

Grundfinanzierung der sächsischen Hochschulen

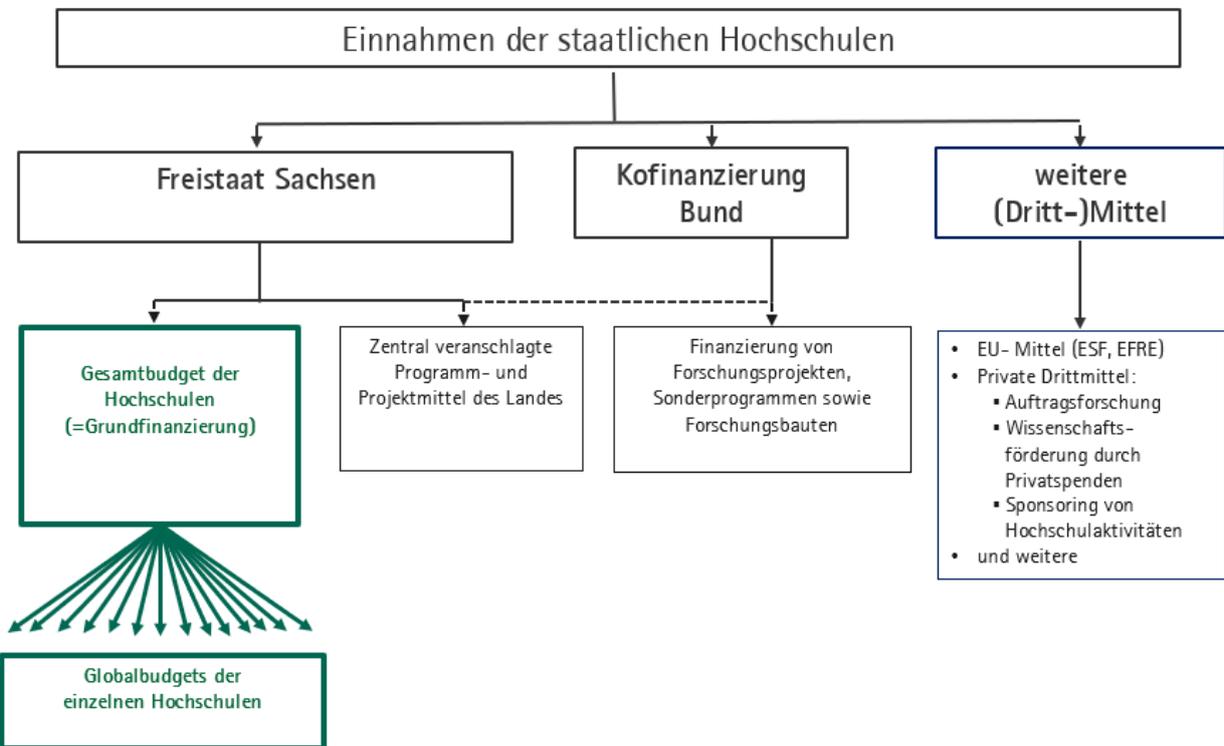
Durch eine im bundesweiten Vergleich überdurchschnittliche Grundfinanzierung stellt der Freistaat Sachsen den sächsischen Hochschulen eine ebenfalls überdurchschnittliche Personalausstattung zur Verfügung. Das spiegelt sich jedoch nicht in der Anzahl der an sächsischen Hochschulen Studierenden und Absolventen wider, die seit mehreren Jahren und entgegen der staatlichen Hochschulentwicklungsplanung sukzessive sinkt.

