

Michael BREITBACH (Gießen) & Andrea GÜTTNER (Berlin)¹

Strategische Mittelvergabe für Hochschulen – Zur Konstruktion umfassender Mittelverteilungs- systeme in Deutschland

Zusammenfassung

Reduzierte Landesmittel und limitierte Gestaltungsspielräume für die hochschulpolitischen Akteure machten Reformmaßnahmen unausweichlich. Der Einsatz leistungsorientierter Steuerungsinstrumente, die auf die Umsetzung strategischer Zielsetzung der Hochschule und auf die Optimierung der operativen Handlungsfähigkeit von Hochschulleitung und Dekanaten wirken, war die Antwort hierauf. Einzelinstrumente wie Entwicklungsplanung, kennzahlengestützter Mittelvergabe, Zielvereinbarungen, Förderfonds und dem Berufungsverfahren sind in ein kohärentes Steuerungssystem zu integrieren. Auch die in neuen Dimensionen aufgelegten Bundes- und Länderprogramme sind in das Steuerungssystem und in die Strategie der Hochschule einzubinden.

Schlüsselwörter

Kennzahlengestützte Mittelverteilungsmodelle, diskretionäre Mittelverteilungsinstrumente, Zielvereinbarungen, Entwicklungsplanung, Mittelverteilungssystem

Strategic Allocation of Funds for Universities – On the Construction of Comprehensive Fund Allocation Systems

Abstract

In the light of reduced state funds and limited room for manoeuvre, reform measures were inevitable for actors in policy of higher education. A result of this was the employment of performance-oriented controlling tools that take an effect on the implementation of the university's strategic setting of objectives as well as on the improvement of the university's executive board's and the deanship's operational ability to act. Single tools such as development planning, performance indicator-based allocation of funds, target agreements, *Förderfonds* and the appointment procedures for professors are to be integrated into a coherent system of strategic management. In addition to this, the federal and state level programmes which have been issued in new dimensions are to be embedded into the strategic management system and overall strategy of the university.

Keywords

performance indicator-based fund allocation models, discretionary fund allocation tools, target agreements, development planning, fund allocation system

¹ e-Mail: Breitbach@admin.uni-giessen.de; Andrea.Guettner@gmx.de

1 Thematische Einführung

1.1 Mittelvergabemodelle an deutschen Hochschulen

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

Dazu trug vor allem auch das System der Dauerberufungszusagen bei: Über die nur für die deutsche Hochschullandschaft typischen Dauerberufungszusagen waren die Personal- und Sachmittel inklusive der Räume und Labore rechtsverbindlich für die Zeit der Zugehörigkeit eines Wissenschaftlers zur Hochschule gebunden worden. Dies hatte ganz wesentlich zu dem später beklagten Tatbestand der „gefesselten Hochschule“ beigetragen². Macht man sich klar, dass die Dauerberufungszusage ihre historische Herkunft der kirchlichen Pfründewirtschaft der frühen Neuzeit verdankt, die im 19. Jahrhundert in die vertragliche Zusage überführt wurde, lässt sich ihre Funktion als Status sicherndes, nicht aber als leistungsbezogenes Ausstattungsinstrument diagnostizieren. Statussichernde Berufungszusagen konnten nur im Hinblick auf haushaltsmäßige Kürzungen des Landes angepasst, nicht aber im Interesse neuer Entwicklungsplanungen angetastet werden.

Um diese blockierenden Sachverhalte zu überwinden, wurden Forderungen nach leistungsorientierter Mittelausstattung laut: im stärker werdenden Wettbewerb der Hochschulen um die knapper gewordenen Ressourcen sollte die Einführung von Leistungskriterien für die Mittelverteilung maßstabsbildend sein und damit die über Berufungszusagen vermittelte statusbezogene Ausstattung überwunden werden. Die Bundesländer reagierten hierauf in einem ersten Schritt mit der Einführung leistungsorientierter Mittelbemessungsmodellen, mit denen die zur Verfügung stehenden Mittel auf die Hochschule eines Bundeslandes unter Wettbewerbsbedingungen verteilt wurden (vgl. JAEGER, LESZCZENSKY, ORR & SCHWARZENBERGER, 2005). Die Hochschulen etablierten gleichfalls interne Mittelverteilungsmodelle. Ziel war es, hierdurch die eigenen hochschulischen Leistungen und damit die Chancen zu steigern, einen höheren Anteil an Landesmitteln einzuwerben. Diese Mittelverteilungsmodelle beschränkten sich anfangs vor allem auf die Vergabe von Sachmitteln (inklusive der Mittel für Hilfskräfte). Aktuell münden diese hochschulinternen Entwicklungen in die Vergabe der Personalmittel nach Leistungskriterien. Der Aufbau und die Integration solcher Modelle in die jeweiligen komplexen Steuerungs-

