

# Neue Finanzierungs- und Steuerungssysteme und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen aus Sicht der Politik

Ludwig Spaenle, Guido Klinger

## 1 Vorbemerkung

Seit der letzten Hochschulreform in Bayern im Jahre 1998 haben sich die Rahmenbedingungen für unsere Universitäten, Kunst- und Fachhochschulen erheblich verändert: Die Situation des Staatshaushalts setzt der Finanzierung der Hochschulen Grenzen. Dem steht ein weiteres – politisch durchaus erwünschtes – Ansteigen der Zahl der Studierenden an bayerischen Hochschulen von derzeit rund 252.000 auf ca. 284.000 im Jahr 2010 gegenüber. Hinzu kommt, dass ein Jahr später aufgrund der Verkürzung der gymnasialen Ausbildungszeit auf acht Jahre sich ein doppelter Jahrgang von Schulabgängern an den Hochschulen immatrikulieren wird. In dieser Gemengelage – begrenzte staatliche Ressourcen einerseits, steigende Nachfrage nach akademischer Ausbildung andererseits – sehen sich die Hochschulen in ganz Deutschland schon seit etlichen Jahren einem immer schärfer werdenden internationalen Wettbewerb um Drittmittel und Forschungsergebnisse, aber auch um die besten Lehrenden und Lernenden ausgesetzt.

Vor diesem Hintergrund hat der Bayerische Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber in seiner Regierungserklärung vom 6. November 2003 ein neues, grundlegend modernisiertes bayerisches Hochschulrecht als eines der wichtigsten Vorhaben in der laufenden Legislaturperiode angekündigt. Mit dem neuen Bayerischen Hochschulgesetz, das derzeit im Bayerischen Landtag beraten wird<sup>1</sup>, soll sowohl das Verhältnis zwischen dem Freistaat Bayern und seinen Hochschulen als auch deren interne Organisationsstruktur grundlegend neu modelliert werden. Dabei geht es um nicht weniger, als dass unsere Hochschulen durch ein entscheidendes Mehr an Autonomie und Eigenverantwortung im globalen Wettbewerb neu positioniert werden, ohne aber zugleich die in Art. 138 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Verfassung verbürgte Letztverantwortung des Staates für „Errichtung und Verwaltung der Hochschulen“ zur Disposition zu stellen. Hochschulpolitisch formuliert bedeutet diese (verfassungsrechtliche) Vorgabe: Die Strategie- und Planungskompetenzen für ganz Bayern bleiben in den Händen von Parlament und Staatsregierung, unmittelbare Verantwortlichkeiten und operative Befugnisse werden weitestgehend auf die Hochschulen übertragen.

<sup>1</sup> Die Erste Lesung im Bayerischen Landtag fand am 13. Dezember 2005 statt.

## 2 Neue Finanzierungs- und Steuerungssysteme

### 2.1 Das neue Steuerungsmodell

Auf der Grundlage des bisherigen Bayerischen Hochschulgesetzes, dessen Erstfassung auf das Jahr 1973 zurückgeht, waren die Hochschulen eingebettet in ein enges rechtliches Korsett von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst leistete umfassende Beratungs- und Informationsdienste, erforderlichenfalls wurde auf das subordinationsrechtliche Instrumentarium der Rechts- bzw. Fachaufsicht zurückgegriffen. Soweit ersichtlich will keiner der hochschulpolitischen Akteure dieses „alte“ Steuerungsmodell gänzlich beseitigen. Es geht vielmehr darum, in einem „neuen“ Steuerungsmodell die genannten Instrumente um neue kooperative Finanzierungs- und Steuerungssysteme, wie insbesondere Hochschulpakete, Globalhaushalte und Zielvereinbarungen zu erweitern, wobei die Tendenz eindeutig von der bisherigen Detail- zu einer Globalsteuerung gehen muss. Die endgültige rechtliche Implementierung dieser neuen Steuerungsinstrumente soll durch das eingangs erwähnte neue Bayerische Hochschulgesetz, das im Juni 2006 in Kraft treten soll, erfolgen.

