

Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen an deutschen Universitäten

Dr. Michael Jaeger
HIS Hochschul-Informationssystem GmbH
Präsentation im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen
Dresden, 10. August 2006

Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen

Übersicht:

1. Rahmenbedingungen: Einsatz von Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen auf staatlicher Ebene
2. Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen in den Hochschulen
 1. HIS-Aktivitäten in diesem Themenfeld
 2. Verbreitungsgrad
 3. Finanzierungsformeln: Budgetierungsfunktion, Ausgestaltung und Steuerungswirkungen
 4. Zielvereinbarungen: Budgetierungsfunktion, Ausgestaltung und Steuerungswirkungen
3. Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen innerhalb der Fakultäten/Fachbereiche
4. Fazit

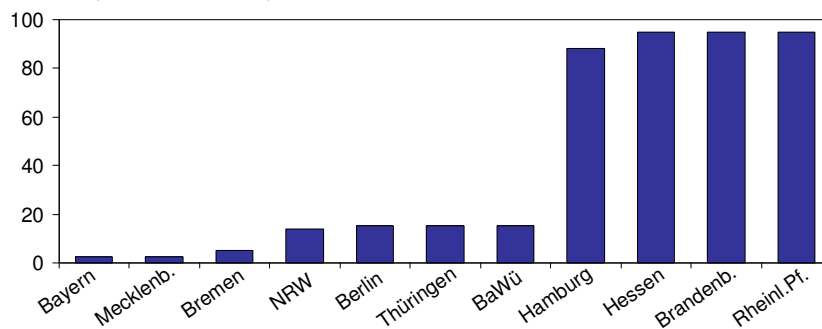
Einsatz von Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen in den deutschen Bundesländern:

- Finanzierungsformeln: Erste Verfahren Mitte der 1990er Jahre (z.B. Nordrhein-Westfalen), derzeit Einsatz in 13 von 16 Bundesländern
- Zielvereinbarungen: Verwendung seit Ende der 1990er Jahre, inzwischen – in unterschiedlichem Ausmaß – in allen Bundesländern praktiziert (zuletzt Bayern, Baden-Württemberg)
- Unterschiedliche Instrumentenkombinationen in den einzelnen Bundesländern (z.B. Vorrang Kontraktsteuerung in Berlin und Bremen, Fokussierung auf Formel in Hessen)

Einsatz von Formelmodellen:

- Große Heterogenität der Verfahren mit Blick auf Modellkonstruktion, inhaltliche Ausrichtung und Einbindung in Steuerungskontext

Beispiel: Formelgebunden vergebener Budgetanteil am staatlichen Zuschuss in %
(Universitäten 2004)



Einsatz von Zielvereinbarungen:

- Auch bei Zielvereinbarungen große Heterogenität feststellbar:
 - Zielvereinbarungen als Gegenleistung bzw. Legitimation der Grundfinanzierung (z.B. Berlin, Bremen), teilweise Ergänzung durch Finanzierungsformel
 - Zielvereinbarungen zur Innovationsförderung/Profilbildung (z.B. Hessen, Brandenburg); teilweise Mittelzuweisung zur Unterstützung spezifischer vereinbarter Ziele
- In einigen Bundesländern werden daneben auch Pakte mit allen Hochschulen des jeweiligen Landes abgeschlossen (z.B. Qualitätspakt NRW, Zukunftsvertrag Niedersachsen)

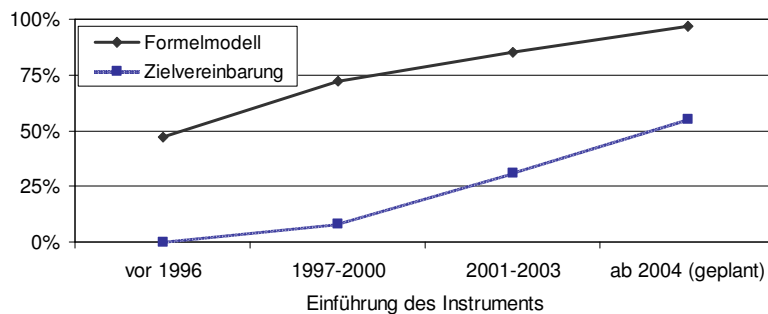
HIS-Aktivitäten im Themenfeld interne Hochschulsteuerung / Mittelvergabe:

