



Philipps-Universität - 35032 Marburg

Sekretariat des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und
Forschung
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/936

A10

Der Kanzler

Dr. Friedhelm Nonne

Tel. 06421 28-26100
Fax 06421 28-28949
E-Mail: kanzler@uni-marburg.de

Sekr. Heike Stock
Tel. 06421 28-26100
E-Mail: heike.stock@verwaltung.uni-marburg.de
Internet www.uni-marburg.de
Az.:

Marburg, 02.07.2013

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der Piraten (Drs. 16/2281)**Hochschulfinanzierung transparent gestalten – Benachteiligung von Hochschulen durch leistungsorientierte Mittelvergabe beenden**

Der Antrag betrifft drei zentrale Themen: (1) Die Darstellung der Hochschulfinanzierung im Haushaltsplan des Landes, (2) eine grundsätzliche Kritik am Instrument der leistungsorientierten Mittelvergabe und (3) die Forderung nach einer bedarfsgerechten Finanzierung der Hochschulen. Im Folgenden werden diese drei Themen nacheinander behandelt.

1. Transparenz der Hochschulfinanzierung

Wenn die Antragsteller beklagen, dass die Abbildung der Hochschulfinanzierung im Haushaltsplan des Landes völlig unzureichend ist, kann man ihnen nur zustimmen. Um es freundlich zu sagen: Das vornehmste Recht des Parlaments, das Recht der Haushaltsgesetzgebung, wird durch diese dürre Darstellung nicht gerade sachlich gefördert.

Um eine qualifiziertere Beurteilung der Hochschulfinanzierung zu ermöglichen, sollte einerseits die Mittelverwendung der Hochschulen nachträglich gegenüber dem Parlament regelmäßig, einheitlich und nachvollziehbar dokumentiert werden, um Entwicklungen in der Finanzsituation von Hochschulen zu verdeutlichen. Die Hochschulen sollten in diesem Rahmen zudem die Möglichkeit erhalten, diese Zahlen zu erläutern und zu kommentieren. Denn um z.B. einen starken Anstieg der Energiekosten einer Hochschule einordnen zu können, muss man wissen, ob er auf einen allgemeinen Energiepreisanstieg, auf einen besonders langen und kalten Winter, die Inbetriebnahme zusätzlicher Gebäude oder andere Gründe zurückzuführen ist.

Andererseits muss die Höhe der Mittelzuweisung verständlicher werden. Soweit diese Zuweisung auf die Fortschreibung von Vorjahreswerten beruht, sollte zumindest die Kalkulationsgrundlage der Fortschreibung dargestellt werden. Soweit Komponenten einer leistungsorientierten Mittelzuweisung wirksam werden, sind auch diese Komponenten und die ihr zu Grunde gelegten Daten im Haushaltsplan darzustellen und zu erläutern.

Die derzeitige Darstellung, da gibt es nichts zu beschönigen, ist informativ.

2. Leistungsorientierte Mittelvergabe

Das Instrument der leistungsorientierten Mittelzuweisung (LOM) zielt einerseits darauf ab, finanzielle Anreize für wichtige Leistungsbereiche anhand festgelegter Indikatoren zu setzen. Solche Anreize erscheinen für Hochschulen mit Globalhaushalten notwendig, weil ohne solche Anreize die Gefahr bestehen könnte, dass sich z.B. einzelne Fachbereiche oder Fächer nicht um die Gewinnung von Studierenden bzw. deren Betreuung bis zu einem erfolgreichen Abschluss bemühen, sondern stattdessen – im Interesse der Karrierechancen der beteiligten Wissenschaftler/innen – vorwiegend auf die Forschung konzentrieren. Andererseits wird mit der LOM der Anspruch verbunden, eine sachlich begründete, „angemessene“ Höhe der Mittelzuweisungen an die Hochschulen festzulegen. So ist es plausibel, dass Hochschulen mit steigenden Studierendenzahlen eine höhere Mittelzuweisung erhalten sollen, während die Mittelzuweisungen an Hochschulen mit sinkenden Studierendenzahlen gekürzt werden können.

Im Unterschied zu den Antragstellern halte ich es grundsätzlich für legitim und sogar notwendig, in einem Hochschulsystem, in dem die Hochschulen große Freiheiten hinsichtlich der Verausgabung ihrer Mittel genießen, das Instrument LOM als eine Steuerungskomponente im Rahmen der Hochschulfinanzierung einzusetzen und damit auch die Möglichkeit nicht auszuschließen, dass es Gewinner und Verlierer in dem System gibt. Ich halte es allerdings auch für richtig, dass das System der Hochschulfinanzierung und damit auch der LOM wie von der Landesregierung angekündigt gründlich überprüft und neu justiert wird. Die Erfahrungen mit den unterschiedlichen LOM-Systemen haben inzwischen eine Reihe von Problemen und Aspekten deutlich gemacht, die bei einer solchen Überprüfung berücksichtigt werden sollten. Dazu zählen u.a.