Die Novellierung des bayerischen Hochschulrechts ist aber nur eine Säule der für diese Legislaturperiode angekündigten großen Hochschulreform: Hinzu kommen eine grundlegende Neu- und Umstrukturierung des Fächerspektrums der bayerischen Universitäten und Fachhochschulen durch ein hochschulübergreifendes „Optimierungskonzept für die Bayerischen Hochschulen 2008“<sup>2</sup> und die vertraglich zugesicherte finanzielle Planungssicherheit durch das am 11. Mai 2005 abgeschlossene „Innovationsbündnis Hochschule 2008“<sup>3</sup>.

### 2.2 Das Innovationsbündnis Hochschule 2008

Mit diesem Innovationsbündnis, das zwischen der Bayerischen Staatsregierung und den staatlichen Universitäten und Fachhochschulen vereinbart wurde, erhalten die Hochschulen auf der Basis des Nachtragshaushalts 2004 finanzielle Planungssicherheit bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2008. Bundesweit einmalig ist dieser Hochschulpakt nicht mit einem Abschmelzen des staatlichen Zuschusses für die Hochschulen verbunden. Gemäß § 3 des Innovationsbündnisses verlagern die Universitäten insgesamt 600 Stellen in den Innovationsfonds, der vom Staatsministerium zusätzlich noch mit finanziellen

<sup>2</sup> LT-Drs. 15/3957.

<sup>3</sup> LT-Drs. 15/3015.

Mitteln und Stellen ausgestattet wird. Die von der Staatsregierung und den Universitäten in den Innovationsfonds eingebrachten Stellen und Mittel fließen zeitnah und in vollem Umfang in einem wettbewerblichen Verfahren an die Universitäten zurück. Die Modalitäten, der Umfang und die Wertigkeit der zurückfließenden Stellen werden in den mit den Universitäten abzuschließenden Zielvereinbarungen geregelt.

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, die dieser ebenfalls am 11. Mai 2005 erteilte<sup>4</sup>. Dieses Zustimmungserfordernis bedeutete für das Parlament naturgemäß die Möglichkeit, auf den Inhalt des Bündnisses Einfluss zu nehmen und seine hochschulpolitischen Zielsetzungen einzubringen.

### 2.3 Das Optimierungskonzept für die Bayerischen Hochschulen 2008

Gleichzeitig wurde bereits im Innovationsbündnis festgeschrieben, dass das hochschulübergreifende Optimierungskonzept, das im August von der Bayerischen Staatsregierung verabschiedet wurde, ebenfalls vom Bayerischen Landtag vor dessen Umsetzung gebilligt werden muss. In diesem Konzept, das auf der Grundlage der Expertenkommission Wissenschaftsland Bayern 2020 (die so genannte Mittelstraß-Kommission) erarbeitet wurde, ist zunächst einmal eine Bestandsaufnahme der Ausstattung, des Fächerspektrums sowie der besonderen Schwerpunkte in Forschung und Lehre aller staatlichen, aber auch der nichtstaatlichen Universitäten und Fachhochschulen Bayerns enthalten. Anschließend werden – wiederum für jede Hochschule gesondert – einzustellende Studiengänge benannt und Rückzugsgebiete definiert sowie Bereiche für eine zukünftige Profilbildung und Schwerpunktsetzung skizziert. Hinzu kommen geplante Reformen in der Binnenstruktur der jeweiligen Hochschule und Kooperationen mit benachbarten Hochschulen sowie sonstigen außeruniversitären Forschungseinrichtungen, insbesondere auch im Rahmen der Clusterbildung. Insgesamt handelt es sich bei diesem Optimierungskonzept nicht nur um eine präzise Momentaufnahme der bayerischen Hochschullandschaft, sondern auch um den Einstieg in einen grundlegenden Umbau der Fächerspektren aller bayerischer Hochschulen. Wie beim Innovationsbündnis kann der Bayerische Landtag auf der Grundlage des Zustimmungsvorbehalts inhaltlich Einfluss auf das Optimierungskonzept nehmen und hat so die Möglichkeit, bei der Ausgestaltung des Fächerangebots, der zukünftigen Profilbildung und Schwerpunktsetzung sowie den Kooperationen mitzugestalten.

