

KURZ- INFORMATION

HIS



HOCHSCHUL-INFORMATION-SYSTEM, GOSERIEDE 9, 30159 HANNOVER

September 2005

A 13/2005

**Formelgebundene Mittelvergabe und
Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung
an deutschen Universitäten:**

Ergebnisse einer bundesweiten Befragung

Michael Jaeger
Michael Leszczensky
Dominic Orr
Astrid Schwarzenberger

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
1. Einleitung	3
2. Leistungsorientierte Mittelvergabe durch Formelmodelle und Zielvereinbarungen.....	5
2.1 Formelgebundene Zuweisungsverfahren.....	5
2.2 Zielvereinbarungen	6
3. Untersuchungsfragen und methodisches Vorgehen.....	8
3.1 Leitfragen der vorliegenden Untersuchung	8
3.2 Methodisches Vorgehen	9
4. Ergebnisse	10
4.1 Flexibilisierung und Dezentralisierung	10
4.1.1 Flexibilisierung der Hochschulhaushalte.....	10
4.1.2 Ausmaß der hochschulinternen Dezentralisierung	11
4.1.3 Instrumente der internen Mittelvergabe	12
4.2 Indikatorgestützte Mittelvergabe	15
4.2.1 Budgetanteil und Kappungsgrenzen.....	15
4.2.2 Preis- versus Verteilungsmodell	16
4.2.3 Indikatoren	17
4.2.3.1 Gliederungslogik	17
4.2.3.2 Leistungsunabhängige Indikatoren.....	18
4.2.3.3 Leistungsorientierte Indikatoren.....	19
4.2.3.4 Umfang des Indikatorensets	22
4.2.3.5 Indikatorkonstruktion.....	23
4.2.3.6 Fachspezifische Gewichtung und Lehrverflechtung.....	24
4.2.4 Orientierung am staatlichen Formelmodell	25
4.2.5 Vor- und Nachteile von Formelmodellen aus Sicht der Universitäten	26
4.3 Zielvereinbarungen	29
4.3.1 Budgetrelevanz von Zielvereinbarungen	29
4.3.2 Anwendungsbereiche und Laufzeit.....	31
4.3.3 Ausgestaltung und Controlling von Zielvereinbarungen.....	32
4.3.4 Vor- und Nachteile von Zielvereinbarungen aus Sicht der Universitäten	33
5. Diskussion und Schlussfolgerungen.....	35
5.1 Globalisierung und Dezentralisierung	35
5.2 Hochschulinterner Einsatz von Formelmodellen.....	38
5.2.1 Budgetrelevanz.....	38
5.2.2 Ausgestaltung.....	40
5.2.3 Sichtweise der Universitäten.....	46
5.3 Hochschulinterner Einsatz von Zielvereinbarungen.....	46

5.3.1	Budgetrelevanz.....	46
5.3.2	Ausgestaltung.....	47
5.3.3	Sichtweise der Universitäten.....	50
6.	Ausblick.....	52
	Literatur	54
	Anhang A: Fragebogen.....	55
	Anhang B: Liste der angefragten Universitäten nach Bundesländern.....	63

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 2.1:	Formelgebunden vergebener Budgetanteil an den staatlichen Zuschüssen im Jahr 2003 (Universitäten).....	5
Abbildung 4.1:	Ausmaß der Flexibilisierung der Hochschulhaushalte.....	10
Abbildung 4.2:	Ausmaß der Dezentralisierung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets.....	11
Abbildung 4.3:	Häufigkeit des hochschulinternen Einsatzes von Formelmodellen und finanzierungsrelevanten Zielvereinbarungen im zeitlichen Verlauf.....	13
Abbildung 4.4:	Zuweisung von Mitteln verschiedener Kategorien über hochschulinterne Formelmodelle und Zielvereinbarungen.....	14
Abbildung 4.5:	Gegenüberstellung von hochschulintern per Formel vergebendem Budgetanteil und dem Ausmaß hochschulinterner Dezentralisierung.....	16
Abbildung 4.6:	Untergliederung von Indikatoren nach Leistungsbezug.....	17
Abbildung 4.7:	Zusammenhang zwischen landesseitigem und hochschulinternem Einsatz eines Formelmodells.....	26
Abbildung 4.8:	Ausmaß der Orientierung der hochschulinternen Mittelvergabe am landesseitigen Verfahren nach Bundesländern.....	27
Abbildung 4.9:	Untergliederung von Zielvereinbarungen nach Budgetierungsfunktion.....	29
Abbildung 4.10:	Anwendungsbereiche hochschulinterner Zielvereinbarungen.....	31
Abbildung 4.11:	Ausgestaltung und Controlling hochschulinterner Zielvereinbarungen (Mittelwerte).....	32
Tabelle 4.1:	Hochschulintern per Formel vergebener Budgetanteil am staatlichen Zuschuss.....	15
Tabelle 4.2:	Hochschulintern auf Basis von Leistungsindikatoren vergebener Budgetanteil am staatlichen Zuschuss.....	19
Tabelle 4.3:	Hochschulintern per Zielvereinbarung vergebener Budgetanteil am staatlichen Zuschuss.....	30

Zusammenfassung

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Verwendung hochschulinterner leistungsbezogener Budgetierungsverfahren. Es wird untersucht, in welchem Ausmaß an den deutschen Universitäten in staatlicher Trägerschaft bereits eine Dezentralisierung der staatlichen Haushaltsmittel erfolgt, wie weit der Einsatz von Verfahren formelgebundener Mittelvergabe und von Zielvereinbarungen zur Bemessung der dezentralen Budgets verbreitet ist und welche Budgetrelevanz diesen Instrumenten jeweils zukommt. Dabei zeigen sich folgende Ergebnisse:

- Nahezu alle deutschen Universitäten weisen den Fakultäten bzw. Fachbereichen bereits Budgets zur dezentralen Bewirtschaftung zu. Bei dem Großteil der Universitäten beschränkt sich die Dezentralisierung jedoch auf nur geringe Budgetanteile: Bei knapp drei Vierteln der Universitäten liegt der Anteil dezentralisierter Mittel an den bereinigten staatlichen Zuschüssen bei unter 10%, bei nahezu der Hälfte werden Anteile von 5% nicht überschritten. Dabei handelt es sich zumeist um die laufenden Sachmittel. Nur wenige Universitäten führen eine Personalkostenbudgetierung in größerem Umfang durch.
- Fast alle deutschen Universitäten verwenden formelgebundene Zuweisungsverfahren (85%) oder planen deren Einführung für die nähere Zukunft (12%). Die Verwendung von Zielvereinbarungen ist hingegen weit weniger verbreitet: Lediglich 33% der Universitäten setzen bereits Zielvereinbarungen ein, weitere 28% planen jedoch deren Einführung für die nähere Zukunft. Fast alle Universitäten, die Zielvereinbarungen einsetzen oder deren Einführung konkret planen, statten diese mit Finanzierungsrelevanz aus. Mit Blick auf die Budgetierungsfunktion sind deutliche Unterschiede zwischen Formelmodellen und Zielvereinbarungen festzustellen: Formelverfahren werden lediglich für die Bemessung vergleichsweise geringer Budgetanteile (durchschnittlich 4% bezogen auf die bereinigten staatlichen Zuschüsse) verwendet und beziehen sich überwiegend auf die Zuweisung von laufenden Sachmitteln. Zielvereinbarungen hingegen werden in überwiegendem Maße für die Zuweisung von Personalmitteln eingesetzt und dienen an einigen Universitäten als zentrales Instrument der Personalkostenbudgetierung.
- Die inhaltliche Ausgestaltung von hochschulinternen Formelmodellen entspricht weitestgehend den auf der staatlichen Ebene verwendeten Verfahren. Wie auf der staatlichen Ebene überwiegt an den Universitäten der Einsatz von Verteilungsmodellen gegenüber Preismodellen (bei denen Leistungsmengen wie z.B. Studierenden- oder Absolventenzahlen mit festen Preisen je Leistungseinheit budgetiert werden) deutlich. Für den Bereich Lehre werden insbesondere Studierenden- und Absolventenzahlen (bzw. die Zahl erfolgreich absolvierter Prüfungen) verwendet, für den Bereich Forschung drittmittelbezogene Parameter und die Zahl der Promotionen und der Habilitationen. Einige Universitäten verwenden auch Indikatoren für die Zahl wissenschaftlicher Publikationen. Bei den meisten Universitäten kommt lehrbezogenen Größen gegenüber forschungsbezogenen Parametern das höhere Gewicht zu. Weiterhin hat sich der überwiegende Teil der Universitäten bei der Entwicklung des internen Formelmodells am landesseitig verwendeten Verfahren (soweit im jeweiligen Bundesland vorhanden) orientiert. In besonders hohem Maße ist dies in Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz der Fall.
- Zielvereinbarungen werden an den Universitäten, an denen sie eingesetzt werden, auf eine Vielzahl unterschiedlicher Anwendungsbereiche bezogen,

wobei lehrbezogene Themen (z.B. Umsetzung der Ergebnisse von Lehrevaluationen, Umstellung auf Bachelor-/Masterabschlüsse) gegenüber anderen Themenbereichen dominieren. Die Ableitung der in Zielvereinbarungen aufzunehmenden Ziele und Inhalte erfolgt vielfach unter Heranziehung von Stärken-Schwächen-Analysen bezogen auf die jeweilige Fakultät bzw. den jeweiligen Fachbereich. Eine Operationalisierung der Ziele in Form der Vereinbarung konkreter Kennzahlen, die eine Überprüfung der Zielerreichung ermöglichen, wird an den Universitäten nur teilweise und an einigen Universitäten bisher gar nicht vorgenommen. Weiterhin zeigt sich eine starke Tendenz, konkrete von der jeweiligen Einheit durchzuführende Maßnahmen in Zielvereinbarungen einzubeziehen. Eine Abhängigkeit der Mittelzuweisung vom Ausmaß der Zielerreichung durch die jeweilige Fakultät bzw. den jeweiligen Fachbereichen wird an den meisten Universitäten, die Zielvereinbarungen verwenden, grundsätzlich vorgesehen. Allerdings erfolgt sie nur an wenigen Universitäten in substantiellem Ausmaß.

1. Einleitung

Sowohl auf Ebene der staatlichen Hochschulfinanzierung wie auch bei der internen Steuerung von Hochschulen finden in zunehmendem Maße Verfahren leistungsorientierter Mittelvergabe Anwendung. Im Unterschied zur traditionell praktizierten kameralistischen Steuerung der Ressourcenverteilung sollen durch leistungsorientierte Finanzierungsverfahren wettbewerbliche Anreizbedingungen geschaffen werden, indem eine finanzielle Honorierung der Aufgabenerfüllung, Leistung und Innovationsfähigkeit bzw. eine Sanktionierung von geringem Erfolg in diesen Bereichen erfolgt. Für die Umsetzung solcher Anreizsysteme werden vorzugsweise zwei Instrumente verwendet: Verfahren formelgebundener Mittelvergabe und Zielvereinbarungen. Bei Formelverfahren erfolgt die Zuweisung finanzieller Mittel automatisiert auf Basis der Werte bestimmter Indikatoren (z.B. Absolventenzahlen oder Drittmittelvolumen), bei Zielvereinbarungen können finanzielle Zuweisungen an die Erreichung von zwischen Zuweisungsgeber (Staat bzw. Hochschulleitung) und Zuweisungsnehmer (Hochschulen bzw. Fakultäten/Fachbereiche) ausgehandelten Zielen gekoppelt werden.

Im vergangenen Jahrzehnt haben zahlreiche Bundesländer Systeme leistungsorientierter Mittelzuweisung für die staatliche Finanzierung der Hochschulen eingeführt. Hierzu liegen bereits Übersichtsstudien (vgl. z.B. Leszczensky & Orr, 2004; König, Schmidt & Kley, 2003) und darüber hinaus auch erste Wirkanalysen vor (z.B. Leszczensky, Jaeger & Orr, 2004; Handel, Jaeger & Schmidlin, 2005; Jaeger & Leszczensky, 2005). Wie weit verbreitet der Einsatz leistungsorientierter Finanzierungsverfahren hingegen innerhalb der Hochschulen ist, wurde bisher kaum untersucht. Angesichts dieses Informationsdefizits besteht das Ziel der vorliegenden Untersuchung darin, den gegenwärtigen Umsetzungsstand von Verfahren formelgebundener Mittelvergabe und Zielvereinbarungen an deutschen Universitäten flächendeckend festzustellen. Drei Fragenkomplexe stehen dabei im Zentrum der Untersuchung:

- *Flexibilisierung und Dezentralisierung*: In welchem Maße erfolgt an den Universitäten eine Dezentralisierung der staatlichen Zuschüsse, d.h. in welchem Umfang werden den Fakultäten bzw. Fachbereichen seitens der Hochschulleitung finanzielle Mittel zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen? Welche Instrumente werden für die Bemessung der dezentralen Budgets verwendet, und welche Ausgabenbereiche (z.B. Personalmittel, Sachmittel, Lehraufträge etc.) werden dabei einbezogen?
- *Formelgebundene Mittelvergabe*: Wie weit verbreitet ist die Verwendung formelgebundener Zuweisungsverfahren an den deutschen Universitäten, und wie groß ist der Budgetanteil, der per Formel vergeben wird? Wie sind die hochschulintern verwendeten Verfahren formelgebundener Mittelvergabe ausgestaltet, und inwieweit orientiert sich die Ausgestaltung am jeweils staatlicherseits verwendeten Formelmodell?
- *Zielvereinbarungen*: In welchem Umfang werden derzeit Zielvereinbarungen an deutschen Universitäten eingesetzt, und in welchem Maße sind diese finanzierungsrelevant? Auf welche Aufgabenbereiche beziehen sich hochschulinterne Zielvereinbarungen, und in welchem Maße liegt bei finanzierungsrelevanten Zielvereinbarungen eine Kopplung zwischen Mittelzuweisung und Zielerreichung vor?

Anliegen der in Abstimmung mit dem Kanzler-Arbeitskreis "Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen" durchgeführten Studie ist es, für das Bezugsjahr 2003 einen Überblick über die Anwendungsreichweite und -praxis von Verfahren formelgebundener Mittelvergabe und Zielvereinbarungen an deutschen Universitäten zu geben. Zielgruppe sind dabei sowohl Angehörige in den Hochschulministerien, die sich damit ein Bild über die hochschulinterne Weitergabe der staatlicherseits gesetzten Leistungsanreize verschaffen können, als auch Vertreter der Hochschulen, für die eine umfassende Informationsgrundlage zur Ausgestaltung von hochschulinternen Verfahren leistungsorientierter Mittelvergabe bereitgestellt wird. Aufgrund der je nach Bundesland und Hochschule z.T. deutlich unterschiedlichen Kontextbedingungen kann auf konkrete Details der Ausgestaltung und Umsetzung leistungsbezogener Budgetierungsverfahren vor Ort allerdings nur bedingt eingegangen werden. Die vorliegende Untersuchung wird daher durch eine parallel durchgeführte vertiefende Studie ergänzt, in der die konkrete Ausgestaltung leistungsorientierter Budgetierungsverfahren sowie die damit verbundenen Probleme und Besonderheiten auf Grundlage einer Analyse von ausgewählten Fallbeispielen (Universitäten Bremen und Gießen sowie FU Berlin, HU Berlin, TU Berlin und TU München) detaillierter untersucht werden. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden in separater Form publiziert.

Im folgenden zweiten Kapitel wird auf Basis der bisher vorliegenden Literatur zunächst ein kurzer Überblick zur derzeitigen Anwendungspraxis formelgebundener Mittelvergabeverfahren und von Zielvereinbarungen auf der Ebene der staatlichen Hochschulfinanzierung sowie auf Ebene der hochschulinternen Steuerung gegeben, bevor im dritten Kapitel die Leitfragen der vorliegenden Untersuchung sowie das methodische Vorgehen benannt werden. Die Kapitel vier und fünf sind der Darstellung und Diskussion der Ergebnisse gewidmet. Im sechsten Kapitel folgt ein Ausblick über die zukünftig zu erwartenden Entwicklungen in der Praxis der hochschulinternen Mittelvergabe.

2. Leistungsorientierte Mittelvergabe durch Formelmodelle und Zielvereinbarungen

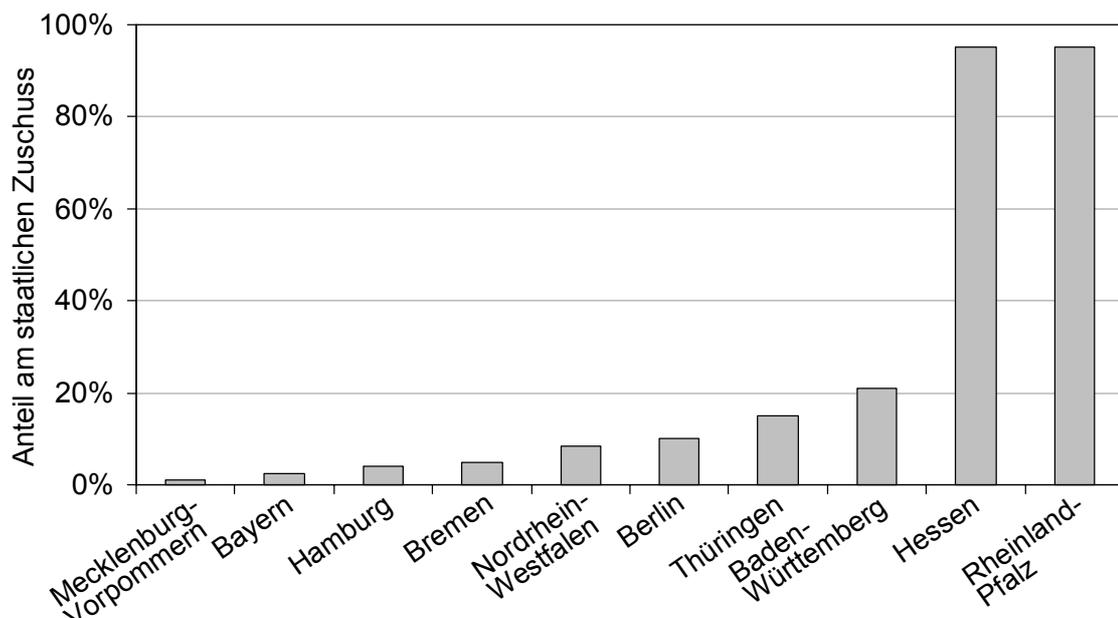
2.1 Formelgebundene Zuweisungsverfahren

Bei Verfahren formelgebundener (auch: indikatorgestützter) Mittelvergabe folgt die Zuweisung finanzieller Ressourcen der Entwicklung der Werte ausgewählter Indikatoren (z.B. Studierenden- und Absolventenzahlen, Drittmittelvolumen). Die Mittelvergabe wird also automatisiert, indem sie ohne weiteren Eingriff des Zuweisungsgebers der Entwicklung der Leistungsdaten folgt. Die Ziele des Zuweisungsgebers sind in den ausgewählten Indikatoren sowie deren Gewichtungen repräsentiert.

Verfahren formelgebundener Mittelvergabe werden sowohl auf Ebene der staatlichen Hochschulfinanzierung wie auch auf Ebene der internen Steuerung von Hochschulen verbreitet eingesetzt:

- *Ebene Staat-Hochschulen.* Auf Ebene der staatlichen Hochschulfinanzierung wenden derzeit zwölf Bundesländer Formelmodelle an. Dabei vergeben drei Länder nahezu die gesamten staatlichen Zuschüsse für die Hochschulen auf Basis von Indikatoren, bei den restlichen Bundesländern variiert der formelgebunden vergebene Anteil an den staatlichen Hochschulzuschüssen zwischen einem und 35%. Das Veränderungspotential der Hochschulbudgets relativ zum Vorjahr wird in den meisten Bundesländern durch Kappungsgrenzen begrenzt und übersteigt nur in drei Bundesländern die Marke von 5%, nämlich in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen (jeweils bei den Verfahren für Fachhochschulen) und in Rheinland-Pfalz. Abbildung 2.1 zeigt für das Bezugsjahr der vorliegenden Untersuchung 2003 den Anteil der staatlichen Zuschüsse für die Universitäten, der in den einzelnen Bundesländern per Formel vergeben wurde.¹

Abbildung 2.1: Formelgebunden vergebener Budgetanteil an den staatlichen Zuschüssen im Jahr 2003 (Universitäten)



¹ Veränderungen wurden seither insbesondere bei den Formelmodellen in Berlin (Erhöhung des formelgebunden vergebenen Budgetanteils auf 15%), Hamburg (Erhöhung auf 88%), Mecklenburg-Vorpommern (2,5%) und Nordrhein-Westfalen (14%) vorgenommen. Neu hinzugekommen ist im Jahr 2004 das Vergabeverfahren für Brandenburg (Budgetanteil 95%).

Mit Blick auf die verwendeten Indikatoren ist eine deutliche Dominanz lehrorientierter Parameter festzustellen. Hier ist insbesondere der Indikator "Studierendenzahlen" zu nennen (z.B. Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit oder im 1.-4. Semester), der in nahezu allen derzeit gebräuchlichen Formelmodellen verwendet wird. Weitere verbreitet eingesetzte Lehrindikatoren sind die Zahl der Absolventen, die ebenfalls in allen derzeit verwendeten Zuweisungsverfahren berücksichtigt wird, sowie die Auslastungsquote (Zahl der Studierenden RSZ / Zahl der Studienplätze, verwendet z.B. in Berlin). Auch Indikatoren für Forschungsleistungen finden sich in nahezu allen Verfahren (einzige Ausnahme: das Formelmodell für die niedersächsischen Fachhochschulen), wobei fast ausschließlich die Höhe eingeworbener Drittmittel und die Zahl erfolgreich abgeschlossener Promotionen (z.T. auch der Habilitationen) herangezogen wird. Die Zahl der Publikationen wird in nur einem Verfahren berücksichtigt (für die Fachhochschulen in Berlin). Gleichstellungsindikatoren wie z.B. der Frauenanteil an den Professoren (jeweils verwendet in Bayern und Berlin) oder die Zahl neu berufener Professorinnen (z.B. in Hessen, Thüringen und Berlin) werden ebenfalls in zahlreichen Verfahren berücksichtigt, sind aber zumeist nur von geringer Budgetrelevanz.

- *Hochschulinterne Ebene.* Wie schon in der Einleitung ausgeführt, liegen mit Blick auf die hochschulinterne Verwendung formelgebundener Zuweisungsverfahren kaum flächendeckende Untersuchungen vor. Die derzeitige Befundlage weist darauf hin, dass formelgebundene Zuweisungsverfahren an deutschen Hochschulen bereits weit verbreitet eingesetzt werden, und zwar zumeist für die laufenden Mittel für Forschung und Lehre. Entsprechende Befunde liegen für die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen (vgl. Minssen, Molsich, Wilkesmann & Andersen, 2003), die Fachhochschulen in Niedersachsen (vgl. Handel et al., 2005) und für die drei großen Berliner Universitäten (vgl. Leszczensky et al., 2004) vor. Auch Schröder (2003) berichtet mit Blick auf die in seine Studie einbezogenen Universitäten, dass sich die formelgebundene Mittelvergabe auf die laufenden Mittel für Lehre und Forschung und damit auf Budgetanteile in der Größenordnung von 4-10% am staatlichen Zuschuss bezieht. Mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung der hochschulintern verwendeten Verfahren zeigt sich außerdem die Tendenz, dass sich diese häufig am jeweils landesseitig verwendeten Finanzierungsverfahren orientiert: Wie Minssen et al. (2003) ausführen, erfolgte die Entwicklung formelgebundener Zuweisungsverfahren an den nordrhein-westfälischen Hochschulen überwiegend in enger Ausrichtung an dem 1993 in Nordrhein-Westfalen eingeführten landesseitigen Vergabeverfahren. Auch mit Blick auf die niedersächsischen Fachhochschulen sowie für die Berliner Universitäten zeigen die o.g. Untersuchungen von Handel et al. (2005) und Leszczensky et al. (2004), dass sich die Hochschulen häufig am landesseitig verwendeten Modell orientieren, insbesondere dann, wenn die Implementierung eines internen Formelmodells erst im Zuge oder als Reaktion auf die Einführung des landesseitigen Verfahrens erfolgt.

2.2 Zielvereinbarungen

Im Unterschied zu Formelmodellen werden bei Zielvereinbarungen bzw. Kontrakten die Ziele in der Regel nicht einseitig durch die nächsthöhere Instanz festgelegt, sondern sind das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen Zuweisungsgeber

und Zuweisungsnehmer (z.B. Ministerium und Hochschulen bzw. Hochschulleitung und Fakultäten/Fachbereiche). Die finanziellen Zuweisungen können dabei an die Durchführung von Maßnahmen oder an das Ausmaß der Zielerreichung gekoppelt werden. Anders als bei der formelgebundenen Mittelvergabe verfügt der Zuweisungsgeber bei Zielvereinbarungen über einen diskretionären Entscheidungsspielraum. Zudem ermöglichen Zielvereinbarungen die Berücksichtigung von innovativen und zukunftsorientierten Vorhaben, was bei der vergangenheitsorientierten Formelvergabe nur bedingt möglich ist.

Auch Zielvereinbarungen werden sowohl auf der Ebene Staat-Hochschulen wie auch hochschulintern angewendet:

- *Ebene Staat-Hochschulen.* Nahezu alle Bundesländer setzen Zielvereinbarungen oder zielvereinbarungsähnliche Instrumente zur Hochschulsteuerung ein. Dabei lassen sich drei Erscheinungsformen unterscheiden (vgl. König et al., 2003): *Hochschulpakete* werden zwischen dem Land und allen Hochschulen eines Landes gleichzeitig abgeschlossen und regeln für alle Hochschulen die Finanzierung, die Stellenausstattung und z.T. auch inhaltliche Ziele in gleicher Weise (z.B. Hessen, Nordrhein-Westfalen). Weiterhin setzen einige Bundesländer (z.B. Berlin, Hamburg) *Hochschulverträge mit Zielvereinbarungscharakter* ein, die separat mit den einzelnen Hochschulen abgeschlossen werden. Sie beinhalten ebenfalls Vereinbarungen zur Finanzierung und Stellenausstattung der jeweiligen Hochschule, darüber hinaus jedoch auch hochschulspezifische Zielstellungen. Als Drittes sind *reine Zielvereinbarungen* zu nennen, die – wie Hochschulverträge – zwischen dem Land und einzelnen Hochschulen abgeschlossen werden, jedoch nicht die finanzielle Gesamtausstattung der jeweiligen Hochschule zum Gegenstand haben, sondern eine begrenzte Anzahl strategischer Ziele wie z.B. die Strukturentwicklung der jeweiligen Hochschule (z.B. Hessen, Nordrhein-Westfalen).
- *Hochschulinterne Ebene.* Zur hochschulinternen Verwendung von Zielvereinbarungen liegen bisher keine über einzelfallbezogene Projektbeschreibungen wesentlich hinausgehenden Untersuchungen vor. Wie Ziegele und Weichselbaumer (2001) mit Blick auf die Praxis an der TU München ausführen, können zwei Typen von Zielvereinbarungen unterschieden werden: zum einen Zielvereinbarungen, die im Top-Down-Prozess der Umsetzung strategischer Hochschulziele dienen (z.B. Internationalität), und zum anderen Zielvereinbarungen, die eher im Bottom-Up-Prozess verhandelt werden und die Umsetzung spezifischer Zielsetzungen einzelner Fakultäten bzw. Fachbereiche befördern sollen (z.B. Steigerung der Studienanfängerzahlen in einem bestimmten Fach). An der TU München werden diese beiden Typen von Zielvereinbarungen separat verhandelt und abgeschlossen. Ein anderes Vorgehen zeigt sich bei der FU Berlin, wo fachbereichsspezifische und fachbereichsübergreifende Ziele in jeweils einer Zielvereinbarung zwischen Hochschulleitung und Fachbereich zusammengefasst werden (Freie Universität Berlin, 2003).

