

„Fortentwicklung des Neuen Steuerungsmodells für das Jahr 2001“  
(NSM 2001)

# **Grundlagen und Merkmale eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe in Hamburg**

## ***Ergebnisbericht***

### IMPRESSUM

Herausgeber: CHE Centrum für Hochschulentwicklung

Verfasser: Dr. Frank Ziegele

Kontaktadresse: Dr. Frank Ziegele  
CHE Centrum für Hochschulentwicklung  
Carl-Bertelsmann-Str. 256  
33311 Gütersloh  
Fon 05241/976124  
Fax 05241/976140  
E-Mail: frank.ziegele@che.de

Druck: Druck & Beschriftung Setter, Rietberg

Gütersloh, Juni 2001



## Inhalt

Vorbemerkung	Seite 3
Zum Aufbau des Ergebnisberichts	Seite 4
Kurzfassung einiger Kerngedanken des Modells	Seite 5
Teil 1: Generelle Überlegungen zu neuen Modellen der Mittelvergabe	Seite 8
Teil 2: Merkmale und Verfahren eines neuen Modells der Mittelvergabe, das für Hamburg geeignet ist	Seite 14
Teil 3: Darstellung des neuen Hamburger Modells der Mittelvergabe im Prozess der Ziel- und Leistungsvereinbarung	Seite 27
Teil 4: Einzelfragen bei der Konzeption und Einführung des neuen Mittelvergabemodells	Seite 31
Anhang: Illustration des Verfahrensvereinbarung und der Mittelvergabe anhand eines fiktiven Beispiels	Seite 38



## Vorbemerkung

Der Arbeitskreis Mittelvergabe wurde im März 1999 eingerichtet, um die Notwendigkeit und die mögliche Ausgestaltung eines neuen Modells der Mittelvergabe für Hamburg zu diskutieren. Der AK sollte ein Verteilungsmodell erarbeiten, das die bestehenden Instrumentarien des Neuen Steuerungsmodells ergänzt und auf die Hamburger Situation abgestimmt ist. Mitglieder des AK waren Vertreter der BWF, der Hamburger Hochschulen, des CHE Centrum für Hochschulentwicklung und der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH. Die Betreuung des AK (Organisation, Projektplanung, Erarbeitung von inhaltlichen Inputs, Erstellung von Protokollen etc.) lag beim CHE.

Auf insgesamt fünf Sitzungen zwischen März und August 1999 wurde ein Zwischenbericht des AK erarbeitet. Als Arbeitsgrundlage galt, dass alle Beteiligten ihre persönlichen Einschätzungen und ihr individuelles Expertenwissen in die Diskussionen einbringen sollten, ohne damit bereits Entscheidungen der jeweiligen Institutionen zu vertreten. An den Sitzungen des AK haben insgesamt teilgenommen (nicht alle Personen waren bei allen Sitzungen anwesend):

Heinzjürgen Bark	Technische Universität Hamburg-Harburg
Sabine Bühring	Hochschule für Musik und Theater Hamburg
Ronald Forkert	Hochschule für bildende Künste Hamburg
Heinrich Göring	Fachhochschule Hamburg
Hartmut Halfmeier	Universität Hamburg
Andreas Koppehel	Behörde für Wissenschaft und Forschung
Dr. Ingo Kuhnert	HIS Hochschul-Informationssystem
Bernhard Lange	Hochschule für Musik und Theater Hamburg
Holger Mollien	Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg
Dr. Andreas Pihan	Behörde für Wissenschaft und Forschung
Hermann Rechlin	Universität Hamburg
Wilfried Rump	Fachhochschule Hamburg
Jörn Müller-Ruhnau	Hochschule für bildende Künste Hamburg
Bodo Seeliger	Universität Hamburg
Dr. Jörg Severin	Technische Universität Hamburg-Harburg
Bärbel Stein	Technische Universität Hamburg-Harburg
Horst-Volker Thiel	Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg
Gottfried Vogt	Behörde für Wissenschaft und Forschung
Dr. Frank Ziegele	CHE Centrum für Hochschulentwicklung

Zwischen BWF- und Hochschulleitungen wurde auf einem vom CHE moderierten Workshop im November 1999 vereinbart, das vom AK skizzierte Modell der Mittelvergabe für das Haushaltsjahr 2002 ins Visier zu nehmen. Einige im November 1999 noch offene Detailfragen wurden im Frühjahr 2000 in einer Arbeitsgruppe mit den leitenden Verwaltungsbeamten der Hochschulen, BWF-Vertretern (Gottfried Vogt, Günther Rothschedl) und dem CHE (Frank Ziegele) geklärt. Die Vorlage der Arbeitsgruppe wurde erneut zwischen BWF und Hochschulleitungen im Juni 2000 diskutiert; eine Erprobung des Modells in der vorgeschlagenen Form wurde beschlossen. Im Herbst 2000 erfolgte die verwaltungstechnische Ausgestaltung (statistische Definition der Daten, Vereinbarung der Datenquellen etc.). Der folgende Ergebnisbericht gibt die Ideen und Merkmale des zu erprobenden Modells wider.

## **Zum Aufbau des Ergebnisberichts**

### ***Teil 1 (Generelle Überlegungen zu neuen Modellen der Mittelvergabe):***

Im Laufe des Projekts wurden immer wieder vorgelagerte Grundsatzfragen diskutiert: Machen neue, indikatorgestützte Modelle der Mittelvergabe überhaupt Sinn? Ist die Einführung solcher Modelle im Neuen Steuerungsmodell unvermeidlich? Reichen nicht die Ziel- und Leistungsvereinbarungen aus? Was kann man grundsätzlich tun, um die Akzeptanz für ein solches Modell zu fördern? Teil 1 soll auf diese Fragen antworten.

Somit beziehen sich alle Ausführungen in Teil 1 auf jedes beliebige Modell der Mittelvergabe, das Indikatoren verwendet. Es wird noch nichts dazu gesagt, wie das Modell für Hamburg konkret gestaltet werden soll.

### ***Teil 2 (Merkmale und Verfahren eines neuen Modells der Mittelvergabe, das für Hamburg geeignet ist):***

In diesem Teil werden die im Projektverlauf entwickelten Ideen für ein Hamburger Modell skizziert, dieses Modell von den Mittelverteilungsverfahren der anderen Bundesländer abgegrenzt sowie in seinen Merkmalen beschrieben. Entscheidend bei der Abgrenzung zu Alternativmodellen ist das Verhältnis zwischen den Instrumenten Ziel-/Leistungsvereinbarung und Mittelverteilung; die Ziel- und Leistungsvereinbarungen sollen in Hamburg das primäre Steuerungsinstrument im Verhältnis Staat – Hochschule bleiben.

### ***Teil 3 (Darstellung des neuen Hamburger Modells der Mittelvergabe im Prozess der Ziel- und Leistungsvereinbarung):***

An die Darstellung der generellen Modelleigenschaften knüpft sich die Frage, wie dieses Modell praktisch umzusetzen ist. Dazu werden die Abläufe im Prozess der Ziel- und Leistungsvereinbarung betrachtet. In fünf systematischen Phasen der Ziel- und Leistungsvereinbarung wird erläutert, welche Schritte der Mittelvergabe jeweils stattfinden sollen und wie die vorgeschlagenen Regelungen zu begründen sind.

### ***Teil 4 (Einzelfragen bei der Konzeption und Einführung des neuen Mittelvergabemodells):***

Spezielle Aspekte wie beispielsweise die Implementierung eines neuen Modells und die Beziehung Leistungsvereinbarung - Mittelvergabe werden aufgegriffen.

### ***Anhang (Illustration des Verfahrensverfahrens und der Mittelvergabe anhand eines fiktiven Beispiels):***

Die Gestaltung und Implikationen des Modells lassen sich veranschaulichen, wenn man die Mittelvergabe anhand eines fiktiven Beispiels durchspielt. Dabei wird die Phasendarstellung aus Teil 3 verwendet.

## Kurzfassung einiger Kerngedanken des Modells

1. Ein neues, indikatorgestütztes Modell der Mittelvergabe stellt eine sinnvolle Ergänzung der bisher praktizierten Instrumente des Neuen Steuerungsmodells dar (Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Produktinformationen). Wesentliche Fortschritte sind dadurch im Hinblick auf die Setzung von *Leistungsanreizen* und auf die *Legitimation* von Globalhaushalten zu erzielen. Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden wirksamer, denn sie werden mit finanziellen Belohnungen und Sanktionen versehen. Politischen Forderungen nach aufgaben- und leistungsbezogener Finanzierung wird nachgekommen; dadurch wird die Position der Hochschulen und der BWF in zukünftigen Haushaltsrunden gestärkt.
2. Die in Deutschland bisher existierenden „*Flächenstaat*“-Modelle der Mittelvergabe sind für Hamburg *ungeeignet*. Sie benutzen einheitliche Indikatoren und können damit der Unikat-Situation der Hamburger Hochschulen nicht Rechnung tragen. Zudem sollen in Hamburg die Ziel- und Leistungsvereinbarungen das primäre Instrument im Verhältnis Staat-Hochschule bleiben. Auch dies ist mit den bisher eingeführten Modellen nicht möglich, denn sie fassen Zielvereinbarungen als nachrangiges Steuerungsinstrument gegenüber Finanzierungsformeln auf.
3. Die für Hamburg vorgeschlagene staatliche Mittelvergabe hat *zwei Dimensionen*: (1) Nach Ablauf der Mehr-Jahres-Planungsfrist werden Globalhaushalte neu verhandelt. Der Erfolg in Bezug auf die Ziel- und Leistungsvereinbarungen der Vorperiode bestimmt dabei die Verhandlungsposition der Hochschulen gegenüber der BWF und damit mögliche Budgetausweitungen oder Kürzungen. Dieser – bereits heute gegebene - Zusammenhang ist jedoch nicht durch feste Finanzierungsregeln fixiert, sondern geht nach dem Ermessen der Beteiligten in die Verhandlungen ein. (2) Daneben sollte aber jährlich ein automatisiertes, festen Regeln folgendes Mittelvergabemodell unter Verwendung von Indikatoren greifen. D.h. ein bestimmtes Mittelvolumen wird jedes Jahr nach bestimmten Kennzahlen verteilt, die aus den Ziel- und Leistungsvereinbarungen abgeleitet und auf das Vereinbarungsverfahren abgestimmt sind. Ein solches Modell wird hier entworfen.
4. Folgende *Grundideen* sind die Basis für das vorgeschlagene Modell:
  - Für jede Hochschule wird ein *spezifischer Index* gebildet, in dem jeweils die Indikatoren zusammengefasst werden, die das individuelle Hochschulprofil widerspiegeln. Die Indikatoren werden innerhalb des Index nach ihrer Bedeutung für das jeweilige Hochschulprofil gewichtet. Dieser Index wird in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen dauerhaft vereinbart. Jede Hochschule wird demnach an der speziell für sie geeigneten Indikatorenkombination gemessen. Damit wird das Unikat-Problem gelöst.
  - Für die Mittelvergabe wird dieser Index in zweierlei Hinsicht berücksichtigt: gemessen werden sowohl die *Ist*-Entwicklungen als auch die vereinbarten *Ziel*-Werte, die in die Ziel- und Leistungsvereinbarungen eingehen.

- Die Bildung des Index ist ein austariertes System, in dem staatliche und von den Hochschulen selbst gesetzte Ziele in eine Balance gebracht werden. Diese *Balance zwischen Steuerung und autonomer Profilierung* wird im Vereinbarungsprozess gewährleistet: Einerseits legt der Staat zu Beginn Grundbedingungen für die Gestaltung des Index fest (z.B. generelle politische Ziele als Grundlage für den Index; maximal 6 Indikatoren; bestimmte obligatorische Indikatoren und Untergrenzen für Gewichtungen; u.a.). Damit ist ein gewisses Maß an Standardisierung der Leistungsmessung gegeben. Andererseits haben die Hochschulen die Freiheit, selbst Indikatoren und deren Gewichtungen vorzuschlagen. Auch die angestrebten Zielwerte und die geplanten Maßnahmen werden zunächst bottom-up, d.h. von den Hochschulen, vorgeschlagen. Über diese Vorschläge muss in den Verhandlungen zwischen Staat und Hochschulen Konsens erzielt werden.
- Erfolgsmaßstab für die Mittelvergabe sind die *Veränderungen* der Indizes *im Zeitablauf*. D.h. finanziell honoriert bzw. sanktioniert wird es, wenn eine Hochschule in Bezug auf ihre jeweiligen Maßstäbe größere bzw. geringere Leistungssteigerungen im Vergleich zu den anderen zu verzeichnen hat. Die Hochschulen konkurrieren also darum, ihre individuellen Ziele bestmöglich zu erreichen. Dabei werden historische Mittelverteilungen noch nicht in der ersten Periode, sondern erst allmählich je nach den Anstrengungen und Erfolgen der Hochschulen verändert.
- Die Index-Veränderungen werden folgendermaßen in Mittelzuweisungen umgesetzt: Erstens betrachtet man die *Steigerung/Reduktion des für das kommende Jahr vereinbarten Indexwertes gegenüber den Ist-Werten der vergangenen Jahre*. Dies ist ein Maß für die Zielverfolgung: Nimmt man sich mehr oder weniger vor als in den vergangenen Jahren? Zweitens betrachtet man, ob *im abgelaufenen Jahr der Ist-Wert über oder unter dem vereinbarten Wert lag*. Dies ist ein Maß für die Erreichung der gesteckten Ziele. Diese beiden Messungen werden zu einem „*Erfolgsfaktor*“ zusammengesetzt.  
Die gleichgewichtige Berücksichtigung von Zielverfolgung und Zielerreichung hat drei Vorteile: (1) Man hat eine bessere Interpretation für das *Begriffspaar leistungs- und aufgabenbezogene Finanzierung* gefunden als in allen anderen Modellen: die Leistung entspricht der Zielerreichung, die Aufgabenübernahme entspricht der Zielverfolgung. (2) Man erzeugt *Anreize* zu anspruchsvollen, aber dennoch realistischen Zielen (honoriert man nur Zielverfolgung, besteht ein Anreiz, sich unrealistische Ziele zu stecken; honoriert man nur Zielerreichung, geht der Anreiz in Richtung „Schlechtreden“, um möglichst einfach erreichbare Ziele zu realisieren). (3) Der Staat honoriert einerseits Zielerreichung *ex post*, dies wahrt die Autonomie der Hochschulen. Andererseits kann der Staat über die *ex ante*-Vereinbarung von Zielwerten so steuern, dass die typischen Probleme von Indikatormodellen vermieden werden („Hochschulen mit guter Ausgangslage bekommen immer mehr, Leistungsschwache geraten zwangsläufig in eine Abwärtsspirale“).

