

Neue Finanzierungs- und Steuerungssysteme und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen. Die Sicht der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Berlin

Ilka Strobel

1 Das Hochschulfinanzierungs- und Steuerungssystem in Berlin

Die Hochschulsteuerung im Verhältnis Staat – Hochschulen in Deutschland befindet sich im Umbruch. An die Stelle einer Durchführungskontrolle tritt eine Erfolgskontrolle, die auf Autonomie und Wettbewerb basiert. Die gemeinsame Grundidee der aktuellen Reformen besagt: Dezentrale Entscheidungen bringen bessere Ergebnisse als zentral getroffene. Daher sollen möglichst viele Entscheidungen auf dezentraler Ebene, d.h. an den Hochschulen getroffen werden. Aus diesem Grund werden Freiheiten vor allem in finanzieller und organisatorischer Hinsicht an die Hochschulen übertragen. Eine vollständige Abkopplung der Hochschulen von staatlichen Zielen ohne Nachweis von erbrachten Leistungen und Aufgaben, also der gänzliche Verzicht auf staatliche Hochschulsteuerung, ist aber damit nicht gemeint.

Obschon in den Ländern (unabhängig von der politischen Ausrichtung) Einvernehmen über diese Grundideen besteht, weichen die Umsetzungsstrategien (Anwendung und Gewichtung unterschiedlicher Instrumente) stark voneinander ab. Dies ist auch den unterschiedlichen Kontextbedingungen geschuldet.

Das in Berlin angewandte Gesamtsystem staatlicher Hochschulfinanzierung und -steuerung ist wesentlich durch die vertragliche Vereinbarung von Zielen und Budgets im Rahmen der Hochschulverträge gekennzeichnet. Es gewährt Planungssicherheit bei weitreichender Hochschulautonomie und trägt den in Berlin geltenden Kontextbedingungen der Konsolidierung des Landeshaushalts und den damit verbundenen Ressourcenbeschränkungen Rechnung. Es ist vom Steuerungs- und Finanzierungsansatz her erfolgsorientiert ausgerichtet, eine Ausrichtung an der Nachfrage wäre in Berlin nicht finanzierbar. Die Steuerung erfolgt auf Abstand anhand von Zielvereinbarungen im Rahmen der Hochschulverträge.

Von den Hochschulen wird dabei in stärkerem Maße erwartet, Auskunft über ihre Leistungen zu geben und transparent zu machen, ob, zu welchen Kosten bzw. in welcher Qualität die vereinbarten Leistungen erbracht werden konnten. Dazu bedarf es im Verhältnis Staat – Hochschulen eines Berichtswesens, das die Informationsgrundlage schafft. In Berlin wird es als integrativer Bestandteil eines Sets von aufeinander abgestimmten Instrumenten verstanden, die ebenfalls im Rahmen der Hochschulverträge als umfassendem Zielvereinbarungssystem verankert sind. Hauptelemente sind:

- das System der leistungsbezogenen Mittelbemessung,
- der Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich der HIS GmbH und
- die Leistungsberichte der Hochschulen gegenüber dem Abgeordnetenhaus.

1.1 Hochschulverträge

Um die mit der Beschränkung von Ressourcen einhergehenden notwendigen Veränderungen der Hochschulstrukturen wissenschaftspolitisch sinnvoll steuern zu können, schloss das Land Berlin auf der Grundlage des Haushaltsstrukturgesetzes 1997¹ erstmals Rahmenverträge mit seinen Hochschulen. In diesen Verträgen erkennen die Hochschulen die Aufgabe des Landes Berlin an, den Haushalt zu konsolidieren, und sie erklären sich bereit, ihren Teil dazu beizutragen. Das Land Berlin anerkennt seinerseits die Notwendigkeit der Planungssicherheit für die Hochschulen. Die Hochschulen erhalten für einen mehrjährigen Zeitraum eine verbindliche Finanzierung über Zuschüsse (Globalzuschüsse). Die Hochschulverträge seit 1997 waren als Instrument der Hochschulpolitik Neuland. Sie haben auch in anderen Ländern Schule gemacht.

Im Juli 2005 fand mit der Unterzeichnung der Verträge 2006 bis 2009 der fünfte Vertrag in Folge seinen erfolgreichen Abschluss. Die Verträge waren seit Oktober 2004 mit den zwölf Vertragshochschulen verhandelt worden. Sie beinhalten nach wie vor keinen Haushaltsvorbehalt, geben also echte Planungssicherheit. Dies macht das Berliner Vertragssystem nach wie vor einzigartig.