3. Untersuchungsfragen und methodisches Vorgehen

3.1 Leitfragen der vorliegenden Untersuchung

Angesichts des wie dargelegt geringen Informationsstandes über den derzeitigen Anwendungsstand hochschulinterner Verfahren leistungsorientierter Mittelzuweisung soll die vorliegende Untersuchung Antworten auf die folgenden Fragen liefern:

1. Mit Blick auf die Rahmenbedingungen der hochschulinternen Mittelvergabe soll zunächst geklärt werden, über welche Handlungsspielräume die Universitäten bei der Bewirtschaftung der ihnen zugewiesenen staatlichen Zuschüsse verfügen und in welchem Maße sie diese nutzen. Im Einzelnen umfasst dies die folgenden Fragen:
 - Inwieweit verfügen die Universitäten über Globalhaushalte bzw. wie viel Prozent der zugewiesenen Haushaltsmittel sind gegenseitig deckungsfähig?
 - In welchem Ausmaße werden die zugewiesenen Mittel an den Universitäten dezentralisiert, d.h. den Fakultäten bzw. Fachbereichen zur autonomen Bewirtschaftung zugewiesen?
 - Welche Instrumente werden für die Bemessung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets verwendet?
 - Für welche Ausgabenarten (Personal, Sachmittel) werden vorzugsweise formelgebundene Vergabeverfahren und Zielvereinbarungen eingesetzt?
2. Mit Bezug auf hochschulintern verwendete Verfahren formelgebundener Mittelvergabe stellt sich die Frage nach deren Budgetrelevanz sowie nach deren Ausgestaltung:
 - Wie groß sind die Anteile an den Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets, die per Formel zugewiesen werden, und in welchem Umfang werden Kappungsgrenzen zur Begrenzung von Umverteilungseffekten eingesetzt?
 - Wie sind die hochschulintern verwendeten Verfahren formelgebundener Mittelvergabe inhaltlich ausgestaltet (z.B. Ausmaß der Leistungsorientierung, Dominanz von lehr- oder forschungsbezogenen Parametern), und inwieweit orientieren sich die Hochschulen dabei am landesweit verwendeten Vergabeverfahren?
 - Welche Vor- und Nachteile verbinden sich aus Sicht der Hochschulen allgemein mit der hochschulinternen Verwendung formelgebundener Zuweisungsverfahren?
3. Auch bei Zielvereinbarungen soll geklärt werden, inwieweit diese als Instrument der Budgetvergabe eingesetzt und wie sie ausgestaltet werden:
 - Wie groß sind die Anteile an den Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets, die per Zielvereinbarung zugewiesen werden? Werden Zielvereinbarungen zur Zuweisung zusätzlicher Mittel aus einem Zentralfonds eingesetzt?
 - In welchem Maße sind die hochschulintern verwendeten Zielvereinbarungen finanzierungsrelevant, und inwieweit findet eine Kopplung von Finanzierungszusage und Zielerreichung statt?

- In welchem Umfang wird eine Operationalisierung der vereinbarten Ziele in Form einer Ableitung überprüfbarer Größen (z.B. Kennzahlen) vorgenommen?
- Welche Aufgabenbereiche sind vorzugsweise Gegenstand von Zielvereinbarungen (z.B. Lehre, Forschung, Wissenstransfer, Marketing etc.)?
- Wird an den Hochschulen ein systematisches Controlling der Einhaltung von Zielvereinbarungen durchgeführt, und welcher Organisationseinheit ist es organisatorisch zugeordnet?
- Welche Vor- und Nachteile verbinden sich aus Sicht der Hochschulen allgemein mit der hochschulinternen Anwendung von Zielvereinbarungen?

3.2 Methodisches Vorgehen

Die unter 3.1 genannten Fragestellungen wurden in Form einer schriftlichen Befragung aller deutschen Universitäten in staatlicher Trägerschaft für das Bezugsjahr 2003 untersucht. Die Entwicklung des Erhebungsinstruments erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Kanzler der Universität Gießen, Dr. Michael Breitbach, der derzeit den Vorsitz im Kanzler-Arbeitskreis "Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen" innehat. Vor der Durchführung der Erhebung wurde das Instrument einem Pretest mit sechs Hochschulen unterzogen und auf Grundlage der erzielten Ergebnisse und Rückmeldungen präzisiert. Ein Abdruck des Fragebogens findet sich in Anhang A.

Die Durchführung der Befragung erfolgte im Zeitraum von August bis Dezember 2004. Der Fragebogen wurde an 80 deutsche Universitäten in staatlicher Trägerschaft versandt. Damit wurden – abgesehen von den Pädagogischen Hochschulen in Baden-Württemberg sowie der Medizinischen Hochschule Hannover und der Tierärztlichen Hochschule Hannover – sämtliche deutschen Universitäten in staatlicher Trägerschaft in die Befragung einbezogen (vgl. Anhang B). Die Rücklaufquote beträgt 86% und liegt nur in zwei Bundesländern unter 80% (in Nordrhein-Westfalen haben sich elf der vierzehn angeschriebenen Hochschulen beteiligt, in Hamburg eine der zwei angefragten Universitäten). In acht Bundesländern haben sämtliche angeschriebenen Hochschulen an der Befragung teilgenommen (Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen).

4. Ergebnisse

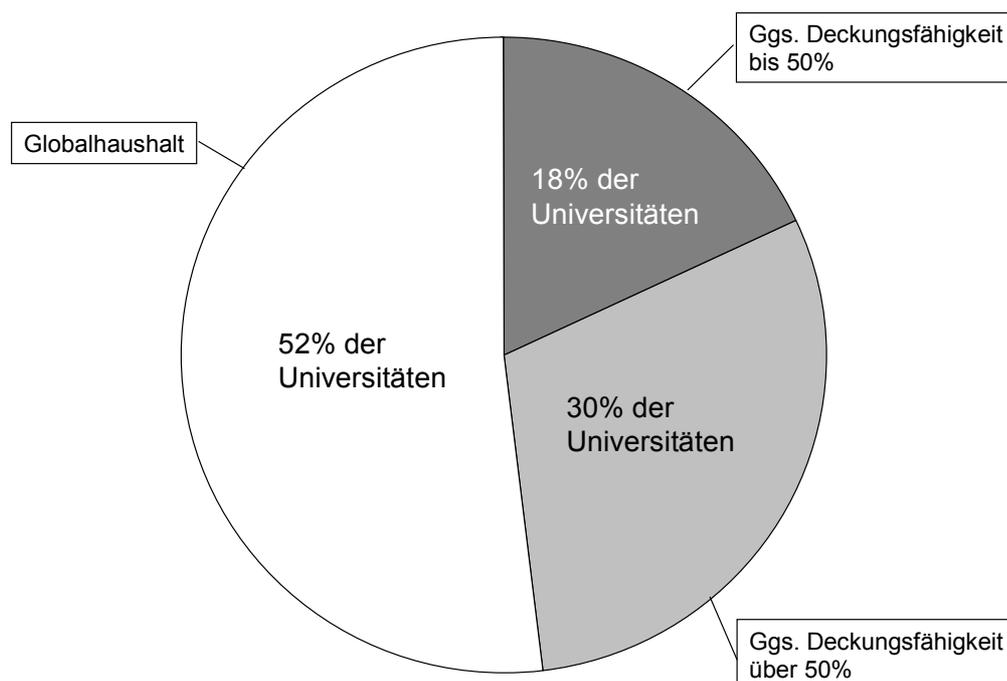
4.1 Flexibilisierung und Dezentralisierung

4.1.1 Flexibilisierung der Hochschulhaushalte

Etwas mehr als die Hälfte der 69 Universitäten (52%), die an der Befragung teilgenommen haben, verfügt nach eigenen Angaben über einen Globalhaushalt und ist demgemäß – abgesehen von Investitionen – weitestgehend frei in der Verwendung der zugewiesenen Mittel. Weitere 30% der Universitäten geben an, dass die ihnen zugewiesenen Zuschüsse zu mehr als 50% gegenseitig deckungsfähig sind (bei einem Großteil dieser Hochschulen liegt die gegenseitige Deckungsfähigkeit sogar über 90%), während an nur 18% der Universitäten die gegenseitige Deckungsfähigkeit nach eigenen Angaben unter 50% liegt (vgl. Abbildung 4.1). Mit Blick auf die Unterschiede zwischen den Bundesländern lassen sich zwei Gruppen differenzieren:

- *Hohes Ausmaß an Flexibilisierung der Hochschulhaushalte.* Bei zwölf Bundesländern lassen die Angaben der Hochschulen darauf schließen, dass die Hochschulhaushalte im jeweiligen Bundesland bereits in hohem Maße flexibilisiert sind:
 - So geben sämtliche Universitäten aus Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sowie den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg und dem Saarland an, dass ihnen die staatlichen Zuschüsse als Globalzuschüsse zugewiesen werden.
 - In Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen geben alle Hochschulen an, dass sie Globalzuschüsse erhalten oder die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel zu mehr als 90% gegenseitig deckungsfähig sind.
 - In Baden-Württemberg geben 88% der Universitäten an, dass die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel zu mehr als 90% deckungsfähig sind bzw. als Globalhaushalt zugewiesen werden, in Rheinland-Pfalz 75%.

Abbildung 4.1: Ausmaß der Flexibilisierung der Hochschulhaushalte



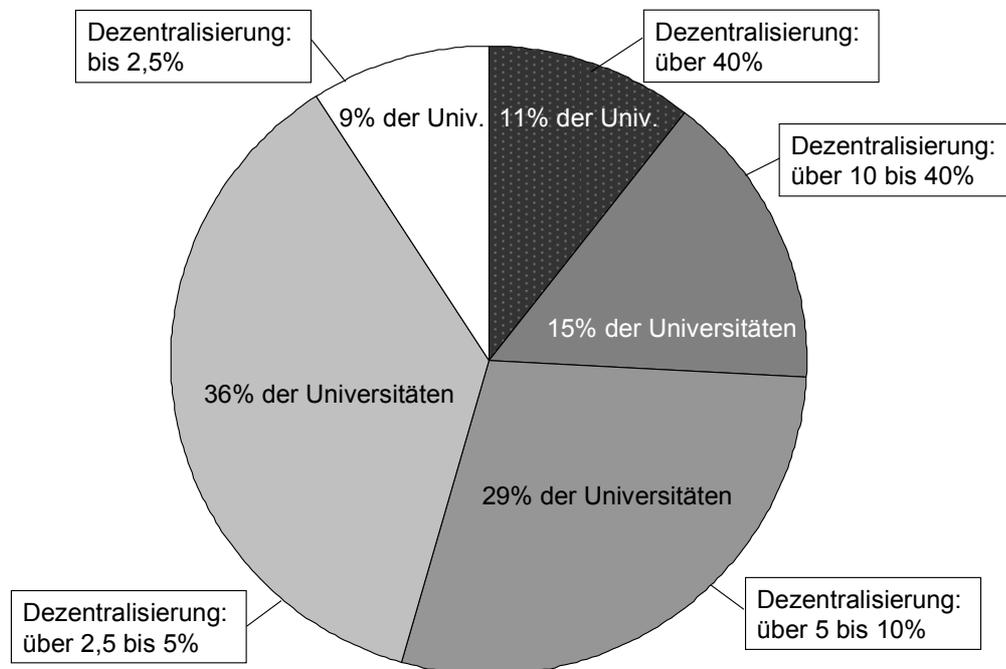
- *Mittleres oder geringes Ausmaß an Flexibilisierung der Hochschulhaushalte.* In vier Bundesländern gibt höchstens die Hälfte der Universitäten an, dass Globalzuschüsse zugewiesen werden bzw. die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltsmittel mehr als 90% beträgt: Bayern (13% der Universitäten), Brandenburg (33%), Nordrhein-Westfalen (27%) und Sachsen (50%).

4.1.2 Ausmaß der hochschulinternen Dezentralisierung

Mit Blick auf die Frage, in welchem Umfang die Fakultäten bzw. Fachbereiche von den Hochschulleitungen Mittel zur dezentralen Bewirtschaftung erhalten, zeigt sich, dass die Zuweisung dezentraler Budgets an den Hochschulen weit verbreitet ist, sich jedoch selten auf einen Anteil von mehr als 10% der bereinigten staatlichen Zuschüsse² bezieht (vgl. Abbildung 4.2):

- Nur drei Hochschulen verzichten bislang völlig auf die Zuweisung dezentral zu bewirtschaftender Budgets.
- An den übrigen 66 Universitäten variiert der Anteil der dezentralisierten Budgets an den bereinigten staatlichen Zuschüssen zwischen 1,3% und 68%. Bei dem Großteil dieser Hochschulen (74%) übersteigt der dezentral budgetierte Anteil allerdings nicht die Marke von 10%. Nur 17 Universitäten dezentralisieren mehr als 10% ihrer staatlichen Zuschüsse, sieben davon mehr als 40%. Bei diesen Universitäten werden damit in z.T. erheblichem Umfang auch Personalressourcen in die Dezentralisierung einbezogen. Allerdings wird die Personalbudgetierung an den einzelnen Universitäten in sehr unterschiedlicher Form umgesetzt: An einigen Universitäten erfolgt sie auf Basis der Zuweisung

Abbildung 4.2: Ausmaß der Dezentralisierung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets



² Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die staatlichen Zuschüsse der Universitäten für die vorliegende Auswertung um investive Zuschüsse nach HBFVG sowie um Mittel für Medizinische Fakultäten bzw. Fachbereiche und Hochschulkliniken bereinigt.

von Personalmitteln (d.h. in Geld, z.B. Universität Hamburg), an anderen (z.B. Universitäten Bielefeld und Kassel, RWTH Aachen) auf Grundlage von Stellen. Weitere Unterschiede beziehen sich bspw. auf die Autonomie der Fakultäten bzw. Fachbereiche bei der Umwidmung freier Stellen. Unabhängig vom prozentualen Anteil dezentralisierter Mittel bestehen also zwischen den Hochschulen deutliche Unterschiede hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der dezentralen Ausgabenautonomie.

Weiterhin zeigen sich Zusammenhänge zwischen dem Ausmaß der hochschulinternen Dezentralisierung und den Kontextfaktoren "Flexibilisierung der Hochschulhaushalte" und "Hochschulgröße":

- *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte.* Universitäten, die ihre staatlichen Zuschüsse als Globalzuschüsse erhalten oder deren staatliche Haushaltsmittel zu mehr als 90% gegenseitig deckungsfähig sind, dezentralisieren einen drei mal so hohen Anteil ihrer staatlichen Haushaltsmittel wie Universitäten mit geringerer Haushaltsflexibilisierung (maximal 90% gegenseitige Deckungsfähigkeit): Bei den erstgenannten Universitäten liegt der dezentralisierte Anteil an den staatlichen Zuschüssen im Durchschnitt bei 15%, bei den letztgenannten Universitäten bei 5%.
- *Hochschulgröße.* An großen Universitäten (ab 20.000 Studierenden) liegt der Anteil der den Fakultäten bzw. Fachbereichen zur autonomen Bewirtschaftung zugewiesenen Mittel an den bereinigten staatlichen Zuschüssen bei durchschnittlich 18%, an kleinen Universitäten (weniger als 20.000 Studierende) hingegen nur bei 8%.

4.1.3 Instrumente der internen Mittelvergabe

Mit Blick auf die Frage, inwieweit die Universitäten für die Bemessung der dezentralen Budgets der Fakultäten bzw. Fachbereiche formelgebundene Zuweisungsverfahren und Zielvereinbarungen heranziehen, zeigen sich die folgenden Ergebnisse:

- 59 Universitäten (86%) setzen *Verfahren formelgebundener Mittelvergabe* für die Mittelzuweisung an die Fakultäten bzw. Fachbereiche ein.³ Dabei haben 33 dieser Hochschulen die formelgebundene Mittelvergabe bereits vor 1996 eingeführt, 17 im Zeitraum zwischen 1997 und 2000 und neun zwischen 2001 und 2003 (vgl. Abbildung 4.3). Bei einzelnen Universitäten reicht die Einführung formelgebundener Zuweisungsverfahren bis in die 1970er Jahre zurück (z.B. Universitäten Marburg und Heidelberg). Von den zehn Universitäten, die im Jahr 2003 nicht über ein formelgebundenes Zuweisungsverfahren verfügten, planen acht deren konkrete Einführung in naher Zukunft.
- Der Einsatz von *Zielvereinbarungen* auf der hochschulinternen Ebene ist noch nicht so verbreitet wie derjenige von Formelmodellen (vgl. Abbildung 4.3): Lediglich 20 Universitäten (29%) verwenden finanzierungsrelevante Zielvereinbarungen, drei weitere Universitäten setzen Zielvereinbarungen ohne Budgetrelevanz ein. Von den Universitäten, die finanzierungsrelevante Zielvereinbarungen anwenden, haben fünf Hochschulen bereits vor 2001 mit dem Einsatz von Zielvereinbarungen begonnen (die Universitäten Bremen, Mainz und

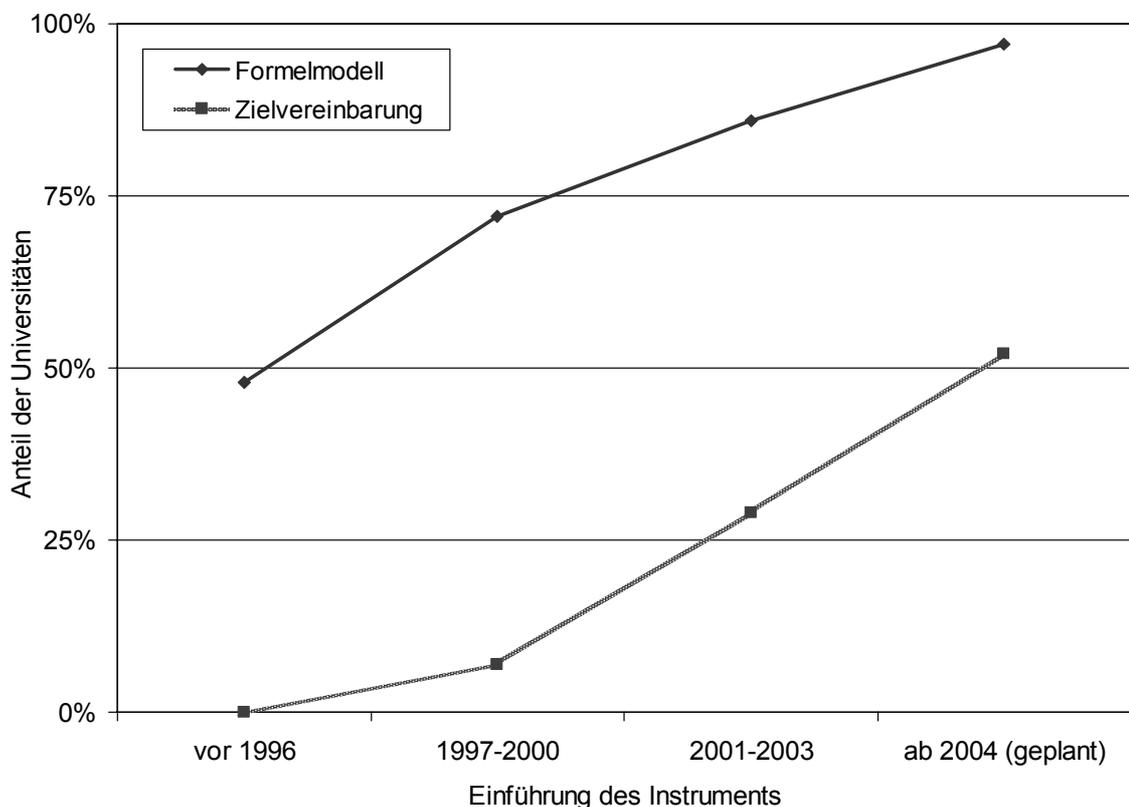
³ In einzelnen Fällen erfolgt die formelgebundene Mittelvergabe nicht an die Fakultäten bzw. Fachbereiche, sondern an die Institute (z.B. an den Universitäten Flensburg, Heidelberg, Lübeck sowie der LMU München und der HS Vechta).

Mannheim sowie die FU Berlin und die TU München), bei den restlichen 15 Hochschulen erfolgte die Einführung zwischen 2001 und 2003. Von den 46 Universitäten, die keine Zielvereinbarungen verwenden, planen 19 Hochschulen deren konkrete Einführung in den nächsten Jahren. 16 davon wollen diese Zielvereinbarungen mit Finanzierungsrelevanz ausstatten.

Wie beim Ausmaß der hochschulinternen Dezentralisierung zeigen sich auch mit Blick auf den Einsatz von Formelmodellen und Zielvereinbarungen Einflüsse von Kontextfaktoren:

- *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte.* Universitäten mit bereits stark flexibilisierten Hochschulhaushalten (vgl. Abschnitt 4.1.2) setzen tendenziell häufiger Formelverfahren und Zielvereinbarungen ein als Universitäten mit einem geringen oder mittleren Ausmaß an Flexibilisierung der Hochschulhaushalte: Von den Universitäten, die ihre staatlichen Zuschüsse als Globalzuschüsse erhalten oder deren staatliche Haushaltsmittel zu mehr als 90% gegenseitig deckungsfähig sind, setzen 88% Formelverfahren und 35% Zielvereinbarungen ein, bei den restlichen Universitäten sind es 81% (Formelverfahren) und 29% (Zielvereinbarungen).
- *Hochschulgröße.* Größere Hochschulen setzen formelgebundene Zuweisungsverfahren und Zielvereinbarungen häufiger ein als kleinere Universitäten. Besonders deutlich tritt dies bei Zielvereinbarungen zutage: 63% der Universitäten mit mindestens 20.000 Studierenden setzen hochschulinterne Zielvereinbarungen ein, während dieser Anteil bei den Universitäten mit weniger als 20.000 Studierenden bei 14% liegt. Mit Blick auf die hochschulinterne Ver-

Abbildung 4.3: Häufigkeit des hochschulinternen Einsatzes von Formelmodellen und finanzierungsrelevanten Zielvereinbarungen im zeitlichen Verlauf



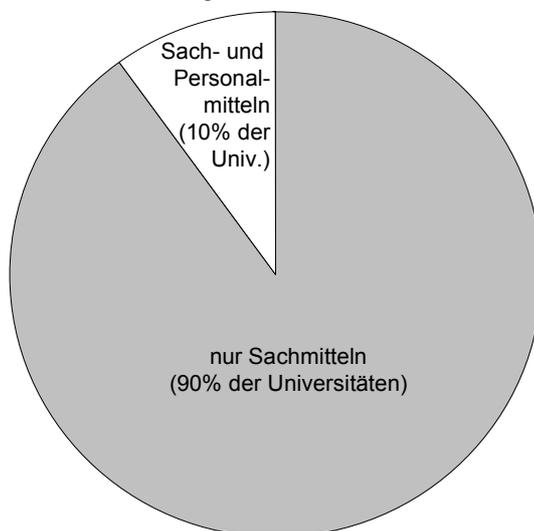
wendung von Formelmodellen liegen die entsprechenden Anteile bei 96% (größere Universitäten) und 79% (kleinere Universitäten).

Der Einsatz von Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung und Zielvereinbarungen bezieht sich wie folgt auf die unterschiedlichen Mittelarten (vgl. Abbildung 4.4):

- Alle Hochschulen, die Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung einsetzen, verwenden diese für die Bemessung der laufenden Sachmittel (ggf. einschließlich der Mittel für Lehraufträge und studentische Hilfskräfte). Nur 10% der Universitäten, die Formelmodelle einsetzen, beziehen auch Personalmittel (z.B. wissenschaftliche Mittelbaustellen) in die formelgebundene Mittelverteilung ein, nämlich die Universitäten Hamburg, Heidelberg, Hohenheim und Weimar sowie die TU Ilmenau und die TU München⁴. Bei keiner dieser Universitäten überschreitet der indikatorgestützt vergebene Anteil an den staatlichen Zuschüssen die Marke von 11%.
- Von den Universitäten, die finanzierungsrelevante Zielvereinbarungen einsetzen, verwenden 22% diese ausschließlich für die Vergabe von Sachmitteln, Mitteln für Lehraufträge und für studentische Hilfskräfte. 64% setzen Zielvereinbarungen sowohl für die Zuweisung von Sach- als auch von Personalmitteln ein, während nur 14% der Universitäten Zielvereinbarungen ausschließlich für die Zuweisung von Personalmitteln verwenden.⁵

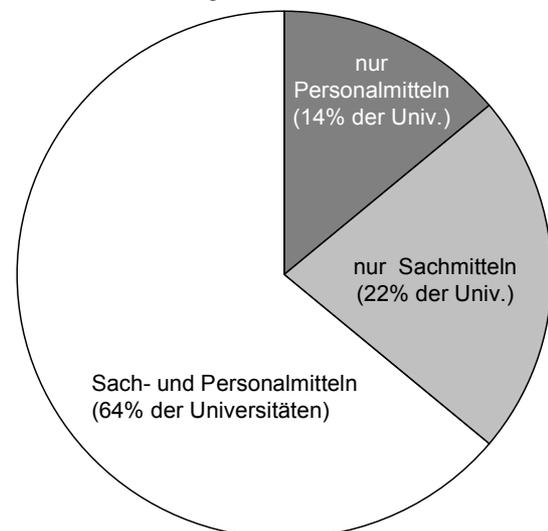
Abbildung 4.4: Zuweisung von Mitteln verschiedener Kategorien über hochschulinterne Formelmodelle und Zielvereinbarungen

Verwendung von Formelmodellen für die Zuweisung von...^{*)}



^{*)} in % aller Universitäten, die Formelmodelle einsetzen

Verwendung von Zielvereinbarungen für die Zuweisung von...^{**)}



^{**)} in % aller Universitäten, die finanzierungsrelevante Zielvereinbarungen einsetzen

⁴ An der TU München wird der gesetzliche Stelleneinzug (d.h. die aufgrund staatlicher Budgetkürzungen wegfallenden Personalstellen) anhand eines separaten Formelmodells an die Fakultäten weitergegeben.

⁵ Zu dieser Frage liegen allerdings von sechs der Universitäten, die finanzierungsrelevante Zielvereinbarungen verwenden, keine Angaben vor.

4.2 Indikatorgestützte Mittelvergabe

4.2.1 Budgetanteil und Kappungsgrenzen

Der Anteil an den bereinigten staatlichen Zuschüssen, der hochschulintern auf Basis von indikatorgestützten Zuweisungsverfahren vergeben wird, variiert an den Hochschulen, die formelgebundene Zuweisungsverfahren für die interne Mittelvergabe verwenden, zwischen 0,2 und 11% und liegt im Durchschnitt bei 4%.⁶ Wie Tabelle 4.1 zeigt, werden nur an fünf Hochschulen (den Universitäten Augsburg, Halle-Wittenberg, Heidelberg sowie der RWTH Aachen und der TU Ilmenau) mehr als 7% der staatlichen Zuschüsse auf Formelbasis vergeben.