- Das Modell arbeitet mit festen „*Umrechnungspreisen*“ innerhalb des Index. Daher würde das errechnete Gesamtbudget der Hamburger Hochschulen beispielsweise dann steigen, wenn sich alle Hochschulen höhere Ziele setzen. Wenn dieses Rechenergebnis nicht mit dem verfügbaren Budget übereinstimmt, muss man es mit einem *Anpassungsfaktor* korrigieren. Dies verbessert die Argumentationsbasis von BWF und Hochschulen: Kann man nachweisen, dass man eigentlich aufgrund von Leistungssteigerungen mehr Geld „verdient“ hätte, fallen Kürzungen des BWF-Budgets schwerer.
5. Die „*technische*“ *Umsetzung* dieser Grundideen erfordert eine Integration von Vereinbarungs- und Budgetierungsprozess. Dafür wird ein Ablaufmodell mit fünf Phasen entwickelt und an einem fiktiven Beispiel illustriert.
  6. Für die *Implementierung* des Modells wurden folgende Entscheidungen getroffen: Die Verfahren sollen bereits in die Ziel- und Leistungsvereinbarungen 2001 integriert und 2002 finanzierungswirksam werden. Bezugsgröße für das Formelmodell ist der Ausgleichsbetrag des Wirtschaftsplans, abzüglich der Kontengruppen 41, 42 und 53 sowie der Zuweisung der FHH für Versorgungszuschläge. Das Modell wird 2002-03 auf 5% der Bezugsgröße angewandt, 2004 auf 8%. Die jährlichen Verluste einer Hochschule dürfen für 2002-03 1% der Bezugsgröße nicht übersteigen, für 2004 steigt diese Deckelung der Verluste auf 1,5%.

## Teil 1: Generelle Überlegungen zu neuen Modellen der Mittelvergabe

Die folgenden Fragen und Antworten beziehen sich auf alle neuen Modelle der Mittelvergabe, die auf einer Indikatorsteuerung beruhen. Sie sind damit den konkreten Gestaltungsfragen für ein Hamburger Modell vorgelagert und sollten auch getrennt behandelt werden.

**(1) Welche grundlegenden Funktionen erfüllt ein neues Modell der staatlichen Mittelvergabe und wie lässt es sich charakterisieren?**

Das neue staatliche Steuerungsmodell für Hochschulen hat – aufbauend auf der Einführung von Globalhaushalten - drei elementare Bestandteile:

- *Ziel- und Leistungsvereinbarungen* als partnerschaftliches Instrument im Verhältnis Staat – Hochschule. Staatliche Steuerung wird dadurch output- und zielbezogen.
- Instrumente der *Rechenschaftslegung* über die Aktivitäten der Hochschulen (beispielsweise Wirtschaftspläne, Produktinformationen, Ausstattungsvergleiche).
- Verfahren zur *Mittelvergabe*, d.h. zur Bemessung der Volumina von Globalhaushalten (in Verbindung mit mehrperiodischer Planungssicherheit).

Mit diesen Instrumenten soll sich der Charakter der staatlichen Steuerung verändern: statt Regulierung und Einzelanweisung rückt die Autonomie der Hochschulen in Verbindung mit der staatlichen Aufgabe der Schaffung eines Ordnungsrahmens für deren autonome Entscheidungen in den Vordergrund.

Die Mittelvergabe soll im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells folgende Funktionen erfüllen:

- Von staatlicher Seite werden je nach Ausmaß der Übernahme vereinbarter Aufgaben *Ausgaben erstattet*. Dadurch passen sich die Finanzmittel Verschiebungen in der Aufgabenübernahme an.
- Es werden wettbewerbliche *Anreize* im Hinblick auf staatliche Steuerungsziele gesetzt. Der Staat greift nicht in autonome Entscheidungen der Hochschulen ein. Vielmehr definiert er die finanziellen Konsequenzen der Entscheidungen; ein Verhalten entsprechend staatlichen Zielvorstellungen wird finanziell honoriert.
- Trotz der Flexibilität des Modells müssen *Stabilität* und *Planbarkeit* der Ausgabentätigkeit für die Hochschulen hinreichend gewährleistet sein. Wenn die Kriterien für die Bemessung des Haushalts klar und transparent sind, werden die Haushaltsvolumina kalkulierbar und längerfristige Planungen möglich.

- Ein rationales Verfahren der Mittelvergabe sichert die *Legitimation* der zugewiesenen Gelder. Es trägt dazu bei, die Finanzausstattung für den Wissenschaftsbereich zu sichern und zu stärken.
- Die *Autonomie* der Hochschulen wird gewahrt. Die Zuweisungskriterien müssen daher dem Ansatz der „Grobsteuerung“ entsprechen und dürfen nicht darauf ausgelegt sein, Zuweisungen mit Detailentwicklungen an den Hochschulen zu verknüpfen.

Die Mittelvergabe hat demnach eine aufgaben- und leistungsorientierte Dimension. Als Maßstab für die Zuweisung von Geldern werden Indikatoren verwendet, die Aufgabenübernahme und Leistung abbilden. Die dargestellten Funktionen sind Prüfkriterien für die Eignung konkreter Modellansätze.

Diese Prüfaufgabe anhand der Kriterien ist mit der Modelleinführung nicht beendet. Vielmehr ist dauerhaft sicherzustellen, dass die implementierten Instrumentarien zielführende Wirkungen entfalten. Daher erscheint es sinnvoll, in gewissem zeitlichen Abstand nach der Modelleinführung den Erfolg der neuen Modellkonzeption zu überprüfen.

**(2) Erfüllt das bisherige Verfahren der Mittelvergabe in Hamburg die genannten Funktionen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (NSM)?**

Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Wirtschaftspläne und Produktinformationen decken die NSM-Bereiche Vereinbarungen und Rechenschaftslegung ab. Hier ist das Neue Steuerungsmodell in Hamburg implementiert.

Für die Bemessung der Budgetvolumina wird bisher eine *Fortschreibung* praktiziert (mit Ausnahme des 1%-*Gestaltungskorridors* und der prinzipiellen Möglichkeit, nach Ablauf der 3-Jahres-Periode die einzelnen Hochschulhaushalte neu zu verhandeln und dabei den Erfolg bei der Erfüllung vereinbarter Ziele zu berücksichtigen). Die Frage ist, ob dies bereits ausreicht, die genannten Funktionen der Mittelvergabe zu erfüllen.

Die Funktionen „kurzfristige“ Stabilität und „Autonomie“ sind durch das bisherige Verfahren gegeben. Gravierende Probleme ergeben sich allerdings im Hinblick auf Anreize und Legitimation (und damit langfristig auch für Stabilität und Autonomie):

- Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden bisher nicht nach fixierten Regeln mit finanziellen Anreizen und Sanktionen verknüpft. Besonders anspruchsvolle Ziele hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung und gute Leistungen werden nicht finanziell belohnt.
- In Politik und Öffentlichkeit wird die leistungs- und aufgabenbezogene Mittelvergabe als wesentliche Legitimation für Globalbudgets betrachtet; die Existenz finanzieller Anreizsysteme für dezentrale Entscheidungsträger rechtfertigt deren operative Entscheidungsautonomie. In Hamburg wurde

von der Bürgerschaft bereits explizit gefordert, die Möglichkeiten solcher Systeme für Hamburg auszuloten. Eine Fortschreibung von Haushalten reicht dafür nicht aus.

- Wenn keine Steuerung über Anreize erfolgt, ist langfristig auch die Autonomie der Hochschulen in Gefahr. Das (legitime) staatliche Interesse am zielorientierten Einsatz öffentlicher Mittel wird stets dazu führen, dass Parlament und Regierung auch bei Globalhaushalten finanzielles Steuerungspotenzial beanspruchen. Neue Modelle müssen dafür sorgen, dass dieser Steuerungsbedarf nicht zu neuem Interventionismus führt, sondern sich - dem NSM entsprechend - in einer ordnungspolitischen Rahmensetzung niederschlägt. So wird die Gefahr einer zyklischen Bewegung der Hochschulautonomie vermieden, bei der auf die Gewährung größerer Freiheiten eine Periode zunehmender Regulierung folgt.
- Wenn die politische Legitimation fehlt, ist die Stabilität der Mittel für den Hochschulbereich langfristig in Frage gestellt. Um gegenüber alternativen Verwendungen öffentlicher Mittel konkurrenzfähig zu bleiben und das Wissenschaftsressort in Budgetverhandlungen zu stärken, muss Aufgaben- und Leistungsorientierung an die Stelle der Fortschreibung von Haushalten treten. Man hat ein stichhaltiges Argument für die finanzielle Ausstattung der Hochschulen, wenn sich diese unmittelbar auf deren Leistungen und Aufgabenwahrnehmung bezieht. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Globalhaushalte zu zusätzlichen globalen Mittelkürzungen einladen.

Sowohl die Logik des Neuen Steuerungsmodells als auch die politischen Zwänge machen Reformen bei der Mittelvergabe unumgänglich. Dafür wird das bisherige Verfahren durch ein *indikatorgestütztes* Modell der Mittelvergabe ergänzt, das auf eine ausgewogene Erfüllung aller genannten Funktionen ausgerichtet ist. Indikatoren können Leistung und Aufgabenübernahme transparenter und damit die Kriterien für die Mittelverteilung nachvollziehbarer machen. Die automatische Anpassung von Finanzströmen an die vereinbarte bzw. tatsächliche Entwicklung von Indikatoren sorgt für unmittelbare Anreizeffekte. Es kommt allerdings darauf an, das beste Modell unter Hamburger Bedingungen zu finden.

Indikatorgesteuerte Mittelvergabe wird häufig unter dem Blickwinkel der *Qualitätssicherung* kritisiert, da ergebnisbezogene Indikatoren nicht abbilden könnten, welche Qualität die dahinter stehenden Maßnahmen und Aktivitäten aufweisen. Hier ist allerdings auf die Kombination mit den anderen Instrumenten des NSM zu verweisen: Qualitätssicherung lässt sich u.a. durch das Instrument der Zielvereinbarung, aber auch durch Evaluationen gewährleisten.

**(3) Welche Chancen resultieren aus einem neuen Modell der Mittelvergabe für alle Beteiligten?**

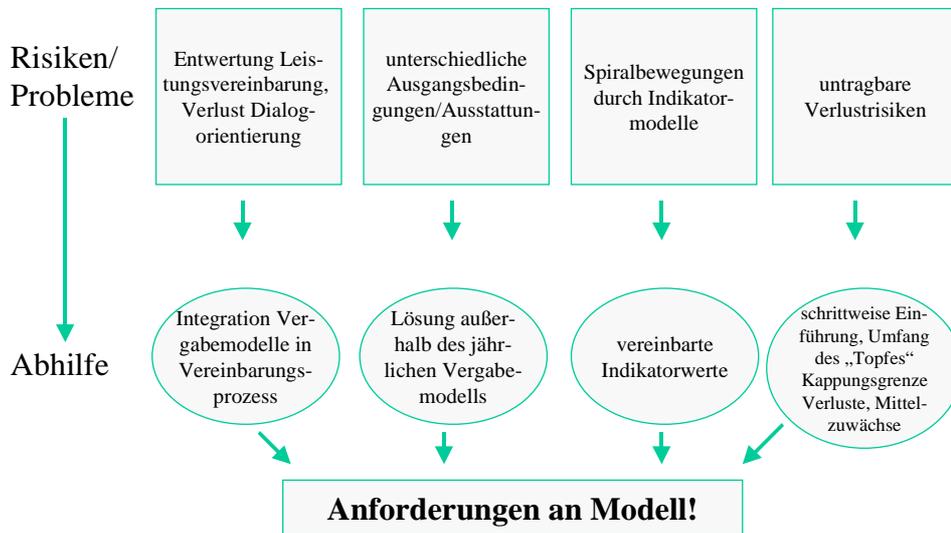
Aus den grundlegenden Anforderungen an ein neues Vergabemodell lassen sich zusammenfassend die *Chancen* eines solchen Modells für alle Beteiligten aufgreifen:

- Das Modell bietet für die Hochschulen die Möglichkeit, das eigene Budgetvolumen durch Leistung und Aufgabenübernahme direkt zu beeinflussen.
- Das Modell schränkt die inhaltlichen Entscheidungsfreiheiten der Hochschulen nicht ein.
- Die öffentliche und politische Forderung nach leistungs- und aufgabenorientierter Mittelverteilung wird aufgegriffen. Dies stärkt die Position der Hochschulen und der BWF in zukünftigen Haushaltsrunden.
- Regulierenden staatlichen Interventionen, die dem System des NSM widersprechen würden, wird vorgebeugt.
- Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden wirksamer. Dieser Effekt der Verknüpfung von Ziel-/Leistungsvereinbarungen und Mittelvergabe ergibt sich daraus, dass Vereinbarungen prüf- und messbar gestaltet werden müssen. Damit entsteht die Notwendigkeit zu einer methodischen Präzisierung der Ziel- und Leistungsvereinbarung. Auch in dieser Hinsicht sind die beiden Instrumente komplementär und stärken sich gegenseitig in ihrer Wirksamkeit.

Die Realisierung dieser Vorteile ist allerdings kein triviales Problem. Es kommt darauf an, eine Modellkonstruktion zu finden, die diese Chancen optimal nutzt. Dies wurde für die besonderen Hamburger Rahmenbedingungen versucht.