- Schriftliche Befragung aller deutschen Universitäten in staatlicher Trägerschaft zur Dezentralisierung der Mittelbewirtschaftung sowie zum Einsatz von Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen (Rücklaufquote 86%)
- Analyse der internen formelgebundenen Finanzierungsverfahren und Zielvereinbarungen von sechs ausgewählten Universitäten (FU Berlin, HU Berlin, TU Berlin, Universität Bremen, Universität Gießen, TU München)
- Beratung/Unterstützung bei der Entwicklung bzw. dem Einsatz von formelgebundenen Finanzierungsverfahren und Zielvereinbarungen (z.B. HS Bremen)

Verbreitung bei Universitäten:

- Anwendung von Finanzierungsformeln nahezu flächendeckend, bei Zielvereinbarungen befinden sich viele Universitäten noch im Einführungsprozess

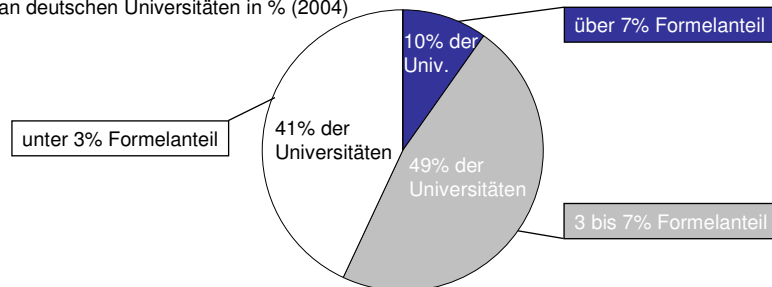
Abbildung: Anteil der Universitäten mit internen Finanzierungsformeln und/oder Zielvereinbarungen im zeitlichen Verlauf



Budgetrelevanz:

- Budgetrelevanz von formelgebundener Mittelverteilung beschränkt sich zumeist auf die lfd. Sachmittel
- Nur in Einzelfällen Einbeziehung von Personalmitteln (z.B. FU Berlin ab 2006)

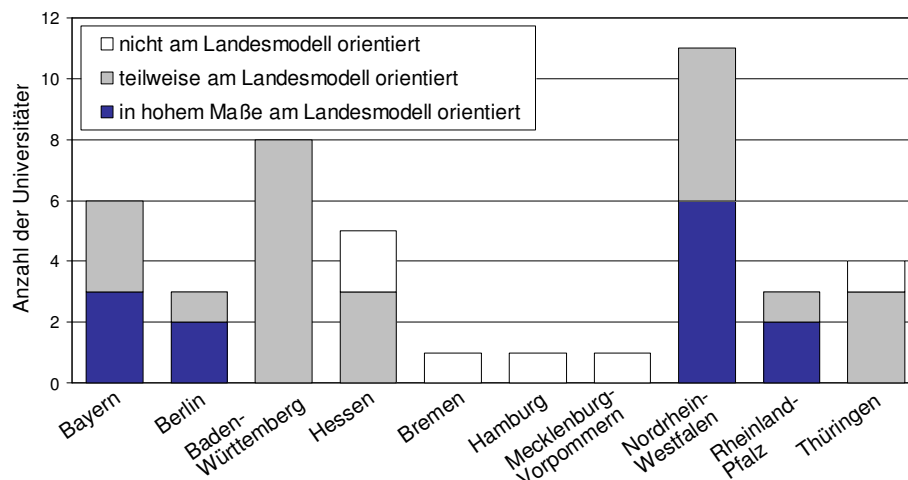
Abbildung: Per Formel vergebener Budgetanteil am staatlichen Zuschuss an deutschen Universitäten in % (2004)



