie_AP94.pdf, abgerufen am 08.01.2008.
- Pasternack, P. (2003). *Hochschulverträge und Zielvereinbarungen. Grundlagen, Modellreferenzen und Berliner Erfahrungen*, die hochschule 1/2003, S. 136 ff.
- Pellert, A. (1999). *Die Universität als Organisation - die Kunst, Experten zu managen*, Wien u. a.: Böhlau.
- Pellert, A. (2006). *Organisationsmanagement, Einführung in das Hochschul- und Wissenschaftsmanagement. Ein Leitfaden für Theorie und Praxis*, Bonn: Lemmens, S. 35 ff.
- Prognos AG (2007). *Unternehmen Hochschule. Die Zukunft der Hochschulen im Wettbewerb*.
- Rosigkeit, A. (1995). *Reformdefizite der deutschen Hochschule: zum Dilemma der staatlichen Universität im Spannungsfeld zwischen normativer Theorie und politischer Realität*, Europäische Hochschulschriften, Bd. 1718, Frankfurt/M u. a.: Lang.
- Schimank, U. (2005). *Contra Leistungsindikatoren (Thesen)*, Beitrag zur HRK-Tagung am 24./25.1.2005 in München: Qualitätsparameter und Leistungsindikatoren als Instrumente der Hochschulentwicklung: <http://www.hrk.de/de/download/dateien/Schimank.pdf>, Stand vom 23.01.2008.
- Stölting, E. & Schimank, U. (2001). *Die Krise der Universitäten*. Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 20, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Teichler, U. (2005). *Hochschulstrukturen im Umbruch. Eine Bilanz der Reformdynamik seit vier Jahrzehnten*, Frankfurt: Campus.

Marita Hillmer

Berichtswesen als Voraussetzung für die Wirksamkeit von Anreizmodellen

1. Neue Steuerungsmodelle

Charakteristisch für neue Steuerungsmodelle ist der Anspruch, durch die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf dezentraler Ebene, die Ressourcenallokation zu optimieren. Die für die Kameralistik typische inputorientierte Detailsteuerung wurde in den letzten Jahren, für die deutschen Hochschulen, zunehmend durch die Einführung von Globalhaushalten ersetzt. Eine eigenverantwortliche Verwendung der budgetierten Mittel erfolgt zunehmend auf der Basis einer outputorientierten Steuerung. Zielvereinbarungen und formelgebundene Budgetierungsmodelle sind die zentralen Instrumente von Anreizmodellen zur Förderung des Wettbewerbs (vgl. Küpper 2002). Bei größerem Handlungsspielraum werden die Hochschulen gleichzeitig stärker an ihren Ergebnissen gemessen. Der Wissenschaftsrat hat sich in seinen „Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem“ unter anderem auch zu den neuen Grundsätzen der Hochschulsteuerung geäußert. „An die Stelle der Regelsteuerung tritt aber nicht allein der Wettbewerb der Hochschulen untereinander. Vielmehr wird das legitime Steuerungsinteresse des Staates anerkannt und im Sinne einer Steuerung über Ziele neu instrumentiert. Wesentliches Merkmal neuer Steuerungsmodelle ist also nicht der Verzicht auf staatliche Steuerung, sondern die Verlagerung von Kompetenzen vom Staat auf die Hochschulen bei gleichzeitiger Konzentration des Staates auf die Steuerung über strategische Ziele. Wettbewerb bleibt ein wesentliches Instrument, um Qualität, Flexibilität und Effizienz zu steigern Idealtypische Steuerungsinstrumente des Staates sind in diesem Verständnis Indikatorensteuerung und Kontraktmanagement“ (Wissenschaftsrat 2006, S. 23f.). In den einzelnen Bundesländern sind neue Finanzierungsmodelle eingeführt, jedoch mit unterschiedlichen Ausprägungen der indikatorengesteuerten Finanzierung sowie Zielvereinbarungen zur inhaltlichen Profilbildung (Ziegele 2002, Küchler u. a. 2000). Hochschulintern werden diese (teilweise leicht modifizierten) Steuerungsinstrumente ebenfalls eingesetzt. Der Begriff des 3-Säulen-Modells wird inzwischen sowohl im Rahmen von Hochschul- als auch für Landesmodellen verwendet (vgl. Universität Duisburg-Essen: Ambrosy 2007 sowie Hamburg: Behörde für Wissenschaft und Forschung 2002).

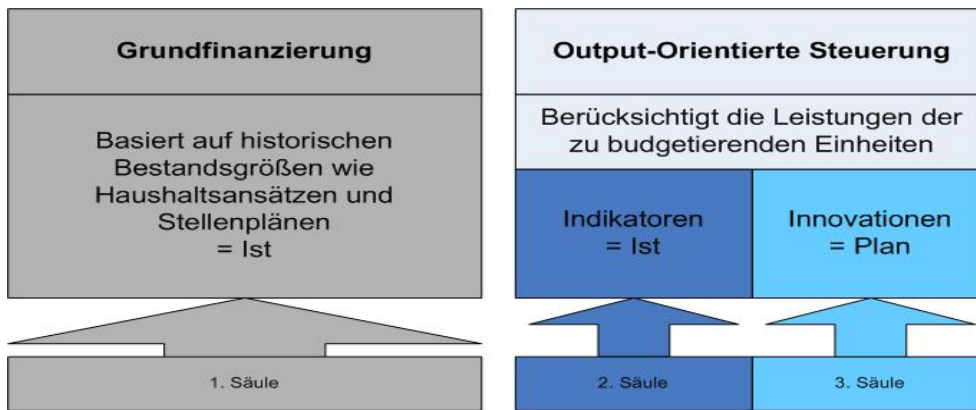


Abbildung 10: 3-Säulen-Modell

Mit der Einführung von Wettbewerbselementen sind die Hochschulen aufgefordert eigenständige Profile zu entwickeln und in Leitbildern zu dokumentieren. Ihre strategischen Ziele richten sich an den vorhandenen Kernkompetenzen und Grundwerten aus und bedürfen der Kontrolle der Zielrealisation. Die Bedeutung von Profil- und Leitbilddiskussionen ist jedoch – aufgrund von Erfahrungen aus dem Unternehmensbereich- eventuell zu relativieren, wie ein Beispiel aus dem Management Consultants zeigt: „Allerdings sind Alleinstellungsmerkmale immer nur temporäre Monopole, die, wenn erfolgreich, von den Wettbewerbern kopiert werden. Nur wenigen Unternehmen gelingt es, eine Strategie zu verfolgen, die sie grundlegend und langfristig von ihren Wettbewerbern unterscheidet“ (Horváth & Partner 2005, S. 10). Auch im Wissenschaftsbereich ähneln sich die Leitbilder vieler Hochschulen, deshalb ist die Empfehlung von Horváth & Partner, den Fokus insbesondere auf die konsequente Strategierealisierung zu legen, übertragbar. Hierfür wird ein auf die Prozessebenen (Stellhebel) und Führungskreise (Berichtspyramide) abgestimmtes Berichtswesen benötigt, in dem die Ziele der Forschung, der Lehre sowie des Dienstleistungsbereichs abgebildet sind. Mehrdimensionale Systeme der Leistungsmessung wie z.B. die für österreichische Hochschulen eingeführte Wissensbilanz (vgl. Schneider 2005) und die an der Universität Mainz eingeführte Balanced Scorecard (vgl. Michaelis 2003) sind eine Möglichkeit bestehenden Steuerungsdefiziten entgegenzuwirken. Grundlegend für alle Kennzahlensysteme ist, dass sie Transparenz über Strukturen und Prozesse schaffen sollen und Handlungsbedarf zur Erreichung gemeinsam verabredeter Ziele offenlegen.

In diesem Beitrag werden im Weiteren nicht die verschiedenen grundlegenden theoretischen Konzepte für Kennzahlen- und Berichtssysteme im Allgemeinen vorgestellt (vgl. Tropp 2002; Gladen 2003), sondern der Fokus liegt auf einigen zentralen Gestaltungsfragen zur Entwicklung anreizkompatibler Kennzahlen sowie den wesentlichen Merkmalen eines Berichtswesens.

2. Kennzahlen in Anreizmodellen

Eine zentrale Voraussetzung für den Aufbau eines Kennzahlensystems ist eine Verständigung der verschiedenen Führungsebenen auf die aus dem Leitbild abgeleiteten strategischen Ziele und deren Konkretisierung auf den unterschiedlichen Organisationsebenen. Ein Kennzahlensystem entwickelt nur dann die geplanten Steuerungsfunktionen, wenn alle Beteiligten ein möglichst gleiches Verständnis über Inhalt und Bedeutung der auszutauschenden Daten und Informationen haben. Klar formulierte und aufeinander abgestimmte Ziele sind eine wesentliche Voraussetzungen für eine Kultur des gegenseitigen Vertrauens und der Delegation von Verantwortung. Gibt es diese Verständigung nicht, oder nur bedingt, entstehen Zielkonflikte. Dabei ist zu beachten, dass an Hochschulen üblicherweise mehrschichtige Zielsysteme auf der Basis von Indikatoren eingesetzt werden und die Wirkungszusammenhänge häufig nur auf Vermutungen beruhen (vgl. Tropp 2002, S. 4). Die Konzentration auf die wesentlichen Einflussgrößen und der damit einhergehende Prozess der Standardisierung von Leistungen stehen darüber hinaus in einem Spannungsverhältnis zum Leistungsprofil der einzelnen Fächer. „Es liegt auf der Hand, dass >Leistung< und >Qualität< und damit die Parameter der Leistungsmessung in Studium, Lehre und Forschung sich in geisteswissenschaftlichen Disziplinen wie der Ägyptologie oder der Balkanistik erheblich von denen in naturwissenschaftlichen oder ingenieurwissenschaftlichen Disziplinen unterscheiden“ (Grimm 2007, S. 34). Welche potentiellen Interessenkonflikte darüber hinaus zu beachten sind, soll anhand von folgendem Beispiel erläutert werden: Das Drittmittelvolumen ist ein klassischer Indikator in vielen Verteilungsmodellen auf Landes- und Hochschulebene. In der Vergangenheit wurden Drittmittel in der Regel nur projektbezogen gewährt, ohne Berücksichtigung von Kosten für Infrastruktur und Verwaltung. Laut Wissenschaftsrat haben „Im Laufe der letzten Jahrzehnte ... die Zuwendungsgeber den Schwerpunkt der Forschungsfinanzierung gezielt mehr und mehr auf die Seite der Drittmittel verschoben“ (Wissenschaftsrat 2006, S. 54). Zur Förderung des institutionellen Anreizes Drittmittel einzuwerben, empfiehlt der Wissenschaftsrat deshalb unter anderem Drittmittel als Leistungsindikator zu berücksichtigen und indirekte Kosten der Infrastruktur sowie der Verwaltung zu finanzieren (vgl. Wissenschaftsrat 2006, S. 55). Im Rahmen der Exzellenzinitiative wird ein pauschaler Zuschlag in Höhe von 20% der Fördersumme zur Deckung der Overheadkosten gewährt. Die EU hat demgegenüber mit dem 7. Forschungsprogramm internationale Rechnungslegungsstandards eingeführt. Danach ist die Grundausstattung einer Hochschule als Eigenanteil nachzuweisen, und gemäß dem Vollkostenmodell können bis zu 75% der Gesamtkosten erstattet werden (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005, S. 4). Drittmittelprojekte, ohne bzw. ohne ausreichende Finanzierung von Overheadkosten sind aus Sicht von Dekanen und/oder Hochschulleitung anders zu bewerten als von den Wissenschaftlern, da hierfür aus Grundmitteln finanzierte Ressourcen genutzt werden.

Im Weiteren werden drei Gestaltungsfragen exemplarisch näher erörtert.

