

Empfehlungen zur Gestaltung von Steuerungssystemen auf der Ebene Land/Hochschule

**Ergebnisse des Arbeitskreises der deutschen Universitätskanzler(innen)
„Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
1. Einleitung	3
2. Steuerungsinstrumente	4
2.1 Gesetzliche Grundlagen.....	4
2.2 Struktur- und Entwicklungsplanung.....	9
2.3 Zielvereinbarungen und Kontrakte	10
2.4 Leistungsorientierte Mittelvergabe.....	13
2.5 Haushaltsflexibilisierung.....	15
2.6 Finanzielle Planungssicherheit.....	16
2.7 Planungs- und Weisungskultur.....	17
2.8 Berichtswesen.....	19
3. Steuerungsgegenstände	21
3.1 Lehre	21
3.2 Forschung.....	22
3.3 Gleichstellung	24
3.4 Binnenstruktur.....	25
3.5 Personal.....	27
3.6 Bauliche Investitionen (Neubau; Sanierung)	28
3.7 Studiengebühren/ Studienbeiträge.....	30
4. Zusammenfassung der Empfehlungen	31
5. Schlussbemerkung	34
6. Literaturverzeichnis/ Tabellenverzeichnis.....	36
7. Anlagen.....	38
7.1 Länderbericht Baden-Württemberg	39
7.2 Länderbericht Berlin.....	54
7.3 Länderbericht Hessen	71
7.4 Länderbericht Nordrhein-Westfalen.....	88
7.5 Länderbericht Thüringen	108

Vorwort

Unter der Losung „Mehr Autonomie für die Hochschulen“ wurde in praktisch allen deutschen Ländern das Zusammenwirken von Landesregierung und Hochschulen seit Ende der 1990er Jahre neu bestimmt. Fast alle Reformgesetze griffen auf Konzepte des Neuen Steuerungsmodells zurück und führten eine Reihe neuartiger Steuerungsinstrumente ein, namentlich Formen des Kontraktmanagements (Zielvereinbarung) sowie neue Budgetierungssysteme. Der Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler(innen) „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ hatte sich mit wichtigen Reformelementen, nämlich der Zielvereinbarung, Zielvereinbarungen in Berufungsverfahren sowie der Personalmittelbudgetierung befasst und hierzu Handreichungen bzw. Empfehlungen verfasst. Des Weiteren hat sich der Arbeitskreis umfassend und in systematischer Weise der Analyse der Schnittstelle von Staat und Hochschulen gewidmet. Ausgehend von der Tatsache, dass die öffentlichen Hochschulen staatsfinanziert werden, galt es, die mit dem Versprechen von „Mehr Autonomie für die Hochschulen“ verbundenen Reformziele und deren Umsetzung genauer zu untersuchen.

Mit der vorgelegten Studie soll erstmals der bisher erreichte Stand der Reformen am Beispiel von fünf Bundesländern in vergleichender Absicht vorgestellt und einer ersten (vorsichtigen) Bewertung unterzogen werden. Der Arbeitskreis war sich der Herausforderungslage, ein solch komplexes Thema zu bearbeiten, bewusst. Er konnte sich aufgrund seiner Arbeitskapazitäten dafür nur auf vorliegende schriftliche Materialien und Dokumente stützen; qualitative Interviews waren nicht möglich. Die dem Arbeitskreis angehörenden Praktiker(innen), Universitätskanzler(innen) sowie Mitarbeiter(innen) aus den Planungsstäben der beteiligten Universitäten haben ihre Erfahrungen, Mitarbeiter(innen) von HIS/Hannover, und HoF Halle-Wittenberg ihre wissenschaftliche Expertise eingebracht. Auf dieser Grundlage hat sich der Arbeitskreis bemüht, die in den untersuchten Ländern verwendeten Steuerungsinstrumente und -verfahren möglichst genau darzustellen.

Die Berufungsverfahren konnten als wesentliches Steuerungsinstrument nur in begrenzter Weise berücksichtigt werden. Der Arbeitskreis hat dies angesichts seiner bereits veröffentlichten Handreichung „Zielvereinbarungen im Rahmen von Berufungsverfahren“ sowie der Veröffentlichung des Wissenschaftsrates „Empfehlungen zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren“ (2005) für vertretbar gehalten.

Ebenfalls konnte nur in begrenzter Weise auf die Einführung von Hochschulräten eingegangen werden; diesbezüglich kann auf die Materialien Nr. 97, Fortbildungsprogramm für die Wissenschaftsverwaltung des Arbeitskreises Fortbildung im Sprecherkreis der deutschen Universitätskanzler(innen) zum Thema „Alle Macht den Hochschulräten...?“ (2008) verwiesen werden.

Die vorgelegte Bestandsaufnahme zeigt die beachtliche Komplexität der Hochschulreformen auf. Sie führt zu Fragestellungen, die es aus Sicht der Mitglieder des Arbeitskreises verdienen, weiter vertieft zu werden und dabei auch gelegentlich bereits gefundene Antworten einer nochmaligen Prüfung zu unterziehen. Die vom Arbeitskreis ausgesprochenen Bewertungen und Empfehlungen können aufgrund gewonnener Erfahrungen nur teilweise als wohlbegründet betrachtet werden, zum Teil sind sie lediglich im Sinne von Tendenzaussagen zu verstehen. Mit dieser Handreichung will der Arbeitskreis zum Gelingen der Hochschulreformen in Deutschland beitragen. Weil diese Studie nur eine erste vergleichende Bestandsaufnahme leisten kann, sind die Mitglieder des Arbeitskreises an kritischen Rückmeldungen ebenso interessiert, wie sie sich über weiterführende Untersuchungen und Studien freuen würden.

Zum Zustandekommen dieses Papiers haben maßgeblich die Mitglieder des Untearbeitskreises (Dr. Thomas Behrens, Universität Greifswald; Dr. Michael Breitbach, Universität Gießen; Dr. Anke Burkhardt, HoF Halle-Wittenberg; Gerhard Möller; Universität Bo-

chum; Edgar Schöne, TU Ilmenau; Nicole Sommerschuh, Universität Heidelberg; Angela M. Sumner, Universität Gießen; Andrea Syring, FU Berlin) beigetragen. Ihm gehörten an: als Wissenschaftler(innen) Astrid Schwarzenberger (HIS/Hannover), Karsten König (HoF Halle-Wittenberg) sowie Andrea Güttner (Berlin), die auch nach ihrem Ausscheiden aus der Universität Gießen dem Arbeitskreis weiter als Expertin zur Verfügung stand. Ohne ihre engagierte und fachkompetente Mitarbeit wäre die vorliegende Studie nicht zustande gekommen. Ihnen oblag die Erstellung der Länderberichte in eigener Verantwortung. Sie haben darüber hinaus ganz wesentlich das Konzept und den Aufbau der Studie entwickelt sowie für die Erstellung der ersten Textentwürfe des Gesamtberichts Sorge getragen. Dafür sei ihnen auch an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt. Der Dank geht außerdem an die fachkundige und engagierte Mitarbeit aller Mitglieder des Unterarbeitskreises der beteiligten Hochschulen. Mein persönlicher Dank gilt schließlich Angela M. Sumner, (Universität Gießen), die das Manuskript – einmal mehr – umsichtig betreut und redigiert hat.

Gießen, Januar 2009

Dr. Michael Breitbach

1. Einleitung

Im Jahr 2002 veröffentlichte der Kanzlerarbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen“ bereits „10 Leitsätze für Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschule und Staat“ (Kanzlerarbeitskreis 2002) und kommentierte damit die Entwicklung von vertragsförmigen Vereinbarungen zur Hochschulsteuerung aus Sicht der Hochschulleitungen. Damals waren Ziel- und Leistungsvereinbarungen in neun Ländern Bestandteil der externen Hochschulsteuerung. Im Jahr 2005 hat die Hochschulrektorenkonferenz zwölf „Grundsätze zur Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen“ verabschiedet. Inzwischen wurden in allen Bundesländern vertragsförmige Vereinbarungen zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerien unterzeichnet. In einigen Ländern haben sie bereits mehrere Vertragsgenerationen durchlaufen. Bundesweit liegen etwa 350 Vereinbarungen¹ vor, die allerdings bislang nur vereinzelt Gegenstand wissenschaftlicher Analysen geworden sind. Die Zielvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen wurden 2002 evaluiert (Müller und Ziegele 2003); für die Hochschulsteuerung in Hamburg liegt eine ausführliche Fallbeschreibung vor (Nickel 2007) und das Modell in Baden-Württemberg wurde anhand des Prinzipal-Agent-Ansatzes untersucht (Bayer 2001) – aus rechtlicher Perspektive wurden der Hochschulvertrag in Baden-Württemberg und die Zielvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen analysiert (Kracht 2006). Zudem liegt eine vergleichende Analyse von vertragsförmigen Vereinbarungen in zehn Bundesländern (König 2007) vor.

Modelle leistungsorientierter Mittelzuweisung werden seit Mitte der 1990er Jahre eingesetzt und sind mittlerweile in jedem Bundesland zu finden.² Berichte neueren Datums über diese und weitere Bundesländer sind seitdem in der gemeinsam mit dem Kanzlerarbeitskreis betriebenen „Infobörse Mittelverteilung“ (<http://evanet.his.de/infoboerse/index.php>) veröffentlicht worden. Außerdem hat der Arbeitskreis Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen in 2006 zwei Handreichungen zur hochschulinternen Steuerung und zu Berufsvereinbarungen vorgelegt (2006 a und b).

Eine umfassende Analyse der verschiedenen Steuerungsinstrumente in mehreren Bundesländern, welche die verschiedenen Steuerungsebenen (die Steuerung der Hochschulen durch die Länder und die hierauf aufbauende Steuerung der Fachbereiche durch die Hochschulleitungen etc.) und die Wechselwirkungen der einzelnen Steuerungsinstrumente zueinander konkretisiert, liegt bisher nicht vor.

Steuerungsinstrumente wie Zielvereinbarungen oder leistungsorientierte Mittelverteilung sind Elemente eines komplexen Steuerungssystems. Sie lassen sich deshalb mit ihren Funktionen und Wirkungen nicht isoliert von den übrigen Steuerungsverfahren und der Steuerungskultur eines Bundeslandes verstehen. Deshalb soll hier erstmals der Versuch unternommen werden, Hochschulsteuerung in fünf ausgewählten Bundesländern³ möglichst vollständig zu beschreiben und die einzelnen Steuerungsinstrumente in Bezug zueinander zu setzen. Im Rahmen der Länderberichte (vgl. Kap. 7) wurden neben den genannten „Neuen Steuerungsverfahren“ auch die Grundzüge der gesetzlichen Regelungen sowie traditionelle Steuerungsverfahren wie Weisungen und Förderprogramme in die Analyse aufgenommen. Um den unterschiedlichen Verfahren gerecht zu werden und ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit herstellen zu können, wurde die Analyse in zwei Stufen vorgenommen: Pro Bundesland werden im ersten Abschnitt die wesentlichen Steu-

¹ Die Vereinbarungen können auf der Webseite <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2007.htm> abgerufen werden.

² Eine vergleichende Übersicht zu den Modellen der leistungsorientierten Mittelverteilung in damals noch elf Bundesländern findet sich bei Leszczensky und Orr (2004).

³ Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen. Bei der Auswahl der Länder wurden sowohl Flächenländer und Stadtstaaten als auch alte und neue Bundesländer berücksichtigt.

erungsinstrumente und deren Grundlagen vorgestellt, im zweiten Abschnitt wird untersucht, welche Regelungen und Praktiken in den Bundesländern bzgl. der verschiedenen Steuerungsgegenstände bestehen. Über diese Elemente hinaus konnten einige Sachverhalte nicht in die Berichte Eingang finden: So konnten Informationen, die ausschließlich über repräsentative Umfragen hätten gesammelt werden können, nicht in die Berichte einfließen, da dies den Rahmen des Unterarbeitskreises gesprengt hätte. Auch wurde die Zusammenstellung der Informationen über die einzelnen Bundesländer häufig von den aktuellen Reformen überholt. Daher sind die Länderberichte auf dem Aktualitätsniveau vom 31.03.2007, und es wird nur in Einzelfällen auf spätere Entwicklungen hingewiesen.

Im Ergebnis liegen nun fünf Länderberichte zur Hochschulsteuerung in den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen vor (vgl. Anlagen). Auf dieser Grundlage war es möglich, die Steuerungssysteme der einzelnen Länder punktuell zu vergleichen, wesentliche Entwicklungen herauszuarbeiten und Vor- und Nachteile bestimmter Verfahren zu dokumentieren. Bei der vergleichenden Betrachtung ist dem Grundsachverhalt Rechnung zu tragen, dass die hier behandelten Hochschulsysteme sowohl hinsichtlich der laufenden als auch der investiven Mittelausstattung staatlich grundfinanziert werden. Dem Staat kommt faktisch die Rolle eines Gewährträgers für seine Hochschulen zu, und zwar auch dort, wo diese ausschließlich Körperschaften oder öffentlich-rechtliche Stiftungen sind. Die Regierung trifft eine parlamentarische Verantwortlichkeit für die Landeshochschulpolitik. Dies ist der Rahmen für die hier ausgesprochenen Empfehlungen. Sie dienen der Weiterentwicklung der Steuerungs- und Führungsinstrumente im Verhältnis Land/Hochschule. Die Autor(inn)en dieses Berichts haben sich um eine möglichst genaue Darstellung der Steuerungsverfahren bemüht, können bei der Fülle des Materials Ungenauigkeiten oder Fehler jedoch nicht ausschließen. Die Empfehlungen selbst liegen in der Verantwortung der Kanzler(innen).

2. Steuerungsinstrumente

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Die meisten Länder implementieren Instrumente der Hochschulentwicklung über ihre jeweiligen Hochschulgesetze. Die gesetzlichen Grundlagen bestimmen dementsprechend maßgeblich die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente einer Hochschule. Die nachfolgende Tabelle zeigt die gesetzlichen Regelungen zu den Steuerungsinstrumenten pro Bundesland.

Tab. 1: Verankerung von Steuerungsinstrumenten in Gesetzen

Baden-Württemberg	
Struktur- und Entwicklungsplanung	<p><i>„Die Hochschulen stellen für einen Zeitraum von fünf Jahren Struktur- und Entwicklungspläne auf und schreiben diese regelmäßig fort. [...] Die Struktur- und Entwicklungspläne bedürfen der Zustimmung des Wissenschaftsministeriums.“ (§ 7 (1 und 2), Landeshochschulgesetz (LHG))</i></p> <p>Die Struktur- und Entwicklungspläne umfassen die fachliche, strukturelle, personelle, bauliche und finanzielle Entwicklung. Gesondert genannt werden die Verwendung freierwerdender Professuren, Gleichstellung, Schwerpunkte in Ausbildung und Forschung sowie die angestrebten Studienanfängerplätze. Sie sollen ein fachlich ausreichendes und regional ausgewogenes Angebot sicherstellen. Die Pläne bedürfen der Zustimmung des Ministeriums und sind zugleich das Mittel für eine übergreifende Landesplanung.</p>

Zielvereinbarungen und Kontrakte	<i>Mit Ausnahme der Akteure und der Berichtspflicht keine weiteren Regelungen im LHG</i>
Leistungsorientierte Mittelvergabe	<p>„Die Hochschulen erhalten die dezentrale Finanzverantwortung für den flexiblen und eigenverantwortlichen Einsatz der im Staatshaushaltsplan ausgebrachten Stellen und veranschlagten Mittel nach § 7a der Landeshaushaltsordnung (LHO) übertragen. [...]“ (§ 13 (3), LHG)</p> <p>Die zugewiesenen Mittel sollen nur auf diejenigen Einrichtungen übertragen werden, die geeignete „Informations- und Steuerungselemente“ eingeführt haben.</p>
Berichtswesen	§ 13 (8 und 9) des LHG bezieht sich auf die Einrichtung eines Informationssystems unter Einbezug der Grunddaten der Ressourcenausstattung und -nutzung für die Leistungsprozesse der Lehre, der Forschung und bei den sonstigen Aufgaben der Hochschulen sowie der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages. Die Grunddaten werden detailliert spezifiziert. Die Hochschulen berichten dem Wissenschaftsministerium über die Ergebnisse und Folgemaßnahmen von Evaluationen, über die Umsetzung der Hochschulverträge und Zielvereinbarungen mit den dazu erforderlichen Grunddaten.
Berufungen	§ 48 LHG: Die Funktionsbeschreibung von freien Professuren muss nicht durch das Ministerium genehmigt werden, wenn die zu besetzende Stelle dem Struktur- und Entwicklungsplan entspricht, dem das Ministerium zugestimmt hat. Das Berufungsverfahren führt die Universität selbständig, jedoch nach Maßgabe gesetzlicher Regelungen z.B. zur Zusammensetzung der Berufungskommission durch. Den Ruf erteilt die Rektorin/Präsidentin bzw. der Rektor/Präsident im Einvernehmen mit dem Ministerium.
Berlin	
Struktur- und Entwicklungsplanung	<p>Die Struktur- und Entwicklungsplanung findet nur auf Hochschulebene statt. In Art. II § 2 Haushaltsstrukturgesetz (HStrG) von 1997, heißt es:</p> <p>„In den Rahmenverträgen ist mit den Hochschulen zu vereinbaren, dass Maßnahmen und Entscheidungen auf dem Gebiet der Binnenstruktur, des Haushalts- und Verzugs, der Organisation der Lehre und der Studienreform getroffen werden, die [...] den spezifischen Aufgabenbereich und das wissenschaftliche oder künstlerische Profil der jeweiligen Hochschule in besonderer Weise deutlich werden lassen.“</p> <p>Die Beschlussfassung über Hochschulentwicklungspläne liegt lt. § 61 Abs. 1 Nr. 6 beim Akademischen Senat, der zur Beratung der Hochschulleitung und des Akademischen Senats hierfür eine ständige Kommission einberuft (BerIHG § 61 Abs. 3).</p>
Zielvereinbarungen und Kontrakte	<p>Grundlage für die Verträge ist Art. II des HStrG 1997. Darin heißt es in § 1:</p> <p>„Die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, mit den staatlichen Hochschulen des Landes Berlin Rahmenverträge über die ihnen [...] zu gewährenden Zuschüsse des Landes für konsumtive Zwecke zu schließen.“</p> <p>Es gibt also keine Verpflichtung, solche Verträge zu schließen, und die Hochschulen müssen sich immer wieder von neuem für deren Erneuerung einsetzen.</p>

Leistungsorientierte Mittelvergabe	Keine gesetzlichen Regelungen; Regelungen in den Hochschulverträgen
Berichtswesen	Keine gesetzlichen Regelungen, Regelungen in den Hochschulverträgen
Berufungen	Die Universität arbeitet lt. § 101 BerlHG einen Berufungsvorschlag aus, in dem potentielle Kandidat(inn)en aufgelistet werden. Das im Berliner Senat für Hochschulen zuständige Mitglied trifft letztlich die Entscheidung über die Berufung. Diese Zustimmung gilt jedoch als Formsache.
Hessen	
Struktur- und Entwicklungsplanung	Nach § 88 Hessisches Hochschulgesetz (HHG) ist die Struktur- und Entwicklungsplanung gemeinsame Aufgabe der Hochschulen und des Ministeriums. „Sie soll ein fachlich ausreichendes und regional ausgewogenes Angebot in Lehre und Forschung sicherstellen und gemeinschaftliche oder hochschulübergreifende Angebote von Einrichtungen und deren wirtschaftliche Nutzung gewährleisten.“
Zielvereinbarungen und Kontrakte	„Zur Verwirklichung der Ziele der Struktur- und Entwicklungsplanung schließt das Ministerium mit den Hochschulen Zielvereinbarungen ab. [...]“ (§ 88 (2) HHG) Inhaltliche Vorgaben für Zielvereinbarungen werden in diesem Paragraphen ebenfalls festgelegt.
Leistungsorientierte Mittelvergabe	§ 91 HHG bestimmt, dass das Ministerium der Hochschule die Mittel zuweist. Es behält sich die zentrale Rückstellung eines unbestimmten Anteils der Mittel vor. Detaillierte Regelungen zum leistungsorientierten Mittelvergabesystem in Hessen werden in der Rahmenzielvereinbarung zur Sicherung der Leistungskraft der Hochschulen festgesetzt.
Berichtswesen	§ 92 (1) und (2) HHG regeln das Berichtswesen für Forschung und Lehre, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Erfüllung des Gleichstellungsauftrags sowie über die dabei erbrachten Leistungen und über die Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit des Mitteleinsatzes. Die erbrachten Leistungen werden regelmäßig evaluiert. Die Ergebnisse sind bei den Strukturplänen und den Zielvereinbarungen zu berücksichtigen.
Berufungen	Die Hochschulleitung schreibt die zu besetzende Stelle aus. Der Fachbereich stellt aus dem Kreis der Bewerber(innen) einen Berufungsvorschlag mit drei Namen zusammen, der nach der Stellungnahme des Senats der Präsidentin oder dem Präsidenten zur Entscheidung über die Erteilung des Rufes vorgelegt wird. Das Ministerium muss nur noch den Anspruch eines Dauerrufes genehmigen (§ 72 HHG). Die Ernennung wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten vorgenommen, wobei im Falle einer Ernennung auf Lebenszeit das Einvernehmen des Ministeriums vorliegen muss.

Nordrhein-Westfalen	
Struktur- und Entwicklungsplanung auf Hochschulebene	Nach § 16 Abs. 1 Satz 5 des Hochschulgesetzes (HG) Nordrhein-Westfalens in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes (HFG) entwirft das Präsidium bzw. Rektorat unter Berücksichtigung der Entwicklungspläne der Fachbereiche den Hochschulentwicklungsplan einschließlich des Studienangebots, der Forschungsschwerpunkte sowie der Hochschulorganisation als verbindlichen Rahmen für die Entscheidungen der übrigen Gremien und Funktionsträger(innen). Die Beteiligung des Senats (Empfehlungen und Stellungnahmen zum Entwurf des Hochschulentwicklungsplans) und des Hochschulrats (Zustimmung zum Hochschulentwicklungsplan) ergibt sich aus den §§ 16 Abs. 1 S. 5, 22 Abs. 1 Ziff. 4 HG.
Zielvereinbarungen und Kontrakte	Nach § 6 HG schließt das Ministerium auf der Grundlage der strategischen Ziele des Landes mit jeder Hochschule Ziel- und Leistungsvereinbarungen über mehrere Jahre. Auf der Grundlage dieser strategischen Ziele werden die hochschulübergreifenden Aufgabenverteilungen und Schwerpunktsetzungen und die hochschulindividuelle Profilbildung abgestimmt.
Leistungsorientierte Mittelvergabe	„Die staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an ihren Aufgaben, den vereinbarten Zielen und den erbrachten Leistungen.“ (§ 5 HG)
Berichtswesen	„Die Hochschulen führen ihren Haushalt auf der Grundlage eines ganzheitlichen Controllings, das die Kosten- und Leistungsrechnung, eine Kennzahlsteuerung und ein Berichtswesen umfasst.“ (§ 5 HG)
Berufungen	Das Ministerium in NRW ist nicht am Berufungsverfahren beteiligt. Die Präsidentin oder der Präsident der Hochschule beruft die Professor(inn)en auf Vorschlag des Fachbereichs (§ 37 HFG).
Thüringen	
Struktur- und Entwicklungsplanung	„Die Hochschulentwicklungsplanung enthält die Zielvorstellungen des Ministeriums über die strukturelle Entwicklung der Hochschulen und die Ausbauplanung unter Berücksichtigung der Finanzplanung des Landes [...]“ (§ 11 (4) Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG))
Zielvereinbarungen und Kontrakte	Auf der Grundlage der Hochschulentwicklungsplanung des Landes schließen die Landesregierung und die Hochschulen mehrjährige Rahmenvereinbarungen ab (§ 11 (1 bis 3) ThürHG). Ebenso werden mehrjährige Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen dem Ministerium und den Hochschulen gemäß § 12 ThürHG geschlossen. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen legen messbare und überprüfbare Ziele für verschiedene Aufgabenbereiche fest und regeln das Verfahren zur Feststellung des Standes der Umsetzung und die Folgen bei Nichterreichung von vereinbarten Zielen.

Leistungsorientierte Mittelvergabe	Das Land deckt den Finanzbedarf der Hochschulen nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel. Die staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an den Aufgaben der Hochschulen, den vereinbarten Zielen und den erbrachten Leistungen sowie an der Hochschulentwicklungsplanung des Landes und der Planung der Hochschulen (§ 13 Abs. 2 ThürHG). Das zwischen dem Land und den Hochschulen ausgehandelte leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilungssystem ist Bestandteil der Rahmenvereinbarung.
Berichtswesen	Die Hochschulen haben einen Jahresbericht vorzulegen, in dem sie insbes. Auskunft „über die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erbrachten Leistungen, über die Ergebnisse bei der Umsetzung der Rahmenvereinbarung und der Ziel- und Leistungsvereinbarungen, über die Ergebnisse und Folgemaßnahmen von Evaluationen sowie über die Erfüllung des Gleichstellungsauftrages“ (§ 9 ThürHG) geben sollen. Der Bericht soll darüber hinaus auch Auskunft über die den Hochschulen zugewiesenen Stellen, Mittel und deren Verwendung sowie über „die fachliche, strukturelle, personelle, bauliche und finanzielle Entwicklung der Hochschule“ geben.
Berufungen	Die Hochschule prüft, ob eine Stelle besetzt werden kann und welcher Fachrichtung sie dienen soll (§ 78 (1) i.V.m. § 27 (3) ThürHG). Auf Vorschlag der jeweiligen Fachbereiche beruft nach der Stellungnahme des Senats die Leiterin/ der Leiter der Hochschule die Professor(inn)en. Das Ministerium ernennt die Professor(inn)en.

Das so genannte Hochschulfreiheitsgesetz, welches das Hochschulgesetz von Nordrhein-Westfalen geändert hat, legt zwar die einzelnen Instrumente fest, enthält aber keine Detailregelungen zum Einsatz oder zur Ausgestaltung von Steuerungsinstrumenten. Dies hat – isoliert betrachtet – die Folge, dass die Hochschulen ein großes Maß an Autonomie bei der Ausgestaltung der Instrumente haben.

Das Land Berlin regelt ebenfalls nur wenig auf gesetzlicher Ebene bzgl. der Steuerungsinstrumente. Die leistungsorientierte Mittelzuweisung, Zielvereinbarungen, Qualitätsmanagement oder das Berichtswesen werden im Rahmen der Hochschulverträge konkretisiert, die mit den Hochschulen geschlossen werden. Hierdurch bleibt der flexible Umgang mit zu ergreifenden Steuerungsmaßnahmen gewährleistet.

Wesentlich detailliertere Regelungen enthalten die Hochschulgesetze der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen. Hier werden z.B. Leistungsbereiche von Zielvereinbarungen oder Leistungskriterien im Rahmen des Berichtswesens im Einzelnen festgelegt. Dies hat zur Folge, dass nur ein eingeschränkter Gestaltungsspielraum für die Hochschulen bleibt.

Empfehlungen zu den gesetzlichen Grundlagen

Aufgrund der sich rasch ändernden Anforderungen an Hochschulpolitik und -verwaltung erscheint es sinnvoll, dafür Sorge zu tragen, dass die Steuerungsinstrumente flexibel eingesetzt werden können. Detaillierte und maßnahmenorientierte gesetzliche Vorgaben zu ihrem Einsatz erscheinen problematisch und sollten durch offene Formulierungen ersetzt werden. Gesetze sind auf Dauer angelegt. Wegen eines zu starr ausgerichteten und Detailsteuerung generierenden Gesetzes kann von Seiten der Hochschulen unter Umständen nicht flexibel auf neue Anforderungen reagiert werden. Es ist daher – wenn das Land eine Detailsteuerung im Einzelfall überhaupt für notwendig erachtet – zu empfehlen, ent-

sprechende Elemente in flexibel handhabbaren Instrumenten zu verankern, wie bspw. den zeitlich befristeten Hochschulpakten oder Hochschulverträgen. Dadurch können sich auch das Land und die Hochschulen wesentlich enger abstimmen. Darüber hinaus gilt es zu bedenken: je engmaschiger die staatlichen Regelungen sind, desto weniger können die Hochschulen ihr internes Steuerungssystem auf die eigenen Bedürfnisse und Anforderungen zuschneiden.

2.2 Struktur- und Entwicklungsplanung

Eine der grundlegenden Fragen, anhand derer das Verhältnis zwischen ministerieller Hochschulverwaltung und Hochschulen deutlich wird, ist die nach der Ausgestaltung der Struktur- und Entwicklungsplanung. Die ausschließliche Verantwortung wurde in den 1980er und -90er Jahren regelmäßig bei den Landesregierungen gesehen. Meist veröffentlichten diese – teilweise nach Abstimmung mit einer beratenden „Hochschulentwicklungskommission“ – entsprechende Pläne, die von den Hochschulen umzusetzen waren. Inzwischen werden die Hochschulen zunehmend stärker in die Verantwortung für die Struktur- und Entwicklungsplanung des Landes einbezogen. Hierbei machen die Länder unterschiedliche Vorgaben zur Abstimmung zwischen den Hochschulen und dem Land. Gegenwärtig ist die Struktur- und Entwicklungsplanung in Baden-Württemberg und Berlin alleinige Aufgabe der Hochschulen; in Hessen wird die Struktur- und Entwicklungsplanung seit 2005 wieder als „gemeinsame Aufgabe“ definiert; in Nordrhein-Westfalen gemäß dem Hochschulfreiheitsgesetz ebenfalls über den Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen; in Thüringen liegt ein vom Land beschlossener Entwicklungsplan bis 2008 vor.

Tab. 2: Aufgabenteilung für die Struktur- und Entwicklungsplanung

Bundesland	Planung	Verantwortung
Baden-Württemberg	Die Hochschulstrukturkommission hat auf der Grundlage der Entwürfe der Hochschulen 1998 eine Entwicklungsplanung veröffentlicht. Seit 2000 ist die Hochschulstrukturentwicklung alleinige Aufgabe der Hochschulen. Sie wird dem Ministerium zur Zustimmung vorgelegt und ist zugleich Basis der Planungen des Landes.	Hochschulen
Berlin	Strukturplanung ist seit 1998 Aufgabe der Hochschulen, die diese untereinander abzustimmen und dem Senat (Land) vorzulegen haben.	Hochschulen (in Abstimmung)
Hessen	Keine Kommission und kein veröffentlichter Landeshochschulstrukturplan; seit 2000 ist eine „abgestimmte Entwicklungsplanung“ Aufgabe der Hochschulen, die dem Land darüber zu berichten haben. Seit 2005 wieder „gemeinsame Aufgabe“ von Land und Hochschulen. Kommen Zielvereinbarungen nicht zustande, kann das Land eine Zielvorgabe erlassen (§ 88 Abs. 5 HHG).	Land und Hochschulen
Nordrhein-Westfalen	Erstellung der Strukturvorstellung ist alleinige Aufgabe der Hochschulen; allerdings werden strategische Entwicklungsziele im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit dem Land abgeschlossen. Kommen Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht zustande, kann das Land im Benehmen mit dem Hochschulrat eine Zielvorgabe erlassen (§ 6 Abs. 3 HFG).	Land und Hochschulen

Thüringen	2001 wurde vom Wissenschaftsministerium ein detaillierter Landeshochschulplan herausgegeben, der bis 2008 reicht. Kommen Zielvereinbarungen nicht zustande, kann das Land die zu erbringenden Leistungen und die zu erreichenden Ziele festlegen (§ 12 Abs. 4 ThürHG). ⁴	Land
-----------	---	------

Empfehlungen zur Struktur- und Entwicklungsplanung

Die Struktur- und Entwicklungsplanung des Landes umfasst übergreifende Fragen wie bspw. die Verteilung der Fächer und deren Ausbildungskapazitäten innerhalb eines Landes auf die Hochschulen oder landespolitische Schwerpunktsetzungen in der Forschung. Sie ist strategisch-politische Aufgabe des Landes. Das Land sollte sich hierbei mit den Hochschulen abstimmen, da diese einschlägiges Wissen und Erfahrungen einbringen können. Bei der gemeinsamen Struktur- und Entwicklungsplanung sollten daher sowohl die Verantwortung des Landes als auch die Vorstellungen und Erwartungen der Hochschulen berücksichtigt werden. Die Hochschulen, die nicht primär über den Wettbewerb mit anderen Hochschulen des Landes ihr Profil schärfen, sollten die Gelegenheit erhalten, sich untereinander abzustimmen. Das Land sollte nur dann in die Struktur- und Entwicklungsplanung eingreifen, wenn dies zur Erreichung seiner Ziele notwendig ist. Es muss bspw. auf Entwicklungen reagieren können, die aufgrund von Entscheidungen einzelner Hochschulen zum landesweiten Verlust kleiner Fächer führen würden. So hat das Land Hessen auf partizipative Weise mit den betreffenden Hochschulen ergänzende Zielvereinbarungen über die Bildung dreier geisteswissenschaftlicher Zentren abgeschlossen, um den landesweiten Erhalt kleiner Fächer sicherzustellen. Grundsätzlich sollte das Land die Hochschulen auffordern, aus ihrer Sicht „win-win-Situationen“ herzustellen, etwa durch Kooperationsverträge zwischen Hochschulen oder Allianzbildungen wie bspw. im Falle der Ruhr-Universitäten Bochum, Duisburg-Essen und Dortmund⁵. Ob und inwieweit Landeshochschul-Strukturkommissionen oder sonstige Expertenkommissionen mit einbezogen werden, ist im Einzelfall zu beantworten. Wird mit solchen Gremien gearbeitet, sollten die Hochschulen darin mitwirken.

2.3 Zielvereinbarungen und Kontrakte

Zielvereinbarungen sind ein Element des so genannten Kontraktmanagements. Betriebswirtschaftlich betrachtet stellen sie ein hierarchisch neuartig strukturiertes Führungsinstrument dar, das einseitige Vorgaben ablösen soll. Das Kontraktmanagement beruht darauf, dass der Agent – hier also die Hochschulen – seine breiten Erfahrungen sowie seine Expertise in den Planungs- und Entscheidungsprozess aktiv einbringt. Es reagiert damit auf den Umstand, dass der Prinzipal – hier also das Land – nicht über alle relevanten Informationen für Entscheidungen verfügt. Wesentlich für das Kontraktmanagement ist ferner, dass über die Vereinbarung gemeinsamer Zielverfolgungen ein Commitment geschaffen werden kann, das für eine effiziente und effektive Zielerreichung bessere Voraussetzungen schafft als im Falle einseitiger Planungsvorgaben. Die mit der Einführung von Zielvereinbarungen gewollte Autonomie bezieht sich zunächst darauf, dass eine Hochschule ihre politisch-strategische Entwicklung auf Grundlage der getroffenen Entscheidungen definieren und weiterführen kann. Soweit das Land hochschulpolitische Stra-

⁴ Der Landeshochschulplan wurde durch eine erste Rahmenvereinbarung 2004-2007 mit ergänzenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen dem Land und den Hochschulen ersetzt. Für 2008 bis 2011 wurde eine neue Rahmenvereinbarung abgeschlossen. Die ergänzenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen wurden im September 2008 unterzeichnet.

⁵ Für Informationen zur Universitätsallianz Metropole Ruhr (UAMR) vgl. <http://www.uamr.org>.

regionen umsetzen will, hat die Hochschule diese angemessen zu berücksichtigen. Der Hochschulautonomie entspricht in soweit ein Partizipationsanspruch, die Hochschulen werden deshalb an der Strategieentwicklung des Landes beteiligt. Im Übrigen sollen die Hochschulen ihre operativen Entscheidungen eigenständig treffen. Da dem Kontraktmanagement eine größere Leistungsfähigkeit zugemessen wird, wurden seit Mitte der 1990er Jahre „vertragsförmige Vereinbarungen“ zwischen Landesregierungen und Hochschulen neu in die Hochschulsteuerung aufgenommen. Solche Vereinbarungen sind als das Ergebnis von Aushandlungsprozessen konzipiert und sollen einseitige staatliche Anweisungen möglichst ablösen. Das Kontraktmanagement des Neuen Steuerungsmodells ist allerdings in ein hierarchisches Verhältnis eingebettet, das es dem Prinzipal – hier dem Land – erlaubt, dem Agenten – hier der Hochschule – prinzipiell Vorgaben zu machen. Kommt bspw. eine Zielvereinbarung zwischen dem Land und einer Hochschule nicht zustande, so bestimmt deshalb eine Reihe von Hochschulgesetzen, dass das Land Zielvorgaben machen darf. Dies ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Stellung des Landes, die auf der parlamentarischen Verantwortung und der Aufgabe der politisch-strategischen Führung des Landeshochschulsystems beruht.⁶

Was den Abschluss von Vereinbarungen betrifft, sind systematisch zwei Sachverhalte zu unterscheiden. Einerseits werden in Rahmenverträgen, die für das gesamte Hochschulsystem eines Landes gelten, Vereinbarungen über die Grundfinanzierung der Hochschulen geschlossen. Ausgangspunkt dieser „Pakte“ waren ursprünglich zunehmende politische Sparvorgaben, insbes. verlängerte „Haushaltssperren“, welche die finanzielle Planung an den Hochschulen erschwerten. Um diesen für beide Seiten schwierigen Prozess zu regulieren, werden (erstmalig 1997 in Baden-Württemberg, Berlin und Niedersachsen) ggf. zu erbringende Einsparungen langfristig festgelegt und dadurch für die Hochschulen kalkulierbar. Das zweite Element sind vertragsförmige Vereinbarungen, die individuell zwischen dem Land und den einzelnen Hochschulen getroffen werden. Gegenstand dieser Vereinbarungen sind inhaltliche Absprachen über allgemeine oder konkrete Entwicklungsziele der einzelnen Hochschule, z.B. die stärkere „Internationalisierung“, die Einrichtung eines bestimmten Forschungszentrums oder neuer Studiengänge. Dabei werden häufig Zielmarken (z.B. ein bestimmter Anteil von ausländischen Studierenden) und auch finanzielle Gegenleistungen (z.B. eine Anschubfinanzierung für ein Zentrum) vereinbart.

Vier der hier untersuchten Länder trennen zwischen den Pakten über die Grundfinanzierung einerseits und zusätzlichen Vereinbarungen über konkrete Entwicklungsziele (Zielvereinbarungen) andererseits. In Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen sind die Zielvereinbarungen so umfassend gestaltet, dass im Prinzip das gesamte Leistungsspektrum einer Hochschule erfasst wird und dafür wesentliche Ziele definiert werden. Ähnlich sind auch die Berliner Hochschulverträge gestaltet, die jedoch Grundfinanzierung und Entwicklungsziele in einem Dokument vereinen.⁷ Die Zielvereinbarungen in Baden-Württemberg unterscheiden sich von den in den meisten anderen Ländern geschlossenen Vereinbarungen dadurch, dass sie sehr spezifisch auf einzelne, abgegrenzte Themenbereiche zugeschnitten sind und auch nicht mit allen Hochschulen gleichzeitig, sondern nach Bedarf und Verhandlungsverlauf abgeschlossen werden.