**(4) Welche potenziellen Risiken neuer Mittelvergabemodelle stehen den Chancen gegenüber und wie lassen sie sich durch die Gestaltung des Modells und seiner Rahmenbedingungen vermeiden?**

Die Risiken einer indikatorgestützten Mittelverteilung – und mögliche Abhilfen – sind in der folgenden Graphik zusammengefasst:



Erstens besteht die Gefahr einer *Entwertung der Ziel- und Leistungsvereinbarung*, wenn die wenigen Indikatoren, nach denen Gelder automatisiert verteilt werden, in den Fokus rücken. Die Dialogorientierung, die in den letzten Jahren die Hamburger „Kultur“ im Umgang zwischen Staat und Hochschulen auszeichnet, könnte damit verloren gehen. Dieses Problem ist dann vermeidbar, wenn man ein Formelmodell nicht als Parallelansatz zur Ziel- und Leistungsvereinbarung anlegt, sondern es direkt in den Prozess der Vereinbarung integriert.

Zweitens ist der Start in eine formelgebundene Finanzierung möglicherweise problematisch, wenn *unterschiedliche Ausgangsbedingungen* in Bezug auf die *Ausstattung* der Hochschulen vorliegen. Dies könnte die Chancengleichheit durch unterschiedliche Potenziale zur Leistungssteigerung gefährden. Diese Problematik verlangt in der Tat nach einer Lösung, die Unterschiede in den Grundausstattungen berücksichtigt und Maßnahmen zu deren Beseitigung vorsieht. Das Problem kann jedoch nicht über das hier vorgeschlagene Modell der jährlichen Mittelverteilung gelöst werden. Vielmehr bedarf es – außerhalb des Formelmodells – besonderer strategischer Entscheidungen und Maßnahmen (die dann eine Rahmenbedingung für das Modell darstellen). Grundlage dafür sollten die Ergebnisse der Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche durch die HIS GmbH sein, die auf notwendige Konsequenzen hin zu prüfen sind. Zudem ist zu betonen, dass im unten vorgeschlagenen Modell das Problem unterschiedlicher Ausgangspunkte gemildert wird: Da im Modell der Referenzpunkt für die Leistungserfassung jeweils die Leistung der eigenen Hochschule in der Vorperiode ist, wird den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen Rechnung getragen.

Drittens implizieren Formelmodelle mit Ist-Indikatorwerten die Gefahr von *Spiralbewegungen*: Leistungsstarke Hochschulen erhalten mehr Geld, werden noch besser, erhalten noch mehr Geld usw., während die im Ausgangspunkt leistungsschwachen Hochschulen möglicherweise aus einer Abwärtsspirale nicht ausbrechen können. Dieses Problem lässt sich modellendogen überwin-

den: Wenn in das Formelmodell auch vereinbarte Zielwerte der Indikatoren eingebaut werden, ist es möglich, aktuell schlechte Indikatorwerte durch anspruchsvolle Zielsetzungen zu kompensieren.

Viertens impliziert indikatorgesteuerte Mittelvergabe (als Gegenpol zur Chance der finanziellen Gewinne) das Risiko, finanzielle Einbußen hinnehmen zu müssen. Nach der mit dem Jahr 2001 abgeschlossenen Beteiligung der Hochschulen am Spar- und Konsolidierungsprogramm besteht auf Seiten der Hochschulen wenig Spielraum und Bereitschaft, ein solches Risiko zu tragen. Der Risikoaspekt relativiert sich allerdings unter folgenden Gesichtspunkten:

- Aufgaben- und leistungsbezogene Mittelvergabe steht wie erläutert als politische Forderung im Raum. Je weiter man ihr nachkommt, desto besser wird die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des Wissenschaftssektors dokumentiert. Dies schafft eine gute Grundlage für den Wettbewerb um Ressourcen.
- Das Modell kann so gestaltet werden, dass potenzielle finanzielle Einbußen tragbar bleiben, z.B. durch die Einführung einer „Deckelung“ finanzieller Verluste der Hochschulen. Es sollte eine Vorschrift geben, dass die finanziellen Verluste jeder Hochschule in einer Haushaltsperiode einen bestimmten Prozentsatz der Mittel nicht überschreiten dürfen. Wird diese Grenze erreicht, werden die Verluste an dieser Stelle gekappt. Zu überlegen ist, wie lange man eine Deckelung benötigt; auf jeden Fall braucht man sie solange, bis sich die Stabilität des Modells erwiesen hat und Sicherheit im Umgang mit dem Modell besteht.

Als - eher theoretisches - Problem einer solchen Regelung ist anzuführen, dass dadurch bei der unten dargestellten Modellkonstruktion (Mischung aus Honorierung der zukünftigen Zielverfolgung und vergangenen Zielerreichung) möglicherweise Anreize zur Übertreibung von Zielwerten resultieren (wenn eine Übertreibung bei der Zielverfolgung in der Folgeperiode zwar zu geringer Zielerreichung führt, diese aber „gekappt“ wird).

Im Zusammenhang mit dem Risiko finanzieller Verluste ist auch auf einen Fehlschluss hinzuweisen, der häufig im Zusammenhang mit der Mittelvergabe gemacht wird. Angenommen, nach neuem Modell würden 5% des Haushalts verteilt. Dann ist es allerdings völlig unrealistisch, dass eine Hochschule auch tatsächlich 5% weniger Mittel erhält. Verschlechtert sie ihre in den Indikatoren gemessene Leistung gegenüber den anderen Hochschulen beispielsweise um 10%, würde sie 0,5% weniger Geld erhalten. Man muss also die möglichen finanziellen Einbußen bei der Mittelverteilung realistisch betrachten. Die Frage ist dann, ob eine Deckelung der Verluste faktisch überhaupt greifen wird; aber auch wenn sie niemals wirklich wirksam wird, ist sie dennoch ein wichtiger Vertrauensschutz.

- Das neue Modell kann schrittweise eingeführt werden, so dass im Zeitablauf die Prozentsätze des Haushalts, zu denen das neue Modell praktiziert wird steigen. Darüber hinaus wäre ggf. zu überlegen, das Modell auch aus möglichen Haushaltszuwächsen zu speisen.

Das Mittelvergabemodell muss so konzipiert sein, dass es zur Überwindung dieser Probleme beiträgt. Die dargestellten Aspekte stellen somit zugleich Anforderungen an das zu entwerfende Modell dar.

## **Teil 2: Merkmale und Verfahren eines neuen Modells der Mittelvergabe, das für Hamburg geeignet ist**

**(1) Können in Hamburg die gängigen Mittelvergabemodelle der anderen Bundesländer kopiert werden? Wie können Ziel- und Leistungsvereinbarung und Mittelvergabe im Rahmen einer eigenen Hamburger Lösung aufeinander abgestimmt werden?**

In einigen Bundesländern wurden neue, indikatorgestützte Modelle der Mittelvergabe mit der eingangs beschriebenen Ausrichtung bereits eingeführt (Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen für die Fachhochschulen, Sachsen, Baden-Württemberg und Bayern). Die Frage ist, ob sich Erfahrungen und gängige Gestaltungselemente dieser zum Teil bereits mit Erfolg praktizierten Ansätze auf Hamburg übertragen lassen.

Das in den genannten Flächenstaaten bisher praktizierte Mittelvergabemodell lässt sich folgendermaßen charakterisieren:

- Staatliche Ziele für den Hochschulsektor spiegeln sich in *wenigen Indikatoren* für die Leistung und Aufgabenwahrnehmung der Hochschulen wider (v.a. Personal, Studierende, Absolventen, Drittmittel, Promotionen/Habilitationen). Die Hochschulen erhalten Globalhaushalte, die teilweise auf Basis der Ist-Werte dieser Indikatoren kalkuliert werden. Auf diese Weise werden direkte Anreize zu Leistung und hoher Aufgabenwahrnehmung erzeugt, denn das Verhalten der Hochschulen schlägt sich unmittelbar in den Indikatorwerten und damit in den Zuweisungen nieder. Staatliche Ziele werden bei Entscheidungen in Hochschulen berücksichtigt, da die finanziellen Belohnungen und Sanktionen von staatlicher Seite bekannt sind.
- Ziel- und Leistungsvereinbarungen spielen für die Finanzierung allenfalls eine untergeordnete und ergänzende Rolle, beispielsweise zur Mittelvergabe aus einem staatlichen Innovationspool (da rückwärtsgewandte Indikatormessungen Innovationen unzureichend honorieren). Die Indikatorsteuerung ist das *primäre* Steuerungsinstrument im Verhältnis Staat – Hochschule.
- Die Modelle beziehen sich zumeist auf die Mittel für Forschung und Lehre; in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Baden-Württemberg sind die Formelmodelle jedoch bereits darauf ausgelegt, relativ *große Teile* des Haushalts (teilweise oder vollständig inkl. Personal) nach neuen Verfahren und unter Verwendung von Indikatoren zu verteilen.

In Bezug auf alle diese Charakteristika erweist sich das gängige Modell unter den besonderen Hamburger Gegebenheiten als nicht geeignet. Dies lässt sich folgendermaßen begründen:

- Eine Mittelvergabe nach wenigen, einheitlichen Indikatoren ist angesichts der „Unikat“-Situation der Hamburger Hochschulen nicht möglich. Dies betrifft sowohl die Auswahl der Indikatoren (z.B. sind natürlich Promotionen nicht für alle Hochschultypen relevant) als auch die Gewichtung zwischen den Indikatoren. Die Unterschiedlichkeit der Hochschulen und ihrer Aufgaben sowie die Tatsache, dass jeder Typ nur ein einziges Mal vorhanden ist, verhindert die sinnvolle Anwendung gängiger Indikatormodelle.
- Ziel- und Leistungsvereinbarungen als *primäres* Steuerungsinstrument sind bereits installiert. Bereits in der ersten Runde des Vereinbarungsprozesses hat sich auf Basis dieses Instruments eine dialogorientierte Kommunikationskultur im Verhältnis Staat – Hochschulen etabliert. Eine Umorientierung zur primären Steuerung über Finanzierungsformeln würde das bisher Erreichte in Frage stellen, wäre wenig plausibel und auch politisch schwer zu rechtfertigen. Die Mittelvergabe sollte daher eine ergänzende, komplementäre Rolle zu den bestehenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen spielen.
- Diese ergänzende Rolle hat zwei weitere *Implikationen*: (1) Das Mittelvergabemodell kann nicht darauf ausgelegt sein, den Großteil des Haushalts nach Indikatoren zu verteilen. (2) In Indikatorenmodellen müssen neben den Ist-Werten auch vereinbarte Soll-Werte der Indikatoren berücksichtigt werden.

Demnach muss für Hamburg das Modell anders konzipiert sein als die andernorts gängigen Verfahren der Mittelvergabe. Das Verhältnis zwischen Ziel- und Leistungsvereinbarungen und Mittelvergabe lässt sich im Hamburger Modell folgendermaßen beschreiben:

- Im Rahmen des staatlichen Leistungsauftrags und der staatlichen Ziele werden die Hochschulprofile in Verhandlungen zwischen Hochschulen und Staat eingebracht. Die staatliche Seite formuliert als Raster für die Ziel- und Leistungsvereinbarung Zielbereiche, in denen die Hochschulen im Gegenzug zur Gewährung von Globalhaushalten Beiträge erbringen sollen. Die Hochschulen schlagen vor, in welchem Ausmaß sie Aufgaben übernehmen wollen. Wie und in welchem Ausmaß diese Beiträge zu erbringen sind, wird zwischen Staat und Hochschulen nach standardisierten Verfahren periodisch ausgehandelt und in Ziel- und Leistungsvereinbarungen festgelegt. Ziel- und Leistungsvereinbarungen bleiben das primäre Steuerungsinstrument.
- Um die Wirksamkeit der Ziel- und Leistungsvereinbarungen auf das Verhalten an Hochschulen zu fördern, werden sie mit Regelungen der Mittelvergabe gekoppelt. Über finanzielle Anreize wird ein Handeln belohnt,

das den Vereinbarungen entspricht. Darüber hinaus zwingt die Mittelvergabe dazu, Vereinbarungen mess- und überprüfbar zu machen.

- Auch hier spielen demnach Indikatoren eine wesentliche Rolle; allerdings beziehen sich die finanziellen Anreize auch auf vereinbarte Ziel- und nicht nur auf Ist-Werte.
- Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden auf zweifache Weise mit der Mittelvergabe verknüpft: (1) Nach Ablauf der Mehr-Jahres-Planungsfrist werden Globalhaushalte neu verhandelt. Die Zielverfolgung und -erreichung des vergangenen Mehr-Jahres-Abschnitts bestimmt die Verhandlungsposition der Hochschule gegenüber der BWF für die kommenden Jahre und hat damit Einfluss auf mögliche Budgetausweitungen oder Kürzungen. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht durch feste Finanzierungsregeln fixiert, sondern geht nach dem Ermessen der Beteiligten in die Verhandlungen ein. (2) Daneben sollte aber jährlich ein automatisiertes, festen Regeln folgendes Mittelvergabemodell unter Verwendung von Indikatoren greifen. D.h. ein bestimmtes Mittelvolumen wird jedes Jahr nach bestimmten Kennzahlen verteilt, die aus den Ziel- und Leistungsvereinbarungen abgeleitet sind. Der Zusammenhang (1) ist im Prozess der Ziel- und Leistungsvereinbarung selbstverständlich; im folgenden soll es darum gehen, einen Verfahrensvorschlag für das in (2) geforderte Modell zu entwickeln.
- Die Überprüfung des Globalhaushaltsvolumens als Ganzes erfolgt im Rahmen der Verhandlungen jeweils nach Ablauf der mehrjährigen Periode der Planungssicherheit (und damit nicht im Rahmen des automatisierten jährlichen Verfahrens). Innerhalb des Zeitraums der mehrjährigen Planungssicherheit kann die aufgaben- und leistungsbezogene Finanzierung daher bei einem relativ geringen Prozentsatz verbleiben.

