

Dominic Orr • Tanja Barthelmes

Leistungsorientierte Finanzierung öffentlicher Forschung im tertiären Bildungssektor in Deutschland

Arbeitspapier für die OECD-Arbeitsgruppe „Research
Institutions and Human Resources“ (RIHR)

HIS:Arbeitspapier

April 2010

Unternehmensbereich Hochschulforschung
Steuerung, Finanzierung, Evaluation

Dr. Dominic Orr

Tel.: +49 (0) 511 1220-372

E-Mail: orr@his.de

Tanja Barthelmes

Tel.: +49 (0) 511 1220-384

E-Mail: barthelmes@his.de

HIS Hochschul-Informationen-System GmbH
Goseriede 9 | 30159 Hannover | www.his.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	II
Tabellenverzeichnis.....	III
1 Einleitung	1
2 Leistungsorientierte Finanzierungsmodelle öffentlicher Forschung in Deutschland	3
2.1 Zeitpunkt der Einführung	3
2.2 Ziele	5
2.3 Reichweite.....	6
2.4 Modellmerkmale.....	8
2.5 Steuerungswirkungen	15
2.6 Weiterentwicklungen.....	17
2.7 Interaktion mit anderen Programmen zur Forschungsförderung	20
3 Literatur	25
4 Anhang.....	27

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Modellkomponenten der Hochschulfinanzierung in Deutschland	9
--------------------	---	----------

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Jahr der Einführung gegenwärtiger Finanzierungsmodelle.....	3
Tabelle 2	Forschungsbezogene Indikatoren in der leistungsorientierten Mittelvergabe nach Ländern	11

1 Einleitung

Seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre haben die deutschen Länder ihre Verfahren zur Finanzierung der Hochschulen sukzessive in Richtung zunehmender Leistungsorientierung und Indikatorbasiertheit der Mittelvergabe weiterentwickelt. Im deutschen Föderalstaat liegen die Gesetzgebungskompetenzen im Hochschulbereich weitestgehend bei den Ländern. Die sechzehn Länder entscheiden daher selbst, wie sie die von ihnen praktizierten Modelle staatlicher Hochschulfinanzierung ausgestalten und in der Praxis umsetzen. Dies hatte und hat eine Vielfalt von Modellentwicklungen zur Folge, die neben Gemeinsamkeiten auch deutliche Unterschiede aufweisen.

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die gegenwärtig in den einzelnen Ländern praktizierten Verfahren. Die Synopse ist im Rahmen des Projekts „Performance-Based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions“ der OECD-Arbeitsgruppe „Research Institutions and Human Resources“ (RIHR)¹ entstanden. Ziel des Projekts ist es u. a., einen Überblick über Stand und Entwicklung leistungsorientierter Verfahren zur Finanzierung öffentlicher Forschung im tertiären Bildungssektor in den 30 OECD-Ländern zu erarbeiten. Die vorliegende Synopse stellt die Situation in Deutschland dar. Im Fokus steht entsprechend dem Projektdesign ein Teilbereich staatlicher Hochschulfinanzierung, nämlich die institutionelle Finanzierung von Forschung auf der Grundlage leistungsorientierter Indikatormodelle. Ziel ist es, dabei im Sinne einer Typenbildung Gemeinsamkeiten und Unterschiede der in den Ländern eingesetzten Verfahren herauszuarbeiten, um sie anschließend für den internationalen Vergleich fruchtbar zu machen.

Die Untersuchung ist beschränkt auf Einrichtungen des tertiären Bildungssektors, also Universitäten, gleichgestellte Hochschulen und Fachhochschulen². Forschungsaktivitäten, die an außeruniversitären Einrichtungen stattfinden und in Deutschland von erheblicher Bedeutung sind, werden dem Projektdesign entsprechend in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt.³ Auch auf ein weiteres Spezifikum im deutschen Hochschulsystem soll bereits an dieser Stelle hingewiesen werden: Die staatliche Finanzierung trennt in Deutschland nicht zwischen den Bereichen Lehre und Forschung. Das heißt, alle in den Ländern eingesetzten leistungsorientierten Mittelvergabeverfahren stellen sowohl auf die Lehre als auch auf die Forschung ab. Dieses Charakteristikum der Hochschulfinanzierung in Deutschland bringt für die Beantwortung der die Analyse lei-

¹ Die Arbeitsgruppe RIHR ist eine Unterarbeitsgruppe des OECD-Ausschusses für Wissenschafts- und Technologiepolitik (Committee for Scientific and Technological Policy, CSTP).

² Die ersten Fachhochschulen sind in Deutschland Ende der 1960er Jahre entstanden. Die Ausbildung an Fachhochschulen zeichnet sich durch eine hohe Praxisorientierung aus. Nach vorläufigen Angaben der amtlichen Statistik sind derzeit rund 30 % aller Studierenden in Deutschland an Fachhochschulen immatrikuliert (Statistisches Bundesamt (2010): Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2009/2010, Fachserie 11, Vorbericht).

³ Wichtige außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in Deutschland sind die Max-Planck-Gesellschaft, die Fraunhofer-Gesellschaft, die Leibniz-Gemeinschaft und die Helmholtz-Gemeinschaft.

tenden Fragen gewisse Schwierigkeiten mit sich, die im Folgenden an entsprechender Stelle thematisiert werden.

Die vorliegende Synopse basiert auf einer im März 2010 durchgeführten Befragung bei den Wissenschaftsministerien der sechzehn Länder. Zum Einsatz kam der von RIHR ausgearbeitete englischsprachige Fragebogen „Questionnaire on Performance-Based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions“, der im Anhang dokumentiert ist. Der Fragebogen wurde über das Sekretariat der Kultusministerkonferenz (KMK) an die Verantwortlichen in den Länderministerien versandt. Die erhaltenen Rückmeldungen wurden von der KMK an die HIS Hochschul-Informationen-System GmbH weitergeleitet, die die Auswertung der Antworten vorgenommen und darauf aufbauend das vorliegende Arbeitspapier verfasst hat.

Zum Stichtag lagen Rückmeldungen aus zwölf Ländern vor.⁴ Drei der Länder, die an der Befragung teilgenommen haben, setzen nach eigenem Bekunden keine Verfahren leistungsbezogener Forschungsfinanzierung ein.⁵ In die vorliegende Auswertung gingen daher die Angaben aus den folgenden neun Ländern ein: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Die Synopse wurde ausschließlich auf Basis der Einreichungen aus diesen neun Ländern verfasst. Länder, die nicht an der Befragung teilgenommen haben, konnten aufgrund des sehr engen Zeitplans in der Auswertung nicht berücksichtigt werden.⁶ Weiterführende Recherchen waren nur in einem äußerst begrenzten Rahmen möglich. Wo eigene einschlägige Publikationen aus dem untersuchten Forschungsgebiet vorliegen, wurden diese in die Analyse einbezogen, um die Antworten aus den Ländern in einem breiteren Kontext zu diskutieren. Die einzelnen Kapitel sind dementsprechend weitestgehend wie folgt strukturiert: Eine kurze Zusammenfassung zu Kapitelbeginn präsentiert die wichtigsten Ergebnisse und erlaubt eine schnelle Orientierung. Es folgt die Darstellung der Antworten der Länder auf die OECD-Befragung. Abschließend werden diese im Sinne einer Kontextualisierung in den Forschungszusammenhang eingeordnet.

Die Synopse wird in Abstimmung mit dem Vorsitzenden des Hochschulausschusses der KMK an die OECD versandt.

⁴ Die folgenden Länder haben an der Befragung teilgenommen: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.

⁵ Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.

⁶ Siehe zur Projektdurchführung und den Rahmenbedingungen des Projekts ausführlicher auch Kap. 3.

2 Leistungsorientierte Finanzierungsmodelle öffentlicher Forschung in Deutschland

2.1 Zeitpunkt der Einführung

Zusammenfassung

Die in den betrachteten Ländern derzeit praktizierten Verfahren leistungsorientierter Mittelvergabe wurden zwischen Mitte der 1990er Jahre und heute eingeführt. In Rheinland-Pfalz ist das gegenwärtige Finanzierungsmodell bereits seit 1994 (Sach- und Investitionsmittel) bzw. 1998 (Personalmittel) in Kraft. Es ist damit das „dienstälteste“ noch im Einsatz befindliche Modell. Am anderen Ende der Zeitskala steht Berlin: Dort ist das neue leistungsorientierte Finanzierungssystem mit der rechnerischen Umstellung der Hochschulfinanzierung in diesem Frühjahr gestartet.⁷ Die Mittelverteilung wird allerdings erst ab dem Jahr 2012 nach den neuen Mechanismen vorgenommen werden. In rund der Hälfte der Länder, die an der Befragung teilgenommen haben, erfolgte die Einführung der derzeit verwendeten Finanzierungsverfahren in den Jahren 2003 bis 2006. In vielen Fällen waren zuvor bereits Vorgängermodelle im Einsatz. Zwischen den ersten Überlegungen mit Blick auf die Einführung des gegenwärtigen Finanzierungsmodells und seiner tatsächlichen Implementierung vergingen in der Regel ein bis zwei Jahre.

Einen Überblick über den Zeitpunkt der Modelleinführung in den untersuchten Ländern gibt Tabelle 1.

Tabelle 1 Jahr der Einführung gegenwärtiger Finanzierungsmodelle

Land	Jahr der Einführung
Rheinland-Pfalz	1994/1998
Bayern	1999
Baden-Württemberg	2000
Hessen	2003
Brandenburg	2004
Hamburg	2004/2005
Niedersachsen	2006
Nordrhein-Westfalen	1998
Berlin	2010/2012

⁷ Das Vorläufermodell des neuen leistungsorientierten Finanzierungssystems – die Leistungsbezogene Mittelvergabe LbMV – war in Berlin seit 2002 in Kraft. Die LbMV hatte bisher nur in geringem Umfang eine aufgaben- und leistungsorientierte/indikatorengestützte Bemessung der Zuschüsse (lediglich 30 %; die tatsächliche Umverteilungswirkung liegt unter 0,5 % des Haushaltsvolumens).

