

# Neue Finanzierungs- und Steuerungsstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Universitäten. Zur Situation in vier Bundesländern

Lydia Hartwig

Im Rahmen einer international vergleichenden Studie zu Finanzierungssystemen von Hochschulen veranstaltete das Bayerische Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung eine Tagung, auf der die in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen angewandten Verfahren der Hochschulfinanzierung und -steuerung, die Erfahrungen damit sowie künftige Entwicklungen vorgestellt wurden. Die Vorträge sind in diesem Heft der „Beiträge zur Hochschulforschung“ veröffentlicht. Die nachfolgenden Ausführungen fassen die wesentlichen Grundzüge der dargestellten Verfahren auf der Basis der einzelnen Referate unter übergeordneten Aspekten zusammen.

## 1 Einführung

Das Bayerische Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung beteiligt sich an einer international vergleichenden Studie zu Hochschulfinanzierungssystemen und ihren Auswirkungen auf die Hochschulen, die im Rahmen des OECD-Programms „Institutional Management in Higher Education“ (IMHE) von zwölf Staaten durchgeführt wird. Hauptziele der internationalen Studie sind die Beschreibung und der Vergleich der Finanzierungssysteme in den verschiedenen Staaten sowie die Analyse ihrer Auswirkungen auf die Hochschulen aus der Sicht verschiedener Entscheidungsträger und Interessensgruppen. Die internationale Studie zielt darauf ab, Transparenz über Stärken und Schwächen der jeweiligen Finanzierungssysteme herzustellen, Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung und Verbesserung bestehender Systeme zu liefern sowie den Transfer von Erfahrungen aus anderen Staaten zu ermöglichen. Der besondere Erkenntniswert der deutschen Teilstudie liegt darüber hinaus in der vergleichenden Zusammenschau der Finanzierungs- und Steuerungsstrukturen in ausgewählten Bundesländern sowie in einer ersten Bilanz der damit gemachten Erfahrungen.

Aufgrund der föderalen Organisation des deutschen Bildungssystems stützt sich die deutsche Teilstudie auf vier Bundesländer mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen:

die Flächenstaaten Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen sowie den Stadtstaat Berlin. Aus diesen Bundesländern wurden als Bezugsrahmen vier große und traditionsreiche Volluniversitäten mit breitem Fächerspektrum ausgewählt, die sich in ihrem Selbstverständnis als Forschungsuniversitäten verstehen: die Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, die Ludwig-Maximilians-Universität München, die Freie Universität Berlin und die Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Der Gegenstandsbereich der deutschen Teilstudie leitet sich aus den Zielen der internationalen Studie ab, nimmt die Ebene der einzelnen Bundesländer in den Blick und bezieht die Sichtweisen der genannten Universitäten ein:

- Hochschulfinanzierung und -steuerung in den verschiedenen Bundesländern,
- Zusammenhang zwischen den Finanzierungs- und Steuerungsstrukturen sowie den damit verbundenen politischen und strategischen Zielsetzungen,
- Auswirkungen auf das Hochschulsystem allgemein sowie auf die Kernaufgaben der Universitäten,
- Einfluss auf die institutionellen Strategien und Zielsetzungen der einzelnen Hochschulen,
- Stärken und Schwächen aus der Sicht verschiedener Entscheidungs- und Interessensgruppen.

Da sowohl die föderale Struktur des deutschen Hochschulsystems wie auch unterschiedliche Entscheidungsebenen und Sichtweisen in die deutsche Studie einbezogen werden sollten, konzentrierte sie sich für jedes der vier Bundesländer auf die drei Entscheidungsebenen Landtag, Wissenschaftsministerium und Universitäten. Um eine unmittelbare Diskussion der Erfahrungen aus den einzelnen Bundesländern zu ermöglichen, veranstaltete das Bayerische Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung eine Tagung, auf der einzelne Entscheidungsträger einen Vortrag auf der Basis von Leitfragen zu den oben genannten Gegenstandsbereichen hielten. Die inhaltliche Analyse der Vorträge sowie ergänzende Interviews mit Entscheidungsträgern, die kein Referat halten konnten, bilden die Grundlage für den nachfolgenden Bericht. Im Mittelpunkt der Vorträge stehen die Darstellung der Finanzierungs- und Steuerungsstrukturen in den einzelnen Bundesländern sowie die Beschreibung der Wirkungen und Einflüsse auf die Universitäten. Dies kann selbstverständlich nur ein erstes Resümee sein, denn die beschriebenen Entwicklungen im Hochschulbereich werden sich in den kommenden Jahren fortsetzen.

## 2 Baden-Württemberg

### 2.1 Hochschulfinanzierung und -steuerung in Baden-Württemberg

Im Jahr 1996 hat das Land mit den Universitäten den so genannten *Solidarpakt* abgeschlossen. Er umfasste einen Zeitraum von zunächst fünf Jahren und wurde bis Ende 2006 verlängert. Der Solidarpakt beinhaltet als Leistungen des Landes *Planungssicherheit* ab dem Jahr 1997 für die Dauer von zehn Jahren, wobei die Etatansätze in Höhe des Haushaltsjahres 1997 fortgeführt wurden und die Universitäten von Kürzungen, Sperrungen und Minderausgaben ausgenommen waren, sowie die Fortschreibung der Personalausgaben. Demgegenüber verpflichteten sich die Universitäten, über diesen Zeitraum 10% der Stellen abzubauen, das sind 1.500 Stellen.

Begleitend zum Solidarpakt eröffnete das Land den Universitäten Gestaltungsfreiräume durch die *dezentrale Finanzverantwortung*. Dies umfasst die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal-, Sach- und Investitionsmitteln; Einnahmen verbleiben bei den Hochschulen. Bereits seit Mitte der 1980er Jahre besteht die Möglichkeit der Kapitalisierung nicht besetzter Personalstellen, die für die Universitäten ein wichtiges Finanzierungs- und Steuerungsinstrument darstellt. Darüber hinaus wurde die Haushaltsstruktur der Universitätskapitel deutlich vereinfacht (*Globalisierung der Hochschulhaushalte*), so dass beispielsweise der Haushalt der Universität Heidelberg (ohne medizinische Einrichtungen) nur noch einen Einnahme- und drei Ausgabeteile, einschließlich Personal und Investitionen, aufweist.

