

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2020

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020



Bemerkungen 2020

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

14. Hochschulen des Landes: Immer noch unterfinanziert?

Forderungen der Hochschulen nach zusätzlichen Mitteln vom Land können nicht mehr pauschal mit einer „Unterfinanzierung“ begründet werden.

Bereits die statistischen Kennzahlen für das Jahr 2017 deuten allenfalls noch bei einzelnen Hochschulen auf eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung hin. Erhöhungen bei der Grundfinanzierung in den Jahren 2018 und 2019 sowie zusätzliche Mittel für den Zeitraum ab 2020 verstärken die Ausstattung der Hochschulen um weitere 35 Mio. € jährlich.

Die Landesregierung muss auf eine aufgaben- und belastungsgerechte Verteilung der Mittel achten. Hohe Rücklagen aus Hochschulpaktmitteln zeigen, dass einzelne Hochschulen in den vergangenen Jahren eher zu viel als zu wenig Mittel erhalten haben.

14.1 Unterfinanzierung der Hochschulen: Das Land hat gehandelt

In einem Sonderbericht zur Hochschulfinanzierung hat der LRH 2011 auf eine strukturelle Unterfinanzierung der Hochschulen in Schleswig-Holstein hingewiesen. Das Land hat gehandelt: In den Jahren 2013 bis 2019 ist die Grundfinanzierung der Hochschulen schrittweise um 30 Mio. € erhöht worden.

Im November 2019 haben die Landesregierung und die Hochschulen Zielvereinbarungen über die finanzielle Ausstattung der Hochschulen im Zeitraum 2020 bis 2024 unterzeichnet.¹ Diese Vereinbarungen sehen nochmals eine sukzessive Erhöhung der Hochschulgrundfinanzierung um 25 Mio. € vor. Vertreter der Hochschulen sind hierzu im Bildungsausschuss des Landtages angehört worden.² Sie haben die Anstrengungen des Landes ausdrücklich anerkannt. Die Unterfinanzierung der Hochschulen bestehe aber fort. Man wünsche sich daher zusätzliche Mittel.

Die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) führte aus, dass den schleswig-holsteinischen Hochschulen im Vergleich zu den anderen norddeutschen Ländern jährlich 40 Mio. € fehlten. Allein bei der Universität Kiel seien es 30 Mio. €.³ Im Zusammenhang mit der gescheiterten Bewerbung der Universität Kiel in der 2. Förderlinie der Exzellenzstrategie

¹ Drucksache 19/1686 vom 06.09.2019.

² Niederschrift Bildungsausschuss, 19. Wahlperiode, 32. Sitzung am 24.10.2019, S. 5 ff.

³ Niederschrift Bildungsausschuss, 19. Wahlperiode, 32. Sitzung am 24.10.2019, S. 7.

wies die Universität Kiel darüber hinaus darauf hin, dass die Finanzierung der Hochschule mit anderen Exzellenzuniversitäten nicht zu vergleichen sei.¹

Die Europa-Universität Flensburg (Universität Flensburg) bezifferte ihre gegenwärtige Unterfinanzierung auf jährlich knapp 8 Mio. €. Die Hochschule Flensburg (HS Flensburg) erklärte, dass jährlich 6 Mio. € fehlten.²

Wie sind solche Aussagen zu bewerten? Kann man auch 2020 von einer „Unterfinanzierung“ der Hochschulen sprechen?

14.2 **Zwischenstand 2017: Zahlen mit und ohne Medizin**

Die Frage, ob eine Hochschule auskömmlich finanziert ist, kann heute nicht mehr absolut beantwortet werden. Früher ist die Finanzausstattung einer Hochschule als aufgabengerecht bewertet worden, wenn die veranschlagten Ausgaben für Personal ausreichten, um alle im Stellenplan ausgebrachten Stellen zu besetzen.³ Heute entscheiden die Hochschulen im Rahmen von Zielvereinbarungen mit dem Land eigenverantwortlich über den Einsatz der ihnen zugewiesenen Ressourcen. Die Finanzausstattung der Hochschulen ist das Ergebnis eines (hochschulpolitischen) Aushandlungsprozesses. Zu bewerten ist dieses Ergebnis im Wege einer vergleichenden Betrachtung anhand objektiver Daten. Der LRH zieht hierfür die Zahlen der amtlichen Statistik heran. Das Statistische Bundesamt ermittelt Kennzahlen für die einzelnen Hochschulen, aber auch Durchschnittswerte für verschiedene Hochschularten und Länder. Zuletzt sind im Herbst 2019 Zahlen für das Jahr 2017 veröffentlicht worden.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung der „laufenden Ausgaben (Grundmittel)“ der Hochschulen für Lehre und Forschung im Ländervergleich. Es handelt sich hierbei um die Ausgaben aus denjenigen Mitteln, die das Land den Hochschulen für laufende Zwecke zur Verfügung stellt. Die Höhe dieser Ausgaben ermöglicht Rückschlüsse auf die Ausstattung der Hochschulen durch ihre Träger.

¹ Niederschrift Bildungsausschuss, 19. Wahlperiode, 32. Sitzung am 24.10.2019, S. 10.

² Niederschrift Bildungsausschuss, 19. Wahlperiode, 32. Sitzung am 24.10.2019, S. 8.

³ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 25, S. 153.

