

IV.1.3

Hochschulfinanzierung – Hochschulsystemfinanzierung

Justus Henke und Peer Pasternack

Abstract | Die Hochschulfinanzierung wird hier als zentrales Instrument staatlicher Hochschul-governance verhandelt. Dabei werden die Strukturen der Mittelflüsse und Forschungsbefunde einerseits zur Meso- und Mikroebene – Hochschulen und deren Arbeitsebenen –, andererseits zur Makroebene – Länder und Bund – dargestellt. Für letztere wird zweierlei deutlich: Die Finanzierung der Hochschulen ist komplexer als gemeinhin angenommen, und sie ist mehr als die Finanzierung der Hochschulen. Insbesondere profitiert das Hochschulsystem sehr stark von Mittelflüssen jenseits der laufenden Grundmittel. Letztere werden meist für Zeitverlaufsbe-trachtungen herangezogen, machen jedoch nur 56 Prozent der öffentlichen Finanzierung des Hochschulsystems aus.

Stichworte | Hochschulfinanzierung, Hochschulsystemfinanzierung, Hochschulgovernance, Wis-senschaftsfinanzierung

Einleitung

Die Hochschulfinanzierung ist in der Hochschulforschung kein besonders intensiv bearbeitetes The-ma. Das gilt vor allem für die Makroebene – Länder, Bund und Europäische Union (EU). Texte, die hier relevant sind, verbleiben meist im Status der Aufbereitung der amtlichen Statistik, sind also deskriptiv und erzeugen wenig Erklärungswissen. Für die Meso- und die Mikroebene – Hochschu-len und deren Arbeitsebenen – werden gelegentlich finanzierungsrelevante Governance-Instrumente untersucht. Die insgesamt geringe Forschung zum Thema steht in starkem Kontrast zu zweierlei Umständen: Zum einen handelt es sich bei der Hochschulfinanzierung um das zentrale Instrument der staatlichen Hochschulgovernance. Alle weiteren Governance-Instrumente setzen voraus, dass die Hochschulen finanziert sind und dadurch Personal beschäftigen, Verbrauchsmittel verausgaben, Investitionen tätigen und Studierende immatrikulieren können. Zum anderen steht den überschau-baren Forschungsanstrengungen zum Thema eine ausgreifende Meinungspublizistik in Presse und Fachorganen sowie eine Fülle an politischen Positionspapieren von Interessenvertretungen gegenüber. Dies bestätigt wiederum die Bedeutsamkeit der Hochschulfinanzierung als Governance-Instrument.

Im Folgenden steht die Makroebene der Hochschulsystemfinanzierung im Mittelpunkt, der eine kurze Erörterung der Meso- und Mikroebene der Hochschulfinanzierung vorangestellt wird. Für die Makro-ebene wird die These entfaltet, dass einschlägige Studien die Hochschulfinanzierung überwiegend verkürzt verhandeln, da sie sich meist auf die Grundfinanzierung durch die Länder sowie das Verhält-nis von Grund- und Drittmitteln konzentrieren. Soll ein vollständiges Bild gewonnen werden, so bedarf es einer ausdifferenzierenden Horizonterweiterung, mit der die Hochschulsystemfinanzierung in den Blick gerät.

Mikro- und Mesebene der Hochschulfinanzierung

Die Forschungsanstrengungen, welche Hochschulfinanzierungsfragen auf der Ebene der einzelnen Hochschulen und deren Arbeitsebenen in den Blick nehmen, lassen sich in zwei Gruppen gliedern. Zum einen werden gelegentlich Instrumente der Finanzbewirtschaftung von Hochschulen untersucht. Zum anderen werden häufig Effekte einzelner Hochschulen auf die regionale Wirtschaft, auf die Versorgung mit Fachkräften oder auf demografische Aspekte berechnet.

Untersuchte Instrumente der Finanzbewirtschaftung sind z. B. Globalhaushalte, Leistungsorientierte Mittelverteilung (LOM) oder Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) (→ IV.1.4 Leistungsmessung und -steuerung). Die Studien dazu evaluieren entweder Wirkungsweisen (z. B. Bogumil u. a. 2015) oder prüfen den grundsätzlichen Ansatz des New Public Managements (NPM), dessen Arsenal die Instrumente meist entstammen (z. B. Grande u. a. 2013). In diesem Zusammenhang werden auch Fragen der Ökonomisierung und Verwettbewerblichung behandelt (vgl. Webler 2023a), wobei hier meist eine Brücke zur Makroebene der Hochschulsystemfinanzierung herzustellen ist (→ III.1.8 Konkurrenz und Kooperation). Da die finanzierungsrelevante Anwendung von NPM-Instrumenten praktisch immer auf der Basis von Kennzahlen und Indikatoren stattfindet, ist auch die Indikatorik mitunter Gegenstand von Studien (z. B. Dohmen/Henke 2011; Fischer 2014; Krempkow u. a. 2012).