Bereits 1999 führte das Land in Abstimmung mit den Universitäten ein *leistungsorientiertes Mittelverteilungsmodell* ein, das Leistungen honoriert, Belastungen ausgleicht und Anreize zur Umsetzung hochschulpolitischer Zielsetzungen setzt. Es gliedert sich in einen *Volumenteil* und einen *Anreizteil*, in die jeweils 10% des Landeszuschusses eingebracht werden. Dem Volumenteil werden als Indikatoren der Lehre Studierende in der Regelstudienzeit und Absolventen zugrunde gelegt sowie als Indikatoren der Forschung Drittmittelwerbungen (nach öffentlichen/privaten Gebern und nach Fächergruppen) sowie Promotionen. Indikatoren des Anreizteils sind die Absolventenquote, die Umstellung auf Bachelor- und Masterabschlüsse, die absolute Höhe und die relative Steigerung der Drittmittel sowie Frauenförderung.

Da mit der Entwicklung der Globalhaushalte und der Vereinfachung der Haushaltssystematik ein Informationsverlust einhergeht, sind in Baden-Württemberg als weitere Elemente eines umfassenden Finanzierungssystems die Einführung einer *Kosten- und Leis-*

*tungsrechnung* auf einheitlicher Grundlage sowie eines einheitlichen *Berichtswesens* vorgesehen, aus denen wesentliche Informationen für die Hochschulsteuerung bereit gestellt werden sollen. Die entsprechenden Systeme werden derzeit entwickelt.

Mit dem neuen Landeshochschulgesetz wurden in Baden-Württemberg den Hochschulen und ihren Gremien, insbesondere dem Rektorat und dem Aufsichtsrat bzw. Hochschulrat, viele Aufgaben übertragen, z. B. die Genehmigung des Körperschaftshaushalts und die Zuständigkeit für Berufungen. Durch die Ausweitung der Hochschulautonomie wird die Bedeutung der Finanzierung der Hochschulen als Steuerungsinstrument zunehmen.

Das baden-württembergische Wissenschaftsministerium versucht durch ein mehrschichtiges Finanzierungssystem das Spannungsfeld zwischen Planungssicherheit der Hochschulen einerseits und hochschulpolitisch erwünschter und notwendiger Steuerung andererseits zu lösen. Hierfür ist im neuen Landeshochschulgesetz ein so genanntes „Drei-Säulen-Modell“ vorgesehen, das sich aus den Komponenten *Grundfinanzierung*, *leistungsorientierte Mittelverteilung* und *Zielvereinbarung* zusammensetzt.

Die staatliche *Grundfinanzierung* soll aus kapazitätsabhängigen Komponenten (Zuweisungsbeträge für Lehre und Forschung) sowie kapazitätsunabhängigen Komponenten (Sockelbeträge für Lehre und Forschung sowie Bewirtschaftungskosten/Sonderlasten) bestehen und einen wesentlichen Teil der Hochschulfinanzierung ausmachen.

Die *leistungsorientierte Mittelvergabe* soll ca. 20% des Zuschusses umfassen und – gemeinsam mit der Zielvereinbarung – ein wesentliches Instrument zukünftigen hochschulpolitischen Handelns darstellen. Einerseits sollen mit diesem Instrument die unterschiedlichen Belastungen der Hochschulen ausgeglichen werden. Andererseits sollen damit Anreize zur Umsetzung hochschulpolitischer Zielsetzungen gegeben werden, die in messbare Größen münden und für alle Hochschulen und Hochschularten vorgegeben und umzusetzen sind (z. B. die Förderung von Frauen oder die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge). Die Erfahrungen des Wissenschaftsministeriums der vergangenen sechs Jahre zeigen, dass die Hochschulen sich entlang der vorgegebenen Indikatoren entwickeln und durch Erfüllung der hochschulpolitischen Vorgaben versuchen, ihre Finanzierung zu verbessern.

Die *Zielvereinbarung* ist ein zweites wesentliches Instrument für die zukünftige Hochschulsteuerung. Damit sollen über individuelle Vereinbarungen mit den Hochschulen hochschulpolitische Ziele angestrebt werden. Letztlich dokumentiert sich darin ein Paradigmenwechsel: weg von den detaillierten Vorgaben zur Steuerung des Inputs, den

die Hochschulen zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags erhalten, hin zur so genannten „Output-Steuerung“, bei der die Ergebnisse des Handelns an Hochschulen betrachtet und im Hinblick auf die Erfüllung der vereinbarten Ziele bewertet werden.

Um Planungssicherheit für Verhandlungen über Hochschulverträge sowie über die Laufzeit der einzelnen Hochschulverträge hinaus zu schaffen, soll zudem mit allen Hochschulen mit Zustimmung des Parlaments eine *Rahmenvereinbarung* über die gesamte Hochschulfinanzierung abgeschlossen werden. Wesentlicher Inhalt soll die Festlegung der zu erbringenden Leistungen des Landes und der Hochschulen unter Berücksichtigung der verschiedenen Hochschularten sein.

## 2.2 Wirkungen auf die Universitäten

Das Wissenschaftsministerium hat mit den Universitäten erste Zielvereinbarungen abgeschlossen. Damit sollen vor allem die Profilierung der Einrichtungen und ihre strukturelle Weiterentwicklung sowie die Entwicklung von Schwerpunkten in der Lehre und in der Forschung unterstützt werden. Da das Instrument der Zielvereinbarungen erst seit relativ kurzer Zeit eingesetzt wird, liegen noch keine vertieften Erkenntnisse über die Auswirkungen vor.

Die *Universität Heidelberg* verfügt seit 1999 über einen weitgehend globalisierten Haushalt und hat damit gute Erfahrungen gemacht. Durch das landesweite parametrisierte Mittelverteilungssystem hat sie in den vergangenen Jahren Finanzmittel verloren. Die Kürzungen des Landeszuschusses wurden an alle Fakultäten weitergegeben. Die interne Mittelverteilung an der Universität erfolgt neben dem Formelbudget, das sich bei der Auswahl der Parameter an das Mittelverteilungsmodell des Landes anlehnt, auch über ein Verhandlungsbudget, das im Wege von Zielvereinbarungen an die Institute vergeben wird. Die Universität Heidelberg arbeitet intern bereits weithin mit Zielvereinbarungen und verweist auf positive Erfahrungen damit.

Aus Sicht der Universität Heidelberg besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem landesweiten Finanzierungs- und Steuerungssystem und den strategischen Zielen der Universität. Durch die Budgetverhandlungen mit den Instituten möchte die Universität jedoch noch einen Schritt weitergehen. Sie hat ihre strategischen Ziele festgelegt und arbeitet im Rahmen ihrer Gesamtfinanzierungsstrategie sowie unter dem Gesichtspunkt der Steuerung intensiv an der Umsetzung dieser Ziele.