1. Gestaltungsfrage: Messgrößen für qualitative Ziele bestimmen

Qualitätsorientierte Steuerung wird häufig als Synonym für Hochschulsteuerung verwendet. Qualitative Ziele sind in der Regel schwer quantifizierbar, weshalb zahlenmäßig direkt erfassbare Kennzahlen oft durch Indikatoren ergänzt oder ersetzt werden. Indikatoren bilden einen Wirkungszusammenhang ab, der nicht direkt mess- oder beobachtbar ist (vgl. Gladen 2003, S. 15). Deshalb bietet es sich an, mehrere Indikatoren einzusetzen, um ein Ziel besser abzubilden. Die Anzahl der Indikatoren ist zu begrenzen, damit eine Übersichtlichkeit gewährleistet bleibt. Als Prüfkriterien für eine Selektion haben wir an der Universität Oldenburg (im Rahmen eines Strategieprozesses) folgendes Verfahren erprobt:

1. Stufe: Grobauswahl
- Besteht zwischen Ziel und Indikator ein Wirkungszusammenhang? - Fördern die Indikatoren ein zielkonformes Verhalten? - Sind sie beeinflussbar? - Übersteigt der Nutzen der Messung den Erhebungsaufwand?
2. Stufe: Feindefinition
- Liegen die notwendigen Daten vor, oder ist noch Entwicklungsarbeit zu betreiben? - Welche Datenquellen stehen zur Verfügung? - Wie häufig soll gemessen werden? - Wer ist für die Erhebung verantwortlich?

Abbildung 11: Auswahlprozess Indikatoren

Die Auswahl der Kennzahlen kann flexibel auf die jeweiligen Bedarfe ausgerichtet werden, unterliegt damit aber auch einer subjektiven Beeinflussung. „In Abhängigkeit von der individuellen Wahrnehmung der Betroffenen können subjektive und objektive Indikatoren unterschieden werden (vgl. Weber 1983, S. 99). Subjektive Indikatoren bilden die Zielerreichung durch das Erfassen der individuellen Zufriedenheit der Leistungsempfänger ab, objektive Indikatoren hingegen registrieren unabhängig hiervon bestimmte Ausprägungen der Realität und messen diese anhand von intersubjektiv definierten Größen. Dass jedoch subjektive Indikatoren gerade im universitären Bereich eine immens große Aussagefähigkeit für den Nachweis einer erfolgreichen Leistungserfüllung besitzen, wurde im amerikanischen Universitätssystem bereits zu Beginn der 60er Jahre erkannt“ (Seidenschwarz 1992, S. 135).

2. Gestaltungsfrage: Vergleichbare, aber nicht gleiche Leistungen der Fächer

Indikatoren gesteuerte Mittelverteilungsmodelle bedingen eine Standardisierung der Leistungsmessung unterschiedlicher Fächer. So werden z.B. in Niedersachsen ca. 10% der Mittel des Globalhaushalts auf Basis von Indikatoren an die Hochschulen verteilt. Für jede Fächergruppe wird ein eigenständiger Budgetkreis gebildet. Die Verteilung innerhalb der Fächergruppen erfolgt auf Basis

einheitlich definierter Indikatoren. Dadurch stehen z.B. die Drittmittel der Geistes- und Kulturwissenschaften nicht in einer direkten Wettbewerbssituation zu den Drittmitteln der Naturwissenschaften oder den Ingenieurwissenschaften.

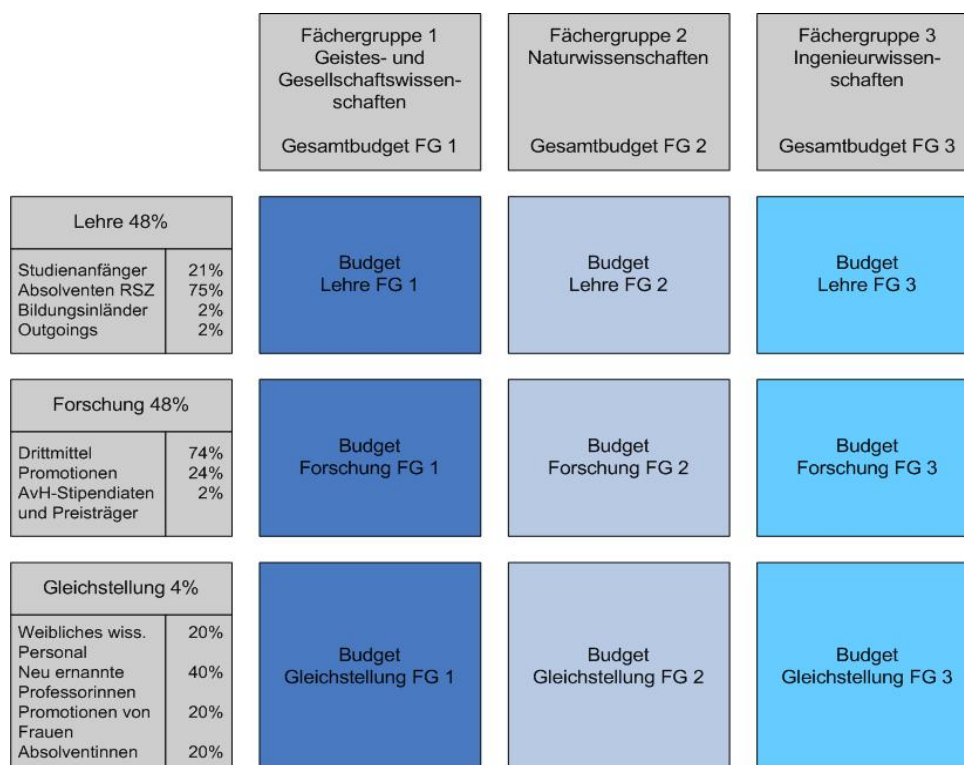


Abbildung 12: Formel Land Niedersachsen

Die Aussagekraft des Drittmittelvolumens als Leistungsindikator ist dennoch begrenzt, da es sich eher um eine Inputgröße und nicht um eine Outputgröße handelt (vgl. Seidenschwarz 1992, S. 149). Im Sinne eines Qualitätsmanagements ist zudem das spezifische Leistungsspektrum der unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen zu beachten. „Eine adäquate und alle Gesichtspunkte umfassende Leistungsanalyse (*comprehensive evaluation*) der historisch und hermeneutisch arbeitenden Fächerkulturen muss in umfassender Weise eine Vielzahl von Leistungsaspekten berücksichtigen und insbesondere Lehre, Forschungsmanagement und Publikationen umfassen. Diese Leistungsaspekte lassen sich nicht voneinander trennen und ergeben für sich genommen und isoliert kein sachgemäßes Bild“ (Grimm 2007, S. 36). Da quantitative Kennzahlen generell Anreize zur Fehlsteuerung auslösen können, ist die Qualität von Publikationen durch einen Referee-Prozess sicherzustellen (vgl. Tropp 2002, S. 125).

3. Gestaltungsfrage: Harmonisierung der Steuerungsmodelle auf Landes- und Hochschulebene

Hochschulen streben eigene Profile an und sollten ihre Steuerungsinstrumente maßgeschneidert auf ihre Ziele in Lehre und Forschung sowie die organisatorischen Rahmenbedingungen ausrichten. Bei der Entwicklung der Modelle, sind die vom Hochschulträger eingesetzten Anreizmodelle

zu berücksichtigen. Sie müssen einander ergänzen, aber in der Regel ist das Landesmodell für die hochschulinterne Steuerung nicht geeignet, da mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle sich auch die Rollen von Hochschulträger und Hochschulen verändern (sollten). „Der Staat soll strategisch steuern, indem er sich auf Rahmensetzungen und die Vorgabe von Globalzielen beschränkt, während die Hochschulen operativ autonomer werden, d.h. es ist ihnen überlassen wie sie die politischen Vorgaben erreichen; wichtig ist nur, dass sie die vereinbarten Ergebnisse erreichen. Der Staat fungiert nunmehr als Auftraggeber, welcher bei den Hochschulen die Erstellung bestimmter Leistungen bestellt. Die Hochschulen in ihrer Rolle als Auftragnehmer „konkurrieren um die Aufträge mit anderen Anbietern“ (Nickel 2007, S. 63). In den Hochschulen gilt es herauszufinden welche Prozesse wie zu beeinflussen sind, damit die strategischen und operativen Ziele realisiert werden. Voraussetzung hierfür ist ein Berichtswesen das dem objektiven und subjektiven Informationsbedarf genügt (vgl. Gladen 2003, S. 4)

3. Merkmale und Architektur eines Berichtswesens

Für eine zielorientierte Steuerung werden Standardberichte über Plan-Ist-Vergleiche, Forecast sowie Zeitreihen und Benchmarking benötigt. Darüber hinaus ist es sinnvoll für einige wenige zentrale Steuerungsgrößen Toleranzwerte zu definieren und bei deren Überschreitung standardisierte Abweichungsberichte zu erstellen (Beispiel: Neueinschreibungen zu bestimmten Stichtagen während der Einschreibungsphase). Standardberichte stehen elektronisch zur Verfügung. Sonderberichte zeichnen sich dadurch aus, dass weitere Daten- und/oder Informationsquellen für Recherchen herangezogen werden. Signifikante neue Muster, Beziehungen und Trends im Daten- und Informationsbestand können ebenfalls im Rahmen von Sonderberichten analysiert werden. Es ist darauf zu achten, dass genügend Flexibilität gewährleistet bleibt, um einen Sachverhalt auch aus ungewohnter Perspektive betrachten zu können und vermeintliche Selbstverständlichkeiten infrage zu stellen. Diffuse Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und in eine Analyse einzubeziehen ist eine weitere Komponente im Anforderungsprofil an ein modernes Berichtswesen.



Abbildung 13: Berichtsformate

Sowohl für Standardberichte als auch für Sonderberichte sind die Berichtsanforderungen vorab mit den Berichtsempfängern zu klären. Die vier großen „W-Fragen“ sind: Was soll Wie, für Wen und Wann zur Verfügung gestellt werden. An der Universität Oldenburg haben wir im Rahmen eines Strategieprozesses folgendes Verfahren erprobt:

4. Gestaltungsfrage: Was

Hier geht es um den Inhalt eines Berichts. Z.B.: Plan-Ist-Vergleiche im Rahmen von Zielvereinbarungen erstellen oder Benchmarking zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen analysieren. Die Daten und Informationen müssen für die jeweilige Führungsebene aussagekräftig und entscheidungsrelevant sein. Für ein Standardberichtswesen sind einheitliche Definitionen festzulegen und unabhängig vom Berichtsformat müssen eindeutige Definitionen und Datenquellen vorhanden sein, die zudem aktuell, widerspruchsfrei und zuverlässig nachvollziehbar sind.

5. Gestaltungsfrage: Wie

Der formale Berichtsaufbau kann ebenfalls die Akzeptanz bei den Empfängern fördern. Ein einheitlich gestaltetes Layout sowie Tabellen- und Grafikaufbau sind zu beachten. Die Interpretation von Daten ist durch grafische Aufbereitungen zu unterstützen. Im Sinne eines „Self-Controlling“ werden den Berichtsempfängern zunehmend IT-gestützte Berichtssysteme direkt zugänglich gemacht. Hier ist auf eine einfache, möglichst intuitive Bedienerführung zu achten und je nach Berichtsempfängerebene sind Funktionen des Verdichtens und Filterns sowie des Extrahierens und Weiterverarbeitens von Daten zu ermöglichen. Der Zugang zu den unterschiedlichen Daten- und Informationsberichten sollte über ein Berichtsportaal organisiert werden, indem unabhängig von Menüstrukturen Berichte nach Themen gesucht werden können.