Die finanziellen Rahmenpunkte der Verträge lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Universitäten werden in den Jahren 2006 bis 2009 einen Konsolidierungsbeitrag von 75 Millionen Euro plafondsenkend zugunsten des Landeshaushalts einsparen. Zusätzlich

¹ Mit Artikel II § 1 des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 war erstmals die gesetzliche Möglichkeit geschaffen worden, mit den Hochschulen des Landes Berlin vertragliche Vereinbarungen über ihre Finanzierungsgrundlagen für einen mehrjährigen Zeitraum zu treffen.

hatten sich die Universitäten verpflichtet, in den Jahren 2004 und 2005 einmalig 54 Millionen Euro zugunsten der Konsolidierung des Landeshaushalts zu leisten. Hierüber hatten sich die drei Universitätspräsidenten mit dem Regierenden Bürgermeister geeinigt. Das war für die Universitäten ein schwerer Schritt, der in der Folgezeit zu Strukturplanungen führte. Diese wurden von den Universitäten in kooperativer und verantwortungsvoller Weise in enger Abstimmung der Strukturplanungen vorgenommen.

Abbildung 1: Hochschulverträge in Berlin

Hochschulverträge in Berlin	Vertragsdauer
Verträge 1997–2000	vier Jahre
Ergänzungs- und Änderungsverträge 2001/2002	zwei Jahre
Verträge 2003–2005 (i. V. m. den Ergänzungs- u. Änderungsverträgen 2004/2005)	drei Jahre
Verträge 2006–2009	vier Jahre

1.2 Finanzautonomie

Mit dem Instrument des Globalhaushalts wurde die Entscheidung über die operative Mittelverwendung frühzeitig in die Hochschulen verlegt. Die Hochschulen bewirtschaften ihren Globalhaushalt selbstständig und geben sich ihre Haushalte selber. Der Globalhaushalt umfasst neben den Sachausgaben auch Personalausgaben und Investitionen. Dementsprechend existiert im Land Berlin auch keine Einzeletatisierung von Titeln im Landeshaushalt mehr.

Obwohl die gesetzlich definierten Aufgaben der Hochschulen, also die Pflege und Entwicklung von Wissenschaft und Kunst durch Forschung, Lehre und Studium sowie die Vorbereitung auf berufliche Tätigkeiten unverändert bestehen blieben, wurden mit der besonderen Kuratorialverfassung der Berliner Vertragshochschulen auch Aufgaben in die Hochschulen verlagert, die in anderen Ländern von Fachministerien oder von anderen staatlichen Stellen wahrgenommen werden. So hat Berlin beispielsweise den Hochschulen die Personalhoheit (Dienstherrn- und Arbeitgeberfähigkeit) zusammen mit dem Globalhaushalt übertragen. Damit kommen auf die Berliner Hochschulen ganz andere Kostenfaktoren zu. Die Aufwendungen für das Personal und die Personalverwaltung sind in voller Höhe durch die Berliner Hochschulen zu tragen. So belasten auch die gesamten Aufwendungen für die Altersversorgung (Versorgungsbezüge und Beihilfen) die Haushalte der Hochschulen mit steigender Tendenz. Im Bereich der Personalwirtschaft hat sich die

Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur aus der Detailsteuerung zurückgezogen. Zustimmungsvorbehalte wurden aufgegeben. Dies bedeutet eine Zunahme der Verantwortlichkeit auf Seiten der Hochschulen und damit eine größere Eigenständigkeit in der Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben.

Der Handlungsspielraum zur Erprobung einer flexiblen Haushaltswirtschaft (z. B. gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln) gemäß § 88a BerlHG wird von den Hochschulen durchgängig genutzt und als von entscheidender Bedeutung für eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwaltung erachtet. Die Hochschulen sprechen sich für eine Beibehaltung der Regelung auf Dauer aus.

1.3 Leitungs- und Entscheidungsstrukturen in den Hochschulen

Die Hochschulen wurden mit der Erprobungsklausel (§ 7a BerlHG) des Hochschulgesetzes 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 damit durch autonome Satzungen von rund der Hälfte der Vorschriften des Berliner Hochschulgesetzes abweichende Regelungen treffen. Von dieser Möglichkeit, sich Reformsatzungen zu geben, haben alle Hochschulen mit Ausnahme der Technischen Universität Berlin in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. In der Technischen Universität sind derzeit die Gremien mit dem Beschluss einer Reformsatzung befasst.

