

Evaluation der formelgebundenen Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen

Kai Handel, Michael Jaeger, Janina Schmidlin

Seit dem Jahr 2000 erhalten die niedersächsischen Fachhochschulen ihre staatlichen Zuschüsse in Form eines Globalbudgets auf Grundlage eines Verfahrens formelgebundener Mittelzuweisung. In dem folgenden Beitrag werden die Ergebnisse einer Evaluation dieses Verfahrens referiert. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere die Steuerungswirkungen der Formelfinanzierung sowie die Frage von möglichen Fehlsteuerungseffekten. Die Ergebnisse weisen unter anderem auf das Problem hin, dass Effekte der Formelfinanzierung in den vergangenen Jahren durch die diskretionäre Zuweisungspraxis teilweise überlagert wurden, wodurch der Anreizcharakter des Verfahrens gedämpft wurde. Weiterhin zeigen sich Fehlsteuerungseffekte mit Bezug auf einen der im Verfahren verwendeten Indikatoren, nämlich die Aufnahmekapazität.

1 Einleitung

Im Zuge der Orientierung an neuen Modellen staatlicher Hochschulsteuerung erfolgt die Bemessung der Hochschulzuschüsse in immer mehr Bundesländern auf der Grundlage von Leistungskriterien. Zu den hauptsächlich verwendeten Instrumenten zählen neben Zielvereinbarungen insbesondere Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung, bei denen die Vergabe von Geldern automatisch nach der Ist-Entwicklung bestimmter Indikatoren (z. B. Zahl der Absolventen, Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, Zahl der Promotionen etc.) erfolgt. Indikatorgestützte Zuweisungsverfahren werden derzeit in zwölf der 16 Bundesländer angewandt, wobei allerdings häufig nur geringe Budgetanteile über die Formel bemessen werden. Eine Ausnahme bilden die Länder Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz, in denen die staatliche Mittelbemessung fast vollständig auf Leistungsparametern abstellt. Das Veränderungspotential der Hochschulbudgets im Vergleich zum Vorjahr (bzw. zu einem Basisjahr) wird in den meisten Ländern durch Kappungsgrenzen begrenzt und liegt nur in drei Ländern über fünf Prozent, nämlich in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen (jeweils bei den Verfahren für Fachhochschulen) und in Rheinland-Pfalz (vgl. Leszczensky/Orr 2004).

In den meisten Bundesländern liegt die Einführung von Verfahren formelgebundener Mittelvergabe erst wenige Jahre zurück, so dass der Umfang der bisher vorliegenden Erfahrungen mit diesem Instrument begrenzt ist. Der Evaluation und Analyse der mit indikatorgestützten Zuweisungsverfahren erzielten Steuerungswirkungen kommt daher große Bedeutung zu. Vor dem Hintergrund der je nach Bundesland sehr unterschiedlichen Verfahrenstypen und divergierender Kontextbedingungen ist es dabei zweckmäßig, auf die Ebene einzelner Bundesländer abzustellen. Bisher waren jedoch nur die Verfahren zweier Bundesländer, nämlich Berlin und Nordrhein-Westfalen, Gegenstand einer differenzierteren Untersuchung (vgl. *Leszczensky/Jaeger/Orr 2004; Minssen/Molsich/Wilkesmann/Andersen 2003*). Im Rahmen eines Praxisprojektes im Studiengang Hochschul- und Wissenschaftsmanagement der Fachhochschule Osnabrück wurde daher eine solche Evaluation für die im Jahr 2000 eingeführte Formelfinanzierung der niedersächsischen Fachhochschulen durchgeführt. Im Vordergrund standen dabei die folgenden Fragen:

- Wurden die mit der Einführung der formelgebundenen Mittelvergabe verbundenen Ziele erreicht?
- Ist ein Steuerungseffekt der Formel in den Finanzierungsdaten der Fachhochschulen von 2000 bis 2003 nachweisbar, oder wird die Höhe der Budgets der Fachhochschulen nicht merklich von der Formel beeinflusst?
- Sind Fehlsteuerungseffekte oder Manipulationsmöglichkeiten vorhanden, und lassen sich diese ggf. in den Daten nachweisen?
- Wie haben die Fachhochschulen auf die Einführung der formelgebundenen Mittelvergabe reagiert? Wurde die hochschulinterne Mittelverteilungspraxis in den jeweiligen Hochschulen seit 2000 verändert?

Zur Untersuchung der genannten Fragen wurden leitfadengestützte Interviews mit den Präsidien aller sechs niedersächsischen Fachhochschulen sowie Vertretern des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur (NMWK) und der Hochschul-Informationen-System GmbH (HIS) durchgeführt und eine Analyse der Finanzierungsdaten der Fachhochschulen für den Zeitraum von 2000 bis 2003 vorgenommen. Im folgenden Abschnitt wird zunächst das formelgebundene Zuweisungsverfahren für die niedersächsischen Fachhochschulen sowie die Ziele, die mit seiner Einführung verbunden waren, dokumentiert. In den beiden anschließenden Abschnitten werden die Ergebnisse der Untersuchung dargestellt und diskutiert sowie Handlungsempfehlungen benannt.

2 Formelmodell für die niedersächsischen Fachhochschulen

Die leistungsbezogene Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen wurde im Jahr 2000 mit dem Ziel eingeführt, eine rationale Grundlage für die aufgaben- und leistungsorientierte Bemessung der Globalhaushalte zu schaffen. Zudem sollte eine Effizienzsteigerung insbesondere bei denjenigen Fachhochschulen erreicht werden, deren Kostenniveau sich im Rahmen der Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche der HIS (vgl. z. B. *Leszczensky/Barna/Dölle/Schacher/Winkelmann 2001*) als überdurchschnittlich hoch erwiesen hatte. Der Anteil der formelgebunden vergebenen Mittel an den gesamten staatlichen Zuschüssen betrug im Jahr 2000 zunächst fünf Prozent und sollte stufenweise auf 15 Prozent (2001), 35 Prozent (2002), 65 Prozent (2003) und schließlich 100 Prozent (2004) gesteigert werden (*Valentien 2004, S. 85*). Aufgrund von Umverteilungseffekten wurde dieser Anteil zwischenzeitlich jedoch auf den Stand von 2002, d. h. bei 35 Prozent, eingefroren. Eine Ausweitung dieses Anteils ist derzeit nicht vorgesehen. Dies hat zur Folge, dass die Ansprüche der Fachhochschulen außerhalb der Formel nach wie vor auf dem traditionellen Wege der kameralistischen Haushaltsanmeldung erfolgen.