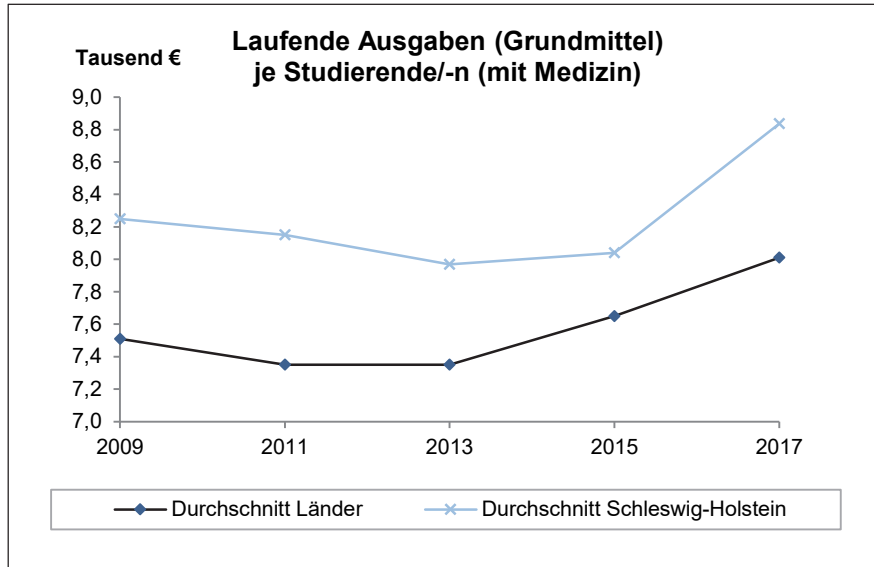


Abbildung 14: Grundmittel je Studierende/-n (mit Medizin)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2012, 2015 und 2017, Fachserie 11, Reihe 4.3.2; LRH (eigene Berechnung aufgrund ergänzender Auskünfte des Statistischen Bundesamts)

Die laufenden Ausgaben je Studierende/-n haben in Schleswig-Holstein im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich über dem Durchschnittswert der Länder gelegen. Nach einer zwischenzeitlichen Annäherung ist die Differenz 2017 wieder auf 0,83 Tausend € gestiegen. Bei einer Studierendenzahl von insgesamt mehr als 56.000 Studierenden im Jahr 2017 waren dies 46,4 Mio. € mehr als im Bundesdurchschnitt.

Grund hierfür ist das Fach Medizin. Schleswig-Holstein bildet in den medizinischen Studiengängen überproportional viele Studierende aus: Im Wintersemester 2017/18 stellten in Schleswig-Holstein die Studierenden der Humanmedizin 11,2 % der Studierenden an Universitäten, während es in Deutschland insgesamt nur 6,2 % waren.¹ Diese Studiengänge verursachen mit 31,05 Tausend € je Studierende/-n (Bundesdurchschnittswert für 2017²) deutlich höhere Ausgaben als andere Studiengänge. In Schleswig-Holstein sind sie zudem besonders teuer (2017: 37,32 Tausend € je Studierende/-n).

Dieser Befund ist nicht neu. Auf die überdurchschnittlich hohen Ausgaben für das Fach Medizin hat der LRH schon mehrfach hingewiesen.³ Da der Durchschnittswert für Schleswig-Holstein durch die hohen Ausgaben für

¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1, Wintersemester 2017/18; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (nicht veröffentlicht); LRH (eigene Berechnung).

² Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, 2017.

³ Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 26.2, Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 25.2, Bemerkungen des LRH 2009, Nr. 20.6.

die Medizin verzerrt wird, müssen die Ausgaben der Hochschulen ohne dieses Fach betrachtet werden:

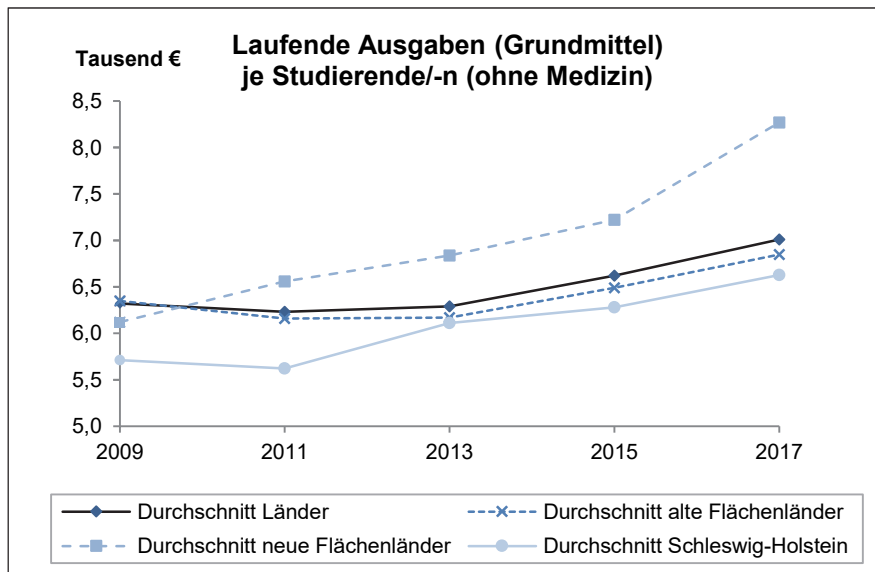


Abbildung 15: Grundmittel je Studierende/-n (ohne Medizin)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2012, 2015 und 2017, Fachserie 11, Reihe 4.3.2; LRH (eigene Berechnung aufgrund ergänzender Auskünfte des Statistischen Bundesamts)