### 3 Bayern

#### 3.1 Hochschulfinanzierung und -steuerung in Bayern

Hochschulfinanzierung und -steuerung in Bayern erfolgen bislang im Rahmen der *kameralistischen Haushaltsführung*, allerdings mit einem hohen *Flexibilisierungsgrad* und einer starken Verlagerung der Finanzverantwortung auf die Hochschulen. Dies umfasst die Bildung von Globalbudgets (z. B. für Forschung und Lehre), die weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltsansätze, die Kapitalisierung nicht besetzter Stellen, die kostenneutrale Veränderung von Zahl und Wertigkeit von Angestellten- und Arbeiterstellen, die grundsätzliche Übertragung nicht verbrauchter Haushaltsmittel sowie die Verzinsung von Drittmitteln. Der Freistaat hat sich damit aus der Detailsteuerung zurückgezogen und den Hochschulen Gestaltungsspielräume für einen eigenverantwortlichen Mitteleinsatz eröffnet, die denen eines *Globalhaushaltes* nahe kommen.

Ein wesentliches Steuerungselement im Zusammenhang mit der Hochschulfinanzierung ist die *leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung*, in die knapp die Hälfte der für Forschung und Lehre in den Hochschulkapiteln veranschlagten Haushaltsmittel mit einem Volumen von ca. 50 Millionen Euro einbezogen ist (ohne Universitätsklinik). Dieses *interuniversitäre Mittelverteilungsmodell* verfolgt insbesondere folgende Ziele: die Steigerung der Absolventenquote innerhalb der Regelstudienzeit, die Erhöhung der Drittmittelquote, die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und die Erhöhung des Frauenanteils.

Wesentliche Neuerungen ergeben sich durch die eingeleitete Hochschulreform, die das *Innovationsbündnis*, die Novellierung des Bayerischen *Hochschulgesetzes*, die Optimierung des Fächerspektrums durch das hochschulübergreifende *Optimierungskonzept* sowie *Zielvereinbarungen* umfasst.

(1) Das im Mai 2005 zwischen der Staatsregierung und den bayerischen Universitäten und Fachhochschulen abgeschlossene *Innovationsbündnis* gewährt den Hochschulen finanzielle *Planungssicherheit* bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2008<sup>1</sup>. Bundesweit einmalig ist dieser Hochschulpakt nicht mit Einsparverpflichtungen für die Hochschulen verbunden. Demgegenüber haben sich die Hochschulen zur aktiven Mitwirkung an der Optimierung des Fächerspektrums auf der Grundlage des *Optimie-*

<sup>1</sup> Die Gewährleistung der finanziellen Planungssicherheit bis 2008 überschreitet den laufenden Doppelhaushalt 2005/2006 und greift damit in die Budgethoheit des Bayerischen Landtags ein. Aus diesem Grund bedurfte das Innovationsbündnis der Zustimmung des Bayerischen Landtags.

*rungskonzeptes* (siehe unten) verpflichtet; hierbei sind von den Universitäten 600 Stellen in den zentralen *Innovationsfonds* einzubringen. Diese Stellen fließen über den hochschulübergreifenden Wettbewerb zur Profilbildung in vollem Umfang an die Universitäten zurück und werden vom Freistaat mit 140 Stellen verstärkt. Des Weiteren stellt der Freistaat im Rahmen des *Innovationsfonds* zusätzliche Baumittel in Höhe von 160 Millionen Euro sowie 10 Millionen Euro für Investitionen in Forschung und Lehre zur Verfügung. Darüber hinaus haben sich die Hochschulen zum Abschluss von *Zielvereinbarungen* sowie zum Aufbau eines leistungsfähigen *Rechnungswesens* bereit erklärt.

- (2) Das neue Bayerische *Hochschulgesetz*, das voraussichtlich im Juni 2006 in Kraft tritt, gibt den Hochschulen mehr Gestaltungsmöglichkeiten durch Deregulierung und die Verlagerung weiterer Zuständigkeiten vom Ministerium auf die Hochschulen sowie die Stärkung der Hochschulleitungen und Dekane. Zudem werden den Hochschulen im Rahmen einer Erprobungsklausel vielfältige Optionen zur Gestaltung ihrer internen Organisationsstrukturen eröffnet.
- (3) Das *Optimierungskonzept* wurde vom Wissenschaftsministerium in enger Abstimmung mit den Hochschulen auf der Grundlage eines gemeinsamen Konzepts der Hochschulen und den darauf aufbauenden Empfehlungen einer internationalen Expertengruppe erarbeitet. Es konkretisiert den im *Innovationsbündnis* vereinbarten Prozess der grundlegenden Neuausrichtung des Hochschul- und Wissenschaftssystems in Bayern insbesondere durch die hochschulübergreifende Abstimmung des Fächerspektrums und des Studienangebots, die engere Zusammenarbeit über Hochschulgrenzen hinweg sowie die Schaffung verbesserter Strukturen und Einheiten innerhalb der Hochschulen (größere Fachbereiche, Zentren, Departments etc.). Als erster Schritt wurden mit Beginn des Wintersemesters 2005/2006 ca. 30 Studiengänge und -fächer eingestellt.
- (4) Darüber hinaus werden mit den Hochschulen *Zielvereinbarungen* auf der Basis eines gemeinsam erarbeiteten, verbindlichen Leitfadens abgeschlossen. In den *Zielvereinbarungen* werden die im *Innovationsbündnis* und im *Optimierungskonzept* vorgegebenen Ziele konkretisiert und die maßgeblichen Parameter für eine quantitative und qualitative Kontrolle der Zielerreichung festgelegt. Das Wissenschaftsministerium betrachtet *Zielvereinbarungen* als ein geeignetes Steuerungsinstrument zur Einleitung innovativer Entwicklungsprozesse, das die bisherigen Steuerungselemente sinnvoll ergänzen soll.

### 3.2 Wirkungen auf die Universitäten

Um eine hohe Flexibilität bei der individuellen Ausgestaltung der Hochschulhaushalte zu erreichen, wird den Hochschulen die Option für weitere Haushaltsflexibilisierungen, einen Globalhaushalt oder eine Wirtschaftsführung nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung eingeräumt. Auch die zusätzlichen finanziellen Leistungen des Innovationsbündnisses und die Möglichkeit, nach dem neuen Hochschulgesetz über die eigenen Einnahmen zu verfügen (einschließlich künftiger Studienbeiträge), erweitern die Gestaltungsfreiräume der Hochschulen.

Aus Sicht des Ministeriums kommt dem Abschluss von Zielvereinbarungen als neuem Steuerungsinstrument eine hohe Bedeutung zu. Es wird die formelgebundene Mittelverteilung und die Förderung aus globalen Ansätzen ergänzen und die Einleitung dauerhafter Veränderungsprozesse sowie eine stärker ziel- als ausgabenorientierte Mittelzuweisung ermöglichen. Die im Innovationsbündnis vereinbarte Verpflichtung der Universitäten zur Umschichtung von 600 Stellen in einen Innovationsfonds erhöht hochschulintern die Motivation zum Abbau unterkritischer Bereiche und zur Erarbeitung innovativer Struktur- und Profildisziplinungskonzepte.