Die Untersuchungen kommen überwiegend zu Ergebnissen, welche die starken Steuerungserwartungen relativieren. Mit den Globalhaushalten wurden die Grundmittel, die den Hochschulen zuvor über kleinteilige Haushaltstitel zugewiesen wurden, auf nur wenige Titel (z. B. Personal-, Sach- und Investitionsmittel) zusammengefasst. Im Rahmen dessen bewirtschaften die Hochschulen die Mittel eigenständig, was zunächst vor allem für die Ministerien eine Effizienzsteigerung bedeutete, die Hochschulen aber auch anfälliger für Mittelkürzungen macht (Zechlin/Seidler 1996; Ziegele 2008: 31–33). LOM und ZLV etwa verfehlten die Erwartungen insbesondere bei Leistungssteigerungen, führten aber zu Veränderungen im Amtsverständnis von Funktionsträgern, insofern es zu einer allmählichen Verinnerlichung managerialer Aspekte komme (Niggemann 2020; Oberschelp/Niggemann 2022). Zwar ließen sich hochschulintern begrenzte Steuerungsimpulse setzen, doch die Effektivität von Anreizen und Zielvereinbarungen sei überwiegend gering. Man versuche damit eher, ‚Frieden‘ in den Einrichtungen zu schaffen und die Funktionsfähigkeit des jeweiligen Fachbereichs zu sichern, weniger ihn zu steuern (Pohlabein/Henke 2023). In der → I.2.6 Hochschulmedizin träten intendierte Effekte von LOM teilweise mit Verzögerung ein; dabei gebe es signifikante Zusammenhänge zwischen der Amtszeit von Dekaninnen und Dekanen und der Höhe des Drittmittelaufkommens (Krempkow/Aktas 2023). Eine Untersuchung der Performanzwirkungen NPM-orientierter Reformen – insbesondere LOM, ZLV und Hochschulräten – ergab, dass die Instrumente vor allem in der Forschung zu Leistungssteigerungen geführt hätten, während die Effekte in der Lehre geringer seien. Hierarchische Entscheidungsstrukturen seien ohne partizipative Elemente wenig effektiv, und informelle Regeln der akademischen Selbstorganisation behielten weiterhin – zumindest partiell – Geltung (Bogumil u. a. 2013; → IV.2.5 Hochschulorganisationskultur).

Wenig untersucht sind Fragen des bürokratischen Erfüllungsaufwands, der mit der Mittelbewirtschaftung verbunden ist – und wiederum (vor allem Personal-)Kosten verursacht. Hier besteht eine Spannung zwischen dem geringen Umfang der Forschung dazu und der beträchtlichen Größe bestehender Probleme. Das indes ist nicht spezifisch für die Hochschulforschung, sondern gilt auch für die Verwal-

tungswissenschaft (vgl. zum dortigen Forschungsstand Seibel 2024: 132–141, 152–166). Die wenigen Studien, die es diesbezüglich für den Hochschulbereich gibt, kommen zu Ergebnissen wie dem, dass die Autonomie der Hochschulen durch komplexe Berichtspflichten und Zweckbindungen bei Dritt- und Programmmitteln eingeschränkt werde, zugleich die Diversifizierung der Finanzquellen Chancen für die Profilbildung und Spezialisierung der Hochschulen biete, jedoch auch zu einer Zunahme des Bewirtschaftungsaufwands und damit einhergehenden Bürokratisierung führe (Babyesiza u. a. 2018: 53).¹ Daran schließen Forderungen nach Entbürokratisierung an, die jedoch selten wirksam substantiiert werden. Ein alternativer Vorschlag lautet, nicht im Geiste derselben Rationalität, aus der Bürokratie entsteht, zu entbürokratisieren: nicht mit Regeln und Strukturen beginnen, sondern mit den Zuordnungen der Aufgaben. Erst, wenn Verwaltungsaufgaben vollständig dort platziert seien, wo sie hingehörten – bei Verwaltung und Hochschulmanagement, d. h. nicht bei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern –, werde Entbürokratisierung in ihrer Unabweisbarkeit deutlich (Pasternack u. a. 2021: 22).

Regionale Wirkungsanalysen beziehen sich typischerweise auf die Gegenüberstellung des Finanzierungsaufwands für Hochschulen und der regionalwirtschaftlichen Effekte von Hochschulen (→ III.2.3 Hochschulen im regionalen Kontext). Hierbei lassen sich Anwesenheits- und Aktivitätseffekte unterscheiden (Pasternack/Zierold 2014: 6). Erstere kommen bereits dadurch zustande, dass Hochschulen vorhanden sind: Diese beschäftigen Personal, was Konsumausgaben, Mieterträge und Steuerzahlungen zur Folge hat; die Studierenden sorgen gleichfalls für Konsum und Mieten; die Hochschulen fragen Dienstleistungen nach; Absolventinnen und Absolventen decken regionale Bedarfe an akademischen Fachkräften. Aktivitätseffekte hingegen entstehen durch aktives, auf die Sitzregion bezogenes Handeln von Hochschulen: die Mitgestaltung der hochschulischen Umfeldbedingungen durch Wissenstransfer und Third-Mission-Bemühungen (vgl. Henke u. a. 2017; → III.2.2 Wissens- und Technologietransfer). Eine besondere methodische Herausforderung regionaler Wirkungsanalysen ist die Ermittlung von Umwegeffekten, d. h. wenn die Wirkungsketten der Effekte über mehrere Wirkungsebenen rekonstruiert werden sollen (vgl. Stoetzer/Krähmer 2010). Etwa: Die Hochschule verausgabt Ressourcen in Rahmen ihrer Bautätigkeit und stützt somit regionale Firmen, die aufgrund dieser Aufträge Arbeitsplätze sichern können, deren Inhaber wiederum eine erhöhte regionale Nachfrage erzeugen.

