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 Arbeiterstellen 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. Berufungsrecht 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 Verkauferlösen 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 *schafft 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