Die Hochschulen haben mit ihren Reformsatzungen die Kuratorien alter Prägung mit 22 Mitgliedern abgeschafft. Die Kuratorien oder Hochschulräte neuer Prägung sind mit der Mitgliedschaft auswärtiger Experten zahlenmäßig wesentlich kleiner geworden. Sie haben strategische Aufgaben, die sie auch wahrnehmen. Die Humboldt-Universität hat darüber hinaus eine hauptberufliche Hochschulleitung etabliert, die nach dem Ressortprinzip aufgebaut ist und keinen Kanzler mehr vorsieht. In der Evaluation dieser Systeme ist das Ergebnis in allen Fällen positiv bewertet worden. Weiterhin ist eine Stärkung der Leitung der Hochschulen in der Entscheidungsbefugnis zu verzeichnen. Sie ist nun nicht mehr nur ausführendes Organ von zuvor gefassten Gremienbeschlüssen. Die Akademischen Senate sind auf die akademischen Angelegenheiten konzentriert worden. Die Hochschulen betonen, dass sie nur durch diese Straffung und Stärkung der Hochschulleitungen in der Lage waren, die haushaltspolitischen Anforderungen zu bewältigen. Durch die am 2. 12. 2004 in Kraft getretene (kleine) Novellierung des Berliner Hochschulgesetzes gilt das Erprobungsmodell befristet bis zum 31. 12. 2007. Die Hochschulen plädieren für eine

Verstetigung der als Erprobung vollzogenen Änderungen in den Leitungs- und Entscheidungsstrukturen, weil diese nach ihrer Auffassung die Voraussetzung einer auch künftig erfolgreichen Positionierung der Hochschulen bilden.

1.4 System der leistungsbezogenen Mittelbemessung

In das Gesamtsystem der mit den Hochschulverträgen gewährleisteten Planungssicherheit und Hochschulautonomie ist ein Verfahren einer leistungsbezogenen Mittelbemessung nur sinnvoll integrierbar, solange es auf einen bestimmten Prozentanteil des Gesamtbudgets beschränkt ist. Der leistungsbezogenen Mittelvergabe kommt mithin eine ergänzende Rolle zu. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der degressiven Budgetfestsetzungen.

Ziel des mit den Verträgen 2003 bis 2005 nach langwierigen Diskussionen mit den Hochschulen eingeführten leistungsbezogenen Mittelbemessungsmodells ist es, einen bestimmten Prozentsatz der durch die Verträge festgelegten und um Sondertatbestände gemäß Kennzahlenprojekt bereinigten konsumtiven Zuschüsse der Hochschulen leistungsorientiert zuzuweisen. Der Budgetanteil liegt derzeit bei 15% und wird nach den neuen Verträgen jedoch deutlich gesteigert werden; er liegt künftig bei 30% ohne Verlustkappungsgrenze. Weiterhin haben sich die Vertragspartner darauf verständigt, dass künftig bei den Universitäten der Aspekt der Lehre zusätzlich gesteigert werden soll. Dem dient die auf vier Jahre befristete höhere Gewichtung des Leistungsbereichs Lehre (von 47,5% auf 50%) zu Lasten des Leistungsbereichs Forschung (von 47,5% auf 45%). Im Zusammenwirken mit der Erhöhung des Budgetanteils auf 30% ohne Verlustkappung erhält die Lehre aufgrund der höheren Gewinnchancen bzw. Verlustrisiken deutlich an Gewicht. In der Fortschreibung des Systems der leistungsbezogenen Mittelbemessung war auch ein maßgeblicher Punkt, dass die durchgeführte Evaluation des Systems durch die HIS GmbH insgesamt zu einer positiven Beurteilung geführt hat. Mithin wurde ansonsten die Grundarchitektur des Systems beibehalten.

Das System der leistungsbezogenen Mittelbemessung dient der Förderung des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen sowie der Etablierung des Leistungsprinzips innerhalb der Hochschulen. Die Verteilungsparameter des Modells sind so definiert, dass sie Fortschritte der Hochschulen bei der Erfüllung gesetzlicher oder vertraglicher Vorgaben belohnen. Die Mittelverteilung wird dabei entsprechend Leistungsbezug unterschieden in eine lehrbezogene, eine forschungs-/nachwuchsförderungsbezogene sowie eine gleichstellungsbezogene Mittelzuweisung. Um eine Steigerung des fachbezogenen Wettbewerbs der Hochschulen zu erlangen, konkurrieren die Hochschulen in den Fächergruppen untereinander.

Der Leistungsanreiz im Berliner System weist bewusst eine starke Erfolgsorientierung (im Bereich der Lehre insbesondere über die Indikatoren Erfolgsquote und Regelstudienzeitquote) auf. Eine stärkere Nachfrageorientierung (z. B. über eine höhere Gewichtung der Auslastungsquote) wird angesichts der bereits hohen Auslastungsquoten in Berlin von der Anreizwirkung her als wenig sinnvoll erachtet.

Um zu verhindern, dass unerwartete und unverschuldete Einbrüche sich unmittelbar budgetmäßig auswirken und zur Erleichterung des Einstiegs in das Verfahren wurde zunächst eine Kappungsgrenze für Verluste in den Verträgen 2003 bis 2005 (2002 drei Prozent; 2003 bis 2005 fünf Prozent) vertraglich vereinbart. Dies entspricht dem überregional üblichen Vorgehen bei der Einführung eines leistungsbezogenen Mittelbemessungssystems. Diese Kappungsgrenze entfällt nach den Verträgen 2006 bis 2009.

