

1 2006

Beiträge zur HOCHSCHULFORSCHUNG



BAYERISCHES STAATSWINSTITUT
FÜR HOCHSCHULFORSCHUNG
UND HOCHSCHULPLANUNG



MÜNCHEN

Impressum

Beiträge zur Hochschulforschung

erscheinen 4-mal im Jahr

ISSN 0171-645X

Herausgeber: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung,
Prinzregentenstraße 24, 80538 München

Tel.: 0 89 / 2 12 34-405, Fax: 0 89 / 2 12 34-450

E-Mail: Sekretariat@ihf.bayern.de, Internet: <http://www.ihf.bayern.de>

Herausgeberbeirat: Dr. Ewald Berning, Mdgt. a. D. Jürgen Großkreutz, Dr. Lydia Hartwig,
Prof. Dr. Dorothea Jansen, Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Ulrich Küpper, Thomas May

Redaktion: Dr. Lydia Hartwig (V.i.S.d.P.)

Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung

E-Mail: L.Hartwig@ihf.bayern.de

Die abgedruckten Beiträge geben die Meinung der Verfasser wieder.

Umschlagentwurf und Layout: Bickel und Justus, München

Das Bild zeigt das historische Gebäude in der Prinzregentenstraße 24, in dem das Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung seit 1994 untergebracht ist.

Herstellung: Dr. Ulrich Scharmer, München

Druck: Steinmeier, Nördlingen

Inhalt

Zu diesem Heft	3
Abstracts	4
<i>Lydia Hartwig</i> : Neue Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente und ihre Auswirkungen auf die Universitäten. Zur Situation in vier Bundesländern	6
<i>Ludwig Spaenle, Guido Klinger</i> : Neue Finanzierungs- und Steuerungssysteme und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen aus Sicht der Politik	26
<i>Adalbert Weiß</i> : Neue Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen. Die Sicht des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst	34
<i>Thomas May</i> : Neue Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen. Die Sicht der Ludwig-Maximilians-Universität München	44
<i>Helmut Fangmann</i> : Hochschulsteuerung in Nordrhein-Westfalen. Strukturen und Instrumente, Sachstand und Perspektiven	54
<i>Ilka Strobel</i> : Neue Finanzierungs- und Steuerungssysteme und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen. Die Sicht der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Berlin	66
<i>Wolfgang Krieger</i> : Neue Finanzierungs- und Steuerungssysteme und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen. Die Sicht der Freien Universität Berlin	82
<i>Hans-Jürgen Müller-Arens</i> : Hochschulfinanzierung und -steuerung in Baden-Württemberg	92
Hinweise für Autoren	104



Zu diesem Heft

Diese Ausgabe der „Beiträge zur Hochschulforschung“ enthält die Vorträge einer Fachtagung zum Thema „Neue Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen“, die das Bayerische Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung am 7. Oktober 2005 veranstaltet hat. Das vorliegende Heft dokumentiert nach einem allgemeinen Überblick die Vorträge von Entscheidungsträgern aus Universitäten, Ministerien und Landtag aus den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen. Sie geben Aufschluss über die unterschiedlichen Rahmenbedingungen sowie die jeweiligen Erfahrungen der Länder mit Hochschulpakten, Globalhaushalten, Zielvereinbarungen, Berichtswesen und anderen Steuerungsinstrumenten.

Die Tagung knüpft an einen Workshop des Staatsinstituts aus dem Jahr 2002 an, auf dem neue Modelle der Hochschulfinanzierung und -steuerung von sechs Universitätskanzlern aus verschiedenen Bundesländern vorgestellt und diskutiert wurden. Sie war erneut Anlass für einen breiten Erfahrungsaustausch und hat Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede in der Anwendung und Einschätzung der verschiedenen Steuerungsinstrumente gezeigt.

Hans-Ulrich Küpper

This issue of the „Beiträge zur Hochschulforschung“ comprises the papers of a symposium on new financing and governing instruments and their effects on higher education institutions, organised by the Bavarian State Institute for Higher Education Research and Planning on October 7th, 2005.

Lydia Hartwig: New financing and governing models and their effects on the universities. The situation in four federal states

This article provides an overview of the funding and governing systems in four Länder and their effects on higher education institutions based on the reports given at this symposium. It focuses on the point of view of chief officers of the Ministries of Science and Research, university chancellors and a member of parliament. The article and the reports form the basis of the national report of Germany within the OECD-project "Finance Systems and their Effects on Higher Education Systems" which is currently undertaken by 12 states within the OECD Programme on Institutional Management in Higher Education.

Guido Klinger; Ludwig Spaenle: New financing and governing models and their effects on higher education institutions. The point of view of policy

Adalbert Weiß: New financing and governing models and their effects on higher education institutions. The point of view of the Bavarian State Ministry of Sciences, Research and the Arts

Thomas May: New financing and governing models and their effects on higher education institutions. The point of view of the Ludwig-Maximilians-Universität München

The three articles describe in detail the new funding and governing models in Bayern and their effects on higher education institutions from the point of view of a parliamentarian, a chief officer of the Bavarian State Ministry of Sciences, Research and the Arts and a university chancellor. The new instruments include the Higher Education Pact between the Bavarian state and the universities, the Optimising Concept, and target agreements between the state and the universities.

Helmut Fangmann: Higher education governance in Nordrhein–Westfalen. Structures and instruments, actual state and outlook

The author, senior official of the Ministry of Innovation, Sciences, Research and Technology, gives a well-founded description of the state functions within new public management and the adoption of new funding and governing instruments. It then refers to the situation in Nordrhein–Westfalen and the Higher Education Concept 2010 which attempts to manage state financing with regard to capacities and performance.

Ilka Strobel: New financing and governing models and their effects on higher education institutions. The point of view of the office of Sciences, Research and Culture in Berlin

Wolfgang Krieger: New financing and governing models and their effects on higher education institutions. The point of view of the Freie Universität Berlin

The two articles describe the higher education funding model in Berlin and its effects on the three big universities in Berlin. Berlin was the first German Land that introduced higher education pacts, global budgets, a performance based fund allocation model and a reporting system. It can therefore look back on some years of experience.

Hans–Jürgen Müller–Arens: Higher Education funding and management in Baden–Württemberg

Baden–Württemberg started to implement new funding models, financial controlling and cost and activity accounting in the middle of the nineties. The article describes the budget system, the performance orientated fund allocation model and the development of a reporting system from the point of view of a chief officer of the Ministry of Sciences, Research and the Arts.

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, Sperren 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 Finanzierung- 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 Ausgabetitel, 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 Drittmiteleinwerbungen (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 Universitätsklinika). 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 2008¹. 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-*

¹ 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 Profilbildungskonzepte.

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-

rung 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 ausgewogenen 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 nachprüfbare 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 Haushaltsvorbehalt² 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) *Leistungs- 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.

² 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 widerspiegeln. 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 ermöglichen³. 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

³ Diese Vereinbarungen haben unterschiedliche Bezeichnungen (in Baden-Württemberg Solidarpakt, 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

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 wird¹, 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.

¹ 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“² und die vertraglich zugesicherte finanzielle Planungssicherheit durch das am 11. Mai 2005 abgeschlossene „Innovationsbündnis Hochschule 2008“³.

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

² LT-Drs. 15/3957.

³ 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 erteilte⁴. 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.

⁴ 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 Verträge⁵, 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 zum einen 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-

⁵ 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 wissenschafts-politische Berichtspflicht des Staatsministeriums gegenüber dem Bayerischen Landtag hinsichtlich der mit den Hochschulen abgeschlossenen Zielvereinbarungen vorgesehen werden⁶. 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 übergeht⁷; 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

⁶ 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.

⁷ 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 Globalhaushalte⁸ 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 werden⁹. 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 Lenkungswirkung¹⁰ von Studienbeiträgen – neben der Finanzierungsfunktion – im Mittelpunkt des Interesses: Die Erhebung von Studienbeiträgen belebt den Wettbewerb zwischen den Hochschulen, sofern ihnen vom Gesetz-

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

⁹ 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.

¹⁰ 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

Neue Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen. Die Sicht des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Adalbert Weiß

1 Status quo der Hochschulfinanzierung und -steuerung in Bayern 1.1 Status quo

Status quo der Hochschulfinanzierung und -steuerung in Bayern ist die *kameralistische Haushaltsführung*, allerdings mit hohem *Flexibilisierungsgrad* und starker *Verlagerung der Finanzverantwortung auf die Hochschulen*:

- Bildung von Globalbudgets (z. B. für Forschung und Lehre),
- weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltsansätze,
- Kapitalisierung nicht besetzter Stellen,
- kostenneutrale Veränderung von Zahl und Wertigkeit von Angestellten- und Arbeitsstellen in Eigenverantwortung der Hochschulen,
- grundsätzliche Übertragung nicht verbrauchter Haushaltsmittel,
- Verzinsung von Drittmitteln.

Der Staat hat sich damit bereits aus der Detailsteuerung bei der Hochschulfinanzierung zurückgezogen und den Hochschulen *weite Gestaltungsspielräume* für einen eigenverantwortlichen und effizienten Mitteleinsatz vor Ort eröffnet, *die denen eines Globalhaushalts nahe kommen*. Die staatliche *Mittelzuweisung* erfolgt derzeit noch stärker *ausgaben-* als *zielorientiert*.

Im Bereich Universitätsklinika:

- *Globalhaushalt* mit zwei Haushaltstiteln: einer für laufende Zwecke und einer für Investitionen; Haushaltsführung nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung.
- Das im Gesetzgebungsverfahren befindliche *Universitätsklinikagesetz* sieht die *rechtliche Verselbständigung aller bayerischen Universitätsklinika* als Anstalten des öffentlichen Rechts vor (nach dem Vorbild des erfolgreichen Pilotprojekts am Klinikum rechts der Isar der Technischen Universität München).

1.2 Steuerungselemente

Steuerungseffekte im Zusammenhang mit der Hochschulfinanzierung erfolgen bisher insbesondere über die *leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung* sowie über eine *gezielte Förderung* aus globalen Ansätzen.

1.2.1 Leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung

Einbezogen ist knapp die Hälfte der für Forschung und Lehre in den Hochschulkapiteln veranschlagten Haushaltsmittel mit einem Volumen von ca. 50 Millionen Euro (weitere 40 Millionen Euro bei den Universitätsklinika). Die Umverteilung nach leistungs- und belastungsbezogenen Kriterien im hochschulübergreifenden Wettbewerb verfolgt insbesondere folgende *hochschulpolitische Ziele*:

- weitere Verkürzung der Studiendauer und effizientere Gestaltung des Studiums durch Steigerung der Absolventenquote innerhalb der Regelstudienzeit,
- Erhöhung der Drittmittelquote,
- Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses,
- Erhöhung des Frauenanteils.

Der *Wettbewerb* der Hochschulen um die Mittel setzt Anreize und motiviert zur Erfüllung der vorgegebenen hochschulpolitischen Ziele. Zu beachten ist die hohe Sensibilität des Wettbewerbsverfahrens; bereits geringe Veränderungen der Verteilungskriterien (z. B. bei den Gewichtungsfaktoren) können zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Nur ein exakt austariertes System der einzelnen Kriterien kann eine sachgerechte Mittelverteilung im Wettbewerb gewährleisten. Da die Bewertungen bei der formelgebundenen Mittelverteilung stets rückblickend sind, eignet es sich nur bedingt als Anreizsystem für die Einleitung künftiger innovativer Entwicklungen und Prozesse.

1.2.2 Zielorientierte (Projekt-)Förderung

Die gezielte Förderung durch Bereitstellung zusätzlicher Mittel aus einem Sammelansatz des Ministeriums erlaubt einen höchst flexiblen und effizienten Mitteleinsatz. Sie eignet sich am besten für zeitlich befristete Überbrückungsmaßnahmen oder für eine Anschubfinanzierung und nur bedingt für die Einleitung dauerhafter Entwicklungsprozesse.

1.2.3 Nichtmonetäre Steuerungsmöglichkeiten

Nichtmonetäre Steuerungsmöglichkeiten des Ministeriums bestehen insbesondere in *Berufungsverfahren* (sowohl bei der fachlichen Ausrichtung einer Professur als auch bei deren personeller Besetzung durch Zustimmungsvorbehalte bzw. Berufsrecht des Ministers) sowie bei der *Gestaltung des Studienangebots* (Aufhebung und Einführung von Studiengängen). Darüber hinaus erfolgt eine *Steuerung über vertrauensvolle Beratung*.

2 Wesentliche Neuerungen durch die in Bayern eingeleitete umfassende Hochschulreform

2.1 Das Innovationsbündnis

Das *Innovationsbündnis* legt die hochschulpolitischen Ziele und die zur Zielerreichung vom Freistaat Bayern und den Hochschulen zu erbringenden Leistungen fest. Es wurde im Mai 2005 abgeschlossen und hat eine *Laufzeit* bis Ende 2008. *Vertragspartner* sind der Ministerpräsident, der Finanzminister und der Wissenschaftsminister sowie die Rektoren/Präsidenten aller Universitäten und Fachhochschulen; der Bayerische Landtag hat seine Zustimmung erteilt.

Wesentliche Leistungen des Staates sind:

- die Bereitstellung zusätzlicher Baumittel in Höhe von 160 Millionen Euro sowie von 10 Millionen Euro zur Ausstattung eines Innovationsfonds in den Jahren 2005/2006 und in Aussichtstellung weiterer Mittel für 2007/2008,
- die Belassung der selbst erwirtschafteten Hochschuleinnahmen *einschließlich künftiger Studienbeiträge zu 100 %* bei den Hochschulen,
- die in Aussichtstellung der Belassung von Verkaufserlösen von Grundstücken und Gebäuden für Ergänzungsinvestitionen,
- die Gewährung weitgehender *Planungssicherheit bis Ende 2008*.

Wesentliche Leistungen der Hochschulen sind:

- die aktive Mitwirkung bei der Optimierung des Hochschulsystems auf der Grundlage des Optimierungskonzeptes; hierbei verpflichten sich die Universitäten zur Erbringung von 600 Stellen in den Innovationsfonds, der ergänzend mit 140 staatlichen Stellen und staatlichen Mitteln gespeist wird. Die im Innovationsfonds gesammelten Ressourcen fließen im hochschulübergreifenden Wettbewerb zur Profilbildung wieder an die Hochschulen zurück.

- die Bereitschaftserklärung, in Zielvereinbarungen die Umsetzung hochschulpolitischer Ziele zu vereinbaren,
- der Aufbau eines leistungsfähigen Rechnungswesens.

2.2 Das neue Hochschulrecht

Das *neue Hochschulrecht* (Inkrafttreten voraussichtlich im Juni 2006) *stärkt die Autonomie* der Hochschulen durch Deregulierung und Verlagerung weiterer Zuständigkeit vom Ministerium auf die Hochschulen, *eröffnet* ein hohes Maß an *Gestaltungsspielraum* und *schaft Freiraum für innovative Organisationsstrukturen*. Ferner wird den Hochschulen die eigenverantwortliche Erhebung und *volle Belassung der Studienbeiträge* zugesichert; allerdings müssen aus den Einnahmen die Kosten für die Sicherstellung der Sozialverträglichkeit getragen und es muss ein Fonds zur Absicherung des Ausfallrisikos eingerichtet werden.

2.3 Das Optimierungskonzept

Das Optimierungskonzept wurde in enger Abstimmung mit den Hochschulen auf der Grundlage eines gemeinsamen Konzepts der Hochschulen und auf den darauf aufbauenden Empfehlungen einer hochkarätigen internationalen Expertengruppe unter Leitung von Professor Mittelstraß erarbeitet (es wurde am 9.8.2005 vom Ministerrat gebilligt, der Bayerische Landtag hat seine Zustimmung am 29. 11. 2005 erteilt). Im Optimierungskonzept erfolgt die Konkretisierung des im Innovationsbündnis vereinbarten Prozesses 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,
- die Schaffung innovativer Strukturen.

Als erster Schritt der Optimierung wurden bereits mit Beginn des Wintersemesters 2005/2006 ca. 30 Studiengänge/-fächer eingestellt.

2.4 Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Hochschulen

Vorab wurden verbindliche Spielregeln für den Abschluss von Zielvereinbarungen in Absprache mit den Hochschulen festgelegt. In den Zielvereinbarungen erfolgt die Konkretisierung, Fortschreibung und Umsetzung der im Innovationsbündnis und im Optimierungskonzept bereits einvernehmlich vorgegebenen Ziele sowie die Festlegung der maßgeblichen Parameter, die bei der Umsetzung eine quantitative und/oder qualitative Kontrolle der Zielerreichung erlauben, auf partnerschaftlicher Grundlage. Zielvereinbarungen sind ein geeignetes Steuerungsinstrument für die Einleitung innovativer Entwicklungsprozesse, aber kein geeignetes Instrument zur Steuerung des Status quo; es soll die bisherigen Steuerungselemente nicht ersetzen, sondern sinnvoll ergänzen.

3 Auswirkungen des eingeleiteten Reformprozesses auf das Hochschulfinanzierungs- und -steuerungssystem

3.1 Künftige Haushaltsführung

Die *künftige Haushaltsführung* der Hochschulen ist im Entwurf des neuen Hochschulgesetzes nicht verbindlich vorgeschrieben. Den Hochschulen werden auf Antrag folgende Optionen eingeräumt:

- weitere Haushaltsflexibilisierungen,
- die Einführung von Globalhaushalten oder
- eine Wirtschaftsführung nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung analog einem Wirtschaftsbetrieb.

Damit erreichen wir eine hohe Flexibilität und Eigenverantwortlichkeit bei der individuellen Ausgestaltung der Hochschulhaushalte, die maßgeschneiderte Lösungen zulässt und eine „Überforderung“ insbesondere kleinerer Hochschulen vermeidet. Gleichzeitig werden die *finanziellen Spielräume* der Hochschulen erweitert durch

- die im Innovationsbündnis ausgewiesenen zusätzlichen finanziellen Leistungen des Staates,
- den im Hochschulgesetz verankerten Grundsatz, dass von den Hochschulen erzielte Einnahmen grundsätzlich zu 100% zur eigenen Verwendung zur Verfügung stehen und die volle Belassung der Studienbeiträge, die als „Drittmittel für die Lehre“ zur Verbesserung der Qualität der Ausbildung einzusetzen sind.

