

Neue Herausforderungen im Hochschulbereich Ostdeutschlands?! Eine Bestandsaufnahme der demographischen und rechtlichen Rahmenbedingungen

Alexander Eck, Sabine Gralka und Julia Heller*

Einleitung

Die Hochschulen sind in der Erbringung ihrer Leistungen von Umweltvariablen beeinflusst, die außerhalb ihres Einflussbereichs liegen. Zwei Faktoren, die die Leistungen der Hochschulen beeinflussen, werden im vorliegenden Artikel genauer betrachtet. Zum einen ist die demographische Entwicklung ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Auslastung der Hochschulkapazitäten, zum anderen sind die rechtlichen Rahmenbedingungen der Hochschulfinanzierung entscheidend, wenn es um Optionen und Instrumente bei der Gestaltung des Hochschulangebots geht.

Die ostdeutschen Flächenländer sind geprägt von Bevölkerungsrückgang und -alterung. In den Jahren 1992 bis 2012 schrumpfte die Bevölkerungszahl um knapp 13 %. Auch der Anteil junger Menschen sank. Waren im Jahr 1992 noch rund 22 % der Bevölkerung jünger als 18 Jahre und rund 38 % jünger als 30 Jahre, lag der entsprechende Wert für die Unter-18-Jährigen im Jahr 2012 nur noch bei knapp 14 %, für die Unter-30-Jährigen bei gut 26 % [STATISTISCHES BUNDESAMT (2015)]. Können die Kapazitäten an den Hochschulen nicht durch Studierende aus anderen Bundesländern oder dem Ausland ausgelastet werden, sind die staatlichen Hochschulen bei gegebener Studierneigung unmittelbar vom demographischen Wandel betroffen.

Um für das Land ausreichend Fachkräfte auszubilden und Ausgründungen sowie Forschung und Entwicklung zu unterstützen, ist es jedoch notwendig, dass genügend junge Menschen sich für ein Studium an den jeweiligen Hochschulen im Land entscheiden. Dieser Beitrag soll daher zunächst die Frage beantworten, wie sich die demographischen Rahmenbedingungen für die Hochschulen Ostdeutschlands im Zeitverlauf verändert haben. Der Fokus der Analyse liegt hierbei auf den Schulabsolventen mit entsprechender Hochschulzugangsberechtigung, dem Übergang von der Schule an die Hochschulen ebenso wie auf den Wanderungsbewegungen, die unter den Studienanfängern zwischen den Bundesländern zu beobachten sind.

Darüber hinaus stellen sich den Hochschulen neue Herausforderungen hinsichtlich eines gesteigerten Wett-

bewerbsdenkens im Hochschulbereich. Neben der Konkurrenz um Studierende führen größer werdende Sparzwänge und der damit verbundene Stellenabbau zu einer erhöhten Konkurrenz der Hochschulen um Finanzierungsmittel. Daher wird im zweiten Teil dieses Beitrags dargestellt, wie sich die Rahmenbedingungen der Hochschulfinanzierung über die Zeit verändert haben.

Die Landespolitik stellt den Hochschulen durch flexible Finanzierungskonzepte eine größere Autonomie und ein Instrument zur Attrahierung von Studierenden zur Verfügung. Allerdings müssen die Länder im Rahmen der Hochschulsteuerung Anreize für die Hochschulen setzen, die vom Land verfolgten Ziele anzustreben. Aus diesem Grund kommen innerhalb der Hochschulsteuerung vermehrt leistungsorientierte Instrumente zum Einsatz, welche das Ziel verfolgen, Effizienz-, Leistungs- und Qualitätsgewinne zwischen (und in) den Hochschulen zu erzielen. Beispiele für solche Instrumente sind die Einführung von Globalhaushalten sowie Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Auch aus diesem Grund ist daher in jüngerer Vergangenheit eine zunehmend politische Forcierung auf einen gesteigerten Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu beobachten.

Die aus diesem Beitrag gewonnenen Erkenntnisse dienen in den folgenden Artikeln dieser Ausgabe von *ifo Dresden berichtet* als Grundlage für eine Beurteilung hinsichtlich der Finanzausstattung ostdeutscher Hochschulen sowie einer Analyse der Effizienz deutscher Hochschulen.

Demographische Rahmenbedingungen der Leistungserstellung

Die demographische Entwicklung ist eine wichtige Determinante der Nachfrage nach Studienplätzen. Aus diesem Grund werden in diesem Abschnitt demographische Kennziffern ausgewertet, die einen Einfluss auf die Zahl

* Alexander Eck und Julia Heller sind Doktoranden der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., Sabine Gralka ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät Wirtschaftswissenschaften, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung der Technischen Universität Dresden.