Die Umverteilung der Mittel zwischen den Hochschulen erfolgt auf der Basis eines alljährlich fortzuschreibenden Berichtssystems. Die Vorlage der Verrechnungen obliegt den Hochschulen im Sinne einer Berichtspflicht.

Abbildung 2: Ergebnisse der leistungsbezogenen Mittelbemessung

Ergebnisse der leistungsbezogenen Mittelbemessung			für den Zuschuss			
			2002	2003	2004	2005*
%-Satz MBM:			6%	10%	15%	15%
Kappungsgrenze Verluste			3%	5%	5%	5%
Gewinne/Verluste (in T€) – nach Verlust- kappung –	Univer- sitäten	FU:	170	581	1.499	974
		HU:	-274	-766	-490	-515
		TU:	104	184	-1.009	-455
	Fachhoch- schulen	ASFH:	61	68	-9	21
		FHW:	-3	70	74	20
		FHTW:	-62	-168	-48	-104
		TFH:	4	30	-39	-15
		FHVR**:	(-)	(-)	22	79
	Kunsthoch- schulen***	UdK				104
		KHB		(-)		-40
		HfM				-44
		HfS				-20

* z. T. vorläufige Angaben
** erst ab 2004 einbezogen
*** erst ab 2005 einbezogen

Bei den Universitäten gewinnt die Freie Universität 2005 zum vierten Mal. Die Humboldt-Universität und die Technische Universität müssen gemeinsam Mittel abgeben. Bei den Fachhochschulen gehören die Fachhochschule für Wirtschaft, die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege und die Alice Salomon Fachhochschule zu den Gewinnern. Bei den vier künstlerischen Hochschulen gewinnt die Universität der Künste.

Mit Bezug auf die internen Auswirkungen der gesetzten Leistungsanreize betonen die Hochschulen, dass die leistungsbezogene Mittelvergabe intern zu einer Zunahme des Leistungsbewusstseins geführt hat. Das heißt, die staatlicherseits mit der leistungsbezogenen Mittelvergabe gesetzten Leistungsanreize werden auch in die Hochschulen hinein weiter gegeben und entfalten dort durch Zielvereinbarungen ihre Wirksamkeit.

Das System der leistungsbezogenen Mittelverteilung zeigt über den Vierjahreszeitraum den Hochschulen ihre Stärken und Schwächen und ermöglicht ihnen intern die notwendigen Steuerungsmöglichkeiten. Hierzu trägt in besonderem Maße der künftige Wegfall der Kappungsgrenze und die Verdoppelung des Budgetanteils auf 30% bei.

1.5 Leistungsberichte der Hochschulen

In der Überzeugung, dass die wesentlich erweiterte Autonomie und die Gewährung mehrjähriger Planungssicherheit hohe Anforderungen an die Transparenz und Rechenschaftslegung seitens der Hochschulen stellen, haben die Vertragspartner in § 8 der Hochschulverträge die Grundzüge eines Berichtswesens festgelegt. In diesen Leistungsberichten geben die Hochschulen Auskunft gegenüber dem Abgeordnetenhaus von Berlin über die Erfüllung der Vertragspflichten sowie ihren Leistungsstand gegliedert nach Leistungsbereichen.

Der Leistungsstand der Hochschulen ergibt sich aus qualitativen und quantitativen Daten. Die Vertragspartner haben im Interesse der Vergleichbarkeit die Berichtsgrundlage miteinander abgestimmt und einzelne Leistungsbereiche definiert. Hierfür wurden solche Daten ausgewählt, die zum einen aussagekräftig und zum anderen ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand verfügbar sind, weil sie bereits im Rahmen des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs (AKL) und im System der leistungsbezogenen Mittelbemessung aufzubereiten sind. Es wird der Aufbau einer Zeitreihe angestrebt.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur fasst dabei jeweils die wichtigsten Ergebnisse und Daten aus den Einzelberichten der Hochschulen, die ja in

ihrer Fülle für niemanden im Parlament handhabbar sind, in einem Bericht zusammen. Darin wird zudem seitens des Senats angestrebt, Stärken und Schwächen herauszuarbeiten und eventuelle Steuerungsmaßnahmen für die Folgezeit zu beschreiben. Im Jahr 2005 hat der inzwischen vierte Durchlauf stattgefunden. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Eckdaten im Rahmen der Leistungsberichterstattung der Hochschulen.

