

Indikatorenbasierte Modelle der Hochschulfinanzierung – wie wirksam sind die wettbewerblichen Anreize?

Im vergangenen Jahrzehnt hat sich die Hochschulfinanzierung in Deutschland grundlegend verändert. Im Zuge der Haushaltsglobalisierung und eines Paradigmenwechsels zu stärker outputbezogenen Steuerungsformen haben nahezu alle Länder leistungsbezogene Finanzierungskomponenten eingeführt. Werden die dahinter stehenden hochschulpolitischen Ziele erreicht? Erste Antworten hierauf geben die zahlreichen Evaluationsverfahren, die HIS in den letzten Jahren zu dieser Thematik durchgeführt hat.

Die Zuteilung staatlicher Haushaltsmittel auf Basis erbrachter Leistungen ist in den meisten Ländern inzwischen eine Selbstverständlichkeit. Dabei werden mitunter Mittel in beträchtlicher Größenordnung bewegt: So erarbeitete sich beispielsweise die Berliner Humboldt-Universität im Jahr 2008 fast 1,4 Mio. Euro an Mehreinnahmen aus der formel-

gebundenen leistungsbezogenen Finanzierung, die RWTH Aachen von 2007 bis 2010 sogar ein Plus von insgesamt 5,5 Mio. Euro.

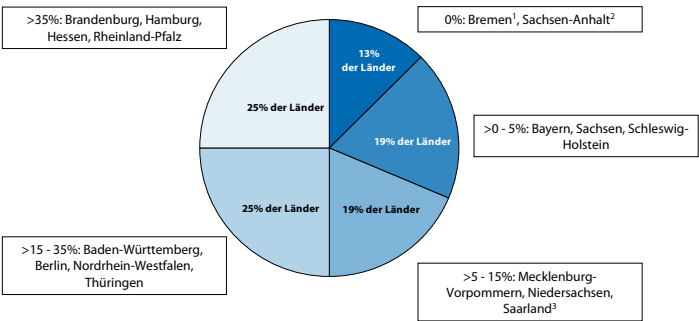
Hinter dem Einsatz leistungsbezogener Finanzierungsverfahren stehen vor allem zwei hochschulpolitische Zielstellungen: Zum einen sollen Hochschulen, die sich in Lehre und Forschung besonders anstrengen, finanziell belohnt werden. Zum anderen dient der Einsatz der Verfahren auch einer Plausibilisierung der Mittelbemessung, die durch die Ablösung der Haushaltskameralistik im Zuge des Übergangs zu Globalhaushalten nötig geworden ist.

Der Grundmechanismus der leistungsbezogenen Finanzierung ist in allen Ländern derselbe: Die Verteilung der Gelder folgt der Leistungsentwicklung der einzelnen Hochschulen, die in definierten Kennzahlen abgebildet wird. Häufig werden dabei Studierenden- und Absolventenzahlen, die Höhe der Drittmittel und der Frauenanteil unter den Wissenschaftlern und den Studierenden be-

rücksichtigt. Im Detail sind die Finanzierungsmodelle der einzelnen Länder aber sehr verschieden. Dies zeigt sich bereits daran, dass die Anteile an den staatlichen Haushaltsmitteln, die über eine Leistungsformel gesteuert werden, unterschiedlich hoch ausfallen (vgl. Abbildung 1). Weitere Unterschiede betreffen beispielsweise die Fragen, inwiefern der Wettbewerb um die Mittel nach Hochschularten differenziert erfolgt und ob Kappungsgrenzen zur Begrenzung von Verlusten vorgesehen sind.

In den meisten Ländern wird die leistungsbezogene Finanzierung inzwischen über mehrere Haushaltsjahre hinweg praktiziert. Damit ist der Zeitpunkt gekommen, die Erfahrungen mit der Leistungsfinanzierung auszuwerten und die Auswirkungen zu untersuchen: Genügen die entwickelten Verfahren dem Anspruch, Mehrleistungen mit entsprechenden Geldzuweisungen zu honorieren? Werden die hochschulpolitischen Ziele einer verbesserten Plausibilität

Abbildung 1 Anteil der indikatorgestützten Finanzierung an den staatlichen Zuschüssen