Ergebnisse der Befragung

- Vier Länder haben die derzeit im Einsatz befindlichen Finanzierungsmechanismen bereits um die Jahrtausendwende oder früher entwickelt und implementiert. Gemäß ihrer relativ langen Laufzeiten haben diese Modelle meist umfangreichere Weiterentwicklungen erfahren (s. hierzu auch Kap. 2.6). In Rheinland-Pfalz wurden zwei parallele Systeme etabliert: Sach- und Investitionsmittel für Forschung und Lehre werden seit 1994 indikatorgestützt vergeben. Für Personalmittel wurde ein entsprechendes Verteilungsmodell 1998 eingeführt. In Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg wurden entsprechende Verfahren in den Jahren 1998, 1999 und 2000 implementiert.
- In rund der Hälfte der untersuchten Länder (Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen) erfolgte die Einführung in den Jahren 2003 bis 2006.
- Einen Sonderfall stellt in gewisser Hinsicht Berlin dar: Mit der Unterzeichnung der Hochschulverträge für die Jahre 2010-2013 wurde ein neues System der leistungsbezogenen Finanzierung der Berliner Hochschulen implementiert. Das System ist mit der rechnerischen Umstellung der Hochschulfinanzierung im Jahr 2010 gestartet. Im Jahr 2012 werden die Mittel für die Hochschulen erstmals nach den neu eingeführten Leistungsindikatoren verteilt.
- Zwischen den ersten Überlegungen mit Blick auf die Einführung des gegenwärtigen Finanzierungsmodells und seiner tatsächlichen Implementierung vergingen in den meisten der hier betrachteten Länder etwa zwei Jahre. Dies trifft für Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen und Niedersachsen zu. In den anderen Ländern war hierfür ein Zeitraum von einem Jahr (Bayern, Berlin) oder weniger (Nordrhein-Westfalen) nötig.

Kontextualisierung

In vielen Ländern kamen zuvor bereits Vorgängermodelle zur Anwendung. So wurde beispielsweise in Hamburg bereits in den Jahren 2002 und 2003 ein Indikatormodell praktiziert; das Nachfolgemodell trat 2004 in Kraft und wurde 2005 budgetwirksam.⁸ In Niedersachsen existierte seit dem Jahr 2000 eine indikatorgestützte Finanzierung für die Fachhochschulen; die Einbeziehung der Universitäten erfolgte im Jahr 2006.⁹ In Nordrhein-Westfalen wurden vor Einführung des derzeitigen Modells im Jahre 2006 bereits die Mittel für studentische Hilfskräfte, digitale Literatur und Ausstattung seit 1994 indikatorgestützt vergeben. Auf diese drei Mittelarten entfiel bei den Universitäten ein

⁸ Vgl. Leszczensky/Orr 2004, S. 25-28.

⁹ Vgl. Leszczensky/Orr 2004, S. 31-34.

Anteil von 8,4 % an den Gesamtmitteln, bei den Fachhochschulen ein Anteil von 5,9 %.¹⁰ In Brandenburg und Hessen sind für die derzeit praktizierten leistungsorientierten Finanzierungsmodelle keine Vorläufer bekannt. In Hessen wurde die erste Modellversion aus dem Jahr 2003 zwei Jahre nach Einführung überarbeitet. Ein Vorläufermodell der leistungsbezogenen Mittelverteilung in Berlin war seit 2002 in Kraft.¹¹

2.2 Ziele

Zusammenfassung

Allgemein ist mit dem Übergang von einer primär diskretionär-inkrementalistischen Mittelvergabepaxis zu einer zunehmend leistungsorientierten Vergabe über Indikatorenmodelle und Zielvereinbarungen das Ziel verbunden, die Autonomie und Eigenverantwortung der Hochschulen in Bezug auf die Mittelausstattung und Mittelbewirtschaftung zu stärken. Für die hier betrachteten Länder spielten darüber hinaus insbesondere die folgenden Beweggründe bei der Entscheidung über die Einführung leistungsorientierter Mittelvergabesysteme eine wichtige Rolle: Etablierung wettbewerblicher Strukturen, Setzen von Leistungsanreizen, Erhöhung der Transparenz und Objektivität der Mittelvergabe sowie der Planungssicherheit und Rechenschaftslegung über den effizienten Einsatz der Mittel.

Ergebnisse der Befragung

Die Erwartungen, die in den Ländern mit der Implementierung leistungsorientierter Finanzierungsmodelle verbunden waren, werden im Folgenden kurz dokumentiert. In der Regel wurde in den Fragebogen von Länderseite keine Priorisierung der genannten Zielstellungen vorgenommen.

- Besonders häufig wird allerdings das Ziel genannt, durch die Implementierung leistungsorientierter Finanzierungsmechanismen einen Wettbewerb zwischen den Hochschulen des Landes zu initiieren, in dessen Rahmen besondere Erfolge der Hochschulen bei der Verfolgung wesentlicher hochschulpolitischer Ziele honoriert werden. Auf diesem Wege soll eine möglichst optimale Allokation der verfügbaren staatlichen Mittel erreicht werden.
- Gleichzeitig sollen über wettbewerbliche Strukturen und eine Orientierung der Mittelvergabe am Output Anreize zur Verbesserung der Leistungen und zur Steigerung der Qualität an den miteinander um die Mittel konkurrierenden Hochschulen geschaffen werden.

¹⁰ Ibid., S. 34-36.

¹¹ Ibid., S. 18-21.

- Ein wesentliches Ziel war es für mehrere Länder darüber hinaus, die Mittelvergabe auf eine transparente, nachvollziehbare und so weit als möglich objektive Basis zu stellen.
- Zugleich soll die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel dokumentiert werden.
- Erwartet wird von einem Einsatz indikatorbasierter Finanzierungssysteme auch eine erhöhte Planungssicherheit für beide Seiten, die Wissenschaftsministerien der Länder und die Hochschulen.
- Speziell mit Blick auf die Finanzierung von Forschung geben die meisten Länder als Beweggründe für die Implementierung leistungsorientierter Vergabeverfahren an, einen Anreiz zur verstärkten Einwerbung von Drittmitteln ebenso wie zu einer Erhöhung der Zahl der Promotionen und Habilitationen schaffen zu wollen. Die Fähigkeit einer Hochschule, Drittmittel zu akquirieren, wird dabei als Ausdruck ihrer Forschungsqualität erachtet. Die Zahl der Promotionen und Habilitation gilt als Gradmesser für die Qualität der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Beide Ziele finden in der Regel ihren konkreten Niederschlag in der Ausgestaltung der landesspezifischen Indikatorensets (s. Kap. 2.4).

Kontextualisierung

Die Länder verweisen damit auf Zielstellungen, die auch in der Forschungsliteratur mit Blick auf die Einführung leistungsorientierter Mittelvergabemodelle erörtert werden. Die Implementierung von Finanzierungsmodellen mit einem direkten Leistungsbezug findet in Deutschland im Kontext von Governance-Reformen statt, die drei wesentliche Ziele verfolgen: weniger Intervention von Seiten des Staates, mehr Autonomie für die Hochschulen sowie mehr Markt und Wettbewerb im resultierenden Handlungsraum zwischen Staat und Hochschulen. Die Reformen werden unter dem Schlagwort Neue Steuerungsmodelle („New Public Management“) diskutiert.¹²

2.3 Reichweite

Zusammenfassung

Bei den derzeit in den deutschen Ländern eingesetzten leistungsorientierten Finanzierungsmodellen handelt es sich in allen Fällen um eine institutionenbezogene Finanzierung, d. h. es wird jeweils die Leistung der Hochschule als Ganzer bewertet. In die Mittelvergabe werden alle staatlichen Hochschulen einbezogen. Private Hochschulen nehmen hingegen nicht an der leistungsorientierten Mittelverteilung teil. Gleiches gilt auch für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen. Die institutionelle Förderung trennt in Deutschland nicht zwischen den Bereichen Lehre und Forschung. Das heißt, alle in den Ländern eingesetzten leistungsorientierten Mittelvergabeverfahren stellen sowohl auf

¹² Vgl. Orr/Jaeger 2009; Orr/Jaeger/Schwarzenberger 2007.

die Lehre als auch auf die Forschung – und darüber hinaus häufig auf weitere Aufgabenbereiche – ab.

Ergebnisse der Befragung

- In die leistungsbezogene Mittelvergabe werden in allen Ländern die Universitäten und Fachhochschulen einbezogen. In einigen Ländern greift die leistungsbezogene Mittelvergabe auch für die Kunsthochschulen (Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen) und die Universitätsklinika (Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen). In Niedersachsen nehmen die künstlerischen und medizinischen Hochschulen hingegen nicht an der leistungsbezogenen Mittelvergabe teil. In Baden-Württemberg sind neben den Universitäten und Fachhochschulen auch die Pädagogischen Hochschulen in das System der leistungsbezogenen Mittelvergabe integriert.¹³ In Bayern nehmen auch die Universitätsbibliotheken an der leistungsorientierten Budgetierung teil.
- In allen deutschen Ländern erstreckt sich die leistungsbezogene Finanzierung ausschließlich auf die staatlichen Hochschulen. Private Hochschulen sind hingegen nicht an der leistungsorientierten Mittelvergabe beteiligt.¹⁴ Ebenso sind außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in der Regel nicht in die Systeme leistungsbasierter Hochschulfinanzierung integriert. In Hessen wurden für außeruniversitäre Forschungsinstitute allerdings Produkthaushalte eingeführt, die Leistungselemente enthalten.
- Bei allen Modellen handelt es sich um integrierte Modelle, die nicht allein auf die Forschung abstellen, sondern Lehre und Forschung in einem Modell berücksichtigen. Die Gewichtung der beiden Bereiche erfolgt in aller Regel hochschulartenspezifisch. Ihrer starken Praxisorientierung entsprechend wird der Bereich der Lehre an den Fachhochschulen zumeist deutlich stärker gewichtet als der Bereich der Forschung. Zu Lehre und Forschung treten häufig weitere Aufgabenbereiche hinzu: In den meisten Fällen enthalten die Modelle auch Indikatoren aus dem Bereich Gleichstellung und/oder aus dem Bereich Internationalisierung.