<p><b>(2) Nach welcher Grundlogik funktioniert das für Hamburg vorgeschlagene Modell?</b></p>
---

Das vorgeschlagene Modell, das der Hamburger Situation Rechnung trägt, lässt sich in Kurzform folgendermaßen erläutern:

- Das Profil der jeweiligen Hochschule in Verbindung mit bestimmten staatlichen Zielen wird in *maximal 6 Indikatoren* „gegossen“ (d.h. die groben Grundzüge der Ziele werden in Maßgrößen abgebildet). Die Themenbereiche, auf die sich 4 der 6 Indikatoren beziehen sollen, sind vorgegeben, 2 weitere sind frei wählbar.
- Aus diesen Indikatoren wird ein *hochschulspezifischer Index* gebildet, indem die Indikatoren nach den Prioritäten für die dahinter stehenden Ziele gewichtet werden. Bei vergleichbaren Aufgaben zwischen den Hochschulen sind die entsprechenden Indizelemente einheitlich zu gestalten. Die Indizes (d.h. die eingehenden Indikatoren und deren Gewicht) sind demnach eine

Mischung zwischen einheitlicher „Pflicht“ für alle Hochschulen und individueller „Kür“ der jeweils einzelnen Hochschule.

- Ein *Index* bedeutet: die hochschulspezifischen Einzelindikatoren werden addiert, indem sie auf abstrakte Indexeinheiten umgerechnet werden. So ist z.B. für jede Hochschule in einer festen Indexformel festgelegt, wie viel Studierende und wie viel DM Drittmittel einer Indexeinheit entsprechen. Daraus ergibt sich ein Gesamtindexwert für eine Hochschule; bei zwei Hochschulen, die denselben Indexwert aufweisen, können völlig unterschiedliche Dinge dahinter stehen.
- Indikatoren und Indexkonstruktion sind Gegenstand der Leistungsvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule. D.h. die Erfolgsmaßstäbe für die verschiedenen Hochschulen beinhalten eine austarierte Mischung aus selbst gesetzten und staatlich definierten Kriterien. Das Initiativrecht für die profilbildenden Indikatoren und ihre Gewichtung liegt bei den Hochschulen. Die Indikatoren müssen aber in das durch die Ziel- und Leistungsvereinbarungen vorgegebene Zielraster passen. Die Vereinbarung des Index bedeutet nicht, dass jährliche Veränderungen der Indexkonstruktion angestrebt werden. Vielmehr ist hier langfristige Stabilität zu realisieren und eine Veränderung nur bei grundlegenden Veränderungen im Profil zuzulassen.
- Durch das Mittelverteilungsmodell wird im *ersten Jahr* der Einführung die historische Mittelverteilung zwischen den Hochschulen *nicht verändert*. Das Modell greift erst durch Veränderungen der Leistung und Aufgabenübernahme im Zeitablauf.
- In den Folgeperioden richtet sich die Mittelverteilung danach, welcher Indexwert im Vergleich zu einem Basiswert derselben Hochschule angestrebt/vereinbart und erreicht wird. D.h. gemessen werden sowohl vereinbarte Zielwerte als auch Ist-Werte. Die Hochschulen konkurrieren also darum, ihre individuellen, selbst gesteckten Ziele bestmöglich zu erreichen. Der Maßstab für den Erfolg liegt in der Hochschule selbst; dies löst das Problem der Unvergleichbarkeit der Hochschulprofile.
- Die *Zielverfolgung* (aufgabenbezogene Finanzierung) wird danach bemessen, wie sich der für das kommende Jahr vereinbarte Indexwert zu einem Basiswert (=Ist-Durchschnittswert des Index für die vergangenen drei Jahre) verhält. Die *Zielerreichung* wird danach bemessen, wie sich der Index-Ist-Wert zu dem Indexwert verhält, der im vorigen Jahr in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen vereinbart wurde. Der Vergleichsmaßstab liegt also stets in der eigenen Hochschule; es geht immer darum, ob man im Zeitablauf besser oder schlechter wird.
- Die Erfolge bei der Zielverfolgung und Zielerreichung werden (unter Gleichgewichtung dieser beiden Dimensionen) über einen einzigen *Erfolgsfaktor* ausgedrückt, mit dem die historischen Budgetanteile multipliziert werden. Überproportionale Erfolge im Vergleich zu den anderen Hochschulen werden finanziell belohnt, unterproportionale sanktioniert. Die Mittelvergabe ist somit automatisch und direkt an die Entwicklung der Indikatorwerte

gekoppelt. Überschreiten jedoch die jährlichen Verluste einer Hochschule aus dem Modell eine bestimmte Grenze, werden sie an dieser Grenze gekappt.

- Im Modell ist damit der Gesamthaushalt für alle Hochschulen endogenes Ergebnis der Indexentwicklung. In der Realität bestimmt aber das Parlament die Höhe des Gesamthaushaltes. Deshalb muss u.U. ein *Anpassungsfaktor* eingeführt werden, der die nach dem Modell errechneten Haushalte auf den für 3 Jahre festgelegten Gesamthaushalt abstimmt. Beispiel: Würden alle Hochschulen höhere Soll-Werte anstreben, müsste der Gesamthaushalt laut Modell steigen. Wenn der Gesamthaushalt aber laut Parlamentsbeschluss konstant bleibt, wird ein Anpassungsfaktor kleiner als 1 eingeführt. Dann muss eine Hochschule vergleichbar gute Leistungen wie die anderen erbringen, um nur die Höhe ihres Hochschulhaushaltes zu halten.

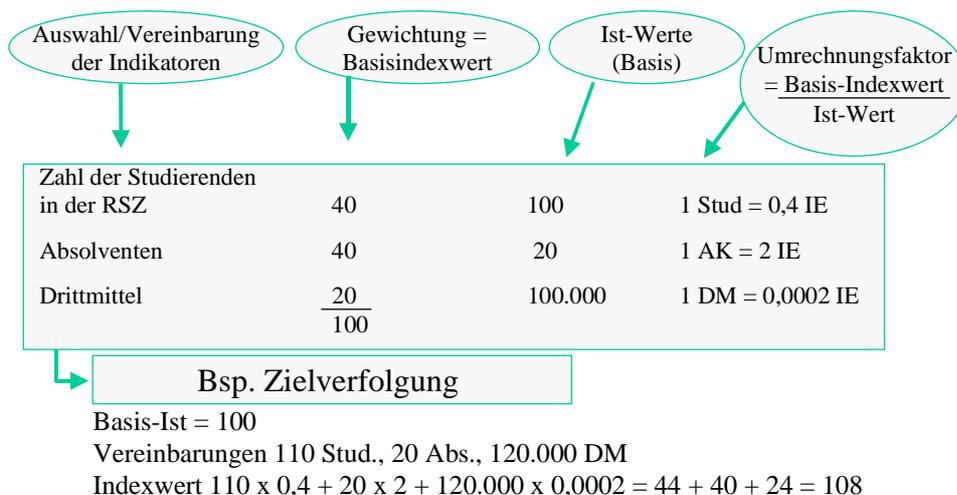
<p><b>(3) Wie sehen die Regelungen des Modells im einzelnen aus, d.h. nach welchen Verfahren werden die Indizes gebildet und in monetäre Größen umgerechnet?</b></p>
--

Regeln für die Indexbildung der Hamburger Hochschulen:

- Der Index besteht aus maximal 6 Indikatoren, davon mindestens 2 Lehr-, 1 Forschungs- und 1 Frauenförderungsindikator.
- Für den Anteil eines einzelnen Indikators am Gesamtindex gilt eine Untergrenze von 10 Prozent, für die Lehrindikatoren zusammen eine Untergrenze von 30 Prozent.
- Bei den 2 obligatorischen Lehrindikatoren ist eine Auswahl oder Kombination aus folgenden Indikatoren möglich: (1) Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, (2) Zahl der Absolventen, (3) Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit an der Gesamtzahl der Studierenden.
- Beim obligatorischen Forschungsindikator stehen Drittmittelvolumina und Zahl der Promotionen zur Auswahl. Bei den künstlerischen Hochschulen ist die Zahl der Präsentationen/Veranstaltungen obligatorisch.
- Für den Frauenförderungsindikator kommen in Frage: (1) Indikatoren, die Frauenanteile auf den einzelnen Qualifikationsstufen abbilden. (2) Indikatoren, die eine Angleichung des Frauenanteils auf einer Qualifikationsstufe an den Anteil der vorhergehenden Stufe abbilden („Kaskadenprinzip“). (3) Indikatoren, die den Frauenanteil bei der Besetzung von Professuren abbilden.
- Ob an bestimmten Stellen Beziehungs- oder Absolutzahlen gewählt werden sollen (Bsp.: Relation Promotionen zu Promotionsberechtigten, die von der HWP in die Diskussion gebracht wurde), ist im Einzelfall in den Verhandlungen zur Ziel- und Leistungsvereinbarung zu klären.

- Zentrale Maßstäbe für die von den Hochschulen individuell vorgeschlagenen Indikatoren, Gewichte und Operationalisierungen sind zum einen das Hochschulprofil und zum anderen die Inhalte der Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Diese Maßstäbe sollen im Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen zum Tragen kommen.
- Soweit wie möglich sind einheitliche Operationalisierungen der Indikatoren anzustreben (mit der Möglichkeit zu begründeten Ausnahmen im Sinne des Hochschulprofils). Bsp. Drittmittelbegriff: Es könnte die Regel gelten, dass nur im Haushalt verbuchte Mittel erfasst werden. Ausnahmsweise könnten aber auch zusätzliche Drittmittel (auf Sonderkonten, über Kooperationsinstitute) einbezogen werden, wenn sie für die Hochschule eine maßgebliche Rolle spielen, d.h. das Profil und die „Hochschulwirklichkeit“ in Bezug auf die Forschung entscheidend bestimmen. Die Begründung für eine solche Ausnahme ist in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen darzulegen.

Verfahren der Indexberechnung (Erläuterung an einem fiktiven Beispiel, s. Graphik):

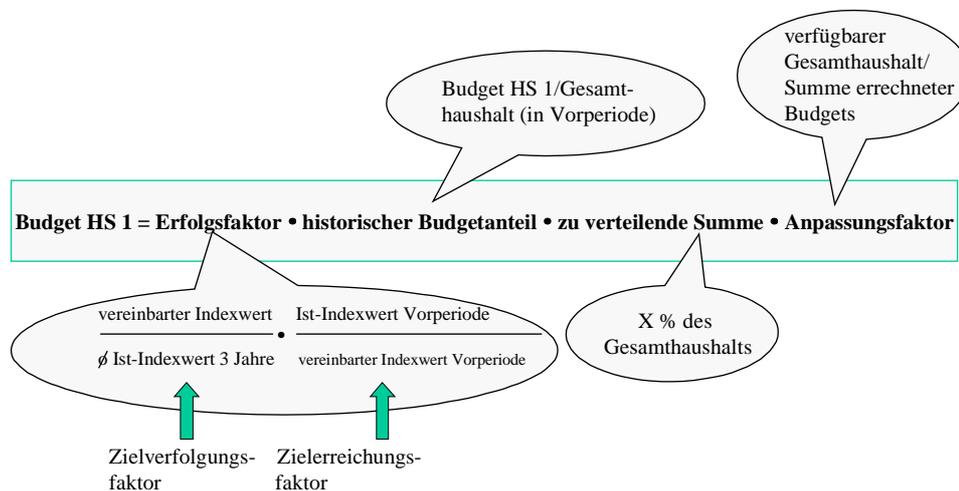


- Die Indikatoren werden von der Hochschule vorgeschlagen und zwischen Staat und Hochschule vereinbart. Gleiches gilt für die Gewichte; sie entsprechen dem Basisindexwert für die erste Periode.
- Die Ist-Werte der Indikatoren werden bestimmt.
- Der Quotient aus Basisindexwert und Ist-Wert für jeden Indikator entspricht dem Umrechnungsfaktor, mit dem man die Ist-Werte in Indexeinheiten (IE) umrechnen kann. Die Faktoren werden aus den Daten der ersten Periode bestimmt und bleiben im Zeitablauf stabil.

- Will man beispielsweise die Zielverfolgung für das kommende Jahr im Index erfassen, muss man die vereinbarten Zielwerte (hier angenommen: eine Steigerung bei Studierenden um 10% und bei Drittmitteln um 20%) mit den Umrechnungsfaktoren multiplizieren, um den Gesamtindexwert für die Zielverfolgung zu erhalten (hier: 108 IE). Es zeigt sich im Beispiel, dass die verfolgten Ziele insgesamt um 8% über dem Basis-Istwert (100 IE) liegen.

Umsetzung des Index in Budgets:

Die folgende Graphik zeigt die im Mittelvergabemodell verwendete Formel zur Bestimmung des Budgets einer Hochschule. Die errechneten Indizes gehen wie in der Graphik dargestellt in den Zielverfolgungs- und den Zielerreichungsfaktor ein, deren Produkt den Erfolgsfaktor ergibt. Die Grundlogik zu dieser Formel wurde bei Frage (2) erläutert.



#### (4) Welche Chancen sind mit dieser Modellkonstruktion verbunden?

Die beschriebene Modellkonstruktion weist eine Reihe positiver Grundmerkmale auf:

- *Das Modell zielt auf eine Balance zwischen Belohnung der Aufgabenübernahme nach individuellem Hochschulprofil einerseits und Einbringung staatlicher Ziele andererseits ab.* Somit sind sowohl der Gedanke der Ausgabenerstattung für Primäraufgaben (entsprechend dem Hochschulprofil) als auch die Verhaltenssteuerung im Sinne staatlicher Ziele berücksichtigt: (1) Im Bereich der Primäraufgaben der Hochschule lag durch das Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarung bisher eine starke Maßnahmenorientierung vor: vereinbart wurden Aktivitäten, die eine bessere Aufgabenwahrnehmung bewirken sollen. Nun wird ergänzend versucht, das Ergebnis solcher Aktivitäten, v.a. in Form von Lehr- und Forschungsausgaben, zu erfassen und Veränderungen des Ergebnisses finanziell zu honorieren.

Finanzielle Anreize sollen einen Wettbewerb um die besten Forschungsleistungen und um Studierende auslösen (letzteres über das Prinzip „Geld folgt Studierenden“; die Abbildung der Aufgabenübernahme nach diesem Prinzip ist auch bei sinkenden Studierendenzahlen sinnvoll). Die entsprechenden Indikatoren und ihre Gewichtung sollen das spezifische Aufgabenspektrum der einzelnen Hochschule abbilden. (2) Zudem setzt der Staat das beschriebene Grundraster für die Indikatoren; darin fließen staatliche Ziele wie beispielsweise Frauenförderung ein.

