

Die Hochschulfinanzierung in Deutschland: Erfahrungen und Trends

Bern, 04. März 2011
Dr. Michael Jaeger

Hintergrund

HIS Institut für Hochschulforschung
Arbeitsbereich Steuerung, Finanzierung, Evaluation

Schwerpunkte im Finanzierungsbereich:

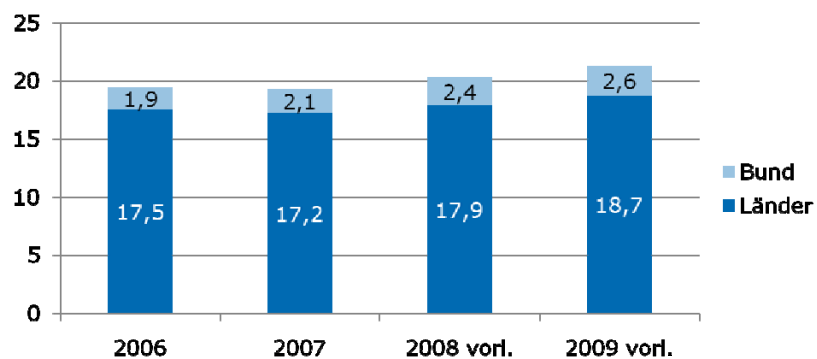
- Beratung von Hochschulen und Ministerien bei der Entwicklung und Umsetzung von Finanzierungsverfahren (kennzahlengestützt, ZLV) und Controllingsystemen
- Evaluation leistungsbezogener Finanzierungsverfahren: Berlin, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen
- Untersuchung der Effekte im Kontext von Hochschul-Governance

Inhalt

1. Hochschulfinanzierung in Deutschland: Überblick und Rahmenbedingungen
2. Verfahren der Hochschulfinanzierung in den Ländern
 1. Bemessung von Grundbudgets
 2. Bemessung von Leistungsbudgets
3. Wirkungen anreizbasierter Finanzierungsverfahren
4. Fazit

Hochschulfinanzierung im föderalen System

Öffentliche Ausgaben für Hochschulen nach Körperschaftsgruppen in Mrd. Euro



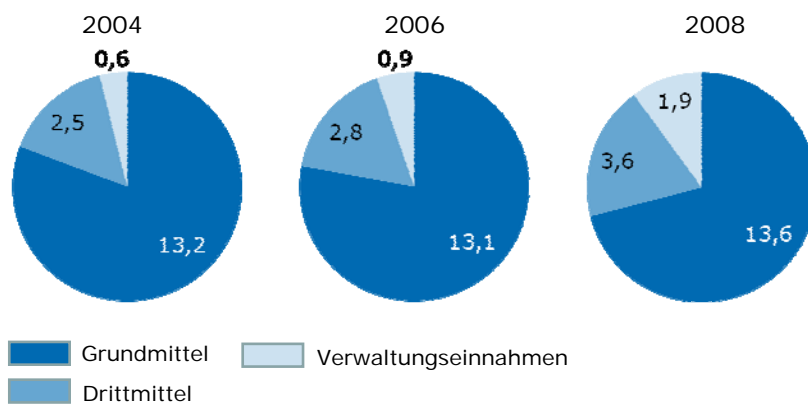
Quelle: Bildungsfinanzbericht 2010

Dynamische Rahmenbedingungen

- Hochschulpakt 2020
- Exzellenzinitiative
- Studiengebühren
- Paradigmenwechsel in der Finanzierung auf Ländern:
Globalhaushalte und indikatorbasierte Finanzierungsmodelle

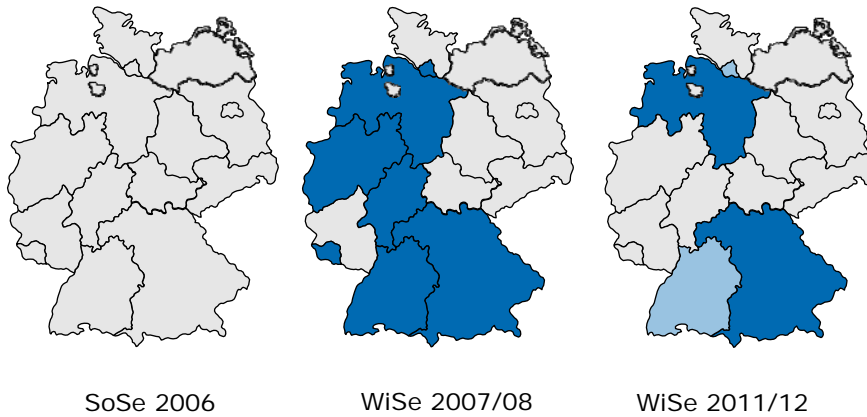
Finanzierungsquellen

Einnahmen, Hochschulen ohne Medizinische Einrichtungen/
Gesundheitswissenschaften, in Mrd. Euro