Die derzeitigen Regelungen zur Verteilung der Grundfinanzierung auf die einzelnen Hochschulen setzen zweifelhafte Anreize, indem ein Rückgang an Studierenden zu höheren Pro-Kopf-Einnahmen der jeweiligen Hochschule führt. Die unterschiedlichen Entwicklungen der Studierendenzahlen an den einzelnen Hochschulen führen zu einer deutlichen Spreizung in der jeweiligen Pro-Kopf-Mittelausstattung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen ist Träger der staatlichen Hochschulen und stellt in dieser Funktion die Grundfinanzierung<sup>1</sup> der Hochschulen bereit. Mit diesen Mitteln wird die Freiheit von Wissenschaft und Kunst, Lehre und Forschung sowie die Erfüllung der weiteren der Hochschule übertragenen Aufgaben gewährleistet.<sup>2</sup>
- 2 Neben der Grundfinanzierung erhalten die Hochschulen vom Freistaat Sachsen und von Dritten weitere Mittel, insbesondere für Baumaßnahmen, Bund-Länder-Maßnahmen und spezifische Projekte. Diese Mittel sowie die Mittelausstattung der Medizinischen Fakultäten wurden im Rahmen der Prüfung nicht betrachtet.

Abbildung 1: Finanzquellen der staatlichen Hochschulen im Geschäftsbereich des SMWK ab 2021



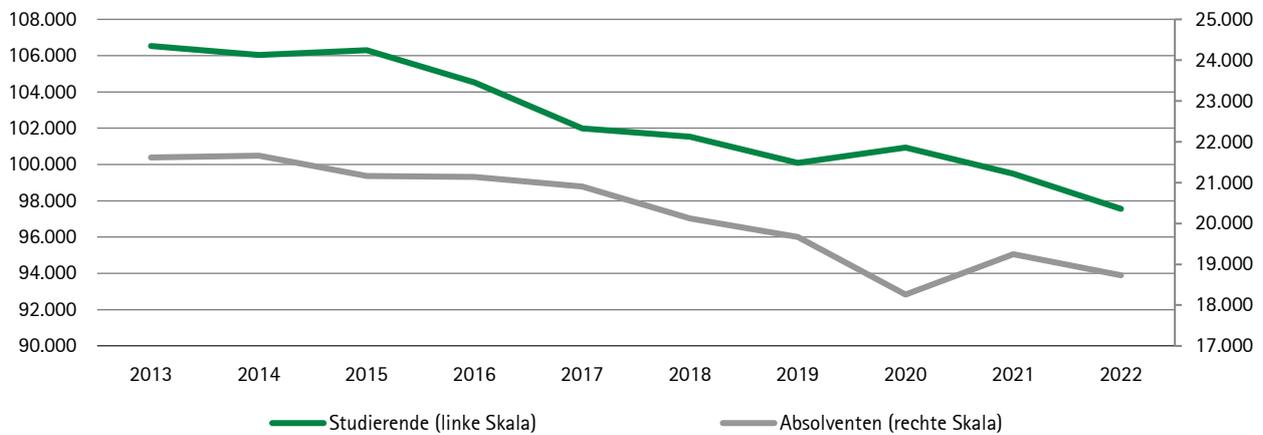
Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>1</sup> Im Rahmen dieser Prüfung wird der Begriff „Grundfinanzierung“ synonym für das vom Freistaat Sachsen bereitgestellte Gesamtbudget der Hochschulen im Sinne der Zuschussvereinbarungen zwischen der Sächsischen Staatsregierung und den staatlichen Hochschulen verwendet.

<sup>2</sup> Vgl. § 12 Abs. 6 S. 1 SächsHSG.

- 3 Das SMWK reicht die Grundfinanzierung der Hochschulen seit dem Jahr 2014 in Form eines Budgets aus. Mit der Einführung der Budgetierung ging auch die Übertragung der Verantwortung des Mitteleinsatzes vom SMWK auf die Hochschulen und mithin die Stärkung der Hochschulautonomie einher.
- 4 Parallel zur Einführung der Budgetierung hat die Staatsregierung mit den staatlichen Hochschulen in einer langfristigen Vereinbarung, der sogenannten Zuschussvereinbarung, beiderseitige Leistungen und Verpflichtungen einschließlich der Ermittlung des jährlich vom Freistaat Sachsen an die Hochschulen auszureichenden Gesamtbudgets (vgl. Abbildung 1) festgeschrieben. Damit wurde die finanzielle und personelle Planungssicherheit der Hochschulen gestärkt. Die Zuschussvereinbarung gilt vorbehaltlich der Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers.
- 5 Im Zeitraum 2013 bis 2022 ist die sächsische Hochschullandschaft von rückläufigen Studienanfänger-, Studierenden- und Absolventenzahlen geprägt. So sank die Anzahl der Studierenden in diesem Zeitraum entgegen der Zielstellung in der staatlichen Hochschulentwicklungsplanung 2025, sukzessive von 106.532 um 8.976 auf 97.556 (- 8 %). Die Anzahl der Absolventen reduzierte sich im selben Zeitraum von 21.614 um 2.881 auf 18.733 (-13 %).