Aus Sicht der *Universität München* ist der eingeschlagene Weg richtig, den Handlungsspielraum der Universitäten auszuweiten, Ressourcenzuweisungen über Zielvereinbarungen an nachprüfbare Leistungsparameter zu binden und für den Zeitraum einer Legislaturperiode Planungssicherheit vertraglich zu vereinbaren. Insgesamt sind positive Auswirkungen auf die Veränderungsbereitschaft innerhalb der Universitäten zu erkennen. Die Universität München versucht, durch Stellenverschiebungen im Rahmen des Innovationsbündnisses die geringe Flexibilität im Personalbereich aufzubrechen. Sie hat in diesem Zusammenhang ein Reformkonzept entwickelt, demzufolge etwa 200 Stellen in extern hervorragend begutachtete Forschungsschwerpunkte umgeschichtet und zugleich 20 Studiengänge geschlossen werden.

Die strategischen Entwicklungsziele der Universität München orientieren sich an dem Leitgedanken einer *Forschungsuniversität*, am Primat der Grundlagenforschung und einer konsequent an der Forschung ausgerichteten Lehre. Sie sieht sich dabei dem Gedanken der wissenschaftlichen Exzellenz verpflichtet. Die Steuerung über Zielvereinbarungen und vertraglich geregelten Leistungsaustausch betrachtet sie als geeignet, um ihre strategischen Ziele auf dem Weg zu einer Forschungsuniversität zu unterstützen. Durch die Einführung von Zielvereinbarungen als zentralem Steuerungsinstrument der Staatsregie-

zung wird ein Zuwachs an Vertrauen und Verlässlichkeit erwartet. Entscheidend in diesem Prozess werde jedoch sein, ob es gelinge, die spezifischen Merkmale der einzelnen Universitäten und die individuellen Leistungsprofile darin abzubilden sowie das Kriterium der Exzellenz von Forschung vorrangig vor dem Gesichtspunkt einer landesweit ausgegogenen Fächerstruktur zu berücksichtigen.

Die Universität München hat für die interne Mittelverteilung ein System der leistungsorientierten Mittelverteilung etabliert, das zwischen Bedarfs- und Leistungsseite trennt. Darüber hinaus bieten die Zielvereinbarungen mit dem Land die Möglichkeit, auch die interne Ressourcenallokation über Zielvereinbarungen an konkrete Leistungsparameter zu binden. Als eine zentrale strategische Aufgabe und wichtiges Steuerungsinstrument hebt die Universität München die Berufungspolitik hervor. Da hierüber Finanzmittel, Stellen und Räume in großem Umfang verteilt werden, sei es von großer Bedeutung, die Zuweisung dieser Ressourcen an nachprüfbar Leistungen zu binden.

Aus Sicht des *Landtags* soll das neue Bayerische Hochschulgesetz die internationale Wettbewerbsfähigkeit der bayerischen Hochschulen vor dem Hintergrund begrenzter staatlicher Ressourcen und steigender Studierendenzahlen befördern. Einem erheblich erweiterten Regelungsspielraum für die Hochschulen und das Wissenschaftsministerium steht jedoch ein verminderter Gestaltungsspielraum des parlamentarischen Gesetzgebers gegenüber, wenn er sich aus der rechtlichen Detailsteuerung der Hochschulen zurückzieht. Allerdings bedeutet die verfassungsrechtliche Vorgabe, wonach Errichtung und Verwaltung der Hochschulen Sache des Staates sind, dass die hochschulpolitische Strategie- und Planungskompetenz für ganz Bayern in der Verantwortung von Parlament und Staatsregierung bleibt. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber durch entsprechende Zustimmungsvorbehalte Einfluss nehmen kann. Die im Innovationsbündnis vorgesehene Berichtspflicht der Hochschulen über die Erreichung der in den Zielvereinbarungen festgeschriebenen Ziele und Erfolgskriterien eröffnet jedoch eine umfassendere Kontrollmöglichkeit. Die Berichte erfolgen zunächst an die Staatsregierung, die wiederum den Landtag unterrichtet.

#### **4 Berlin**

##### **4.1 Hochschulfinanzierung und -steuerung in Berlin**

Das in Berlin angewandte Gesamtsystem staatlicher Hochschulfinanzierung und -steuerung ist durch die vertragliche Vereinbarung von Zielen und Budgets im Rahmen der Hochschulverträge gekennzeichnet. Es gewährt Planungssicherheit bei weit reichender

Hochschulautonomie und trägt der restriktiven Haushaltssituation in Berlin und den damit verbundenen Ressourcenbeschränkungen Rechnung. Kernelemente sind:

(1) *Hochschulverträge*: 1997 schloss das Land Berlin auf der Grundlage des Haushaltsstrukturgesetzes erstmals Hochschulverträge mit seinen Hochschulen ab. Diese legen ohne Haushaltsvorbehalt<sup>2</sup> die Höhe der *Finanzzuweisung* fest und gewähren den Hochschulen damit *Planungssicherheit*, schreiben aber auch bestimmte Leistungen wie das Angebot einer bestimmten Anzahl von Studienplätzen fest. Die Hochschulen erhalten für einen mehrjährigen Zeitraum eine verbindliche Finanzierung über Globalzuschüsse. Nach den im Juli 2005 unterzeichneten Hochschulverträgen für den Zeitraum 2006 bis 2009 wird der Plafond für die drei Berliner Universitäten um insgesamt 75 Millionen Euro gekürzt. Zusätzlich hatten sie für die Jahre 2004 und 2005 einmalig eine Kürzung um 54 Millionen Euro akzeptiert.

In den Hochschulverträgen werden nicht nur die Jahreszuschüsse im Vertragszeitraum festgelegt, sondern im Sinne einer erfolgsorientierten Hochschulpolitik auch *strategische Ziele* vereinbart. Solche Ziele sind beispielsweise die flächendeckende Umstellung der Studienstruktur auf Bachelor- und Masterstudiengänge, die Erhöhung der Ausbildungskapazitäten der Fachhochschulen über den Fachhochschulstrukturfonds, die Zusammenarbeit unter den vier künstlerischen Hochschulen über gemeinsame Zentren sowie die Integration behinderter Studierender.