3.2 Neue Steuerungsinstrumente und Steuerungsmechanismen

Dem *Abschluss von Zielvereinbarungen* auf partnerschaftlicher Basis wird als neuem Steuerungsinstrument eine wichtige Bedeutung zukommen:

- Die *Zielvereinbarungen* werden dabei die formelgebundene Mittelverteilung oder die Förderung aus globalen Ansätzen nicht ersetzen, sondern diese Steuerungsinstrumente sinnvoll ergänzen, dort, wo grundlegende und dauerhafte *Veränderungsprozesse eingeleitet* werden sollen.
- Mit dem Abschluss von Zielvereinbarungen wird an die Stelle ausgabenorientierter Finanzierung verstärkt eine *zielorientierte Mittelzuweisung* treten.

Die im Innovationsbündnis vereinbarte Verpflichtung der Universitäten zur *Umschichtung von 600 Stellen in einen Innovationsfonds* entfaltet steuernde Wirkung:

- Sie erhöht – auch hochschulintern – die Motivation zum Abbau unterkritischer Bereiche, zur hochschulübergreifenden Abstimmung des Fächerspektrums oder zu engeren Kooperationen als Voraussetzung für die Freisetzung der umzusetzenden Stellen.
- Ferner motiviert der Stellenrückfluss aus dem Innovationsfonds die Universitäten im hochschulübergreifenden Wettbewerb zur Erarbeitung innovativer Struktur- und Profilbildungskonzepte.

Durch die Stärkung des Rechts der Hochschulen zur *Auswahl ihrer Studenten über die Durchführung von Eignungsfeststellungsverfahren* sowie das Recht zur *Erhebung von Studienbeiträgen in unterschiedlicher Höhe* erhalten die Hochschulen die Möglichkeit der steuernden Einflussnahme auf die Auswahl der qualifiziertesten Studenten im hochschulübergreifenden Wettbewerb.

4 Die Rolle des Wissenschaftsministeriums angesichts autonomer werdender Hochschulen

4.1 Neue Rollenverteilung zwischen Staat und Hochschulen

Das Verhältnis zwischen Ministerium und Hochschule ist in Bayern schon bisher von einer vertrauensvollen Zusammenarbeit geprägt. Der eingeleitete Reformprozess wird dieses Verhältnis noch stärker auf eine *partnerschaftliche Grundlage* stellen. Das *Ministerium* wird sich aus dem operativen Geschäft zurückziehen, weitere Zuständigkeiten und Verantwortung auf die Hochschulen verlagern und verstärkt auf partnerschaftlicher Ebene mit den Hochschulen – insbesondere im Rahmen von Zielvereinbarungen – zusammenarbeiten.

Die *Hochschulen* wirken in verantwortungsvoller Wahrnehmung ihrer gestärkten Autonomie aktiv an der hochschulübergreifenden Optimierung der Hochschullandschaft mit. *Die gemeinsame Verfolgung hochschulpolitischer Ziele* geschieht auf partnerschaftlicher Grundlage.

4.2. Künftige Aufgabenschwerpunkte des Ministeriums

Ministerium, Staatsregierung und Parlament werden weiterhin Verantwortung für die Hochschulen übernehmen, die über die bloße Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung oder die reine Rechtsaufsicht hinausgehen. Nur ein ausgewogenes System, das staatliche Interessen und Interessen der Hochschulen zu einem sachgerechten Ausgleich bringt, führt zu effizienten Ergebnissen.

In folgenden Bereichen soll die Entscheidungszuständigkeit nicht (vollständig) auf die Hochschulen übertragen werden:

- Strategische Entscheidungen über *Prioritätensetzung beim Einsatz der Mittel für den Hochschulbau* werden sich Ministerium und Parlament weiterhin vorbehalten, weil nur eine flexible hochschulübergreifende Steuerung einen wirtschaftlichen und effizienten Mitteleinsatz in einem Flächenstaat erlaubt; auch das hohe Volumen an Steuergeldern (jährlich ca. 250 bis 320 Millionen Euro) rechtfertigt politische Mitsprache bei sachgerechter Mittelverwendung.
- *Berufungsverfahren* werden deutlich gestrafft und in die Verantwortung der Hochschule gelegt; die Stellung des Präsidenten wird gestärkt; der Minister wird sich wegen strategischer Bedeutung der Neuberufungen Letztentscheidungsrecht vorbehalten.
- *Bei Aufhebung und Einführung von Studiengängen* wird sich das Ministerium zur Gewährleistung eines flächendeckenden und ausgewogenen Studienangebots das Einvernehmen vorbehalten.
- Der *Beratung der Hochschulen* im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit wird auch künftig eine wichtige Bedeutung zukommen.

Neue Aufgabenschwerpunkte des Ministeriums sind:

- Der *Abschluss von Zielvereinbarungen* und die Überwachung der Erreichung vereinbarter Ziele; insbesondere unter hochschulübergreifenden strategischen Aspekten wie z. B. abgestimmtes Fächerspektrum, flächendeckendes Studienangebot, verstärktes Denken in „Hochschulräumen“, sowie die Umsetzung der gemeinsam im Innovationsbündnis und im Optimierungskonzept festgelegten hochschulpolitischen Ziele werden vom Ministerium in die Verhandlungen eingebracht.

- *Qualitätssicherung* in enger Abstimmung mit den Hochschulen;
- *Kontrolle eines sachgerechten Mitteleinsatzes* auf der Grundlage eines leistungsfähigen Rechnungswesens mit Kosten- und Leistungsrechnung;
- *periodische Berichte des Ministeriums gegenüber dem Parlament* über den sachgerechten Mitteleinsatz und den Stand der Zielerreichung, in Wahrnehmung der politischen Verantwortung.
- *Erhöhte Transparenz in Bezug auf die Kosten- und Leistungsstrukturen* wird das Ministerium besser in die Lage versetzen, die sachgerechte und effiziente Mittelverteilung zwischen den Hochschulen zu überprüfen und erforderlichenfalls zu korrigieren.

5 Chancen und Risiken des Systemwechsels

Bayern verfügt bereits heute über ein außerordentlich leistungsfähiges Wissenschafts- und Hochschulsystem. Der eingeleitete Reformprozess, bei dem Staat und Hochschulen eng und partnerschaftlich zusammenwirken, schafft *ideale Rahmenbedingungen für einen effizienteren Mitteleinsatz* sowie zur weiteren *Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit* der bayerischen Hochschulen.

Voraussetzung ist aber, dass der *Staat* der Versuchung widersteht, die bisherige Detailsteuerung durch detaillierte Vorgaben in den Zielvereinbarungen bei der Umsetzung der im Innovationsbündnis sowie im Optimierungskonzept vorgegebenen Ziele zu ersetzen oder die partnerschaftliche Basis durch die Vorgabe allzu stringenter Sanktionsmechanismen bei der Nichterreichung vereinbarter Ziele zu unterlaufen; allerdings muss die Verbindlichkeit der Zielerreichung sichergestellt werden.

Mehr Eigenverantwortung der Hochschulen muss mit weniger staatlicher Einflussnahme verbunden sein. Die Gewährleistung eines effizienteren Mitteleinsatzes und die Umsetzung hochschulpolitischer Ziele kann künftig verstärkt über einen zielorientierten Mitteleinsatz, größere Transparenz und Vergleichbarkeit der Kosten- und Leistungsstrukturen erreicht werden, die das Ministerium besser in die Lage versetzen, einen ineffizienten Ressourceneinsatz zu erkennen und notwendige Ressourcenverschiebungen zwischen den Hochschulen vorzunehmen.

Für die Hochschulen bedeutet mehr Autonomie nicht nur größeren Freiraum sondern auch erhöhte Verantwortung. Nur wenn Autonomie in dem Sinne gelebt wird, dass die neuen Freiräume vor Ort tatsächlich genutzt und verantwortungsvoll ausgefüllt werden, wird die größere Autonomie der Hochschulen auch tatsächlich zur Stärkung der Leistungsfähig-

keit und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führen. Der eingeleitete Systemwechsel stellt somit nicht nur den Staat, sondern auch die Hochschulen vor *große Herausforderungen*, die wir *partnerschaftlich* mit vereinten Kräften meistern wollen.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialdirigent Dr. Adalbert Weiß

Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Salvatorstraße 2

80333 München

Neue Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente und ihre Auswirkung auf die Hochschulen. Die Sicht der Ludwig-Maximilians-Universität München

Thomas May

Ich möchte mich zunächst sehr herzlich für die Einladung zu dieser Tagung und für die Gelegenheit bedanken, einen Beitrag aus Sicht einer Universität zur Frage nach den Finanzierungs- und Steuerungssystemen und ihren Auswirkungen auf die Hochschulen zu leisten. Die Veranstalter haben mich gebeten, insbesondere vier Fragen zum Zusammenhang von Finanzierung, Steuerung und strategischer Entwicklungsplanung zu behandeln, in die sich dementsprechend mein Beitrag gliedert. Danach wird es zunächst um die Darstellung der wesentlichen Bestandteile des Finanzierungs- und Steuerungssystems zwischen den Universitäten und innerhalb der Universität, hier konkret der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU), gehen. Im Anschluss daran werde ich versuchen, die Frage zu beantworten, ob das landesweite Finanzierungs- und Steuerungssystem die Universität in ihren strategischen Zielen unterstützt, bevor ich drittens die Auswirkungen dieses Systems auf die strategischen Ziele der LMU untersuchen möchte. Abschließend will ich ein paar vorläufige Ausführungen zu der Frage machen, welche Auswirkungen aus meiner Sicht mit so unterschiedlichen Instrumenten wie der Einführung von Zielvereinbarungen, Globalhaushalten und Studienbeiträgen als Komponenten eines umfassenden Finanzierungs- und Steuerungssystems verbunden sind.

1 Das Finanzierungs- und Steuerungssystem innerhalb der Ludwig-Maximilians-Universität München

Der wesentlichste Bestandteil des Finanzierungssystems aller staatlich finanzierten Universitäten ist der staatliche Zuschuss, den die Universität als Körperschaft des öffentlichen Rechts, in unserem Fall vom Freistaat Bayern, erhält. Dieser Zuschuss belief sich für die LMU 1998 – ohne das Klinikum, das einen eigenen Haushalt hat – auf 311 Millionen Euro und liegt im Haushaltsjahr 2005 nach zwischenzeitlicher Reduktion auf 267 Millionen Euro mittlerweile bei 292 Millionen Euro. Die absolute Summe ist durchaus erheblich. Stellt man sie in einen internationalen Vergleich mit den Universitäten, deren Leistungsfähigkeit vorzugsweise als Vergleichsmaßstab bemüht wird, entspricht der staatliche Zuschuss an die LMU etwa einem Achtel des Haushalts, den die University of Stanford – ohne Einnahmen aus der Klinik – zur Verfügung hat. Dafür bildet die LMU mit der

Hälfte der Professoren doppelt so viele Studenten immerhin noch so gut aus, dass ein nennenswerter Teil ihrer Absolventen in den Fächern, in denen dies zum Qualifikationspfad eines Wissenschaftlers dazu gehört, auch in den besten amerikanischen Labors anerkannte Arbeit leistet.

Den staatlichen Zuschuss ergänzen extern eingeworbene Drittmittel, die sich in der Zeit von 1998 bis 2004 – erneut ohne die vorklinischen und klinisch-theoretischen Institute, die mit zusätzlich ca. 50 Millionen Euro erheblich zu Buche schlagen – von 58,9 Millionen Euro auf 77,6 Millionen Euro entwickelt haben und mittlerweile ein unverzichtbarer Finanzierungsbestandteil insbesondere für die Durchführung von Forschungsvorhaben geworden sind. Ergänzt werden diese beiden wichtigsten Bestandteile des universitären Finanzierungssystems durch Mittel, die im Rahmen von Industriekooperationen in die Universitäten fließen sowie private Stiftungen, von denen die LMU mit gegenwärtig über 50 Stiftungen zu den Universitäten mit den meisten Stiftungen in Deutschland gehört. Die in einer sich häufig am amerikanischen Modell der Ivy-League-Universitäten orientierende und in jüngster Zeit mit wachsendem Nachdruck vorgetragene Anregung, verstärkt über Alumni-Aktivitäten oder Fundraising in nennenswertem Umfang Mittel einzuwerben, versuchen wir zwar aufzugreifen. Ob sich allerdings die damit verbundenen Hoffnungen und Erwartungen im Hinblick auf signifikante Spenden tatsächlich erfüllen werden, wird man angesichts großer kultureller Unterschiede in der Spendenpraxis beider Länder zunächst abwarten müssen.

Wendet man den Blick von den Bestandteilen des Finanzierungssystems auf die Instrumente, die zur Ressourcenverteilung genutzt werden, muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass ca. 68% des Staatszuschusses für Personalkosten aufgewendet werden und damit einer Verteilung nach strategisch relevanten Kriterien zwischen den Universitäten sowie innerhalb der Universitäten nur begrenzt zugänglich sind. Die LMU sucht die mangelnde Flexibilität in diesem Bereich derzeit durch Stellenverschiebungen im Rahmen des Innovationsbündnisses Hochschule 2008 mit dem Freistaat Bayern aufzubrechen. Im Rahmen des sogenannten LMUinnovativ-Prozesses werden wir demzufolge etwa 200 Stellen in extern hervorragend begutachtete Forschungsschwerpunkte interdisziplinären Charakters umschichten und zugleich 20 Studiengänge schließen.

Darüber hinaus hat sich seit 1999 auf der Basis des Artikels 7 des Bayerischen Hochschulgesetzes für die Verteilung der laufenden Mittel für Forschung und Lehre, die in Bayern in der Titelgruppe 73 zusammengefasst werden, ein so genanntes interuniversitäres Mittelverteilungsmodell etabliert, das den Anteil der formelgebunden verteilten

Mittel zwischen den Universitäten von 1999 beginnend mit 30 % auf mittlerweile 50 % der laufenden Mittel für Forschung und Lehre gesteigert hat. Das Modell basiert im Wesentlichen auf einer Aufteilung in fünf Fächergruppen und verteilt dann die Mittel parametergesteuert, wobei 45 % der Mittel auf Belastungskriterien, 50 % auf Leistungskriterien und 5 % auf die Erfüllung des Gleichstellungsauftrages entfallen. So hat sich die Zuweisung der laufenden Mittel für Forschung und Lehre im Rahmen dieses interuniversitären Verteilungsmodells für die LMU zwischen 1998 und 2005 von 18,2 moderat auf 19 Millionen Euro verändert.

Auch innerhalb der LMU haben wir seit einigen Jahren ein System der leistungsorientierten Mittelverteilung etabliert, bei dem wir konsequent Bedarfs- und Leistungsteil trennen. Der Bedarf wird anhand aktueller Studenten- und Stellenzahlen für wissenschaftliches Personal festgestellt. Der Leistungsteil wird durch prozentuale Zu- und Abschläge auf den im Bedarfsanteil ermittelten Bedarf realisiert. Der Vorteil dieses Systems liegt in der klaren Trennung von Bedarf und Leistung und in der Tatsache, dass bei vergleichbarer Leistung eine vergleichbare Anreizwirkung entsteht. Zusätzlich ermöglicht die Verwendung von größen- und fachunabhängigen Leistungsparametern einen direkten Vergleich zwischen den Fachgebieten. Als Leistungsparameter werden vorrangig die Drittmittelquote (verglichen mit dem fachspezifischen Landeswert) und die Absolventenquote (bezogen auf Studentenzahlen der um drei Jahre versetzten Dritt- und Viertsemester) sowie nachrangig die Promotionsquote (bezogen auf Professuren) und die Übertrittsquote von Absolventinnen in den Akademischen Mittelbau verwendet, um auch den Gleichstellungsauftrag zu berücksichtigen. Gleichwohl hat jedes dieser Verteilungsmodelle auch seine Schwächen, insofern stetig der Gefahr der Überkomplexität, Intransparenz und daraus resultierender Akzeptanzmängel begegnet werden muss, insbesondere wenn es um die Weiterentwicklung eines solchen Systems geht.

Schließlich, auch wenn das ungewöhnlich klingen mag, verstehe ich persönlich auch die Berufungspolitik als Steuerungsinstrument im Sinne einer leistungsbezogenen Mittelallokation. Berufungen – das ist eine Binsenweisheit, die angesichts der fortlaufenden Überfrachtung von Universitäten mit immer neuen Aufgaben gar nicht oft genug wiederholt werden kann – sind die wichtigste strategische Aufgabe einer Universität. Über Berufungen werden Mittel, Räume, Stellen, kurz: Finanz- und Flächenressourcen in erheblichem Umfang verteilt und es ist vor diesem Hintergrund von großer Bedeutung, Ressourcenzuweisungen in einer nachprüfbarer Form an Leistungserwartungen zu koppeln, um die Nachhaltigkeit der Investition im Sinne des Forschungsertrags einer jeden Berufung sicherstellen zu können.

Ich begrüße vor diesem Hintergrund ausdrücklich die Absicht der bayerischen Staatsregierung, das Instrument der Zielvereinbarung künftig als zentrales Steuerungsinstrument für die Hochschulen zu nutzen. Das in diesem Jahr abgeschlossene Innovationsbündnis zwischen den Universitäten und dem Freistaat Bayern wird uns auf vertraglicher Basis die Möglichkeit bieten, die Steuerung der Ressourcenverteilung auch intern über Zielvereinbarungen an konkrete Leistungsparameter zu binden. Diese Entwicklung werden wir konstruktiv mit dem gleichen Nachdruck unterstützen, mit dem wir die Absicht der Staatsregierung kritisieren, über die Einrichtung einer zentralen Immobilienagentur Bayern in einem entscheidungsrelevanten Punkt, nämlich der Bewirtschaftung von Flächen, die Entscheidungs- und Handlungsspielräume der Hochschulen möglicherweise substantiell einzuschränken. Hier werbe ich für die LMU entschieden dafür, die Steuerungsinstrumente einer weitgehend autonomen Hochschule und ihren Partnern in den Bauverwaltungen und Universitätsbauämtern zu überlassen und nicht die Hochschulen, deren Flächennutzung andern Regeln folgt, als sie in vielen anderen Bereichen öffentlicher Flächenbewirtschaftung üblich sind, mit zusätzlichem bürokratischem Regelungs- und Rückkopplungsaufwand zu befrachten.