Ohne die Medizin sind die Pro-Kopf-Ausgaben der schleswig-holsteinischen Hochschulen weiterhin unterdurchschnittlich. Mit zuletzt 6,63 Tausend € haben sie sich aber sowohl dem Bundesdurchschnitt (7,01 Tausend €) als auch dem Durchschnittswert für die alten Flächenländer (6,86 Tausend €) deutlich angenähert. Der Vergleich mit den alten Flächenländern ist angebracht, weil die Hochschulen in diesen Ländern aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge in den letzten Jahren mit ähnlichen Herausforderungen umzugehen hatten. Bei knapp 52.000 Studierenden ergeben sich im Vergleich mit dem Durchschnitt der alten Flächenländer Minderausgaben von 12 Mio. €. Beim Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt sind es 19,8 Mio. €.

Ein genaueres Bild ergibt sich, wenn man die Ausgaben der einzelnen Hochschulen betrachtet. Der LRH beschränkt sich dabei auf die großen Hochschulen: die Universitäten und Fachhochschulen des Landes.

14.3 Universitäten Kiel, Flensburg und Lübeck

Die Entwicklung an den 3 Universitäten des Landes ist sehr unterschiedlich gewesen:

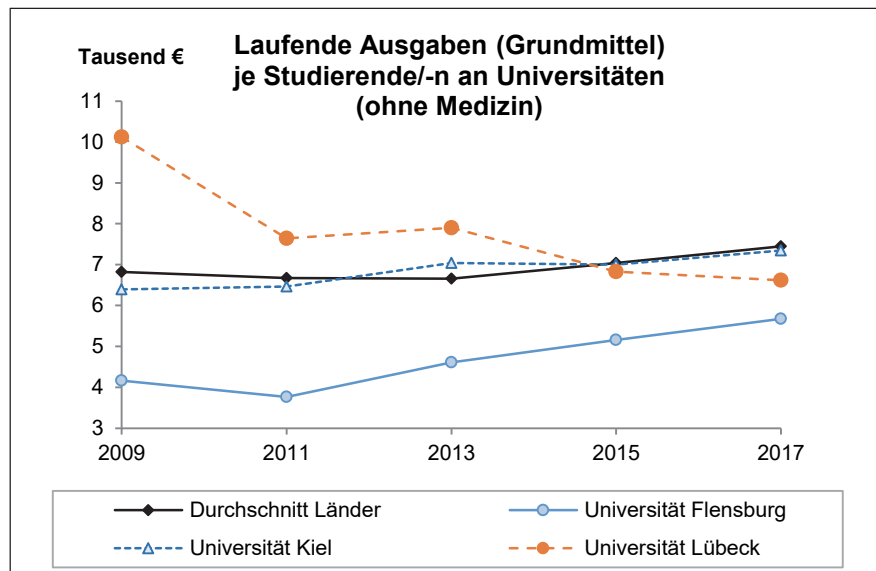


Abbildung 16: Grundmittel je Studierende/-n an Universitäten (ohne Medizin)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen - Einzelne Hochschulen - 2006 bis 2014, 2016 und 2017

14.3.1 Universität Kiel

Die Ausgaben der Universität Kiel sind sukzessive von 6,39 Tausend € auf 7,35 Tausend € je Studierende/-n im Jahr 2017 gestiegen. Sie liegen seit 2011 etwa auf dem Niveau des Bundesdurchschnitts. Eine unterdurchschnittliche Ausstattung der Hochschule lässt sich diesen Zahlen nicht mehr entnehmen.

Vergleicht man den Wert der Universität Kiel mit den Universitäten, die sich im Rahmen der Exzellenzstrategie des Bundes und der Länder um den Status als „Exzellenzuniversitäten“ beworben haben (ohne die technischen Universitäten), so ergibt sich folgendes Bild:

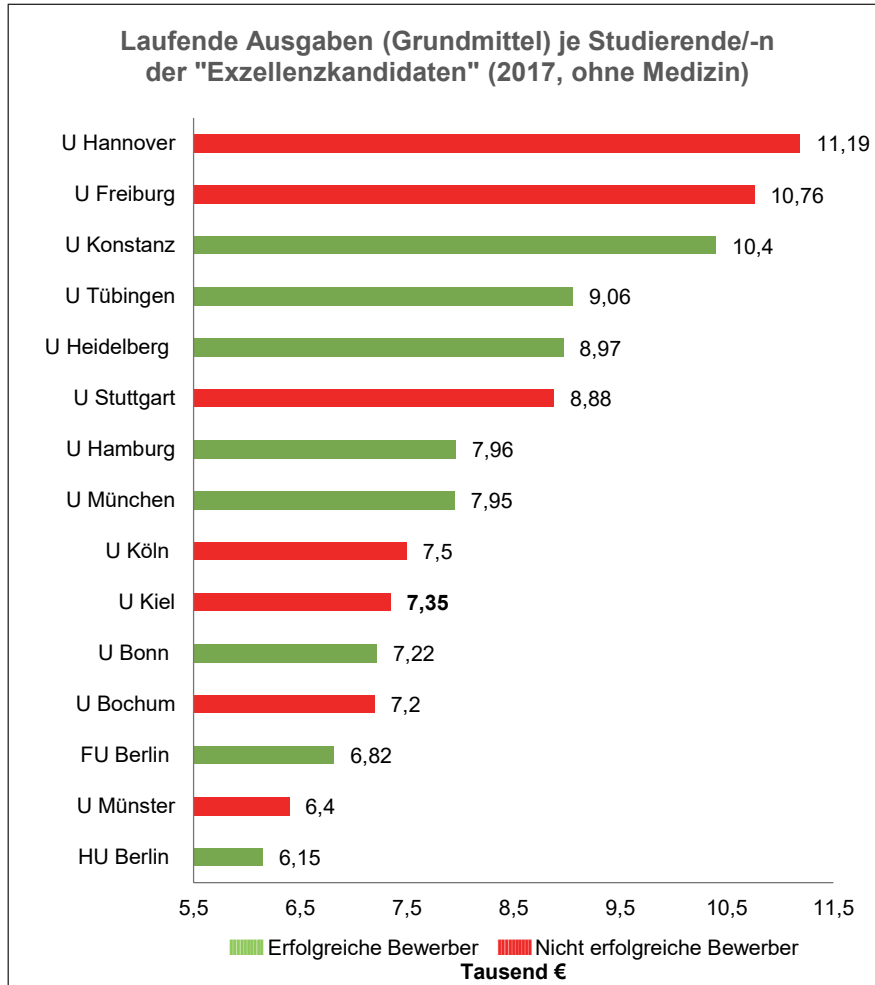


Abbildung 17: Grundmittel je Studierende/-n der "Exzellenzkandidaten" (ohne Medizin)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen - Einzelne Hochschulen - 2017

Der Wert für die Universität Kiel liegt im unteren Mittelfeld. 5 Exzellenzuniversitäten haben - zum Teil deutlich - höhere Ausgaben gehabt. Es gibt aber auch 3 Universitäten mit einem niedrigeren Wert als Kiel, die dennoch erfolgreich waren. Auch hat es 3 Hochschulen mit vergleichsweise hohen Ausgaben gegeben, die ebenso wie Kiel den Status als Exzellenzuniversität „verpasst“ haben.

Zumindest eine Schlussfolgerung ist hieraus möglich: Mehr Geld bedeutet nicht automatisch verbesserte Chancen im Wettbewerb um „Exzellenz“.

Die **Universität Kiel** ist der Auffassung, dass mehr Geld durchaus die Chancen erhöhe, in diesem Wettbewerb erfolgreich zu sein. Die Hochschule weist darauf hin, dass es ihr mit einem sehr moderaten Grundhaushalt gelungen sei, auch ohne weitere Partner 2 Exzellenzcluster einzuwerben. Die Universität Kiel betont, dass sie den Anspruch habe, besser als der Durchschnitt zu sein. Wenn das Land eine sichtbare Position als

Wissenschaftsstandort einnehmen wolle, müsse man bereit sein, auch überdurchschnittliche Ressourcenausstattungen zu ermöglichen.

Im Übrigen könne die Universität Kiel auch unter Zugrundelegung der amtlichen Hochschulstatistik eine deutlich unterdurchschnittliche Ausstattung belegen. Diese ergebe sich dann, wenn man die Verteilung der Studierenden auf die verschiedenen Fächergruppen berücksichtige. Die Universität Kiel habe nach den Zahlen der amtlichen Statistik im Bundesvergleich einen deutlich höheren Anteil an Studierenden in besonders „teuren“ Fächergruppen. Allein aus diesem Sachverhalt ergebe sich eine jährliche Unterfinanzierung der Universität Kiel von 19,5 Mio. €.

Der **LRH** stimmt der Universität Kiel zu, dass bei einer detaillierten Betrachtung der Finanzausstattung einer Hochschule auch die Fächerstruktur betrachtet werden muss. Für eine solche Betrachtung liefert die Hochschulstatistik allerdings keine hinreichend genauen Daten. Die Berechnung der Universität Kiel ist nicht belastbar.

14.3.2 **Universität Flensburg**

Die Ausgaben der Universität Flensburg sind trotz erheblicher Steigerungen von 4,16 Tausend € auf 5,67 Tausend € auch 2017 weiterhin deutlich unterdurchschnittlich. Zum Durchschnitt aller Länder beträgt die Differenz immer noch 1,78 Tausend € je Studierende/-n. Bei ca. 5.700 Studierenden (2017) würden sich hieraus Minderausgaben gegenüber dem bundesweiten Durchschnitt von etwa 10 Mio. € ergeben.

Es ist allerdings nicht möglich, hieraus unmittelbar auf eine Unterfinanzierung der Hochschule in dieser Größenordnung zu schließen: Die Fächerstruktur der Universität Flensburg ist stark durch die Lehramtsausbildung geprägt. Der Anteil „teurer“ naturwissenschaftlicher Studienfächer ist viel geringer als an anderen Universitäten. Deswegen ist es plausibel, wenn die Pro-Kopf-Ausgaben an der Universität Flensburg deutlich niedriger ausfallen als an anderen Universitäten. In welchem Umfang die Universität Flensburg 2017 für ihre Aufgaben noch „unterfinanziert“ gewesen ist, lässt sich allein aus diesen Zahlen nicht ablesen.