¹³ Pädagogische Hochschulen existieren gegenwärtig nur noch in Baden-Württemberg. An ihnen werden Lehrkräfte für Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen ausgebildet. Die Ausbildung von Gymnasiallehrer/innen erfolgt hingegen in Baden-Württemberg, wie in allen anderen deutschen Ländern auch, an den Universitäten.

¹⁴ Nach vorläufigen Angaben der amtlichen Statistik waren im Wintersemester 2009/2010 4,5 % aller Studierenden in Deutschland an einer privaten Hochschule immatrikuliert. Von den insgesamt 410 Hochschulen in Deutschland befanden sich im Wintersemester 2009/2010 102 Hochschulen (ca. 24,9 %) in privater Trägerschaft (Statistisches Bundesamt (2010): Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2009/2010, Fachserie 11, Reihe 4.1, Vorbericht).

2.4 Modellmerkmale

Zusammenfassung

Der Anteil der Mittel für die Forschung, der leistungsorientiert vergeben wird, variiert je nach Land deutlich. Spitzenreiter ist Berlin mit einem geplanten Anteil von ca. 30 % an den Universitäten (ab 2012); relativ hohe Anteilswerte erreichen auch Nordrhein-Westfalen (rd. 11 %), Baden-Württemberg (rd. 10 %), Hessen (rd. 10 %) und Brandenburg (rd. 8 %). In den anderen Ländern liegen die entsprechenden Anteile zum Teil deutlich niedriger. In den meisten Modellen beschränken Kappungsgrenzen den maximal möglichen Verlust einer Hochschule darüber hinaus auf einen bestimmten Prozentsatz am Gesamtvolumen.

Zur Bewertung der Forschungsleistungen an den in die Budgetierung einbezogenen Hochschulen greifen die Länder auf mehr oder weniger umfangreiche Indikatorensets zurück. In allen hier betrachteten Ländern gehen die eingeworbenen Drittmittel und die Anzahl der Promotionen in die Bewertung ein. Hinzu kommen je nach Land weitere Indikatoren. Peer-Review-Verfahren und bibliometrische Verfahren spielen in der leistungsorientierten staatlichen Hochschulfinanzierung in Deutschland hingegen keine Rolle. In vielen Fällen erfolgt die Mittelvergabe in nach Hochschularten getrennten Verteilkreisen. Darüber hinaus greifen bei den Indikatoren fächer- oder fächergruppenspezifische Gewichtungen.

Die Administration des Systems der leistungsorientierten Mittelverteilung obliegt in allen Ländern dem Wissenschaftsministerium. Die Hochschulen sind in verschiedenem Maße an Konzeption, Administrierung und Umsetzung beteiligt. Die hochschulinterne Budgetierung obliegt in allen Ländern der Verantwortung der Hochschulleitungen. Den Hochschulen bleibt es in Folge selbst überlassen, ob sie entsprechende Verfahren einsetzen und, falls ja, ob sie ihre internen Verfahren an den auf Landesebene praktizierten Mechanismen der leistungsorientierten Mittelvergabe ausrichten oder davon abweichende Regelungen etablieren.

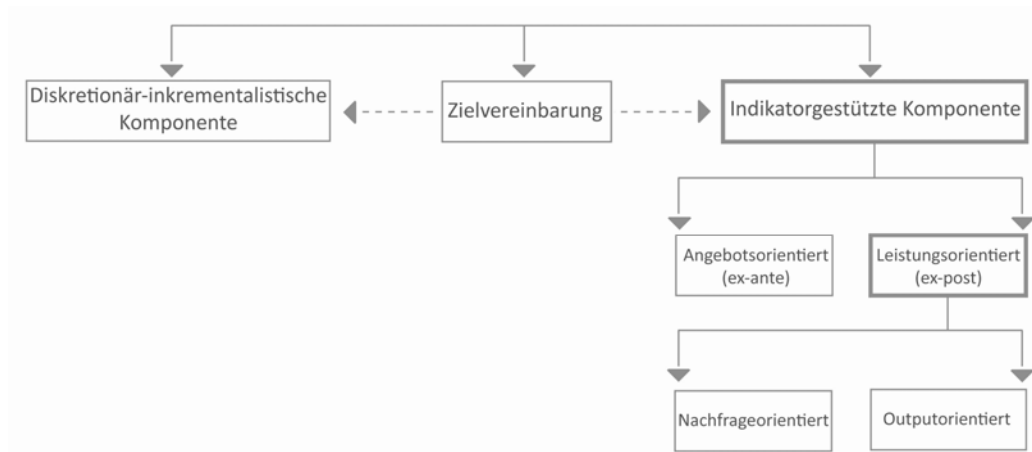
Begriffsklärung

Indikatorgestützte Verteilmechanismen können angebotsorientiert oder leistungsorientiert ausgestaltet sein. Die vorliegende Synopse konzentriert sich – wie dargestellt – auf leistungsorientierte Verfahren.

Leistungsorientierte Komponenten können sich am Output der budgetierten Einheit orientieren (Bsp.: Anzahl der Promotionen) oder auf nachfragebezogene Größen abstellen (Bsp.: Höhe der eingeworbenen Drittmittel). Angebotsorientierte Indikatoren zielen hingegen auf Inputgrößen (Bsp.: Anzahl der Professor/inn/en); der Leistungsbezug ist hier dementsprechend nur schwach ausgeprägt. Ergänzt werden indikatorgestützte Finanzierungskomponenten in der staatlichen Hochschulfinanzierung in Deutschland durch diskretionär-inkrementalistische Komponenten und Zielvereinbarungen. Diskretionär-inkrementalistischen Komponenten kommt in vielen Fällen weiterhin ein großes

Gewicht zu. Sie sind durch Einzelfallentscheidungen charakterisiert, die in der Regel wenig transparent sind (Bsp.: Fortschreibung der Budgetsumme aus dem Vorjahr plus diskretionäre Anpassung). Der Anteil der Mittel, der über Zielvereinbarungen und über indikatorgestützte Komponenten vergeben wird, nimmt jedoch in der Tendenz zu. Einen Überblick über die Komponenten der Hochschulfinanzierung in Deutschland gibt Abb. 1.

Abbildung 1 Modellkomponenten der Hochschulfinanzierung in Deutschland



Quelle: Leszczensky/Orr 2004, S. 6

Veröffentlichung der Ergebnisse der leistungsorientierten Mittelvergabe

In den meisten Ländern wird die Mittelverteilung nach leistungsbezogenen Kriterien einmal im Haushaltsjahr durchgeführt. Die Ergebnisse sind in der Regel mindestens hochschulöffentlich und werden dem jeweiligen Landesparlament zur Verfügung gestellt. In einigen Ländern werden sie darüber hinaus auf Anfrage auch an weitere Interessierte kommuniziert (Baden-Württemberg, Niedersachsen).

Umfang des leistungsorientiert vergebenen Anteils der Mittel für Forschung

Die leistungsbezogene Mittelvergabe umfasst in allen Ländern sämtliche Bereiche der Forschung (Grundlagenforschung, angewandte Forschung etc.). Der Anteil der Mittel für die Forschung, der leistungsorientiert vergeben wird, variiert zwischen den einzelnen Ländern deutlich. Spitzenreiter ist hier das Land Berlin mit seinem neuen Finanzierungsmodell, das ab 2012 praktiziert werden soll und in dessen Rahmen 30 % der Mittel für Forschung an den Universitäten leistungsorientiert zu vergeben sind. Eine Kappungsgrenze von 5 % begrenzt allerdings den maximalen Verlust bzw. Gewinn der einzelnen Hochschule. Verhältnismäßig hohe Anteilswerte erreichen auch Nordrhein-Westfalen (rd. 11 %), Baden-Württemberg (rd. 10 %), Hessen (rd. 10 %) und Brandenburg (rd. 8 %). In den anderen betrachteten Ländern sind die leistungsorientiert vergebenen Mittelanteile für Forschung zum Teil deutlich geringer. Zu beachten ist, dass in vielen Modellen -

wie bereits für Berlin erwähnt - Kappungsgrenzen für Verluste und/oder Gewinne vorgesehen sind, die in den meisten Fällen bei 1 % bis 2 % (Berlin: 5 %) liegen und den maximal möglichen Verlust (und Gewinn) einer Hochschule entsprechend begrenzen.

Art und Anzahl der verwendeten Indikatoren

Zur Bewertung der Forschungsleistungen an den in die Budgetierung einbezogenen Hochschulen greifen die Länder auf mehr oder weniger umfangreiche Indikatorensets zurück. In allen hier betrachteten Ländern gehen die eingeworbenen Drittmittel – zum Teil als Quote der Drittmittel je Professor oder gewichtet je nach Herkunft der Mittel bzw. differenziert nach Fächergruppen – und die Anzahl der Promotionen – häufig ergänzt um die Anzahl der Habilitationen – in die Bewertung der Forschungsleistungen ein. Hinzu kommen je nach Land weitere Indikatoren. Besonders umfangreich ist das Indikatorenset in Berlin. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die in den verschiedenen Finanzierungsmodellen verwendeten forschungsbezogenen Indikatoren.