2 Zusammenhang zwischen dem landesweiten Finanzierungs- und Steuerungssystem und den strategischen Zielen der Ludwig-Maximilians-Universität München

Damit ist in gewisser Weise bereits die zweite Frage nach dem Zusammenhang zwischen landesweitem Finanzierungs- und Steuerungssystem und den strategischen Zielen der Universität gestellt. Was nun sind die strategischen Ziele der LMU? Gestatten Sie mir, zur Beantwortung dieser Frage aus den Leitgedanken zu zitieren, die die LMU ihrem so genannten „Optimierungskonzept“ vorangestellt hat und in denen sie ihr Selbstverständnis zu beschreiben versucht. Dort heißt es gleich zu Beginn: Die LMU ist „am Leitgedanken einer Forschungsuniversität ausgerichtet. Hierzu gehören der klare Primat der Grundlagenforschung und eine konsequent an der Forschung und ihren Prozessen ausgerichtete Lehre. Die LMU sieht sich dabei insbesondere dem Gedanken der wissenschaftlichen Exzellenz verpflichtet.“¹ Vor diesem Hintergrund würde ich die Frage, ob das landesweite Finanzierungs- und Steuerungssystem die Erreichung dieses Ziels, eine exzellente Forschungsuniversität zu werden, unterstützt, mit einem entschiedenen „teils, teils“ beantworten.

¹ Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Optimierungskonzept für die Bayerischen Hochschulen, Stand 9.8.2005

Das größte Problem, das ich in diesem Zusammenhang sehe, sind unaufgelöste Zielkonflikte, die nach meinem Dafürhalten benannt und gemeinsam angegangen werden müssten. Drei von ihnen will ich nennen und bitte, die Zuspitzung in der Formulierung der Absicht zuzuschreiben, das Problem in der erforderlichen Klarheit zu thematisieren:

- (1) Wir haben kein Problem in der Breite, sondern in der Spitze. Deshalb steht der Anspruch, im internationalen Wettbewerb um die besten Wissenschaftler mit Aussicht auf Erfolg konkurrieren zu können, in einem Zielkonflikt zu der politisch nachvollziehbaren Absicht, Ressourcenverteilung in einem Flächenstaat nach regionalen Proportionsgesichtspunkten zu steuern.
- (2) Das Erfordernis, Lehrer in ausreichender Zahl auszubilden, darf nicht dazu führen, Anglistik ohne Englischkenntnisse studieren zu können. Deshalb steht das Ziel einer auf Eignungsvermutung gestützten Auswahl von Studierenden in einem Konflikt zum Erfordernis, Studienanfängerzahlen zu steigern und die Akademisierungsquote zu erhöhen.
- (3) Das Ziel, notwendige Freiräume für Forschung im buchstäblichen Sinne des Wortes zu schaffen, steht in einem Zielkonflikt zur Erhöhung von Lehrdeputaten, die schon heute im internationalen Vergleich die Konkurrenzfähigkeit von forschungsfreundlichen Arbeitsbedingungen massiv beeinträchtigen. Flexibilität durch die Erwartung schaffen zu wollen, der Nachbar werde die eigene Lehrleistung schon freudig mit übernehmen, hat sich bislang zumindest an der LMU noch nicht bewährt.

Umgekehrt würde ich allerdings auch sagen – und das hätte ich vor einem Jahr noch nicht gesagt – dass der Mangel an Vertrauen auf Seiten der Politik in die Veränderungsbereitschaft großer, komplexer und von einer sehr spezifischen Klientel bevölkerter Institutionen, wie Universitäten sie darstellen, nicht immer unberechtigt ist. Ich weiß nicht, ob wir an der LMU aus eigenem Antrieb ein Reformkonzept entwickelt und vorangetrieben hätten, wie wir es jetzt mit der Umverteilung von immerhin über 200 Stellen in vier Jahren versuchen. Der Weg, den Handlungsspielraum der Universitäten auszuweiten, Ressourcenzuweisungen über Zielvereinbarungen an nachprüfbare Leistungsparameter zu binden und über den Zeitraum einer Legislaturperiode Planungssicherheit vertraglich zu vereinbaren, ist ohne Frage richtig. Es geht deshalb nicht so sehr um die Frage, ob das staatliche Finanzierungs- und Steuerungssystem die strategischen Ziele der Universität unterstützt oder nicht, sondern eher um die Frage, wie weitgehend das der Fall ist und wie konsequent die Anmeldung von Leistungserwartungen aus dem politischen Raum mit der selbstverständlich schmerzhaften und im Einzelfall auch unpopulären Bereitschaft

zu einer deutlichen Priorisierung der Wissenschafts- und Forschungspolitik gegenüber anderen Politikfeldern verbunden ist.

In diesem Zusammenhang verdienen die Steuerungsbemühungen der bayerischen Staatsregierung, die Universitätslandschaft in Bayern insgesamt betreffend, eine kurze Würdigung. Betrachtet man den Prozess von seinem angestrebten Ende her – alle Universitäten haben dabei mit Erfolg hochschulspezifische Zielvereinbarungen mit dem Land abgeschlossen und arbeiten bis zu deren erneuter Verhandlung auf der Basis eines durch das Innovationsbündnis abgesicherten Finanzierungsplafonds – wird man sagen können: Die systemische Steuerung über Zielvereinbarungen und vertraglich geregelten Leistungsaustausch ist auf der instrumentellen Ebene geeignet, die strategischen Ziele der Universität auf dem langen und schwierigen Weg zu einer Forschungsuniversität zu unterstützen. Problematischer sind zwei Punkte, die ich mit Prozessqualität und Paradigmenwechsel umschreiben möchte.

Was die Prozessqualität angeht, so hat die Kurzfristigkeit, mit der weit reichende Veränderungen zunächst kommuniziert, im weiteren Verlauf unter großem Druck korrigiert und auf der instrumentellen Ebene ohne ein vom beabsichtigten Ende her konzipiertes Verfahren umgesetzt worden sind, zunächst viel an Vertrauenskapital aufgezehrt. Ich sage das mit der gleichen Offenheit, mit der ich meinen Eindruck beschreibe, demzufolge dies, zumindest was das Vertrauen in die politische Steuerung des Systems angeht, sich bessert, seit absehbar ist, in welche Richtung sich die Dinge entwickeln. Die harten inner-universitären Auseinandersetzungen um die Schließung von 20 Studiengängen an der LMU sind im Ergebnis durch die Politik weitgehend honoriert worden und haben nach meinem Eindruck einen Beitrag geleistet, um aus leistungsschwachen und unterkritischen Bereichen auszusteigen und Ressourcen für Schwerpunktbildung freizusetzen. Hier sind wir auf einem guten Weg, auch wenn Kriterien und Verfahren der Stellenrückverteilung aus dem Innovationsfonds noch immer nicht vollständig transparent sind.

Weitreichender als retrospektiv-kritische Anmerkungen zur Qualität eines Veränderungsprozesses, der alle Beteiligten – die Politik ausdrücklich eingeschlossen – vor neue Herausforderungen gestellt und damit auch beiden Seiten vielfältige Gelegenheiten gegeben hat sich falsch zu entscheiden, ist das, was ich unter dem Stichwort „Paradigmenwechsel“ kurz andeuten möchte. Ich meine damit die in ihrer Reichweite und Unbedingtheit bemerkenswerte Kehrtwende von einem wettbewerblichen zu einem kooperativ-kordinierten Konzept der Universitätsentwicklung und –steuerung. Spitzenforschung ist Ergebnis eines kompetitiven Prozesses. Sie lebt von der gelungenen Auswahl von Forscherpersön-

lichkeiten und braucht ein Klima kooperativer Competition. Sie braucht Zeitautonomie, ausreichende materielle Ressourcen, Entlastung von Verwaltungsaufgaben und Fehler-toleranz. Sie muss von oben gewollt werden und sie muss das Gefühl haben, in Verteilungskonflikten priorisiert zu werden. Spitzenforschung findet nur zwischen Spitzenforschern statt – auf der kooperativen wie auf der kompetitiven Ebene. Ein staatlicher Steuerungsanspruch, der mit dem Ziel einer landesweit ausgewogenen Fächerstruktur, einer vollständigen, in Einzelfällen sogar über die Kapazitätsverordnung hinausgehenden Auslastung der Kapazitäten miteinander in Wettbewerb stehende Einrichtungen zu Kooperation und Koordination dort zwingt, wo strategische Interessen berührt und Entwicklungsmöglichkeiten beschränkt werden, läuft der Unterstützung der strategischen Ziele der einzelnen Universität entgegen. Die Situation der öffentlichen Haushalte erfordert ein Mindestmaß an Abstimmung bei großvolumigen und langfristigen Investitionen in Sachen und Personen. Dies ist unbestritten. Ob aber die Zustimmung einer unmittelbar konkurrierenden Universität zur Voraussetzung für die Ausschreibung einzelner Professuren gemacht oder der Erhalt nachgewiesen sehr zurückhaltend nachgefragter Leistungsangebote mit dem Hinweis auf ihre bundesweite Einmaligkeit um den Preis nennenswerter Ressourcenbindung fortgeschrieben werden sollte, scheint mir wenigstens diskussionswürdig zu sein.

3 Auswirkungen des landesweiten Finanzierungs- und Steuerungssystem auf die Kernaufgaben der Universität sowie auf Profilbildung und institutionelle Strategien

Fragt man daran anschließend drittens nach den Auswirkungen des landesweiten Finanzierungs- und Steuerungssystems auf die Kernaufgaben der Universität sowie auf Profilbildung und institutionelle Strategien, so sehe ich persönlich bezogen auf die Steuerung der Universitäten in dem beschriebenen Wechsel vom Wettbewerb zur institutionsübergreifenden Kooperation und Koordination die weitestreichende Auswirkung vor allem auf Profilbildung und institutionelle Strategie. Vor diesem Hintergrund ist es aus meiner Sicht erforderlich, auf der Ebene des Steuerungssystems den jetzt eingeschlagenen Weg hochschulspezifischer Zielvereinbarungen weiterzugehen, Freiräume für strategisch und nicht – wenigstens nicht vorrangig – fiskalisch motivierte Profilbildung auszuweiten und den Primat der Exzellenz von Forschung zum maßgeblichen interinstitutionellen Differenzierungskriterium zu machen. Das Spannungsverhältnis, in das eine derart konzipierte Steuerung der Hochschulen mit übergeordneten Interessen regionaler, fächerbezogener, standortspezifischer Herkunft geraten wird, muss ausgehalten werden um den Preis einer nachhaltigen, international konkurrenzfähigen und institutionell ausdifferenzierten Wis-

senschafts- und Forschungslandschaft, deren Kern die Universitäten bleiben müssen – wenn sie es denn noch sind und nicht schon durch außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, deren Strategie, Profilbildung und Entscheidungsautonomie häufig anderen Regeln folgt, abgehängt wurden.

Was die Auswirkungen des landesweiten Finanzierungssystems auf die Kernaufgabe der Universitäten betrifft, will ich zwei Eindrücke wiedergeben, die ich im Hinblick auf Auskömmlichkeit der Finanzierung und das Verhältnis frei verwendbarer Grundfinanzierung zu zweckgebundener Ergänzungsfinanzierung habe.

Dass Universitäten nie auskömmlich finanziert sind, steht vermutlich schon in ihren Grundordnungen. Dass die rückläufige Entwicklung des staatlichen Zuschusses von 311 Millionen im Jahr 1998 auf 292 Millionen 2005 im Haushalt der LMU in einem Spannungsverhältnis zu den Absichten und Verlautbarungen auch der bayerischen Staatsregierung steht, Wissenschaft und Forschung in allen Bereichen als strategischen Wachstumsmotor konsequent auszubauen und entsprechend zu priorisieren, will ich hier ganz deutlich sagen, wenngleich ich ebenso deutlich sagen will, dass das Ziel der Konsolidierung der Staatshaushalte unbedingte Unterstützung verdient und wir nach einem deutlichen Einbruch im Jahr 2004 mittlerweile wieder auf einem langsam steigenden Pfad der Haushaltszuwächse sind. Gleichwohl ist zuletzt durch eine internationale Expertenkommission, die im März 2005 ein Gutachten über den Wissenschaftsstandort Bayern abgegeben hat, festgestellt worden, dass das deutsche Hochschulsystem seit Jahrzehnten an Unterfinanzierung leidet und „die finanzielle Misere der deutschen Hochschulen um so deutlicher wird, wenn man die Zahlen mit europäischen Spitzenuniversitäten vergleicht.“² Diesem Expertenurteil will ich mich gern anschließen, und weiterhin dafür werben, dass die staatliche Grundfinanzierung auf ein Niveau angehoben wird, das uns mit Universitäten wie der ETH Zürich konkurrieren lässt. Dies gilt neben der Höhe der Finanzausstattung auch für die absoluten Studierendenzahlen und für die Betreuungsrelationen.

Fast noch größere Sorgen als der reale Verlust an staatlicher Grundfinanzierung macht mir jedoch die mittlerweile weit verbreitete Neigung, Mittelzuweisungen an konkrete, in der Regel befristete und häufig mit Anschlussfinanzierungserwartungen verbundene Ziele zu koppeln, die in einen klaren Konflikt zum strategischen Gestaltungsanspruch der Hochschulleitung und der Autonomie der Institution Universität geraten können. Verkürzt gesagt

² Wissenschaftsland Bayern. Empfehlungen einer internationalen Expertenkommission, März 2005, S. 13

habe ich den Eindruck, dass der Anteil an frei verwendbarer Grundfinanzierung sinkt, und der Anteil an spezifisch programmgebundener Zusatzfinanzierung steigt. Die Wiederentdeckung der Eliten durch den politischen Diskurs ist dafür ein eben so schönes Beispiel wie die zunehmenden Tendenzen bei einigen Drittmittelgebern, die Mittelvergabe an eigene hochschulpolitische Ziele – in der Regel der jeweils vorherrschende Mainstream der Hochschulreform – zu knüpfen. Die Fragmentierung der universitären Finanzgrundlage nimmt zu, die Vielzahl von Förderprogrammen, nicht selten mit geringen Ressourcen, aber weitreichendem Gestaltungsanspruch verbunden, wächst und das strategische Ziel einer Forschungsuniversität, Spitzenleistungen durch Konzentration auf Forschung und nicht durch den immer hektischer werdenden Zwang zur Einwerbung von Mitteln zu fördern, wird durch Kurzatmigkeit, bizarre Fristsetzungen und überzogene Erwartungen, die Finanzierungsbeteiligung des Drittmittelnehmers betreffend, konterkariert.

4 Langfristige Auswirkungen

Vor diesem Hintergrund erwarte ich mir – und damit komme ich zum Schluss – durch die Einführung von Zielvereinbarungen einen Zuwachs an Vertrauen und Verlässlichkeit. Entscheidend wird dabei sein, die spezifischen Differenzierungsmerkmale der einzelnen Universitäten in ihrer jeweiligen Besonderheit abzubilden. Die Vereinheitlichung struktureller Parameter von Zielvereinbarungen muss deshalb dort ihre Grenze finden, wo das individuelle Leistungsprofil Gefahr läuft, durch den politisch nachvollziehbaren und in der Sache im Einzelfall auch sinnvollen Vergleichbarkeitsanspruch über alle Universitäten hinweg überlagert zu werden. Hier müssen wir gemeinsam für Lernzuwächse offen sein, zumal an anderen Orten bereits Erfahrungen vorliegen, die wir auf ihre Nutzbarmachung prüfen sollten. Das gleiche dürfte für Studienbeiträge gelten. Positiv erhoffe ich mir zunächst eine Auswirkung auf die Studien- und Leistungsmotivation der Studierenden. Daneben wird den Universitäten eine neue Finanzierungsquelle erschlossen, die neue Spielräume zur Verbesserung des Leistungsangebots eröffnen wird, auch wenn man bei den gegenwärtig laufenden Diskussionen über Stipendien, Darlehen und Ausfallbürgschaften bisweilen Zweifel bekommt, ob am Ende des Tages tatsächlich noch Finanzmittel in nennenswertem Umfang für den eigentlichen Zweck: die Verbesserung der Lehre und Studienbedingungen, zur Verfügung stehen werden. Die Einführung von Studienbeiträgen wird umgekehrt die Universitäten unter Druck bringen, ihre Prozesse zu optimieren, Effizienzreserven dort, wo sie bestehen, systematisch zu heben, und Studierende als Partner wahrzunehmen, die für die Wahrnehmung eines Leistungsangebots einen Preis zahlen, der seinerseits den Leistungserbringer zur Professionalisierung seiner Qualitätssicherungsverfahren zwingen wird. Ob das Ziel, die Akademisierungsquote durch eine

Ausweitung der Studierendenzahlen an Universitäten zu erhöhen, mit der Einführung der Kostenpflichtigkeit von Leistungsangeboten kompatibel ist, wird die Zukunft zeigen. Eines scheint mir allerdings jetzt schon sicher: Studienbeiträge werden ab dem Zeitpunkt, ab dem sie eingeführt werden, steigen. Wenn man den Anstieg der Studiengebühren im internationalen Ausland zum Maßstab nimmt, sind die Universitäten gemeinsam mit der Politik sicher gut beraten, frühzeitig Überlegungen anzustellen, wie sie diese Entwicklung steuern wollen.