Makroebene: die Hochschulsystemfinanzierung

Die Finanzierung des Hochschulsystems geht weit über das hinaus, was üblicherweise als solche gilt: die von den Ländern bereitgestellten Grundmittel, Bund-Länder-Programme und Forschungsdrittmittel. Zum einen ist die Finanzierung des Hochschulsystems mehr als die Finanzierung der Hochschulen. Zum anderen ist die Finanzierung der Hochschulen wiederum komplexer als gemeinhin angenommen. Insbesondere profitiert das Hochschulsystem sehr stark von Mittelflüssen jenseits der laufenden Grundmittel, die gleichwohl meist herangezogen werden, um die Dynamiken der

¹ All dies steht zugleich in Spannung zum Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung, wie es insbesondere in § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie in den Landeshaushaltsordnungen kodifiziert ist.

Hochschulfinanzierung darzustellen. Diese Grundmittel machen allerdings nur 56 Prozent der öffentlichen Finanzierung des Hochschulsystems aus (Henke/Pasternack 2017: 12f.).

Eine realistische Betrachtung dessen, was für das Hochschulsystem aufgewendet wird, muss drei Gruppen von Mittelströmen einbeziehen: (a) die Hochschulfinanzierung (Grundfinanzierung, Programm- und Projektmittel von Ländern, Bund, EU und Privaten), (b) die Finanzierung von hochschul- bzw. wissenschaftsunterstützenden Einrichtungen und (c) die Finanzierung von Individuen zur Teilhabe an der hochschulischen Lehre bzw. Forschung. Erst dann werden auch weitere bedeutende Entwicklungen der Hochschulsystemfinanzierung deutlich. Das sind insbesondere die Bund-Länder-Verflechtungen und die Ausweitung des Bundesengagements für das Hochschulsystem, aber auch die Relationen der Ausstattung von Hochschulsystem und außeruniversitärer Forschung. (Pasternack/Henke 2022) Grundlegende Bausteine der Hochschulfinanzierung sind:

- *Grundfinanzierung durch die Länder:* Die Grundfinanzierung der Hochschulen erfolgt nach Art. 30 GG durch die Länder als Träger der Hochschulen. Einzelheiten werden durch die Länder in ihren jeweiligen Landeshochschulgesetzen geregelt und in Zielvereinbarungen bzw. Hochschulverträgen präzisiert. Die sog. Träger- bzw. Grundmittel werden in laufende und investive Mittel unterschieden; die sog. laufenden Träger- bzw. Grundmittel umfassen die Landeszuschüsse ohne investive Mittel (Destatis 2022: 173).
- *(Ko-)Finanzierungen des Bundes:* Der Bund beteiligt sich über Bund-Länder-Vereinbarungen nach Art. 91b GG an der Hochschulfinanzierung. Diese werden z.T. über Wettbewerbe direkt an die Hochschulen (als Drittmittel) ausgereicht oder fließen über die Landeshaushalte an die Hochschulen. Die Länder beteiligen sich hier in variierendem Umfang.
- *Drittmittel:* Drittmittel sind finanzielle Ressourcen, die Hochschulen zusätzlich zur Grundfinanzierung durch Bund und Länder aus (öffentlichen und privaten) externen Quellen für Forschung und Lehre einwerben, beispielsweise für Forschungsprojekte, durch Spenden oder Kooperationen mit der Wirtschaft. Dazu gehören auch von der Europäischen Union finanzierte Mittel im Rahmen des Forschungsrahmenprogramms, der European Science Foundation (ESF) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Dagegen haben Mittel der Privatwirtschaft, die mitunter kontrovers diskutiert werden, eine relativ geringe Bedeutung: Ihr Anteil an der Hochschulfinanzierung – hier vereinfachend als Summe aus Trägermitteln und Drittmitteln ermittelt – bewegt sich bei 3,6 Prozent (mit privaten Stiftungen 5,3 Prozent) (Destatis 2024a).
- *Zweitmittel:* Dies sind zweckgebundene Landesmittel, die sich, da sie vom Trägerland kommen, nicht als Mittel Dritter kategorisieren lassen. In der Hochschulstatistik werden sie jedoch, sofern sie als Projektmittel zur Forschungs- oder Lehrförderung einzustufen sind, dennoch als Drittmittel der Länder ausgewiesen. Zweitmittel, die der allgemeinen Hochschulentwicklung gewidmet sind, erfasst die Hochschulstatistik wiederum als Teil der Trägermittel.
- *Sonstige Einnahmen:* Hochschulen erheben für bestimmte Leistungen Gebühren. Sie erzielen so neben Drittmitteln sonstige Einnahmen von Dritten, etwa Vergütungen von Krankenkassen, Studiengebühren oder aus Vermietung und Verpachtung sowie teilweise auch aus Patenten, Sponsoring und Public-Private-Partnerships. Die Leistungsvergütungen der Krankenkassen machen mit großem Abstand den größten Anteil dieser Einnahmen aus und tragen nicht zur Finanzierung des Hochschulsystems bei, da hier erbrachte Dienstleistungen für die Allgemeinheit erstattet werden.