Abbildung 3: Eckdaten der Leistungsberichte 2004

Eckdaten Leistungsbericht – 2004		Universitäten	Fachhochschulen	Kunsthochschulen
Ausstattung	Landeszuschuss (in Mio. €)	792	130	80
	Drittmittelausgaben (in Mio. €)	155	6	4
	Einnahmen aus Weiterbildung (in Mio. €)	3,2	3,8	0,2
	wissenschaftliches Personal	3.801	719	477
	nichtwissenschaftliches Personal	4.982	735	339
	Drittmittelbeschäftigte	1.412	85	21
Lehre	Studierende in der Regelstudienzeit	65.727	22.218	4.416
	Absolventen	7.382	4.593	923
	Regelstudienzeit-Quote	40%	89%	76%
	Erfolgsquote	52%	67%	75%
Forschung/ wiss. Nachwuchs	Drittmittel je Professor (in T€)	154	9	15
	Promotionen je Professor	1,3	(-)	(-)
Gleichstellung	Frauenanteil Studierende	52%	39%	60%
	Frauenanteil Absolventen	56%	42%	62%
	Frauenanteil Promotionen	40%	(-)	(-)
	Frauenanteil Professoren	17%	18%	28%
Internationalität*	Ausländeranteil Studierende	16%	8%	21%
	Bildungsausländeranteil Studierende	12%	5%	12%
	Ausländeranteil Absolventen	11%	6%	21%
	Bildungsausländeranteil Absolventen	9%	4%	11%

* Angaben nur für 2003 gem. Sonderauswertung ICE Weltoffen

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass sich die Hochschulen wie auch in den Vorjahren ihrer Vertragspflichten bewusst sind und an deren Erfüllung arbeiten. Die Zusammenfassung zeigt, dass die Leistungen sich durchaus sehen lassen können. So sind die Universitäten insbesondere in der Forschung gut aufgestellt. Sowohl die Einwerbung von Drittmitteln als auch die Etablierung von Wissens-Clustern und die hohe Anzahl von Sonderforschungsbereichen machen deutlich, dass die Universitäten thematisch, regional und überregional gut vernetzt sind. Auch die Fachhochschulen konnten ihre Drittmittel steigern. Verbesserungsbedarf besteht in der Lehre. Trotz leichter Verbesserung der Regelstudienzeitquote und der Erfolgsquote ist der Veränderungsgrad noch unbefriedigend.

Der Leistungsbericht zeigt in erster Linie den Wettbewerb der Berliner Hochschulen untereinander auf und ist für die Hochschulleitungen ein wesentlicher Hinweis auf Stärken und Schwächen. Die Hochschulleitungen haben immer wieder versichert, dass auf Grundlage dieser Leistungsvergleiche interne Maßnahmen zur Leistungsverbesserung gestartet wurden. Die Inhalte der neuen Hochschulverträge sind mit der Stärken- und Schwächenanalyse der Leistungsberichte kompatibel. Dies gilt vor allem für die Lehre. Hier besteht Verbesserungsbedarf. Darauf nimmt die vertragliche Fortschreibung des leistungsbezogenen Mittelbemessungssystems mit der Erhöhung des Lehranteils bei den Universitäten sowie der Erhöhung des Budgetanteils positiv Bezug.

Nun beinhalten die Leistungsberichte in erster Linie einen regionalen Vergleich und Wettbewerb der Hochschulen untereinander. Wo unsere Berliner Hochschulen überregional im Vergleich stehen, ergibt sich aus dem Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich, der im Abstand von zwei Jahren von der Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) durchgeführt wird.

1.6 Überregionaler Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich

Berlin beteiligt sich seit Jahren erfolgreich an der von der HIS in Abstimmung mit den norddeutschen Ländern und Berlin entwickelten Methodik des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs (AKL) als überregionaler Stärken-Schwächen-Analyse. Dabei wird im überregionalen Vergleich zwischen den beiden primären Leistungsbereichen Lehre und Forschung unterschieden. Mithin ist der Ausweis sowohl von lehrbezogenen als auch forschungsbezogenen Kennzahlen möglich.

Inzwischen sind neben den Berliner Universitäten auch die Berliner Fachhochschulen und Kunsthochschulen einbezogen. Die Ergebnisse des AKL leisten einen wesentlichen Beitrag

zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Hochschulen. Es werden Unterschiede der beteiligten Länder hinsichtlich Ausstattung und Kosten sowie Leistungen transparent gemacht. Der AKL unterstützt damit das interne und externe Hochschul-Controlling und gibt wertvolle Hilfestellungen für die Strukturdiskussion in und mit den Hochschulen.

Vorteil der HIS-Methodik ist, dass sie auf breite Akzeptanz sowohl der beteiligten Hochschulen als auch Länder stößt. Das liegt an der engen Einbindung der Hochschulen und der Wissenschaftsverwaltungen. Ergebnis ist ein von beiden Seiten anerkannter methodischer Ansatz. Er stellt auch die Akzeptanz ungünstiger Ergebnisse auf beiden Seiten sicher und erfüllt damit eine unabdingbare Voraussetzung für darauf aufsetzende Planungs- und Optimierungsprozesse. Diese stehen und fallen mit der Verlässlichkeit der gemeinsamen Datenlage, auf der sie basieren. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass bei planerischen Prozessen zunächst immer die Belastbarkeit und Vergleichbarkeit der Datenlage in Frage gestellt wird. Gegenwärtig beteiligen sich die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Berlin am überregionalen Vergleich. Bei der letzten Auswertung des überregionalen Vergleichs der Universitäten konnte mit dem insbesondere von der Finanzseite immer wiederholten Vorurteil aufgeräumt werden, die Berliner Hochschulen seien schlecht und teuer.