Baden-Württemberg ist das einzige Bundesland, in dem die Zielvereinbarungen bisher nicht zentral veröffentlicht werden; Berlin wiederum ist das einzige Land⁸, in dem nicht

⁶ Zur theoretischen Diskussion von Zielvereinbarungen zwischen Hierarchie und Kooperation siehe König (2009).

⁷ Dass soll nicht bedeuten, dass dadurch ein stärkerer Zusammenhang zwischen beidem besteht.

⁸ Neben Bremen, das aber nicht Bestandteil dieser Studie ist.

nur die Verträge, sondern auch umfassende Leistungsberichte im Internet dokumentiert sind (Senatsverwaltung Berlin 2005 und 2006).

Tab. 3: Hochschulverträge und Zielvereinbarungen

Land	Entwicklung	Laufzeiten
Baden-Württemberg	Pakte 1997 und 2007; seit 2004 punktuelle Zielvereinbarungen mit finanzieller Gegenleistung	Solidarpakt I: 1997-2007 Solidarpakt II: 2007-2014 ZV: unterschiedlich, 2-3 Jahre
Berlin	Hochschulverträge seit 1997, Vereinbarung über die Grundfinanzierung; Einzelziele in Verträgen enthalten, aber nicht mit Gegenleistungen verknüpft	Hochschulvertrag: 1997-2000 Hochschulvertrag: 2001-2002 Hochschulvertrag: 2003-2005 Hochschulvertrag: 2006-2009
Hessen	Pakt zur Grundfinanzierung und übergeordneten Zielsetzungen sowie Zielvereinbarungen seit 2002. Einzelne Zielsetzungen der Einzelvereinbarungen sind mit finanziellen Gegenleistungen verknüpft.	Pakt I: 2002-2005 ZV I: 2002-2005 Pakt II: 2006-2010 ZV II: 2006-2010
Nordrhein-Westfalen	Pakt 1999, Zielvereinbarungen 2002 und 2006. Einzelziele nicht mit Gegenleistungen des Landes verknüpft. Finanzielle Leistungen nach übergreifenden Kriterien.	Pakt: 2000-2009 ZV I: 2002-2004 ZV II: 2005-2006 ZV III: 2007-2010
Thüringen	Pakt zur Grundfinanzierung und Zielvereinbarungen 2003; Zielvereinbarungen ohne konkrete Finanzausgaben	Rahmenvereinbarung: ⁹ 2004-2006, verlängert um 2007 ZV: 2004-2006

Empfehlungen zu Zielvereinbarungen und Kontrakten

Zielvereinbarungen und Kontrakte werden als ein adäquates und leistungsfähiges Abstimmungsinstrument zwischen den Ländern und den Hochschulen angesehen. Die sachgerechte Handhabung erfordert allerdings, dass die Inhalte zielorientiert und nicht maßnahmenorientiert konzipiert sind. In einigen Ländern enthalten Zielvereinbarungen pro zu vereinbarem Bereich Maßnahmenkataloge, die die Arbeit der Hochschulen in diesen Bereichen auf Jahre bestimmen. Eine Verpflichtung der Hochschulen, eine Fülle konkreter Einzelmaßnahmen durchzuführen, liegt aber weder im Interesse des Landes noch im Interesse der Hochschulen, weil die alleinige Abarbeitung von Maßnahmen keineswegs die Zielerreichung sicherstellt. Erkennen Hochschulen, dass Maßnahmen nicht zielführend sind, müssen sie die Freiheit haben, diese abubrechen und andere Wege der Zielerreichung zu suchen. Hinzu kommt, dass die Festlegung von Maßnahmen wünschenswerte Änderungen der Priorisierungen von Zielen innerhalb des Vereinbarungszeitraumes eher behindern, was ebenfalls weder im Interesse der Hochschule noch des Landes liegen dürfte. Zu empfehlen ist deshalb, sich auf Zielsetzungen zu konzentrieren und im Interesse der Ergebnissteuerung nur solche Vorgaben zu machen, welche die Messbarkeit von Ergebnissen sicherstellt.

Rahmenzielvereinbarungen, Zielvereinbarungen oder Hochschulverträge sehen meist eine Evaluation der mit den Hochschulen vereinbarten Zielsetzungen oder Leistungen vor.

⁹ Eine nachfolgende Rahmenvereinbarung und neue Zielvereinbarungen für 2008 bis 2011 wurden inzwischen abgeschlossen. Das Land sichert darin zu, Sachmittel und Investitionen jährlich um 1% steigern, Mittel für Tarifsteigerungen zusätzlich zur Verfügung stellen und keine Stellenkürzungen oder Haushaltssperren verhängen zu wollen. Ausgabereste werden übertragen.

Die Evaluation der Steuerungsinstrumente selbst hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit ist bislang kaum Gegenstand von Vereinbarungen. Es empfiehlt sich, auch die angewendeten Steuerungsinstrumente auf der Steuerungsebene Land/Hochschule in einem angemessenen Zeitabstand zu evaluieren und die Ergebnisse für ihre weitere Verwendung zu berücksichtigen.

In Bereichen von landespolitischem Interesse behalten sich acht der 16 Länder die Befugnis vor, beim Scheitern von Ziel- und Leistungsvereinbarungen notfalls die zu erbringenden Leistungen der betreffenden Hochschule per Zielvorgabe aufzuerlegen. Länder haben davon gelegentlich Gebrauch gemacht, um landespolitische Ziele durchzusetzen.

Das Land sollte von sich aus gewährleisten, dass die operative Ausgestaltung der getroffenen Vereinbarungen entsprechend den Prinzipien des New Public Management in der Verantwortung der Hochschulen liegt. Prinzipiell wird es als nicht notwendig angesehen, dieses Verhältnis weiter rechtspolitisch auszugestalten. In Betracht käme, ausdrücklich gesetzlich anzuerkennen, dass die Fachaufsicht stets dann zurücktritt, wo Land und Hochschulen sich über Agenden und Ziele verständigt haben. Wie Erfahrungen zeigen, erscheint es empfehlenswert, dass sich das Land und die Hochschulen über einen Abstimmungsmechanismus verständigen für den Fall, dass das Land oder eine Hochschule Änderungen der Vereinbarungen während der Laufzeit anstrebt, weil sich die Geschäftsgrundlage der Vereinbarung verändert hat. Ob hierfür Instrumente einer Schlichtung, z.B. über einen Schlichter oder ein Schlichtungsgremium, eingesetzt werden sollen, die für das Ziel genutzt werden können, hängt von Erfahrungen und Traditionen im betreffenden Bundesland ab.

2.4 Leistungsorientierte Mittelzuweisung

Seit Mitte der 1990er Jahre werden die staatlichen Zuschüsse an den Hochschulen ganz oder teilweise über Modelle der so genannten „Leistungsorientierten Mittelverteilung“ zugewiesen. Dabei werden die in diese Systeme aufgenommenen Mittel anhand von Indikatoren, wie z.B. der Zahl der Absolvent(inn)en, zwischen den Hochschulen verteilt, sodass die Hochschulen mit den besten Werten auch mehr Geld bekommen. Während es bei den Zielvereinbarungen bisher eher schwierig ist, einen nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen vereinbarten Zielen, erbrachten Leistungen und den daraus folgenden Konsequenzen der staatlichen Hochschulverwaltung zu erkennen, stellen die ebenfalls neu eingeführten Verfahren der leistungsorientierten Mittelverteilung eine gewisse Verknüpfung von Leistungen und staatlicher Finanzierung her.¹⁰ Der Anteil der Mittel, die über Leistungsindikatoren vergeben werden, lag zum Stichtag der Betrachtung in allen fünf untersuchten Ländern zwischen 15 und 30%. Zusätzlich zur indikatorgestützten Mittelverteilung legen die meisten der betrachteten Bundesländer tendenziell strategisch orientierte Finanzierungsprogramme zu unterschiedlichen Leistungsbereichen wie z.B. Lehre, Forschungsprofilierung, Gleichstellung oder Bauinvestitionen auf.¹¹

Zur Vermeidung von Härten sind in allen untersuchten Bundesländern zumindest in der Einführungsphase der indikatorbasierten Mittelzuweisung allzu starke Veränderungen bei der Höhe der Mittelzuweisung durch Setzung von Kappungsgrenzen ausgeschlossen worden. Um der von den Indikatormodellen ausgehenden Dynamik Raum zu geben, haben einige Ländern für die Folgejahre die Schwankungsbreite erweitert, indem die Kappungsgrenzen angehoben oder ganz abgeschafft wurden.

¹⁰ Siehe hierzu Fangmann, Helmut/ Heise, Steffen (2008). „Staatliche Mittelvergabe als Marktstimulation? Systemische Probleme und Lösungsansätze“. In: Zeitschrift für Hochschulentwicklung, Jg.3/ Nr.1 (März 2008), S. 41-58.

¹¹ Vgl. hierzu Kap. 2.8 zur Planungs- und Weisungskultur.

Für die leistungsorientierte Mittelzuweisung werden unterschiedlich viele Indikatoren eingesetzt: zwischen drei (Nordrhein-Westfalen) und dreizehn (Baden-Württemberg) Indikatoren. Die in Nordrhein-Westfalen verwendeten Indikatoren für „Absolventen“ (für den Bereich Lehre) sowie „Drittmittel“ und „Promotionen“ (für den Bereich Forschung) finden in allen fünf Ländern Verwendung. Meist wird auch die Zahl der Studierenden (z.B. der Studierenden in der Regelstudienzeit) berücksichtigt. Schließlich werden teilweise gesonderte Indikatoren für die Gleichstellung eingesetzt, teilweise spezifische Gewichtungsfaktoren dafür angewandt.

Tab. 4: Leistungsorientierte Mittelvergabe

Land	Budgetanteil	Anzahl der Indikatoren	Kappungsgrenze
Baden-Württemberg	2006: 20%	Volumenmodell: 5 (Unis); 3 (FH); 4 (PH) dazu 4-8 weitere Indikatoren im Anreizmodell	1% des unbereinigten Zuschusses
Berlin	2006: 20% 2007: 25% 2008: 30% (an FH seit 2006 30%)	11 (Unis); 10 (FH und Kunsthoch- schulen)	nur noch für Kunsthochschulen (10%)
Hessen	2005: 15% (schrittweise Erhöhung auf 25%)	altes Erfolgsbudget: 12	1,5% für Verluste und Gewinne; Steigerung um max. 6% im Ver- gleich zum Basisjahr
Nordrhein-Westfalen	2006: 20%	3 (Unis); 2 (FH)	für Verluste: 1,5% des bereinigten Zuschusses
Thüringen ¹²	2006: 15%	9 (Unis); 8 (FH)	existiert nicht mehr

Empfehlungen zur leistungsorientierten Mittelzuweisung

Soll der leistungsorientierten Mittelverteilung eine Steuerungswirkung zukommen, setzt dies voraus, dass die Hochschulen einen Gestaltungsspielraum dafür haben, die von den Indikatoren angesprochenen Sachverhalte tatsächlich beeinflussen zu können. Angesichts der hohen und kaum variablen Personalkosten an den Hochschulen werden mit Budgetanteilen von 15 bis 30% inzwischen deutliche Steuerungssignale gesetzt. Um hier angemessen reagieren zu können, sind der bisherigen Erfahrung nach langfristig zuverlässige und wenige Indikatoren ausreichend. Mit den Indikatoren können durchaus politische Ziele wie die Gleichstellung von Frauen und Männern erfasst werden, sie sollten jedoch auch unterschiedliche Fächerkulturen und möglicherweise regionale Bedingungen berücksichtigen.

Bei der Ausgestaltung einer leistungsorientierten Mittelverteilung sind die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen der Fächer innerhalb der Hochschulen zu berücksichtigen; ein undifferenzierter Wettbewerb zwischen Ingenieur-, Natur- und Geisteswissenschaften wäre sachwidrig und schadet evtl. Hochschulen mit einem geisteswissenschaftlichem Profil. Das Land muss deshalb Gewichtungsfaktoren wählen, um zu einer sinnvollen

¹² Neues Modell für 2008 bis 2011 mit Einbeziehung der Personalbudgets und einem Stufenkonzept zur Erhöhung des Leistungsanteils bis auf 40% sowie Änderung von Kappungsgrenzen. Mittel für Forschung und Lehre: Verluste ansteigend auf bis zu 20% begrenzt; Personalmitelbudget: Verluste ansteigend auf bis zu 15% begrenzt.

landespolitischen Steuerung beizutragen. Soweit Fächervergleiche gewünscht sind, müssen sie über einen Vergleich über die Landesgrenzen hinaus gesucht werden. Insgesamt sollte das Berechnungsverfahren transparent und nachvollziehbar gestaltet sein.

2.5 Haushaltsflexibilisierung

Eine der wesentlichen systematischen Voraussetzungen für die Finanz- und Planungsaufonomie der Hochschulen ist es, die finanziellen Mittel weitgehend eigenständig zu bewirtschaften und Gelder v.a. flexibel zwischen einzelnen Aufgabenbereichen und über Jahrgrenzen hinweg übertragen zu können. Alle fünf hier untersuchten Länder haben für ihre Hochschulen so genannte Globalhaushalte eingeführt und gewähren in weiten Bereichen Übertragbarkeit und gegenseitige Deckungsfähigkeit der Mittel. Unterschiede lassen sich lediglich im Umgang mit den Investitionsmitteln feststellen, wobei Mittel, die für bestimmte Bauinvestitionen zugesagt wurden, ab einer bestimmten Höhe in keinem der betrachteten Bundesländer mit anderen Mitteln deckungsfähig sind. In der nachfolgenden Tabelle werden die Regelungen zur Haushaltsflexibilisierung aufgeführt.

Tab. 5: Einführung von Globalhaushalten

Baden-Württemberg	Globalhaushalte wurden zwischen 1998-2003 eingeführt. Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens; Haushalt weist nur noch 3 Titel auf: 1 Allgemeiner Zuschuss des Landes 2 Investitionen für geförderte Vorhaben ohne Bundesmittel 3 Investitionen für geförderte Vorhaben mit Bundesmitteln Die Titel 1 und 2 sind gegenseitig voll deckungsfähig, sodass die Mittel im Prinzip zwischen Baumaßnahmen und Hilfskraftmitteln verschoben werden können. Personalmittel werden über Stellenpläne zugewiesen.
Berlin	Globalhaushalte sind seit 1997 flächendeckend eingeführt. Mit den ersten Hochschulverträgen wurde 1997 eine weitgehende Finanzautonomie für alle Berliner Hochschulen möglich. Die Hochschulen erhalten auf Basis der Verträge einen konsumtiven und einen investiven Zuschuss als Globalbudget. Vollständige Deckungsfähigkeit zwischen Personal- und Sachmitteln (Investitionsmittel können nicht in den konsumtiven Bereich umgeschichtet werden; umgekehrt dürfen konsumtive Mittel für Investitionen genutzt werden).
Hessen	Globalhaushalte wurden im Jahr 2000 eingeführt. Mit dem Wirtschaftsplan wurde das kaufmännische Rechnungswesen ab 2000 eingeführt (vier Hochschulen 2000, die restlichen 2001). Einführung von Globalhaushalten, Abschaffung von Stellenplänen mit Ausnahme der Beamtenstellen. Einseitige Deckungsfähigkeit: laufende Mittel können auch für Investitionen eingesetzt werden.
Nordrhein-Westfalen	Einführung 1992-2003 Bereits ab 1992 gab es Finanzautonomie mit weitgehender gegenseitiger Deckungsfähigkeit und begrenzter Übertragbarkeit. In 2003/04 lief ein zweijähriger Modellversuch zum Globalhaushalt an der RWTH Aachen und der Universität Bielefeld. Seit dem 1. Januar 2006 können alle Hochschulen ihren Haushalt eigenständig bewirtschaften, und seit dem 1. Januar 2007 erhalten die verselbstständigten Hochschulen die Haushaltsmittel als „Landeszuschuss“.
Thüringen	Einführung der Globalhaushalte in 2003. Flexibler Haushaltsvollzug mit weitgehender gegenseitiger Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit. Ausnahme sind Bauinvestitionen über 1 Mio. Euro.

Mit der Einführung von Globalhaushalten ist häufig die Einrichtung eines kaufmännischen Rechnungswesens verbunden. Die Haushaltsflexibilisierung ist darüber hinaus Grundlage zur Einführung weitergehender Steuerungsinstrumente einer Hochschule, wie bspw. der Personalmittelbudgetierung oder weiterer Instrumente der anreizorientierten Ressourcenallokation. Hierdurch wird es den Hochschulen ermöglicht, Ressourcen auf die dezentrale Ebene zu verlagern und Entscheidungskompetenzen und Verantwortung zu delegieren, sodass die Ressourcen effizienter und effektiver durch die Entscheidungsträger(innen) vor Ort eingesetzt werden können.

Empfehlungen zur Haushaltsflexibilisierung

Es ist zu empfehlen, den Hochschulen in der Haushaltsführung weitgehende operative Autonomie zu gewähren, und somit die Option zu eröffnen, ihre Ressourcen intern zielgerichtet und leistungsorientiert zu verteilen und einzusetzen. Daher wird die Einführung von echten Globalhaushalten einschließlich überjähriger Mittelbewirtschaftung ausdrücklich begrüßt. Die Möglichkeit der Übertragung von Mitteln in den Folgehaushalt und damit des Sparens schafft die Grundlage sowohl für intelligente Mittelverausgabung als auch für planvolleres und wirksameres strategisches Handeln. Darüber hinaus muss das den Globalhaushalten eigene Potenzial weiter ausgeschöpft werden. Denkbar wäre hier eine erweiterte Öffnung der Hochschulen für betriebswirtschaftliches Handeln z.B. im Zusammenhang mit Kreditaufnahme oder gezielten Finanzanlagen, wie dies inzwischen auch schon in einigen Ländern¹³ praktiziert werden darf.

2.6 Finanzielle Planungssicherheit

Obwohl die finanziellen Bedingungen im Rahmen der Vertragsverhandlungen zwischen Wissenschaftsministerien und Hochschulen in allen Bundesländern für drei bis zehn Jahre festgelegt wurden, wird in allen Bundesländern über Interpretationskonflikte und Korrekturen der Vereinbarungen berichtet. Entweder wurden Nachverhandlungen geführt und Ergänzungsverträge mit zusätzlichen Einsparungen geschlossen (Berlin, Hessen) oder einzelne Vereinbarungsinhalte (wie z.B. Fragen der Tarifanpassung) wurden unterschiedlich interpretiert und von den Hochschulen als nachträgliche Korrektur wahrgenommen. Bei insgesamt großer Zustimmung zu den längerfristigen Zusagen bleibt so bei den Hochschulen ein Grad an Unsicherheit, der als Einschränkung der Autonomie wegen der damit verbundenen begrenzten Planungssicherheit erlebt wird.

Dabei scheint es für die Beurteilung der Steuerungsverfahren unerheblich zu sein, ob quasi unter der Hand (etwa durch einen unterlassenen Ausgleich von Arbeitszeiterhöhungen wie in NRW) oder im Rahmen von Nachverhandlungen (wie in Berlin) Änderungen auferlegt werden. In solchen Fällen wird bestehendes Vertrauen der Hochschulen in die Verlässlichkeit getroffener Vereinbarungen erschüttert.

Die Regelung im Thüringer und im Baden-Württemberger Hochschulpakt, wonach Nachverhandlungen für unerwartete Entwicklungen explizit vorgesehen sind, gibt beiden Seiten die Gelegenheit, auf neue, eventuell dringliche Entwicklungen einzugehen. Erfahrungen zeigen, dass ein Nachverhandlungsbedarf insbes. in zwei Richtungen bestehen kann: neue Sachverhalte, wie z.B. der Hochschulpakt 2020, oder Entscheidungen von Hochschulen, kleine Fächer landesweit zum Verschwinden zu bringen, können Anlässe

¹³ In Hessen dürfen private Drittmittel gemäß § 37 Abs. 5 HHG zinsbringend angelegt werden; gleiches gilt in Baden-Württemberg. In Nordrhein-Westfalen unterliegen alle Hochschulmittel der Selbstbewirtschaftung und können verzinslich angelegt werden. Die Aufnahme von Krediten ist mit Zustimmung des Hochschulrates zulässig, wenn die Hochschule kaufmännisch bucht, ein attestierter Jahresabschluss vorliegt und ein bestimmter Kreditrahmen nicht überschritten wird (§ 5 Abs. 5 HG).

sein, in Neuverhandlungen einzutreten. In solchen Fällen ist wichtig, dass nicht schon jede kleinere Änderung zum Wegfall der Geschäftsgrundlage erklärt werden kann, was das Vertrauen in die Verlässlichkeit von Vereinbarungen beeinträchtigen würde. Die Hochschulen können aus ihrer Sicht Interesse an Nachverhandlungen haben, bspw. wegen unerwarteter Preisentwicklungen, wie sie sich gegenwärtig im Bereich der Energiekostenentwicklung¹⁴ oder aufgrund von Tarifsteigerungen abzeichnen – insofern solche Steigerungen nicht bereits Gegenstand von Regelungen der Zielvereinbarung sind.

Tab. 6: Planungssicherheit

Baden-Württemberg	Garantie 2007 bis 2014; in der Vergangenheit aber Korrekturen des Landes (Einbehalt von 1/3 der Einsparungen des Solidarpakts I, die für Rückflüsse an die Hochschulen vorgesehen waren)
Berlin	Grundsätzliche Planungssicherheit derzeit 2006 bis 2009; Vertrauen aber durch Ergänzungsverträge irritiert
Hessen	Zusage 2006 bis 2010 über Clusterpreise (Pakt); Abänderungen in der Vergangenheit führten zu Unsicherheit
Nordrhein-Westfalen	Zusage 2000 bis 2010 ggf. kumulative Effekte bei der Mittelverteilung; in der Vergangenheit Korrekturen
Thüringen	Pakt 2003 bis 2007 offen für Nachverhandlungen ¹⁵ ; Finanzausgabe stabil

Empfehlungen zur finanziellen Planungssicherheit

Die Verlässlichkeit eines Steuerungssystems sollte hoch sein, sodass eine echte Planungssicherheit der Hochschulen hergestellt wird. Die Änderung eines Mittelverteilungsmodells während eines bereits festgesetzten Zeitraumes sollte vermieden werden. Die Weitergabe finanzieller Risiken durch das Land sollte vorab definiert und die hieraus resultierenden finanziellen Konsequenzen für die Hochschulen sollten berechenbar sein.

Mögliche Risiken sollten in einer Vereinbarung (Geschäftsgrundlage) vorausschauend thematisiert und, soweit möglich, Folgen festgelegt werden. In Fällen, in denen die Geschäftsgrundlage nicht mehr gewährleistet ist, sollte neu verhandelt werden, um die Geschäftsgrundlage anzupassen und die Verträge und Zielvereinbarungen entsprechend zu modifizieren.

2.7 Planungs- und Weisungskultur

Parallel zu den so genannten „Neuen Steuerungsverfahren“ spielen in der Beziehung zwischen Wissenschaftsministerien und Hochschulen auch die traditionellen bürokratischen Verfahren der Hochschulsteuerung weiterhin eine wichtige Rolle. Hier gilt es, wie folgt zu differenzieren:

- Strategisch-politische Steuerung: Die Ministerien verfolgen über Sonderzuweisungen und Sonderprogramme landespolitische Ziele.
- Operative Steuerung: Soweit keine reinen Körperschafts- oder Stiftungsverfassungen für Hochschulen bestehen, ergehen Weisungen auf der Grundlage der Fachaufsicht und geben inhaltliche Vorgaben.

Die pragmatische Bedeutung der Weisungen der Wissenschaftsministerien für die Hochschulen ist gegenwärtig nicht leicht einzuschätzen. In Baden-Württemberg und Thüringen

¹⁴ In Baden-Württemberg wurden in 2007 und 2008 aufgrund der Energiepreissteigerungen einmalige Sonderzuschüsse gewährt. Die ersten beiden Spitzengespräche zur Gewährung des Sonderzuschusses über das Jahr 2008 hinaus blieben erfolglos.

¹⁵ Der Pakt 2008-2011 ist ebenfalls offen für Nachverhandlungen.

ergehen Erlasse der Ministerien an die Hochschulen, wobei die Einsatzhäufigkeit und Bedeutung von Weisungen abzunehmen scheinen. In anderen Ländern wird formal nicht mehr von Erlassen gesprochen. In Berlin und Hessen bspw. finden zumeist Gespräche zwischen Ministerium und Hochschule statt, deren Ergebnisse jedoch zum Teil als „Setzung“ des Landes interpretiert werden. Die Ausübung der Befugnis der Ministerien, fachaufsichtliche Weisungen erteilen zu dürfen, wird zu einem wesentlichen Teil von einer vorausgehenden Beteiligung der Hochschulen begleitet und von den beteiligten Akteuren deshalb nicht immer eindeutig als Ausdruck von einseitiger Weisung oder als Verabredung eingeschätzt. Außer bei reinen Körperschaften und Stiftungsuniversitäten gibt es immer wieder fachaufsichtlich begründete Weisungen, z.B. im Personal- oder Vermögensbereich. Damit werden zum Teil bestimmte Entwicklungen, wie sie für das gesamte Land verfolgt werden, auch den Hochschulen vorgegeben. Diese aus der Befugnis zur Fachaufsicht begründete offene Flanke ist geeignet, hochschulspezifische Zielvereinbarungen mit ihren vereinbarten Prioritätensetzungen und Reformanstrengungen zu unterlaufen.

Soweit Länder aus einer strategisch-politischen Absicht heraus ihr Landeshochschulsystem weiterentwickeln, geschieht dies häufig mithilfe von Förderprogrammen.¹⁶ Auch in solchen Programmen wird die politische Verantwortung einer Landesregierung bzw. eines Parlaments für „ihr Hochschulsystem“ manifest. Die Hochschulen werden in diesen Fällen zumeist auf die Möglichkeit verwiesen, Anträge zu stellen, mit denen sie dem Land das Angebot unterbreiten, eine bestimmte Profil- und Schwerpunktentwicklung an der eigenen Hochschule oder aber in Kooperation mit anderen wissenschaftlichen Einrichtungen zu realisieren. In ähnlicher Weise konkurrieren die Hochschulen auch um die baulichen Investitionen, deren Finanzierung dem Land obliegt.

Tab. 7: Erlasse und Weisungen

Land	Erlasse/ Weisungen	Sonder-/ Förderprogramme
Baden-Württemberg	2006: 23 Erlasse im Bereich Finanzen	diverse Landesprogramme
Berlin	Keine Erlasse/Weisungen; „Informelle“ Gespräche von Land und Hochschule, deren Verbindlichkeit nicht beurteilt werden kann	Sondermittel zum laufenden Haushalt nur in Einzelfällen (z.B. Tropenhaus). Auflage von Programmen zur spezifischen Förderung bestimmter Bereiche, z.B. Frauenförderung, Berliner Masterplan, etc.
Hessen	Entscheidungen/Setzungen (top-down), jedoch nicht mehr als „Erlasse“; teilweise gemeinsame Abstimmungen	Investitionsprogramme (HEUREKA), ein landesweites Förderprogramm für leistungsstarke Hochschulen (LOEWE) ist in Vorbereitung.
Nordrhein-Westfalen	Keine Erlasse	Keine zusätzlichen Förderprogramme (z.B. auch Stipendien). Ausnahme: Rückkehrerprogramm
Thüringen	Die Anzahl hat stark abgenommen, meist zur Fixierung vorher getroffener Absprachen	Investitionen und Projektförderungen zusätzlich zum laufenden Haushalt im Antragsverfahren

¹⁶ In Hessen wurde aus diesem Grund im Sommer 2007 das Programm „Landesoffensive zur Entwicklung Wissenschaftlich-Ökonomischer Exzellenz“, kurz LOEWE, der Öffentlichkeit vorgestellt. Weitere Informationen hierzu auf der Website des HMWK über <http://www.hmwk.hessen.de> (Stand 23. Oktober 2008).

Empfehlungen zur Planungs- und Weisungskultur

Bei der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente kam es vielfach zu einem Nebeneinander von alten bürokratischen Steuerungsverfahren (Weisungen) und dem Einsatz des Kontraktmanagements. Diese Konkurrenzlage sollte kritisch beobachtet und soweit wie möglich abgebaut werden. Agenden, die Gegenstand von Zielvereinbarungen und Verträgen sind, dürfen nicht durch fachaufsichtliche Weisungen beeinträchtigt oder gar entwertet werden.¹⁷ Wo fachaufsichtliche Weisungen gewollt sind, die sich nicht mit Gegenständen der Zielvereinbarung befassen, ist kritisch zu analysieren, ob durch deren Erlass die Fähigkeit einer Hochschule geschwächt wird, die vereinbarten Ziele im gewollten Umfang weiterzuverfolgen bzw. die erwarteten Ziele zu erreichen.¹⁸ Das Land hat dabei zu akzeptieren, dass mit dem Instrument der Zielvereinbarungen eine bewusste Abkehr von der Vorstellung einhergehen muss, dass alle Landesbehörden denselben Priorisierungen von Reformen und Entwicklungszielen unterliegen sollen. Reformen im operativen Bereich sollten gerade Teil der Hochschulautonomie sein. Hochschulen müssen dort selbst abwägen, welche Reform zu welchem Zeitpunkt im Hinblick auf ihre knappen Ressourcen in Angriff genommen werden können und sollen. Soweit die Länder politisch-strategisch mit Sonderprogrammen steuern wollen, sollten diese auf wirksame strategische Entwicklungen im Landesinteresse fokussiert werden. Dies sollte nicht zu einer neuen Art kameralen Haushalts degenerieren, mit der letztlich nur operative Ziele verfolgt und dadurch die operative Autonomie der Hochschulen unterlaufen wird. Solche Mittel sollten stattdessen dem Globalbudget zugeschlagen werden, aus dem die Hochschulen grundfinanziert werden.

2.8 Berichtswesen

In allen untersuchten Bundesländern hat sowohl die Anzahl als auch der Umfang der von den Hochschulen zu erstellenden Berichte in den vergangenen Jahren drastisch zugenommen. Neben die klassischen Berichte zur Haushaltsprüfung und Kosten-Leistungsrechnung sind mehr oder weniger umfangreiche Kataloge an Indikatoren für die Mittelverteilung und Ergebnisberichte zu den Zielvereinbarungen getreten. Den Hochschulen entsteht dadurch ein beträchtlicher Aufwand. Die geforderten Berichte, Datenzusammenstellungen und Indikatoren werden zumeist in den entsprechenden Instrumenten durch das Land festgelegt. Entsprechend ist im Bereich des Berichtswesens die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerien zumeist noch nicht umgesetzt.

In dreien der fünf Bundesländer erweist sich das Berichtswesen insofern als wenig transparent, als den berichtenden Hochschulen die Konsequenzen ihrer eingereichten Berichte und Datenzusammenstellungen nicht dargelegt werden. Auch werden die Ergebnisse zwischen Land und Hochschulen nicht oder zu wenig diskutiert oder veröffentlicht. In Nordrhein-Westfalen und in Hessen ist allerdings eine Diskussion der Berichtsergebnisse im Rahmen der Zielvereinbarungsverhandlungen möglich. Sie dienen der Vorbereitung der neuen Verhandlungen. In Berlin werden die so genannten Leistungsberichte im Wis-

¹⁷ Zielvereinbarungen sollen lt. Beschluss des Plenums der Hochschulrektorenkonferenz (2005) die punktuell diskretionäre Steuerung ersetzen, wie sie etwa bei Erlassen oder Verordnungen vorgenommen wird. Zudem erfordert das Instrument, so heißt es auf S. 4 des Papiers, „einen weitgehenden Rückzug der zentralen Ebene von der fach- auf die rechtsaufsichtliche Funktion“.

¹⁸ Die Zulässigkeit fachaufsichtlicher Weisungen bemisst sich nach dem Umfang der Fachaufsicht, die im jeweiligen Hochschulgesetz festgelegt ist. Dieser Umfang ist nicht immer stringent; er sollte sich allein daran bemessen und darauf begrenzt sein, wie das Tätigwerden der Universität grundrechtsrelevant ist (insbes. im Hinblick auf Art. 12 GG). Und auch hier ist stets zu prüfen, ob die Festlegung der Rahmenbedingungen in Gesetz oder Rechtsverordnung nicht ausreichend ist.

senschaftsausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses regelmäßig beraten. Formale oder explizite Konsequenzen zu Einzelberichten gibt es nicht. Bestimmte Themen werden ggf. aufgegriffen und im politischen Prozess weiter verfolgt. Die Ergebnisse bzw. deren Bewertung durch die Abgeordneten beeinflussen die jeweils folgenden Vertragsverhandlungen.

Tab. 8: Berichtswesen

Baden-Württemberg	Seit 2003 Entwicklung eines umfangreichen Berichtswesens, bisher jedoch keine Auswertung der Ergebnisse zwischen Land und Hochschulen
Berlin	Umfangreiches Berichtswesen über Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich (AKL), leistungsorientierte Mittelverteilung und Leistungsberichte u.a. zu den in den Hochschulverträgen vereinbarten Zielen. Die Leistungsberichte werden zusammengefasst und veröffentlicht.
Hessen	Umfangreiches Berichtswesen zu statistischen und finanziellen Daten und einzelnen Inhalten der Zielvereinbarung. Eingeschränkte Veröffentlichung, teilweise Diskussion mit den Hochschulleitungen
Nordrhein-Westfalen	Bericht zur Kosten- und Leistungsrechnung sowie weiteres umfangreiches Berichtswesen; Auswertung innerhalb der Zielvereinbarungsverhandlungen möglich
Thüringen	Umfangreiches Berichtswesen sowie zusätzliche Abfrage spezieller Angaben. Ab 2008 ist ein Jahresbericht vorgesehen, der das Berichtswesen vereinheitlichen soll. Nach wie vor Diskussion zum Umfang der abzugebenden Berichten.

Empfehlungen zum Berichtswesen

Das Berichtswesen ist ein Instrument der Information und der Leistungskontrolle. Es bildet die Grundlage für strategische und operative Entscheidungen sowohl für die Länder als auch für die Hochschulen. Es hat sich daran zu orientieren, für welche Entscheidungen die Berichte als Grundlage herangezogen werden. Darüber hinaus gilt es einen unangemessenen Aufwand zu vermeiden. Die jüngeren Erfahrungen hierzu zeigen, dass ein erheblicher Entwicklungs- und Lernbedarf bei allen Beteiligten hinsichtlich der Bestimmung sinnvoller Berichtsziele und des vertretbaren Aufwandes für das Berichtswesen besteht.

Die verschiedenen Handlungsebenen der Länder und der Hochschulen generieren unterschiedliche Erfordernisse in Bezug auf die Informationsdichte. Das muss nicht bedeuten, dass für jeden Berichtszweck stets neue Kennzahlen zu erheben sind. Berichte unterscheiden sich dann, wenn andersartige Sachverhalte abgebildet werden sollen. So müssen zur Überprüfung der Zielvereinbarungen ggf. andere Kennzahlen herangezogen werden als für das rein statistische Berichtswesen. Es ist daher zu klären, welche ziel- und finanzorientierten Berichte und Daten für eine hochschulpolitische Steuerung durch das Land tatsächlich benötigt werden. Ein Berichtswesen, das über Zahlen alle Bereiche allein der Information wegen abzubilden sucht, ohne dass mit diesen Daten tatsächlich gearbeitet wird, erfüllt nicht die oben genannte Zielsetzung. Es ist zu empfehlen, das Berichtswesen auf ein begrenztes Maß zu reduzieren und ein kohärentes¹⁹, entscheidungsorientiertes Kennzahlenset zu entwickeln. Erhebungen sind zielgerichtet auf entscheidungsrelevante Sachverhalte zu beschränken und dabei auf die jeweiligen notwendigen Anforderungen zuzuschneiden, um die erhobene Datensammlung auch zweckorientiert betrachten, analysieren und bewerten zu können. Daher wird es als notwendig angesehen

¹⁹ Bei der Entwicklung von Kennzahlensets sollte unbedingt berücksichtigt werden, welche Statistiken und Berichten aufgrund anderer Rechtsvorschriften bereits vorhanden sind.

hen, das Berichtswesen in einem Abstimmungsprozess zwischen Ländern und Hochschulen gemeinsam zu entwickeln und zu vereinbaren.

3. Steuerungsgegenstände

3.1 Lehre

Die Lehre ist eine der zentralen Aufgaben der Hochschulen. Ein großer Anteil der in den unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten verankerten Agenden bezieht sich daher ausdrücklich oder implizit auf die Lehre. Dies sei an Beispielen belegt.

Dies betrifft zum einen die Einrichtung neuer Studiengänge, was in Berlin und Nordrhein-Westfalen in der Verantwortung der Hochschulen liegt, während die Einführung von Studiengängen in den anderen Ländern entweder durch das Land genehmigungspflichtig oder von einer gemeinsamen Entscheidung (Zielvereinbarung) abhängig ist.²⁰

Die Pflicht zur Evaluation der Lehre ist ebenfalls in den untersuchten Ländern gesetzlich bzw. in Berlin in den Hochschulverträgen verankert. Dabei werden jeweils unterschiedliche Aspekte staatlich vorgegeben: So sind die Ergebnisse der Evaluation in Nordrhein-Westfalen und Thüringen zu veröffentlichen; in Berlin sind Absolventen, in Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen die Studierenden in die Evaluation einzubeziehen.²¹ In Baden-Württemberg ist darüber hinaus eine hochschulvergleichende und (in geeigneten Bereichen) hochschulartenübergreifende Evaluation vorgeschrieben.

Trotz ihrer in allen Landeshochschulgesetzen verankerten Bedeutung wird die wissenschaftliche Weiterbildung bei der Anwendung der Steuerungsinstrumente nur wenig berücksichtigt. Nur in Thüringen werden Mittel anhand eines Weiterbildungsindikators verteilt. In den anderen Ländern wird Weiterbildung teilweise in den Zielvereinbarungen aufgegriffen, aber von staatlicher Seite nicht gesondert gefördert. Dies erweist sich jedoch dann als problematisch, wenn Weiterbildungen kostendeckend angeboten werden müssen, aber keine für die Anfangsphase notwendigen Investitionsmittel bereitgestellt werden, um erfolgreich in den Weiterbildungsmarkt einsteigen zu können.