Neben diesen Finanzierungsbeiträgen stehen jeweils einmalige Investitionsmittel der Länder sowie für Forschungsbauten und Großgeräte von Bund und Ländern, die für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) aufgewandten Mittel, die öffentlichen Zuschüsse für wissenschaftsunterstützende Organisationen wie den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), die Begabtenförderwerke und die Studentenwerke, Aufwendungen im Rahmen des Erasmus-Programms, der Alexander-von-Humboldt-Stipendien und für die Deutschlandstipendien. Schließlich gibt es einige Sondertatbestände in der Hochschulsystemfinanzierung: der Bund als Hochschulträger von sechs Bundeshochschulen; verwaltungsinterne Fachhochschulen, die nicht zum allgemeinen Hochschulsystem rechnen; geldwerte Lehrleistungen, die von außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Hochschulsystem erbracht werden; Zuschüsse an private Hochschulen (Abb. IV.1.3.1).

Abb. IV.1.3.1: Staatliche Hochschulsystemfinanzierung in Deutschland



Quelle: eigene Darstellung

Die komplexen Verflechtungen der Mittelströme lassen es fast euphemistisch erscheinen, von einer „Finanzierungssystematik“ zu sprechen. Eher könnte man von einer historisch gewachsenen Überverflechtung der verschiedenen beteiligten Ebenen und Mittelgeber sprechen. Diese hat in den letzten Jahren – trotz der Föderalismusreform 2006 mit ihrer Absicht der Aufgabenentflechtung – nicht ab-, sondern zugenommen. Jenseits dessen sind in der Forschung die Fragen behandelt worden, wie angemessen die Ausstattungen sind, ob ihre Zusammensetzung zielführend für die Aufgabenerfüllung der Hochschulen ist und wie die Mittelflüsse politisch zustandekommen.

Die öffentliche Wahrnehmung von stetigen Kürzungen an Hochschulen wird seit den 2000er Jahren durch die Datenlage nicht mehr gestützt. Dennoch sind trotz deutlicher Erhöhung ihrer Finanzierung die deutschen Hochschulen anhaltend unterfinanziert. Die Gründe dafür liegen in der raschen Steigerung der Studierendenzahlen, einer gewachsenen Aufgabenlast etwa im Bereich der Third Mission und dem gestiegenen Ressourcenbedarf für Forschung. Eine bedeutsame Folge dessen ist ein Sanie-

rungsstau (vgl. Stibbe/Stratmann 2016). Ein Gutteil der Aufstockungen seit den 2000er Jahren wurde durch Bundesmittel erzielt: „Im Jahr 2000 kam der Bund für 11 Prozent der ... Gesamtsumme auf. 2012 lag der Anteil bei 16,2 Prozent, 2017 bereits bei 18,8 Prozent“ (Speiser 2019: 94). Das heißt zugleich: Die Länder werden ihrer Finanzierungsverantwortung insgesamt nur teilweise gerecht, wenngleich die laufenden Trägermittel seit 2006 jährlich im Durchschnitt um ca. vier Prozent wuchsen. Die seit 2020 abflachenden und z. T. rückläufigen Studienanfängerzahlen bei gleichzeitig weiterem Aufwuchs der Landes- und Bundesmittel legen zudem eine strukturelle Verbesserung der Finanzsituation der Hochschulen nahe (Destatis 2024a, 2024b).

Starke Kontraste werden offenbar, wenn die Wissenschaftsfinanzierung insgesamt in den Blick genommen wird. Die Regelfinanzierung der Hochschulen hat sich von 1975 bis 2020 etwa versechsfacht, während die Mittel für die außeruniversitäre Forschung um das 14,5-fache gestiegen sind (Speiser 2022: 155, 159). Hier hat sich in jüngerer Zeit noch einmal die Zunahme bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG ausgewirkt, die ihren Ausdruck in den verschiedenen Wissenschaftspakten fanden und finden. Erst mit dem „Zukunftsvertrag Lehre und Studium stärken“ (der den Hochschulen zugutekommt) war z. B. eine Dynamisierung ähnlich wie beim „Pakt für Forschung und Innovation“ (der vor allem die außeruniversitäre Forschung begünstigt) vollzogen worden: Bei letzterem waren bereits von Beginn an dreiprozentige jährliche Mittelaufwüchse garantiert, sodass die Gesamtausgaben für die kooperative Wissenschaftspolitik von 6,6 Mrd. Euro 2007 auf 13,4 Mrd. Euro im Jahr 2016 gestiegen waren (Hintze 2020: 330). So kommt es auch dazu, dass die außeruniversitäre Forschung einschließlich der Ressortforschungseinrichtungen mit 17,6 Mrd. Euro finanziert wird gegenüber der Forschung an den Hochschulen – ohne Lehre und sonstiges – mit 22 Mrd. Euro (BMBF 2024: 70).