Die Landesregierung ging 2019 noch von einer fortbestehenden Unterfinanzierung der Hochschule aus. Die Universität Flensburg erhält deshalb ab 2020 einen Strukturausgleich in Höhe von 1,8 Mio. €. Weitere Erhöhungen werden in der Zielvereinbarung mit der Hochschule allerdings davon abhängig gemacht, dass man sich für die Zukunft auf geeignete Vergleichsdaten einigt. Dies hält auch der LRH für unerlässlich.

Die **Universität Flensburg** begrüßt die Deutlichkeit, mit der der LRH auf die unterdurchschnittlichen Ausgaben der Universität Flensburg hinweise. Die Hochschule sei für die vom Land gewährten zusätzlichen Mittel dankbar. Diese reichten aber keineswegs aus, um die fortbestehenden Defizite auszugleichen. Ein weiterer Mittelaufwuchs dürfe nicht erst nach Ablauf des 5-jährigen Zielvereinbarungszeitraums erfolgen. Durch die Unterfinanzierung im Bereich der Lehramtsausbildung würden Bildungschancen für das Land Schleswig-Holstein nicht genutzt.

14.3.3 **Universität Lübeck**

Schwierig ist auch die Bewertung der Zahlen bei der Universität zu Lübeck (Universität Lübeck): Die im Jahr 2009 noch weit überdurchschnittlichen Pro-Kopf Ausgaben liegen inzwischen (2017) mit 6,62 Tausend € sogar um 0,83 Tausend € unter dem bundesweiten Schnitt. Allein hieraus bereits auf eine strukturelle Unterfinanzierung der Hochschule zu schließen, ist allerdings nicht möglich. Ein Grund für die Entwicklung an der Universität Lübeck sind die dort besonders stark gestiegenen Studierendenzahlen.¹ Die (ehemals mangelhafte) Auslastung des Studienangebots hat sich hierdurch deutlich verbessert.² Der Anstieg der Studienanfängerzahlen hat nach dem doppelten Abiturjahrgang in Schleswig-Holstein (2016) seinen Höhepunkt erreicht. Bei dem weiteren Absinken der Pro-Kopf-Ausgaben an dieser Hochschule kann es sich daher um einen vorübergehenden Effekt handeln. Hier bleibt die weitere Entwicklung abzuwarten.

Die **Universität Lübeck** bestätigt dem Grunde nach die Feststellung des LRH. Die Entwicklung der Universität sei derart dynamisch, dass es noch abzuwarten gelte, wie sie sich künftig konsolidiere.

¹ Bemerkungen 2018 des LRH Nr. 12.3.

² Bemerkungen 2018 des LRH Nr. 13.2.

14.4 Fachhochschulen

An allen Fachhochschulen sind die Ausgaben je Studierende/-n gestiegen, an der Fachhochschule Kiel (FH Kiel) allerdings weniger deutlich.

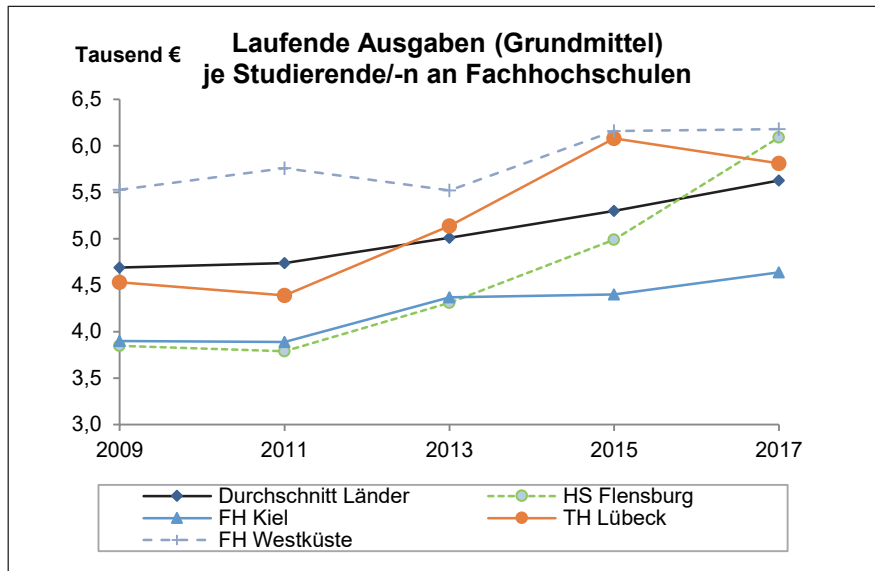


Abbildung 18: Grundmittel je Studierende/-n an Fachhochschulen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen - Einzelne Hochschulen - 2006 bis 2014, 2016 und 2017

Nur die FH Kiel liegt mit Ausgaben in Höhe von 4,64 Tausend € je Studierender/-n weiterhin deutlich unter dem bundesweiten Schnitt. Die Differenz beträgt knapp 1 Tausend € je Studierende/-n.

Die **HS Flensburg** teilt mit, dass sie ihre Finanzausstattung durch einen unabhängigen Experten habe analysieren lassen. Hiernach müsse der Landeszuschuss um ca. 5,5 Mio. € jährlich erhöht werden, damit die Hochschule ihren derzeitigen innovativen Auftrag erfüllen könne. Die Hochschule könne ihre Unterfinanzierung konkret nachweisen.