Das Formelmodell stellt im Kern auf drei Indikatoren ab: die Aufnahmekapazität, die Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit (RSZ) und die Zahl der Absolventen. Der Indikator der Aufnahmekapazität wird mit 60 Prozent am stärksten gewichtet, während die beiden letztgenannten Indikatoren mit jeweils 20 Prozent gewichtet werden. Die hohe Gewichtung der Aufnahmekapazität erfolgte zum einen mit dem Ziel, eine systemstabilisierende Komponente in die Formel einzubringen, da mit Blick auf die Studierenden- und Absolventenzahlen größere Nachfrageschwankungen möglich schienen. Zum anderen sollten von der hohen Gewichtung der Aufnahmekapazität insbesondere diejenigen Fachhochschulen profitieren, die aufgrund von Standortnachteilen (z. B. Randlage) eine geringere Auslastung aufwiesen und damit Nachteile bei der Formelfinanzierung hätten hinnehmen müssen.

Die Aggregation der Indikatoren erfolgt auf Basis eines Mittelbemessungsmodells, d. h. unter Verwendung fester Preise je Leistungseinheit (Studienplatz, Studierender RSZ, Absolvent). Diese Preise wurden auf Grundlage der Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche der HIS anhand der realen Kosten der einzelnen Studienfächer ermittelt. Da diese je nach Studienfach variieren, wurden die Studienfächer je nach Kostenhöhe vier Preisgruppen (Clustern) zugeordnet und für jedes Cluster der Durchschnittspreis (Clusterbasispreis) gebildet. Dieser Basispreis entspricht ungefähr den Kosten für ein Gesamtstudium unter der Voraussetzung der Vollauslastung (*Leszczensk/Orr 2004, S. 32*).

Die Mittelmessung für die einzelnen Hochschulen erfolgt durch die Multiplikation ihrer Leistungsmengen je Indikator (Zahl Studienplätze, Zahl Studierende RSZ, Zahl Absolventen) und Cluster mit dem jeweiligen Clusterbasispreis. Da die Clusterbasispreise aufgrund der Orientierung an den Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichen der HIS auf die Kosten je Aufnahmekapazität abstellen, werden mit Bezug auf die Zahl der Studierenden sowie der Absolventen Korrekturfaktoren einbezogen:

- Bei der Zahl der Studierenden wird von einer 90-prozentigen Auslastung ausgegangen. Zudem geht der Clusterbasispreis hier nur zu 25 Prozent ein, da die Zahl der Studierenden bei einer Regelstudienzeit von vier Jahren vierfach in die jährlichen Kosten eingeht. Bei der Zahl der Studierenden in der RSZ ergibt sich also für den Clusterbasispreis ein Korrekturfaktor von $(0.9)^{-1} * 0.25$.
- Bei der Zahl der Absolventen wird zusätzlich zu der 90-prozentigen Auslastung von einer pauschalen Erfolgsquote von 80 Prozent ausgegangen, so dass hier für den Clusterbasispreis ein Korrekturfaktor von $(0.9)^{-1} * (0.8)^{-1}$ resultiert.

Damit stellt sich die Berechnung wie folgt dar:

- Vergütung je Einheit Kapazität = $0.60 * \text{Clusterbasispreis}$
- Vergütung je Studierenden RSZ = $0.20 * (0.9)^{-1} * 0.25 * \text{Clusterbasispreis}$
- Vergütung je Absolvent = $0.20 * (0.9)^{-1} * (0.8)^{-1} * \text{Clusterbasispreis}$

Auf Basis dieses Berechnungsschemas werden je Fachhochschule die Vergütungsansprüche für alle Studiengänge ermittelt und zusammen mit den Ansprüchen aus Sonderzuteilungen aufsummiert. Da die Vergütungsansprüche aller Fachhochschulen den gemäß Haushalt zur Verfügung stehenden Betrag überschreiten können, wird in das Modell ein weiterer Korrekturfaktor eingefügt: Die – wie oben beschrieben – errechneten Budgetansprüche der Fachhochschulen werden um einen für alle Fachhochschulen gleichen prozentualen Abschlag soweit reduziert, dass die Summe der Budgetansprüche aller Fachhochschulen mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln zur Deckung gebracht ist. Damit wird das Bemessungsmodell an dieser Stelle zu einem Verteilungsmodell modifiziert. Bei dieser Umrechnung wird als zusätzlicher Leistungsaspekt die Frauenförderung einbezogen, und zwar in Form einer reinen Umverteilung: Hochschulen mit überdurchschnittlichen Leistungen im Bereich der Frauenförderung gewinnen, was die Hochschulen mit unterdurchschnittlichen Leistungen in diesem Bereich verlieren. Als Parameter gehen Studentinnen, Absolventinnen und neu ernannte Professorinnen ein.

Die Umverteilung beträgt maximal ein Prozent des Budgets der jeweiligen Fachhochschule und wird, da sie völlig unabhängig von der beschriebenen Formel erfolgt, an dieser Stelle nicht weiter behandelt (vgl. Scharf/Schumacher 2003, S. 13f.).