Was die Einführung eines Globalhaushalts angeht, so würde ich zunächst sagen, dass die Kapitalisierbarkeit freier Stellengehälter ebenso wie die Deckungsfähigkeit zahlreicher Titel und Titelgruppen einen erheblichen Flexibilisierungsgewinn gegenüber einem klassisch kameralistisch verfassten Haushalt schon heute erbracht hat. Bedingung für die Einführung eines Globalhaushalts – neben technischen Erfordernissen wie einer doppelten Buchführung, dem Ausbau eines professionellen Controllings und Berichtswesens, geeigneter DV-Strukturen etc. – wäre allerdings die Ausfinanzierung eines Globalhaushalts im Sinne seiner Werthaltigkeit und die Bereitschaft des politischen Partners, die Unantastbarkeit eines nur noch global und nicht mehr in Stellen, Titel, etc. ausgewiesenen Haushalts über Zielvereinbarungen zu gewährleisten.

All die angesprochenen Fragestellungen würden dabei ein je eigenes Seminar für sich genommen verdienen. Ich will deshalb abschließend sagen, dass ich die mit dem Gesetzentwurf weiter vorangetriebene Übertragung von Entscheidungsspielräumen auf die Hochschulen in Verbindung mit der Einführung neuer Steuerungsverfahren wie Zielvereinbarungen für einen richtigen, wenngleich noch keineswegs abschließenden Schritt auf dem Weg zu einer autonomen und in partnerschaftlichem Verhältnis mit dem Staat handelnden Universität halte und hoffe, dass die Nutzung dieser Instrumente einen Beitrag zur Erreichung unseres strategischen Ziels leisten wird: eines Tages eine auch im internationalen Vergleich exzellente Forschungsuniversität zu werden.

Anschrift des Verfassers:

Thomas May
Kanzler der Ludwig-Maximilians-Universität München
Geschwister-Scholl-Platz 1
80539 München
E-Mail: kanzler@lmu.de

Hochschulsteuerung in Nordrhein-Westfalen. Strukturen und Instrumente, Sachstand und Perspektiven

Helmut Fangmann

1 Staatsfunktionen im Rahmen des New Public Management

Der Staat ist und bleibt der Gewährsträger und Hauptfinanzier der Hochschulen. Somit haben wir es auch in Zukunft mit einem überwiegend staatlich verfassten Hochschulsystem zu tun, in dem der Staat zwei grundlegende Funktionen zu erfüllen hat: Zum einen besorgt er den *Ordnungsrahmen*, in der Regel durch ein Hochschulgesetz und andere rechtliche Regelungen, die das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen bestimmen. Darin werden unter anderem die Rechtsstellung der Hochschulen sowie deren Aufgaben und organisatorische Verfassung mit Leitungs- und Personalstruktur festgelegt. Durch die Umstellung auf ein New Public Management ergeben sich mehr oder minder große Änderungen in allen Bundesländern, wobei eine gewisse Varianz der Steuerungsmodelle zu beobachten ist.

Die zweite Funktion betrifft die *Steuerungspolitik*, die einen engen Bezug zu den Hochschulaufgaben hat und drei Teilfunktionen realisieren muss: Zunächst sind die wissenschafts- und bildungspolitischen *Ziele* zu formulieren und zu operationalisieren, denn die Hochschulen nehmen ja gesellschaftliche Aufgaben wahr, und die können eben nur in einem solchen politisch legitimierten Kontext bestimmt werden. Von zentraler Bedeutung ist zweitens die *Aufgabenkoordination*. Es gibt keinen Markt, der diese Koordinationsleistung wahrnehmen könnte, da Hochschulen in der Regel keine marktfähigen Güter anbieten und kein Preismechanismus existiert. Damit eng verbunden ist schließlich drittens die *Ressourcenallokation*. Im Kontext eines New Public Management erfordert dies auf Seiten der Hochschulen *Autonomie*, aber auch – und das ist entscheidend – *Wettbewerb*. Ob wir tatsächlich schon einen funktionierenden Wettbewerb im Hochschulbereich haben, oder nur einen partiellen, auf freiwillige Teilnahme beschränkten, sei einmal dahin gestellt.

2 Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen (Teil 1)

Werfen wir an dieser Stelle einen ersten Blick auf die Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen: Unsere Hochschulen genießen in hohem Maße *Planungssicherheit* im Bereich

von Haushalt und Finanzierung, die sie dem so genannten *Qualitätspakt* verdanken. Der Qualitätspakt hat eine Laufzeit von 10 Jahren (1999 – 2009). Der Wermutstropfen daran ist, dass er den Hochschulen 2000 Stellen abverlangt – davon sind allerdings 1.626 so genannte kw-Stellen, die buchhalterisch praktisch als abgeschrieben gelten. Das ist meines Erachtens zu verschmerzen, denn zurück kommen Mittel im Gegenwert von 1.000 Stellen oder etwa 50 Millionen Euro pro Jahr, die in den Innovationsfond gehen, sowie Planungssicherheit zunächst bis zum Haushaltsjahr 2006. Die Hochschulen sind von jeglichen Sparmaßnahmen ausgenommen, und das hat sich in den letzten zwei bis drei Jahren, in denen die öffentlichen Haushalte extrem strapaziert wurden, bezahlt gemacht. Diese Privilegierung des Hochschulbereichs war im Kabinett nicht leicht durchzusetzen, wie Sie sich vorstellen können. Unsere Hochschulen haben ganz eindeutig von diesem Qualitätspakt profitiert.

Ab 1. Januar 2006 erhalten alle Hochschulen einen Globalhaushalt, nachdem sie seit 1996 schon eine relativ weitgehende Finanzautonomie haben mit den Möglichkeiten zur Mittelschöpfung, Rücklagenbildung und Deckungsfähigkeit der Mittelansätze.

Es mag Sie überraschen, wenn ich behaupte, dass in keinem anderen Bundesland die Hochschulen so viele Freiheiten genießen wie in Nordrhein-Westfalen. Staatliche *Fachaufsicht* gibt es nur noch in den Bereichen Personalverwaltung und Haushalt (vorgegeben durch die Landeshaushaltsordnung – aber hier natürlich keine Feinsteuerung), bei der Hochschulzulassung und den Gebühren. So haben wir auch die Berufung von Professoren sowie die Einrichtung, Aufhebung und Änderung von Studiengängen vollständig an die Hochschulen delegiert. Eine weitgehende Gestaltungsfreiheit haben die Hochschulen bei der Binnenorganisation, also dem Zuschnitt sowie der Bezeichnung der wissenschaftlichen Organisationseinheiten und der zentralen Serviceeinrichtungen. Sie haben schon länger die Wahl zwischen Rektorats- und Präsidialverfassung, und sie werden wahrscheinlich ab Wintersemester 2006/2007 die Möglichkeit bekommen, Studiengebühren zwischen 0 und 500 Euro zu erheben.

In einem *Hochschulfreiheitsgesetz* wollen wir ab 2007 eine noch weitergehende Verselbstständigung der Hochschulen realisieren, vor allen Dingen was die Rechtsstellung angeht. Ein wichtiger Punkt dabei ist in meinen Augen die Professionalisierung des Hochschulmanagements. Darauf kann ich an dieser Stelle nicht näher eingehen, das ist eine eigene Tagung wert.

Nun werden Sie vielleicht zu Recht fragen, wo bei aller Hochschulautonomie der Staat, wo die Rückbindung der Hochschulen an gesellschaftliche Ziele und Aufgaben bleibt. *Hochschulautonomie* ist in der Tat kein Wert an sich (wie die grundgesetzlich geschützte Wissenschaftsfreiheit), sondern eine organisatorische Option, die wir wahrnehmen, um bessere Resultate bei der Realisierung gesellschaftlicher Aufgaben und Ziele im Hochschulbereich zu erreichen. Hochschulautonomie ist insoweit notwendig und legitim, als sie die Hochschulen in die Lage versetzt, durch Kontextsteuerung diese Aufgaben nach Maßgabe der wissenschafts- und bildungspolitischen Ziele effektiver und effizienter zu realisieren. Damit stellt sich die Frage, mit welchen Steuerungsinstrumenten der Staat diese Ziele wirkungsvoll an die Hochschulen vermitteln kann, ohne dabei in Detailsteuerung und Bürokratismus abzudriften, die in der Vergangenheit ja nicht eben weitergeholfen haben.

3 Kombination von Steuerungsinstrumenten

Das größte Problem sehe ich in dem unreflektierten und vor Moden nicht gefeiten Einsatz neuer Steuerungsinstrumente. Man sollte sich im Voraus vergewissern, was welche Instrumente im Einzelnen leisten können und wie man sie sinnvoll, d. h. vor allem widerspruchsfrei kombinieren kann.

Meines Erachtens gehen alle empirischen Steuerungsinstrumente auf drei grundlegende Muster der sozialen Koordination und Entscheidungsfindung zurück, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile haben. Da ist zum einen die uns wohlbekannte Steuerung durch *Weisung*. Die *direktive Steuerung* ist hoch effizient und gerade in Organisationen unverzichtbar. Wir richten Organisationen ein und statten sie mit hierarchischen Positionen aus, damit schnell und effizient Entscheidungen getroffen werden können und nicht alles und jedes ständig zur Diskussion gestellt werden muss. Gleichwohl hat Weisungssteuerung Nachteile, insbesondere bei großen Leitungsspannen. Eine Leitungskette vom Parlament über das Ministerium bis in die feinsten Verästelungen einer Hochschule hin zur einzelnen Professur produziert erhebliche Rationalitätsdefizite. In solchen komplexen Zusammenhängen sind andere Steuerungsinstrumente möglicherweise sinnvoller.

Zielvereinbarungen, die jetzt in Mode gekommen sind, gehen zurück auf das Prinzip der *Vereinbarung*. Das hat den entscheidenden Vorteil, dass ein expliziter Konsens vorgesehen ist, auf den es bei der direktiven Steuerung nicht ankommt. Vereinbarungen haben allerdings eine sehr geringe Prozesseffizienz. Der Abstimmungsaufwand kann sehr hoch sein und es ist nicht gesagt, dass sie immer den Punkt treffen. Die meisten Zielvereinbarungen

im Hochschulbereich, die ich kenne, sind faktisch über das Stadium „prosaischer Ausmerungen“ über allgemeine Vorstellungen und Positionen nicht hinaus gekommen. Mit anderen Worten, sie sind nicht hinreichend konkret im Hinblick auf konkrete Ziele und die Handlungsfolgen im Versagensfall.

Wettbewerb: Ich glaube, dass das Wesen des New Public Management vor allen Dingen darin besteht, dass wir stärker auf Steuerung durch Wettbewerb setzen. Ich habe schon gesagt, dass es dann auch Verlierer geben dürfen muss. Wenn wir das nicht aushalten, können wir den ganzen Ansatz aufgeben. Wettbewerb ist allerdings nicht auf alle Entscheidungssituationen anwendbar. Er ist vor allem bei der Ressourcenallokation zielführend.

Abbildung 1: Kombination unterschiedlicher Steuerungsinstrumente

Kombination unterschiedlicher Steuerungsinstrumente nach Maßgabe ihrer
– komparativen Vorteile
– optimalen Ergänzung

Steuerungsprinzip/ Entscheidungstyp	Konsens- typ	Prozess- effizienz	Kontroll- bedarf	Anwendbarkeit und Effektivität
Wettbewerb	impliziter Konsens	mittel	gering	nicht auf alle Entscheidungssituationen anwendbar; sehr zielführend bei Verteilungsentscheidungen, aber selektive, auf die verfügbaren Parameter beschränkte Zielrationalität
Vereinbarung	expliziter Konsens	gering	hoch	universell anwendbar; Berücksichtigung individueller Umstände möglich, aber hoher Operationalisierungsaufwand und Risiko der Nichteignung oder „Alibi-Vereinbarung“
Weisung	nicht konsens- orientiert	hoch	hoch	universell anwendbar; v. a. dort geeignet, wo schnelle und verbindliche Entscheidungen gefragt sind; je größer die Leitungsspanne desto geringer die Rationalität der Entscheidung; Bürokratisierungsgefahr durch Standardisierung/Normierung von Entscheidungen



Ministerium für Innovation,
Wissenschaft, Forschung
und Technologie des Landes
Nordrhein-Westfalen

NRW.

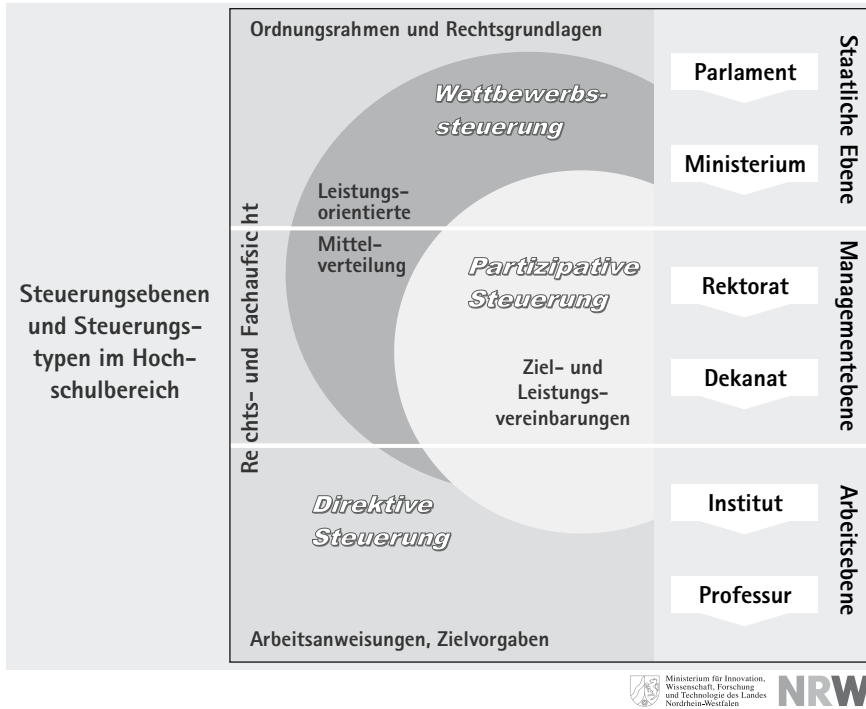
4 Entscheidungsebenen und Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Im Hochschulbereich können wir drei *Entscheidungs- bzw. Steuerungsebenen* unterscheiden: Zum einen die *staatliche Ebene mit Parlament und Ministerium*, des weiteren die *Management-Ebene*, die in erster Linie das Rektorat und vielleicht noch die Dekanate umfasst sowie schließlich die *Arbeitsebene*.

Nach meiner Auffassung hat *partizipative Steuerung* ihren Sinn und ihr Hauptanwendungsfeld auf der Ebene des Hochschulmanagements, also im Verhältnis der Hochschulleitung zu den Fachbereichen. *Wettbewerbssteuerung* ist vor allem zielführend im Verhältnis von Staat und Hochschulen. Natürlich soll und kann es auch Wettbewerbssteuerung innerhalb der Hochschule geben, allerdings in einem weit geringeren Umfang als manche dies anstreben. Salopp formuliert, kann man die Musik nicht gegen die Physik antreten lassen. Wir haben nur wenige Vergleichsparameter zur Verfügung mit einer sehr selektiven Rationalität. Nehmen wir etwa Drittmittel. Sie besagen ja zunächst nicht, dass anspruchsvolle Forschung betrieben wird, sondern nur, dass man Erfolg bei ihrer Einwerbung hatte. Wenn Drittmittel kompetitiv, aufgrund qualifizierter Begutachtung vergeben werden, sind Rückschlüsse auf die Qualität der Forschung erlaubt. Es gilt aber nicht der Umkehrschluss, dass ohne Drittmittel keine gute Forschung betrieben würde. Es gibt eben auch exzellente, international kompetitive Forschung jenseits der Förderung durch Drittmittel. Gleichwohl haben wir keine Alternative dazu, Drittmittel als Steuerungsinstrument einzusetzen, meines Erachtens aber eher auf der staatlichen Steuerungsebene als im hochschulinternen Wettbewerb.

Die *direktive Steuerung* ist vor allem auf der Arbeitsebene vorherrschend, im Vorgesetzten-Mitarbeiter-Verhältnis, dem eine klare Hierarchisierung zugrunde liegt, die im Verhältnis von Rektorat und Fachbereichen so nicht gegeben ist. Das Prinzip der direktiven Steuerung findet aber auch in der staatlichen Fach- und Rechtsaufsicht seinen Niederschlag.

Abbildung 2: Steuerungsebenen und Steuerungstypen im Hochschulbereich



5 Instrumente der staatlichen Hochschulsteuerung

Wir können die Steuerungspolitik in drei Dimensionen unterteilen, die gemeinhin das ausmachen, was man unter Management versteht, nämlich *Planung*, *Steuerung* und *Kontrolle* von Leistungsprozessen. Für die *Planung* haben wir in Nordrhein-Westfalen das *Hochschulkonzept 2010* entwickelt, auf das ich gleich noch zu sprechen komme. Hochschulsteuerung im engeren Sinne rekurriert zunehmend auf *Ziel- und Leistungsvereinbarungen*, die in Verbindung mit der *Budgetierung* die beiden zentralen Steuerungsinstrumente darstellen und die natürlich miteinander verbunden sein müssen. Das ist vielfach noch nicht gelungen, so dass die Hochschulfinanzierung keinen direkten Bezug zu Art und Umfang der Hochschulleistungen aufweist. Wenn man Ziele und Leistungen aber nicht ressourcenmäßig abbilden kann, erfahren die Zielvereinbarungen eine gewisse Unverbindlichkeit, ja Beliebigkeit.

Zur *Leistungskontrolle* haben wir in Nordrhein-Westfalen ein aussagefähiges System von Grunddaten und Kennzahlen über alle Hochschulen und Fächer entwickelt. Wir führen über jedes Fach eine Auslastungsberechnung durch, die Hochschulen wissen also genau Bescheid, wie sie im Fächervergleich stehen. Wir wollen außerdem noch ein Berichtssystem entwickeln, das ein Monitoring im Sinne einer Rückbindung an die Zielvereinbarungen beinhaltet.

