



Hochschulfinanzierung und -steuerung in Brandenburg

HIS GmbH – Arbeitsbereich: Steuerung, Finanzierung,
Evaluation

HIS:Projektbericht

Dezember 2006

Brandenburg

In Brandenburg sind insgesamt rd. 41.000 Studierende (WS 2005/06) an neun Hochschulen im Verantwortungsbereich des Wissenschaftsministeriums eingeschrieben. 67% der Studierenden besuchen eine der drei Universitäten, von denen die Universität Potsdam mit 17.600 Studierenden bei weitem die größte ist. Zwischen den Wintersemestern 1998/99 und 2005/06 ist die Zahl der Studierenden an den Brandenburger Hochschulen um 65% (etwa 14.000 Studierende) angestiegen. Das Wachstum fand in gleichem Maße im Universitäts- (+65%; 9.100 Studierende) wie im Fachhochschulsektor (+62%; 4.700 Studierende) statt.

Elemente des staatlichen Steuerungssystems

Das staatliche Steuerungssystem in Brandenburg besteht aus folgenden Hauptelementen:

Ein ab dem Jahr 2004 geltender Hochschulpakt. Er beinhaltet die Zusage, dass der Hochschulpolitik von der Landesregierung wegen ihrer Bedeutung für den Standort Brandenburg Priorität eingeräumt wird. Außerdem werden Zusagen zur Flexibilisierung der Hochschulhaushalte sowie zur Lockerung der Stellenplanbindung und zur Ausnahme von Stellenbesetzungssperren bei der Berufung von Professoren gemacht. Eine Konsolidierung und Aufstockung der Hochschulhaushalte wird in Aussicht gestellt. Die Fortschreibung des Hochschulpakts wird z.Z. vorbereitet.

Das Hochschulgesetz weist dem/der Hochschulpräsident/in die Aufgabe der Aufstellung eines Hochschulentwicklungsplans zu (§65 i.d. Fassung von 2004) und gibt dem Senat der Hochschule die Verantwortung für dessen Verabschiedung (§67). Der Hochschulplan soll u. a. als Grundlage für den Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Staat dienen.

Ein Landeshochschulrat, der seit 1999 als beratende Instanz zwischen den Interessen der Hochschulen und denen des Staates vermittelt, ist ein Unikum in Deutschland. Der Landeshochschulrat nimmt Stellung sowohl zur Landeshochschulpolitik als auch zur strategischen Entwicklung einzelner Hochschulen (zum Hochschulentwicklungsplan) und schlägt die Kandidaten zur Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten der Hochschulen vor.

Ein differenziertes Finanzierungsmodell wurde eingeführt, das sowohl leistungsorientierte Indikatorsteuerung als auch Zielvereinbarungen zur Strukturentwicklung enthält.

Finanzierungsmodell

Das System zur Verteilung des staatlichen Zuschusses besteht seit 2004 aus drei Elementen:

- eine indikatorgestützte Grundzuweisung die auch Zuweisungen für Sondertatbestände enthält (zusammen 78%)
- eine indikatorgestützte leistungsbezogene Zuweisung (20%)
- eine Zuweisung für Strukturentwicklung auf der Grundlage von Zielvereinbarungen (2%)

Zum Doppelhaushalt 2004/2005 wurde eine indikatorgestützte Mittelverteilung eingeführt, die aus einer Grundzuweisung und einem Anreizteil besteht. Die Bestandteile des Verfahrens wurden in Zusammenarbeit mit dem Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) entwickelt. Die Weiterentwicklung des Verfahrens erfolgt kontinuierlich in einer konsensual angelegten Abstimmungsrunde zwischen Hochschulen und Ministerium. Insbesondere ist eine Erhöhung des leistungsbezogenen Anteils der Indikatorsteuerung avisiert. Die Indikatorsteuerung bestimmt die Mittelverteilung zu 98% des staatlichen Zuschusses an die Universitäten, Fachhochschulen sowie die Kunsthochschule. Wegen ihres hochschulartenübergreifenden Charakters ist das Verfahren als Einkreismodell zu bezeichnen. Das Hochschulbudget ist grundsätzlich gedeckelt.