Abbildung 4: Eckdaten des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs

Eckdaten Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich (AKL)	Durchschnitt der Berliner Universitäten	Durchschnitt der am AKL beteiligten Universitäten
Lehrkosten je Studienplatz (für die Dauer der RSZ*)	16 T€	14 T€
Auslastung	108%	88%
Lehrkosten je Studierendem in der RSZ* (für die Dauer der RSZ)	15 T€	16 T€
Erfolgsquote	44%	47%
Lehrkosten je Absolvent (zeitlicher Bezug: Dauer der RSZ*)	34 T€	34 T€
Drittmittelausgaben je Professor	114 T€	100 T€
Anteil der DFG-/SFB-Mittel an Drittmitteln insg.	41%	36%
DFG-/SFB-Mittel je Professor	47 T€	36 T€
*RSZ = Regelstudienzeit		

Die Berliner Universitäten liegen bei den Lehrkosten je Studierendem in der Regelstudienzeit unter dem AKL-Durchschnittswert, bei den absolventenbezogenen Kosten im Durchschnitt. Im Ergebnis führt dies zu einem durchaus passablen Kostenvergleich mit den anderen Ländern. Bei den auf Drittmitteln bezogenen Kennzahlen je Professor weisen die Berliner Universitäten sogar deutlich überdurchschnittliche Werte auf.

2 Einschätzung und Bewertung des Finanzierungs- und Steuerungssystems

2.1 Zusammenhang zwischen dem Finanzierungs- und Steuerungssystem und den strategischen hochschulpolitischen Zielen

In den Verträgen werden nicht nur die Einsparungen im Vertragszeitraum festgelegt. Es werden im Sinne einer erfolgsorientierten Hochschulpolitik von den Hochschulen auch vereinbarte Ziele abgefordert, die im Einzelnen beschrieben werden. Damit geben sie uns die Gelegenheit Planungssicherheit zu gewähren und strategisch die Ziele, die wir für erforderlich halten zu vereinbaren. Dabei wirkt das Land mit gezielten vertraglichen Vereinbarungen sowohl auf eine Erhaltung und Steigerung der Stärken als auch auf eine Verbesserung der Bereiche hin, in denen Schwächen bestehen.

Ein wesentlicher Punkt der Verträge ist die Verpflichtung der Hochschulen, jährlich einen Bericht über ihre Leistungen gegenüber dem Parlament abzugeben. Vertragssicherheit gegen Leistungskontrolle ist das Prinzip; das heißt über die Umsetzung der Ziele berichten die Hochschulen im Rahmen der jährlichen Leistungsberichte. Zeitreihen werden künftig zudem erkennen lassen, ob diese zum Erfolg geführt haben.

Je nach Bezug lassen sich unterschiedliche Ziele ausmachen. Beispielhaft seien hier die folgenden genannt:

(1) Beispiel für ein allgemein finanzpolitisches Ziel: Schutz des Plafonds vor Begehrlichkeiten und Umschichtungen: Ein übergreifendes Ziel der Hochschulpolitik ist es, mit Hilfe der Hochschulverträge den Hochschulplafond vor Begehrlichkeiten und Umschichtungen zu schützen. Die in den Verträgen getroffenen Finanzzusagen gelten nach wie vor ohne Haushaltsvorbehalt. Würde trotzdem ein haushaltsmäßiger Zugriff erfolgen, so käme dies einem Bruch der Hochschulverträge gleich. Eine Änderung des Vertrages und mithin auch der Finanzzusagen kann nur im Wege der Verhandlung über Ergänzungs- bzw. Änderungsverträge erfolgen.

(2) Beispiel für eine flächendeckende Zielsetzung: Flächendeckende Umwandlung der Studienstruktur in Bachelor- und Masterstudiengänge: Es handelt sich um ein hoch-

schulartenübergreifendes Ziel, das dem Leitgedanken des Bolognaprozesses entspricht. Mit den Berliner Hochschulen wurde vereinbart, dass die Studiengangstruktur bis Ende 2009 komplett auf Bachelor und Master umgestellt ist. Eine Sonderrolle nehmen hier die Kunsthochschulen ein. Für sie ist auf Grund der Diskussion in der Kultusministerkonferenz die neue Studiengangstruktur in bestimmten Studiengängen (z. B. Freie Kunst) nicht zwingend einzuführen. Die Berliner Hochschulen sind bei der Umsetzung dieses Vertragsziels auf gutem Wege. Die parallel von den Hochschulen angestrebte Akkreditierung der Bachelor- und Masterstudiengänge ist ebenfalls ein Zeichen dafür, dass die Hochschulen den Bologna-Prozess zielorientiert vorantreiben.