- *Das Modell garantiert zwar Planungssicherheit für die Hochschulen, doch diese erhält eine aufgaben- und leistungsorientierte Dimension.* Planungssicherheit wird so verstanden, dass das Gesamtbudget aller Hochschulen über einen Mehr-Jahres-Zeitraum fest zugesagt wird. Bisher ist dieser Zeitraum drei Jahre; für die Zukunft ist zu erwägen, durch einen 4-Jahres-Horizont eine Anpassung an die Legislaturperiode zu realisieren. Zwischen den Hochschulen entstehen Spielräume, in denen die Mittel gemäß den gesetzten Zielen und den Erfolgen bei der Leistungsvereinbarung vergeben werden. Eine vollständige Fortschreibung jedes einzelnen Hochschulhaushalts resultiert nur dann, wenn sich alle Hochschulen gleichermaßen anspruchsvolle Ziele stecken und diese von allen gleichermaßen erreicht werden. Sobald dies nicht der Fall ist, bewirken unterschiedliche (über-/unterproportionale) Zielwerte und unterschiedliche (über-/unterproportionale) Leistungen bei der Zielerreichung Umverteilungen zwischen den Hochschulen. Die Regeln dieser möglichen Reallokation sind allerdings definiert und transparent; Planungssicherheit bedeutet, dass die finanziellen Konsequenzen des eigenen Handelns abschätzbar sind. Potenzielle Mittelverlagerungen werden durch den definierten Anteil des neuen Modells am Gesamtbudget und durch die Kappungsgrenze begrenzt.
- *Die vieldiskutierten Dimensionen aufgaben- und leistungsbezogener Finanzierung finden im Kontext mit der Ziel- und Leistungsvereinbarung eine stichhaltige Interpretation.* Aufgabenbezogene Finanzierung entspricht einer Honorierung der Zielverfolgung (Wie anspruchsvoll sind die Ziele, die sich die Hochschule gesteckt hat, d.h. die Aufgaben, die man übernommen hat, in Relation zum bisher Erreichten?). Leistungsbezogene Finanzierung entspricht einer Honorierung der Zielerreichung (Konnten die gesteckten Ziele erreicht werden, wie leistungsfähig war die Hochschule in Bezug auf die Ziele?). Insofern ist das Mittelvergabemodell optimal auf das primäre Steuerungsinstrument der Ziel- und Leistungsvereinbarung abgestellt.
- *Die gleichgewichtige Honorierung von Zielverfolgung und –erreichung sichert die erwünschten Anreizwirkungen.* Würde man nur die Zielverfolgung mit Mittelvergabe koppeln, würden möglicherweise hochgesteckte Ziele anvisiert, ohne dass Anreize zur tatsächlichen Erreichung bestehen. Orientiert sich die Finanzierung nur an der Zielerreichung, würden Anreize für die Hochschulen entstehen, in Verhandlungen möglichst geringe Zielwerte anzuvisieren, also sich leicht erreichbare Ziele zu stecken. Es bestünde kein Anreiz, etwas zu wagen. Erst die Koppelung beider Dimensionen erzeugt Anreize zu anspruchsvollen, aber realistischen Zielen.

- *Die Konstruktion eines Index ist ein geeignetes Verfahren, um das Hamburger „Unikat“-Problem bei der indikatorgestützten Mittelvergabe zu lösen.* Es gibt grundsätzlich zwei Rechenarten, um verschiedene Indikatoren gleichzeitig zu berücksichtigen: Entweder alle Indikatoren werden zu einem Gesamtindex aggregiert und die gesamte Verteilungsmasse nach ihm verteilt. Oder die Verteilungsmasse wird in feste Teile („Töpfe“) aufgeteilt, die jeweils nach einem Indikator verteilt werden (also z.B.: es werden immer 30% im Rahmen des Verteilungsmodells nach Zahl der Studierenden verteilt, 20% nach Drittmitteln usw.). Der Unterschied besteht in der Autonomie in Bezug auf die Relevanz der Teilindikatoren: Im ersten Fall ist das Gewicht der Indikatoren von den Entscheidungen der Hochschule abhängig; im zweiten Fall sind die Gewichte staatlich festgelegt. Innerhalb eines Index sind die Gewichte der Einzelindikatoren nur in der ersten Periode über die Aggregationsregel festgelegt; in allen weiteren Perioden hängen sie von der Entwicklung der Indikatorwerte ab. Hochschulindividuelle Indikatoren und Gewichte sind nur im Rahmen der Indexbildung möglich. Feste „Töpfe“ für einzelne Indikatoren bieten sich nur an, wenn die Gewichtung eines Indikators für alle Hochschulen gleich sein soll.
- *Das Modell strebt eine Balance zwischen individualisiertem Index und Berücksichtigung der Spezifika der Hochschulen einerseits und einer gewissen Standardisierung andererseits an.* Wo dies möglich ist, soll trotz der hochschulspezifischen Indizes eine gewisse Vergleichbarkeit angestrebt werden, z.B. durch die oben dargestellten Regeln der Indexbildung.
- *Die Größe der Hochschule wird bei der Zuweisung berücksichtigt.* Dies wird durch die Verwendung des historischen Budgetanteils in der Formel realisiert. Würde ausschließlich nach dem Erfolgsfaktor verteilt, entstünden Verzerrungen zwischen den Hochschulen. Kleine Hochschulen würden bevorzugt, da bei Ihnen hinter einer Veränderung eines Werts um einen bestimmten Prozentsatz ein sehr viel geringeres absolutes Volumen steckt als bei einer großen Hochschule beim selben Prozentsatz. Zudem wären an der großen Hochschule mehr Akteure beteiligt; würden große und kleine Hochschulen bei selben Prozentsteigerungen den selben Betrag erhalten, wäre in der großen Hochschule die Pro-Kopf-Belohnung erheblich geringer. Als Größenfaktor wird der Budgetanteil an der Summe aller Globalhaushalte im Basisjahr verwendet. Ändert bei diesem Berechnungsmodus keine Hochschule ihr Verhalten gegenüber dem Basisjahr, bleibt auch die Mittelverteilung unverändert.

<p><b>(5) Welche besonderen Chancen beinhaltet die Modellkonstruktion für die Hochschulen?</b></p>
--

Das skizzierte Modell ist für die Hochschulen mit bestimmten Vorteilen verbunden, die es von den gängigen Modellen abheben:

- Das Modell wird der *Unikat-Situation* der Hochschulen gerecht. Jede Hochschule wird an einem individuellen, ihrem Profil entsprechenden Leistungsmaßstab gemessen. Finanzielle Anreize unterstützen die Profilierung.
- Dabei ist dieser Leistungsmaßstab zu großen Teilen von der Hochschule *selbst gesetzt*. Das Initiativrecht in Bezug auf die Indikatoren und die Indexbildung garantiert, dass das Indikatormodell der Hochschule und ihrem Profil gerecht wird. Damit bleibt Platz für kreatives und innovatives Handeln der Hochschulen. Eine Verschiebung der Prioritäten zwischen den einzelnen Indikatoren durch die Hochschule schlägt sich in der Gewichtung der Indikatoren im Rahmen des Index nieder.
- Der Verzicht auf Umverteilungen in der ersten Periode ermöglicht eine Einführung ohne *Verteilungskonflikte* im ersten Jahr. Die wettbewerblichen Anreizwirkungen für die kommenden Jahre werden dadurch jedoch nicht gemindert: Besondere Anstrengungen im Hinblick auf die Ziele werden finanziell belohnt. Die Logik des Modells sichert die finanzielle Position aller Hochschulen, wenn alle so weitermachen wie bisher; Verteilungsgewinne sind dann realisierbar, wenn sich die Hochschule in Bezug auf das eigene Profil höhere Ziele steckt als die anderen Hochschulen in Bezug auf ihr Profil (bzw. wenn sie tatsächlich mehr erreicht).
- Der Erfolg der Hochschulen wird durch einen einzigen Erfolgsfaktor *transparent* und legitimiert auf diese Weise die Mittelverteilung. Obwohl die Indexmessung methodisch ein nicht ganz simples Rechenverfahren erfordert, sind die wesentlichen Implikationen des Modells und seine Logik nachvollziehbar (wie obige Kurzbeschreibung zeigt). Dadurch wird die angesichts des Unikat-Problems erforderliche Individualität der Indikatoren realisiert, ohne die intuitive Verständlichkeit des Modells und die Durchschaubarkeit der Verteilungsergebnisse zu beeinträchtigen.
- Der Anpassungsfaktor macht die Leistungen der Hochschulen transparent und schafft eine gute Grundlage im Wettbewerb mit anderen Bereichen um öffentliche Ressourcen. Er zeigt an, wann die Hochschulen eigentlich mehr Geld „verdient“ haben, weil sie sich konsequent Ziele gesetzt und diese auch erreicht haben.
- Die Formalisierung und Objektivierung durch Indikatoren wirkt auf die Senkung bürokratischen Aufwandes in den Aushandlungsprozessen im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarung hin.

<b>(6) Welche Chancen der Modellkonstruktion ergeben sich aus staatlicher Sicht?</b>
--

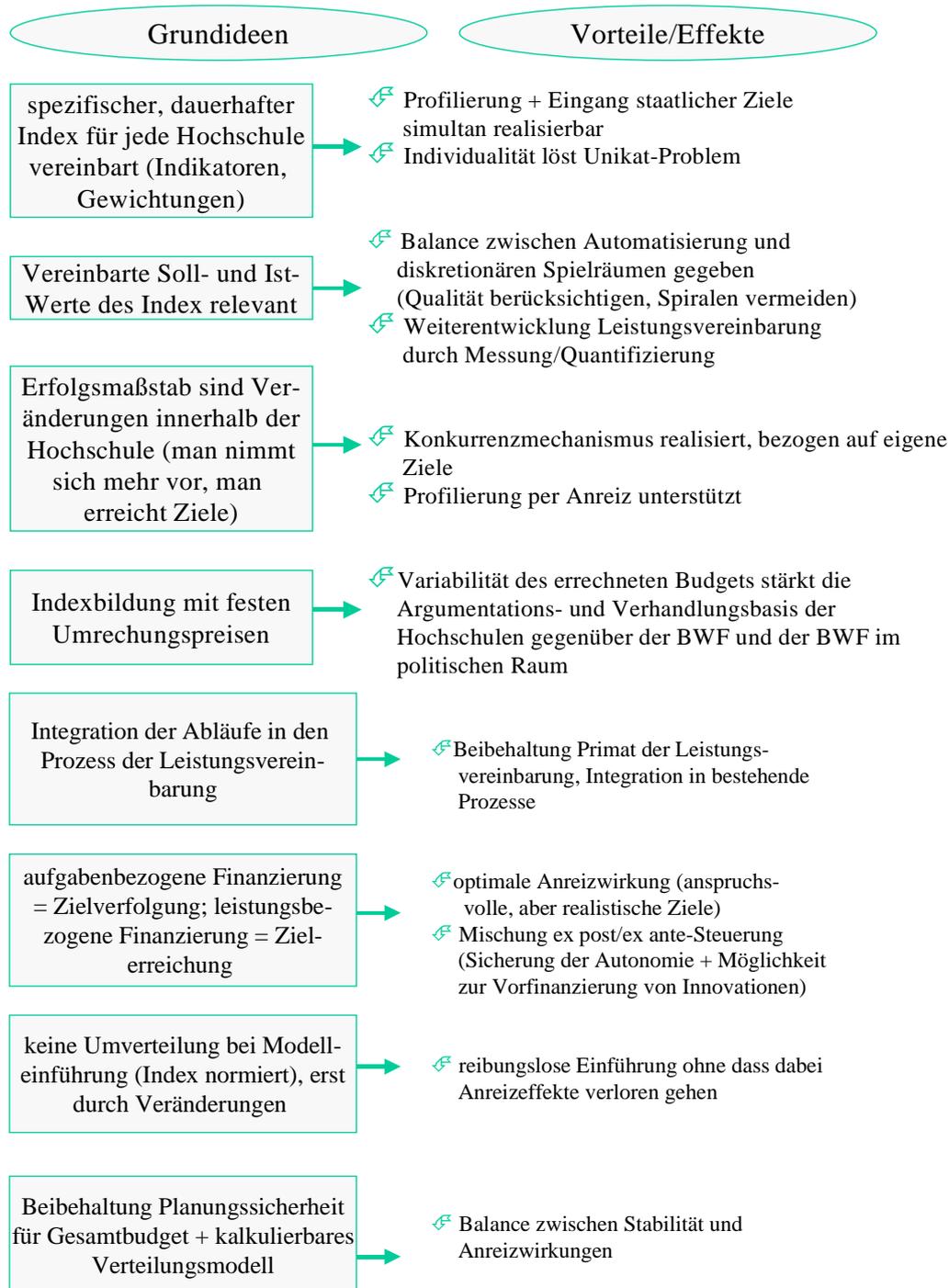
Aus dem hohen Grad an Autonomie in Verbindung mit dem Index-Indikatorenmodell könnte man schließen, der Aspekt der staatlichen Steuerung käme zu kurz. Die staatliche Seite verfügt aber tatsächlich über hinreichende Spielräume zur Durchsetzung ihrer Ziele und zur Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs im Bereich der Primäraufgaben:

- Der Staat setzt bestimmte *Rahmenvorgaben* zur Indexgestaltung (z.B. Abstimmung der Indikatoren auf die Ziele der Leistungsvereinbarung, Begrenzung der Zahl der Indikatoren, Vorgaben für einheitliche Lehrindikatoren, Vorgabe von Rechenverfahren).
- Der Staat kann eigene *Steuerungsziele* in den Index einbringen (durch Bekanntgabe staatlicher Kernziele zu Beginn des Vereinbarungsprozesses und Gestaltung der Grundregeln zur Indexbildung bzw. durch einen Indikatoren-Gegenvorschlag im Rahmen der Verhandlungen).
- Darüber hinaus werden die *Vorschläge* der Hochschulen in den Verhandlungen anhand folgender Kriterien *geprüft*: Sind die Ziele, die hinter den Indikatoren stehen, mit staatlichen Rahmenzielen (also mit den Ziel- und Leistungsvereinbarungen) kompatibel? Entsprechen die Indikatoren und Gewichte tatsächlich formulierten Zielen der Hochschule? Lässt die bisherige Entwicklung der Indikatorwerte den Schluss zu, dass der Indikator beeinflussbar und in seiner Elastizität mit den anderen Hochschulen vergleichbar ist? Ergeben sich Probleme in Bezug auf die Prüfkriterien, dürfte die staatliche Seite den Vereinbarungen kaum zustimmen.
- Seine Interessen und Ziele kann der Staat insbesondere in den jährlichen Verhandlungen über die *Zielwerte* der Indikatoren im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zur Geltung bringen. So kann es bei der Entscheidung über die Annahme des Angebots der Hochschulen beispielsweise eine Rolle spielen, welche Qualität mit der Umsetzung der Zielverfolgung verbunden ist oder dass bei bestimmten Indikatoren Sättigungsgrenzen in Bezug auf die Zielsetzung vorliegen können (wenn z.B. eine Hochschule bei den Absolventen permanent sehr hohe Steigerungsraten erzielt und dies nur durch starke Senkung von Anforderungen erklärbar ist). Auch könnte mit Hochschulen, die in bestimmten Bereichen bisher leistungsschwach waren, gerade in diesen Bereichen hohe Anstrengungen und damit hohe Zielwerte vereinbart werden (höher als z.B. mit einer bisher starken Hochschule, die zunächst gleiche Soll-Werte anbietet), wenn das staatliche Ziel in der Überwindung defizitärer Situationen besteht.