(2) *Finanzautonomie*: Die Berliner Hochschulen verfügen über einen *Globalhaushalt*, der neben den Sachausgaben auch Personalausgaben und Investitionen umfasst. Mit dem Globalhaushalt hat das Land den Hochschulen auch die Personalhoheit (Dienstherrn- und Arbeitgeberfähigkeit) übertragen. Daher sind Aufwendungen für das Personal und die Personalverwaltung einschließlich der Aufwendungen für die Altersversorgung (Versorgungsbezüge und Beihilfen) in voller Höhe durch die Berliner Hochschulen zu tragen. Dies belastet die Haushalte der Hochschulen mit steigender Tendenz.

(3) *Leitungs- und Entscheidungsstrukturen in den Hochschulen*: Mit der Erprobungsklausel des Berliner Hochschulgesetzes wurden die Hochschulen ermächtigt, neue Modelle der Leitung, Organisation und Finanzierung zu erproben, die dem Ziel einer Vereinfachung der Entscheidungsprozesse und einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit dienen. Sie können dadurch von rund der Hälfte der Vorschriften des Hochschulgesetzes abweichende Regelungen treffen. Mit ihren Reformsatzungen haben die Hochschulen Kuratorien oder Hochschulräte eingeführt, die strategische Aufgaben wahrnehmen.

---

<sup>2</sup> Das macht das Berliner Vertragssystem nach wie vor einzigartig.

Die Leitungen der Hochschulen wurden in ihrer Entscheidungsbefugnis gestärkt und die Senate auf ihre akademischen Angelegenheiten konzentriert.

- (4) *System der leistungsbezogenen Mittelverteilung*: Vor dem Hintergrund der degressiven Budgetfestsetzungen kommt der leistungsbezogenen Mittelvergabe eine ergänzende Rolle zu. Der hierüber vergebene Budgetanteil liegt nach den neuen Hochschulverträgen bei 30% ohne Verlustkappungsgrenze. Das Modell enthält eine lehrbezogene, eine forschungs-/nachwuchsförderungsbezogene sowie eine gleichstellungsbezogene Komponente. Dabei konkurrieren die Hochschulen in den Fächergruppen untereinander. Zudem wird bei den Universitäten auf vier Jahre befristet der Leistungsbereich Lehre zu Lasten des Leistungsbereichs Forschung höher gewichtet, sein Anteil steigt von 47,5% auf 50%.
- (5) *Leistungsberichte der Hochschule*: Da erweiterte Autonomie und finanzielle Planungssicherheit hohe Anforderungen an die Transparenz und Rechenschaftslegung der Hochschulen stellen, ist die Verpflichtung der Hochschulen, jährlich einen Bericht über ihre Leistungen gegenüber dem Parlament abzugeben, ein wesentlicher Bestandteil der Verträge. Die Berichtgrundlage wurde zwischen den Vertragspartnern abgestimmt, wobei einzelne Leistungsbereiche festgelegt und aussagekräftige Daten definiert wurden, die ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand verfügbar sind.
- (6) *Überregionaler Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich*: Dieses Instrument macht die Unterschiede der beteiligten norddeutschen Länder und Berlins hinsichtlich Ausstattung, Kosten und Leistungen transparent. Es leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Hochschulen, unterstützt das interne und externe Hochschulcontrolling und gibt Hilfestellungen für Strukturdiskussionen.

## 4.2 Wirkungen auf die Universitäten

Die Auswirkungen des Finanzierungs- und Steuerungssystems des Landes Berlin auf die Universitäten sind insbesondere vor dem Hintergrund der restriktiven Haushaltssituation des Landes zu sehen. Da angesichts der finanziellen Situation Haushaltskürzungen unvermeidbar sind, haben sich die Universitäten auf geringer werdende Zuschüsse eingestellt; positiv wird bewertet, dass der Hochschulvertrag für einen bestimmten Zeitraum Planungssicherheit gibt und dass das Ministerium – die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur – eine Steuerung auf Distanz praktiziert.

Die Gewährung größtmöglicher Autonomie für die Hochschulen wird von beiden Vertragspartnern als zielführend angesehen, um Veränderungspotentiale innerhalb der Hochschulen zu aktivieren.

Die Freie Universität Berlin verfügt bereits seit 1949 (bedingt durch Alliiertes Recht und die Ansiedelung im amerikanischen Sektor) über einen Globalhaushalt und über Dienstherreneigenschaft. Sie hat 1999 als erste Universität Deutschlands Zielvereinbarungen innerhalb der Universität zwischen Hochschulleitung und den Fachbereichen abgeschlossen und das Instrument ständig weiterentwickelt. Trotz anfänglicher Akzeptanzprobleme hat sich dieses Instrument als sehr erfolgreich erwiesen.

Das strategische Ziel der Freien Universität Berlin ist es, eine international anerkannte Forschungsuniversität zu bleiben, die in der Lage ist, neue Forschungsfelder zu erkennen und auf international anerkanntem Niveau zu bearbeiten. Sie bemüht sich, diesen Anspruch auf Exzellenz in möglichst vielen Disziplinen umzusetzen, angesichts knapper Ressourcen kann er jedoch nur in ausgewählten, das Profil der Universität bestimmenden Bereichen erreicht werden.

Das landesweite Finanzierungssystem für die Universitäten in Berlin bewirkt, dass seit der Wende die Zuweisungen für die Hochschulen im Westteil der Stadt sinken, zu Lasten des Aufbaus der entsprechenden Institutionen im Ostteil der Stadt. Im Zeitraum 1993 bis 2009 ergibt sich eine Absenkung des Zuschusses in Höhe von 15%. Tatsächlich fallen die Kürzungen aufgrund der sprunghaft gestiegenen Kosten für Versorgungsbezüge und Beihilfen jedoch größer aus. Dadurch war die Freie Universität Berlin gezwungen, die Anzahl der Professuren von 570 im Jahr 1997 auf 368 im Jahr 2003 zu verringern.

Die geringer werdenden Finanzzuweisungen führten auch zu einem Abbau von Studienplätzen, so dass die viele Jahrzehnte hochschulpolitisch wichtige Aufgabe der Freien Universität als überregionale Ausbildungsstätte von Studierenden (die Hälfte der Studierenden kommt aus anderen Bundesländern bzw. dem Ausland) im bisherigen Umfang nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

Trotz dieser Entwicklungen ist es der Freien Universität gelungen, neue Schwerpunkte zu setzen und ihr Profil weiter auszuprägen, da die Ausscheidungsrate von Professoren bei 4% im Zeitraum 1999 bis 2003 lag und auf 8% im Zeitraum 2006 bis 2010 ansteigen wird. Durch eine aktive Berufungspolitik unter Berücksichtigung der in der Universität erarbeiteten Strukturplanung konnte trotz sinkender Finanzzuweisungen eine Annäherung

an das oben genannte Ziel erreicht werden. Wesentlich befördert wurde dieser Prozess durch die Steigerung der Drittmittel von umgerechnet 37 Millionen auf 46 Millionen Euro im Zeitraum von 1997 bis 2004.