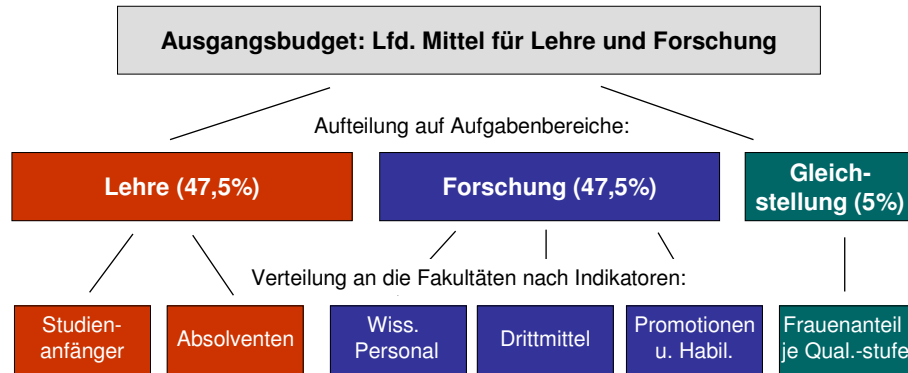
Inhaltliche Ausgestaltung:

- große Heterogenität bei Modellkonstruktion (Indikatorkonstruktion, Fächergewichtung, Preis versus Verteilung etc.)
- Dominanz „Standard-Indikatorenset“:
 - Lehre: Studierenden- und Absolventenzahlen
 - Forschung: Drittmittel, Promotionen/Habilitationen
 - Gleichstellung: Zahl weiblicher Studierender, Anteil Professorinnen
- Fokussierung auf lehrbezogene Größen (insbes. Studierendenzahlen)
- Einige häufig propagierte Größen (Erfolg Absolventen Arbeitsmarkt, Publikationen) werden kaum berücksichtigt
- Bisher kaum Ansätze für qualitative Indikatoren

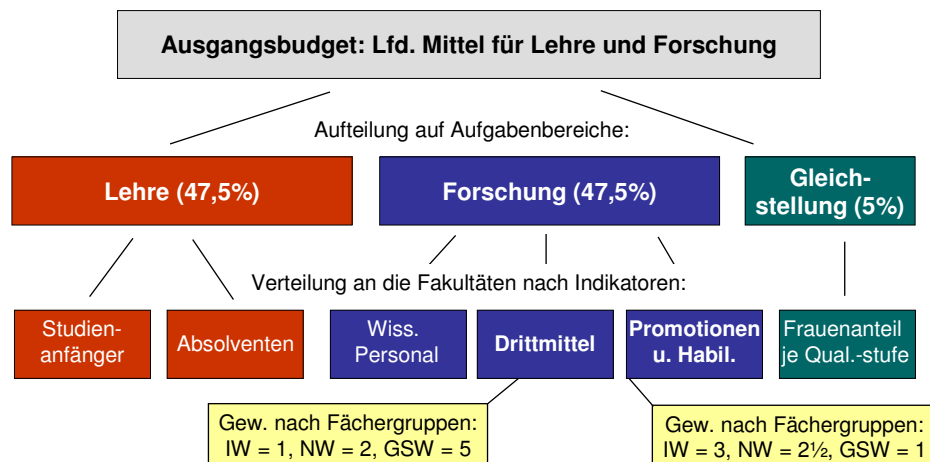
Formelmodelle: Orientierung am Landesmodell:



Formelgebundene Mittelvergabe an der TU München:



Formelgebundene Mittelvergabe an der TU München:

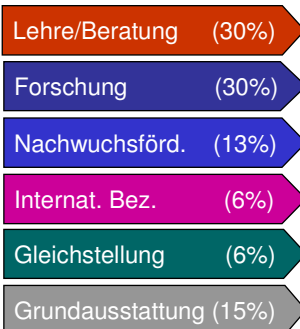


Formelgebundene Mittelvergabe an der Universität Bremen:

1. Aufteilung auf
Zielkategorien

**Aus-
gangs-
Budget**

(Lfd.
Sach-
Mittel)