Die beschriebenen staatlichen Einflusspotenziale beruhen also im wesentlichen auf der Wechselwirkung zwischen Mittelvergabe und Ziel-/Leistungsvereinbarungen. Der Primat des Steuerungsinstruments Leistungsvereinbarung, der Ausgangspunkt für das konzipierte Finanzierungsmodell war, ist entscheidend für die Durchsetzbarkeit staatlicher Ziele.

**(7) Wie lassen sich wesentliche Ideen des Modells und die daraus resultierenden Vorteile im Überblick darstellen?**

Im folgenden kurzen Überblick werden die Grundideen des Modells aus (2) und die bewertenden Aspekte aus (4) bis (6) aufgegriffen und auf einige Kernaspekte komprimiert.



<b>(8) Welche Besonderheiten sind bei der Modellkonstruktion zu beachten?</b>
---

Die Debatten über das entworfene Modell drehten sich auch um einige Sonderaspekte, die es zu berücksichtigen gilt. Eingehend diskutiert wurde u.a. die Frage der Eignung unterschiedlicher Indikatoren im Rahmen des Index. Dabei ist festzuhalten:

- *Studienplatzkapazitäten* sollen nicht als Indikator verwendet werden. Dies ist nicht notwendig, da erstens der damit verbundene Stabilisierungseffekt nur im Grundmodell der anderen Bundesländer erforderlich ist, da man zweitens in Zeiten des Stellenabbaus einen automatischen Kürzungsmechanismus unabhängig von der tatsächlichen Nachfrage einbauen würde und da drittens die intendierte Anpassung von Geldern an die Aufgabenübernahme in der Lehre über die anderen Indikatoren gewährleistet ist.
- Die Einbeziehung einer *Arbeitsmarkt*-Perspektive beim Absolventen-Indikator wird als mögliche, wünschenswerte Zukunftsperspektive betrachtet, die im Augenblick aber nicht realisierbar ist.

Ein weiteres Thema war die Berücksichtigung von Strukturveränderungen im Modell:

- Wenn Strukturverlagerungen zwischen den Hochschulen stattfinden, muss dies im Modell berücksichtigt werden. Wenn z.B. Studiengänge zwischen den Hochschulen verlagert werden, beeinflusst dies Studierendenzahlen, ohne dass Leistungsaspekte dahinterstehen. Entsprechend müsste in den Formeln eine Bereinigung vorgenommen werden. Geeigneter Mechanismus ist eine Korrektur bei der Bezugsgröße für die Zielverfolgung (wenn z.B. ein Studiengang abgegeben wird, muss eine entsprechende Kürzung bei den Basis-Studierendenzahlen erfolgen).
- Konjunkturelle Veränderungen der Indikatoren (z.B. marktbedingte Einbrüche bei den Studierendenzahlen) sollen sich innerhalb des 3-Jahres-Zeitraums nicht in Modifikationen der Bezugsgröße für die Zielverfolgung niederschlagen (im Sinne der Einfachheit des Modells und der Vermeidung zu vieler, willkürlicher Einzeleingriffe). Korrekturmöglichkeiten sollen hier nur jeweils nach den drei Jahren bestehen. Solche Korrekturen können auch geboten sein, wenn flächendeckend Studierendenzahlen sinken (und dies aufgrund des Abbaus von Studienplätzen nicht gewollt ist). Die Korrektur wäre in diesem Fall nötig, um Fehlsignale an Öffentlichkeit und Politik zu vermeiden (v.a. in Form eines Anpassungsfaktors größer Eins, der nicht in sinkender Leistung sondern in Kapazitätsabbau begründet wäre).

### **Teil 3: Darstellung des neuen Hamburger Modells der Mittelvergabe im Prozess der Ziel- und Leistungsvereinbarung**

Wie oben dargelegt, muss die Mittelvergabe in den Prozess der Ziel- und Leistungsvereinbarungen integriert werden. Im folgenden werden die Schritte der Ziel- und Leistungsvereinbarung skizziert und ausgeführt, was dabei in Bezug auf die Mittelvergabe jeweils passiert. Betrachtet wird nur das Verfahren der *jährlichen* Mittelvergabe, jedoch nicht die zusätzlichen Implikationen, die bei Ablauf der Mehr-Jahres-Frist zu berücksichtigen sind.

#### **Phase (1): Prozessanstoß durch die BWF**

Der Prozess der Ziel- und Leistungsvereinbarung wird von der BWF jährlich in Gang gesetzt. In dieser Phase werden bestimmte Rahmenbedingungen für Ablauf und Inhalt der Vereinbarungen bekannt gegeben, auf deren Basis Angebote der Hochschulen abgefordert werden.

*Mittelvergabe in dieser Phase:*

Die BWF setzt einen Katalog von Rahmenbedingungen und Grundregeln für das Verfahren der Mittelverteilung fest. Dieser Katalog umfasst folgende Punkte:

- Die Benennung des zu verteilenden Mittelvolumens und des Rechenverfahrens (der Formel) für die Verteilung der Gelder.
- Die oben dargestellten Regeln zur Indexbildung und der im Vorjahr vereinbarte Index für die jeweilige Hochschule (letzteres natürlich nicht im ersten Jahr).
- Einen Zeitplan für den Vereinbarungsprozess.

Darüber hinaus werden die Hochschulen zusammen mit der Bekanntgabe dieser Grundbedingungen aufgefordert, für alle in ihrem Index enthaltenen Indikatoren *Zielwerte* für das kommende Vereinbarungsjahr vorzuschlagen und zu begründen.

#### **Phase (2): Ziel- und Leistungsvereinbarungs-Angebot der Hochschule**

Es ist nun Aufgabe der Hochschulen, den von der BWF vorgegebenen Rahmen für die Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit konkreten Vorschlägen auszufüllen. Die Hochschulen formulieren für alle im Rahmen der Mittelvergabe relevanten Aspekte ein Angebot an die BWF, so dass die für die Mittelvergabe relevanten Daten (Indexkonstruktion, Zielwerte) zum Gegenstand der Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden.

*Mittelvergabe in dieser Phase:*

Im Zusammenhang mit der Mittelvergabe unterbreitet eine Hochschule Angebote in folgenden Bereichen:

- *Indikatoren* für den Hochschulindex und *Umrechnungsfaktoren* für die Indikatoren. Mit diesen Umrechnungsfaktoren wird festgelegt, wie viel Einheiten des Indikators einer Indexeinheit entsprechen. Dadurch bestimmt sich die Gewichtung zwischen den Indikatoren. Diese Merkmale des Index werden bei der Einführung des Mittelvergabemodells neu konzipiert; in den folgenden Perioden werden aufgrund der Stabilität des Index in der Regel keine neuen Angebote abgegeben (nur in begründeten Fällen, z.B. bei Profilveränderung).
- *Zielwerte* für das kommende Jahr in Bezug auf alle im Index verwendeten Indikatoren.
- *Erläuterungen* und *Begründungen* zu den angestrebten Zielwerten. Dadurch werden die gesteckten Ziele plausibel und die Qualität der angestrebten Schritte zur Erreichung der Ziele deutlich. Zu den Erläuterungen gehören auch Aussagen zur bisherigen Entwicklung der Indikatoren.

Die Initiativrechte der Hochschule sichern die Autonomie und sorgen dafür, dass die Ziel- und Leistungsvereinbarung im Bereich der Mittelvergabe durch ein starkes bottom-up-Element geprägt ist.

<b>Phase (3): Verhandlung</b>
-------------------------------

Auf Basis der vorliegenden Angebote werden die Inhalte der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat ausgehandelt. In Phase (3) wird über die Vorschläge aus Phasen (1) und (2) verhandelt. Vereinbarungen sind nur bei Konsens zwischen beiden Parteien möglich.

*Mittelvergabe in dieser Phase:*

In Bezug auf den Teilbereich der Ziel- und Leistungsvereinbarungen, der sich auf die Mittelvergabe bezieht, wird über zwei Dinge verhandelt:

- *Die vorgeschlagene Indexkonstruktion.* Im Rahmen der Verhandlungen muss die staatliche Seite überprüfen, ob der von der Hochschule vorgeschlagene Index akzeptabel ist. Dabei werden folgende Kriterien herangezogen: a. Sind die Ziele, die hinter den Indikatoren stehen, mit staatlichen Rahmenzielen vereinbar? b. Entsprechen die Indikatoren und Gewichte tatsächlich formulierten Zielen der Hochschule? c. Lässt die bisherige Entwicklung der Indikatorwerte den Schluss zu, dass der Indikator hinreichend steuerbar und in seiner Elastizität mit dem anderer Hochschulen vergleichbar ist?

Die Überprüfung des Index ist entscheidend für die Funktionsfähigkeit des Modells. Stellt man fest, dass Indikatoren so gewählt werden, dass sie hohe

(und im Vergleich zu den anderen Hochschulen überproportionale) Steigerungsraten beim Index ohne große Anstrengungen ermöglichen, müssen die Vorschläge modifiziert werden. Ohne diese Überprüfung wäre der Indexansatz problematisch.

Wesentliche Grundlage für das Funktionieren und die Akzeptanz des Modells ist das wechselseitige „Vertrauen“ aller Akteure (Staat, alle Hochschulen) in die individuellen Indizes der Hochschulen. Eine offene und transparente Diskussion über die Indizes zwischen allen Hochschulen muss den Beteiligten deutlich machen, dass die individuellen Indizes tatsächlich am Hochschulprofil ausgerichtet sind und nicht an der Manipulation von Finanzströmen zum eigenen Vorteil. Wesentlich ist somit, dass die Festlegung der Indizes nicht „hinter verschlossenen Türen“ erfolgt, sondern für alle Hochschulen transparent und gemeinsam diskutiert wird. Alle Beteiligten müssen zur Überzeugung gelangen, dass alle Indizes den Kriterien a-c genügen.

- *Die Zielwerte.* Die Verhandlung über die Zielwerte sichert hinreichendes staatliches Steuerungspotenzial in Bezug auf die Zielwerte der kommenden Periode. Im Gegensatz zu einer vollständig automatisierten Indikatorsteuerung können hier verstärkt qualitative Kriterien Gegenstand der Diskussion zwischen Staat und Hochschule sein.

#### **Phase (4): Abschluss der Ziel- und Leistungsvereinbarungen**

Nachdem Konsens über alle Bereiche der Ziel- und Leistungsvereinbarungen hergestellt wurde, können die Vereinbarungen unterzeichnet werden.

*Mittelvergabe in dieser Phase:*

Die Indexkonstruktion, die Zielwerte sowie die Rechenregeln und finanziellen Bedingungen werden in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen für beide Seiten verbindlich fixiert.

#### **Phase (5): Mittelvergabe**

Nachdem bis Ende eines Jahres die Ziel- und Leistungsvereinbarungen für das kommende Jahr unterzeichnet sein sollten, müssen auf Basis dieser Vereinbarungen zu Beginn des neuen Jahres die Gelder (Globalhaushalte) an die Hochschulen verteilt werden.

*Mittelvergabe in dieser Phase:*

Die Mittelvergabe richtet sich nach einer Formel, deren Bestandteile sich folgendermaßen beschreiben lassen:

- Die *Zielverfolgung* wird berechnet als vereinbarter Zielwert für den Gesamtindex dividiert durch den durchschnittlichen Index-Ist-Wert der vergangenen drei Jahre. Beispiel: vereinbart man für 2002 einen Wert von

110 Indexeinheiten, hat aber in den vergangenen 3 Jahren im Schnitt 100 erreicht, ergibt sich als Quotient der beiden Größen 1,1.