² Detlef MÜLLER-BÖHLING hat in seinem Buch „Die entfesselte Hochschule“, Gütersloh 2000, eine Reihe von die deutschen Hochschulen fesselnden Sachverhalten genannt; bemerkenswerterweise fehlte indes das Instrument der Dauerberufungszusage (BREITBACH, 2001).

systeme wird die Hochschulen noch eine Weile beschäftigen (ZIEGELE & GÜTTNER, 2008; BREITBACH, 2008).

Die Entwicklung von Mittelverteilungsmodellen war über zwei miteinander sachlich verknüpfte Diskussionsstränge verbunden: die in den frühen 90-er Jahren entwickelten Reformen waren zunächst nur auf die Flexibilisierung der überkommenen kameralen Haushalte fokussiert und hatten zur Bildung von Globalhaushalten beigetragen (BEHRENS, 1996). In finanztechnischer Hinsicht galt es, die Hochschulen von den Fesseln kameralistischer Haushaltswirtschaft zu befreien: eine kennzahlengestützte Mittelverteilung setzt voraus, dass die engmaschige Dotierung einzelner Aufgaben mittels einer zweckgebundenen Titelwirtschaft überwunden, die finanzwirtschaftliche Bündelung von Aufgaben entweder über die Bildung von Deckungskreisen oder – noch konsequenter – von Globalhaushalten, die eine Titelbindung gänzlich hinter sich ließen, umgesetzt wurden. Erst dadurch war ein globalisiertes Finanzbudget zu schaffen, das für eine kennzahlenbezogene Mittelverteilung eine taugliche Grundlage bildet.

Diese Strategie bloßer Haushaltsglobalisierung erfuhr allerdings eine grundlegende verfassungsrechtliche Kritik (SEIDLER, 1996). Bei Einführung von Globalhaushalten ginge, so ein zentraler Einwand, mangels gesetzlicher Ausgabetitel jede demokratische Legitimation für das Ausgabeverhalten der dritten Gewalt, der Exekutive, verloren. Plastisch gesprochen: Hochschulen lediglich einen Geldsack zur Verfügung zu stellen, ohne dies an politische Zielsetzungen rückzubinden, sei im Hinblick auf die Notwendigkeit, auch das Ausgabeverhalten der Hochschulen demokratisch zu legitimieren, verfassungswidrig. Auf diese Kritik antwortete alsbald die betriebswirtschaftlich geführte Diskussion zur Modernisierung der Managementstrukturen für Hochschulen, die in neuer Weise die Frage „machen wir die Dinge richtig?“ zu lösen sucht. Mittelverteilungsmodelle wurden so in die Diskussion des Konzepts *New Public Management* einbezogen, dessen integraler Bestandteil die Verbindung von Geldhingabe mit der Vereinbarung über Ziele (Kontraktmanagement) war. Das *New Public Management* bildete fortan die Grundlage für die Reform zahlreicher deutscher Hochschulgesetze, die auch von Erfahrungen benachbarter europäischer Länder wie den Niederlanden, Skandinaviens sowie der Schweiz profitierten. (NICKEL, 2007; KÖNIG, 2007)

Um die Reform voranzutreiben, wurden bundesweit fast flächendeckend zwischen den Jahren 2000 und 2005 Globalhaushalte eingeführt. Die Länder haben die Einführung von Globalhaushalten inzwischen an den Abschluss von Zielvereinbarungen gekoppelt. Die gewählten Steuerungssysteme der Hochschulen beruhen seitdem auf diesen gesetzlichen Regelungen. Die Gesetzesentwicklung fordert von den Ländern, sich von einer kleinteiligen maßnahmebezogenen, operativ ansetzenden Detailsteuerung auf eine strategische, zielbezogene Steuerung zu konzentrieren. Verbunden war dies mit der Stärkung der zentralen und dezentralen Leitungsebenen der Hochschule als neuen Akteuren im Kontraktmanagement.

