

**KONTEXTSTEUERUNG VON HOCHSCHULEN DURCH VERÄNDERTE  
MODI DER MITTELZUWEISUNG**

**Aktualisierte Ergebnisse der explorativen Vorstudie**

**von**

**Uwe Andersen, Heiner Minssen, Beate Molsich, Uwe Wilkesmann**

**Diskussionspapier Nr. 01 – 1**

**Januar 2001**

**Korrespondenzanschrift:**

**Dipl.-Soz.-Wiss. Beate Molsich  
Ruhr-Universität Bochum  
Institut für Arbeitswissenschaft  
Lehrstuhl für Arbeitsorganisation und -gestaltung  
NB 1 / 27  
D-44780 Bochum**

**Telefon 0234 - 32 277 32**

**Telefax 0234 - 32 141 18**

**Die Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum werden von der Fakultät für Sozialwissenschaft herausgegeben. Die inhaltliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autoren und nicht bei der Fakultät. Die Papiere können bei den jeweiligen Autoren angefordert werden.**

**ISSN 0943 – 6790**

### **Vorbemerkung**

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse der explorativen Studie „Kontextsteuerung von Hochschulen durch veränderte Modi der Mittelzuweisung“ dar. Thema ist die leistungs- und erfolgsorientierte Sachmittelzuweisung der Titelgruppe 94 (Mittel für ‚*Lehre und Forschung*‘) seitens des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung (MSWF) in Nordrhein-Westfalen an die Universitäten, Universitäten-Gesamthochschulen und Fachhochschulen. Am Beispiel des Rektorats der Ruhr-Universität Bochum wird der Umgang mit bzw. die Umsetzung der veränderten Modi der Mittelzuweisung innerhalb der Hochschulen, d. h. durch die Hochschulleitungen, konkretisiert. Schließlich wird die belastungsorientierte Mittelzuweisung der Fakultät für Sozialwissenschaft als Reinterpretation der leistungs- und erfolgsorientierte Finanzmittelzuweisung veranschaulicht.

Diese Studie wurde vom Rektorat der Ruhr-Universität Bochum finanziert und von Vertretern der Ruhr-Universität Bochum resp. der Fakultät für Sozialwissenschaft sowie des Instituts für Arbeitswissenschaft im Zeitraum von Dezember 1998 bis August 1999 durchgeführt.

Wir danken den Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen des Ministeriums für Schule, Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung, des Landtags, der Landesrektorenkonferenz (LRK) und des Rektorats der Ruhr-Universität Bochum ganz herzlich für die freundliche Mitarbeit und auch dafür, dass sie sich teilweise kurzfristig auf länger andauernde Gespräche einließen; ohne die Unterstützung der Genannten wäre eine Rekonstruktion der veränderten Modi der Mittelzuweisung nur bedingt möglich gewesen.

Im Februar 2001 wurde der Bericht um die aktuellen Modi der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung, hinsichtlich des Volumens, der Parameter und der Gewichtung der Parameter auf den drei Untersuchungsebenen, d. h. auf der Landes- sowie auf der Rektorats- und Fakultätsebene (Fakultät für Sozialwissenschaft) der Ruhr-Universität Bochum, ergänzt.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Kurzfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Einleitung, Fragestellungen sowie methodisches Vorgehen .....</b>	<b>3</b>
1.1 Expertengespräche.....	5
1.2 Dokumentenanalyse.....	6
1.3 Literaturrecherche.....	6
1.4 Teilnehmende Beobachtung.....	7
1.5 Aufbau der Studie .....	7
<b>2 Kontext der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelzuweisung: Orientierungen - Begutachtungen - Modelle und Reformen .....</b>	<b>7</b>
<b>3 Die Umstellung auf die formelgebundene Mittelzuweisung .....</b>	<b>12</b>
3.1 Aushandlungsprozesse auf Landesebene.....	12
3.1.1 Das Volumen der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung .....	14
3.1.2 Die Parameter und Gewichtungen der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung ..	16
3.1.3 Gewinner und Verlierer .....	21
3.2 Die Zentralebene der Hochschulen am Beispiel der Ruhr-Universität Bochum .....	24
3.3 Die Fakultätsebene der Ruhr-Universität Bochum am Beispiel der Fakultät für Sozialwissenschaft.....	31
3.4 Weiterentwicklung der formelgebundenen Finanzzuweisung .....	37
<b>4 Zusammenfassende theoretische Überlegungen zur Steuerung von Hochschulen .....</b>	<b>38</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>43</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>46</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>47</b>

## **Kurzfassung**

Seit Beginn der 90er-Jahre gab es verstärkt Analysen und Positionierungen verschiedener Wissenschaftsorganisationen und -politiker<sup>1</sup>, die ein Reformdefizit im Hochschulbereich konstatierten. Daraufhin wurden diverse Projekte und Modelle nach- und nebeneinander (,Qualität der Lehre‘, ,Hochschule und Finanzautonomie‘, ,Funktionalreform im Hochschulbereich‘) für den Hochschulbereich entwickelt und an einzelnen Hochschulen erprobt und je nach Gelingen etabliert. Im Zusammenhang mit diesen Reformbemühungen steht die formelgebundene Finanzmittelzuweisung der Titelgruppe 94 (TG 94) vom nordrhein-westfälischen Wissenschaftsministerium an die Hochschulen, die seit 1993 flächendeckend an allen Hochschulen Nordrhein-Westfalens mit sukzessive steigendem formelgebundenem Volumen eingeführt wurde.

Die Anfänge der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung vom Wissenschaftsministerium an die Hochschulen sind auf die Initiative des Landtags zurückzuführen. Für einzelne Politiker war die bis dahin intransparente Verwendung der Finanzmittel und die Anzahl der ,*Absolventen*‘ von Interesse. Zudem wurde eine größere Verteilungsgerechtigkeit der Finanzmittel zwischen den einzelnen Hochschulen sowie innerhalb der Fakultäten intendiert. Deshalb wurde das Wissenschaftsministerium beauftragt, gemeinsam mit der LRK die Modalitäten einer parametergebundenen Finanzmittelzuweisung zu entwickeln. Dabei legte das Wissenschaftsministerium großen Wert auf konsensuale Entscheidungsprozesse, die durch langsame Steigerung des Finanzvolumens der parametergesteuerten Verteilung der TG 94 (beginnend mit zusätzlichen Mitteln über einen minimalen Prozentsatz bis hin zu 100 % der Mittel aus der TG 94), ausführlichen Diskussionen über die Parametergewichtung sowie durch Kompensationsmöglichkeiten für benachteiligte Hochschulen (beschleunigte Genehmigung von Hochschulträgen, die z. B. Bibliotheksmittel betrafen) begünstigt wurden.

---

<sup>1</sup> In diesem Bericht wurde größtenteils die maskuline Bezeichnung gewählt, wenngleich ebenso die feminine Bezeichnung gemeint sein soll, um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten.

Grundsätzlich haben sämtliche Hochschulrektoren die Modi der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung qua Mehrheitsbeschluss gebilligt. Von diesen Aushandlungen der LRK mit dem Wissenschaftsministerium werden die Modi der Umsetzung der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung innerhalb der einzelnen Hochschulen, d. h. der jeweiligen Rektorate und der Fakultäten, allerdings nicht tangiert. Das Wissenschaftsministerium hat diesbezüglich keine Handlungsanweisungen vorgegeben, so dass es praktisch im Ermessen der Hochschulen lag und liegt, ob und inwiefern sie die formelgebundene Finanzmittelzuweisung innerhalb ihrer Hochschulen anwenden.

Wie wir im Zuge unserer Experteninterviews feststellen konnten, gibt es im Landtag und im Ministerium keine empirische Kenntnis darüber, ob die Hochschulen die formelgebundene Finanzmittelzuweisung intern umsetzen und welche Folgen dies hat. Am Beispiel des Rektorats der Ruhr-Universität Bochum können wir diesen ‚blinden Fleck‘ erhellen. Das Rektorat der Ruhr-Universität Bochum zeigte sich von Anfang an aufgeschlossen gegenüber einer angemesseneren Finanzmittelverteilung von Seiten des Ministeriums an die Hochschulen. Seit 1994 erfolgt die Zuweisung der Mittel an die Fakultäten formelgebunden, wobei die Kriterien sich zwar an den vom Ministerium angewandten Schlüssel orientieren, aber in spezifischer Weise modifiziert sind. Die Umsetzung der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung innerhalb aller Fakultäten bzw. Institute ist jedoch noch nicht flächendeckend verwirklicht. Als Beteiligte und Beobachtende der Fakultät für Sozialwissenschaft können wir exemplarisch die Entwicklung der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung innerhalb dieser Fakultät konkretisieren. In der Fakultät für Sozialwissenschaft wurde der Vorschlag für eine Neuordnung der Mittelvergabe kontrovers diskutiert, aber begünstigt durch eine Reihe teils spezifischer, teils generell nutzbarer Einflussfaktoren mit breiter Mehrheit in der Fakultätskommission für Struktur, Planung und Finanzen sowie im Fakultätsrat angenommen. Deshalb weist die Fakultät für Sozialwissenschaft seit 1998 einen wachsenden Teil der Finanzmittel der TG 94 ‚belastungsorientiert‘ nach sechs Parametern zu.

Die Diskussion um das Volumen der formelgebundenen Finanzaufweisung ist nicht abgeschlossen; es gibt Überlegungen, die gesamte TG 94 formelgebunden zuzuweisen. Zudem wird durch den sogenannten ‚Qualitätspakt‘ zwischen dem Wissenschaftsministerium und den Hochschulen der Personalhaushalt in die Reformdebatte einbezogen. Letztlich geht es darum, die Autonomie von Hochschulen zu erhöhen und die externe Steuerung stärker noch als bisher auf Kontextsteuerung zu beschränken. Da sich unsere Studie ausschließlich auf die Ruhr-Universität Bochum beschränkt, also eine Einzelfallstudie darstellt, ist allerdings nach wie vor ungeklärt, welche generellen Auswirkungen die veränderten Modi der Mittelzuweisung hatten und haben.

## **1 Einleitung, Fragestellungen sowie methodisches Vorgehen**

Politische Entscheidungen des Bundes und der Länder, finanzielle Engpässe des Bundes und der Länderhaushalte sowie weiterhin steigende Studierendenzahlen führen zu einem verstärkten Wettbewerb der Hochschulen um Ressourcen, aber auch mit anderen staatlichen Einrichtungen um die Zuweisung von Haushaltsmitteln. Zudem wird schon seit langem die fehlende Effizienz der Hochschulen im gesamten Bundesgebiet beklagt. Die Hochschulen sehen sich einem steigenden Rechtfertigungsdruck von Seiten des Staates und der Öffentlichkeit ausgesetzt. Vorgehalten wird den Hochschulen, dass sie ihrer besonderen Aufgabe für die wirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Entwicklung nicht mehr nachkommen; vor allem die Länge der Studienzeiten und die hohe Abbruchquote von Studierenden wird kritisch angemerkt.

Vor diesem Hintergrund erproben die Bundesländer seit Ende der 80er-Jahre verstärkt mit z. T. differenten Modellversuchen unterschiedliche Verfahren, durch die die Leistungsfähigkeit der Hochschulen gestärkt werden soll. Eine Reform betrifft die veränderte Sachmittelzuweisung der Titelgruppe für Lehre und Forschung seitens der Wissenschaftsministerien an die Hochschulen. Dabei entwickelten die Bundesländer in unterschiedlichen Zeiträumen sowie mit partiell unterschiedli-

chen Inhalten Parameter, nach denen Anteile der Sachmittel für Forschung und Lehre an die Hochschulen zugewiesen werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung in Nordrhein-Westfalen<sup>2</sup> (NRW) begann im Jahr 1993 auf Initiative des Landtags, die zusätzlichen Finanzmittel für ‚*Lehre und Forschung*‘ (TG 94) mittels der sogenannten formelgebundenen Finanzzuweisung<sup>3</sup> parametergebunden an die Hochschulen zu verteilen (vgl. Fleischer 1997). Später wurde eine Arbeitsgruppe ‚*Titelgruppe 94 landesweit*‘ aus Vertretern der Landesrektorenkonferenz gebildet, um die Modalitäten, u. a. auch die Zuweisungshöhe, des Modells der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung gemeinsam mit dem Wissenschaftsministerium konsensorientiert weiterzuentwickeln. Dieser Implementationsprozess ist bisher noch nicht abgeschlossen.

In dieser Studie sollen die Ziele, Prioritäten, Perspektiven und Folgen der erfolgs- und leistungsorientierten Mittelzuweisung für die organisationsinternen Entscheidungsprozesse von Hochschulen untersucht werden. Dabei steht erstens die retrospektive Dokumentation und Bewertung der Ziele sowie der Entscheidungsverläufe und -prozesse der Akteure des Landtags und des Ministeriums für Schule, Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung sowie der Landesrektorenkonferenz, die die veränderte Finanzmittelzuweisung an die Hochschulen Nordrhein-Westfalens seitens des MSWF ursächlich bedingt haben, im Mittelpunkt des Forschungsinteresses. In einem zweiten Schritt wird der hochschulinterne Umgang auf der Leitungsebene mit den von außen veränderten Rahmenbedingungen am Beispiel des Rektorats der Ruhr-Universität Bochum thematisiert. Drittens werden die Auswirkungen der vom Ministerium gesetzten Rahmenbedingungen auf die Subsysteme der Universität exemplarisch am Beispiel der Fakultät für Sozialwissenschaft rekonstruiert.

---

<sup>2</sup> Im vorliegenden Text werden die Begriffe Ministerium für Wissenschaft und Forschung, Wissenschaftsministerium, Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung sowie MSWF oder Ministerium synonym verwendet.

<sup>3</sup> Die Begriffe ‚formelgebundene‘, ‚schlüsselgebundene‘, ‚kriteriengebundene‘ Finanz(mittel)zuweisung bzw. (Sach)Mittelzuweisung, ‚parametergesteuerte‘ Finanzzuweisung, ‚leistungsorientierte‘ Finanzzuweisung und ‚belastungsorientierte‘ Finanzzuweisung werden synonym verwendet.