6. Gestaltungsfrage: Wer

In hochkomplexen Organisationen wie Hochschulen werden an vielen Stellen steuerungsrelevante Daten und Informationen generiert. In einem Data Warehouse können Daten aus unterschiedlichen Quellsystemen zentral zusammengeführt werden und stehen damit für kombinierte Auswertungen zur Verfügung. Die Daten sind zudem langfristig verfügbar. Für die Datenerhebung und die Berichterstattung sind Rollen und Berechtigungen festzulegen. Im Sinne einer Berichtspyramide erhalten üblicherweise die obersten Führungskreise hoch komprimierte Steuerungsdaten und -informationen. Je größer die Nähe zur operativen Steuerung ist, umso mehr werden fachspezifische Detailberichte benötigt.

7. Gestaltungsfrage: Wann

Auch wenn in IT-gestützten Systemen Berichte jederzeit online abgerufen werden können, sind für die Berichterstattung relevante Stichtage festzulegen (Beispiel Studierendendaten gemäß Meldung

an das Landesamt für Statistik). Die Berichtsfrequenz ist in Abhängigkeit von der Steuerungsrelevanz zu gestalten.

4. Ausblick

Hochschulen entwickeln im Rahmen von neuen Wettbewerbsbedingungen eigenständige Profile, Strategien sowie neue Organisationsstrukturen. In diesem Prozess wandeln sich auch die Anforderungen an ein Controlling der Hochschulen und dem Berichtswesen. Traditionell werden sehr viele Daten in unterschiedlichen Berichtsformaten produziert und mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle sind weitere hinzugekommen für: Zielvereinbarungen, Akkreditierungen, Evaluationen, indikatorengesteuerte Mittelverteilungen, Kostenrechnung, Jahresabschlüsse (Landesbetriebe), Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche auf Länderebene oder regional, Rankings etc.. Neben dieser Vielfalt an Berichtsformaten gibt es eine Fülle an Definitionen für einzelne Datensätze und da bislang an den meisten Hochschulen kein Data Warehouse eingeführt ist, kommen noch unterschiedliche Datenquellen mit unterschiedlichen Datenstandards hinzu. „Sowohl die Erfassung relevanter Informationen als auch deren Aufbereitung durch Instrumente der modernen Datenverarbeitung wie z. B. Data Warehouses werden häufig noch nicht so professionell durchgeführt ... Deshalb ist die eher strategisch-abstrakte Diskussion über die Auswahl relevanter Kennzahlen und deren Verknüpfung durch die mehr operative Frage nach deren Verfügbarkeit und Qualität zu ergänzen“ (Tropp 2002, S. 128). Darüber hinaus sind die Steuerungs- und Berichtsinstrumente verstärkt auf die langfristigen Zielstellungen der Hochschulen und die ganzheitlichen Prozesse von Forschung, Studium und Lehre sowie dem Dienstleistungsbereich auszurichten und aufeinander abzustimmen.

Ein weiterer grundsätzlicher Aspekt ist die, unter dem Stichwort „Ökonomisierung der Wissenschaft“, geführte Diskussion über die Einführung von betriebswirtschaftlichen Führungs- und Steuerungsmodellen. „Das, was für Unternehmen selbstverständlich ist – sich als geschlossene Organisation zu verstehen –, ist für Universitäten erst noch auf dem Weg. Dies hat unmittelbare Folgen für ein Universitätscontrolling: Denn wer ‚Controlling‘ fordert und damit einen der wichtigsten betriebswirtschaftlichen Ansätze zur zielorientierten Steuerung von Organisationen, der impliziert automatisch, dass Hochschulen geschlossene Organisationen sind und der zielorientierten Gesamtsteuerung bedürfen. Er setzt quasi voraus, dass die Universität eine in sich integrierte, durch eine gemeinsame Leitung gesteuerte Organisation ist. Genau dies widerspricht aber dem Selbstverständnis vieler Universitätsmitglieder“ (Schneidewind 2008, S. 230). Einen differenzierten Umgang mit betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten fordert auch die Hochschulrektorenkonferenz: „Bei der Reform von Leitungsstruktur und Qualifizierung ist die Eigenart der Hochschulen als Expertenorganisationen zu berücksichtigen. Hochschulen führen eine Vielzahl von gleichrangigen, aber auf unterschiedlichen Gebieten ausgewiesenen Experten unter einem Dach zusammen. Diese Eigenart verbietet die Übernahme von Leitungsmodellen aus der Wirtschaft. Hochschulen sind vergleichsweise lose gekoppelte Organisationen. Auch die Prinzipien des New Public Mana-

gement sind daher auf Hochschulen nur eingeschränkt anwendbar. ... Die Organisation der Hochschulen muss die zentrale Bedeutung der Wissenschaftler für die erfolgreiche Gestaltung der zentralen Prozesse Lehre und Forschung, die ohne weitgehende Freiheit in der Tätigkeit nicht denkbar ist, berücksichtigen. Aus dieser Grundüberlegung folgt die Forderung nach unterschiedlicher Professionalisierung der Entscheidungsträger auf den verschiedenen Funktionsebenen“ (HRK 2004, S. 9). Nachdem die neuen Steuerungsmodelle für Hochschulen in den 90er Jahren noch einen zentralen Fokus auf die formalen Dimensionen der Ausgestaltung von Globalhaushalten legten, sind im Zuge der größeren Wettbewerbsorientierung in den letzten Jahren verstärkt Themen des Qualitätsmanagements hinzugekommen. Grimm weist in diesem Kontext daraufhin, dass Hochschulautonomie und Qualitätssicherung einander bedingen und explizit in der gemeinsamen Verantwortung von Hochschulleitungen und Fakultäten/Fachbereichen liegen (Grimm 2006, S. 34). Zur Messung von Qualität werden allgemeingültige – von der Wissenschaftsgemeinschaft entwickelte – Kriterien benötigt. „Die Hochschulen selbst, ja jedes einzelne Fach muss mit höchster Konzentration Qualitätsmaßstäbe formulieren, an denen sie gemessen werden wollen. Diese Qualitätsmaßstäbe müssen in allem Selbstbewusstsein der Hochschulen und Fächer abgeglichen sein mit den Anforderungen und Erwartungen der Gesellschaft, von der wir mit sehr guten Gründen die adäquate Finanzierung unserer Einrichtungen verlangen. Und schließlich müssen Verfahren konzipiert, entwickelt und weiterentwickelt werden, welche sicherstellen, dass die von den Hochschulen selbst zu verantwortenden Maßstäbe eingehalten und der Gesellschaft transparent vermittelt werden“ (Dicke 2007, S. 10). Die neuen Steuerungsinstrumente (Zielvereinbarungen, indikatoren-gesteuerte Mittelverteilungen, Evaluationen, Akkreditierungen, Benchmarking, ...) sind bislang nur lose miteinander verkoppelt. Eine Standardisierung der Definition von einzelnen Indikatoren (z. B. Drittmittel: Ertrag oder Aufwand oder Kosten inkl. Overhead) hat sich in verfahrensübergreifend noch nicht herausgebildet. Dies erhöht sowohl den Erhebungsaufwand, als auch den Interpretationsaufwand der Daten und trägt nicht zur Transparenz des Leistungsnachweises bei.

5. Literaturverzeichnis

- Ambrosy, R. (2007). *Interne Budgetierung an der Universität Duisburg-Essen – ein Werkstattbericht*. Vortrag an der Universität Oldenburg
- Behörde für Wissenschaft und Forschung (2002): *Neues Steuerungsinstrumentarium (NSI 2003) – 3 Säulen Modell Hamburg*
- Dicke, K. (2007). *Qualitätsorientierte Hochschulsteuerung und externe Standards*, in: *Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.): Begrüßung*, Bonn, S. 7-11
- Gladen, W. (2003). *Kennzahlen- und Berichtssysteme. Grundlagen zum Performance Measurment*. 2., überarbeitete Auflage, Wiesbaden, Gabler
- Grimm, R. (2007). *Qualitätsorientierte Hochschulsteuerung und externe Standards*, in: *Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.): Leistungsorientierte Mittelvergabe als Element der hochschulinternen Qualitätssicherung*, Bonn, S. 33-38

- Horváth & Partner GmbH (Hrsg.) (2005): *Balanced-Scorecard-Studie 2005*. Stuttgart.
- HRK Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.) (2004). *Professionalisierung als Leitungsaufgabe*. Entschließung des 202. Plenums, Bonn.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.). (2005): *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Regeln für die Beteiligung von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen an Maßnahmen des Siebten Rahmenprogramms sowie für die Verbreitung der Forschungsergebnisse (2007-2013)*, Brüssel.
- Küchler, T./Müller-Böling, D./Schreiterer, U./Ziegele, F. (2000): *CHE Centrum für Hochschulentwicklung* (Hrsg.). Hochschulreform Baden-Württemberg 2000. Stellungnahme und Empfehlungen, Gütersloh.
- Küpper, Hans-U. (2002). *Hochschulfinanzierung als Steuerungsinstrument*, in: Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 2, 24. Jahrgang, 2002, S. 18-43.
- Michaelis, J. (Hrsg.) (2003). *Forschung und Lehre an den Grenzen des Wissens. Strategiekonzept der Johannes Gutenberg-Universität Mainz*, Mainz.
- Nickel, S. (2007). *Partizipatives Management von Universitäten. Universität und Gesellschaft – Schriftenreihe zur Universitätsentwicklung*, Band 5, Laske u. a. (Hrsg.), München und Mering, Hampp.
- Schneider, U. (2005). *Wissensbilanzen an österreichischen Universitäten*. Vortrag: Symposium Wissensbilanz – Wohin geht die Reise? Garching bei München.
- Schneidewind, U. (2008). *Universitätscontrolling – Stand und Herausforderungen*. In: Freidank, C.-C./Müller, S./Wulf, I. (Hrsg.): *Controlling und Rechnungslegung. Aktuelle Entwicklungen in Wissenschaft und Praxis*, Wiesbaden, Gabler 2008, S. 227-245.
- Seidenschwarz, B. (1992), *Entwicklung eines Controllingkonzeptes für öffentliche Institutionen – dargestellt am Beispiel einer Universität*, München, Vahlen.
- Tropp, G. (2002). *Kennzahlensysteme des Hochschul-Controlling – Fundierung, Systematisierung, Anwendung*. München, Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung.
- Weber, J. (1983), *Zielorientiertes Rechnungswesen öffentlicher Betriebe – dargestellt am Beispiel von Studentenwerken*, Baden-Baden 1983.
- Wissenschaftsrat (Hrsg.). (2006). *Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem*. Berlin.
- Ziegele, F. (2002) Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland, in: Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 3, 24. Jahrgang, 2002, S. 106-121.