Ein essentielles Element der Reform aller deutschen Landesreformgesetzgeber war es, ab Ende der 90-er Jahre den Hochschulverantwortlichen die Befugnis zum Abschluss von Dauerberufungszusagen zu verweigern. Damit war einer der folgen-

reichsten Reformen zu Gunsten der deutschen Hochschulen als korporativen Einrichtungen eingeleitet³. Dies war nur über ein flächendeckendes gesetzliches Verbot zur Schaffung eines neuen Ordnungsrahmens für Berufungen möglich. Auf diese Weise wurde endgültig die materielle Grundlage der überkommenen Ordinarienuniversität in Deutschland beseitigt und ihre Überführung in die bürgerliche Leistungsgesellschaft vollzogen. Die Verteilung der laufenden Mittel in den Hochschulen konnte seit dem aus dem System diskretionärer Berufungszusagen herausgeführt und in Formen einer kennzahlengestützten Mittelverteilung, die für eine aufgaben- und leistungsgerechte Ausstattung aller Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Interesse ihrer Wettbewerbsfähigkeit Sorge trägt, überführt werden.

1.2 Neue Führungs- und Entscheidungssysteme

Der Aus- und Aufbau neuer Führungs- und Entscheidungssysteme durch die Hochschulen gewinnt im Zuge der Exzellenzinitiativen und anderer staatlicher Großförderungsprojekte sowie der Einführung von Studienbeiträgen, und schließlich auch des Abschlusses des Hochschulpaktes 2020 an zusätzlicher Bedeutung. Die sich daraus ergebende Dynamik für das gesamte Hochschulsystem wie auch innerhalb der Universitäten stellt die Hochschulleitungen vor Herausforderungen, die bis zur Jahrtausendwende so nicht bestanden hatten. Das Hochschulsystem in Deutschland insgesamt wie auch die Strukturen innerhalb der Hochschulen steht vor einer neuen Dimension notwendiger funktionaler Differenzierungen, die sich im hochschulischen Wettbewerb durchsetzen werden: Wettbewerb, Profilierung sind hierfür die entscheidenden Metaphern, die in neuartiger Weise Prioritätensetzungen, denen Posterioritätensetzungen auf dem Fuße folgen müssen, verlangen.⁴

Der Kampf um die für die Hochschulen besten Studierenden sowie um die für die Hochschulen besten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ist von den strategischen Möglichkeiten der einzelnen Hochschule aus zu definieren und zu entscheiden. Dies verlangt eine neue Qualität von Entscheidungen der für die Hochschulen handelnden Akteure. Darum ist die Frage nach der Entwicklung neuer, innovativer und vor allem kompatibler und in Wechselwirkung zueinander stehender Steuerungsinstrumente in den Mittelpunkt der Hochschulreformen gerückt.

Für jede Hochschule folgt daraus, dass sie unter Berücksichtigung der für sie geltenden hochschulpolitischen und – gesetzlichen Rahmenbedingungen ihres

³ Zum Beispiel besagt das Hessische Hochschulgesetz im §70 (2): „Die in Forschung und Lehre erbrachten Leistungen sind in Abständen von fünf Jahren in einem Bericht an das Präsidium darzustellen; dieses kann eine kürzere Frist festlegen. Zusagen über die Ausstattung sind zu befristen. Sie können in Ausnahmefällen auch an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden.“

⁴ Das Land Hessen hat in den Zielvereinbarungen über die Vergabe der Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 die Erwartung ausgedrückt, dass die Hochschulen im Zuge der Ausweitung der Studienplatzkapazitäten mehr Hochdeputatsstellen bzw. Lehrprofessuren schaffen; zu den strukturellen Finanzierungszwängen und ihren Konsequenzen für die funktionalen Differenzierungsprozesse im Hochschulsystem (vgl. BREITBACH, 2007; WISSENSCHAFTSRAT, 2006; WISSENSCHAFTSRAT, 2007).

Landes sowie der eigenen Organisationskultur das für sie adäquate Steuerungsmodell entwickeln muss⁵. Die Hochschulen greifen hierbei zumeist auf dieselben Instrumente, wie sie im Konzept des New Public Managements bereitgehalten werden, zurück. Dazu gehören insbesondere die Reorganisation von Fachbereichen / Fakultäten im Interesse der Steigerung ihrer Handlungsfähigkeiten als dezentralen Einheiten, Entwicklungs- und Strukturpläne als grundlegende Planungsinstrumente, der Abschluss von Zielvereinbarungen sowie die Einführung von leistungsorientierten Systemen der Mittelvergabe für Sach- und Personalmittel, die Reform des Berufungsverfahrens. Ein Novum für das deutsche Hochschulwesen war der damit verbundene notwendige Aufbau eines Berichtswesens über die akademischen Leistungen sowie über die relevanten betriebswirtschaftlichen Daten, um damit öffentlich in umfassender Weise Rechenschaft abzulegen.