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen wurden unterschiedliche Erhebungsinstrumente entwickelt bzw. angewandt:

### **1.1 Expertengespräche**

Der Zugang zu ausgewählten Gesprächspartnern erfolgte durch Briefkontakt sowie über zeitlich versetzte telefonische Nachfrage. Das Vorgehen erwies sich als erfolgreich, und es kam in keinem Fall zu einer Interviewabsage. Im Anschluss an die ersten Expertengespräche konnten weitere Experten ausgemacht werden, die im Anschluss kontaktiert wurden.

Insgesamt wurden zwölf Experteninterviews mit ausgewählten Gesprächspartnern geführt: Es wurden fünf Experten des Wissenschaftsministeriums befragt, zwei Experten des Landtags in Nordrhein-Westfalen, ein Vertreter der Landesrektorenkonferenz sowie vier Vertreter des Rektorats der Ruhr-Universität Bochum interviewt<sup>4</sup>.

Die Interviewpartner wurden in ihrer Funktion als Experten in dem Handlungsfeld Hochschule anhand von problemzentrierten Interviews befragt<sup>5</sup>. Als Gesprächsgrundlage diente ein offen-strukturierter Leitfaden, der folgende thematische Schwerpunkte beinhaltet:

- a) Rahmenbedingungen der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung der TG 94,
- b) Entwicklung der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung und Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure,
- c) Implementierung der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung,

---

<sup>4</sup> Teilweise handelte es sich um Gespräche mit ehemaligen Funktionsträgern, die die Einführung der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelzuweisung engagiert mitgestaltet haben.

<sup>5</sup> Aus Datenschutzgründen wurden die Experteninterviews anonymisiert und wie folgt gekennzeichnet: E-Landtag (Expertengespräch mit Vertretern des Landtags NRW), E-MSWF (Expertengespräch mit Vertretern des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung) E-LRK (Expertengespräch mit Vertretern der Landesrektorenkonferenz) sowie E-Rektorat (Expertengespräch mit Vertretern des Rektorats der Ruhr-Universität Bochum).

- d) Widerstände und Akzeptanz der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung,
- e) Auswirkungen der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelzuweisung auf die Hochschulen sowie
- f) Prognosen hinsichtlich einer Weiterentwicklung der Sach- und Personalmittelzuweisung an die Hochschulen.

Die Erhebung fand im Zeitraum zwischen Dezember 1998 und Mai 1999 statt. Die Gespräche dauerten zwischen einer Stunde und zwei Stunden, wurden auf Tonband aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Für die hier vorliegende überarbeitete Fassung des Berichtes wurden im Januar 2001 telefonische Rücksprachen mit Vertretern des Wissenschaftsministeriums NRW, des Rektorats sowie des Dekanats der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum genommen.<sup>6</sup>

## **1.2 Dokumentenanalyse**

Das Wissenschaftsministerium gewährte einen Einblick in einschlägige Dokumente (Protokolle, Sitzungsvorlagen, Pressemitteilungen, Briefwechsel, usw.) bezüglich der Verhandlungen und Entwicklungen der veränderten Finanzmittelzuweisung der TG 94. Somit konnten die durch die Expertengespräche gewonnenen Aussagen vervollständigt werden. Zudem wurde mittels quantitativer Daten des MWF hinsichtlich des Sachmittelvolumens der TG 94 ersichtlich, welche Universitäten, Universitäten-Gesamthochschulen und Fachhochschulen in besonderer Weise betroffen waren.

## **1.3 Literaturrecherche**

Die Instrumente wurden durch Literaturrecherchen zum Thema „Restriktionen von Organisationswandel“ und zum Themenbereich „Hochschulpolitik“ ergänzt.

---

<sup>6</sup> Die Telefonate wurden anonymisiert und wie folgt gekennzeichnet: Vertreter des Wissenschaftsministeriums NRW (T-MSWF), des Rektorats (T-Rektorat) sowie des Dekanats der Sozialwissenschaftlichen Fakultät (T-Dekanat) der Ruhr-Universität Bochum.

#### **1.4 Teilnehmende Beobachtung**

Die Möglichkeit zur teilnehmenden Beobachtung ergab sich daraus, dass wir als Angehörige der hiesigen Fakultät für Sozialwissenschaft an der Umsetzung der fremdgebundenen Mittelzuweisung unmittelbar beteiligt waren und sind. Das Ausmaß der Beteiligung variierte dabei u. a. in Abhängigkeit von den Funktionen.

#### **1.5 Aufbau der Studie**

Im Folgenden wird der Kontext der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelzuweisung konkretisiert. Einführend werden Gutachten sowie Modelle und Reformen für den Hochschulbereich beschrieben, die die formelgebundene Finanzmittelzuweisung evoziert bzw. begleitet haben (Kapitel 2). Danach werden die Entscheidungsverläufe auf den drei Ebenen: a) Landesregierung, Ministerium und Landesrektorenkonferenz (Kapitel 3.1), b) Rektorat der Ruhr-Universität Bochum (Kapitel 3.2) sowie c) Fakultäten der Ruhr-Universität Bochum, insbesondere Fakultät für Sozialwissenschaft (Kapitel 3.3), rekonstruiert. Abschließend werden die in der Studie gewonnen Ergebnisse interpretierend zusammengefasst (Kapitel 4).

## **2 Kontext der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelzuweisung: Orientierungen - Begutachtungen - Modelle und Reformen**

Die Reformbemühungen in Deutschland resp. in Nordrhein-Westfalen wurden durch eine europaweite Debatte über die Qualität der Hochschulen in den 80er-Jahren angeregt. Gegenstand der Diskussion war die zunehmende berufliche Mobilität in Europa und die damit verbundenen Zweifel, ob die eigenen Absolventen Chancen auf dem europäischen Arbeitsmarkt haben würden. Zudem wurden Wissensdefizite der Absolventen aus Schule und Studium beklagt. Und schließlich erhöhten sich die Studienzeiten der Absolventen, die sich durch die ‚Massenuniversitäten‘ und durch finanzielle Kürzungen im Hochschulbereich noch zu potenzieren drohten (vgl. MWF 1997, S. 21 f.).

Im Jahr 1993 kam es zu hochschulpolitischen Positionierungen verschiedener Wissenschaftsorganisationen und Wissenschaftspolitiker, die Auswirkungen auf zukünftige Entwicklungen im Hochschulbereich hatten. Zu Anfang dieses Jahres legte der Wissenschaftsrat ‚10 Thesen zur Hochschulpolitik‘ vor. Darin wurde die problematische Ausgangslage der Hochschulen analysiert, die nicht allein durch mehr Finanzmittel, sondern durch Strukturveränderungen und Reformen in der Hochschulsteuerung behoben werden sollten (vgl. Wissenschaftsrat 1993). Darauf folgte das ‚Eckwertepapier‘ vom 05. März 1993 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des bildungspolitischen Spitzengespräches. Diese Arbeitsgruppe entwickelte Maßnahmen für den Hochschul- und Fachhochschulbereich sowie für die Forschungspolitik, um die Verwertbarkeit von Studienabschlüssen für die Wirtschaft zu erhöhen. Unter anderem wurden Schritte zur Beschleunigung der Studienstrukturreform, zur Verbesserung der Lehre und der Rahmenbedingungen des Studiums, zum Hochschulausbau sowie zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen präzisiert. Vorgestellt wurde ebenfalls die notwendige Finanzierung (vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe 1993).

Schließlich wurden die Positionierungen mit dem Grundsatzpapier der Hochschulrektorenkonferenz ‚Zur aktuellen hochschulpolitischen Lage und zur bildungspolitischen Erklärung der Regierungschefs der Länder‘ vom 29. Oktober 1993 abgerundet. Das Grundsatzpapier nahm zum Eckwertepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stellung. Es konstatierte, dass der Hochschulöffnungsbeschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern für die Hochschulen durch das Eckwertepapier Makulatur geworden sei, die Mindestqualität von Forschung und Lehre nicht mehr gewährleistet werden könne und die internationale Konkurrenzfähigkeit der Forschung gefährdet sei (vgl. Hochschulrektorenkonferenz 1993, S. 3). Daraufhin kam es zu verschiedenen Modellen und Projekten, die die Modernisierung im Hochschulbereich im Hinblick auf Effektivität und Effizienz vorantreiben soll(t)en.

Die Einführung einer leistungs- bzw. erfolgsorientierten Sachmittelzuweisung in Nordrhein-Westfalen fiel in eine Zeit, in der auch andere Bundesländer mit verän-

dernten Modi der Mittelzuweisung experimentierten. Richtungsweisend für die Diskussion um die leistungs- und erfolgsorientierte Mittelzuweisung in Nordrhein-Westfalen war der Modellversuch ‚Hochschulen und Globalhaushalt‘ in Niedersachsen (vgl. E-MSWF). Der Globalhaushalt an Hochschulen umfasste eine leistungs- und ergebnisorientierte Mittelzuweisung, Betonung von Outputfaktoren und Veränderung des Hochschulstatus zur Selbstkörperschaft mit eigenem Haushalt und eigenem Personal (vgl. Palandt 1997, S. 37 - 50). Zudem hatte z. B. das Bundesland Rheinland-Pfalz schon zu einem früheren Zeitpunkt Kriterien für die Finanzmittelzuweisung des Wissenschaftsministeriums an die Hochschulen erarbeitet (vgl. E-MSWF). Rheinland-Pfalz entwickelte ein Mittelbemessungsmodell, das Mittel für ‚Forschung und Lehre‘ nach den Parametern Personalmittel (wissenschaftliche Hilfskräfte, Lehraufträge, etc.), Sachmittel und Investitionsmittel einschloss. Dabei wurden 20 % des Finanzvolumens auf die Grundausrüstung, 45 % auf die Zusatzausrüstung Lehre, 30 % auf die Zusatzausrüstung Forschung und 5 % auf die Zusatzausrüstung des wissenschaftlichen Nachwuchses verteilt. Zudem wurden in diesem System die Senkung der Studiendauer, die Zahl der Studierenden, die tatsächlich zum Abschluss kommen, die Drittmittelakquisition und die Nachwuchsförderung honoriert (vgl. Mentges 1997, S. 31 - 34).

Vorläufer der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelzuweisung waren in Nordrhein-Westfalen die Modellversuche ‚Qualität der Lehre‘ und ‚Hochschulen und Finanzautonomie‘, welche das Projekt ‚Funktionalreform im Hochschulbereich‘ nach sich zogen (vgl. E-MSWF; E-Landtag). Sie ebneten den Weg für die formelgebundene Finanzzuweisung.

Das Aktionsprogramm ‚Qualität der Lehre‘ wurde im Jahr 1990 von der damaligen Ministerin für Wissenschaft und Forschung vorgestellt (vgl. MWF 1997, S. 20 f.). Gesetzliche Vorgaben für Strukturreformen und finanzielle Unterstützung sollten für diejenigen gewährleistet werden, die sich in der Hochschullehre in besonderer Weise engagieren. Deshalb wurden zwei Arbeitsgruppen aus Vertretern des MWF, Vertretern der Professoren und der Studierenden gebildet, die 28 Maßnahmen für die Universitäten und 22 Maßnahmen für die Fachhochschulen konkre-

sierten. Die Zielsetzung war, die Studienpläne inhaltlich zu entlasten und organisatorisch zu straffen, der Hochschullehre ein größeres Gewicht zu verleihen und die Studierenden stärker in die Gestaltung des Lehrbetriebs einzubeziehen (vgl. MWF 1997, S. 8 f.).

Parallel zu der Qualitätsdebatte wurden verschiedene Finanzierungs- und Steuerungsmodelle diskutiert, die den Hochschulen mehr Autonomie gewähren sollten. Im Gegenzug wurde von den Hochschulen mehr Leistungstransparenz und eine Rechenschaftspflicht verlangt. Im Jahr 1992 wurde das Modell ‚*Hochschule und Finanzautonomie*‘ an der Ruhr-Universität Bochum und an der Bergischen Universität-Gesamthochschule Wuppertal eingeführt. Ziele des Modellversuches waren, finanzielle Entscheidungsspielräume der Hochschulen zu vergrößern, ein Instrument für flexibleren und sachgerechteren Mitteleinsatz zu schaffen, schneller und gerechter auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren und den Verwaltungsaufwand zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerium sowie Wissenschaftsministerium und Finanzministerium abzubauen. Dabei beruht die Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen (NRW) auf vier Säulen: dem Verbleib von Einnahmen an den Hochschulen, der Deckungsfähigkeit, der Flexibilität des Personalhaushalts und der Möglichkeit zur Rücklagenbildung. Nach positiver Fremdevaluation und Resonanz durch die Hochschulen wurden die Fachhochschule Niederrhein und die Fachhochschule Dortmund im Jahr 1994 einbezogen (vgl. Mummert + Partner 1993; Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen 1998). Im darauffolgenden Jahr wurde der Modellversuch auf sämtliche Universitäten und Fachhochschulen sowie auf die Robert-Schumann-Kunsthochschule Düsseldorf ausgeweitet. Seit 1996 partizipieren sämtliche staatliche Universitäten und Fachhochschulen an dem Versuch ‚*Finanzautonomie*‘ (vgl. Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen 1998).

Im Anschluss an das Modell ‚*Hochschule und Finanzautonomie*‘ folgte das Projekt ‚*Funktionalreform im Hochschulbereich*‘, das die Finanzautonomie im Hochschulbereich als Teilbereich einbezieht. Dabei ist vorgesehen, die Finanzautonomie zu einer reinen Zuschussfinanzierung mit einer parametergesteuerten und leis-

tungsorientierteren Mittelvergabe weiterzuentwickeln, die hochschulintern umzusetzen ist. Das kameralistische Rechnungswesen wird übergangsweise durch eine Kosten- und Leistungsrechnung auf kameralistischer Grundlage und das Berichtssystem durch das kaufmännische Rechnungswesen ersetzt (vgl. MSWF 1997).