Die formelgebundene Mittelvergabe an die niedersächsischen Fachhochschulen wird durch die Komponente der Vorabzuweisungen bzw. Sonderzuteilungen ergänzt. Vorabzuweisungen werden u. a. für flächenbezogene Kosten (z. B. Bauunterhaltung, Bewirtschaftung), Versorgungslasten für Beamte, Kosten für Sonderaufgaben (z. B. Studienkolleg, Fachschule Seefahrt) sowie in Form von Sockelbeträgen für die Verwaltung und von Standortstrukturzuschlägen gewährt. Ihre Bemessung erfolgt diskretionär, d. h. außerhalb eines formalisierten Entscheidungsverfahrens.

Mit Blick auf die in anderen Bundesländern eingesetzten Verfahren weist das niedersächsische Formelmodell die folgenden Besonderheiten auf (vgl. Leszczensky/Orr 2004, S. 33):

- Das in Niedersachsen eingesetzte Modell hebt sich von anderen Verfahren dadurch ab, dass es die Merkmale von Bemessungs- und Verteilungsmodell kombiniert. Durch die Verwendung von Preisen auf Grundlage der Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche der HIS erfolgt eine für die Hochschulen transparente Ermittlung dessen, was für eine Einheit einer bestimmten Leistung gezahlt wird. Gleichzeitig wird durch die anteilige Budgetberechnung gewährleistet, dass es nicht zu einer Überschreitung des für die Hochschulen vorgesehenen Gesamtbudgets kommt.
- Ungewöhnlich ist die völlige Ausblendung von Forschungsleistungen. Alle anderen auf Landesebene eingesetzten Formelmodelle machen die Zuweisung auch im Fachhochschulbereich wenigstens zum Teil von der Höhe der Drittmittel – also einem Indikator für Forschungsleistungen – abhängig.
- Durch die hohe Gewichtung der Aufnahmekapazität – die primär auf der Grundlage vorhandener Wissenschaftlerstellen berechnet wird – ist das Modell stark stabilitäts- und volumenorientiert, d. h. dem Aspekt der Kostenerstattung für übernommene Aufgaben (hier: Zahl der vorgehaltenen Studienplätze) wird Priorität eingeräumt gegenüber dem Aspekt der erfolgsbezogenen Anreizsetzung (Zahl der Absolventen).
- Eine weitere Besonderheit stellen schließlich die Sockelbeträge dar, welche die niedersächsischen Fachhochschulen zum Ausgleich von Fixkosten erhalten und durch die insbesondere kleine Hochschulen bzw. Hochschulen mit mehreren Standorten im Vergleich zu einer rein indikatorgebundenen Zuweisung besser gestellt werden.

3 Ergebnisse der Untersuchung

3.1 Beurteilung der Formel durch die Hochschulen

Die rationale Fundierung des Globalhaushalts über eine formelgebundene Mittelverteilung wird von den niedersächsischen Fachhochschulen grundsätzlich befürwortet, hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Fachhochschulformel in Niedersachsen gibt es aber erhebliche Bedenken. Diese beziehen sich hauptsächlich auf die Einbettung der Formel in den staatlichen Steuerungskontext, die Modellarchitektur, die Art und Auswahl der Indikatoren, die Bildung der Preiscluster sowie den Anteil der formelgebundenen Mittelvergabe:

- So wird betont, dass eine Gesamtsteuerung durch das NMWK derzeit nicht erkennbar sei und mit Sonderprogrammen die Wirkung der Formelfinanzierung ausgehebelt bzw. verfälscht werde, so dass hier eine Fehlsteuerung erfolge. Auch würden die Vorabzuweisungen für die einzelnen Hochschulen nicht transparent und nachvollziehbar festgelegt. Hierfür seien klare Standards und Vereinbarungen erforderlich, da jeweils alle Fachhochschulen tangiert würden: Durch die Gewährung von Vorabzuweisungen für bestimmte Fachhochschulen werde das für die anderen Fachhochschulen verfügbare Mittelvolumen reduziert.
- Heftig kritisiert wird auch die Architektur des Mittelvergabemodells, das zwar Preise verwende, jedoch letztlich als Verteilmodell funktioniere. So würden beispielsweise Hochschulen, die im Ausgangsjahr der Mittelvergabe über eine Auslastung im Bereich von 100 Prozent verfügten, zwangsläufig zu den Verlierern der Mittelzuweisung gehören, wenn die anderen Hochschulen ihre Auslastung steigern. Grundsätzlichere Kritik richtet sich teilweise allgemein gegen die Anwendung von Verteilungsmodellen bei der Mittelzuweisung, da dabei das Zuweisungsvolumen einer Hochschule bei solchen Verfahren nicht nur von den eigenen Leistungen abhängt, sondern auch von denjenigen der anderen Fachhochschulen, so dass eine Planbarkeit für die einzelnen Hochschulen nicht gegeben sei.
- Mit Blick auf die im Modell enthaltenen Indikatoren stößt die Aufnahmekapazität auf Kritik bei den Fachhochschulen. Sie wird zwar – wie auch von Seiten des NMWK bei der Einführung der Formel vorgesehen – als grundsätzlich stabilisierendes Element der Formel gesehen, unterliegt aber nach Einschätzung der Hochschulen erheblichen Manipulationsmöglichkeiten, auf die weiter unten näher eingegangen wird. An den weiteren Indikatoren des Modells, Absolventen und Studierende in der Regelstudienzeit, besteht wenig Kritik, auch wenn ergänzende Indikatoren für Leistungen in der Forschung und der Internationalisierung als notwendig angesehen werden.

- Auch die Zuordnung der Studiengänge zu den Clustern wird von den Fachhochschulen überwiegend kritisch gesehen. Insbesondere die Ableitung der Preiscluster aus den Ist-Kosten auf Basis der Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche führe dazu, dass die Kostenstrukturen auf dem Niveau der Vergangenheit als willkürliche Normwerte festgeschrieben würden. Eine sparsame Mittelbewirtschaftung in der Vergangenheit werde damit eher bestraft als honoriert.