III. Kritische Bestandsaufnahme aus Sicht der Landesplanung

Helmut Fangmann/Steffen Heise

Staatliche Mittelvergabe als Marktsimulation? Systemische Probleme und Lösungsansätze

1. Einleitung

Ausmaß und Vielfalt der in den letzten Jahren an Hochschule, Wissenschaft und Bildung herangebrachten Erwartungen sind historisch wohl ohne Beispiel. Bis in die 90er Jahre des letzten Jahrhunderts hinein waren Hochschulen und deren gesellschaftlicher Nutzen scheinbar durch ihre bloße Existenz legitimiert bzw. gewährleistet. Man stellte allenfalls fest, dass man mehr davon brauchte, weil immer mehr junge Menschen eine Hochschulzugangsberechtigung erwarben und in ein Studium drängten. Natürlich registrierte man auch Probleme, etwa bedingt durch die zunehmende Vermassung des Studienbetriebs, die bis in die Forschung zurückwirkte. Mit dem Ausbau der außeruniversitären Forschung, einer Reihe von Förderprogrammen für die Hochschulen und einer „Untertunnelungstheorie“ konservierte man aber letztlich den Status quo, der auch von der Hochschuleseite mit ihrer rituellen Mehr-Geld-Forderung nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde.¹

Erst als die Folgen der so genannten Globalisierung ins öffentliche Bewusstsein rückten wurde klar, welche Anforderungen dabei auch auf die Hochschulen zukommen würden und dass sie diese in der gegenwärtigen Verfassung nicht würden bewältigen können. In praktisch allen Bundesländern wurden und werden seither mehr oder minder weitreichende Reformen unter dem Leitmotiv eines Neuen Steuerungsmodells eingeleitet.²

Zugleich wuchsen die gesellschaftlichen Ansprüche an die Hochschulen: Sie sollen international wettbewerbsfähiger werden, in der Forschung Anschluss an die Weltspitze gewinnen, sich verstärkt „Zukunftstechnologien“ zuwenden und Wissen schneller in die Praxis transferieren, um der deutschen Wirtschaft Wettbewerbsvorsprünge zu sichern. Mit dem Bologna-Prozess steht zudem die wohl tiefgreifendste Reform der Strukturen und Inhalte des Studiums an.

¹Diese und die folgenden Aussagen beziehen sich auf die Verhältnisse in der alten Bundesrepublik bzw. in Deutschland nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten.

²Für einen Einblick in den Steuerungsansatz des „Hochschulkonzepts 2010“ in Nordrhein-Westfalen, Vgl. Fangmann 2006.

Daneben gibt es Anforderungen an den Hochschulbereich, für die im Wissenschafts- und Erziehungssystem kaum oder gar keine Bezüge herzustellen sind. Das betrifft etwa das Gender Mainstreaming, die Nachhaltigkeitsvorsorge, das Qualitätsmanagement oder den bereits erwähnten Wissens- und Technologietransfer³. Und vom Hochschulmanagement erwartet man mehr Professionalität, Effizienz und Flexibilität.

Damit stellt sich die Frage nach dem ordnungs- und steuerungspolitischen Arrangement, das solchen vielfältigen und mitunter heteronomen Erwartungen an die Hochschulen gerecht zu werden vermag. Als Schlüssel zum Erfolg gelten: Autonomie und Wettbewerb.

Wir wollen in diesem Beitrag der Frage nachgehen, wie weit es mit dem Wettbewerb im Hochschulbereich bestellt ist, welche ordnungspolitischen Rahmenbedingungen herzustellen und wo Grenzen eines staatlich inszenierten Wettbewerbs zu beachten sind. Denn eines ist klar: Von einem selbst regulierenden Marktsystem im Sinne Karl Polanyis ist der Hochschulbereich, zumal in seiner staatlichen Verfasstheit hierzulande, weit entfernt. Wettbewerb muss also arrangiert werden und nur selten taugen Marktanalogien, diesen Sachverhalt zu veranschaulichen.

Wir fragen nach der prinzipiellen Leistungsfähigkeit der Leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) und stellen sie in den Zusammenhang mit den weiteren Steuerungsinstrumenten im Rahmen des New Public Management. Insbesondere geht es um ihre Abgrenzung von und das Zusammenspiel mit der Budgetierung, für die abschließend ein Modellvorschlag entwickelt wird.

2. Ordnungspolitische Grundlagen

2.1. Hochschulreform als Folge gesellschaftlichen Wandels

Hochschulen waren auch in der Vergangenheit Adressaten gesellschaftlicher Erwartungen und Nützlichkeitsabwägungen. Einen ersten Höhepunkt erreichte dieser Utilitarismus im zweiten Drittel des 18. Jahrhunderts, in dem ein Kampf gegen die Universitäten und ihr in sich gekehrtes, einem enzyklopädischen Wissensideal verpflichtetes Gelehrtentum anhub. Renè König bemerkte dazu in seiner erstmals 1935 veröffentlichten Monographie ‚Vom Wesen der deutschen Universität‘: „Es ist ohne weiteres einsichtig, dass auf der Seite der Universitätsgegner alle Aufklärer zu finden sind, sind es doch gerade sie, die unentwegt eine das ganze Volk umfassende schulmäßige Aufklärung verlangen, und die wegen der unvermeidlichen Popularität eines solchen Wissens, das sich an alle wendet und in allen Lebenslagen verwendbar sein soll, die herkömmliche gelehrte Bildung ihrer Umständlichkeit und Lebensferne halber ablehnen mussten.“⁴

³ Dafür benötigte Zeit- und Sachressourcen stehen nicht selten in Konkurrenz zu ihrer Nutzung im Wissenschafts- und Erziehungssystem. Überhaupt stiften manche der an die Hochschulen herangetragenen Zielvorstellungen und Programme mehr Nutzen im politischen System als in Wissenschaft und Bildung (womit deren Legitimität freilich nicht angezweifelt werden kann).

⁴ König 1970, S. 22.f.

Die Kritik richtete sich unter anderem gegen Zielrichtung und Methodik des universitären Unterrichts, der die Gedächtnispflege über die Ausbildung des Urteilsvermögens stellte. Dem gegenüber stand ein wachsender Bedarf an Fachkräften für die komplexer gewordenen Aufgaben im Staatsdienst sowie an technisch-praktischer Ausbildung⁵. Die aus dem Festhalten an überkommenen Strukturen und Werten herrührende Krise der deutschen Universitäten endete erst mit den Stein-Hardenbergschen Reformen und der Gründung der Universität Berlin. Die von Wilhelm von Humboldt entworfene zentrale Unterrichtsorganisation nach einheitlichen Gesichtspunkten war ein durchweg staatliches Reformwerk und diente staatlichen Zwecken. Sie war mithin weit entfernt von einer Selbstreform der Universität nach selbst gesteckten Zielen. Es ging um die Heranbildung einer gesellschaftlichen Elite, die den Herausforderungen ihrer Zeit gewachsen war und einer Universitätsverfassung, die dem Rechnung trug.

2.2. Differenz von Hochschule, Wissenschaft und Erziehung

Ein solcher Rekurs auf gesellschaftliche Belange lag und liegt allen Hochschulreformen zugrunde, die es seither gab und künftig geben wird. Überzeitliche Prinzipien der Konstruktion von Hochschule als Stätte selbsterfüllter Wissenschaft sind pure Fiktion.⁶ Das Herausdeuten korporativer Selbstverwaltungs- und Partizipationsrechte aus dem Verfassungsgrundsatz der Wissenschaftsfreiheit ist eine spezifische Interpretation des hiesigen Rechtssystems.⁷ Sie beruht offenbar auf dem Missverständnis einer Systemeinheit von Wissenschaft und Wissenschaftsorganisation. Aus systemtheoretischer Perspektive ist hingegen eine Differenz zu konstatieren zwischen dem Funktionssystem Wissenschaft und dem Organisationssystem Universität. Wiederum davon zu unterscheiden ist das Erziehungssystem, das in der Universität strukturell mit Wissenschaft gekoppelt ist, aber eben nicht darin aufgeht, wie das Diktum von der Einheit von Forschung und Lehre suggeriert.

Diese Unterschiede werden in der Alltagskommunikation kaum reflektiert und durch synonyme Verwendung verwischt. Das ist immer dann problematisch, wenn Erwartungen falsch adressiert und enttäuscht werden. Möglicher Adressat gesellschaftlicher Erwartungen und staatlichen Han-

⁵ Letztere wurde, obwohl der preußische Staat schon zu Beginn des 18. Jahrhunderts erste Professuren für die „Geschäftswissenschaften“ Ökonomik und Kameralistik einrichtete, grundsätzlich nicht von den Universitäten befriedigt, sondern an Fach- und Spezialschulen delegiert.

⁶ Als Kronzeuge der vermeintlich ehernen Prinzipien von neuzeitlicher Universität gilt vielen immer noch Wilhelm von Humboldt, obwohl die „Humboldtsche Universität“ längst als Mythenbildung des 20. Jahrhunderts entlarvt wurde (Vgl. u.a. Paletschek 2002). Selbst die berühmte Formel von der „Einheit von Forschung und Lehre“ lässt sich nicht als Zitat aus irgendeinem Text von Humboldt belegen“ (Lundgreen 1999, S. 147). Essentiell war für Humboldt hingegen die Ausbildungsfunktion der Universitäten „immer in engerer Beziehung auf das praktische Leben und die Bedürfnisse des Staates“ (zitiert nach Lundgreen 1999, S. 162), die dem neuhumanistischen Universitätsideal einer der ‚reinen‘ Wissenschaft verpflichteten Institution zuwiderläuft. „Infolgedessen war die äußere Autonomie der Humboldtschen Universität ziemlich begrenzt: ‚Die Ernennung der Universitätslehrer muß dem Staat ausschließlich vorbehalten bleiben, und es ist gewiss keine gute Einrichtung, den Fakultäten darauf mehr Einfluss zu verschaffen.‘“ (Lundgreen 1999, S. 162)

⁷ Schließlich wird niemand in Ländern, denen (verfassungs-)rechtliche Schranken der Organisationsgestaltung fremd sind, automatisch die Wissenschaftsfreiheit gefährdet sehen. Auch ist der programmatische Einfluss, der in privaten Forschungslaboren oder etwa im Rahmen staatlicher Forschungsförderung auf die Wissenschaft ausgeübt wird, nicht unbedingt als Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit zu deuten.

delns ist allein das Organisationssystem Hochschule.⁸ Auf dessen Entscheidungen kann – je nach Verfasstheit des Hochschulwesens⁹ – mehr oder weniger mittelbar eingewirkt werden, um erwartungskonforme (Rück-)Wirkungen im Wissenschaftssystem und/oder im Erziehungssystem zu erzielen. Denn direkt sind diese Systeme für derlei Kommunikation nicht erreichbar.

Die spannende und hier nur teilweise zu klärende Frage lautet daher: Mit welchen Mitteln (und durch wen) lassen sich in dem jeweiligen ordnungspolitischen Kontext welche Wirkungen erzielen oder eben nicht erzielen? Das impliziert zum einen die Frage nach den möglichen Steuerungsinstrumenten und ihrer Zielrationalität sowie zum anderen nach dem spezifischen, die Steuerungsverhältnisse konditionierenden Ordnungsrahmen.

2.3. Ordnungsgeber Staat: Zwischen Hierarchie und Autonomie

Ordnungspolitisch ist unser Hochschulwesen durch seine staatliche Verfasstheit geprägt. Von wenigen privaten Einrichtungen einmal abgesehen sind die Hochschulen unmittelbar oder mittelbar in die Staatsverwaltung eingegliedert und somit direktem staatlichen Einfluss unterworfen. Erstaunlicherweise lockert der Staat diese formalen Zügel durch Ausweitung der Autonomierechte von Hochschulen gerade in dem Moment, in dem diese mit wachsenden gesellschaftlichen Ansprüchen sowie Kritik an ihren Leistungen konfrontiert werden. Wie geht das zusammen?

Eine populäre Antwort lautet: Der Staat sei mit den Mitteln der Detailsteuerung an (Rationalitäts-)Grenzen gestoßen. Tatsächlich haben Defizite der bürokratischen Steuerung in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung einen Modernisierungsprozess ausgelöst. Seit etwa 10 bis 15 Jahren werden entsprechende Ansätze unter dem Leitmotiv des New Public Management auch auf den Hochschulbereich übertragen. Doch hat es im Hochschulbereich wirklich eine solche Detailsteuerung bzw. Überregulierung gegeben, wie heute so vehement beklagt wird? An dieser These sind Zweifel erlaubt. Abgesehen von den Phasen des mehr oder minder planvollen Auf- und Ausbaus von Hochschulen hat eine staatliche Steuerung – jedenfalls der Leistungsprozesse – praktisch nicht stattgefunden. Daher könnte man dem Staat, der seine Hochschulen mit ihren Problemen oft genug sich selbst überließ, eher Untätigkeit, sprich: Nichtsteuerung zur Last legen. So hat es den Anschein der Legendenbildung, wenn ein die Hochschulen gängelnder Staat beklagt wird, welcher durch eine neue Politik der Hochschulfreiheit, ja der „Entfesselung“ zurückgedrängt werden müsse.