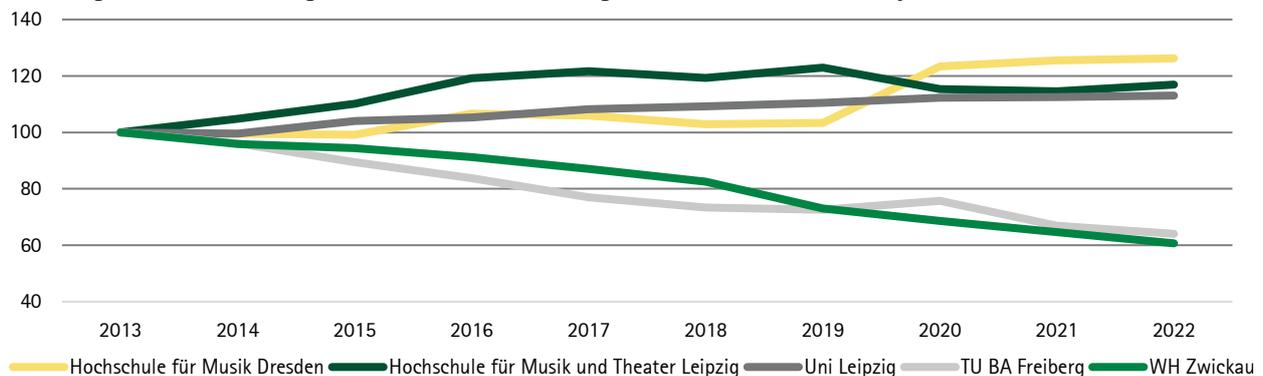
Abbildung 2: Entwicklung der Studierenden- und Absolventenzahlen im Freistaat Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung.

- 6 Die verringerten Studierendenzahlen sind dabei insbesondere dem kontinuierlichen Rückgang von Studienanfängern aus anderen Bundesländern geschuldet. Die Zielgröße für die Studierendenzahl im Jahr 2025 beläuft sich entsprechend der im Jahr 2021 angepassten staatlichen Hochschulentwicklungsplanung auf 101.000.
- 7 Die Kennzahlen entwickelten sich bei den einzelnen sächsischen Hochschulen jedoch nicht homogen, sondern differierten regional. Beispielsweise konnten in jenem Zeitraum einzelne Hochschulen in Leipzig und Dresden ihre Studierendenzahlen erhöhen, während an der TU Bergakademie Freiberg und der Westsächsischen Hochschule Zwickau Rückgänge von über einem Drittel zu verzeichnen waren.

Abbildung 3: Entwicklung der Studierendenzahlen ausgewählter Hochschulen (Basisjahr 2013 = 100)



Quelle: Eigene Darstellung.

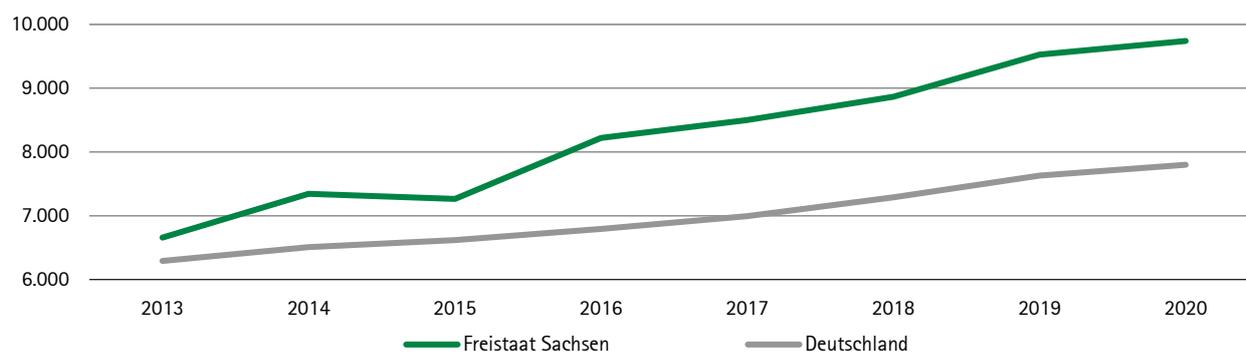
<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund hat der SRH die Ermittlung der Höhe der Grundfinanzierung, die Verteilung dieser Mittel auf die einzelnen Hochschulen sowie die Ergebnisse des Mitteleinsatzes geprüft.