Auswirkungen des landesweiten Finanzierungs- und Steuerungssystems auf die Leistungen im Bereich der Forschung, der Drittmittelinwerbung und der Lehre ergeben sich aus Sicht der Freien Universität, weil durch das Mittelverteilungsmodell der Berliner Universitäten erstmals eine Konkurrenzsituation zwischen den Universitäten um Haushaltsmittel entstanden ist. Angesichts dieser Konkurrenzsituation sind die Berliner Universitäten gezwungen, über eine Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes für die Forschung und eine Bündelung von Ressourcen nachzudenken. Mit der weitgehenden Übernahme der Kriterien des Mittelverteilungsmodells des Landes auf das interne Mittelverteilungsmodell der Freien Universität wird sichergestellt, dass die Anforderungen, die landesweit gelten, den Leistungsträgern in den Fachbereichen und Instituten transparent gemacht werden. Schlechte Leistungen, die sich auf die Ergebnisse der Freien Universität Berlin im landesweiten Modell auswirken, haben ebenfalls für die Mitglieder der Fachbereiche finanzielle Konsequenzen.

Auch nach Einschätzung des Landes hat die leistungsorientierte Mittelverteilung bei den Universitäten zu einer Zunahme des Leistungsbewusstseins geführt. Die Leistungsberichte machen deutlich, dass die Berliner Universitäten insbesondere in der Forschung erfolgreich sind. Sowohl die Einwerbung von Drittmitteln als auch die Etablierung von Wissensclustern und die hohe Anzahl von Sonderforschungsbereichen zeigen, dass die Universitäten thematisch, regional und überregional gut aufgestellt sind. Auch die Fachhochschulen konnten ihre Drittmittelquote steigern. Verbesserungsbedarf besteht jedoch nach Auffassung des Landes in der Lehre bei der Erhöhung der Anzahl der Studierenden, die innerhalb der Regelstudienzeit ihr Studium abschließen.

## **5 Nordrhein-Westfalen**

### **5.1 Hochschulfinanzierung und -steuerung in Nordrhein-Westfalen**

Die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen verfügen über Planungssicherheit im Bereich von Haushalt und Finanzierung durch den so genannten *Qualitätspakt*. Dieser hat eine Laufzeit von zehn Jahren (1999 bis 2009). Er beinhaltet als Leistungen der Hochschulen den Abbau von 2.000 Stellen – davon sind allerdings 1.626 kw-Stellen, die buchhalterisch bereits als abgeschrieben gelten. Als Leistungen des Staates erhalten die Hochschulen durch den *Innovationsfonds* Mittel im Gegenwert von 1.000 Stellen oder etwa 50 Millio-

nen Euro pro Jahr zurück. Die Hochschulen sind durch den Qualitätspakt von weiteren Sparmaßnahmen ausgenommen und besitzen *Planungssicherheit*, was angesichts der extremen Haushaltsengpässe in den letzten Jahren von hohem Wert ist.

Ab 1.1.2006 haben alle Hochschulen in Nordrhein-Westfalen einen *Globalhaushalt*. Schon seit 1996 verfügen sie über eine weitgehende Finanzautonomie mit den Möglichkeiten zur Mittelschöpfung, Rücklagenbildung und Deckungsfähigkeit der Mittelansätze. Seit 1993 wird eine *leistungsorientierte Mittelverteilung* praktiziert. Ursprünglich waren nur die laufenden Mittel für Forschung und Lehre einbezogen, die etwa 9,5% des Haushaltsvolumens der Hochschulen ausmachten. Künftig beläuft sich der Anteil auf 20% des bereinigten Haushaltssolls.

Die nordrhein-westfälischen Hochschulen verfügen über umfangreiche *Freiheiten*. Die Berufung von Professoren sowie die Einrichtung, Aufhebung und Änderung von Studiengängen wurde vollständig an die Hochschulen delegiert. Eine weitgehende Gestaltungsfreiheit haben sie auch beim Zuschnitt sowie der Bezeichnung der wissenschaftlichen Organisationseinheiten und der zentralen Serviceeinrichtungen. Lediglich in den Bereichen Personalverwaltung und Haushalt, bei der Hochschulzulassung und den Gebühren besteht noch die staatliche Fachaufsicht. In einem Hochschulfreiheitsgesetz soll ab 2007 noch eine weitergehende Verselbständigung der Hochschulen vor allem in Bezug auf die Rechtsstellung realisiert werden.

Für die Planung wurde in Nordrhein-Westfalen das *Hochschulkonzept 2010* entwickelt, das folgende Ziele hat: Das nordrhein-westfälische Wissenschaftsministerium will eine Profilbildung durch Umschichtung von Ressourcen erreichen, in einer ersten Stufe innerhalb der Hochschulen, in einer zweiten Stufe auch zwischen den Hochschulen. Darüber hinaus will das Ministerium die Ausbildungskapazitäten überprüfen und neu ausrichten.

Planungsinstrumente des Hochschulkonzepts 2010 sind:

- das *Auslastungsportfolio* (vgl. S. 62, Abb. 3), das auf einer Achse die Auslastung nach Kapazitätsverordnung abbildet, die in Nordrhein-Westfalen schon seit Jahren für jedes Fach an jeder Hochschule berechnet wird, und auf der anderen Seite die Kapazität gemessen in Normstudienplätzen. Unterhalb einer Auslastung von 80% und oberhalb von 120% besteht Diskussionsbedarf.
- das *Leistungsportfolio* (vgl. S. 64, Abb. 6), in dem der Lehrerfolg, gemessen in Absolventen je Wissenschaftlerstelle, und der Forschungserfolg, gemessen in Drittmitteln je Wissenschaftlerstelle, gegenübergestellt wird.

Das Hochschulkonzept 2010 hat sich aus Sicht des Wissenschaftsministeriums als ein wirksames Instrument erwiesen, um mit den Hochschulen ins Gespräch zu kommen. Jede Hochschule hat eine Bestandsaufnahme und Empfehlung zu jedem Fach erhalten. Das Verfahren wird in einer zweiten Runde fortgesetzt.

Zur Leistungskontrolle wurde in Nordrhein-Westfalen ein aussagefähiges *System von Grunddaten und Kennzahlen über alle Hochschulen und Fächer* entwickelt. Für jedes Fach wird eine Auslastungsberechnung durchgeführt, so dass die Hochschulen wissen, wie sie im Fächervergleich stehen. Darüber hinaus ist geplant, ein Berichtssystem zu entwickeln, das ein Monitoring im Sinne einer Rückbindung an die Zielvereinbarungen beinhaltet.