3.2 Untersuchung der Finanzierungsdaten

3.2.1 Steuerungseffekt der indikatorgestützten Mittelzuweisung

Der erste Schritt der empirischen Datenanalyse behandelt die Frage, ob sich in den Finanzierungsdaten der Fachhochschulen im Zeitraum von 2000 bis 2003 tatsächlich ein auf die Landesformel zurückführbarer Steuerungseffekt nachweisen lässt.

Da die indikatorgestützte Mittelzuweisung nur zu einem bestimmten Prozentsatz (seit 2002 konstant 35 Prozent) umgesetzt wurde, sind die Veränderungen in den Gesamtzuweisungen an die Hochschulen auf zwei unterschiedliche Effekte zurückzuführen:

- Zum einen wird der Ausgangswert für die formelgebundene Mittelvergabe auf Grundlage der kameralistischen Haushaltsanmeldung jährlich neu bestimmt. Dieses sog. „Zuführungsvolumen nach Haushaltsplan“ bestimmt das Endergebnis (d.h. die den Hochschulen effektiv zugewiesenen Budgets) maßgeblich mit, da sich die formelgebundene Mittelvergabe nur auf einen Teil der Gesamtmittel (35 Prozent seit 2002) bezieht. Bei der Ermittlung des Zuführungsvolumens nach Haushaltsplan wird das Vorjahresergebnis der jeweiligen Fachhochschule aus der formelgebundenen Mittelvergabe berücksichtigt: Vorjahresgewinne aus der Formelvergabe werden dem Zuführungsvolumen hinzuaddiert, Formelverluste in Abzug gebracht. Damit soll verhindert werden, dass Gewinne und Verluste aus der formelgebundenen Mittelvergabe durch die jährliche Neubestimmung des Ausgangswertes neutralisiert werden. Die Entwicklung des Zuführungsvolumens nach Haushaltsplan spiegelt also einerseits mit dem Staat verabredete Veränderungen in der Übernahme und Erledigung von Aufgaben (Input-Steuerung) des aktuellen Jahres und andererseits die Ergebnisse nach der Formelberechnung des letzten Jahres (Output-Steuerung) wider.¹
- Zum anderen resultieren Budgetveränderungen aus der Anwendung der formelgebundenen Mittelvergabe für das aktuelle Haushaltsjahr, die auf Basis des Zuführungsvolumens nach Haushaltsplan durchgeführt wird.

Die aus der kameralistischen Haushaltsaufstellung und die aus der Formelberechnung resultierenden Umverteilungseffekte lassen sich aufgrund der Finanzierungsdaten der Hochschulen und der Daten zur Formelberechnung inflationsbereinigt von einander trennen. Dabei ergibt sich, dass bei Annahme von alleiniger Formelwirkung in den Jahren 2000 bis 2003 inflationsbereinigt nur die Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel (+6,04%), die Fachhochschule Hildesheim/Holzminde/Göttingen (+5,92%) und die Fachhochschule Osnabrück (+3,29%) zu den Gewinnern zu zählen sind. Verlierer sind dann die Fachhochschule Nordost-Niedersachsen (-0,95%), die Fachhochschule Hannover (-1,79%) und die Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven (-6,82%).²

Durch die Veränderungen im kameralistisch bestimmten Zuführungsvolumen wird dieser eigentliche Steuerungseffekt aber zum Teil überkompensiert, so dass das Gesamtergebnis von kameralistischen Veränderungen und Formelsteuerung ein anderes Bild bietet. Hier gehört die Fachhochschule Nordostniedersachsen (+4,90%) mit der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel (+4,40%) und der Fachhochschule Hildesheim/Holzminde/Göttingen (+4,34%) zu den stärksten Gewinnern, die Fachhochschule Hannover (+0,39%) verbleibt auf etwa dem gleichen Niveau, während die Fachhochschule Osnabrück (-0,24%) nun ein negatives Ergebnis aufweist. Lediglich die Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven (-6,42%) muss signifikante Verluste hinnehmen.

Insgesamt führt die kameralistische Neuberechnung des Zuführungsvolumens einerseits zu einer Dämpfung der Gewinne und Verluste aus der Formelberechnung, andererseits bei der Fachhochschule Osnabrück und der Fachhochschule Nordostniedersachsen zu einer Umkehrung des durch die Formel induzierten Effekts.

¹ Beispiel: Einer Hochschule, der im Jahr 2000 20 Millionen € als Zuführungsvolumen nach Haushaltsplan zustehen und die durch die Formelberechnung 200.000 € verliert, hat entsprechend ein Gesamt-Formelergebnis von 19,8 Millionen € im Jahre 2000. Für das Jahr 2001 wird dann eine kameralistische Neuberechnung des Etats vorgenommen, d.h. die Veränderungen bspw. durch Tarifierhöhungen, Veränderungen im Stellenplan und strukturelle Veränderungen werden berücksichtigt. Daraus ergibt sich ein theoretischer Etat, bspw. 21 Millionen €. Das Zuführungsvolumen nach Haushaltsplan 2001 ergibt sich dann, nachdem von diesem Wert der Verlust der Formelberechnung des letzten Jahres abgezogen wurde, d.h. es resultiert ein Zuführungsvolumen nach Haushaltsplan in Höhe von 20,8 Millionen €. Mit diesem Wert wird die Formel-Berechnung für das Jahr 2001 durchgeführt.

² „Inflationsbereinigt“ bedeutet hier, dass die Erhöhungen und Verminderungen des Fachhochschul-etats des Landes Niedersachsen herausgerechnet wurden.

Mit Blick auf die Frage nach einem Steuerungseffekt der Landesformel lässt sich also festhalten, dass die Hochschulen, die zu den Formelgewinnern zu zählen sind, nicht mit denjenigen Hochschulen identisch sind, die im betrachteten Zeitraum die größten finanziellen Zuwächse in ihren Gesamt-Budgets zu verzeichnen haben. Dies resultiert daraus, dass bereits durch das im Wesentlichen kameralistisch bestimmte Zuführungsvolumen nach Haushaltsplan Umverteilungen realisiert werden, die sich in der gleichen Größenordnung wie die formelbedingten Umverteilungen bewegen, aber nicht immer in die gleiche Richtung tendieren. Deswegen kann bezweifelt werden, dass der mit der Einführung der indikatorgestützten Mittelvergabe beabsichtigte Steuerungseffekt in vollem Umfange eintritt.