Tabelle 2 Forschungsbezogene Indikatoren in der leistungsorientierten Mittelvergabe nach Ländern

Land	Forschungsbezogene Indikatoren in der leistungsorientierten Mittelvergabe
Baden-Württemberg	<ul style="list-style-type: none"> ■ Höhe der eingeworbenen Drittmittel differenziert nach Fächergruppen sowie Herkunft ■ Absolute Steigerung der Höhe der eingeworbenen Drittmittel ■ Relative Steigerung der Höhe der eingeworbenen Drittmittel ■ Anzahl der Promotionen
Bayern	<p>Universitäten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Drittmittel (gewichtet) zu Professor/inn/en (ungewichtet) ■ Höhe der eingeworbenen Drittmittel differenziert nach Herkunft ■ Zahl der Promotionen/Habilitationen <p>Universitätsklinika:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Höhe der eingeworbenen Drittmittel differenziert nach Herkunft ■ Publikationsleistungen nach Impact-Faktoren ■ Anzahl der Promotionen/Habilitationen im klinischen Bereich
Berlin	<ul style="list-style-type: none"> ■ Höhe der eingeworbenen Drittmittel ■ Beteiligung an Sonderforschungsbereichen ■ Beteiligung an Exzellenzclustern und Forschungszentren der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) ■ Beteiligung an Graduiertenschulen ■ Beteiligung an Graduiertenkollegs ■ Beteiligung an EU/EIT-Schwerpunktprogrammen ■ Anzahl der Promotionen ■ Stipendiat/inn/en und Preisträger/innen der Alexander von Humboldt-Stiftung¹⁵ <p>An den Fachhochschulen zählen folgende Indikatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Drittmittelausgaben ■ Kooperationsverträge mit regionalen Wirtschaftsunternehmen und Einrichtungen ■ Publikationen

¹⁵ Die Alexander von Humboldt-Stiftung fördert den wissenschaftlichen Austausch und den internationalen kulturellen Dialog. Die Forschungsstipendien und Forschungspreise der Stiftung ermöglichen ausländischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern Forschungsaufenthalte in Deutschland sowie deutschen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern Forschungsaufenthalte im Ausland.

Land	Forschungsbezogene Indikatoren in der leistungsorientierten Mittelvergabe
	An den Kunsthochschulen zählen folgende Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> ■ Drittmittelausgaben ■ Künstlerische Entwicklungsvorhaben und Veranstaltungen
Brandenburg	<ul style="list-style-type: none"> ■ Höhe der eingeworbenen Drittmittel ■ Anzahl der Promotionen
Hamburg	Universität: <ul style="list-style-type: none"> ■ Höhe der eingeworbenen Drittmittel je Professor/in Technische Universität: <ul style="list-style-type: none"> ■ Anzahl der Promotionen Fachhochschule: <ul style="list-style-type: none"> ■ Höhe der eingeworbenen Drittmittel je Professor/in Kunst- und Musikhochschulen: <ul style="list-style-type: none"> ■ Künstlerische Entwicklungsvorhaben und Veranstaltungen
Hessen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Höhe der eingeworbenen Drittmittel ■ Teilnahme an koordinierten Forschungsvorhaben ■ Anzahl der Promotionen/Habilitationen
Niedersachsen	Universitäten: <ul style="list-style-type: none"> ■ Eingeworbene Drittmittel der jeweiligen Universität in einer Fächergruppe/gesamte eingeworbene Drittmittel der Fächergruppe in Niedersachsen ■ Anzahl der Promotionen der jeweiligen Universität/Gesamtzahl der Promotionen in Niedersachsen ■ Anzahl der Alexander von Humboldt-Stipendiat/inn/en und -Preisträger/innen des aufnehmenden Gastinstituts der jeweiligen Universität/deren Gesamtzahl in Niedersachsen Fachhochschulen: <ul style="list-style-type: none"> ■ Eingeworbene Drittmittel der jeweiligen Fachhochschule in einer Fächergruppe/gesamte eingeworbene Drittmittel der Fächergruppe in Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Höhe der eingeworbenen Drittmittel ■ Anzahl der Promotionen
Rheinland-Pfalz	<ul style="list-style-type: none"> ■ Höhe der eingeworbenen Drittmittel ■ Anzahl der Promotionen/Habilitationen

In kleineren Stadtstaaten wie Hamburg ist die Situation aufgrund der geringeren Anzahl an Hochschulen eine besondere: Anders als in Flächenländern ist es hier in der Regel nicht möglich, für die einzelnen Hochschularten getrennte wettbewerbliche Verteilmechanismen zu implementieren, da zumindest für einzelne Hochschularten häufig nur eine Institution vorhanden ist. Das Hamburger Modell sieht vor dem Hintergrund dieser besonderen Ausgangslage die Möglichkeit zur Vereinbarung hochschulspezifischer Indikatoren aus einem vorgegebenen Indikatorenpool vor. Auch die Gewichtungen der Indikatoren werden hochschulspezifisch festgelegt.

Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, spielen Peer Review-Verfahren und bibliometrische Verfahren in der staatlichen leistungsorientierten Forschungsfinanzierung in Deutschland so gut wie keine Rolle. Die einzige Ausnahme für die hier betrachteten Länder findet sich in Bayern: In die Finanzierung der Forschung an den bayerischen Universitätsklinika fließt die Bewertung der Publikationsleistungen je Klinikum auf der Basis von Journal Impact-Faktoren ein. Eine größere Rolle spielen Peer Review-Verfahren in gesonderten staatlichen Programmen zur Forschungsförderung und -evaluation, wie sie beispielsweise in Hamburg, Hessen und Niedersachsen existieren (s. dazu Kap. 2.7). Diese Programme ergänzen die hier diskutierten indikatorbasierten Finanzierungssysteme.

Wie oben bereits angesprochen und in Tabelle 2 ersichtlich, unterscheiden sich in mehreren Ländern die verwendeten Indikatoren je nach Hochschulart. In vielen Fällen erfolgt darüber hinaus eine fächer- oder fächergruppenspezifische Gewichtung.¹⁶ Damit soll zum Beispiel mit Blick auf das Drittmittelaufkommen die unterschiedliche Fähigkeit der Fächer/Fächergruppen¹⁷ zur Einwerbung von Drittmitteln berücksichtigt werden. In Nordrhein-Westfalen findet keine fächer- oder fächergruppenspezifische Gewichtung statt. Aus den anderen Ländern liegen hierzu keine Angaben vor.

Administrierung der leistungsorientierten Mittelvergabe und Beteiligung der Hochschulen

Die Administration des Systems der leistungsorientierten Mittelverteilung obliegt in allen Ländern dem Wissenschaftsministerium. Die Hochschulen sind in verschiedenem Maße in Konzeption, Administrierung und Umsetzung einbezogen.

In Baden-Württemberg wurde das System der leistungsorientierten Mittelverteilung gemeinsam vom Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst und den Hochschulen entwickelt. Darüber hinaus werden Änderungen der Modellparameter mit den Hochschulen abgestimmt. In Bayern beteiligt das Staatsministerium für Wissenschaft, For-

¹⁶ Dies gilt für Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und teilweise für Rheinland-Pfalz.

¹⁷ Die Amtliche Statistik in Deutschland unterscheidet die folgenden Fächergruppen: Sprach- und Kulturwissenschaften; Sport; Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Mathematik, Naturwissenschaften; Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften; Veterinärmedizin; Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften; Ingenieurwissenschaften; Kunst, Kunstwissenschaft.

schung und Kunst die Hochschulen über die Hochschulverbünde (Universität Bayern e. V. und Hochschule Bayern e. V.) an der Entwicklung und Fortschreibung der Mittelverteilungsverfahren. In Berlin erfolgte die Ausgestaltung der einzelnen Leistungsindikatoren in einem dialogorientierten Prozess zwischen der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung und den Hochschulen. Nach Angaben der Senatsverwaltung beruhen einzelne Indikatoren zum Teil direkt auf Vorschlägen aus den Hochschulen. In Brandenburg wurde eine Abstimmungsrunde zwischen den Hochschulen und dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur eingerichtet, die mit der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Finanzierungsverfahren beauftragt ist. In Hessen wird das Budgetierungssystem zwischen dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst und den Hochschulen nach Verhandlungen in der Rahmenzielvereinbarung (Hessischer Hochschulpakt) festgelegt. In Niedersachsen erfolgten die Modellkonzeption, die Wahl der Parameter und die definitorischen Abgrenzungen in Abstimmung mit der Landeshochschulkonferenz. Die Landeshochschulkonferenz ist darüber hinaus an der Weiterentwicklung des Finanzierungsmodells beteiligt. Auch in Nordrhein-Westfalen wirken die Hochschulen bei der Konzeption des Steuerungsmodells und der indikatorgesteuerten Verfahren mit. Die Grundsätze und Verfahrensregeln des gegenwärtigen Modells wurden mit den Hochschulen im Rahmen von Zielvereinbarungen festgelegt. In Rheinland-Pfalz wurden die indikatorgesteuerten Hochschulfinanzierungssysteme gemeinsam vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur und den Hochschulen entwickelt.

Hochschulinterne Budgetierungspraxis

Die hochschulinterne Budgetierung fällt in allen Ländern in den Bereich der Hochschulautonomie und obliegt damit der Verantwortung der Hochschulleitungen. Den Hochschulen bleibt es folglich auch überlassen, ob sie entsprechende Verfahren einsetzen und, falls ja, ob sie ihre internen Verfahren an den auf Landesebene praktizierten Mechanismen der leistungsorientierten Mittelvergabe ausrichten oder davon abweichende Regelungen etablieren. Eine bundesweite Befragung der Universitäten, die die HIS GmbH im Jahr 2004 durchgeführt hat, kam im Hinblick auf eine Orientierung der Hochschulen am staatlichen Formelmodell zu folgendem Ergebnis: Im Referenzjahr 2003 setzten zehn der sechzehn deutschen Länder Verfahren formelgebundener Mittelvergabe zur Bemessung der staatlichen Zuschüsse an die Universitäten ein. Universitäten aus Ländern mit staatlichen Formelverfahren verwendeten vergleichsweise häufiger, nämlich zu 91 %, formelgebundene Verteilungsverfahren auf der hochschulinternen Steuerungsebene als Universitäten in Ländern ohne staatliche Formelfinanzierung (73 %). Von den 43 Hochschulen, die in Ländern mit staatlichem Formelmodell angesiedelt waren, hatten sich 13 Hochschulen (30 %) bei der Entwicklung entsprechender hochschulinterner Verfahren in hohem Maße am landesseitig verwendeten Modell orientiert. Für weitere 24 Hochschulen (56 %) traf dies zumindest in Teilen zu.¹⁸

¹⁸ Vgl. Jaeger/Leszczynsky/Orr/Schwarzenberger 2005, S. 25-27.