Ein Dauerthema in der Forschungs- wie der Meinungsliteratur sind die seit Jahrzehnten zu beobachtenden Verschiebungen zwischen Grund- und Drittmitteln. Zum ersten könne die Drittmittelfinanzierung zu falschen Anreizen führen sowie zu Fehlallokationen, wenn Forschungsvorhaben, die zum bestehenden Förderangebot passen, systematisch begünstigt werden (Wissenschaftsrat 2023: 39). Zum zweiten verändere die Drittmittelfinanzierung mit der damit einhergehenden Projektförmigkeit die Forschungskultur. Zwar funktioniere sie ebenso als Belohnung wie als Ermöglichung, hätte aber auch einen Charakter, „der von den Beteiligten als Quasi-Zwang empfunden wird“ (Hüther/Schimank 2023: 164). Wenn auch ein signifikanter Teil der Forschung in Deutschland immer noch in einer ‚Zone der Zweckfreiheit‘ stattfindet – deren Größenordnung lässt sich auf 62 Prozent der Forschungsaktivitäten abschätzen –, so ist es ein Problem, dass auch dafür die Mittel häufig wettbewerblich eingeworben werden müssen (Pasternack 2023: 140; → IV.1.5 Academic Capitalism und Exzellenz).

Hinzu tritt, dass auch in Studium und Lehre Drittmittel massiv an Bedeutung gewonnen haben, allen voran der „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ (als Nachfolger des Hochschulpakts) mit rund 3,7 Mrd. Euro jährlicher Ausstattung (ca. 5 % der Hochschulfinanzierung) sowie dem Programm „Innovation in der Hochschullehre“ (140 Mio. Euro jährlich). Hier ist der Bund über Bundes-Länder-Vereinbarungen nach Art. 91b GG in einer zweckgebundenen und aus Sicht der Hochschulen mindestens indirekt wettbewerblich organisierten Grundfinanzierung beteiligt.² Auch dabei sind also kompetitive Leistungsprinzipien eingezogen worden.

2 Während das Programm direkt wettbewerblich ist, ist der Zukunftsvertrag in den Ländern über die Zielvereinbarungen mit den Hochschulen unterschiedlich stark an Leistungskennzahlen und Landesprogramme gekoppelt.

Eine der Hauptaktivitäten im wissenschaftlichen Feld ist insofern, sich auf die Spielregeln des Wettbewerbs zeitweilig einzulassen, um im Erfolgsfalle temporär vom ökonomisch affizierten Wettbewerb suspendiert zu sein: ein Wettbewerb um Wettbewerbsbefreiung (Pasternack 2023). Zum dritten häuft sich in jüngeren Texten die These, dass die hohen Drittmittelanteile die Planungssicherheit der Hochschulen bedrohten (Dohmen/Wrobel 2018: 24; Webler 2023b) – auch hinsichtlich der Grundmittel: „Je mehr Forschungsprojekte eingeworben werden, desto weniger Freiheit hat die Hochschule beim Einsatz der Grundfinanzierung“ (Solga u. a. 2023: 834). Zwar zahlen große Mittelgeber wie Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) oder Bundesforschungsministerium 20 Prozent der Personalkosten eines Projekts als zweckungebundenen Overhead, um projektverursachte Gemeinkosten zu finanzieren, doch zur Kostendeckung wären 40 Prozent nötig (so jüngst auch der Wissenschaftsrat 2023: 24).

Beträchtliche Differenzen sind sowohl bei den – größenordnungsbereinigten – Beiträgen der Länder, die sie für ihre Hochschulen aufwenden, als auch deren Entwicklungen im Zeitverlauf zu konstatieren. Da Haushaltsentscheidungen Parlamentsbeschlüsse, also politische Entscheidungen sind, könnte die Vermutung naheliegen, dass die Ausgestaltung der Hochschulfinanzierung von jeweiligen politischen Mehrheiten abhängt. Daher ist auch die Frage untersucht worden, ob es relevant ist für die Hochschulfinanzierung, wer ein Bundesland regiert (Henke/Pasternack 2018). Die Ergebnisse ließen sich in zwei zentralen Aussagen zusammenfassen: In den Dynamiken der Hochschulfinanzierung unterscheiden sich die beiden Gruppen ‚unionsdominiert‘ und ‚SPD-dominiert‘ kaum. In Relation zu sozioökonomischen Merkmalen (wirtschaftliche Leistungsstärke, Relation Studierende zu Bevölkerung, Hochschulfinanzierung pro Kopf der Bevölkerung) lassen sich strukturelle Unterschiede nach politischer Färbung der Regierung nicht klar feststellen – die Ergebnisse sind uneindeutig. Es zeigte sich stattdessen, dass es immer eine Faktorenkombination ist, welche die jeweils gegebene Hochschulfinanzierung bestimmt und erklärt. Dabei kann die parteipolitische Färbung einer Landesregierung einer dieser Faktoren sein, aber als Prädiktor für die künftige Entwicklung der Hochschulfinanzierung lässt sie sich nicht systematisch, sondern allenfalls im Einzelfall nutzen.