Tab. 9: Steuerungsgegenstand „Lehre“

Land	Prozessoptimierung der Lehre	Einrichtung und Entwicklung wissenschaftlicher Weiterbildung
Baden-Württemberg	Lt. Hochschulgesetz ist eine externe und interne Evaluation in angemessenen Zeiträumen durchzuführen. Studierende sind zu beteiligen, und die Evaluation soll hochschulvergleichend und ggf. auch hochschulartenübergreifend durchgeführt werden.	Weiterbildung ist ein wesentliches Ziel der Hochschulen, wird jedoch nicht weiter spezifiziert oder gefördert.
Berlin	Evaluation soll lt. Hochschulverträgen Grundlage eines kontinuierlichen Qualitätsmanagements werden; Absolventenbefragungen sind einzubeziehen.	In Berlin ist die wissenschaftliche Weiterbildung wie andere Studiengänge auch gesetzlich geregelt (Studienordnungen etc.), wird jedoch in anderen Steuerungsinstrumenten nicht thematisiert.

²⁰ Vgl. dazu 2.2 Struktur und Entwicklungsplanung.

²¹ Inzwischen ist es aufgrund der Re-Akkreditierungs-Regelungen für alle Hochschulen verpflichtend, die Absolventen in die Evaluation einzubeziehen.

Hessen	Die Hochschulen sind zur Evaluation der Studienangebote verpflichtet. Das Verfahren soll mit dem Land und zwischen den Hochschulen abgestimmt werden, und die Studierenden sind an der Evaluation zu beteiligen.	Die Hochschulen „sollen“ lt. HHG Weiterbildungsstudiengänge anbieten. Diese können Gegenstand der Zielvereinbarungen sein. Weiterbildungen müssen kostendeckend angeboten werden.
Nordrhein-Westfalen	Die Hochschulen sind zum Aufbau eines umfassenden Evaluationsverfahrens verpflichtet und haben die Ergebnisse der Evaluationen zu veröffentlichen.	Wissenschaftliche Weiterbildung ist teilweise Gegenstand von Zielvereinbarungen, obliegt aber der Initiative der Hochschulen.
Thüringen	Die Hochschulen sind verpflichtet, in ihrem Jahresbericht über die Ergebnisse und Folgemaßnahmen aus den Evaluationen zu berichten.	Weiterbildung gehört zu den Aufgaben der Hochschulen (§ 5 (1) i.V.m. § 51 ThürHG), wird über die leistungsorientierte Mittelverteilung honoriert und in den Zielvereinbarungen verankert. Die Hochschulen können Weiterbildung in eigenen Unternehmen anbieten.

Empfehlungen zum Steuerungsgegenstand „Lehre“

Die Qualitätssicherung der Lehre liegt im eigenen Interesse der Hochschule. Die Lehre ist eine ihrer Kernaufgaben. Vereinbarungen sind dann zweckmäßig, wenn das Land zusätzliche Unterstützung gewährt.

Soweit die staatliche Steuerung die Förderung wissenschaftlicher Weiterbildung zum Gegenstand macht, muss berücksichtigt werden, dass der Eintritt in den Weiterbildungsmarkt Investitionen durch die Hochschulen voraussetzt. Unter den bestehenden finanziellen Rahmenbedingungen sowie den rechtlichen Vorgaben kann der Markteintritt teilweise nur schwer erfüllt werden, wenn das Land hierzu keine Investitionsmittel bereitstellt. Liegt den Ländern daran, dass ihre Hochschulen sich im Weiterbildungsmarkt stärker verankern, so müssen sie ihren Beitrag dazu leisten, dass Investitionen zum Markteinstieg bereitgestellt werden können.

Sehr umfassende und allgemeine Vereinbarungen zur Lehre in Zielvereinbarungen werden in ihrer Steuerungswirkung als eher gering eingeschätzt. Stattdessen sollten eher punktuelle Ziele zu bestimmten Aspekten der Lehre (z.B. Reduzierung der Abbrecherquoten) vereinbart werden. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, wenn Hochschulen und Ministerien Regelungen über Evaluation und die Veröffentlichung von Ergebnissen vereinbaren. So kann die Qualität der Lehre dokumentiert und zugleich vorausgesetzt werden, sodass eine Qualitätsverbesserung im Wettbewerb der Hochschulen erreicht wird.

3.2 Forschung

Auch die Entwicklung der Forschung wird im Rahmen von Zielvereinbarungen angesprochen: Zum einen über Finanzierungen aus Struktur- oder Innovationsbudgets auf Antrag von Hochschulen wie z.B. in Hessen. Daneben und zeitlich von Zielvereinbarungen abgekoppelt treten – nicht zuletzt aufgrund der Ergebnisse und Erfahrungen der Exzellenzinitiative des Bundes – Anstrengungen der Länder, über gezielte Förderprogramme Schwerpunkte der Hochschulen zu unterstützen und auszubauen, wie dies bspw. in Hessen mit dem Programm LOEWE erfolgt. Solche Programme können als Reaktion der Länder auf den zunehmenden Wettbewerbsföderalismus zurückgeführt werden, die das Bewusstsein und die Verantwortungsbereitschaft der Landesseite gestärkt hat, im Interesse der Siche-

rung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Hochschulen Mittel zu deren strategischer Entwicklung bereitzustellen.

Die Länder unterstützen den Bereich Forschung im Rahmen der Mittelverteilung des Landes auch dadurch, dass die Einwerbung von Drittmitteln in besonderer Weise honoriert wird. Dadurch entsteht ein permanent wirkender Anreiz, Drittmittel einzuwerben; ihre Einwerbung ist für viele Forschungsbereiche entsprechend der Logik der dualen Hochschulfinanzierung in Deutschland unausweichlich.

Die Frage nach dem Steuerungsbedarf zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses wird von den Ländern unterschiedlich beantwortet. Während in Berlin und in Nordrhein-Westfalen „Promotionen“ lediglich als Indikator Bestandteil der leistungsorientierten Mittelverteilung sind, durchzieht das Thema „Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“ in Thüringen und Hessen fast alle Steuerungsinstrumente. Kennzeichnend ist, dass die Nachwuchsförderung vorwiegend dem Steuerungsgegenstand „Forschung“ sowie dem der „Gleichstellung“ zuzurechnen ist. In Baden-Württemberg wird aufgrund der Einführung von Graduiertenschulen o.ä. zwar ein Steuerungsbedarf gesehen, doch wird dieser nicht als ein staatlicher Steuerungsbedarf eingeschätzt, sondern vielmehr als einer der Hochschulen.

Darüber hinaus können im Bereich der Forschung anhand zweier Beispiele unterschiedliche Vorgehensweisen der Länder festgestellt werden. In allen Ländern sind Wissenstransfer und Internationalisierung wesentliche Ziele der Forschungspolitik. Gesetzlich geregelt ist beides als abstraktes Ziel; hinzu kommt in Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen die Verpflichtung, Professuren und Juniorprofessuren international auszuscheiden. Während der Wissenstransfer in Hessen und Nordrhein-Westfalen verpflichtender Bestandteil der Zielvereinbarungen ist, wurde die Internationalisierung in Nordrhein-Westfalen auch ohne diese Verpflichtung von allen Hochschulen in die Zielvereinbarungen aufgenommen. Der Wissenstransfer wird in Thüringen u.a. zusätzlich aus Mitteln einer Stiftung gefördert und in Berlin als eigenständiger Punkt in den Leistungsberichten behandelt.

Tab. 10: Steuerungsgegenstand „Forschung“

Land	Wissenstransfer	Internationalisierung
Baden-Württemberg	Wissenstransfer ist gesetzlich festgelegt und wird vom Ministerium in Form eines Beitrags zur landesweiten Patentverwertungsagentur TLB gefördert.	Internationalisierung ist gesetzlich verankert und wird von der Hochschulstrukturkommission angemahnt. Professuren sind international auszuscheiden.
Berlin	Wissenstransfer wird in den Steuerungsinstrumenten nicht gefördert, aber in den Leistungsberichten der Hochschulen dokumentiert.	Internationalisierung der Forschung ist sowohl Bestandteil der leistungsorientierten Mittelverteilung als auch der Hochschulverträge.
Hessen	Wissenstransfer ist verpflichtender Bestandteil der Zielvereinbarungen.	Internationalisierung ist verpflichtender Bestandteil der Zielvereinbarungen. Professuren sind international auszuscheiden.

Nordrhein-Westfalen	Wissenstransfer ist sowohl im HG verankert, als auch Bestandteil der Ziel- und Leistungsvereinbarungen. ²²	Internationalisierung ist in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen von allen Hochschulen aufgenommen worden, obwohl dieser Punkt nicht zu den verpflichtenden Inhalten gehört. In der Mittelverteilung wird Internationalisierung nicht gefördert.
Thüringen	Wissenstransfer ist gesetzlich vorgeschrieben und wird u.a. über eine Stiftung in Form von Projektförderung gefördert. In Zielvereinbarungen werden Projekte zum Wissenstransfer genannt.	Internationalisierung ist gesetzlich verankert und Professuren sind in der Regel international auszuscheiden. In den Zielvereinbarungen sind entsprechende Projekte verankert.

Empfehlungen zum Steuerungsgegenstand „Forschung“

Aufgabe der Länder ist es, über die Grundfinanzierung der Hochschulen deren Wettbewerbsfähigkeit für die Einwerbung von Drittmittelprojekten sicherzustellen. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Länder, über Innovations- und strategische Fonds die Wettbewerbsfähigkeit weiter zu entwickeln; hierfür ist der Aufbau zentraler Strategiefonds unabdingbar.

Im Übrigen sind wichtige Agenden von den Hochschulen auch ohne eine staatliche Vorgabe in die Ziel- und Leistungsvereinbarungen aufgenommen worden, wie das Beispiel Nordrhein-Westfalen belegt. Vorgaben sollten auf solche Agenden beschränkt werden, die noch nicht im Bewusstsein der Hochschulöffentlichkeit verankert sind. Umfassende Kataloge zu den obligatorischen Inhalten von Zielvereinbarungen lassen eher befürchten, dass diese bloß routiniert abgearbeitet werden. Es sollen daher in den Zielvereinbarungen Prioritäten gesetzt und diese als Entwicklungsmotoren genutzt werden. Im Rahmen dieser Studie konnte indessen nicht untersucht werden, welche Hindernisse etwa der Internationalisierung der Forschung entgegen stehen. Ggf. könnte sich staatliche Unterstützung hier auf die Beseitigung solcher Hindernisse (wie z.B. für Aufenthaltsgenehmigungen ausländischer Forscher(innen)) konzentrieren.

3.3 Gleichstellung

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist in allen fünf untersuchten Bundesländern ein gesetzlich verankertes politisches Ziel. Im Rahmen der Hochschulsteuerung spielt sie jedoch eine äußerst unterschiedliche Rolle: Während Gleichstellung in Baden-Württemberg, Berlin und Thüringen eine jeweils deutlich sichtbare Säule der leistungsorientierten Mittelverteilung ist, wird Gleichstellung in Hessen und Nordrhein-Westfalen nur über Zuschläge in bestimmten Fächern berücksichtigt. Auch in den Zielvereinbarungen ist das Ziel der Gleichstellung unterschiedlich stark verankert. In der Vergangenheit wurde die Gleichstellung oft über separate Vereinbarungen gesteuert. Mittlerweile ist sie fester Bestandteil bereits etablierter Steuerungsinstrumente. Am deutlichsten wirkt sich offenbar die Drittmittelvergabe von Institutionen wie der DFG auf die Gleichstellungspolitik innerhalb der Hochschulen aus.

²² In Nordrhein-Westfalen gibt es eine von den Hochschulen freiwillig getragene Innovationsallianz und eine Patentverwertungs-GmbH.

Tab. 11: Gleichstellung²³

Baden-Württemberg	Gleichstellung ist als „durchgängiges Leitprinzip“ im LHG verankert und macht 20% (an den Fachhochschulen) bis 31% (an den Universitäten) der Indikatoren in der leistungsorientierten Mittelverteilung aus.
Berlin	Die Berliner Hochschulen sind lt. BerlHG zur Verabschiedung von Frauenförderrichtlinien verpflichtet. In den Hochschulverträgen ist vereinbart, den Frauenanteil in den einzelnen Qualifikationsstufen dem der vorherigen Stufe anzupassen; 5% der in der leistungsorientierten Mittelverteilung vergebenen Mittel werden anhand von Gleichstellungsindikatoren ermittelt.
Hessen	Das Hessische Gleichberechtigungsgesetz verlangt die regelmäßige Vorlage eines Frauenförderplans; in den Zielvereinbarungen sind Ziele zur Gleichberechtigung, zur Frauenförderung und zur familienfreundlichen Hochschule sowie zu Gendermainstreaming verankert. Bei der leistungsorientierten Mittelverteilung werden Absolventinnen in den Natur- und Ingenieurwissenschaften höher bewertet als Absolventen.
Nordrhein-Westfalen	Allgemeines Ziel im HG; in der leistungsorientierten Mittelverteilung über Zuschläge berücksichtigt. Einige Hochschulen hatten 2002/03 eigene Zielvereinbarungen zur Gleichstellung; inzwischen ist Gleichstellung Gegenstand aller Zielvereinbarungen in NRW.
Thüringen	Allgemeines Ziel im ThürHG sowie Gegenstand der leistungsorientierten Mittelverteilung (10%). Darüber hinaus werden im Landeshochschulplan ²⁴ detailliert Stand und Maßnahmen dargestellt. Die Zielvereinbarungen enthalten Teilziele und Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung.

Empfehlungen zum Steuerungsgegenstand „Gleichstellung“

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Anreizmechanismen des Staates zur Gleichstellung von Frauen und Männern nur bedingt Wirkung entfalten und kaum in die Hochschulen hinein wirken. Leistungsorientierte Mittelverteilungssysteme und Zielvereinbarungen sollten aber dennoch weiterhin genutzt werden; allerdings sollte hier auf kleinteilige Maßnahmen verzichtet werden. Vielmehr sollten gleichstellungspolitische Aspekte integraler Bestandteil der Begutachtungsverfahren zur Vergabe diskretionärer Sonderprogramme des Landes werden.

3.4 Binnenstruktur

Die Bestimmungen über die Hochschulverfassung, also die Regelungen über die Organe, ihre Zuständigkeiten und ihr Zusammenwirken, waren seit Gründung der Bundesrepublik Gegenstand abschließender gesetzlicher Entscheidungen. Die aktuellen Hochschulgesetze Berlins, Hessens und Thüringens enthalten „Experimentierklauseln“ zur Ausgestaltung der Hochschulverfassung. Die Hochschulen können diese über den Erlass von Grundordnungen gestalten. Hessen weist inzwischen eine bemerkenswerte Fülle von Regelungen für die Binnenstruktur auf: Neben der Experimentierklausel für alle hessischen Hochschulen weicht das TUD-Gesetz²⁵ von der Regelstruktur in charakteristischer Weise ab²⁶. Das

²³ Zur Interpretation der in dieser Tabelle angegebenen Werte vgl. Tab. 4 „Leistungsorientierte Mittelvergabe“.

²⁴ Der Landeshochschulplan ist seit 2004 durch eine Rahmenvereinbarung zwischen Land und Hochschulen („Hochschulpakt“) abgelöst.

²⁵ Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der TU Darmstadt (TUD-Gesetz).

nordrhein-westfälische Gesetz enthält diesbezüglich eher offen gehaltene Vorgaben; der baden-württembergische Gesetzgeber gibt hierzu die detailliertesten Regelungen vor. Auch in Thüringen ist dies vergleichsweise umfassend geregelt, während Nordrhein-Westfalen und v.a. Berlin den Hochschulen große Gestaltungsspielräume lassen.

Während Baden-Württemberg, Berlin und Hessen interne Zielvereinbarungen zum Teil einschließlich der zu bearbeitenden Themen vorgeben, treffen Nordrhein-Westfalen und Thüringen im Rahmen der externen Hochschulsteuerung keine Aussagen zu deren Verwendung oder Ausgestaltung. In Nordrhein-Westfalen werden gegenwärtig zumindest an einigen Hochschulen interne Zielvereinbarungen eingesetzt. Im Vergleich der Länder fällt auf, dass jedes Land an bestimmten enger geregelten Bereichen festhält: Zwar sind die Hochschulen in Berlin bei der Gestaltung der internen Hochschulstruktur relativ frei, sie sind jedoch in den Hochschulpakten zu internen Zielvereinbarungen verpflichtet. Auf der anderen Seite trifft Nordrhein-Westfalen zu internen Zielvereinbarungen keine Aussagen, regelt aber die interne Hochschulstruktur wiederum weniger detailliert. Damit ist ein gesetzlicher Pluralismus für die Gestaltung der Binnenstrukturen der Hochschulen mit der Maßgabe geschaffen, dass durch Experimentierklauseln unter Beachtung gesetzlich vorgegebener, zielbezogener Kriterien noch weitere Modelle entwickelt werden können.

Tab. 12: Steuerungsgegenstand „Binnenstruktur“

Land	Interne Hochschulstruktur	Interne Zielvereinbarungen
Baden-Württemberg	Die interne Hochschulstruktur ist in ihren Grundzügen fixiert und eine Experimentierklausel nicht vorgesehen.	Das HRÄG ²⁷ sieht Interne Zielvereinbarungen über die Verwendung der Mittel und die zu erbringenden Leistungen vor.
Berlin	Die Berliner Hochschulen sind relativ frei in der Gestaltung ihrer internen Struktur und haben entsprechend unterschiedliche Strukturen entwickelt.	Interne Zielvereinbarungen sind ausdrücklich Instrument zur Umsetzung der Hochschulverträge. Es ist festgelegt, dass die internen Zielvereinbarungen mit Sanktionen zu verknüpfen sind.
Hessen	Im HHG sind detaillierte Angaben zur internen Hochschulstruktur enthalten. Einige Sachverhalte können lt. § 39 (2) HHG im Rahmen der Grundordnung der Hochschule geregelt werden: „Die Grundordnung kann zur Erprobung neuer Organisationsmodelle und Steuerungssysteme, die insbes. der Beschleunigung und Vereinfachung des Entscheidungsprozesses, der Leistungsorientierung, der Professionalisierung der Verwaltung sowie der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit dienen, von diesem Abschnitt abweichende Regelungen vorsehen (Experimentierklausel).“	Im Hochschulpakt sind Themen vorgegeben, die in die interne Zielvereinbarung zu integrieren sind.

²⁶ Dies gilt inzwischen auch für die Universität Frankfurt/Main, die zum 1. Januar 2008 Stiftungsuniversität wurde.

²⁷ Hochschulrechtsänderungsgesetz

	Flexibilisierungen enthält auch das TUD-Gesetz sowie die Regelungen des jüngst novellierten HHG für die Stiftungsuniversität Frankfurt/Main.	
Nordrhein-Westfalen	Im Hochschulgesetz sind für einige Bereiche Vorgaben für die Hochschulstruktur getroffen, in anderen Bereichen können die Hochschulen selbst entscheiden.	Vom Land keine Vorgaben zu internen Zielvereinbarungen
Thüringen	Das ThürHG enthält detaillierte Angaben zur internen Hochschulstruktur auf zentraler Ebene.	Die Hochschulleitungen schließen mit den Organisationseinheiten entsprechende Zielvereinbarungen ab (§ 12 (5) ThürHG).

Empfehlungen zum Steuerungsgegenstand „Binnenstruktur“

Obwohl die interne Hochschulstruktur, also die Hochschulverfassung, traditionell in den Hochschulgesetzen verankert und festgelegt ist, erscheint es angemessen, diese Regelungsdichte – wo sie noch vorhanden ist – zu überprüfen. So müsste begründet werden, warum z.B. eine einheitliche Binnenstruktur der Hochschulen eines Landes erforderlich sein soll und welche Grenzen dem Gestaltungswillen der Hochschulen aus welchen Gründen gesetzt werden sollen. Dabei sollte auf operative Vorgaben verzichtet und stattdessen zweckbezogene Ziele für die Organisation und Verfahren, wie in Hessen geschehen, bestimmt werden. Inwieweit die Entscheidung über die Binnenstruktur in die freie Verantwortung der Hochschulen gestellt und auch auf die Vorgabe von funktionalen Zielen bzgl. Organisation und Verfahren ganz verzichtet werden kann, sollte das Land sorgfältig prüfen.²⁸

3.5 Personal

In den Hochschulen ist das Anwerben von hochqualifizierten Wissenschaftler(innen) von herausragender Bedeutung. Speziell für Berufungsverfahren sehen die Bundesländer besondere Regelungen vor. Aus Sicht der Hochschulen haben Berufungsverfahren durch die jüngere Entwicklung eine völlig neue Qualität erlangt. Die Hochschulen haben über das Vorschlagsrecht der Fachbereiche/Fakultäten hinaus inzwischen meist auch die Befugnis zur Ruferteilung durch die Hochschulleitung erhalten; Ministerien erteilen allenfalls noch ihre Genehmigung zur Absicht der Hochschulleitung, an eine bestimmte Person einen Ruf zu erteilen. Die Ministerien haben damit ihr Auswahlrecht an die Hochschulleitung abgetreten – eine historisch bemerkenswerte Entwicklung. Folge dieser Entwicklung ist, dass die zentrale Ebene der Hochschulen eine neue Qualität der Verantwortung für die Rufentscheidung erhalten hat. Die Entwicklung ist hinsichtlich der Berufungsverfahren unterschiedlich weit gediehen; das Ausmaß autonomer Verantwortung der Hochschulen ist nicht in gleicher Weise geregelt: Berlin ist das einzige der fünf untersuchten Bundesländer, in dem eine Berufung noch durch das Land (Senator für Bildung, Wissenschaft und Jugend) vorgenommen wird. Aus Sicht der Berliner Hochschulen ist dies seit einiger Zeit aber eher als „Formsache“ zu betrachten, welche die Autonomie der Hochschule faktisch nicht einschränkt. In Nordrhein-Westfalen und Thüringen werden Berufungen eben-

²⁸ Für den Bereich der privaten Wirtschaft enthält bspw. das Aktiengesetz zum Teil zwingende Vorgaben für die Organisations- und Verantwortungsstruktur. In Hessen gab es vereinzelte Bestrebungen, über den Gebrauch der gesetzlichen Experimentierklausel die vom Gesetzgeber zuvor abgeschaffte Hochschulverfassung wieder aufleben zu lassen. Das Ministerium hat solche Aspirationen zu Recht als nicht-experimentelle Vorhaben zurück gewiesen.

falls ohne Einfluss des Wissenschaftsministeriums durch die Leiterin/den Leiter der Hochschule vorgenommen. In Baden-Württemberg ist zuvor das Einvernehmen mit dem Ministerium herzustellen, ebenso in Hessen bei unbefristeten Professuren. Formal kann das Land damit in drei der fünf Länder eine Berufung ablehnen.

Tab. 13: Berufungsverfahren

Baden-Württemberg	Ruferteilung auf der Grundlage einer genehmigten Stellenbeschreibung vom Vorstandsvorsitzenden der Hochschule „im Einvernehmen“ mit dem Wissenschaftsministerium
Berlin	Die Hochschulen sind in ihren Personalentscheidungen völlig eigenständig, Ruferteilung durch den Senat des Landes gilt als Formsache.
Hessen	Ruferteilung durch die Präsidentin/den Präsidenten, bei unbefristeten Professuren „im Einvernehmen mit dem Ministerium“
Nordrhein-Westfalen	Die Hochschule ist Dienstherr und beruft ohne Einfluss des Wissenschaftsministeriums. Der Ruf wird durch die Leiterin/den Leiter der Hochschule erteilt.
Thüringen	Das Land ist Dienstherr, aber die Ruferteilungen werden (bei Vorliegen einer genehmigten Berufsordnung) durch die Leiterin/den Leiter der Hochschule vorgenommen.

Empfehlungen zum Steuerungsgegenstand „Personal“

Berufungen sind in den vergangenen Jahren unter Abkehr einer langen Staatstradition zunehmend in die Verantwortung der Hochschulen gelegt worden. Dieser Prozess sollte weiter vorangetrieben werden. Zunehmend setzen die Länder zu Recht auf eine stärkere Verantwortungsbereitschaft der Hochschulleitungen, die ein zentrales Interesse an erfolgreichen Berufungen entwickelt haben. Dies hat zugleich ein stärkeres Interesse an der Entwicklung von Qualitätssicherungsprozessen für das Berufungsverfahren auf zentraler Hochschulebene erzeugt. Hochschulleitung und Dekanate sind aufgrund dieser Entwicklung stärker auf eine kooperative Zusammenarbeit angewiesen und zu abgestimmten verantwortlichen Entscheidungen auch bereit. Die Länder und die Hochschulen sollten prüfen, welche Regelungen und Vorgaben sich als hemmend für zügige, qualitätsgesicherte Berufungsverfahren und die Findung der zum Profil der Hochschule passenden Wissenschaftlerin oder des Wissenschaftlers erschweren.

Bei der Umsetzung der W-Besoldung sollte die Handlungsfähigkeit der Hochschulleitungen nicht zusätzlich eingeschränkt werden, wie dies z.B. durch die Deckelung der Professorenbesoldung,²⁹ den Zwang zur befristeten Erstberufung, dem Verbot der Vergabe von Leistungsbezügen bei Juniorprofessuren etc. der Fall ist. Solche Regelungen verschlechtern die Chancen für gute Berufungen; es sollte daher überlegt werden, ob und welche dieser Regelungen aufgehoben werden können.

3.6 Bauliche Investitionen (Neubau; Sanierung)

Investitionsentscheidungen über Hochschulbauten haben eine strategische Funktion; sie stellen eine langfristig wirkende Entscheidung zur Durchführung von Forschung und Lehre dar. Bei Neubauten kommt hinzu, dass damit für die Hochschulen regelmäßig Geräteausstattungs-mittel bereitgestellt werden, welche die Infrastruktur einer Hochschule leistungsfähiger macht. In allen fünf der an dieser Untersuchung beteiligten Länder wird über die

²⁹ In einigen Bundesländern darf die Gesamtsumme der C-Besoldung durch die W-Besoldung incl. Leistungsbezügen nicht überschritten werden.

Bauinvestitionen auf Landesebene entschieden. Die Hochschulen haben im Rahmen der Bauverfahren regelmäßig den Status von Nutzern. Die Durchführung der Investitionsentscheidungen obliegt in der Regel den staatlichen Bauämtern oder Landesbetrieben. Die Hochschulen als Nutzer der von den Ländern bereit gestellten Gebäude und Liegenschaften bringen sich meist über Anträge für Neubauten in den Prozess ein. Von dieser Regelstruktur bzgl. der Investitionen in den Hochschulbau gibt es in einigen Ländern Abweichungen.

In Berlin wurden Investitionen bislang „in Abstimmung mit dem Land“ durchgeführt. Hessen hat über das TUD-Gesetz gesetzlich ein Budget für Neubau und Bauunterhalt garantiert. Die TU Darmstadt ist somit autonom, über die Verwendung dieser gesetzlich garantierten Mittel zu entscheiden; sie hat mit der Übertragung der Bauherrenfunktion konsequenterweise auch die dazugehörige Bauabteilung des Staatsbauamtes übernommen.

Der Re-Investitionsbedarf der deutschen Hochschulen kann nicht anders als dramatisch hoch bezeichnet werden. Der Hochschulbau in Deutschland ist bislang systematisch vernachlässigt worden. Seit der Föderalismusreform obliegt die Zuständigkeit für den Hochschulbau im Wesentlichen den Ländern. Der Bund hat sich v.a. auf die Kofinanzierungsaufgabe für Forschungsbauten mit landesübergreifender Bedeutung zurückgezogen. Der Wettbewerb um diese Investitionsmittel steigt dementsprechend zwischen den Hochschulen. In diesem Zusammenhang werden Investitionen zu einem Steuerungsgegenstand, dessen finanzieller Umfang beachtliche Ausmaße hat.

Hessen hat als erstes Bundesland, dem inzwischen weitere Länder wie bspw. Nordrhein-Westfalen folgen, sein Bauinvestitionsprogramm HEUREKA (Hochschul Entwicklungs- und Umbauprogramm: RundErneuerung, Konzentration und Ausbau von Forschung und Lehre in Hessen)³⁰ entwickelt. Bis zum Jahr 2020 will das Land ca. 3 Milliarden Euro in den Hochschulbau investieren. Nach einem entsprechenden Antragsverfahren wird über die Vergabe entschieden. Hierdurch wird das Geld konkret in die Hochschulen gelenkt. Die Verteilung orientiert sich auch an den Entwicklungsplanungen in Forschung und Lehre und ist damit ein hochschulpolitisches Steuerungsinstrument.

Tab. 14: Bauinvestitionen

Baden-Württemberg	Landesbetrieb, bisher keine Übertragung des Bauhaushaltes an Hochschulen
Berlin	Die Hochschulen erhalten über die Hochschulverträge einen investiven Zuschuss, der auch die Mittel Bauinvestitionen umfasst, als Bestandteil des Globalbudgets. Die Mittel werden eigenständig bewirtschaftet; größere Bauvorhaben wurden mit dem Land abgestimmt (HBFG), ein neues Verfahren nach der Föderalismusreform wird derzeit etabliert.
Hessen	Die Entscheidung über die Investitionen für Neubauten liegt beim Land, die Hochschulen beantragen ihre Bauprojekte. Nach Bewilligung des Landes führt die staatliche Bauverwaltung die Planung aus. Die TU Darmstadt hat im Rahmen der ihr verliehenen Bauherreneigenschaft und dem gesetzlich garantierten Bauetat eine volle Autonomie in Bauangelegenheiten.
Nordrhein-Westfalen	Baumaßnahmen durch Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB). Modellversuch „Dezentrales Liegenschaftsmanagement“ an der Universität zu Köln und der Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg.
Thüringen	Staatliche Bauverwaltung, Modellversuch für die Universitäten bei Bauvorhaben bis 500.000€

³⁰ Weitere Informationen zum HEUREKA-Programm der hessischen Landesregierung sind einsehbar über die Website des HMWK über <http://www.hmwk.hessen.de>.

Empfehlungen zum Steuerungsgegenstand „Bauinvestitionen“

Bauentscheidungen dimensionieren den Betrieb für den Ausbau der Lehraufgabe und schaffen die wesentlichen Voraussetzungen für die wissenschaftliche Arbeit, sind also im Rahmen des Berufungsgeschäfts von höchster Relevanz. Bauentscheidungen sind deshalb eng mit den anderen strategischen Steuerungsinstrumenten zu verknüpfen. Hierfür kommen insbes. die Zielvereinbarungen in Betracht.

Es erscheint zweckmäßig, die Voraussetzungen dafür zu klären, ob und inwieweit die Verantwortung für das Baugeschehen an die dazu fähigen und bereiten Hochschulleitungen übergeben werden kann. Der in Hessen mit dem TUD-Gesetz eingeschlagene Weg stellt einen zentralen Schritt zur Steigerung der Autonomie der Hochschulen dar. Die Übergabe aller Baumittel an die Hochschulen ermöglicht einen differenzierteren Einsatz der Investitionsmittel einerseits und der Bauunterhaltungsmittel andererseits. Dies bietet voraussichtlich auch die Chance, angesichts des enormen Sanierungsstaus in der deutschen Hochschullandschaft die baulichen Mittel effizienter einzusetzen. Damit könnten auch die Bewirtschaftungsbudgets entlastet bzw. für eine integrierte Steuerung der Hochschule effizienter genutzt werden.

3.7 Studiengebühren/ Studienbeiträge

In den letzten Jahren haben einige Bundesländer Studiengebühren bzw. -beiträge eingeführt. Insgesamt ist die Einführung von Studiengebühren auch Ausdruck für die prinzipielle Anerkennung einer Unterfinanzierung der Hochschulen durch die Trägerländer. Ob hingegen der Verzicht auf Studiengebühren den Schluss auf eine ausreichende Finanzierung zulässt, gilt es, im Einzelfall zu prüfen.

Der Einsatz der Studienbeitragsmittel ist regelmäßig zweckgebunden, nämlich zur Verbesserung der Lehre bestimmt. Die folgende Tabelle zeigt für die einzelnen Bundesländer die bestehenden Regelungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Regelungen den Hochschulen durchaus Interpretationsspielräume für die Verwendung lassen.

Tab. 15: Regelungen zu Studiengebühren/ Studienbeiträgen

Land	Verwendung der Mittel
Baden-Württemberg	Einführung zum WS 2006/2007. Studiengebühren sind zur Verbesserung der Lehre vorgesehen und stehen in voller Höhe den Hochschulen zur Verfügung. Bisher ist nicht bekannt, ob und wie die Hochschule die Verwendung nachweisen muss.
Berlin	Keine Studiengebühren
Hessen	Einführung zum SoSe 2007. ³¹ Nach § 1 (3) des Hessischen Studienbeitragsgesetz (StuBeiG) ist die Hochschule „verpflichtet, die Einnahmen zweckgebunden zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre zu verwenden. Sie ist insbesondere verpflichtet, die Voraussetzungen für die Studierenden zu schaffen, in angemessener Zeit zum Studienerfolg zu kommen, indem sie sicherstellt, dass das in den Prüfungs- und Studienordnungen vorgesehene Lehrangebot tatsächlich in ausreichendem Maße ohne zeitliche Verzögerung wahrgenommen werden kann. Sie intensiviert die Beratung und Betreuung der Studierenden. Die Hochschule legt für die einzelnen Fächergruppen Qualitätsstandards fest. [...]“
Nordrhein-Westfalen	Einführung zum WS 2006/2007. § 2 (2) StBAG: „Die Einnahmen aus den Studienbeiträgen nach Absatz 1 sind Mittel Dritter und von den Hochschulen zweckgebunden für die Verbesse-

³¹ Mit Wirkung für das Wintersemester 2008/09 werden keine Studienbeiträge mehr erhoben. Das Land ersetzt die Studienbeiträge durch Mittel aus dem Landeshaushalt.

	<p>rung der Lehre und der Studienbedingungen sowie für die Ausgleichszahlungen an den Ausfallfonds [...] zu verwenden.“</p>
Thüringen	<p>Mit Ausnahme von Langzeitstudiengebühren keine regulären Studiengebühren mit Beginn des ersten Semesters</p>

Empfehlungen zum Steuerungsgegenstand „Studiengebühren/ Studienbeiträgen“

Die Verwendung der Studiengebühren/ -beiträge sollte unbeschadet der Zweckbindung in der Gesamtverantwortung der Hochschulleitung, welche die volle Verantwortung für die Sicherung der Qualität der Lehre inne hat, verankert werden. Die Übertragung eines nennenswerten Anteils an die Fachbereiche erscheint sinnvoll. Das Nähere sollte die Hochschulleitung entscheiden. Die Studierenden sollten in einer wirkungsvollen Art und Weise an der Verteilung/ Verwendung der Mittel beteiligt werden.

Erfahrungen mit dem Einsatz dieser Mittel liegen in noch zu geringem Umfang vor. Freilich hat sich herausgestellt, dass die Handhabung der Zweckbindung der Mittel „zur Verbesserung der Lehre“ teilweise zu erheblichen Unsicherheiten in den Hochschulen geführt hat. Dies gilt insbes. für die Zulässigkeit, Infrastrukturmaßnahmen durchzuführen sowie ob wissenschaftliches Personal aus den Mitteln finanziert werden darf. Der Grundsatz der Einheit von Forschung und Lehre legt es nahe, im Interesse der gewünschten Qualität von Lehre ggf. auch Professuren und wissenschaftliche Mitarbeiterstellen voll aus Studienbeiträgen zu finanzieren. Als Grundsatz sollte deshalb gelten: Alles was der Verbesserung der Lehre dient und von den Studierenden als Verbesserung anerkannt wird, sollte durchgeführt werden können.

4. Zusammenfassung der Empfehlungen

Die Länder sind verfassungsrechtlich und hochschulökonomisch für die finanzielle und politische Steuerung ihrer Hochschulen verantwortlich. Ein Vergleich und eine Bewertung, aus denen Empfehlungen für die Gestaltung der Führungsorganisation und die Ausgestaltung der dem Konzept des New Public Management entlehnten Managementinstrumente zu entwickeln sind, hat dem Rechnung zu tragen. Die Landeshochschulstruktur- und -entwicklungsplanung ist darum in erster Linie Aufgabe der Länder; sie können nicht alleinige Aufgabe der Hochschulen sein. Die Erfahrungen und pragmatischen Erwartungen, die mit der Einführung der neuen Managementinstrumente im Sinne von Kontraktmanagement verbunden werden, ändern an dieser Ausgangslage nichts. Sie rücken in das Zentrum der Aufmerksamkeit, sodass eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiches Steuern die Beteiligung der Hochschulen an der Strategiefindung des Landes ist. Wissenschaftsministerien sind deshalb gut beraten, gerade in Wahrnehmung ihrer politischen Verantwortung die Ziele der Hochschulpolitik gemeinsam mit den Hochschulen des Landes zu entwickeln und darüber langfristige Entwicklungsperspektiven zu vereinbaren. Ziel der Erneuerung der Managementinstrumente ist es, den Hochschulen soweit wie möglich Autonomie in operativen Angelegenheiten zu gewähren, und die vereinbarten Ziele eigenverantwortlich umzusetzen.

Ein in dieser Weise gestaltetes partnerschaftliches Verhältnis zwischen Wissenschaftsministerien und Hochschulen bewährt sich darin, dass die Steuerungsinstrumente zwischen Land und Hochschulen in einem gemeinsamen Dialog entwickelt werden, um die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit ihres Einsatzes zu beobachten und den sich daraus ergebenden Veränderungsbedarf gemeinsam zu beschließen.