## 2 Prüfergebnisse

### 2.1 Grundmittel der sächsischen Hochschulen im bundesweiten Vergleich

- <sup>9</sup> Trotz der seit Jahren rückläufigen Studierenden- und Absolventenzahlen im Freistaat Sachsen hat die Staatsregierung mit den Hochschulen in der Zuschussvereinbarung 2017 bis 2024 den Verzicht auf den ursprünglich geplanten Abbau von 754 Stellen ab dem Jahr 2017 vereinbart. Der Verzicht auf den Stellenabbau wurde mit den Beschlüssen zu den jeweiligen Doppelhaushalten durch den Sächsischen Landtag bestätigt. Eine beabsichtigte Folge davon ist, der rechnerisch niedrigere Betreuungsschlüssel der sächsischen Professorinnen und Professoren. Hatte eine Professorin oder ein Professor im Freistaat Sachsen im Jahr 2013 noch durchschnittlich rd. 55 Studierende betreut, so waren es im Jahr 2020 nur noch 51. Damit betreute ein sächsischer Hochschullehrer in 2020 14 Studierende weniger als ein Hochschullehrer im bundesweiten Durchschnitt (65 Studierende je Professorin bzw. Professor)<sup>3</sup>.
- <sup>10</sup> Aufgrund dieser, von der Entwicklung der Studierendenzahl abgekoppelten, Stellenausstattung verfügen die sächsischen Hochschulen über eine im bundesweiten Vergleich weit überdurchschnittliche Ausstattung mit Grundmitteln<sup>4</sup> je Studierenden. Diese ist im Betrachtungszeitraum sowohl in absoluten Zahlen als auch in der Pro-Kopf-Relation gestiegen.

Abbildung 4: Grundmittel je Studierende an staatlichen Hochschulen, in € je Studierenden



Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>11</sup> Die im Zeitablauf und im bundesweiten Vergleich verbesserten Studienbedingungen an den sächsischen Hochschulen führten im Betrachtungszeitraum jedoch nicht gleichermaßen zu einer Steigerung der vom SMWK gesetzten quantitativen Ziele im Bereich der Hochschullehre. So konnte bspw. weder der Anteil der Studierenden, die ihren Abschluss in der Regelstudienzeit erzielten, noch die Studienerfolgsquote, die misst, wie viele Studienanfänger ihr Studium erfolgreich beenden, signifikant verbessert werden.

### 2.2 Ermittlung der Höhe des Gesamtbudgets der Hochschulen

- <sup>12</sup> Der Freistaat Sachsen hat sich in der Zuschussvereinbarung 2017 bis 2024 verpflichtet, die staatlichen Hochschulen in diesem Zeitraum mit einem bestimmten jährlichen Gesamtbudget auszustatten.
- <sup>13</sup> Die jeweilige jährliche Mittelhöhe wurde dabei durch Fortschreibung des Haushaltsansatzes des Jahres 2014, des Jahres der Einführung der Budgetierung, unter Berücksichtigung der Veränderungen der Inflationsrate sowie der Tarif-, Besoldungs- und der Stellenanzahlpassungen ermittelt.

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, 2022, Fachserie 11 Reihe 4.3.2.