Fazit und Ausblick

Die Hochschulfinanzierung in Deutschland stellt sich als ein stark verzweigtes System dar, das weit über die oft diskutierte Grundfinanzierung durch die Länder hinausgeht. Eine ganzheitliche Betrachtung der Hochschulsystemfinanzierung offenbart die Vielschichtigkeit der Finanzierungsströme, die neben der Grundfinanzierung auch Bundesmittel, Drittmittel, Zweitmittel und – als nichtstaatliche Mittel – sonstige Einnahmen umfassen. Diese Komplexität spiegelt sich auch in den Herausforderungen wider, denen sich das System gegenüberstellt: So bleibt trotz steigender Gesamtmittel eine strukturelle Unterfinanzierung der Hochschulen bestehen, die sich u. a. in einem Sanierungsstau manifestiert. Ebenso führt die zunehmende Bedeutung von Drittmitteln zu Diskussionen über mögliche Fehlallokationen, Veränderungen der Forschungskultur und eine Beeinträchtigung der Planungssicherheit der Hochschulen. Hinzu kommt, dass sich die differenzierten Finanzierungsdynamiken zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen in den letzten Jahrzehnten verstärkt haben, wenngleich die Dynamisierung des Zukunftsvertrags Studium und Lehre hier eine Gegenentwicklung darstellt. Letztlich haben die Bund-Länder-Verflechtungen in der Hochschulsystemfinanzierung trotz

der Föderalismusreformen 2006 zugenommen, was die staatliche Steuerung und Transparenz der Mittelflüsse erschwert.

Für die Zukunft zeichnen sich überdies weitere Herausforderungen ab: So wird der Rückgang der Studierendenzahlen voraussichtlich zu einer Polarisierung zwischen stark und weniger stark nachgefragten Hochschulen führen und damit Hochschulen ungleich intensiv unter Druck setzen. Die sich andeutende konditionierte Aufdauerstellung bestehender Exzellenzcluster der Exzellenzstrategie könnte Ungleichgewichte in der Forschungslandschaft weiter verschärfen (Merzele/Winkelmayer 2022). Nicht zu vernachlässigen ist auch der gewachsene private Hochschulsektor, der den öffentlichen Hochschulen insbesondere im Bereich der Weiterbildungsstudiengänge Konkurrenz macht. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, bedarf es einer kontinuierlichen Anpassung der Finanzierungsinstrumente und -strukturen. Erstrebenswert wäre hier ein Ausgleich zwischen Grundfinanzierung und wettbewerblichen Elementen, der sowohl Planungssicherheit als auch Innovationsanreize gewährleistet. Zudem erscheint eine stärkere Koordination zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen notwendig, um Finanzierungsinstrumente zu entflechten und Ungleichgewichte abzubauen.

Für die weitere Forschung zur Hochschulfinanzierung wäre eine verstärkte internationale Perspektive wertvoll, um mögliche blinde Flecken in der deutschen Auseinandersetzung mit dem Thema zu identifizieren und von Erfahrungen anderer Länder zu lernen. Zudem sollten die Auswirkungen der Finanzierungsstrukturen auf die Qualität von Forschung und Lehre sowie auf die gesellschaftliche Rolle der Hochschulen stärker in den Fokus rücken.

Literaturempfehlungen

- Henke, Justus/Pasternack, Peer (2017): Hochschulsystemfinanzierung: Wegweiser durch die Mittelströme, Institut für Hochschulforschung (HoF). Halle-Wittenberg, <https://www.hof.uni-halle.de/web/dateien/pdf/HoF-Handreichungen10.pdf> (25.09.2024). *Hier wird ein umfassender Überblick zu den komplexen und vielfältigen Finanzierungsströmen im deutschen Hochschulsystem geboten und dadurch Transparenz der Hochschulsystemfinanzierung erzeugt.*
- Speiser, Guido (2019): Ist mehr genug? Drei Trends in der Hochschulfinanzierung, in: die hochschule 1/2019, 89–97, https://www.hof.uni-halle.de/journal/texte/19_1/Speiser.pdf (25.09.2024). *Dieser Artikel stellt detailliert die Einnahmestruktur der Hochschulen dar und rückt dafür die Entwicklungen der Hochschuleinnahmen, der Drittmittel und der Bundesmittel ins Zentrum, wobei trotz Mittelzuwächsen eine bestehende Unterfinanzierung konstatiert wird.*
- Hintze, Patrick (2020): Kooperative Wissenschaftspolitik. Verhandlungen und Einfluss in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Wiesbaden: Springer Fachmedien. *Das Buch analysiert die zunehmende Bedeutung der kooperativen Wissenschaftspolitik von Bund und Ländern, hier untersucht für die Jahre 1995 bis 2016, insbesondere durch große Wissenschaftspakte, und zeigt, wie Verhandlungen nach Art. 91b GG ablaufen, wobei auch neue Abhängigkeiten entstehen.*