Der Einsatz von Steuerungsinstrumenten dient der Verfolgung politischer Ziele. Sie müssen deshalb so ausgestaltet werden, dass die Beteiligten die vereinbarten Ziele entsprechend ihren Verantwortlichkeiten auch tatsächlich wirksam und möglichst störungsfrei verwirklichen und verfolgen können. Die dem Geist hierarchischer Steuerung verpflichteten Managementinstrumente müssen dem Gegenstand Wissenschaft und seiner Organi-

sationsspezifisch gemäß ausgestaltet sein. Die sich aus dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit ergebenden Anforderungen müssen deshalb konzeptionell bei der Konstruktion der Managementinstrumente berücksichtigt werden, welche die Frage beantworten sollen, ob die Hochschulen ihre Aufgaben in der richtigen Weise erfüllen. Diese Verantwortung impliziert die Aufgabe des Landes zur politisch-strategischen Entwicklung und finanziellen Grundsicherung, welche die laufende Mittelausstattung ebenso wie die Investitionsausstattung betrifft. Finanzautonomie kommt den Hochschulen im operativen Bereich zu, manifestiert sich allerdings nicht in finanzieller Autarkie gegenüber dem Land.³²

Ein Dialog über die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente zwischen Wissenschaftsministerien und Hochschulen sollte deren jeweilige Erwartungen aufgreifen. Demgemäß werden hier vierzehn Eckpunkte für die Weiterentwicklung des Steuerungssystems aus Sicht der Kanzlerinnen und Kanzler formuliert:

1. Die anstehenden Novellierungen der Landeshochschulgesetze sollten dazu genutzt werden, möglichst schlanke Hochschulgesetze zu schaffen, in denen sich eine weitgehend deregulierte Hochschulpolitik manifestiert. Vorschriften sollten sich möglichst darauf beschränken, die verfassungsrechtliche Verantwortung des Landes für die politisch-strategische Führung des Landeshochschulsystems auszugestalten. Außerdem haben die Hochschulgesetze die für hochschulisches Handeln erforderlichen Rechtsgrundlagen im Hinblick auf die Grundrechtsbezogenheit hochschulpolitischen Handelns bereitzustellen. Hochschulgesetze sollten sich der Regulierung operativer Angelegenheiten der Hochschulen enthalten und diesbezüglich auch Genehmigungsvorbehalte für die Exekutive soweit als möglich beseitigen.
2. Die Hochschulgesetze sollten hinsichtlich der Regulierungen bzgl. des Steuerungssystems nur die wesentlichen Grundzüge der Steuerungsverfahren zwischen Land und Hochschulen bestimmen. Hochschulgesetze können im Übrigen auf detaillierte Regelungen verzichten. Regelungsort für die inhaltliche Konkretisierung der politischen Steuerung sollte das Kontraktmanagement (Zielvereinbarungen, Hochschulpakete) sein.
3. Der Regulierungsgrad bei dem Einsatz der Steuerungsinstrumente sollte ein angemessenes Niveau aufweisen. Erfahrungen, insbes. in den Ländern Berlin und Nordrhein-Westfalen, legen nahe, dass sich der allmähliche Rückzug des Staates aus der operativen Steuerung der Hochschulen und die Konzentration auf die Verantwortung des Landes für die landesweite und strategische Ausrichtung der Hochschulplanung sowie der Rückzug auf die Aufsichtspflicht im Sinne eines Landescontrollings positiv auf die Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen auswirken.
4. Die interne Hochschulstruktur (Hochschulverfassung) sollte eher als schlank gehaltene Regelstruktur ausgestaltet werden. Die Erfahrungen legen nahe, den Hochschulen bei der Entwicklung ihrer eigenen Struktur weitgehende Autonomie einzuräumen. Das Land kann das Recht zu experimentieren an die Erfüllung funktionaler Kriterien knüpfen.
5. Die Ausgestaltung des Steuerungssystems Land/ Hochschule mit seinen verschiedenen Managementinstrumenten verlangt, dass diese die vereinbarten Zielsetzungen und Wirkungsweisen in abgestimmter Form aufgreifen, also ihre sachliche Korrespondenz und Kohärenz sicherstellen. Die Kompatibilität der Managementinstrumente und ihre Wechselwirkungen zueinander müssen sichergestellt werden.

³² Vgl. z.B. Kracht (2007: 432), der Zielvereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerien und Hochschulen nur dann für grundrechtskonform hält, wenn die Angehörigen einer Hochschule ihre rechtsverbindliche Zustimmung geben oder verweigern können.

6. Die Verantwortung für die strategische Entwicklung einer Hochschule liegt spätestens seit Beginn des Autonomisierungsprozesses im Zuge der Hochschulreformen zuvörderst bei den Hochschulen. In Hinblick auf die gesetzliche Verantwortung des Landes für eine landesübergreifende Struktur- und Entwicklungsplanung können die strategischen Entwicklungen, welche die Hochschulen verfolgen, zugleich als Angebot an die Länder verstanden werden, diese anzuerkennen, aufzugreifen und zu unterstützen. Dort, wo die Länder landesübergreifende Struktur- und Entwicklungsplanungen verfolgen, wie dies insbes. für die von den Hochschulen zu erbringenden Lehrangebote, aber auch zur Sicherung einer genügenden breiten Anzahl von Forschungsfeldern geschieht, sollten diese von der Landesregierung mit den Hochschulen als Ausdruck eines gemeinsamen strategischen Gestaltungswillens vereinbart und in einem gemeinsamen Diskussionsprozess entschieden werden. Sofern sich ein Land aus einer landesübergreifenden Struktur- und Entwicklungsplanung zurückziehen möchte, sollte eine übergeordnete Instanz Konflikte zwischen den Hochschulen moderieren können. Es ist zu begrüßen, wenn die Wissenschaftsministerien sich an diesem Entwicklungsprozess beteiligen und eine hochschulübergreifende Perspektive einbringen. Zudem sollte Struktur- und Entwicklungsplanung verstärkt über Landesgrenzen hinweg in länderübergreifender Kooperation erfolgen.
7. Zielvereinbarungen sollen strategische Entwicklungsziele enthalten und weder als Aufgabenkataloge für die Hochschulen noch als Maßnahmenbeschreibungen verstanden werden. Nur wenn sie Entwicklungsschwerpunkte priorisieren, können sie strategische Wirkung entfalten.
8. Das System der Mittelverteilung ist transparent und anhand nachvollziehbarer Verteilungskriterien auszugestalten. Es empfiehlt sich, für die Grundfinanzierung mit einer kriteriengestützten Formel zu arbeiten. Dabei können Budgetanteile über Leistungsindikatoren vergeben werden. Darüber hinaus sollte ein Land gezielt über strategische Fonds die Entwicklung von Schwerpunkten der Hochschulen unterstützen. Bei der Ausarbeitung einer indikatorgestützten Mittelverteilung sollte auf eher wenige Kennzahlen zurückgegriffen werden, wie Erfahrungen belegen. Zudem sollte das Modell die unterschiedlichen Fächerkulturen berücksichtigen. Sofern in Bundesländern ein Vergleich innerhalb der Fächer nicht möglich ist, sollten z.B. Bundesdaten als Berechnungsmaßstab herangezogen und kein unangemessener Wettbewerb zwischen Fachkulturen gefördert werden.
9. Anreize, Sanktionen, Verteilungsmodi und Bewertungskriterien sollten klar vereinbart sein.
10. Es erscheint zweckmäßig und dürfte auch im eigenen Interesse einer Hochschule liegen, die vom Land gesetzten Ziele in die eigene strategische Entwicklung aufzunehmen. Die Länder sollten darauf Wert legen, dass die Steuerungskriterien Kontinuität aufweisen. Hochschulen sollten mit Vorsicht auf kurzfristige Änderung der Landesvorgaben reagieren: Erfahrungen haben gezeigt, dass insbes. in den ersten Jahren nach Einführung von kennzahlengesteuerten Mittelverteilungssystemen Kriterien eher kurzatmig verändert wurden. Daher wird empfohlen, zwar die Kompatibilität des eigenen internen Steuerungsverfahrens mit dem des Landes zu gewährleisten, die Steuerung selbst aber auf die Erfordernisse der Hochschule zuzuschneiden.
11. Die Einführung von echten Globalhaushalten mit überjähriger Bewirtschaftung durch die Länder ist unbedingt empfehlenswert, um die Handlungsfähigkeit der Hochschulen so weit wie möglich zu steigern. Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Staatsverschuldung sollte auch die Möglichkeit der Kreditaufnahme sowie die Befugnis eingeräumt werden, Finanzanlagen, insbes. im Zuge des Drittmittelgeschäftes, zu tätigen.

12. Für die Hochschulen ist eine hohe Verlässlichkeit der Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen Voraussetzung einer sinnvollen Entwicklung. Der Grundsatz *pac-ta sunt servanda* sollte nur dann, wenn sich die Geschäftsgrundlage der Vereinbarungen maßgeblich geändert hat, von beiden Seiten mit der Maßgabe zur Disposition gestellt werden, den Geist der getroffenen Vereinbarungen soweit wie möglich zu bewahren. Land und Hochschulen haben dann die Anpassungen neu auszuhandeln.
13. Die Wissenschaftsministerien sollten im Interesse der erfolgreichen Umsetzung von Zielvereinbarungen dafür Sorge tragen, dass durch fachaufsichtlich begründete Weisungen die Hochschulen nicht an der vereinbarten Zielverfolgung und -erreicherung behindert werden. Hochschulen sind neben ihrer Körperschaftseigenschaft überwiegend staatliche Einrichtungen und unterliegen dabei meist der Fachaufsicht in Personal- und Vermögensangelegenheiten. Das Land hat seine Reformziele, soweit sie ressourcenaufwändig sind, in den Zielvereinbarungsmechanismus einzubringen.
14. Das Land (Parlament, Wissenschaftsministerium) muss mit den Hochschulen ein adressatenspezifisches und nutzenorientiertes Berichtswesen entwickeln. Den Beteiligten ist zu empfehlen, Aufwand und Ertrag von Berichten abzuwägen. Bei der Weiterentwicklung des Berichtswesens sollte vermieden werden, dass als Ersatz der Fachaufsicht eine neuartige und kostenträchtige Kennzahlenbürokratie entsteht. Die Berichtsempfänger sollten den berichtenden Hochschulen darlegen, welche Folgerungen sie aus den übermittelten Berichten ziehen.

5. Schlussbemerkung

Die vorliegende Studie unternimmt erstmalig den Versuch, die verschiedenen Steuerungsinstrumente am Beispiel von fünf ausgewählten Bundesländern bezogen auf die relevanten Steuerungsagenden vergleichend darzustellen. Dabei wurde deutlich, dass zu einer Reihe von Themenbereichen fundierte Kenntnisse noch fehlen. Zu analysieren lohnen sich insbes. folgende Fragenbereiche:

- Unterschiedliche Finanzierungsformen sollten insbes. in Bezug auf die verschiedenen Modelle von als Stiftung oder Körperschaft verselbständigten Universitäten und die Unterschiede zu den als staatliche Einrichtungen geführten Universitäten untersucht werden, um geeignete Finanzierungsformen für alle Hochschulen zu entwickeln.
- Die Rolle von Hochschulräten bedarf einer fundierten Analyse. Zu untersuchen ist insbes., ob und wenn ja, welche staatlichen Aufgaben die Hochschulräte von den Wissenschaftsministerien und welche von den bisher bei den Hochschulleitungen angesiedelten Verantwortlichkeiten übernehmen könnten. Dabei wäre auch zu fragen, ob Hochschulräte Aufgaben übernehmen sollten, die bisher weder das Ministerium noch die Hochschule erfüllt hat. Schließlich ist in diesem Zusammenhang zu klären, auf welcher Legitimationsgrundlage dies geschieht und in welcher Form und wem gegenüber sie Rechenschaft über ihre Entscheidungen ablegen müssen.
- Schließlich sind die Wirkungsweisen der einzelnen Instrumente und deren wechselseitige Einwirkung aufeinander weiter zu untersuchen. Es besteht der Eindruck, dass vielfach Vorstellungen vom Zusammenwirken und der Verbindung der unterschiedlichen Instrumente noch fehlen. Bisher liegen, soweit ersichtlich, dazu keine Studien vor. Ein vertiefend ansetzender Vergleich der Praxis verschiedener Bundesländer bietet die Chance, Vor- und Nachteile unterschiedlicher Modelle herauszuarbeiten und damit zu einer Weiterentwicklung der Hochschulsteuerung in Deutschland beizutragen, mit dem Ziel, die Aufgabenerfüllung der Hochschulen zu optimieren.

Die im Anhang dokumentierten fünf Länderberichte bilden hierzu einen ersten Schritt vergleichender Analyse und ermöglichen einen Einblick in die komplexen Steuerungsprozesse. Dabei werden jedoch keine Bewertungen abgegeben. Der Kanzlerarbeitskreis hofft, so den Dialog über die zweckmäßige Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente zwischen Wissenschaftsministerien und Hochschulen mit allen beteiligten Akteuren auf einer sachlichen Basis unterstützen zu können.

6. Literaturverzeichnis/ Tabellenverzeichnis

Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen“ der deutschen Universitätskanzler(innen) (2002): 10 Leitsätze für Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschule und Staat http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/Doku_wiss/10-leitsaetze.pdf
- Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ der deutschen Universitätskanzler(innen) (2006): Zielvereinbarungen im Rahmen von Berufungsverfahren. Eine Handreichung. Internet: <http://www.uni-kanzler.de/Content/Thema/Mittel/handreichung.pdf>.
- Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ der deutschen Universitätskanzler(innen) (2006): Hochschulinterne ziel- und leistungsorientierte Mittelvergabe. Eine Handreichung. Internet: http://www.uni-kanzler.de/Dateien/Handreichung_interne_mittelvergabe_20060410.pdf.
- Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen“ der deutschen Universitätskanzler(innen) (2008): Personalmittelbudgetierung – Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung. http://www.uni-kanzler.de/dateien/pressemitteilung_personalmittelbudgetierung.pdf.
- Bayer, Ingo (2001). Strategische und operative Führung von Fakultäten. Herausforderung durch Autonomie und Wettbewerb. Mannheim, Hemmer.
- Breitbach, Michael / Güttner, Andrea (2008). „Strategische Mittelvergabe für Hochschulen – Zur Konstruktion umfassender Mittelverteilungssysteme“. In: Zeitschrift für Hochschulentwicklung, Jg.3/ Nr.1 (März 2008), S. 74-88.
- Fangmann, Helmut/ Heise, Steffen (2008). „Staatliche Mittelvergabe als Marktsimulation? Systemische Probleme und Lösungsansätze“. In: Zeitschrift für Hochschulentwicklung, Jg.3/ Nr.1 (März 2008), S. 41-58.
- Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG –; Artikel 1 Hochschulfreiheitsgesetz – HFG -) vom 31. Oktober 2006,
- Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz – BerlHG), Fassung des Elften Änderungsgesetzes vom 6. Juli 2006,
- Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts, Berlin (Haushaltsstrukturgesetz 1997 – HStrG 97),
- Garbade, Siebert/ Gerlof, Karsten/ Schiwiek, Helga (2008). „Zusammenspiel von Zielvereinbarungen und formelgebundenen Mittelvergabemodellen“. In: Zeitschrift für Hochschulentwicklung, Jg.3/ Nr.1 (März 2008), S. 105-122.
- Gutheil, Ulrike (2005). „Verfahren zur hochschulinternen indikatorgestützten Ressourcensteuerung am Beispiel des Sachmittelbudgetierungsmodells der TU Berlin.“ Vortrag im Rahmen des HRK-Workshops „Hochschulsteuerung durch indikatorgestützte Mittelzuweisung“ am 17. März 2005 in Bonn. <http://www.hrk.de/de/download/dateien/Gutheil.pdf>,
- Hessisches Hochschulgesetz (HSchulG HE) vom 18.12.2006 (GVBl. I Hessen S. 713),
- Hochschulrektorenkonferenz (2005): Grundsätze zur Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen. Entschließung des Plenums der HRK vom 14.06.2005. http://www.hrk.de/de/download/dateien/Beschluss_Zielvereinbarungen.pdf.
- Jaeger, Michael (2008). „Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren an deutschen Hochschulen?“ In: Zeitschrift für Hochschulentwicklung, Jg.3/ Nr.1 (März 2008), S. 89-104.
- Kahlert, Heike / Burkhardt, Anke / Myrrhe, Ramona (2008). Gender Mainstreaming im Rahmen der Zielvereinbarungen an den Hochschulen Sachsen-Anhalts: Zwischenbilanz und Perspektiven. HoF-Arbeitsbericht 2/2008. Wittenberg. <http://www.hof.uni-halle.de/cms/download.php?id=138>,
- König, Karsten (2007). Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen. HoF-Arbeitsbericht 1/2007. Wittenberg. <http://www.hof.uni-halle.de/cms/download.php?id=107>.
- Kracht, Stefan (2006). Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich. Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kreysing, Matthias (2008). „Forschungsförderung mittels leistungs-orientierter Mittelvergabe“. In: Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung. Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung. CHE-Arbeitspapier Nr. 111, S. 97-105.
- Kühlcke, Indra (2008). „Leistungsorientierte Mittelvergabe als Bestandteil von Qualitätsmanagement“. In: Zeitschrift für Hochschulentwicklung, Jg.3/ Nr.1 (März 2008), S. 29-40.
- Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg (LHG BW). Zweites Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften (Zweites Hochschulrechtsänderungsgesetz – 2. HRÄG) vom 1. Januar 2005, Gesetzblatt für Baden-Württemberg Nr. 1 vom 5. Januar 2005, S. 1,

- Leszszensky, Michael und Dominic Orr (2004). „Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikator-gestützte Mittelverteilung.“ HIS Kurz-Informationen. Hannover. www.his.de/pdf/pub_kia/kia_200402.pdf
- Müller, Ulrich und Frank Ziegele (2003). Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Zukunftsperspektiven. Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung.
- Nickel, Sigrun (2007). Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen. Leitungsstrukturen. Staatliche Steuerung. München und Mering, Rainer Hampp Verlag.
- Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur (2005). Leistungsbericht der Berliner Hochschulen zum Jahr 2004 http://www.berlin.de/imperia/md/content/senwfk/pdf-dateien/hochschulpolitik/publikation_leistungsbericht_2004_a1.pdf (04.12.2006)
- Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur (2006): Vorlage über Umsetzung der Hochschulverträge: Leistungsbericht der Berliner Hochschulen zum Jahr 2005 einschließlich Mittelbemessung. http://www.berlin.de/imperia/md/content/senwfk/pdf-dateien/hochschulpolitik/leistungsbericht_2005_nachjourfixe_incl_anlagen.pdf (04.12.2006).
- Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) vom 21. Dezember 2006. In: Thüringer Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften vom 21. Dezember 2006. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen Nr. 18, 29. Dezember 2006, S. 601.
- Winter, Martin (2007). Programm-, Prozess- und Problemakkreditierung. Die Akkreditierung von Studiengängen und ihre Alternativen. In: Winter, Martin (Hrsg.): Reform des Studiensystems. Analysen zum Bologna-Prozess. Die Hochschule 2/2007. Wittenberg. S. 88-124.
- Ziegele, Frank / Güttner, Andrea (2008). Entscheidungsfelder, -fragen und Gestaltungsoptionen der Personalkosten-Budgetierung. CHE-Arbeitspapier 101. http://www.che.de/downloads/Handreichung_Personalkosten_Budgetierung_AP101.pdf.
- Zechlin, Lothar (2008). „Die Zeitstruktur von LOM-Systemen und ihre strategischen Auswirkungen in Hochschulen“ In: Zeitschrift für Hochschulentwicklung, Jg.3/ Nr.1 (März 2008), S. 59-73.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Verankerung von Steuerungsinstrumenten in Gesetzen.....	4
Tabelle 2	Aufgabenteilung für die Struktur- und Entwicklungsplanung.....	9
Tabelle 3	Hochschulverträge und Zielvereinbarungen	12
Tabelle 4	Leistungsorientierte Mittelvergabe.....	14
Tabelle 5	Einführung von Globalhaushalten.....	15
Tabelle 6	Planungssicherheit.....	17
Tabelle 7	Erlasse und Weisungen	18
Tabelle 8	Berichtswesen.....	20
Tabelle 9	Steuerungsgegenstand „Lehre“	21
Tabelle 10	Steuerungsgegenstand „Forschung“	23
Tabelle 11	Gleichstellung.....	25
Tabelle 12	Steuerungsgegenstand „Binnenstruktur“	26
Tabelle 13	Berufungsverfahren.....	28
Tabelle 14	Bauinvestitionen.....	29
Tabelle 15	Regelungen zu Studiengebühren/ Studienbeiträgen	30

Anlagen



Steuerungsinstrumente auf der Ebene Land – Hochschule

Länderstudie Baden-Württemberg

Stand: März 2007

Karsten König

Mitarbeit: Anja Franz und die Mitglieder des
Arbeitskreises Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen
der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten;
Unterarbeitskreis 1: Steuerungsebene Land-Hochschule

1.	Entwicklungsgeschichte	40
2.	Steuerungsinstrumente	40
2.1	Gesetzliche Grundlagen	40
2.2	Struktur- und Entwicklungsplanung.....	42
2.3	Zielvereinbarung und Kontrakte	43
2.4	Leistungsorientierte Mittelzuweisung	45
2.5	Haushaltsflexibilisierung.....	46
2.6	Finanzielle Planungssicherheit.....	47
2.7	Planungs- und Weisungskultur.....	47
2.8	Berichtswesen	48
3.	Steuerungsgegenstände	48
3.1	Lehre	48
3.2	Forschung.....	49
3.3	Gleichstellung	50
3.4	Binnenstruktur.....	51
3.5	Personal	51
3.6	Bauliche Investitionen (Neubau; Sanierung)	51
3.7	Studiengebühren	51
Quellen		53
	Publikationen.....	53
	Gesetzliche Grundlagen (chronologisch)	53
	Vertragsförmige Vereinbarungen.....	53

1. Entwicklungsgeschichte

In Baden-Württemberg waren zum Wintersemester 2006/07 insgesamt 234.827 Studierende an Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen eingeschrieben. Das entspricht etwa 12% aller in Deutschland eingeschriebenen Studierenden. Baden-Württemberg verfügt über neun staatliche Universitäten, sechs Pädagogische Hochschulen, 23 staatliche Fachhochschulen und acht Kunsthochschulen; darüber hinaus werden fünf Universitäten, dreizehn Fachhochschulen und drei Kunsthochschulen von privaten Trägern unterhalten (Hochschulkompass, Stand 24.4.2007).

Baden-Württemberg hat 1997 als erstes Bundesland einen Hochschulpakt (Solidarpakt) abgeschlossen. In diesem Pakt wurde den Universitäten für zehn Jahre finanzielle Planungssicherheit garantiert, die Fach- und Kunsthochschulen waren an diesem Pakt nicht beteiligt. Im Gegenzug verpflichteten sich die Universitäten zu Stellenkürzungen um 12,5%. Mit der Einsetzung der Hochschulstrukturkommission 1996 hat Baden-Württemberg ebenfalls als eines der ersten Bundesländer den Prozess der Landeshochschulentwicklung institutionalisiert und in die Öffentlichkeit gestellt. Seit dem Jahr 2000 wird an einem Verfahren der leistungsorientierten Mittelverteilung gearbeitet, dieses ist jedoch auf max. 30% der Haushaltsmittel beschränkt und wird v.a. durch eine Kappungsgrenze auf Schwankungen von 1% der Haushaltsmittel begrenzt¹. Im März 2007 wurde ein neuer Hochschulpakt unterzeichnet, der u.a. den schrittweisen Ausbau der leistungsorientierten Mittelverteilung vorsieht.

2. Steuerungsinstrumente

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Reform der Hochschulsteuerung fand in Baden-Württemberg mit dem im Dezember 2004 vom Landtag beschlossenen Zweiten Hochschulrechtsänderungsgesetz ihre rechtliche Entsprechung (LHG 2005). Bis dahin galten gesonderte Gesetze für Universitäten, Pädagogische Hochschulen, Kunsthochschulen, Fachhochschulen und Berufsakademien aus dem Jahr 2000, deren Steuerungsfokus auf einer mehrjährigen Struktur- und Entwicklungsplanung als gemeinsame Aufgabe von Ministerium und Hochschulen lag (z.B. Universitätsgesetz: § 36).

Mit dem neuen Gesetz wird die Verantwortung für die **Struktur- und Entwicklungsplanung** verstärkt der Hochschuleseite zugewiesen:

Die Hochschulen stellen für einen Zeitraum von fünf Jahren Struktur- und Entwicklungspläne auf und schreiben diese regelmäßig fort. (LHG 2005: § 7 Abs. 1)

Die Pläne umfassen die fachliche, strukturelle, personelle, bauliche und finanzielle Entwicklung. Gesondert genannt werden die Verwendung freiwerdender Stellen, Frauenförderung, Schwerpunkte in Ausbildung und Forschung sowie die angestrebten Studienanfängerplätze. Die Pläne bedürfen der Zustimmung des Ministeriums. Sie kann bei fehlender Übereinstimmung mit den Zielen und Vorgaben des Landes in struktureller, finanzieller und ausstattungsbezogener Hinsicht versagt werden (§ 7 Abs. 2 und § 66 Abs. 3). Soweit beschlossene Struktur- und Entwicklungspläne Festlegungen zur Funktionsbeschreibung und Zuordnung von Professuren (§ 48 Abs. 1) sowie zur Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen (§ 30 Abs. 3) treffen, entfällt die Notwendigkeit der Zustimmung durch das Wissenschaftsministerium. Die Abstimmung zwischen Hochschule und Land erfolgt damit hauptsächlich im Rahmen der Aushandlung von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen.

Für die Gestaltung des Verhältnisses von Land und Hochschulen ist Paragraph 13 „Finanz- und Berichtswesen“ von zentraler Bedeutung. Er fasst die Steuerungsinstrumente

¹ Diese Regelung ist gegenwärtig (Juli 2007) ausgesetzt.

- leistungsorientierte Finanzierung sowie
- Hochschulverträge und Zielvereinbarungen

zusammen, trifft gleichzeitig flankierende Festlegungen zur Kosten- und Leistungsrechnung sowie zum Informations- und Berichtssystem und überträgt die Grundsätze auf die interne Steuerungsebene.

Es wird zwischen Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen unterschieden. In den mehrjährigen **Hochschulverträgen** sind die Festlegungen zur Finanzierung einschließlich der Leistungs- und Belastungskriterien zu treffen. Diese Regelungen bedürfen der Ermächtigung durch den Landtag. Kommt keine Einigung zwischen Hochschule und Ministerium zu Stande, so obliegt es dem Ministerium über die Finanzierung und die erwarteten Leistungen zu entscheiden. Die Hochschulen sind lediglich anzuhören (§ 13 Abs. 2).

Die ergänzenden **Zielvereinbarungen** nehmen insbes. die Ziele und Schwerpunkte der Entwicklung der Hochschulen unter Bezugnahme auf die übergreifenden Interessen des Landes in den Blick. Hierbei sind die Struktur- und Entwicklungspläne der Hochschulen einzubeziehen. Eine Zustimmung des Landtags ist nicht vorgesehen (§ 13 Abs. 2).

Die staatliche **Finanzierung** der Hochschulen orientiert sich an ihren Aufgaben, den vereinbarten Zielen und den erbrachten Leistungen. Dabei sind auch Fortschritte bei der Durchsetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern zu berücksichtigen. (ebd.)

Die Hochschulen erhalten die dezentrale Finanzverantwortung für die staatlich zugewiesenen Mittel und Stellen. Gefordert werden von ihnen die Sicherstellung der Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften durch geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente sowie der Nachweis der wirtschaftlichen Verwendung mittels Kosten- und Leistungsrechnung (§ 13 Abs. 3).

Berichtspflicht besteht für die Hochschulen nur gegenüber dem Ministerium. Der Landtag hat zwar über die Hochschulverträge zu befinden, aber über deren Umsetzung ist ihm keine Rechenschaft abzulegen.

Dem Ministerium ist durch die Hochschulen über die Umsetzung der Hochschulverträge und Zielvereinbarungen mit den dazu erforderlichen Grunddaten zu berichten (§ 13 Abs. 9). Die Berichtsstruktur wird im Interesse vergleichender Auswertung ministeriell vorgegeben. Die Hochschulen haben dem Ministerium einen Jahresbericht vorzulegen, der auch veröffentlicht werden soll. Er soll einen Überblick zur Aufgabenerfüllung und ein Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Hochschule bieten. Insbes. ist Auskunft über die Verwendung der zugewiesenen Stellen und Mittel sowie die erbrachten Leistungen zu geben. Auszuweisen sind die Ergebnisse der vorgeschriebenen Evaluationen (Eigen- und Fremdevaluation) zur Bewertung der Arbeit in Forschung und Lehre, bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und bei der Durchsetzung der Chancengleichheit (§ 5 Abs. 1).

In die Zuständigkeit des **Vorstands**² fallen (§ 16 Abs. 3)

- die Struktur- und Entwicklungsplanung,
- der Abschluss von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen,
- die Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsvoranschlags bzw. Wirtschaftsplans und
- die interne Stellen- und Mittelverteilung.

Bei entsprechenden Angelegenheiten der Medizinischen Fakultät ist nur eine Billigung des Vorstands erforderlich (§ 13 Abs. 4).

² Der Vorstand der Hochschule besteht aus bis zu drei hauptamtlichen Mitgliedern: Vorsitzender, Mitglied für Wirtschafts- und Personalverwaltung und ggf. ein weiteres Mitglied. Die Wahl der hauptamtlichen Mitglieder erfolgt durch den Aufsichtsrat nach öffentlicher Ausschreibung. Der Wahlvorschlag bedarf des Einvernehmens mit dem Ministerium. Die Vorstandsmitglieder werden durch den Ministerpräsidenten ernannt. Dem Vorstand können außerdem bis zu drei nebenamtliche Mitglieder angehören (§§ 16f.).

Dem **Senat**³ obliegt insbes. (lediglich) die Stellungnahme zu den Struktur- und Entwicklungsplänen, zu den Entwürfen des Haushaltsvoranschlags/ Wirtschaftsplans sowie zum Abschluss von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen (§ 19 Abs. 1).

Der **Aufsichtsrat**⁴ trägt die Verantwortung für die Entwicklung der Hochschule. Zu seinen Aufgaben gehören insbes.

- die Beschlussfassung über Struktur- und Entwicklungspläne,
- die Beschlussfassung über den Entwurf des Haushaltsvoranschlags bzw. Wirtschaftsplans,
- die Zustimmung zum Abschluss von Hochschulverträgen sowie
- die Beschlussfassung über Grundsätze für die Ausstattung und für den wirtschaftlichen und aufgabengerechten Mitteleinsatz nach leistungs- und belastungsbezogenen Kriterien und Evaluationsergebnissen.

Der **Fakultätsvorstand** führt die Dienstaufsicht über Forschung und Lehre und bestimmt nach Anhörung des Fakultätsrats, soweit es zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Lehrangebots erforderlich ist, die Lehraufgaben der zur Lehre verpflichteten Mitglieder der Fakultät. Er erstellt außerdem die Struktur- und Entwicklungspläne der Fakultät und ist für die Evaluation zuständig (§ 23 Abs. 3).

Die Grundsätze der staatlichen Finanzierung gelten auch für die Zuweisung der Stellen und Mittel innerhalb der Hochschule. Vorgesehen sind Vereinbarungen zwischen Vorstand und den Einrichtungen der Hochschule (auch zwischen Universität und Universitätsklinikum; Art. 5 Pkt. 5), in denen die zu erbringenden Leistungen und der Nachweis wirtschaftlicher Stellen- und Mittelverwendung festzulegen sind. Der Fakultätsvorstand (§ 23 Abs. 3) ist zuständig für

- die Aufstellung der Struktur- und Entwicklungspläne,
- die Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsvoranschlags bzw. des Wirtschaftsplans sowie
- die Entscheidung über die Verwendung der zugewiesenen Stellen und Mittel.

Die Struktur- und Entwicklungspläne der Fakultät bedürfen der Zustimmung des Fakultätsrats (§ 25 Abs. 1). Dieser nimmt des weiteren Stellung zu allen Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung für die Fakultät.

2.2 Struktur- und Entwicklungsplanung

Im Herbst 1996 wurde eine Hochschulstrukturkommission eingesetzt und beauftragt, „die Studienangebote im Hochschulbereich des Landes – v.a. im Hinblick auf Auslastung und Bedarf – zu überprüfen und zu gewichten sowie Wege für Umstrukturierungen im baden-württembergischen Hochschulsystem aufzuzeigen.“ (Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg 1998: 3). Der Kommission gehörten Vertreter(innen) aus Wissenschaft, Wirtschaft, Repräsentanten der Hochschulen und Vertreter überregionaler Wissenschaftsorganisationen an.

³ Der Senat setzt sich zusammen aus dem Vorstand der Hochschule, den Dekanen, der Gleichstellungsbeauftragten, mit beratender Stimme dem Leitenden Ärztlichen Direktor und dem Kaufmännischen Direktor (wenn Klinikum betroffen ist) und max. 20 Mitgliedern durch Wahl nach Gruppen (§ 19 Abs. 2).

⁴ Der Aufsichtsrat besteht aus sieben, neun oder elf Mitgliedern (je nach Festlegung in der Grundordnung), die vom Minister bestellt werden. Mindestens die Hälfte der Mitglieder dürfen keine Angehörigen der Universität sein. Die Auswahl trifft ein Ausschuss bestehend aus zwei Senatsmitgliedern, zwei Vertretern des bisherigen Aufsichtsrates und einem Vertreter des Landes mit zwei Stimmen (§ 20 Abs. 3 und 4). Es werden sehr ausführliche Festlegungen zu Auswahlverfahren, Amtsausübung, Aufwandsentschädigung, Ausstattung u.ä. getroffen.

Der damalige Minister für Wissenschaft, Forschung und Kunst des Landes Baden-Württemberg, Rudolf Böhmler, war Vorsitzender der Kommission.

Die Kommission legte im Jahr 1998 einen Abschlussbericht vor, in dem sowohl Grundsätze für die Entwicklung von Forschung und Lehre, als auch konkrete und hochschulspezifische Empfehlungen zur zukünftigen Fächerstruktur ausgearbeitet waren.

Lt. Abschlussbericht hat die Kommission intensiv mit den Hochschulen zusammengearbeitet. Sie stieß zunächst auf Vorbehalte, konnte dann aber eine Akzeptanz erreichen, die sich aus Sicht der Kommission als ausschlaggebend für die erfolgreiche Entwicklung erwies:

Dabei hat sich der in Deutschland bisher einmalige konzeptionelle Ansatz der Hochschulstrukturkommission ausbezahlt, die Hochschulen nicht nur von Anfang an in die Arbeit der Kommission einzubinden, sondern die von allen Universitäten vorgelegten Struktur- und Entwicklungspläne für die Jahre 1997 bis 2006 in den Diskurs einzubeziehen. (Abschlussbericht 1998: 4)

Nach Angaben der Kommission wurde diese **konstruktive Zusammenarbeit** entscheidend durch den „Solidarpakt“ begünstigt, in dem den Hochschulen im Jahr 1997 finanzielle Planungssicherheit vertraglich zugesichert worden war (ebd., s.u.).

Zum Jahr 2000 wurde den Hochschulen die Aufgabe der Struktur- und Entwicklungsplanung übertragen. Im März 2007 verschickte das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst eine Handreichung für die zweite Planungsrunde, in der ein detailliertes Raster für die Entwicklungsplanung vorgelegt wurde. Bestandteil der Entwicklungsplanung sind auch die Gleichstellungspläne nach § 7 Landeshochschulgesetz. Das Ministerium erwartet, dass die Struktur- und Entwicklungsplanung auf einer Stärken-/ Schwächenanalyse der Hochschulen aufsetzt und längerfristige Finanzierungsstrategien enthält.

2005 setzte die Landesregierung einen „Beraterkreis Hochschulentwicklung 2020“ ein, der Lösungsansätze für wichtige Fragen der Hochschulpolitik (Finanzierung, Wissenschaftlicher Nachwuchs, Wettbewerbsfähigkeit etc.) entwickeln soll. Dem Gremium gehören nationale und internationale Persönlichkeiten der Wissenschaft und Wirtschaft, jedoch keine Vertreter der Hochschulen des Landes an (Storm 2006: 26). Überlegungen dieses Beraterkreises sind in das Konzept „Hochschule 2012“ aufgenommen worden, eine eigene Veröffentlichung wurde jedoch nicht vorgelegt (Frankenberg 2006: 5).

2.3 Zielvereinbarung und Kontrakte

Baden-Württemberg war das **erste Bundesland**, in dem im Jahr 1997 ein Hochschulpakt abgeschlossen wurde. Dieser Pakt wurde als Reaktion auf die angespannte finanzielle Situation des Landes einerseits und dem Bedürfnis der Hochschulen nach Planungssicherheit andererseits entwickelt:

Die Universitäten anerkennen die Aufgabe des Landes Baden-Württemberg, den Haushalt zu konsolidieren und erklären sich bereit, ihren Teil durch einen kontinuierlichen Stellenabbau dazu beizutragen. Die Landesregierung anerkennt die Notwendigkeit der Planungssicherheit für die Universitäten, um weitere Reformen sowie Qualität, Leistung, Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu sichern. Hierzu wird folgendes einvernehmlich festgelegt. (Solidarpakt 1997: 1)

Der Hochschulpakt aus dem Jahr 1997 ist eine kurze, klar strukturierte Vereinbarung über die **Finanzierung** der Hochschulen. Er wurde zunächst nur mit den staatlichen Universitäten des Landes abgeschlossen. Die von der Landesregierung angestrebte finanzielle Einsparung im Hochschulhaushalt wurde in Form einer verbindlich geplanten Finanzierungsstrategie umgesetzt. Im Wesentlichen wird der Haushalt des Jahres 1997 als Grundlage für die kommenden zehn Jahre festgeschrieben, wobei die Hochschulen verpflichtet werden, innerhalb dieser Zeit 1.500 Personalstellen abzubauen. Die so eingesparten Mittel fallen zu einem Drittel an den Landeshaushalt. Ein weiteres Drittel steht den Hochschulen als Sachmittel zur Verfü-

gung und 500 Stellen können die Hochschulen⁵ im Rahmen der Hochschulstrukturentwicklung neu besetzen, sodass dadurch Umschichtungen erreicht werden. (Solidarpakt 1997: 1f.). Es ist festgelegt, dass die Hochschulen innerhalb eines halben Jahres „Entwicklungs- und Strukturplanungen“ erstellen und diese der Hochschulstrukturkommission zur Verfügung stellen müssen. Dadurch sollte verhindert werden, dass die Empfehlungen der Kommission den Hochschulen zusätzliche Stelleneinsparungen auferlegen (Solidarpakt 1997: 2.). Der Solidarpakt enthält darüber hinaus keine Entwicklungsziele wie z.B. Aussagen zu Lehrqualität, Internationalisierung oder anderen Aufgaben der Hochschulen. Auch Investitionsentscheidungen sind im Hochschulpakt nicht vereinbart. In dem Solidarpakt ist festgelegt, dass jeweils nach 5 Jahren der Abbau der vereinbarten Stellen nachgewiesen werden muss (ebd.: 2). Die Hochschulen haben dem Ministerium jedoch jährlich die Nummern der eingesparten Stellen übermittelt. Sanktionen sind im Vertragstext nicht vereinbart, es dürfte aber allen Beteiligten bewusst gewesen sein, dass den Hochschulen erneut kurzfristige Besetzungssperren oder Sparaufgaben drohen, wenn sie den Stellenabbau nicht nachweisen können.