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

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

2 Mittelverteilungssysteme im Ensemble neuer Managementinstrumente für Hochschulen

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

⁵ Vgl. hierzu u.a. die Publikation des Arbeitskreises „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ der Kanzlertagung *Zielvereinbarungen im Rahmen von Berufungsverfahren*, in der diese Thematik breiter ausgeführt wird.

Ermöglicht werden also effizientere Aufgabenerledigung durch den Fachbereich wie die Stärkung der strategischen Entwicklung von Fachbereich und Hochschule.

2.1 Ziele und Funktionen von Mittelverteilungssystemen

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

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

2.2 Anwendungsbereiche von Mittelverteilungssystemen

Parametergestützte Mittelverteilungssysteme steuern hochschulintern einen wesentlichen Teil der Mittel von der zentralen Ebene zu den dezentralen Einrichtungen einer Hochschule. Bei diesen ist zu unterscheiden zwischen den wissenschaftlichen Einrichtungen (Fachbereiche / Fakultäten und wissenschaftlichen Zentren) und Serviceeinrichtungen (Universitätsbibliotheken, Hochschulrechen- bzw. Informationszentren, Botanische Gärten, Zentrale wissenschaftliche Werkstätten etc.) sowie der Zentralverwaltung. Mittelverteilungssysteme haben hierbei die Spezifik der jeweiligen Aufgabenstellungen der Einrichtungen zu berücksichtigen, deshalb kann es ein einheitliches Mittelverteilungssystem für sämtliche Einrichtungen der Hochschulen nicht geben. Im Zentrum der bisherigen Bemühungen von Mittelverteilungsmodellen stehen die Einrichtungen, die unmittelbar für die Durchführung von Lehre und Forschung tätig sind, also die Fachbereiche bzw. Fakultäten und zentrale wissenschaftliche Zentren. Hochschulische Einrichtungen, die infra-

strukturelle und administrative Aufgaben für die gesamte Hochschule bereitstellen, sind erst in allerjüngster Vergangenheit Gegenstand von Überlegungen geworden, auch deren Tätigkeiten aufgaben- und leistungsorientiert zu budgetieren. Hierzu sind erste Ansätze im Rahmen der Einführung der Personalmittelbudgetierung zu verzeichnen (vgl. SCHULZ, 2006). Während sich für die wissenschaftlichen Einheiten ein gewisser Standard an aufgabengerechter und leistungsorientierter Kriterien, wie zum Beispiel Finanzierung auf Basis der Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, der Anzahl der Absolventen, der erzielten Drittmittel usw. etabliert hat (JAEGER, M. et al., 2005), gilt dies noch nicht für die technisch-administrativen bzw. infrastrukturellen Einrichtungen. Deren anreizorientierte Mittelverteilungsentscheidungen weisen nämlich eine Reihe von spezifischen schwierigen Problemstellungen auf: inwieweit können beispielsweise Leistungen eingekauft werden oder müssen von der Hochschule im Hinblick auf die Ausübung hoheitlicher Funktionen in jedem Falle selbst erbracht werden? Inwieweit lassen sich interne Märkte schaffen, mit denen das Nachfrageverhalten zum Maßstab der Erwünschtheit durch und Zufriedenheit von Leistungsbeziehern im Interesse der Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeiten genutzt werden kann?⁶

2.3 Wirkungsweisen von Mittelverteilungssystemen

Mittelverteilungssysteme als komplexe Steuerungsgebilde, die sowohl parametergestützt als auch diskretionär, zum Beispiel im Rahmen von Investitionsentscheidungen bei Berufungen oder dem Aufbau und der Entwicklung neuer Schwerpunkte über hochschulinterne Förderfonds erfolgen, wurden bisher nur selten in ihrem Zusammenwirken untersucht. Vielmehr wurden einzelne Elemente des Instrumentenportfolios des Gesamtsystems zumeist isoliert voneinander betrachtet, auch wenn die Notwendigkeit, die Kompatibilität der einzelnen Instrumente zu gewährleisten, immer wieder betont wurde. Besonderes Augenmerk wurde bisher auf die Instrumente „Leistungsorientierte Mittelzuweisung“ (LMZ), über die die laufende Grundausstattung erfolgt, und „Zielvereinbarung“ gelegt.