Die ersten Überlegungen zur ‚*Funktionalreform im Hochschulbereich*‘ äußerte die Ministerin für Wissenschaft und Forschung in einer Regierungserklärung im Jahr 1992, die in einem vom Wissenschaftsministerium moderierten ‚*Gesprächskreis Funktionalreform*‘ aufgegriffen und weiterentwickelt wurden. Es ging um mehr Autonomie für die Hochschulen und die Trennung von Kontroll- und Handlungskompetenz bei der Gestaltung der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen innerhalb der Hochschulen (vgl. MSWF 1997). Die konkreten Ziele der Funktionalreform richten sich auf eine Qualitätssicherung von Forschung und Lehre, die Gewährleistung der Hochschuloffenheit bei weiter steigender Bildungsbeteiligung, eine Fortentwicklung landesweit ausgewogener Studienangebote und deren kontinuierliche Anpassung an den gesellschaftlichen Bedarf, eine Steigerung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen, eine angemessene Finanzausstattung sowie die Verbesserung der Gleichstellung von Frau und Mann (vgl. MSWF 1997, S. 111 f.).

Die Vorschläge zur Funktionalreform des MWF NRW, die modellhaft in einzelnen Hochschulen erprobt werden und die teilweise in das neu zu schaffende einheitliche Hochschulgesetz übernommen werden sollen, betreffen die Leitungsstrukturen der Hochschule (Rektor, Prorektoren, Kanzler, Senat, Kuratorium, Fachbereiche), die weitere Deregulierung sowie die Evaluation, die Transparenz und das Controlling der Hochschulen. Zudem sollen die Beweglichkeit im Personal- und Stellenbereich erweitert und verbessert werden. Als Selbststeuerungs- und Kontrollmechanismen werden Evaluation, Transparenz und Controlling eingeführt (vgl. MSWF 1997).

In diesem Kontext nun mehrten sich die Stimmen, die die Anwendung von Leistungskriterien bei der Mittelzuweisung an die Hochschulen einforderten. Dem wollen wir uns jetzt zuwenden.

### **3 Die Umstellung auf die formelgebundene Mittelzuweisung**

#### **3.1 Aushandlungsprozesse auf Landesebene**

Die sukzessiv eingeführte leistungs- und erfolgsorientierte Zuweisung der Mittel für ‚*Lehre und Forschung*‘ stellt eine bedeutende Modifikation im Rahmen eines Gesamtkonzepts zur Modernisierung im Hochschulbereich dar. Sie ist in die Modernisierung der Landesverwaltung in NRW eingebettet. Die Verwaltungsmodernisierung ist ein stetiger Prozess, der Ende 1992 bzw. Anfang 1993 aufgrund der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte mit der Einsetzung des Landtagsausschusses für Verwaltungsstrukturreform erneut forciert worden ist. In diesem Zusammenhang steht der Staat vor der Aufgabe, seinen Verwaltungsaufwand zu legitimieren sowie effektiver und effizienter zu gestalten. Dementsprechend erscheint ein Reformbedarf in allen Landesministerien in mehr oder weniger signifikant ausgeprägter Form unabdingbar. Vor diesem Hintergrund werden u. a. im MSWF Reformen für den Hochschulbereich erprobt und umgesetzt (vgl. Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen 1998).

Die Diskussion über die formelgebundene Mittelzuweisung für ‚*Lehre und Forschung*‘ wurde vom Wissenschaftsausschuss des Landtages in den Jahren 1991/1992 angestoßen<sup>7</sup>. Bis dato war die Zuteilung der Sachmittel vom Wissenschaftsministerium an die Hochschulen historisch gewachsen und richtete sich vorwiegend an der Zahl des wissenschaftlichen Personals aus. Sie wurde von Jahr zu Jahr fortgeschrieben. Dementsprechend war die Höhe der jeweils zugeteilten Summen kaum nachvollziehbar, sondern wurde eher in einem „Kuhhandel“ (E-

---

<sup>7</sup> Bei dem Volumen für die Sachmittel (‚*Lehre und Forschung*‘) handelt es sich um 10 % des Gesamtetats, den die Hochschulen in NRW erhalten. Die verbleibenden 90 % des Etats werden für die Sockelfinanzierung der Hochschulen verwendet (vgl. Hödl 1997; E-Rektorat).

Rektorat) vereinbart. Anhand der neuen Mittelzuweisung sollten Belastungs- und Leistungskriterien in den Vordergrund gestellt werden. Als Parameter für Leistung und Belastung wurde zunächst die Zahl der ‚*Absolventen*‘ herangezogen. Diese mussten die Hochschulverwaltungen freilich erst erheben, denn bis zu diesem Zeitpunkt konnte die Zahl der Absolventen nur annäherungsweise quantifiziert werden. Zudem wurde eine gerechtere und effizientere Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel innerhalb der Hochschullandschaft intendiert. Die parametergebundene Verteilung sollte auf alle Hochschulen angewendet werden und damit nachvollziehbar und überprüfbar sein. Ein zentrales Interesse war es, die Verwendung der Finanzmittel im Hochschulbereich transparenter zu gestalten (vgl. E-Landtag; E-MSWF).

Diese neue Ausrichtung in der Wissenschaftspolitik provozierte im Wissenschaftsausschuss sowie im Parlament kaum kontroverse Diskussionen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass hochschulpolitische Entscheidungsprozesse im Parlament realiter von dem Arbeitskreis Wissenschaft der Mehrheitsfraktion im Landtag abhängen. Der Arbeitskreis Wissenschaft der Mehrheitsfraktion arbeitet mit der Leitungsebene des Wissenschaftsministeriums zusammen. Arbeitsergebnisse von großer Bedeutung werden zunächst im Kreis der Mehrheitsfraktion beraten und gelangen, wenn sie bei der Mehrheit der Fraktionsmitglieder Zustimmung finden, in den Wissenschaftsausschuss. Dieser vertritt seine Entscheidungen im Plenum des Parlaments, in dem gegebenenfalls gesetzliche Veränderungen beschlossen werden (vgl. E-Landtag). Von Seiten des Finanzministeriums gab es keine Restriktionen bezüglich einer leistungsorientierten Mittelzuweisung, da das Gesamtvolumen der Finanzaufwendungen an die Hochschulen nicht tangiert wurde. Deshalb beauftragte der Wissenschaftsausschuss zuerst das Wissenschaftsministerium, gemeinsam mit der Sprechergruppe der Landesrektorenkonferenz in einer Arbeitsgruppe Parameter zu finden, um einen Anteil der TG 94 leistungs- und erfolgsorientiert zuzuweisen. Bezüglich der zu verhandelnden Parameter legte der Wissenschaftsausschuss großen Wert auf lehrbezogene Parameter, so dass der Parameter ‚*Absolventen*‘ vorgegeben wurde.

Da in der Arbeitsgruppe nach langen Verhandlungen keine Einigung über eine breitere Kriterienpalette gefunden wurde, zog man für die formelgebundene Finanzzuweisung zunächst ausschließlich den Parameter ‚*Absolventen*‘ heran. So wurde im Jahr 1993 die parametergebundene Finanzzuweisung eingeführt, mit der allerdings nur zusätzliche Mittel in Höhe von 13,8 Millionen DM für ‚*Forschung und Lehre*‘ nach diesem Kriterium an die Hochschulen und Fachhochschulen verteilt wurden. Dem lag die Überlegung zugrunde, dass die Einführung der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung erleichtert würde, wenn nur zusätzliche und minimale Finanzmittel neu verteilt werden, weil damit (massive) Widerstände der Hochschulen vermieden wurden (vgl. E-Landtag; E-Rektorat; E-MSWF). Zugleich erhielten die Hochschulen ein eigenes Budget für die Titelgruppe ‚*Lehre und Forschung*‘, nach Disziplin sowie Hochschultyp differenziert (vgl. Arbeitskreis der Kanzler und leitenden Verwaltungsangestellten der deutschen Hochschulen 1997, S. 11).

Im Jahr 1994 verständigten sich Vertreter des Wissenschaftsministeriums und die Sprechergruppe der LRK auf ein an die Hochschulen zu verteilendes Budget. Das zu entwickelnde Verteilungsmodell wurde durch das vorhandene Finanzvolumen für die TG 94 determiniert. Es gab keinen Erlass, der eine leistungs- und erfolgsorientierte Mittelverteilung bzw. eine Zielvorgabe formulierte, sondern eher einen informellen Rahmen: Der Landtag initiierte die Mittelzuweisung und das Wissenschaftsministerium stellte sich darauf ein. Vom Ministerium gab es die Vorgabe, dass am Ende der Diskussionen um das zu entwickelnde Modell ein Konsens innerhalb der Hochschulrektorenkonferenz gefunden werden musste, der Kompromisse einschließen konnte (‚*Verhandlungspression*‘). Ansonsten drohte eine Vorgabe des Ministeriums.

### *3.1.1 Das Volumen der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung*

Man einigte sich daher in Bezug auf das Finanzvolumen darauf, dass im Jahr 1994 einerseits zusätzliche Lehr- und Forschungsmittel in Höhe von 5,4 Millionen DM nach dem Parameter ‚*Absolventen*‘ an die Hochschulen und Fachhochschulen verteilt werden sollten. Andererseits wurden 10 % der vorhandenen Finanzmittel der

Titelgruppe 94 umgeschichtet, die den Hochschulen und Fachhochschulen im Voraus abgezweigt wurden.

**Abbildung 1: Die Entwicklung des Finanzvolumens der parametergebundenen Verteilung in den Jahren 1994 bis 1997**

Hochschulart	1994 10 % Umverteilung (in Millionen)	1995 20 % Umverteilung (in Millionen)	1996 35 % Umverteilung (in Millionen)	1997 50 % Umverteilung (in Millionen)
Universitäten	28,4	57,9	99,4	142
Fachhochschulen	3,2	6,9	11,2	16

Quelle: Protokoll des MSWF, eigene Darstellung

Bei den Hochschulen entsprachen 10 % der Mittel für Forschung und Lehre einem Finanzvolumen in Höhe von 28,4 Millionen DM und bei den Fachhochschulen entsprachen 10 % einem Geldwert von 3,2 Millionen DM. Beide Beträge wurden erfolgs- und leistungsbezogen nach der Zahl der ‚Absolventen‘ neu verteilt (s. Abb. 1).

Im folgenden Jahr wurden 20 % des Gesamtvolumens der TG 94 parametergebunden vergeben. Für die Hochschulen standen somit 57,9 Millionen DM und für die Fachhochschulen 6,9 Millionen DM zur Neuverteilung an. Im Haushaltsjahr 1996 wurden 35 % der Finanzmittel formelgebunden verteilt. Dementsprechend wurde den Hochschulen Finanzmittel in Höhe von 99,4 Millionen DM und den Fachhochschulen in Höhe von 11,2 Millionen DM zur Umverteilung entnommen. Seit 1997 beläuft sich die leistungs- und erfolgsorientierte Mittelzuweisung auf 50 % des Gesamtbudgets der TG 94. Von den Hochschulen wurden im Zusammenhang mit der Umverteilung 142 Millionen DM und von den Fachhochschulen wurden 16 Millionen DM einbehalten, die formelgebunden wieder verteilt wurden/werden (s. Abb. 1; E-Rektorat).

Auf Wunsch der Landesrektorenkonferenz wurde im Jahr 1996 ein dreijähriges Moratorium bis zur Jahresmitte 1999 mit dem Wissenschaftsministerium vereinbart. Währenddessen sollten die Auswirkungen des Verteilungsverfahrens über-

prüft werden (vgl. E-Rektorat). Nach Ablauf des Moratoriums stand das Volumen der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung erneut zur Disposition. Die LRK und das Wissenschaftsministerium einigten sich auf eine Erhöhung des Volumens auf 100 Prozent ab dem Jahr 2001 (vgl. T-MSWF).

### 3.1.2 Die Parameter und Gewichtungen der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung

Den vom Wissenschaftsausschuss gewählten Parameter ‚Absolventen‘ bestätigte die Arbeitsgruppe für das Jahr 1994. Auf Anregung der LRK einigte man sich im darauf folgenden Jahr problemlos auf die zusätzlichen Parameter ‚eingeworbene Drittmittel‘ und Zahl der ‚Promotionen‘ an den Hochschulen, die die Forschungsaktivitäten der Hochschulen in einem größeren Umfang abbilden sollten (vgl. E-Rektorat; Abb. 2).

**Abbildung 2: Die Entwicklung der parametergebundenen Finanzaufzuweisung sowie Differenzierung in lehr- und forschungsbezogene Parameter in den Jahren 1993 bis 1996**

Parameter	1993	1994	1995	1996
Lehrbezogen	Absolventen	Absolventen	Absolventen	Absolventen
				Studierende im 1. bis 4. Fachsemester
				Stellen des wissenschaftlichen Personals
Forschungsbezogen			Drittmittel	Drittmittel
			Promotionen	Promotionen
				Stellen des wissenschaftlichen Personals

Quelle: Arbeitskreis der Kanzler und leitenden Verwaltungsangestellten der deutschen Hochschulen 1997, S.12, eigene Darstellung

Im Haushaltsjahr 1996 rundeten zwei weitere Parameter das formelgebundene Verteilungsmodell ab: die Zahl der ‚Studierenden im 1. bis 4. Fachsemester‘ (lehrbezogen) und die Zahl der wissenschaftlichen ‚Stellen‘ (lehr- und for-

schungsbezogen) (vgl. E-Rektorat; Abb. 2). Die Parameter ‚*Absolventen*‘, ‚*Drittmittel*‘, ‚*Promotionen*‘ und ‚*Stellen*‘ werden mittels des Durchschnitts der letzten drei zurückliegenden Jahre ermittelt, während der Parameter ‚*Studierende im 1. bis 4. Fachsemester*‘ nach dem jeweils aktuellen Wintersemester berücksichtigt wird (vgl. Arbeitskreis der Kanzler und leitenden Verwaltungsangestellten der deutschen Hochschulen 1997, S. 12). Ab 2001 wird das parametergebundene Verteilungsmodell um das zuerst verworfene Kriterium ‚*Frauenförderung*‘ (s. u.) bei den Parametern ‚*Absolventen*‘ und ‚*Stellen des wissenschaftlichen Personals*‘ ergänzt. Das Kriterium Frauenförderung wird nicht als eigener Parameter in die formelgebundene Mittelzuweisung aufgenommen, sondern bei den Parametern ‚*Stellen des wissenschaftlichen Personals*‘ und ‚*Absolventen*‘ mitberücksichtigt. Es wird geschaut, wie das Verhältnis von weiblichen Absolventen zu weiblichem wissenschaftlichem Personal ist. Dafür wird der Landesdurchschnitt aller Hochschulen bis zu einem Verhältnis von 50 % betrachtet. Die Hochschulen, die über 50 % liegen, bekommen zusätzliche Gelder. Wohingegen den Hochschulen, die unter der 50 %-Marke liegen, Gelder abgezogen werden (vgl. T-MSWF).