Stellt man den hochschulintern per Formel vergebenen Anteil am staatlichen Zuschuss jeweils dem Anteil gegenüber, der dezentralisiert wird (d.h. durch die Fakultäten bzw. Fachbereiche frei bewirtschaftet werden kann, vgl. Abschnitt 4.1.2), so zeigt sich ein zweigeteiltes Bild (vgl. Abbildung 4.5):

- Hochschulen, die eher geringe Teile (bis zu 10%) ihrer staatlichen Zuschüsse dezentralisieren, verwenden für die Bemessung dieser Mittel nahezu ausschließlich Formelmodelle. Bei diesen Hochschulen zeigt sich in der Abbildung 4.5 demgemäß ein enger Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Dezentralisierung und dem Budgetanteil der formelgebundenen Mittelvergabe.
- Bei Anteilen der Dezentralisierung von über 10% ist hingegen kein Zusammenhang mit dem Budgetanteil formelgebundener Zuweisungsverfahren mehr festzustellen. Hochschulen, die höhere Anteile ihres staatlichen Zuschusses dezentral budgetieren, verwenden für die Bemessung dieser dezentralen Budgets also nicht unbedingt auch in höherem Maße Formelmodelle.

Die Budgetrelevanz formelgebundener Zuweisungsverfahren hängt nicht nur vom formelgebunden vergebenen Budgetanteil ab, sondern auch davon, inwieweit Umverteilungswirkungen durch Kappungsgrenzen abgefangen werden. Durch Kap-

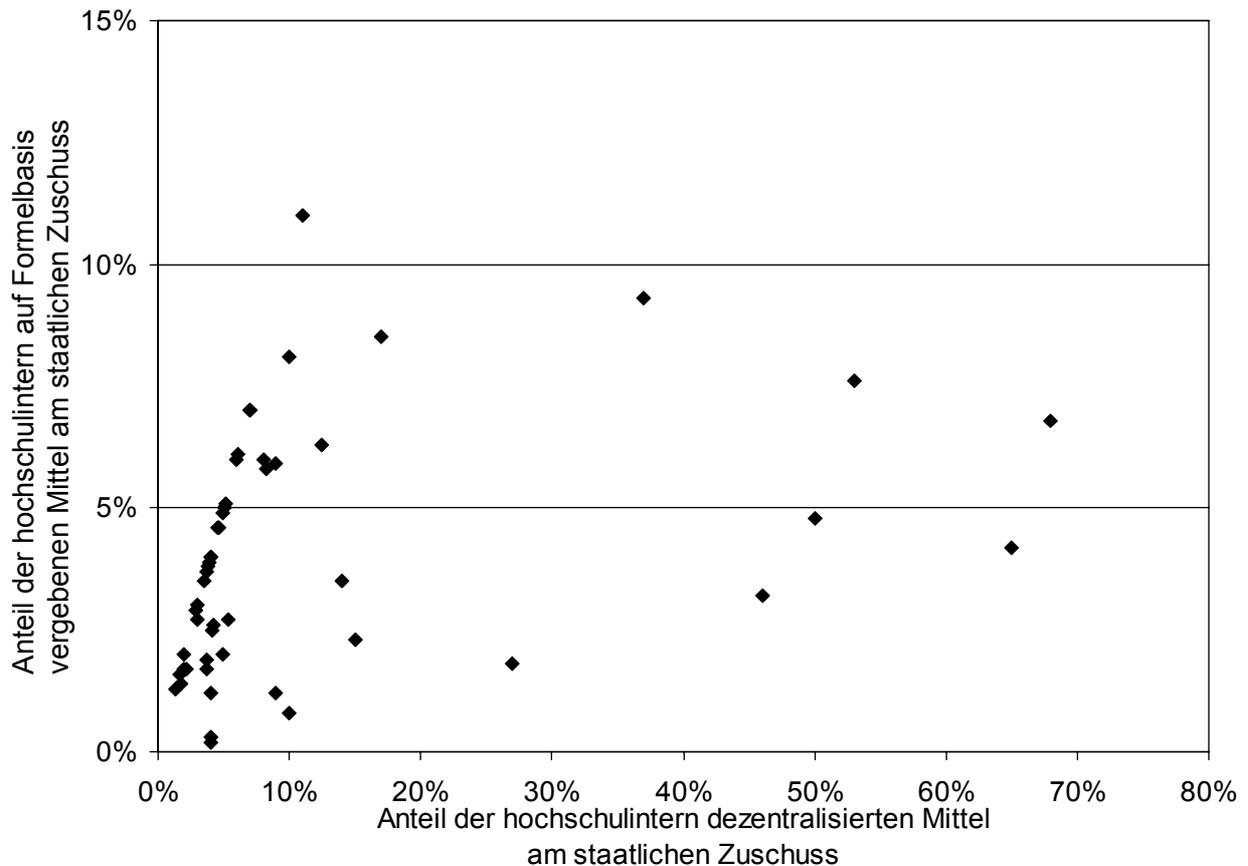
Tabelle 4.1: Hochschulintern per Formel verbogener Budgetanteil am staatlichen Zuschuss

Budgetanteil 2003 ^{*)}	Universitäten (jew. in alphabetischer Reihenfolge)	Anzahl
Hoch (über 7%)	Aachen, Augsburg, Halle-Wittenberg, Heidelberg, Ilmenau	5
Mittel (3 bis 7%)	Berlin (TU), Bielefeld, Bochum, Darmstadt, Dresden, Düsseldorf, Duisburg-Essen, Frankfurt/Main, Gießen, Hildesheim, Jena, Kaiserslautern, Kassel, Kiel, Mainz, Marburg, München (LMU), München (TU), Münster, Paderborn, Potsdam, Rostock, Siegen, Trier, Weimar	25
Gering (unter 3%)	Bamberg, Bayreuth, Berlin (FU), Berlin (HU), Chemnitz, Erfurt, Erlangen-Nürnberg, Flensburg, Freiberg, Freiburg, Hannover, Karlsruhe, Köln (DSHS), Leipzig, Oldenburg, Osnabrück, Regensburg, Saarland, Tübingen, Vechta, Wuppertal	21

^{*)} bezogen auf den bereinigten staatlichen Zuschuss

⁶ Wie in Abschnitt 4.1.3 dargestellt, verwenden 59 Universitäten Formelmodelle für die hochschulinterne Mittelvergabe. Die in den folgenden Abschnitten referierte Auswertung bezieht sich lediglich auf 51 Universitäten, da von vier Universitäten keine genaueren Angaben zur Ausgestaltung des jeweils verwendeten Verfahrens vorlagen und vier weitere Universitäten unterschiedliche Formelverfahren (z.B. getrennt für die Vergabe von Sachmitteln und Mitteln für Hilfskräfte) anwenden, für die keine aggregierten Werte ermittelt werden konnten.

Abbildung 4.5: Gegenüberstellung von hochschulintern per Formel vergebenem Budgetanteil und dem Ausmaß hochschulinterner Dezentralisierung



zungsgrenzen wird der maximal mögliche Gewinn bzw. Verlust eines Zuweisungsempfängers auf einen bestimmten Prozentsatz (z.B. 10%) des indikatorgestützt zugewiesenen Budgets begrenzt. 17 Universitäten (33%) setzen solche Kappungsgrenzen ein, wobei die Höhe zwischen 1% (Universität Frankfurt/Main) und 30% (TU Berlin) bezogen auf den jeweils per Formel vergebenen Budgetanteil variiert. Ein Zusammenhang zwischen der Verwendung von Kappungsgrenzen (bzw. der Höhe der jeweiligen Kappungsgrenze) und sonstigen Merkmalen wie etwa der Höhe des formelgebunden vergebenen Budgetanteils ist nicht feststellbar: So finden sich einerseits Universitäten, die trotz eines hohen Budgetanteils der formelgebundenen Mittelvergabe überhaupt keine (z.B. RWTH Aachen, Universität Augsburg) oder relativ hohe Kappungsgrenzen (z.B. 20% an der Bauhaus-Universität Weimar) vorsehen, während andere Universitäten trotz eines relativ geringen per Formel vergebenen Budgetanteils vergleichsweise strenge Kappungsgrenzen definiert haben (z.B. Universitäten Hannover und Leipzig).

4.2.2 Preis- versus Verteilungsmodell

Hinsichtlich der Architektur von formelgebundenen Zuweisungsverfahren sind zwei unterschiedliche Modelltypen zu unterscheiden, nämlich Preis- und Verteilungsmodelle:

- Bei *Preismodellen* werden Leistungsmengen (z.B. Studierenden- oder Promotionszahlen) mit festen Beträgen (Preise bzw. Prämien) je Leistungseinheit budgetiert. Das Budget des Zuweisungsempfängers ergibt sich also – verein-

facht gesprochen – aus der Menge der Leistungseinheiten, multipliziert mit dem dafür jeweils festgesetzten Preis.

- Bei *Verteilungsmodellen* hingegen wird ein vorher festgesetztes Budget in Form prozentualer Anteile, die auf Basis der Indikatordaten ermittelt werden, auf die Zuweisungsempfänger verteilt.

Wie die vorliegende Untersuchung zeigt, sind an den Universitäten fast ausschließlich Verteilungsmodelle im Einsatz. Nur zwei Universitäten (die Universitäten Heidelberg und Erlangen-Nürnberg) verwenden reine Preismodelle, einige weitere Universitäten (z.B. die Universitäten Augsburg, Mannheim und Ulm) haben Kombinationen von Preis- und Verteilungsmodellen entwickelt.⁷ Als Beispiel sei hier das Verfahren der Universität Mannheim genannt: Hier werden den Fakultäten zunächst feste Pauschalbeträge je Promotion und Habilitation zugewiesen. Je nach Gesamtzahl der Promotionen und Habilitationen verbleibt von dem für die formelgebundene Mittelvergabe zur Verfügung stehenden Budget ein mehr oder weniger hoher Restbetrag, der anhand weiterer Indikatoren prozentual auf die Fakultäten verteilt wird.

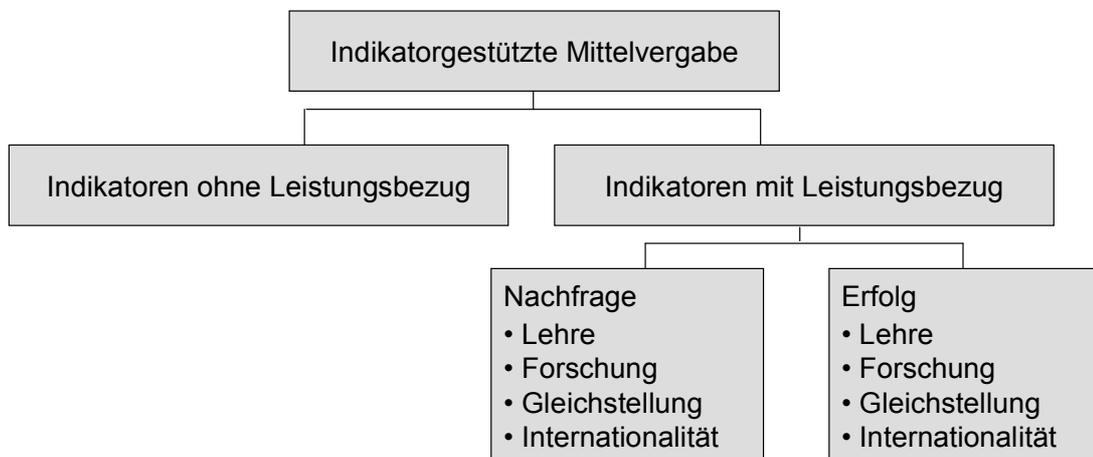
4.2.3 Indikatoren

4.2.3.1 Gliederungslogik

Die Darstellung der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zu Art und Einsatzhäufigkeit bestimmter Indikatoren richtet sich nach der in Abbildung 4.6 wiedergegebenen Gliederungslogik:

- Zunächst wird allgemein zwischen Indikatoren mit und ohne Leistungsbezug unterschieden. Leistungsorientierte Indikatoren beziehen sich auf Leistungsdaten der jeweiligen Einheiten wie z.B. Studierenden- und Promotionszahlen, während leistungsunabhängige Indikatoren auf strukturelle bzw. auf angebotsorientierte Merkmale der jeweiligen Einheit abstellen (z.B. Zahl der Wissenschaftlerstellen, Zahl der Studienplätze).
- Leistungsorientierte Indikatoren lassen sich wiederum in zweifacher Hinsicht untergliedern: Zum einen, welche *inhaltlichen Leistungsbereiche* sie jeweils abbilden (z.B. *Lehre, Forschung, Gleichstellung* und *Internationalität*), und

Abbildung 4.6: Untergliederung von Indikatoren nach Leistungsbezug



⁷ Inzwischen hat die Universität Heidelberg kein Preismodell mehr in Verwendung.

zum anderen, ob es sich um eher *nachfrageorientierte* (auch bezeichnet als *volumen-* oder *belastungsorientierte*) Indikatoren (z.B. Studierendenzahlen) oder um *erfolgs- bzw. outputbezogene Parameter* (z.B. Absolventen- und Promotionszahlen) handelt. Nicht alle Leistungsindikatoren lassen sich klar einer dieser beiden Kategorien zuordnen. So können bspw. Drittmittel als nachfrageorientierter Parameter gesehen werden (Drittmittelaufkommen als Ausdruck der gesellschaftlichen Nachfrage nach Forschung), aber auch als Erfolgsindikator (Drittmittelaufkommen als Nachweis für erfolgreiche Forschungsleistungen des Antragstellers in der Vergangenheit). Im vorliegenden Bericht werden Drittmittel durchgängig als nachfrageorientierter Indikator klassifiziert.

4.2.3.2 Leistungsunabhängige Indikatoren

Leistungsunabhängigen bzw. angebotsorientierten Parametern kommt eine gewichtige Rolle in hochschulinternen Formelmodellen zu: 84% der Hochschulen, die formelgebundene Verfahren für die interne Mittelverteilung einsetzen, beziehen leistungsunabhängige Parameter in ihre Formelsysteme mit ein. Im Durchschnitt werden 29% der formelgebunden vergebenen Budgets auf Basis leistungsunabhängiger Indikatoren bemessen, an zehn Hochschulen liegt dieser Anteil sogar bei 50% oder darüber. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der Umfang, in dem leistungsunabhängige Indikatoren zur Bemessung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets herangezogen werden, in der vorliegenden Untersuchung mutmaßlich unterschätzt wird, da die Hochschulen über die formelgebundene Mittelzuweisung hinaus häufig weitere Bestandteile der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets auf Basis von leistungsunabhängigen Parametern (z.B. Personal) bemessen. Der Umfang, in dem Indikatoren ohne Leistungsbezug in formelgebundene Zuweisungsverfahren einbezogen werden, sagt daher über die tatsächliche Budgetrelevanz dieser Indikatoren nicht viel aus, sondern ist eher Ausdruck unterschiedlicher Konventionen bei der Konzipierung von Formelmodellen. Ein tiefergehender Vergleich der Universitäten hinsichtlich des jeweiligen Anteils von leistungsunabhängigen Indikatoren ist vor diesem Hintergrund nicht zielführend.

Bei den von den Hochschulen verwendeten leistungsunabhängigen Indikatoren handelt es sich insbesondere um die folgenden Parameter:

- *Personal*. Personalbezogene Parameter – zumeist differenziert nach Professoren, sonstigen wissenschaftlichen Stellen und nicht-wissenschaftlichem Personal und in fachspezifischer Gewichtung (vgl. Abschnitt 4.2.3.6) – nehmen unter den leistungsunabhängigen Indikatoren die dominierende Stellung ein. Über alle befragten Hochschulen hinweg liegt der auf Basis von personalbezogenen Kenngrößen vergebene Anteil an den insgesamt per Formel vergebenen Mitteln bei 21%.
- *Allgemeine Grundausstattung*. Durchschnittlich 6% der hochschulintern auf Indikatorbasis vergebenen Budgets werden nach Angaben der befragten Hochschulen auf Grundlage von Kenngrößen wie Material, Geräten, Infrastruktur, gerätebezogenen Abschreibungen und ähnlichen Ausstattungsmerkmalen bemessen.
- *Hochschulindividuelle Parameter*. Auf weitere, jeweils nur an einzelnen Hochschulen verwendete Parameter (z.B. Kapazität an der Universität Hannover) entfällt ein Anteil von durchschnittlich 2% der hochschulintern parameterge-

stützt vergebenen Budgets. Zumeist weisen auch die Indikatoren dieser Kategorie eine starke Abhängigkeit vom Bestand des wissenschaftlichen Personals auf.

4.2.3.3 Leistungsorientierte Indikatoren

Im Vergleich zu leistungsunabhängigen Kenngrößen kommt leistungsbezogenen Parametern die deutlich größere Bedeutung in hochschulinternen Formelverfahren zu: Durchschnittlich 71% der formelgestützt vergebenen Mittel werden anhand von leistungsbezogenen Parametern bemessen. Besonders hoch ist dieser Anteil in den Formelmodellen der FU Berlin, der Universität Heidelberg und der Universität des Saarlandes (jeweils 100%) sowie der Universitäten Duisburg-Essen, Frankfurt/Main, Karlsruhe, Tübingen und der TU Dresden (jeweils mehr als 90%). Wie bereits im vorigen Abschnitt betont, kann diese Aussage aber nur mit Einschränkungen interpretiert werden, da die Universitäten leistungsunabhängige Größen z.T. auch außerhalb der Formel für die Budgetbemessung heranziehen (so dass die Relevanz leistungsorientierter Indikatoren tendenziell überschätzt wird). Aussagekräftiger ist es daher, den Anteil der auf Basis von Leistungsindikatoren verteilten Mittel jeweils auf die gesamten staatlichen Zuschüsse zu beziehen. Dabei zeigt sich, dass die Universitäten, die Formelverfahren für die hochschulinterne Mittelvergabe verwenden, im Durchschnitt 2,8% ihrer staatlichen Zuschüsse auf Basis von Leistungsindikatoren an die Fakultäten bzw. Fachbereiche weiterleiten. Nur eine Universität weist mehr als 7% ihrer bereinigten staatlichen Zuschüsse anhand von leistungsorientierten Indikatoren an ihre Fakultäten weiter (die Universität Heidelberg mit 9,3%). Bei der deutlichen Mehrzahl der Universitäten liegt dieser Anteil jedoch bei weniger als 3% (vgl. Tabelle 4.2).

Mit Blick auf die je nach Aufgabenbereich – Lehre, Forschung, Gleichstellung und Internationalisierung – konkret verwendeten Indikatoren zeigt sich das folgende Bild:

- *Aufgabenbereich Lehre.* Lehrbezogene Leistungsgrößen werden an allen Universitäten verwendet, die intern über eine formelgebundene Mittelverteilung verfügen. Der anhand lehrorientierter Leistungsgrößen bemessene Anteil an den insgesamt per Formel zugewiesenen Mitteln variiert zwischen 18% (Bauhaus-Universität Weimar) und 64% (TU Dresden) und liegt im Durchschnitt bei

Tabelle 4.2: Hochschulintern auf Basis von Leistungsindikatoren vergebener Budgetanteil am staatlichen Zuschuss

Budgetanteil 2003 ^{*)}	Universitäten (jeweils in alphabetischer Reihenfolge)	Anzahl
Hoch (über 7%)	Heidelberg	1
Mittel (3 bis 7%)	Aachen, Augsburg, Bielefeld, Bochum, Dresden, Düsseldorf, Duisburg-Essen, Frankfurt/Main, Gießen, Halle-Wittenberg, Ilmenau, Kaiserslautern, Mainz, Münster, Potsdam, Trier	16
Gering (unter 3%)	Bamberg, Bayreuth, Berlin (FU), Berlin (HU), Berlin (TU), Chemnitz, Darmstadt, Erfurt, Erlangen-Nürnberg, Flensburg, Freiburg, Freiburg, Hannover, Hildesheim, Jena, Karlsruhe, Kassel, Kiel, Köln (DSHS), Leipzig, Marburg, München (LMU), München (TU), Oldenburg, Osnabrück, Paderborn, Regensburg, Rostock, Saarland, Siegen, Tübingen, Vechta, Weimar, Wuppertal	34

^{*)} Budgetanteil der auf Basis von Leistungsindikatoren vergebenen Mittel bezogen auf den bereinigten staatlichen Zuschuss

41%. Als Indikatoren werden nahezu ausschließlich studierenden- und absolventenbezogene Kennzahlen eingesetzt:

- Auf *Studierendenzahlen* bezogene Parameter werden mit Ausnahme zweier Hochschulen von allen Universitäten verwendet, wobei die Mehrheit der Universitäten eine Eingrenzung nach Studienzeit vornimmt (zumeist auf Studierende in der Regelstudienzeit, aber auch z.B. auf Studierende im 1.-9. oder 1.-4. Semester).⁸ Im Durchschnitt werden 27% der hochschulintern per Formel verteilten Mittel auf Basis solcher Kenngrößen zugewiesen. Studierendenzahlen gehen üblicherweise in fachspezifischer Gewichtung in die Mittelvergabe ein, zudem wird zumeist die Lehrverflechtung zwischen den Fakultäten bzw. Fachbereichen berücksichtigt (vgl. Abschnitt 4.2.3.6). Besonderes Gewicht kommt studierendenbezogenen Parametern an der TU Dresden zu, wo 60% der hochschulintern formelgebunden vergebenen Budgets auf Basis dieser Parameter verteilt werden. Zwei Hochschulen verwenden zudem Indikatoren, die sich explizit auf die Teilnahme an Weiterbildungsstudiengängen beziehen (Universität Potsdam⁹ und Bauhaus-Universität Weimar).
- Der am zweithäufigsten verwendete Indikator für Leistungen in der Lehre ist die *Zahl der Absolventen* bzw. die *Zahl der (bestandenen) Abschlussprüfungen und ggf. der Zwischenprüfungen*. Solche lehrerfolgsbezogenen Parameter werden von 84% der Universitäten verwendet. Im Durchschnitt entfallen 15% der hochschulintern per Formel vergebenen Mittel auf absolventen- bzw. prüfungsbezogene Größen. Besonders hohes Gewicht kommt solchen Kennzahlen an den Universitäten Bochum, Düsseldorf und Münster zu, an denen jeweils 35% der formelgebunden verteilten Mittel auf Basis von absolventen- bzw. prüfungsbezogenen Kennzahlen vergeben werden. Die Zahl der Absolventen wird teilweise auf die Zahl der Wissenschaftler bezogen oder – als Erfolgsquote – auf die Zahl der Studierenden im Jahrgang (Jahrgangsstärke). An einigen Universitäten (z.B. Bayreuth und Hannover) gehen die Absolventenzahlen nach Studiendauer gewichtet in die Mittelvergabe ein. Einzelne Hochschulen beziehen neben der Zahl der Absolventen bzw. der Abschlussprüfungen auch die Zahl der Zwischenprüfungen (z.B. die Universitäten Heidelberg und Konstanz) oder sogar semesterbegleitende Prüfungsleistungen (Universität Bamberg und HS Vechta) mit ein. An der Universität Heidelberg erfolgt auch bei den Zwischenprüfungen eine Gewichtung nach Studiendauer.
- *Aufgabenbereich Forschung*. Leistungen im Aufgabenbereich Forschung werden mit Ausnahme einer einzigen Hochschule (Universität Osnabrück) bei allen Hochschulen, die über interne Formelmodelle verfügen, bei der hochschulinternen formelgebundenen Mittelvergabe berücksichtigt. Im Durchschnitt werden 27% der hochschulintern auf Indikatorbasis verteilten Mittel anhand von forschungsbezogenen Kennzahlen vergeben. Am höchsten liegt dieser Anteil mit 60% bei dem Formelmodell der FU Berlin. Neben der FU Berlin ist

⁸ Indikatoren, die sich auf ausländische Studierende/Bildungsausländer beziehen, wurden dem Aufgabenbereich Internationalisierung zugeordnet (vgl. dort).

⁹ An der Universität Potsdam wird Teilnahme an Weiterbildungsstudiengängen in Form der erzielten Einnahmen abgebildet.

der auf Basis von Forschungsindikatoren vergebene Budgetanteil an elf weiteren Universitäten entweder höher als der anhand von Lehrleistungen vergebene Budgetanteil (an den Universitäten Frankfurt/Main, Karlsruhe und Regensburg sowie der TU Chemnitz) oder zumindest genauso hoch (an den Universitäten Bamberg, Hannover, Kiel, Leipzig und des Saarlandes sowie der DSHS Köln und der HS Vechta). An den restlichen Hochschulen hingegen überwiegen Indikatoren für Lehrleistungen gegenüber forschungsbezogenen Parametern. Mit Blick auf die einzelnen für Forschungsleistungen verwendeten Indikatoren zeigt sich das folgende Bild:

- *Drittmittel* werden mit Ausnahme einer einzigen Hochschule (Universität Osnabrück) von allen Universitäten als Indikator für die hochschulinterne Mittelverteilung herangezogen. Im Durchschnitt entfallen auf diesen nachfrageorientierten Parameter 19% der formelgebunden vergebenen Budgets.¹⁰ Dem Drittmittelindikator kommt insbesondere in den Formelsystemen der Universitäten Tübingen sowie des Saarlandes¹¹ eine gewichtige Rolle zu, an denen 40% bzw. 50% der formelgestützt vergebenen Mittel anhand des Drittmittelvolumens bemessen werden. An einigen Hochschulen (z.B. den Universitäten Bayreuth, Gießen, Hannover und Kiel) erfolgt eine Gewichtung der Drittmittel nach Herkunft. Dabei werden Drittmittel von Projekten, die einen Peer-Review-Begutachtungsprozess durchlaufen haben (z.B. DFG-Projekte), um das 1,5- bis 3-fache höher gewichtet als z.B. Industrie-Drittmittel. An einer Hochschule (Universität Bremen) erfolgt eine Gewichtung der Drittmittel anhand von bundesdurchschnittlichen Vergleichswerten.
- Mit der *Zahl der Promotionen bzw. der Habilitationen* wird von 80% der Universitäten, die Formelmodelle für die hochschulinterne Mittelverteilung einsetzen, auch ein erfolgsorientierter Indikator für den Aufgabenbereich Forschung verwendet. Im Durchschnitt werden 6% der intern formelgebunden vergebenen Mittel auf Basis von Promotions- bzw. Habilitationszahlen vergeben. Am höchsten liegt dieser Anteil mit 20% bei der FU Berlin. Teilweise wird die Zahl der Promotionen bzw. der Habilitationen auf die Zahl der Professoren bzw. Dozenten bezogen.
- An 16% der Universitäten, die Formelmodelle verwenden, wird die *Zahl der Publikationen*, z.T. ergänzt um weitere Forschungsleistungen (z.B. *Vorträge* oder die *Organisation wissenschaftlicher Tagungen*), für die interne Mittelvergabe herangezogen (an den Universitäten Bamberg, Chemnitz, Flensburg und Oldenburg sowie der FU Berlin, der TU Berlin, der DSHS Köln und der HS Vechta). Durchschnittlich 2% der intern per Formel vergebenen Mittel werden anhand solcher auf Forschungserfolg bezogenen Größen vergeben. Besonders hoch liegt dieser Anteil mit 36% an der HS Vechta.
- *Gleichstellung*. 33% der Universitäten, die Formelmodelle für die hochschulinterne Mittelverteilung einsetzen, verwenden Indikatoren für den Aufgabenbereich Gleichstellung. Bezogen auf alle Universitäten, die interne Formelmodelle anwenden, entfallen durchschnittlich 1,7% der hochschulintern auf For-

¹⁰ Die Einordnung von Drittmitteln als nachfrageorientierter Indikator wurde unter 4.2.3.1 diskutiert.