6 Die Situation in Nordrhein-Westfalen (Teil 2)

2001 hat ein *Expertenrat* alle Hochschulen des Landes in einem Verfahren der Peer-Evaluation begutachtet. Das war nicht immer aufgaben- und detailscharf, aber das Ministerium hat dadurch einen allgemeinen Eindruck bekommen, wo die einzelnen Hochschulen stehen. Die Begutachtung hat schließlich zu Kapazitätsreduktionen und Aufgabe einer Reihe von Studiengängen geführt. Hochschulen haben angefangen, erste Profile auszubilden und auch Kooperationen einzugehen. Eine Folge war die Fusion der Universitäten Duisburg und Essen.

Ferner haben wir *Zielvereinbarungen zur Studienreform* abgeschlossen, die in erheblichem Umfang finanziell gefördert wurden. Nach vielen Jahren der Projektförderung zur Verbesserung der Qualität der Lehre ist der betreffende Mittelansatz unlängst der Haushaltskonsolidierung zum Opfer gefallen, was aus meiner Sicht nicht unbedingt zu bedauern ist. Wir brauchen jetzt nicht Projektförderung, sondern Strukturveränderungen.

Wir haben erste umfassende *Zielvereinbarungen* für die Jahre 2002 bis 2004 abgeschlossen und auf der Grundlage des Hochschulkonzepts 2010 für die Jahre 2005 und 2006. Dabei geht es insbesondere um die Profilbildung der Hochschulen. Das ist freilich keine triviale Angelegenheit, denn: Was ist ein Profil? Wer definiert das? Wie operationalisiert man das? Wenn daran konkrete Handlungs-, ja sogar Ressourcenfolgen geknüpft werden sollen, ist man als Hochschule gut beraten, mit „catch all-Begriffen“ zu operieren, wie z.B. Life Sciences. Da hat man schon mal einen Fächerverbund als Profilbereich ausgewiesen und auch hochschulintern nicht so viele Probleme als wenn man ein vergleichsweise kleines Forschungsgebiet heraushebt und die Nachbarbereiche damit zumindest indirekt zurücksetzt. Das sind ganz reale Probleme in den Hochschulen und in der Kommunikation mit dem Ministerium, das in einem Fachdiskurs über Profile seinerseits überfordert ist. Diese Probleme wird man perspektivisch ohne eine flächendeckende Forschungsevaluation (im Sinne eines informed Peer Review) nicht lösen können.

Eine *leistungsorientierte Mittelverteilung* praktizieren wir seit 1993. Ursprünglich waren das nur die laufenden Mittel für Forschung und Lehre, die etwa 9,5% des Haushaltsvolumens der Hochschulen ausmachten. Künftig beläuft sich der Anteil auf 20% des bereinigten Haushaltssolls.

7 Das Hochschulkonzept 2010

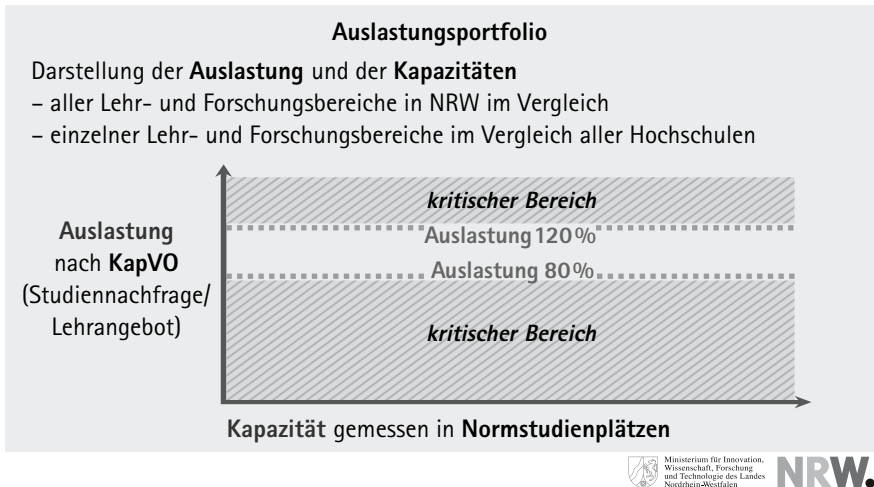
Das *Hochschulkonzept 2010* hat folgende Ziele: Wir wollen eine *Profilbildung* genau wie hier in Bayern durch *Umschichtung von Ressourcen* erreichen, in einer ersten Stufe innerhalb der Hochschulen, in einer zweiten Stufe auch zwischen Hochschulen. Und wir wollen die Ausbildungskapazitäten in den Lehreinheiten bei Auslastung unter 80% nach Kapazitätsverordnung und/oder negativen Bedarfsprognosen am Arbeitsmarkt überprüfen und neu justieren. Ein Beispiel für eine negative Bedarfsprognose ist die Architektur. Tatsächlich sind alle Studiengänge der Architektur hoch ausgelastet. Deutschland hat aber die höchste Architektendichte weltweit. Wir produzieren nach durchschnittlich 15 oder 16 Semestern Architekten, die ganz erhebliche Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben und in extrem prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Wir wollten in diesem Fach natürlich keinen radikalen Abbau von Studienplätzen, aber doch eine gewisse Reduktion vornehmen.

Die Quellen, die wir zu Rate gezogen haben, sind neben dem Bericht des Expertenrats der Prognos-Bericht zur Entwicklung des Akademikerarbeitsmarktes in Deutschland und Nordrhein-Westfalen bis 2010, Analysen der Bundesagentur für Arbeit sowie das Informationssystem Studienwahl und Arbeitsmarkt. Wir haben auch für Nordrhein-Westfalen spezifische Analysen anstellen lassen.

7.1 Auslastungsportfolio

Beim *Auslastungsportfolio* bilden wir auf einer Achse die *Auslastung* nach Kapazitätsverordnung ab, die wir schon seit Jahren für jedes Fach an jeder Hochschule berechnen, und auf der anderen Seite die Kapazität gemessen in *Normstudienplätzen*. Unkritisch ist der Bereich zwischen 80 und 120% Auslastung. Jenseits dieses Bereiches gibt es Diskussionsbedarf.

Abbildung 3: Auslastungsportfolio



Das sieht dann in der Fächerübersicht für die Naturwissenschaften an Universitäten folgendermaßen aus:

Abbildung 4: Studienkapazitäten/Auslastung in Mathematik und Naturwissenschaften an Universitäten

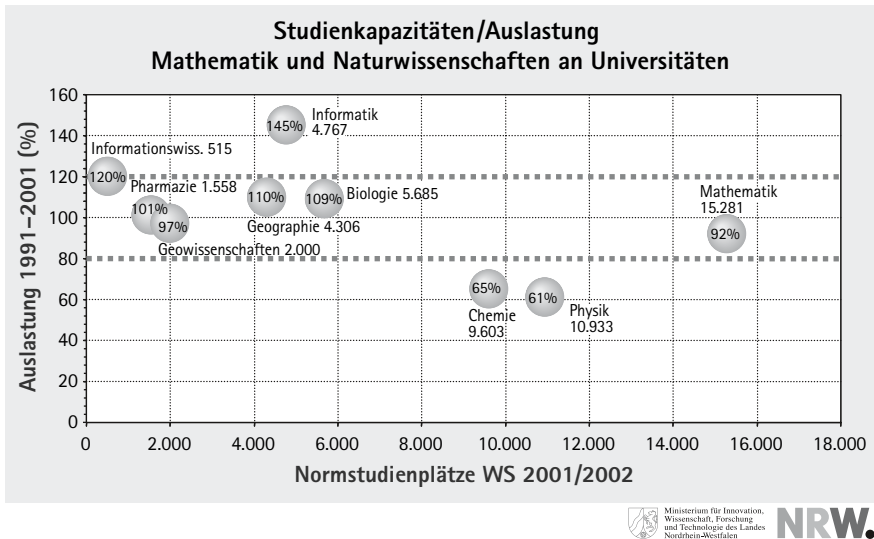
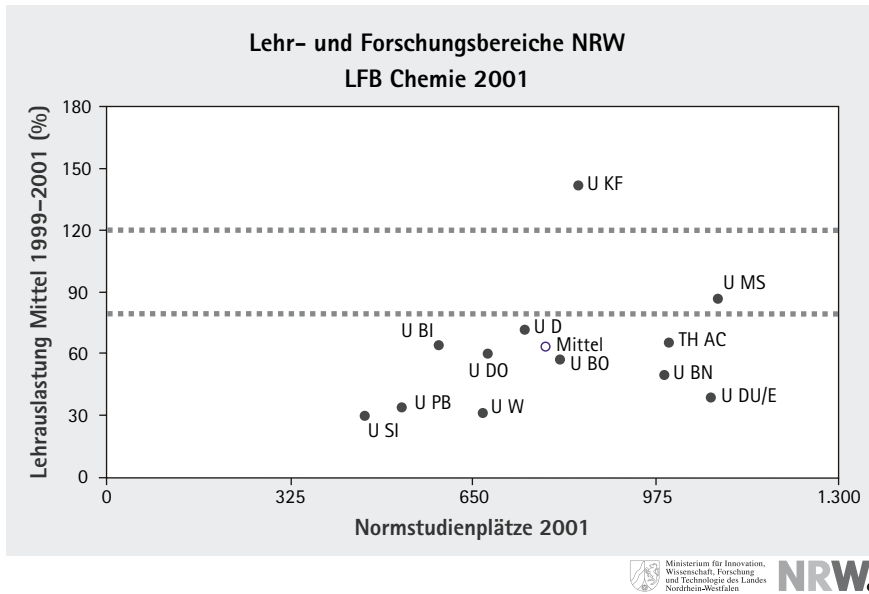


Abbildung 5 zeigt ein Auslastungsportfolio nach Standorten am Beispiel Chemie:

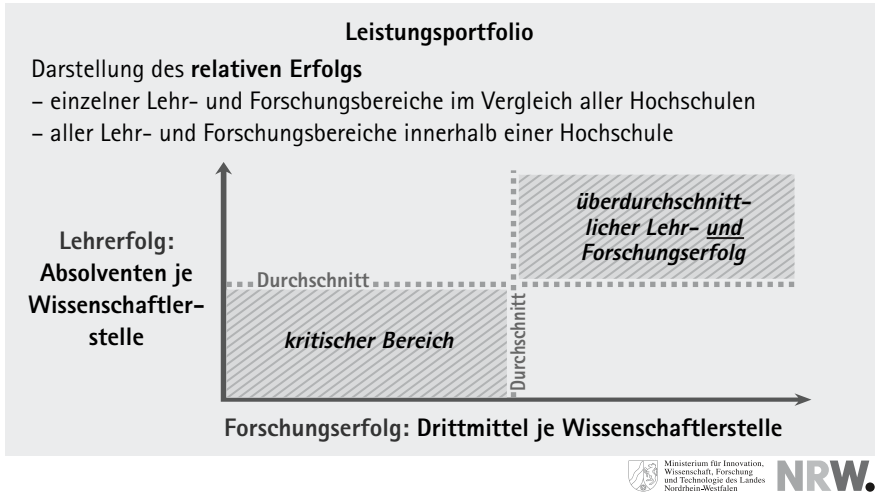


Entgegen unseren Erwartungen sind wir von den Hochschulen nicht übermäßig kritisiert worden. Viele haben intern Vergleiche angestellt und Diskussionen über die weitere Entwicklung begonnen. Das gilt umso mehr für die zweite Säule der quantitativen Stärken-Schwächen-Analyse, die Leistungsportfolios.

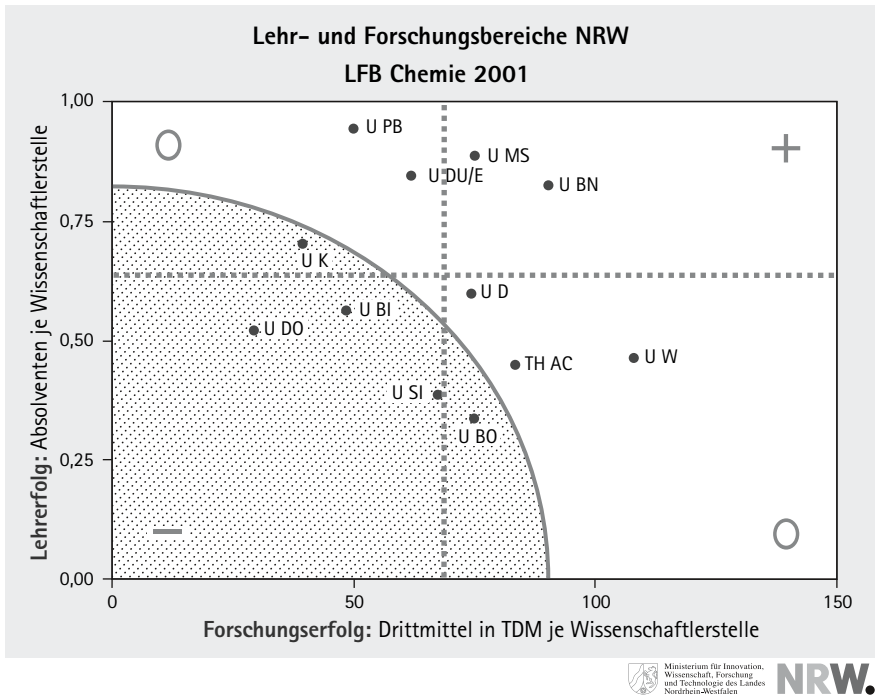
7.2 Leistungsportfolio

Dabei haben wir den Lehrerfolg, gemessen in Absolventen je Wissenschaftlerstelle, und den Forschungserfolg, gemessen in Drittmitteln je Wissenschaftlerstelle, gegenübergestellt. In Verbindung mit den jeweiligen Durchschnittslinien ergibt sich eine Vierfelder-Matrix.

Abbildung 6: Leistungsportfolio



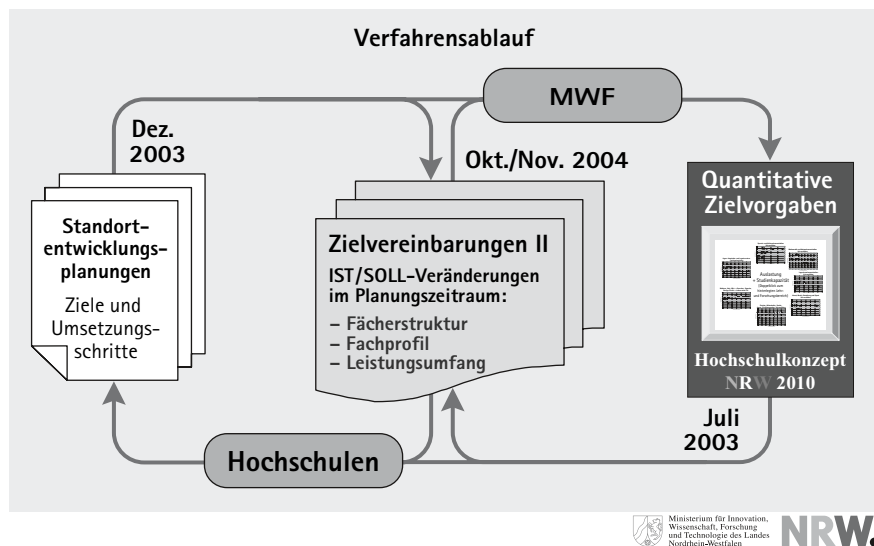
Das ergibt dann am Beispiel der Chemie folgendes Bild (Abbildung 7):



7.3 Verfahrensablauf

In diesem iterativen Verfahren mussten die Hochschulen sagen, wo sie ihre Ziele sehen, wohin sie sich entwickeln und welche Profile sie ausbilden wollen und uns Vorschläge machen, die wir dann in die jeweiligen Zielvereinbarungen aufgenommen haben. Das Hochschulkonzept 2010 hat sich als ein wirksames Instrument erwiesen, um mit den Hochschulen ins Gespräch zu kommen und sich nicht in allgemeinen Absichtserklärungen zu verlieren. Jede Hochschule hat eine CD-ROM mit einer Bestandsaufnahme und Empfehlung zu jedem Fach erhalten. Das war der Auftakt für ein Verfahren, das wir mit den Hochschulen in einer zweiten Runde hoffentlich weiter professionalisieren werden.

Abbildung 8: Verfahrensablauf



Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf die weitere Diskussion.

Anschrift des Verfassers:

LMR Helmut Fangmann

Gruppenleiter für Grundsatzangelegenheiten und Hochschulplanung

Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie

des Landes Nordrhein-Westfalen

40221 Düsseldorf

E-Mail: helmut.fangmann@miwft.nrw.de

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 Studierenden 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 Studierenden 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, dass 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

Neue Finanzierungs- und Steuerungssysteme und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen. Die Sicht der Freien Universität Berlin

Wolfgang Krieger

1 Das Finanzierungs- und Steuerungssystem innerhalb der Freien Universität Berlin

1.1 Der Hochschulvertrag

Die Hochschulen im Land Berlin werden durch das zuständige Ministerium, die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, „auf Distanz“ gesteuert mithilfe vertraglicher Vereinbarungen. Diese Hochschulverträge geben für einen Dreijahreszeitraum, ab 2006 für einen Vierjahreszeitraum das Finanzvolumen der Freien Universität Berlin (FU) vor. Im Rahmen dieses Globalbudgets kann sie dann weitgehend selbst bestimmen, für welche Zwecke die Mittel konkret eingesetzt werden. In diesem Vertrag beschreibt das Land auch eigene Ziele, die von den Hochschulen erreicht werden sollen. Neben die vertraglich zugesicherten Zuweisungen des Landes treten als weitere wichtige Einnahmequelle Drittmittel.

1.2 Die Strukturplanung

Die Höhe der Einnahmen insgesamt ist daher gut abschätzbar, sie bilden die Grundlage für die Strukturplanung, die sich die FU seit 1997 gegeben hat und die permanent fortgeschrieben wird. Innerhalb dieser Strukturplanung wird die Ausstattung der einzelnen Fächer mit Professuren beschrieben, und jeder einzelnen Professur wird eine bestimmte fachspezifische Sachausstattung und personelle Ausstattung zugeordnet.