Im Laufe der Verhandlungen wurden die Parameter durch das Wissenschaftsministerium im Dialog mit der LRK weiter verfeinert, d. h. gewichtet, so dass die fünf Parameter nicht mehr nur aneinander gereiht werden (s. Abb. 3). Diese Feinabstimmungen wurden in der Sprechergruppe der LRK zusammen mit einem Vertreter des Ministeriums vorgenommen, danach in das Plenum der LRK zurückgetragen und dort diskutiert. Die entwickelten Formeln, die die Rektoren in ihren Hochschulen vorstellten, stießen in einigen Fällen auf Ablehnung, so dass der eigentlich gefundene Konsens der LRK mindestens zweimal im Plenum der LRK überarbeitet werden musste (vgl. E-Rektorat).

Konkret wird seit 1996 die Studiendauer der Absolventen gewichtet. Differenziert wird nach Universitäten, Gesamthochschulen und Fachhochschulen, wobei Gesamthochschulstudiengänge nochmals in Langzeit- und Kurzzeitstudiengänge unterschieden werden (s. Abb. 3).

**Abbildung 3: Gewichtungsfaktoren für Langzeit- und Kurzzeitstudiengänge**

	Semesteranzahl	Gewichtungsfaktor
<b>Langzeitstudiengang</b>	bis 11	1,3
	12 und 13	1,2
	14 und 15	1,1
	16 und höher	1,0
<b>Kurzzeitstudiengang</b>	bis 9	1,3
	10 und 11	1,2
	12 und 13	1,1
	14 und höher	1,0

Quelle: Protokoll des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung, eigene Darstellung

Außerdem erfahren die Parameter je nach Hochschulart einen anderen Stellenwert, so dass die ‚Absolventen‘ an den Hochschulen mit 35 % und an den Fachhochschulen mit 50 % gewichtet werden. ‚Drittmittel‘ werden an den Hochschulen mit 20 % und an den Fachhochschulen mit 10 % angerechnet. ‚Promotionen‘ werden an den Hochschulen mit 5 % berücksichtigt; ‚Studierende des 1. bis 4. Fachsemesters‘ werden an den Hochschulen mit 20 % und an den Fachhochschulen mit 25 % angesetzt. Schließlich werden die ‚Stellen‘ des wissenschaftlichen Personals an den Hochschulen mit 20 % und an den Fachhochschulen mit 15 % gewichtet (vgl. Arbeitskreis der Kanzler und leitenden Verwaltungsangestellten der deutschen Hochschulen 1997, S. 11 f.). Ferner wurde ab 1996 die Mittelzuweisung nach der Fächergruppierung Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, Naturwissenschaften und Ingenieurwissenschaften auf Initiative des damaligen LRK-Vorsitzenden differenziert (vgl. E-Rektorat, s. Abb. 4). Ab 1997 wurden die Bibliotheks- und EDV-Mittel in die TG 94 einbezogen. Durch die Einbeziehung der Bibliotheks- und EDV-Mittel in die indikatorenbezogene Gewichtung wurde das Verhältnis der Disziplinen beim Parameter ‚Absolventen‘ von bisher 2 (Geistes- und Gesellschaftswissenschaften) zu 5 (Naturwissenschaften) zu 5 (Ingenieurwissenschaften)

auf 2 zu 4,5 zu 4,5 verändert. Auch der Parameter ‚Drittmittel‘ stand zur Disposition und wird ab 2001 im Verhältnis von 6 (Geistes- und Gesellschaftswissenschaften) zu 2 (Naturwissenschaften) zu 1 (Ingenieurwissenschaften) neu gewichtet.

**Abbildung 4: Parameter und Gewichtungsfaktoren des MSWF ab 1996**

Parameter	Gewichtung in Geistes-/Gesellschaftswissenschaften : Naturwissenschaften : Ingenieurwissenschaften
Stellen des wiss. Personals	2 : 5 : 5
Studierende im 1. bis 4. Fachsemester	2 : 5 : 5
Absolventen	2 : 5 : 5
Drittmittel	7 : 2 : 1
Promotionen	2 : 5 : 5

Quelle: Arbeitskreis der Kanzler und leitenden Verwaltungsangestellten der deutschen Hochschulen 1997, S. 12

Außer den angewandten Parametern wurden weitere Parameter diskutiert. Diese wurden letztlich z. T. verworfen, da grundsätzlich nur wenige Kriterien für die formelgebundene Finanzaufweisung herangezogen werden sollten, um eine leicht verständliche, transparente und nachvollziehbare Formel zu gewährleisten. Zudem sollte durch die Verwendung einer kleinen Anzahl von Parametern das Gewicht des einzelnen Parameters erhalten bleiben, damit sich die Veränderung eines Parameters unmittelbar finanziell auswirkt (vgl. E-Landtag; E-MSWF).

Die zusätzlich diskutierten Parameter waren im Einzelnen: a) ‚*abgelegte Prüfungen*‘ und ‚*Zwischenprüfungen*‘, b) ‚*alle Studierende*‘ sowie c) ‚*Frauenförderung*‘:

- a) Abgelegte Prüfungen und Zwischenprüfungen könnten zwar als Indikator für die Lehrbelastung dienen. Die Zahl der erfolgreichen Zwischenprüfungen könnte man auch als Indikator für den Lehrerfolg ansehen, so dass dieser Parameter als erfolgsorientiert grundsätzlich in Betracht käme. Diese Parameter

wurden vom Ministerium jedoch verworfen, da es im Gegensatz zu allen anderen Parametern für die Quantifizierung der Zwischenprüfungen keine offiziellen Statistiken gab. Die Angaben hätten bei den jeweiligen Prüfungsämtern abgefragt werden müssen. Die damit zwangsläufig verbundenen Unsicherheiten wurden als zu gravierend angesehen, als dass man derartige Abfragen für die Parameter zugrunde legen könnte (vgl. Fleischer 1997).

- b) Außerdem wurde diskutiert, die Anzahl aller Studierenden in die Berechnung einzubeziehen. An diesem Parameter waren hauptsächlich Hochschulen mit hohen Studierendenzahlen in den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften interessiert, in denen es besonders viele Langzeitstudierende gibt. Dieser Parameter wurde letztlich auch verworfen, weil er lange Studienzeiten begünstigt hätte. Zudem argumentierte das Wissenschaftsministerium, dass Langzeitstudierende in der Regel kaum oder nur wenig Leistungen der Hochschule in Anspruch nähmen. Aus dieser Abwägung ergab sich, dass der Parameter ‚*alle Studierende*‘ weder erfolgsorientiert noch bedarfsgerecht ist (vgl. Fleischer 1997).
- c) Schließlich wurde gefordert, Gesichtspunkte der Frauenförderung bei der Mittelverteilung zu berücksichtigen. Diese Forderung wurde v. a. aus dem politischen Raum erhoben. Dieses Kriterium wurde zuerst verworfen, da es schwer zu ermitteln sei und weder Leistung noch Belastung abbilde. Statt dessen sollte die Frauenförderung im Bereich der Studierenden und Lehrenden an den Hochschulen durch die Zuweisung von Zentralmitteln verwirklicht werden (vgl. Fleischer 1997). Dieser Argumentationsstrang musste im Jahr 1999 aufgegeben werden. Eine Expertise, die das Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit in Auftrag gegeben hat, stellte heraus, dass der Parameter Frauenförderung ein sinnvolles Element sein kann (vgl. Ziegele 1999, S. 27 ff.). Dementsprechend vervollständigt der Parameter Frauenförderung (s. o.) ab 2001 die formelgebundene Finanzmittelzuweisung (T-MSWF).

Neben den für nahezu alle beteiligten Hochschulen ausschlaggebenden Parametern wurden von einigen Hochschulen sehr individuelle Gesichtspunkte vorgetra-

gen, die bei der Mittelzuteilung berücksichtigt werden sollten. Eine Hochschule forderte, aus strukturellen Gründen ihre Randlage in Nordrhein-Westfalen zu berücksichtigen. Eine andere Hochschule verwies auf einen besonders hohen Anteil Studierender aus einem sogenannten studienfernen Milieu. Diese Studierenden würden einen größeren Betreuungsaufwand erfordern, der finanziell honoriert werden müsste. Auch diesen Argumenten wurde im Wissenschaftsministerium nicht entsprochen (vgl. Fleischer 1997; E-Landtag; E-MSWF).

### *3.1.3 Gewinner und Verlierer*

Grundsätzlich gab es keine prinzipiellen Widerstände der Mitglieder der Landesrektorenkonferenz gegen die Einführung der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelverteilung. Inhaltlich mitgetragen wurden die Diskussionen um die leistungs- und erfolgsorientierte Mittelverteilung insbesondere durch den amtierenden Vorsitzenden der Landesrektorenkonferenz, den Rektor der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule (RWTH) Aachen (vgl. E-Rektorat). Dies wurde ihm sicherlich auch dadurch erleichtert, dass er keinen Widerspruch innerhalb seiner Heimatuniversität zu befürchten hatte, da sich die Finanzmittelverteilung nach Parametern für die RWTH Aachen immer positiv auswirkte, gleich welcher Parameter stärker bzw. schwächer gewichtet wurde.

Die RWTH Aachen konnte in den Jahren 1993 bis 1996 im Zuge der Verteilung der zusätzlichen Mittel und der Umverteilung der Mittel für Forschung und Lehre 5.011.100 DM Mehreinnahmen in der TG 94 erzielen. Neben der RWTH Aachen vergrößerten in den Jahren 1993 bis 1996 vor allem die Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (3.614.500 DM), die Universität Dortmund (2.629.700 DM) und die Universität Bielefeld (1.026.700 DM) ihr Finanzvolumen. Es ist naheliegend, dass die Rektoren dieser Universitäten sich nicht gegen ein verändertes Verfahren der Mittelzuweisung sperrten, doch auch die anderen Rektoren begrüßten mehrheitlich eine Umverteilung nach Leistungs- und Erfolgskriterien. Allerdings entsprachen die in der Arbeitsgruppe ‚*Titelgruppe 94 landesweit*‘ gefundenen Parameter und die Ergebnisse der Aushandlungsprozesse der Arbeitsgruppe mit dem Wissenschaftsministerium ‚nur‘ den Interessen der Mehr-

heit der Rektoren; eine Minderheit sah sich benachteiligt, was zu Protestschreiben einzelner Rektoren an die damalige Ministerin führte. Die herangezogenen Parameter und die Gewichtungen stießen zum Teil auf Ablehnung, da sich im Zuge der Finanzmittelumverteilung nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer herauskristallisierten (vgl. E-Rektorat; E-MSWF; Abb. 5).

**Abbildung 5: Die Finanzmittelverteilung aus der Titelgruppe 94 an die Hochschulen in den Jahren 1993 bis 1996**

Hochschulen	1993 zusätzliche Mittel (in Tausend)	1994 zusätzliche Mittel (in Tausend)	1994 Umverteilung (in Tausend)	1995 Umverteilung (in Tausend)	1996 Umverteilung (in Tausend)
<b>Universitäten</b>					
<b>RWTH Aachen</b>	1.584,2	703,4	625,8	1.225,8	871,9
<b>U Bielefeld</b>	328,3	157,5	-423,0	173,3	791,1
<b>RU Bochum</b>	960,5	409,3	-630,0	-771,4	-442,3
<b>RFWU Bonn</b>	1.444,5	603,6	517,0	856,9	192,5
<b>U Dortmund</b>	784,7	347,1	288,6	340,1	869,2
<b>HHU D'dorf</b>	315,1	134,7	-401,5	-408,7	94,7
<b>U Köln</b>	1.307,6	504,1	-135,1	-432,1	-954,8
<b>WWU Münster</b>	1.461,4	586,4	23	-615,1	-1.349,8
<b>DSH Köln</b>	162,7	79,5	229	311,9	266,1
<b>Universität-Gesamthochschulen</b>					
<b>U-GH Duisburg</b>	364,6	152,9	-276,8	-352,5	-325,2
<b>U-GH Essen</b>	605,5	250,4	92,5	-202,4	10,2
<b>U-GH Paderborn</b>	713,5	306,2	475,4	413,5	152,8
<b>U-GH Siegen</b>	409,0	176,1	-175,8	-371,2	-346,6
<b>U-GH Wuppertal</b>	465,8	203,5	-41,7	-25,0	348,5
<b>FU-GH Hagen</b>	78,1	31,6	-157,3	-144,1	-178,2
<b>Fachhochschulen</b>					
<b>FH Aachen</b>	283,0	83,1	-22,4	-28,5	48,3
<b>FH Bielefeld</b>	192,8	54,8	-2,8	-4,0	38,6
<b>FH Bochum</b>	202,3	55,8	8,5	-41,2	-47,9
<b>FH Dortmund</b>	292,0	81,8	15,9	0,4	-43,1
<b>FH D'dorf</b>	207,3	60,0	-43,6	-173,5	-150,0
<b>Märkische Fachhochschule</b>	96,7	27,8	-2,9	54,8	91,8
<b>FH Köln</b>	546,2	141,9	-36,1	-7,3	-131,2
<b>FH Lippe</b>	169,5	47,6	-1,2	-59,6	10,3
<b>FH Münster</b>	362,9	97,0	68,1	274,6	192,8
<b>FH Niederrhein</b>	340,8	93,9	23,3	-44,3	-9,7
<b>FH Gelsenkirchen</b>	71,5	22,8	-1,0	25,2	k. A.
<b>FHBD</b>	24,1	4,2	-5,9	3,4	k. A.