Um Missverständnissen vorzubeugen sei noch einmal betont: Aus unserer Sicht ist ein Neues Steuerungsmodell für den Hochschulbereich unverzichtbar. Dieses löst nach unserer Beobachtung jedoch nicht ein überkommenes Modell etatistischer Feinsteuerung ab, sondern vielmehr ein von staatlicher Ratlosigkeit und gelegentlichem Programmaktionismus gefülltes Steuerungsdefizit.

⁸ „Andere Möglichkeiten eines externen Zugriffs auf Funktionssysteme sind kaum denkbar...“ (Niklas Luhmann 1992, S. 672.)

⁹ Von einem „Hochschulsystem“ kann man nach systemtheoretischer Lesart nicht sprechen.

Ein Hauptproblem besteht in der korporativen Verfassung der Hochschulen, die die Mitwirkungsrechte der Inkorporierten nicht immer auf ein Maß zu beschränken erlaubt, wie es für ein zielorientiertes Hochschulmanagement in einem Wettbewerbsumfeld geboten wäre. Das gilt insbesondere für die Bestellung der Leitungsorgane, die größtenteils aus dem Kreis der Mitglieder rekrutiert und gewählt wurden – und wohl immer noch werden.

Diese Konstruktion führt zwangsläufig zu einer Politisierung der Entscheidungsprozesse und zu einer starken Binnenorientierung der Institution selbst dann, wenn Entscheidungskompetenzen von den Gremien (v.a. Senat) auf die Leitungsorgane verlagert wurden. Interne möchten gewählt oder wieder gewählt und in jedem Fall nicht abgewählt werden. Ein Primus inter Pares möchte unbeschadet und unbescholten in den Kreis der Gleichen zurückkehren. Das prägt ganz entscheidend den Handlungs- und Denkhorizont der Entscheidungsträger. Die Anliegen der Angehörigen rücken zuweilen stärker in den Vordergrund als mit der gesellschaftlichen Zwecksetzung der Hochschulen vereinbar ist. Das gilt vor allem für die dem Erziehungssystem zuzurechnenden Aufgaben und Zwecke, die zumindest bei der entscheidungsrelevanten Gruppe der Professoren nicht immer im Fokus des Interesses stehen.¹⁰ „Außerdem zweigt die Organisation viele Verhaltensanforderungen zu ihrer eigenen Erhaltung ab. Das gilt besonders, wenn Selbstverwaltung, Partizipationsdemokratie und ähnliches so aufgewertet werden, dass ihr Selbstwert mit dem der Forschungsergebnisse konkurriert.“¹¹ Mit anderen Worten: Die akademische Selbstverwaltung verschlingt (Zeit-)Ressourcen auch zu Lasten des Wissenschaftssystems.

Die Reformierung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen muss mindestens so weit gehen, dass sie den Hochschulen erlaubt, wettbewerbskompatible, die Außenorientierung fokussierende Organisationsmodelle zu implementieren. Doch woher soll der Wettbewerb kommen, und auf welchen Feldern bzw. in welchen Dimensionen kann und soll er überhaupt stattfinden?

2.4. Ungünstige Wettbewerbsbedingungen

Von einem Wettbewerb um Studierende kann kaum die Rede sein. Die aktuelle Situation erinnert eher an einen Verkäufermarkt. Daran dürfte sich angesichts der demographischen Prognosen und der bildungspolitischen Rahmenbedingungen¹² mindestens in den nächsten zehn Jahren wenig ändern. Auch konterkarieren die im internationalen Vergleich hohen Lehrdeputate des wissenschaftlichen Personals eine Wertschätzung der Lehre und damit des Studiums in seiner fundamentalen Bedeutung für die Berufsvorbereitung und Persönlichkeitsentwicklung jedes einzelnen, von den Lehrenden jedoch nur massenhaft wahrgenommenen Studierenden. Studienbeiträge, soweit

¹⁰ Dies ist freilich kein Anlass, die Professoren zu kritisieren. Für die Produktivität des Wissenschaftssystems ist es unerlässlich, dass sich Personen der Wissenschaft und Forschung verschreiben. Es geht vielmehr darum eine Systemkonfiguration zu finden, die eine hinreichende Aufmerksamkeit nicht nur der Professoren, sondern der Organisation Hochschule insgesamt für die Belange des Erziehungssystems sicherstellt, was zugegebenermaßen nicht einfach ist. Diese Aufgabe kann der Ordnungsgeber Staat mit Autonomie allein nicht lösen.

¹¹ Luhmann 1992, S. 677 f.

¹² Es wird eine Ausweitung der Bildungsbeteiligung im tertiären Bereich angestrebt; eine Verbesserung der staatlichen Hochschulfinanzierung ist wenig wahrscheinlich; die Erhebung von Studienbeiträgen, sofern überhaupt zugelassen, bleibt der Höhe nach eng limitiert.

sie überhaupt erhoben werden und bei allen Einschränkungen¹³ effektiv zur Verfügung stehen, vermögen daran womöglich nur wenig zu ändern. Alles in allem sind dies keine besonders förderlichen Umstände für Qualitätsorientierung und Wettbewerb in diesem Leistungsbereich.

Über die Lehre besteht eine strukturelle Kopplung zur wissenschaftlichen Weiterbildung. Obwohl in den Bundesländern letzte rechtliche Hemmnisse (etwa der zusätzlichen Vergütung von Leistungen in der Weiterbildung) ausgeräumt werden, haben es die Hochschulen schwer, das eigene Personal für Weiterbildungslehre zu motivieren. Vielen ist die „normale“ Lehrbelastung zu hoch oder die Zeit für Forschung zu knapp. Diejenigen, die in der Weiterbildung große Umsätze realisieren, möchten dies nicht unbedingt der eigenen Hochschule kundtun – zumal der Konkurrenz zu den primären Dienstaufgaben im Hauptamt auch gewisse (zeitliche) Grenzen gesetzt sind. Mit einem forcierten Engagement der Hochschulen im Weiterbildungsmarkt ist auf absehbare Zeit also nicht zu rechnen, zumal ihnen auch die nötige Professionalität fehlt, sich darin erfolgreich zu bewegen.

Wissenschaftliche Forschung unterliegt seit jeher der Konkurrenz der nach Reputation strebenden Wissenschaftler. Dieser Wettbewerb findet in erster Linie auf der personalen Ebene statt. Öffentlich sichtbar ist er nur in der Form des auf individuelle Profilierung und freiwillige Teilnahme abgestellten Wettbewerbs um Drittmittel. Zu einem Wettbewerb zwischen Hochschulen wird der Wettbewerb der Forscher erst, wenn deren Erfolg zusätzliche institutionelle Anreize verspricht. Die so genannte Exzellenzinitiative sowie die Ausschüttung von Overheads für eingeworbene Forschungsmittel im Rahmen des Hochschulpaktes zwischen Bund und Ländern sind erste Ansätze dazu. Nicht jedermann ist vom Nutzen der Exzellenzinitiative für das Wissenschaftssystem i.e.S. überzeugt.¹⁴ Dass sie den institutionellen Wettbewerb befördert, den Hochschulbelangen öffentliche Aufmerksamkeit beschert und zusätzliche Mittel in den Hochschulbereich bringt, daran gibt es aber keine Zweifel.

In einem staatlich verfassten Hochschulwesen ist allein der Staat in der Lage, einen institutionellen Wettbewerb zu inszenieren, und zwar im Rahmen der staatlichen Hochschulfinanzierung bzw. Mittelvergabe. Dabei ist Folgendes zu berücksichtigen:

- (Leistungs-)Anreize können prinzipiell für beliebige, also nicht nur wissenschafts- und bildungspolitische Zwecke ausgebracht werden, was ja auch zunehmend geschieht. Allerdings sollten sie ganz überwiegend einen Bezug zu den Primäraufgaben der Hochschulen ausweisen und nicht zu sehr auf politische Ziele abstellen, die immer auch in Zeit- und Ressourcenkonkurrenz zu den originären Hochschulaufgaben stehen.
- Die (politisch) intendierten Zwecke und Ziele müssen parametrisierbar und hinreichend operationalisierbar sein. (Was meistens, aber nicht immer identisch ist.)

¹³ Abführungen in den Ausfallfonds, Ausnahmetatbestände, Verwaltungskosten etc.

¹⁴ Siehe hierzu insbesondere die kritischen Beiträge von Richard Münch (2007).

- Und schließlich muss ein sowohl auf der Ebene der Instrumente als auch auf der Ebene der Parameter kohärentes Steuerungsszenario gefunden werden. Zielvereinbarungen (partizipative Steuerung), staatliche Vorgaben und Regelungen (hierarchische Steuerung) und leistungsorientierte Mittelvergabe¹⁵ (wettbewerbliche Steuerung) müssen so aufeinander abgestimmt sein, dass sie keine widersprüchlichen Signale senden bzw. keine disparaten Verhaltensanforderungen stellen. Gleiches gilt für das Arrangement der Parameter innerhalb der leistungsorientierten Mittelverteilung.

3. Wettbewerb um staatliche Mittel

3.1. Mittelverteilung als unwissenschaftliche Angelegenheit

Der Staat muss ein angemessenes Verständnis der Systemkomplexität im Hochschulbereich entwickeln, wenn er Steuerungssignale zielführend adressieren und Wechselwirkungen richtig einschätzen will. Dabei kann er selbst nicht auf dem gleichen Komplexitätsniveau (re-)agieren, sondern ist auf – mitunter radikale – Komplexitätsreduktion angewiesen. Das gilt besonders bei der Mittelvergabe, die geradezu eindimensional auf ein mehr oder weniger an Zuteilung für komplexe Aufgaben und Leistungen abstellt.

Die Ressourcenallokation ist nicht nach wissenschaftlichen Kriterien entscheidbar, da es dafür im Wissenschaftssystem keinen geeigneten Referenzwert gibt.¹⁶ Zwar können, etwa über bibliometrische Verfahren oder Peer-Begutachtungen, Aussagen zur Relevanz von Forschung generiert werden. Diese erlauben aber noch keine fachübergreifenden Vergleiche und Differenzierungen. Bei der wettbewerblichen, Peer-gestützten Vergabe von Forschungsmitteln durch die DFG und andere Fördereinrichtungen werden Anträge nicht disziplinenübergreifend (Nanotechnologie vs. Neogräzistik) gegeneinander abgewogen. Selbst innerhalb einer fachlichen Einheit können Forschungsziele nicht nach wissenschaftlichen Kriterien gegeneinandergestellt und priorisiert werden. Jede Fragestellung und jeder Antrag (Mittelanforderung) kann nur für sich selbst beurteilt werden.¹⁷

Entscheidungen über den Umfang und die Verteilung von Finanzmitteln sind mithin nur politisch legitimierbar. Das beginnt bei der Feststellung der Haushaltspläne im Parlament und endet bei der Aufteilung von Haushaltsmitteln auf der Arbeitsebene. Nicht inhaltliche Maßstäbe, sondern allein die Verfahren – genauer: die Verfahrensmäßigkeit der Entscheidung – legitimieren das Ergebnis. Natürlich empfiehlt es sich, einen Bezug zu den primären Aufgaben und Leistungen der Hochschulen herzustellen, zumal wenn damit Anreize zu Leistungssteigerung und Qualitätsverbesserung induziert sind. Dieser Anspruch lässt sich jedoch nicht immer durchhalten. So ist die Gewährleistung einer gewissen disziplinären Breite und forschungsmäßigen Vielfalt sowohl aus wissenschaft-

¹⁵ Nicht zu verwechseln mit Budgetierung, die Elemente aller der Steuerungstypen enthält.