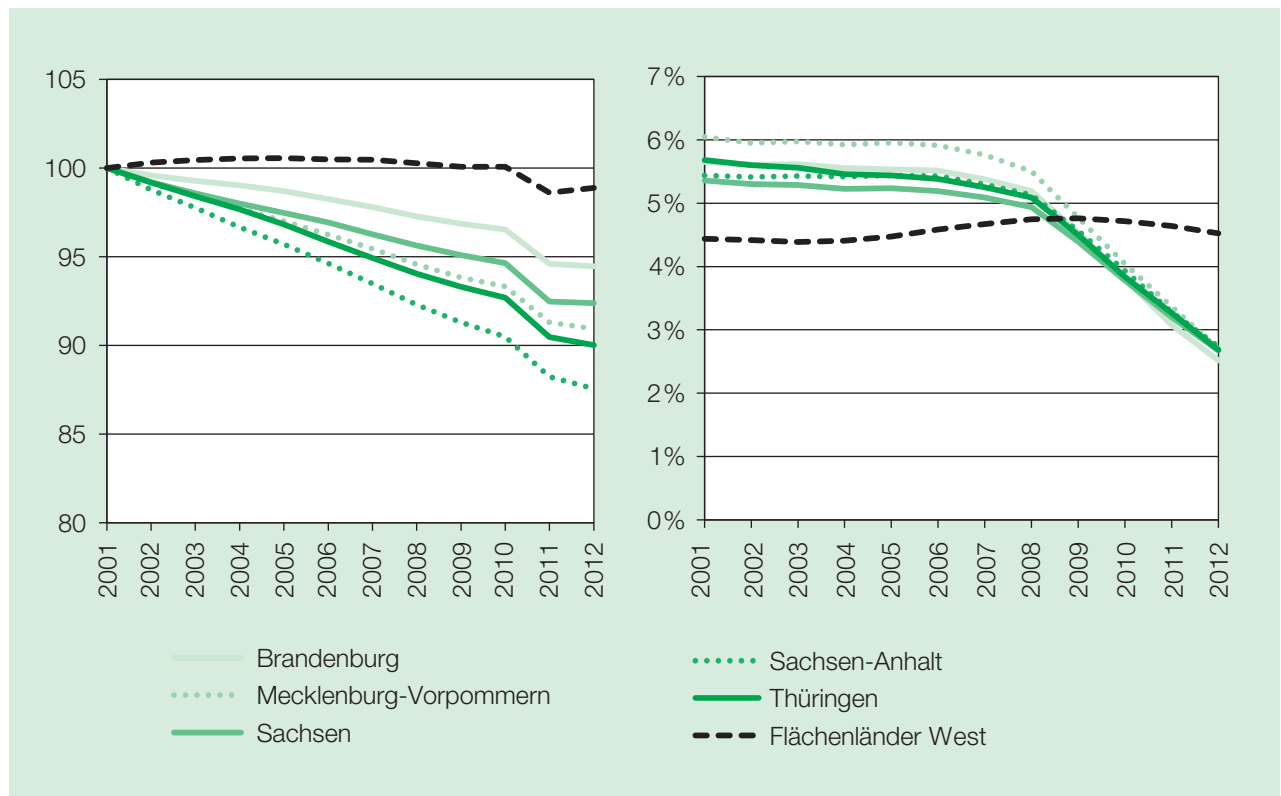
der Studierenden an den Hochschulen Ostdeutschlands haben. Diese Kennziffern umfassen den Besatz bestimmter Kohorten, die Neigung von Schulabsolventen, nach dem Schulabschluss ein Hochschulstudium aufzunehmen, sowie deren Bereitschaft, dafür in ein anderes (Bundes)Land zu migrieren. Die Größe der relevanten Kohorten wirkt unmittelbar auf die Zahl der Studienberechtigten. Letztere bestimmt, wie groß das Studierendenpotenzial ist. Aus dem Studierendenpotenzial und der Studienneigung, welche anhand von Übergangsquoten abgebildet wird, ergibt sich die Studienanfängerzahl in Deutschland insgesamt sowie die Herkunft aller Studienanfänger in Deutschland. Die räumliche Verteilung bei der Aufnahme eines Studiums durch die Studienanfänger wird abschließend durch eine Betrachtung der Wanderungssalden der Studienanfänger in den einzelnen Bundesländern untersucht.

In den ostdeutschen Flächenländern ist die Einwohnerzahl im Zeitraum der Jahre 2001 bis 2012 erheblich zurückgegangen (vgl. Abb. 1, links). In Sachsen-Anhalt beispielsweise lebten im Jahr 2012 rund 2,3 Mill. Einwohner – über 12% weniger als noch im Jahr 2001. Auch in den übrigen ostdeutschen Flächenländern kam es im selben Zeitraum zu einem deutlichen Bevölke-

rungsrückgang von rund 6% bis 10%. Die westdeutschen Flächenländer hingegen verzeichneten relativ zum Jahr 2001 bis zum Jahr 2010 keine Bevölkerungsverluste und wiesen im Jahr 2012 noch immer rund 99% der Einwohnerzahl des Jahres 2001 auf.

Bemerkenswert ist die Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung in den einzelnen Regionen. Wird die Kohorte der 18- bis 21-Jährigen betrachtet, die eine wesentliche Determinante für die Zahl der Studienanfänger in einer Region ist, so zeigt sich in allen ostdeutschen Flächenländern etwa ab dem Jahr 2008 ein erheblicher Einbruch (vgl. Abb. 1, rechts). Lag beispielsweise der Anteil der 18- bis 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2007 noch bei rund 5,8%, betrug er nur fünf Jahre später, im Jahr 2012, mit 2,7% nicht einmal mehr die Hälfte. Die Ursache liegt im Geburteneinbruch in Ostdeutschland unmittelbar nach der Wiedervereinigung begründet, der sich in der relevanten Kohorte etwa ab dem Jahr 2008 bemerkbar macht. Eine solche Entwicklung ist in Westdeutschland nicht zu beobachten. Der Anteil der 18- bis 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung war in den Flächenländern West im Betrachtungszeitraum mit 4,8% im Jahr 2009 sogar am höchsten.

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerungsgröße (2001=100, links) und des Anteils 18- bis 21-Jähriger an der Gesamtbevölkerung (rechts) in den ostdeutschen Flächenländern und den Flächenländern West



Quellen: Statistisches Bundesamt (2015), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