Quelle: Tabelle des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung, eigene Darstellung

Insbesondere die Universität Köln und die Westfälische Wilhelms-Universität Münster stellten sich gegen eine formelgebundene Finanzmittelzuweisung (s. Protokolle des MWF; E-LRK), obwohl sie nicht die einzigen Hochschulen waren, für

die durch die Umverteilung der Finanzmittel finanzielle Nachteile erwuchsen. Direkte Verluste traten für die beiden Universitäten im Vergleich zu 1993 erst in den Jahren 1995 und 1996 auf (s. Abb. 5).

Die Universität Köln musste im Jahr 1995 Verluste in Höhe von 432.100 DM hinnehmen und im Jahr 1996 wurden ihr 954.800 DM weniger Finanzmittel zugewiesen. Im Vergleich dazu verlor die Westfälische Wilhelms-Universität Münster im Jahr 1995 und 1996 noch eine erheblich höhere Summe (615.100 DM bzw. 1.349.800 DM). Trotzdem mussten beide Universitäten, wenn man den Zeitraum zwischen 1993 bis 1996 betrachtet und Gewinne und Verluste gegenrechnet, letztlich keine Verluste hinnehmen. Im Gegenteil, die Westfälische Wilhelms-Universität Münster gewann über den Zeitraum 106.100 DM, und der Universität Köln wurden 289.700 DM mehr Finanzmittel in der TG 94 zugeteilt, wobei allerdings die Teuerungsrate zu berücksichtigen ist. Die Zugewinne erreichten nur nicht die Höhe der Gewinne anderer Universitäten (s. Abb. 5).

Wie die Abbildung 5 veranschaulicht, verloren von den Universitäten eigentlich nur die Ruhr-Universität Bochum und die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf erhebliche Finanzmittel im Zuge der Umstellung auf die formelgebundene Mittelzuweisung. Dennoch protestierten sie nicht merklich dagegen (vgl. Unterlagen vom MWF). Insgesamt verlor die Ruhr-Universität Bochum im Zeitraum zwischen 1993 bis 1996 473.900 DM und die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf musste ein Defizit von 263.000 DM hinnehmen (s. Abb. 5).

Ursache dafür sind die gewählten Parameter. Im Jahr 1994 gab es nur den Parameter ‚*Absolventen*‘, von denen die Ruhr-Universität Bochum weniger als die anderen Universitäten aufweisen konnte. Als im Jahr 1995 unter anderem der Parameter ‚*Drittmittel*‘ hinzukam, mussten die Universitäten, die große bzw. viele geisteswissenschaftliche Fakultäten aufwiesen, die bekanntlich weniger Drittmittel als die natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fakultäten akquirieren können, finan-

zielle Verluste in der TG 94 hinnehmen. Dies ist auch der Grund, weswegen die Universitäten Köln und Münster seit 1995 Einbußen zu verzeichnen hatten.

Innerhalb der **Universitäten-Gesamthochschulen** gab es Widerstände, da einige Rektoren argumentierten, dass die besonderen pädagogischen Integrationsleistungen von Gesamthochschulen in dem parametergestützten Modell nicht genügend berücksichtigt würden (vgl. E-Rektorat; E-Landtag). Insbesondere protestierte die FernUniversität-Gesamthochschule (FU-GH) Hagen gegen die formelgebundene Finanzmittelzuweisung. Der Rektor wies diesbezüglich auf die große Studierendenzahl, Kurszweithörer, Voll- und Teilzeitstudierende hin, die nicht adäquat berücksichtigt würden (vgl. Briefe an das MWF).

Auch bei den Universitäten-Gesamthochschulen kristallisierten sich Verlierer- und Gewinner-Hochschulen heraus. Die FU-GH Hagen musste im Betrachtungszeitraum zwischen 1993 und 1996 auf 379.200 DM Finanzmittel für ‚*Forschung und Lehre*‘ verzichten. Noch mehr Finanzmittel verlor die Gerhard-Mercator-Universität-Gesamthochschule Duisburg (436.000 DM) und an dritter Verlierer-Stelle ist Siegen mit 308.500 DM Verlust zu nennen. Die anderen Universitäten-Gesamthochschulen, U-GH Siegen, Bergische U-GH Wuppertal und U-GH Paderborn gewannen Finanzmittel hinzu, wobei die U-GH Paderborn mit 2.061.400 DM am meisten profitierte (s. Abb. 5).

Bis zum Jahr 1995 gewann die Gesamtheit der **Fachhochschulen** Finanzmittel in der TG 94 hinzu. Im darauffolgenden Jahr verlor ausschließlich die Fachhochschule Düsseldorf 99.000 DM, soweit aus den verfügbaren quantitativen Daten bis zum Jahr 1996 ersichtlich ist (s. Abb. 5).

### **3.2 Die Zentralebene der Hochschulen am Beispiel der Ruhr-Universität Bochum**

Die nordrhein-westfälischen Hochschulverwaltungen wurden vom MSWF aufgefordert, leistungsbezogene interne Finanzzuweisungskriterien für ihre jeweilige Hochschule zu entwickeln. Es gab aber für die konkrete Ausgestaltung der Fi-

nanzzuweisung innerhalb der Hochschulen und Fachhochschulen keine Vorgaben und keine Berichtspflicht gegenüber dem Ministerium. Noch weniger wurde das Procedere in den Fakultäten über ministerielle Vorgaben tangiert. Folglich können kaum fundierte Aussagen darüber getroffen werden, inwieweit die jeweiligen Hochschulrektorate der obigen Aufforderung nachgekommen sind. Zudem haben die befragten Experten im Ministerium wenig Kenntnis über die Auswirkungen der vom Wissenschaftsministerium eingeführten veränderten Mittelzuweisung der TG 94. Doch herrscht große Zuversicht darüber, dass die Rektorate eine formelgebundene Finanzzuweisung innerhalb ihrer Hochschulen früher oder später praktizieren werden (vgl. E-MSWF).

Die Ruhr-Universität Bochum bzw. das Rektorat weist seit 1994 die Mittel der TG 94 nach einem leistungs- und erfolgsorientierten Schlüssel den Fakultäten zu. Ausschlaggebend für die Einführung einer formelgebundenen Finanzzuweisung an der Ruhr-Universität Bochum (RUB) war zum einen insbesondere die Tatsache, dass der damalige Rektor grundsätzlich keine Einwände gegen die Abschaffung der „willkürlichen und historisch gewachsenen“ (E-Rektorat) Finanzzuweisung des Landes an die Hochschulen hatte, sondern das neue Verfahren als verteilungsgerechter begrüßte (vgl. E-Rektorat). Zum anderen musste die Ruhr-Universität im Zuge der ministeriellen Einführung der leistungs- und erfolgsorientierten Mittelzuweisung der TG 94 permanent finanzielle Einbußen hinnehmen, die in nachvollziehbarer Weise auf die Fakultäten verteilt werden mussten, und dafür eignet sich vor allem ein Schlüssel. Außerdem berief das Rektorat sich bei der Einführung einer formelgebundenen Finanzzuweisung auf die Forderung des Wissenschaftsministeriums, die allerdings nicht die konkrete Ausgestaltung der Formel bzw. die Operationalisierung von Leistung durch Parameter beinhaltete.

Es wurde aber nicht der Schlüssel des Wissenschaftsministeriums adaptiert, da dieser anfangs, wie dargestellt, ausschließlich die ‚Absolventenzahlen‘ berücksichtigte<sup>8</sup>. Ein einzelner Parameter erschien der Kommission für Struktur, Planung und

---

<sup>8</sup> Die Entwicklung des Schlüssels von Seiten des Ministeriums veranschaulicht die Abbildung 2.

Finanzen<sup>9</sup> „unzureichend und ungerecht“ (Pressestelle der RUB 1, S. 10). Deshalb entwickelte das Rektorat ein eigenes Verfahren<sup>10</sup>, das auf mehreren Dekanedienskonferenzen zur Diskussion gestellt wurde. Zugleich wurden die Auswirkungen für die einzelnen Fakultäten exemplarisch durchgerechnet.

Die Dekane brachten sich jedoch kaum in die Diskussion über eine erfolgs- und leistungsorientierte Verteilung der Finanzmittel ein. Das Interesse an den neuen Verteilungsmodi war möglicherweise deswegen gering, weil zunächst nur ein minimaler Prozentsatz der TG 94 leistungsbezogen vom Rektorat an die einzelnen Fakultäten und zentralen Einrichtungen weitergegeben wurde. Darüber hinausgehende universitätsöffentliche Diskussionen über die formelgebundene Finanzzuweisung gab es nicht, die Diskussionen wurden ausschließlich in den Universitätsgremien geführt (vgl. E-Rektorat).

Auf diese Weise gab es keine Vorschläge für ein anderes Verfahren, so dass das entwickelte Verfahren auf Universitätsebene konsensual angenommen wurde. Erst nachdem die Finanzmittel der TG 94 zum ersten Mal formelgebunden zugewiesen waren und sich Gewinner und Verlierer herauskristallisierten, zeigten die Fakultäten verstärktes Interesse an der formelgebundenen Finanzzuweisung auf Universitätsebene; nahezu alle erkundigten sich nach den Kriterien für die Finanzzuweisungen. Nach den vorherigen Unterrichtungen durch das Rektorat und der zustimmenden zur Kenntnisnahme auf den Dekanedienskonferenzen konnte das Ziel einer formelgebundenen Mittelzuweisung nicht mehr ernsthaft in Zweifel gezogen werden. Es gab aber Versuche, andere Parameter für die Mittelzuweisung zu finden, welche letztlich nicht überzeugen konnten. Statt dessen wurden Widerstände durch einmalige Finanzausschüsse des Rektorats abgefedert, mit denen finanzielle Engpässe kompensiert werden konnten (vgl. E-Rektorat).

---

<sup>9</sup> Die Kommission für Struktur, Planung und Finanzen wird im folgenden Strukturkommission genannt.

<sup>10</sup> Das Verfahren wird auf den folgenden Seiten konkretisiert sowie durch die Abbildung 6 zusammengefasst.

Bei dem vom Rektorat der Ruhr-Universität Bochum entwickelten Verfahren werden die Mindereinnahmen durch die formelgebundene Mittelzuweisung der Universität auf die Fakultäten und die zentralen Einrichtungen umgelegt.

In 1994 wurden den Fakultäten zunächst 3 % und den zentralen Einrichtungen 1,5 % ihrer Mittel gekürzt. Daraus ergab sich eine Summe von 900.000 DM, die nach folgenden Parametern<sup>11</sup> leistungs- und erfolgsorientiert an die Fakultäten und zentralen Einrichtungen rückverteilt wurden: Die durchschnittlichen ‚Absolventenzahlen‘ der Jahre 1988 bis 1991 wurden mit 20 Prozent berücksichtigt und mit dem Curricularnormwert gewichtet<sup>12</sup>. Außerdem wurden die ‚Studierenden‘ einer Fakultät mit 60 Prozent, im Mittel von 1989/90 bis 1991/92, herangezogen und mit dem Curricularnormwert gewichtet. Als letzter Verteilungsparameter wurden die ‚C 4- und C 3-Stellen‘ mit 20-prozentigem Anteil herangezogen. Die drei Parameter fungierten als Operationalisierung von Leistung bzw. Erfolg in der Lehre (vgl. Pressestelle der RUB 1, S. 10; Abb. 6).

**Abbildung 6: Höhe des Vorwegabzugs von Fakultäten und zentralen Einrichtungen an der RUB in den Jahren 1994 bis 1998**

Vorwegabzug in %	Jahr				
	1994	1995	1996	1997	1998
Fakultäten	3	3	10	15	25
Zentrale Einrichtungen	1,5	1,5	4	5	9

Quelle: Pressestelle der RUB 1, 2, 3, 4 sowie Rektorat der Ruhr-Universität Bochum 1998, eigene Darstellung

Im folgenden Jahr verlor die RUB wiederum Finanzmittel, die sich auf ca. 730.000 DM beliefen.<sup>13</sup> Der Malus wurde nach dem im Vorjahr entwickelten Ver-

---

<sup>11</sup> Die Parameter berücksichtigten im Jahr 1994 ausschließlich Leistungen und Erfolge im Bereich der Lehre.

<sup>12</sup> Zudem werden seit 1993/94 die Lehramtsprüfungen und die Prüfungen in den Nebenfächern erfasst und können ab 1998 in der Verteilungsrechnung berücksichtigt werden (vgl. Pressestelle 3, S. 16).

<sup>13</sup> Die quantitativen Verluste der RUB, die dem Rechenschaftsbericht entnommen sind, weichen von den Daten des Wissenschaftsministeriums ab.

fahren verteilt. Außerdem wurden die der Verteilung zugrunde liegenden Parameter modifiziert. Der Parameter ‚C 4- und C 3-Stellen‘ entfiel, die Parameter ‚Absolventen‘ und ‚Studierende‘ wurden beibehalten, wobei die ‚Studierenden im 1. bis zum 4. Fachsemester‘ als Parameter dienen sollten. Darüber hinaus wurden die Parameter ‚Drittmiteleinwerbung‘ und ‚Promotionen‘ herangezogen. Mit Hilfe der Parameter ‚Absolventen‘ und ‚Studierende‘ sollte die Leistung bzw. der Erfolg in der Lehre operationalisiert werden, während mittels der Parameter ‚Drittmiteleinwerbung‘ und ‚Promotionen‘ Leistungen und Erfolge in der Forschung abgebildet werden sollten. Forschung und Lehre wurden in diesem Verfahren mit jeweils 50 % gleich gewichtet (vgl. Pressestelle der RUB 2, S. 14). Zudem wurden fachspezifische Gewichtungen nach den Fächergruppen Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, Naturwissenschaften und Ingenieurwissenschaften berücksichtigt (s. Abb. 7).