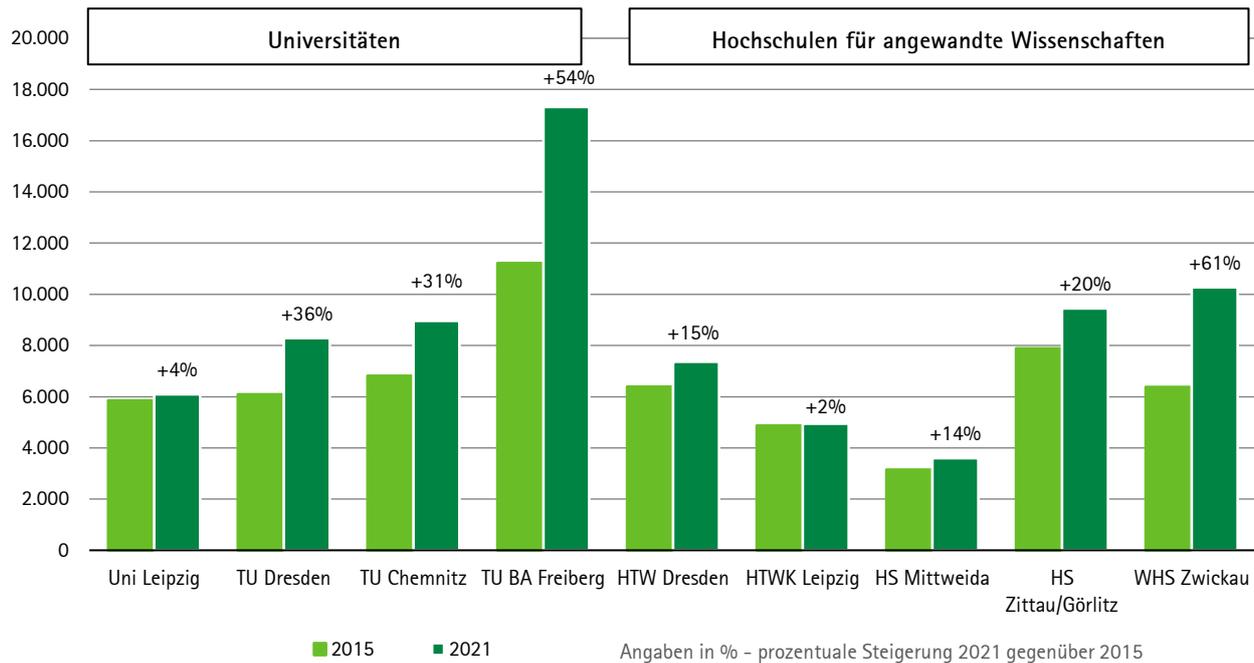
<sup>4</sup> Als Grundmittel werden alle Mittel des Hochschulträgers ohne Mittel für Investitionen und die Medizinischen Fakultäten bezeichnet. Sie sind nicht identisch mit der Grundfinanzierung, werden aber als sachgerechter Indikator aus der amtlichen Statistik für die Entwicklung der Ausgaben des Trägers angesehen.

- 14 Ab dem Jahr 2017 wurde mit Verabschiedung der Zuschussvereinbarung 2017 bis 2024 und den Beschlüssen zu den jeweiligen Doppelhaushalten auf einen Stellenabbau bei den Hochschulen verzichtet, so dass diese seit 2018 unverändert über 9.034 Stellen verfügen. Demnach ist das Gesamtbudget ab diesem Jahr sukzessive von rd. 666 Mio. € in 2017 auf rd. 727 Mio. € in 2021 und somit um 9,2 % gestiegen.
- 15 Ein systematisches Hinterfragen der Mittel- und Stellenausstattungen des Basisjahres 2014 und somit eine bedarfsgerechte Ermittlung des fortzuschreibenden Ausgangswertes entsprechend dem Umfang der Aufgaben erfolgte durch das SMWK nicht. Auch der Verzicht auf den Stellenabbau ab 2017 wurde losgelöst von einer Bedarfsermittlung vorgenommen.