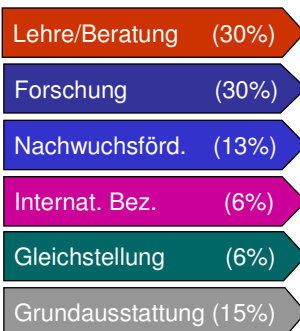
Formelgebundene Mittelvergabe an der Universität Bremen:

1. Aufteilung auf
Zielkategorien

2. Aufteilung auf
Fächergruppen

**Aus-
gangs-
Budget**

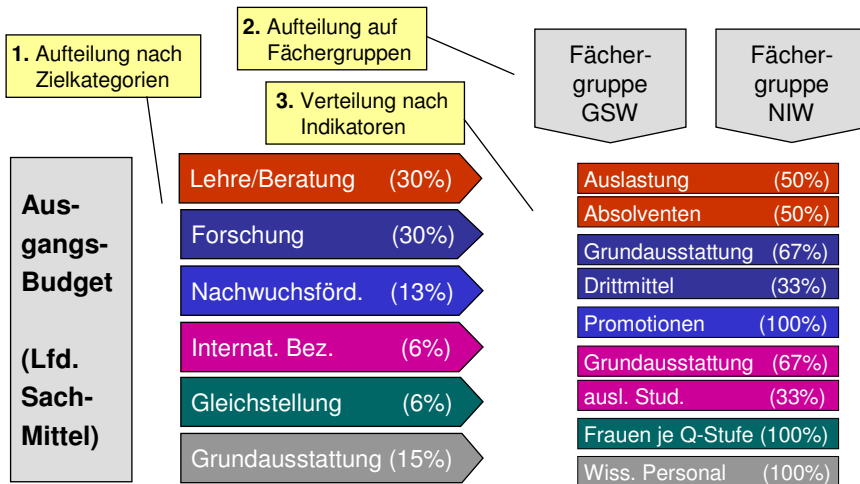
(Lfd.
Sach-
Mittel)



Fächer-
gruppe
GSW

Fächer-
gruppe
NIW

Formelgebundene Mittelvergabe an der Universität Bremen:



Wirkungen aus Sicht der Hochschulleitungen:

- Transparenz hinsichtlich Mittelverteilung und Leistungen
- Finanzielle Anreizwirksamkeit bisher gering, da ausschließlich auf Sachmittel bezogen; zeitliche Verzögerung der Anreizsetzung

Budgetrelevanz (2003):

- Bei 20 der 23 Universitäten, die Zielvereinbarungen einsetzen (2003), sind diese budgetierungsrelevant, zumeist jedoch nur für geringe Budgetanteile (weniger als 1% der bereinigten staatlichen Zuschüsse); dabei zwei unterschiedliche Ansätze:
 - Einsatz von Zielvereinbarungen zur Vergabe zusätzlicher Mittel aus einem Zentralpool (z.B. Innovationsförderung)
 - Einsatz als direktes Instrument der Budgetbemessung, teilweise ergänzt um die Vergabe zusätzlicher Mittel aus einem Zentralpool
- Zwei Universitäten (Göttingen und Kassel) verwenden Zielvereinbarungen als zentrales Instrument der Personalkostenbudgetierung

Einbezogene Themenbereiche:

- Lehrbezogene Themen dominieren deutlich gegenüber Forschungsaspekten und anderen Bereichen (z.B. Gleichstellung, Marketing, fakultäts- bzw. fachbereichsinterne Binnenorganisation)
- Beispiele für häufige lehrbezogene Themen: Umstellung auf Bachelor/Master-Abschlüsse, Einrichtung bzw. Weiterführung bestimmter Studiengänge, Qualitätsmanagement/Evaluation, Entwicklung von Auswahlverfahren, Verkürzung der Studiendauer
- Beispiele für häufige forschungsbezogene Themen: Verbesserung der Nachwuchsförderung, Erhöhung des Drittmittelvolumens

Laufzeit hochschulinterner Zielvereinbarungen:

- Zwischen einem Jahr (z.B. Universität Göttingen) und fünf Jahren (z.B. LMU München)