Die **FH Kiel** führt ihre geringen Ausgaben vor allem auf eine stabile und hohe Auslastung zurück.

Die **Technische Hochschule Lübeck (TH Lübeck)** weist darauf hin, dass sie als technisch und naturwissenschaftlich ausgerichtete Hochschule über eine überdurchschnittlich teure Fächerstruktur verfüge. Die hieraus resultierende Unterfinanzierung habe sich durch die Verbesserungen der letzten Jahre lediglich abgemildert.

Die überdurchschnittlichen Ausgaben erklärt die **Fachhochschule Westküste (FH Westküste)** mit ihrer geringen Größe. Diese führe zwangsläufig

zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben, da zentrale Aufgaben (Personalverwaltung, Controlling und Beschaffung) wie an größeren Hochschulen wahrgenommen werden müssten.

14.5 **Rücklagen der Hochschulen: Über 100 Mio. € aus Mitteln des Hochschulpakts**

Bei der Bewertung der finanziellen Ausstattung der Hochschulen müssen auch diejenigen Haushaltsmittel berücksichtigt werden, die den Hochschulen zwar zur Verfügung standen, von diesen aber tatsächlich nicht ausgegeben worden sind. Nicht verausgabte Haushaltsmittel fließen in die dargestellten Kennzahlen der Hochschulstatistik nicht ein. Die Hochschulen in Schleswig-Holstein führen nicht verausgabte Mittel ihren Rücklagen zu.

Der LRH hat 2015 festgestellt, dass die Rücklagen der Hochschulen stetig gestiegen sind.¹ In den letzten Jahren haben die Hochschulen in Schleswig-Holstein insbesondere hohe Rücklagen aus den im Rahmen des „Hochschulpakts 2020“ von Bund und Land bereitgestellten Mitteln gebildet. Die Hochschulen erhalten diese Mittel vom Land, um die Aufnahme und Ausbildung zusätzlicher Studienanfänger zu gewährleisten.

Zum 31.12.2017 hatten die Rücklagen aus Hochschulpaktmitteln ein Volumen von 96,6 Mio. €. Davon entfallen 93 Mio. € auf die Universitäten und Fachhochschulen.² Bis Ende 2019 ist das Volumen der Hochschulpaktrücklagen insgesamt auf 112 Mio. € angewachsen.³ Schon angesichts dieser Größenordnung erscheint es schwierig, noch von einer „Unterfinanzierung“ der Hochschulen zu sprechen. Es ist sehr viel Geld in das „System“ gegeben worden. Eine andere Frage ist, ob diese Mittel sachgerecht verteilt wurden.

Um den Umfang der Hochschulpaktrücklagen besser einordnen zu können, ist es angebracht, die Hochschulen getrennt zu betrachten und die Höhe der Rücklagen ins Verhältnis zur Zahl der Studierenden zu setzen.

¹ Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 28.

² Ohne künstlerische Hochschulen, Umdruck 19/2669 vom 19.06.2019, S. 2, Umdruck 19/3438 vom 11.12.2019.

³ Umdruck 19/4184 vom 09.06.2020, S. 2.

**Rücklagen aus dem Hochschulpakt (HSP) nach Hochschulen
(Stichtag: 31.12.2017)**

Hochschule	Rücklagen HSP	Studierende (WS 2017/18)	HSP-Rücklage/ Studierende/-n
	in Tausend €		in Tausend €
Universität Flensburg	10.265,6	5.697	1,8019
Universität Kiel (ohne Medizin)	16.304,3	23.997	0,6796
Universität Lübeck (ohne Medizin)	5.158,1	3.024	1,6780
HS Flensburg	5.779,2	3.954	1,4616
FH Kiel	25.767,8	7.789	3,3082
TH Lübeck	18.602,8	4.905	3,7926
FH Westküste	11.141,0	1.832	6,0813

Tabelle 14: Rücklagen aus dem Hochschulpakt 2017

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen - Einzelne Hochschulen - 2017; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein; Angaben der Hochschulen; LRH (eigene Berechnung)

Die FH Westküste hat bei weiter steigenden Ausgaben je Studierende/-n zusätzlich noch sehr hohe Rücklagen aus Hochschulpaktmitteln bilden können. Ähnlich ist es bei der TH Lübeck gewesen.

Die FH Kiel ist mit ihren laufenden Ausgaben pro Studierende/-n zwar deutlich unter dem Bundesschnitt geblieben. Sie hat aber auch hohe Rücklagen aus den Hochschulpaktmitteln gebildet. Das heißt: Diese Hochschule hat darauf verzichtet, mehr von den zur Verfügung stehenden Mitteln für den laufenden Studienbetrieb einzusetzen. Die Hochschulpakt-rücklagen verwendet die FH Kiel im Wesentlichen für größere Baumaßnahmen.¹ Die unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben an der FH Kiel können nicht als Folge einer „Unterfinanzierung“ dieser Hochschule interpretiert werden.