Die eigentliche Grundzuweisung wird zum größten Teil über die Entwicklung von zwei Indikatoren berechnet und macht 78% des staatlichen Zuschusses aus. Die Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit wird als nachfrageabhängige und die Zahl von Professuren/Juniorprofessuren als nachfrageunabhängige Größe verwendet.

Diese Zahlen werden anhand von errechneten Kosten pro Einheit gewichtet. Üblicherweise „teure“ Studierende bzw. „teure“ Professuren (z. B. solche mit experimenteller/technischer Ausrichtung) werden entsprechend hoch gewichtet. Diese Gewichtung basiert auf Kostennormwerten (KNW), die den für verschiedene Fächer typischen Ressourcenaufwand widerspiegeln.

Die Berechnung der KNW erfolgt über mehrere Schritte: Zunächst werden, v.a. anhand der Curricularnormwerte für verschiedene Studiengänge, Fächercluster gebildet.¹ Für jedes Cluster werden dann die Normkosten je Professur berechnet; diese berücksichtigen a) die durchschnittlichen Professorenbezüge, b) die Norm-Anzahl wissenschaftlicher Mitarbeiter multipliziert mit deren durchschnittlichen Bezügen, c) die Norm-Anzahl für nichtwissenschaftliches Personal multipliziert mit deren durchschnittlichen Bezügen, d) die durchschnittlichen Ausgaben für Lehraufträge, Hilfskräfte u.ä. sowie e) die Norm-Ausgaben für Sachmittel.

Der nachfrageunabhängige Anteil wird als Professuren-KNW bezeichnet und mit der Anzahl von Professorenstellen multipliziert. Folgende Anteile der Grundzuweisung werden in dieser Weise nachfrageunabhängig verteilt: 25% (Geistes- und Sozialwissenschaften an Universitäten sowie Hochschule für Film und Fernsehen), 40% (Natur- und Ingenieurwissenschaften an Universitäten) bzw. 15% (Fachhochschulen).²

¹ Es werden folgende Cluster unterschieden: a) für Universitäten: U1 (Ingenieurwissenschaften, Architektur, Wirtschaftsingenieurwesen), U2 (Natur-, Geo- und Ernährungswissenschaften, Mathematik, Informatik, Psychologie), U3 (Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), U4 (Geistes- und Kulturwissenschaften), U5 (Erziehungs- und Sportwissenschaften) und U6 (Musikpädagogik), b) für die Hochschule für Film und Fernsehen K1 und c) für Fachhochschulen F1 (Ingenieurwissenschaften, Architektur, Informatik), F2 (Rechts- und Wirtschaftswissenschaft), F3 (Sozialwissenschaften, Kulturarbeit, Verwaltung und Recht), F4 (Design, Restaurierung), F5 (Archiv-, Bibliotheks- und Archivwesen), F6 (Forstwirtschaft) und F7 (Musikpädagogik).

² Der nachfrageunabhängige Teil ist in ingenieur- und naturwissenschaftlichen Fächern an Universitäten höher, da es dort größere Kostenbestandteile mit nachfrageunabhängigem Charakter gibt (Ziegele 2003: 8).

Die Normkosten je Professur werden dann in einen auf Studierende bezogenen Kostenwert umgerechnet (Studierenden-KNW).³ Nachfrageabhängig werden 75%, 60% bzw. bei Fachhochschulen 85% der Grundzuweisung vergeben. Die entsprechend gewichteten Studierenden-KNW werden mit der Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit multipliziert (siehe Tabelle 1).

Fächercluster	Professoren-KNW multipliziert mit der Professurenzahl	Studierenden-KNW multipliziert mit der Zahl von Studierenden in der Regelstudienzeit
Universitäten: Geistes- und Sozialwissenschaften*	25%	75%
Universitäten: Natur- und Ingenieurwissenschaften	40%	60%
Fachhochschulen	15%	85%

* inkl. Hochschule für Film und Fernsehen

Tab. 1: Indikatoren sowie Gewichtungen nach Fächercluster in der Grundzuweisung

Um einen Anreiz zur Verfolgung bestimmter Ziele zu setzen, wird zusätzlich ein 20%-iger Anteil des staatlichen Zuschusses über Leistungsindikatoren vergeben, dabei kommen sieben Indikatoren zum Einsatz (siehe Tabelle 2).