<sup>4</sup> LT-Drs. 15/3392.

## 2.4 Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen werden in Zukunft wohl im Mittelpunkt der verschiedenen Steuerungsinstrumente stehen. Es handelt sich dabei dem Rechtscharakter nach um in der Regel subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge<sup>5</sup>, die bereits in der Vergangenheit auf der allgemeinen Rechtsgrundlage der Art. 54 ff. des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) abgeschlossen werden konnten. Insoweit bringt der Entwurf des neuen Bayerischen Hochschulgesetzes nunmehr Klarheit, indem das Instrument der Zielvereinbarung in dessen Art. 15 ausdrücklich gesetzlich geregelt werden soll. Danach soll es zu Zielvereinbarungen zwischen dem Staatsministerium und den Hochschulen und zum anderen solche im Innenbereich der einzelnen Hochschule zwischen der jeweiligen Hochschulleitung und den Fakultäten bzw. dem Dekan und den wissenschaftlichen und künstlerischen Einrichtungen und Betriebseinheiten geben. Inhaltlich werden in Zielvereinbarungen insbesondere messbare und überprüfbare Ziele, das Verfahren zur Feststellung des Standes der Umsetzung der Zielvereinbarung und die Folgen bei Nichterreichen von vereinbarten Zielen festgelegt. Damit lässt sich dieses neue Steuerungsinstrument – unter Beachtung der verfassungsrechtlich in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes verbürgten Freiheit von Forschung und Lehre und der sonstigen gesetzlichen Vorschriften – praktisch im gesamten Aufgabenspektrum der Hochschulen einsetzen.

Gegenstand von Zielvereinbarungen können unter anderem sein: die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen, Forschungsschwerpunkte, die Entwicklung des Studienplatzangebots, die Verwirklichung des Gleichstellungsauftrags, das Verfahren und die verschiedenen Maßnahmen der Qualitätssicherung, die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, die Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie die Festlegung der Landesmittel für einen mehrjährigen Zeitraum im Rahmen des Haushaltsrechts und etwaige staatliche Vorgaben zur Verwendung von global zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln. Hinzu kommt insbesondere auch die Regelung der Modalitäten der Rückverteilung der Stellen aus dem Innovationsfonds an die Universitäten nach den Bestimmungen des Innovationsbündnisses (siehe Abschnitt 2.2). Diese Beispiele für den Inhalt möglicher Zielvereinbarungen zeigen eines klar auf: Einem sich erheblich erweiternden Regelungsspielraum für die Vertragschließenden (insbesondere Staatsministerium und Hochschulen) steht jedenfalls im Ansatz ein entsprechend verminderter Gestaltungsspielraum des parlamen-

<sup>5</sup> Seidler, in: Hartmer/Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, 2004, Kapitel X Rdnr. 16, S. 486. Allgemein zur Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich: Trute, Wissenschaftsrecht (WissR) 2000, S. 134 ff.

tarischen Gesetzgebers gegenüber. Zielvereinbarungen sind nämlich auch nach der künftigen Rechtslage immer dann möglich, wenn gesetzliche Vorschriften nicht eindeutig entgegenstehen.