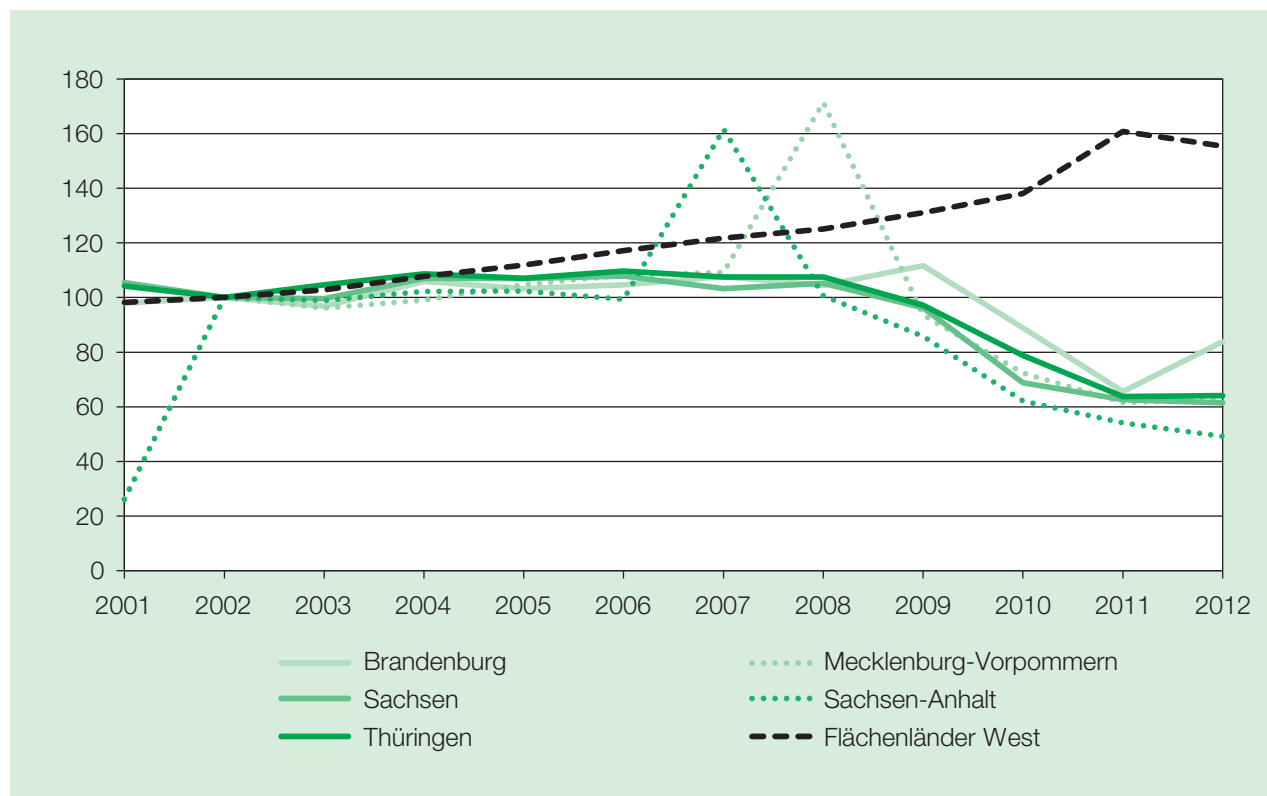
Beide Entwicklungen, der Bevölkerungsrückgang und der Geburtenrückgang nach der Wiedervereinigung, reduzieren die Zahl der Studienberechtigten in Ostdeutschland erheblich (vgl. Abb. 2). Bei der Zahl der Studienberechtigten (also der Zahl der Schulabsolventen des entsprechenden Jahres) mit allgemeiner und fachgebundener Hochschulreife sowie mit Fachhochschulreife zeigt sich ein deutlicher Rückgang in allen ostdeutschen Flächenländern etwa ab dem Jahr 2008. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Zahl der Studienberechtigten in den ostdeutschen Flächenländern mit wenigen Ausnahmen (doppelte Abiturjahrgänge in Sachsen-Anhalt 2007 und Mecklenburg-Vorpommern 2008 sowie die Einführung des 13. Schuljahres in Sachsen-Anhalt 2001) weitgehend konstant. In den Flächenländern West gab es hingegen einen stetigen Anstieg der Studienberechtigtenzahl seit dem Jahr 2001, welcher in den Jahren 2011 und 2012 durch doppelte Abiturjahrgänge in Bayern, Niedersachsen und Baden-Württemberg noch verstärkt wurde.

Die Zahl der Studienanfänger in einem Land ist jedoch neben der Zahl der Studienberechtigten noch von weiteren Determinanten abhängig. Hier sind beispielsweise die Übergangsquoten zu nennen, welche den

Anteil aller Schülerinnen und Schüler beschreiben, die in dem jeweiligen Jahr eine Studienzugangsberechtigung für eine Hochschule oder Fachhochschule erworben haben und später ein Studium aufnehmen. Die Anwendung der Übergangsquoten auf die Zahl der Studienberechtigten bestimmt, wie viele Studienanfänger tatsächlich aus einem Land kommen. Desweiteren können diese Studienanfänger das Studium auch in einem anderen Land aufnehmen.

In Abbildung 3 sind die Übergangsquoten der jeweiligen Entlassjahrgänge dargestellt. Werden die Übergangsquoten mit der Zahl der Schulabsolventen multipliziert, ergibt sich direkt die Zahl der Studienanfänger aus einem Bundesland. Die amtliche Statistik erfasst dabei auch all jene, die sich erst einige Jahre nach dem Schulabschluss zu einem Hochschulstudium entschließen. Die Übergangsquoten in Abbildung 3 lassen daher nicht direkt Rückschlüsse auf die Studierendenzahl eines Jahres, sondern lediglich auf die Studienneigung bestimmter Kohorten zu. Aufgrund der Aggregation der Übergangsquoten für bis zu vier Jahre reicht die Zeitreihe lediglich bis zum Jahr 2008. Hier kommt zum Tragen, dass ein signifikanter Anteil der Schülerinnen und Schüler erst mit einer gewissen Verzögerung ein Studium aufnimmt.

Abbildung 2: Studienberechtigte in den ostdeutschen Flächenländern und den Flächenländern West (2002=100)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