**Abbildung 7: Parameter und Gewichtungsfaktoren an der RUB ab 1995**

PARAMETER, seit 1995	Gewichtung in Geistes-/Gesellschaftswissenschaften : Naturwissenschaften : Ingenieurwissenschaften
C 3- und C 4-Stellen (nur in 1994)	Keine Gewichtung
Studierende (ab 1994)	Curricularnormwert
Absolventen (ab 1994)	Curricularnormwert
Drittmittel (ab 1995)	7 : 2 : 1
Promotionen (ab 1995)	2 : 5 : 5
wissenschaftliches Personal (ab 1996)	2 : 5 : 5

Quelle: E-Rektorat, eigene Darstellung

Auch im Jahr 1996 musste die RUB wieder einen Verlust (ca. 400.000 DM) in der TG 94 hinnehmen. Die geringeren Finanzzuwendungen des Ministeriums legte das Rektorat der RUB wie in den Jahren zuvor linear auf die Fakultäten und zentralen Einrichtungen um, jedoch vergrößerte sich die Vorwegabnahme bei den Fa-

kultäten von 3 % auf 10 % bzw. bei den zentralen Einrichtungen von 1,5 % auf 4 % (s. Abb. 6). Die verbleibende Summe von einer Million DM wurde nach den oben genannten Parametern verteilt, wobei der Parameter ‚*wissenschaftliches Personal*‘ die Kriterien zur Abbildung von Forschung und Lehre ergänzte. Außerdem wurde das ‚*wissenschaftliche Personal*‘ in die Gewichtungsfaktoren innerhalb der Fächergruppen einbezogen (s. Abb. 7).

Darüber hinaus wurde die gleichwertige Gewichtung von Forschung und Lehre zu je 50 % aufgegeben. Die Ruhr-Universität Bochum hat die Gewichtungsschlüssel der Mittel für Forschung (35 %) und Lehre (65 %) des Wissenschaftsministeriums übernommen, da die LRK sich mittlerweile auf diese Gewichtung geeinigt hatte und in der Strukturkommission der RUB keine bessere Gewichtung gefunden werden konnte (vgl. Pressestelle der RUB 3, S. 16 f.).

Die Aufteilung der forschungs- und lehrbezogenen Parameter stellt sich seit 1996 wie folgt dar: Zu den forschungsbezogenen Parametern gehören ‚*Drittmittel*‘ (20 %), ‚*Promotionen*‘ (5 %) und die ‚*Hälfte des wissenschaftlichen Personals*‘ (10 %). Den lehrbezogenen Parametern werden ‚*Absolventen*‘ (35 %), ‚*Studierende im 1. bis 4. Fachsemester*‘ (20 %) und die ‚*Hälfte des wissenschaftlichen Personals*‘ (10%) zugerechnet (s. Abb. 8; vgl. auch Abb. 2).

An der im Jahr 1996 entwickelten Gewichtung von Finanzmitteln für Forschung und Lehre sowie an der Gewichtung innerhalb der Fächergruppen hat sich seither nichts mehr geändert. Lediglich die Verluste der RUB im Gesamtetat der TG 94 sowie der Vorwegabzug von den Fakultäten und den zentralen Einrichtungen verändern sich (vgl. E-Rektorat).

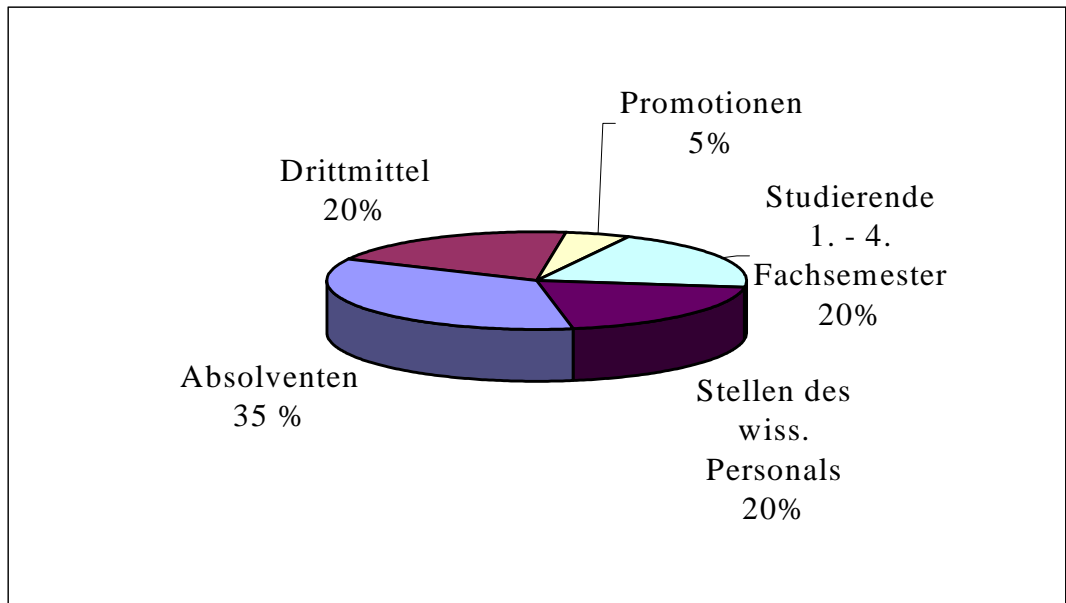
Dem Wunsch einzelner Vertreter der Strukturkommission, relative Zahlen für die formelgebundene Mittelzuweisung heranzuziehen anstatt absoluter Leistungskriterien, wurde nicht entsprochen<sup>14</sup>. Außerdem wurde auf Vergleiche unterschiedli-

---

<sup>14</sup> Als relative Zahlen könnte das Verhältnis von Absolventen zu den Wissenschaftlerstellen in der Fakultät oder im Verhältnis zu den Wissenschaftlern an der Hochschule herangezogen

cher Fächer innerhalb der Universität und auf Hochschulvergleiche gleicher Fächer im Zuge dieser Verfahrensweise verzichtet (vgl. E-Rektorat).

**Abbildung 8: Prozentuale Gewichtung der Parameter und Differenzierung in forschungs- und lehrbezogene Parameter an der RUB ab 1996**



Quelle: Pressestelle 3, S. 15

Im Jahr 1997 musste die RUB erneut auf Finanzmittel der Titelgruppe 94 verzichten, und zwar auf 530.000 DM. Zudem wurde wiederum der Vorwegabzug der Finanzmittel für die Fakultäten auf 15 % und die zentralen Einrichtungen auf 5 % erhöht (vgl. Pressestelle der RUB 4, S. 16; Abb. 6).

Im darauf folgenden Jahr hatte die RUB im Jahr 1998 ungefähr 300.000 DM Finanzmittel weniger in der TG 94 zur Verfügung, so dass die RUB seit der Einführung der leistungs- und erfolgsorientierten Finanzaufweisung im Jahr 1994 mit einem ca. 2,8 Millionen DM geringeren Etat auskommen musste (vgl. E-Rektorat)<sup>15</sup>. Dies führte dazu, dass im Jahr 1998 der Vorwegabzug der Finanzmittel für die TG

---

werden. Auch könnte die Höhe der Drittmittel in Relation zu Absolventen und Wissenschaftlerstellen gesetzt werden (vgl. E-Rektorat).

<sup>15</sup> Vgl. Fußnote 13. - Grundlage der Daten des Gesamtverlustes der RUB sind die Daten des Rechenschaftsberichts.

94 für die Fakultäten auf 25 % und die zentralen Einrichtungen auf 9 % erhöht wurde (vgl. Pressestelle der RUB 5, S. 16; vgl. Abb. 6).

Schließlich gab es im Jahr 1999 keine nennenswerten Verluste mehr, die die RUB seitens des Wissenschaftsministeriums durch Vorwegabzug bei Fakultäten und Zentralen Einrichtungen abfedern musste (vgl. Pressestelle der RUB 6, S. 9). Zudem wurde das Volumen der Umverteilung auf 40 % hochgesetzt. Im Jahr 2000 wurden weitere 10 % formelgebunden an die Fakultäten zugewiesen, so dass bereits 50 % der Sachmittel für Lehre und Forschung formelgebunden zugeteilt wurden. Für das Jahr 2001 ist eine 70%-ige parametergebundenen Verteilung angedacht sowie eine veränderte Drittmittelgewichtung. Die Drittmittelgewichtung 7:2:1 im Verhältnis von Geistes-/Gesellschaftswissenschaften zu Naturwissenschaften zu Ingenieurwissenschaften soll ab 2001 in der Relation 6:2:1 gewichtet werden (vgl. T-Rektorat).

### **3.3 Die Fakultätsebene der Ruhr-Universität Bochum am Beispiel der Fakultät für Sozialwissenschaft**

Natürlich versuchten die Fakultäten und die zentralen Einrichtungen in der Strukturkommission, ihre unterschiedlichen Interessen zu vertreten. Doch es gab, wie schon erwähnt, kaum grundsätzliche Widerstände gegen die Einführung der formelgebundenen Finanzaufweisung der Hochschulverwaltung an die Fakultäten und die zentralen Einrichtungen.

Für die Einführung einer leistungs- und erfolgsorientierten Mittelzuweisung auf Fakultätsebene empfahlen das Rektorat und die Strukturkommission den Fakultäten, den ihnen zugewiesenen Minderbetrag nicht linear zu verteilen, sondern eine angemessene leistungsorientierte Verteilung vorzunehmen (vgl. Pressestelle 3, S. 16). Da das Rektorat nur eine Empfehlung aussprechen konnte, vom Wissenschaftsministerium keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen wurden, lag die jeweilige Regelung im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Fakultäten bzw. in der Durchsetzungsmacht der Dekane (vgl. E-Rektorat).

Aus diesem Grund verteilen nur einige Fakultäten ihre zugewiesenen Finanzen nach eigens erarbeiteten Parametern an die Professoren. Allerdings ist dem Rektorat nur rudimentär bekannt, nach welchen Kriterien dies geschieht. Die Strukturkommission forderte zwar Berichte darüber an, aber das Rektorat hatte zuvor kein einheitlich strukturiertes Raster vorgeben, so dass es bisher nur uneinheitliche Berichte über Verteilungsverfahren gibt (vgl. E-Rektorat).

Da wir in dieser explorativen Studien nicht genügend Zeit für Experteninterviews mit den Dekanen der einzelnen Fakultäten hatten, haben wir keine gesicherten Kenntnisse, in welchem Ausmaß innerhalb der Fakultäten die Mittel der TG 94 inzwischen formelgebunden zugewiesen werden; es scheint aber, als ob dieses insgesamt nur zögerlich geschieht. Statt also einen Überblick über den Umgang der Fakultäten mit den veränderten Modi der Mittelzuweisung zu geben, werden wir am Beispiel der Fakultät für Sozialwissenschaft exemplarisch deren Einführung einer formelgebundenen Finanzausweisung darstellen. Die Fakultät für Sozialwissenschaft bietet sich für eine exemplarische Analyse der Umsetzung der veränderten Rahmenbedingungen aus zwei Gründen an: Sie zählt erstens zu der bisher kleinen Minderheit von Fakultäten, die dem Wunsch des Rektorats entsprechen und einen eigenen Kriterienschlüssel für die fakultätsinterne Verteilung der Mittel der TG 94 entwickelt und erprobt hat, und zweitens verfügen die Autoren in unterschiedlichen Funktionen über Insider-Kenntnisse der fakultätsinternen Willensbildung, so dass sich besonders günstige Voraussetzungen für eine Rekonstruktion und Analyse ergeben.

In den ersten Jahren der partiell formelgebundenen Verteilung der Mittel der TG 94 an die Fakultäten ist dieses Problem insbesondere im Hinblick auf die zu erwartenden Folgen zwar in der Fakultät erörtert, u. a. mit Verweis auf den Experimentcharakter ist aber am Status quo der fakultätsinternen Verteilung festgehalten worden. Mit Betonung des wachsenden Anteils der schlüsselgebundenen Verteilung auf der Zentralebene und deren auch im Hinblick auf die Landespolitik zu erwartende Zukunftsrelevanz hat der Dekan für den Haushalt 1998 dann den Vorschlag gemacht, eine fakultätsinterne schlüsselgebundene Verteilung der TG 94-

Mittel zu erproben. Anfang 1998 hat die Fakultätskommission für Struktur, Planung und Finanzen (FKS) die ‚Neuordnung der Mittelvergabe Titelgruppe 94‘ eingehend diskutiert und dem Fakultätsrat empfohlen, 10 % der in der TG 94 nach einem Abzug von 30 % für den Zeitschriftenbedarf der Bibliothek verbleibenden Mittel im Dekanat für eine Verteilung nach noch zu erarbeitenden Kriterien zu reservieren. Als Berechnungsbasis sollten nach mehrheitlicher Auffassung der FKS die folgenden Kriterien dienen: 1. ‚Personal‘, 2. ‚Prüfungen/Klausuren/Gutachten‘ (jeweils mit unterschiedlicher Gewichtung), 3. ‚Drittmittelprojekte‘, 4. ‚Publikationen‘, 5. ‚Selbstverwaltung‘, 6. ‚Promotionen/Habilitationen‘. Dekan und Prodekan wurden aufgefordert, einen konkreten Vorschlag für den Verteilungsschlüssel vorzulegen. Dieser Schlüssel ist in Abbildung 9 wiedergegeben.

**Abbildung 9: Kriterienggebundene Mittelvergabe TG 94 im Haushaltsplan 1998 und 1999/2000**

Nr.	Kriterium	Nachweisung	Zeitraum bzw. Zeitpunkt	Gewichtung 1998	Gewichtung 1999/2000
1	Wiss. Personal	Stellenplan	Stichtag (1.4.98)	0,15	0,20
2	Lehre	Prüfungsamt	3 Jahre zurück	0,30	0,29
3	Drittmittel	Uni.- Haushalt	3 Jahre zurück	0,20	0,19
4	Publikationen	Meldung	3 Jahre zurück	0,15	0,14
5	Beteiligung Selbstverwaltung	Meldung	Stichtag (1.4.98)	0,10	0,09
6	Promotionen/ Habilitationen	Prüfungsamt	3 Jahre zurück	0,10	0,09
				1,00	1,00

Wichtige Konstruktionskriterien für den Schlüssel waren:

1. grobe Orientierung an den Ministeriums- und Universitätsschlüsseln, um möglichst eine Symmetrie auf der Einnahme- und Ausgabeseite zu erreichen, z. B. Gleichgewichtigkeit von Forschung und Lehre;
2. Praktikabilität, d. h. möglichst geringer Aufwand bei der Erhebung der notwendigen Daten - im Zweifel geht Einfachheit vor Detaillierungsgrad - sowie Abfederung von starken Schwankungen - in der Regel Drei-Jahres-Durchschnitt;
3. Einbeziehung fakultätsinterner Ziele, z. B. Anreize für die Übernahme von Selbstverwaltungsfunktionen oder Beteiligung an neuen Formen der Lehre (,Vertiefungsseminare‘ als forschungsorientierte Lehrveranstaltungen von in der Regel zwei Hochschullehrern aus unterschiedlichen Fächern wurden in der Lehre stärker gewichtet).