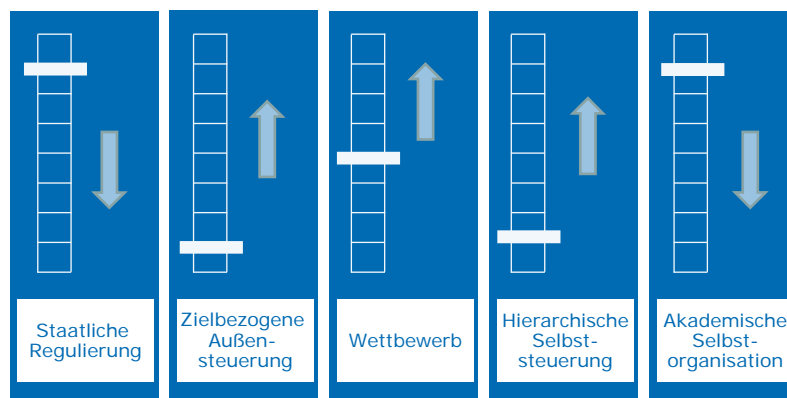


Quelle: Statistisches Bundesamt

Erhebung von Studiengebühren in den Ländern



Veränderung der Steuerungsformen in Richtung NPM



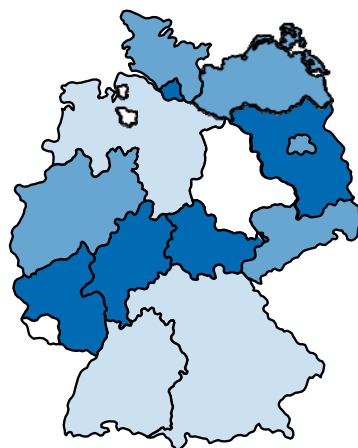
Lange 2005, Schimank 2007

Paradigmenwechsel in der Hochschulfinanzierung

- Globalisierung der Hochschulhaushalte in den Ländern
 - Erweiterung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit sowie der Übertragbarkeit
 - Im Extremfall Reduktion auf zwei Zuschusstitel (investiv/konsumtiv)
 - Oft Einschränkungen bzw. Spezifizierungen auf Ebene von Verordnungen und Erlassen, daher kein einfacher Länderüberblick möglich
- Paradigmenwechsel in der Finanzierung
 - Leistungsbudgets
 - Mittelsteuerung per ZLV
 - Indikatorisierte Ansätze zur Bemessung der Grundausrüstung

Typen von Finanzierungsmodellen

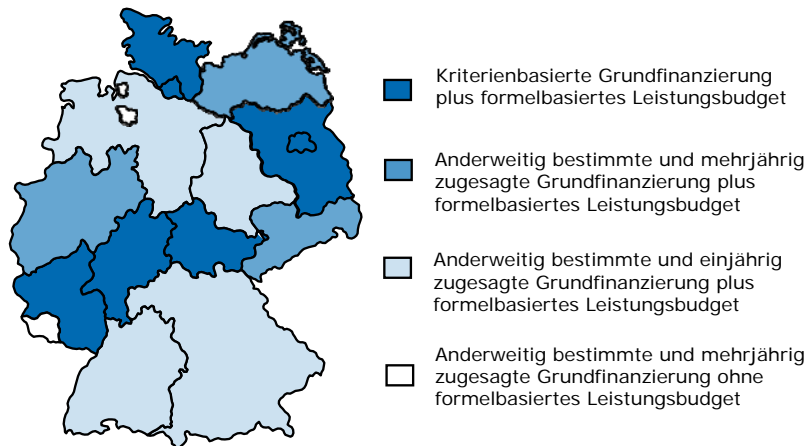
2010



- Kriterienbasierte Grundfinanzierung plus formelbasiertes Leistungsbudget
- Anderweitig bestimmte und mehrjährig zugesagte Grundfinanzierung plus formelbasiertes Leistungsbudget
- Anderweitig bestimmte und einjährig zugesagte Grundfinanzierung plus formelbasiertes Leistungsbudget
- Anderweitig bestimmte und mehrjährig zugesagte Grundfinanzierung ohne formelbasiertes Leistungsbudget