¹¹ Bei der Universität des Saarlandes ist jedoch anzumerken, dass die formelgebundene Mittelvergabe hier auf lediglich zwei Indikatoren abstellt, was zwangsläufig zu hohen Gewichtungen dieser Indikatoren führt.

melbasis vergebenen Mittel auf gleichstellungsbezogene Indikatoren. Zu den am häufigsten verwendeten Indikatoren zählen jeweils die *Zahl bzw. der Anteil der Professorinnen, der Promotionen und Habilitationen von Frauen* und der *Studentinnen bzw. Absolventinnen*. Zum Teil erfolgt dabei eine Einbeziehung landesdurchschnittlicher Vergleichswerte (z.B. Universität Bielefeld, TU München). Hochschulintern werden maximal 10% (Universität Freiburg) der indikatorgestützt zugewiesenen Mittel auf Basis von Gleichstellungsindikatoren vergeben.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass der Aufgabenbereich Gleichstellung nicht nur durch gleichstellungsbezogene Indikatoren berücksichtigt wird, sondern in den Formelmodellen einiger Hochschulen auch durch die Verwendung spezifischer Gewichtungsfaktoren für die Indikatoren anderer Aufgabenbereiche, so z.B. als Höhergewichtung der Promotionen von Frauen gegenüber den Promotionen von Männern. Beispiele für diese Vorgehensweise finden sich u.a. in den Formelmodellen der Universitäten Gießen, Lübeck und Paderborn.

- *Internationalität*. 18% der Universitäten verwenden Parameter für Internationalität. Im Durchschnitt für alle Universitäten werden 0,9% der formelgebunden vergebenen Budgets anhand internationalitätsbezogener Kenngrößen vergeben, wobei dieser Anteil an der TU Berlin mit knapp 13% am höchsten ausfällt. Beispiele für internationalitätsbezogene Indikatoren sind die *Zahl der Humboldt-Stipendiaten* (verwendet z.B. an den Universitäten Augsburg und Bayreuth und der HU Berlin), die *Zahl der ausländischen Studierenden bzw. Bildungsausländer* (z.T. eingegrenzt auf diejenigen in der RSZ, z.B. an der Universität Kassel) und die *Zahl der Incomings und Outgoings* (z.B. Universität Erfurt).

In der Gesamtübersicht ergibt sich das folgende Bild:

- Über alle Hochschulen hinweg betrachtet überwiegen bei den leistungsorientierten Parametern Indikatoren mit Lehrbezug deutlich gegenüber solchen, die sich auf den Aufgabenbereich Forschung beziehen: Durchschnittlich 42% der hochschulintern auf Formelbasis vergebenen Mittel werden nach lehrbezogenen Leistungsparametern bemessen, 27% nach Leistungen im Aufgabenbereich Forschung. Auf Leistungen in anderen Aufgabenbereichen entfallen lediglich 3% der formelgebunden vergeben Mittel.
- Weiterhin ist zu konstatieren, dass nachfrageorientierten Indikatoren in hochschulinternen Formelmodellen ein deutlich größeres Gewicht zukommt als erfolgsorientierten Indikatoren: Durchschnittlich 46% der hochschulintern auf Indikatorbasis vergebenen Mittel werden anhand von nachfrageorientierten Kenngrößen vergeben (insbesondere Studierendenzahlen und Drittmittel), lediglich 23% auf Basis von erfolgsorientierten Kenngrößen (insbesondere absolventenbezogene Kenngrößen sowie Promotionen und Habilitationen).

4.2.3.4 Umfang des Indikatorensets

Mit Blick auf den Umfang der an den einzelnen Hochschulen verwendeten Indikatorensets zeigt sich eine große Heterogenität: Während einige Hochschulen die formelgebundene Mittelvergabe auf nur sehr wenige Kenngrößen abstellen (z.B. die Universitäten Osnabrück und des Saarlandes mit jeweils zwei Indikatoren), verwenden andere Universitäten deutlich stärker ausdifferenzierte Indikatorensets (z.B. die

TU Berlin mit 13 Parametern). Im Durchschnitt liegt die Zahl verwendeter Indikatoren bei sechs Parametern. Allerdings ist diese Information nur bedingt aussagekräftig, da sich die Formelmodelle der einzelnen Universitäten hinsichtlich der Aggregation der Indikatoren teilweise deutlich unterscheiden: Während einige Hochschulen bestimmte Kennzahlen vor der weiteren Verrechnung zu einem Indexwert aggregieren, der dann als Indikator in die formelgebundene Mittelvergabe eingeht (z.B. Frauenanteil an Professoren, Frauenanteil an Promotionen/Habilitationen und Frauenanteil an Absolventen zu einem gemeinsamen Indexwert "Gleichstellung"), weisen andere Hochschulen alle eingehenden Kennzahlen einzeln als Indikatoren des Formelmodells aus. Auf einen weitergehenden Vergleich der von den Hochschulen verwendeten Formelmodelle hinsichtlich des Umfangs des Indikatorensets wird daher an dieser Stelle verzichtet.

4.2.3.5 Indikatorkonstruktion

Mit Blick auf die Konstruktion der einzelnen Indikatoren lassen sich aus den Ergebnissen der Befragung die folgenden Aussagen ableiten:

- *Ist- und Sollzahlen.* Verfahren formelgebundener Mittelvergabe können auf Ist-Zahlen (z.B. Studierendenzahlen oder Drittmittelausgaben eines definierten Vorjahreszeitraums), aber auch auf Soll-Zahlen abstellen (z.B. Soll-Studierendenzahlen, vgl. etwa die in Hamburg und Hessen auf der Ebene Land-Hochschulen verwendeten Verfahren). Auf hochschulinterner Ebene ist die Verwendung von Sollzahlen offenbar nicht üblich: Nur eine einzige Universität (die Bauhaus-Universität Weimar) hat nach eigenen Angaben im Bezugsjahr einen an Studierendenzahlen orientierten Indikator verwendet.¹²
- *Veränderungsraten.* Je nach Indikator können Absolutzahlen (z.B. durchschnittliche Zahl der Studierenden in den letzten drei Jahren) oder Veränderungsraten (z.B. Steigerung der Studierendenzahlen gegenüber einem definierten Vorjahreszeitraum) einbezogen werden. Die befragten Universitäten verwenden nahezu ausschließlich Absolutzahlen als Indikatoren für die interne formelgebundene Mittelvergabe. Eine Ausnahme bildet u.a. die Universität Kiel, wo die studierenden- und absolventenbezogenen Indikatoren auf Veränderungsraten gegenüber dem Vorjahr abstellen.
- *Quotenwerte.* Bei der Verwendung von Absolutzahlen stellt sich die Option, diese in Reinform zu verwenden (z.B. absolute Zahl der Studierenden in einem Vorjahreszeitraum) oder an bestimmten Größen zu normieren, z.B. an der Zahl des wissenschaftlichen Personals oder der Studienplätze. Solche Quotenwerte werden an zahlreichen Hochschulen verwendet, so z.B. als Erfolgsquote (Absolventen im Verhältnis zu Studierenden in der RSZ, z.B. Universität Augsburg) oder als Regelstudienzeitquote (Absolventen in der RSZ im Verhältnis zu allen Absolventen, z.B. TU Berlin). Weitere Beispiele sind der Anteil ausländischer Absolventen an den Absolventen insgesamt (TU Berlin) sowie die Zahl der Absolventen je Wissenschaftler (Universität Gießen).
- *Indexwerte.* Wie schon im vorigen Abschnitt angesprochen, kann jede Kennzahl als separater Indikator in die formelgebundene Mittelvergabe eingehen, ebenso können einzelne Kennzahlen aber auch zu einem gemeinsamen Indexwert aggregiert werden. Indexwerte werden an den befragten Universitä-

¹² Inzwischen wird dieser Indikator nicht mehr im Formelmodell der Bauhaus-Universität verwendet.

ten insbesondere für die Zahl der Promotionen und Habilitationen sowie für gleichstellungsbezogene Indikatoren eingesetzt, wobei im erstgenannten Falle zumeist Habilitationen gegenüber Promotionen deutlich (um das Drei- bis Zehnfache) höher gewichtet werden. Für andere Indikatoren findet sich nur vereinzelt eine Verwendung von Indexwerten.

- *Mehrjahresdurchschnitte.* Die Indikatoren von Verfahren formelgebundener Mittelvergabe können auf ein bestimmtes Bezugsjahr (z.B. Zahl der Absolventen im Jahr 2002) oder auf einen Mehrjahreszeitraum abstellen. In den Formelmodellen der befragten Universitäten werden verbreitet Mehrjahresdurchschnitte verwendet, insbesondere für Drittmittel, Absolventen und Promotionen/Habilitationen. Zumeist werden hier Zwei- oder Dreijahresdurchschnitte gewählt, in Einzelfällen finden sich allerdings auch deutlich höhere Werte (z.B. Fünfjahres-Durchschnittswerte für die Zahl der Humboldt-Stipendiaten an der Universität Bayreuth und für Drittmittel an der Universität Kiel, zehn Jahre für Studienplätze an der Universität Hannover).
- *Kappungsgrenzen auf Indikatorebene.* Analog zur Verwendung von Kappungsgrenzen auf Ebene des Gesamt-Formelmodells (vgl. Abschnitt 4.2.1) können auch auf Ebene einzelner Indikatoren Grenzwerte definiert werden, ab deren Erreichen die Budgetwirksamkeit erlischt. Die Definition von Kappungsgrenzen auf Indikatorebene findet sich nach Angaben der befragten Hochschulen nur bei Gleichstellungsindikatoren und hier als Kappungsgrenze bei Erreichen eines Frauenanteils von 50% (z.B. Universitäten Bremen, Freiburg und Kaiserslautern).

4.2.3.6 Fachspezifische Gewichtung und Lehrverflechtung

Für die Berücksichtigung fachspezifischer Kostenunterschiede werden an den befragten Hochschulen zwei Vorgehensweisen verwendet:

- *Getrennte Mittelvergabe nach Fächergruppen.* Einige Hochschulen (z.B. Universität Bremen, FU Berlin) haben angegeben, die formelgebundene Mittelvergabe getrennt nach Fächergruppen durchzuführen. Dabei werden die Fakultäten bzw. Fachbereiche zu übergreifenden Fächergruppen (z.B. Natur- und Ingenieurwissenschaften, Geistes- und Sozialwissenschaften) zusammengefasst. Die Fächergewichtung erfolgt dann über die Festsetzung der Höhe des Ausgangsbetrages, der für die formelgebundene Mittelvergabe innerhalb der jeweiligen Fächergruppe zur Verfügung steht.
- *Verwendung von Gewichtungsfaktoren.* Üblicher als die getrennte Mittelvergabe nach Fächergruppen ist die Verwendung von Gewichtungsfaktoren, um fachspezifische Unterschiede im Kostenniveau auszugleichen. Dabei werden i.d.R. Fächer mit vergleichbarem Kostenniveau zu sog. Clustern (z.B. Geistes- und Sozialwissenschaften, Natur- und Ingenieurwissenschaften) zusammengefasst und im Rahmen der formelgebundenen Mittelvergabe mit spezifischen Gewichtungsfaktoren versehen. Solche clusterspezifischen Gewichtungsfaktoren werden von mehr als der Hälfte aller befragten Universitäten verwendet und zumeist auf einzelne Indikatoren bezogen, insbesondere auf Studierenden- und Absolventenzahlen sowie – weniger häufig – auf Promotionen und Habilitationen. Teilweise werden die Gewichtungsfaktoren aus den jeweiligen Curricularnormwerten (CNW) abgeleitet. Die Spreizung der verwendeten Ge-

wichtungsfaktoren (Unterschied zwischen kleinstem und größtem Faktor) reicht vom 1,7- bis zum 3,5-fachen.

Zahlreiche Universitäten verwenden zudem fach- bzw. clusterspezifische Faktoren zur Gewichtung drittmittelbezogener Indikatoren. Dieser Sachverhalt ist von den bisher genannten Vorgehensweisen zu unterscheiden, weil das Ziel hier nicht in der adäquaten Berücksichtigung fachspezifischer Kostenniveaus besteht, sondern in der Vermeidung einer inhomogenen Anreizstruktur (die Drittmittelvolumina ingenieurwissenschaftlicher Fächer sind aus strukturellen Gründen höher als z.B. diejenigen geisteswissenschaftlicher Fächer, so dass ein direkter Vergleich eine Benachteiligung für geisteswissenschaftliche Fächer bedeuten würde). An den betreffenden Hochschulen erfolgt daher eine Höhergewichtung der Drittmittelvolumina z.B. geisteswissenschaftlicher Cluster gegenüber denen natur- oder ingenieurwissenschaftlicher Cluster. Die Spreizung (Unterschied zwischen kleinstem und größtem Gewichtungsfaktor) reicht hier vom 2- bis zum 7-fachen.

Bei lehrbezogenen Indikatoren (insbesondere Studierenden- und Absolventenzahlen) wird verbreitet eine Korrektur der Ausgangsdaten um Lehr- und Dienstleistungsverflechtungen durchgeführt. Damit wird erreicht, dass die Erbringung von Lehrleistungen für Studierende anderer Fakultäten bzw. Fachbereiche bei der formelgebundenen Mittelvergabe berücksichtigt wird.

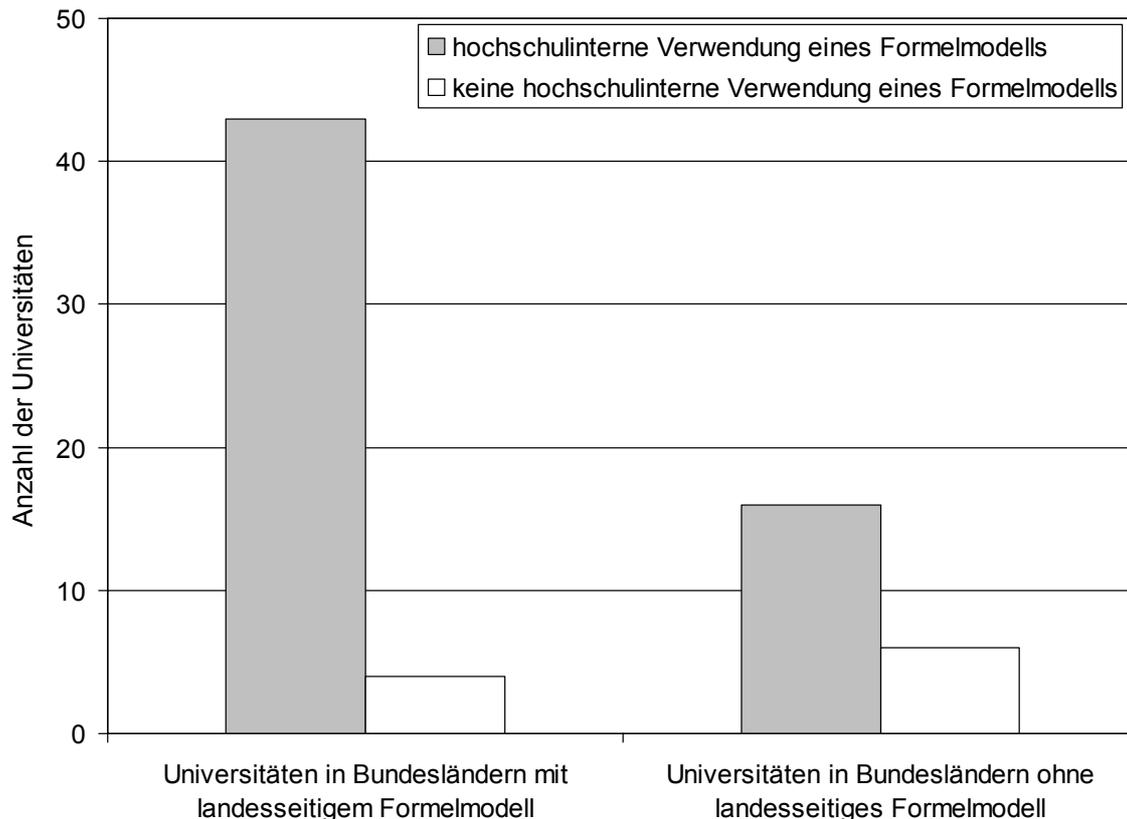
4.2.4 Orientierung am staatlichen Formelmodell

Wie unter 2.1 dargestellt, haben zehn der sechzehn Bundesländer im Bezugsjahr 2003 Verfahren formelgebundener Mittelvergabe zur Bemessung der staatlichen Zuschüsse der Universitäten verwendet (Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen). Zwischen der Verwendung bzw. Nicht-Verwendung von formelgebundenen Zuweisungsverfahren auf Ebene der staatlichen Hochschulfinanzierung und der hochschulinternen Ebene ist ein Zusammenhang erkennbar (vgl. Abbildung 4.7): Universitäten aus Bundesländern mit staatlichen Formelverfahren setzen vergleichsweise häufiger – nämlich zu 91% – formelgebundene Verteilungsverfahren auf der hochschulinternen Steuerungsebene ein als Universitäten in Bundesländern ohne staatliche Formelfinanzierung (73%). Dabei sind allerdings deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern vorhanden:

- So haben sämtliche an der Befragung teilnehmenden Universitäten aus *Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sowie dem Saarland* (wo es nur eine Universität gibt) angegeben, hochschulintern formelgebundene Mittelverteilungsverfahren zu verwenden, während in diesen Ländern auf staatlicher Ebene kein Formelmodell verwendet wird.
- In *Brandenburg und Niedersachsen*, wo auf staatlicher Ebene ebenfalls kein Formelmodell für die Bemessung der Zuschüsse der Universitäten verwendet wird (Stand 2003), verzichtet hingegen jeweils ein substantieller Teil der Hochschulen auf die interne Verwendung von Formelmodellen (vier der neun Universitäten in Niedersachsen, zwei der drei Universitäten in Brandenburg).

Über alle Bundesländer hinweg haben sich von den 43 Hochschulen, die in Bundesländern mit staatlichem Formelmodell angesiedelt sind, 13 (30%) bei der Entwicklung des hochschulinternen Verfahrens in hohem Maße am landesseitig verwendeten

Abbildung 4.7: Zusammenhang zwischen landesseitigem und hochschulinternem Einsatz eines Formelmodells



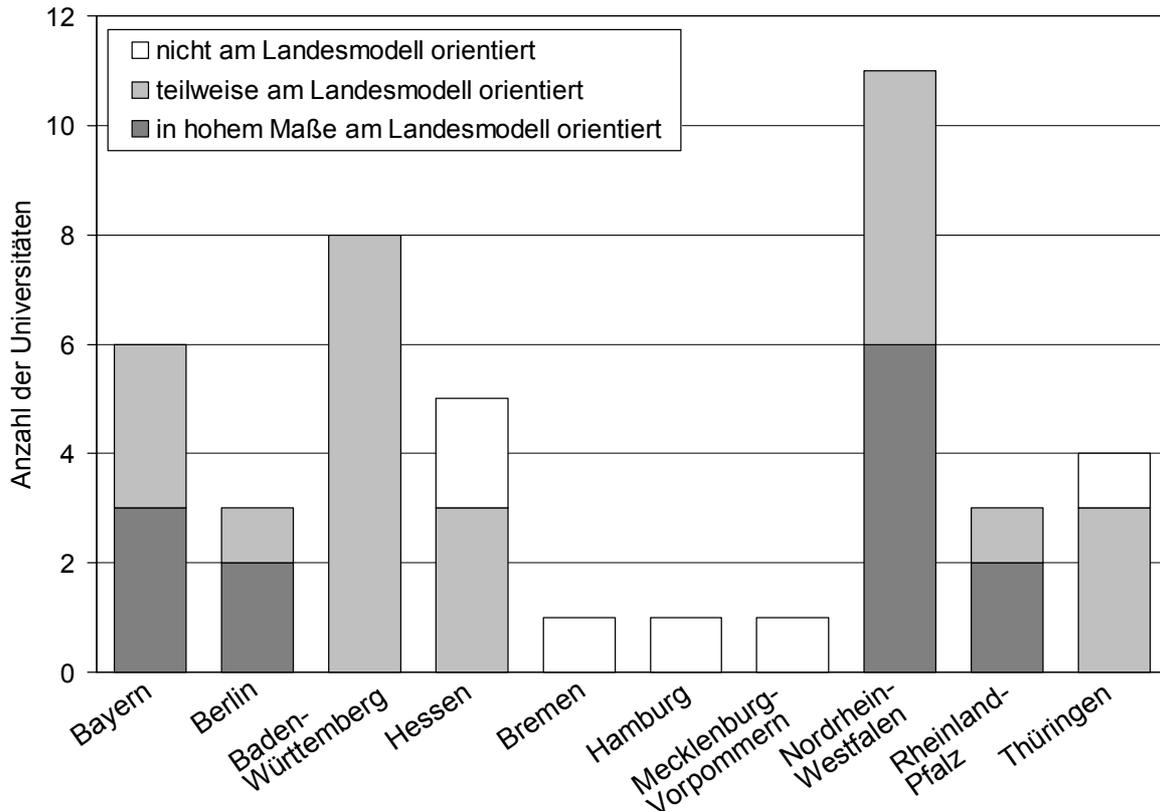
Verfahren orientiert und weitere 24 (56%) zumindest in Teilen (vgl. Abbildung 4.8). Je nach Bundesland zeigen sich dabei wiederum deutliche Unterschiede:

- Insbesondere in den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist eine starke Orientierung am landesseitig verwendeten Formelverfahren festzustellen: Alle Hochschulen aus diesen Bundesländern haben angegeben, sich bei der Entwicklung des hochschulinternen Verfahrens zumindest zum Teil am landesseitigern Formelmodell orientiert zu haben. Jeweils mindestens die Hälfte der Universitäten aus Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz hat dies nach eigenen Angaben sogar in hohem Maße getan.
- Anders stellt sich die Situation hingegen in den Hansestädten Bremen und Hamburg sowie in Mecklenburg-Vorpommern dar, wo keine Hochschule angegeben hat, die hochschulinterne formelgebundene Mittelverteilung am landesseitig verwendeten Verfahren auszurichten. Auch in Hessen haben sich zwei der fünf an der Befragung teilnehmenden Hochschulen bei der Entwicklung der hochschulinternen leistungsbezogenen Mittelverteilung nach eigenen Angaben nicht am Landesmodell orientiert.

4.2.5 Vor- und Nachteile von Formelmodellen aus Sicht der Universitäten

Die Antworten der Hochschulen zu den von ihnen wahrgenommenen Vor- und Nachteilen von Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung wurden auf Basis einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Dabei wurde auf Grundlage der vorliegenden Antworten zunächst ein Kategoriensystem entwickelt, dem die einzelnen Antworten

Abbildung 4.8: Ausmaß der Orientierung der hochschulinternen Mittelvergabe am landesseitigen Verfahren nach Bundesländern



ten zugeordnet wurden. Anschließend wurden einige Kategorien aufgrund ihrer inhaltlichen Ähnlichkeit zusammengefasst, so dass schließlich acht Kategorien zu den wahrgenommenen Vorteilen und neun Kategorien zu den wahrgenommenen Nachteilen von Verfahren formelgebundener Mittelvergabe resultierten. Insgesamt haben 57 Universitäten Anmerkungen zu diesem Punkt formuliert, darunter mehr Anmerkungen zu den Vor- als zu den Nachteilen von formelgebundenen Zuweisungsverfahren.

Als Vorteile werden die folgenden Aspekte von Formelmodellen angeführt:¹³

- **Transparenz.** Nach Auffassung von 29 der 57 Universitäten (51%), von denen Anmerkungen zu den Vor- und Nachteilen von Formelmodellen vorliegen, wird durch die Indikatorfinanzierung Transparenz hergestellt und eine Nachvollziehbarkeit der Budgetbemessung gewährleistet.
- **Objektivität der Mittelbemessung.** 25 Universitäten (44%) heben hervor, dass durch die Verwendung von formelgebundenen Zuweisungsverfahren die Objektivität und Verteilungsgerechtigkeit der Budgetbemessung gewährleistet wird, etwa durch die Einheitlichkeit der Kriterien und der Berechnungsbasis, die zentrale Erhebung der Daten sowie durch die Orientierung der Mittelverteilung an Bedarfs-, Belastungs- und Leistungskriterien.
- **Setzung von Leistungsanreizen.** 19 Universitäten (33%) weisen auf die positiven Anreizwirkungen von Verfahren formelgebundener Mittelvergabe hin, sowohl bezogen auf die Fakultäten bzw. Fachbereiche als Ganzes wie auch auf einzelne Personen.

¹³ Sofern eine Hochschule mehrere Unterpunkte einer Kategorie angeführt hat, wurden diese nur als eine Nennung für die jeweilige Kategorie erfasst.

- *Erzielung von Steuerungseffekten.* 15 Universitäten (26%) sehen einen entscheidenden Vorteil von Formelmodellen in der Unterstützung strategischer Hochschulziele und der Erzielung von Steuerungseffekten.
- *Planungssicherheit.* Zwölf Universitäten (21%) geben an, dass sich mit Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung der Vorteil der Planungssicherheit verbindet.
- *Hochschulentwicklung.* Ebenfalls zwölf Hochschulen (21%) sehen schließlich auch einen Vorteil von Formelmodellen in der Beförderung der Hochschulentwicklung und der Profilbildung. In diesem Zusammenhang werden u.a. Stichworte wie Strukturentwicklung, Mentalitätswechsel und die Stärkung der Corporate Identity genannt.
- *Fakultäts- bzw. Fachbereichsentwicklung.* Neun Universitäten (16%) sehen in Formelmodellen ein Instrument zur Unterstützung der Entwicklung und Profilbildung auf Fakultäts- bzw. Fachbereichsebene, so z.B. durch die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit, die Verortung der Budgetverantwortung an den Instituten und die Gewinnung von Hinweisen auf Veränderungsbedarf im jeweiligen Fach.
- *Wettbewerbsorientierung.* Vier Hochschulen (7%) verbinden mit Formelmodellen den Vorteil einer erhöhten externen wie internen Wettbewerbsorientierung bzw. Wettbewerbsfähigkeit.