(3) *Beispiel für ein strukturelles, dauerhaftes Ziel: Integration behinderter Studierender – Hilfe aus einer Hand:* Die Aufgabenwahrnehmung zur Integration behinderter Studierender nach Maßgabe des Berliner Hochschulgesetzes durch die Hochschulen soll nach politischem Willen möglichst aus einer Hand erfolgen. Es handelt sich um ein sozialpolitisches Ziel. Hierzu wurde mit den Hochschulen vertraglich vereinbart, dass die Hochschulen mit dem Studentenwerk entsprechende Rahmenvereinbarungen treffen. Für die Aufwandserstattung an das Studentenwerk wurde ein neues Solidarmodell vereinbart. Die Hochschulen erstatten die Aufwendungen im Verhältnis ihrer Zuschüsse zueinander unabhängig davon, an welcher Hochschule die Aufwendungen entstanden sind.

(4) *Beispiel für ein langfristiges Ziel: Erhöhung des Anteils der Fachhochschulen über den Fachhochschulstrukturfonds:* Es handelt sich um ein hochschulartenübergreifendes Ziel, das auf eine Empfehlung des Wissenschaftsrats zurückgeht. Zur Förderung neuer Fachhochschulstudiengänge sowie zur Erhöhung der Ausbildungskapazitäten an den Fachhochschulen wurde ein Fachhochschulstrukturfonds gegründet. An diesen führen die Universitäten entsprechend vertraglicher Vereinbarung in den Jahren 2003 bis 2005 jährlich 2,557 Millionen Euro plafondsenkend ab (insgesamt 7,67 Millionen Euro). Ab dem Jahr 2006 erfolgt dies auf abgesenktem Niveau; die Universitäten führen jährlich 1,707 Millionen Euro an den Strukturfonds ab. Die Vertragspartner haben sich dabei darauf verständigt, dass von 2006 bis 2017 durch dieses Verfahren rund 20,48 Millionen Euro neu zugeordnet sein werden, das heißt für den gesamten Zeitraum von 15 Jahren sind dies rund 28 Millionen Euro. Über die Bewilligung der Mittel zur Finanzierung neuer Studiengänge wird auf der Grundlage der Empfehlungen einer externen Expertenkommission entschieden. Nach erfolgreicher Akkreditierung erhöhen die Mittel dauerhaft die Ausstattung der jeweiligen Fachhochschule. Im Ergebnis der zwei durchgeführten Vergaberunden wird die Aufnahmekapazität der Fachhochschulen um rund 960 und die der Studienplätze um rund 2.900 steigen.

(5) *Beispiel für ein kurzfristiges Ziel: Förderung der Zusammenarbeit unter den vier künstlerischen Hochschulen über gemeinsame Zentren (Jazz/Opernschule/Weiterbildung):* Es handelt sich um ein hochschulartenbezogenes Ziel, das auf Empfehlungen der Expertenkommission Kunsthochschulen zurückgeht. In Umsetzung dieses vertraglich vereinbarten Zieles haben sich die Universität der Künste und die Hochschule für Musik „Hanns Eisler“ im Bereich der Jazz/Populärmusik auf ein gemeinsames Jazz-Institut Berlin verständigt. Dieses nimmt zum Wintersemester 2006/2007 seinen Betrieb auf. Die Umsetzungsplanungen für die hochschulübergreifenden Zentren für Musiktheater/Opernschule sowie für Weiterbildung (alle vier künstlerischen Hochschulen) sind ebenfalls weit vorangeschritten.

2.2 Stärken und Schwächen des Finanzierungs- und Steuerungssystems

Im Rückblick auf die nunmehr neunjährige Wirksamkeit der Hochschulverträge wird deutlich, dass die Verträge seit 1997 das zentrale Instrument der Berliner Hochschulpolitik sind. Waren sie zunächst nur ein zentrales Instrument der Finanzierung und der Planungssicherheit, so wurden sie schrittweise zu einem umfassenden Steuerungssystem über Zielvereinbarungen ausgebaut. Diesem Entwicklungsprozess haben sich die Hochschulen in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur erfolgreich gestellt.

Die Einschätzung, inwiefern Argumente als Stärke oder als Schwäche des Berliner Systems zu werten sind, hängt wesentlich von der Rolle innerhalb des Systems und der davon geprägten Sichtweise ab. So stellen Verträge ohne Haushaltsvorbehalt sowohl aus Sicht der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur als auch der Hochschulen eine Stärke des Systems dar. Aus der Sicht der Senatsverwaltung für Finanzen hingegen zeigt sich darin eine Systemschwäche. Dies ist bei der nachfolgenden Nennung von Stärken bzw. Schwächen zu berücksichtigen.