### 2.3 Ungleiche Verteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Hochschulen

- 16 Das Gesamtbudget aller Hochschulen wird vom Freistaat Sachsen auf der Basis eines Verteilschlüssels, der sich grundsätzlich nur bei Stellenänderungen anpasst, an die einzelnen Hochschulen ausgereicht. Da es ab 2017 zu keinen wesentlichen Stellenänderungen in der Hochschullandschaft kam, hat sich der Verteilschlüssel ab jenem Jahr nicht signifikant verändert.
- 17 In der Folge des im Zeitablauf gestiegenen Gesamtbudgets erhöhten sich auch die Budgets der einzelnen Hochschulen sukzessive. Die unterschiedliche Entwicklung der Studierendenzahlen führte dabei zu einer starken Spreizung in den Pro-Kopf-Mittelausstattungen der Hochschulen. So stieg bspw. das Budget der TU Bergakademie Freiberg im Zeitraum 2015 bis 2021 um 54 %, während sich das der Universität Leipzig nur um 4 % erhöhte.

Abbildung 5: Grundfinanzierung der Universitäten und der Hochschulen für angewandte Wissenschaften je Studierenden in 2015 und 2021, in € je Studierenden



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung.

- 18 Dem SRH ist bewusst, dass eine identische Grundfinanzierung je Studierenden der Hochschulen insbesondere infolge des unterschiedlichen Fächerangebots selbst innerhalb einer Hochschulart nicht sachgerecht wäre. Die aktuelle Verteilung des Gesamtbudgets aller Hochschulen auf die einzelnen Hochschulen führt jedoch bei der konstanten Stellenausstattung zu steigenden Differenzen in der Pro-Kopf-Finanzausstattung der Hochschulen.

### 3 Folgerungen

- 19 Die rückläufige Entwicklung der Studierenden- und Absolventenzahlen im Freistaat Sachsen insgesamt sowie bei der Mehrheit der einzelnen Hochschulen weist nach Auffassung des SRH auf eine rückläufige Attraktivität sächsischer Hochschulen hin. Mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen und die gesetzte Zielgröße in der staatlichen Hochschulentwicklungsplanung empfiehlt der SRH, die Attraktivität der Studienangebote der sächsischen Hochschulen durch diese in Zusammenarbeit mit dem SMWK zu steigern.
- 20 Der Freistaat Sachsen stellt seinen Hochschulen pro Studierenden im Vergleich zum Bundesdurchschnitt eine deutlich überdurchschnittliche Grundfinanzierung zur Verfügung. Die überdurchschnittlichen Mittel spiegeln sich bisher nicht in gleichermaßen überdurchschnittlichen Ergebnissen wider. Vor diesem Hintergrund sind durch das SMWK das „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ des bereitgestellten Gesamtbudgets sowie die Zielsetzungen in der Hochschulentwicklungsplanung zu hinterfragen.
- 21 Die Berechnungsgrundlage für das aktuell bereitgestellte Gesamtbudget der Hochschulen ist veraltet. Das SMWK hat die historischen Mittel- und Stellenausstattungen vor Abschluss weiterer Zuschussvereinbarungen systematisch zu hinterfragen, um somit eine zielgerichtete Ermittlung und Fortschreibung des Gesamtbudgets zu erreichen.
- 22 Der aktuelle Mechanismus zur Verteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Hochschulen setzt zweifelhafte Anreize, indem ein Rückgang der Studierenden bei konstanter Stellenausstattung zu höheren Pro-Kopf-Einnahmen der Hochschulen führt. Zudem fördert dieses System die Heterogenität in der Pro-Kopf-Finanzausstattung der Hochschulen. Der SRH empfiehlt, dass das SMWK Kriterien für die Mittelzuweisung an die einzelnen Hochschulen entwickelt, welche die Entwicklungen der Studierenden- oder Absolventenzahlen berücksichtigen.