Auch die HS Flensburg hat ihre Ausgaben pro Studierenden seit 2009 deutlich gesteigert. Sie hat hierfür aber erheblich mehr von den ihr zur Verfügung stehenden Hochschulpaktmitteln einsetzen müssen. Ihre Hochschulpaktrücklagen sind 2017 deutlich geringer gewesen als die der anderen Fachhochschulen. Die HS Flensburg „verbraucht“ die Hochschulpaktrücklagen für den laufenden Studienbetrieb. Allein in den Jahren 2018 und 2019 hat sie diese Rücklagen um fast 50 % reduziert.² „Überschüsse“ aus der Hochschulpaktförderung, die auch für größere Investitionen genutzt werden könnten, sind bei dieser Hochschule nicht zu erkennen.

¹ Umdruck 19/4184 vom 09.06.2020, S. 8.

² Umdruck 19/2669 vom 19.06.2019, S. 2, Umdruck 19/4184 vom 09.06.2020, S. 6.

Die FH Westküste, die TH Lübeck und die FH Kiel haben in besonderem Maß von der Hochschulpaktförderung profitiert. Der LRH hat bereits 2018 darauf hingewiesen, dass die Fördersystematik des Hochschulpakts nicht immer belastungsgerecht gewesen ist.¹

Das **Wissenschaftsministerium** hält es für unzulässig, aus der Höhe der Rücklagen aus Hochschulpaktmitteln auf eine generell zu hohe Mittelbereitstellung zu schließen. Die hohe Rücklagenbildung sei eher im Zusammenhang mit der Systematik des Hochschulpakts und der geringen Planungssicherheit für die Hochschulen zu verstehen.

Die **Hochschulen** betonen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme, dass die Rücklagen des Hochschulpakts zweckgebunden und somit nicht frei einsetzbar seien.

Die **Universität Flensburg** weist darauf hin, dass ihre Hochschulpaktrücklagen überwiegend in Personalzusagen gebunden seien.

Die **Universität Lübeck** teilt mit, dass sie die Hochschulpaktrücklagen ausschließlich für Lehre einsetze und diese damit genau ihrem ursprünglichen Zweck zuführe.

Die **HS Flensburg** bestätigt die Feststellungen des LRH. Aufgrund zurückgehender Einnahmen im Hochschulpakt müsse die Hochschule bei den Ausgaben verstärkt auf Rücklagen zurückgreifen.

Die **FH Kiel** betont, dass die Hochschulpaktrücklagen für dringend benötigte Gebäude auf dem Campus Kiel benötigt wurden. Die erwirtschafteten Rücklagen seien der Beweis für ein sparsames Wirtschaften der Hochschule und sollten dieser nicht zum Vorwurf gemacht werden.

Die **FH Westküste** teilt mit, dass sie mehr als 50 % ihrer Hochschulpaktrücklagen in einem wichtigen Bauprojekt gebunden habe.

Der **LRH** beanstandet nicht eine generell zu hohe Mittelbereitstellung im Rahmen des Hochschulpakts. Einzelne Hochschulen haben aus dem Hochschulpakt aber Beträge erhalten, die sie in erheblichem Umfang nicht für die Ausbildung der zusätzlichen Studierenden benötigt haben. Die Zweckbindung dieser Mittel war den Hochschulen von vornherein bekannt, denn sie ist in den Zielvereinbarungen mit diesen so vereinbart worden. Wenn die Hochschulen zum Teil hohe Beträge aus Hochschulpaktmitteln für dringend benötigte Bauprojekte einsetzen können, dann ist dies für die

¹ Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 12.3.

jeweiligen Hochschulen erfreulich. Die für solche Maßnahmen zur Verfügung stehenden Beträge aus Hochschulpaktmitteln sind allerdings nicht allein einer sparsamen Haushaltsführung zu verdanken. Diese deutlichen „Überschüsse“ bei einzelnen Hochschulen haben ihre Ursache in der Systematik des Hochschulpakts in Schleswig-Holstein.

14.6 **Fazit**

Forderungen der Hochschulen nach zusätzlichen Mitteln können nicht mehr pauschal mit einer „Unterfinanzierung“ begründet werden. Berücksichtigt man die aus Hochschulpaktmitteln gebildeten Rücklagen, deuten bereits die Zahlen des Jahres 2017 allenfalls noch bei einzelnen Hochschulen auf eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung hin. Die Mittelzuwächse in den Jahren 2018 und 2019 und die für den Zeitraum ab 2020 bereits zugesagten zusätzlichen Beträge verstärken die Grundfinanzierung der Hochschulen bis 2024 nochmals um 35 Mio. € jährlich.

Das **Wissenschaftsministerium** hält die vom LRH für seine Betrachtung herangezogene Kennzahl für eine differenzierte vergleichende Bewertung der Hochschulfinanzierung für nicht sonderlich geeignet. Besonderheiten der Hochschulen blieben unberücksichtigt und erschwerten die Vergleichbarkeit. Das Wissenschaftsministerium stimmt dem LRH aber grundsätzlich zu, dass das Land wirkungsvolle Maßnahmen ergriffen habe, um die Unterfinanzierung der Hochschulen zu verringern. Man könne nicht mehr pauschal von einer Unterfinanzierung sprechen. Es müsse vielmehr jede Hochschule individuell betrachtet werden.