Aufgabenbereich	Indikator	Anteil
Lehre und Internationalität	Absolventen	40%
	ausländische Studierende	10%
Forschung und Nachwuchsentwicklung	Drittmittel (inkl. Weiterbildung)	30%
	Promotionen	10%
Gleichstellung	Studienanfängerinnen (3,3 %), wiss. Mitarbeiterinnen (3,3 %) und Professorinnen (3,4 %)	10%

Tab. 2: Indikatoren sowie Gewichtungen im Anreizteil

Die jeweiligen Indikatoren werden wie folgend abgrenzt (Ziegele 2003: 15f.):

Bei der Absolventenzahl werden Abschlüsse ohne Fächergewichtung gezählt. Bachelor und Master werden als eigenständige Abschlüsse gezählt.

Die Zahl der ausländischen Studierenden an den Hochschulen wird als Indikator für Internationalisierung verwendet. Durch Ausweitung auf die Messung der in-coming- und out-going-Studierenden und -Wissenschaftler würde der Grad der Internationalisierung umfassender dargestellt werden können, es scheiterte bisher daran, dass es keine validen, verlässlichen Statistiken darüber gibt.

Für den Forschungsbereich werden Drittmittelleinnahmen als Leistungsindikator definiert. Bisher war eine Sonderregel für die Kunsthochschule (Hochschule für Film und

³ Verwendet werden dabei der CNW, das mittlere jährliche Norm-Lehrdeputat eines Wissenschaftlers, die Norm-Anzahl wissenschaftlicher Mitarbeiter je Professor und die clusterbezogene Regelstudienzeit.

Fernsehen) vorgesehen. Ihr spezifisches Profil bedingt, dass sie beim Drittmittelindikator nicht voll konkurrenzfähig war. Deshalb war dieser vorerst neutralisiert, indem man einen fiktiven Wert ansetzt (Professuren multipliziert mit dem landesweiten Durchschnitt der Drittmittel je Professur).⁴

Abgeschlossene Promotionen werden als Indikatoren für die Nachwuchsförderung verwendet außer bei der Kunsthochschule, bei der mehrjährige promotionsäquivalente künstlerische Entwicklungsvorhaben angerechnet werden. Für die Fachhochschulen werden kooperative Promotionen gewertet.

Für den Bereich Gleichstellung werden jeweils die Zahl der Studienanfängerinnen (Studentinnen im ersten Hochschulsemester), der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und der Professorinnen als gesonderte Indikatoren gewertet.

Die Gewichtung der Indikatoren für Internationalisierung, Nachwuchsförderung und Gleichstellung (drei Einzelindikatoren) mit jeweils 10% soll die Hochschulen zur entsprechenden profilorientierten Schwerpunktlegungen ermutigen. Um Ausprägungen der Indikatoren für eine Hochschule zeitlich zu glätten, werden Mehrjahres-Durchschnitte verwendet (über zwei bzw. bei Drittmitteln über drei Vorjahre). Lediglich für die Zahl der Professuren/Juniorprofessuren gilt der Stellenplan gemäß Haushalt. Auf eine fächerspezifische Gewichtung wird verzichtet.

Der überwiegende Anteil des staatlichen Zuschusses wird damit über eine Indikatorsteuerung verteilt. Zuweisungen für Strukturentwicklung werden über Zielvereinbarungen verteilt, die sowohl institutionelle Entwicklungen einzelner Hochschulen als auch hochschulübergreifende Initiativen unterstützen sollen. Im Haushalt beträgt der Soll-Ansatz für 2006 4,4 Millionen Euro (Haushaltsplan 2005/06, Einzelplan 06, Titelgruppe 70). Diese Mittel werden zweckgebunden an die Hochschulen vergeben und werden zum großen Teil (ca. 80%) für Personal verwendet. Der Gesamtbetrag beinhaltet einen 10%-igen Vorabzug für hochschulübergreifende Ziele. Die ersten Zielvereinbarungen mit den Hochschulen hatten eine Laufzeit von drei Jahren (aktuell: 2004-2006) mit jährlicher Prüfung der Zielerreichung. Zielverfehlungen können dazu führen, dass ein Anteil dieser Mittel vom Ministerium zurückgefordert wird. Diese Mittel können danach als Zuschläge für „überdurchschnittliche“ Qualität der Zielerreichung ausgeschüttet werden (MWFK o.J.).⁵

Besondere Zuweisungen für Sondertatbestände, die über Indikatoren nicht abgebildet werden können, werden gesondert berechnet. Diese Zuweisungen sind in der Regel zeitlich befristet und sollen langfristig abgebaut werden.