Typen von Finanzierungsmodellen

2012 (Planung)



Grundbudgetierung: Ziele

- Legitimation der Mittelzuweisung
- Finanzielle Grundsicherung der Hochschulen
- Transparenz und Objektivität
- Hinwendung zu Programm- oder Produkthaushalten

Beispiel: Hessen

Indikator	Soll-Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit (Leistungszahl), diese wird für einen mehrjährigen Zeitraum zwischen Land und Hochschule vereinbart
Berechnungsmodus	Leistungszahl x fächerspezifischer Clusterpreis
Preisfestlegung	Ist-Daten-basiert (Ableitung über Kostenträgerrechnung)
Steuerungsansatz	Abweichung der Ist-Studierendenzahlen von den vereinbarten Sollzahlen bleiben innerhalb eines 10%-Korridors budgetneutral; bei Unterschreitung von mehr als 10% erfolgt Preisabschlag (nur bezogen auf Differenz)
Entwicklungsperspektiven	Künftig soll nur noch die Ist-Zahl der Studierenden (Dreijahresdurchschnitt) maßgeblich sein (anstelle vereinbarter Leistungszahl)

Beispiel: Hamburg

Indikator	Soll-Absolventenzahl, wird zwischen Land und Hochschulen vereinbart (einjährige Periode)
Berechnungsmodus	Soll-Absolventenzahl x Preis (Anwendung hochschul- und fachgruppenspezifischer Preise)
Preisfestlegung	Ist-Daten-basiert
Steuerungsansatz	Abweichungen in einem Korridor von 5% bzw. 10% bleiben budgetneutral; bei Unterschreitung dieser Grenze Verhandlung zwischen Land und Hochschule über finanzielle Auswirkungen

Beispiel: Brandenburg

Indikatoren	Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit Anzahl der Professuren
Berechnungsmodus	Indikatoren x clusterspezifische Kostennormwerte für Studierende und Professuren
Preisfestlegung	Kostennormwert je Professur, daraus abgeleitet Kostennormwert je Studierenden
Weitere Merkmale	Je nach Fächercluster werden unterschiedlich hohe Anteile des Grundbudgets nach der Zahl der Professuren bzw. der Studierenden verteilt: <ul style="list-style-type: none">• Geistes- und Sozialwissenschaften 25% : 75%• MINT 40% : 60%

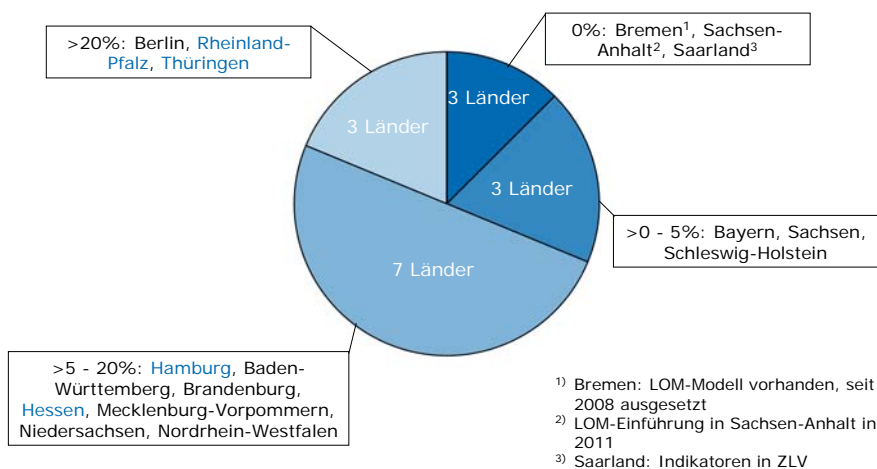
Grundbudgetierung: Charakteristika

- Heterogenität
 - Auf Ebene der Systematik: Mono- versus multikriterial
 - Auf Ebene der verwendeten Leistungsgrößen:
Nachfrageorientiert (Studierendenzahlen), Outputorientiert (Absolventenzahlen), Inputorientiert (Zahl der Professuren)
- Verhandlung bleibt auch bei kriteriengeleiteter Ermittlung ein zentrales Element bei der Ermittlung von Grundbudgets
- Grundausrüstung für Forschung über lehrbezogene Leistungsgrößen mitverteilt (Parallelitätsannahme)