2.5 Steuerungswirkungen

Zusammenfassung

Wie unter 2.2 skizziert, waren mit der Einführung leistungsorientierter Finanzierungsmechanismen in den Ländern verschiedene Erwartungen verbunden. Vor diesem Hintergrund ist es von Interesse zu untersuchen, welche Steuerungswirkungen mit den im Einsatz befindlichen Modellen leistungsorientierter Mittelvergabe tatsächlich erzielt wurden und ob möglicherweise nicht-intendierte Effekte aufgetreten sind. Besonders positiv werden in den untersuchten Ländern die erzielten Steuerungswirkungen und Leistungssteigerungen insbesondere im Bereich der Einwerbung von Drittmitteln bewertet. Zurückhaltend sind die Einschätzungen mit Blick auf die Qualität der Leistungen: Ob eine Dominanz quantitativer Indikatoren in den Finanzierungsmodellen möglicherweise zulasten der Qualität gehen könnte, scheint noch weitgehend ungeklärt. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass ggf. vorhandene Effizienz- und Leistungssteigerungen nicht unbedingt ein Ergebnis der Indikatorsteuerung darstellen müssen, sondern möglicherweise auf andere Faktoren – wie z. B. die Einführung neuer Studienstrukturen – zurückzuführen sind. Es kann keine empirische Verlässlichkeit bezüglich kausaler Effekte hergestellt werden.

Ergebnisse der Befragung

- Umfangreiche Erkenntnisse zu den Wirkungsmechanismen der verwendeten Verfahren liegen aus Brandenburg vor, wo das im Einsatz befindliche Mittelvergabemodell einer Evaluation durch externe Gutachter unterzogen wurde. Diese haben die Hochschulen des Landes ebenso wie das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur nach ihren Einschätzungen befragt. Besonders positiv werden die Veränderungswirkungen des Modells in Bezug auf Fragen der staatlichen Hochschulsteuerung gesehen. Demnach hat der Einsatz des Finanzierungsmodells eine intensive Diskussion über Leistungskomponenten, strategische Steuerung und Prioritätensetzungen sowohl auf der Ebene der Wissenschaftsadministration als auch auf der Ebene der Hochschulleitungen und auf der Ebene der Fakultäten bzw. Fachbereiche angeregt. Zugleich wurde eine zunehmende Sensibilisierung für bestimmte Themenfelder erreicht, wie z. B. für die Bedeutung der Einrichtung attraktiver Studiengänge, der aktiven Werbung von Studierenden und des Hochschulmarketings. Darüber hinaus wurden die Diskussionen zu Themen wie Studienabbruch und Gleichstellung intensiviert. Nach Ansicht des Ministeriums und einer Mehrheit der Hochschulen konnte die Transparenz und Rationalität der Mittelvergabe gesteigert werden. Das Ministerium sieht zudem die deutliche Verkürzung der vormals häufig langwierigen Budgetverhandlungen als Vorteil. Die Hochschulen betonen die Komplementarität zwischen leistungsorientierter Mittelvergabe und größerer finanzieller Freiheit durch die Einführung von Globalhaushalten. Auch die Bewertung der Leistungsanreize ist positiv. Uneinheitlich ist die Einschätzung hinsichtlich der adäquaten Abbildung der Aufgaben der Hochschulen im Modell und insbesondere hinsichtlich der Auswirkun-

gen auf die Qualität der Leistungen. Mehrere Hochschulen befürchten, dass durch die Dominanz quantitativer Indikatoren Anreize gesetzt würden, die zulasten der Qualität gehen könnten.

- In den anderen Ländern wurden insbesondere Leistungssteigerungen in den über die verwendeten Indikatoren gemessenen Bereichen registriert. So konnte in mehreren Ländern ein deutlicher Anstieg der eingeworbenen Drittmittel – und somit eine Tendenz zunehmender Drittmittelforschung – beobachtet werden. In Baden-Württemberg stieg das Drittmittelvolumen der Hochschulen beispielsweise zwischen 1990 und 2008 um 58 %. Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst betont darüber hinaus, dass sich das Wettbewerbsverhalten der Hochschulen stark intensiviert habe.

Kontextualisierung

Eine aktuelle Publikation zu neuen Governancestrukturen im deutschen Hochschulsystem¹⁹ kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung von Instrumenten der Neuen Hochschulsteuerung (New Public Management), wie z. B. Zielvereinbarungen und Verfahren leistungsorientierter Mittelvergabe, in Deutschland zu begrenzter Autonomie der Hochschulen und zu einem eingeschränkten Wettbewerb („*tempered autonomy and competition*“²⁰) geführt habe. Den Erkenntnissen liegen Evaluationen der leistungsorientierten Mittelvergabemodelle in den Ländern Berlin, Bremen, Hessen und Niedersachsen zugrunde.²¹ Als die Autonomie und den Wettbewerb hemmende Faktoren werden insbesondere die folgenden drei identifiziert:

- Indikatorbasierte Mittelverteilungsmechanismen werden, so ein Ergebnis der Untersuchung, in einigen Ländern nicht konsistent umgesetzt. Beobachtet wurde z. B. eine Anreicherung der Systeme um zusätzliche Faktoren – insbesondere in dem Bemühen, qualitativen Aspekten mehr Beachtung zu schenken –, die jedoch nicht transparent gemacht wurde und ihrem Charakter nach eine diskretionär-interventionistische Entscheidung war; sie lief somit dem Ansinnen der indikatorgestützten Mittelvergabe, ein möglichst hohes Maß an Transparenz und Planbarkeit zu gewährleisten, zuwider.
- Wie bereits unter 2.4 erwähnt, sind leistungsorientierte Finanzierungsverfahren nur eine Komponente staatlicher Hochschulfinanzierung in Deutschland. Daneben bestehen diskretionär-inkrementalistische Komponenten fort. In einigen Fällen konnte beobachtet werden, dass diskretionäre Finanzierungsentscheidungen den Steuerungswirkungen indikatorbasierter Vergabemechanismen zuwiderliefen bzw. sie

¹⁹ Vgl. Orr/Jaeger 2009.

²⁰ Ibid., S. 45.

²¹ Vgl. hierzu: Jaeger/Leszczynsky/Handel 2006; für die Evaluation des Berliner Modells vgl. Leszczynsky/Jaeger/Orr 2004, für Bremen Jaeger/Leszczynsky 2005.

neutralisierten. Der Fortbestand diskretionärer Komponenten birgt die Gefahr einer Überlagerung der budgetbezogenen Auswirkungen der leistungsorientierten Mittelvergabe durch diskretionäre Budgetentscheidungen in sich. Traditionelle und neue Steuerungsmechanismen sollten daher aufeinander bezogen sein.

- Unabhängig vom konkreten Finanzierungskontext wurden daneben Beispiele staatlicher top-down-Steuerung registriert, die dem Ziel einer weitgehenden Autonomie der Hochschulen entgegenstehen. Besonders deutlich wurde dies im Fall von Initiativen der Länder zur Restrukturierung der Länderhochschulsysteme, die mit einer Reduzierung der Zahl der Hochschulen und Standorte durch Fusion bzw. Aufgabe von Einrichtungen einhergingen.²²

2.6 Weiterentwicklungen

Zusammenfassung

Wie in Kap. 2.1 bereits dargestellt, gab es in einer Vielzahl der hier betrachteten Länder Vorgängermodelle zu den derzeit praktizierten Finanzierungsmodellen. In vielen Fällen wurden darüber hinaus die Modelle, die bereits seit einiger Zeit im Einsatz sind, weiterentwickelt und an neue Anforderungen z. B. im Rahmen der Bologna-Reformen angepasst. Diese Weiterentwicklungen erstreckten sich häufig auf eine Neujustierung des Indikatorensets oder auf eine Ausweitung des Mittelanteils, der leistungsorientiert vergeben wird. In den meisten Ländern findet ein kontinuierliches Monitoring der im Einsatz befindlichen Finanzierungssysteme statt.

Ergebnisse der Befragung

- In Baden-Württemberg fand eine umfangreiche Anpassung des im Jahr 2000 eingeführten Systems der Hochschulfinanzierung im Jahr 2004 statt. Dabei wurde das Indikatorenset überarbeitet: Einzelne Indikatoren wurden gestrichen, andere neu hinzugefügt, wieder andere in ihrer Ausrichtung verändert. Außerdem wurde die Berechnungsgrundlage differenzierter gestaltet, indem fortan Fächergruppen berücksichtigt wurden. Baden-Württemberg plant derzeit eine grundlegende Neugestaltung seiner Hochschulfinanzierung. Diese soll zukünftig im Rahmen eines so genannten „Drei-Säulen-Modells“ stattfinden, wie es in anderen Ländern zum Teil bereits üblich ist (z. B. in Hamburg und Hessen). Die Drei-Säulen-Budgetierung besteht aus den Komponenten Grund-, Leistungs- und Innovationsbudget. Zur Ausgestaltung der Detailregelungen wurde eine hochschulartenübergreifende Arbeitsgruppe unter Leitung des Baden-Württembergischen Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst eingerichtet.

²² Ibid, S. 45-47.