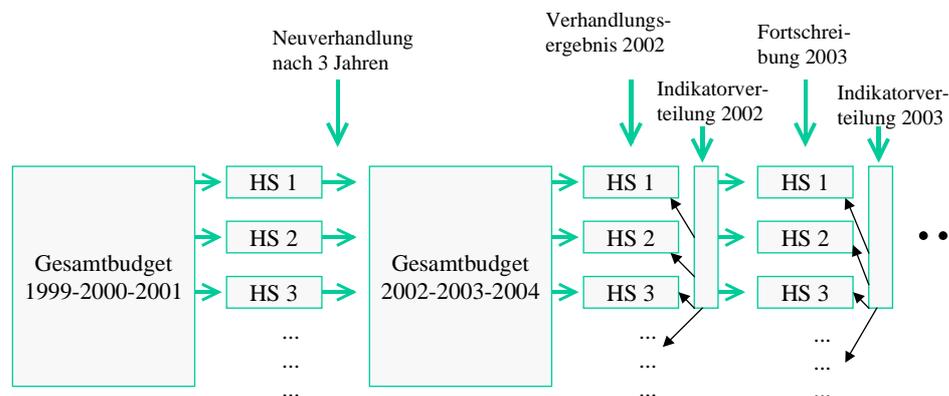
- Die *Zielerreichung* wird berechnet als Ist-Indexwert des Vorjahres dividiert durch den vereinbarten Indexwert des Vorjahres. Beispiel: Im Jahr 2003 wird überprüft, wie Soll und Ist in 2002 waren; wurden 2002 100 Indexeinheiten vereinbart, aber nur 95 erreicht, ergibt sich hier ein Quotient von 0,95.
- Das Produkt der Quozienten für Zielverfolgung und Zielerreichung entspricht dem *Erfolgsfaktor* der Hochschule (im Beispiel:  $0,95 * 1,1 = 1,045$ ). Für den Erfolgsfaktor ist - solange eine Deckelung von Verlusten besteht - eine bestimmte Minimalgröße festgelegt (bei der die Verluste gekappt werden).
- Berechnet wird zudem die Summe, die eine Hochschule aus dem nach Indikatoren verteilten „Topf“ erhalten hätte, wenn die im Vorjahr vorliegenden Anteile am Gesamthaushalt aller Hochschulen zugrunde gelegt werden.
- Der Erfolgsfaktor wird mit dieser Summe multipliziert. Addiert man diese Produkte aller Hochschulen, erhält man die staatliche Zahlungsverpflichtung nach Indikatoren. Diese kann aber die verfügbaren staatlichen Gelder über- oder unterschreiten. In diesem Fall ist ein *Anpassungsfaktor* kleiner oder größer Eins als weiterer Multiplikator anzuwenden. Die mehrjährige Gesamtbudgetzusage ist innerhalb dieses Zeitraums die Grundlage für den Anpassungsfaktor. Auf Hochschulen, die die Kappungsgrenze erreicht haben, wird der Anpassungsfaktor nicht angewandt.

## Teil 4: Einzelfragen bei der Konzeption und Einführung des neuen Mittelvergabemodells

### (1) Wann wird das neue Modell eingeführt?

Für die Einführung des Modells wurde zwischen Staat und Hochschulen vereinbart:

- Der finanzwirksame Einstieg in das neue Modell soll ab 2002 schrittweise erfolgen, d.h. die nach neuem Modell verteilten Haushaltsanteile werden schrittweise ausgedehnt. Die Modelleinführung lässt sich in folgender Graphik verdeutlichen:



1999-2001 sind die Budgets fest ausgehandelt. Die dreijährige Aushandlung des Gesamtbudgets erfolgt erneut für 2002-04; individuell werden den Hochschulen allerdings nur  $(100-X)$  Prozent des Verhandlungsergebnisses 2002 zugewiesen;  $X$  Prozent kommen in einen „Topf“, der nach Indikatoren verteilt wird. Die individuellen Finanzierungszusagen werden in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen 2003 fortgeschrieben, erneut reduziert um den „Formeltopf“, usw.

- Der Index und die Grundlagen zur Mittelvergabe werden bereits in die Ziel- und Leistungsvereinbarungen 2001 aufgenommen, ohne allerdings finanzielle Effekte zu erzeugen. Damit ist einerseits das Ziel erreicht, in der Einführungsperiode keine Umverteilung zu erzeugen, ist andererseits aber die Grundlage dafür geschaffen, dass 2002 das Modell greifen kann. Damit wird die Leistungsorientierung befördert, denn die Hochschulen können bereits 2001 auch Steuerungsentscheidungen im Hinblick auf die Leistungskriterien treffen.

- Die Gestaltung der Indizes war somit Gegenstand des Dialogs zwischen Hochschulen und BWF im Herbst/Winter 2000. Die Hochschulen benannten hochschulintern abgestimmte Indikatoren einschließlich Gewichtung (unter Beachtung der vereinbarten Rahmenvorgaben). Diese Indikatoren werden – modellhaft – zwischen Hochschulen und BWF auf Plausibilität und Akzeptanz hin verhandelt. Die Indikatorenansätze müssen für alle Hochschulen transparent sein; die kritische Prüfung der Indikatoransätze im Kreise aller Hochschulen stellt eine wichtige Qualitätskontrolle der Indizes dar.
- Die probeweise Einführung in 2001 wurde durch Modellrechnungen vorbereitet (die angesichts der Datenlage eine fiktive Modelleinführung in 2000 unterstellen müssen); dafür werden auch hypothetische Zielwerte für 2001 herangezogen (die aber noch nicht in den Zielverfolgungsfaktor eingehen).
- Das bedeutet im Jahre 2001: Der Basisindexwert wird als Durchschnitt der Jahre 1998 – 2000 berechnet. Der Sollwert für 2001 wird bereits verhandelt und vereinbart. Damit liegt der Zielverfolgungsfaktor bereits vor, er wird aber noch nicht finanzwirksam. Die Zielerreichung kann in 2001 noch nicht integriert werden. In den Zielvereinbarungen 2001 werden damit enthalten sein: Indikatoren, Gewichtungen, Basiswerte, Zielwerte. Dadurch sind alle Grundlagen des Modells gelegt.
- Für das Jahr 2002 ergibt sich folgendes: Die Zielindexwerte werden im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarung verhandelt; daraus ergibt sich der Zielverfolgungsfaktor. Es wird zudem die Relation von Ist-Wert 2001 zu Soll-Wert 2001 gemessen; daraus ergibt sich der Zielerreichungsfaktor. Damit kann das Modell in 2002 voll wirksam werden.
- Parallel zur Einführung des Modells werden die Aspekte „Ausgangsausstattung“ und „Gestaltungskorridor“ in gesonderten Verfahren behandelt.

<p><b>(2) Welche Rolle spielen die Modellrechnungen bei der Einführung eines neuen Modells?</b></p>
---

Angesichts der zentralen Rolle vereinbarter Werte im Mittelvergabemodell ist es nicht möglich, Modellrechnungen durchzuführen, die Verteilungsergebnisse eindeutig bestimmen. Dazu bräuchte man ein Vergabemodell, das ausschließlich auf vorliegenden Ist-Werten basiert. Wie vereinbarte Zielwerte ausfallen, lässt sich vorher nicht eindeutig sagen. Eine Erstellung der herkömmlichen Tabellen, die Gewinner und Verlierer eines Verteilungsverfahrens ausweisen, ist daher vor Einführung des Modells nicht möglich.

Modellrechnungen im Vorfeld der Einführung sind aber dennoch erforderlich. Im wesentlichen geht es dabei um die Analyse der Indikatoren, die in den Index eingehen sollen (im Rahmen der Prüfung des Index in der Phase der Verhandlung und zur Überprüfung, wie anspruchsvoll die Zielwerte sind, s.o.).

Eine weitere Verwendung von Modellrechnungen liegt im Aufzeigen von Kausalitäten: Welche Wirkungen haben bestimmte Anstrengungen/Vorhaben auf die Mittelvergabe? Wie wirkt z.B. eine bestimmte Erhöhung des Zielwerts? Modellrechnungen sind demnach als Sensitivitätsanalysen anzulegen, bei denen die Effekte angenommener Parameteränderungen im Modell getestet werden.

### **(3) Mit welchem quantitativen Umfang wird das Modell eingeführt?**

Bei der Gestaltung des quantitativen Umfangs des Modell sind drei Steuerungsgrößen konsistent aufeinander abzustimmen:

- Ein bestimmter Teil des Hochschulhaushalts, der als *Bezugsgröße* für die nach neuem Modell zu verteilenden Gelder verwendet wird. Entscheidendes Kriterium für die Bezugsgröße soll die Plausibilität sein (es soll „einleuchten“).
- Ein bestimmter *Prozentsatz*, der anzeigt, auf welchen Anteil der Bezugsgröße das neue Modell angewandt wird. Dabei ist ein Prozentsatz festzulegen, mit dem man zunächst in das Modell einsteigen will. Ergänzend sollten Vereinbarungen über die zeitliche Entwicklung getroffen werden. Der Prozentsatz sollte so gewählt werden, dass das Modell deutliche Anreize vermittelt.
- Eine *Kappungsgrenze*, die gegen jährliche Verluste aus dem Modell absichert (diese Grenze besagt: „die Verluste aus einer Umverteilung von Geldern dürfen an jeder Hochschule X% des zugrunde liegenden Budgets nicht übersteigen“). Die Grenze ist so zu wählen, dass sie hinreichendes Vertrauen in die Stabilität der Finanzierung schafft.

Die drei Größen werden folgendermaßen gewählt:

- Bezugsgröße ist der Ausgleichsbetrag des jeweiligen Wirtschaftsplans, abzüglich der Kontengruppen 41, 42 und 53 sowie der Zuweisung der FHH für Versorgungszuschläge. Damit wird das Modell auf eine pauschale Größe angewandt, wodurch der Globalisierung von Haushalten entsprochen wird. Die Herausnahme besonderer Finanzierungstatbestände wie Bauunterhaltung, Investitionen und Personalnebenausgaben trägt unterschiedlichen Ausmaßen an freier Verfügbarkeit von Mitteln Rechnung. Insgesamt ist die Bezugsgröße somit nachvollziehbar und plausibel.
- Das Modell wird 2002 und 2003 auf 5 Prozent, 2004 auf 8 Prozent der Bezugsgröße angewandt. Damit erhält man einen deutlichen finanziellen Anreiz, der zudem in Richtung auf steigende Anteile im Zeitablauf weist. Zudem soll eine dreijährige Planungssicherheit für die Prozentsätze erreicht werden.
- Die Kappungsgrenze soll für 2002 und 2003 1 Prozent, für 2004 1,5 Prozent der Bezugsgröße betragen. Damit ist hinreichende Risikobegrenzung gegeben, erneut mit dreijähriger Planungssicherheit. Gleichzeitig wird die Intention deutlich, die Kappungsgrenze im Zeitablauf anzuheben. Dies hängt

damit zusammen, dass die Kappungsgrenze v.a. für die Erprobungsphase des Modells von besonderer Bedeutung ist und zurückgenommen werden kann, wenn die Modellpraxis die Stabilität des Modells erwiesen hat.

Bezugsgröße, Verteilungsmasse und Kappungsgrenze sind in der folgenden Tabelle anhand der Zahlen aus dem Wirtschaftsplan 2000 illustriert.

<b>Wirtschaftsplan 2000</b>								
<b>Die Bezugsgröße errechnet sich aus dem Ausgleichsbetrag abzüglich der Kontengruppen 41, 42 und 53 sowie der Zuweisung der FHH zu den Versorgungszuschlägen</b>								
<b>Ansatz 2000 (in TDM)</b>	<b>Uni</b>	<b>SUB</b>	<b>HWP</b>	<b>FH</b>	<b>HfbK</b>	<b>HfMT</b>	<b>TU</b>	<b>Summe</b>
<b>Ausgleichsbetrag</b>	412.638	22.861	18.346	132.940	18.466	25.181	114.839	<b>745.271</b>
<i>entspricht im Verhältnis zum Gesamtausgleichsbetrag:</i>	<b>55,4%</b>	<b>3,1%</b>	<b>2,5%</b>	<b>17,8%</b>	<b>2,5%</b>	<b>3,4%</b>	<b>15,4%</b>	100,0%
<b>Summe Kontengruppe 41</b>	5.107	224	206	2.118	152	405	478	<b>8.690</b>
<b>Summe Kontengruppe 42</b>	671	18	89	164	6	5	159	<b>1.112</b>
<b>Summe Kontengruppe 53</b>	11.290	699	671	5.699	1.001	600	762	<b>20.722</b>
<b>Summe Zuweisung der FHH zu d. Versorgungszuschlägen</b>	48.052	2.457	2.597	19.298	2.716	4.379	11.843	<b>91.342</b>
<b>verbleibt eine Bezugsgröße von</b>	347.518	19.463	14.783	105.661	14.591	19.792	101.597	<b>623.405</b>
<i>entspricht im Verhältnis zur Gesamtbezugsgröße:</i>	<b>55,7%</b>	<b>3,1%</b>	<b>2,4%</b>	<b>16,9%</b>	<b>2,3%</b>	<b>3,2%</b>	<b>16,3%</b>	100,0%
davon 5% (=Verteilungsmasse)	17.376	973	739	5.283	730	990	5.080	<b>31.170</b>
<b>Kappungsgrenze von 1%</b>	3.475	195	148	1.057	146	198	1.016	<b>6.234</b>

**(4) Wie hängen Mittelvergabe und Ziel-/Leistungsvereinbarungen zusammen?**

Der Zusammenhang zwischen Mittelvergabemodell und den Ziel- und Leistungsvereinbarungen zog sich durch alle vorangegangenen Ausführungen: Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen wurden als primäres Steuerungsinstrument dargestellt; dies schlug sich in der Integration des Vergabemodells in den Vereinbarungsprozess nieder. Da die Relation der beiden Instrumente entscheidend für den besonderen Charakter des Hamburger Modells ist, soll das wechselseitige Wirken der Module abschließend nochmals zusammengefasst werden.

Vordergründig könnte man vermuten, der postulierte Primat der Ziel- und Leistungsvereinbarungen wäre faktisch kaum wirksam. Wenn die umfassenden Inhalte der Leistungsvereinbarungen auf wenige Kernindikatoren reduziert und nur diese wenigen Indikatoren finanziell honoriert würden, könnten möglicherweise die Inhalte der Leistungsvereinbarungen zugunsten einer Beeinflussung der Indikatoren in den Hintergrund treten und an Relevanz für das Handeln der Hochschulen verlieren. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen würden dann durch die Mittelvergabe „entwertet“.