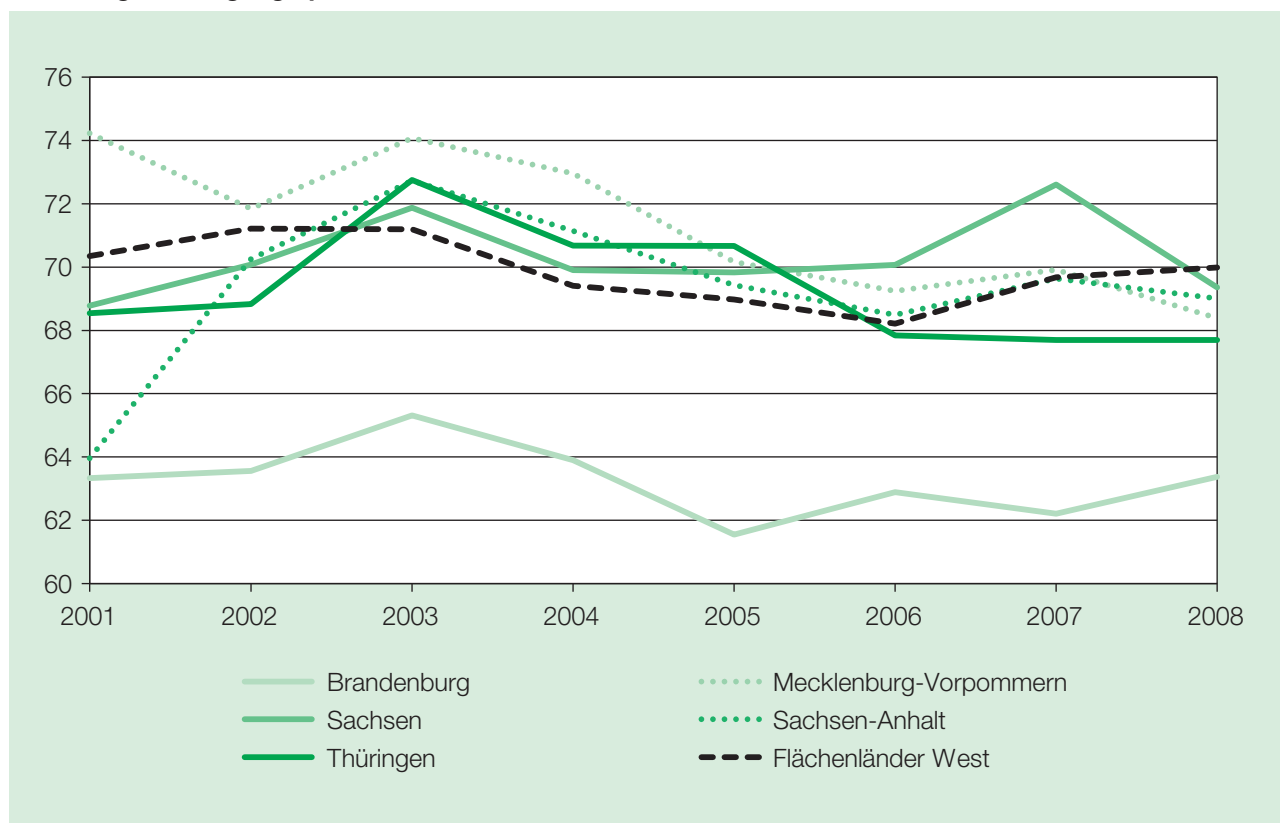
Auffällig ist, dass die Übergangsquoten mit Ausnahme des Jahres 2001 zwischen den Flächenländern West, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nur vergleichsweise gering, meist in einem Band von zwei bis drei Prozentpunkten, streuen. Von den Studienberechtigten entscheiden sich rund 70 %, ein Studium aufzunehmen. Die Übergangsquoten in Brandenburg liegen im gesamten Zeitraum deutlich unter denen der sonstigen Vergleichsregionen. Von den Studienberechtigten in Brandenburg nehmen nur rund 62 % bis 65 % ein Studium auf. Aus der Betrachtung der Übergangsquoten kann aufgrund der Begrenzung der Daten auf den Zeitraum bis zum Jahr 2008 keine Auskunft über eine gegebenenfalls veränderte Studienneigung der geburtsschwachen Kohorten seit dem Jahr 1990 gegeben werden.

In Abbildung 4 ist schließlich der innerdeutsche Wanderungssaldo der Studienanfänger dargestellt. Es ist dabei deutlich eine Veränderung der Wanderungsströme seit dem Jahr 2008 zu erkennen. Die ostdeutschen Flächenländer haben insgesamt und mit Ausnahme Sachsens auch einzeln bis zum Jahr 2008 netto Studienanfänger an andere Länder verloren. Die Flächenländer West verzeichneten im selben Zeitraum überwiegend

vergleichsweise moderate Verluste und im Jahr 2005 netto Wanderungsgewinne. Seit dem Jahr 2010 verzeichnen die ostdeutschen Flächenländer insgesamt und mit Ausnahme Brandenburgs auch einzeln deutliche Wanderungsgewinne, wohingegen der Wanderungssaldo der Flächenländer West sich deutlich verschlechtert hat. Verließen im Jahr 2008 netto noch knapp 3.000 Studienanfänger die Flächenländer West, erhöhte sich diese Zahl im Jahr 2011 auf 16.500. In den Flächenländern Ost verbesserte sich der Wanderungssaldo im selben Zeitraum von gut -4.500 auf rund +7.500. Damit kann gefolgert werden, dass durch innerdeutsche Wanderung der Geburteneinbruch tatsächlich zumindest teilweise in den ostdeutschen Flächenländern kompensiert werden kann. Lediglich Brandenburg verzeichnete im gesamten Betrachtungszeitraum netto Wanderungsverluste.