Obwohl gleichzeitig auch **Zielvereinbarungen** zwischen der Landesregierung und einzelnen Hochschulen geplant waren, wurden aufgrund fehlender Mittel zunächst nur wenige Einzelmaßnahmen mit den Universitäten Hohenheim und Karlsruhe vereinbart (Storm 2005: 31). 2004/2005 wurden Zielvereinbarungen mit weiteren Universitäten abgeschlossen.

Die Zielvereinbarung der Universität Freiburg⁶, die für die Jahre 2004 bis 2006 unterzeichnet wurde, enthält einige Ziele im Bereich der Lehre (Qualitätsverbesserung, Verkürzung der Studienzeiten, Weiterbildung, Internationalisierung des Lehrangebotes). Diese werden in drei Maßnahmen (eine Koordinierungsstelle für Neue Medien, ein Medienzentrum und eine Medieninitiative) übersetzt. Für jede dieser Maßnahmen sind dann noch Teilziele (wie z.B. die Einrichtung einer Webseite, die Überarbeitung einer Studienordnung oder bestimmte Lehrveranstaltungen) zu bestimmten Terminen ausgewiesen. Es wird ein Gesamtvolumen für diese Maßnahmen für alle drei Jahre in Höhe von 2,5 Mio. Euro vereinbart, wovon das Land rund 1,1 Mio. Euro tragen soll. Dabei ist festgelegt, dass die Zahlungen des Landes nur dann erfolgen, wenn die oben genannten Teilziele erreicht wurden, sofern die Zahlungen als Anschubfinanzierungen geleistet wurden, ist die Hochschule verpflichtet, diese zurückzuzahlen, wenn die Maßnahmen nicht umgesetzt werden konnten⁷.

Im März 2007 wurde ein neuer Hochschulpakt unterzeichnet, der den Hochschulen die bestehende Finanzausstattung bis 2014 garantiert. Dies bedeutet, dass die Hochschulen im Prinzip Zuschüsse in der Höhe vor dem ersten Hochschulpakt, also 1997 abzüglich der damals vereinbarten Kürzungen erhalten. Preissteigerungen (etwa für Energiekosten) wurden nur teilweise ausgeglichen. Tarifsteigerungen sollen berücksichtigt und zusätzlich Mittel für den geplanten Ausbau von Studienplätzen bis 2012 zur Verfügung gestellt werden. Zugleich soll der Anteil der nach Leistungsindikatoren und Zielvereinbarungen vergebenen Mittel steigen (Landesregierung Baden-Württemberg 2007).

⁵ Obwohl der Pakt nur mit den Universitäten abgeschlossen wurde, erfolgten diese Rückflüsse zum Teil auch an die Fachhochschulen. Es erfolgt also – ähnlich wie in Berlin – eine Umverteilung von den Universitäten an die Fachhochschulen.

⁶ Andere Zielvereinbarungen aus Baden-Württemberg wurden bisher nicht veröffentlicht.

⁷ Es ist nicht nachvollziehbar, wie sich dieses Verfahren von einem Förderantrag zum Ausbau des Medienangebotes unterscheidet, zumal anzunehmen ist, dass die Verwendungsnachweise ähnlich detailliert ausfallen werden, wie das bei einem Förderprogramm üblich ist.

2.4 Leistungsorientierte Mittelzuweisung

In Baden-Württemberg wurde eine indikatorgestützte leistungsorientierte Mittelverteilung erstmals in 2000 eingeführt. Es war vorgesehen, dass an die Universitäten in den Haushaltsjahren 2000/01 zunächst 14%, in 2002/03 dann 21% und in 2004/05 28% des bereinigten Zuschusses anhand von Indikatoren verteilt werden sollten. Dabei war eine Kappungsgrenze von zunächst 1% und ab 2002 von 1,5% für Gewinne wie Verluste vorgesehen. Für Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen gab es ähnliche Modelle. Allerdings wurde die indikatorbasierte Mittelverteilung in 2003 außer Kraft gesetzt, und es wurden nur 2% des bereinigten Zuschusses nach Indikatoren verteilt.

In 2005 wurde – auch in Hinblick auf das Auslaufen des Solidarpaktes – ein überarbeitetes Modell leistungsorientierter Mittelverteilung erstellt, das auch schon in 2005 galt. Vom Gesamtzuschuss wird je nach Hochschulart ein bestimmter Sockelbetrag abgezogen, der einen kapazitätsunabhängigen Anteil des Zuschusses darstellt. In 2006 sind dies für Universitäten je 21,3 Mio. Euro, für Fachhochschulen 2,3 Mio. Euro (jedoch max. 30% des Zuschusses) und für Pädagogische Hochschulen 2,2 Mio. Euro. Nach Abzug der Sockelbeträge und einiger Sonderleistungen ergibt sich der bereinigte Zuschuss. Das Modell sieht vor, dass vom bereinigten Zuschuss 20% nach Leistungsgrößen vergeben werden; diese teilen sich jeweils hälftig auf das sog. „Volumenmodell“ und das sog. „Anreizmodell“ auf. Dabei wird für Gewinne wie für Verluste eine Kappungsgrenze von 1% des unbereinigten Zuschusses bezogen auf den Ansatz des jeweiligen Staatshaushaltsplans zugrunde gelegt – die Vorjahreswerte sind in Bezug auf die Kappungsgrenzen also ohne Bedeutung, Abwärtsspiralen werden somit vermieden.

Innerhalb des **Volumenmodells** werden die folgenden Indikatoren eingesetzt:

	Universitäten	Fachhochschulen	Pädagogische Hochschulen
Studierende in der Regelstudienzeit	25%	40%	35%
Absolventen	30%	40%	35%
Drittmittel (öff./privat)	17,5%	20%	
Drittmittel (nach Fächergruppen)	17,5%		
Höhe der eingeworbenen Drittmittel			25%
Promotionen	10%		5%

Übersicht 1: Volumenmodell der indikatorbasierten Mittelverteilung

Der **Anreizteil** des Modells stellt die Veränderungen zum jeweiligen Vorjahr in den Vordergrund. Die in diesem Modellteil verwendeten Indikatoren sind:

	Universitäten	Fachhochschulen	Pädagogische Hochschulen
Absolventenquote	25%	60%	40%
Verbesserung der Zahl ausländischer Studierender			5%
Steigerung der BA/ MA-Studienplätze	18,75%		5%
Steigerung der Drittmittel absolut	12,5%	20%	15%

Steigerung der Drittmittel relativ	12,5%		15%
Frauenförderung: Veränderung Absolventinnen/ Absolventen	7,81%	10%	
Frauenförderung: Veränderung Professorinnen/ Professoren	7,81%	10%	
Frauenförderung: Veränderung des wissenschaftlichen Personals	7,81%		20%
Frauenförderung: Veränderungen Promovendinnen und Habilitandinnen	7,81%		

Übersicht 2: Anreizteil der indikatorbasierten Mittelverteilung

Dabei werden je nach Hochschulart unterschiedliche Gewichtungsfaktoren verwendet. Eine leistungsorientierte Mittelverteilung nach dem vorgenannten Modell erfolgte letztmals 2006.

In Zukunft ist ein Dreisäulenmodell vorgesehen, dass aus einer Grundfinanzierung (70% des Etats), einem Mittelverteilungsmodell (20%) und Zielvereinbarungen (10%) besteht (vgl. § 13 LHG, Storm 2005: 28). Der Hochschulpakt 2007 sieht vor, dass zur Finanzierung einer „*qualitätsbezogenen leistungsorientierten Mittelverteilung und für Zielvereinbarungen*“ ein Innovations- und Qualitätsfonds eingerichtet werden soll. Dieser Fonds soll ab 2011 30 Mio. Euro enthalten, die zur Hälfte vom Land, zur anderen Hälfte aber von den Hochschulen und Berufsakademien aufgebracht werden soll. Aus diesen Mitteln soll dann auch ein wachsender Anteil der leistungsorientierten Mittelverteilung finanziert werden (Solidarpakt II: 4). Mit der Dotierung dieses Fonds werden die Hochschulen und Berufsakademien 2009 beginnen.

2.5 Haushaltsflexibilisierung

In Baden-Württemberg wurde 1998 mit der Flexibilisierung der Hochschulhaushalte begonnen, dieser Prozess gilt seit 2003 als abgeschlossen. Die Universität Heidelberg arbeitet seit 2003 wie ein Landesbetrieb mit kaufmännischem Rechnungswesen und SAP-Standardsoftware⁸. Sie hat inzwischen nur noch drei Ausgabetitel:

1. Zuschuss an die Universität ohne Investitionen
2. Investitionszuschuss an die Universität für Ausgaben für Investitionen
3. Investitionszuschuss an die Universität für Ausstattungsmaßnahmen und Großgeräte (mit Bundesmitteln geförderte Vorhaben)

Die Titel 1 und 2 sind gegenseitig deckungsfähig, sodass die Haushaltsmittel im Prinzip sowohl für Baumaßnahmen, sonstige Investitionen sowie Sach- und Personalausgaben verwendet werden können.⁹ Dies wird seitens der Universität als deutlicher Autonomiegewinn bezeichnet.

Allerdings findet das Stellenprinzip weiterhin Anwendung. Das heißt, die Stellenpläne für die Beamten und Beschäftigten sind bindend. Die nach Stellen bewirtschafteten Personalausgaben werden entsprechend dem Ist-Ergebnis abgerechnet und erhöhen oder vermindern den Landeszuschuss. Damit werden Tarifsteigerungen vom Land übernommen. Im Rahmen der Flexibilisierung dürfen die Stellen der Beschäftigten, soweit es dienstlich notwendig ist, bezüglich der Dienstarten und Wertigkeit anderweitig besetzt werden. Darüber hinaus ist es im Bereich der Beschäftigten möglich, Stellenwertigkeiten neu zu konfigurieren;

⁸ Die Universitäten Stuttgart und Ulm führen gegenwärtig ebenfalls das kaufmännische Rechnungswesen ein und die Universität Karlsruhe prüft dies.

⁹ Ausgenommen hiervon sind die Zuschussanteile, die auf das Stellenpersonal entfallen, bzw. sonstige zweckgebundene Zuschussanteile wie Mittel für Beihilfen etc, die mit dem Ministerium abzurechnen sind.

aus einer Sekretärinnenstelle kann z.B. eine halbe Wissenschaftlerstelle geschaffen werden und umgekehrt. Voraussetzung ist Kostenneutralität und Einhaltung des Stellensolls.

Aus nicht besetzten Stellen kann die Universität in Höhe der vom Finanzministerium festgelegten Beträge Mittel schöpfen¹⁰. Diese Mittel können flexibel für Investitionen, Sachausgaben oder sonstige Personalausgaben (befristete Beschäftigungen in allen Kategorien) verwendet werden.

2.6 Finanzielle Planungssicherheit

Obwohl der Hochschulpakt in Baden-Württemberg anfangs sehr umstritten war, hat er den Hochschulen in Baden-Württemberg über zehn Jahre weitgehend zuverlässige finanzielle Bedingungen garantiert. Land und Hochschulen führen die „Spitzenstellung“ des Landes bei Lehre und Forschung „nicht zuletzt“ darauf zurück, „dass das Land in den letzten 10 Jahren Planungssicherheit bieten konnte“ (Solidarpakt II: 2). Allerdings wurde die Haushaltslage des Landes wegen Steuerausfällen in Milliardenhöhe so problematisch, dass auch der Hochschulpakt nicht in vollem Umfang eingehalten worden ist: Der vereinbarte Rückfluss der eingesparten Mittel über einen Innovationsfonds wurde auf dem Niveau von 2003 eingefroren, was für die Landesuniversitäten einen jährlichen Verlust von 7,5 Mio. Euro bedeutet. Außerdem wurden über eine Verlängerung der Wochen- und Lebensarbeitszeit für Beamte sowie der Lehrverpflichtung für Professoren von 8 auf 9 Semesterwochenstunden Mittel eingespart, die den Hochschulen nicht zur Verfügung gestellt wurden (Apitz 2005: 2). Der neue Pakt enthält eine Garantie der Etatansätze bis Ende 2014 (also acht Jahre). Tarifsteigerungen sollen fortgeschrieben werden. Damit gehört Baden-Württemberg weiter zu den Bundesländern mit insgesamt langfristig geregelten finanziellen Bedingungen für die Hochschulen.

2.7 Planungs- und Weisungskultur

Neben den sog. neuen Steuerungsverfahren werden weiterhin Regelungen über Erlasse des Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst festgelegt. Im Bereich Hochschulfinanzen wurden 2006 23 Erlasse zu unterschiedlichen Themen an die Hochschulen gerichtet.

Die fachliche Zuständigkeit für das Flächen- und Immobilienmanagement liegt bei den dem Finanzministerium unterstellten staatlichen Bauämtern, die auch Eigentümer von Grundstücken und Gebäuden sind. Die Forderung der Universitäten nach einer „*zumindest teilweisen Übertragung der Bauherrenverantwortung mit entsprechender Mittelausstattung*“ wurde bisher nicht erfüllt. Die Hochschulen streben eine dem Hochschulpakt ähnliche „Grundsatzvereinbarung Fläche“ mit entsprechenden Mitteln für die Gebäudesanierung an (Storm 2006: 31).

Die Hochschulen können außerdem aus zentralen Mitteln des Landes (z.T. über Förderprogramme) Gelder beantragen. Dazu gibt es etwa das Forschungsschwerpunktprogramm, ein Programm für Internationale Partnerschaften, das Lehrstuhlerneuerungsprogramm, den Struktur- und Innovationsfonds. Aus diesen Mitteln erhält z.B. die Universität Heidelberg jährlich rund 7 bis 11 Mio. Euro. Außerdem fördert die Landesstiftung Baden-Württemberg die Wissenschaft allgemein über verschiedene Projekte. Für 2007 sieht das Programm der Stiftung landesweit rund 12 Mio. Euro für die Forschungsförderung vor (Landesstiftung 2006). Diese Mittel können entweder als Haushaltsmittel eingestellt oder wie Drittmittel eingeworben werden. Das Land Baden-Württemberg fördert mit 289 neu vergebenen Promotionsstipendien ein Vielfaches der von anderen Ländern finanzierten Promotionsförderungen¹¹.

¹⁰ Dabei werden der Hochschule 55% des Standardkostensatzes gutgeschrieben.

¹¹ Eig. Erhebung. Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein fördern keine Promotionsstipendien; die anderen Länder haben 2006 zwischen 2 und 114 Stipendien vergeben.

Als Gremien der Hochschulsteuerung fungieren in Baden-Württemberg die Dienstgespräche im Ministerium, sowie Rundschreiben und Erlasse.

2.8 Berichtswesen

Das Berichtswesen wurde seit 2003 entwickelt und soll in ein Landesberichtswesen überführt werden. Die Umsetzung dazu hat 2007 begonnen. Gegenwärtig werden Quartalsberichte erstellt, die Kostenarten-, Kostenstellen-, Kostenträgerbericht sowie Bericht über Querschnittsproduktkosten dokumentieren. Die Berichte sind von den Hochschulen jeweils sechs Wochen nach dem Quartal erstellen. Das im Aufbau befindliche Landesberichtswesen soll außerdem Drittmittel, Promotionen, Studierenden- und Prüfungsdaten, inkl. verschiedener Relationen (Drittmittelquote, Betreuungsrelation) dokumentieren.

Die Daten aus dem Landesberichtswesen werden in einem Ressort-Führungsinformationssystem zusammengefasst. Die Kostendaten werden zur Plausibilisierung und Qualitätssicherung ebenfalls aggregiert. Bisher gab es jedoch keine Gespräche zwischen Ministerium und Hochschulleitung über die einzelnen Ergebnisse, auch das Landesparlament wurde nicht über die Berichte informiert. Den Hochschulen sind bisher keine Konsequenzen bekannt, die aus den Ergebnissen der Berichte entstehen könnten.

3. Steuerungsgegenstände

Die beiden Hochschulpakete (1997 u. 2007) beziehen sich nur auf die Anzahl der Stellen und die Grundfinanzierung der Hochschulen und enthalten damit keine inhaltlichen Aussagen zu den hier zu untersuchenden Gebieten. Dem Vernehmen nach beziehen sich auch die bisher abgeschlossenen Zielvereinbarungen auf einzelne der im Folgenden genannten Bereiche. Beispielhaft wurde die einzige bisher veröffentlichte Zielvereinbarung der Universität Freiburg ausgewertet. Traditionelle Steuerungsverfahren wie Erlasse und Rundschreiben konnten für Baden-Württemberg nicht ausgewertet werden, sodass in den folgenden Abschnitten überwiegend auf gesetzliche Grundlagen Bezug genommen wird.

3.1 Lehre

Die Lehre nimmt als eine der zentralen Aufgaben der Hochschulen auch in den Steuerungsinstrumenten einen breiten Raum ein. Zunächst ist sie gesetzlich als Aufgabe der Hochschulen verankert, wobei die Lehre an Fachhochschulen ausdrücklich als „*anwendungsbezogen*“ bezeichnet wird (§ 2 Abs. 1). Paragraph 3 des Landeshochschulgesetzes regelt die „*Freiheit der Lehre*“ u.a. als das Recht zur Äußerung von wissenschaftlichen und künstlerischen Lehrmeinungen (Abs. 3). Außerdem sind wesentliche organisatorische Grundlagen der Lehre im dritten Teil des Gesetzes umfassend festgelegt. Bei der leistungsorientierten Mittelverteilung stellen die Studierenden in der Regelstudienzeit und die Absolventen (im Volumenmodell) und die Absolventenquote (im Anreizmodell) bei allen Hochschultypen den wichtigsten Indikator dar.

3.1.1 Weiterbildung

Weiterbildung gilt lt. Landeshochschulgesetz als wesentliche Aufgabe der HS (§ 31), der Solidarpakt enthält keine Angaben zur Weiterbildung. In der Zielvereinbarung der Universität Freiburg wird Weiterbildung als allgemeines Ziel und eine Aufgabe eines aufzubauenden Medienzentrums genannt (Zielvereinbarung Uni Freiburg: 1 u. 4).

3.1.2 Einrichtung neuer Studiengänge

Die Einrichtung, Änderung oder Aufhebung eines Studiengangs bedarf der Zustimmung des Wissenschaftsministeriums. Diese Zustimmungspflicht entfällt, wenn die Maßnahme in einem Struktur- und Entwicklungsplan der Hochschule enthalten ist, dem das Ministerium zugestimmt hat (§ 30 Abs. 3). Diese Zustimmung kann nur versagt werden, wenn der Entwurf den Zielen und Vorgaben des Landes in struktureller, finanzieller oder ausstattungsbezogener Hinsicht nicht entspricht (§ 7 Abs. 2). Für die Einrichtung von Studiengängen ist ein Beschluss des Senates und des Universitätsrates erforderlich (§§ 19 Abs. 1, 20 Abs. 1).

3.1.3. Evaluation der Lehre

Evaluation ist im Landeshochschulgesetz intern und extern verpflichtend vorgegeben. Die Evaluationen sind in „*angemessenen Zeiträumen*“ durchzuführen. Außerdem ist festgelegt, dass sie hochschulvergleichend und in geeigneten Fällen auch hochschulartübergreifend durchzuführen sind. Bei der Lehrevaluation sind die Studierenden zu beteiligen und die Ergebnisse der Evaluation müssen dem Wissenschaftsministerium übermittelt und „*sollen veröffentlicht*“ werden (§ 5 Abs. 1). Die Hochschulpakete und die vorliegende Zielvereinbarung enthalten keine Aussagen zur Evaluation. Der Abschlussbericht der Hochschulstrukturkommission im Jahr 1998 enthält einige Empfehlungen, nach denen das Fortbestehen von Studiengängen von einer Evaluation im Jahr 2001 abhängig gemacht werden soll (Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg, 1998: 168ff.).

3.1.4 Internationalisierung von Lehre

Das Landeshochschulgesetz sieht den Aufbau international kompatibler Studiengänge (§ 29), sowie internationale Ausschreibungen von Professuren und Juniorprofessuren vor (§ 48 Abs. 2; § 51 Abs. 4). Im Vergleich zu den Modellen anderer Bundesländer wird die Zahl ausländischer Studierender mit 5% vergleichsweise gering bewertet. Dieser Indikator wird nur bei den Pädagogischen Hochschulen eingesetzt, an Universitäten und Fachhochschulen spielt Internationalisierung bei der Mittelbemessung keine Rolle. Bereits in den Empfehlungen der Hochschulstrukturkommission wird verstärkt eine internationale Ausrichtung von Studiengängen angemahnt (Wissenschaftsministerium B.-W., 1998: 188ff.).

3.2 Forschung

Forschung ist – ebenso wie die Lehre – eine der Hauptaufgaben der Hochschulen und soll v.a. durch die Universitäten mit Lehre, Studium und Weiterbildung verbunden werden (LHG § 2). Das Gesetz regelt außerdem die wesentlichen Gegenstände von Forschung:

Gegenstand der Forschung in den Hochschulen können im Rahmen ihrer Aufgabenstellung alle wissenschaftlichen Bereiche sowie die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis einschließlich der Folgen sein, die sich aus der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse ergeben können. (LHG § 40 Abs. 1)

Außerdem ist u.a. festgelegt, dass die Leistung einzelner Forscher nach Möglichkeit namentlich kenntlich gemacht werden soll (ebd.: Abs. 2). Forschung wird im Volumenteil der indikatorbasierten Mittelverteilung über die Höhe der eingeworbenen Drittmittel (Universitäten 35%, FH 20%, PH 25%) und die Promotionen (Uni 10%, PH 5%) sowie im Anreizteil über die Steigerung der Drittmiteleinnahmen (Uni 25%, FH 20%, PH 30%) honoriert. Die Universität Freiburg strebt (wie die anderen Universitäten auch) lt. Zielvereinbarung einen Spitzenplatz in der Forschung an und sieht den geplanten Aufbau eines Medienzentrums auch in diesem Zusammenhang (Zielvereinbarung Uni Freiburg 2004: 1). Forschung wird aber auch durch

die Programme der Landesstiftung gestaltet, die gegenwärtig z.B. Schwerpunkte wie „Photonik“, „Miniatisierung“ oder „Bildungsforschung“ besonders fördert.

3.2.1. Wissenstransfer

Nach § 2 Abs. 4 gehört es zu den Aufgaben der Hochschulen, durch Wissens-, Gestaltungs- und Technologietransfer die Umsetzung und Nutzung der Ergebnisse der Forschung und Entwicklungsvorhaben in die Praxis zu fördern, zu diesem Zweck ist es den Hochschulen erlaubt, Unternehmen zu gründen oder sich an solchen zu beteiligen. Im Abschlussbericht der Hochschulstrukturkommission spielt Wissenstransfer nur bei der Beschreibung einzelner Hochschulprofile eine Rolle, eigene Empfehlungen enthält der Bericht nicht und auch in der leistungsorientierten Mittelverteilung wird Wissenstransfer nicht gesondert ausgewiesen.

3.2.2. Profilbildung

Grundlage der Profilbildung ist der Bericht der Hochschulentwicklungskommission, in dem detaillierte Empfehlungen für alle Hochschulen aufgeführt sind (Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg 1998). Seit dem Jahr 2000 gilt die Struktur- und Entwicklungsplanung als Aufgabe der Hochschulen, wird jedoch in einem Landeshochschulplan zusammengefasst. Daneben wird die Profilbildung auch über die Förderprogramme der Landesstiftung und Unterstützung bei der Exzellenzinitiative gefördert (ebd.: 3.2).

3.2.3. Evaluation von Forschung

Das unter 3.1.3 beschriebene gilt auch für die Evaluation von Forschung; das Gesetz und die anderen Dokumente unterscheiden bei der Evaluation nicht zwischen Forschung und Lehre.

3.2.4. Internationalisierung von Forschung

Das Gesetz trifft in Bezug auf Internationalisierung von Forschung keine anderen Aussagen als unter 3.1.4 zur Internationalisierung von Lehre. In den Empfehlungen der Hochschulstrukturkommission wird Internationalisierung der Forschung ebenfalls nur bei einzelnen Beschreibungen der Hochschulprofile benannt (z.B. Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg 1998: 50).

3.3 Gleichstellung

Im Landeshochschulgesetz ist die Chancengleichheit von Frauen und Männern als „*durchgängiges Leitprinzip*“ verankert (§ 4). Es sind jeweils für fünf Jahre Gleichstellungspläne zu erstellen und Gleichstellungsbeauftragte werden berufen. Das indikatorbasierte Mittelverteilungssystem enthält mehrere Indikatoren zur Frauenförderung und gewichtet diese mit insgesamt 20% (Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen) bis 31,24% (Universitäten). Weder der Hochschulpakt noch die vorliegenden Zielvereinbarungen enthalten Aussagen zur Gleichstellung. Im Abschlussbericht der Hochschulstrukturkommission wurde der Frauenanteil der Studierenden analysiert. Spezifische Ziele sind daraus nicht abgeleitet (Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg 1998: 188ff.).

3.4 Binnenstruktur

3.4.1 Satzung

Die Hochschule gibt sich eine Grundordnung nach Maßgabe des Landeshochschulgesetzes. Diese bedarf der Zustimmung des Wissenschaftsministeriums, weitere Angelegenheiten der Hochschule können in Satzungen geregelt werden, wenn nichts anderes gesetzlich festgelegt ist (§ 8 Abs. 4 und 5). In der Grundordnung sind Verfahrensfragen der Gremien und z.B. die Bezeichnung des Vorstandes festzulegen (§§ 10 Abs. 8 und 15, Abs. 2).

3.4.2 Interne Zielvereinbarung

Die Hochschulstrukturkommission empfiehlt interne Zielvereinbarungen als ein für die Hochschulsteuerung geeignetes Instrument (Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg 1998: 140f.) und sie werden auch eingesetzt (vgl. Jaeger u.a. 2005). Das Landeshochschulgesetz legt fest, dass die interne Mittelverteilung sich an den Aufgaben, den vereinbarten Zielen und den erbrachten Leistungen zu erfolgen und die Fortschritte bei der Durchsetzung der Chancengleichheit zu berücksichtigen habe. Der Vorstand ist verpflichtet, regelmäßig „*Vereinbarungen*“ über die zu erbringenden Leistungen und die Verwertung der Mittel mit den Einrichtungen der Hochschulen abzuschließen (§ 13, Abs. 2).

3.4.3 Interne Hochschulstruktur

Die interne Hochschulstruktur ist mit den zentralen Organen Vorstand, Senat und Aufsichtsrat, im Landeshochschulgesetz geregelt (§§ 15, 16 und 19). Eine Experimentierklausel ist nicht vorgesehen und Pakt und Zielvereinbarung enthalten dazu keine Aussagen.

3.5 Personal

3.5.1. Berufungen

Berufungen werden vom Vorstandsvorsitzenden der Hochschule „*im Einvernehmen*“ mit dem Wissenschaftsministerium vorgenommen. Es muss jedoch eine Funktionsbeschreibung vorliegen, die durch das Wissenschaftsministerium entweder im Einzelfall geprüft oder im Rahmen eines Struktur- und Entwicklungsplanes bestätigt worden ist (§ 48 Abs. 1 und 3).

3.5.2. Dienstherrenschaft

Die Befugnis zum Abschluss von Dienstverträgen kann vom Wissenschaftsministerium allgemein oder im Einzelfall auf den Vorstandsvorsitzenden übertragen werden (§ 49 Abs. 2).

3.6 Bauliche Investitionen (Neubau; Sanierung)

Das Flächen- und Immobilienmanagement liegt in Baden-Württemberg in der Verantwortung der staatlichen Bauämter.

3.7 Studiengebühren

Seit dem Sommersemester 2007 werden in Baden-Württemberg Studiengebühren in Höhe von 500 Euro pro Semester erhoben, diese sind zur Verbesserung der Lehre vorgesehen und stehen in voller Höhe den Hochschulen zur Verfügung. Bisher ist nicht bekannt, ob und wie die Hochschule die Verwendung nachweisen muss. Studierende, die den Betrag nicht aufbringen können, haben Anspruch auf ein mit max. 6% verzinstes Darlehen der Landesbank. Allerdings müssen die Hochschulen über einen aus Haushaltsmitteln (und nicht den Studiengebühren) umlagefinanzierten Studienfonds das Ausfallrisiko absichern, was ursprünglich als kaum kalkulierbares Haushaltsrisiko eingeschätzt wird (Apitz 2005: 4).

Thema	Gesetz 2005	Strukturbericht 1998	Finanzierungssystem 2006	Kontrakte Pakt 1997 / ZV 2004ff.	Traditionelle Steuerung
Bemerkung					
3.1 Lehre	§ 2: wesentliche Aufgabe		Wesentliche Indikatoren	K.A.	
3.1.1 Weiterbildung	§ 31: sollen	--	--	ZV Uni Freiburg: Ziel	
3.1.2 Einrichtung neuer Studiengänge	§ 30: zustimmungspflichtig oder durch Strukturplan		--	K.A.	Ministerium genehmigt Strukturplan oder Studiengänge
3.1.3 Evaluation der Lehre	§ 5: verpflichtend	Eva. bestimmter Studiengänge vorgesehen	--	K.A.	
3.1.4 Internationalisierung von Lehre	§ 29: int. Kompatible Studiengänge	Empfohlen (188ff.)	Nur PH 5%	K.A.	
3.2 Forschung	§ 2: wesentliche Aufgabe		Drittmittel (bis 35%) und Promotionen (bis 10%)	Allg. Ziel Uni Freiburg	Förderprogramme und Landesstiftung
3.2.1 Wissenstransfer	§ 2: Aufgabe der HS	Nur innerhalb einzelner Hochschulberichte	--	K.A.	
3.2.2 Profilbildung	Seit 2000 Verantwortung der HS	Detaillierte Empfehlungen	--	Pakt: über Innovationsprogramme	Förderprogramme
3.2.3 Evaluation von Forschung	§ 5: verpflichtend	Eva. bestimmter Studiengänge vorgesehen	--	K.A.	
3.2.4 Internationalisierung von Forschung	§ 48: int. Ausschreibungen	Nur innerhalb einzelner Hochschulberichte	--	K.A.	
3.3 Gleichstellung	§ 4: Allg. Aussage	k.A	20-30% Indikatoren	K.A.	
3.4 Binnenstruktur					
3.4.1 Satzung	§ 8 Grundordnung vom Ministerium zu bestätigen			K.A.	Vorbehalt lt. § 8
3.4.2 Interne Zielvereinbarung	§ 13: „Vereinbarungen“	--	--	K.A.	--
3.4.3 Interne Hochschulstruktur	§ § 15 bis 27	--	--	K.A.	--
3.5 Personal	§ 44	--	--	Pakt: 1997 Aussagen zum Personalabbau	--
3.5.1 Berufungen	§ 48: Vorstand	--	--	K.A.	§ 48: im Einvernehmen
3.5.2 Dienstheirrenschaft	§ 49 auf Vorstand übertragbar	--	--	K.A.	--
3.6 Investitionsentscheidungen	--	--	--	K.A.	In Verantwortung der Bauämter
3.7 Studiengebühren	Im Landeshochschulgebührengesetz verankert	k.A.	--	K.A.	--

Quellen

Publikationen

- Apitz, Jens (2005). Landesbericht Baden-Württemberg 2005. <http://www.uni-weimar.de/cms/fileadmin/uni/files/ka/kanzlertagung/tagungsunterlagen/bw.pdf> (7.6.2007)
- Baden-Württemberg, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (1998). Abschlussbericht der Hochschulstrukturkommission.
- Baden-Württemberg, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (2007). „Landesregierung und Hochschulen unterzeichnen Solidarpakt. Presseerklärung“. http://mwk.baden-wuerttemberg.de/no_cache/service/presse/pressemitteilungen/presse-detail/article/512/587/912efd4136/ (24.4.2007).
- Frankenberg, Peter (2006). „Begrüßung“. In: Baden-Württemberg, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst: Hochschule 2012. Dokumentation zum Kongress der Landesregierung Baden-Württemberg a, 23.2.2006. http://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/pdf/hochschulen/Dokumentation_Hochschule_2012_Textversion.pdf (13.7.2007).
- Jaeger, Michael, Michael Leszczensky, u.a. (2005). Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. Hannover, Hochschul-Informations-System.
- Landesstiftung Baden-Württemberg (2006). Pressemitteilung vom 20.12.2006. „Landesstiftung setzt auf Kontinuität – Neue Beschlüsse für 2007“. http://www.landesstiftung-bw.de/aktuell/pressemitteilungen_detail.php?mid=236 (24.5.2007).
- Storm, Susann-Annette (2006). „Baden-Württemberg“. In: Vogt, Thomas/Lauer, Felicia: 49. Jahrestagung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten der Bundesrepublik Deutschland vom 28.09. bis 30.09.2006 an der Gutenberguniversität Mainz. http://www.uni-kanzler.de/Dateien/Tagungsband_komplett_final.pdf (24.4.2007).

Gesetzliche Grundlagen (chronologisch)

- Gesetz über die Universitäten im Lande Baden-Württemberg (Universitätsgesetz – UG) vom 1. Februar 2000, Gesetzblatt für Baden-Württemberg Nr. 5 vom 28. März 2000, S. 208.
- Gesetz über die Fachhochschulen im Lande Baden-Württemberg (Fachhochschulgesetz – FHG) vom 1. Februar 2000, Gesetzblatt für Baden-Württemberg Nr. 4 vom 27. März 2000, S. 125.
- Gesetz über die Pädagogischen Hochschulen im Lande Baden-Württemberg (PHG) vom 1. Februar 2000, Gesetzblatt für Baden-Württemberg Nr. 6 vom 30. März 2000, S. 269.
- Gesetz über die Kunsthochschulen im Lande Baden-Württemberg (Kunsthochschulgesetz – KHG) vom 1. Februar 2000, Gesetzblatt für Baden-Württemberg Nr. 6 vom 30. März 2000, S. 313.
- Gesetz über die Berufsakademien im Lande Baden-Württemberg (Berufsakademiegesetz – BAG) vom 1. Februar 2000, Gesetzblatt für Baden-Württemberg Nr. 5 vom 28. März 2000, S. 197.
- Zweites Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften (Zweites Hochschulrechtsänderungsgesetz – 2. HRÄG) vom 1. Januar 2005, Gesetzblatt für Baden-Württemberg Nr. 1 vom 5. Januar 2005, S. 1.

Vertragsförmige Vereinbarungen

- Solidarpakt I (1997). Die Vereinbarungen des „Solidarpakts“ zwischen der Landesregierung und den Universitäten; 1997-2006.
- Solidarpakt II (2007). Vereinbarung des Landes Baden-Württemberg mit den Hochschulen und Berufsakademien des Landes Baden-Württemberg vom 2. März 2007.
- Universität Freiburg 2004. Zielvereinbarung zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Universität Freiburg. Universität Freiburg.

Astrid Schwarzenberger

Steuerungsinstrumente auf der Ebene Land – Hochschule

Bericht zu Berlin

HIS:Modellbericht

April 2007

Inhaltsverzeichnis

1.	Entwicklungsgeschichte der Hochschulsteuerung in Berlin	56
2.	Steuerungsinstrumente	56
	2.1. Gesetzliche Grundlagen	56
	2.2. Struktur- und Entwicklungsplanung	57
	2.3. Zielvereinbarungen und Kontrakte	58
	2.4. Leistungsorientierte Mittelzuweisung	60
	2.5. Haushaltsflexibilisierung	61
	2.6. Finanzielle Planungssicherheit	62
	2.7. Planungs- und Weisungskultur	62
	2.8. Berichtswesen	63
3.	Steuerungsgegenstände	64
	3.1. Lehre	64
	3.2. Forschung	65
	3.3. Gleichstellung	66
	3.4. Binnenstruktur	67
	3.5. Personal	68
	3.6. Baulich Investitionen (Neubau; Sanierung)	68
	3.7. Studiengebühren	68
	Literatur	68

Rahmendaten des Berliner Hochschul-Systems:

Im WS 2006/07 waren rund 128.864 Studierende an den staatlichen Berliner Hochschulen eingeschrieben (bei eigentlich nur 85.000 Studienplätzen); sie teilten sich auf drei Universitäten (Freie Universität, Humboldt-Universität und Technische Universität), fünf Fachhochschulen (Alice-Salomon-Fachhochschule, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft, Fachhochschule für Wirtschaft, Technische Fachhochschule und Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege) und vier Kunsthochschulen (Hochschule für Musik "Hanns Eisler", Hochschule für Schauspielkunst "Ernst Busch", Kunsthochschule Berlin Weißensee und Universität der Künste, die mittlerweile den Status einer Universität hat) auf.¹

1. Entwicklungsgeschichte der Hochschulsteuerung in Berlin

Die desolante Haushaltslage Mitte der 90er Jahre war für das Land Berlin Anlass, im Umgang mit den Hochschulen neue Wege zu beschreiten. Die Universitäten erstellten erste Strukturpläne. 1997 wurden die ersten Hochschulverträge mit einer Laufzeit von vier Jahren geschlossen, die die Höhe des staatlichen Zuschusses für die Hochschulen garantierten und den Hochschulen weitgehende Finanzautonomie gewährten, gleichzeitig den Hochschulen aber auch eine Zustimmung zu erheblichen finanziellen Kürzungen abverlangten. Berlin war damit das erste Bundesland, das Verträge mit den einzelnen Hochschulen abgeschlossen hat. Auch wenn die finanziellen Einschnitte, mit denen die Verträge verbunden waren, von den Hochschulen nur widerstrebend akzeptiert wurden, boten die Verträge den Hochschulen eine ungewöhnlich hohe Planungssicherheit. Die Hochschulen gewannen somit an Autonomie, auf der anderen Seite standen sie nun selbst in der Verantwortung, die durch die Verträge akzeptierten Kürzungen auch umzusetzen. Einschließlich der Ergänzungs- und Änderungsverträge sowie der „regulären“ Folgeverträge ist mit den Verträgen von 2006-2009 mittlerweile die fünfte Vertragsgeneration in Kraft.

Die Hochschulverträge stehen in Berlin im Mittelpunkt des Steuerungssystems. Viele Facetten der Hochschulsteuerung werden dadurch abgedeckt bzw. zumindest mit beeinflusst. In Zusammenhang damit haben die gesetzlichen Grundlagen, die Struktur- und Entwicklungsplanung sowie die leistungsbezogene Mittelverteilung wesentlichen Anteil an der Steuerung des Berliner Hochschulsystems.