Verortung im Steuerungskontext: Kontinuum mit zwei Auspolungen:

- Punktueller Einsatz von Zielvereinbarungen zu bestimmten Themen, je nach Themenbezug und Bedarf nur mit bestimmten Fakultäten bzw. Fachbereichen und nicht zwangsläufig in Folgevereinbarung mündend
 - Beispiel TU München: Zielvereinbarungen „Typ 1“ und „Typ 2“ (vgl. Ziegele & Weichselbaumer, 2001)
- Einsatz von Zielvereinbarungen als zentrales Koordinationsinstrument im Rahmen eines alle Fakultäten/Fachbereiche einbeziehenden periodischen und umfassend ausgerichteten Kommunikations- und Abstimmungsprozesses
 - Beispiel FU Berlin: Einbeziehung aller Fachbereiche, periodischer Prozess, großes Themenspektrum (Lehre, Forschung, Nachwuchsförderung, Gleichstellung, Internationalisierung, Weiterbildung, Öffentlichkeitsarbeit, fachbereichsinterne Binnenorganisation; darüber hinaus Absprachen zur Neueinstellung von wissenschaftlichem Personal und zum Modernisierungs- und Infrastrukturbedarf)

Ziele und Operationalisierung:

- Klassischer Ansatz des MBO erfordert Definition von Zielen und ihre Operationalisierung in Form der Festlegung angestrebter Zielzustände, deren Erreichung überprüfbar ist (z.B. Ziel: Steigerung des Lehrerfolges, angestrebter Zielzustand: Steigerung der Erfolgsquote um 5%)
- Diese Form der Zielfestlegung und -operationalisierung erfolgt in hochschulinternen Zielvereinbarungen bisher nur in Ausnahmefällen (z.B. FU Berlin, TU München)
- Überwiegend „Operationalisierung“ vereinbarter Ziele in Form von bestimmten Maßnahmen und Aufgaben, dabei oft hoher Detaillierungsgrad
- Darüber hinaus dienen Zielvereinbarungen vielfach als Instrument für allgemeine Absprachen, Aufgabenfestlegungen und Abstimmungsprozesse

Zieloperationalisierung über Kennzahlen:

Beispiel TU München:

- Vereinbartes Ziel: Erhöhung der Attraktivität der Fakultät für ausländische Studierende
- Maßnahmen: z.B. Erstellung ECTS-Broschüre, Marketing
- Erfolgskriterium: Steigerung des Anteils ausländischer Studierender um 15%

Beispiel FU Berlin:

- Vereinbartes Ziel: Verkürzung der Studiendauer
- Maßnahmen: z.B. Ausbau der Fachstudienberatung, Einsatz von Tutoren
- Erfolgskriterium: Verringerung der durchschnittlichen Studienzeiten um zwei Semester

Zieloperationalisierung über Aufgaben bzw. Maßnahmen:

Beispiel FU Berlin:

- Vereinbartes Ziel: Ausbau des Weiterbildungsangebotes
- Maßnahmen: Entwicklung eines gebührenpflichtigen Weiterbildungsstudienganges zum Thema XY
- Erfolgskriterium: Vorlage eines Konzeptes für diesen Studiengang einschl. der zukünftigen Studienordnung des Studienganges

Beispiel TU Berlin:

- Vereinbartes Ziel: Verbesserung der Nachwuchsförderung
- Maßnahme: Einrichtung eines Graduiertenkollegs zu einem bestimmten Thema
- Erfolgskriterium: Vorlage eines entsprechenden DFG-Antrages

Leistungen der Hochschulleitung:

- Gegenleistungen der Hochschulleitung bestehen in erster Linie in der Bereitstellung finanzieller Ressourcen bezogen auf bestimmte vereinbarte Ziele bzw. Maßnahmen
- Darüber hinaus vielfach „Bemühenszusagen“ der Hochschulleitungen (z.B. TU München: Einwirken auf Politik, um Rahmenbedingungen von Ausländern an der TUM zu verbessern; FU Berlin: Erlass von Ordnungen und Verfahrensregelungen; Universität Bremen: Übertragung von Bewirtschaftungskompetenzen im Bereich der Personal- und Sachmittel)