Diese können als gängige, inzwischen fast flächendeckend im deutschen Hochschulsystem praktizierte Instrumente bezeichnet werden (vgl. JAEGER, 2006). Ihre Ausgestaltung und beabsichtigten Steuerungswirkungen unterscheiden sich voneinander – nicht zuletzt auch deshalb, weil die Rahmenbedingungen eines Landes wie auch die hochschulische Binnenkultur zu unterschiedlichen Lösungen beitragen. Unterschiede gibt es hinsichtlich des Umfangs der über die jeweiligen Instrumente zu verteilenden Mittel, hinsichtlich der Adressaten, den Budgets zugewendet werden, sowie der noch zusätzlich zum Einsatz kommenden Mittelverteilungsinstrumente: Sachmittelbudgets oder auch Personalmittelbudgets, Mittelzuweisungen im Rahmen von Berufungen sowie Mittelzuweisungen aus zentralen oder dezentralen Fonds zur Verwirklichung strategischer Ziele.

Eine systematische Betrachtung der Instrumente der Mittelverteilung (JAEGER et al., 2005) zeigt, dass kennzahlengestützt die Grundsicherung eines Fachgebietes

⁶ Siehe hierzu demnächst: Ergebnisband zur 50. Jahrestagung der deutschen Universitätskanzler, Gießen 2008.

erfolgt. Zusätzliche Mittel für bestimmte Leistungen, für die Übernahme besonderer zusätzlicher Aufgaben oder Profilentwicklungen werden situationsbezogen ergänzend zugewiesen; sie unterliegen dabei keinem Formelmechanismus und werden insofern diskretionär zugewiesen.

3 Mittelverteilungssysteme: Zusammenspiel der Instrumente

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

Dabei ist folgendes zu berücksichtigen: Die Unterscheidung von kennzahlengestützten Mittelverteilungsmodellen und diskretionär erfolgenden Mittelzuweisungen darf nicht dahingehend missverstanden werden, dass die kennzahlengestützten Verteilungssysteme mehr Rationalität als die diskretionär erfolgenden Entscheidungen in Anspruch nehmen können. Bei der Parametersteuerung wird zwar durchaus auf objektivierbare, meist aber eher auf quantitativ orientierte und vergangenheitsbezogene Kennzahlen zurückgegriffen und dies in einer geringen Anzahl (JAEGER et al., 2005). Für die Konstruktion von Mittelverteilungsmodellen, die in erster Linie der Grundausstattung der wissenschaftlichen Einrichtungen und der Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit dient, gilt dies allgemein als notwendig und Bescheidenheit in diesem Sinne als Tugend.

Für Entscheidungen strategischer Art, etwa zum Aufbau oder der Stärkung von Schwerpunkten, in Berufungsverfahren, die also situativ gebunden und in diskretionärer Weise erfolgen, sind demgegenüber hilfreich, eine Vielzahl sehr differenzierter Angaben zur Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der wissenschaftlichen Einrichtungen einer Hochschule hilfreich beitragen, von denen aus erst der erfolgversprechende Investitionsbedarf abschätzbar wird. Solche Indikatoren bieten den Entscheidungsbefugten in den Hochschulen im Gegensatz zu Kennzahlen für parametergesteuerte Mittelverteilungssysteme breitere Informationen, deren Perspektivenreichtum zur Einschätzung einer konkreten Situation desto mehr beiträgt, als Indikatoren zur Verfügung stehen. Indikatoren haben, wie sich daran ablesen lässt, eine gegenüber Kennzahlen, die als Parameter zur laufenden Mittelverteilung dienen, unterschiedliche Funktion (HORNBOSTEL, 1997; HORNBOSTEL, 2004). Diskretionäres Entscheiden ist, gerade insoweit sie auf die Beurteilung einer Vielzahl von Indikatoren bezogen werden, nicht von vorneherein als irrationaler oder willkürlicher einzuschätzen als parametergesteuerte Entscheidungsmodelle.

Für die Hochschulen stellt sich deshalb die Aufgabe, ihr komplexes Mittelverteilungssystem auf die von ihr verfolgten politischen Ziele abzustimmen und dafür Sorge zu tragen, dass die strategischen Entscheidungen nicht unterbrochen oder konterkariert werden. Ferner sollen einerseits die operative Steuerung durch die

dezentralen Einheiten optimiert und andererseits die vereinbarte Unterstützung für die wissenschaftlichen Einrichtungen gewährleistet werden.