- In Bayern wurde der Umfang der formelgebunden vergebenen Haushaltsmittel seit Einführung des Systems im Jahr 1999 schrittweise ausgeweitet. Außerdem wurden Detailanpassungen bei einzelnen Verteilungsparametern und deren Gewichtung vorgenommen. So wurde beispielsweise die Gewichtung des Gleichstellungskriteriums im Verteilkreis der Universitäten von 5 % auf 10 % angehoben.
- Auch in Berlin wurde der Anteil der nach Leistungskriterien vergebenen Mittel mit der Umstellung auf das jüngst eingeführte Modell nochmals deutlich erhöht. Zudem wurde das Set forschungsbezogener Indikatoren ausdifferenziert. Besondere Forschungsaktivitäten wie die Beteiligung an einem Exzellenzcluster oder einem DFG-Forschungszentrum (s. hierzu auch Kap. 2.7) werden finanziell honoriert. Positiv wirkt sich darüber hinaus aus, wenn Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der jeweiligen Hochschule renommierte Auszeichnungen erhalten wie etwa ein Alexander von Humboldt-Stipendium.
- Wie bereits berichtet (s. Kap. 2.4), ist in Brandenburg eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Hochschulen und des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur damit befasst, das praktizierte Mittelverteilungsmodell kontinuierlich weiterzuentwickeln. Seit seiner Einführung im Jahr 2004 haben sich nach Ministeriumsangaben keine umfangreicheren Veränderungen ergeben. Integriert wurden die W-Besoldung²³, die neuen Bachelor- und Masterstudiengänge sowie Forschungs- und Juniorprofessuren²⁴. Hamburg meldet ebenfalls keine größeren Änderungen an dem seit 2005 eingesetzten Finanzierungsmodell. Auch in näherer Zukunft sind demnach keine Anpassungen geplant. Gleiches gilt für Niedersachsen.
- In Hessen wurde das im Jahr 2003 eingeführte Modell 2006 einer ersten Überarbeitung unterzogen. Die nächste Weiterentwicklung ist für das Jahr 2011 geplant. Dann soll der Anteil der Mittel, die im Rahmen des Leistungsbudgets²⁵ verteilt werden, gesteigert werden. Insbesondere die Leistungsbereiche Forschungsexzellenz und Studienerfolg sollen verstärkt honoriert werden.
- Das gegenwärtig praktizierte nordrhein-westfälische Modell der leistungsorientierten Mittelvergabe kann auf Vorgängermodelle blicken, die bis ins Jahr 1998 zurückreichen. Seitdem wurde das System vereinfacht: Die Zahl der Verteilkreise ebenso

²³ Die W-Besoldung sieht im Unterschied zur früheren C-Besoldung Zulagen für besondere Leistungen der Hochschullehrer/innen vor.

²⁴ Die Juniorprofessur wurde 2002 eingeführt. Ziel ist es, besonders qualifizierten jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern nach ihrer Promotion den direkten Zugang zu Lehre und Forschung an den Hochschulen und somit die Qualifikation zur Berufung auf eine Lebenszeitprofessur zu ermöglichen ohne den bis dato üblichen Weg über die Habilitation.

²⁵ Das Leistungsbudget heißt in Hessen Erfolgsbudget.

wie die der Parameter und ihrer Gewichtungen wurde reduziert. Zugleich wurde der Anteil der leistungsorientiert vergebenen Mittel deutlich erhöht.

- Ähnlich wie in Brandenburg waren auch in Rheinland-Pfalz veränderte Rahmenbedingungen Auslöser für Adaptationen im Finanzierungsmodell: Hier wurden mit der Einführung des Hochschulpakts 2020²⁶ Anpassungen vorgenommen, um aus der zusätzlichen Förderung resultierende Doppelforderungen zu vermeiden.

Kontextualisierung

In vielen Ländern wurden für eine Weiterentwicklung der Modelle sog. Hochschulkommissionen eingesetzt, die unter Einbeziehung externer Gutachterinnen und Gutachter Evaluationen der praktizierten Verfahren vorgenommen und ihre Weiterentwicklung auf Basis der Empfehlungen aus den Evaluationsberichten begleitet haben. Die HIS GmbH hat seit 2004 beispielsweise Wirkanalysen leistungsbezogener Finanzierungsverfahren für die Länder Berlin (2004²⁷, Folgeevaluation 2008²⁸), Bremen (2005²⁹) und Sachsen (2007³⁰) durchgeführt. Kernfragen der Evaluationen waren u. a. die Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Steuerungswirkung der Verfahren, die Angemessenheit der Zahl, Art und Gewichtung der verwendeten Indikatoren sowie die Fortsetzung der leistungsbezogenen Mittelzuweisung auf der Ebene der hochschulinternen Steuerung. Darauf aufbauend wurden konkrete Empfehlungen für die Weiterentwicklung der landesseitigen Verfahren gegeben.

In vielen Fällen hat es sich als zweckmäßig erwiesen, die im Einsatz befindlichen Modelle im Sinne einer Kontinuität im staatlichen Steuerungshandeln weiterzuentwickeln, indem dort Nachjustierungen vorgenommen wurden, wo unerwünschte Effekte aufgetreten waren. Die Aufgabe eines Finanzierungssystems und sein Ersetzen durch ein vollständig neues System – wie in der Vergangenheit in Niedersachsen geschehen und gegenwärtig in Berlin – kann in einigen Fällen aus inhaltlichen Gründen geboten erscheinen, bringt jedoch immer einen Bruch in der Steuerungslogik mit sich. Auch vor dem Hintergrund, dass die Hochschulen die interne Mittelvergabe teilweise eng am Landesmodell ausrich-

²⁶ Mit dem Hochschulpakt 2020 sollen insbesondere zusätzliche Studienplatzkapazitäten aufgebaut werden. Diese werden aus demographischen Gründen und infolge doppelter Abiturjahrgänge in mehreren Ländern nach der Umstellung der bislang neunjährigen auf eine achtjährige Gymnasialzeit erforderlich. Der Hochschulpakt enthält zwei weitere Säulen: eine zur Finanzierung von Programmpauschalen für Forschungsprojekte an den Hochschulen und eine weitere zur Förderung der Qualität in der Lehre (in Planung).

²⁷ Leszczensky/Jaeger/Orr 2004.

²⁸ Jaeger/In der Smitten 2009.

²⁹ Jaeger/Leszczensky 2005.

³⁰ Ebcinoğlu/Jaeger/Leszczensky 2008.

ten, sind häufige Umsteuerungen in der leistungsorientierten Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen nicht zu empfehlen.³¹

2.7 Interaktion mit anderen Programmen zur Forschungsförderung

Einleitung

Die Fragen zur Interaktion der leistungsorientierten Finanzierungsmodelle mit anderen Formen der Forschungsförderung blieben in den Fragebogen zumeist mit Verweis auf die Notwendigkeit einer zentralen Bearbeitung unbeantwortet. Dort, wo eine Antwort vorliegt, werden in der Regel die wichtigste deutsche Forschungsförderungsorganisation, die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), und die von ihr gemeinsam mit dem Wissenschaftsrat durchgeführte Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder genannt. Die Exzellenzinitiative, die auch international große Beachtung gefunden hat, hat als eines der größten Forschungsförderungsprogramme der letzten Jahre in der deutschen Wissenschaftslandschaft eine Aufbruchstimmung erzeugt und ist daher für die hier untersuchte Fragestellung von besonderer Bedeutung. Sie soll im Folgenden kurz dargestellt werden – auch und insbesondere in ihren Auswirkungen im Hinblick auf den Wissenschaftsstandort Deutschland. Im Anschluss wird auf zwei exzellenzorientierte Programme zur Forschungsförderung in den Ländern Hessen und Hamburg eingegangen.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

Wie Tabelle 2 zeigt, ist die Höhe eingeworbener Drittmittel in den meisten Ländern der wichtigste Leistungsparameter im Bereich Forschung. In der Regel wird die Akquirierung von Drittmitteln anderer Förderorganisationen in den staatlichen Mittelverteilungssystemen finanziell honoriert. Die wichtigste Organisation zur Förderung der Forschung an Hochschulen und öffentlich finanzierten Forschungsinstituten in Deutschland ist die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG).

Im Jahr 2008 hat die DFG insgesamt 20.557 Forschungsprojekte gefördert.³² Hierfür wurden Mittel in Höhe von 2,646 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. 37,3 % der Bewilligungssumme entfielen auf die Lebenswissenschaften, 25,9 % auf die Naturwissenschaften, 21,4 % auf die Ingenieurwissenschaften und 15,4 % auf die Geistes- und Sozialwissenschaften.³³

Die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder

Gemeinsam mit dem Wissenschaftsrat zeichnet die Deutsche Forschungsgemeinschaft für die Durchführung der Exzellenzinitiative verantwortlich. Die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an Universitäten

³¹ S. Jaeger/Leszczynsky/Handel 2006, S. 20.

³² Deutsche Forschungsgemeinschaft 2008.

³³ Ibid.

in Deutschland ist eines der größten Forschungsförderungsprogramme der letzten Jahre. Sie zielt darauf ab, universitäre Spitzenforschung zu fördern und ihre internationale Sichtbarkeit zu erhöhen. Zugleich soll aber auch die Qualität des Wissenschaftsstandorts Deutschland in der Breite erhöht werden. Die Exzellenzinitiative will hervorragende Bedingungen für den wissenschaftlichen Nachwuchs an den deutschen Universitäten schaffen, Kooperationen zwischen den Disziplinen und Institutionen vertiefen, die internationale Vernetzung der Forschung in Deutschland stärken und die Gleichstellung von Männern und Frauen in der Wissenschaft fördern.³⁴

Die Exzellenzinitiative umfasst drei Förderlinien:

1. Graduiertenschulen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses
2. Exzellenzcluster zur Förderung der Spitzenforschung
3. Zukunftskonzepte zum projektbezogenen Aufbau der universitären Spitzenforschung

Die ersten beiden Antragsrunden 2006 und 2007 konzentrierten sich auf die Förderung herausragender universitärer Leistungen im Bereich der Forschung. Erst mit dem im März 2010 eingeleiteten Auswahlverfahren für die dritte Förderperiode von 2010-2017 sind die Universitäten aufgerufen, in ihren Bewerbungen auch innovative Konzepte für eine forschungsorientierte Lehre einzureichen. Darüber hinaus werden die allgemeinen Auswirkungen der Zukunftskonzepte auf die Lehre in die Bewertung der Anträge einbezogen.