Leistungsbudgetierung: Ziele

- Implementierung eines wettbewerblichen Anreizrahmens; letztlich: Steigerung von Effizienz und Leistung
- Legitimation für Verteilungsentscheidungen; daher: automatisierte Verteilung anhand von Kennzahlen

Anteile der Leistungsbudgets an den staatlichen Haushaltsmitteln 2010



Leistungsbudgetierung: Modellmerkmale

- Ansatz: Teile der (vertraglichen) Grundmittel der Hochschulen werden einbehalten und anhand von Leistungskennzahlen zwischen den Hochschulen umverteilt
- Daraus resultierend: Budgetdeckelung, Umverteilung erfolgt im geschlossenen System, wechselseitige Abhängigkeit Gewinner/Verlierer
- Zugewinn-/Verlustrisiko bezieht sich i.d.R. nicht auf kompletten LOM-Anteil; Umverteilungsvolumen liegt in der Realität zumeist innerhalb von 1% bezogen auf die staatlichen Grundmittel insgesamt

Leistungsbudgetierung: Modellmerkmale

- Einbezogene Hochschulen: In sieben Ländern werden neben Universitäten und Fachhochschulen auch Kunst- und Musikhochschulen in die leistungsorientierte Mittelverteilung einbezogen
- Berücksichtigung der Spezifika von Hochschularten:
 - Verteilkreise: In acht Ländern konkurrieren Hochschulen verschiedener Hochschularten direkt um Mittel aus dem Verteilungsbudget, die Modelle der übrigen Länder sehen getrennte Verteilkreise vor
 - Spezifika der Hochschularten werden zumeist über unterschiedliche Indikatoren und über Gewichtungen abgebildet
 - In kleinen Hochschulsystemen: Unterschiedliche Indikatoren je nach Hochschule (z.B. Hamburg)

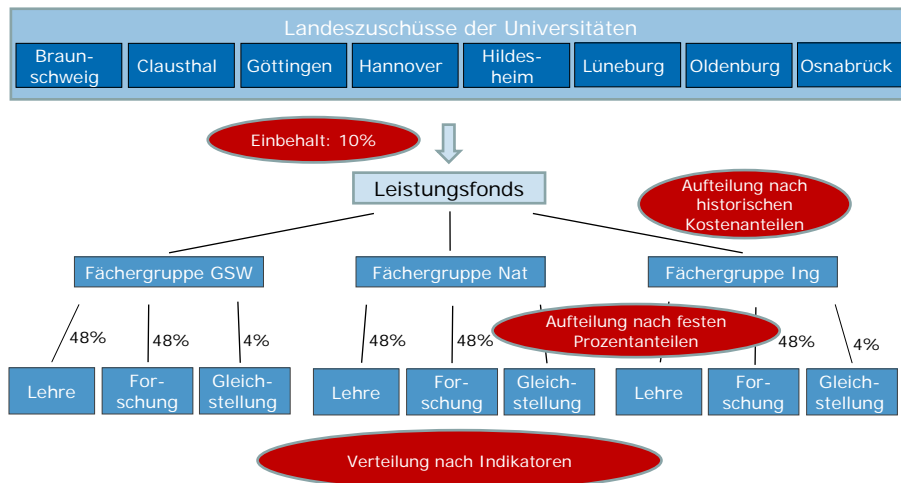
Leistungsbudgetierung: Kennzahlen

- Lehrbezogene Kennzahlen sind in allen Modellen enthalten und haben zumeist das stärkste Gewicht (Ausnahme bei Ländern mit Drei-Säulen-Budgetierung)
- Weitere Leistungsbereiche: Forschung (immer), Gleichstellung (1 Ausnahme), Internationalität (3 Ausnahmen)

Übliche Leistungskennzahlen

Lehre	<ul style="list-style-type: none">• Absolventen, Erfolgsquote• Studierende in der RSZ, Auslastungsquote• Regelstudienzeitquote (Anteil der Studierenden in RSZ an allen Studierenden)• Studienanfänger
Forschung	<ul style="list-style-type: none">• Drittmittel• Promotionen (Universitäten)• Publikationen nur in einem Land (Berlin)
Gleichstellung	<ul style="list-style-type: none">• Frauenanteile Studierende/Absolventen/Promotionen• Frauenanteile am wiss. Personal
Internationalität	<ul style="list-style-type: none">• Lehrbezogen: Ausländische Studierende, ins Ausland gehende Studierende• Forschung: Alexander-von-Humboldt-Stipendiat/innen, internationale Kooperationsprojekte
Künstlerische Entwicklung	<ul style="list-style-type: none">• Präsentationen• Preise/Auszeichnungen