Das Zusammenspiel der Führungsinstrumente ist außerdem darauf auszurichten, dass die Hochschule nicht nur die ihr vom Land aufgetragenen Aufgaben erfüllt, sondern dass sie auf die Dynamiken im nationalen und internationalen Wissenschafts- und Hochschulmarkt zeitgerecht zu reagieren vermag. Interne Mittelverteilungssysteme sind deshalb auf solche Finanzzuflüsse von außen abzustimmen, die eine Hochschule zu erlangen vermag. Neben dem Drittmittelmarkt, der sich vor allem aus den Wissenschaftsförderprogrammen internationaler und nationaler Agenturen sowie der Wirtschaft zusammensetzt, der Ressortforschung und den Bundes- und Landesförderprogrammen kommen neuerdings Studienbeiträge und der Hochschulpakt 2020 hinzu. Die Vielzahl dieser Zuflussmöglichkeiten ist für die strategische Steuerung einer Hochschule daraufhin zu analysieren, inwieweit sie als zweckgebundene oder freie Mittelzuflüsse die interne Entscheidungslogik berühren. Die Diskussionen beispielsweise um die Verwendung der so genannten Programmpauschale, die die DFG den Hochschulen neuerdings gewährt, sind ein gutes Beispiel dafür, ob Hochschulleitungen die sich daraus ergebenden Möglichkeiten im Interesse der Korporation nutzen oder brach liegen lassen.

3.1 Parameter gestützte Mittelvergabe: Gestaltungsaspekte der Sach- und Personalmittelbudgetierung

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

Die Verteilung nach Kennzahlen bezieht sich auf den Umfang zugewiesener Aufgaben sowie erzielter Leistungen. Sie dient der Regel- und Grundausstattung mit dem Ziel, die vorhandenen wissenschaftlichen Grundeinheiten wettbewerbsfähig auszustatten. Im Hinblick auf die übernommenen Aufgaben garantieren sie eine gewisse finanzielle Stabilität und erlauben von daher Planungssicherheit. Ihr – nicht zuletzt wegen der durchweg knappen Grundausstattung fast aller deutschen Hochschulen (BREITBACH, 2007) meist geringer – Leistungsbezug enthält eine gewisse dynamische Komponente, die an vergangene Leistungen anknüpft. Kennzahlengestützte Verteilungsmodelle werden gegenwärtig zur Budgetierung von Sach- und Personalmitteln genutzt, teilweise auch zur Budgetierung von Räumen. Der Anteil, der nach erfolgsorientierten Kennzahlen verteilten Mittel vergeben

wird, variiert in den Budgetierungsmodellen erfahrungsgemäß zwischen 5 Prozent und 20 Prozent der Budgetmittel, wie kürzlich eine Bestandsaufnahme am Beispiel der Personalmittelbudgetierung an neun Hochschulen in sieben Bundesländern ergeben hat⁷. Die in einem Budgetierungsmodell verankerten Kennzahlen sollten die grundlegenden strategischen Entscheidungen über die Profil- und Entwicklungsplanung einer Hochschule mit verwirklichen und unterstützen.

3.2 Diskretionäre Mittelvergabeinstrumente: Zielvereinbarungen, Berufungsverfahren, Förderfonds

Über die kennzahlengestützten Mittelverteilungsmodelle werden und können jedoch nicht alle Mittel verteilt werden. Der sachliche Grund liegt darin, dass die strategische Entwicklung diskretionäres Entscheiden zwingend erfordert. Dies dürfte der Grund sein, warum auch Hochschulgesetze Hochschulen die Bildung zentraler Reserven ausdrücklich vorschreiben⁸. Solche zentralen Reserven sollen die Handlungsfähigkeit einer Hochschulleitung gewährleisten, um zukunftsorientiert Entwicklungen vorantreiben zu können und die hochschulischen Einrichtungen im Zuge wettbewerblicher Entwicklungen zu unterstützen, wie sie etwa von den nationalen und internationalen Fördersystemen im Rahmen der dualen Hochschulfinanzierung gefördert werden. Sachlich sind im Übrigen auch leistungsorientierte Kennzahlen, die die Erfolge in der Vergangenheit abbilden, nicht in jedem Falle geeignet, wissenschaftliche Entwicklungsbedarfe der Zukunft abzubilden.

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

Der Zusammenhang von kennzahlengestützter Mittelverteilung und diskretionärer Mittelzuweisung zeigt sich plastisch auch bei Berufungen, mit denen die strate-

⁷ Die Ergebnisse werden im Herbst 2008 über den Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ veröffentlicht und einsehbar sein unter www.uni-kanzler.de.