Als nachteilig werden die folgenden Aspekte angeführt:

- *Fachspezifische Unterschiede.* 14 Hochschulen (25%) thematisieren Probleme, die mit der angemessenen Berücksichtigung der fachspezifischen Unterschiede zwischen den Fakultäten bzw. Fachbereichen (z.B. bei der Definition forschungsorientierter Indikatoren oder der Gewährung von Sondertatbeständen) in Zusammenhang stehen.
- *Aufwand.* Zwölf Universitäten (21%) sehen in dem mit indikatorgestützten Finanzierungsmodellen einhergehenden Aufwand einen Nachteil. Erwähnt werden hier u.a. der Berechnungs-, Berichts-, sowie der allgemeine Verwaltungs- und Kontrollaufwand.
- *Zeitbezug.* Nach Auffassung von neun Universitäten (16%) stellt der Zeitbezug von indikatorgestützten Finanzierungsmodellen einen Nachteil dar, zum einen aufgrund der geringen Möglichkeit der Einbeziehung zukunftsbezogener Parameter, zum anderen mit Blick auf die Zeitspanne zwischen Leistungserstellung und der Relevanz für die Mittelvergabe. Diese Zeitverzögerung führt nach Auffassung einiger Hochschulen zu einer erheblichen Schwächung der Anreizwirkung und verringert die Möglichkeit der Erzielung strategischer Steuerungseffekte.
- *Fehlende Einbeziehung qualitativer Aspekte.* Acht Universitäten (14%) sehen in der Dominanz quantitativer, auf Leistungsmengen bezogener Indikatoren in Formelmodellen einen Nachteil. Nach Auffassung dieser Hochschulen können Qualitätsaspekte nicht oder nur unzureichend durch Indikatoren abgebildet werden. Die Fokussierung auf quantitative Indikatoren könnte nach Auffassung einiger Hochschulen aber zu einer Absenkung der Qualität führen.
- *Messbarkeit.* Ebenfalls acht Universitäten (14%) vertreten die Meinung, dass Hochschulleistungen generell nicht quantitativ messbar bzw. nicht anhand

quantitativer Kriterien vergleichbar sind. Nach Auffassung einzelner Universitäten gehen quantitative Kenngrößen mit einer zu starken Vereinfachung der Sachverhalte einher (Stichworte “Zahlenfetischismus“ und “Scheinobjektivierung“).

- *Probleme beim Einführungsprozess.* Fünf Universitäten (9%) thematisieren Probleme, die mit dem Einführungsprozess der formelgebundenen Mittelvergabe im Zusammenhang stehen, so z.B. die Anpassung von Führungs- und Entscheidungsstrukturen, die Verbesserung der Datenqualität sowie der mit der Formelvergabe verbundene Kommunikations- und Koordinationsaufwand.
- *Planungsunsicherheit.* Aus Sicht von drei Universitäten (5%) führt die formelgebundene Mittelvergabe zu einer Verringerung der Planungssicherheit. In diesem Themenfeld wurden Planungsunsicherheit bei stark variierenden Indikatoren, hohe Sensitivität bei kleinen Veränderungen und fehlende Sicherstellung der Aufgaben in Lehre und Forschung bemängelt.
- *Komplexität.* Die Komplexität von Indikatormodellen wird von drei Universitäten (5%) als nachteilhaft angesehen.
- *Verhältnismäßigkeit.* Ebenfalls drei Universitäten (5%) sehen es als Nachteil an, dass derzeit der Anteil der formelgebundenen Mittelzuweisung z.B. aufgrund externer Einschränkungen nicht hoch genug angesetzt werden kann, um tatsächlich substantielle Effekte zu erzielen.

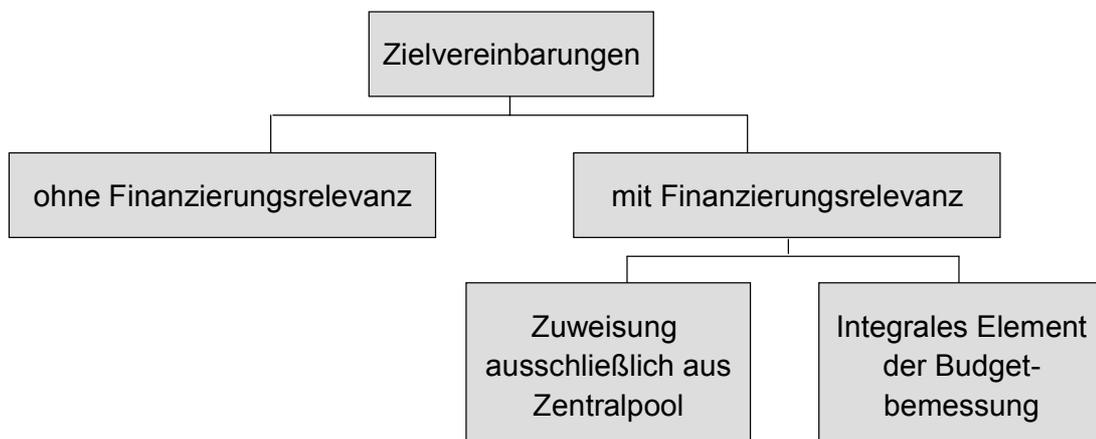
4.3 Zielvereinbarungen

4.3.1 Budgetrelevanz von Zielvereinbarungen

Die hochschulintern eingesetzten Zielvereinbarungen lassen sich hinsichtlich ihrer Budgetrelevanz wie folgt untergliedern (vgl. Abbildung 4.9):

- *Finanzierungsrelevanz.* Nicht alle Hochschulen, die interne Zielvereinbarungen einsetzen, verwenden diese auch als Instrument der Mittelvergabe. 20 der 23 Hochschulen, die Zielvereinbarungen verwenden, statten diese mit Finanzierungsrelevanz aus, bei den restlichen drei Hochschulen (den Universitäten Kiel und Rostock sowie der LMU München) kommt Zielvereinbarungen keine budgetierungsrelevante Funktion zu.

Abbildung 4.9: Untergliederung von Zielvereinbarungen nach Budgetierungsfunktion



- *Funktion im Budgetierungsmodell.* Die finanzierungsrelevanten Zielvereinbarungen lassen sich weiterhin in zwei Untertypen untergliedern (vgl. Tabelle 4.3):
 - Neun der 20 Universitäten, die finanzierungsrelevante Zielvereinbarungen einsetzen, verwenden Zielvereinbarungen ausschließlich zur Zuweisung zusätzlicher Mittel aus einem Zentralpool, wobei sich die auf diese Weise zugewiesenen Volumina auf Beträge zwischen 50 T€ (Universität Regensburg) und 3,1 Mio. € (FU Berlin) belaufen.
 - Die restlichen elf Universitäten verwenden Zielvereinbarungen hingegen unmittelbar – also nicht nur zur Vergabe zusätzlicher Mittel aus einem Zentralpool – für die Bemessung der Fakultäts- und Fachbereichsbudgets. Besonders sticht hier die Universität Göttingen mit einem per Zielvereinbarung gesteuertem Zuweisungsvolumen in Höhe von 105 Mio. € hervor, ebenso die Universitäten Heidelberg (16,4 Mio.) und Kassel (65,0 Mio. €). An den übrigen acht Universitäten überschreitet das per Zielvereinbarung unmittelbar vergebene Zuweisungsvolumen nicht die Marke von 1,7 Mio. €. Zu erwähnen ist, dass drei dieser elf Universitäten dieser Kategorie zusätzlich auch Mittel aus einem Zentralpool per Zielvereinbarung vergeben, darunter die Universitäten Göttingen und Kassel mit einem per Zentralpool vergebenen Volumen in Höhe von 14,0 Mio. € bzw. 2,2 Mio. €.

Tabelle 4.3: Hochschulintern per Zielvereinbarung vergebener Budgetanteil am staatlichen Zuschuss

	Universität	Budgets per Zielvereinbarung in T€	Budgetanteil 2003 in % ^{*)}
Zuweisung aus Zentralpool	Berlin (FU)	3.126	1,1
	Duisburg-Essen	300	0,1
	Frankfurt/Main	1.000	0,6
	Gießen	500	0,4
	Mainz	185	0,1
	München (TU)	368	0,1
	Paderborn	1.050	1,0
	Regensburg	50	0,1
	Siegen	200	0,2
Budgetbemessung direkt per Zielvereinbarung	Berlin (HU)	563	0,3
	Berlin (TU)	1.000	0,3
	Bremen	k.A.	k.A.
	Dresden	350	0,2
	Hamburg	k.A.	k.A.
	Hannover	1.740	0,8
	Heidelberg	16.400	9,5
	Mannheim	1.000	1,7
Direkte Budgetbemessung + Zentralpool	Göttingen	105.000 + 14.000 (Zentralpool)	61,2
	Kassel	65.000 + 2.200 (Zentralpool)	61,6
	Leipzig	10 + 12 (Zentralpool)	< 0,1

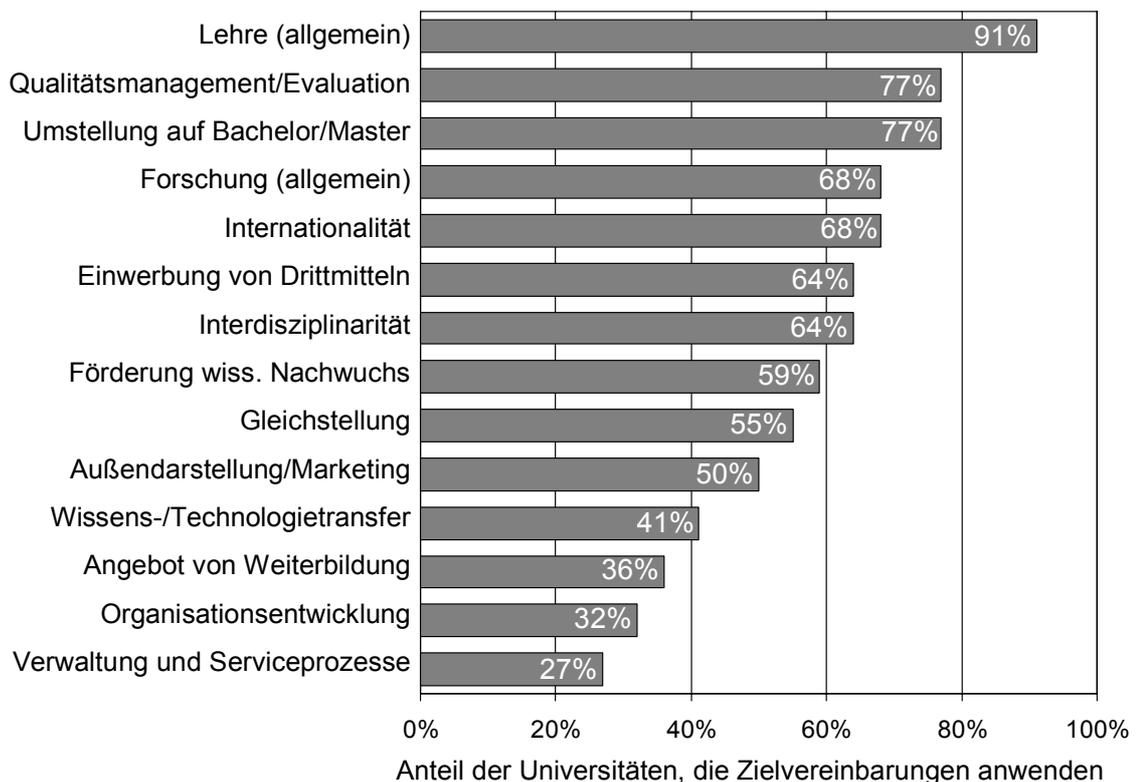
^{*)} bezogen auf den bereinigten staatlichen Zuschuss

4.3.2 Anwendungsbereiche und Laufzeit

Die an den befragten Universitäten verwendeten Zielvereinbarungen beziehen sich auf ein umfangreiches Spektrum von Anwendungsbereichen (vgl. Abbildung 4.10):

- *Art der Anwendungsbereiche.* Die Anwendung von Zielvereinbarungen bezieht sich v.a. auf lehrbezogene Themen: Die Bereiche Lehre, Qualitätsmanagement/Evaluation und Umstellung auf Bachelor- und Master-Abschlüsse werden am häufigsten angegeben (jeweils von mindestens 17 der 23 Hochschulen, die Zielvereinbarungen anwenden). Bei dem Punkt "Qualitätsmanagement/Evaluation" steht dabei insbesondere die Umsetzung der Ergebnisse von Qualitätsbewertungen und externen Begutachtungen im Vordergrund. Von großer Bedeutung für hochschulinterne Zielvereinbarungen sind weiterhin die Bereiche Forschung, Internationalität, die Einwerbung von Drittmitteln und Interdisziplinarität (jeweils von mindestens 14 Universitäten angegeben). Vergleichsweise selten werden hingegen Dienstleistungen der Verwaltung und anderer Serviceeinheiten sowie Leistungen in der Weiterbildung in Zielvereinbarungen einbezogen: nur jeweils sechs bzw. acht Universitäten beziehen diese Bereiche in Zielvereinbarungen ein.
- *Umfang der Anwendungsbereiche.* An den meisten Hochschulen bezieht sich der Einsatz interner Zielvereinbarungen auf mindestens vier der in Abbildung 4.10 aufgeführten Anwendungsbereiche. Nur fünf Universitäten beschränken die Anwendung von Zielvereinbarungen auf weniger als vier Bereiche (die Universitäten Kiel, Leipzig, Regensburg, Rostock sowie die TU München).
- *Thematische Bündelung.* Mit Blick auf die thematische Bündelung im Rahmen von Zielvereinbarungen überwiegt an den befragten Universitäten der Ansatz,

Abbildung 4.10: Anwendungsbereiche hochschulinterner Zielvereinbarungen



umfassende Zielvereinbarungen abzuschließen, die sich auf eine Vielzahl von Anwendungsgebieten beziehen. Nur fünf Universitäten verfolgen in hohem Maße den Ansatz, je nach Anwendungsbereich (z.B. Forschung, Lehre, Weiterbildung) separate Zielvereinbarungen abzuschließen (die Universitäten Kiel, Mannheim, Paderborn sowie die HU Berlin und die TU Berlin).

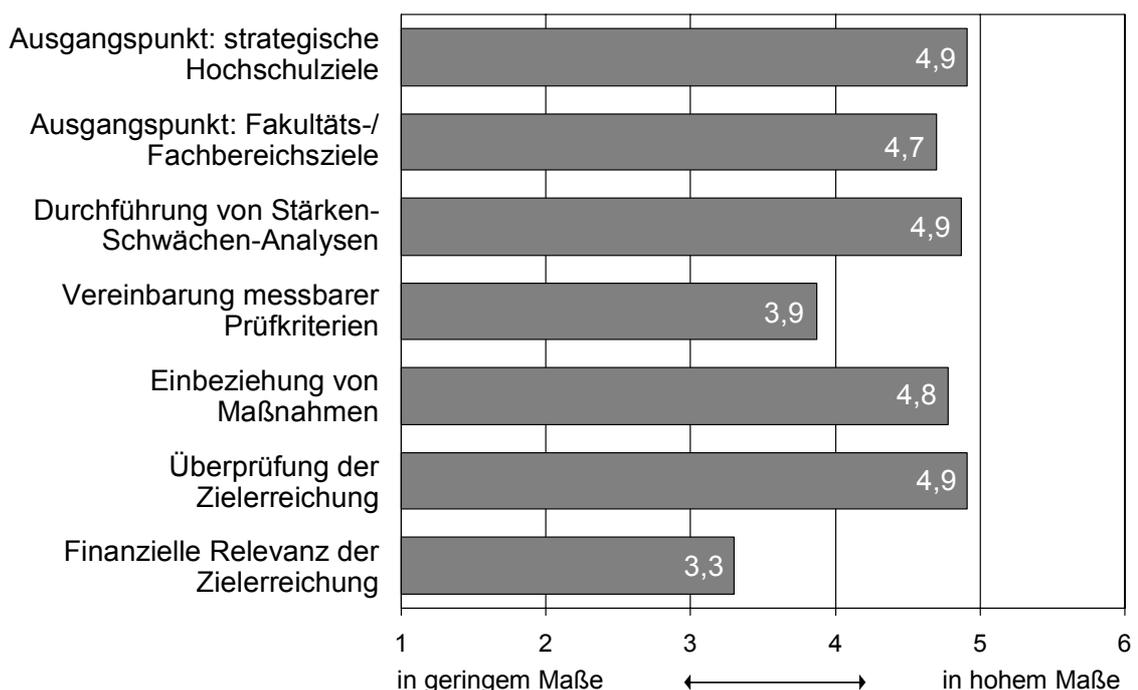
Die Laufzeit der Zielvereinbarungen variiert an den befragten Hochschulen zwischen einem und fünf Jahren mit einem Mittelwert von 2,6 Jahren. Sechs Universitäten sehen eine Laufzeit von nur einem Jahr vor (die Universitäten Duisburg-Essen, Göttingen, Oldenburg und Siegen sowie die TU Dresden und die HS Vechta), während sich die Laufzeiten bei sieben Universitäten auf vier bis fünf Jahre belaufen (bei den Universitäten Bochum, Heidelberg, Kassel, Mainz und Paderborn sowie der LMU und der TU München).

4.3.3 Ausgestaltung und Controlling von Zielvereinbarungen

Auch bei der Ausgestaltung sowie beim Controlling von internen Zielvereinbarungen sind an den befragten Hochschulen unterschiedliche Ansätze festzustellen (vgl. Abbildung 4.11). Die Ausgestaltung von Zielvereinbarungen wurde auf Grundlage einer sechsstufigen Bewertungsskala mit den Auspolungen 1 = in geringem Maße und 6 = in hohem Maße erfasst:

- *Ausgangspunkt von Zielvereinbarungen.* Alle befragten Universitäten beziehen sowohl strategische Ziele der gesamten Hochschule ($M = 4,9$) wie auch fakultäts- bzw. fachbereichsspezifische Ziele ($M = 4,7$) in Zielvereinbarungen ein. Dabei wird die Relevanz hochschulstrategischer Ziele etwas stärker betont als diejenige fakultäts- bzw. fachbereichsspezifischer Ziele: 17 der 23 Hochschulen, die interne Zielvereinbarungen anwenden, geben an, dass hochschulstrategische Ziele in hohem Maße den Ausgangspunkt für Zielver-

Abbildung 4.11: Ausgestaltung und Controlling hochschulinterner Zielvereinbarungen (Mittelwerte)



einbarungen bilden, während dies nur 13 für fakultäts- bzw. fachbereichsspezifische Ziele angeben. Verbreitet ist die Verwendung von Stärken-Schwächen-Analysen für die Ermittlung einzubeziehender Ziele ($M = 4,9$): 16 Hochschulen geben an, solche Analysen in hohem Maße zu verwenden, während keine Hochschule solche Analysen überhaupt nicht durchführt.

- *Operationalisierung.* Eine Operationalisierung der Ziele – d.h. die Ableitung überprüfbarer Messgrößen, die eine Überprüfung der Zielerreichung ermöglichen – wird an den Universitäten nur teilweise vorgenommen ($M = 3,9$). Neun Universitäten geben an, dieses in hohem Maße zu tun (insbesondere die Universitäten Heidelberg und Kassel sowie die HU Berlin und die TU München), während drei Hochschulen eine solche Operationalisierung nach eigenen Angaben überhaupt nicht vornehmen (die Universitäten Frankfurt/Main, Hamburg und Hannover).
- *Einbeziehung von Maßnahmen.* Die Einbeziehung von durchzuführenden Maßnahmen hingegen ist stärker verbreitet ($M = 4,8$). 14 Hochschulen geben an, in hohem Maße Maßnahmen in Zielvereinbarungen einzubeziehen, während keine der Hochschulen davon völlig absieht.
- *Controlling.* Nahezu alle Hochschulen geben an, dass das Ausmaß der Zielerreichung seitens der Hochschulleitung bzw. -verwaltung überprüft wird ($M = 4,9$). 18 Hochschulen tun dies nach eigenen Angaben in hohem Maße, während nur eine Hochschule keine Überprüfung der Zielerreichung vornimmt. Ein systematisches Controlling von Zielvereinbarungen (im Sinne einer festen personalen Zuständigkeit) erfolgt an 20 der 23 Universitäten, die interne Zielvereinbarungen anwenden, wobei diese Zuständigkeit bei acht Hochschulen direkt beim Präsidium bzw. Rektorat und bei neun Universitäten in einer Abteilung der zentralen Verwaltung angesiedelt ist, z.B. im Planungs- und Controllingreferat (z.B. Universität Mannheim, TU Dresden).
- *Finanzielle Relevanz der Zielerreichung.* Eine Relevanz der Zielerreichung für die endgültige Höhe der finanziellen Zuweisung ist an den Universitäten nur zum Teil gegeben ($M = 3,3$). 16 der 20 Universitäten, die hochschulintern finanzierungsrelevante Zielvereinbarungen einsetzen, sehen eine solche Kopplung grundsätzlich vor, d.h. ein Teil der per Zielvereinbarung zugesagten finanziellen Mittel kann bei Zielverfehlung einbehalten bzw. zurückgefordert werden. An fünf Hochschulen wird dieser Ex Post-Komponente ein besonders hohes Gewicht beigemessen (an den Universitäten Heidelberg, Leipzig und Siegen sowie der HU Berlin und der TU München). Vier Universitäten sehen hingegen explizit keine finanziellen Konsequenzen aus der Zielerreichung bzw. Zielverfehlung für die Finanzierung vor (die Universitäten Bremen, Hamburg, Hannover und Gießen). Die meisten Universitäten, die finanzierungsrelevante Zielvereinbarungen einsetzen, binden die finanzielle Zusage außerdem an die Durchführung bestimmter Maßnahmen zur Zielerreichung. Dies ist insbesondere bei drei Hochschulen (den Universitäten Bremen, Hannover und Gießen) der Fall.

4.3.4 Vor- und Nachteile von Zielvereinbarungen aus Sicht der Universitäten

Analog zum unter 4.2.5 dokumentierten Vorgehen wurde auf Grundlage der vorliegenden Antworten ein Kategoriensystem erarbeitet und die Antworten anschließend den einzelnen Kategorien zugeordnet. Es resultierten jeweils drei Kategorien für die

wahrgenommenen Vorteile und Nachteile von Zielvereinbarungen. In die Auswertung gingen die Anmerkungen von 19 Universitäten ein.

Als Vorteile werden die folgenden Aspekte von Zielvereinbarungen aufgeführt:¹⁴

- *Kommunikationsmedium zur Abstimmung über Ziele.* Zwölf Universitäten (63%) sehen einen Vorteil von Zielvereinbarungen in ihrer Funktion als Kommunikationsmedium für die Abstimmung hochschulstrategischer wie auch fakultäts- bzw. fachbereichsspezifischer Ziele. Damit verbindet sich aus einer Sicht vieler Hochschulen die Anregung von Prozessen der Selbstreflexion, Gesamtplanung und Profilbildung auf Fakultäts- bzw. Fachbereichsebene.
- *Flexibilität.* Elf Universitäten (58%) bewerten die inhaltliche Offenheit des Instruments als Vorteil, da auf diese Weise individuelle Verhandlungslösungen erreicht und die spezifischen Stärken und Schwächen der jeweiligen Organisationseinheit adäquat berücksichtigt werden können. Ebenso betonen die Hochschulen die Möglichkeit, qualitative Aspekte der Leistungserbringung berücksichtigen und Innovationen fördern zu können. Vor diesem Hintergrund werden Zielvereinbarungen als ergänzende Komponente zur formelgebundenen Mittelvergabe gesehen.
- *Verbindlichkeit.* Sechs Universitäten (32%) sehen schließlich in der Verbindlichkeit der getroffenen Verabredungen einen wesentlichen Vorteil von Zielvereinbarungen. Diese bezieht sich auf die Leistungsziele, aber auch auf die Zusagen der Hochschulleitung (Planungssicherheit).

Als nachteilig werden von den Universitäten die folgenden Aspekte von Zielvereinbarungen beurteilt:

- *Prüfung der Zielerreichung.* Aus Sicht von elf Universitäten (58%) stellen sich die Überprüfung der Erreichung der vereinbarten Ziele sowie der Umgang mit Zielverfehlungen vielfach als problematisch dar. Die Überprüfung der Zielerreichung sei mit einem hohen Aufwand verbunden und aufgrund der Individualität der vereinbarten Ziele oder der Einbeziehung qualitativer Leistungsaspekte oft schwer umsetzbar. Zudem seien vereinbarte Ziele nicht immer innerhalb der Laufzeit der jeweiligen Zielvereinbarung erreichbar.
- *Aufwand.* Neun Universitäten (47%) sehen in dem mit dem Verhandlungs- und Controllingprozess verbundenem Aufwand einen Nachteil von Zielvereinbarungen.
- *Umgang mit der Veränderung von Rahmenbedingungen.* Nach Auffassung von vier Universitäten (21%) stellt sich die Veränderung wesentlicher Rahmenbedingungen (z.B. staatliche Haushaltskürzungen) während der Laufzeit von Zielvereinbarungen häufig als problematisch dar, da dadurch die Verbindlichkeit der vereinbarten Ziele sowie der finanziellen Zusagen der Hochschulleitung beeinträchtigt wird.

¹⁴ Sofern eine Hochschule mehrere Unterpunkte einer Kategorie angeführt hat, wurden diese nur als eine Nennung für die jeweilige Kategorie erfasst.

5. Diskussion und Schlussfolgerungen

5.1 Globalisierung und Dezentralisierung

Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht die Frage, in welchem Ausmaß die deutschen Universitäten derzeit formelgebundene Zuweisungsverfahren und Zielvereinbarungen für die interne leistungsorientierte Mittelverteilung anwenden. Diese Frage lässt sich allerdings nicht isoliert vom staatlichen Steuerungskontext betrachten: Die Verwendung hochschulinterner leistungsorientierter Budgetierungsverfahren setzt voraus, dass staatlicherseits die entsprechenden Rahmenbedingungen – insbesondere für eine flexible Bewirtschaftung der Haushaltsmittel – gegeben sind. Die Ergebnisse der vorliegenden Umfrage zeigen, dass diese Rahmenbedingungen bereits für einen Großteil der deutschen Universitäten als erfüllt angesehen werden können:

- Die Hälfte der Universitäten erhält die staatlichen Zuschüsse nach eigenen Angaben als Globalzuschüsse, bei einem weiteren knappen Drittel der Universitäten liegt die gegenseitige Deckungsfähigkeit der zugewiesenen Haushaltsmittel bei über 50%.
- Insbesondere mit Blick auf Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen sowie die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg und das Saarland lassen die Angaben der Hochschulen auf eine bereits weit fortgeschrittene Flexibilisierung der Hochschulhaushalte schließen. Mit Abstrichen gilt dies auch für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Einschränkungen bei der Flexibilität der Hochschulhaushalte sind hingegen in Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen zu verzeichnen.

Dieser Befund schließt weitgehend an die Ergebnisse einschlägiger Untersuchungen an. So verzeichnen auch Federkeil und Ziegele (2001) für die Bundesländer Berlin, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ein hohes Ausmaß an Globalisierung der staatlichen Zuschüsse, für Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen ein mittleres Ausmaß und für Bayern und Saarland ein geringes Ausmaß an Globalisierung. Die Divergenz der Ergebnisse für Brandenburg und Nordrhein-Westfalen dürfte damit zu erklären sein, dass sich diese Bundesländer – neben Sachsen, das in der Erhebung von Federkeil und Ziegele nicht enthalten war – noch im Stadium des Modellversuchs befinden, so dass einige der Universitäten noch nicht von der Haushaltsflexibilisierung im jeweiligen Bundesland erfasst wurden. Im Saarland erfolgte zwischenzeitlich durch die Novellierung des Universitätsgesetzes im Jahr 2003 eine Flexibilisierung des Universitätshaushaltes.