In den Jahren 2001 bis 2004 hat das Land mit den Hochschulen *Zielvereinbarungen* zur Umsetzung der Studienreform abgeschlossen, die in erheblichem Umfang finanziell gefördert wurden. Es folgten erste umfassende Zielvereinbarungen für die Jahre 2002 bis 2004 sowie auf der Grundlage des Hochschulkonzepts 2010 für die Jahre 2005 und 2006. Dabei wird insbesondere eine stärkere Profilbildung der Hochschulen angestrebt.

## 5.2 Wirkungen auf die Hochschulen

Im Jahr 2001 hat ein *Expertenrat* alle Hochschulen des Landes in einem Verfahren der Peer-Evaluation begutachtet. Das Wissenschaftsministerium hat dadurch einen Eindruck über den Leistungsstand der einzelnen Hochschulen gewonnen. Die Begutachtung hat schließlich zu Kapazitätsreduktionen und zur Aufgabe einer Reihe von Studiengängen geführt. Die Hochschulen haben begonnen, Profile auszubilden und Kooperationen einzugehen. Eine Folge war die Fusion der Universitäten Duisburg und Essen.

Aus Sicht des Landes bewegten sich die ersten *Zielvereinbarungen* im Bereich allgemeiner Vorstellungen und Positionen und waren nicht hinreichend konkret auf die zu erreichenden Ziele sowie die Handlungsfolgen im Fall des Versagens. Daher wird die Notwendigkeit einer engen Verbindung zwischen Budgetierung und Ziel- bzw. Leistungsvereinbarungen gesehen. Ziele und Leistungen sollten auf der Seite der Ressourcen abgebildet werden, damit sie eine gewisse Verbindlichkeit besitzen.

Nach Einschätzung der *Universität Münster* hat insbesondere der *Innovationsfonds* die Universität bei der Umsetzung ihrer strategischen Ziele und bei ihren Schwerpunktsetzungen in der Forschung stark unterstützt. Über den Innovationsfonds erhalten die Universitäten Mittel für die Stellen, die sie im Rahmen des Qualitätspakts abgeben

haben, im Rahmen von Zielvereinbarungen zurück. Mit Hilfe des Innovationsfonds, der auf Seiten der Hochschulen für konkret benannte Schwerpunkte eingesetzt werden musste, konnten strategische Entscheidungen für bestimmte Forschungsbereiche, Berufungen etc. finanziell gefördert werden.

Rückblickend auf die ersten Erfahrungen mit *Zielvereinbarungen* resümiert die Universität Münster, dass seinerzeit viele Einzelziele vom Land vorgegeben wurden, die nicht die Gesamtstrategie der Hochschulleitung widerspiegelten. Insgesamt betrachtet seien keine großen Steuerungswirkungen erzielt worden. Es besteht jedoch die Erwartung, dass die Universität Zielvereinbarungen im Rahmen eines Globalhaushaltes, der auch über das Haushaltsjahr hinaus Planungen ermöglicht, für strategische Planungen nutzen und noch stärker Profile ausbilden kann.

Die Universität Münster führt regelmäßige Strukturgespräche mit den Fachbereichen auf der Basis differenziert aufbereiteter *Daten*, die im Vergleich der einzelnen Fächer in Nordrhein-Westfalen und darüber hinaus Aufschluss über das Leistungsspektrum und die Belastung geben. Diese wettbewerbliche Ausrichtung und die Betonung von Leistungskriterien wird auch durch das *leistungsorientierte Mittelverteilungsmodell* des Landes gestützt. Die Mittel, die die Universität vom Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen der *leistungs- und belastungsorientierten Mittelvergabe* erhält, werden zum großen Teil an die Fachbereiche nach einem eigenen Schlüssel weitergegeben, der sich bei der Auswahl der Parameter an den Landesschlüssel anlehnt. Er enthält ähnlich wie dieser leistungs- und belastungsorientierte Komponenten, wobei jedoch die leistungsorientierten Komponenten Absolventen, Promotionen und Drittmittel einen Anteil von 70% haben und die belastungsorientierten Kriterien Stellen und Studienfälle insgesamt nur 30%.

Einen negativen Aspekt bei der Einführung der *Globalhaushalte* sieht die Universität Münster darin, dass als Gegenseite der Freiheit, die die Universitäten erhalten, sich das Land der Verantwortung für bestimmte Prioritäten entzieht, die für die Hochschulen auch schwer zu setzen sind. Das betrifft beispielsweise den Bereich des Hochschulbaus, wo angesichts der engen finanziellen Rahmenbedingungen Entscheidungen zwischen den notwendigen Investitionen in Forschung und Lehre und den ebenso notwendigen Investitionen in die Infrastruktur schwierig sind.

Aus Sicht des *Landtags* ist der seit einigen Jahren beschrittene Weg richtig, dass der Staat sich zunehmend aus der Detailsteuerung zurückzieht und die Hochschulen in ihrer Finanzierung und Steuerung eigene Wege gehen lässt. Für das Parlament bleibe lediglich

die Kompetenz, durch Gesetze einen festen Rahmen vorzugeben, in dem sich die Hochschulen bewegen können. Da sie jedoch mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, stehe der Staat auch in der Verantwortung dafür zu sorgen, dass diese Mittel sparsam und effizient eingesetzt werden. Durch entsprechende gesetzliche Regelung müsse sichergestellt werden, dass mit der stärkeren Autonomie der Hochschulen auch die entsprechende Verantwortung wahrgenommen wird.

## 6 Ausblick

In allen vier Bundesländern bestehen *vertragliche Vereinbarungen zwischen Landesregierung und Hochschulen*, die den Universitäten Planungssicherheit über eine Legislaturperiode hinweg ermöglichen<sup>3</sup>. Im Gegenzug haben sich die Universitäten zu Haushaltskürzungen bzw. Stelleneinzügen in einem größeren oder geringeren Umfang verpflichtet, wobei diese Mittel jedoch in einigen Ländern unter strategischen Gesichtspunkten wieder in den Universitätsbereich investiert werden. Durch die Flexibilisierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte verlagern die Länder Finanzverantwortung auf die Hochschulen. Dabei löst die outputorientierte Steuerung, die die Ergebnisse des Handelns der Hochschulen in den Blick nimmt, die Inputorientierung des alten kameralistischen Haushaltssystems ab. Darüber hinaus wird eine Vielzahl von Zuständigkeiten in den Bereichen Personal, Berufungen, Hochschulprüfungsordnungen und bei der Gestaltung der internen Organisationsstrukturen auf die Hochschulen übertragen.