In Bezug auf die Leistungsorientierung in den Mittelverteilungsverfahren ist zusammenfassend festzustellen, dass ein sehr hoher Anteil des staatlichen Zuschusses (98%) über Indikatorsteuerung determiniert wird. Allerdings ist dieser Anteil nicht gänzlich leistungsabhängig, da auch eine ausstattungsbezogene Kennzahl (Professurenzahl) in der Grundzuweisung eine Rolle spielt. Entsprechend den drei Clustern – Geistes- und Sozialwissenschaften sowie Natur- und Ingenieurwis-

⁴ Um den Modellgedanken der Gerechtigkeit zwischen den Hochschulen auch in diesem Bereich umzusetzen und die anderen Hochschulen nicht zu benachteiligen, wird ab dem Jahr 2007 eine neue Drittmittelregelung für die Kunsthochschule angestrebt.

⁵ MWFK (o.J.): Vorabinformation zu den Zielvereinbarungen. Online unter: <http://www.brandenburg.de/media/1494/ZVinfo.pdf> (Zugriff 30.06.06)

senschaften an den Universitäten und die Fachhochschulen – variiert der genaue Anteil der leistungsabhängigen Zuweisung am staatlichen Zuschuss, weil das Gewicht des ausstattungsbezogenen Indikators in der Grundzuweisung jeweils variiert. Deshalb liegt der höchste leistungsbezogene Anteil mit 84% bei den Fachhochschulen und der niedrigste mit 65% bei den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern der Universitäten (siehe Tabelle 3).

Fächercluster	Indikatorsteuerung		
	Grundzuweisung		Anreizteil
	Leistungsunabhängig	Leistungsabhängig	
Universität: Geistes- und Sozialwiss.*	19%	56%	20%
Universität: Natur- und Ingenieurwiss.	30%	45%	20%
Fachhochschulen	11%	64%	20%

* inkl. Hochschule für Film und Fernsehen

Tab. 3: Komponente und Gewichtung der Indikatorsteuerung nach Fächerclustern

Der maximale Verlust einer Hochschule wurde im Jahr 2006 durch eine Dämpfung auf 2,0% des Vorjahres-Haushalts beschränkt. Ab 2007 schwächt sich die Dämpfung in Jahresschritten von jeweils 0,5 % weiter ab. Diese Dämpfung bezieht sich auf die Hochschule mit dem prozentual höchsten ermittelten Verlust. Beträgt dieser z. B. 5%, wird im Jahr 2006 vom ermittelten Verlust einer jeden Hochschule nur 2,0%/5% wirksam. Ein solches Verfahren hat den Vorteil, dass auch bei Verlusten mehrerer Hochschulen, die über die Dämpfung begrenzt werden, die Unterschiede in der Stärke der Verluste erhalten bleiben, was bei einer Pauschaldämpfung von 2,0% nicht der Fall wäre. Gewinne werden nur insoweit gedämpft, als Verlustdämpfungen mögliche Gewinne begrenzen. Eine Einschätzung des maximalen Budgetverlusts lässt sich durch die Betrachtung des nach Leistungsindikatoren zu vergebenden Mittelanteils berechnen (leistungsunabhängige Indikatoren also ausgeblendet). In 2006 ergibt sich beispielsweise für eine Fachhochschule ein maximaler Verlust von $2,0\% \cdot 84\% \approx 1,68\%$.

Literaturverzeichnis

Ziegele, F. (2003): Konzeption eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe an die Hochschulen in Brandenburg - Ergebnisbericht (Arbeitspapier Nr. 51), Gütersloh.

MWFK (o.J.): Vorabinformation zu den Zielvereinbarungen. Online unter: <http://www.brandenburg.de/media/1494/ZVinfo.pdf> (Zugriff 30.06.06)