3.2.2 Mögliche Manipulation durch (unausgelastete) Studienplätze im Hochpreiscluster

Eine streng betriebswirtschaftlich an der Formel orientierte Hochschule könnte Umverteilungsgewinne aus der Formel realisieren, indem sie – ungeachtet einer evtl. geringen Auslastung – Studiengänge bevorzugt in Hochpreisclustern einrichtet bzw. ausbaut. Damit lässt sich theoretisch mehr Geld „verdienen“ als mit ausgelasteten Studiengängen im Tiefpreiscluster, da der Indikator Kapazität mit 60 Prozent sehr hoch gewichtet ist.

Eine Analyse der vorliegenden Finanzierungsdaten zeigt aber, dass diesem Anreiz offenbar nicht gefolgt wird: So hat die Zahl der Studienplätze an den Fachhochschulen zwischen 2000 und 2003 landesweit um insgesamt 5,9 Prozent zugenommen, während die auf den Kapazitätsindikator zurückzuführende Steigerung des Hochschulstats insgesamt lediglich bei 2,8 Prozent lag. Der Zuwachs der Kapazität hat landesweit also hauptsächlich in den kostengünstigeren Clustern stattgefunden. Dies gilt für fünf der sechs Hochschulen auch im Einzelnen. Lediglich an der Fachhochschule Nordostniedersachsen fiel der Anstieg der Zahl der Studienplätze mit 6,2 Prozent geringer aus als die Steigerung der über den Kapazitätsindikator zugeführten Mittel (+11,8%). Dort hat entsprechend der Zuwachs der Studienplätze hauptsächlich in den teureren Clustern stattgefunden. Ob diese Studienplätze ausgelastet waren, ließ sich aufgrund der Datenlage nicht entscheiden.

3.2.3 Mögliche Manipulation des Kapazitätsindikators

Es ist den Hochschulen möglich, das durch freie Professorenstellen eingesparte Geld für kapazitätswirksame Lehraufträge einzusetzen. Dadurch lässt sich bei gleichem Mittelaufwand im Extremfall die dreifache Aufnahmekapazität erzeugen. Erhöhte Aufnahme-

kapazität führt zu erhöhten Zuweisungen aus der Formel. Diese Manipulationsmöglichkeit wurde schnell nach der Einführung erkannt und auch zumindest von einigen Hochschulen umgesetzt. In der Folge hat das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur diese Manipulationsmöglichkeit eingeschränkt, indem die Lehraufträge auf 10 Prozent der in der Formel zu berücksichtigenden Kapazität begrenzt wurden.

Ein Blick in die Daten zeigt, dass im ersten Jahr (von 2000 auf 2001) lediglich die Fachhochschule Hildesheim-Holzwinden-Göttingen und die Fachhochschule Oldenburg-Ostfriesland-Wilhelmshaven ihre Kapazität deutlich erhöht haben. In den folgenden Jahren haben die anderen Hochschulen mehrheitlich ihr Verhalten den erkannten Möglichkeiten angepasst. Dies wird insbesondere an der Fachhochschule Nordostniedersachsen erkennbar, bei der auch im Experteninterview eine Verärgerung über solche Möglichkeiten deutlich wird. Diesen habe man sich zunächst verschlossen (2001), dann aber umgeschwenkt und diese voll genutzt. Dies findet sich klarerweise in den Daten der Fachhochschule Nordostniedersachsen wieder. Man erkennt, dass die Kapazität im Jahr 2001 auf 98,2 Prozent des Vorjahreswertes abfällt und dann im Jahr 2002 auf 107,4 Prozent ansteigt.

3.3 Auswirkungen der Formel auf die hochschulinterne Steuerung

Im Ausgangsjahr der formelgebundenen Mittelzuweisung an die niedersächsischen Fachhochschulen verfügten bereits drei der sechs Fachhochschulen intern über ein indikatorgestütztes Budgetierungsverfahren. Im Zuge der landesseitigen Einführung der formelgebundenen Mittelvergabe führten zwei weitere Fachhochschulen intern ebenfalls indikatorgestützte Zuweisungsverfahren ein, so dass derzeit in fünf der sechs niedersächsischen Fachhochschulen formelgestützte Vergabeverfahren angewendet werden. Dabei bezieht sich die formelgebundene Mittelvergabe jeweils auf die Sachmittel bzw. die laufenden Mittel für Forschung und Lehre, nicht aber auf die Mittel für Personal. Die konkrete Ausgestaltung der internen indikatorgestützten Mittelvergabe variiert allerdings in Abhängigkeit davon, ob die jeweilige Hochschule bereits vor dem Jahr 2000 über eine indikatorgestützte Mittelzuweisung verfügte oder ob diese im Zuge der landesseitigen Formelfinanzierung neu eingeführt wurde:

- Zwei der drei Hochschulen, die im Jahr 2000 bereits über ein Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung verfügten, passten ihr internes Formelmodell an die Landesformel teilweise an, und zwar derart, dass die Auswahl der im Modell enthaltenen Leistungsindikatoren – das heißt Aufnahmekapazität, Studierende in der Regelstudienzeit und Absolventen – an diejenige des Landesmodells angeglich wurde. Abwei-

chungen bestehen jedoch weiterhin hinsichtlich der Gewichtung der Indikatoren sowie der Clusterbildung und -zuordnung.

- Bei den beiden Fachhochschulen, die erst im Zuge der landesseitigen Einführung der Formelfinanzierung intern die indikatorgestützte Mittelzuweisung einführten, erfolgte dies in Form einer 1:1-Übertragung der Landesformel auf die interne Mittelvergabe. Hier wurden also die Indikatoren und Gewichtungen des Landesmodells übernommen; lediglich bei der Clusterzuordnung gibt es geringfügige Abweichungen.