Als weitere Steuerungsinstrumente zwischen Land und Hochschulen werden zunehmend *Zielvereinbarungen* eingesetzt. Alle vier Bundesländer verfügen zudem über eine mehrjährige Erfahrung mit der *parametergestützten Mittelverteilung* über Leistungs- und Belastungskriterien, wobei der Anteil am Gesamtbudget unterschiedlich hoch ist. Auch zur internen Mittelverteilung verwenden die Universitäten Indikatorenmodelle. Ein wichtiges strategisches Steuerungsinstrument stellt für die Universitäten die *Berufungspolitik* dar, über die finanzielle und personelle Ressourcen sowie Flächen in erheblichem Umfang verteilt werden.

Da erweiterte Autonomie und finanzielle Planungssicherheit hohe Anforderungen an die Transparenz und Rechenschaftslegung der Hochschulen stellen, ist an allen Universitäten

---

<sup>3</sup> Diese Vereinbarungen haben unterschiedliche Bezeichnungen (in Baden-Württemberg Solidaripakt, in Bayern Innovationsbündnis, in Berlin Hochschulverträge und in Nordrhein-Westfalen Innovationspakt).

die Einführung einer *Kosten- und Leistungsrechnung* vorgesehen, teilweise ist dies bereits erfolgt. Um dem mit dem Rückzug aus der staatlichen Detailsteuerung verbundenen Informationsverlust entgegenzuwirken, wird zudem in allen Ländern ein einheitliches *Berichtswesen* entwickelt, auf dessen Grundlage die Hochschulen gegenüber dem Ministerium und dem Landtag in regelmäßigen Abständen über die Erfüllung der vertraglich vereinbarten Ziele berichten; in Berlin geschieht dies bereits in Form der Leistungsberichte.

Von den Wissenschaftsministerien werden im Zuge des Wandels von der input- zur outputorientierten Steuerung vermehrt *strategische Aufgaben* wahrgenommen, die sich auf die Definition von hochschulpolitischen Rahmenbedingungen und Zielen, die Ausgestaltung der vertraglichen Vereinbarungen zwischen Land und Hochschulen, die Diskussion und Aushandlung von Zielvereinbarungen sowie die Beratung und Unterstützung der Hochschulen beziehen. Weitere wichtige Aufgaben sind die Überprüfung der Zielerreichung und die Umsetzung der Berichtspflicht gegenüber dem Parlament.

In Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen ist zudem die Einführung von Studienbeiträgen zum Sommersemester 2007 bzw. Wintersemester 2006/2007 in Höhe von bis zu 500 Euro vorgesehen. Dadurch soll den Hochschulen eine zusätzliche Finanzierungsquelle erschlossen werden, über die sie frei verfügen können und die unmittelbar der Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen zugute kommen soll. Durch die Einführung von Studienbeiträgen erhoffen sich die Hochschulen neue Spielräume zur Verbesserung ihres Studienangebots und ihrer Betreuungsverfahren, wodurch langfristig eine höhere Studien- und Leistungsmotivation der Studierenden bewirkt werden soll. Allerdings müssen die Hochschulen den hohen administrativen Aufwand bewältigen, der mit der Einführung von Studienbeiträgen verbunden ist, zudem müssen Ausnahmeregelungen geschaffen und die Gewährung von Stipendien und Darlehen sowie Ausfallbürgschaften sichergestellt werden.

In Bezug auf die *Auswirkungen der neuen Finanzierungsstrukturen auf das deutsche Hochschulsystem* insgesamt beschreibt die Universität München zwei Tendenzen: Zum einen leidet das deutsche Hochschulsystem seit Jahrzehnten an Unterfinanzierung, was insbesondere im Vergleich großer deutscher Universitäten mit europäischen Spitzenuniversitäten deutlich wird. Neben der Höhe der Finanzausstattung gilt dies auch für die absoluten Studierendenzahlen und für die Betreuungsrelationen. Zum anderen verschiebt sich das Verhältnis frei verwendbarer Grundfinanzierung hin zu zweckgebundener Ergänzungsfinanzierung. Der Anteil an Grundfinanzierung sinkt, während der Anteil an pro-

grammgebundener Zusatzfinanzierung steigt. Dies verstärkt die Aufgliederung der Finanzierungsgrundlage der Universitäten und kann das strategische Ziel einer Forschungsuniversität, Spitzenleistungen durch Konzentration auf Forschung und nicht durch den Zwang zur kurzfristigen Einwerbung von Mitteln zu fördern, beeinträchtigen.

Nach Einschätzung der Universität München bestehen für die großen forschungsorientierten Universitäten unaufgelöste *Zielkonflikte* zwischen:

- dem Anspruch, im internationalen Wettbewerb um die besten Wissenschaftler mit Aussicht auf Erfolg konkurrieren zu können und dem staatlichen Steuerungsanspruch, der das Ziel einer landesweit ausgewogenen Fächerstruktur und einer vollständigen Auslastung der Kapazitäten verfolgt;
- dem Ziel einer auf Eignungsfeststellung gestützten Auswahl von Studierenden und der Notwendigkeit, die Studienanfängerzahlen zu steigern und die Akademisierungsquote zu erhöhen;
- dem Ziel, notwendige Freiräume für Forschung zu schaffen und der Erhöhung von Lehrdeputaten, die schon heute im internationalen Vergleich beträchtlich sind und die Arbeitsbedingungen von Wissenschaftlern beeinträchtigen.

Es ist wichtig, diese Zielkonflikte klar zu benennen, da sie Entscheidungen und strategische Weichenstellungen nach sich ziehen, die nicht zuletzt auch Auswirkungen auf die Konzeption von Steuerungsinstrumenten haben.

### Literatur (Auswahl)

*Jaeger, Michael*: Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung. Hannover, HIS-Kurzinformation A12/2005

*Leszczensky, Michael; Orr, Dominique*: Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. Hannover, HIS-Kurzinformation A2/2004

*OECD (Hrsg.)*: On the edge. Securing a sustainable future for higher education. Report of the OECD/IMHE-HEFCE project on financial management and governance of higher education institutions. Paris 2004

*Kaiser, Frans; Vossensteyn, Hans; Koelman, Joes*: Public funding of higher education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries. Zoetermeer 2002

*Ziegele, Frank*: Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland. In: Beiträge zur Hochschulforschung 3/2002 S. 106–121

*Ziegele, Frank*: Die Umsetzung von Neuen Steuerungsmodellen (NSM) im Hochschulrecht.  
In: Rudolf Fisch; Stefan Koch (Hrsg.): Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft.  
Schule – Hochschule – Forschung, Bonn 2005, S. 107–121

**Anschrift der Verfasserin:**

Dr. Lydia Hartwig  
Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung  
und Hochschulplanung  
Prinzregentenstraße 24  
80538 München  
E-Mail: [L.Hartwig@ihf.bayern.de](mailto:L.Hartwig@ihf.bayern.de)