Beispiel Niedersachsen (Universitäten)



Beispiel Niedersachsen (Universitäten)

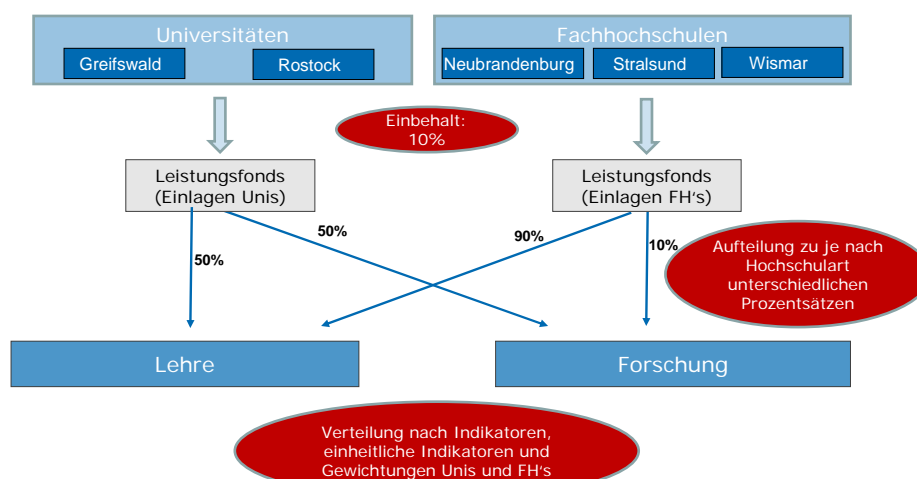
Aufgabenbereich	Parameter	Anteil
Lehre (48%)	Eingeschriebene Studienanfänger im 1. Hochschulsesemester	21%
	Mit der Regelstudienzeit abschlussgewichtete Absolventen	75%
	Bildungsausländer	2%
	Outgoings	2%
Forschung (48%)	Drittmittelerträge	74%
	Promotionen	24%
	Humboldt Stipendiaten und Preisträger	2%
	Weibliches wissenschaftliches Personal	20%
Gleichstellung (4%)	Neu ernannte Professorinnen	40%
	Absolventinnen	20%
	Promotionen (weiblich)	20%

Beispiel Mecklenburg-Vorpommern

Besondere Herausforderungen für LOM in Mecklenburg-Vorpommern:

- Geringe Anzahl an Wettbewerbshochschulen (2 Universitäten, 3 Fachhochschulen) bewirkt Einschränkung der Modelloptionen:
 - Mehrkreisansatz kaum umsetzbar
 - Begünstigung fixierter Ergebniskonstellationen
- Starke Profilunterschiede zwischen den Hochschulen: Sinnvoll im Kontext von Wettbewerb und Profilbildung, nachteilig für kennzahlengestützte Vergleiche

Beispiel Mecklenburg-Vorpommern: Systematik



Beispiel Mecklenburg-Vorpommern: Kennzahlen

Indikator	Indikatorgewicht in Prozent	
	Unis	FHs
Absolventen	20	36
Studierende 1.-4. Fachsemester	15	27
Anteil Studierender in BaMa-Studiengängen an allen Studierenden im 1.-4. Fachsemester	2,5	4,5
Anteil der ausländischen Studierenden an allen Studierenden	5	9
Frauenanteil Absolventinnen und Absolventen	2,5	4,5
Frauenanteil wissenschaftliches Personal	5	9
Drittmittel-Ist-Ausgaben	45	9
Promotionen – FHs ohne Wettbewerb	5	1
Gesamt	100	

Ergebnisse der Evaluation 1

- Überzeugende Einbindung der FMV in den staatlichen Steuerungskontext (Landeshochschulgesetz, Zielvereinbarungen ...)
- Einbezogene Kennzahlen bilden die wesentlichen Leistungsbereiche der Hochschulen gut ab (mit Einschränkungen im Forschungsbereich) und entsprechen der Praxis in anderen Ländern