In den ersten beiden Runden der Exzellenzinitiative wurden für die drei Förderlinien insgesamt 1,9 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. 75 % davon trägt der Bund, 25 % die Länder. Die eingereichten Anträge durchlaufen ein zweistufiges Auswahlverfahren unter Einbezug nationaler und internationaler Gutachterinnen und Gutachter. Für die dritte Runde von 2012 bis 2017 wurde das Fördervolumen auf 2,7 Milliarden Euro erhöht.

In den ersten beiden Förderrunden wurden die Zukunftskonzepte an insgesamt neun deutschen Hochschulen ausgezeichnet:³⁵ RWTH Aachen, FU Berlin, Universität Freiburg, Universität Göttingen, Universität Heidelberg, Universität Karlsruhe, Universität Konstanz, Ludwig-Maximilians-Universität München und TU München. An diesen neun sowie an 28 weiteren Universitäten werden darüber hinaus insgesamt 39 Graduiertenschulen und 37 Exzellenzcluster gefördert.

³⁴ Quelle: Internetauftritt des Wissenschaftsrats zur Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder: http://www.wissenschaftsrat.de/exini_start.html (Stand: 12. April 2010).

³⁵ Die Förderung eines Zukunftskonzeptes setzt eine Förderung von mindestens einer Graduiertenschule und einem Exzellenzcluster voraus.

Die Exzellenzinitiative hat eine Aufbruchstimmung in der deutschen Forschungslandschaft erzeugt. In den geförderten Projekten wurden bislang rund 4.200 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler rekrutiert. Ein Viertel der Rekrutierten kommt aus dem Ausland; viele von ihnen sind im Ausland forschende Deutsche, die nach Deutschland zurückkehren. 90 % des eingestellten Personals zählt zum wissenschaftlichen Nachwuchs.³⁶

Die Auswirkungen der Exzellenzinitiative sind jüngst auch von 14 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern einer interdisziplinären Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften untersucht worden.³⁷ Die Autorinnen und Autoren begrüßen insbesondere die große Mobilisierungswirkung der Initiative. Es sei ein hohes Maß an Kreativität freigesetzt worden und ein „Experimentierfeld“ entstanden, das international seinesgleichen suche. Positive Entwicklungen seien auch bei der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Wissenschaft zu verbuchen. Neben einer Würdigung der erzielten Erfolge warnen die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aber auch vor nicht intendierten Folgen. So habe die Exzellenzinitiative zwar insbesondere für Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler eine Vielzahl neuer Stellen geschaffen, gleichzeitig bestehe aber die Gefahr, dass diese hoch spezialisierten Forscherinnen und Forscher nach Auslaufen der geförderten Projekte nicht mehr weiter beschäftigt werden könnten. Mit Blick auf das Fächerspektrum an den deutschen Hochschulen ist nach Ansicht der Autor/inn/en zu befürchten, dass nicht geförderte Fächer zugunsten der neuen Exzellenzbereiche verdrängt würden. Dies könne insbesondere kleine Fächer betreffen. Verbesserungswürdig ist nach Ansicht der Wissenschaftler/innen auch das Auswahlverfahren. Es müsse transparenter werden und in höherem Maße Fachspezifika berücksichtigen.

Im Jahr 2016, kurz vor Ende der dritten Förderperiode, soll die Exzellenzinitiative von einer internationalen Expertenkommission evaluiert werden.³⁸

Exzellenzorientierte Forschungsförderungsprogramme auf Länderebene am Beispiel von Hessen und Hamburg

Exzellenzorientierte Forschungsförderungsprogramme existieren auch auf Länderebene. Von den Ländern, die an der hier referierten Befragung teilgenommen haben, berichten zwei über derartige Förderprogramme.

Hessen hat im Jahr 2007 das exzellenzorientierte und wettbewerblich ausgerichtete Landesforschungsförderungsprogramm LOEWE (Landes-Offensive zur Entwicklung wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz) eingerichtet. Mit LOEWE will das Land Hessen

³⁶ Quelle: Internetauftritt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zur Exzellenzinitiative: <http://www.bmbf.de/de/1321.php> (Stand: 12. April 2010).

³⁷ Vgl. Leibfried 2010.

³⁸ Quelle: <http://www.bmbf.de/de/1321.php> (Stand: 12. April 2010).

nach eigenen Angaben wissenschaftspolitische Impulse setzen und die hessische Forschungslandschaft nachhaltig stärken. Gefördert werden soll die weitere Profilbildung der Hochschulen und Forschungseinrichtungen des Landes ebenso wie eine intensivere Vernetzung von Wissenschaft, außeruniversitärer Forschung und Wirtschaft. In Kooperation mit den großen Forschungsorganisationen soll darüber hinaus die Ansiedelung weiterer, gemeinsam von Bund und Ländern finanzierter Forschungseinrichtungen vorbereitet werden. Das Finanzvolumen des Programms wird in mehreren Stufen erhöht. Für die Anschubfinanzierung in den Jahren 2008 und 2009 standen insgesamt 65 Millionen Euro zur Verfügung. Für das Jahr 2010 beträgt das Fördervolumen 95 Millionen Euro, ab 2011 werden jährlich 90 Millionen Euro bereitgestellt. Für die Durchführung des Programms wurden ein Programmbeirat und eine Verwaltungskommission eingerichtet. Der Programmbeirat setzt sich aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern von Hochschulen und Forschungseinrichtungen außerhalb Hessens sowie Wirtschaftsvertreter/innen zusammen. Die Verwaltungskommission bilden Vertreterinnen und Vertreter des Wissenschaftsministeriums, des Wirtschaftsministeriums, des Finanzministeriums, der Staatskanzlei und des Technologiebeirats Hessen.³⁹

Anfang 2009 wurde die Landesexzellenzinitiative (LEXI) Hamburg ins Leben gerufen. Partner der Initiative ist seit Juni 2009 die Joachim Herz Stiftung⁴⁰. In den Jahren 2009 und 2010 werden acht interdisziplinäre Forschungsverbünde (Exzellenzcluster) und fünf Einrichtungen zur strukturierten Ausbildung von Nachwuchswissenschaftler/innen (Graduiertenschulen) mit insgesamt 16,5 Millionen Euro gefördert. Alle Anträge wurden durch externe Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler begutachtet. Nach Ablauf der ersten Förderphase sollen die Projekte einer Zwischenevaluation unterzogen werden. Ziel ist es, die Projekte anschließend für weitere zwei Jahre bis zur Entscheidung im Rahmen der dritten Förderrunde der Exzellenzinitiative des Bundes zu fördern. Für die vorgesehene Gesamtdauer von dreieinhalb Jahren sollen 38,5 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden.⁴¹

Ebenfalls im Jahr 2009 wurde die Forschungs- und Wissenschaftsstiftung Hamburg gegründet. Ziel der Stiftung ist es, exzellente Forschungsvorhaben im Bereich der Grundlagenforschung zu fördern. Damit soll der Forschungsstandort Hamburg weiter gestärkt

³⁹ Quelle: Internetauftritt des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst zum Landesprogramm LOEWE: http://www.hessen.de/irj/HMWK_Internet?uid=fa560c0b-ed11-9311-1010-43bf5aa60dfa (Stand: 12. April 2010).

⁴⁰ Satzungszweck der Joachim Herz Stiftung ist die Förderung von Bildung, Wissenschaft und Forschung in den Bereichen der Volks- und Betriebswirtschaft, der Rechtswissenschaft, der Medizin, der Chemie, der Physik und der Biologie. Darüber hinaus umfasst der Stiftungszweck auch die Förderung von Lehrinrichtungen und Schüler/innen im Rahmen der allgemeinen Schulbildung (Quelle: <http://www.joachim-herz-stiftung.de/stiftungszweck.php>, Stand: 12. April 2010).

⁴¹ Quelle: Internetauftritt der Landesexzellenzinitiative Hamburg: <http://www.hamburg.de/landesexzellenzinitiative/> (Stand: 12. April 2010).

werden. Der Stiftung sollen jährliche Erträge von 15 Millionen Euro zur Verfügung stehen.⁴²

⁴² Quelle: <http://www.hamburg.de/forschungsstiftung/> (Stand: 12. April 2010).

3 Literatur

Deutsche Forschungsgemeinschaft, Jahresbericht 2008.

Ebcinoğlu, F./Jaeger, M./Leszczensky, M. (2008): Evaluation der Sächsischen Hochschulvereinbarung. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst, HIS:Forum Hochschule 2/2008.

Jaeger, M./In der Smitten, S. (2009): Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe an die Berliner Hochschulen. Gutachten im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, HIS:Forum Hochschule 1/2009.

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.

Jaeger, M./Leszczensky, M./Handel, K. (2006): Staatliche Hochschulforschung durch leistungsorientierte Budgetierungsverfahren. Erste Evaluationsergebnisse und Schlussfolgerungen, in: Hochschulmanagement 1/2006, S. 13-20.

Jaeger, M./Leszczensky, M./Orr, D./Schwarzenberger, A. (2005): Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung, HIS-Kurzinformation A 13/2005, Hannover.

Leibfried, S. (Hrsg.) (2010): Die Exzellenzinitiative. Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt/M.

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.

Leszczensky, M./Orr, D. (2004): Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern, HIS-Kurzinformation A2/2004, Hannover.