Wie die Ergebnisse der vorliegenden Befragung weiter zeigen, geben nahezu alle Universitäten die Möglichkeiten der flexiblen und autonomen Bewirtschaftung der Haushaltsmittel nach innen an die Fakultäten bzw. Fachbereiche weiter, allerdings zumeist nur in geringem Umfang:

- Bei drei Vierteln aller Universitäten übersteigt der Anteil der den Fakultäten bzw. Fachbereichen zur dezentralen Bewirtschaftung zugewiesenen Mittel an den staatlichen Zuschüssen nicht die Marke von 10%. Gegenstand der Dezentralisierung dürften an diesen Hochschulen vorzugsweise die laufenden Mittel für Forschung und Lehre sein.
- Eine substantielle Dezentralisierung der staatlichen Haushaltsmittel erfolgt nur an einer überschaubaren Zahl an Universitäten. Als Beispiele sind hier die

Universitäten Mainz und Hamburg mit dezentralen Budgetanteilen von 68% bzw. 62% an den staatlichen Zuschüssen zu nennen. Allerdings wird die Dezentralisierung je nach Hochschule in inhaltlich sehr unterschiedlicher Form umgesetzt, so dass das Ausmaß der auf Fakultäts- bzw. Fachbereichsebene tatsächlich vorhandenen Bewirtschaftungsautonomie je nach Hochschule auch bei vergleichbaren Budgetanteilen der Dezentralisierung teilweise deutlich variiert. Die vorliegende Untersuchung erlaubt hierüber allerdings keinen weiteren Aufschluss.

Wenig überraschend ist, dass die Universitäten mit stark flexibilisierten Haushalten (Zuweisung von Globalzuschüssen oder gegenseitige Deckungsfähigkeit der staatlichen Haushaltsmittel von mehr als 90%) im Durchschnitt einen dreimal so hohen Anteil ihrer staatlichen Haushaltsmittel dezentralisieren wie Universitäten mit einem geringeren Ausmaß an Flexibilisierung (gegenseitige Deckungsfähigkeit der staatlichen Haushaltsmittel maximal 90%). Das höhere Ausmaß an Flexibilisierung auf staatlicher Seite wird also in entsprechende interne Ansätze der Dezentralisierung umgesetzt, wenn auch bisher auf einem zumeist quantitativ geringen Niveau. Maßgeblich für diese Zurückhaltung dürften insbesondere die folgenden Gründe sein:

- Eine substantielle Dezentralisierung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets ist zwangsläufig mit einer Budgetierung der Personalmittel verbunden. Dieser Prozess ist jedoch wegen seiner Komplexität äußerst schwierig und wird zudem dadurch belastet, dass die meisten Hochschulen intern mit einem System von Stellensperren arbeiten müssen, welches im Zuge einer dezentralen Budgetierung abgelöst werden und in eine Strukturplanung einmünden muss. Komplexe Fragen stellen sich auch hinsichtlich einer Einbeziehung der Mittel für die leistungsabhängige Professorenbesoldung.
- Mit der Gewährung dezentraler Ausgabenfreiräume geht eine *Einschränkung der Handlungsspielräume der Hochschulleitung* einher. Hier ist ein Spannungsfeld gegensätzlicher Interessen zu konstatieren: Einerseits ist – insbesondere vor dem Hintergrund der geforderten Profilbildung von Hochschulen – die Steuerungsfähigkeit auf Ebene der Gesamtinstitution sicherzustellen, andererseits sollen die Fakultäten bzw. Fachbereiche befähigt werden, sich selbst zu steuern und Entwicklungsziele zu definieren. Die hochschulinterne Dezentralisierung von Ausgabenkompetenzen muss daher mit der Implementierung neuer Steuerungsinstrumente (z.B. Leitbildprozess, Zielvereinbarungen, Berichtswesen etc.) einhergehen, um eine Ausrichtung der Aktivitäten der dezentralen Einheiten an den Zielen der Hochschule als Ganzes zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang überrascht es nicht, dass einige der weiter oben genannten Universitäten (z.B. die Universitäten Mainz, Göttingen und Kassel) in hohem Umfange Zielvereinbarungen zur Bemessung von Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets einsetzen.
- Die Verlagerung von Bewirtschaftungsentscheidungen in die Fakultäten bzw. Fachbereiche bedeutet auch eine *Verlagerung von Kompetenzbereichen* (z.B. mit Blick auf Personalentscheidungen). Daher muss gewährleistet werden, dass an den dezentralen Einheiten auch die Voraussetzungen zu einer eigenständigen Steuerung bzw. Selbstverwaltung gegeben sind. Je nach hochschulspezifischen Rahmenbedingungen bedeutet dies auch den Ausbau dezentraler administrativer Kompetenzen. Insbesondere bei kleinen Fakultäten bzw. Fachbereichen dürfte dies allerdings häufig ein Problem darstellen.

Vor dem Hintergrund des letztgenannten Punktes – der Notwendigkeit der Schaffung der Voraussetzungen in den Fakultäten bzw. Fachbereichen, um Bewirtschaftungsverantwortung dezentralisieren zu können – ist auch das Ergebnis zu sehen, dass größere Universitäten einen mehr als doppelt so hohen Anteil ihrer staatlichen Zuschüsse dezentralisieren (durchschnittlich 18%) als kleinere Universitäten (durchschnittlich 8%). Die Übertragung von Finanz- und Bewirtschaftungsverantwortung von der zentralen Ebene auf die Fakultäten bzw. Fachbereiche erfordert personelle Ressourcen auf Verwaltungs- und Leistungsebene (z.B. Stelle eines Fakultätsgeschäftsführers), die an den Fakultäten bzw. Fachbereichen größerer Hochschulen in höherem Umfang vorhanden sein dürften als an kleineren Hochschulen.

Für die Bemessung der dezentralen Budgets werden Formelmodelle bisher weitaus häufiger angewendet als Zielvereinbarungen: 86% der Universitäten setzen im Bezugsjahr 2003 formelgebundene Zuweisungsverfahren ein, lediglich 29% Zielvereinbarungen (wobei zusätzliche 4% der Universitäten Zielvereinbarungen ohne Budgetierungsrelevanz verwenden). Viele der Universitäten verfügen über langjährige Erfahrungen bei der hochschulinternen Anwendung von Formelverfahren (z.T. bereits seit den 1970er und 1980er Jahren), während Zielvereinbarungen überhaupt erst seit Ende der 1990er Jahre eingeführt wurden. Im Gegensatz zu Formelmodellen stellen Zielvereinbarungen als Element neuer Steuerungsansätze im Hochschulwesen für die meisten Universitäten offenbar ein noch neues und unvertrautes Instrument dar, mit dem zunächst noch Erfahrungen gesammelt werden müssen. Zudem sind Zielvereinbarungen aufgrund ihrer Dialogorientierung in höherem Maße als Formelmodelle mit einem spezifischen Verständnis von Führung und Organisationskultur („Gegenstromverfahren“, Gleichberechtigung der Partner) verbunden. Formelmodelle sind hingegen als eher „technisches Element“ nicht notwendig an ein bestimmtes Verständnis organisationaler Steuerung gebunden.

Angesichts des oben diskutierten Befundes, dass Universitäten in Bundesländern mit einer starken Flexibilisierung der Hochschulhaushalte höhere Budgetanteile dezentralisieren als Universitäten anderer Bundesländer, überrascht es nicht, dass sich diese Unterschiede in der Tendenz auch mit Blick auf den Einsatz hochschulinterner Budgetierungsverfahren zeigen: Sowohl Verfahren formelgebundener Mittelvergabe wie auch Zielvereinbarungen werden an Universitäten mit stark flexibilisierten Haushalten tendenziell häufiger eingesetzt als von Universitäten mit einem eher geringen Ausmaß an Haushaltsflexibilisierung. Deutlicher zeigt sich allerdings der Einfluss der Hochschulgröße, insbesondere mit Blick auf die Verwendung von Zielvereinbarungen: So setzen von den großen Universitäten (ab 20.000 Studierende) mehr als viermal so viele Hochschulen Zielvereinbarungen ein als von den kleineren Universitäten. Bei der Verwendung formelgebundener Zuweisungsverfahren beträgt dieser Unterschied nur das 1,2-fache. Dies kann als Hinweis auf die höhere Verwaltungsdensität von Zielvereinbarungen gewertet werden: Aufgrund ihrer Dialogorientierung erfordern sie auf beiden Seiten (Hochschulleitung wie Fakultät bzw. Fachbereich) ein hohes Maß an personellen Ressourcen für Verhandlungs- und Controllingprozesse, das an großen Universitäten leichter aufzubringen sein dürfte.

Weitere Unterschiede zwischen dem hochschulinternen Einsatz von Formelmodellen und Zielvereinbarungen zeigen sich mit Blick auf die Art der Mittel, die über das jeweilige Instrument zugewiesen werden.

- Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung werden ganz überwiegend für die Zuweisung von laufenden Sachmitteln (einschließlich der Mittel für Lehr-

aufträge und studentische Hilfskräfte) verwendet. Nur einzelne Universitäten setzen Formelmodelle auch für die Zuweisung von Personalmitteln ein.

- Zielvereinbarungen werden hingegen zumeist sowohl für die Zuweisung von Personal- wie auch von Sachmitteln verwendet. Nur wenige Universitäten verwenden Zielvereinbarungen ausschließlich für die Zuweisung von Sachmitteln, noch weniger Universitäten für die ausschließliche Vergabe von Personalmitteln.

Dieser Befund deutet auf verschiedene Budgetierungsfunktionen von formelgebundenen Zuweisungsverfahren und Zielvereinbarungen hin: Formelmodelle werden offenbar dominierend für die Vergabe der laufenden Mittel für Forschung und Lehre und damit für einen überschaubaren und fest bestimmten Teil der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets verwendet. Soweit sie auch für die Zuweisung von Personalmitteln eingesetzt werden, beschränkt sich ihr Anteil auf begrenzte Budgetanteile (maximal 11% am staatlichen Zuschuss). Zielvereinbarungen werden hingegen gleichermaßen für die Verteilung von Sach- wie auch von Personalmitteln eingesetzt und übernehmen an einzelnen Universitäten dominierende Budgetierungsfunktionen (z.B. Universitäten Göttingen und Kassel). Dies lässt darauf schließen, dass die Rolle von Zielvereinbarungen in den hochschulinternen Budgetierungssystemen deutlich vielfältiger als diejenige von Formelmodellen ist und Zielvereinbarungen aus Sicht zumindest einiger Universitäten das Potential aufweisen, als dominierendes Steuerungsinstrument verwendet zu werden. Auf diesen Aspekt wird in den folgenden Abschnitten noch ausführlicher eingegangen.

5.2 Hochschulinterner Einsatz von Formelmodellen

5.2.1 Budgetrelevanz

Wie schon unter 5.1 angesprochen, werden Verfahren formelgebundener Mittelvergabe an deutschen Universitäten zwar deutlich häufiger angewandt als Zielvereinbarungen, jedoch zumeist nur für die Bemessung sehr begrenzter Budgetanteile: Lediglich 4% des staatlichen Zuschusses werden im Durchschnitt auf Basis indikatorbasierter Verteilungsverfahren an die Fakultäten bzw. Fachbereiche vergeben, an keiner Universität übersteigt dieser Anteil 11% des staatlichen Zuschusses. Dabei zeigen sich zwei unterschiedliche Ansätze:

- Universitäten, die nur geringe Anteile des staatlichen Zuschusses dezentralisieren (bis zu ca. 8%), bemessen diese dezentralen Budgets in erster Linie auf Basis von Formelverfahren. In diesen Fällen dürfte es sich jeweils um die laufenden Mittel für Forschung und Lehre handeln.
- Universitäten, die größere Anteile ihrer staatlichen Zuschüsse – und damit auch Personalmittel – dezentralisieren, stellen die Bemessung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets in der Hauptsache auf andere Budgetierungsinstrumente – z.B. Zielvereinbarungen – ab. Formelgebundene Zuweisungsverfahren werden auch an diesen Universitäten in der Regel lediglich für die Verteilung der laufenden Sachmittel verwendet.

Angesichts dieses Befundes stellt sich die Frage, warum Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung nur in Einzelfällen – und auch hier stets nur in begrenztem Maße – für die Bemessung von Personalmitteln herangezogen werden. Mit Blick auf die Setzung von Leistungsanreizen würden vermutlich erst bei einer Einbeziehung von Personalmitteln substantielle Leistungsanreize erzeugt und Steuerungseffekte erzielt

werden können. Aus Sicht der Hochschulen dürften insbesondere die folgenden Argumente gegen eine Einbeziehung von Personalkosten in formelgebundene Zuweisungsverfahren sprechen:

- Die Einführung wettbewerblich ausgerichteter Budgetierungsverfahren setzt ein Mindestmaß an Akzeptanz in den Fakultäten bzw. Fachbereichen und letztlich bei den Professoren voraus. Diese ist für die Verteilung von Sachmitteln aufgrund ihres geringeren finanziellen Volumens sowie der leichteren Kompensierbarkeit eventueller Zuflussminderungen durch Drittmiteinnahmen leichter herzustellen als für die Bemessung der Personalausstattung, die zudem in höherem Maße prestigeträchtig ist.
- Im Gegensatz zum Sachmittelbereich sind einer flexiblen Mittelbewirtschaftung im Personalbereich schon aufgrund der mehrjährigen Stellenbindungen enge Grenzen gesetzt. Umschichtungen zwischen den Fakultäten bzw. Fachbereichen als Ergebnis von Leistungsunterschieden können nur über mehrjährige Zeiträume und am ehesten bei den befristeten wissenschaftlichen Mitarbeiterstellen realisiert werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass überhaupt mehr Mitarbeiterstellen vorhanden sind als zur absolut notwendigen Mindestausstattung im jeweiligen Bereich (z.B. zur Abdeckung der Lehrverpflichtung) benötigt werden. Aufgrund der in den vergangenen Jahren erfolgten Zuschusskürzungen kann an vielen Hochschulen hiervon nicht mehr ausgegangen werden.
- Der Einsatz formelgebundener Zuweisungsverfahren führt zu einer Einschränkung des Handlungsspielraums der Hochschulleitung – und zwar umso stärker, je höher der formelgebunden vergebene Budgetanteil ist. Diese Einschränkung diskretionärer Entscheidungsspielräume fällt bei formelgebundenen Zuweisungsverfahren stärker aus als etwa bei Zielvereinbarungen, weil der Vorzug von Formelmodellen gerade in der Automatisierung der Mittelzuweisung sowie der Stabilität der Modellparameter liegt. Bei substantiellen Budgetanteilen der formelgebundenen Mittelvergabe stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die Komplexität hochschulischer Entscheidungsprozesse durch Finanzierungsformeln adäquat ersetzt werden kann. Insbesondere angesichts knapper Haushaltsmittel muss ggf. unabhängig von Leistungsparametern zunächst sichergestellt werden, dass z.B. die Grundausrüstung zur Erfüllung der Lehrverpflichtung gegeben ist. Dies dürfte der wesentliche Grund dafür sein, warum für die Bemessung von Personalmitteln bisher eher Zielvereinbarungen, jedoch kaum Formelmodelle angewandt werden.

Aus den aufgelisteten Argumenten folgt allerdings nicht, dass Formelmodelle für die Bemessung von Personalmitteln generell ungeeignet sind. Bei einer adäquaten Ausgestaltung der entsprechenden Verfahren (Auswahl der Indikatoren, Definition von Kappungsgrenzen etc.) können auch der Verteilung von Personalstellen Leistungs- oder Belastungskriterien zugrunde gelegt werden. Entsprechende Modelle sind an einigen Universitäten (z.B. FU Berlin, Universität Gießen) derzeit in Entwicklung.

Neben der Bestimmung der Höhe des formelgebunden zu vergebenden Budgetanteils lässt sich die Budgetrelevanz von Formelmodellen durch Kappungsgrenzen regulieren. Wie die vorliegende Befragung zeigt, verwenden 33% der Universitäten, die Formelmodelle einsetzen, solche Kappungsgrenzen. Dabei fällt auf, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Kappungsgrenzen und der Höhe des formelgebunden vergebenen Budgetanteils gibt: Hochschulen, die hohe Budgetbestandteile auf Formelbasis vergeben, setzen nicht häufiger und keine restriktiveren

Kappungsgrenzen ein als Universitäten mit einem vergleichsweise geringen Budgetanteil der formelgebundenen Mittelvergabe. Die Verwendung von Kappungsgrenzen dürfte somit in erster Linie als Implementierungsstrategie zu sehen sein, mit der eine hochschulinterne Akzeptanz für die Einführung formelgebundener Zuweisungsverfahren gewährleistet werden soll.

5.2.2 Ausgestaltung

Preis- versus Verteilungsmodell

Bei der konkreten Ausgestaltung von Verfahren formelgebundener Mittelverteilung stellen sich grundsätzlich zwei Optionen: zum einen die prozentuale Verteilung eines festgesetzten Budgets (z.B. der laufenden Mittel für Forschung und Lehre) auf die Empfängereinheiten anhand von Indikatoren, zum anderen die Budgetierung von Leistungsmengen (z.B. Studierendenzahlen) anhand fester Preise bzw. Prämien. Wie die Ergebnisse der vorliegenden Befragung zeigen, werden an den deutschen Universitäten fast ausschließlich Verteilungsmodelle verwendet. Nur zwei Universitäten setzen Preismodelle in Reinform ein (die Universitäten Heidelberg und Erlangen-Nürnberg), während einige weitere Hochschulen Mischformen verwenden. Auch in Bundesländern, in denen landesseitig eine Budgetierung auf Basis von Preismodellen stattfindet (z.B. in Hessen¹⁵), werden diese von den Universitäten nicht für die hochschulinterne Mittelverteilung übernommen. Diese Beobachtung überrascht zunächst insofern, als dass aus dem Ausland Beispiele für Universitäten bekannt sind, die hochschulinterne Preismodelle erfolgreich umsetzen (z.B. die Universität Kopenhagen, deren interne Mittelverteilung im Bereich Lehre auf feste Preise für erfolgreich absolvierte Prüfungen abstellt). Aus Sicht der Fakultäten bzw. Fachbereiche würde sich mit Preismodellen zudem der Vorteil einer größeren Planbarkeit verbinden, da die Mittelzuweisung ausschließlich von der jeweils erbrachten Leistungsmenge und nicht von weiteren ggf. schwer einschätzbaren Faktoren (z.B. den Leistungen der anderen Fakultäten bzw. Fachbereiche) abhängt. Für das weitestgehende Fehlen preisbasierter Zuweisungsverfahren an deutschen Universitäten dürften die folgenden Gründe maßgeblich sein:

- Preismodelle in Reinform, wie sie z.B. in Dänemark in Form des sog. Taximeter-Systems auch auf staatlicher Ebene zur Budgetierung der Universitäten eingesetzt und von den Universitäten vielfach in gleicher Weise nach innen weitergegeben werden, erfordern flexiblere Möglichkeiten bei der Personalbewirtschaftung (z.B. Entlohnung, Ein- und Freistellungsmöglichkeiten) und der Finanzmittelbewirtschaftung (z.B. Aufnahme kurzfristiger Darlehen) als sie im deutschen Hochschulwesen derzeit gegeben sind. Eine konsequente Umsetzung von preisbasierten Budgetierungsverfahren setzt eine Hochschulautonomie voraus, die in Deutschland noch nicht erreicht ist.
- Damit in engem Zusammenhang steht die Eigenschaft von Preismodellen, dass keine Deckelung des Ausgangsbudgets definiert werden kann. Steigern z.B. alle Fakultäten bzw. Fachbereiche ihre Leistungen im Vergleich zu einer Vorperiode, resultieren daraus in der Summe wachsende Budgetanforderungen, die möglicherweise nicht ausfinanziert werden können. Verteilungsmodelle ermöglichen hier eine bessere Planbarkeit, da bei einer prozentualen

¹⁵ Das in Hessen verwendete Preismodell wurde allerdings nur im Einführungsjahr in Reinform umgesetzt, vgl. Anmerkungen weiter unten.

Aufteilung eines festgesetzten Ausgangsbudgets auch bei insgesamt steigenden Leistungen die Budgetdeckung gewahrt bleibt.

- Darüber hinaus hat die Finanzkrise der öffentlichen Hand auch im Hochschulbereich vielerorts zu teilweise massiven Zuschusskürzungen geführt. Im Kontext sinkender Haushaltsmittel lassen sich preisbasierte Verfahren jedoch nicht sinnvoll durchführen, weil bei gleich bleibenden bzw. steigenden Leistungsmengen der Fakultäten bzw. Fachbereiche die Ausfinanzierung der aus der formelgebundenen Mittelvergabe resultierenden Budgetansprüche nicht gewährleistet ist. Eine Anpassung über eine Senkung der Leistungspreise stellt keine geeignete Option dar, weil die Stabilität der verwendeten Preise gerade den Vorzug preisbasierter Verfahren ausmacht (vgl. dazu die Erfahrungen mit dem hessischen Budgetierungsmodell weiter unten in diesem Abschnitt).

Indikatorauswahl und -gewichtung

Um Leistungsanreize zu setzen und Steuerungseffekte zu erzielen, sollten Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung in möglichst hohem Maße auf leistungsorientierte Indikatoren wie z.B. Absolventenzahlen oder Drittmittelvolumen und nicht auf Parameter ohne Leistungsbezug (etwa Personalausstattung oder vorgehaltene Studienplätze) abstellen. Wie die Ergebnisse der Umfrage zeigen, werden an den deutschen Universitäten überwiegend leistungsbezogene Indikatoren eingesetzt: Mehr als zwei Drittel der hochschulintern auf Formelbasis verteilten Finanzmittel werden auf Basis von Leistungsindikatoren zugewiesen. Besonders hoch ist der Anteil leistungsorientierter Indikatoren in den Formelmodellen der FU Berlin und der Universität Heidelberg, wo die formelgebundene Mittelzuweisung ausschließlich auf Leistungsparameter abstellt.¹⁶ Allerdings spiegelt sich in den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung weniger das tatsächliche Maß der Verwendung von ausstattungs- bzw. angebotsbezogenen Parametern für die Bemessung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets wider, sondern eher die Entscheidung, Parameter ohne Leistungsbezug explizit als Indikatoren in Verfahren formelgebundener Mittelvergabe einzubeziehen oder nicht. Unabhängig vom Formelmodell verwenden die Universitäten zumeist ausstattungs- oder personalbezogene Größen für die Bemessung weiterer Teile der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets, wie es ohnehin der traditionellen Praxis entspricht. Die Einbeziehung oder Nicht-Einbeziehung von nicht-leistungsbezogenen Parametern in Verfahren formelgebundener Mittelverteilung entspricht damit unterschiedlichen Strategien:

- Eine Einbeziehung von Indikatoren ohne Leistungsbezug kann sinnvoll sein, um die hochschulinterne Akzeptanz bei der Einführung leistungsorientierter Zuweisungsverfahren sicherzustellen und um das Formelmodell zu stabilisieren, insbesondere dann, wenn substantielle Budgetanteile (z.B. der gesamte Topf der Laufenden Mittel für Lehre und Forschung) per Formel zugewiesen werden. Allerdings kommen für eine Modellstabilisierung auch andere Vorgehensweisen in Betracht (z.B. die Verwendung mehrjähriger Durchschnittswerte oder von Kappungsgrenzen).

¹⁶ Auch das Formelmodell der Universität des Saarlandes stellt ausschließlich auf leistungsbezogene Indikatoren ab. Allerdings werden nur zwei Größen verwendet, und der Budgetanteil der formelgebundenen Mittelvergabe am staatlichen Zuschuss liegt an der Universität des Saarlandes bei lediglich 0,2%.

- Steht hingegen der Aspekt der Anreizsetzung sowie der Honorierung erbrachter Leistungen explizit im Vordergrund, sollte auf die Einbeziehung von Indikatoren ohne Leistungsbezug möglichst weitgehend verzichtet werden, um die Leistungstransparenz des Verfahrens sicherzustellen. In diesem Fall ist es günstiger, den Budgetanteil der formelgebundenen Mittelvergabe niedrig zu halten und angebotsorientierte Parameter ggf. für die Bemessung weiterer Budgetkomponenten zu verwenden (wie z.B. im Verfahren der FU Berlin).

Mit Blick auf die Frage, welche Leistungsindikatoren von den Universitäten bevorzugt verwendet werden, ergibt sich das folgende Bild:

- *Berücksichtigung der Aufgabenbereiche.* Zunächst ist festzustellen, dass die überwiegende Mehrzahl der hochschulinternen Formelmodelle stärker auf Lehr- als auf Forschungsleistungen abstellt. Nur einzelne Universitäten gewichten forschungsbezogene Parameter höher als lehrbezogene Kenngrößen. Darunter sind mit den Universitäten Frankfurt/Main und Karlsruhe sowie der FU Berlin drei Universitäten, die lt. Forschungsranking des CHE für das Jahr 2004 zu den zehn forschungsstärksten deutschen Universitäten gehören (vgl. Berghoff et al., 2005). Auf weitere Aufgabenbereiche wie z.B. Gleichstellung entfallen nur geringe Budgetbestandteile.
- *Indikatoren für Lehrleistungen.* Zu den dominierend eingesetzten Indikatoren für Leistungen in der Lehre gehören in erster Linie Studierendenzahlen (zumeist bezogen auf die Regelstudienzeit), in zweiter Linie Absolventenzahlen. Nur wenige Universitäten haben weitere Indikatoren entwickelt, z.B. die Zahl der erfolgreich absolvierten studienbegleitenden Prüfungen oder der Credit Points. Mit fortschreitender Modularisierung und Umstellung auf Bachelor- und Master-Abschlüsse dürfte die Verwendung der letztgenannten Indikatoren in Zukunft deutlich ansteigen, da sie eine exaktere Messung des Lehrerfolgs ermöglichen.
- *Indikatoren für Forschungsleistungen.* Im Forschungsbereich dominieren drittmittelbezogene Indikatoren deutlich gegenüber ergebnisorientierten Parametern wie z.B. der Zahl der Publikationen oder weiteren Leistungen wie etwa Herausgeber Tätigkeiten, die Organisation wissenschaftlicher Kongresse etc. Sowohl in der Lehre wie auch in der Forschung überwiegt damit die Verwendung nachfragebezogener (z.B. Studierendenzahlen, Drittmittelvolumen) Größen deutlich gegenüber der Verwendung erfolgsbezogener Parameter (z.B. Absolventenzahlen, Publikationen).
- *Umfang des Indikatorensets.* Mit Blick auf den Umfang der jeweils verwendeten Indikatorensets zeigt sich eine hohe Varianz: Einerseits gibt es Universitäten mit sehr umfangreichen Indikatorensets (z.B. Universität Marburg), andererseits jedoch auch Universitäten, die Formelmodelle mit nur zwei oder drei Indikatoren verwenden (z.B. Universität des Saarlandes). Die Aussagekraft der Ergebnisse der vorliegenden Studie ist an dieser Stelle allerdings begrenzt, da die Universitäten die in die formelgebundene Mittelverteilung eingehenden Parameter in unterschiedlicher Weise aggregieren. Die bloße Zahl der in das jeweilige Formelmodell einbezogenen Indikatoren stellt daher kein geeignetes Beurteilungskriterium für weitergehende Analysen dar.
- *Indikatoronstruktion.* Die hochschulintern verwendeten Formelverfahren stellen zumeist auf Absolutzahlen (z.B. Anzahl der Studierenden oder der Absolventen einer Fakultät bzw. eines Fachbereichs) oder auf Quotenwerte (z.B.