Die Konsensbildung über Strukturpläne innerhalb der Universität und die Abstimmung mit anderen Universitäten und Forschungseinrichtungen in der Region sowie mit dem zuständigen Ministerium ist ein komplexes Verfahren. Die FU versucht hier im Wesentlichen folgende Ziele zu erreichen:

- (1) zukunftsweisende Forschungsfelder abzudecken,
- (2) ihren Anspruch, eine internationale Forschungsuniversität zu sein, aufrechtzuerhalten bzw. weiterzuentwickeln,
- (3) ein attraktives Lehrangebot für Studierende zur Verfügung stellen,
- (4) hoch qualifizierten eigenen wissenschaftlichen Nachwuchs auszubilden.

Als eine der großen Universitäten Deutschlands ist es ebenfalls Ziel der FU, als Volluniversität alle wesentlichen Fachrichtungen vorzuhalten.

1.3 Leistungsbezogene Mittelzuweisung (formelgebunden)

Die Finanzierung der in der Strukturplanung vorgesehenen Professuren inklusive einer minimalen Sach- und Personalausstattung für wissenschaftliches und sonstiges Personal kann als Grundfinanzierung verstanden werden. Daneben tritt eine leistungs- und belastungsorientierte Mittelvergabe, über die derzeit ca. 30% der Sachmittel (im Jahr 2006 7,41 Millionen Euro) und 10% der Mittel für den befristeten wissenschaftlichen Mittelbau verteilt werden. Es ist geplant, diese Verteilungssummen bis zum Jahr 2009 auf 30% der Mittel für wissenschaftliche Mitarbeiter und Juniorprofessoren zu erhöhen (14,2 Millionen Euro). Die FU wendet schon seit 1992 ein Modell zur leistungsbezogenen Mittelvergabe an. Die fünf Kriterien Publikationen, Drittmittel, Promotionen, Absolventen und Studierende bis zum 8. Fachsemester sind im Laufe der Zeit modifiziert worden, auch hat sich die Verteilungsmasse ständig vergrößert, die leistungsbezogen vergeben wird (im ersten Jahr betrug sie 3,5 Millionen DM). 1992 war die FU Pionier auf diesem Gebiet, und die Akzeptanz bei den Professorinnen und Professoren für dieses Modell konnte erst mit der Einführung der Zielvereinbarungen erreicht werden.

Im nächsten Jahr wird die FU wahrscheinlich für ihre leistungsbezogene Mittelvergabe ausschließlich die Kriterien anwenden, die auch im so genannten Berlin-Modell angewendet werden, d.h. dem externen Konkurrenzmodell der Hochschulen im Land Berlin. Die FU wird in ihrem zukünftigen Modell zusätzlich die Anzahl der Publikationen je Wissenschaftler mit berücksichtigen. Damit greift sie dem Landesmodell voraus, welches in naher Zukunft ebenfalls das Kriterium Publikationen anwenden wird.

Zur Bewertung der Publikationen wird an der Freien Universität folgender Schlüssel verwendet:

- 10 Punkte: Monographien, Habilitationsschriften, Patente;
- 4 Punkte: Beiträge in wissenschaftlichen Zeitschriften, Sammelwerksbeiträge, Herausgeberschaften;
- 1 Punkt: Miszellen und Rezensionen in wissenschaftlichen Zeitschriften, Konferenzberichte (Abstracts und Proceedings), Beiträge in regionalen und FU-Publikationen.

Die Verteilungsmasse im landesweiten Modell steigt von zurzeit 15% des um Sonderatbestände bereinigten Zuschusses auf 30% im Jahr 2008 an. Mit der weitgehenden

Übernahme der Kriterien dieses Modells stellt die FU sicher, dass die Anforderungen der Senatsverwaltung an die Leistungsträger in den Fachbereichen und Instituten weitergegeben werden. Die Fachbereiche haben ebenfalls Modelle zur leistungsbezogenen Mittelvergabe entwickelt, die sich an den oben genannten Kriterien orientieren. Sie enthalten jedoch weitere fachbereichsspezifische Parameter. Zu nennen ist hier das Engagement in der akademischen Selbstverwaltung oder besonderes Engagement in der Lehre. Schlechte Leistungen, die sich auf das Abschneiden der FU im Berlin-Modell auswirken, haben für die Mitglieder der Fachbereiche demnach spürbare finanzielle Konsequenzen. Damit soll sichergestellt werden, dass die FU im Berlin-Modell weiterhin so gut abschneiden wird wie bisher oder ihre Leistungen sogar noch verbessern kann.

1.4 Diskretionäre Mittelzuweisung

Neben diese leistungs- und belastungsorientierten Verfahren treten zwei diskretionäre Mittelverteilungsverfahren:

- Zielvereinbarungen für den Turnus von jeweils zwei Jahren,
- Mittelzuweisungen im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen, die sich auf Stellen mit W-Besoldung beziehen, befristet auf 3 bis 5 Jahre,
- Mittel zur Initiierung von Forschungsvorhaben.

Bei diesen Verfahren wird Wert darauf gelegt, dass diese Mittel eine Anschubfinanzierung darstellen; nach einer bestimmten Laufzeit soll die Finanzierung vollständig vom Fachbereich getragen werden bzw. durch Drittmittel erfolgen. Die Erfahrung zeigt, dass gerade dieses Instrument der Anschubfinanzierung ganz wesentlich ist, um in den Fakultäten eine Orientierung auf eigene Leitvorstellungen zu entwickeln. In Zielvereinbarungen werden Ziele für folgende Felder verabredet:

- Ausschreibung und Besetzung von Professuren und Juniorprofessuren, Freigabe von Stellen für den wissenschaftlichen Mittelbau,
- Forschung,
- Lehre,
- Nachwuchsförderung,
- Internationalisierung,
- Gleichstellung von Frauen,
- Weiterbildung,
- Dienstleistungen, Öffentlichkeitsarbeit, Binnenorganisation, Modernisierung, Infrastruktur.

Innerhalb von Berufungsverfahren werden Ziele für folgende Felder festgeschrieben:

- Forschung,
- Lehre,
- Nachwuchsförderung,
- Weiterbildung.

Die Freie Universität Berlin hat 1999 als erste Universität Deutschlands Zielvereinbarungen abgeschlossen und galt damit als Vorreiter. Das Instrument wurde ständig weiterentwickelt und hat sich trotz anfänglicher Akzeptanzprobleme als sehr erfolgreich erwiesen, sowohl für das Präsidium als auch für die Fachbereiche.

1.5 Leitungs- und Entscheidungsstrukturen

Die Freie Universität Berlin hat sich eine interne Führungsstruktur gegeben, die wesentliche Entscheidungsbefugnisse beim Präsidium ansiedelt und zwar zulasten von Entscheidungen in den akademischen Gremien. Ähnliches findet sich auf der Ebene der Fachbereiche zwischen Dekanat und Fachbereichsrat wider. Diese Entscheidungsstruktur ermöglicht es, Entscheidungen zu personalisieren, Verantwortung festzumachen und damit insgesamt die Hochschulsteuerung effektiver und stärker an den strategischen Zielen ausgerichtet zu praktizieren.

2 Zusammenhang zwischen dem landesweiten Finanzierungs- und Steuerungssystem und den strategischen Zielen der Freien Universität Berlin

2.1 Die finanzielle Situation der Freien Universität Berlin

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 in einer Weise zu bearbeiten, wie sie Spitzenuniversitäten angemessen ist. Die FU versucht, diesen Anspruch in möglichst vielen Disziplinen zu erreichen, ist sich jedoch bewusst, dass es angesichts knapper Ressourcen nur möglich ist, den Anspruch auf Exzellenz in ausgewählten, das Profil der Universität bestimmenden Bereichen zu realisieren.

Das landesweite Finanzierungssystem für die Hochschulen in Berlin ist dadurch gekennzeichnet, dass seit der Wende die Zuweisungen für die Hochschulen im Westteil der Stadt schrumpfen, zugunsten des Aufbaus der entsprechenden Institutionen im Ostteil der Stadt. Konkret: Der konsumtive Zuschuss für die FU ist seit 1993 von 665 Millionen DM auf nunmehr 286 Millionen Euro (560 Millionen DM) im Jahr 2005 heruntergefahren

worden (alle Zahlen ohne Medizin). Er wird im Zeitraum des aktuell für 2006 bis 2009 abgeschlossenen Hochschulvertrages auf 259 Millionen Euro im Jahr 2009 weiter vermindert. Dem stehen wachsende Ausgaben insbesondere für Versorgungsbezüge und Beihilfen gegenüber. Sie sind von 56 Millionen DM im Jahr 1997 auf 44 Millionen Euro (86 Millionen DM) im Jahr 2004 angestiegen. Im Jahr 2009 sind 56 Millionen Euro dafür in der Haushaltsplanung vorgesehen, so dass sich diese Kosten innerhalb eines Zeitraums von 12 Jahren verdoppelt haben werden. Dies engt die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten der FU erheblich ein, da diese Zahlungen aus dem Landeszuschuss bestritten werden müssen und einer Verwendung innerhalb des Globalbudgets somit nicht mehr zur Verfügung stehen.

Betrachten wir noch einmal den Zeitraum von 1993 bis 2009, so ergibt sich eine Zuschussabsenkung in Höhe von 15%. Tatsächlich fallen die Kürzungen wegen der sprunghaft gestiegenen Kosten für Versorgungsbezüge und Beihilfen jedoch größer aus. Die daraus erwachsenden Schwierigkeiten sind offensichtlich und haben die FU gezwungen, die Anzahl der Professuren von 570 im Jahr 1997 auf 368 im Jahr 2003 zu vermindern. Andererseits ist es gelungen, innerhalb dieses Abstrukturierungsprozesses auch neue Schwerpunkte zu setzen und das Profil der FU zu schärfen, da die Ausscheidungsrate von Professuren von 4% im Zeitraum 1999 bis 2003 auf 8% im Zeitraum 2006 bis 2010 ansteigen wird. Aufgrund einer aktiven Berufungspolitik unter Berücksichtigung der in der Universität erarbeiteten Strukturplanung konnte trotz sinkender Finanzzuweisungen eine Annäherung an das oben genannte strategische Ziel der FU erreicht werden. Wesentlich wurde dieser Prozess auch dadurch befördert, dass es gelungen ist, die Drittmittel-einwerbungen von 73 Millionen DM im Jahr 1997 auf 46 Millionen Euro (92 Millionen DM) im Jahr 2004 zu erhöhen.

2.2 Das landesweite Finanzierungs- und Steuerungssystem und seine Auswirkungen

Die Auswirkungen des Finanzierungs- und Steuerungssystems des Landes Berlin auf die Universitäten sind insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage des Landes zu sehen. Da man davon ausgeht, dass angesichts der finanziellen Situation Berlins Haushaltskürzungen unvermeidbar waren, haben sich die Universitäten auf sinkende Zuschüsse eingestellt. Die Steuerung auf Distanz durch die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kunst wird positiv gesehen. Die Gewährung größtmöglicher Autonomie für die Hochschulen wird von beiden Vertragspartnern als zielführend betrachtet, um Veränderungspotentiale innerhalb der Hochschulen zu aktivieren.

Es besteht zwar immer noch eine Rechts- und teilweise Fachaufsicht durch die zuständige Senatsverwaltung; die Versuche der Einflussnahme haben seit 1997, seit dem Abschluss des ersten Hochschulvertrags, jedoch deutlich abgenommen. Die Ruferteilung an neue Professorinnen und Professoren wird jedoch weiterhin durch den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur vorgenommen. Ein Einfluss auf die Berufungspolitik findet dabei nicht statt, Ruferteilungen erfolgen im Sinne der „Führung auf Distanz“ grundsätzlich so, wie es der Respekt vor der Hochschulautonomie erfordert.

Das wesentliche Steuerungssystem des Landes – neben der dargestellten Berufungspolitik – sind die oben genannten Hochschulverträge, die wortidentisch mit den Hochschulen abgeschlossen werden. Die Hochschulverträge sichern auf der einen Seite die Finanzzuweisung zu, fordern auf der anderen Seite jedoch bestimmte Leistungen, insbesondere das Angebot einer bestimmten Anzahl von Studienplätzen. Daneben tritt die Aufforderung, in bestimmten Verwaltungsbereichen hochschulübergreifend zusammenzuarbeiten. Ergänzt werden die Vorschriften um umfangreiche Berichtspflichten gegenüber dem Ministerium bzw. dann auch gegenüber dem Parlament.

Bestandteil der Hochschulverträge ist ein Wettbewerbsmodell zwischen den Universitäten einerseits und den Fachhochschulen andererseits. Dieses wettbewerbliche Instrument erfordert einerseits die Anstrengung, Drittmittel einzuwerben, sich der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses zu widmen, andererseits aber auch in großem Umfang Anstrengungen im Bereich der Lehre zu unternehmen. Die Hochschulen waren bei der Ausformulierung dieses Modells beteiligt, sie konnten teilweise ihre Vorstellungen durchsetzen, so dass in gewisser Weise auch die Übereinstimmung dieses Wettbewerbsmodells mit den strategischen Zielen der Freien Universität Berlin gegeben ist, insbesondere was den Bereich Forschung anbelangt. Es ist geplant, während der Laufzeit des Vertrages die Kriterien um ein Parameter für die Berücksichtigung von Publikationen zu erweitern, der Parameter Absolventenzahl soll um den Parameter „erfolgreich studierte Module“ ergänzt werden. Im Bereich Lehre – insbesondere auch unter dem Aspekt der fortgeschriebenen Studienplatzzahlen – werden durch den Wettbewerb Intentionen gestärkt, die die FU gemäß ihren Leitbildvorstellungen zwar auch befolgt, nämlich eine gute Ausbildung von Studierenden und hohe Abschlussquoten zu ermöglichen, die jedoch unter dem Leitbild der internationalen Forschungsuniversität eher in der zweiten Reihe stehen.

Insgesamt kann festgehalten werden: Das landesweite Finanzierungs- und Steuerungssystem unterstützt die strategischen Ziele der FU partiell. Wo dies nicht direkt der Fall ist, gelingt es jedoch zumeist, Lösungen in Kooperation mit dem Ministerium zu ent-

wickeln. Dass es hier durchaus Schwierigkeiten geben kann, soll ausdrücklich erwähnt werden. Zu nennen wäre beispielsweise der Bereich der Lehrerbildung. Hier gibt es einen Dissens mit der Senatsverwaltung für Schulwesen, die andere Vorstellungen über die Inhalte von Curricula, aber auch über die Anzahl von Studienplätzen hat.

3 Auswirkungen des landesweiten Finanzierungs- und Steuerungssystems auf die Kernaufgaben der Universität sowie auf Profilbildung und institutionelle Strategien

Die geringer werdenden Finanzzuweisungen führen zu dem oben dargestellten Abbau der Stellen für Professuren, verbunden mit einem Abbau von Studienplätzen, so dass die über viele Jahrzehnte als wichtig begriffene Aufgabe der Freien Universität Berlin der überregionalen Ausbildung von Studierenden (die Hälfte der Studierenden kommt aus anderen Bundesländern bzw. dem Ausland) im bisherigen Umfang nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Das Führen auf Distanz ermöglicht es der FU, ihr Profil zu schärfen, wobei bewusst in Kauf genommen wird, dass in einigen Fachrichtungen diese Stärkung des Profils nicht erreicht werden kann, da nicht überall entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Nachdem in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen mit hochschulübergreifenden Gremien mit Beschlusskompetenz gemacht wurden, verzichtet das Land weitgehend auf einen Eingriff in die Profilbildung der einzelnen Universitäten, abgesehen von der Forderung nach Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich (Facility Management). Die drei Berliner Universitäten haben zur Koordination ihrer Entwicklung ein Gremium gebildet, innerhalb dessen die Vorsitzenden der Kuratorien zusammen mit den Universitätspräsidenten Abstimmungsprozesse diskutieren und einleiten. Weitere Abstimmungsprozesse gibt es mit den in der Region angesiedelten Großforschungseinrichtungen. Gebündelt werden diese Aktivitäten derzeit unter der Zielrichtung des bundesweit ausgeschriebenen Exzellenzwettbewerbs. Die FU geht derzeit davon aus, dass die entsprechenden Anträge unter Berücksichtigung der Hochschulautonomie auch durch das zuständige Landesministerium befürwortet werden und gegebenenfalls eine Kofinanzierung erfolgt (auch über die Finanzzuweisungen hinaus, die bisher vertraglich zugesichert sind).

Zusammenfassend ist eine Tendenz im landesweiten Finanzierungs- und Steuerungssystem erkennbar: Die Hochschulverträge benennen immer mehr Aufgaben für die Universitäten bei gleichzeitig sinkenden Zuschüssen. Auch der aktuell ausgehandelte Vertrag, dessen Laufzeit 2006 beginnt, enthält einige neue Bestandteile. Beispielsweise werden die Universitäten verpflichtet, Lehrerbildungszentren einzurichten oder die Studiengänge

in regelmäßigen Abständen zu akkreditieren. Gerade die Akkreditierung von ca. 100 neuen Master- und Bachelorstudiengängen ist mit erheblichen Kosten verbunden, die Mittel dafür müssen aus den sinkenden Zuschüssen bereitgestellt werden. Dies hat natürlich Auswirkungen auf die Erfüllung der Kernaufgaben Forschung und Lehre, die nur innerhalb eines bestimmten finanziellen Rahmens realisiert werden können.