Für eine solche differenzierte Betrachtung nutze das Wissenschaftsministerium wie auch schon bisher die Daten des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs (AKL) des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW). Hiernach sei zwar weiterhin eine Unterfinanzierung im Vergleich zu anderen an der Auswertung beteiligten Hochschulen feststellbar. Diese gelte jedoch nicht für alle Hochschulen gleichermaßen. So könnten die Feststellungen des LRH zu den Fachhochschulen und den Besonderheiten der Universität Flensburg tendenziell bestätigt werden. Auch die Daten zur Universität Kiel könnten nachvollzogen werden. Die Universität Lübeck sei gemäß den Auswertungen der Landesregierung auf der Grundlage des AKL hingegen vergleichsweise überdurchschnittlich ausgestattet.

Die **Hochschulen** widersprechen den Schlussfolgerungen des LRH. Er gehe unzutreffend von der Annahme aus, dass die Hochschulen in anderen Bundesländern angemessen ausgestattet seien. Eine fortbestehende

Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen sei aber auch durch die Verlautbarungen der OECD belegt.

Der **LRH** weist darauf hin, dass es richtig ist, dass die von ihm herangezogene Kennzahl keine detaillierte Bewertung der Situation an der einzelnen Hochschule ermöglicht. Dafür ermöglicht diese Kennzahl aber eine Einordnung der Finanzausstattung der Hochschulen in einem bundesweiten Vergleich. Der vom Wissenschaftsministerium genutzte AKL vergleicht die Hochschulen in Schleswig-Holstein nur mit den 3 Stadtstaaten und den Ländern Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Ein bundesweiter Vergleich ist schon deshalb wichtig, weil die Hochschulen auch bundesweit um Studierende, Personal und auch um die Drittmittel für Forschungsprojekte konkurrieren.

Es ist auch zutreffend, dass der Anteil der Bildungsausgaben im sogenannten Tertiärbereich, zu dem auch die Hochschulen gehören, in Deutschland noch unter dem OECD-Schnitt liegt.¹ Der LRH hält aber dennoch daran fest, sich bei der Bewertung der finanziellen Ausstattung der Hochschulen am bundesweiten Durchschnitt zu orientieren. Die vom LRH in den letzten Jahren geforderte Konsolidierung des Landeshaushalts auf der Ausgabenseite hat bisher nicht stattgefunden. Die beachtlichen Mittelzuwächse, die den Hochschulen in den letzten Jahren zugesagt worden sind, stellen bei wieder sinkenden Einnahmen für das Land schon eine erhebliche Belastung dar.

Ob die Verteilung der zusätzlichen Mittel auf die verschiedenen Hochschulen aufgabengerecht war, entzieht sich einer Bewertung durch den LRH: Die Mittelverteilung ist zwischen Wissenschaftsministerium und Hochschulen jeweils ausgehandelt worden. Bei der Grundfinanzierung der Hochschulen werden die Nachfolgevereinbarungen für den Hochschulpakt („Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“²) zusätzlich für Planungssicherheit bei den Hochschulen sorgen. Allerdings hat die Systematik der Hochschulpaktförderung zu Verschiebungen bei der Finanzausstattung der Hochschulen geführt. Dies zeigen die teilweise sehr hohen Rücklagen, die die Hochschulen aus den Hochschulpaktmitteln bilden konnten. Bei der Ausgestaltung der neuen Vereinbarungen auf Landesebene muss dies berücksichtigt werden. Es ist eine insgesamt belastungs- und aufgabengerechte Finanzausstattung der Hochschulen anzustreben. Zugleich sollten künftig aber auch andere Fragen stärker in den Blickpunkt rücken. Die zweckentsprechende Verwendung der noch vorhandenen Hochschulpakt-

¹ „Bildung auf einen Blick 2019 OECD-Indikatoren“, Bundesministerium für Bildung und Forschung (deutsche Übersetzung), S. 360.

² Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 1 des Grundgesetzes über den Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken gemäß Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 06.06.2019.

rücklagen, die Auslastung der stark erweiterten Studienangebote sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Lehre müssen dabei von besonderem Interesse sein.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass die Landesregierung sehr viel Wert auf eine aufgaben- und belastungsgerechte Verteilung der Mittel lege. Die Rücklagenproblematik habe man in den Zielvereinbarungsgesprächen mit jeder Hochschule erörtert und vereinbart, dass die Rücklagen aus den Hochschulpaktmitteln bis 2023 vollständig und zweckentsprechend abgebaut sein werden.

Die **Hochschulen** bezweifeln, dass es gelingen werde, mit der Nachfolgevereinbarung zum Hochschulpakt eine hinreichend verlässliche Planungsgrundlage für die Hochschulen zu schaffen. Aus Vorsichtsgründen dürften die Hochschulpaktrücklagen deshalb nicht vorschnell verausgabt werden.

Hinsichtlich der bestehenden Rücklagen aus den Hochschulpaktmitteln erwartet der **LRH**, dass das Wissenschaftsministerium weiterhin über die Entwicklung bei den einzelnen Hochschulen berichten wird. Im Übrigen bleibt abzuwarten, wie sich die Fortsetzung des Hochschulpakts in Schleswig-Holstein gestaltet. Vollständige Planungssicherheit kann es nur geben, wenn das Land seinen Hochschulen alle Risiken abnimmt. Dies ist allerdings nicht sinnvoll. Die Hochschulen müssen sich mit ihrem Studienangebot auch dem bundesweiten Wettbewerb um Studierende stellen.