⁸ Im Hessischen Hochschulgesetz heißt es beispielsweise unter § 91, (2): „Das Präsidium verteilt die Mittel der Hochschule auf die Fachbereiche und anderen Einrichtungen. Nicht verteilt werden Mittel, die in eine zentrale Reserve eingestellt werden.“ Gleiches gilt gemäß § 91 (3) HHG für das Dekanat.

gische Entwicklung einer Hochschule maßgeblich vorangetrieben und umgesetzt wird. Dies lässt sich anhand des Entscheidungsprozesses zur Durchführung von Berufungsverfahren verdeutlichen. Im Zuge der Entscheidung über die Freigabe einer Professur vereinbaren Hochschulleitung und Dekanate regelmäßig die vorge-sehene Grundausstattung in personeller und sächlicher Hinsicht. Gibt es kenn-zahlengestützte Mittelverteilungsmodelle für die Sach- und Personalausstattung, so werden diese als Verteilungsmechanismen genutzt. Darüber hinaus werden erforderliche Investitionsbedarfe im Rahmen der Freigabeentscheidung unter Abschät-zung der Bedarfe zur Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Professur grob geschätzt.

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

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

4 Ausblick: Mittelverteilungssysteme und ihre Beziehung zu anderen finanziellen Entscheidungsmechanismen

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

In den letzten Jahren hat sich diese Situation quantitativ und qualitativ geändert. Durch zusätzliche Mittel aus Bundes- und Landesprogrammen, wie z.B. der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder, des Hochschulpakts 2020, aus Landes-

Exzellenzprogrammen (zum Beispiel LOEWE-Programm in Hessen oder der Masterplan in Berlin⁹) oder aus Investitionsprogrammen (HEUREKA¹⁰ in Hessen) werden den Hochschulen Mittel zumeist per Antragsverfahren zugeteilt. Hinzu kommen in einigen Bundesländern Mittel aus Studiengebühren bzw. -beiträgen sowie die 20%ige Programmkostenpauschale bei der Einwerbung von DFG-Mitteln oder Overhead der EU. Auch diese Mittel sind innerhalb einer Hochschule strategisch einzusetzen. Soweit die hier genannten Programme, Fonds und Gebühren zweckgebunden sind, haben solche Mittel vor allem Steuerungseffekte, die von außen auf die Hochschule wirken und die sie im Rahmen ihrer strategischen Zielsetzungen aufgreifen. Im Vorfeld der Beantragung von Mitteln der genannten Bundes- und Länderprogramme ist es Aufgabe der Hochschulen, Antragsteller zu unterstützen und ggf. strukturelle Entwicklungen im Hinblick auf eine erfolgreiche Bewilligung vorzubereiten.

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

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

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

⁹ vgl. hierzu <http://www.hmwk.hessen.de/> und <http://www.berlin.de/sen/wissenschaft/politik/index.html>, Stand vom 18.02.2008

¹⁰ vgl. <http://www.hmwk.hessen.de>, Stand vom 18.02.2008

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

Durch die steigende Anzahl weiterer in die Hochschule fließender Mittel und deren finanzielle Dimensionierung ist es unabdingbar, diese in das hochschulische System der Mittelvergabe zu integrieren. Hiermit soll vermieden werden, dass wiederum über einzelne partikuläre Sachverhalte Finanzentscheidungen getroffen werden, die den Steuerungseffekt des Mittelverteilungssystems aushöhlen, ggf. sogar unterlaufen oder auch nur suboptimal nutzen. Daher ist zu empfehlen, sämtliche Finanzentscheidungen, d.h. auch die Berücksichtigung zweckgebundener Mittel für die Hochschule, immer vor dem Hintergrund der Struktur- und Entwicklungsplanung sowie ihrer Konkretisierung in den Zielvereinbarungen der Hochschule, in der sich die Strategie einer Hochschule ausdrückt, zu fällen.

Die Ausrichtung eines hierfür geeigneten (Finanz-) Controllings wird die Hochschulen in den nächsten Jahren beschäftigen. Freilich, ein Controlling wird seine Aufmerksamkeit nicht nur der Entwicklung von Kennzahlen und Indikatoren für ein Berichtswesen zu widmen haben, mit dem künftiges hochschulisches Entscheiden zu unterstützen sein wird. Vielmehr wird es, wozu die Einwände prinzipieller Skeptiker gegenüber neuen Formen der totalen Überwachung durch Kennziffernsteuerung und ihren gerade die Qualität der Wissenschaftsentwicklung möglicherweise unterlaufenden Effekten mahnen (MÜNCH 2007; LIESSMANN, 2006), gerade auch auf nicht intendierte Effekte und die nicht als willkommene Ergebnisse einer List der Vernunft zu verbuchen sind, mit beobachten müssen. Die von Kennziffern und Rankings ausgehenden Probleme, Fehlsteuerungen Vorschub zu leisten, müssen von den Hochschulen, gerade auch im eigenen Interesse, aufgedeckt werden. An den Initiativen des Wissenschaftsrates mit seinen Empfehlungen zum Forschungsrating, das einem „Informed Peer-Review“ verpflichtet ist, lassen sich Probleme und denkbare Lösungsstrategien, ablesen (WISSENSCHAFTSRAT, 2008).