4 Langfristige Auswirkungen

4.1 Kommunikationskultur

Die positiven Auswirkungen sind in ihren Grundzügen an der Freien Universität Berlin erkennbar. Die FU hat seit 1949 einen Globalhaushalt – bedingt durch Alliiertes Recht und die Ansiedelung im amerikanischen Sektor – und nunmehr auch seit sechs Jahren Erfahrungen mit hochschulinternen Zielvereinbarungen. Auch die Hochschulsteuerung auf Distanz mithilfe von Hochschulverträgen, die ja nichts anderes als Zielvereinbarungen sind, wird grundsätzlich positiv bewertet, da Planungssicherheit über drei bis vier Jahre gewährt wird. Die Auswirkungen, die in einer Leistungssteigerung der Leistungsträger der Universität erkennbar werden, sowohl was den Bereich der Forschung, die Drittmittelwerbung, aber auch den Bereich der Lehre angeht, kommen aus unserer Sicht zustande, weil erstmals eine Konkurrenzsituation erzeugt worden ist. Das Mittelverteilungsmodell der Berliner Universitäten ist ein Konkurrenzmodell, das interne Verteilungsmodell der Freien Universität beruht ebenfalls auf einem Leistungswettbewerb. War früher immer wie selbstverständlich die weitgehend gleiche Ausstattung vergleichbarer Professuren vorhanden, ist sie heute von der Leistung jedes einzelnen abhängig. Befördert wird dieser Paradigmenwechsel auch durch die hohe altersbedingte Fluktuation bei den Professorinnen und Professoren. Ein eindeutiges Anzeichen für die Akzeptanz eines Leistungsdenkens innerhalb der Universität ist die Tatsache, dass häufig beim Präsidium die Finanzierung als Kofinanzierung angefordert wird, um ein Drittmittelprojekt überhaupt einwerben zu können bzw. die Ausschreibung bestimmter Stellen beantragt wird, um konkrete Probleme im Lehrbetrieb zu lösen. Es werden also eigene Mittel bereitgestellt, um zentrale Mittel zusätzlich zu erhalten. Früher hingegen wurden in der Regel alleine zentrale Mittel angefordert. Die Zielvereinbarungen sind dabei als ein ganz wesentlicher kommunikativer Prozess zu verstehen, innerhalb dessen die Hochschulleitung bestimmte Erwartungen formuliert, deren Finanzierung zusichert und den Partnern in den Fachbereichen kommuniziert, dass von ihnen Leistungen eingefordert werden, dass sie in der Lage sein müssen, eigene Ziele zu formulieren und dass die Zielerreichung durch ein entsprechendes Controlling beobachtet wird.

4.2 Profilbildung

Ein positiver Effekt des Finanzierungs- und Steuerungssystems seitens des Landes ist der, dass die FU sich angesichts sinkender staatlicher Zuschüsse gezwungen sah, über die Notwendigkeit einer Effektivitäts- und Effizienzsteigerung des Mitteleinsatzes für die Forschung und eine Bündelung von Ressourcen nachzudenken. Über die institutionellen Ziele ‚Exzellenz in der Forschung‘ und ‚Schwerpunktsetzung durch Clusterbildung‘ war ein breiter universitärer Konsens hergestellt worden, die Universitätsleitung initiierte darauf hin einen Strukturprozess zur Etablierung von Wissensclustern. Auf der Basis einer Stärken-Schwächen-Analyse sämtlicher Fachdisziplinen auf der Grundlage quantifizierbarer Daten sowie einer Analyse der besonderen Kompetenzen des wissenschaftlichen Personals sind spezifische Schwerpunktbereiche identifiziert worden, die im Zuge des Prozesses zu interdisziplinär strukturierten Forschungsnetzwerken zusammengeführt werden. Dabei werden nicht ausschließlich wissenschaftsimmanente Fragestellungen einbezogen, sondern es werden ebenso die Erwartungen des Landes an die Universitäten, einen maßgeblichen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Region zu leisten, berücksichtigt. Dazu gehören unter anderem der demographische Wandel, nationale sozioökonomische Determinanten sowie Extrapolationen des globalen, nationalen und regionalen Wissensbedarfs.

Mit dem Clusterprozess werden Strukturen entwickelt und erprobt, die quer zu den auf bisherigen Disziplinen basierten Organisationsstrukturen angelegt sind und so eine übergreifende Vernetzung innerhalb und zwischen den Natur-, Geistes- und Sozialwissenschaften ermöglichen. Im Zuge des Planungsprozesses haben sich bereits Verdichtungen und thematische Bündelungen von Schwerpunkten ergeben. Ziel ist die Etablierung übergreifender Verbundstrukturen, die inneruniversitär vernetzt sind und in Kooperationen mit außeruniversitären Institutionen stehen.

5 Ausblick

Ich fasse zusammen: Maßgebliche zentrale Steuerungsmechanismen sind eine leistungs-basierte interne Ressourcensteuerung und der Einsatz von Zielvereinbarungen als strategisches Koordinierungsinstrument. Die abgeschlossenen Zielvereinbarungen zeichnen sich durch eine hohe Verbindlichkeit aus und haben die Handlungsfähigkeit des Präsidiums und der Dekanate nachhaltig unterstützt. Die erprobten Steuerungsinstrumentarien unterstützen den Prozess der Clusterbildung insoweit, dass durch eine gezielte Berufungspolitik und Ressourcensteuerung die Profilierung der Universität gestaltet werden

kann. Zielvereinbarungen sind als ganz wesentlicher kommunikativer Prozess zu verstehen, innerhalb dessen die Hochschulleitung bestimmte Erwartungen formuliert, deren Finanzierung zusichert und die Partner in den Fachbereichen erfahren, dass von ihnen Leistungen gefordert werden, dass sie in der Lage sein müssen, eigene Ziele zu formulieren und dass die Zielerreichung durch ein entsprechendes Controlling beobachtet wird.

Die Kunst ist es hierbei, dennoch – auch außerhalb der eigenen strategischen Zielvorstellungen – Freiräume offen zu halten, Entwicklungen neben den Mainstream zuzulassen, aber auch zu finanzieren. Dass dies in Vergessenheit gerät oder zu wenig geschieht, weil das oben dargestellte Instrumentarium den Horizont verengt, sehe ich als mögliche negative Auswirkung. Es ist demzufolge auch hier die menschliche Komponente, die, wie auch in allen anderen Bereichen des Lebens, zeigt, ob eine Persönlichkeit wirklich das Format hat, auch Dinge zuzulassen oder zu befördern, die außerhalb eines derartigen New Public Management Ansatzes liegen. Das von zahlreichen Betroffenen Leistungsorientierung und Berichtspflicht sowie Monitoring von dritter Seite möglicherweise als „negativ“ empfunden werden, mag dahin gestellt sein. Insgesamt hat jedoch die Akzeptanz von diesem Instrumentarium begleitet durch Qualitätssicherungsmaßnahmen und Controlling in einem sehr viel stärkeren Maße zugenommen, als dies noch vor zwei Jahren der Fall war.

Studienbeiträge als Finanzierungssystem können dann eine wichtige Komponente werden, wenn sie an Kosten orientiert sind. Die bisher im politischen Raum gehandelten Studienbeiträge haben eher symbolischen Charakter und können sich trendverstärkend an der einen oder anderen Stelle auswirken, beispielsweise bei dem derzeit beobachtbaren Trend in Richtung kürzere Studienzeiten; sie werden aber nicht in der Lage sein, die Finanzprobleme der Hochschulen grundlegend zu verbessern.

Anschrift des Verfassers:

Wolfgang Krieger
Freie Universität Berlin
Arbeitsbereich Controlling
Kaiserswerther Straße 16–18
14195 Berlin
E-Mail: Krieger2@zedat.fu-berlin.de

Hochschulfinanzierung und -steuerung in Baden-Württemberg

Hans-Jürgen Müller-Arens

1 Das Hochschulfinanzierungssystem in Baden-Württemberg

1.1 Status quo

Baden-Württemberg hat bereits Mitte der 90er Jahre begonnen, moderne Hochschulfinanzierungssysteme, Haushaltsgestaltung und die so genannten „Neuen Steuerungsinstrumente“, insbesondere das Hochschulcontrolling und die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

1.2 Solidarpakt

Bereits im Jahr 1996 hat das Land mit den Universitäten den so genannten Solidarpakt abgeschlossen. Der Solidarpakt umfasste einen Zeitraum von zunächst fünf Jahren und wurde bis zum 31.12.2006 verlängert.

Dieser Solidarpakt umfasst als Leistungen des Landes:

- *Planungssicherheit*: Garantie der Universitätshaushalte auf dem Stand des Jahres 1997. Die seinerzeit veranschlagten Globalen Minderausgaben sind dauerhaft zu erbringen, es erfolgen aber darüber hinaus keine zusätzlichen Belastungen. Bei der Verteilung weiterer globaler Minderausgaben durch das Finanzministerium wird der Bereich der Universitätshaushalte nicht berücksichtigt. Die Universitäten sind auch von Haushaltssperren und Investitionssperren ausgenommen.
- *Haushaltsreste* der Universitäten werden in vollem Umfang in das Folgejahr übertragen. Eine Kürzung der Haushaltsreste erfolgt nicht.
- Die Universitäten sind von der *Stellenbesetzungssperre* ausgenommen. Allerdings ist die Beförderungssperre aus Gleichbehandlungsgründen weiterhin anzuwenden.

Leistungen der Universitäten sind:

- *Personalabbau*: Die Universitäten verpflichteten sich, jährlich 1% der Stellen abzubauen; über den Zeitraum von 10 Jahren insgesamt also 10% der Stellen.
- Von den eingesparten Stellen werden ein Drittel im Rahmen des allgemeinen Stellenabbaus an das Finanzministerium abgegeben. Ein Drittel der Stellen wurde zur Stärkung der anderen Hochschularten, insbesondere der Fachhochschulen und Berufsakademien,

umgeschichtet. Damit wurde auch der Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Stärkung der Fachhochschulen Rechnung getragen. Für ein Drittel der Stellen erhielten die Universitäten im Gegenzug Haushaltsmittel für Investitionen (bis zu 25 Millionen Euro jährlich) zugewiesen.

1.3 Flankierende haushaltsrechtliche Maßnahmen

Parallel zum Solidarpakt erfolgte der Einstieg in die dezentrale Finanzverantwortung und die Globalisierung der Hochschulhaushalte. Damit wurde den Universitäten eine weitgehende Freiheit im Rahmen der Planansätze des Staatshaushaltsplans eingeräumt. In Baden-Württemberg wurden dabei die vorhandenen Haushaltstitel der Universitätskapitel mit gegenseitigen Deckungsvermerken ausgestattet. Sämtliche Personal-, Sach- und Investitionsmittel sind gegenseitig deckungsfähig. Die Einnahmen erhöhen in vollem Umfang die Ausgabeermächtigung. Ein wichtiger Bestandteil ist die seit Anfang der 80er Jahre eingeführte Möglichkeit, aus freien Personalstellen Mittel zu schöpfen und damit durch lenkende Eingriffe zusätzliche Sachmittel zur Stärkung von Forschung und Lehre zu gewinnen. Die Schöpfungsbeträge betragen ca. 80% der durchschnittlichen Zahlungen einer Vergütungs-/Besoldungsstufe; damit werden die üblicherweise freien Stellen aufgrund der „normalen“ Personalfluktuations berücksichtigt.

In der Laufzeit des Solidarpakts wurde darüber hinaus eine deutliche Vereinfachung der Haushaltsstruktur der Universitätskapitel (Globalisierung der Haushalte) durchgeführt. Dies führt zu erheblichen Arbeitserleichterungen bei der Buchung in den Universitäten. So weist beispielsweise das Universitätskapitel der Universität Karlsruhe heute nur noch fünf Einnahmetitel und acht Ausgabebetitel einschließlich Personal und Investitionen auf. Zum Vergleich: Vor zehn Jahren, 1995, umfasste der Haushalt für dieselbe Universität noch 40 Einnahmetitel und 147 Ausgaben- und Investitionstitel. – Eine Reduktion um 93%! Das ist ein Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung und dezentralen Finanzverantwortung.

Dass die Erkenntnisse, die aus einem solch globalisierten und ausgedünnten Haushaltsplan abgeleitet werden können, sehr eingeschränkt sind, versteht sich von selbst. Das Ministerium greift daher zukünftig für die finanzielle Berichterstattung und die Steuerung auf die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung zurück. Das Landeshochschulgesetz schreibt daher die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in den Hochschulen auf „einheitlicher Grundlage“ vor (§ 13 Landeshochschulgesetz).

1.4 Leistungsorientierte Mittelverteilung

Das bis Ende des vergangenen Jahres geltende Universitätsgesetz ebenso wie das neue Landeshochschulgesetz sehen die Finanzierung der Universitäten nach leistungs- und belastungsorientierten Kriterien vor. Daher wurde bereits seit 1999 in den Universitäten mit der so genannten „Leistungsorientierten Mittelvergabe“ in Abstimmung mit den Hochschulen ein Parameter gestütztes Mittelverteilungsmodell eingeführt, das Leistungen honoriert, Belastungen ausgleicht und Anreizwirkungen zur Umsetzung hochschulpolitischer Zielsetzungen setzt. Das Modell wurde gemeinsam mit dem Centrum für Hochschulforschung entwickelt. Die Rahmenbedingungen wurden seit 1999 im wesentlichen unverändert belassen. Das Modell wurde nur hinsichtlich der folgenden Punkte fortgeschrieben:

- *Sockelbetrag*: Neue Berechnungsmethodik für die Ableitung einer kapazitätsunabhängigen Grundausrüstung,
- *Bemessungsvolumen*: Veränderung im Hinblick auf die neue Hochschulfinanzierung ab 2007,
- *Indikatoren des Anreizteils*: Veränderungen in den Schwerpunkten der hochschulpolitischen Zielsetzungen in Baden Württemberg.

Das Modell der Leistungsorientierten Mittelverteilung (LoMV) in Baden Württemberg gliedert sich in einen Volumenteil und einen Anreizteil. Insgesamt werden 20% des um Bewirtschaftungskosten und Sonderlasten bereinigten Zuschusses in die LoMV eingebracht. Außerdem wird ein Sockelbetrag (ca. 19,5 Millionen Euro pro Universität) bei der Berechnung berücksichtigt. Bis zum Auslaufen des Solidarpakts im Jahr 2006 wurde eine Kappungsgrenze von $\pm 1\%$ des Zuschusses festgelegt.

- Der *Volumenteil* des Modells umfasst 10% des Gesamtzuschusses. Über fünf Indikatoren werden die Leistungen der Universitäten miteinander verglichen und die eingebrachten Mittel entsprechend dem Leistungsanteil der einzelnen Universität an der Gesamtleistung aller Universitäten wieder zurückverteilt (z.B. gewichtete Absolventenzahl einer Universität im Verhältnis zur gewichteten Absolventenzahl aller Universitäten).
- Der *Anreizteil* umfasst ebenfalls 10% des Zuschusses. Über neun Indikatoren (davon vier zur Frauenförderung) wird jeweils die Leistungsentwicklung innerhalb der einzelnen Universität betrachtet (z.B. Entwicklung der Drittmittel, Frauenanteil). Dabei werden (wo möglich) die Durchschnittswerte von jeweils zwei Jahren miteinander verglichen, um extreme Schwankungen auszugleichen. Bei einer positiven Entwicklung erfolgt ein entsprechender prozentualer Zuschlag zu den eingebrachten Mitteln, bei

negativer Entwicklung ein Abschlag. Die Gewinne sollen aus zentralen Mitteln zusätzlich bereitgestellt werden; Verluste werden durch Kürzung der Mittel bzw. eine Erhöhung der globalen Minderausgabe realisiert. Aufgrund der Haushaltssituation ist die Bereitstellung zusätzlicher Mittel limitiert; sie wird in jedem Jahr erneut geprüft.

- Der *Sockelbetrag* wird zu je 50% für die Lehre und die Forschung errechnet. Dabei wird auf den Ergebnissen von Regressionsrechnungen aufgebaut. Für die Lehre werden die Zahlen der Professoren und Wissenschaftler – gewichtet mit den Deputaten – zugrunde gelegt, für die Forschung die Zahl der Professoren (100%) und die Zahl der Wissenschaftler (50%). Als Sockelbetrag ergaben sich für das Jahr 2004 19,5 Millionen Euro pro Hochschule.
- *Sonderbelastungen*: Es wurden Sonderlasten für die Medizin, landwirtschaftliche Anstalten und Materialprüfung anerkannt.

Indikatoren des Volumenmodells sind:

- Anteil der Studierenden der Universität X an der Gesamtzahl der Studierenden aller Universitäten. Die Studierenden werden nach Fächergruppen gewichtet.
- Anteil der Absolventen der Universität X an der Gesamtzahl der Absolventen aller Universitäten. Die Absolventen werden nach Fächergruppen und nach Abschluss (Diplom, Bachelor, Master) gewichtet.
- Anteil der Drittmiteleinwerbungen der Universität X am Gesamtvolumen der Drittmiteleinwerbungen aller Universitäten. Die Drittmittel werden nach öffentlich und privat gewichtet.
- Anteil der Drittmiteleinwerbungen der Universität X am Gesamtvolumen der Drittmiteleinwerbungen aller Universitäten. Die Drittmittel werden nach Fächergruppen gewichtet.
- Anteil der Promotionen der Universität X an der Gesamtzahl der Promotionen aller Universitäten.

Indikatoren des Anreizteils sind (die nachfolgend genannten Jahreszahlen werden entsprechend der Umsetzung im Zeitverlauf fortgeschrieben):

- *Umstellung Bachelor/Master*: Anteil der Abschlüsse zu den Abschlüssen gesamt (ausgenommen Staatsexamen, Lehramt, Kirchliche Prüfungen) (Durchschnitt aus den Jahren 2002/2003) im Vergleich zum Landesdurchschnitt. Der Gewinn bzw. Verlust jeder einzelnen Universität ergibt sich aus der Abweichung des Anteils der jeweiligen Universität zum Landesdurchschnitt, multipliziert mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator.