In Bezug auf die hochschulinternen Auswirkungen der leistungsorientierten Mittelvergabe berichten insbesondere diejenigen Hochschulen, die sich für eine 1:1-Einführung des Landesmodells entschieden haben, über deutliche Umverteilungswirkungen zugunsten der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Über entsprechende Effekte bei den anderen drei Fachhochschulen, die intern eine indikatorgestützte Mittelvergabe einsetzen, kann an dieser Stelle nichts ausgesagt werden, da diese Hochschulen teilweise bereits seit Beginn der 1990er Jahre interne formelgebundene Mittelvergabeverfahren anwenden und etwaige Umverteilungseffekte in der Vergangenheit liegen.

In keiner der fünf Fachhochschulen, die intern indikatorgestützte Zuweisungsverfahren anwenden, erfolgt auch die fachbereichs- bzw. fakultätsinterne Mittelvergabe auf Grundlage eines Indikatorenmodells.

Hinsichtlich einer Bewertung der motivations- und leistungsfördernden Auswirkungen der formelgebundenen Mittelvergabe zeigen sich die Hochschulen sehr zurückhaltend. Wie eine Hochschule berichtet, erfahre die interne formelgebundene Mittelzuweisung zwar eine große Akzeptanz, da es aufgrund des Fachhochschul-Entwicklungs-Programms keine Verlierer gegeben habe. Die mit der formelgebundenen Mittelvergabe gesetzten Anreize würden aber auf der individuellen Ebene nicht wahrgenommen – eine Einschätzung, die tendenziell auch von den anderen Hochschulen geteilt wird: Eine Leistungssteigerung als Effekt der indikatorgestützten Mittelvergabe könne zumindest schwer abgeschätzt werden, und es handle sich grundsätzlich um einen Prozess, der nur langsam und zunächst eher bei den jüngeren Hochschulangehörigen in Gang komme.

4 Diskussion und Empfehlungen

4.1 Diskussion

4.1.1 Ziele des Zuweisungsgebers

Wie dargestellt, verfolgte das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit der Einführung der Formelfinanzierung für die niedersächsischen Fachhochschulen insbesondere zwei Ziele: zum einen die Schaffung einer rationalen Begründung für die Bemessung der Globalzuschüsse, zum anderen die Steigerung der Effizienz der Leistungserbringung. Die Erreichung dieser Ziele ist fünf Jahre nach der Formeleinführung eher skeptisch zu beurteilen.

- So wurde das Ziel der Schaffung einer rationalen Grundlage zur Bemessung der Globalzuschüsse nur teilweise erreicht. Infolge des Einfrierens des leistungsgestützt zu vergebenden Budgetanteils werden derzeit nur 35 Prozent der Globalzuschüsse an die Fachhochschulen leistungsorientiert bemessen, während der größere Teil der Gesamtzuschüsse nach wie vor im Zuge der kameralistischen Haushaltsanmeldung bestimmt wird. Wie dargestellt, bewegen sich die aus der kameralistischen Anmeldeprozedur resultierenden Umverteilungen zwischen den Fachhochschulen in der gleichen Größenordnung, aber nicht immer in der gleichen Richtung wie die durch die Formel bewirkten Zuflussveränderungen.

Unabhängig davon dürfte das Ziel einer rationalen Begründung für die Bemessung der Globalzuschüsse nur bei einer angemessenen Berücksichtigung von Forschungsleistungen im landesseitigen Vergabemodell zu erreichen sein. Auch wenn bei den Fachhochschulen im Vergleich zu den Universitäten die anwendungsorientierte Lehre im Vordergrund steht, so hängt die Qualität dieser Lehre dennoch maßgeblich von ihrem Forschungsbezug ab und damit von der Qualität der jeweils stattfindenden Forschungsaktivitäten.

- Inwieweit das Ziel einer Effizienzsteigerung erreicht wurde, lässt sich auf Grundlage der vorliegenden Daten nicht angemessen beurteilen. Es lässt sich zwar zeigen, dass die Fachhochschulen auf der internen Steuerungsebene z. T. umfangreiche Maßnahmen ergriffen haben. Durch das Einfrieren des Budgetanteils bei 35 Prozent wird die beabsichtigte Wirkung der Effizienzsteigerung allerdings erheblich begrenzt.

4.1.2 Modellarchitektur

Wie die Ergebnisse der Befragung der Hochschulleitungen zeigen, besteht ein großes Maß an Zustimmung zur Orientierung der staatlichen Mittelvergabe an Leistungskriterien. Diese drückt sich auch darin aus, dass nahezu alle befragten Hochschulen den weiteren Ausbau der Formelfinanzierung (über den derzeitigen Stand von 35 Prozent hinaus) befürworten würden.

Auch die Ergebnisse unserer Untersuchung weisen darauf hin, dass die durch die Formel bewirkten Umverteilungen nicht als Schwäche der Formel zu interpretieren sind (das Einfrieren der Formel bei 35 Prozent kommt implizit dieser Interpretation gleich), sondern das Ergebnis tatsächlich bestehender Effizienzunterschiede zwischen den Hochschulen sind. Das Einfrieren der Formel bei 35 Prozent erscheint nicht als geeigneter Weg, diese Umverteilung zu begrenzen. Hierfür wären Kappungsgrenzen, die sicherstellen, dass etwaige Verluste aus der Formel einen bestimmten Prozentsatz des Gesamtetats der jeweiligen Hochschule nicht überschreiten, das wesentlich geeignetere Instrument.

Weiterhin gibt es mit Bezug auf die Modellarchitektur bei den befragten Hochschulen häufig die Forderung nach einem echten Preismodell, bei dem Leistungssteigerungen immer zu erhöhten Zuführungen führen würden. Die faktische Begrenzung des Fachhochschuletats des Landes Niedersachsen hat aber dazu geführt, dass aus dem als Preismodell konzipierten Modell ein Verteilmodell wurde.