Unabhängig von kontroversen Diskussionen im Detail (z. B. Punktgewichtung innerhalb der Kriterien Lehre und Publikationen) wurde der Vorschlag für die Neuordnung der Mittelvergabe mit breiter Mehrheit sowohl in der FKS als auch im Fakultätsrat gebilligt und anschließend im Haushaltsjahr 1998 umgesetzt.

Für die konfliktarme Durchsetzung und Akzeptanz des neuen Verteilungsmodus der TG 94 auf Fakultätsebene dürften die folgenden Faktoren eine gewichtige Rolle gespielt haben:

- Die sprachliche Akzentuierung, den Begriff ,leistungsorientierte Verteilung‘ durch ,belastungsorientierte Verteilung‘ zu ersetzen, trug dazu bei, persönliche Empfindlichkeiten zu reduzieren und erwies sich insofern als ,salvatorische Klausel‘.

- Die Fakultät profitierte von der schlüsselgebundenen Verteilung auf der zentralen Universitätsebene und insofern lag es nahe, deren Grundprinzip auch für die fakultätsinterne Verteilung zu akzeptieren.
- Auch innerhalb der Fakultät gab es bedingt durch historische Zufälligkeiten (Zeitpunkt der Berufung etc.) Verteilungsmuster, die rational schwerlich zu rechtfertigen waren, und der Abglanz einer grundlegenden Rationalitätsorientierung an der Universität pflegt selbst in Selbstverwaltungs- und Verteilungsdiskussionen aufzuscheinen und zumindest Hemmungen bei der Verteidigung rational nicht vermittelbarer Positionen zu erzeugen.
- Die breite Interessenabdeckung der in den Schlüssel eingehenden Kriterien begünstigte, dass sich auch Hochschullehrer mit besonders ausgeprägten Interessenschwerpunkten berücksichtigt fühlten. Es kam zumindest nicht zur Ausbildung klarer Interessenkoalitionen, gefördert wahrscheinlich auch dadurch, dass die Verteilungsdifferenzen innerhalb der Fakultät nicht extrem ausgeprägt waren und die Folgen des neuen Verteilungsmodus für die eigene Finanzsituation zumindest mittelfristig als begrenzt und damit tolerierbar eingeschätzt wurden.
- Der bescheidene Einstieg mit 10 % der TG 94-Mittel - aufgrund des Vorwegabzugs der Bibliotheksmittel real 7 % - förderte die Akzeptanz, sich auf das Experiment eines neuen Verteilungsmodus einzulassen.
- Die ‚Eingrenzung‘ der Innovation als akzeptanzfördernder Faktor mag auch darin gesehen werden, dass der insbesondere von wissenschaftlichen Mitarbeitern in die Diskussion gebrachte Vorschlag, den Kreis der Mittelempfänger auszuweiten, schnell verworfen wurde, u. a. mit dem Argument, dass die Mitarbeiter mit dem Kriterium 1 ‚*wissenschaftliches Personal*‘ bereits berücksichtigt seien.
- Eine weitere günstige Rahmenbedingung, die vom Dekan auch argumentativ genutzt wurde, war, dass der Fakultät aufgrund der hohen Studierendenzahlen Notzuschlagsmittel in beachtlicher Größenordnung zuflossen. Die Verteilung

dieser Notzuschlagsmittel war für die Finanzsituation der einzelnen Hochschullehrer in der Regel bedeutsamer als der Verteilungseffekt aufgrund der Neuregelung bei der TG 94. Damit stand aber auch - ähnlich wie auf der Landes- und der Universitätszentralebene - potentiell ein kompensatorischer Finanzpuffer zur Verfügung, um krasse Wirkungen der schlüsselgebundenen Verteilung der TG 94-Mittel abzufedern.

- Als akzeptanzfördernd erwies sich auch die Betonung des neuen Verteilungsmodus als Experiment und damit die prinzipielle ‚Rückholbarkeit‘. Dies galt trotz der wiederholten Erfahrung, dass einmal eingeführte neue Modi schnell Teil des Status quo werden und an dessen Beharrungskraft partizipieren.
- Schließlich muss als günstige Rahmenbedingung ein allgemein positives, konfliktarmes und offenes Klima in der Fakultät betont werden, das u. a. die Neigung stärkte, Lösungen für Probleme eher innerhalb der Fakultät zu suchen, zumindest wenn anderenfalls rigide Vorgaben von außen nicht auszuschließen waren. Auch dieses Argument, die Selbststeuerungsfähigkeit der Fakultät zu stärken und den Handlungsspielraum u. a. auch zur Absicherung gegenüber möglichen Außeneingriffen zu nutzen, ist von Dekan und Prodekan betont worden.

Die Erfahrungen mit der schlüsselgesteuerten Mittelverteilung 1998 waren zwar nicht problemlos, aber der Gesamteindruck doch so positiv oder zumindest akzeptabel, dass das Experiment im Haushaltsjahr 1999 mit Modifikationen weitergeführt und ausgebaut wurde.

Ein Problem war die Frage der Transparenz der Auswirkungen der schlüsselgesteuerten Mittelverteilung bei den einzelnen Ordnungsnummern. Hier entschied sich die Fakultät mehrheitlich und vorläufig dafür, diese Umverteilung im einzelnen auch fakultätsintern nicht öffentlich zu machen, sondern sowohl den Überblick über die gemeldeten Daten zu den einzelnen Kriterien, gegebenenfalls Überprüfungen und die Verteilungsrechnung beim Dekan zu belassen. Die Erfahrungen mit der ersten Verteilungsrunde 1998 führten bei der Datenerhebung und Punkte-

bewertung innerhalb der einzelnen Kriterien zu einer Reihe von Präzisierungen. Der Verteilungsschlüssel wurde durch Beschluss des Fakultätsrats mit breiter Mehrheit so geändert, dass die Gewichtung des Kriteriums 1 ‚*wissenschaftliches Personal*‘ von 15 % auf 20 % angehoben wurde, während alle andere 5 Kriterien jeweils um einen Prozentpunkt abgesenkt wurden (s. Abb. 9). Mit diesen Veränderungen und einem auf 20 % verdoppelten Anteil der schlüsselgesteuerten Verteilung der 94er-Mittel (ein Volumen von gut 100.000 DM) ist das Experiment im Jahr 1999 weitergeführt worden. Im Jahr 2000 wurde das Verteilungsvolumen auf 30 % erhöht und für das Jahr 2001 wurde einer 40 %-igen Finanzverteilung zugestimmt (vgl. T-Dekanat; Andersen 1999; Nolte 2000).

### **3.4 Weiterentwicklung der formelgebundenen Finanzausweisung**

Im Zuge der Experteninterviews konnten wir feststellen, dass der Aushandlungsprozess der formelgebundenen Finanzausweisung auf Landesebene noch nicht abgeschlossen ist, sondern dass das Volumen der Finanzmittelzuweisung vom Wissenschaftsministerium und von der Landesrektorenkonferenz nach einem Moratorium weiterhin bzw. wieder ein Verhandlungsthema war. Zudem werden die allgemeinen Reformbemühungen im Hochschulbereich weiterhin forciert und bekommen mit dem sogenannten ‚*Qualitätspakt*‘ eine neue Facette. Bisher wurde in Bezug auf Modell- und Projektinhalte (hauptsächlich) über Sachmittel diskutiert. Aber zu Beginn des Jahres 1999 stellte die derzeitige Wissenschaftsministerin den ‚*Qualitätspakt*‘ zwischen dem Wissenschaftsministerium und den Hochschulen vor, welcher die Personalsteuerung von Hochschulen tangiert. Grundlegendes Element des Qualitätspaktes ist der Wegfall von 2.000 Wissenschaftlerstellen in einem Zeitraum von 10 Jahren. Davon stehen lediglich 1626 Stellen mit KW- und KU-Vermerken<sup>16</sup> des wissenschaftlichen Personals seit Anfang der 80er-Jahre an den Hochschulen Nordrhein-Westfalens zur Disposition. Die Stellenvermerke wurden bis zum Ausscheiden der jeweiligen Person übertragen. Diese Vorge-

---

<sup>16</sup> Das Wissenschaftsministerium kennzeichnete Stellen mit KW- bzw. KU-Vermerken, um sich die Option zu schaffen, die Stellen nach Ausscheiden der jeweiligen Person über kurz oder lang wegfällen bzw. umwandeln zu können.

hensweise soll mit Hilfe des Qualitätspaktes aufgegeben werden, d. h. die Stellen werden, ohne dass jemand aus dem Hochschuldienst ausscheidet, wegfallen oder umgewandelt. Zudem werden die Hochschulen dazu angehalten, einen Hochschulentwicklungsplan zu entwerfen, der u. a. eine Stärken- und Schwächenanalyse der Hochschule beinhalten soll. Auf Grundlage dieses Plans wird ein Expertengremium die Angebote der einzelnen Hochschulen vergleichen und bewerten. Auch wird eine Kooperation im Bereich der Lehre forciert werden, d. h. Professoren können z. B. versetzt werden oder an verschiedenen Hochschulen gleichzeitig lehren. Als Ausgleich für die Einwilligung der Hochschulen in den Qualitätspakt werden den Hochschulen finanzielle Planungssicherheit und zusätzliche Mittel für die nächsten zehn Jahre angeboten (vgl. MSWF 1999; E-Landtag).

#### **4 Zusammenfassende theoretische Überlegungen zur Steuerung von Hochschulen**

Die Ausgangsfrage unserer explorativen Vorstudie lautet: Wie ist Kontextsteuerung von Hochschulen durch veränderte Modi der Mittelzuweisung möglich? Schon die Fragestellung impliziert, dass eine Steuerung grundsätzlich möglich ist. Das Wissenschaftssystem ist in seiner Selbstreproduktion nicht nur an den Wissenschaftscode ‚wahr/unwahr‘ gebunden und steht damit nicht in einem reinen koevolutiven Verhältnis zum politischen System. Vielmehr setzt das politische System durch die Art der finanziellen Mittelzuwendung Bedingungen, in denen sich das Wissenschaftssystem in seinen eigenen Selektionen orientiert. Der Begriff der Kontextsteuerung beschreibt deshalb unserer Meinung nach das Verhältnis von politischem und wissenschaftlichem System sehr gut.

„Kontextsteuerung meint, dass selbst bei schädlichen Folgen („negative Externalitäten“) der Systemoperationen für die Systemumwelt die Akteure in dieser Umwelt nicht direkt und direktiv auf das System zugreifen sollten, weil sie sonst dessen Autonomie gefährden. Möglich ist aber, dass Akteure und Systeme in der Umwelt eines Systems Kontextbedingungen so setzen, dass das betreffende (fokale) System seine Optionen nach dem Gesichtspunkt höchstmöglicher Umweltvertraglichkeit und Kompatibilität auswählt.“ (Willke 1995: 124)

Kontextsteuerung geht über Koevolution hinaus, da sie nicht blind agiert, sondern eine Vision einer gemeinsamen Zukunft entwickelt. Von liberalistischer Rahmensezung unterscheidet sie sich darin, dass sie die Idee einer Letztentscheidungsinanz aufgibt. Von politischer Planung differenziert sie sich darin, dass keine autorative Instanz die Ziele durchsetzen kann (Willke 1997: 142). Kontextsteuerung ergibt sich

„...aus dem Zusammenspiel autonomer und reflektierter Akteure in selbstorganisierten Verhandlungssystemen...“ (Willke 1997: 142).

In diesen Verhandlungssystemen treffen sich (mehr oder weniger) autonome Akteure und koordinieren ihr Handeln zu gemeinsamen Zielen. Verhandlungssysteme stellen jedoch labile Formen der Steuerung dar, da in ihnen Verteilungsprobleme offen zutage treten. Aus diesem Grunde interessierte uns besonders die Frage, ob und wie die Verteilungsprobleme in diesem Fall gelöst werden konnten.

In dem hier untersuchten Fall sind die Kontextbedingungen durch die Vergabe der Mittel der TG 94 nach Leistungs- und Belastungskriterien neu gesetzt worden. Die Motive der Veränderung für die verschiedenen Akteure lagen in der Etablierung einer Verteilungsgerechtigkeit der Mittel, eines (rudimentären) Controllings sowie der Einführung einer Leistungs- und Belastungsorientierung. Dieser neue Kontext soll Leistung und Belastung der Akteure im Wissenschaftssystem belohnen.

Die Akteure dieses Prozesses sind jedoch in verschiedenen Logiken eingebunden:

- Die politischen Akteure (in diesem Falle insbesondere der Arbeitskreis der Mehrheitsfraktion) muss die Ausgaben des Wissenschaftsetats vor den Wählern rechtfertigen. Ein - wenn auch rudimentäres - Controlling liefert Argumente, dass das Geld sinnvoll eingesetzt ist.
- Das Wissenschaftsministerium muss zeigen, dass es die ihm zugewiesene operative Funktion auch optimal erfüllt. Aus diesem Grunde muss es die in Industrie und Verwaltung in den letzten Jahren geführte Organisationsreform-

diskussion aufgreifen und auf das System der Hochschulen übertragen. Es muss Steuerungsoptionen ausloten, mit deren Hilfe politische Ziele im Wissenschaftssystem - trotz einer gewünschten Autonomie - umgesetzt werden können.