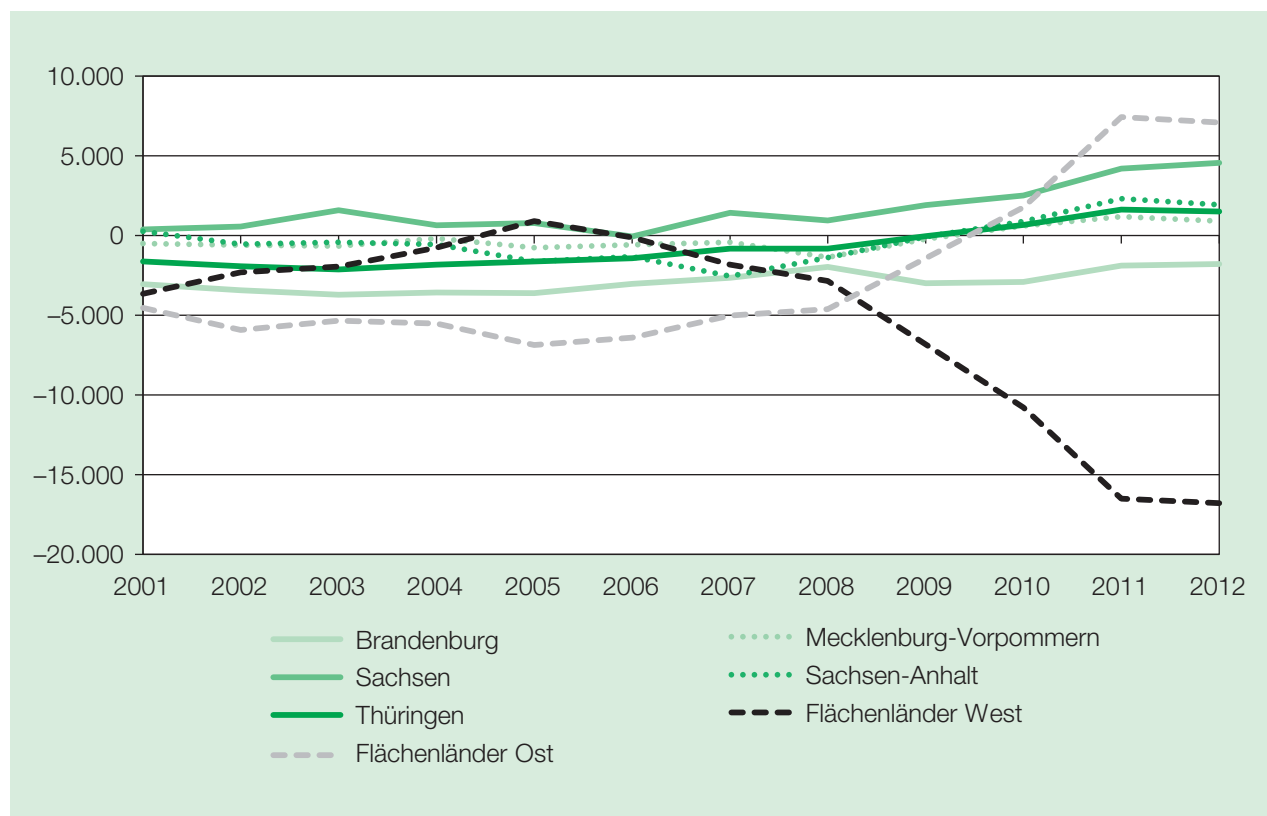
Die demographischen Rahmenbedingungen deuten daher an, dass sich die Ausgangslage in den ostdeutschen Flächenländern zwar verändert hat, dies jedoch nicht unbedingt Auswirkungen auf die Hochschulen haben muss. Diese werden anhand einer Betrachtung der Studienanfängerzahlen, Studierendenzahlen und der Herkunft der Studierenden im folgenden Beitrag genauer untersucht [vgl. Eck et al. (2015)].

Abbildung 3: Übergangsquoten in den ostdeutschen Flächenländern und den Flächenländern West



Quellen: Statistisches Bundesamt (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 4: Innerdeutscher Wanderungssaldo der Studienanfänger in den ostdeutschen Flächenländern und den Flächenländern West



Quellen: Statistisches Bundesamt (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Rechtliche Rahmenbedingungen der Hochschulfinanzierung

Mit der Föderalismusreform 2006 wurde die Weisungskompetenz für den Hochschulbereich den Ländern zugeordnet und damit auch in Bezug auf die Finanzierung deutlich geregelt. So wurde im Zuge der Reform einerseits die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes beschlossen, wodurch die Hochschulen dem alleinigen Aufgabenbereich der Länder zugeordnet werden. Dazu zählen neben der Steuerung und Organisation der Hochschulen auch deren Finanzierung und damit die Sicherstellung des Grundbedarfs für Lehre und Forschung. Andererseits besteht für den Bund durch die Änderung des Art. 91b GG die Möglichkeit, durch leistungsorientierte Kooperationsprojekte zusammen mit den Landesregierungen einen Einfluss auf die Hochschulsteuerung zu nehmen. Hierzu zählen u. a. die Exzellenzinitiative, der Hochschulpakt 2020 sowie der Qualitätspakt Lehre. Somit tragen nicht nur die Länder, sondern auch der Bund zu einer erhöhten Wettbewerbsmentalität unter den Hochschulen bei, um möglichst große Anreize für neue und innovative Ideen zu geben.

Im Folgenden werden die eingeführten leistungsorientierten Finanzierungs- und Steuerungselemente im Ländervergleich dargestellt. Der besondere Fokus liegt dabei auf der Einführung von Globalhaushalten sowie der leistungsorientierten Mittelvergabe durch Formelzuweisungen und Zielvereinbarungen.

Einführung von Globalhaushalten

Es gehört zu den Aufgaben der Länder, die Finanzierung der Hochschulen zu sichern, wobei die Art der Mittelvergabe auf Landesebene in den jeweiligen Gesetzesvorschriften festgelegt ist. In den vergangenen Jahren zeigte sich bei der Vergabe der Finanzierungsmittel mit der Einführung von Globalhaushalten (vgl. Tab. 1) ein sukzessives Umdenken von einem ausgabenorientierten hin zu einem ergebnisorientierten Wirtschaften. Ausgehend von einer kontrollierten Zuteilung der finanziellen Mittel mit einer staatlichen Detailsteuerung werden den Hochschulen durch die Einführung der Globalhaushalte nun mehr Spielräume überlassen, damit sie die ihnen obliegenden Zielvorgaben effizienter und effektiv erfüllen kön-

nen [vgl. KAMM und KREMPKOW (2010)]. Mit der Einführung verfolgen die Landesparlamente einerseits das Ziel, den Hochschulen neue Freiheiten hinsichtlich der Aufteilung der Landesmittel nach Bewirtschaftungsbereichen zu gewährleisten. Andererseits können die Hochschulen geplante Haushaltsmittel in das nächste Haushaltsjahr übertragen, wodurch ihnen eine verbesserte Planungssicherheit gewährt wird. Den Hochschulen wird somit eine höhere Finanzautonomie zugesprochen, welche mit der Notwendigkeit einhergeht, durch geeignete Steuerungsmechanismen die interne Mittelaufteilung derart zu gestalten, dass Ressourcen effizient und mit einer hohen Wirtschaftlichkeit eingesetzt werden können [vgl. IHF (2010), CHE (2001)]. Eventuelle Einsparpotenziale sollen besser identifiziert und eine höhere Qualität und Transpa-

renz bei der Aufgabenerfüllung erreicht werden können [vgl. KAMM und KREMPKOW (2010)].