Orr, D./Jaeger, M. (2009): Governance in German Higher Education: Competition versus Negotiation of Performance, in: Huisman, J. (Hg.): International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination, New York/London, S. 33-51.

Orr, D./Jaeger, M./Schwarzenberger, A. (2007): Performance-based Funding as an Instrument of Competition in German Higher Education, in: Journal of Higher Education Policy and Management 29 (1) 2007, S. 2-23.

Statistisches Bundesamt (2010): Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2009/2010, Fachserie 11, Reihe 4.1, Vorbericht.

4 Anhang

**1 OECD Questionnaire on Performance-Based Funding for Public Research
in Tertiary Education Institutions**



**WORKING PARTY ON RESEARCH INSTITUTIONS AND HUMAN
RESOURCES (RIHR)**

**QUESTIONNAIRE ON PERFORMANCE-BASED FUNDING FOR
PUBLIC RESEARCH IN TERTIARY EDUCATION INSTITUTIONS**

February 2010

Contact:

Sarah Box
OECD/DSTI
2 rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
FRANCE

Email: sarah.box@oecd.org
Tel: (+33 1) 45 24 18 69
Fax: (+33 1) 44 30 62 64

QUESTIONNAIRE ON PERFORMANCE-BASED FUNDING FOR PUBLIC RESEARCH IN TERTIARY EDUCATION INSTITUTIONS

Background

1. The OECD's Working Party on Research Institutions and Human Resources (RIHR) is undertaking a project on performance-based funding for public research in tertiary education institutions. Its focus is the systems of ex-post evaluation of research outputs and outcomes that are used by some governments in order to allocate a portion of their funding to tertiary education institutions at the institutional level.⁴³ The project aims to:

- Provide an overview of models of performance-based funding systems and how they work;
- Give an account of the indicators that are used in performance-based funding;
- Present the debate and evidence on the effects of performance-based funding systems; and
- Outline country experiences in the use of performance-based funding for public research in their tertiary institutions.

Questionnaire

2. As input to the project, the Secretariat is seeking country-level information on the use of performance-based funding, its features and its perceived impacts, via the attached questionnaire. The questionnaire is being administered by delegates and experts to the RIHR. The OECD Secretariat will synthesise the information provided by participating countries and prepare a paper for discussion and comment at the OECD-Norway Workshop on Performance-Based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions on 21 June 2010. The intention is to publish the findings of the questionnaire along with the other analytical work of the project in an edited volume in late 2010.

3. The target for the questionnaire is the relevant government ministry or department responsible for administering systems of performance-based funding to tertiary institutions. For those countries who do not have performance-based funding systems for public research for tertiary institutions but who have considered such systems in the past or are considering such systems currently, the target for the questionnaire is the relevant government ministry or department that

⁴³ This study is looking at government-level funding formulas for institutions, not at systems for allocation of project or programme funding to groups or individuals, nor at the internal allocation of funds within institutions.

would be responsible for the introduction and functioning of the funding system. The questionnaire is mainly based on open and semi-open questions in order to capture as much information as possible on the systems and their functioning.

4. In the final OECD report, it is likely that the material provided by countries will be used as the basis of a chapter on country systems. It may also be presented in greater detail in an annex.

Schedule for completion

5. The deadline for returning the questionnaire is **Friday 2 April 2010**. The results should be sent to the OECD, care of Sarah BOX (contact details on cover).

QUESTIONNAIRE

Part A: For countries with performance-based funding models for public research in tertiary education institutions:

[For those countries that do not have performance-based funding but are considering (or have considered) its introduction, please go to Part B]

***Please note, Annex A contains a list of definitions that may assist in the completion of this questionnaire.*

1. Timing:

- When was the current performance-based system for funding of public research in tertiary education institutions first implemented (*i.e.* took effect in budgets)?

-
- How long did it take to introduce the system (*i.e.* what period of time elapsed between the first considerations of the system and its eventual implementation)?
-

2. Rationale:

- What was the main purpose/rationale of establishing the system? (If several “main purposes”, please rank them). For example:
 - To concentrate research funding (prevent fragmentation)?
 - To create an incentive for improved quality in research?
 - To demonstrate to the public that funding for research is spent optimally (accountability)?
 - To make quality visible to the public?
 - Other (please specify)
-
-
-

3. What types of tertiary/higher education institutions are included in the system? At what level is the system targeted (*e.g.* does the performance-based funding system apply at the level of research centres?)

4. Is there a corresponding performance-based funding model of teaching in tertiary institutions and, if yes, how does it interact with the system of research funding?

5. Please describe the current performance-based funding system for public research in tertiary education institutions. Some issues to consider include:

5a) What are some of the key features of the system?

- How frequently is performance assessed? Are the assessment processes and results made public?
- Does the system cover all types of research (basic, applied, experimental development) and all fields?
- What share of government funding to the institutions is allocated through the system? (If possible, please specify the share of public general university funds [GUF] and research capital expenditure that is allocated via the performance-based system).
- Do these features differ according to whether institutions are public or private?

5b) Indicators of performance:

- What indicators of performance are used? (*e.g.* outputs of reviews by panels/peer reviewers, levels of external funding, bibliometric indicators, etc)
- What is the role of institutional peer review vs metrics-based indicators? What weighting is given to various indicators?
- How are the indicators applied to different disciplines?

5c) Administration:

- Who is responsible for the allocation of funds distributed under the performance-based system (*e.g.* government authorities, intermediary agencies)?
- Does this differ according to whether the institution is public or private?

5d) The role of the tertiary education institutions:

- What involvement do tertiary institutions have in the design, administration and implementation of performance-based funding systems?
- How are the individual institutions expected to follow up in the internal allocation of performance-based funds?

6. Effects of performance-based funding systems:

- What have been the effects of the funding system on tertiary education institutions and the research system as a whole? Have there been any unintended effects, and were these viewed as positive or negative? Please highlight any evaluations or other evidence.
- In what areas are the effects still unclear or unknown?

7. Evolution of performance-based funding systems:

- Have there been major changes in the system since it was first adopted? In this case, what were the changes?
- Are there plans to change the system in the near future? If yes, why, and what are these changes expected to be?

8. Are there other national systems of regular evaluation of research, conducted by ministries, the research council(s) or others? If yes, please describe briefly.

9. How does the government's performance-based funding for institutions interplay with other funding mechanisms within the tertiary education sector (*e.g.* project funds from government, EU funds, private funding, regional funding...)? Are there any frictions or co-ordination issues?

Part B: For countries that are considering (or have considered) introducing performance-based funding models:

10. What kind of considerations has the government made, related to questions 2-9?

Annex A: Definitions

'Applied research' is also original investigation undertaken in order to acquire new knowledge. It is, however, directed primarily towards a specific aim or objective. (See OECD 2002, p. 78)

'Basic research' is experimental or theoretical work undertaken primarily to acquire new knowledge of the underlying foundations of phenomena and observable facts, without any particular application or use in view. (See OECD 2002, p. 77)

'Experimental development' is systematic work, drawing on knowledge gained from research and practical experience, that is directed to producing new materials, products and devices; to installing new processes, systems and services; or to improving substantially those already produced or installed. (See OECD 2002, p. 79)

'Government funds' refer to expenditure of public authorities at all levels of government (central, federal, provincial, state, local and municipal). They include spending on research activities by ministries or equivalent institutions dealing with different areas (e.g. Research, Science, Technology and Industry) as well as spending channelled through intermediate agencies.

'Project funding' refers to money attributed to a group or individual to perform a research activity limited in scope, budget and time. Most project funding instruments allocate money directly to individual groups according to criteria and selection processes decided by the managing agency. The Frascati Manual's category of "direct government funds" for higher education institutions is broadly comparable to project funding, although the data have some limitations. (See Lepori *et al.*, 2007)

'Public general university funds (GUF)' refers to the general grant that universities receive from the ministry of education or corresponding provincial or local authorities in support of their overall research and teaching activities. The R&D content of these public general university funds should be credited to government as a source of funds, and is usually identified as a subtotal of GUF (see OECD 2002, p. 117). The terms "research core funding" and "block grants" are frequently used to refer to these general grants that are provided periodically (e.g. annually) to tertiary education institutions for research activities.

For the purposes of this questionnaire, the term 'public research' refers to creative work undertaken on a systematic basis in order to increase the stock of knowledge, including knowledge of man, culture and society, that is funded in part or in full by government funds.

The term 'research capital expenditure' refers to spending on fixed assets for use in R&D activities. Capital expenditures are composed of expenditures on: (1) Land acquired for R&D (e.g. testing grounds, sites for laboratories and pilot plants) and buildings constructed or purchased (including improvements); (2) Major instruments and equipment; and (3) Computer software, including annual li-

censing fees. Small tools and instruments and minor improvements to existing buildings will normally be excluded in measuring capital expenditure as in most systems these items are usually carried on current cost accounts. (See OECD 2002, pp. 111-112)

For the purposes of this study, '*research centre funding*' (e.g. Centres of excellence, Chairs of excellence etc.) refers to funding allocated by government authorities and/or intermediate agencies to specific research centres. Such research centres focus on a specific research/scientific area and can be part of a tertiary education institution (TEI), associated to a TEI or involve researchers from several TEIs and other research organisations.

'Tertiary education institutions' include all universities, colleges of technology and other institutions of post-secondary education, whatever their source of finance or legal status. It also includes all research institutes, experimental stations and clinics operating under the direct control of or administered by or associated with higher education institutions. (See OECD 2002, p. 68)

References:

Lepori, B., P. van den Besselaar, M. Dingges, B. van der Meulen, B. Potì, E. Reale, S. Slipersaeter and J. Theves (2007), "Indicators for comparative analysis of public project funding: concepts, implementation and evaluation", *Research Evaluation*, Vol. 16(4), pp. 243-255.

OECD (2002), *Frascati Manual: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development*, OECE, Paris.