Absolventen je wiss. Personal, Drittmittel je Professor) ab. Veränderungsraten (z.B. Zunahme der Absolventenzahlen gegenüber dem Vorjahr) oder Sollzahlen (z.B. Studierendenzahlen für das jeweilige Semester) werden nur sehr vereinzelt in hochschulinterne Verteilungsverfahren einbezogen.

Damit ist die Auswahl und Gewichtung von Leistungsparametern in hochschulinternen Formelmodellen weitestgehend mit derjenigen auf der Ebene Land-Hochschule vergleichbar: Auch in den auf staatlicher Ebene derzeit angewandten Formelmodellen überwiegen Lehrindikatoren deutlich gegenüber forschungsbezogenen Parametern. Ebenso werden für Lehrleistungen – wie bei hochschulinternen Verfahren – dominierend Studierenden- und Absolventenzahlen eingesetzt, für Forschungsleistungen drittmittelbezogene Parameter. Für diese Parallelität zwischen hochschulinternen Formelmodellen und den auf Ebene Land-Hochschulen verwendeten Verfahren dürften die folgenden Faktoren ursächlich sein:

- *Orientierung am Landesmodell.* Zum einen kann die zu beobachtende Parallelität als Hinweis darauf gewertet werden, dass sich die Universitäten häufig eng an den landesseitig verwendeten Verfahren orientieren und diese z.T. für die interne Mittelvergabe übernehmen, um Budgeteffekte des Landesmodells möglichst direkt an die Verursacher von Mehr- oder Minderzuweisungen auf Fakultäts- bzw. Fachbereichsebene weiterzugeben.
- *Pragmatismus.* Zum anderen dürfte die Ähnlichkeit zwischen den hochschulinternen und den auf der Ebene Land-Hochschulen verwendeten Verfahren aber auch ein Ausdruck von Pragmatismus sein: Auf beiden Ebenen werden vorzugsweise übliche und ohne allzu großen Aufwand generierbare Standardindikatoren eingesetzt. Die zu beobachtende Höhergewichtung der Lehre gegenüber der Forschung wäre demnach dem Sachverhalt geschuldet, dass für den Aufgabenbereich Lehre mit Studierenden- und Absolventenzahlen in höherem Maße einfach zu erfassende (und an den Universitäten ohnehin verfügbare) Output-Parameter zur Verfügung stehen als für den Forschungsbereich. Unter den Indikatoren für Forschungsleistungen stellen Drittmittel und Promotions- bzw. Habilitationszahlen die einzigen ohne erheblichen Aufwand zu erfassenden Parameter dar. Weitere denkbare und stärker outputorientierte Forschungsindikatoren wie z.B. Publikationen, Organisation von Tagungen etc. sind mit einer Diskussion über fachspezifisch adäquate Gewichtungsfaktoren und Abgrenzungsfragen verbunden, vor der viele Universitäten vermutlich zurückscheuen.
- *Anreizstruktur.* Speziell mit Blick auf die Dominanz von lehr- gegenüber forschungsbezogenen Parametern könnten auf beiden Ebenen – Land-Hochschulen und hochschulinterne Ebene – auch inhaltliche Überlegungen ursächlich sein. So wird für eine stärkere Berücksichtigung von lehr- gegenüber forschungsbezogenen Indikatoren häufig das Argument ins Feld geführt, dass an den Universitäten bereits etablierte Mechanismen zur Würdigung von Forschungserfolg existieren (Reputation, Drittmittelvolumen), nicht aber in gleicher Weise für die Würdigung von Erfolg in der Lehre (vgl. z.B. Ziegele & Handel, 2004).

Eine empirische Basis bietet die vorliegende Untersuchung für den erstgenannten Punkt: Wie die Ergebnisse zeigen, orientieren sich mehr als drei Viertel der Universitäten zumindest teilweise, ein Drittel der Universitäten sogar in hohem Maße am landesseitigen Formelmodell, sofern im jeweiligen Bundesland ein solches für die Bemessung der staatlichen Hochschulzuschüsse verwendet wird. Dieses Ergebnis

stimmt mit den Befunden anderer Untersuchungen überein (z.B. Minssen et al., 2003; Handel et al., 2005; Leszczensky et al., 2004) und dürfte zumindest einer der Erklärungsfaktoren für die zu beobachtende Parallelität bei der Auswahl und Gewichtung von Indikatoren sein. Die von einem Drittel der Universitäten konstatierte besonders enge Ausrichtung der hochschulinternen Mittelvergabe am Landesmodell entspricht mutmaßlich dem Ziel, Budgeteffekte des Landesmodells in die Hochschule hinein an die Verursacher von Mehr- oder Minderleistungen auf Fakultäts- bzw. Fachbereichsebene weitergeben zu wollen und erleichtert die Herstellung von hochschulinterner Akzeptanz für die Einführung formelgebundener Zuweisungsverfahren. Insbesondere Hochschulen, die Verluste aus der landesseitigen formelgebundenen Mittelzuweisung zu verzeichnen haben, dürften häufig eine enge Ausrichtung am landesseitigen Verfahren präferieren, um die Budgetminderungen auf Basis akzeptierter Kriterien an die Verursacher auf Fachbereichs- bzw. Fakultätsebene weiterzugeben. Hochschulen, die zu den Gewinnern bei der landesseitigen Mittelvergabe zählen, haben hingegen diesen strukturellen Anpassungsprozess nicht in gleicher Weise auszuhalten.

Eine zu starke Orientierung am Landesmodell ist allerdings insofern kritisch zu sehen, als dass die mit der Verwendung hochschulinterner Formelverfahren verbundene Möglichkeit, hochschuleigene Steuerungsziele anreizwirksam umzusetzen, möglicherweise nur unzureichend genutzt wird. Weiterhin eignen sich die auf der Ebene Land-Hochschulen verwendeten Verfahren nicht unbedingt in optimaler Weise für eine Mittelverteilung auf der hochschulinternen Steuerungsebene, da hier hochschulspezifische Besonderheiten wie z.B. das jeweilige Fächerspektrum zu berücksichtigen sind.

Wie die Ergebnisse der vorliegenden Studie weiterhin zeigen, ist das Ausmaß, in dem sich die Universitäten am staatlichen Formelmodell orientieren, außerdem von den Rahmenbedingungen staatlicher Hochschulsteuerung abhängig:

- *Verankerung im staatlichen Steuerungskontext.* Je nach Bundesland ist das landesseitig verwendete formelgebundene Zuweisungsverfahren in unterschiedlicher Weise im Gesamtkontext der staatlichen Hochschulsteuerung verortet. In einigen Ländern wie z.B. Baden-Württemberg, Berlin und Nordrhein-Westfalen stellt das Formelmodell eine eigenständige Komponente der Budgetbemessung dar, während es in anderen Bundesländern wie etwa Bremen und Hamburg stärker als ergänzende Komponente zur Steuerung über Kontrakte zwischen Land- und Hochschulen eingesetzt wird. Dies dürfte einer der Gründe dafür sein, dass sich die Universitäten in diesen beiden Stadtstaaten bei der Entwicklung der internen Formelverfahren nur in geringem Maße am Landesmodell orientiert haben.
- *Stabilität des staatlichen Formelmodells.* Ein weiteres relevantes Kontextmerkmal ist die Stabilität des landesseitigen Formelverfahrens. Eine enge Ausrichtung des intern verwendeten Formelmodells am Landesmodell ist aus Hochschulsicht nur dann sinnvoll, wenn das auf Landesebene verwendete Verfahren über einen gewissen Zeitraum hinweg stabil bleibt und nicht in kurzfristigen Abständen unvorhersehbaren Veränderungen hinsichtlich Modellstruktur und Parameter unterworfen wird. Anderenfalls würde auch hochschulintern eine ständige Neujustierung des Zuweisungssystems erforderlich, was neben administrativem Aufwand zu Problemen bei der internen Vermittlung und Akzeptanz der leistungsorientierten Mittelverteilung führen würde. In diesem Zusammenhang ist das Beispiel Hessen zu nennen, wo die Orientierung

der Universitäten am staatlichen Formelmodell deutlich zurückhaltender ausfällt als in den meisten anderen Bundesländern. Der Grund hierfür kann u.a. in dem Sachverhalt gesehen werden, dass das hessische Budgetierungsverfahren in der bisherigen Laufzeit mehrfach "im laufenden Betrieb" verändert wurde, da eine Ausfinanzierung der aus dem Modell resultierenden Budgetansprüche der Hochschulen nicht möglich war.

Berücksichtigung fachspezifischer Kostenunterschiede

Stärker als bei der formelgebundenen Mittelbemessung auf der Ebene Land-Hochschulen stellt sich bei der hochschulinternen Mittelverteilung das Problem der Berücksichtigung fachspezifischer Kostenunterschiede: So ist z.B. die Ausbildung eines Studierenden in einem ingenieurwissenschaftlichen Studiengang mit deutlich höheren Kosten verbunden als in geisteswissenschaftlichen Fächern. Ohne Berücksichtigung von Ausgleichsfaktoren würde eine formelgebundene Mittelvergabe zu einer Benachteiligung kostenintensiver Fächer führen, da diese zwar gleiche Chancen und Risiken auf die Erzielung von Budgetgewinnen bzw. -verlusten hätten wie kostengünstige Fächer, in jedem Falle aber die deutlich höheren Kosten je Leistungseinheit. Daraus leitet sich der Anspruch an hochschulinterne Formelmodelle ab, diesen fachbedingten Kostenunterschieden durch geeignete Modellparameter Rechnung zu tragen. Dabei sind an den deutschen Universitäten zwei unterschiedliche Ansätze zu beobachten:

- *Getrennte Mittelvergabe nach Fächergruppen.* Einige Universitäten ordnen die Fakultäten bzw. Fachbereiche zunächst bestimmten Fächergruppen zu (z.B. Geistes- und Sozialwissenschaften, Natur- und Ingenieurwissenschaften) und führen die formelgebundene Mittelvergabe anschließend getrennt je Fächergruppe durch. Die Fakultäten bzw. Fachbereiche einer Fächergruppe konkurrieren dann nur untereinander um die zur Verfügung stehenden Mittel, nicht aber mit den Fakultäten bzw. Fachbereichen anderer Fächergruppen. Die Gewichtung erfolgt indirekt über die Festlegung des zu verteilenden Ausgangsbudgets, das dann für natur- und ingenieurwissenschaftliche Fächergruppen naturgemäß höher ausfällt als für geisteswissenschaftliche Fächergruppen.
- *Verwendung von Gewichtungsfaktoren.* Andere Universitäten verwenden je nach Indikator fachspezifische Gewichtungsfaktoren. Zumeist beziehen sich diese Gewichtungsfaktoren nicht auf Fächer oder Studiengänge, sondern auf Fächercluster.

Wie die Ergebnisse der vorliegenden Befragung zeigen, überwiegt an den deutschen Universitäten die Verwendung fach- bzw. clusterspezifischer Gewichtungsfaktoren gegenüber der nach Fächergruppen getrennten Budgetvergabe deutlich. Dieses Ergebnis überrascht nicht, da der Ansatz der getrennten Mittelzuweisung nach Fächergruppen voraussetzungsvoller ist: So ist z.B. zur Ermittlung der Ausgangsbudgets der Fächergruppen eine funktionsfähige Kostenrechnung an der jeweiligen Hochschule erforderlich. Zudem ist dieser Ansatz nur an Universitäten mit einer substantiellen Zahl an Fakultäten bzw. Fachbereichen umsetzbar, da andernfalls innerhalb der Fächergruppen nicht die quantitativen Voraussetzungen für eine wettbewerbliche Mittelverteilung gegeben sind. Zu der Frage, wie die Höhe der Gewichtungsfaktoren bzw. der Ausgangsbudgets bestimmt wird (z.B. Orientierung an historischen Budget- bzw. Kostenstrukturen an der jeweiligen Hochschule, Orientierung an bundesdurchschnittlichen Vergleichswerten), lässt die vorliegende Studie keine weitergehenden

Schlussfolgerungen zu. Zumindest einige Universitäten orientieren sich nach eigenen Angaben an den jeweiligen Curricularnormwerten (CNW).

5.2.3 Sichtweise der Universitäten

Als besondere Vorteile des hochschulinternen Einsatzes von Formelmodellen werden von den Universitäten in erster Linie die Herstellung von Transparenz und Objektivität bei der Mittelverteilung herausgestellt. Deutlich weniger Universitäten betonen hingegen die Eignung von formelgebundenen Verteilungsverfahren für die Setzung von Leistungsanreizen und die Erzielung von Steuerungseffekten. Auch als Instrument zur Beförderung der Hochschul- oder Fakultäts- bzw. Fachbereichsentwicklung werden formelgebundene Zuweisungsverfahren nur von vergleichsweise wenigen Universitäten eingestuft. Daraus lässt sich ableiten, dass formelgebundene Zuweisungsverfahren an den Universitäten in erster Linie zur Erhöhung der Transparenz und Objektivität bei der Mittelbemessung verwendet werden und erst in zweiter Linie als Instrument der Setzung von Leistungsanreizen. Dies korrespondiert mit dem bereits weiter oben diskutierten Befund, dass Formelmodelle zumeist für die Bemessung bestimmter, aber eng begrenzter Budgetbestandteile verwendet werden (z.B. die laufenden Mittel für Forschung und Lehre), nicht jedoch für die Steuerung substantieller Budgetbestandteile, was für die Setzung von Leistungsanreizen als Voraussetzung angesehen werden müsste. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überraschend, dass vergleichsweise wenige Universitäten in Formelmodellen ein Instrument zur Förderung der Hochschulentwicklung sehen.

Als Nachteil der hochschulinternen Verwendung von formelgebundenen Vergabeverfahren werden an erster Stelle die Problematik der adäquaten Berücksichtigung von fachspezifischen Besonderheiten (z.B. unterschiedliche Kostenstrukturen) sowie der mit der Administration von Formelmodellen einhergehende Aufwand genannt, weiterhin der Zeitverzug (Distanz zwischen Zeitpunkt der Leistungserbringung und Relevanz für Mittelvergabe) und die fehlende Einbeziehung qualitativer Aspekte der Leistungserstellung. Mit Ausnahme des administrativen Aufwandes handelt es sich dabei um Problemaspekte formelgebundener Zuweisungsverfahren, die letztlich nicht vollständig gelöst werden können: So ist z.B. die Berücksichtigung fachkultureller Unterschiede über besondere Gewichtungsfaktoren und Ausnahmetatbestände nur in begrenztem Maße mit der Forderung nach einer möglichst hohen Transparenz sowie einer geringen Modellkomplexität vereinbar.

5.3 Hochschulinterner Einsatz von Zielvereinbarungen

5.3.1 Budgetrelevanz

Bereits unter 5.1 wurde diskutiert, dass Zielvereinbarungen in den Universitäten zwar deutlich seltener verwendet werden als Verfahren formelgebundener Mittelvergabe, dafür aber eine größere Bandbreite hinsichtlich ihrer Budgetierungsfunktion aufweisen: Während Formelverfahren nahezu ausschließlich für die Verteilung der laufenden Mittel für Lehre und Forschung und damit überwiegend für laufende Sachmittel eingesetzt werden, reicht die Spannweite bei Zielvereinbarungen von der gänzlich fehlenden Finanzierungsrelevanz bis zur Verwendung als zentralem Instrument der Personalkostenbudgetierung. Wie die vorliegende Befragung zeigt, können drei Einsatztypen von Zielvereinbarungen unterschieden werden:

- *Direkte Budgetbemessung.* An knapp der Hälfte der Universitäten, die Zielvereinbarungen verwenden, werden diese direkt als Instrument der Budgetbemessung eingesetzt. Drei dieser Universitäten weisen darüber hinaus auch Mittel aus einem Zentralpool per Zielvereinbarung zu. Der Anteil der per Zielvereinbarung zugewiesenen Mittel variiert bei dieser Gruppe der Universitäten zwischen 0,2% und 62% der staatlichen Zuschüsse. Drei Universitäten vergeben mit rund 10% (Universität Heidelberg), 61% (Universität Göttingen) und 62% (Universität Kassel) substantielle Budgetanteile auf Basis von Zielvereinbarungen.
- *Zentralpool.* 39% der Universitäten, die Zielvereinbarungen einsetzen, verwenden diese ausschließlich für die Zuweisung zusätzlicher finanzieller Mittel aus einem Zentralpool. Häufig erfolgt hier eine themenbezogene Mittelvergabe auf Basis von Antragsverfahren, z.B. zur Förderung von Innovationen, der Einrichtung von Sonderforschungsbereichen oder neuer Studiengänge. Je nach Universität umfassen diese Zentralpools Anteile von 0,1% bis 1,1% an den staatlichen Zuschüssen.
- *Keine Finanzierungsrelevanz.* An 13% der Universitäten werden Zielvereinbarungen ohne Budgetierungsrelevanz verwendet.

Festzustellen ist damit, dass die meisten Universitäten bisher eher geringe Budgetbestandteile per Zielvereinbarung zuweisen – sowohl bei der direkten Verwendung von Zielvereinbarungen zur Bemessung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets als auch bei der Vergabe zusätzlicher Mittel aus einem Zentralpool. Demgegenüber stehen drei Universitäten hervor, die Zielvereinbarungen als dominierendes Instrument der Budgetbemessung verwenden. Vor dem Hintergrund, dass Zielvereinbarungen erst seit Ende der 1990er Jahre überhaupt im deutschen Hochschulwesen eingesetzt werden, lässt diese Befundlage darauf schließen, dass viele Universitäten derzeit noch im Einführungsprozess begriffen sind und sich mit Blick auf die hochschulinterne Verwendung von Zielvereinbarungen noch in der Erprobungsphase befinden. Gleichzeitig weisen die Beispiele der Universitäten Göttingen, Heidelberg und Kassel darauf hin, dass Zielvereinbarungen aus Sicht einiger Universitäten ein deutlich größeres Steuerungspotential zukommt als Verfahren formelgebundener Mittelvergabe. Ein Grund für dieses größere Steuerungspotential dürfte in der Dialogorientierung von Zielvereinbarungen zu suchen sein, die bessere Voraussetzungen für die Abbildung der Komplexität hochschulischer Entscheidungsprozesse bietet als Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung. Auf diesen Aspekt wird unter 5.3.3 noch einmal eingegangen.

5.3.2 Ausgestaltung

Auch mit Blick auf die konkrete inhaltliche und formale Ausgestaltung von hochschulinternen Zielvereinbarungen zeigt sich eine große Heterogenität.

- *Anwendungsbereiche.* Die Universitäten setzen Zielvereinbarungen für eine Vielzahl unterschiedlicher Anwendungsbereiche ein, die von den klassischen Aufgabenbereichen der Lehre und Forschung über spezielle Themen wie z.B. Wissens- und Technologietransfer bis hin zu den Dienstleistungen von Service- und Verwaltungseinheiten reichen. Dabei fällt auf, dass – wie schon bei Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung – lehrbezogene Themen wie z.B. Lehrevaluationen oder die Umstellung auf Bachelor-/Master-Abschlüsse gegenüber forschungsbezogenen Themen wie etwa die Förderung des wis-

senschaftlichen Nachwuchses und anderen Bereichen überwiegen. Während dieser Sachverhalt allerdings bei Formelmodellen möglicherweise als Ausdruck von Pragmatismus zu deuten ist (da für Lehrleistungen eine höhere Zahl leicht verwendbarer Indikatoren zur Verfügung steht als etwa für Forschungsleistungen), dürfte die Dominanz lehrbezogener Themen bei Zielvereinbarungen vorzugsweise auf inhaltliche Erwägungen zurückzuführen sein. Bereits unter 5.2 wurde diskutiert, dass an den Universitäten in höherem Maße Mechanismen zur Würdigung von Forschungserfolg existieren als für die Anerkennung von überdurchschnittlichen Lehrleistungen. Aus Sicht der Universitäten sind Zielvereinbarungen offenbar dazu geeignet, zu einer Ausbalancierung der Anreize für Lehr- und Forschungsleistungen beizutragen.

Weiterhin zeigt sich, dass die Universitäten Zielvereinbarungen nicht nur für eine Vielzahl unterschiedlicher Anwendungsbereiche einsetzen, sondern auch, dass dies zumeist in gebündelter Form geschieht: Es überwiegt der Ansatz, umfassende und verschiedene Themen einbeziehende Zielvereinbarungen abzuschließen, anstatt je nach Anwendungsbereich separate Zielvereinbarungen zu verhandeln. Die Bevorzugung umfassender Zielvereinbarungen dürfte zum einen auf die administrativen Vorteile zurückgehen, die mit einer gebündelten Behandlung unterschiedlicher Anwendungsbereiche verbunden sind, und zum anderen die Erzielung substantieller Steuerungseffekte erleichtern. Allerdings ist die umfassende Ausrichtung von Zielvereinbarungen auch kritisch zu sehen: So stellt sich die Frage, ob die Vielzahl einbezogener Bereiche nicht in einzelnen Fällen zu einer Übersteuerung und damit zu einer Einschränkung der Autonomie der Fakultäten bzw. Fachbereiche führen kann. Eine weitere Folge könnte sein, dass der Operationalisierung der einzelnen Ziele und damit dem Aspekt der Überprüfbarkeit nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet wird.

- *Laufzeit.* Die Laufzeit hochschulinterner Zielvereinbarungen liegt bei durchschnittlich 2,6 Jahren, weist aber eine hohe Varianz auf: So sieht ein Viertel der Universitäten, die Zielvereinbarungen anwenden, Laufzeiten von nur einem Jahr vor, während die Laufzeit bei einem weiteren Drittel vier bis fünf Jahre beträgt. Dabei dürfte ein Spannungsverhältnis konkurrierender Zielsetzungen bestehen: Aus inhaltlicher Sicht sind eher längere Laufzeiten zu bevorzugen, um den Fakultäten bzw. Fachbereichen die Möglichkeit zur Umsetzung der vereinbarten Leistungsziele innerhalb der Laufzeit zu geben. Allerdings erfordern mehrjährige Zielvereinbarungen eine hinreichende Stabilität der Rahmenbedingungen staatlicher Steuerung, da die Universitäten sonst – z.B. im Falle staatlicher Budgetkürzungen – die Zusagen gegenüber den Fakultäten bzw. Fachbereichen nicht einhalten können. Auf diese Erwägungen dürfte die Wahl kürzerer Laufzeiten zurückzuführen sein.
- *Bestimmung der Ziele.* Die überwiegende Mehrzahl der Universitäten, die hochschulinterne Zielvereinbarungen anwenden, geht bei der inhaltlichen Auswahl und Bestimmung der zu vereinbarenden Ziele in gleichem Maße von der gesamtinstitutionellen Hochschulsicht und der spezifischen Sicht der jeweiligen Fakultät bzw. des jeweiligen Fachbereichs aus, wobei zumeist die Ergebnisse von Stärken-Schwächen-Analysen zugrunde gelegt werden. Dies weist darauf hin, dass die Zielbestimmung zumeist im Rahmen eines strukturierten Prozesses – idealerweise als Gegenstromverfahren – zwischen Hochschulleitung und Fakultäten bzw. Fachbereichen stattfindet und dabei die Per-

spektiven und spezifischen Anforderungen der Fakultäts- bzw. Fachbereichsebene mit einbezogen werden.

- *Operationalisierung der Ziele.* Das Steuerungspotential von Zielvereinbarungen hängt entscheidend davon ab, inwieweit die vereinbarten Ziele überprüfbar gemacht, d.h. operationalisiert werden. Diese Operationalisierung muss bereits im Rahmen der Aushandlung von Zielvereinbarungen geschehen, etwa in Form der Festlegung von Kennzahlen oder konkreter zu erreichender Sachverhalte (etwa der Einrichtung eines Studiengangs). Hier überraschen die Ergebnisse der vorliegenden Befragung: Immerhin 13% der Universitäten, die Zielvereinbarungen einsetzen, geben an, dass keine Übersetzung der Ziele in überprüfbare Größen erfolgt. Möglicherweise ist dieses Ergebnis vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich zahlreiche Universitäten gerade erst im Einführungsprozess befinden und zur Sicherung der Akzeptanz in der ersten Phase von der Festlegung konkreter Leistungsgrößen absehen. Zudem ist anzumerken, dass die Festlegung konkreter Messgrößen für viele Anwendungsbereiche nicht trivial ist, so etwa mit Blick auf Qualitätsziele oder auf Leistungsprozesse von Verwaltungs- und Serviceeinheiten. Hier zeigt sich, dass der oft in Verbindung mit Zielvereinbarungen angeführte Vorzug der Flexibilität auch seinen Preis fordert: Je nach infrage stehender Zieldimension erfordert die Definition überprüfbarer Leistungseinheiten aufwendige Abstimmungs- und ggf. Evaluationsprozesse.
- *Einbeziehung von Maßnahmen.* Ein überraschendes Ergebnis zeigt sich mit Blick auf die Einbeziehung von Maßnahmen in hochschulinterne Zielvereinbarungen: Mehr als die Hälfte der Universitäten hat angegeben, in hohem Umfang Maßnahmen, die durch die dezentrale Einheit durchzuführen sind, in Zielvereinbarungen aufzunehmen. Diese Praxis ist eher kritisch zu beurteilen: Zum einen besteht die Gefahr, dass die Vereinbarung von Maßnahmen an die Stelle der eigentlich zu vereinbarenden Ziele tritt und damit die strategische Ausrichtung des Instruments verloren geht. Zum anderen kann eine starke Maßnahmenorientierung zur Folge haben, dass die Erfolgsprüfung nicht auf die Zielerreichung, sondern lediglich auf die Maßnahmendurchführung abstellt (unabhängig davon, ob das verfolgte Ziel damit überhaupt erreicht wurde). Darüber hinaus führt die Festlegung von Maßnahmen zu einer Einschränkung der Autonomie der dezentralen Einheiten. Es ist das Kernmerkmal von Zielvereinbarungen, dass lediglich zu erreichende Ziele festgelegt werden, während die dezentralen Einheiten in der Wahl der Mittel zur Erreichung der vereinbarten Ziele frei sind. Vermutlich besteht in der Praxis dennoch seitens der Fakultäten bzw. Fachbereiche häufig ein Interesse an einer Einbeziehung von Maßnahmen zumindest in den Aushandlungsprozess, um den Anspruch auf bestimmte finanzielle Forderungen gegenüber die Hochschulleitung zu rechtfertigen.
- *Controlling hochschulinterner Zielvereinbarungen.* Nahezu alle Universitäten nehmen den Ergebnissen der Befragung zufolge eine Überprüfung der Zielerreichung vor. Dieses Ergebnis steht allerdings im Kontrast zu dem weiter oben diskutierten Befund, dass bei einem nicht geringen Teil der Universitäten keine Operationalisierung der vereinbarten Ziele erfolgt, und sollte daher mit Vorsicht interpretiert werden: Je nach Universität dürfte die Überprüfung der Zielerreichung in sehr unterschiedlicher Detailtiefe erfolgen. Die administrative Anbindung des Controllings von Zielvereinbarungen fällt an den Universitäten unterschiedlich aus: Bei einem Teil der Universitäten ist es direkt bei der

Hochschulleitung angesiedelt, bei den anderen Hochschulen in Abteilungen der zentralen Verwaltung.