Das INSTITUT FÜR HOCHSCHULFORSCHUNG (HoF) verweist auf erste Modellversuche in einem Großteil der Bundesländer bereits in den 1990er Jahren [vgl. PASTERNAK (2011)]. In den meisten Fällen wurden die Globalhaushalte zunächst an einzelnen Hochschulen als Feldversuch eingeführt, wobei sich die konkrete Ausgestaltung in Bezug auf die einbezogenen Titel und die Übertragbarkeit der Gelder unterschied. Tabelle 1 zeigt einen Überblick über die zeitliche Entwicklung bei der Einführung der Globalhaushalte der deutschen Hochschulen im Ländervergleich. Zu erkennen ist, dass seit dem Jahr 2008 eine Mittelvergabe durch Globalhaushalte in fast allen Bundesländern weitgehend eingeführt ist.

Tabelle 1: Einführung der Globalhaushalte in den Bundesländern

Land	seit	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ab 2008
Ostdeutschland										
Berlin	1997									
Brandenburg										
Mecklenburg-Vorpommern	k. A.	k. A.								
Sachsen										
Sachsen-Anhalt										
Thüringen										
Westdeutschland										
Baden-Württemberg	1998									
Bayern										
Hansestadt Bremen	1994									
Hansestadt Hamburg	1996									
Hessen	1993									
Niedersachsen	1995									
Nordrhein-Westfalen	1992									
Rheinland-Pfalz	k. A.	k. A.								
Saarland	k. A.									
Schleswig-Holstein	1995									

Keine Globalhaushalte
 Einführungsphase/Modellversuche
 Weitgehend eingeführt

Quellen: Pasternack (2011), Landtag Brandenburg (2009), Wissenschaftsrat (2014), Darstellung des ifo Instituts.

In Sachsen starteten das SÄCHSISCHE MINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST und die TECHNISCHE UNIVERSITÄT DRESDEN im Jahr 2000 mit einem Modellversuch „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“. In einer Evaluation vom CENTRUM FÜR HOCHSCHULFORSCHUNG (CHE) wurde der Modellversuch im Jahr 2007 als insgesamt erfolgreich bewertet und eine Übernahme in den „zeitlich unbegrenzten Dauerbetrieb“ empfohlen [vgl. CHE (2007)]. Mit der Änderung des Sächsischen Hochschulgesetzes im Dezember 2008 erfolgte anschließend die Einführung einer staatlichen Mittelvergabe in Form von Globalhaushalten. Das zur Verfügung gestellte Budget umfasst dabei die drei Säulen des Grund-, Leistungs- und Investitionsbudgets (vgl. SächsHSFG § 11 Abs. 7).

Leistungsorientierte Mittelvergabe durch Formelzuweisungen und Zielvereinbarungen

Im Zuge der Einführung der Globalhaushalte erfuhr die Festlegung der Höhe der zugewiesenen Finanzmittel für die Hochschulen ebenfalls eine Neugestaltung. Alternativ zur traditionellen Mittelverteilung durch Fortschreibung des Haushalts mit einer sehr detaillierten Titelstrukturierung ist nun zunehmend eine Entwicklung von Modellen für eine leistungsorientierte Mittelvergabe zu beobachten [vgl. HÜTHER (2012)]. Dabei wird die Höhe eines Teils der vom Staat zugewiesenen Mittel nicht mehr anhand der historisch gewachsenen Haushaltsstruktur bestimmt, sondern mit Hilfe neuer Steuerungsinstrumente outputorientiert ermittelt. Die Steuerungsinstrumente umfassen den Gebrauch einer formelgebundenen (auch: indikatorgestützten) Mittelvergabe und/oder Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen.

Bei der formelgebundenen Mittelvergabe erfolgt die Ressourcenvergabe nach einem indikatorgestützten Budgetierungsverfahren, bei dem die Zuweisung von Mitteln an die erbrachten Leistungen geknüpft ist [vgl. IHF (2010)]. Dabei werden zunehmend Verfahren eingesetzt, bei denen die Allokation finanzieller Ressourcen automatisiert anhand der durch Kennzahlen (z. B. Studierenden- und Absolventenzahlen, Drittmittelvolumen) abgebildeten Leistungen in Lehre und Forschung erfolgt [vgl. JÄGER (2008)]. Auf diese Weise sollen für die Adressaten der Mittelzuweisung Leistungsanreize gesetzt sowie die Transparenz und Prognostizierbarkeit der Mittelverteilung verbessert werden. Die Ziele der Länder spiegeln sich in den ausgewählten Indikatoren und deren Gewichtungen wider.

Der Einsatz der formelgebundenen Mittelvergabe wird mittlerweile flächendeckend in allen Bundesländern verfolgt (vgl. Tab. 2). Die Höhe der nach einer Formel vergebenen Haushaltsmittel unterscheidet sich zwischen den Ländern jedoch deutlich [vgl. JÄGER (2008)]. Eine mög-

lichst hohe kennzahlengestützte Bemessung der staatlichen Zuschüsse wird bspw. in Brandenburg (bis zu 100 %) verfolgt. Dabei werden zumeist auch Kennzahlen herangezogen, die nicht im engeren Sinne leistungsorientiert sind (z. B. die Zahl der Professoren). In anderen Ländern bildet die formelgebundene Mittelvergabe lediglich einen vergleichsweise geringen Anteil an der gesamten Mittelausstattung und tritt als zusätzliche Komponente zur Hochschulsteuerung auf.

Ein weiteres an die leistungsorientierte Mittelvergabe gekoppeltes Instrument zur Hochschulsteuerung und -finanzierung bilden Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Hierbei werden zwischen Staat und Hochschule Ziele vereinbart, für deren Erfüllung sowohl finanzielle als auch nicht-monetäre Anreize und Unterstützungen geschaffen werden [vgl. IN DER SMITTEN und JÄGER (2012)]. Im Gegensatz zur formelgebundenen Mittelvergabe werden bei den Ziel- und Leistungsvereinbarungen die Regelungen zumeist nicht einseitig vom Ministerium festgelegt, sondern in Verhandlungen gemeinsam zwischen Mittelempfänger und -geber getroffen. Die Zielerreichung ist dann Aufgabe der Hochschulen, die Zielerreichung wird zu einem festgelegten späteren Zeitpunkt überprüft. Somit wird das Informationsdefizit der Länder hinsichtlich der effektiven Aufgabenerfüllung der Hochschulen verringert [vgl. IHF (2010)].