¹⁶ Die Codierung „wahr/unwahr“ ist auf Allokationsfragen nicht anwendbar.

¹⁷ Natürlich werden wissenschaftliche Fragestellungen und Forschungsansätze innerhalb der ScientificCommunity implizit oder explizit bewertet. Daraus lassen sich aber keine Mittelanprüche oder Verteilalgorithmen ($x \in \text{für Frage A gegenüber } y \in \text{für Frage B}$) herleiten.

licher als auch wissenschaftspolitischer Perspektive wünschenswert und konsentiert. Solche Kriterien durchbrechen eine rein leistungsbezogene Allokationslogik, sind aber gleichwohl zweckmäßig.

3.2. Leistungsorientierte Mittelverteilung als Marktersatz?

Hochschulen werden schon durch den Gesetzgeber auf eine Vielzahl und Vielfalt von Aufgaben verpflichtet.¹⁸ Da die Leistungserfüllung nicht – wie in der Privatwirtschaft – über Produkte und Preise, also durch Projektion der Leistungserfüllung in das Einheitsmedium Geld erfolgt, entfällt auch die Rückkopplung und letztlich Selbstregulation von getätigten Aufwendungen und realisierten Erträgen über Marktmechanismen. Die Ressourcenallokation erfordert aber auch im Hochschulbereich Antworten in der Dimension Geld. Im Kontext der Neuen Steuerung bietet es sich daher an, dass die staatliche Seite – quasi als Marktersatz – ein Finanzierungsmodell entwickelt, das die heterogenen Leistungen der Hochschulen quantifizierend abbildet und monetär honoriert bzw. pönalisiert.

Diese Übertragung marktlicher Logik von Leistung und Gegenleistung auf Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen ist auf verschiedenen Ebenen diskutierbar. Hier soll sie systemimmanent, also durchaus mit Sympathie für die wettbewerblichen Aspekte der Marktwirtschaft aus der Perspektive der staatlichen Wissenschaftsadministration analysiert werden.

3.3. Schwächen der LOM

Die LOM – sei es auf der Ebene Staat – Hochschule, sei es hochschulintern – belohnt Leistungen im Hinblick auf Zielerfüllung. Aus dem Zahlenwert eines Indikators wird je nach Modellkonfiguration ein Geldbetrag abgeleitet. Dabei handelt es sich entweder um ein Verteilmodell, bei dem ein feststehender Betrag proportional zu den Leistungswerten verteilt wird, oder um ein Preismodell, bei dem die Werte pro Leistungseinheit fest stehen und der Gesamtbetrag, je nach der Performance, variiert. Aus wettbewerbspolitischer Warte könnte es nahe liegen, das Parametermodell auf den überwiegenden Teil des Hochschulbudgets auszudehnen. Wir halten das bei aller Funktionalität der leistungsbezogenen Budgetierung aus den nachfolgend diskutierten Gründen für nicht zielführend.

Reale versus operationable Komplexität: Die Asymmetrie zwischen der Vielfalt der Leistungen von Hochschulen und ihrer Operationalisierbarkeit ist eklatant. Die einschlägigen Untersuchungen der Hochschulinformationssysteme-GmbH (HIS) zeigen, dass letztlich nur wenige Indikatoren Anwendung finden.¹⁹ In der Regel reduziert sich das Spektrum der bewerteten Leistungen auf bestimmte Aspekte von Lehre und Studium, Forschung und auf einige vor allem politisch relevante Ziele wie Gleichstellung und Internationalisierung. Nahezu durchgängig wird die Zahl der Absol-

¹⁸ Siehe etwa für Nordrhein-Westfalen § 3 Hochschulgesetz.

¹⁹ Vgl. Leszczensky/Orr 2004, S. 50 ff.

venten als Indikator für die Leistungsfähigkeit in der Lehre herangezogen und die Einwerbung von Drittmitteln als Indikator für die Leistungsfähigkeit in der Forschung.²⁰

Konflikt zwischen Komplexität, Transparenz und Gewichtung: Selbst wenn es gelänge, der Hochschulkomplexität durch einen Strauß verschiedener Indikatoren besser gerecht zu werden, würde dies ein anderes Problem verschärfen. Die Hochschule könnte erst nach eingehender Analyse ableiten, worauf Veränderungen oder Stagnation in der Mittelbemessung zurückzuführen sind. Das würde die Transparenz des Verfahrens und damit auch seine Plausibilität in Mitleidenschaft ziehen. Mit der Erhöhung der Zahl der Indikatoren verstärkt sich auch das Problem der Gewichtung: Während beispielsweise an den Universitäten eine hälftige Gewichtung von Lehre und Forschung nachvollziehbar ist, sind sämtliche weiteren Differenzierungen erheblich willkürlicher. Jede zusätzliche „Stellschraube“ eröffnet weiteren Diskussionsraum.

Operationalisierbarkeit vor Reliabilität: Die meisten Fachleute sind sich darin einig, dass der berufliche Erfolg der Absolventen ein wichtiges Kriterium für die Bemessung des Lehrerfolgs sein sollte. Trotzdem findet dieser Aspekt keine Berücksichtigung, weil er nur unter großem Aufwand durch regelmäßige flächendeckende Befragungen operationalisierbar wäre. Ob die Anzahl der Absolventen – nur weil sie valide messbar ist – einen angemessenen Ersatz darstellt, ist fraglich. Der Indikator Drittmittel gibt lediglich Auskunft über den Erfolg bei der Einwerbung von Drittmitteln. Wenn diese in einem kompetitiven Verfahren unter Qualitätsgesichtspunkten vergeben werden, sind Rückschlüsse auf die Qualität der Forschung erlaubt. Aber korrespondiert die Quantität der eingeworbenen Mittel mit der Qualität der Forschung? Wohl kaum, und der Umkehrschluss, dass derjenige, der keine Drittmittel einwirbt, keine anspruchsvolle Forschung betreibt, ist auch nicht plausibel. Was ist ein solcher Indikator dann wert?²¹ Bei der LOM bewirkt das Primat der Operationalisierbarkeit einen Bias zugunsten drittmittelstarker Ingenieur- und Naturwissenschaften sowie kostengünstiger „Massenfächer“ wie der Betriebswirtschaftslehre und der Rechtswissenschaft. Aufgrund der weitgehenden Übernahme des staatlichen Verteilmodus setzt sich diese Tendenz in der hochschulinternen Mittelverteilung fort.²²

Quantität versus Qualität: Das Primat der Operationalisierbarkeit präferiert Quantität gegenüber Qualität. Insbesondere der Inputindikator Studierende (noch verschärft, wenn nur das erste bis vierte Semester einbezogen werden) setzt den Anreiz, Studiengänge ohne Rücksicht auf die Folgen für die Studienqualität „volllaufen“ zu lassen.²³ Dass gerade von Seiten der Hochschulen dieser Indikator immer wieder eingefordert wird, ist bei einem als Nullsummenspiel ausgelegten Verteilungsmodell eigentlich irrational, denn wenn alle gleichermaßen mehr Studierende aufnehmen, gewinnt natürlich keiner. Die Präferenz für den Indikator Studierende hat vor allem symbolische

²⁰ Weitere wichtige Indikatoren bzw. Kriterien sind die Zahl der Studierenden (ggf. nur Anfängerjahrgänge), die Zahl der Promotionen, die Studiendauer, Gender-Mainstreaming; wesentlich seltener wird die Zahl der Publikationen oder ein Zitationsindex herangezogen (Vgl. ebenda).

²¹ Vgl. die ausführliche Diskussion in Hornbostel 1997, S. 211 ff.

²² Vgl. Jaeger/Leszczynsky/Orr/Schwarzenberger 2005, S. 1.

²³ Dafür gab es in Nordrhein-Westfalen beredte Beispiele, gerade auch aus den Reihen „altbewährter“ Universitäten.

Gründe. Er weist aufgrund der Vermassung des Studienbetriebs die hohe „Belastung“ aus, die die Hochschulen unabhängig vom Erfolg im Sinne einer Grundfinanzierung honoriert sehen wollen.

Vergangenheit statt Perspektive: Die Indikatoren beziehen sich notgedrungen auf die Vergangenheit in mehrfacher Weise: Zum einen generell, weil die gemessenen Erfolge de facto schon erzielt sein müssen. Zum anderen wirken sich Maßnahmen oft erst mit zeitlicher Verzögerung positiv auf die Indikatorwerte aus. So können sich beispielsweise positive Veränderungen in der Lehre auf die Zahl der Absolventen erst nach dem Durchlauf eines gesamten Studiums auswirken. Ähnliches gilt für die Forschungserfolge, die erforderlich sind, um weitere Drittmittelanträge erfolgreich „durchzubringen“. Hinzu kommen Verzögerungen durch den Zeitverzug bei der Zusammenstellung valider statistischer Auswertungen.

Bereits diese Einschränkungen in der „Rationalität“ der indikatorbezogenen Messung von Hochschulleistungen machen es problematisch, den überwiegenden Teil der Haushaltsmittel über diese Verteilratio zu allozieren. Hinzu kommen weitere, generelle Steuerungsdefizite, die über die LOM nicht systematisch gelöst werden können.

„Kleine Fächer“ – keine Wirkung: Hohe LOM-Anteile in den Hochschulhaushalten bringen „Kleine Fächer“ in Bedrängnis. Dabei definiert sich „klein“ relativ im Verhältnis zu anderen Fächern der gleichen Hochschule. Es handelt sich also nicht allein um die sogenannten „Orchideen“, sondern auch um diejenigen Fächer, die z.B. zur Abrundung des Lehramtsspektrums nur als relativ kleine Organisationseinheiten ausgeprägt sind. Für die Hochschulen wirkt sich ein hoher Anteil „Kleiner Fächer“ in der Tendenz negativ aus, da diese oftmals nicht voll ausgelastet sind, aber einer bestimmten fachlichen Grundausstattung bedürfen. Da viele dieser Disziplinen auch nicht „drittmittelgängig“ sind, entsteht ein Anreiz, ihren Anteil im Spektrum der Hochschule zu reduzieren. Soweit staatliche Genehmigungsvorbehalte bei der Einrichtung und Aufhebung von Studiengängen entfallen sind, bleiben nur noch die Ziel- und Leistungsvereinbarungen, um „Kleine Fächer“ vor möglichen Folgen der LOM-eigenen Quantitätslogik zu bewahren.

Hohe Nachfrage trotz hoher Arbeitslosigkeit – das Beispiel Architektur: Die Arbeitsmarktlage für Architekten ist seit Jahren prekär. Deutschland hat die höchste Architektendichte weltweit und entsprechend schwierig ist es für die Absolventen, sich beruflich zu etablieren. Insofern müsste es im staatlichen Interesse liegen, die Studienkapazitäten in diesem Bereich zu reduzieren. Die Möglichkeiten staatlicher Einflussnahme werden jedoch zunehmend beschränkt, was hier nicht kritisiert, sondern nur mit Blick auf bestimmte Folgen, für die alternative Lösungen zu finden sind, festgestellt werden soll. Im Rahmen der LOM besteht für die Hochschulen kaum Anlass zur Reduktion der Aufnahmekapazitäten in der Architektur, weil das Fach zwar vergleichsweise drittmittelschwach, aber bei Studienanfängern hoch nachgefragt ist. Marktprinzipien greifen hier offensichtlich nicht, jedenfalls verhalten sich die Studieninteressenten angesichts der Berufsperspektiven nicht marktrational. Die Architektur ist sicherlich ein krasses Beispiel für ein Steuerungsdefizit, das im Rahmen der LOM nicht nur nicht lösbar ist, sondern in der Tendenz sogar noch verstärkt wird.