- Die Rektorate der Hochschulen sehen sich zwei Akteuren mit unterschiedlichen Interessen gegenüber: Zum einen ist es in Verhandlungen über die finanzielle und personelle Ausstattung der eigenen Hochschule mit dem Ministerium eingebunden, zum anderen muss es sich vor den Akteuren der eigenen Hochschule rechtfertigen und ist an die Konsenskultur der Hochschule bei internen Verhandlungen gebunden. Beide Verhandlungssysteme sollen im Folgenden noch genauer analysiert werden.
- Die Dekane der einzelnen Fakultäten sind im hohen Maße von der Konsenskultur abhängig, da sie nach ihrer Amtszeit wieder ‚ins Glied zurücktreten‘ und somit de facto nicht gegen das Veto einzelner Professorengruppen agieren können.
- Die Professoren richten sich nach der internen Logik des Wissenschaftssystems und dessen Karriereoptionen. Für sie müssen handlungsrelevante Kontextimpulse aus der Hochschule selbst kommen.

Das relevante Verhandlungssystem, in dem die Faktoren bestimmt wurden, nach denen das Geld der TG 94 vergeben wird, war eine Arbeitsgruppe, die aus der Sprechergruppe der LRK und Vertretern des Ministeriums bestand. Die Rektoren traten aber nicht als ein kollektiver Akteur gegenüber dem Ministerium auf, sondern eher als Agenten ihrer jeweiligen Hochschule. Die Differenz in diesem Verhandlungssystem wurde nach (potentiellen) Gewinnern und (potentiellen) Verlierern gebildet. Da es um die Verteilung eines festen Etats geht, handelt es sich um ein Verteilungsspiel. Lösungen in einem Verteilungsspiel können entweder mit Hilfe eines mächtigen Akteurs durchgesetzt oder bei gleich mächtigen Akteuren im Konsens erzielt werden, wenn alle Akteure langfristig keinen Nutzenverlust erwarten (dies kann auch durch Seitenzahlung erzielt werden) und eine gemein-

same Norm existiert. Diese gemeinsame Norm dient u. a. dazu, den Bereich zu definieren, innerhalb dessen ein Kompromiss gefunden werden kann (Mayntz 1992).

Beide Lösungsmöglichkeiten eines Verteilungsspiels sind in diesem Falle am Zustandekommen des Ergebnisses beteiligt; die Faktoren sind in einem konsensorientiertem Aushandlungsprozess unter dem Damokles-Schwert der Interventionsandrohung des Ministeriums ausgehandelt worden. Die gemeinsame Norm, die den Rahmen des Kompromisses absteckt, ist die Verteilungsgerechtigkeit; für alle beteiligten Akteure sind feste Regeln, nach denen das Geld vergeben wird, besser als die alte, historisch gewachsene Verteilung, die auf dem individuellen Verhandlungsgeschick der jeweiligen Rektoren gründete. Dieses Verhandlungssystem beruht also auf einer Mischung der Logiken von Hierarchie und Verhandlung. Die Rektoren sind motiviert, Kompromisse einzugehen (auch wenn die eigene Hochschule kurzfristig Geld verliert), und sie stehen gleichzeitig unter dem Druck, ein Ergebnis vorzulegen. Wichtig für den Kompromiss ist die Möglichkeit der Seitenzahlung in Form von Bibliotheksmitteln o. ä. für die Universitäten, die kurzfristig weniger Geld durch die Berechnungsformel bekommen, so dass kein Akteur größere Verluste erleidet. Außerdem wird der Kompromiss durch ein bescheidenes Einstiegsniveau der verteilten Mittel ermöglicht. Die Differenz zur Ausgangssituation für Gewinner und Verlierer wird dadurch abgeflacht.

Ein Problem von Verhandlungssystemen besteht in der Rückkopplung der erzielten Ergebnisse in dem eigenen System bzw. in der eigenen Organisation. So stehen auch die Rektorate vor dem Problem, die neue Formel innerhalb der eigenen Hochschule umzusetzen. Dabei bekommen sie vom Ministerium einen sehr hohen Grad an Autonomie zugestanden. Nicht einmal eine Berichtspflicht über die Umsetzung innerhalb der eigenen Hochschule ist gefordert. Damit entlastet sich das Ministerium selbst von potentiellen Misserfolgen, erschwert jedoch dem Rektorat die Durchsetzung der Faktoren in der Konsenskultur der eigenen Hochschule. In unserem Fall erreicht das Rektorat eine Lösung des internen Verteilungsspiels über den Verweis auf externen Druck, das Rekurren auf gemeinsam geteilte Gerechtigkeitsnormen, ein geringes Einstiegsniveau bei den verteilten Geldern, kurz-

fristige Kompensationsangebote sowie durch das strategische Beachten von Desinteresse einiger Akteure an diesen Fragen.

Wenn neue Regeln zur Mittelvergabe auch innerhalb der Hochschulen implementiert sind und die so verteilten Mittel ein Niveau erreichen, das spürbare Handlungsfolgen erzeugt, dann stellen sie eine neue Kontextsteuerung für das Handeln der Fakultäten und gegebenenfalls der Professoren dar. Die Regeln bewirken, dass Handeln und Nicht-Handeln im Sinne der Kriterien Folgen hat. Systemtheoretisch gesprochen, wird so eine neue Beobachtungsdifferenz im System der Hochschulen eingeführt: Hochschulen beobachten sich dann selbst unter der Differenz von eingeworbenen Drittmitteln/nicht-ingeworbenen Drittmitteln, Anzahl der Studierenden/Anzahl potentieller Studierender, Absolventen/Studienabbrechern. Ob die Kontextsteuerung jedoch auch auf der Ebene der Professoren handlungswirksame Selbstselektionen hervorbringt, ist noch eine offene Forschungsfrage.

## **Literaturverzeichnis**

- Andersen, Uwe (2000): Protokoll der 103. ordentlichen Sitzung des Fakultätsrats der Fakultät für Sozialwissenschaft am 25.10.2000, Bochum
- Nolte, Helmut (1999): Protokoll der außerordentlichen Sitzung des Fakultätsrats der Fakultät für Sozialwissenschaft am 20.01.1999, Bochum
- Arbeitskreis der Kanzler und leitenden Verwaltungsangestellten der deutschen Hochschulen (1997): ‚Qualität und Effizienz der Hochschulverwaltung‘: Stellungnahme zum KMK-Bericht ‚Differenzierung der Mittelverteilung im Hochschulbereich‘. In: Universität Hannover (Hg.): Volumen- und leistungsorientierte Mittelverteilung. Unterarbeitskreis ‚Leistungsorientierte Mittelverteilung‘ des Arbeitskreises der Kanzler und leitenden Verwaltungsangestellten der deutschen Hochschulen ‚Qualität und Effizienz der Hochschulverwaltung‘. Materialien. Hannover, S. 5 - 18
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1993): Eckwertepapier vom 05. März 1993 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des bildungspolitischen Spitzengespräches. Bonn
- Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1998): Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Verwaltung. Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Über den Stand der Modernisierung der Verwaltung und der Rechtspflege in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- Fleischer, Werner (1997): Modelle und Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. In: HIS/CHE-Kurzinformationen: Staatliche Finanzierung der Hochschulen - neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland. Symposium am 29./30.04.1997 in Hannover. Teil 2: Modelle - Deutschland. A 10/97. Hannover, S. 7 - 18
- Hochschulrektorenkonferenz (1993): Zur aktuellen hochschulpolitischen Lage und zur Bildungspolitischen Erklärung der Regierungschefs der Länder vom 29. Oktober 1993. Entschließung des 171. Plenums vom 08.11.1993. Bonn
- Hödl, Erich (1997): Von der Finanzautonomie zur Zuschußfinanzierung - Erfahrungen und Perspektiven in Nordrhein-Westfalen. In: HIS/CHE-Kurzinformationen: Staatliche Finanzierung der Hochschulen - neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland. Symposium am 29./30.04.1997 in Hannover. Teil 2: Modelle - Deutschland. A 10/97. Hannover, S. 19 - 22
- Mayntz, Renate (1992): Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: Journal für Sozialforschung 32, S. 19 - 32
- Mentges, Josef (1997): Mittelbemessungsmodell Rheinland-Pfalz. In: HIS/CHE-Kurzinformationen: Staatliche Finanzierung der Hochschulen - neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland. Symposium am 29./30.04.1997 in Hannover. Teil 2: Modelle - Deutschland. A 10/97. Hannover, S. 31 - 34

- Ministerium für Wissenschaft und Forschung (Hg.) (1997): Reformen und Ressourcen. Zwischenbilanz und Perspektiven des Aktionsprogramms „Qualität der Lehre“. Schriftenreihe zur Studienreform. Band 1. Düsseldorf
- Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (o. J.): Zahlen in Zusammenhängen. Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit anderen Bundesländern. Schriftenreihe zu Statistik. Düsseldorf
- Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1997): Funktionalreform an den Hochschulen in NRW. Werkstattgespräche. Ein Gemeinschaftsprojekt der Landesrektorenkonferenz und des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung NRW. Düsseldorf
- Ministerium für Schule, Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung (1999): Sprechzettel der Ministerin für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen Gabriele Behler. ‚Qualitätspakt mit den Hochschulen‘ am 20. Januar 1999 im Landtag Düsseldorf. Düsseldorf
- Mummert + Partner (1993): Begutachtung des Versuchs ‚Hochschule und Finanzautonomie‘ an der Universität Bochum und der Universität-Gesamthochschule Wuppertal. Abschlußbericht. Köln
- Palandt, Klaus (1997): Reformansätze und Erfahrungen in Niedersachsen. In: HIS/CHE-Kurzinformationen: Staatliche Finanzierung der Hochschulen - neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland. Symposium am 29./30.04.1997 in Hannover. Teil 2: Modelle - Deutschland. A 10/97. Hannover
- Pressestelle der RUB (Hg.) (o. J. = 1): Rechenschaftsbericht des Rektorats. Berichtszeitraum 1.1.-31.12.1994. Bochum
- Pressestelle der RUB (Hg.) (o. J. = 2): Rechenschaftsbericht des Rektorats. Berichtszeitraum 1.1.-31.12.1995. Bochum
- Pressestelle der RUB (Hg.) (o. J. = 3): Rechenschaftsbericht des Rektorats. Berichtszeitraum 1.1.-31.12.1996. Bochum
- Pressestelle der RUB (Hg.) (o. J. = 4): Rechenschaftsbericht des Rektorats. Berichtszeitraum 1.1.-31.12.1997. Bochum
- Pressestelle der RUB (Hg.) (o. J. = 5): Rechenschaftsbericht des Rektorats. Berichtszeitraum 1.1.-31.12.1998. Bochum
- Pressestelle der RUB (Hg.) (o. J. = 6): Rechenschaftsbericht des Rektorats. Berichtszeitraum 1.1.-31.12.1999. Bochum
- Rektorat der Ruhr-Universität Bochum (1998): Ausstattung der Fakultäten und der Zentralen Einrichtungen mit Mitteln der Titelgruppe 94 „Ausgaben für Lehre und Forschung“ im Haushaltsjahr 1998, Finanzautonomie 1998, Drucksache Nr. 26/1998

Unterarbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelverteilung“ des Arbeitskreises der Kanzler und leitenden Verwaltungsangestellten der deutschen Hochschulen  
„Qualität und Effizienz der Hochschulverwaltung“ (1997): Volumen- und leistungsorientierte Mittelverteilung. Materialien. Hannover

Willke, Helmut (1995): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart

Willke, Helmut (1997): Supervision des Staates. Frankfurt/Main

Wissenschaftsrat (1993): 10 Thesen zur Hochschulpolitik vom 22. Januar 1993, 1001/93. Berlin

Ziegele, Frank (1999): Frauenförderung und Mittelvergabe an Hochschulen, hg. vom Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

## Abbildungsverzeichnis

<b>Abbildung 1: Die Entwicklung des Finanzvolumens der parametergebundenen Verteilung in den Jahren 1994 bis 1997 .....</b>	<b>15</b>
<b>Abbildung 2: Die Entwicklung der parametergebundenen Finanzzuweisung sowie Differenzierung in lehr- und forschungsbezogene Parameter in den Jahren 1993 bis 1996..</b>	<b>16</b>
<b>Abbildung 3: Gewichtungsfaktoren für Langzeit- und Kurzzeitstudiengänge .....</b>	<b>18</b>
<b>Abbildung 4: Parameter und Gewichtungsfaktoren des MSWF ab 1996.....</b>	<b>19</b>
<b>Abbildung 5: Die Finanzmittelverteilung aus der Titelgruppe 94 an die Hochschulen in den Jahren 1993 bis 1996 .....</b>	<b>22</b>
<b>Abbildung 6: Höhe des Vorwegabzugs von Fakultäten und zentralen Einrichtungen an der RUB in den Jahren 1994 bis 1998 .....</b>	<b>27</b>
<b>Abbildung 7: Parameter und Gewichtungsfaktoren an der RUB ab 1995 ....</b>	<b>28</b>
<b>Abbildung 8: Prozentuale Gewichtung der Parameter und Differenzierung in forschungs- und lehrbezogene Parameter an der RUB ab 1996.....</b>	<b>30</b>
<b>Abbildung 9: Kriteriengebundene Mittelvergabe TG 94 im Haushaltsplan 1998 und 1999/2000 .....</b>	<b>33</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

Abb.	Abbildung
DSH	Deutsche Sporthochschule
E-Rektorat	Expertengespräch mit Vertretern des Rektorats der Ruhr-Universität Bochum
E-Landtag	Expertengespräch mit Vertretern des Landtags NRW
E-MSWF	Expertengespräch Vertretern des Ministeriums für Schule, Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung
E-LRK	Expertengespräch mit Vertretern der Landesrektorenkonferenz
FMK	Finanzministerkonferenz
FH	Fachhochschule
FKS	Fakultätskommission für Struktur, Planung und Finanzen
FU	FernUniversität
GH	Gesamthochschule
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
LRK	Landesrektorenkonferenz
KMK	Kultusministerkonferenz
MSWWF	Ministerium für Schule, Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung
MSWF	Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung
RUB	Ruhr-Universität Bochum
RWTH Aachen	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
TG	Titelgruppe
TH	Technische Hochschule
U	Universität