Literaturverzeichnis

- Babyesiza, Akiiki/Berthold, Christian/Ziegele, Frank (2018): Diversifizierung der Finanzquellen. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung, https://www.che.de/wp-content/uploads/upload/CH_E_AP_209_Diversifizierung_der_Finanzquellen.pdf (17.09.2024).
- BMBF (2024): Bundesbericht Forschung und Innovation 2024. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), https://www.bundesbericht-forschung-innovation.de/files/BMBF_BuFI-2024_Hauptband.pdf (25.09.2024).
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren (2013): Zwischen Selbstverwaltungs- und Managementmodell: Umsetzungsstand und Bewertungen der neuen Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten. In: Grande, Edgar/Jansen, Dorothea/Jarren, Otfried/Rip, Arie/Schimank, Uwe/Weingart, Peter (Hg.), *Neue Governance der Wissenschaft*. Bielefeld: transcript, 49–72. DOI: 10.14361/transcript.9783839422724.49.
- Bogumil, Jörg/Jochheim, Linda/Gerber, Sascha (2015): Universitäten zwischen Detail- und Kontextsteuerung: Wirkungen von Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln im Zeitvergleich. In: Bungarten, Pia/John-Ohnesorg, Marei (Hg.), *Hochschulgovernance in Deutschland*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 55–78.
- Destatis (2022): Finanzen der Hochschulen 2020 (Fachserie 11 Reihe 4.5). Wiesbaden: Destatis, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/finanzen-hochschulen-2110450207004.pdf?__blob=publicationFile (17.09.2024).
- Destatis (2024a): Finanzen der Hochschulen 2022 (Statistischer Bericht). Wiesbaden: Destatis, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/statistischer-bericht-finanzen-hochschulen-2110450227005.xlsx?__blob=publicationFile (17.09.2024).
- Destatis (2024b): Statistik der Studierenden - Wintersemester 2023/2024 (Statistischer Bericht). Wiesbaden: Destatis, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Hochschulen/Publikationen/Downloads-Hochschulen/statistischer-bericht-studierende-hochschulen-endg-2110410247005.xlsx?__blob=publicationFile (17.09.2024).
- Dohmen, Dieter/Henke, Justus (2011): Wirksamkeit von Anreiz- und Steuerungssystemen der Länder auf die Qualität der Hochschullehre. In: Nickel, Sigrun (Hg.), *Der Bologna-Prozess aus Sicht der Hochschulforschung. Analysen und Impulse für die Praxis*. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung, 240–256.
- Dohmen, Dieter/Wrobel, Lena (2018): Entwicklung der Finanzierung von Hochschulen und Außeruniversitären Forschungseinrichtungen seit 1995. Berlin: FIBS, https://www.fibs.eu/fileadmin/user_upload/Literatur/FiBS_DHV_Hochschulfinanzierung_erweiterte_Fassung_final.pdf (17.09.2024).
- Fischer, Georg-Benedikt (2014): Steuerungswirkungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland. Dissertation. Karlsruhe: Karlsruher Institut für Technologie (KIT).
- Grande, Edgar/Jansen, Dorothea/Jarren, Otfried/Rip, Arie/Schimank, Uwe/Weingart, Peter (Hg.) (2013): *Neue Governance der Wissenschaft: Reorganisation – externe Anforderungen – Medialisierung*. Bielefeld: transcript.
- Henke, Justus/Pasternack, Peer (2017): *Hochschulsystemfinanzierung: Wegweiser durch die Mittelströme*. Halle-Wittenberg: Institut für Hochschulforschung (HoF), <https://www.hof.uni-halle.de/web/dateien/pdf/HoF-Handreichungen9.pdf> (17.09.2024).
- Henke, Justus/Pasternack, Peer (2018): Kein systematischer Zusammenhang. Politische Zusammensetzungen der Landesregierungen und die Finanzausstattung der Hochschulen. In: *die hochschule* 27(1–2), 219–235.