5 Literaturverzeichnis

Behrens, Thomas (1996). Globalisierung der Hochschulhaushalte. Grundlage, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen. Neuwied.

Breitbach, Michael (2007). Hochschulfinanzierung – Spitze statt Breite?. *Forschung und Lehre*, 12/2007, S. 736ff.

Breitbach, Michael (2001). Zur gegenwärtigen Entwicklung der Hochschulen. In: Freiling & Schärer-Pohlmann (Hrsg.). *Geschichte und Kritik. Beiträge zu Gesellschaft, Politik und Ideologie in Deutschland*, S. 175ff.

Ergebnisband zur 50. Jahrestagung der deutschen Universitätskanzler, Entscheidungen delegieren – Verantwortung tragen – Ressourceneinsatz optimieren: Grenzen und Chancen der Budgetierung von Personalmitteln: Gießen 2008.

Hornbostel, Stefan (2004). Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrumente, ein Methodenvergleich. Unveröffentlichter Vortrag zur Kanzlerfortbildung an der Universität Bern 2004.

Hornbostel, Stefan (1997). Wissenschaftsindikatoren. Bewertungen in der Wissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Jaeger, Michael & Leszczensky, Michael (Hrsg.) (2007). Hochschulinterne Steuerung durch Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen. Dokumentation zur gleichnamigen Tagung am 22. und 23. November 2006 in Hannover, HIS: Forum Hochschule 4/2007.Hannover: HIS.

Jaeger, Michael (2006). Leistungsorientierte Budgetierung: Analyse der Umsetzung an ausgewählten Universitäten und Fakultäten/Fachbereichen. HIS Kurzinformation A1/2006. Hannover: HIS.

Jaeger, Michael, Leszczensky, Michael, Orr, Dominic & Schwarzenberger, Astrid (2005). Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. HIS Kurzinformation A13/2005. Hannover: HIS.

Liessmann, Konrad Paul (2006). Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft. Wien: Paul Zsolnay Verlag.

König, Karsten (2006) (Hrsg.). Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor. Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung. 2/2006, 15. Jahrgang.

König, Karsten u.a. (2007) Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen. HoF-Arbeitsberichte 1/07.Lutherstadt Wittenberg: HoF.

Kracht, Stefan (2006) Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich, Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau. Studien zum öffentlichen Recht, Band 3, Baden-Baden 2006.

Münch, Richard (2007). Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz. Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag.

Nickel, Sigrun (2007). Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen – Staatliche Steuerung. München und Mehring.

Praml, Rolf (2000). Lenken auf Abstand – Abschied vom Lenken. In Kißler & Kersting & Lange (Hrsg.). Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung, S. 70ff.

Schulz, Volker (2006). Dezentralisierung durch Budgetierung, Das Darmstädter Mittelverteilungsmodell und Wege zur Personalbudgetierung. In: Wissenschaftsmanagement 4, Juli/August 2006,S. 14-20.

Seidler, Hanns H. (1996). Globalhaushalte und ihre rechtlichen Schranken oder: Das späte Leiden am preußischen Budgetkonflikt. in: Kritische Justiz 1/1996, S. 75ff.

Wissenschaftsrat (2008). Empfehlungen zum Forschungsrating, Drs. 8454-08.

Wissenschaftsrat (2007). Empfehlungen zu einer lehrorientierten Reform der Personalstruktur an Universitäten. Bonn 2007.

Wissenschaftsrat (2006). Empfehlungen zur künftigen Rollen der Universitäten im Wissenschaftssystem. Bonn 2006.

Wissel, Carsten von (2007). Gochschule als Organisationsproblem, Neue Modi universitärer Selbstbeschreibung in Deutschland. Bielefeld: transcript Verlag.

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

Ziegele, Frank & Güttner, Andrea (2008). Entscheidungsfelder, -fragen und Gestaltungsoptionen der Personalkostenbudgetierung. CHE Arbeitspapier 101. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung Nr. 101.