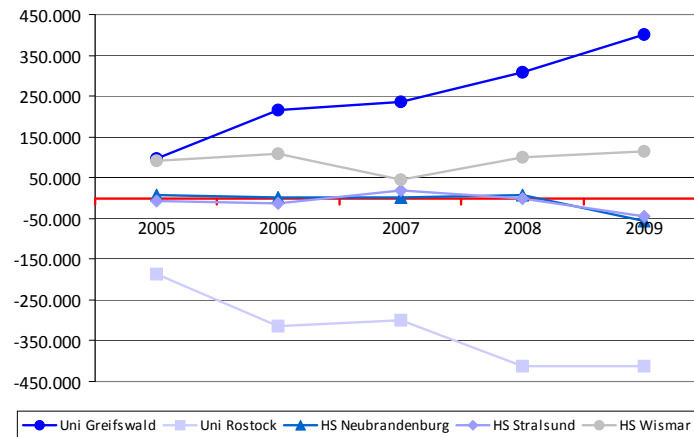
Ergebnisse der Evaluation 2

- Jedoch starke Transparenzverluste:
 - Verschiedene Indikatorkonstruktionen (Absolutzahlen/Quoten und daraus folgend verschiedene Wege der Aggregation)
 - Unterschiedliche Bezugszeiträume
 - Gewichtungsfaktoren nicht empirisch fundiert (Hochschularten, Fächergruppen etc.)
 - Häufige „Reparaturen“ im laufenden Betrieb
- Unterschiedliche Aufteilung der FMV-Einlagen Unis/FH's führt zu nicht intendierten Anreizeffekten
- Fixierte Gewinner-Verliererkonstellation (U Rostock versus U Greifswald / HS Wismar) schränkt Anreizfunktion ein

Problem: Häufige Änderungen am Modell

Jahr	Veränderung am Modell
2003	Veränderung Datenbasisjahr
2004	Einführung BaMa-Indikator Veränderung Indikatorgewichte Einführung fächergruppenbezogener Gewichtungsfaktoren bei Drittmittelausgaben
2005	Veränderung Berechnungsmodus Gleichstellung Streichung der Indikatoren für Stellen des wissenschaftlichen Personals in Lehre und Forschung Einführung Promotionenindikator Veränderung der Indikatorengegewichte in den Aufgabenbereichen Lehre und Forschung
2006	Einführung Kappungsgrenze für Verluste
2007	Einführung einer Kappung bei erreichter Gleichstellung (50%) Einführung fächergruppenbezogener Gewichtungsfaktoren bei der Gleichstellung
2008	Erhöhung FMV-Budgetanteil, Veränderung Kappungsgrenze
2009	Erhöhung FMV-Budgetanteil Vereinheitlichung der Aufteilung der FMV-Einlagen der Fachhochschulen auf die Aufgabenbereiche Lehre und Forschung auf 90% (Lehre) und 10% (Forschung)

Problem: Fixierte Gewinner-Verlierer-Konstellation



Leistungsbudgets: Charakteristika

- Zentrales Problem: Umverteilung im geschlossenen System unter Bedingungen der Unterfinanzierung
- Hoch komplexe Verrechnungswege schränken Transparenz und damit Anzeizeffekte ein
- Stark quantitative Ausrichtung („Tonnenideologie“), keine Kennzahlen für Qualität
- Bis auf eine Ausnahme: Keine Berücksichtigung von Veröffentlichungen (Gewichtungsproblematik), ebenso: Keine Berücksichtigung von Aktivitäten im Bereich Wissenschafts- und Technologietransfer

Zusammenfassung 1

- Indikatorisierung des Grundbudgets erhöht Transparenz und Legitimität der Mittelverteilung
- Budgetverhandlungen bleiben dennoch zentrales Element; notwendig auch angesichts politischem Gestaltungsanspruch
- Verteilmodelle suboptimal, aber oft notwendiges Ergebnis wegen Budgetbeschränkungen
- Konzeptionelle Abstimmung von Grund-, Leistungs- und Innovationsbudget ist wichtige Erfolgsvoraussetzung

Zusammenfassung 2

Leistungsbudgets:

- Tendenz zu komplexen Lösungen, Einfachheit als Vorzug (Aufwand, Transparenz, Grobsteuerung)
- Entwicklung leistungsbezogener Finanzierungsverfahren erfolgt oft isoliert; insbesondere Berichtswesen und Kompetenzverteilung sind ebenso entscheidend für das Erreichen von Anreizeffekten wie die inhaltliche Ausgestaltung der Formelfinanzierung



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!