- Henke, Justus/Pasternack, Peer/Schmid, Sarah (2017): Mission, die dritte. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, https://www.hof.uni-halle.de/web/dateien/pdf/2017-HePaSchm_Mission-die-dritte_web.pdf (27.08.2024).
- Hintze, Patrick (2020): Finanzielle Entwicklung der kooperativen Wissenschaftspolitik. In: Hintze, Patrick (Hg.), *Kooperative Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 323–348. DOI: 10.1007/978-3-658-29241-6_5.
- Hüther, Otto/Schimank, Uwe (2023): Drittmittel im Wissenschaftssystem – Belohnungen, Ermöglichungen und Sekundärverwertungen. In: Webler, Wolff-Dietrich (Hg.), *Überzogener und überhitzter Wettbewerb in der Wissenschaft*. Bielefeld: UVW UniversitätsVerlagWebler, 131–151. DOI: 10.25656/01:28298; 10.53183/9783946017325.
- Krempkow, René/Aktas, Yasmin (2023): Fördern Leistungsanreize Forschungsleistungen? Eine Analyse zu langfristigen Effekten in der Hochschulmedizin. In: Webler, Wolff-Dietrich (Hg.), *Überzogener und überhitzter Wettbewerb in der Wissenschaft*. Bielefeld: UVW UniversitätsVerlagWebler, 177–194. DOI: 10.25656/01:28298; 10.53183/9783946017325.
- Krempkow, René/Landrock, Uta/Schulz, Patricia (2012): Steuerung durch LOM? Eine Analyse zur leistungsorientierten Mittelvergabe an Medizin-Fakultäten in Deutschland. In: Wilkesmann, Uwe/Schmit, Christian J. (Hg.), *Hochschule als Organisation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 245–260. DOI: 10.1007/978-3-531-18770-9_14.
- Mergele, Lukas/Winkelmayer, Felix (2022): The Relevance of the German Excellence Initiative for Inequality in University Funding. In: *Higher Education Policy* 35(4), 789–807. DOI: 10.1057/s41307-021-00233-1.
- Niggemann, Felix (2020): Interne LOM und ZLV als Instrumente der Universitätsleitung. In: *Qualität in der Wissenschaft* 14(4), 94–98.
- Oberschelp, Alex/Niggemann, Felix (2022): Fakultätsverantwortliche im Spannungsfeld zwischen Organisation und Fachgemeinschaft? Universitätsinterne Governance im Reformprozess von Fakultäten. In: *Beiträge zur Hochschulforschung* 44(1), 52–72.
- Pasternack, Peer (2023): Wettbewerb um Wettbewerbsbefreiung: Eine übersehene Variante des Wettbewerbs in der Wissenschaft. In: Webler, Wolff-Dietrich (Hg.), *Überzogener und überhitzter Wettbewerb in der Wissenschaft*. Bielefeld: UVW UniversitätsVerlagWebler, 131–151. DOI: 10.25656/01:28298; 10.53183/9783946017325.
- Pasternack, Peer/Henke, Justus (2022): Hochschulfinanzierung. In: Speiser, Guido (Hg.), *Wissenschaftsrecht*. Berlin/Heidelberg: Springer, 31–59. DOI: 10.1007/978-3-662-64722-6_3.
- Pasternack, Peer/Rediger, Philipp/Schneider Sebastian (2021): Instrumente der Entbürokratisierung an Hochschulen. Halle-Wittenberg: Institut für Hochschulforschung (HoF), <https://www.hof.uni-halle.de/web/dateien/pdf/HoF-Handreichungen15.pdf> (17.09.2024).
- Pasternack, Peer/Zierold, Steffen (2014): Überregional basierte Regionalität. Hochschulbeiträge Zur Entwicklung demografisch herausgeforderter Regionen. Halle-Wittenberg: Institut für Hochschulforschung (HoF), <https://www.hof.uni-halle.de/journal/texte/Handreichungen/HoF-Handreichungen4.pdf> (17.09.2024).
- Pohlbeln, Merle/Henke, Justus (2023): Hybride Strukturen der internen Mittelverteilung? Vergleich der Ausgestaltung dezentraler Mittelverteilungsmodelle an drei Hochschulen für angewandte Wissenschaften. In: *Hochschulmanagement* 18(2+3), 63–70.
- Seibel, Wolfgang (2024): *Verwaltung verstehen: Eine theoriegeschichtliche Einführung*, 4. Aufl. Berlin: Suhrkamp.
- Solga, Heike/Heinze, Jürgen/Werner, Eva Maria (2023): Auch auf Strukturen kommt es an. Forschungsfinanzierung in schwierigen Zeiten. In: *Forschung & Lehre* 30(11), 834–835.
- Speiser, Guido (2019): Ist mehr genug? Drei Trends in der Hochschulfinanzierung. In: *die hochschule* 28(1), 89–97. DOI: 10.25656/01:21163.
- Speiser, Guido (2022): Gibt es eine Unwucht bei der Finanzierung von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen? In: *die hochschule* 31(1–2), 152–166. DOI: 10.25656/01:29903.

- Stibbe, Jana/Stratmann, Friedrich (2016): Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude bis 2025. Hannover: HIS-Institut für Hochschulentwicklung, https://www.his-he.de/wp-content/uploads/fileadmin/user_upload/Publikationen/Forum_Hochschulentwicklung/fh-201601.pdf (17.09.2024).
- Stoetzer, Matthias-Wolfgang/Krähmer, Christian (2010): Regionale Nachfrageeffekte der Hochschulen. Methodische Probleme und Ergebnisse empirischer Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland. Jena: Fachhochschule Jena, Fachbereich Betriebswirtschaft, https://www.db-thueringen.de/receive/dbt_mods_00016570 (17.09.2024).
- Webler, Wolff-Dietrich (Hg.) (2023a): Überzogener und überhitzter Wettbewerb in der Wissenschaft. Wissenschaftsförderung und ihre Irrwege. Bielefeld: UVW – UniversitätsVerlagWebler. DOI: 10.25656/01:28298; 10.53183/9783946017325.
- Webler, Wolff-Dietrich (2023b): „Wettbewerb in der Wissenschaft“ – Fluch oder Segen? Fördern oder vermeiden? Eine Einordnung. In: Webler, Wolff-Dietrich (Hg.), Überzogener und überhitzter Wettbewerb in der Wissenschaft. Bielefeld: UVW – UniversitätsVerlagWebler, 3–28. DOI: 10.25656/01:28298; 10.53183/9783946017325.
- Wissenschaftsrat (2023): Strukturen der Forschungsfinanzierung an deutschen Hochschulen | Positionspapier. Köln. DOI: 10.57674/pms3-pr05.
- Zechlin, Lothar/Seidler, Hanns H. (1996): Globalhaushalt an Universitäten. In: Kritische Justiz 29(1), 68–87.
- Ziegele, Frank (2008): Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen. Münster: Waxmann, <https://books.google.de/books?id=yEeKAAQBAJ> (17.09.2024).