- Die Konstruktion der LOM als ein System der Umverteilung eines vorab festgelegten Gesamtbetrags ist zwar unter dem Gesichtspunkt der Haushaltsveranschlagung naheliegend, in Bezug auf seine Wirkungen allerdings problematisch. Ein solches System führt gegenwärtig in der Regel dazu, dass einzelne Hochschulen trotz steigender Leistungszahlen Mittelkürzungen erfahren, weil ihre Leistungssteigerungen unter dem Durchschnitt aller Vergleichshochschulen liegen. Eine solche Mittelkürzung ist nicht sachangemessen und erzeugt zudem eine hohe Planungsunsicherheit für alle Hochschulen.

- Das Verhältnis zwischen der leistungsunabhängigen Grundfinanzierung und der LOM-Komponente der Hochschulfinanzierung muss sorgfältig austariert werden. Die Grundfinanzierung bietet die Möglichkeit, die spezifischen Rahmenbedingungen der einzelnen Hochschulen zu berücksichtigen. Zu solchen spezifischen Randbedingungen können eine besondere Fächerstruktur (z.B. viele „kleine Fächer“ in den Buchwissenschaften oder besonders „teure“ fachliche Schwerpunkte innerhalb der Naturwissenschaften), Sonderfunktionen von Hochschulen außerhalb der Kernfunktionen Lehre und Forschung, gravierende Unterschiede in der Liegenschaftssituation (mehrere Standorte, schlechte Bausubstanz), Skalenvor- und nachteile aufgrund der unterschiedlichen Größe von Hochschulen o.ä. zählen. Demgegenüber blendet jede LOM die spezifischen Randbedingungen der Hochschulen grundsätzlich aus und basiert auf der impliziten Unterstellung, (a) alle Hochschulen verfügten über ähnliche Möglichkeiten, ihre Leistungszahlen zu entwickeln, und (b) es sei angemessen, gleiche Leistungssteigerungen mit gleichhohen Mittelzuweisungen zu vergüten. Beide Finanzierungskomponenten – Grundfinanzierung und LOM - haben ihren eigenen Wert und ihre eigene Berechtigung.

Es kommt darauf an, sachgerechte Kriterien für die Höhe der Grundfinanzierung zu finden und dabei auch die Spezifika einzelner Hochschulen zu berücksichtigen und zugleich das Verhältnis der Finanzierungsanteile von Grundfinanzierung und LOM adäquat festzulegen. Insofern sollte u.a. neu geprüft werden, ob der gegenwärtige Anteil von 23% für die LOM angemessen ist.

Nur wenn diese Relationen nicht sachgerecht gestaltet werden, droht der von den Antragstellern skizzierte „Treppeneffekt“, den ich lieber als Auf- oder Abwärtsspirale bezeichne. Dann kann es nämlich passieren, dass Hochschulen, bei denen wichtige leistungserschwerende Randbedingungen nicht (in der Grundfinanzierung) adäquat berücksichtigt werden, kontinuierlich Mittel in der LOM verlieren, ohne dass sie über hinreichende Möglichkeiten der Gegensteuerung verfügen. Allerdings: Man sollte sich davor hüten, aus dem Umstand, dass eine Hochschule über einige Jahre hinweg Verluste in der LOM zu verzeichnen hat, leichtfertig die Schlussfolgerung ziehen, dass diese Hochschule nicht sachgerecht in der Finanzierung abgebildet ist. Denn es kann natürlich nicht ausgeschlossen werden, dass die interne Hochschulsteuerung in diesem Fall nicht sachgerecht ausgerichtet wurde. Insofern ist es eine schwierige Herausforderung, ein angemessenes System der Hochschulfinanzierung zu definieren, und jedes Land ist gut beraten, solche Systeme in einem mehrjährigen Zeitraum regelmäßig kritisch zu überprüfen und fortzuschreiben.

- Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass sich LOM-Systeme nur auf wenige Leistungsindikatoren beschränken sollten. Die LOM in NRW entspricht dieser Forderung. Dabei ist allen Eingeweihten klar, dass die Leistungen der Hochschulen keineswegs in diesen wenigen Indikatoren vollständig abgebildet werden. Die Heranbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Publikationen, die Förderung von Studierenden aus bildungsfernen Schichten oder Studierenden mit Behinderung – es gibt viele weitere Handlungsfelder in Hochschulen, in denen sich diese mehr oder weniger stark und erfolgreich engagieren. Viele solcher Handlungsfelder sind zudem Gegenstand von Zielvereinbarungen zwischen der Wissenschaftsressort und der einzelnen Hochschule. Es ist allerdings auch klar, dass jede LOM eine gewisse Tendenz erzeugt, dass sich die Hochschulen in besonderem Maße darauf konzentrieren, in erster Linie ihre Leistungen in den jeweiligen LOM-Indikatoren zu verbessern. Wenn Leistungen finanziell nur im Rahmen der LOM „belohnt“ werden, werden Zielvereinbarungen, die sich auf andere Leistungen beziehen, innerhalb der Hochschulen verständlicherweise als weniger relevant angesehen. Umgekehrt neigen auch die Öffentlichkeit und die Politik dazu, vorwiegend die Resultate der LOM als zentrales Abbild der Leistungen der Hochschulen fehlzuinterpretieren. Es ist eine wichtige Aufgabe aller wissenschaftspolitischen Akteure, solchen Sichtweisen entgegenzutreten und die Arbeit und die Leistungen der Hochschulen und der in ihnen Tätigen immer wieder umfassend in den Blick zu nehmen und ggf. in geeigneter Weise (auch finanziell) zu berücksichtigen.

- Seit der ersten Einführung von LOM-Systemen in Deutschland haben sich die Randbedingungen der Hochschulfinanzierung wesentlich verändert. Insbesondere die Einführung von Programmpauschalen bei Drittmittelprojekten der DFG und des BMBF sowie die zunehmende Durchsetzung von Overhead-Anteilen bei Auftragsforschungsvorhaben erzeugen einen eigenen forschungsbezogenen finanziellen Anreiz außerhalb der LOM. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit ein finanzieller Anreiz für Forschung in der LOM überhaupt noch erforderlich ist.

3. Bedarfsgerechte Finanzierung der Hochschulen

In dem vorgelegten Antrag werden zwei Thesen vertreten: (a) Die nordrhein-westfälischen Hochschulen sind chronisch unterfinanziert. (b) Die aktuelle Mittelverteilung bildet die

wirklichen Bedarfe der Hochschulen nicht ab.

zu (a) Es besteht ein breiter Konsens unter Bildungsexperten aus der Wissenschaft, aus den Wirtschaftsverbänden wie den Gewerkschaften, dem Wissenschaftsrat und den meisten Parteien, dass die Grundfinanzierung der deutschen Hochschulen – gerade auch im internationalen Vergleich – unzureichend ist. Die Hochschulen in NRW machen hier aus meiner Sicht keine Ausnahme. Die seit jeher knappen laufenden Grundmittel pro Studierende sind in den letzten Jahren weiter gesunken, und es besteht ein beängstigender Investitionsstau im Hochschulbau. Aber: Es ist durchaus zu würdigen, dass alle Landesregierungen, auch die Landesregierung in NRW, in den letzten Jahren trotz schwieriger finanzieller Rahmenbedingungen erhebliche Steigerungen der Zuweisungen an die Hochschulen realisiert haben. Diese Steigerungen haben jedoch mit den Steigerungen der Studierenden nicht mitgehalten. Auch damit bewegt sich NRW – leider – im Geleitzug aller Bundesländer. Hier spiegelt sich das Grundsatzproblem, dass die Finanzkraft der Länder offenkundig nicht ausreicht, um eine adäquate Finanzierung des Hochschulsystems zu realisieren. Nur eine Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern wird eine dauerhafte Abhilfe bei diesem Problem bringen. Solange dies nicht erreicht, sind allerdings alle Länder gefordert, zusätzliche finanzielle Anstrengungen zu unternehmen, um die Unterfinanzierung der Hochschulen zu lindern.

zu (b) Aus meiner Sicht greift man zu kurz, wenn man das Problem der Verteilung der verfügbaren Landesmittel unter den Hochschulen auf die Frage der „wirklichen Bedarfe“ der Hochschulen fokussiert. Ressourcenbedarfe der Hochschulen sind nicht objektiv fixierbar, reagieren auf Finanzierungsoptionen und verändern sich fortlaufend. Sie sind daher als Maßstab für Mittelzuweisungen nur begrenzt geeignet. Stattdessen empfiehlt sich entsprechend den Ausführungen zu (2) für die Mittelzuweisung an Hochschulen ein Mix aus einer Grundfinanzierung, in der spezifische Randbedingungen (auch spezifische Bedarfe) einzelner Hochschulen berücksichtigt werden, und einer LOM.

J. Norn