Derzeit kann das Problem staatlicherseits lediglich thematisiert, aber nicht wirkungsvoll bearbeitet werden.

3.4. Schlussfolgerungen für die Parameterkonfiguration

Die dargestellten Widersprüche und die „blinden Flecke“ offenbaren Grenzen der LOM – und damit auch der Marktalogie. Viele Leistungen bzw. Ziele sind gar nicht oder nur unvollkommen abbildbar. Manche Leistungen werden strukturell unterbewertet und erzielen grundsätzlich keine adäquaten Erträge. Es ist kaum möglich, unterschiedliche Ziele in eine kohärente widerspruchsfreie Parameterkonfiguration zu übersetzen, die dann entsprechend homogene und zielkonforme Verhaltenserwartungen induziert. Die Modellkonfiguration sollte daher möglichst einfach, transparent und kalkulierbar sein sowie Kontinuität über einen längeren Zeitraum bewahren. Die Hochschulen sollen sich langfristig auf die Notwendigkeit einer angemessenen, durch stabile Leistungsindikatoren ausgewiesenen Performance in den zentralen Aufgabenbereichen einstellen können. Komplexe und ständig wechselnde Parameterkonfigurationen erzeugen Intransparenz und unkalkulierbare Effekte, welche die LOM wie Wetterereignisse erscheinen lassen, die einfach nur noch hingenommen werden.

Die LOM ist *kein* Instrument der Hochschulfinanzierung. Ihre Funktion besteht und erschöpft sich darin, monetäre Anreize zur Leistungsoptimierung zu erzeugen. Sie ist nicht in der Lage Kundenbedürfnisse und Absatzmärkte zu identifizieren oder Preise zu generieren, wie es das Marktsystem vermag. Deshalb ist sie auch nicht geeignet, die strategische Ausrichtung, die Profilbildung und die Fächerentwicklung von Hochschulen und schließlich der ganzen Hochschullandschaft zu steuern.

Die Ergebnisse der LOM sollten die Grundfinanzierung in einem Rahmen variieren, der so abzustecken ist, dass eine hinreichende Anreizschwelle erreicht wird und die Folgen (v.a. Verluste) verarbeitbar bleiben. Stellschrauben sind die Bemessung der Verteilmasse (prozentualer Anteil am Gesamtbudget) und/oder das Ausbringen von Kappungsgrenzen. Die LOM erzeugt einen abstrakten und gewissermaßen symbolischen Wettbewerbsdruck jenseits differenzieller Kostenkalküle (Grenzkosten).²⁴ Zielführend ist dabei die Konzentration auf wenige Erfolgsparameter im Hinblick auf die Kernaufgaben in Lehre und Forschung.

Im Bereich von Studium und Lehre steht mit der Zahl der Absolventen ein geeigneter Parameter zur Verfügung. Die Honorierung von Studienabschlüssen setzt implizite Anreize, Studiennachfrage zu generieren (hohe Auslastung) und den Studierenden zügig zu einem Abschluss zu verhelfen (kurze Studiendauer). Für die Forschung gibt es keinen direkten Erfolgsindikator. Trotz der erwähnten Schwächen des Drittmittelparameters ist es vertretbar, die Drittmittelforschung als Surrogat für Forschungsleistungen und die damit verbundenen Aufwendungen aus der Grundausrüst-

²⁴ Natürlich fließt bei der LOM nicht symbolisches, sondern reales Geld, das als Ertrag gewertet und realen Kosten gegenüber gestellt werden kann. Dennoch geht es nicht um eine produktbezogene Kostenrechnung und auch nicht um Finanzierungsgerechtigkeit, selbst wenn das von den Hochschulen immer wieder so thematisiert wird.

tung zu honorieren. Denkbar ist ferner die Berücksichtigung der mit den Primäraufgaben Forschung und Lehre eng verknüpften Nachwuchsförderung. Der Parameter „Promotionen“ weist allerdings einige Schwächen auf. Mit der Förderung von Promotionen werden zum Teil auch Anreize zum Verbleib von Absolventen in der Hochschule geschaffen, deren Berufschancen sich dadurch nicht verbessern, sondern eher verschlechtern. In einigen Fächern bildet die Promotion praktisch den Regelabschluss, so dass von Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses kaum die Rede sein kann.

Auf die Verwendung von Kennzahlen (z.B. Absolventen und Drittmittel je Wissenschaftler) sollte verzichtet werden, da der Bezug der Ergebnisse auf den Mitteleinsatz der unterschiedlichen Größe der Hochschulen bzw. der jeweiligen Fachbereiche gerecht werden muss. Ähnliches gilt für die Berücksichtigung von zeitrelativen Parametern (Veränderung der Absolventenzahl oder Drittmittelhöhe gegenüber einem früheren Referenzwert). Derartige Parameter honorieren kleine Verbesserungen der Low Performer überproportional, während das Ziel, Stärken zu stärken unterminiert würde.

Von den Hochschulen wird immer wieder die Notwendigkeit einer Gewichtung der Parameter thematisiert. Hier werden, je nach Profilierung der Hochschulen unterschiedliche Begründungslinien stark gemacht: Beim Absolventenparameter sind tendenziell die Geisteswissenschaften im Vorteil, weil sie unter vergleichsweise geringem Ressourceneinsatz (niedriger CNW) relativ viele Absolventen hervorbringen. Bei der Drittmittelinwerbung sind die Natur- und Ingenieurwissenschaften im Vorteil, weil Ihnen empirisch höhere Anteile des Drittmittelvolumens (beispielsweise der DFG) zufließen. Daraus könnte man die Höhergewichtung von geisteswissenschaftlichen Drittmitteln und die von ingenieurwissenschaftlichen Absolventen fordern. Angesichts der derzeit fehlender Informationen zu den realen Kostendisparitäten, dem tendenziell zu erwartenden Ausgleich der beiden Argumentationslinien im Ergebnis und im Hinblick auf die Transparenz des Verfahrens ist aber von einer Gewichtung eher abzuraten.

3.5. LOM und Zielvereinbarungen im Kontext der Budgetierung

Die LOM kann nur als *ein* Steuerungsinstrument neben und im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten funktionieren. Sie kann ihre Funktion nur im Kontext einer stimmigen Gesamtkonfiguration erfüllen. Denn welchen Sinn machte die LOM, wenn ihre Ergebnisse etwa im Rahmen der Zielvereinbarungen oder durch Kompensationszahlungen an anderer Stelle konterkariert würden? Ob eine solch differenzierte, geradezu mit wissenschaftlicher Akribie zu entwickelnde und jeweils nachzujustierende Modellkonfiguration „politikkompatibel“ und damit überhaupt realisierbar ist, muss hier nicht beantwortet werden. Hier geht es nur um die fachliche Diskussion eines Steuerungsszenarios im (theoretischen) Kontext des New Public Management.

Durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) werden solche Sachverhalte geregelt, die im Rahmen der LOM nicht oder nicht hinreichend adressiert werden können. Auch hier gilt die Vor-

aussetzung, dass die Ziele operationalisierbar und widerspruchsfrei sein müssen. Im Unterschied zur LOM muss die Zielerreichung eigens überprüft und an konkrete Handlungsfolgen geknüpft werden. Bei der hier vorgeschlagenen Funktion der LOM bzw. den identifizierten Einschränkungen im Hinblick auf die Bemessung der Hochschulbudgets könnten die ZLV eine zentrale Schnittstelle zur Budgetierung bilden, wie nachfolgende Grafik illustriert:

Modellentwurf Budgetierung



Abbildung 14: Modellentwurf Budgetierung

Auf die wettbewerblichen Mechanismen, die im Rahmen des Innovations- und des Infrastrukturbudgets angedacht sind, kann hier nicht näher eingegangen werden. Wichtig ist, dass insbesondere die an den verschiedenen Hochschulstandorten völlig unterschiedliche Infrastruktur und die damit verbundene heterogene Kostenstruktur einer eigenen Befassung bedürfen. Sie kann zwar wettbewerblich initialisiert, aber bei heutigem Stand nicht parametrisiert, vergleichbar und transparent in (Durchschnitts-)Kosten überführt werden. Hier wird der Fokus auf die Ableitung des Grundbudgets gerichtet.²⁵

Die Höhe des Grundbudgets sollte sich aus offensichtlichen Gründen am Aufgabenumfang orientieren. Implizit sind die Hochschulhaushalte bereits heute daran angepasst, denn durch eine im

²⁵ Vgl. Küchler/Müller-Böling/Ziegele 1998, S. 16 ff.

Wesentlichen überrollte Haushaltsaufstellung wird Personal und Infrastruktur kontinuierlich weiterfinanziert, die diese Aufgaben übernehmen. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen der Genese eines Hochschulhaushalts und den dafür zu erwartenden Leistungen nicht transparent und vermutlich auch nicht „gerecht“ im Sinne von gleichem Geld für gleiche Leistungen. Diese Verbindung wäre erst noch herzustellen: Da die Leistungen nicht so genau spezifiziert werden können und sollen, wie das in einem marktlichen Kontext möglich und notwendig wäre, braucht es eine Einheit für die zu dotierende Leistung, die inhaltlich hinreichend offen für hochschuleigene Ausgestaltung, aber quantitativ ausreichend präzisierbar ist. Mit den „Normstudienplätzen“ (NSP) im Rahmen des „Hochschulkonzeptes 2010“ wurde in Nordrhein-Westfalen übergangsweise²⁶ eine Dimension etabliert, die diesem Anspruch gerecht wird.

Normstudienplätze dienen zunächst als Maßstab für den normierten Lehraufwand zur Ausbildung eines Studierenden bzw. als Kapazitätsmaß für das Vorhalten eines Studienplatzes.²⁷ Mit dem Vorhalten von Lehrkapazität ist aufgrund der an der Einheitsfiktion von Forschung und Lehre orientierten Personalkonzeption (nicht nur für Universitätsprofessoren, sondern auch für weitere Personalkategorien) immer auch Forschungskapazität mit enthalten. Somit wird über die Dotation von Lehrangebot immer auch Forschung mit dotiert.²⁸ Nun stellt sich die Frage, mit welcher inhaltlichen bzw. fachlichen Spezifikation der Staat mit den Hochschulen Lehr- und Forschungskontingente vereinbart und wie er die Kontingentpreise festlegt.

Inhaltlich bezog sich das „Hochschulkonzept 2010“, wie erwähnt, auf etwa 40 „Lehr- und Forschungsbereiche“, die über 90 „Lehreinheiten“ umfassen.²⁹ Diese Aggregationsebene erscheint aus staatlicher bzw. landesplanerischer Sicht hinreichend spezifisch. So können Lehr- und Forschungsbereiche im Hinblick auf langfristige Bedarfe taxiert werden (Beispiel Architektur), ohne auf der Ebene der konkreten Studienangebote und Schwerpunktsetzungen zu detaillierte Anforderungen zu stellen und damit den Hochschulen Raum zur wettbewerblichen Profilbildung zu nehmen.³⁰

Die Preise müssten auf der Grundlage einer nur auf diese Funktion ausgelegten hochschulübergreifenden Kostenrechnung als Durchschnittskosten für das Vorhalten eines Normstudienplatzes ausgelegt werden, wobei aus pragmatischen Gründen Cluster zu bilden wären. Darin enthalten

²⁶ Das Konzept wird derzeit nicht weiter verfolgt.