- **Absolventenquote/Drop-Out:** Der durchschnittliche Anteil der Absolventen an den Studierenden in den Jahren 2001/2002 wird zum durchschnittlichen Anteil der Absolventen an den Studierenden in den Jahren 2002/2003 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.
- **Drittmittelförderung absolut (Bonusmodell):** Für jeden gegenüber dem Bezugsjahr zusätzlich eingeworbenen Euro wird ein Bonus von 0,01 Euro ausbezahlt.
- **Drittmittelförderung relativ:** Die Veränderung des durchschnittlichen Drittmittelaufkommens der Jahre 2001/2002 zum durchschnittlichen Drittmittelaufkommen der Jahre 2002/2003 wird zum durchschnittlichen Drittmittelaufkommen der Jahre 2001/2002 (Bezugsjahr) in Bezug gesetzt. 20% des sich daraus ergebenden Prozentsatzes, multipliziert mit dem jeweiligen Einsatz der Universität für diesen Indikator, ergibt den Gewinn bzw. Verlust einer jeden Universität.
- **Frauenförderung – Absolventinnen:** Der durchschnittliche Anteil der Absolventinnen an den Absolventen gesamt der Jahre 2001/2002 wird zum durchschnittlichen Anteil der Absolventinnen an den Absolventen gesamt der Jahre 2002/2003 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.
- **Frauenförderung (wissenschaftliche Mitarbeiterinnen):** Der durchschnittliche Anteil der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen an den wissenschaftlichen Mitarbeitern gesamt der Jahre 2001/2002 wird zum durchschnittlichen Anteil der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen an den wissenschaftlichen Mitarbeitern gesamt der Jahre 2002/2003 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.
- **Frauenförderung Promotion/Habilitation:** Der durchschnittliche Anteil der Promovendinnen/Habilitandinnen an den Promotionen/Habilitationen gesamt der Jahre 2001/2002 wird zum durchschnittlichen Anteil der Promovendinnen/Habilitandinnen an den Promotionen/Habilitationen gesamt der Jahre 2002/2003 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.
- **Frauenförderung Professorinnen:** Der durchschnittliche Anteil der nach Fächergruppen gewichteten Professorinnen an den nach Fächergruppen gewichteten Professoren gesamt der Jahre 2001/2002 wird zum durchschnittlichen Anteil der nach Fächer-

gruppen gewichteten Professorinnen an den nach Fächergruppen gewichteten Professoren gesamt der Jahre 2002/2003 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.

- *Sonstige Einnahmen:* Für die Förderung der Erzielung sonstiger Einnahmen (z.B. Patente, Lizenzen) ist ein gesonderter Indikator vorgesehen. Dieser wird mangels valider Eingangsdaten derzeit noch nicht berechnet.

1.5 Zielvereinbarungen

Mit den Universitäten wurden erste Zielvereinbarungen abgeschlossen. Das Instrumentarium wird vor allem in den Bereichen eingesetzt, wo zwischen Ministerium und Hochschulen Vereinbarungen zur Schärfung des individuellen Profils der Hochschule getroffen werden. Das Instrument der Zielvereinbarung wird erst seit relativ kurzer Zeit eingesetzt, so dass noch keine vertieften Erkenntnisse über die Auswirkungen vorliegen.

1.6 Kosten- und Leistungsrechnung und Berichtswesen

Mit der Entwicklung der Globalhaushalte und der Verschlinkung der Haushaltssystematik geht ein Informationsverlust einher. In Baden-Württemberg sollen daher wesentliche Informationen für die Hochschulsteuerung – und ohne Informationen ist eine Steuerung vollkommen unmöglich – aus der Kosten- und Leistungsrechnung und dem Berichtswesen bereitgestellt werden. Im Landeshochschulgesetz ist die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung für die Hochschulen auf einheitlicher Grundlage vorgesehen. Die Hochschulen haben alle zwischenzeitlich eine Kostenträgerrechnung mit Software der Hochschul-Informations-System GmbH (HIS) eingeführt (mit Ausnahme der Universität Heidelberg, die als einzige kaufmännisches Rechnungswesen mit SAP einsetzt). Die Entwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung wurde im Rahmen des Landesprojekts Neue Steuerungsinstrumente von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Hochschulen und des Wissenschaftsministeriums begleitet. Im Rahmen der Arbeitsgruppen konnten die anstehenden Probleme in den meisten Fällen im Konsens gelöst werden. Die ersten Berichte liegen dem Ministerium vor. Erste inhaltliche Erkenntnisse zu Fragen der Kostenstruktur von Studiengängen oder Forschungsprojekten sowie zur Frage des Overheads sollen aus den Berichten abgeleitet werden.

Über die Kosten- und Leistungsrechnung hinaus erfordert die Hochschulsteuerung auch bei relativ autonomen Hochschulen ein Berichtswesen. Im Landeshochschulgesetz ist daher die Einrichtung eines Informationssystems durch die Hochschulen vorgesehen. Das Wissenschaftsministerium richtet in Baden-Württemberg ein einheitliches Berichtswesen auf der Basis des Super X-Verfahrens von HIS ein. Dabei wird ein hochschulinternes Berichtswesen ebenso wie ein Berichtssystem für das Ministerium aufgebaut. Derzeit werden die zu berichtenden Informationen und die technischen Spezifikationen des Systems gemeinsam mit den Hochschulen entwickelt.

2 Zusammenhang zwischen Finanzierung und hochschulpolitischer Zielsetzung und Steuerung, Auswirkungen des neuen Finanzierungs- und Steuerungssystems

2.1 Hochschulautonomie und zukünftiges Finanzierungssystem in Baden-Württemberg

In Zeiten zunehmender Hochschulautonomie wird die Finanzierung der Hochschulen als Steuerungsinstrument an Bedeutung gewinnen. In Baden-Württemberg wurden mit dem neuen Landeshochschulgesetz viele Aufgaben in die Autonomie der Hochschulen und ihrer Gremien, insbesondere des Rektorats und des Aufsichtsrats/Hochschulrats, übergeben. Angefangen von der Genehmigung des Körperschaftshaushalts über Studienordnungen bis hin zu den Berufungen reicht nun die Zuständigkeit der Hochschulen. Insbesondere wurde den Hochschulen die Möglichkeit eröffnet, eine Umwandlung zum Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung vorzunehmen. Als erste Universität hat die Universität Heidelberg diesen Schritt vollzogen. Das Wissenschaftsministerium geht davon aus, dass in absehbarer Zeit weitere Hochschulen folgen werden. Mit der Umwandlung zum Landesbetrieb sind neben der Einführung der kaufmännischen Buchführung und einer Rechnungslegung auf der Grundlage von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung weitere Flexibilitäten in der Haushaltsführung und Zuständigkeiten verbunden.

Das Wissenschaftsministerium hat mit dem neuen Landeshochschulgesetz viele Zuständigkeiten und Steuerungsmöglichkeiten an die Hochschulen abgegeben. Damit verbleibt der Bereich der Finanzierung als wesentlicher Standpfeiler zukünftiger hochschulpolitischer Zielsetzungen. Dabei kann es aber nicht angehen, dass mit der „Drohgebärde“ der Finanzierung nach außen gegebene Steuerungsmöglichkeiten wieder in das Ministerium zurückgeholt werden. Vielmehr muss durch ein mehrschichtiges Finanzierungssystem versucht werden, das Spannungsfeld zwischen Planungssicherheit der Hochschulen einer-

seits und hochschulpolitisch erwünschter und notwendiger Steuerung andererseits zu lösen. Baden-Württemberg hat hierfür im neuen Landeshochschulgesetz ein so genanntes „Drei-Säulen-Modell“ vorgesehen. Dieses setzt sich aus den Komponenten *Grundfinanzierung*, *Leistungsorientierte Mittelverteilung* und *Zielvereinbarung* zusammen.

Um Planungssicherheit zu gewährleisten, soll mit allen Hochschulen eine Rahmenvereinbarung über die gesamte Hochschulfinanzierung abgeschlossen werden. Der Abschluss dieser Rahmenvereinbarung soll mit Zustimmung des Parlaments erfolgen. Wesentlicher Inhalt dieser Rahmenvereinbarung soll die Festlegung der zu erbringenden Leistungen des Landes und der Hochschulen sowie Berufsakademien unter Berücksichtigung der hochschulartenübergreifenden oder anderer übergeordneter Aspekte sein. Mit der Rahmenvereinbarung soll Planungssicherheit für Verhandlungen über Hochschulverträge und über die Laufzeit der einzelnen Hochschulverträge hinaus geschaffen werden.

2.1.1 Grundfinanzierung

Die Grundfinanzierung, die nach derzeitigen Überlegungen aus kapazitätsabhängigen und kapazitätsunabhängigen Komponenten bestehen könnte, wird dabei wesentliche Teile der Finanzierung der Hochschulen abdecken. Diskutiert wird ein Umfang von ca. 70 % des derzeitigen Gesamtzuschusses der Hochschulen. Dabei werden verschiedene Komponenten wie Minimalausstattung, Bewirtschaftungskosten, Forschungs- und Lehrkapazität in die Bemessung einfließen.

2.1.2 Leistungsorientierte Mittelvergabe

Die leistungsorientierte Mittelvergabe soll ca. 20 % des Zuschusses umfassen. Sie ist – gemeinsam mit dem Instrument der Zielvereinbarung – das Instrument zukünftigen hochschulpolitischen Handelns. Einerseits sollen mit diesem Instrument die unterschiedlichen Belastungen der Hochschulen ausgeglichen werden. Andererseits können und sollen mit der leistungsorientierten Mittelvergabe überall dort hochschulpolitische Zielsetzungen über Anreizsysteme umgesetzt werden, wo diese politischen Zielsetzungen in messbare Größen, z. B. die Förderung von Frauen oder die Umstellung auf Bachelor und Master, münden und diese für jede Hochschulart über alle Hochschulen hinweg vorgegeben werden und umgesetzt werden sollen. Die Erfahrungen der vergangenen sechs Jahre zeigen, dass die Hochschulen sich sehr wohl entlang der vorgegebenen Indikatoren entwickeln und mit einer besseren Erfüllung der hochschulpolitischen Vorgaben gleichzeitig versuchen, ihre eigene Finanzierung zu verbessern.

2.1.3 Zielvereinbarung

Als zweites wesentliches Standbein für die zukünftige Hochschulsteuerung ist die Zielvereinbarung anzusehen. Hier können über individuelle Vereinbarungen mit den Hochschulen Ziele der Hochschulentwicklung angestrebt werden. Hätte man früher ggf. im Haushaltsplan exakt vorgeschrieben, in welcher Höhe einer Hochschule für die Erfüllung einer Aufgabe Sachmittel oder Personal (Stellen) zur Verfügung gestellt werden, überspitzt gesagt, wie viele Bleistifte sie zur Erfüllung der Aufgabe verwenden darf, muss in Zeiten der Hochschulautonomie und der veränderten Finanzierungssysteme ein anderer Ansatz gewählt werden. Im Rahmen der Zielvereinbarung wird man sich über die Beiträge des Ministeriums und auch die Eigenmittel der Universität, die zur Erfüllung einer Aufgabe notwendig sein werden, einigen. Dann muss es aber dem Ministerium im Prinzip egal sein, ob die Universität zur Erfüllung dieser Aufgabe Personal beschäftigt oder zusätzliche Computer kauft. Entscheidend ist nur die Zielerfüllung. An ihr ist der Erfolg zu messen. Wird das Ziel erreicht, verbleiben die Mittel in der Hochschule; wird das Ziel (deutlich) verfehlt, wird auch über Sanktionen zu sprechen sein. Letztlich dokumentiert sich insbesondere in diesem Beispiel der Paradigmenwechsel, der bei der Hochschulsteuerung und der Hochschulfinanzierung stattfindet: weg von der bisherigen Steuerung und (detaillierten) Vorgabe des Inputs, den die Hochschulen zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten, hin zur so genannten „Output-Steuerung“, bei der man den Einrichtungen weitestgehend Autonomie bei der Frage einräumt, auf welche Art und Weise sie die gemeinsam vereinbarten Aufgaben erfüllen.

2.2 Stärken und Schwächen der Finanzierungssysteme

Baden-Württemberg befindet sich in der guten Situation, dass bereits vor einigen Jahren begonnen wurde, sich vom „alten“ System zu lösen und der Weg zu dem eben beschriebenen Paradigmenwechsel bereits eingeschlagen wurde. Dieser Weg wird durch das neue Landeshochschulgesetz konsequent fortgesetzt. Insofern befindet sich Baden-Württemberg derzeit in einem Zwitterzustand: Die alten Instrumente ziehen bei uns nicht mehr, die neuen sind noch nicht vollständig eingeführt bzw. noch in der Erprobung. Ein vollkommen nahtloser Übergang – und ich bin überzeugt, dass diese Erfahrungen auch andere Bundesländer machen werden – ist nicht möglich. Allerdings haben uns gerade die positiven Erfahrungen, die wir auf dem Weg zu neuen Steuerungs- und Finanzierungsformen bereits gemacht haben, darin bestärkt, diesen Weg konsequent fortzusetzen. Daher ist es meine Erwartung, dass es uns mit den neuen Finanzierungsformen gelingt, die hochwertigen Ressourcen, die die Hochschulen für unsere Volkswirtschaft bieten,

weiter zu aktivieren und den Wissenschaftsstandort Baden-Württemberg und auch den Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb zu stärken.

2.3 Studiengebühren

Eine Finanzierungskomponente soll zum Schluss noch beleuchtet werden. Das Kabinett des Landes Baden-Württemberg hat einen Gesetzentwurf zur Einführung der Studiengebühren ab dem Sommersemester 2007 zur Anhörung freigegeben. Damit ist Baden-Württemberg das erste Bundesland, das einen Gesetzentwurf für die Einführung von Studiengebühren vorgelegt hat. Es sind – wie bundesweit diskutiert – Studiengebühren in Höhe von 500 Euro pro Semester, unabhängig vom Studienfach und Studiendauer, geplant. Zur Abfederung sozialer Härten sind Ausnahmetatbestände vorgesehen, außerdem soll die Finanzierung über günstige Kredite ermöglicht werden.

Die zu erwartenden Mehreinnahmen von ca. 150 Millionen Euro pro Jahr für alle baden-württembergischen Hochschulen sollen in den Hochschulen verbleiben und von diesen zielgerichtet für die Verbesserung der Lehre, insbesondere deren Qualität, eingesetzt werden. Das Wissenschaftsministerium erwartet, dass die Studiengebühren auch zu einem veränderten Verhältnis zwischen Studierenden und Hochschule bzw. deren Repräsentanten führen werden. Die Hochschulen haben dadurch ein ureigenes finanzielles Interesse, durch attraktive Angebote die Zahl der Studierenden zu erhöhen und an der Hochschule zu halten. Die Studierenden werden bestrebt sein, Hochschulen zu suchen, die ihnen bei zügigem Studium, schnellem Abschluss, gutem „Renommee“ und damit verbunden einer schnellen Aufnahme am Arbeitsmarkt letztlich eine gute Verzinsung des eingesetzten Kapitals ermöglichen. Die Hochschulen werden also ihre Angebote verbessern, die Erwartungshaltung der Studierenden wird steigen. Bei allen Diskussionen um die Studiengebühren ist allerdings zu bedenken, dass die derzeit vorgesehene Höhe der Studiengebühren keinesfalls für die Hochschulen einen finanziellen Befreiungsschlag bedeutet, sondern bestenfalls eine dringend notwendige Ergänzung der Finanzierung.

3 Rolle des Wissenschaftsministeriums

Im Zuge der zunehmenden Hochschulautonomie muss und wird sich die Rolle des Wissenschaftsministeriums wandeln. Dieser Prozess wurde durch die erhebliche Erweiterung der Autonomie mit dem neuen Hochschulgesetz in Baden-Württemberg bereits eingeleitet. Hat das Ministerium in der Vergangenheit wesentliche Ressourcen in der Genehmigung von Vorlagen der Universitäten (z.B. Studienpläne oder Prüfungsordnungen) oder im

Rahmen der Berufungsverfahren eingesetzt, so wandelt sich heute das Anforderungsprofil sehr viel stärker hin zur Definition von Rahmenbedingungen, politischen Zielen und teilweise der Beratung und Unterstützung der Hochschulen in vielen Bereichen. Die Ausgestaltung von Hochschulverträgen, die Diskussion von Zielvereinbarungen usw. wird auch in Zukunft erhebliche Ressourcen des Ministeriums binden. Dabei wird auch der Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschulen besondere Bedeutung zukommen. Sie ist vom Ministerium auf die Übereinstimmung mit den hochschulpolitischen Zielsetzungen zu prüfen, und sie bildet die Basis für die hochschulindividuellen Regelungen der Hochschulverträge und der Zielvereinbarungen. Wer also denkt, mit der Hochschulautonomie wird das Ministerium überflüssig, irrt. Es wird sich der Aufgabenschwerpunkt des Ministeriums verschieben.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialdirigent Hans-Jürgen Müller-Arens
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg
Königstraße 46
70173 Stuttgart

Hinweise für Autoren:

Die Zeitschrift „Beiträge zur Hochschulforschung“ bildet ein wissenschaftliches Forum für Arbeiten aus der Hochschulforschung und richtet sich an Hochschulleitungen sowie Mitarbeiter in Hochschulverwaltungen und Ministerien, an politische Entscheidungsträger, Wissenschaftler und Hochschulorganisationen sowie an Forscher, die sich mit Fragen des Hochschulwesens und seiner Entwicklung befassen. Sie bietet Hochschulforschern und Akteuren im Hochschulbereich die Möglichkeit zur Publikation wissenschaftlicher Arbeiten mit einem Umfang von maximal 20 Seiten.

Wie für eine wissenschaftliche Zeitschrift üblich, durchlaufen alle eingereichten Beiträge eine zweifache Begutachtung durch anonyme Sachverständige innerhalb und außerhalb des Instituts. Danach erhalten die Autoren eine schriftliche Rückmeldung zu ihrem Aufsatz. Die redaktionelle Betreuung der Beiträge liegt bei Mitarbeitern des Staatsinstituts, während die Druckfassung extern von einem Grafiker erstellt wird.

Allen Manuskripten sollten ein kurzes Abstract in deutscher und in englischer Sprache sowie Anschrift und Angaben zur beruflichen Funktion des Autors beigelegt sein. Es wird darum gebeten, bei Abbildungen, die in Microsoft-Word-Dokumenten eingebettet sind, ergänzend zu der Textdatei die Originaldatei (aus Powerpoint, Excel oder anderen Programmen) mitzuschicken. Bitte senden Sie Ihr Manuskript an:

Dr. Lydia Hartwig

Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung
Prinzregentenstraße 24
80538 München

E-Mail: L.Hartwig@ihf.bayern.de

BAYERISCHES STAATSinSTITUT
FÜR HOCHSCHULFORSCHUNG
UND HOCHSCHULPLANUNG



MÜNCHEN