Controlling von Zielvereinbarungen:

- Infolge der dominierenden Maßnahmenorientierung stellt die Überprüfung der Zielerreichung häufig auf die vereinbarungsgemäße Aufgabenerledigung ab und nicht auf die effektive Erreichung der angestrebten Ziele
- Aus Sicht von 58% der Universitäten stellt die Prüfung der Zielerreichung noch ein ungelöstes Problem dar (Aufwand, Frage der Bewertungsmaßstäbe, Erreichbarkeit in teilweise geringer Vertragsdauer)
- Das Ausmaß der Zielerreichung wird bisher nur selten in systematischer Form mit finanziellen Konsequenzen versehen (Beispiele FU Berlin, TU München)

Finanzielle Relevanz der Zielerreichung: zumeist Malus-Vereinbarungen:
Beispiel FU Berlin:

- „Sollten Zielvereinbarungen in den Bereichen Steigerung der Drittmittel, Steigerung der Absolventenzahlen und Steigerung der Alexander-von-Humboldt-Stipendiaten nicht eingehalten werden, kann die Zuweisung der im Titelverbund zusammengefassten Sachmittel des Fachbereichs/Zentralinstituts im Nachhinein um bis zu 15% gekürzt werden. Der Umfang der Abzüge richtet sich u.a. nach der Bedeutung des Ziels und nach dem Grad der Zielerreichung. Die Ausgestaltung wird zwischen dem Präsidium und dem Fachbereich auf der Basis des Kennzahlenmodells fixiert.“

Beispiel TU München:

- „Sollte dieser Zielwert [Prozentanteil ausländischer Studierender] nur zur Hälfte oder darunter erreicht werden, wird die Fakultät 20% der durch die Hochschulleitung gewährten Unterstützung zurückerstatten.“

Wirkungen aus Sicht der Hochschulleitungen:

- Positive Beurteilung der Steuerungswirksamkeit, aber Betonung des Aufwands
- Aber: Steuerungseffekte nicht eindeutig trennbar von den Wirkungen anderer Reformmaßnahmen (z.B. Einführung der neuen Studienstrukturen)

Einsatz von Formelmodellen und Zielvereinbarungen innerhalb der Fakultäten/Fachbereiche:

- Bisher Dominanz von Formelmodellen; nur eine Fakultät setzt interne Vereinbarungen ein
- Bei fakultätsinternen Formelmodellen Trend zur Ausdifferenzierung:
 - Auf Ebene der Indikatorensets (z.B. FB Philosophie und Geisteswissenschaften der FU Berlin: Indikatoren für Engagement in der Akademischen Selbstverwaltung und für die Ergebnisse studentischer Lehrevaluationen)
 - Auf Ebene der einzelnen Indikatoren (z.B. vielfach komplexe Parameter zu Ermittlung der Lehrbelastung; FB Physik und Elektrotechnik der Universität Bremen: 12-teiliges Schema zur Gewichtung der Publikationen)

Finanzierungsformeln:

- Inzwischen gängiges Instrument der Budgetbemessung
- Nur begrenzte finanzielle Relevanz, da meist nur für Sachmittelverteilung angewandt
- Anreizeffekte insbesondere über Leistungstransparenz
- Problem Qualität/Quantität

Zielvereinbarungen

- Kommunikationsfunktion bisher im Vordergrund
- Unterschiedliche Verankerung im Steuerungskontext: Punktueller Einsatz versus zentrales Koordinations-/Steuerungsinstrument
- Trend zu starker Maßnahmen- und Aufgabenorientierung, teilweise mit einem hohen Detaillierungsgrad
 - Einschränkung der Transparenz: Ziele – Maßnahmen – Erfolgskriterien
 - Gefahr der Fortsetzung der operativ geprägten Detailsteuerung

Danke für Ihre Aufmerksamkeit !

Dr. Michael Jaeger
HIS Hochschul-Informationssystem GmbH
Präsentation im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen
Dresden, 10. August 2006