Stärken:

- Durch die Verträge wird der Hochschulplafond vor Begehrlichkeiten/Umschichtungen geschützt.
- Planungssicherheit über mehrere Jahre bedeutet, dass das Hochschulbudget nicht jedes Jahr im Rahmen des Haushalts beraten und beschlossen werden muss. Es gewinnt somit eine innere Stabilität und Unabhängigkeit von externen Einflussfaktoren (wie z. B. Wahlen u. ä.).
- Der Prozess der Hochschulvertragsverhandlungen stellt die aktive Einbindung beider Vertragspartner sicher. Hiermit wird sichergestellt, dass sich beide Parteien in der

Verantwortung für die Umsetzung der vereinbarten Ziele sehen. Die hochschulinterne Umsetzung obliegt den Hochschulen eigenverantwortlich.

- Die Vertragsverhandlungen dauern im Schnitt ungefähr ein Jahr. Es handelt sich um einen dynamischen und nicht statischen Zielfindungsprozess, bei dem die Hochschulen aus einer gesicherten Position heraus verhandeln. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung für Verhandlungen unter Gleichen dar.

Schwächen:

- Die Berliner Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Ausweitung der Hochschulautonomie in der Phase der Umstellung zunächst auch zu einer erhöhten Unsicherheit für alle Beteiligten führt und der Gewöhnung bedarf. So wurde anfänglich zum Teil die alte Detailsteuerung mit starken Durchgriffsrechten der Senatswissenschaftsverwaltung zurückgewünscht. Dies ist keine Überraschung, wenn es von der Senatsfinanzverwaltung kommt. Teilweise kam es aber auch von den Hochschulen und Abgeordneten.
- Hinsichtlich der Durchsetzbarkeit von Einsparungen hat sich der Senat seines unmittelbaren Durchgriffsrechts über den Haushaltsvorbehalt beraubt. Dies wird stellenweise als Schwächung der Verhandlungsposition empfunden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass aus Sicht der Senatswissenschaftsverwaltung die Stärken des Systems deutlich überwiegen. Mithin wird auch langfristig die Steuerung der Hochschulen über Verträge aktiv betrieben.

2.3 Rolle der Senatsverwaltung angesichts autonomer werdender Hochschulen

Die Autonomie der Berliner Hochschulen ist seit Jahren im Vergleich der Länder untereinander als weit reichend zu charakterisieren. Das prägt auch die Rolle der Senatswissenschaftsverwaltung. Dies wird dadurch verstärkt, dass in den letzten Jahren ca. 50% des Personals eingespart wurden und dieser Prozess weiter andauert. Hieraus definieren sich die Aufgaben der Senatsverwaltung als:

- Rückzug aus dem Detailgeschäft bei Konzentration auf das Kerngeschäft,
- Aufbau eines Berichtswesens zur Umsetzung der zielorientierten Erfolgskontrolle,
- stärker koordinierende Aufgaben zwischen politischem Raum und den Hochschulen,
- Moderator unter den Hochschulen (diese stehen zum Teil in Konkurrenz zueinander),
- in Abhängigkeit von den Zielen zum Teil partnerschaftliches Verhältnis zu den Hochschulen.

Von den Hochschulen und nicht mehr von der Senatswissenschaftsverwaltung werden folgende Aufgaben wahrgenommen:

- Die Hochschulen geben sich ihre Haushalte selbst.
- Die Hochschulen sind Dienstherr und Arbeitgeber und schließen ihre Tarifverträge selbst ab.
- Die Hochschulen haben Satzungscompetenz (§ 7a Erprobungsklausel).
- Noch nicht ausdiskutiert, aber von den Hochschulen stark gefordert ist das Berufungsrecht. Dieses obliegt zurzeit noch der Senatswissenschaftsverwaltung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur auf die Vereinbarung von Zielen und die Kontrolle, ob diese erreicht werden, beschränkt. Dabei spielen die Leistungsberichte der Hochschulen gegenüber dem Parlament eine wesentliche Rolle.

Anzumerken ist, dass das neue Finanzierungs- und Steuerungssystem neue und erhöhte Anforderungen an das Personal stellt. Aufgrund der schlechten Haushaltslage sind Außen-einstellungen so gut wie unmöglich. Das vorhandene Personal kann den neuen Aufgabenanforderungen nicht immer unmittelbar gerecht werden. Die Vorbereitung und das Führen von Vertragsverhandlungen ist zudem ein zeitaufwendiger, anstrengender und personelle Kapazitäten bindender Prozess.

Anschrift der Verfasserin:

Ilka Strobel

Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Berlin

Brunnenstraße 188–190

10119 Berlin

E-Mail: Strobel@senwfk.verwalt-berlin.de