2. Steuerungsinstrumente

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Mit § 9 des Haushaltsgesetzes 1997 wurde eine Experimentierklausel zur Erprobung neuer betriebswirtschaftlicher Verfahren in der Berliner Verwaltung etabliert, auf deren Basis im selben Jahr in das Berliner Hochschulgesetz (BerlHG) eine sog. Erprobungsklausel eingefügt wurde. In dieser Erprobungsklausel – § 7a des BerlHG – sind unter bestimmten Bedingungen Abweichungen der Hochschulen vom Gesetz zugelassen, wodurch die Autonomie der Hochschulen gestärkt wird (mehr dazu unter Kap. 3.4.1, „Satzung“). Diese Regelung gilt durch eine Gesetzesnovellierung vom 02.12.2004 nur befristet bis zum 31.12.2007; die Hochschulleitungen plädieren aber bereits für eine Verstetigung der daraufhin erfolgten Änderungen.

Da sehr viele die Hochschulsteuerung betreffende Regelungen in den Hochschulverträgen getroffen werden, enthält das BerlHG – anders als die Hochschulgesetze anderer Länder wie z.B. Hessen und Bayern – keinerlei Regelungen zu leistungsorientierter Mittelzuweisung, Zielvereinbarungen, Qualitätsmanagement oder Berichtswesen. Eben diese Bereiche

¹ Hochschulkompass der HRK, online unter <http://www.hochschulkompass.de>, Stand 25.04.2007.

sind in den Verträgen geregelt. Dass die Hochschulen mit der Senatsverwaltung Verträge abschließen, ist 1997 durch das Haushaltsstrukturgesetz (Art. II) festgelegt worden.

In Abschnitt 5 und 6 regelt das BerlHG die „Mitgliedschaft und Mitbestimmung“ sowie die „Organe der Hochschulen“. Soweit innerhalb der Fachbereiche entsprechende Prozesse ablaufen, sind sie in Abschnitt 7 des BerlHG „Fachbereiche“ geregelt. In einigen Fällen darf durch die Erprobungsklausel § 7a des BerlHG vom Hochschulgesetz abgewichen werden.

Besondere Rechtsformen sind im BerlHG nicht thematisiert. Alle staatlichen Hochschulen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und staatliche Einrichtungen.

2.2 Struktur- und Entwicklungsplanung

Die Hochschulstrukturplanung wird in Berlin durch das Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts (Haushaltsstrukturgesetz, abgekürzt als HStrG) 1997 geregelt. Auf dieser Grundlage wurde die derzeit aktuelle Strukturplanung der Berliner Hochschulen von 2005 – veröffentlicht als Drucksache 15/3896 des Abgeordnetenhauses Berlin – erstellt.

Die 2004 erforderlich gewordenen Einsparmaßnahmen, über die in den Ergänzungs- und Änderungsverträgen Einigung erzielt wurde, haben zu einer systematischen Strukturplanung der Berliner Hochschulen geführt. In den Verträgen von 2006 – 2009 ist festgelegt, dass die Strukturpläne von 2004 fortgeschrieben werden. In Drucksache 15/3896 des Berliner Abgeordnetenhauses findet sich eine Übersicht über die getroffenen Vereinbarungen. So müssen im Rahmen des derzeitigen Hochschulvertrags insgesamt 75 Mio. € eingespart werden; aufgrund des angestrebten Ausbaus der Fachhochschulen sind es allein die drei Universitäten, die diese Summe zu tragen haben. Die Senatsverwaltung und die drei Universitäten haben sich dabei in einem Gegenstromprinzip miteinander verständigt; die Universitäten haben ihre Planung selbständig und in Abstimmung untereinander entwickelt, sie wurden aber kontinuierlich politisch durch den Senator begleitet.

Im Einzelnen wurden mit der Strukturplanung die folgenden Ziele angestrebt:

- Komplementarität und Profilbildung der Struktur der Universitäten
- Erhalt der Stärken der Forschung, Weiterentwicklung zu profilbildenden Schwerpunkten
- Überprüfung und ggf. Abbau von Mehrfachangeboten
- Erhalt der Fächervielfalt
- Ausreichendes Angebot an Lehramtsabsolventen
- Einbeziehung des Fächerspektrums der Brandenburger Universitäten

Im Ergebnis für die Universitäten wurde die Zahl der standortexklusiven Studiengänge noch erweitert; Studiengänge, die an mehreren Standorten parallel angeboten werden, wurden in Bezug auf Lehre und Forschung stärker profiliert, um sich deutlicher voneinander zu unterscheiden. An den Universitäten wurden jeweils spezifische wissenschaftliche Schwerpunkte gebildet und auf- bzw. ausgebaut. Die Umstellung auf Bachelor-/Masterstudiengänge ist ein weiterer sehr wichtiger Schwerpunkt. Die Anzahl der Professuren soll bis 2009 an allen drei Universitäten um durchschnittlich 20% reduziert werden (alle Fächergruppen ohne Medizin). Bis 2009 ist außerdem eine Reduzierung der Zahl der Studienplätze um 7.000 vorgesehen.

An den Fachhochschulen hat die Umstellung auf die Bachelor-/Masterstruktur oberste Priorität; dabei soll die Aufnahmekapazität in Bachelorstudiengängen gegenüber den bisherigen Diplomstudiengängen mindestens gleich gehalten und die Betreuungsrelation nicht verschlechtert werden. Die Zahl der Studienplätze soll bis 2009 um 6.000 erhöht werden.

Die Strukturplanung für die künstlerischen Hochschulen basiert auf den Empfehlungen der Expertenkommission Kunsthochschulen und auf deren Bericht aus dem Jahr 2003. Danach soll das eigene besondere künstlerische Profil jeder Hochschule beibehalten und fort-

geführt werden. Außer der Einstellung des Architekturangebots an der Kunsthochschule Berlin Weißensee hat es keine Änderungen in Bezug auf die angebotenen Fächer gegeben. Gemäß der Empfehlungen der Kommission wurden an den Kunsthochschulen Hochschulräte eingesetzt und verschiedene hochschulübergreifende Zentren gegründet; außerdem wurde an den drei kleineren Hochschulen mit einer Optimierung der Verwaltungsstrukturen begonnen. Die Zahl der Studienplätze wird in 2006 geringfügig reduziert.

Fachhochschulstrukturfonds: Die Idee zur Gründung eines Strukturfonds zur Stärkung der Fachhochschulen geht auf eine Empfehlung des Wissenschaftsrats als Teil seiner Stellungnahme zur Strukturplanung der Berliner Hochschulen von 2000 zurück. Daraufhin verpflichtete sich der Berliner Senat, die Studienplatzkapazitäten an den Fachhochschulen auszubauen. Die Mittel dafür sollten aus Universitäten plafondsenkend in einen für die Fachhochschulen nutzbaren „Innovationspool“ – später Fachhochschulstrukturfonds – umgeschichtet werden.

Dieser Fachhochschulstrukturfonds wurde erstmalig in den Verträgen für 2003 – 2005 verankert; in diesem Zeitraum wurden von den Universitäten (einschließlich Klinika) zusammen jährlich rund 2,6 Mio. € an diesen Fonds abgeführt. Die Verträge für 2006 – 2009 legen fest, dass der Fachhochschulstrukturfonds weitergeführt wird. Wegen der Einsparungen der Universitätsmedizin wird diese allerdings nicht mehr an den Beiträgen für den Fonds beteiligt; entsprechend wurde auch der Betrag für die drei Universitäten abgesenkt: Er beträgt nun 1,7 Mio. € jährlich. Der Fachhochschulstrukturfonds ist auf insgesamt 15 Jahre angelegt; bis 2017 sollen durch dieses Verfahren also rund 28 Mio. € umgeschichtet werden.

2.3 Zielvereinbarungen und Kontrakte

Die Berliner Hochschulverträge sind das zentrale Steuerungselement im Berliner Hochschulsystem. Während sie von den Hochschulen gemeinsam verhandelt werden, werden sie schließlich als einzelne Verträge von den Hochschulen unterschrieben.

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise wurden in Berlin 1997 die ersten Verträge zwischen der Senatsverwaltung und den einzelnen Universitäten und Fachhochschulen geschlossen. Sie waren mit deutlichen Einsparungen verknüpft, andererseits gewährten sie den Hochschulen für die beiden Folgejahre finanzielle Planungssicherheit. 1999 wurden die Verträge fortgeschrieben und im Jahr 2002 um ein Element der leistungsbezogenen Mittelverteilung ergänzt. Seit 2003 gab es auch Verträge mit den Kunsthochschulen. Inklusiv der Ergänzungs- und Änderungsverträge ist mit den Verträgen von 2006 – 2009 nun die fünfte Vertragsgeneration in Folge in Kraft. Die ab 2006 geltenden Verträge wurden in 2005 mit allen zwölf staatlichen Hochschulen abgeschlossen: mit den drei Universitäten, den vier Kunsthochschulen (inklusive der Universität der Künste) und den fünf Fachhochschulen (einschließlich der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege).

Grundlage für diese Verträge ist Art. II des Haushaltsstrukturgesetzes (HStrG) von 1997. Darin heißt es in § 1: „Die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, mit den staatlichen Hochschulen des Landes Berlin Rahmenverträge über die ihnen [...] zu gewährenden Zuschüsse des Landes für konsumtive Zwecke zu schließen.“ Es gibt also keine Verpflichtung, solche Verträge zu schließen, und die Hochschulen müssen sich immer wieder von neuem für deren Erneuerung einsetzen.

Auch wenn die Verträge in Berlin dort also Rahmenverträge genannt werden, unterscheiden sie sich durch ihren Detailliertheitsgrad wesentlich von den Kontrakten, die in anderen Ländern als Hochschulpakt, Rahmenzielvereinbarung o.ä. bezeichnet werden. Zwar sind die einzelnen Verträge einander sehr ähnlich, denn die Berliner Verträge beinhalten grundsätzlich die gleichen Elemente für jede Hochschule, wobei es je nach Hochschulart einige Besonderheiten gibt. Allerdings sind die Regelungen darin wesentlich umfassender, als das in anderen Bundesländern der Fall ist. Die Verträge werden für jede Hochschule gesondert

abgeschlossen. Sie umfassen Elemente, die sowohl Rahmenzielvereinbarungen als auch Einzelzielvereinbarungen entsprechen, beinhalten darüber hinaus aber auch Regelungen zu weiteren Steuerungsinstrumenten.

Die Hochschulverträge nehmen auf viele Aspekte der Hochschulsteuerung Bezug. So ist in den Verträgen etwa die Gesamthöhe der Zuweisungen an die Hochschulen und die leistungsorientierte Mittelzuweisung geregelt. Auch die Strukturpläne werden durch die Verträge berührt, ebenso wie die Berichtspflicht und die Akkreditierung / Evaluation von Studiengängen. Weiterhin finden sich in den Verträgen Regelungen zur Bereitstellung von Studienplätzen, zur W-Besoldung, zur internen Steuerung des Hochschulbudgets und zu hochschulinternen Leistungs- und Zielvereinbarungen. Ferner werden in den Verträgen mehr oder weniger präzise Zielvereinbarungen zur flächendeckenden Einführung der Bachelor-/ Masterstruktur, zur Gleichstellung, zur Integration behinderter Studierender und zur Förderung der Zusammenarbeit der künstlerischen Hochschulen getroffen.

In Zusammenhang mit der Kapazitätsfrage wurde im Sommer 2006 als Ergebnis zu den Verhandlungen zu Zulassungszahlen eine Art Ergänzung bzw. Sondervereinbarung zu den Hochschulverträgen getroffen: Der Senator hat mit den drei Universitäten eine sog. Qualitätsoffensive zur Fortschreibung der Ausbildungskapazitäten in Bachelor- und Masterstudiengängen vereinbart. Damit soll eine Verbesserung der Lehre und eine Erhöhung der Zahl der Absolvent(inn)en in Bachelor- und Masterstudiengängen erreicht werden. Die Betreuungrelation – auf der Basis von Curricularnormwerten – in Bachelorstudiengängen soll demnach um durchschnittlich 15% verbessert werden. Je nach Fächergruppe fällt die Anhebung dabei verschieden hoch aus. Mit dieser Qualitätsmaßnahme zur Verbesserung der Lehre geht zwangsläufig eine Reduzierung der Aufnahmekapazität einher, die über alle Fächer gerechnet rund 8% beträgt. Die Universitäten haben sich im Gegenzug dazu verpflichtet, in den Bachelor-Studiengängen Erfolgsquoten von 70% zu erreichen. Demnach müssten auch rund 70% der erfolgreichen Bachelor-Absolventen die Möglichkeit haben, ein konsekutives Masterstudium aufzunehmen.²

In den Verträgen ist kein Haushaltsvorbehalt vorgesehen, sodass die Hochschulen über hohe Planungssicherheit verfügen. In Art. II § 1 des HStrG heißt es explizit: „Die Rahmenverträge sollen den Hochschulen Planungssicherheit kontinuierlich für vier Jahre geben.“ Das bedeutet indes nicht, dass nicht doch auch noch nachträglich Änderungen von der Senatsverwaltung mit den Hochschulen ausgehandelt werden könnten: Auswirkungen von Änderungen im Haushalt wurden in der Vergangenheit durch entsprechende Ergänzungs- und Änderungsverträge (2001/02 und 2004/05) mit den Hochschulen vereinbart.

In den Berliner Hochschulverträgen wird der gesamte Zuschuss festgelegt, den das Land an die jeweilige Hochschule zahlt. Im Gegenzug haben die Hochschulen eine Reihe von ebenfalls in den Verträgen festgelegten Leistungen zu erbringen (s.o.); es gibt aber keine unmittelbare Verknüpfung der Finanzierung mit konkreten Zielen noch während der Vertragslaufzeit und dementsprechend auch keine sofortigen Sanktionsmechanismen im Falle nicht oder unzureichend erreichter Ziele. Auffallend schlechte Leistungen würden sich aber spätestens bei der Verhandlung der Folgeverträge bemerkbar machen. Explizit heißt es in den Verträgen (§ 16 bzw. 15, Abs. 2): „Die Vertragsparteien sind sich darüber einig, dass Art und Ausmaß der Erfüllung dieses Vertrages bei der Formulierung des Folgevertrags und der Festlegung der Zuschusshöhe berücksichtigt werden.“ Da durch die Verträge der gesamte staatliche Zuschuss zugesagt wird, ist die Erbringung der im Vertrag genannten (unspezifischen) Leistungen für die Hochschulen schier unerlässlich. Vermutlich ist dieser Anreiz sogar weit stärker als bei reinen Zielvereinbarungen, durch die nur ein begrenzter Teil des Zuschusses verteilt wird, selbst wenn es für die Nichterreicherung der Ziele konkrete Sanktionen

² http://senwiskult.berlin.de/2_hochschulen/inhalt/Qualitaetsoffensive.pdf (undatiert, vermutlich von Juli 2006; aufgerufen am 27.07.2006).

gibt. Über ihre Entwicklungen haben die Hochschulen über ein dreigliedriges Berichtswesen (s.u.), insbes. durch die Leistungsberichte, Mitteilung zu machen.

In den Verträgen wird gesondert erwähnt, dass im Rahmen eventueller interner Zielvereinbarungen an den Hochschulen auch die Auswirkungen bei unzulänglicher Erfüllung festzulegen sind.

2.4 Leistungsorientierte Mittelzuweisung

Im Rahmen der 2001 ausgehandelten Hochschulverträge wurde ein System der leistungsbezogenen Mittelverteilung vereinbart. Aufgrund der positiven Evaluierung des Mittelzuweisungsmodells für die Jahre 2002-2005 durch die HIS GmbH wird das System seit 2006 mit kleinen Änderungen fortgeführt. Gemäß den Verträgen sind alle zwölf staatlichen Hochschulen an der indikatorbasierten Mittelverteilung beteiligt.

In den Verträgen wird zunächst die gesamte Zuweisung für jede Hochschule und jedes der durch den Vertrag umfassten Jahre gesondert festgelegt – vorbehaltlich der Änderungen, die sich aufgrund der leistungsorientierten Mittelzuweisung ergeben können.

Von diesem um Sondertatbestände bereinigten konsumtiven Zuschuss wird immer ein bestimmter Prozentanteil auf Basis der erbrachten Leistungen verteilt. Die Höhe dieses Anteils ist entsprechend der vertraglichen Regelung im Laufe der Jahre schrittweise erhöht worden.³ Auch gemäß den neuen Verträgen wird der leistungsorientiert verteilte Anteil weiter wachsen: Für die Universitäten und Kunsthochschulen betrug er in 2006 noch 20%, in 2007 sind es bereits 25% und in 2008 und 2009 30% der um Sondertatbestände bereinigten Zuschüsse. An die Fachhochschulen hingegen werden schon seit 2006 30% des bereinigten Zuschusses leistungsorientiert verteilt. Die Mittelvergabe für Universitäten, Kunsthochschulen und Fachhochschulen erfolgt dabei aus getrennten Töpfen.

Dadurch, dass sich der Anteil der leistungsorientierten Mittelverteilung immer auf den für jedes Jahr gesondert festgelegten Zuschuss bezieht, haben die Ergebnisse der leistungsbezogenen Mittelvergaben des jeweiligen Vorjahres keinen Einfluss auf die aktuelle Zuweisung, sodass Abwärtsspiralen vermieden werden.

Zur weiteren Sicherung der Hochschulen wurde mit Einführung der leistungsorientierten Mittelverteilung auch eine Kappungsgrenze eingeführt.⁴ In 2006 entfiel die Kappungsgrenze für Universitäten; für Fachhochschulen galt sie nur noch in 2006 und lag bei 10%, für die Kunsthochschulen liegt sie für die gesamte Vertragslaufzeit bei 10%.

Über die verwendeten Indikatoren und ihre jeweiligen Anteile gibt der Anhang der Verträge nähere Auskunft. Dabei beziehen sich die verwendeten Indikatoren auf Fächergruppen und nicht auf die Hochschulen als Ganzes, um eine Steigerung des fachbezogenen Wettbewerbs zwischen den Hochschulen zu erreichen und die Unterschiede in den Kostenniveaus zu berücksichtigen. Die Abgrenzung der Fächergruppen basiert auf dem Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich der HIS GmbH. Für Universitäten werden Geistes- und Sozialwissenschaften einerseits und Natur- und Ingenieurwissenschaften andererseits zu Gruppen zusammengezogen. An den Fachhochschulen werden Sozial- und Wirtschaftswissenschaften bzw. Technische Wissenschaften und Gestaltung zusammengefasst. An den Kunsthochschulen werden drei Fächergruppen gebildet: Bildende Kunst/Gestaltung, Musik und Darstellende Kunst.

Die Mittelvergabe erfolgt innerhalb dieser Fächergruppen, wobei die zu vergebenden Mittel auf die Aufgabenbereiche Lehre, Forschung (inkl. Nachwuchsförderung) und Gleich-

³ Bei Einführung einer leistungsorientierten Mittelzuweisungskomponente im Jahr 2002 betrug er noch 6% und wurde dann für 2003 auf 10% und für 2004 und 2005 auf 15% erhöht.

⁴ Diese Kappungsgrenze betrug in 2002 noch 3% und für die drei Folgejahre 5% – das heißt, dass eventuelle Änderungen bezüglich des historischen Anteils einer Hochschule an dem per Formel zu verteilenden Teilbudget über 3 bzw. 5% hinaus „gekappt“ wurden.

stellung verteilt werden. Je nach Hochschulart erfolgt eine unterschiedliche Verteilung: An den Universitäten gehen Indikatoren für die Lehre mit 50%, Indikatoren für die Forschung mit 45% in die Formel mit ein; 5% werden über Gleichstellungsindikatoren verteilt. An den Fachhochschulen und Kunsthochschulen hingegen werden nach Lehrindikatoren 80%, nach Indikatoren für Forschung 15% und nach Gleichstellungsindikatoren 5% verteilt.

Die Indikatoren für Lehre sind an allen Hochschularten die gleichen: Auslastungsquote, Erfolgsquote, Regelstudienzeitquote und Internationalität. Im Bereich der Forschung und Nachwuchsförderung gelten hingegen unterschiedliche Indikatoren je nach Hochschulart. Drittmittel und Internationalität werden überall gemessen; an den Universitäten werden zusätzlich Promotionen hinzugezogen, an den Fachhochschulen Veröffentlichungen und an den Kunsthochschulen Preise. Die Indikatoren für den Bereich Gleichstellung lauten an Universitäten und Fachhochschulen: Anteil der Professorinnen, Neu berufene Professorinnen und Absolventinnen an den jeweiligen Gesamtgruppen beider Geschlechter; an den Universitäten wird zusätzlich der Indikator Promotionen von Frauen genutzt. An den Kunsthochschulen werden die Indikatoren Anteil der Professorinnen, Frauenanteil im Mittelbau und Frauenanteil an den Lehrbeauftragten verwendet. Einzelheiten zur genauen Definition und Gewichtung der jeweiligen Indikatoren sind dem Anhang der Hochschulverträge zu entnehmen.

Für jede der Fächergruppen erfolgt eine separate Berechnung: Zunächst werden für ein Basisjahr die Anteile der zwei bzw. drei Fächergruppen an den Gesamtausgaben jeder einzelnen Hochschule und dann an den Gesamtausgaben je Hochschulart (also z.B. für alle drei Universitäten) ermittelt. Anschließend wird für jede Hochschulart der nach Indikatoren zu vergebende Betrag nach diesen Anteilen zuerst den Fächergruppen und dann jeweils gemäß den oben genannten Prozentsätzen den drei Aufgabenbereichen zugeordnet, sodass schließlich sechs (an Kunsthochschulen: neun) Teilbeträge resultieren. Jeder dieser Teilbeträge wird sodann entsprechend der sich in den o.g. Indikatorwerten jeweils ausdrückenden Leistungen auf die Hochschulen verteilt. Eine relative Gewichtung der Fächergruppen wird nicht explizit vorgegeben, sondern ergibt sich implizit aus den Ausgabenanteilen der Basisperiode.

2.5 Haushaltsflexibilisierung

Die Flexibilisierung der Hochschulhaushalte ist kein Steuerungsinstrument im eigentlichen Sinne. Vielmehr ist sie als notwendige Vorbedingung für ein autonomes Agieren der Hochschulen zu betrachten. Allerdings ist die Frage, ob und inwieweit die Hochschulen die ihnen aufgrund der Haushaltsflexibilisierung theoretisch zustehenden Freiheiten auch tatsächlich umsetzen können.

Die Berliner Hochschulen haben schon sehr frühzeitig Globalhaushalte zugewiesen bekommen. Die Westberliner Universitäten verfügten durch ihren besonderen Status unter dem Alliierten Besatzungsrecht schon seit Beginn der 50er Jahre über einen Globalhaushalt; an den anderen Kuratorialhochschulen gab es ihn seit Anfang der 90er Jahre; mit den ersten Hochschulverträgen wurde 1997 eine weitgehende Finanzautonomie auch für die übrigen Hochschulen möglich. Die Berliner Globalhaushalte gehen insofern über die vieler anderer Länder hinaus, als sie auch Personal- und Investitionsmittel betreffen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Land den Hochschulen zusammen mit den Globalhaushalten auch die Personalhoheit (Dienstherren- und Arbeitgeberfähigkeit) übertragen hat.

Laut § 88a BerlHG können die Hochschulen in Abweichung von der Landeshaushaltsordnung verfügen, dass Personalausgaben und konsumtive Sachausgaben gegenseitig deckungsfähig sind. Auch eine hohe Übertragbarkeit der Sachmittel wird dadurch ermöglicht. Außerdem können die Hochschulen unter bestimmten Bedingungen eine Überschreitung der für die Haushaltswirtschaft verbindlichen summarischen Stellenrahmen beschließen. Von

dieser Möglichkeit zur Erprobung einer flexiblen Haushaltsbewirtschaftung wird von den Hochschulen durchgehend Gebrauch gemacht; diese Möglichkeit gilt als entscheidend für eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwaltung. Die Hochschulen haben sich daher für eine dauerhafte Beibehaltung dieser Regelung ausgesprochen. Dass die Hochschulen die Möglichkeit zur Rücklagenbildung auch nutzen, heißt nicht, dass die entsprechenden Mittel landesseitig eingespart werden könnten – denn mitunter sind z.B. größere Bauvorhaben einzig auf dem Wege der Rücklagenbildung finanzierbar.

Besondere Bedingungen, die für die Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit der Mittel eingehalten werden müssten, gibt es über die gesetzlichen Regelungen und die Vorgabe, dass Investitionsmittel nicht für konsumtive Zwecke verwandt werden dürfen, hinaus nicht. Entsprechend sind auch keine Gegenleistungen der Hochschulen damit verknüpft.

Eine Freigabe der Rücklagen durch den Senat ist nicht erforderlich (Einzig genehmigungspflichtig sind die Haushaltspläne und die Haushaltsrechnung (Ist-Abschluss). Darin wird auch darauf hingewiesen, welche Teile der Rücklagen bereits gebunden sind).

2.6 Finanzielle Planungssicherheit

Grundsätzlich haben die Hochschulen durch die Verträge ein hohes Maß an Planungssicherheit: Sie wissen genau, welche Zuschüsse sie in den Jahren der Vertragslaufzeit erhalten werden (vorbehaltlich des Anteils der leistungsbezogenen Mittelverteilung); im jeweiligen § 1 ist dies genau festgelegt. In den Verträgen ist außerdem in § 4 festgehalten, dass das Land „für die Vertragsdauer [...] keine pauschalen Minderausgaben und Bewirtschaftungsauflagen zum Zwecke von Einsparungen oder sonstige Einschränkungen im Wege der Haushaltswirtschaft verfügen [wird], soweit die [Hochschule] ihre Verpflichtungen aus diesem Vertrag erfüllt hat.“ Einnahmen aus Gebühren und Entgelten wie z.B. Verwaltungsgebühren oder Entgelte für Weiterbildung dürfen lt. § 4 (2) nicht zuschussmindernd wirken. Allerdings hat sich anhand der Änderungs- und Ergänzungsverträge in den vergangenen Jahren gezeigt, dass auch bestehende Verträge nicht vollkommene Planungssicherheit garantieren können – und spätestens nach auslaufen der Verträge können ohnehin neue Vereinbarungen getroffen werden.

2.7 Planungs- und Weisungskultur

Seit der Einführung der Berliner Hochschulverträge gibt es jenseits der Rechtsaufsicht seitens des Senats keine Weisungen, Erlasse oder sonstigen steuernden Eingriffe mehr. Zwar führt der Senator durchaus Gespräche mit den Universitätspräsidenten, aber solche Gespräche sind eher auf (halb)informeller Ebene anzusiedeln. Dennoch spielt freilich nach wie vor eine maßgebliche Rolle, dass das Land nun einmal der Hauptgeldgeber ist – und keineswegs dazu verpflichtet ist, mit den Hochschulen auch weiterhin Verträge abzuschließen, die diesen finanzielle Planungssicherheit ermöglichen.

Bei Investitionsentscheidungen war bislang alles das abzustimmen, was durch das HBFG geregelt war. Dies betraf insbes. die großen Baumaßnahmen, für die nach dem HBFG-Verfahren Prioritäten festzulegen waren. Seit der Abschaffung des HBFG im Zuge der Föderalismus-Reform hat sich noch kein neues Verfahren etabliert; bis auf weiteres wird an den Abstimmungen mit dem Land erst einmal festgehalten.

Eine Beantragung von Landesmitteln gibt es nur in Ausnahmefällen wie der Sanierung des großen Tropenhauses im Botanischen Garten.⁵ Eine Beantragung von Zusatzmitteln

⁵ Dies ist aber eine Sonderkonstruktion und hat v.a. damit zu tun, dass der Botanische Garten ein Sonderbereich ist, der hinsichtlich der Bau-Investitionen trotz der Eingliederung in die FU Mitte der neunziger Jahre weiter in der Zuständigkeit der Senatsbauverwaltung geblieben ist.

z.B. bei HBFVG oder Hochschulsonderprogrammen entfällt, da die Landesanteile in der Regel von den Hochschulen selbst zu erbringen sind.

Für Fachhochschulen gibt es als Sonderprogramm noch den FH-Strukturfond (s.o.), der sich aus Mitteln der Universitäten und nicht des Landes speist. Ansonsten wurden in den vergangenen Jahren keine Spezialprogramme mehr aufgelegt, sondern betreffende Themen werden in Zusammenhang mit den Hochschulverträgen geregelt.

Formalisierte, regelmäßige Treffen beim Senator gibt es nicht, sondern themen- bzw. anlassbezogen werden Besprechungen einberufen, die der gemeinsamen Lösung anstehender Probleme, der Regelung und Abstimmung hochschulübergreifender Fragen und Verfahren dienen.

2.8 Berichtswesen

In Zusammenhang mit der Einführung von Hochschulverträgen entstand auch eine Berichtspflicht seitens der Hochschulen über den Stand deren Erfüllung. Zuvor gab es in Zusammenhang mit dem HIS Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich bereits entsprechende Berichte. Als ein System leistungsorientierter Mittelzuweisung geschaffen wurde, wurden auch dafür geeignete Datenlieferungen bzw. Berichte erforderlich.

Die Berliner Hochschulen haben sich im Rahmen der Berliner Hochschulverträge verpflichtet, dem Abgeordnetenhaus in Form von quantitativen Kenngrößen über ihren Leistungsstand und ihre Kostenstruktur transparent und hochschulübergreifend vergleichbar zu berichten. In seiner heutigen Form fußt das Berichtswesen auf drei Säulen:

- **HIS Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich (AKL):** Ziel der Einbindung der Berliner Hochschulen in den AKL ist der Vergleich zwischen den Hochschulen sowohl innerhalb als auch außerhalb Berlins mit der Zielrichtung einer Stärken- und Schwächen-Analyse. Kennzahlen werden auf der Ebene der Studiengänge und Lehreinheiten berechnet und publiziert.
- **Berichtswesen für die leistungsorientierte Mittelzuweisung:** Ziel dieses Systems ist der regionale Vergleich und die Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen. Auf der Basis eines alljährlich fortzuschreibenden Berichtssystems erfolgt eine ergebnisorientierte Umverteilung der Mittel.⁶ Die Indikatoren werden für Fächergruppen berechnet und dokumentiert.
- **Leistungsberichte der Hochschulen:** In den Leistungsberichten geben die Hochschulen Auskunft über ihren Leistungsstand, gegliedert nach den Leistungsbereichen Ausstattung, Lehre, Forschung / wissenschaftlicher Nachwuchs, Gleichstellung und Internationalität. Ausweisebene in diesem Berichtssystem ist die Hochschule als Ganzes. Die Senatsverwaltung fasst die entsprechenden Einzelberichte der Hochschulen für das Parlament zusammen. Auf diese Weise werden Stärken und Schwächen der jeweiligen Hochschulen und Hochschularten herausgearbeitet und ggf. in entsprechende Steuerungsmaßnahmen für die Zukunft aufgenommen.

Ziel ist es, die drei Säulen soweit möglich auf derselben Datenbasis aufzubauen. Die in die verschiedenen Berichtssysteme einfließenden Ergebnisse sollen dabei auf der im überregionalen Vergleich des AKL entwickelten methodischen Grundlage – zum Teil modifiziert um Berlin-spezifische Vereinbarungen – generiert werden. Die Leistungsberichte sind von den Hochschulen selbst im April jedes Jahres und damit rund ein halbes Jahr vor der leistungsbezogenen Mittelvergabe zur Verfügung zu stellen. Der Termin der Berichtspflicht für die leistungsbezogene Mittelbemessung ist jeweils der 1.12. eines Jahres. Eine Synchronisation

⁶ Vgl. 2.4 Leistungsorientierte Mittelzuweisung.

der Berichtstermine, die Voraussetzung für eine einheitliche Datenbasis ist, ist in der Diskussion.

Die LBMV 2005 wurde für die künstlerischen Hochschulen bereits aus den Ergebnissen des AKL 2003 generiert. Für die Fachhochschulen wurde von HIS für die LBMV 2005 eine vergleichende Modellrechnung auf Basis der AKL-Ergebnisse erstellt. Die LBMV 2006 basiert für die Fachhochschulen wie für die künstlerischen Hochschulen mit den angesprochenen Modifikationen auf den Ergebnissen des überregionalen Vergleichs 2004.

Die Leistungsberichte sowie der AKL werden von der Senatsverwaltung aufbereitet bzw. zusammengefasst und kommentiert. Diese Aufbereitung geht über den Senator in den Wissenschaftsausschuss und dient als Diskussionsgrundlage für das Abgeordnetenhaus, das bei Bedarf darauf reagieren kann.

Formalisierte Sanktionen für nicht eingereichte bzw. nicht vereinbarungsgemäße Berichte sind nicht vorgesehen – aufgrund der herausragenden Bedeutung der Verträge für die Hochschulen (auch in finanzieller Hinsicht) würden diese aber auch gar nicht auf die Idee kommen, keine Berichte abzuliefern.

3. Steuerungsgegenstände

3.1 Lehre

Die Lehre wird durch den Einsatz verschiedener Instrumente steuernd beeinflusst; insbes. durch die Verträge, die leistungsbezogene Mittelverteilung und das BerlHG (Abschnitt 4).

In den Verträgen (§ 5) wird die Anzahl der Studienplätze für jede Hochschule im Sinne einer Fortschreibung bisheriger Zahlen festgelegt (Hintergrund sind die im Hochschulstrukturgesetz 1996 festgeschriebenen 85.000 Studienplätze). Die Umstellung auf die zweistufige Studienstruktur (Bachelor/ Master) wurde bereits mit den Verträgen von 2002-2005 begonnen; in den Verträgen ab 2006 wird die *flächendeckende* Umstellung bis 2009 vereinbart. Darin wird außerdem festgehalten, dass die Hochschulen eine Verkürzung der Studierendauer anstreben.

Im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelverteilung wird auf die Lehre Bezug genommen, indem die Auslastungsquote (Zahl der Studierenden in der RSZ/ Zahl der Studienplätze), die Erfolgsquote (Zahl der Absolventen/ Studierende in der Jahrgangsstärke), die Regelstudienzeitquote (Anzahl der Absolventen in der RSZ + 2 Semester/ Absolventen insgesamt) und die Internationalität (s.u.) als Indikatoren darin aufgenommen wurden. Je nach Hochschulart werden nach Lehrindikatoren 50% (Universitäten) bzw. 80% (Fach- und Kunsthochschulen) der Mittel vergeben.

3.1.1 Weiterbildung

Im BerlHG heißt es zu Ergänzungs-, Zusatz- und Aufbaustudiengängen in § 25 (1): „Für Absolventen und Absolventinnen, die ein Studium erfolgreich abgeschlossen haben, insbes. zur Heranbildung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses, können Zusatzstudien zur Vermittlung weiterer wissenschaftlicher und künstlerischer Qualifikationen, Ergänzungsstudien zur Vermittlung weiterer beruflicher Qualifikationen und Aufbaustudien zur Vertiefung eines Studiums zur Erlangung der Promotion angeboten werden. Die Zulassung kann von einer Aufnahmeprüfung abhängig gemacht werden.“ In (2) wird spezifiziert: „Ergänzungs-, Zusatz- und Aufbaustudiengänge sollen durch Studienordnungen geregelt werden und höchstens zwei Jahre dauern. Sie sollen mit einer Prüfung abschließen.“ Und § 26 (1) zum weiterbildenden Studium bestimmt, dass die Hochschulen „Möglichkeiten der Weiterbildung entwickeln und anbieten [sollen], die mit Weiterbildungsangeboten anderer Institutionen abzustimmen sind.“ In (2) heißt es weiter: „Das weiterbildende Studium steht Bewerbern und Bewerberinnen mit abgeschlossenem Hochschulstudium und solchen Bewerbern und Be-

werberinnen offen, die die für eine Teilnahme erforderliche Eignung im Beruf oder auf andere Weise erworben haben. Hierbei ist die besondere Lebenssituation und Qualifikation von Frauen zu berücksichtigen.“ Auch hier sind entsprechende Studienordnungen festzulegen.

Über diese grundsätzlichen Bedingungen hinaus wird die Weiterbildung aber nicht zum Steuerungsgegenstand. Weder wird sie in den Verträgen gesondert thematisiert; noch gibt es in der leistungsbezogenen Mittelverteilung einen spezifischen Indikator dafür.

3.1.2 Einrichtung neuer Studiengänge

Die Hochschulen sind grundsätzlich frei in der Einrichtung oder Veränderung bzw. Aufhebung neuer Studiengänge. Sie bereiten diese eigenständig vor; es ist allerdings noch eine formale Rechtsprüfung durch die Senatsverwaltung für die Zustimmung erforderlich (§ 22 (3) BerlHG).

3.1.3 Evaluation der Lehre

Die Qualitätssicherung in der Lehre ist in den Hochschulverträgen geregelt. So ist in den Verträgen für alle Hochschularten festgelegt, dass die Hochschulen ihre Studiengänge akkreditieren bzw. regelmäßig re-akkreditieren lassen müssen. Evaluierungen sind ebenfalls durchzuführen und sollen als Grundlage eines kontinuierlichen Qualitätsmanagements genutzt werden. Zudem werden Beurteilungen von Absolventen sowie Bewertungen von Studierenden und Lehrenden zur Verbesserung des Studienangebots genutzt. Ferner werden mit den Fachbereichen Zielvereinbarungen über die Prämierung guter Lehre abgeschlossen. Überdies haben die Hochschulen ein Konzept zu entwickeln, wie ihr „Outcome“ in die Leistungsberichterstattung einbezogen werden kann.

Im BerlHG gibt es keine Regelung zur Evaluation, nur in Zusammenhang mit Datenschutzregelungen einen indirekten Hinweis darauf: Nach § 6 (1) 4. dürfen die Hochschulen personenbezogene Daten in Zusammenhang mit „Evaluation von Forschung und Studium“ nutzen.

3.1.4 Internationalisierung von Lehre

Ein zusätzlicher Indikator der leistungsbezogenen Mittelverteilung ist spezifisch auf die Internationalisierung der Lehre ausgerichtet. An den Universitäten und Kunsthochschulen gilt der Anteil ausländischer Absolventen an den Absolventen insgesamt als Indikator für Internationalität in der Lehre, an Fachhochschulen die Zahl der ausländischen Studierenden in der RSZ + 2/ Studierende in der RSZ +2 insgesamt.

3.2 Forschung

Grundsätzliches zur Forschung ist in Abschnitt 4 des BerlHG geregelt: Aufgaben, Koordinierung, Forschungsmittel, Drittmittelforschung, Forschungsberichte, angewandte Forschung.