### 4 Stellungnahme des SMWK

- 23 Sachsen verfüge über ein leistungsfähiges, ausdifferenziertes und attraktives Hochschulsystem. Die Hochschulen erfüllten vielfältige Aufgaben. Die hochschulplanerischen und -steuernden Ansätze des SMWK würden die Aufgaben der Hochschulen in ihrer Gesamtheit und in der Komplexität ihrer Verschränkung in den Blick nehmen. Ziel der aktuellen Hochschulentwicklungsplanung ab 2017 sei gewesen, als Reaktion auf das Auslaufen des Hochschulpakts 2020 und der entsprechenden Bundesmittel die Zahl der Studierenden bis zum Jahr 2024 auf 95.000 abzusenken. Ab 2021 sei diese Planungsgröße aufgrund des Bund-Länder-Programmes „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ auf 100.330 angehoben worden.
- 24 Ab 2017 sei auf einen weiteren Stellenabbau vom Haushaltsgesetzgeber verzichtet worden. Rechnerisch müsse und solle sich dadurch das Betreuungsverhältnis verbessern und die Grundmittel je Studierenden erhöhen. Dies seien unabdingbare Voraussetzungen, z. B. für die Steigerung des Studienerfolges und für Erfolge bei der wettbewerblichen Drittmittelinwerbung bei EU, Bund und DFG.
- 25 Gemessen an den Aufgaben seien für die Hochschulen die vorhandenen Ressourcen die beschränkende Größe. Die Angemessenheit des Gesamtbudgets der Hochschulen sei bereits vor Abschluss der ersten Zuschussvereinbarung 2014 bis 2016 anhand der Ist-Ausgaben (unter Berücksichtigung der unbesetzten Stellen) festgestellt worden. Eine Überprüfung sei in analoger Weise vor Abschluss der Zuschussvereinbarung 2025 bis 2032 erfolgt.
- 26 Die Stellenpläne würden durch ihre Anknüpfung an die historisch gewachsenen Profile der Hochschulen unterschiedliche Personalbedarfe in den verschiedenen Studienfächern berücksichtigen. Geringe studentische Nachfrage in Studienfächern hätte kaum Einfluss auf den Personalbedarf zur Abdeckung der Lehre, da die Lehrveranstaltungen unabhängig von der Zahl der Teilnehmenden durchzuführen seien. In Sachsen solle das Studium zur Deckung des Fachkräftebedarfs grundsätzlich in den derzeit existierenden Studienbereichen möglich bleiben. Bei Unterauslastungen ständen daher besonders Doppel- und Mehrfachangebote bei der Hochschulentwicklungsplanung des SMWK im Fokus. In die Würdigung flössen insbesondere die Nachfrage und die Auslastung der betreffenden Studiengänge, die Bedeutung für die Profilierung des jeweiligen Hochschulstandortes in Forschung und Lehre sowie die regionale Bedeutung des entsprechenden Studienangebotes ein. Komme es im Ergebnis zu strukturellen Änderungen, würden diese durch Umsetzungen der Stellen in die Budgetierung Eingang finden.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>27</sup> Der SRH erkennt an, dass die sächsischen staatlichen Hochschulen vielfältige Aufgaben zu erfüllen haben. Der selektive Blick auf die Entwicklung der Studierenden- und Absolventenzahlen liefert demnach nur einen Ausschnitt der Gesamtentwicklung der Hochschulen. Dennoch sind die Anzahl der Studierenden und der Absolventen wichtige Indikatoren für die Umsetzung des Lehrauftrages der Hochschulen.
- <sup>28</sup> Das SMWK verweist in seiner Stellungnahme darauf, dass die Entwicklung der Studierendenzahlen der Zielsetzung in der Hochschulentwicklungsplanung entsprach. Es lässt aus Sicht des SRH dabei jedoch außer Betracht, dass die Zahl der Studierenden gemäß der eigenen Planung bis zum Jahr 2020 konstant bei rd. 106.000 gehalten und die Rückführung auf 95.000 erst ab 2021 erfolgen sollte. Zudem scheint die Zielgröße von 101.000 Studierenden in 2025 bei einem Fortschreiten der aktuellen Entwicklung nicht erreichbar.
- <sup>29</sup> Dem SRH ist bewusst, dass die Stellenzahl der Hochschulen nicht zeitgleich im gleichen Verhältnis an den Rückgang der studentischen Nachfrage angepasst werden kann. Jedoch ist die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes fraglich, wenn bei dauerhaft rückläufigen Studierendenzahlen die Höhe der Grundfinanzierung ansteigt, sofern andere Aufgabenbereiche nicht ausgeweitet werden. Der SRH sieht vor diesem Hintergrund in der derzeitigen Verteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Hochschulen Risiken.