- *Finanzielle Relevanz der Zielerreichung.* Der Anreizcharakter von Zielvereinbarungen hängt entscheidend davon ab, in welchem Maße die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der vereinbarten Ziele durch die Fakultät bzw. den Fachbereich zu Konsequenzen führt. Daher wird allgemein gefordert, Zielvereinbarungen nicht nur allgemein mit Budgetrelevanz zu verbinden, sondern Teile der finanziellen Zuweisung vom Ausmaß der Zielerreichung abhängig zu machen. Diese Forderung ist allerdings nicht in einfacher Weise umsetzbar: So stellt sich etwa die Frage, wie mit einer Nicht-Erreichung von Zielen aufgrund von externen, nicht von der jeweiligen Fakultät bzw. dem jeweiligen Fachbereich zu beeinflussenden Faktoren (z.B. als Folge von allgemeinen Budgetkürzungen aufgrund sinkender staatlicher Zuschüsse) umgegangen werden soll. Ebenso muss zunächst die hochschulinterne Akzeptanz von Zielvereinbarungen mit einem leistungsabhängigen Finanzierungsanteil sichergestellt werden. Umso mehr überraschen die Ergebnisse der Befragung an dieser Stelle: Mehr als drei Viertel der Universitäten, die hochschulintern finanzierungsrelevante Zielvereinbarungen verwenden, geben an, dass die finanziellen Zuweisungen in Teilen von der Zielerreichung abhängig sind. Das Ausmaß, in dem sich die finanzielle Zuweisung der Hochschulleitung an der Zielerreichung orientiert, fällt allerdings je nach Universität unterschiedlich aus. Eine systematische Kopplung von Finanzierungszusage und Zielvereinbarung dürfte bisher nur an wenigen Universitäten erfolgen, so z.B. an den Universitäten Heidelberg, Leipzig und Siegen sowie der HU Berlin und der TU München, nach deren Angaben sich die Finanzierung jeweils in hohem Maße an der Zielerreichung orientiert.

5.3.3 Sichtweise der Universitäten

In den Äußerungen der Universitäten zu den Vor- und Nachteilen von Zielvereinbarungen spiegeln sich größtenteils die weiter oben bereits diskutierten Punkte wider:

- Als zentrale Vorteile stellen sich nach Auffassung der Universitäten die *Dialogfunktion*, die *Flexibilität* sowie die *Verbindlichkeit* von Zielvereinbarungen dar. Bereits weiter oben wurde diskutiert, dass Zielvereinbarungen vermutlich insbesondere aufgrund ihres dialogischen Charakters von einigen Universitäten als zentrales Steuerungsinstrument der Budgetbemessung verwendet werden. Diese kommunikative Ausrichtung unterscheidet sie von Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung, die nach einmal erfolgter Entwicklung und Implementierung in immer gleicher Weise durchgeführt werden. Eng in Zusammenhang mit dem dialogischen Charakter von Zielvereinbarungen steht die Flexibilität bei ihrer Ausgestaltung: So ermöglichen Zielvereinbarungen die Einbeziehung zukünftig zu erbringender Leistungen sowie die Berücksichtigung der jeweiligen fakultäts- bzw. fachbereichsspezifischen Besonderheiten und Erfordernisse und stellen sich damit insbesondere angesichts rasch wechselnder Kontextbedingungen als anpassungsfähiges Steuerungsinstrument dar. Der Preis dafür besteht allerdings darin, dass Zielvereinbarungen auch in höherem Maße "missbrauchsanfällig" sind, etwa in Form der Top-Down-Kommunikation bereits festgelegter Zielvorgaben oder einer Übersteuerung auf Detailebene (z.B. durch die Auflistung konkret durchzuführender Maßnahmen). Hier weisen formelgebundene Zuweisungsverfahren aufgrund der Automatisierung der

Mittelzuweisung den Vorteil einer höheren Objektivität auf und gewährleisten auf diese Weise einen effektiven Schutz der Autonomie der dezentralen Einheiten.

- Als problematisch stellen sich aus Sicht der Universitäten insbesondere die *Prüfung der Zielerreichung* und der *Umgang mit Zielverfehlungen* dar. Die Prüfung der Zielerreichung setzt eine Übersetzung der vereinbarten Ziele in überprüfbare Größen voraus; die damit verbundenen Probleme wurden unter 5.3.2 diskutiert. Der Umgang mit Zielverfehlungen stellt ebenfalls kein triviales Problem dar: Bei einer Festlegung budgetärer Konsequenzen von Zielverfehlungen stellt sich im Rahmen des Controllings von Zielvereinbarungen die Frage, inwieweit die Nichterreichung bestimmter Ziele überhaupt im Verantwortungsbereich der jeweiligen Fakultät bzw. des Fachbereichs liegt, insbesondere im Falle der Veränderung wesentlicher Rahmenbedingungen während der Laufzeit der Zielvereinbarung (z.B. allgemeine Haushaltskürzungen, Studierendenstreiks). Die Erklärung von "Ausnahmen" birgt wiederum die Gefahr, dass die Verbindlichkeit von Zielvereinbarungen aufgeweicht und bei Bedarf für jeden Fall der Nichterreichung von Zielen auch externe Gründe gefunden werden könnten.

Weiterhin sehen die Universitäten auch in dem mit Zielvereinbarungen einhergehenden *Aufwand* einen Nachteil: Sowohl auf Seite der Hochschulleitung bzw. der zentralen Verwaltung als auch auf Fakultäts- bzw. Fachbereichseite binden Zielvereinbarungen ein hohes Maß an personellen Ressourcen. Nicht zuletzt aus diesem Grund sollte sich der hochschulinterne Einsatz von Zielvereinbarungen auf solche Bereiche beschränken, für die eine Aushandlung der Ziele im Gegenstromverfahren tatsächlich sinnvoll ist. Die Verwendung von Zielvereinbarungen für andere Bereiche – als Mittel zur Kommunikation bereits getroffener Entscheidungen an die Fakultäten bzw. Fachbereiche – führt zum einen zu einer Erhöhung des Aufwandes und birgt zum anderen die Gefahr des "Verbrennens" des Instruments, d.h. der Schwächung der Akzeptanz innerhalb der Hochschule.

6. Ausblick

Im Bereich der Anwendung leistungsbezogener Budgetierungsverfahren an deutschen Universitäten ist eine hohe Veränderungsdynamik zu konstatieren. Fast alle Universitäten haben damit begonnen, den Fakultäten bzw. Fachbereichen Mittel zur autonomen Bewirtschaftung zuzuweisen. Bisher werden nur bei einem Viertel der Universitäten substantielle Budgetanteile (d.h. mehr als 10% der bereinigten staatlichen Zuschüsse) von der Dezentralisierung erfasst. Allerdings zeigen die Ergebnisse der vorliegenden Studie, dass Universitäten in Bundesländern, in denen bereits eine starke Haushaltsflexibilisierung stattgefunden hat, durchschnittlich einen dreimal so hohen Anteil ihrer Haushaltsmittel dezentralisieren als Universitäten aus Bundesländern mit einem geringen Ausmaß an Haushaltsflexibilisierung. Mit weiterem Vorschreiten der Flexibilisierung staatlicher Haushaltsbestimmungen dürfte damit auch der Grad der hochschulinternen Dezentralisierung weiter zunehmen.

Mit Blick auf die von den Universitäten verwendeten Budgetierungsinstrumente zeigt sich, dass formelgebundene Zuweisungsverfahren bereits eine flächendeckende Verbreitung erfahren haben: Sie werden von 86% der Universitäten bereits eingesetzt, weitere 11% planen die Einführung für die nächsten Jahre. Bei den Zielvereinbarungen hingegen befinden sich die Universitäten noch mitten im Einführungsprozess: 29% der Universitäten verwenden bereits budgetierungsrelevante Zielvereinbarungen, während 23% deren Einführung planen. Sowohl Zielvereinbarungen wie auch Formelmodelle werden an den Universitäten derzeit mit nur geringer Budgetrelevanz eingesetzt. Die Ergebnisse weisen allerdings darauf hin, dass die Universitäten zunehmend auch mit größeren Budgetanteilen leistungsbezogener Budgetierungsverfahren experimentieren und dabei insbesondere in Zielvereinbarungen ein großes Steuerungspotential sehen: Während Formelverfahren überwiegend für die Vergabe der laufenden Sachmittel eingesetzt werden, bezieht sich der Einsatz von Zielvereinbarungen häufig auch auf die Bemessung von Personalmitteln und damit auf teilweise substantielle Budgetbestandteile. Eine der konzeptionellen Herausforderungen für die nächsten Jahre dürfte darin bestehen, auch indikatorgestützte Bemessungsverfahren zur Vergabe von Personalressourcen zu entwickeln.

Mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung der hochschulintern verwendeten Formelmodelle zeigen sich weitestgehende Parallelen zu den auf staatlicher Ebene verwendeten Zuweisungsverfahren: So werden weitestgehend ähnliche Kenngrößen (für die Lehre Studierenden- und Absolventenzahlen, für die Forschung Drittmittel-, Promotions- und Habilitationszahlen) verwendet und lehrbezogene Größen zumeist stärker gewichtet als forschungsbezogene Parameter. Auffallend ist allerdings, dass die mit einer größeren Verbreitung verwendeten Indikatoren in der Regel auf Leistungsmengen ausgerichtet sind. Indikatoren zur Messung der Leistungsqualität hingegen fehlen weitestgehend. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Einführung von Studiengebühren und der Relevanz von Qualitätskriterien bei der Re-Akkreditierung von Studiengängen dürfte die Notwendigkeit steigen, auch bei der hochschulinternen Mittelvergabe Qualitätskriterien heranzuziehen. Hier besteht für die Zukunft weiterer Forschungs- und Entwicklungsbedarf.

Zielvereinbarungen werden, wo sie bereits praktiziert werden, auf eine Vielzahl unterschiedlicher Anwendungsbereiche bezogen, wobei Aufgaben im Bereich der Lehre deutlich überwiegen. Eine Überprüfung der Zielerreichung wird an nahezu allen Universitäten, die Zielvereinbarungen einsetzen, durchgeführt. In Kontrast hierzu steht allerdings, dass zahlreiche Universitäten von der Vereinbarung konkreter Messgrößen zur Überprüfung der Zielerreichung bisher absehen, wodurch sich die Überprüfung der Zielerreichung vielfach als schwierig erweisen dürfte. Dies weist darauf hin,

dass im Bereich der Zieloperationalisierung vielfach noch Entwicklungsbedarf besteht. Das gleiche gilt im Übrigen für die Kopplung von Finanzierung und Zielerreichung, die erst an wenigen Universitäten in größerem Umfang umgesetzt wird.

Literatur:

- Berghoff, S., Federkeil, G., Giebisch, P., Hachmeister, C.-D., Müller-Böling, D. & Siekermann, M. (2005). Das CHE-Forschungsranking deutscher Universitäten 2004. Arbeitspapier Nr. 62. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung.
- Federkeil, G. & Ziegele, F. (2001). Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland. Entwicklungsstand und Empfehlungen. Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Sächsischen Landtages. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung.
- Freie Universität Berlin (Hg.) (2003). Abschlussbericht: Projekt hochschulinterne Steuerungsmodelle. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Handel, K., Jaeger, M. & Schmidlin, J. (2005). Evaluation der formelgebundenen Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen. In: Beiträge zur Hochschulforschung, 27, 72-89.
- 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: Hochschul-Informations-System GmbH.
- König, K., Schmidt, S. & Kley, T. (2004). Vertragliche Hochschulsteuerung. Internet: <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag.htm>.
- 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: Hochschul-Informations-System GmbH.
- Leszczensky, M. & Orr, D. (2004). Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse in 11 Bundesländern. 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.
- Schröder, T. (2003). Leistungsorientierte Ressourcensteuerung und Anreizstrukturen im deutschen Hochschulsystem. Ein nationaler Vergleich. Berlin: Duncker & Humblot.
- Ziegele, F. & Handel, K. (2004). Anreizsysteme im Hochschuleinsatz. Grundlagen – Chancen und Grenzen – Empfehlungen zu Auswahl und Konzeption. In: W. Benz, J. Kohler & K. Landfried (Hg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre (S. 1-22). Berlin: Raabe.
- Ziegele, F. & Weichselbaumer, J. (2001). Akademisches Controlling und hochschulinterne Zielvereinbarungen. Erfahrungsbericht. München/Gütersloh: Technische Universität München / Centrum für Hochschulentwicklung.

Anhang A: Fragebogen

Umfrage zu Methoden der hochschulinternen Mittelzuweisung und Steuerung (ohne Hochschulmedizin)

Bitte geben Sie den
Namen Ihrer Universität an:

A. Fragen zur Budgetierung der Fakultäten/Fachbereiche

Der Begriff Budgetierung wird im Folgenden auf solche Zuweisungen bezogen, die durch die Fakultäten/Fachbereiche autonom bewirtschaftet werden können, unabhängig davon, auf welcher Verfahrensgrundlage (z.B. wettbewerbliche Verteilung, Fortschreibung) die Mittelzuweisung an die Fakultäten/Fachbereiche erfolgt.

1. Verfügt Ihre Universität über einen Globalhaushalt, d.h. ist sie frei in der Verwendung der ihr zugewiesenen Mittel (abgesehen von Investitionen)?

Ja Nein

Falls nein: Wie viel Prozent der Haushaltsmittel sind

gegenseitig deckungsfähig? _____ %
nur einseitig deckungsfähig? _____ %

2. Wie groß war der Betrag, der im Haushaltsjahr 2003 an Ihrer Universität für die Budgetierung der Fakultäten/Fachbereiche zur Verfügung stand und durch diese autonom bewirtschaftet werden konnte?

Bitte geben Sie den Betrag in Tausend € an, und zwar

- ohne investive Zuschüsse nach HBFVG und
- ohne Mittel für Medizinische Fakultäten/Fachbereiche und Hochschulkliniken.

 T€

3. Wie viel Prozent des staatlichen Zuschusses Ihrer Universität entfielen in 2003 auf diesen Betrag?

Bitte geben Sie den Prozentsatz am gesamten staatlichen Zuschuss Ihrer Universität an, und zwar

- ohne investive Zuschüsse nach HBFVG,
- ohne Mittel für Medizinische Fakultäten/Fachbereiche und Hochschulkliniken,
- aber einschließlich der Personalmittel, auch wenn diese extern bewirtschaftet werden.

 %

4. Sind bestimmte Instrumente der Budgetierung der Fakultäten/Fachbereiche durch Vorgaben des Landes (z.B. durch Verankerung im Landeshochschulgesetz) oder durch Vereinbarungen auf vertraglicher Basis (z.B. Hochschulverträge, Zielvereinbarungen) geregelt? (*Mehrfachnennungen möglich*)

Ja, Verfahren indikatorgestützter Mittelzuweisung	<input type="radio"/>
Ja, Zielvereinbarungen	<input type="radio"/>
Nein, keines dieser beiden Verfahren	<input type="radio"/>

5. Welche Verfahren der Budgetvergabe an die Fakultäten/Fachbereiche werden zur Zeit an Ihrer Universität verwendet bzw. sind in Planung? (*Mehrfachnennungen möglich*)

	z.Zt. verwendet	in Planung
indikatorgestützte Mittelzuweisung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zielvereinbarung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sonstige, und zwar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Für welche Ausgabenbereiche erfolgt die Mittelvergabe an die Fakultäten/Fachbereiche teilweise oder vollständig über indikatorgestützte Zuweisungsverfahren oder Zielvereinbarungen?

	indikator- gestützte Zuweisung	Zielver- einbarung
Mittel für Forschung und Lehre (falls entsprechende Titelgruppe vorhanden)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sachmittel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mittel für wiss. Personal (ohne stud. Hilfskräfte und Lehraufträge)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mittel für nichtwissenschaftliches Personal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mittel für studentische Hilfskräfte und Lehraufträge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<i>Raum für Anmerkungen:</i> _____		

B. Fragen zu Zielvereinbarungen

7. Werden an Ihrer Universität Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultäten/Fachbereichen eingesetzt bzw. ist deren Einsatz für die nähere Zukunft geplant?

Ja Nein

Falls nein: Bitte fahren Sie bei Frage 17 auf Seite 6 fort.

8. Seit wann werden an Ihrer Universität Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultäten/Fachbereichen eingesetzt bzw. ab wann ist deren Einsatz geplant? (*Bitte das Jahr angeben*)

9. Wird ein Teil der unter Frage 2 genannten Summe, die für die Budgetierung der Fakultäten/Fachbereiche zur Verfügung steht, per Zielvereinbarung vergeben bzw. soll künftig per Zielvereinbarung festgelegt werden?

Ja Nein

Falls ja: Wie hoch war dieser Betrag in 2003?

 T€

10. Werden den Fakultäten/Fachbereichen zusätzlich zu der unter Frage 2 genannten Summe Mittel per Zielvereinbarung zugewiesen (z.B. aus einem Zentralpool)?

Ja Nein

Falls ja: Auf welchen Betrag beliefen sich diese durch Zielvereinbarungen vergebenen zusätzlichen Mittel in Tausend € im Jahr 2003?

 T€

11. Gibt es in Ihrer Hochschule ein systematisches Controlling der Einhaltung von Zielvereinbarungen (im Sinne eines Bereichs mit fester Zuständigkeit) bzw. ist die Einführung eines solchen Controllings geplant?

Ja Nein

Falls ja: Welcher Organisationseinheit ist das Controlling zugeordnet?

12. Bitte geben Sie an, inwieweit die nachfolgend aufgelisteten Aussagen zu Form, Inhalt und Gestaltung von Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultäten/Fachbereichen für Ihre Universität zutreffen.

	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> trifft in hohem Maße zu ←————→ trifft überhaupt nicht zu </div>					
Je nach Leistungsbereich (z.B. Forschung, Lehre, Weiterbildung, Nachwuchsförderung) werden separate Zielvereinbarungen abgeschlossen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Zuweisung von Stellen wird über Zielvereinbarungen vorgenommen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zielvereinbarungen dienen zur Umsetzung der Ergebnisse von Qualitätsbewertungen (z.B. Lehr-evaluationen, externe Begutachtungen).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausgangspunkt der Zielvereinbarungen sind die Ergebnisse einer Stärken-Schwächen-Analyse der jeweiligen Organisationseinheit.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausgangspunkt der Zielvereinbarungen sind die strategischen Ziele der Hochschulleitung.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausgangspunkt der Zielvereinbarungen sind die strategischen Ziele des jeweiligen Fachbereichs.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
In den Zielvereinbarungen werden messbare Prüfkriterien für die vereinbarten Ziele definiert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
In den Zielvereinbarungen werden Maßnahmen zur Zielerreichung festgelegt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Das Ausmaß der Zielerreichung wird seitens der Hochschulleitung überprüft.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die endgültige Zuweisung der durch Zielvereinbarungen zu vergebenden Mittel ist abhängig vom Ausmaß der Zielerreichung.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finanzielle Zuweisungen werden an die Durchführung bestimmter Maßnahmen zur Zielerreichung gekoppelt, unabhängig vom Ausmaß der Zielerreichung.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Wie viele Jahre beträgt die durchschnittliche Laufzeit der zwischen Hochschulleitung und Fakultäten/Fachbereichen abgeschlossenen Zielvereinbarungen?

__ __ Jahr(e)

14. Für welche Aufgabenbereiche werden an Ihrer Universität Zielvereinbarungen mit den Fakultäten/Fachbereichen abgeschlossen?

Lehre (allgemein)	<input type="radio"/>	Einwerbung Drittmittel	<input type="radio"/>
Forschung (allgemein)	<input type="radio"/>	Außendarstellung/Marketing	<input type="radio"/>
Internationalität	<input type="radio"/>	Gleichstellung	<input type="radio"/>
Interdisziplinarität	<input type="radio"/>	Organisationsentwicklung	<input type="radio"/>
Qualitätsmanagement/Evaluation	<input type="radio"/>	Verwaltung und Serviceprozesse	<input type="radio"/>
Förderung des wiss. Nachwuchses	<input type="radio"/>	Sonstige, und zwar:	<input type="radio"/>
Umstellung Bachelor/Master	<input type="radio"/>		
Angebot Weiterbildung	<input type="radio"/>		
Wissens- und Technologietransfer	<input type="radio"/>		

15. Gibt es an Ihrer Hochschule eine Muster-Zielvereinbarung bzw. einen Leitfaden zur Erstellung von Zielvereinbarungen?

Ja Nein

Falls ja: Bitte legen Sie diesem Fragebogen eine Muster-Zielvereinbarung bzw. den Leitfaden bei. Vielen Dank!

16. Gibt es Zielvereinbarungen (oder Hochschulverträge) zwischen Ihrer Universität und dem Wissenschaftsressort Ihres Bundeslandes?

Ja Nein

C. Fragen zu Verfahren der indikatorgestützten Mittelzuweisung

17. Wird an Ihrer Universität ein Verfahren indikatorgestützter Mittelvergabe für die Budgetierung der Fakultäten/Fachbereiche eingesetzt bzw. ist der Einsatz eines solchen Verfahrens für die nähere Zukunft geplant?

Ja Nein

Falls nein: Bitte fahren Sie bei Frage 24 auf Seite 8 fort.

18. Welcher Anteil an der unter Frage 2 genannten Summe, die für die Budgetierung der Fakultäten/Fachbereiche zur Verfügung steht, wird durch ein indikatorgestütztes Zuweisungsverfahren an die Fakultäten/Fachbereiche festgelegt bzw. soll durch ein solches Verfahren zukünftig festgelegt werden?

_____ %

19. Seit wann setzen Sie ein indikatorgestütztes Zuweisungsverfahren für die Budgetierung der Fakultäten/Fachbereiche ein bzw. ab wann ist der Einsatz eines solchen Verfahrens geplant? *(Bitte das Jahr angeben)*

20. Orientiert sich die Ausgestaltung des an Ihrer Universität eingesetzten indikatorgestützten Zuweisungsverfahrens an dem in Ihrem Bundesland verwendeten staatlichen Verfahren der indikatorgestützten Mittelzuweisung (soweit vorhanden)?

Ja, in hohem Maße	<input type="radio"/>
Ja, zum Teil	<input type="radio"/>
Nein	<input type="radio"/>
es wird landesseitig kein indikatorgestütztes Verfahren eingesetzt	<input type="radio"/>
<i>Raum für Anmerkungen:</i> _____	

21. Werden Kappungsgrenzen eingesetzt, um die Umverteilungseffekte zu begrenzen?

Ja Nein

Falls ja: Wie hoch war die Kappungsgrenze in Prozent des indikatorgestützt zugewiesenen Budgets in 2003?

_____ %

22. Welche Indikatoren verwendet Ihre Universität für die Mittelzuweisung an die Fakultäten/Fachbereiche?

Bitte tragen Sie die Bezeichnung des Indikators ein und geben Sie den Prozentsatz an, mit dem der jeweilige Indikator gewichtet wird. Beispiel: Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit – 30%. Sollten diese Prozentanteile jährlichen Schwankungen unterliegen, bitten wir Sie, die Prozentsätze für das Jahr 2003 anzugeben.

Indikatorbezeichnung	Gewichtung
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
_____	_____ %
Insgesamt	1 0 0 %

23. Gibt es eine Beschreibung des an Ihrer Universität eingesetzten indikatorgestützten Zuweisungsverfahrens? Falls ja, möchten wir Sie bitten, diesem Fragebogen eine solche Beschreibung beizulegen. Vielen Dank!

24. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie in der Verwendung von Zielvereinbarungen und Verfahren der indikatorgestützten Mittelzuweisung an Ihrer Universität?

Vorteile:

Nachteile:

Allgemeine Anmerkungen:

Wir danken Ihnen vielmals für die Teilnahme an der Befragung und bitten Sie, den Fragebogen sowie ggf. die Anlagen – Beschreibung des Formelmodells, Muster-Zielvereinbarung – im beiliegenden Antwortumschlag bis zum

30. September 2004

an uns zurückzusenden. Für weitere Auskünfte oder Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Ansprechpartner und Rücksendeadresse:

Dr. Dominic Orr

HIS Hochschul-Informations-System GmbH
Postfach 2920, 30029 Hannover

Tel. 0511 1220-281 Email: orr@his.de

Michael Jaeger

HIS Hochschul-Informations-System GmbH
Postfach 2920, 30029 Hannover

Tel. 0511 1220-151 Email: m.jaeger@his.de

Anhang B: Liste der angefragten Universitäten nach Bundesländern

Baden-Württemberg

- Universität Freiburg
- Universität Heidelberg
- Universität Hohenheim
- Universität Karlsruhe
- Universität Konstanz
- Universität Mannheim
- Universität Stuttgart
- Universität Tübingen
- Universität Ulm

Bayern

- Universität Augsburg
- Universität Bamberg
- Universität Bayreuth
- Universität Erlangen-Nürnberg
- Technische Universität München
- Universität München (LMU)
- Universität der Bundeswehr München
- Universität Passau
- Universität Regensburg
- Universität Würzburg

Berlin

- Freie Universität Berlin
- Humboldt-Universität zu Berlin
- Technische Universität Berlin

Brandenburg

- Technische Universität Cottbus
- Universität Frankfurt (Oder)
- Universität Potsdam

Bremen

- Universität Bremen

Hamburg

- Universität Hamburg
- Technische Universität Hamburg-Harburg
- Universität der Bundeswehr Hamburg
- Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

Hessen

- Technische Universität Darmstadt
- Universität Frankfurt/Main
- Universität Gießen
- Universität Kassel
- Universität Marburg

Mecklenburg-Vorpommern

- Universität Greifswald
- Universität Rostock

Niedersachsen

- Technische Universität Braunschweig
- Technische Universität Clausthal
- Universität Göttingen
- Universität Hannover

- Universität Hildesheim
- Universität Lüneburg
- Universität Oldenburg
- Universität Osnabrück
- Hochschule Vechta

Nordrhein-Westfalen

- FernUniversität Hagen
- Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
- Universität Bielefeld
- Universität Bochum
- Universität Bonn
- Universität Dortmund
- Universität Duisburg-Essen
- Universität Düsseldorf
- Deutsche Sport-Hochschule Köln
- Universität zu Köln
- Universität Münster
- Universität Paderborn
- Universität Siegen
- Universität Wuppertal

Rheinland-Pfalz

- Technische Universität Kaiserslautern
- Universität Koblenz-Landau
- Universität Mainz
- Deutsche Hochschule für Verwaltung Speyer
- Universität Trier

Saarland

- Universität Saarbrücken

Sachsen

- Technische Universität Chemnitz
- Technische Universität Dresden
- Technische Universität/Bergakademie Freiberg
- Universität Leipzig
- Internationales Hochschulinstitut Zittau

Sachsen-Anhalt

- Universität Halle-Wittenberg
- Universität Magdeburg

Schleswig-Holstein

- Universität Flensburg
- Universität Kiel
- Universität Lübeck

Thüringen

- Universität Erfurt
- Technische Universität Ilmenau
- Universität Jena
- Universität Weimar



Impressum:

Herausgeber: HIS-Hochschul-Informationen-System GmbH,
Goseriede 9, 30159 Hannover
Tel.: 0511 / 1220-0, Fax: 0511 / 1220-250
E-Mail: ederleh@his.de

ISSN 1611-1966

Verantwortlich: Dr. Jürgen Ederleh

Redaktion: Barbara Borm

Erscheinungsweise: 8 x jährlich

"Gemäß § 33 BDSG weisen wir jene Empfänger der HIS-Kurzinformationen, denen diese zugesandt werden, darauf hin, dass wir ihren Namen und ihre Anschrift ausschließlich zum Zweck der Erstellung des Adressaufklebers für den postalischen Versand maschinell gespeichert haben."