4.1.3 Wahl und Gewichtung der Indikatoren

Die Auswahl der in das Vergabemodell einbezogenen Indikatoren stößt bei den niedersächsischen Fachhochschulen grundsätzlich auf Zustimmung, jedoch mit zwei Ausnahmen: die hohe Gewichtung der Aufnahmekapazität und die fehlende Berücksichtigung von Forschungsleistungen.

- Die von den Fachhochschulen thematisierte Manipulierbarkeit des Kapazitätsindikators durch eine vermehrte Vergabe von Lehraufträgen konnte durch die empirische Analyse der Finanzierungsdaten der Fachhochschulen nachvollzogen werden. Dagegen weisen die Daten nicht darauf hin, dass in großem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, nicht nachgefragte Studienplätze in Hochpreisklustern vorzuhalten.

Unabhängig von diesen beiden Einwänden stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die hohe Gewichtung der Aufnahmekapazität bei dem derzeitigen leistungsorientiert vergebenen Budgetanteil in Höhe von 35 Prozent sinnvoll ist. Die Einbeziehung und hohe Gewichtung der Aufnahmekapazität erfolgte, um die entstehenden Aufwendungen auf einer rationalen Bemessungsgrundlage zu erstatten und eine Stabilisierung des Modells zu erreichen, dies jedoch vor dem Hintergrund einer beabsichtigten Ausweitung der Formelfinanzierung auf 100 Prozent bis zum Jahr 2004. Nachdem dieses Ziel in absehbarer Zeit nicht erreicht werden wird, sprechen folgende Argumente eher gegen eine Beibehaltung dieses Indikators zumindest in dieser Gewichtung:

- Der vom Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur beabsichtigte Stabilisierungseffekt ist, wie die Ausführungen gezeigt haben, aufgrund der mit dem Indikator Aufnahmekapazität verbundenen Manipulationsmöglichkeiten nicht in dem erwarteten Maße eingetreten.
- Das Modell ist durch die hohe Gewichtung des Indikators (60 Prozent) in sehr hohem Maße auf die Erstattung von Aufwendungen orientiert und entspricht weniger einem leistungsorientierten Vergabeverfahren als vielmehr einer Ex-ante-Steuerung, da die Mittel hier vorwiegend nicht nach erbrachten Leistungen, sondern nach Soll-Größen zugewiesen werden. Ausgehend von dem Faktum, dass nur ein Teil der Globalzuschüsse mit dem Formelmodell vergeben wird, erscheint diese hohe Gewichtung der Kapazität nicht mehr gerechtfertigt.

Diese Überlegungen sprechen dafür, die Gewichtung der Kapazität deutlich zugunsten der beiden anderen Indikatoren zu reduzieren.

- Weiterhin wird von der Hälfte der Fachhochschulen das Fehlen von Forschungsindikatoren bemängelt. Wie bereits ausgeführt, stellt die niedersächsische Fachhochschulformel tatsächlich bundesweit das einzige leistungsbezogene Mittelvergabeverfahren dar, in dem Forschungsleistungen nicht berücksichtigt werden. Die Einbeziehung eines Indikators etwa für Drittmittel erscheint daher angemessen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Clusterbasispreise aus den lehrbezogenen Kosten (Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche der HIS) abgeleitet wurden und ihre Verwendung als Grundlage für Forschungsindikatoren daher systemwidrig ist. Für die Preisfestsetzung muss daher eine andere Grundlage gefunden werden, etwa in Form eines eigenen Teilbudgets, das im Rahmen eines einfachen Verteilmodells vergeben wird (oder analog zur Behandlung der Frauenförderung).

4.1.4 Abhängigkeit von der Input-Steuerung (Kameralistik)

Es wurde deutlich, dass für die Durchführung der leistungsbezogenen Mittelvergabe weiterhin die Bestimmung der Ausgangsgröße „Zuführungsvolumen nach Haushaltsplan“ notwendig ist, die nach wie vor im Wesentlichen nach den Regeln der kameralistischen Haushaltsanmeldung erfolgt. Wie dargestellt, behindern die durch die kameralistische Anmeldungsprozedur realisierten Umverteilungseffekte die Formelwirkung beträchtlich – bis zur Umkehrung des Effekts. Vor dem Hintergrund der mit der leistungsbezogenen Mittelvergabe beabsichtigten Setzung von Leistungsanreizen ist es jedoch problematisch, wenn maßgebliche Veränderungen in den Gesamtbudgets intransparent und ohne Bezug zu den erbrachten Leistungen erfolgen. Hier wird daher dringender Veränderungsbedarf gesehen, für den sich zwei Handlungsoptionen benennen lassen: Zum einen sollte das für die formelgebundene Mittelvergabe benötigte Zuführungsvolumen nach Haushaltsplan nicht jährlich neu bestimmt, sondern der Gesamtzuschuss des Vorjahres fortgeschrieben werden (lediglich Besoldungsanpassungen, Tarifsteigerungen und Inflationsausgleich sollten pauschal und für alle Hochschulen gleich berücksichtigt werden). Zum anderen könnte durch die deutliche Ausweitung des per Formel zu vergebenden Mittelanteils (bis zu 100 Prozent das Ziel der rationalen Begründung eines echten, von der Kameralistik losgelösten Globalhaushaltes erreicht werden. Wie oben bereits erläutert, könnten evtl. ungewünschte Umverteilungseffekte durch eine Kappungsgrenze gebremst werden.

4.2 Empfehlungen

Aus den oben dargelegten Überlegungen lassen sich die folgenden Empfehlungen für die Weiterentwicklung der niedersächsischen Fachhochschulformel ableiten:

- *Formelfinanzierung weiter ausbauen:*
Von der überwiegenden Zahl der Befragten wird das „Einfrieren“ des formelgebundenen Budgetanteils bei 35 Prozent kritisiert. Eine weitere schrittweise Erhöhung des Formelanteils scheint sinnvoll und möglich.
- *Durch Kappungsgrenze Umverteilung begrenzen:*
Eventuell nicht gewünschte Umverteilungseffekte können besser durch die Einführung einer Kappungsgrenze als durch das Einfrieren des Formelanteils bei 35 Prozent begrenzt werden.