Durch diesen direkten Zusammenhang zwischen der Aufgabenerfüllung und der Finanzmittelausstattung wird eine neue Form der Bewertung und Honorierung der im Hochschulsystem erbrachten Leistungen geschaffen und somit das Leistungsprinzip verstärkt [vgl. KAMM und KREMPKOW (2010)]. Gleichzeitig werden die Hochschulen in die Lage versetzt, über Mittelverschiebungen und Umschichtungen die Plangrößen auch tatsächlich zu erreichen [vgl. HÜTHER (2012)]. Es ist nicht mehr von zentraler Bedeutung, welche Maßnahmen ergriffen werden, um die Ziele zu erreichen, sondern nur, ob die Ziele schließlich erreicht werden. Weiterhin ist eine Berücksichtigung zukünftiger Vorhaben umsetzbar, welche bei der vergangenheitsorientierten formelgebundenen Mittelvergabe nicht möglich ist [vgl. HIS (2005)]. Hinsichtlich der Ausgestaltungsmöglichkeiten erstrecken sich die Ziel- und Leistungsvereinbarungen ähnlich wie die Kriterien bei der formelgebundenen Mittelvergabe über ein breites Spektrum. Zu den Unterschieden bei den vereinbarten Inhalten treten bzgl. des staatlichen Steuerungseinflusses ebenfalls Unterschiede in den Angaben zur grundsätzlichen Überprüfbarkeit der Zielerreichung, zur Vorgabe eines konkreten Zeitraumes für die Zielerreichung, zu eventuellen Regelungen zum Berichtswesen sowie möglicher Konsequenzen bei einer Nichterfüllung der vereinbarten Ziele auf. Letztere können ebenfalls finanzielle Auswirkungen beinhalten [vgl. IN DER SMITTEN und JÄGER (2012)].

Tabelle 2: Regelungen der Landeshochschulgesetze zur leistungsorientierten Mittelvergabe

Land	Formelgebundene Mittelvergabe		Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV)			
	Einführung	Anteil am Gesamtbudget im Jahr 2011	Vereinbarung von ZLV	Konsequenzen nach Prüfung	Orientierung d. Finanzierung an der Zielerreichung	Berichterstattung
Baden-Württemberg	1999	15 %	Ja	Implizit ^a	Ja	Regelmäßig und auf Anforderung
Bayern	1999	60 %	Ja	Ja	–	Auf Anforderung (ohne ZLV-Bezug)
Berlin	2002	30 %	–	–	–	Regelmäßig (ohne ZLV-Bezug)
Brandenburg	2004	100 %	Ja	Ja	–	Regelmäßig und auf Anforderung (ohne ZLV-Bezug)
Hansestadt Bremen	2003	10 %	Ja	Ja	–	Regelmäßig und auf Anforderung
Hansestadt Hamburg	2002	60 %	Ja	Ja	Ja	Regelmäßig und auf Anforderung
Hessen	2003	Nicht eindeutig ermittelbar	Ja	–	–	Regelmäßig
Mecklenburg-Vorpommern	2001	10 %	Ja	Implizit ^{a,b}	Ja	Regelmäßig und auf Anforderung (ohne ZLV Bezug)
Niedersachsen	2000	10 %	Ja	–	–	Regelmäßig und auf Anforderung
Nordrhein-Westfalen	1993	23 %	Ja	Ja	Ja	Regelmäßig und auf Anforderung (ohne ZLV-Bezug)
Rheinland-Pfalz	1991	Nicht eindeutig ermittelbar	Ja	–	–	Auf Anforderung (ohne ZLV-Bezug)
Saarland (Uni)	2011	ca. 5 %	Ja	Ja	Ja	Regelmäßig und auf Anforderung
Saarland (FH)		ca. 5 %	Ja	–	–	Regelmäßig und auf Anforderung
Sachsen	2002	1,4 %	Ja	Ja	Ja	Regelmäßig und auf Anforderung
Sachsen-Anhalt	2000–2002 u. wieder ab 2011	15 %	Ja	Implizit ^a	Ja	Regelmäßig und auf Anforderung
Schleswig-Holstein	2005	5 %	Ja	Ja	–	Regelmäßig und auf Anforderung
Thüringen	2004	Nicht eindeutig ermittelbar	Ja	Ja	Ja	Regelmäßig und auf Anforderung

a) Implizite Konsequenzen nach der Überprüfung der Zielerreichung ergeben sich aus der Tatsache, dass die Finanzierung an den Grad der Zielerreichung gekoppelt ist. – b) In Mecklenburg-Vorpommern hat eine mangelnde Zielerreichung noch nicht zu einer absinkenden Finanzierung geführt.

Quellen: HoF (2014), In der Smitten und Jäger (2012), König et al. (2012), Hochschulgesetze der Länder; Darstellung des ifo Instituts.

In Tabelle 2 ist zu erkennen, dass mit Ausnahme von Berlin der Großteil der Bundesländer Zielvereinbarungen in den entsprechenden Gesetzestexten vorsieht. Die unterschiedlichen Inhalte bzgl. der Zielvereinbarungen erstrecken sich dabei von allgemeinen Vorgaben in den jeweiligen Landeshochschulgesetzen (wie bspw. in Bayern und Bremen) bis hin zu einer detaillierten Auflistung der vereinbarten Inhalte (wie bspw. in Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland) [vgl. HÜTHER (2012)]. In acht Bundesländern ist zusätzlich eine Kopplung zwischen den tatsächlich erbrachten Leistungen und der Finanzierung der Hochschulen rechtlich vorgeschrieben. Die Bemessung der finanziellen Mittel von Hochschulen am Grad der Zielerreichung erfolgt dabei in Form einer belohnenden Zuweisung zusätzlicher Gelder oder aber in Form sanktionierender Rückzahlungen bei einer unzureichenden Erfüllung der Zielvorgaben [vgl. IN DER SMITTEN und JÄGER (2012)]. In drei weiteren Bundesländern (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) werden zwar Konsequenzen bei einer unzureichenden Erfüllung der Zielvorgaben angekündigt, jedoch beziehen sich diese nicht notwendigerweise auf finanzielle Auswirkungen. Für die Überprüfung der verankerten Leistungs- und Zielvereinbarungen unterliegen die Hochschulen in allen Ländern (mindestens) einer regelmäßigen Auskunftspflicht oder aber auch einer Auskunftspflicht per Anforderung (vgl. Tab. 2).