Im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelverteilung wird die Forschung gesondert durch entsprechende Indikatoren berücksichtigt. An den Universitäten werden 45% der Mittel nach Indikatoren für Forschung/Nachwuchsförderung verteilt, an den Fach- und Kunsthochschulen 15%. An den Universitäten werden Drittmittel (Anteil der Drittmittelausgaben einer Universität in einer Fächergruppe an den gesamten Drittmittelausgaben der Fächergruppe an den drei Universitäten), Promotionen (Anzahl der Promotionen einer Universität in einer Fächergruppe an der Gesamtzahl der Promotionen der Fächergruppe an den drei Universitäten) und Internationalität (s.u.) als Parameter verwendet. An den Fachhochschulen werden Drittmittel (hier definiert als Drittmittelausgaben / Zahl der besetzten Hochschullehrerstellen), Veröffentlichungen (Zahl der Veröffentlichungen/ Zahl der besetzten Hochschullehrerstellen) und Internationalität (s.u.) zugrunde gelegt, und an den Kunsthochschulen werden die Mittel an-

hand von Drittmitteln (Drittmittelausgaben/ Zahl der besetzten Professuren), Internationalität (s.u.) und Preisen (Zahl der Preise und Wettbewerbserfolge/ Zahl der Studierenden) verteilt.

In den Verträgen wird nur auf die Betreuung wissenschaftlichen Nachwuchses eingegangen; dazu heißt es dort, dass die Universitäten insbes. Promotions- und Graduiertenkollegs verstärken sollen. Dabei soll außerdem der Anteil der Fachhochschulabsolvent(inn)en an den Promovenden gesteigert werden.

3.2.1. Wissenstransfer

Der Wissenstransfer wird durch keines der in Berlin angewandten Steuerungsinstrumente thematisiert und wird auch im BerlHG nicht gesondert aufgegriffen. Dennoch ist er implizit durch die Verträge abgedeckt, denn in den Leistungsberichten zu den Verträgen wird darauf Bezug genommen.

3.2.2. Profilbildung

Im Rahmen der Struktur- und Entwicklungsplanung wird die Profilbildung v.a. der Universitäten aktiv vorangetrieben. Allerdings wird dabei die Profilierung im Forschungsbereich nicht getrennt von der Entwicklung der Lehrangebote thematisiert; vielmehr stehen Forschungsprofile und Lehrangebote offenbar in engem Zusammenhang. Im BerlHG heißt es in § 38 (2): „Die Hochschulen sollen die Bildung von Forschungsschwerpunkten anstreben und sie in die Entwicklungspläne aufnehmen. Besonderes Augenmerk ist auf die Entwicklung interdisziplinärer Forschungsschwerpunkte zu legen.“ Wie weiter in § 38 (3) festgelegt, beschließen die Akademischen Senate der beteiligten Hochschulen über Anerkennung und Ausstattung von Forschungsschwerpunkten.

3.2.3. Evaluation der Forschung

Anders als zum Bereich Lehre gibt es in den Verträgen keine gesonderten Vereinbarungen zur Qualitätssicherung in der Forschung. Auch sonst wird die Forschungsbewertung nicht zum Steuerungsgegenstand.

Nur im BerlHG gibt es in Zusammenhang mit Datenschutzregelungen zumindest einen indirekten Hinweis darauf: Nach § 6 (1) 4. dürfen die Hochschulen personenbezogene Daten in Zusammenhang mit „Evaluation von Forschung und Studium“ nutzen.

3.2.4. Internationalisierung von Forschung

Die Internationalität der Forschung wird im Rahmen des leistungsbezogenen Mittelverteilungsmodells je nach Hochschulart unterschiedlich definiert: An den Universitäten wird der Anteil der Alexander-von-Humboldt-Stipendiaten und -Preisträger einer Universität in einer Fächergruppe an der Gesamtzahl der Fächergruppe der drei Universitäten gemessen, an den Fachhochschulen die Zahl der internationalen Kooperationsprojekte/ Zahl der besetzten Hochschullehrerstellen und an den Kunsthochschulen die Zahl der Erasmus-, Sokrates- und sonstigen Finanzmitteln für internationale Zwecke/ Zahl der Studierenden.

3.3 Gleichstellung

Im Berliner Hochschulgesetz wird in § 5 a auf die Frauenförderrichtlinien eingegangen, die vom Akademischen Senat in Benehmen mit dem Kuratorium aufzustellen sind. Die Berliner Hochschulen haben sich seit Anfang der 90er Jahre solche Frauenförderrichtlinien gegeben. Darin werden die gesetzlichen Vorschriften ergänzt und konkretisiert; lt. Gesetz ist darin auch die Förderung von Frauen bei der Vergabe von Mitteln zu regeln.

In den Berliner Hochschulverträgen wird in § 7 auf die Chancengleichheit von Frauen eingegangen: Das Ziel ist, den Anteil der Frauen innerhalb der einzelnen Qualifikationsstufen dem der jeweils vorangegangenen anzupassen.

Im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelverteilung werden an allen Hochschularten jeweils 5% der Mittel anhand von Gleichstellungsindikatoren zugewiesen; allerdings unterscheiden sich die verwendeten Parameter je nach Hochschulart. Dabei werden Parameterwerte, die über 50% liegen, auf 50% begrenzt. Zunächst wird an allen Hochschularten der Indikator Professorinnen (Anzahl der Professorinnen/ Anzahl besetzte Professuren) eingesetzt. An den Universitäten und Fachhochschulen kommen die Indikatoren Neu berufene Professorinnen (Anzahl der Professorinnen/ Anzahl der in den letzten zwei Jahren besetzten Professuren) und Absolventinnen (Anzahl der Absolventinnen/ Anzahl der Absolventen insgesamt) hinzu, an den Universitäten zusätzlich der Indikator Promotionen (w), also der Anteil der Promotionen von Frauen an der Anzahl der Promotionen insgesamt. An den Kunsthochschulen gibt es noch die Parameter Frauenanteil Mittelbau und Frauenanteil Lehrbeauftragte.

3.4 Binnenstruktur

Grundlegende Bestimmungen zur Struktur der Hochschulen finden sich im BerlHG (Abschnitt 5ff.).

3.4.1. Satzung

In § 7a (Erprobungsklausel) des BerlHG ist geregelt, dass die Senatsverwaltung auf Antrag der Hochschulen (nach Stellungnahme des Akademischen Senats und mit Zustimmung des Kuratoriums, in Hochschulen ohne Kuratorium mit Zustimmung des Akademischen Senats) Abweichungen vom Hochschulgesetz zulassen kann, was neue Leitungs-, Organisations- und Finanzierungsmodelle betrifft, die die Entscheidungsprozesse vereinfachen und die Wirtschaftlichkeit der Hochschulen verbessern. Damit können die Hochschulen durch autonome Satzungen von etwa der Hälfte der Vorschriften des BerlHG abweichen. Die Hochschulen haben von dieser Möglichkeit, sich eine Reformsatzung zu geben, bisher in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. Insbes. sind seitdem Kuratorien oder Hochschulräte neuer Prägung entstanden, die auch strategische Aufgaben wahrnehmen. Alle entsprechenden institutionellen Regelungen sind bereits positiv evaluiert worden. Zudem haben die Hochschulleitungen größere Entscheidungsbefugnisse erlangt, während die Zuständigkeit der Akademischen Senate auf akademische Angelegenheiten konzentriert wurde.

3.4.2. Interne Zielvereinbarung

In den Verträgen heißt es in § 14 bzw. 15, dass die Hochschulen Zielvereinbarungen mit ihren Organisationseinheiten abschließen, wenn diese (mit) zuständig für die Verpflichtungen aus den Verträgen sind. In solchen internen Zielvereinbarungen sind die Auswirkungen bei unzulänglicher Erfüllung der Vereinbarungen festzulegen.

3.4.3. Interne Hochschulstruktur

Die Hochschulen sind völlig frei in der Gestaltung ihrer Binnenstruktur; das Element der Hochschulautonomie wird sehr ernst genommen. Dass die drei Berliner Universitäten völlig unterschiedliche Steuerungs- und Führungskulturen entwickelt haben, belegt diese Freiheit.

3.5 Personal

Die Hochschulen haben bezüglich ihres Personals große Freiheiten. Der Stellenplan für Beamte ist eher eine Formalität; für Angestellte und Arbeiter gibt es einen summarischen Stellenrahmen. Die Hochschulen sind gemäß § 2 (4) des BerlHG selbst Dienstherrn der Beamten sowie Arbeitgeber der Angestellten und Arbeiter(innen) und insofern – im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und ihrer verfügbaren Mittel – frei in ihren Personalentscheidungen. Bei Tarifverhandlungen tritt jede Hochschule als eigener Tarifpartner auf. *Sämtliche* Verhandlungen mit neuem Personal (inkl. der Professor(inn)en) – auch zur Vergütung – werden von den Hochschulen selbst geführt. Dass Berufungen lt. § 101 BerlHG durch den Senat erfolgen, ist eher eine Formalität. Grundsätzliche Regelungen zu haupt- und nebenberuflichem Personal werden in Abschnitt 11 bzw. 12 des BerlHG getroffen.

3.6 Baulich Investitionen (Neubau; Sanierung)

Investitionsentscheidungen – vorbehaltlich z.B. HBBG-Mitteln – werden von den Hochschulen allein getroffen und bedürfen keiner weiteren Zustimmung.

3.7 Studiengebühren

Bislang gibt es in Berlin für grundständige Studiengänge keine Studiengebühren, so ist es auch im BerlHG in § 2 (9) festgehalten. Auch in Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über die Haushaltsnotlage im Land Berlin ist keine entsprechende Veränderung des BerlHG geplant.

Quellen

- Abgeordnetenhaus Berlin 2005: Drucksache 15/3896: Strukturplanung der Berliner Hochschulen
Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz – BerlHG), Fassung des Elften Änderungsgesetzes vom 6. Juli 2006.
- Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts (Haushaltsstrukturgesetz 1997 – HStrG 97).
- Hochschulkompass der HRK, online unter <http://www.hochschulkompass.de>, Stand 25.04.2007
- Hochschulverträge 2006 bis 2009 gemäß Artikel II § 1 Abs. 1 und 4 des Haushaltsstrukturgesetzes 1997
- Kleber 2004: Vermerk betr. System der leistungsbezogenen Mittelzuweisung nach den Hochschulverträgen 2003 bis 2005.
- Krieger 2005: Neue Finanzierungs- und Steuerungssysteme und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen. Vortragsmanuskript des Vortrags für die Fachtagung des Bayerischen Staatsinstituts für Hochschulforschung (IHF) am 7.10.2005.
- Leszczensky, Michael/ Jaeger, Michael/ Orr, Dominic 2004: Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Berlin. Gutachten im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur. KI 04/2004, HIS, Hannover.
- Strobel 2005: Neue Finanzierungs- und Steuerungssysteme und ihre Auswirkungen auf die Hochschulen. Vortragsmanuskript des Vortrags für die Fachtagung des Bayerischen Staatsinstituts für Hochschulforschung (IHF) am 7.10.2005.
- Tagesspiegel vom 12.09.2005: „Es dürfen sich keine Präsidialregime etablieren“. Online unter: http://senwisskult.berlin.de/2_hochschulen/inhalt/Interview%20Flierl%20-%20Lenzen_12.09.2005.PDF (aufgerufen am 27.07.2006).
- http://senwisskult.berlin.de/2_hochschulen/inhalt/Qualitaetsoffensive.pdf (ohne Datum, vermutlich Juli 2006; aufgerufen am 27.07.2006).

Thema	Gesetz: BerlHG	HS-Verträge	Finanzierungssystem
3.1 Lehre	3. Abschnitt	<ul style="list-style-type: none"> • § 5: Anzahl der Studienplätze • Bachelor-/Master-Struktur 	Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> • Auslastungsquote • Erfolgsquote • Regelstudienzeitquote • Internationalität
3.1.1 Weiterbildung	§ 25 + 26 BerlHG (sehr allgemein)		
3.1.2 Einrichtung neuer Studiengänge	Nach § 22(3) BerlHG formale Rechtsprüfung durch Senatsverwaltung erforderlich		
3.1.3 Evaluation der Lehre	Keine Regelung, nur indirekter Hinweis in § 6 (1) 4. BerlHG	<ul style="list-style-type: none"> • (Re-)Akkreditierung von Studiengängen • Evaluierung • Beurteilungen von Absolventen und Studierenden 	
3.1.4 Internationalisierung von Lehre			Indikator für Internationalität der Lehre (je nach HS-Art unterschiedlich)
3.2 Forschung	4. Abschnitt		Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel • Promotionen • Veröffentlichungen • Preise • Internationalität
3.2.1 Wissenstransfer		(implizit enthalten: in Leistungsberichten zu den Verträgen thematisiert)	
3.2.2 Profibildung *	§ 38 BerlHG		
3.2.3. Evaluation von Forschung	Keine Regelung, nur indirekter Hinweis in § 6 (1) 4. BerlHG		

3.2.4 Internationalisierung von Forschung			Indikator für Internationalität der Forschung (je nach HS-Art unterschiedlich)
3.3 Gleichstellung	§ 5a BerlHG	§ 7 Chancengleichheit	Indikatoren (je nach HS-Art unterschiedlich)
3.4 Binnenstruktur	5. Abschnitt ff.		
3.4.1. Satzung	§ 7 a BerlHG (Erprobungsklausel)		
3.4.2. Interne Zielvereinbarung		In Verträgen (§14 bzw. 15) verankert	
3.4.3. Interne Hochschulstruktur			
3.5 Personal	11. + 12. Abschnitt		
3.5.1. Berufungen	§ 101 BerlHG: Berufungen erfolgen durch Senat (Formalität)		
3.5.2. Dienstherrenschaft	§ 2 BerlHG: Hochschulen haben Dienstherrenschaft		
3.6 Investitionsentscheidungen			
3.7 Studiengebühren	Gibt es nach § 2 (9) BerlHG nicht		

* außerdem in Struktur- und Entwicklungsplanung thematisiert, allerdings nicht speziell auf die Forschung bezogen

Andrea Güttner

Steuerungsinstrumente auf der Ebene Land – Hochschule

Bericht zu Hessen

Länderbericht Hessen

Inhaltsverzeichnis

1. Entwicklungsgeschichte	73
2. Steuerungsinstrumente	73
2.1 Gesetzliche Grundlagen	73
2.2 Struktur- und Entwicklungsplanung	76
2.3 Zielvereinbarung und Kontrakte	77
2.4 Leistungsorientierte Mittelzuweisung	78
2.5 Haushaltsflexibilisierung	79
2.6 Finanzielle Planungssicherheit	79
2.7 Planungs- und Weisungskultur	80
2.8 Berichtswesen	80
3. Steuerungsgegenstände	80
3.1 Lehre	80
3.2 Forschung	82
3.3 Gleichstellung	83
3.4 Binnenstruktur	83
3.5 Personal	84
3.6 Bauliche Investitionen (Neubau, Sanierung)	84
Quellen	84
Zusammenfassung Steuerungsgegenstände	86

Rahmendaten des Hochschulsystems in Hessen

Im WS 2006/07 waren rund 106.000 Studierende an den Hessischen Hochschulen eingeschrieben. Sie teilten sich auf fünf Universitäten (Universität Kassel, Universität Marburg, Universität Gießen, Universität Frankfurt, TU Darmstadt), fünf Fachhochschulen (Fachhochschule Gießen-Friedberg, Hochschule Darmstadt, Fachhochschule Frankfurt am Main, Hochschule Fulda, Fachhochschule Wiesbaden) und zwei Kunsthochschulen (Hochschule für Musik und Darstellende Kunst, Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main) auf.

1. Entwicklungsgeschichte

Das Bundesland Hessen kann zu den Vorreitern bei der Reform der staatlichen Hochschulsteuerung gerechnet werden. Erstens gehörte Hessen mit der Novelle des Hochschulgesetzes im Jahr 1998 zu den Bundesländern, die als erste die neuen Steuerungsinstrumente im Hochschulrecht verankert haben. Zweitens verteilte – neben Rheinland-Pfalz – nur Hessen 2003 95% der Haushaltsmittel über Indikatoren¹. Diese Reformprozesse wurden durch die Umstellung der Hochschulfinanzierung auf doppelte Buchführung und Globalhaushalte sowie die Neukonzeption der Verwaltungsdatenverarbeitung (SAP) an allen Hochschulen durchgeführt (Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst 2000b: 1; Höhmann 2002: 74). Beim Abschluss der Rahmenzielvereinbarung (sog. Hochschulpakt) und den Zielvereinbarungen im Jahr 2002 liegt Hessen im Bundesländervergleich zwischen den Ländern, die vertragsförmige Vereinbarungen bereits Ende der 90er-Jahre eingeführt hatten (Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen u.a.), und denjenigen, die erst nach 2004 oder später folgten (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern u.a.; vgl.: König u.a. 2003).

Prägendes Moment dieser ersten Reform der Hochschulsteuerung in Hessen war die verbindliche Zusage der Landeszuschüsse für die Jahre 2002 bis 2005 sowie deren Aufteilung zwischen den Hochschulen nach vorher festgelegten Preisen für bestimmte Leistungen (z.B. Studierende, Absolventen). Bereits im Jahr 2003 musste jedoch der Gesamtzuschuss neu verhandelt werden, weil das Land die Mittel, die der Hochschulen nach der Berechnungsformel zustehen, nicht aufbringen konnte. Das Preismodell wurde angesichts der Finanzierungsprobleme zugunsten eines Verteilungsmodells aufgegeben. 2005 wurde eine neue Rahmenzielvereinbarung unterzeichnet, die die Finanzausstattung von 2006 bis 2010 in begrenztem Maß an die Entwicklung des Steueraufkommens koppelt. Das Mittelverteilungsmodell wurde mit dem Ziel überarbeitet, sowohl die Planungssicherheit als auch die Leistungsanreize zu stärken. Die zweite Runde der Zielvereinbarungen des Landes mit den einzelnen Hochschulen wurde am 24.07.2006 mit Unterzeichnung abgeschlossen.

2. Steuerungsinstrumente

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Aktuell gilt das Hessische Hochschulgesetz in der Fassung vom 20. Dezember 2004 (GVBl. I S. 466).² Die hier relevanten Regelungen zu Entwicklungsplanung, Zielvereinbarungen und Mittelverteilung wurden aber wesentlich früher gesetzlich verankert. Sie waren bereits Be-

¹ Davon wurden 80 Prozentpunkte anhand von Studierendenzahlen und 15 Prozentpunkte anhand von Leistungsindikatoren zugewiesen. Aber auch wenn nur diese 15% berücksichtigt werden, gehörte Hessen 2003 zu den ersten fünf Ländern, die mehr als 10% der Haushaltsmittel nach Leistungsindikatoren zugewiesen haben (Berlin, Thüringen, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz). (vgl. Jaeger u.a. 2005: 5)

² Am 5. November 2007 ist eine neue Fassung des Hessischen Hochschulgesetzes in Kraft getreten (GVBl. I S. 710).

standteil des 1998 verabschiedeten Hessischen Hochschulgesetzes (**HHG**)³, in dem vier bis dahin verschiedene Gesetze – das Hessische Hochschulgesetz, das Universitätsgesetz, das Fachhochschulgesetz und das Gesetz über die Kunsthochschulen – zusammengeführt wurden. Intendiert waren eine Gleichbehandlung der Hochschultypen und eine Verschlinkung des Regelwerks (Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst 1998: 1). Bei nachfolgenden Novellierungen fanden die steuerungsrelevanten Regelungen in teilweise überarbeiteter und erweiterter Form erneut Berücksichtigung. So auch in der Neufassung des Hochschulgesetzes vom 31. Juli 2000 (GVBl. II 70-205), deren Formulierungen überwiegend im Wortlaut in die o.g. aktuell geltende Fassung übernommen wurden.⁴

Bezüglich des Zeithorizonts der Schaffung gesetzlicher Grundlagen bewegt sich Hessen damit in einer Spitzenposition. Die meisten Bundesländer vollzogen die Novellierung ihrer Hochschulgesetze in den Jahren 1999/2000.

Das HHG regelt die **Zuweisung der Landesmittel an die Hochschulen**. Sie ist Sache des Ministeriums. Dieses behält sich die zentrale Rückstellung eines unbestimmten Anteils der Mittel vor. Weder wird der Zweck dieser zentralen Reserve benannt, noch werden Verwendungsvorschriften erlassen. Der angesprochene Finanzrahmen wird in den Paragraphen „*Struktur- und Entwicklungsplanung*“ als Bestandteil des Abschnitts „*Haushalt, Strukturplanung, Aufsicht*“ behandelt. Den Ausgangspunkt bildet die **Struktur- und Entwicklungsplanung**:

(1) Die Struktur- und Entwicklungsplanung ist im Rahmen der Grundsatzentscheidungen der Landesregierung Aufgabe der Hochschulen und des Ministeriums. Sie soll ein fachlich ausreichendes und regional ausgewogenes Angebot in Lehre und Forschung sicherstellen und gemeinschaftliche oder hochschulübergreifende Angebote von Einrichtungen und deren wirtschaftliche Nutzung gewährleisten. (§ 88)

Die Umsetzung der Planungsziele ist Gegenstand der **Zielvereinbarungen**, wobei beide Seiten – Leistung und Finanzierung – angesprochen werden:

Hinsichtlich der aus der Formulierung des § 88 HHG hervorgehenden Verpflichtung zum Abschluss von Zielvereinbarungen vertritt Hessen die gleiche Position wie die Mehrheit der Länder. Kann- oder Soll-Bestimmungen bilden bundesweit die Ausnahme. Während die Struktur- und Entwicklungsplanung als gemeinschaftliche Aufgabe von Ministerium und Hochschulen verstanden wird, liegt in Hessen die Verantwortung für den Abschluss der Zielvereinbarungen – anders als in den meisten Ländern,⁵ die beide Seiten gleichberechtigt nennen oder im Einzelfall sogar den Hochschulen die Wahl lassen – beim Ministerium. Diesem ist vorbehalten, im Fall des Scheiterns einer Vereinbarung Zielvorgaben zu erlassen (ähnlich wie Hamburg, Niedersachsen und neuerdings auch Mecklenburg-Vorpommern). Dies belegt den hierarchischen Charakter des Steuerungsinstrumentes ‚Zielvereinbarungen‘.

Hinsichtlich der **Leistungsbewertung und Berichtspflicht** über Leistungen und Mitteleinsatz nimmt Hessen eine herausragende Position ein.

(1) Die Hochschulen berichten regelmäßig über ihre Tätigkeit insbesondere in Forschung und Lehre, bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie bei der Erfüllung des

³ <http://www.forum.uni-kassel.de/hsr/hhg/HHG98.shtml>, Zugriff am 8.5.2006.

⁴ Die gegenüber 2000 vorgenommenen Veränderungen beschränken sich im wesentlichen auf die Bereiche Studiengänge und Studiengestaltung, Prüfungen, Nachwuchsförderung, Personalkategorien, Junior-Professuren sowie den Verwaltungskostenbeitrag. Hinzu kommen Neuregelungen der Gremienkompetenzen oder auch die Aufnahme einer auf Gender Mainstreaming zielenden Passage in den Paragraphen zur Frauenförderung.

⁵ Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein schreiben für längerfristige und umfassende Zielvereinbarungen die Zustimmung des Landtags vor. In Sachsen-Anhalt muss sich das Ministerium bei Nicht-Zustimmung der Hochschulen mit dem zuständigen Landtagsausschuss ins Benehmen setzen.

Gleichstellungsauftrags. Sie berichten über die dabei erbrachten Leistungen und über die Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit des Mitteleinsatzes.

(2) Die erbrachten Leistungen sind durch Verfahren der Leistungsbewertung (Evaluation) in regelmäßigen Abständen zu überprüfen; [...] Die Ergebnisse der Evaluation sind bei den Strukturplänen und den Zielvereinbarungen zu berücksichtigen. (§ 92)

Hauptakteure auf Seiten der Hochschule sind **Präsidium, Senat und Hochschulrat**. Im Verlauf der letzten Jahre zeichnet sich – einem allgemeinen gesetzgeberischen Trend folgend – eine Verschiebung der Entscheidungskompetenz zu Gunsten des Präsidiums⁶ ab. Während früher der Senat über die Entwicklungsplanung der Hochschulen entschied, ging diese Befugnis gemäß HHG-Novelle von 2004 an das Präsidium über.

Dem Senat wird lediglich die Möglichkeit der Stellungnahme eingeräumt.⁷ Allerdings bleibt er nach § 40, Abs. 2, Nr. 3 zuständig für die Entscheidung über Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkte. Ähnliches ist im Hinblick auf Zielvereinbarungen und Budgetfragen zu beobachten. Auch hier nimmt der Senat nur noch Stellung, während das Präsidium entscheidet. Aufgabe des Hochschulrates⁸ als beratendes Gremium und Mittler zwischen Hochschule und Praxis ist es, Empfehlungen zur Hochschulentwicklungsplanung, zu den Schwerpunkten in Lehre und Forschung sowie zu Zielvereinbarungen und Mittelverwendung abzugeben. Er nimmt darüber hinaus Stellung zum Budgetplan. An der TU Darmstadt hat der Hochschulrat allerdings weiter reichende Befugnisse. Laut §6 TUD-Gesetz besitzt er Initiativrecht in grundsätzlichen Angelegenheiten und übt Kontrollfunktionen aus. Die Struktur- und Entwicklungsplanung als auch die Bauplanung bedürfen der Zustimmung des Hochschulrats. Zudem wirkt er an der Bestellung der Mitglieder des Präsidiums mit. Die Mitglieder des Hochschulrats werden von der hessischen Landesregierung bestellt.

Hessen zählt im Bereich **Binnensteuerung** zu den Ausnahmen im Ländervergleich. Das HHG gibt den Hochschulen Verfahren vor, die in ihrer Ausgestaltung Brüche zeigen und zum Teil noch kamerale Prinzipien folgen, die im Rahmen der neuen Verwaltungssteuerung überwunden werden sollen. Im Vordergrund dieser Kritik stehen die Strukturpläne. Sie sollen in institutioneller Untergliederung Auskunft über die „*vorhandenen Personal- und Sachmittel und die beabsichtigte Entwicklung*“ geben. Auch hier findet sich – vergleichbar der Zielvereinbarung des Ministeriums mit der Hochschule – die Hervorhebung der „*Ausbildungs- und Forschungsschwerpunkte*“. Zusätzlich sollen über die Strukturpläne die Personal und Sachmittel den Schwerpunkten zugeordnet werden. Außerdem sind die Verfahrensschritte der Planumsetzung auszuweisen. Für Ausstattungsfestlegungen gilt grundsätzlich eine Befristung auf fünf Jahre und eine Bindung an Leistungen (§ 88, 3). Damit werden kamerale Prinzipien vorausgesetzt, indem Mittelzuweisungen auf verschiedene Verwendungszwecke auf professoraler Ebene festgesetzt werden sollen. Unter dem Aspekt der Einführung von Globalhaushalten und der Implementierung neuer Instrumente wie die der Personalmittelbudgetierung erweist sich das Instrument ‚Strukturpläne‘ als obsolet.

Zusätzliche Brüche sind für die Zustimmungs- und Entscheidungsverfahren zu erkennen. So ist für den Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Land, den Fachbereichen und Einrichtungen das Präsidium zuständig. Es entscheidet über die Entwicklungsplanung der Uni-

⁶ Bestehend aus Präsident(in) (Wahl durch den Senat, bedarf der Zustimmung des Ministeriums, Vorschlagsrecht Hochschulrat), Vizepräsident(in) (Wahl durch den Senat auf Vorschlag Präsident(in)) und Kanzler(in) (Bestellung durch HMWK auf Vorschlag des Präsidenten im Benehmen mit dem Senat).

⁷ In anderen Ländern fällt die Entscheidung über die Zielvereinbarung im Benehmen mit dem Senat (Nordrhein-Westfalen) oder mit Zustimmung des Senats (Saarland/FH, Schleswig-Holstein). Den Gegenpol stellt Niedersachsen dar, wo der Senat nur zu informieren ist. Einige Länder verzichten gänzlich auf gesonderte Zuständigkeitsfestlegungen.

⁸ Bestehend aus vier Persönlichkeiten aus Wirtschaft/ beruflicher Praxis und drei Persönlichkeiten aus Wissenschaft/ Kunst.

versität, während der Senat über die Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkte bestimmt. Die Strukturpläne werden vom Dekanat aufgestellt und vom Fachbereichsrat festgestellt, während das Präsidium diesen zustimmen muss (§ 91). Die Umsetzung der Strukturpläne soll über die Zielvereinbarungen erfolgen (§ 88). Entsprechend kann es bei diesem System der Binnensteuerung über konträre Entscheidungen der verschiedenen hochschulpolitischen Akteure Brüche im Aufbau des Steuerungssystems der Hochschule geben.

Offen ist der Umgang mit Landeshochschulen, die von der Landesregierung in eine andere öffentlich-rechtliche Rechtsform überführt werden, wie dies etwa für die Universität Frankfurt vorgesehen ist.⁹

2.2 Struktur- und Entwicklungsplanung

Hessen ist neben Berlin das einzige Bundesland, das seit Beginn der 90er-Jahre keine Dokumente zur Landeshochschulstrukturplanung veröffentlicht hat. Auch eine in vielen Ländern übliche Entwicklungsplanung der Hochschulstruktur über Kommissionen, Ausschüsse oder ähnliches wurde in Hessen nicht einberufen. Nach Schilderung des früheren Abteilungsleiters im Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK), Helmut Weber, wurde die Hochschulstrukturentwicklung Ende der 90er-Jahre in **bilateralen Gesprächen** mit den Hochschulen entwickelt und anschließend in Form von Strukturerlassen des Ministeriums festgelegt (Interview Weber 369-373).

In der Rahmenzielvereinbarung des Jahres 2002 wurde den Hochschulen explizit der Auftrag erteilt, eine „*abgestimmte Entwicklungsplanung*“ zu erarbeiten und darüber dem Land zu berichten (Rahmenzielvereinbarung 2002: Abschnitt 3.3). Einzelne Elemente der Landesentwicklungsplanung sind darüber hinaus Gegenstand der Zielvereinbarungen.

Die Rahmenzielvereinbarung vom 29.08.2005 enthält nicht mehr nur eine Informationspflicht der Hochschulen gegenüber dem Ministerium, sondern definiert Landesentwicklungsplanung **als gemeinsame Aufgabe**:

Mit diesem Ziel bemühen sich die Hochschulen insbesondere auch um eine intensivere hochschulartenübergreifende Abstimmung. Im Sinne einer regional ausgewogenen Schwerpunktplanung werden die Hochschulen in Abstimmung mit dem Ministerium profilbildende Schwerpunkte festlegen und damit nach Möglichkeit Zentrenbildungen befördern. (Rahmenzielvereinbarung 2006: Abschnitt 2.2)

Dabei werden durchaus konkrete Vorgaben gegeben, die sich als steuernde Entscheidungen interpretieren lassen:

Das Land und die Hochschulen sind sich einig, dass im geisteswissenschaftlichen Bereich eine räumliche Konzentration im Sinne einer regionalwissenschaftlichen Zentrenbildung zu erfolgen hat, um den Erhalt der kleinen geisteswissenschaftlichen Fächer zu sichern. (Rahmenzielvereinbarung 2006: Abschnitt 2.2)

Die Regionalzentren wurden im Jahr 2006 gebildet. Über eine Zusatzzielvereinbarung (Anlage zur Zielvereinbarung 2006-2010) wurden Zielsetzungen, Berichtspflichten, Evaluationszeitraum und Maßnahmen für die Zentren in Frankfurt, Gießen und Marburg vereinbart.

Auch in den Vereinbarungen über die zukünftige leistungsorientierte Mittelverteilung wird ausdrücklich aufgenommen, dass unter anderem „politische Schwerpunktsetzung“ zu einer Korrektur der langjährigen Studierendenauslastung und damit des Finanzierungsmodells führen können (Hessen: Rahmenzielvereinbarung 2006: 4)¹⁰.

⁹ Die Universität Frankfurt wurde am 1. Januar 2008 Stiftungsuniversität. Vgl. hierzu HHG 10. Abschnitt (§100a – §100k).

¹⁰ Vgl. hierzu auch 2.4.

2.3 Zielvereinbarung und Kontrakte

In Hessen wurden – wie in einigen anderen Bundesländern auch – zur Sicherung der Leistungskraft **Rahmenzielvereinbarungen** mit allen Hochschulen sowie darauf aufbauende Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen abgeschlossen. Die Rahmenzielvereinbarung ist gleichzeitig Grundlage der leistungsorientierten Mittelverteilung. Dagegen gelten **Zielvereinbarungen** zwar als Bestandteil des Verteilungsmodells, beinhalten jedoch vor allem Entwicklungsplanungen in Forschung, Lehre und Nachwuchsförderung.

Die erste Rahmenzielvereinbarung umfasste den Zeitraum 2002 bis 2005, die zweite umfasst die Jahre 2006 bis 2010. In beiden Vereinbarungen werden einerseits die Grundfinanzierung der Hochschulen und andererseits allgemeine Leistungen wie die Ausbildung einer bestimmten Anzahl von Studierenden, die eigenständige Entwicklungsplanung oder die Evaluation definiert (Rahmenzielvereinbarung 2002: Abschnitt 3; Rahmenzielvereinbarung 2006: Abschnitt 2). In der Rahmenzielvereinbarung aus dem Jahr 2006 werden darüber hinaus die Grundzüge des Modells zur **leistungsorientierten Mittelverteilung** aufgestellt.

In beiden Rahmenzielvereinbarungen sind wesentliche Elemente für die Zielvereinbarungen zwischen Landesregierung und der einzelnen Hochschulen festgelegt. Diese sollen insbesondere Aussagen zur Hochschulstruktur, zu Qualitätsmanagement und Evaluation und – ab 2006 – zu Nachwuchsförderung, Frauenförderung und Internationalisierung enthalten.

Kernbereich der Zielvereinbarungen für die Jahre 2002 bis 2005 waren Finanzierungsvereinbarungen zu einzelnen Projekten, in denen Vorhaben aufgeführt sind, die aus dem Innovationsbudget der Landesregierung finanziert wurden. Für jede Hochschule waren Projekte aufgeführt, für die **Innovationsmittel** zugesagt wurden. Die Finanzierungszusage wurde an keine besonderen Bedingungen geknüpft, sondern als Anfinanzierung verstanden. Die Auszahlung war also nicht von einem bestimmten Erfolg abhängig. Gleichzeitig wurden Zielzahlen für Studierende nach Fächerclustern beschlossen. Daneben legte man in den Zielvereinbarungen Aussagen zu Bauprojekten und Großinvestitionen sowie Sondertatbestände (Emeritenbezüge, Bibliothek, Botanischer Garten usw.) fest. Die 2002 geschlossenen Zielvereinbarungen enthielten noch keinerlei Feststellungen über das **Berichtswesen**. Nach Aussagen aus der Landesverwaltung wurden die Hochschulen Ende 2004 zu Stellungnahmen zu den einzelnen Zielen aufgefordert (Interview 7:893-904). Dies erfolgte über eine Evaluationstabelle, die den jeweiligen Umsetzungsstand der vereinbarten Ziele und der Maßnahmen aufführen sollte. Die Ergebnisse dieser Analyse wurden jedoch nicht öffentlich dokumentiert.¹¹

Die im Juli 2006 nach fast einjähriger Verhandlung mit den Hochschulen abgeschlossenen Zielvereinbarungen für die Jahre 2006 bis 2010 fielen äußerst detailliert aus. So hat das Land allein 13 Gliederungspunkten vorgegeben. Zudem finden sich insgesamt 17 Untergliederungspunkten für den Bereich „Spezifische Leistungsziele und Maßnahmen“. Die meisten Zielvereinbarungen umfassen ca. 50 Seiten und einen etwa 30 Seiten langen Anhang. Zusätzlich waren Aussagen zur Qualitätssicherung, zu Hochschulbau und Großinvestitionen zu treffen. Die konkreten Leistungsvereinbarungen, in denen aus dem im Rahmen des Hochschulpaktes eingerichteten Innovations- und Strukturentwicklungsbudget Maßnahmen finanziert werden sollen, belaufen sich bislang ausschließlich auf Zusagen für die Jahre 2006 und 2007. Dies beruht darauf, dass das Land nachträglich die Verteilung an die Beteiligung im Rahmen der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder anknüpfte, eine Maßgabe, die die Hochschulen erst im Rahmen der Zielvereinbarungsverhandlungen zur Kenntnis nehmen konnten. Konsequenz war, dass eine Universität an der Ausschüttung der Mittel nicht partizipierte.

¹¹ Bisher ist allerdings Berlin das einzige Bundesland, das einen Ergebnisbericht veröffentlicht hat.

Zusätzlich werden in den Zielvereinbarungen die Gesamtleistungszahlen für die Studierenden sowie die Studierenden in der Lehramtsausbildung nach Clustern festgeschrieben. Diese Zahlen sind maßgeblicher Multiplikator für die Finanzierung der Hochschulen im Grundbudget. Zusätzlich wurde an die Zielvereinbarung eine Vielzahl von Kennzahlen und Zielzahlen gebunden, die allerdings nicht in direkter Kausalität zu den Zielsetzungen der einzelnen Hochschulen oder zur Finanzierung konkreter Maßnahmen stehen, sondern für alle Hochschulen gleichermaßen gelten.

2.4 Leistungsorientierte Mittelzuweisung

Das ursprüngliche Verfahren der leistungsorientierten Mittelzuweisung (**LMZ**) aus dem Jahr 2003 enthielt vier Budgetbereiche. Insgesamt wurden 95% der Haushaltsmittel auf Grundlage des folgenden Modells verteilt: 80% des Haushalts waren dem so genannten Grundbudget zugeordnet. Dieses basierte auf der Anzahl der Studierenden, denen je nach Fächern unterschiedliche **Preise** zugrunde gelegt wurden. Die zweite Säule umfasste das Erfolgsbudget (15%), das anhand von zwölf Indikatoren aus den Bereichen Forschung, Studium, wissenschaftlicher Nachwuchs, Frauen in der Wissenschaft und Internationalisierung ermittelt wurden (Leszszensky/ Orr 2004: 28ff.) Daneben war vorgesehen, 5% der Mittel auf der Grundlage von Zielvereinbarungen für Sondertatbestände und im Rahmen eines Innovationsbudgets zu vergeben. Dieses Konzept konnte jedoch bereits 2004 nicht eingehalten werden, weil die wachsende Zahl der Studierenden wie auch die erzielten gestiegenen Leistungen, die über das Erfolgsbudget prämiert werden sollten, nicht finanziert werden konnten. Zugleich wurde der Haushalt um 21 Mio. Euro gekürzt, um den Landeshaushalt zu sanieren¹². Daraus erwuchs die Notwendigkeit, das Preismodell in ein **Verteilungsmodell** umzuwandeln, in dem die vorhandene Summe nach Indikatoren aufgeteilt wurde. Jenseits dieser rein monetären Aspekte beinhaltete dieses Modell Tendenzen der Fehlsteuerung. Die Hochschulen führten einen fast als ruinös zu bezeichnenden „Wettbewerb um den letzten Studierenden“, was zur Konsequenz hatte, dass Qualitätsstandards nicht mehr im Vordergrund und die Gefahr einer ‚Verelendung‘ der Ausbildung bestanden. Entsprechend wurde von Seiten des Landes eine Umstellung des Mittelverteilungssystems als notwendig anerkannt, um eigene hochschulpolitische Entscheidungen zu legitimieren. Politische Setzungen werden nunmehr auf der Basis bilateraler Verhandlungen und nicht mehr unter Beteiligung aller Hochschulakteure getroffen.