²⁷ Die fachliche Differenzierung erfolgt auf der Ebene von rund 40 verschiedenen „Lehr- und Forschungsbereichen“, die in der amtlichen Statistik etabliert sind. Die Zahl der Normstudienplätze gibt an, wie viele Studierende eines Faches mit dem dafür zur Verfügung stehenden Lehrpersonal ausgebildet werden könnten, wenn sie zu 100 Prozent nur dieses Fach studieren würden. In der Größenordnung korrespondiert diese Zahl mit der Zahl der Studierenden, wenn das Fach voll ausgelastet ist. In eher serviceorientierten Fächern (z.B. Mathematik) ist diese Zahl aber oft erheblich höher als die Zahl der eingeschriebenen Studierenden oder die Aufnahmekapazität des jeweiligen Faches. Im Rahmen des Hochschulkonzeptes wurde 2001 noch auf Diplomstudiengänge normiert. Die formale Definition: NSP = (Lehrangebot in SWS * Regelstudienzeit Diplom)/CNW Diplom ist aber auf Bachelor- und Masterstudiengänge übertragbar. (Vgl. Heise 2003.)

²⁸ Hier nutzt das Modell pragmatisch die Einheit von Forschung und Lehre zur Grundfinanzierung über den Indikator Normstudienplatz (nicht zu verwechseln mit der Zahl der Studierenden!). Selbstverständlich wäre dieser Ansatz bei einer Entkopplung von Lehre und Forschung – beispielsweise durch die Option auf Lehr- und Forschungsprofessuren mit unterschiedlichen Lehrdeputaten – zu erweitern bzw. anzupassen.

²⁹ Während z.B. der Lehr- und Forschungsbereich Physik die Lehreinheiten Physik und Astronomie umfasst, sind z.B. in Chemie und in Mathematik LFB und LE identisch.

³⁰ Genau vor diesem Hintergrund wurden die Genehmigungsvorbehalte für die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen in Nordrhein-Westfalen fallen gelassen.

wären die Basiskosten für Forschung wie sie sich aus den Personalkosten und der Grundausrüstung ergeben. Auf dieser Ebene sollte der Staat nicht nur aus Gründen der Wissenschaftsfreiheit, sondern auch aus funktionellen Gründen von inhaltlichen Vorgaben für die Forschung absehen. Aus staatlicher Sicht wünschenswerte Schwerpunktbildungen (z.B. in sog. Zukunftstechnologien) würden im Rahmen des Innovationsbudgets angereizt und subventioniert. Um unter den Bedingungen des Kapazitätsrechts³¹ mit zusätzlichen Investitionen in die Forschung nicht zwangsläufig neue Lehrkapazität zu schaffen, müssten die Deputatsregelungen für wissenschaftliches Personal flexibilisiert werden.³² Um unterschiedliche Profile auch in der Lehre zu ermöglichen, könnten Bandbreitenmodelle bei der Festlegung der Curricularnormwerte etabliert werden.

Im Ergebnis würde das Grundbudget somit aus der Summe der vereinbarten Normstudienplatzkontingente multipliziert mit den jeweiligen (Cluster-)Preisen gebildet.³³ Diese Genese der Budgets hätte gegenüber den aktuellen Verfahrensweisen und auch gegenüber der Ausweitung der LOM mehrere signifikante Vorteile:

1. Mit jeder Hochschule würden „Gesamtpakete“ geschnürt, in denen die landesplanerischen Gesichtspunkte des Staates mit den Profilbildungsansprüchen der Hochschule über echte Verhandlungen zu vermitteln wären.
2. Zwischen den Hochschulen würde der Wettbewerb um Studienkontingente etabliert. Es wäre von staatlicher Seite nicht mehr erforderlich – wie beispielsweise in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen der dritten Generation in Nordrhein-Westfalen – den Hochschulen die Vereinbarung von Aufnahmekapazitäten aufzunötigen, da die Höhe ihres Haushalts unmittelbar von den vereinbarten Kontingenten abhängig ist.
3. Für die Kontingente, die hochschuleitig besonders begehrt sind, könnten Qualitätskriterien etabliert werden, die in den Verhandlungen beim Umfang der Auswahlentscheidungen in Anschlag gebracht werden. Diese Kriterien könnten sukzessive und in Abhängigkeit von der jeweiligen Fächerkultur etabliert werden ohne dem Dilemma ausgesetzt zu sein, das budgetrelevante Zielvereinbarungen implizieren.
4. Die Etablierung des Verfahrens könnte von dem Niveau der aktuellen Studienkapazitäten ausgehen und so einen risikoarmen Übergang des Budgetierungsmodus modellieren, für die Zukunft – falls erforderlich – aber eine Modifikation der Preisgestaltung unter Steuerungsgesichtspunkten ankündigen (Preisabschläge bei Überangebot – Beispiel Architektur; Preisaufschläge bei Unterangebot – Beispiel „Kleine Fächer“).

³¹ Alle Versuche bzw. Proklamationen das Kapazitätsrecht abzuschaffen, haben sich als illusionär erwiesen. Aus unserer Sicht ist es im Hinblick auf die Ziele und Instrumente des New Public Management einigermaßen unschädlich. Kapazitätsszahlen bilden einen Maßstab für den Ausbildungsaufwand, auf die der Staat auch aus steuerungspolitischen Gründen letztlich nicht verzichten kann.

³² Z.B. temporäre Deputatsreduktion für forschungsaktive Professoren, aber auch Schaffung von Lehrprofessuren; Kapazitätsregelungen im Rahmen institutioneller Deputate.

³³ Aufgrund bestehender Kostendisparitäten kann ein solches Modell nur sukzessive eingeführt werden. Die größten Kostendisparitäten gehen jedoch auf den Infrastrukturbereich zurück, der im Rahmen des Infrastrukturbudgets eigenständig bearbeitet werden kann.

5. Die „Haushaltsaufstellung“ würde auch auf symbolischer Ebene deutlich machen, dass Hochschulen gesellschaftliche Leistungen erbringen, die ihre überwiegend staatliche Finanzierung rechtfertigen.

Mit dieser Kombination aus erfolgsorientierter Mittelverteilung und aufgabenbezogenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen könnte eine Hochschulfinanzierung etabliert werden, die sich erstens an den Kernaufgaben der Hochschulen orientiert, zweitens eine ausgewogene Mischung aus parametergestützter Erfolgshonorierung und aufgabenbezogener Grundfinanzierung gewährleistet, drittens die bisher disparat entwickelten Steuerungsinstrumente in ein kohärentes Szenario einbindet, das viertens die Möglichkeit bietet, einen sanften Übergang hin zu einem effektiven Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu initiieren.

4. Literaturverzeichnis

- Jaeger, M./Leszczensky, M./Orr, D./Schwarzenberger, A. (2005). *Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung*. HIS Kurzinformation A13/2005. Hannover.
- Fangmann, H. (2006). *Hochschulsteuerung in Nordrhein-Westfalen: Strukturen und Instrumente, Sachstand und Perspektiven*. Beiträge zur Hochschulforschung, 1/2006, S. 54-65. IHF München.
- Heise, S. (2003). *Kommunikationsorientiertes Hochschulcontrolling auf quantifizierter Basis: Hochschulkonzept NRW 2010*. HIS Kurzinformation A 8/2003. Internes und externes Hochschulcontrolling. Band 2, S. 15-25.
- Hornbostel, S. (1997). *Wissenschaftsindikatoren: Bewertungen in der Wissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- König, R. (1970). *Vom Wesen der deutschen Universität*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Leszczensky, M./Orr, D. (2004). *Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung*. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. HIS Kurzinformation A2/2004. Hannover.
- Luhmann, N. (1992). *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lundgreen, P. (1999). *Mythos Humboldt in der Gegenwart*. In: Ash, Mitchell G. (Hrsg.): *Mythos Humboldt - Vergangenheit und Zukunft der deutschen Universitäten*, S. 145-169. Wien.
- Münch, R. (2007). *Wir da oben, ihr da unten*. In: DIE ZEIT Nr. 47, vom 15.11.2007. Der Elite-Wettbewerb schwächt die Hochschulen. Interview in Spiegel-Online vom 19.10.2007.
- Paletschek, S. (2002). *Die Erfindung der Humboldtschen Universität: Die Konstruktion der deutschen Universitätsidee in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts*. Historische Anthropologie, Vol. 10, Heft 2, S. 183-205.

Polanyi, K. (1978). *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Ersterscheinung 1944, deutsche Übersetzung im Jahr 1978 bei Suhrkamp, stw 260.

Verzeichnis der AutorInnen

Michael Breitbach ist Kanzler der Universität Gießen und Leiter des Arbeitskreises "Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen" der deutschen UniversitätskanzlerInnen. Er ist Doktor der Rechtswissenschaften.

E-Mail: Breitbach@admin.uni-giessen.de

Helmut Fangmann ist Leitender Ministerialrat im Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen und dort derzeit Gruppenleiter für Grundsatzangelegenheiten und Hochschulplanung.

E-Mail: helmut.fangmann@gmx.de

Siebert Garbade ist Mitarbeiter bei der Senatorin für Bildung und Wissenschaft in Bremen. Er hält einen Master of Business Administration von der Hochschule Bremen.

E-Mail: siebert.garbade@wissenschaft.bremen.de

Karsten Gerlof ist Kanzler der Hochschule Bremerhaven. Er ist Diplom-Physiker und erhielt seinen Abschluss von der Universität Oldenburg.

E-Mail: kanzler@hs-bremerhaven.de

Andrea Güttner ist als selbstständige Beraterin, Projektkoordinatorin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Hochschulentwicklung und Hochschulplanung tätig. Ihr Magister in den Fächern Lateinamerikanistik, Politikwissenschaften und Wirtschaftswissenschaften schloss sie an der FU Berlin ab.

E-Mail: Andrea.Guettner@gmx.de

Steffen Heise ist Referatsleiter für Hochschulentwicklung am Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie in Nordrhein-Westfalen. Er promovierte zum Dr. rer. pol. in Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Dortmund.

E-Mail: steffen.heise@email.de

Marita Hillmer ist Leiterin der Stabsstelle Strategisches Controlling an der Universität Oldenburg. Sie ist Diplom Ökonomin und erhielt ihren Abschluss von der Universität Bremen.

E-Mail: marita.hillmer@uni-oldenburg.de

Michael Jaeger ist stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs "Steuerung, Finanzierung, Evaluation" beim Hochschulinformations-System (HIS) in Hannover. Er promovierte zum Dr. phil. am Fachbereich Humanwissenschaften der Universität Osnabrück.

E-Mail: m.jaeger@his.de

Ben Jongbloed works at the Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) at the University of Twente, Netherlands. He holds a PhD in Public Administration from the University of Twente.

E-Mail: B.W.A.Jongbloed@utwente.nl

Matthias Kreysing ist Leiter der Stabsstelle Controlling an der Universität Göttingen, wo er ebenfalls im Bereich der vergleichenden Bildungsforschung promovierte.

E-Mail: matthias.kreysing@zvw.uni-goettingen.de

Indra Kühlcke ist Referentin für Qualitätsmanagement an der FU Berlin. Sie hat ihren Magister in Kulturwissenschaften und Erziehungswissenschaft an der Universität Leipzig abgeschlossen.

E-Mail: indra.kuehlcke@fu-berlin.de

Helga Schiwek ist Leiterin der Stabsstelle Hochschulentwicklungsplanung/Controlling an der Hochschule Bremerhaven. Sie promovierte an der Universität Paderborn in Betriebswirtschaftlehre zum Dr. rer. pol.

E-Mail: hschiwek@hs-bremerhaven.de

Lothar Zechlin ist Leiter des Zentrums für Hochschul- und Qualitätsentwicklung (ZfH) und Professor für Öffentliches Recht im Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen (UDE). Von 2003 bis zum Frühjahr 2008 war er Gründungsrektor der UDE.

E-Mail: lothar.zechlin@uni-due.de

ISSN 1862-7188
ISBN ISBN 978-3-939589-77-8