Dieser weite Gestaltungsspielraum der Vertragspartner geht – jedenfalls dem Grundsatz nach – einher mit einem Rückzug des parlamentarischen Gesetzgebers aus der rechtlichen Detailsteuerung der Hochschulen. Solange der Gesetzgeber im Bereich der Strategie- und Planungskompetenzen durch entsprechende Zustimmungsvorbehalte mitwirken kann, ist dies unbedenklich. Dennoch sollte als Kontrollmöglichkeit eine besondere wissenschaftspolitische Berichtspflicht des Staatsministeriums gegenüber dem Bayerischen Landtag hinsichtlich der mit den Hochschulen abgeschlossenen Zielvereinbarungen vorgesehen werden<sup>6</sup>. Diese Berichtspflicht ist – jedenfalls dem Grund nach – bereits im Innovationsbündnis Hochschule 2008 angelegt: Nach dessen § 1 Abs. 3 Halbsatz 2 haben sich die Hochschulen zu einem jährlichen Bericht über den Stand der Verwirklichung der in den Zielvereinbarungen niedergelegten Vorgaben verpflichtet. Diese Berichte erfolgen zunächst an die Staatsregierung, die wiederum den Landtag zu unterrichten hat. Durch eine derartige Berichtspflicht der Exekutive gegenüber der Volksvertretung wird der Landtag in den Stand versetzt, zeitnah zu überprüfen, ob sich das Staatsministerium und die Hochschulen „auf gleicher Augenhöhe“ als Vertragschließende gegenüberstehen und der Inhalt der abgeschlossenen Zielvereinbarungen nicht in eine Detailsteuerung übergeht<sup>7</sup>; schließlich erhält der Landtag so die Möglichkeit, gegebenenfalls gesetzgeberisch tätig zu werden und die Zulässigkeit von Zielvereinbarungen normativ schärfer zu konturieren.

## 2.5 Neue Finanzierungsmodelle im Hochschulbereich

Auch im Bereich der Hochschulfinanzierung stehen die bayerischen Hochschulen vor großen Veränderungen. Die bislang bereits bekannten Regelungen der Erweiterung der Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln, der Lockerung des Jährlichkeitsprinzips (Übertragung von Haushaltsresten) und der Lockerung des Stellenplans werden weiter flexibilisiert

<sup>6</sup> Weiter gehend Seidler, in: Hartmer/Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, 2004, Kapitel X Rdnr. 17, S. 486, der es aus politischen Überlegungen für angezeigt hält, Zielvereinbarungen unter einen Parlamentsvorbehalt zu stellen.

<sup>7</sup> Vgl. dazu: Sandberg, Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen – ein Deregulierungsinstrument?, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 4/2003, S. 36 ff.; Kischkel u. a., Zehn Jahre Deregulierung – Nordrhein-westfälische Hochschulen auf dem Weg zu mehr Autonomie?, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 3/2002, S. 88 (104).

und das bisherige kameralistische System entscheidend zurückgedrängt. Im Rahmen von Pilotprojekten können nach der Hochschulrechtsreform 2006 auch Globalhaushalte<sup>8</sup> eingeführt werden. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass die Haushaltszuführung in wenigen Titeln erfolgt, die staatlichen Stellenpläne im Tarifbereich gänzlich entfallen und nicht verausgabte Mittel in eine Rücklage überführt oder zurückgestellt werden können. Auch im Finanzierungsbereich werden die Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen, aber auch innerhalb der Hochschulen ein zentrales Steuerungsinstrument werden<sup>9</sup>. Hinzu kommen die Budgetierung und die „output-orientierte“ Kosten-Leistungsrechnung als „Selbststeuerungselement“ im Binnenbereich unserer Hochschulen. Neue Finanzierungsmodelle, die zu einer weitgehenden Finanzautonomie der Hochschulen nach den Grundsätzen der dezentralen Ressourcenverantwortung führen, erfordern aber auch Änderungen in der Organisationsstruktur. Daher werden insbesondere die Hochschulleitungen in der Novelle des Bayerischen Hochschulgesetzes entscheidend gestärkt und für den Abschluss von Zielvereinbarungen einerseits mit dem Staat, andererseits aber auch mit ihren Fakultäten zuständig sein. Die Bayerische Staatsregierung geht hier mit voller Unterstützung der Mehrheitsfraktion des Landtags den Weg einer Reform der Finanzierung und Organisation unserer Hochschulen „aus einem Guss“.