Fazit

Die Rahmenbedingungen der Leistungserstellung haben sich für die Hochschulen in den letzten Jahren deutlich verändert. Dies wurde anhand einer Analyse der demographischen sowie rechtlichen Rahmenbedingungen verdeutlicht. Die demographischen Rahmenbedingungen für die Hochschulen Ostdeutschlands haben sich seit dem Jahr 2008 stark verändert. Der Geburteneinbruch der Nachwuchsgeneration machte sich deutlich bemerkbar, das Studierendenpotenzial sank. Diese Entwicklung zeigte sich in den Flächenländern West nicht. Die Veränderungen beim Studierendenpotenzial führten zu Veränderungen beim Wanderungssaldo der Studienanfänger. Während bis zum Jahr 2009 netto Studienanfänger aus den ostdeutschen Flächenländern abwanderten, kam es ab dem Jahr 2010 zu einer Nettozuwanderung von Studienanfängern. Der Wanderungssaldo der Flächenländer West reduzierte sich dabei fast im gleichen Maße. Es scheint daher möglich, dass Ostdeutschland die Folgen des demographischen Wandels im Hochschulbereich durch verstärkte Zuwanderung kompensieren kann. Im nachfolgenden Artikel [ECK et al. (2015)] wird daher anhand von Studienanfänger- und Studierendenzahlen in

den ostdeutschen Flächenländern genauer untersucht, inwiefern die veränderten demographischen Rahmenbedingungen am Ende des Betrachtungszeitraums Auswirkungen auf die Hochschulen Ostdeutschlands hatten.

Um den demographischen Herausforderungen differenziert begegnen zu können, wurden den Hochschulen in den vergangenen Jahren größere Entscheidungsspielräume für die Erfüllung etwaiger Zielvorgaben überlassen. Durch die bundesweite Einführung von Globalhaushalten erfahren die Hochschulen eine gesteigerte Autonomie, wodurch ihnen mehr Freiheiten, aber auch mehr Verantwortung hinsichtlich der Strategie- und Zielverfolgung gegeben werden. Gleichzeitig werden die zur Verfügung gestellten Mittel zunehmend leistungsorientiert an die Hochschulen vergeben, sodass ein zunehmendes Wettbewerbsdenken zwischen und in den Hochschulen zu konstatieren ist. Diese zwei Trends finden sich gleichermaßen in den Flächenländern Ost und West. Die in diesem Abschnitt gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage für den Ländervergleich der Einnahmen und Ausgaben der Hochschulen im nachfolgenden Artikel.

Literatur

- CHE – CENTRUM FÜR HOCHSCHULENTWICKLUNG (Hrsg.) (2001): Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland: Entwicklungsstand und Empfehlungen, Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des sächsischen Landtags, Gütersloh.
- CHE – CENTRUM FÜR HOCHSCHULENTWICKLUNG (Hrsg.) (2007): Evaluierung des Modellversuchs „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ an der Technischen Universität Dresden, Arbeitspapier 184, Gütersloh.
- ECK, A.; GRALKA, S und J. HELLER (2015): Immer weniger Studierende? Immer weniger Geld? Eine Bestandsaufnahme monetärer und nichtmonetärer Kennzahlen für ostdeutsche Hochschulen, ifo Dresden berichtet 2/2015, S. 17–32.
- HIS – HOCHSCHULINFORMATIONSSYSTEM (Hrsg.) (2005): Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung, Hannover.
- HoF – INSTITUT FÜR HOCHSCHULFORSCHUNG WITTENBERG (Hrsg.) (2014): Übersicht über die aktuellen Modelle der leistungsorientierten Mittelvergabe zwischen Staat und Hochschule, <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2012.htm>, abgerufen am 01.08.2014.
- HÜTHER, O. (2012): Wandelbarkeit von Forschungsstrukturen in deutschen Universitäten. Eine Analyse der Landeshochschulgesetze, in: HEINZE, T. und G. KRÜCKEN

- (Hrsg.): Institutionelle Förderfähigkeit der Forschung, Springer VS, Wiesbaden.
- IHF – BAYRISCHES STAATSWISSENSCHAFTLICHES INSTITUT FÜR HOCHSCHULFORSCHUNG (Hrsg.) (2010): Beiträge zur Hochschulforschung, 32. Jahrgang, Nr. 2/2010, München.
- IN DER SMITTEN, S. und M. JÄGER (2012): Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Instrument der Hochschulfinanzierung, in: HIS (Hrsg.): Forum Schule, Nr. 16/ 2012, Hannover.
- JÄGER, M. (2008): Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren in deutschen Hochschulen?, in: NICKEL, S. und F. ZIEGELE (Hrsg.): Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung. Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung, CHE Arbeitspapier Nr. 111, S. 36–50, Gütersloh.
- KAMM, R. und R. KREMPKOW (2010): Ist leistungsorientierte Mittelvergabe im Hochschulbereich „gerecht“ gestaltbar?, in: QIW – QUALITÄT IN DER WISSENSCHAFT (Hrsg.): Hochschulen im Wettbewerb: Ausgangsbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten, 4. Jahrgang, Nr. 3/2010, UniversitätsVerlagWeber, Bielefeld.
- KÖNIG, K.; KOGLIN, G.; PREISCHE, J. und G. QUAIBER (2012): Transfer Steuern – Eine Analyse wissenschaftspolitischer Instrumente in sechzehn Bundesländern (HoF Arbeitsbericht 3'2012), hrsg. vom Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität, Halle Wittenberg.
- LANDTAG BRANDENBURG (Hrsg.) (2009): Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 2718, http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w4/drs/ab_7200/7268.pdf, abgerufen am 01.08.2014.
- PASTERNAK, P. (Hrsg.) (2011): Hochschulen nach der Föderalismusreform, hrsg. für das Institut für Hochschulforschung (HoF), Akademische Verlagsanstalt, Leipzig.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2014): Fachserie 11, Reihe 4.3.1, 1980–2012, mehrere Jahrgänge mit Sonderauswertung, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015): Genesis-Online: Tabellenaufbau 12411-0011: Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag, Altersjahre, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon>, abgerufen am 11.02.2015.
- WISSENSCHAFTSRAT (Hrsg.) (2014): Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Saarlandes, Wissenschaftsrat, Berlin.