- *Aufnahmekapazität niedriger gewichten:*
Die Gewichtung der Aufnahmekapazität sollte deutlich zu Gunsten der beiden anderen Indikatoren und eines eventuellen Forschungsindikators reduziert werden. Die notwendige Modellstabilisierung kann durch die ebenfalls empfohlene Einführung einer Kappungsgrenze besser gewährleistet werden. Um die Manipulationsmöglichkeiten beim Indikator Kapazität zu beschränken, sollte die Aufnahmekapazität per Zielvereinbarung festgelegt werden.
- *Indikator für Forschungsleistungen entwickeln:*
Das niedersächsische Vergabeverfahren sollte um einen Indikator für Forschungsleistungen ergänzt werden. Da sich die lehrbezogen ermittelten Clusterbasispreise für die Bemessung von Forschungsleistungen nicht eignen, empfiehlt sich die Einführung eines separaten Teilbudgets. Als möglicher Indikator bietet sich die Höhe der erworbenen Drittmittel an.
- *Echte Globalhaushalte schaffen:*
Nur durch die Einführung echter, auch in der Haushaltsaufstellung von der Kameralistik losgelöster Globalhaushalte kann die Steuerungswirkung der leistungsorientierten Mittelverteilung transparent gemacht und sichergestellt werden. Für die Übergangsphase vor einer zu 100 Prozent indikatorgestützt erfolgenden Mittelvergabe sollte der jeweilige Globalhaushalt durch Fortschreibung ohne kameralistische Betrachtung aus demjenigen des Vorjahres bestimmt werden. Für besondere Aufgaben könnten per Zielvereinbarungen Anschub- und Investitionsmittel bereitgestellt werden. Zusätzliche vom Land an die Hochschulen herangetragene Aufgaben müssten auch zusätzlich vergütet werden.
- *Hochschulpolitische Zielsetzungen explizieren:*
Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Hochschulen die Formelfinanzierung grundsätzlich befürworten, sich darauf einstellen und die Formel z. T. nach innen weitergeben. Da Steuerungsmaßnahmen auf Gesamtebene nur durch langjährige Verlässlichkeit die angestrebte Wirkung entfalten können, sollte die derzeit verwendete Fachhochschulformel zunächst beibehalten und entlang der o. g. Empfehlungen weiterentwickelt werden. Vor dem Hintergrund des Hochschuloptimierungskonzeptes (HOK) sowie der für die Universitäten ab 2006 geplanten Formelfinanzierung sollte jedoch überprüft werden, inwieweit die mit der Formeleinführung im Jahr 2000 verfolgten hochschulpolitischen Zielsetzungen in dieser Form heute noch Bestand haben. Die im Rahmen des HOK vorgesehenen Eingriffe sind möglicherweise mit einem Finanzierungsverfahren, das von der Anlage her auf eine Bemessung der gesamten Hochschuletats auf Grundlage weniger Parameter ausgerichtet

ist, nicht kompatibel. Im Rahmen der Weiterentwicklung bzw. Neukonzipierung der Formelfinanzierung für die niedersächsischen Fachhochschulen erscheint eine Explizierung der hochschulpolitischen Zielsetzungen daher unerlässlich.

Literatur

Ederleh, J. (2003): Hochschulfinanzierung und Hochschulcontrolling mit Kennzahlen. Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft 3/2003, 147–159.

Leszczensky, M.; Orr, D. (2004): Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH (HIS-Kurzinformation A 2, 2004).

Leszczensky, M.; Barna, Á.; Dölle, F.; Schacher, M.; Winkelmann, G. (2001): Ausstattungs- und Kostenvergleich norddeutscher Fachhochschulen 1998. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH.

Leszczensky, M.; Jaeger, M.; Orr, D. (2004): Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Berlin. Gutachten im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH (HIS-Kurzinformation A 4, 2004).

Mayring, P. (1983): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim, Basel: Beltz.

Minssen, H.; Molsich, B.; Wilkesmann, U.; Andersen, U. (2003): Kontextsteuerung von Hochschulen? Folgen der indikatorisierten Mittelzuweisung. Berlin: Duncker & Humblot.

Möncke, U.; Gierstorfer, E.; Ziegele, F. (2000): Ein Budgetierungsmodell für die Fachhochschule München. Abschlussbericht der Kommission „Budgetierung FHM“. Gütersloh: CHE Centrum für Hochschulentwicklung, CHE-Arbeitspapier Nr. 23.

Scharf, D.; Schumacher, T. (2003): Externes Hochschulcontrolling in Niedersachsen. In: Leszczensky, M. (Hrsg.): Internes und externes Hochschulcontrolling Bd. 1. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH, S. 9–14.

Valentien, D. (2004): Die Globalhaushalte der niedersächsischen Fachhochschulen. In: Färber, G. u.a. (Hrsg.): Zehn Jahre Hochschulreformen seit dem Eckwertepapier. Berlin: Duncker & Humblot, S. 83–98.

Ziegele, F. (2000): Mittelvergabe und Zielvereinbarungen. Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat-Hochschule. In: Titscher, S. u.a. (Hrsg.): Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten. München, Mering: Hampp, S. 331–381.

Anschrift der Verfasser:

Dr. Kai Handel
CHE Centrum für Hochschulentwicklung
Verler Str. 6
33311 Gütersloh
E-Mail: Kai.Handel@che.de

Michael Jaeger
HIS Hochschul-Informationen-System GmbH
Goseriede 930159 Hannover
E-Mail: m.jaeger@his.de

Janina Schmidlin
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität
53012 Bonn
E-Mail:Sjanina@web.de