Besonders zur erwähnen ist in diesem Zusammenhang die ebenfalls im Rahmen der anstehenden großen Hochschulrechtsreform geplante Einführung der Erhebung von Studienbeiträgen. Für die Hochschulen bedeutet sie die Erschließung einer neuen, von der Entwicklung des Staatshaushalts unabhängigen Finanzierungsquelle. Aus hochschulpolitischer Sicht steht die strategische Lenkungswirkung<sup>10</sup> von Studienbeiträgen – neben der Finanzierungsfunktion – im Mittelpunkt des Interesses: Die Erhebung von Studienbeiträgen belebt den Wettbewerb zwischen den Hochschulen, sofern ihnen vom Gesetz-

---

<sup>8</sup> Ausführlich dazu: Seidler, in: Hartmer/Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, 2004, Kapitel X Rdnr. 52 ff., S. 496 ff.

<sup>9</sup> Vgl. dazu: Jaeger u. a., Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung, Hochschul-Informationssystem (HIS), A 13/2005; Jaeger, Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung, Hochschul-Informationssystem (HIS), A 12/2005.

<sup>10</sup> Küpper sieht in seinem Resümee zum Workshop des Bayerischen Staatsinstituts für Hochschulforschung und Hochschulplanung vom 17. April 2002 in Studiengebühren zu Recht ein neues Steuerungssystem, „welches die Lehraufgaben anders verteilt und ... die Studentenströme anders lenkt“ (Beiträge zur Hochschulforschung, 3/2002, S. 122 (125 f.)); ausführlich dazu ders., Hochschulfinanzierung als Steuerungselement, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 2/2002, S. 18 ff.

geber auch in diesem Zusammenhang Freiräume zu einer eigenständigen Ausgestaltung der Beitragspflicht zugestanden werden. Innerhalb der Hochschulen führen sie zu einer entscheidenden Stärkung der akademischen Lehre, wenn das Beitragsaufkommen, wie dies in Bayern in § 5 des Innovationsbündnisses (siehe Abschnitt 2.2) vereinbart wurde, für die Verbesserung der Lehre verwandt wird, und darüber hinaus zu einer grundlegenden Veränderung des Verhältnisses der jeweiligen Hochschule zu ihren Studierenden, die ihrerseits in der Zukunft – als „Gegenleistung“ für ihre Beitragspflicht – eine entscheidende Verbesserung der Studienbedingungen einfordern werden.

### 3 Zusammenfassung und Ausblick

Ein Schwerpunkt dieser Legislaturperiode ist eine grundlegende Reform der Hochschul-landschaft Bayerns, die auf drei wichtigen Säulen ruht: Mit dem Innovationsbündnis wird den staatlichen Universitäten und Fachhochschulen finanzielle Planungssicherheit bis Ende 2008 vertraglich zugesichert. Darauf aufbauend werden die Fächerspektren der Hochschulen hochschulübergreifend im Rahmen des Optimierungskonzepts überprüft und den künftigen Herausforderungen angepasst. Als dritte Säule schließlich tritt eine große Hochschulrechtsnovelle hinzu: Mit dem neuen Bayerischen Hochschulgesetz wird der Gesetzgeber die Implementierung der beschriebenen neuen Steuerungs- und Finanzierungsmodelle ein entscheidendes Stück voranbringen. Diese grundlegende Veränderung der bayerischen Hochschullandschaft, die durch den Landtag und die Staatsregierung im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen gestaltet wird, versetzt unsere Universitäten, Kunst- und Fachhochschulen in den Stand, die eingangs erwähnten großen Herausforderungen zu bewältigen.

#### **Anschriften der Verfasser:**

Dr. Ludwig Spaenle, MdL  
Vorsitzender des Ausschusses für Hochschule,  
Forschung und Kultur des Bayerischen Landtags  
Maximilianeum  
81627 München

Dr. Guido Klinger  
Leiter des Referats Hochschule, Forschung und Kultur  
in der Geschäftsstelle der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag  
Maximilianeum  
81627 München