Das hier vorgeschlagene Modell ist allerdings so konzipiert, dass genau dies nicht passieren kann und die beiden Instrumente optimal zusammenwirken. Dies lässt sich - wenn man die entsprechenden Aspekte aus den vorangegangenen Ausführungen zusammenfasst - folgendermaßen begründen:

- Alle relevanten *Daten und Regelungen* für die Mittelverteilung *sind in der Ziel- und Leistungsvereinbarung festgelegt*: (1) Die Leistungsvereinbarung definiert alle Merkmale des hochschulspezifischen Index. (2) Dabei ist festgelegt, dass der Index mit den Gesamtaussagen und Zielen der Ziel-/Leistungsvereinbarungen im Einklang stehen muss. Der Zielkatalog der Vereinbarungen ist der Rahmen für die Ziele im Rahmen der Mittelvergabe. (3) Die Mittelverteilung arbeitet mit vereinbarten Indikatorwerten, die direkt aus der Ziel- und Leistungsvereinbarung entnommen sind.
- Das bedeutet auch, dass die *Ziel- und Leistungsvereinbarungen* durch die Koppelung mit der Mittelverteilung *graduell verändert* werden. Es ist eine wesentliche Vorbedingung für die Einführung des Mittelvergabemodells, dass die Ziel- und Leistungsvereinbarungen entsprechend weiterentwickelt werden. Neue Inhalte sind die Angaben zum Index (und damit zu Indikatoren und Gewichtungen) als Maßstab für den Erfolg in Bezug auf das Hochschulprofil sowie vereinbarte, quantifizierte Zielwerte. Der Charakter der Ziel- und Leistungsvereinbarungen verändert sich dadurch ein Stück weit in Richtung auf stärkere Quantifizierung und Ergebnisorientierung. Diese Veränderung entspricht genau dem, was methodisch für die Konzeption von Ziel- und Leistungsvereinbarungen angestrebt wird. Mittelverteilung und Vereinbarungen „befruchten“ sich gegenseitig: Die Integration der Mittelverteilung führt automatisch zu einer methodischen Weiterentwicklung der Ziel- und Leistungsvereinbarungen.

- Durch die *begrenzte Zahl an Indikatoren* sind jedoch die verbalen Ausführungen in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen umfassender als das, was sich direkt in der Mittelverteilung niederschlägt (nicht zu jeder Detailvereinbarung gibt es einen eigenen Indikator). Sollte man also versuchen, alle Teilbereiche einer Ziel- und Leistungsvereinbarung in Indikatoren umzusetzen und in die Mittelvergabe einzubeziehen? Dies ist aus zwei Gründen zu verneinen: (1) Das *Verteilungsmodell* würde dadurch *beschädigt*. Zum einen ist die Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Einfachheit des Vergabemodells eine Voraussetzung für die Akzeptanz und die Funktionsfähigkeit (bei zu vielen Indikatoren kompensieren sich finanzielle Effekte und werden durch Verhaltensänderungen nur Minimalbeträge bewegt). Zum anderen würde man zu stark in eine finanzielle Detailsteuerung einsteigen. (2) Eine solche Komplexität ist unter *Anreizaspekten* auch gar *nicht nötig*. Die in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen genannten Teilziele sind zu den Indikatoren der Mittelvergabe kausal vorgelagert. Verbesserungen in Lehre und Studium sind darauf ausgerichtet, Effekte auf die Zahl der Studierenden und Absolventen zu erzeugen. Es entspricht der grundlegenden Steuerungslogik, das Ergebnis des Handelns finanziell zu honorieren. D.h. das Verteilungsmodell belohnt nicht die „ordnungsgemäße Durchführung“ einer Maßnahme, sondern das daraus resultierende Ergebnis. Werden Bachelor- und Master-Studiengänge eingerichtet, schreibt sich aber kein einziger Studierender ein, dann sollte dies auch nicht im Rahmen der Mittelvergabe belohnt werden.
- Dass die *Ziel- und Leistungsvereinbarung* inhaltlich *detaillierter* ist als das Indikatormodell, ist v.a. auch aus der Qualitätssicherung zu begründen: Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen zeigen die qualitativ „richtigen“ Unterziele auf, die zu den quantitativen Ergebnissen in Bezug auf die Indikatoren führen. Dadurch ist gewährleistet, dass Mengensteigerungen nicht auf Qualitätssenkungen beruhen.
- Auch die Nichteinhaltung der *verbalen* Teile der Ziel- und Leistungsvereinbarung zieht finanzielle Sanktionen nach sich. (1) Während der Laufzeit einer mehrjährig angelegten Ziel- und Leistungsvereinbarung greift der ergebnisbezogene Finanzierungsmechanismus des Erfolgsfaktors. Nach Ablauf der mehrjährigen Planungssicherheit kommen allerdings die Budgets unter dem Blickwinkel der gesamten Vereinbarung auf den Prüfstand; Hochschulen, die verbal formulierte Vereinbarungen nicht eingehalten haben (darüber ist zu berichten!), müssen mit einer verschlechterten Verhandlungsposition rechnen. D.h. durch das vorge-schlagene Vergabemodell ist einerseits der jährliche Finanzierungsprozess vereinfacht (durch die Automatisierung und Reduktion auf wenige Indikatoren), andererseits beruht jedoch die mehrjährige Budgetierung auf Verhandlungen und der Umsetzung der gesamten quantitativen und qualitativen Inhalte der Ziel- und Leistungsvereinbarungen (wodurch die finanzielle Relevanz der Ziel- und Leistungsvereinbarungen gegenüber der gegenwärtigen Regelung unbeschadet bleibt). (2) Als finanzieller Anreizmechanismus wird parallel der Gestaltungskorridor fortgeführt, der jährliche Konsequenzen aus der Erfüllung der qualitativen Aspekte der Ziel- und Leistungsvereinbarungen erlaubt.

- Das *Verfahren der Indexbildung* bei der Mittelvergabe entspricht genau der *Logik der Ziel- und Leistungsvereinbarungen*: Der Staat setzt ein Grundraster bezüglich der enthaltenen Ziele, bei der genauen Gewichtung und Ausformulierung der Ziele werden jedoch die individuellen Hochschulprofile und damit die Unikat-Situation beachtet. Die Mittelverteilung passt sich damit voll in die Grundausrichtung der Ziel- und Leistungsvereinbarung ein, die stark auf die Stadtstaatensituation bezogen ist. Zu diskutieren wäre, ob die im Vergabemodell vorgesehene Balance zwischen staatlichen Basisvorgaben und Profilierung richtig gewählt ist.
- Die *methodische Verbesserung* bei den Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die durch die Mittelvergabe induziert wird, bezieht sich nicht nur auf Inhalte der Vereinbarungen, sondern auch auf den *Vereinbarungsprozess*: Durch das beschriebene Phasenschema wird im *Vereinbarungsprozess* eine klare Linie für top-down- und bottom-up-Entscheidungen festgelegt (z.B. Prozessanstoß von oben vs. Vereinbarungsangebot von unten). Die Gestaltung des Gegenstromverfahrens wird hier eindeutiger als im bisherigen Verfahren und garantiert damit auch von der Verfahrensseite her die richtige Balance zwischen Autonomie und Steuerung.

## **Anhang: Illustration des Vereinbarungsverfahrens und der Mittelvergabe anhand eines fiktiven Beispiels**

Die in Teil 3 dargestellten Abläufe der Phasen (1) bis (5) werden anhand eines Beispiels illustriert. Die im Beispiel genannten Annahmen und Daten sind *fiktiv*. Im Beispiel verhandelt die BWF mit einer - ebenfalls fiktiven - Universität X.

### **Phase 1 (Prozessanstoß):**

- Die BWF legt fest, dass 5% des Gesamthaushalts nach Indikatoren verteilt werden und benennt die Regeln der Indexbildung.
- Da es sich um eine Universität handelt, sind die Indikatoren Studierende in der Regelstudienzeit/Absolventen/Anteil Studierende in der RSZ zu Studierenden sowie Promotionen/Drittmittel und Frauenförderung vorgegeben.
- Die BWF fordert die Universität X auf, angestrebte Sollwerte für diese und maximal zwei weitere Indikatoren zu benennen sowie einen Vorschlag für die Gewichte und damit die Umrechnungsfaktoren im Rahmen des Index zu unterbreiten.
- Die weiteren Indikatoren sollen dem Hochschulprofil entsprechen.

### **Phase 2 (Vereinbarungsangebot):**

- Die Universität X wählt aus dem obligatorischen Katalog die Zahl der Studierenden in der RSZ, die Zahl der Absolventen und das Drittmittelvolumen. Frauenförderung wird über den Frauenanteil an den Professuren abgebildet.
- Die Universität X schlägt als ergänzende Indikatoren Zahl der Studierenden, die mindestens ein Semester an einer Hochschule im Ausland waren, und Zahl der Promotionen vor (und begründet dies über ihr Hochschulprofil).
- Die Universität X schlägt als Ausgangsgewichtung der Indikatoren in der Basisperiode vor: 20% Studierende in der Regelstudienzeit (S), 20% Absolventen (A), 10% Studierende mit Auslandsaufenthalt (SA), 20% Drittmittel (D), 20% Promotionen (P), 10% Frauenanteil an Professuren (FP).
- Als Basisperiode wird der Durchschnitt der letzten 3 Jahre gewählt. Aus den genannten Gewichtungen lassen sich die Umrechnungsfaktoren festlegen: Multipliziert man den durchschnittlichen Indikatorwert mit seinem Umrechnungsfaktor, so muss dieses Produkt einen Anteil am Index entsprechend der festgelegten Gewichtung ausmachen.

Gemessene 3-Jahres-Durchschnitte der Indikatoren (Basiswerte)	Umrechnungsfaktoren (Umrechnung der Indikatoren in Indexeinheiten IE)	Gemessene Basisindexwerte (Umrechnung Basiswerte in IE anhand der Faktoren)	
		Absolut	prozentual
200 S	1 S = 0,1 IE	20 IE	20%
40 A	1 A = 0,5 IE	20 IE	20%
30 SA	1 SA = 0,33 IE	10 IE	10%
200 TDM D	1 TDM D = 0,1 IE	20 IE	20%
10 P	1 P = 2 IE	20 IE	20%
0,2 FP	1 FP = 50 IE	10 IE	10%
	Summe	100 IE	100%

- Die Universität X unterbreitet das Angebot, in Bezug auf A, P und FP die bisherigen Ergebnisse fortzuführen. Die Drittmittel will man im kommenden Jahr auf 230 TDM steigern, S soll auf 220 und SA auf 40 steigen.
- Die Universität X legt dar, wie diese Veränderungen realisiert werden sollen: Es sollen hochschulintern Maßnahmen zur Förderung von Drittmittelwerbungen getroffen werden (Förderung im Rahmen der internen Mittelverteilung, administrative Hilfestellungen o.ä.) und es sollen neue internationale Hochschulpartnerschaften mit verbesserten Austauschmöglichkeiten etabliert werden.

### Phase 3 (Verhandlung):

- Die Kriterien zur Überprüfung der Indexkonstruktion ergeben keine Probleme: Hochschulprofil und staatliche Ziele/Leistungsvereinbarungen sind hinreichend berücksichtigt; die Elastizität des Index ist mit den anderen Hochschulen vergleichbar.
- Über die Zielwerte wird verhandelt. Die staatliche Seite schätzt die Qualität der Maßnahmen zur Internationalisierung besonders hoch ein und hält daher den SA-Wert für zu niedrig. Die Verhandlungen führen zu einem Konsens bei einem Zielwert von 45 SA. Die weiteren Vorschläge der Universität X in Bezug auf die Zielwerte werden von beiden Seiten akzeptiert.

### Phase 4 (Ziel- und Leistungsvereinbarung):

- Die Indexkonstruktion (Indikatoren, Umrechnungsfaktoren), die Zielwerte für die Indikatoren und die finanziellen Rahmenbedingungen (5% des Globalhaushalts, Rechenregeln) werden in der Ziel- und Leistungsvereinbarung festgelegt.

**Phase 5 (Mittelvergabe):**

- Messung der Zielverfolgung: Bei den gegebenen Umrechnungsfaktoren ergibt sich für die vereinbarten Zielwerte: 22 IE (S) + 20 IE (A) + 15 IE (SA) + 23 IE (D) + 20 IE (P) + 10 IE (FP) = 110 IE. Der Faktor für die Zielverfolgung ergibt sich als  $110 \text{ IE} / 100 \text{ IE} = 1,1$ .
- Messung der Zielerreichung: In der Vorperiode wurden 108 IE vereinbart, erreicht wurden jedoch tatsächlich 104 IE. Der Faktor für die Zielerreichung ergibt sich als  $104 \text{ IE} / 108 \text{ IE} = 0,96$ .
- Der Erfolgsfaktor ist  $e = 1,1 * 0,96 = 1,06$ . Als Mindestgröße für den Erfolgsfaktor ist 0,8 festgelegt (dies würde den maximalen Verlust auf 20% des Topfes oder 1% des Haushalts begrenzen).
- Nach Indikatoren wird eine Summe von 35 Mio. DM verteilt (5% des Gesamthaushalts aller Hochschulen von 700 Mio. DM). Die Universität X hatte im Vorjahr einen Anteil am Gesamthaushalt von 20%. D.h. ein unveränderter Anteil am Indikatoren-„Topf“ würde 7 Mio. DM betragen.
- Die staatliche Zahlungsverpflichtung an Universität X ergibt sich als  $7 \text{ Mio. DM} * 1,06 = 7,42 \text{ Mio. DM}$ .
- Angenommen, alle Hochschulen haben im Durchschnitt einen Erfolgsfaktor von 1,01 (d.h. insgesamt sind die Hochschulen bei der Verfolgung und Erreichung ihrer Ziele um 1% besser). Gleichzeitig bleibt aber das verfügbare staatliche Budget konstant. D.h. es muss ein Anpassungsfaktor von 0,99 eingeführt werden. Die tatsächliche Zuweisung ergibt sich dann als  $7,42 \text{ Mio. DM} * 0,99 = 7,35 \text{ Mio. DM}$ .
- Dabei wird auch deutlich, dass ein Erfolgsfaktor größer Eins nicht zwingend Mittelzuwachs bedeutet: Unterstellt man ein (durch den Anpassungsfaktor realisiertes) Nullsummenspiel, dann ist entscheidend, ob der Erfolgsfaktor einer Hochschule über oder unter dem durchschnittlichen Erfolgsfaktor aller Hochschulen liegt. Wäre im Beispiel der durchschnittliche Erfolgsfaktor 1,08, würde Universität X im Vergleich zum Vorjahr einen geringeren Anteil am Gesamtbudget realisieren. Auch bei Erfolgsfaktoren kleiner Eins gilt die Logik der Über- bzw. Unterproportionalität.