¹ In Bremen ist die leistungsbezogene Mittelvergabe derzeit ausgesetzt.
² In Sachsen-Anhalt soll die Formelfinanzierung 2011 mit einem Anteil von 5% beginnen und in den Folgejahren weiter gesteigert werden.
³ Das Saarland hat kein klassisches Formelmodell, vielmehr erfolgt die leistungsbezogene Mittelvergabe über ein indikatorenbasiertes Bonus-Malus-System im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarungen des Landes mit den einzelnen Hochschulen

und wettbewerblicher Anreizeffekte erreicht? Diese Fragen haben sich in den vergangenen Jahren auch die Wissenschaftsressorts einiger Länder gestellt und HIS mit externen Evaluationen ihrer Verfahren beauftragt – darunter Berlin, Bremen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Daneben war HIS bis 2005 auch in die begleitende Evaluierung des hessischen Finanzierungsmodells eingebunden.

Die Ergebnisse der Evaluationen fallen naturgemäß je nach eingesetztem Instrument sehr unterschiedlich aus. Allerdings lassen sich dennoch einige übergeordnete Trends identifizieren:

- Grundsätzlich gelingt es mit den meisten Verfahren, Leistungsgrößen in Geldströme zu übersetzen. Inwieweit damit aber auch wettbewerbliche Anreizeffekte erreicht werden, lässt sich nicht pauschal beantworten. Zwar sind vielfach über den Zeitverlauf hinweg deutliche Leistungssteigerungen – z. B. bei den Drittmitteln oder beim Lehrerfolg – erkennbar. Diese könnten aber auch durch Entwicklungen außerhalb der Formelfinanzierung bedingt sein, etwa die Exzellenzinitiative und die Bologna-Reform.
- Die in den deutschen Ländern eingesetzten Finanzierungsmodelle sind häufig sehr komplex gebaut. Dies kommt einerseits in einer Vielzahl verwendeter Leistungsgrößen zum Ausdruck – in Berlin beispielsweise waren es bislang je nach Hoch-

schulart zehn bis elf Kennziffern. Andererseits werden auch bei der Aggregation und Umrechnung der Leistungsdaten in Geldströme häufig sehr komplizierte Verrechnungsschemata angewandt. Damit wird die angestrebte Transparenz und Plausibilität des Verteilungsgeschehens stark geschwächt; ein Zusammenhang zwischen Leistungsentwicklung und Budgetergebnis ist aus Sicht der einzelnen Hochschule oft nur schwer herstellbar.

- Damit in engem Zusammenhang steht ein weiteres Manko: In den meisten Ländern wird die leistungsbezogene Finanzierung als geschlossener Verteilkreis umgesetzt. „Gewinner-Hochschulen“ kann es also nur in dem Maße geben, wie es auch Verlierer-Hochschulen gibt. Dies führt dazu, dass eine Hochschule unter Umständen trotz Verbesserung der Kennzahlenwerte Gelder verlieren kann, wenn andere Hochschulen ihre Leistungen noch stärker gesteigert haben. So kommt es zu problematischen Wechselwirkungen, welche das Budgetgeschehen für die Hochschulen schwer vorhersehbar machen.

Vor allem der letztgenannte Punkt ist für die Erzielung wettbewerblicher Anreizeffekte nachteilig. Dies haben einige Länder erkannt und erproben unterschiedliche Auswege: Das Land Bremen versucht seit 2005, Mehrleistungen mit zusätzlichen Mitteln zu honorieren, wenn das Leistungsbudget hierfür

nicht ausreicht. Allerdings ist das Modell derzeit ausgesetzt, weil die Verfügbarkeit dieser Mittel nicht gewährleistet werden konnte. Einen anderen Weg plant das Land Berlin: Ab 2012 soll hier ein Finanzierungsmodell greifen, bei dem Mehrleistungen – beispielsweise bei Absolventenzahlen, Drittmittelausgaben und Frauenquoten – bis zu bestimmten Obergrenzen mit hochschularten- und fächergruppenspezifischen Vergütungswerten budgetiert werden. Ein dritter Weg kann darin bestehen, weitere leistungsbezogene Finanzierungselemente in andere Instrumente wie Zielvereinbarungen mit den Hochschulen zu integrieren. Die Wirksamkeit der verschiedenen Modelle im Gesamtkontext staatlicher Steuerung bleibt damit auch in Zukunft ein relevantes Forschungsfeld.



Dr. Michael Jaeger
m.jaeger@his.de



Dr. Susanne In der Smitten
smitten@his.de