Das **leistungsorientierte Mittelverteilungssystem** wurde überarbeitet und das Budgetierungsmodell über den Hochschulpakt festgelegt (Hessen, Rahmenzielvereinbarung 2006: Abschnitt 3). Mit diesem Pakt wurde eine „politischen Schwerpunktsetzung durch das Land erreicht. Die Budgetkomponenten ‚Grundbudget‘, ‚Erfolgsbudget‘, ‚Innovationsbudget‘ und ‚Sondertatbestände‘ werden beibehalten. Die Finanzierung im **Grundbudget** der Hochschulen soll auf der Grundlage stabiler Clusterpreise erfolgen. Diese basieren auf den Kosten pro Studierender gemäß Kostenträgerrechnung, die dann nach Vergleichsdaten aus anderen Bundesländern, Qualitätskriterien und ordnungspolitische Kriterien abgeändert werden können. Die **Anzahl der zu finanzierenden Studierenden** je Cluster wird über die gesamte Laufzeit in der Zielvereinbarung zwischen HMWK und der jeweiligen Hochschule aufgeführt.

Damit soll eine relative Planungssicherheit gewährt werden. Der Preis, der pro Studierende je Cluster festgesetzt ist, basiert nicht mehr auf dem Kostennormwert, sondern auf Ergebnissen der Kostenträgerrechnung. Der Anteil des Erfolgsbudgets sollte schrittweise von **15% auf 25%** erhöht werden, wobei der Parameter „Absolventen“ eine stärkere Gewich-

¹² Insgesamt neun Millionen Euro wurden durch die Kürzung und Streichung des Weihnachts- und Urlaubsgeldes für Beamte und neue Angestellte gespart. Die restlichen Einsparungen in Höhe von 21 Millionen Euro deckten zum großen Teil die bereits zugesicherten Sonderzuschüsse ab. (Ridder 2003)

tung erfahren soll. Gleichstellungsaspekte fanden fachlich differenziert Beachtung. Der Anteil der Absolventinnen wurde lediglich in den Ingenieur- und Naturwissenschaften höher bewertet. (Hessen, Rahmenzielvereinbarung 2006: Abschnitt 3.1, 5)

Neu und erstmals bundesweit wurde die Hochschulfinanzierung linear an die Entwicklung der **Steuereinnahmen** (nach dem Länderfinanzausgleich) gekoppelt, sodass steigende oder sinkende Steuereinnahmen zu einer entsprechenden Veränderung des Gesamtbudgets aller Hochschulen führen. Allerdings ist dabei eine Kappungsgrenze bei +/- 1,5% vorgesehen. (Hessen, Rahmenzielvereinbarung 2006: 1)

2.5 Haushaltsflexibilisierung

Während die Universitäten Kassel und Darmstadt im Rahmen eines Modellversuchs bereits früher einen **Globalhaushalt** erhielten, erfolgte dies bei den anderen Hochschulen im Jahr 2000. Mit dem Wirtschaftsplan wurde das kaufmännische Rechnungswesen ab 2000 eingeführt (vier Hochschulen 2000, die restlichen 2001). Mit den Globalhaushalten wurden ebenfalls die Stellenpläne mit Ausnahme der Beamtenstellen abgeschafft.

Ab dem Jahr 2000 wurde die vollständige **Deckungsfähigkeit** festgelegt mit Ausnahme der Investitionsmittel. Auch die **Übertragbarkeit** von Mitteln und die Möglichkeit der Bildung von Rücklagen war im selben Jahr ermöglicht worden. Die entsprechenden **Regelungen** sind verankert im § 91 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 HHG i. d. F. vom 02.07.1999 in Verbindung mit Hochschulfinanzverordnung (HFVO) vom 12.01.2000 (GVBl. I, Nr. 3, Seite 44ff) bzw. § 89 Abs. 2 Satz 2 HHG vom 31.07.2000 i. d. F. vom 18.12.2003 in Verbindung mit HFVO vom 01.12.2004 (GVBl. I, Nr. 20, S. 397 ff).

2.6 Finanzielle Planungssicherheit

Die Hochschulleitungen sind **berichtspflichtig** gegenüber dem HMWK (gem. § 10 HFVO). Die Berichtsform ist für das interne Berichtswesen nicht in der HFVO geregelt (ab 2004 siehe VV zu § 7 a LHO). Ansonsten müssen **Quartalsberichte** und **Jahresabschluss** sowie die **Kostenträgerrechnung** dem HMWK vorgelegt werden. Die **Fristen** belaufen sich wie folgt:

- Vierteljährliche Quartalsberichte und Jahresabschluss bis 30.04. des Folgejahres
- Ab 2007 Abschluss zum 31. März (wegen Erstellung Konzernbilanz Land Hessen).
- Ergänzend muss der vorläufige Jahresabschluss (nur GuV und Bilanz zum 28. 02.) dem HMWK übersandt werden. Die Kostenträgerrechnung muss zum 15. März des Folgejahres eingereicht sein.

Die **Quartalsberichte** beinhalten Gewinn- und Verlustrechnung mit Hochrechnung zum Jahresende (abgestimmte SAP-Berichte der Hochschulen). Der **Jahresabschluss** umfasst Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanz, Anhang, Lagebericht, Anhangsangaben. Er wird von Wirtschaftsprüfern testiert und vom HMWK festgestellt. Die **Datenbasis** für alle Berichte an das HMWK sind die im SAP-System der Hochschule gebuchten Daten. Die Buchungen erfolgen auf Basis des Verwaltungskontenrahmens des Landes bzw. gemäß Einzelfallregelungen per Erlass.

Die „**Weiterverarbeitung**“ der **Berichte** wurde bisher weder zusammengefasst noch veröffentlicht, sondern bisher nur einmal mit der Hochschulleitung besprochen.

Weitere zahlreiche Berichtspflichten resultieren aus dem **HHG, dem Hochschulpakt und den Zielvereinbarungen**. Diese umfassen **jährliche Berichte** über ergriffene Maßnahmen zum Beispiel

- bezüglich des Bereichs Evaluation und Kennzahlen,
- die jährliche Fortschreibung der ca. 40 Kennzahlen, die in Verbindung mit den Zielvereinbarungen festgelegt wurden,

- die jährliche Berichterstattung über die Fortschritte der vom Land geförderten Projektfortschritte,
- den Sachstand der Umsetzung des e-learning Konzeptes einer Hochschule und
- der Bildung von strategischen Partnerschaften.

2.7 Planungs- und Weisungskultur

Das Land Hessen arbeitet kontinuierlich mit Entscheidungen/ Setzungen und Steuerungsinstrumenten, die zur Durchsetzung landesstrategischer Zielsetzungen in einem top-down-Verfahren genutzt werden. Über Erlasse wird nicht mehr gesteuert. Vielmehr werden Entscheidungen über offizielle Anschreiben mit der Bitte um Umsetzung bekannt gegeben. Teilweise werden die Hochschulleitungen in die Entscheidungsfindungen einbezogen. Entsprechend erfolgen Abstimmungsprozesse zum Beispiel im Rahmen von **Hochschulleiter(innen)tagungen** oder in einzelnen **Arbeitsgruppen**. So wurde im Rahmen der übergreifenden Entwicklungsplanung der hessischen Hochschulen die Verteilung der vom Land vorgegebenen Schaffung von geisteswissenschaftlichen Zentren an den hessischen Universitäten abgestimmt. Die betreffenden Fachgebiete und Studiengänge wurden in Zentren gebündelt. Hierzu mussten diese zum Teil an andere Universitäten verlagert werden. Die genauen Regelungen sind in den Zielvereinbarungen (Zielvereinbarungen der Universitäten 2006-2010; Anhang) aufgeführt.

Die Verteilung der Mittel aus dem im Hochschulpakt für 2006 bis 2010 vereinbarten Innovations- und Strukturentwicklungsbudgets wurde über die Entscheidung des HMWK anhand der erfolgreichen Vorantragsstellungen in der ersten Runde der Exzellenzinitiative verteilt. Das Land legte zudem einige weitere Projekte fest, die über das Innovations- und Strukturentwicklungsbudget (Hessen, Rahmenzielvereinbarung 2006: 1.3) finanziert wurden.

Die Anzahl der vom Land so gefällten Entscheidungen in Verbindung mit Steuerungsinstrumenten ist nicht zu beziffern.

Die Hochschule beantragt jenseits des Verteilungsmodells Mittel für:

- Projekte, die früher Sondertatbestände waren und außerhalb der Produkte für Lehre und Forschung liegen, zum Beispiel das 400-jährige Jubiläum der JLU.
- Produkte, die früher Sondertatbestände waren und außerhalb der Produkte für Lehre und Forschung liegen, zum Beispiel für den Botanischen Garten.
- den gesamten Bereich Bau- und Investitionsvorhaben
- Mittel aus dem Innovations- und Strukturentwicklungsbudget (weiteres Verfahren ab 2008 ist noch nicht klar).

Zusätzlich werden weitere Fördermittel über das Studienstrukturprogramm (erstmalig 2007) und den Hochschulpakt 2020 ausgeschüttet.

2.8 Berichtswesen

Im Rahmen des Studienbeitragsgesetzes wurden einheitliche Preise festgelegt. Von einer differenzierenden Steuerung des Landes über Studiengebühren kann deshalb nicht gesprochen werden.

3. Steuerungsgegenstände

3.1 Lehre

In der Rahmenzielvereinbarung des Jahres 2002 heißt es, dass die Hochschulen die Qualität des Studiums sichern und Studienreformaßnahmen einleiten werden, „*die dazu beitragen, dass sich der Median der tatsächlichen Studienzeit an die Regelstudienzeit annähert.*“

Daneben sollen Verfahren interner und externer Leistungskontrolle und Evaluation eingeführt werden, über die die Landesregierung informiert werden muss. Es sind jedoch keine Belohnungen oder Konsequenzen vereinbart (Hessen: Rahmenzielvereinbarung 2002: Abschnitte 3.2 und 3.4). Allerdings wurde in dem 2003 eingeführten Modell der leistungsorientierten Mittelverteilung ein Teil des Erfolgsbudgets auf Grundlage von Absolventen (750 Euro/ Studierender) und **Absolventen in der Regelstudienzeit** (1000 Euro/Studierender) berechnet (Leszensky/ Orr 2004: 30), sodass dadurch ein gewisser Anreiz zur Verbesserung der Lehrqualität gegeben war. Zusätzlich finanzierte das Land ausschließlich Studierende in der Regelstudienzeit (über Zielzahlen verankert in der jeweiligen Zielvereinbarung 2002-2005; 2006-2010).

In der neuen Rahmenzielvereinbarung (2006 bis 2010) fehlen allgemeine Aussagen über die Lehre. Diese wird nur noch in Bezug auf Evaluation und Qualitätssicherung (Hessen, Rahmenzielvereinbarung 2006: 2.4) sowie den Bologna-Prozess (2.1) aufgeführt. Die Lehre wird darüber hinaus als Bestandteil der geplanten Einzelzielvereinbarungen aufgegriffen. Hier soll insbesondere die Erhöhung der Absolventenquote und die Verkürzung der Studierendauer berücksichtigt werden (2.6).

In den einzelnen Zielvereinbarungen des Jahres 2002 spielt die Lehre eine sehr differenzierte Rolle. So formuliert die Universität Frankfurt unter der Überschrift „Qualitätsmanagement und Evaluation“ ausschließlich Aussagen zur Organisationsentwicklung (Universität Frankfurt/Main 2002: S. 4). An der Universität Kassel wird dagegen unter der gleichen Überschrift ausführlich zur **Qualität der Lehre** Stellung bezogen, wobei sich die Universität hier ebenfalls überwiegend auf eine Beschreibung der bereits etablierten Evaluationsverfahren beschränkt, sodass Ziele kaum abgeleitet werden können (Universität Kassel 2002: S. 8f.).

In den Zielvereinbarungen (2006-2010) wurde der Bereich Lehre mit Zielsetzungen untermauert, wie beispielsweise durch Maßnahmen zur Erhöhung der Absolventenzahlen und damit einhergehend zur Verringerung der Abbrecherquote sowie Maßnahmen zur Studienzzeitverkürzung und die Implementierung von Auswahlverfahren. Die folgenden Gliederungspunkte sind hierbei relevant:

- | |
|---|
| 3.1 Umsetzung des Bologna-Prozesses |
| 3.1.1 Konkrete Maßnahmen zur Implementierung der BA/MA-Studiengänge |
| 3.1.2 Maßnahmen zur Modularisierung |
| 3.1.3 Allgemeine Maßnahmen zur Optimierung der Studieneffizienz |
| 3.2 E-Learning-Konzept, Lehrerbildung – Maßnahmen zur Verbesserung |

- | |
|--|
| 4 Qualitätsmanagement und Evaluierungsmaßnahmen mit einem Unterpunkt „Maßnahmen im Bereich Lehrevaluation“ |
|--|

3.1.1 Weiterbildung

Die Zielsetzungen sind der Zielvereinbarung 2006-2010 unter dem Gliederungspunkt 3.9 „Weiterbildung“ zu entnehmen.

3.1.2 Einrichtung neuer Studiengänge

Die Zielsetzungen sind dem Gliederungspunkt 3.1.1 „Konkrete Maßnahmen zur Implementierung von Bachelor- und Masterstudiengänge“ zu entnehmen.

3.1.3. Evaluation der Lehre

Die Zielsetzungen sind den Gliederungspunkten 3.1.3 „Allgemeine Maßnahmen zur Optimierung der Studieneffizienz“ und 4.1 „Maßnahmen im Bereich Lehrevaluation“ der Zielvereinba-

rung 2006-2010 zu entnehmen. Zusätzlich Aussagen finden sich im Hochschulpakt unter 2.4 „Evaluierung und Qualitätssicherung“ (Hessen, Rahmenzielvereinbarung 2006: S.2).

3.1.4 Internationalisierung von Lehre

Vgl. hierzu den vorigen Abschnitt.

3.2 Forschung

Auf ähnliche Weise wird auch das Thema Forschung behandelt: In der ersten Rahmenzielvereinbarung im Jahr 2002 wird die Bedeutung der Forschung noch in der Präambel beschrieben (Hessen, Rahmenzielvereinbarung 2002: 1), anschließend wird Forschung nur noch als Gegenstand der Evaluation kurz angesprochen (ebd.: 4). Dem vergleichbar weist die Rahmenzielvereinbarung des Jahres 2006 Forschung als Gegenstand der Evaluation und als Themenbereich der Zielvereinbarungen aus (Hessen, Rahmenzielvereinbarung 2006: 2).

In der leistungsorientierten Mittelverteilung wurde Forschung zunächst mit festen Preisen für bestimmte Forschungsindikatoren belohnt. So sollten Drittmittel mit 50% des eingeworbenen Betrages zusätzlich honoriert und Sonderforschungsbereiche mit Prämien von 300.000 Euro belohnt werden (Leszsky/ Orr 2004: 30).¹³

In den individuellen Zielvereinbarungen der Hochschulen im Jahr 2002 spielt Forschung wiederum eine große Rolle: Maßnahmen zur Förderung von Forschungsstrukturen wurden festgeschrieben und über das damalige Innovationsbudget finanziert. Mit der Zielvereinbarung 2006 erhält die Forschung und die hierunter zu tätigen Aussagen der Hochschulen eine wesentlich größere und konkretere Dimension. Folgende Gliederungspunkte geben Hinweise zu Aussagen für den Bereich der Forschung:

- 3.4 Entwicklungsziele hinsichtlich des Auf- bzw. Ausbaus profilbildender Schwerpunkte
 - 3.4.1 Schwerpunktbezogene Maßnahmen
 - 3.4.2 Stärkung möglicher Exzellenzbereiche (Centers of Excellence)
 - 3.4.3 Maßnahmen zur hochschul – und hochschulartenübergreifenden Struktur- und Entwicklungsplanung
- 3.5 Regionale und überregionale Vernetzung“
 - 3.5.1 Auf- bzw. Ausbau strategischer Partnerschaften mit Partnern innerhalb und außerhalb Hessens
 - 3.5.2 Fachlich orientierte Netzwerkbildung
 - 3.5.3 Kooperationen mit Außeruniversitären Forschungseinrichtungen

3.2.1 Wissenstransfer

Zielsetzungen zu diesem Thema sind dem Gliederungspunkt 3.8 „Wissens- und Technologietransfer (TTN-Einbindung; Existenzgründungen, strategische Partnerschaften mit der Wirtschaft)“ in der Zielvereinbarung 2006-2010 zu entnehmen.

3.2.2. Profilbildung

Im Hochschulpakt 2005 wurde dieses Thema unter dem Punkt 2.2 „Gemeinsame Struktur- und Entwicklungsplanung“ aufgegriffen. In der Zielvereinbarung 2006 – 2010 sind die Ziel-

¹³ Welche Rolle die Forschung in der aktuellen Mittelverteilung spielt, wird aus den vorliegenden Dokumenten nicht ersichtlich.

setzungen dem Gliederungspunkt 2. „Leitbild der Hochschule mit politisch-strategische Zielsetzungen“ zu entnehmen.

3.2.3. Evaluation von Forschung

Dem Gliederungspunkt 4. „Qualitätsmanagementsystem und Evaluierungsmaßnahmen“ der Zielvereinbarung 2006 – 2010 sind unter 4.2. „Qualitätsmanagementsystem in der Forschung (Forschungsevaluation)“ Aussagen zu diesem Themenbereich zu entnehmen.

3.2.4. Internationalisierung von Forschung

Den Gliederungspunkten 3.1 „Umsetzung des Bologna-Prozesses (BA/MA und Modularisierung) und 3.7 „Internationalisierung“ mit dem Unterpunkt 3.7.1. „Maßnahmen zur verstärkten internationalen Rekrutierung von Professuren und sonstigen Wissenschaftlern“ sind der Zielvereinbarung 2006 – 2010 Zielsetzungen zu diesem Themenbereich zu entnehmen.

3.3 Gleichstellung

Neben dem Hessischen Gleichberechtigungsgesetz, in dem die regelmäßige Vorlage eines quantitativen Frauenförderplans verankert ist, wird im Rahmen der Zielvereinbarungen diese Thematik aufgegriffen. Folgende Gliederungspunkte der Zielvereinbarungen mit dem Land wurden festgesetzt: 3.10. „Gleichberechtigungsfragen, Gender Mainstreaming“; 3.10.1 „Frauenförderung“; 3.10.2 „Familienfreundliche Hochschule“.

3.4 Binnenstruktur

3.4.1. Satzung

Über § 39 HHG inklusive Experimentierklausel geregelt.

3.4.2. Interne Zielvereinbarung

Über § 88 HHG wird dies geregelt wie auch im Hochschulpakt unter dem Punkt 2.5.

3.4.3. Interne Hochschulstruktur

Sowohl die Rahmenzielvereinbarung 2002, als auch die aus dem Jahre 2006 enthalten keine Aussagen über die interne Hochschulorganisation.

In der Zielvereinbarung 2006 werden unter dem Gliederungspunkt 4. „Qualitätsmanagementsystem und Evaluierungsmaßnahmen“, im Unterpunkt 4.3 „Maßnahmen im Bereich Organisation und Verwaltung (Organisationsuntersuchungen, Konzepte zur Optimierung der Ressourcennutzung etc)“ konkretere Maßnahmen benannt. Bestimmte Verfahren werden für alle Hochschulen in Hessen eingeführt. Hierunter fallen der Wegfall der zentralen Bezügestelle und deren eigenverantwortliche Organisation oder die Konzeption der Kostenträgerrechnung. Dies beeinflusst auch die Organisationsstruktur.

Einschneidend war die Fusionierung der Universitätskliniken Gießen und Marburg und deren anschließende materielle Privatisierung.

3.5 Personal

3.5.1. Berufungen

Die Rufentscheidung ergeht durch den Präsidenten; bei unbefristeten Einstellungen ist hierzu das Einvernehmen des Ministers einzuholen. Das Berufungsverfahren ist gesetzlich konkretisiert. (§72 HHG)

3.6 Bauliche Investitionen (Neubau, Sanierung)

Investitionsentscheidungen werden im Rahmen eines Antragverfahrens beschlossen. In die Zielvereinbarungen 2006-2010 sind unter den Gliederungspunkten 5.1. „Bauliche Entwicklung der Hochschule (Benennung von Projekten auch über den Zeithorizont der Zielvereinbarungen hinausgehend)“ und unter 5.2. „Sonstige investive Maßnahmen (– soweit nicht innerhalb des Globalbudgets finanzierbar Investitionen)“ beschrieben worden. Die Landesregierung hat 2007 ein Investitionsprogramm im Umfang von drei Mrd. € über ca. zwölf Jahre gestreckt für den Hochschulbau in Hessen (HEUREKA) beschlossen und für die einzelnen Hochschulen Ansätze auf der Grundlage des jeweiligen baulichen Entwicklungsplans festgesetzt. Über den zeitlichen Abfluss der Mittel, der jährlich 250 Millionen € beträgt, wird künftig zu verhandeln sein.

Quellen

Veröffentlichungen

- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Hg.) (2000a): Landesverwaltung Hessen 2000. Hochschulen. Leistungsorientierte Mittelzuweisung an Hochschulen im Land Hessen. Diskussionspapier.
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2000b): Pressemitteilung Nr. 20/ 2000 vom 23.02.2000: Neues Zeitalter an Hessens Hochschulen mit doppelter Buchführung und SAP-Software. http://www.hmwk.hessen.de/aktuelles_presse/presse/pressemitteilung.php4?id=2000-02-23_20 (Zugriff am 21.09.2005).
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2005): Pressemitteilung Nr. 94/ 2005 vom 08.06.2005: Neuer Hochschulpakt zur Sicherung von Forschung und Lehre.http://www.hmwk.hessen.de/aktuelles_presse/presse/pressemitteilung.php4?id=2005-06-08_94 (Zugriff am 20.09.2005).
- Hochschulrektorenkonferenz (2005): Grundsätze zur Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen. Hochschulrektorenkonferenz.
- Höhmann, Bernd (2002): Finanzierungs- und Steuerungsmodelle in Hessen. In: Beiträge zur Hochschulforschung, 3/2002, S. 72 -86.
- Jaeger, Michael, Michael Leszczensky, u.a. (2005). Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. Hannover, Hochschul-Informations-System.
- König, Karsten, Susanne Schmidt, u.a. (2003). Zielvereinbarungen und Verträge zur externen Hochschulsteuerung in Deutschland. Wittenberg, Institut für Hochschulforschung. www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag.htm (letzter Zugriff am 20.10.2005).
- Leszczensky, Michael, Dominic Orr (2004). Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. HIS Kurz-Informationen. Hannover: 82.
- Wüstemann, Gerd, Helge C. Brixner (2000): Hochschul-Programmmaushalt in Hessen. In: Das Hochschulwesen 6/2000: Sonderdruck 2-6. http://www.hmwk.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWK/HMWK_Internet/med/b7c/b7c40230-d7c5-6a01-44b9-461bf5aa60df,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true.pdf

Dokumente

- Berlin (2005): Leistungsberichte der Berliner Hochschulen zum Jahr 2004 einschließlich Mittelbemessung (ohne Medizin). Senatsverwaltung für Wissenschaft und Kunst http://senwiskult.berlin.de/2_hochschulen/inhalt/2_hochpolitik/3_vertraege/Publikation_Leistungsbericht_2004_A1.pdf
- Berlin: Humboldt-Universität (2001): Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes.
- Frankfurt am Main (2002): Zielvereinbarung der Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt am Main mit dem Land Hessen.

Halle (2003): Zielvereinbarung zwischen dem Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt und der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
Kassel (2002): Zielvereinbarung der Universität Kassel mit dem Land Hessen.
Gießen (2006): Zielvereinbarung der Universität Gießen mit dem Land Hessen
Oldenburg (2002): Zielvereinbarung des Landes Niedersachsen vertreten durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

Gesetzliche/ vertragliche Grundlagen

Hessen (2002): Rahmenzielvereinbarung zur Sicherung der Leistungskraft der Hochschulen in den Jahren 2002 bis 2005 (Hochschulpakt)
Hessen (2005): Rahmenzielvereinbarung zur Sicherung der Leistungskraft der Hochschulen in den Jahren 2006 bis 2010 (Hochschulpakt)HGIG – Hessisches Gesetz über die Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zum Abbau von Diskriminierungen von Frauen in der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Gleichberechtigungsgesetz) in der Fassung vom 21. Dezember 1993 (GVBl. I S.729) http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/32_oeffentlicher_dienst/320-134-hglg/hglg.htm (Zugriff am 18.11.2005)
HHG – Hessisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 31. Juli 2000. Zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2000 (GVBl. I S. 326).
HHG – Hessisches Hochschulgesetz in der nichtamtliche Neufassung unter Berücksichtigung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes und anderer Gesetze vom 20. Dezember 2004 (GVBl. I S. 466).

Steuerungsgegenstände in Hessen

Thema	Hochschulpakt	HHG	Zielvereinbarungen 2006-2010	Leistungsorientierte Mit- telvergabe	Sonstige
Bemerkung					
3.1 Lehre		2. Abschnitt	X	X, im Erfolgsbudget	
3.1.1 Weiterbildung		§21	X		
3.1.2 Einrichtung neuer Studiengänge	Punkt 2.1		X		
3.1.3 Evaluation der Lehre	Punkt 2.4	§27	X		
3.1.4 Internationalisierung von Lehre		§3	X		
3.2 Forschung		3. Abschnitt	X	X, im Erfolgsbudget	
3.2.1 Wissenstransfer			X		
3.2.2 Profilbildung			X		
3.2.3 Evaluation von Forschung	Punkt 2.4	§36	X		
3.2.4 Internationalisierung von Forschung		§3	X		
3.3 Gleichstellung		§5	X	X, Anteil der Absolventinnen in den Ingenieur- und Naturwissenschaften werden höher bewertet	
3.4 Binnenstruktur		4. Abschnitt	„Maßnahmen im Bereich Organisation und Verwaltung“		
3.4.1 Satzung		§39			
3.4.2 Interne Zielvereinbarung	Punkt 2.5 Festlegung von Themen, die in die Zielvereinbarung zu integrieren sind	§88			
3.4.3 Interne Hochschulstruktur		X			

Thema	Hochschulpakt	HHG	Zielvereinbarungen 2006-2010	Leistungsorientierte Mit- telvergabe	Sonstige
3.5 Personal		7. Abschnitt			
3.5.1 Berufungen		7. Abschnitt			
3.5.2 Dienstherrenschaft		7. Abschnitt			
3.6 Investitionsent- scheidungen			Eigener Abschnitt 5. Bauliche Maßnahmen		Per Antragsverfahren, über spezielle Programme wie bspw. Heureka
3.7 Studiengebühren					Studienbeitragsge- setz

Astrid Schwarzenberger

Steuerungsinstrumente auf der Ebene Land – Hochschule

Bericht zu Nordrhein-Westfalen

HIS:Modellbericht

April 2007

Inhaltsverzeichnis

1.	Entwicklungsgeschichte der Hochschulsteuerung in Nordrhein-Westfalen	90
2.	Steuerungsinstrumente	90
2.1	<i>Gesetzliche Grundlagen</i>	90
2.2.	<i>Struktur- und Entwicklungsplanung</i>	91
2.3.	<i>Zielvereinbarungen und Kontrakte</i>	92
2.4.	<i>Leistungsorientierte Mittelzuweisung</i>	94
2.5.	<i>Haushaltsflexibilisierung</i>	95
2.6.	<i>Finanzielle Planungssicherheit</i>	96
2.7.	<i>Planungs- und Weisungskultur</i>	97
2.8.	<i>Berichtswesen</i>	97
3.	Steuerungsgegenstände	99
3.1.	<i>Lehre</i>	99
3.2.	<i>Forschung</i>	101
3.3.	<i>Gleichstellung</i>	101
3.4.	<i>Binnenstruktur</i>	102
3.5.	<i>Personal</i>	102
3.6.	<i>Bauliche Investitionen (Neubau; Sanierung)</i>	103
3.7.	<i>Studiengebühren</i>	103
	Literatur	104

Rahmendaten des Hochschul-Systems in Nordrhein-Westfalen:

Im WS 2006/07 waren 431.279 Studierende an den staatlichen Hochschulen Nordrhein-Westfalens eingeschrieben – bundesweit mit Abstand die höchste Anzahl von Studierenden. Diese Studierenden teilten sich auf 14 Universitäten, zwölf Fachhochschulen und sieben Kunst- und Musikhochschulen auf.¹

1. Entwicklungsgeschichte der Hochschulsteuerung in Nordrhein-Westfalen

Ein erster wesentlicher Eckpunkt der Hochschulsteuerung in Nordrhein-Westfalen ist der Qualitätspakt von 1999. Im Austausch gegen Stellenkürzungen wurde den Hochschulen damals Planungssicherheit auf der Basis des Haushalts von 1999 gewährt, außerdem wurden sie von globalen Minderausgaben und Stellenbesetzungssperren ausgenommen. Der 2006 abgeschlossene Zukunftspakt bietet wiederum Planungssicherheit bis 2010.

Seit 2002 gibt es Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen; die ersten liefen bis 2004, die nächsten von 2005 – 2006. Mit dem Inkrafttreten des Hochschulfreiheitsgesetzes (s.u.) haben die Zielvereinbarungen ab 2007 einen höheren Stellenwert als bislang bekommen.

Seit dem 1. Januar 2006 haben alle Hochschulen einen Globalhaushalt, zuvor hatte es bereits ein entsprechendes Modellprojekt mit einzelnen Versuchshochschulen gegeben.

Der im August 2006 von Land und Hochschulen unterzeichnete Zukunftspakt gewährt den Hochschulen Planungssicherheit bis 2010. Es heißt darin z.B. gleich in der Einleitung: „Über den im Qualitätspakt vereinbarten Stellenabbau und die Berücksichtigung der Arbeitszeitverlängerung hinaus gibt es keine zusätzlichen Stellenkürzungen an den Hochschulen. Kompensatorische Kürzungen aufgrund der Einführung von Studienbeiträgen sind ausgeschlossen.“ Auch wird den Hochschulen zugesichert, dass die Summe der Zuschüsse an die Hochschulen auf der Basis des Haushalts 2006 bis zum Ende der Legislaturperiode nicht gekürzt wird.

Im Herbst 2006 wurde das Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) angenommen, das seit dem 1.1.2007 gilt. Damit werden der Rückzug des Staates aus der Detailsteuerung und eine Stärkung der Eigenverantwortung der Hochschulen angestrebt.

2. Steuerungsinstrumente

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Landtag hat im Oktober 2006 den Gesetzesentwurf für das neue Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) angenommen. Am 1. Januar 2007 ist das HFG in Kraft getreten; es umfasst in Artikel 1 das neue Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) vom 31.10.2006. Dieses gilt nur für die Universitäten und Fachhochschulen; für Kunst- und Musikhochschulen gilt das Hochschulgesetz 2005 (HSchG 2005), das in Artikel 2 des HFG aufgenommen wurde.²

Zur leistungsbezogenen Mittelzuweisung heißt es im HFG lediglich: „Die staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an ihren Aufgaben, den vereinbarten Zielen und den erbrachten Leistungen.“ Eine Grundlage für die Leistungsmessung wird an dieser Stelle aber nicht vorgegeben.³

¹ Hochschulkompass der HRK, online unter <http://www.hochschulkompass.de>, Stand 25.04.2007.

² Wenn im Folgenden vom HG die Rede ist, ist damit immer das neue HG als Art. 1 des HFG gemeint, soweit nichts Anderes vermerkt ist.

³ § 5 des HG als 1. Artikel des HFG; online unter: http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/Recht/HFG.pdf

Dass die Hochschulen mit dem Land Zielvereinbarungen abschließen, ist im HFG festgelegt. Lt. § 6 des HG treffen die Hochschulen mit dem Ministerium „Vereinbarungen, die konkrete Ziele bei der Erfüllung der Hochschulaufgaben zum Gegenstand haben und die jeweiligen Leistungen festlegen.“

Auch die Qualitätssicherung wird im HFG thematisiert: Gemäß § 7 des HG ist die Erfüllung der Hochschulaufgaben – insbes. im Bereich der Lehre – regelmäßig zu bewerten, um deren Qualität zu sichern und zu verbessern. Jede Hochschule erlässt dazu eine eigene Ordnung, nach der das Bewertungsverfahren geregelt wird. Alle Mitglieder und Angehörigen der Hochschulen sind verpflichtet, daran mitzuwirken. Die Ergebnisse der Evaluation werden veröffentlicht. Außerdem kann das Ministerium gemäß § 7 (3) „hochschulübergreifende, vergleichende Begutachtungen der Qualitätssicherungssysteme der Hochschulen [...] veranlassen.“

Die zentralen Organe der Hochschule sind lt. HG Präsidium, Präsident(in), Hochschulrat und Senat (§ 14ff. HG) – anstelle eines Präsidiums kann die jeweilige Grundordnung der Hochschule auch ein Rektorat mit Rektor(in) statt Präsident(in) vorsehen. Die Hochschule ist in unterschiedliche Fachbereiche unterteilt, die jeweils durch eine(n) Dekan(in) geleitet werden (§ 27).

Nach dem bisherigen HG in der Fassung vom 30.11.2004 waren die Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich Einrichtungen des Landes. Letzteres hat sich für die Universitäten und Fachhochschulen mit dem HFG geändert; diese Hochschulen sind nun *selbständige* Körperschaften des öffentlichen Rechts. In § 2 des HG als Teil des HFG ist auch bereits die Möglichkeit der Umwandlung in eine andere Rechtsform und die Überführung in die Trägerschaft einer Stiftung vorgesehen.

2.2 Struktur- und Entwicklungsplanung

Zur Umstrukturierung sowie zur Haushaltskonsolidierung wurde im Jahre 1999 der sog. Qualitätspakt zwischen Land und Hochschulen vereinbart, der für die Jahre 1999 bis 2009 gilt; Ende 2002 kam eine Ergänzende Erklärung dazu.⁴ Die Hochschulen verpflichteten sich durch den Qualitätspakt, bis zum Jahr 2009 2.000 Stellen (für die ein Jahresbetrag von jeweils 50.000 € angesetzt wird) abzubauen, davon 40% bis zum Jahr 2003. Die Verteilung der 2000 abzubauenen Stellen auf die Universitäten und Fachhochschulen wird geregelt und im Gegenwert von 1000 Stellen werden den Hochschulen zusätzliche Mittel für „innovative Schwerpunkte“ zur Verfügung gestellt (Innovationsfonds). Der Fonds soll u.a. „Strukturvorhaben aus besonderem landespolitischem Interesse und mit besonderer profilschärfender Qualität“ finanzieren. Des Weiteren dient er zur Unterstützung von Berufungs- und Bleibeverhandlungen. Das Volumen des Innovationsfonds betrug für 2006 gut 29 Mio. €, für 2007 sind etwa 33 Mio. € vorgesehen, ca. 38 Mio. € für 2008, rund 42 Mio. € für 2009 und ca. 50 Mio. € für 2010.

Im Gegenzug sichert der Qualitätspakt den Hochschulen Planungssicherheit für die Personal- und Sachausgaben auf der Basis des Jahres 1999 zu. Von Restriktionen im Haushaltsvollzug – insbes. globalen Minderausgaben und Stellenbesetzungssperren – waren die Hochschulen zunächst bis einschließlich 2006 ausgenommen. Der Zukunftspakt von 2006 bietet den Hochschulen erneut Planungssicherheit auf der Basis des Haushalts von 2006 und schließt Restriktionen im Haushaltsvollzug für die Hochschulen wiederum aus.

Der Qualitätspakt regelt zudem, dass die Hochschulen auf der Grundlage von vorgegebenen Orientierungsgrößen „Strukturvorstellungen“ entwickeln. Diese wurden in den Anfangsjahren einem Expertenrat vorgelegt, der vom Ministerium einberufen worden war. Die

⁴ Online veröffentlicht unter: http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/qualitaetspakt/Qualitaetspakt.html.

Empfehlungen dieses Expertenrats ersetzen die in anderen Ländern durchgeführten Organisationsuntersuchungen. In 2001 wurden die Ergebnisse des Expertenrats in einem Bericht zusammengefasst.⁵ Im Oktober 1999 haben die Hochschulen erste Strukturpläne vorgelegt, in denen auch die landesseitige Bedingung des Stellenabbaus zu berücksichtigen war. Für ihre Strukturpläne verwenden die Hochschulen jeweils eigene Kriterien. Wie die Strukturpläne innerhalb der Hochschulen abgestimmt werden, ist von Fall zu Fall unterschiedlich; i.d.R. sind ein zentrales Organ und die Fachbereiche daran beteiligt, teilweise wurden auch spezielle Arbeitsgruppen dazu eingerichtet.

2.3 Zielvereinbarungen und Kontrakte

Wie in § 6 des aktuellen HG festgelegt, treffen die Hochschulen Zielvereinbarungen mit dem Ministerium, d.h. „Vereinbarungen für mehrere Jahre über strategische Entwicklungsziele sowie konkrete Leistungsziele.“ Auch das frühere HG hatte bereits Zielvereinbarungen vorgesehen.

So haben die Universitäten und Fachhochschulen – die meisten in 2002 – solche strategischen Zielvereinbarungen von dreijähriger Laufzeit mit dem Ministerium abgeschlossen (Zielvereinbarung I). Folgevereinbarungen dazu mit einer Laufzeit bis Ende 2006 wurden Anfang 2005 abgeschlossen (Zielvereinbarung II). Der Prozess, in dem diese Zielvereinbarungen zustande kamen, wurde 2003 vom CHE positiv evaluiert. Für die Jahre 2007 – 2010 wurden wiederum Folgezielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen geschlossen (Ziel- und Leistungsvereinbarung III), die sich deutlich von den vorherigen unterscheiden.

Auch an den Kunst- und Musikhochschulen wurden in 2004 Leitbilder formuliert und Zielvereinbarungen mit dem Ministerium abgeschlossen. Anders als für die Universitäten und Fachhochschulen werden diese nicht über das Ministerium veröffentlicht; einzelne Hochschulen haben aber zumindest Kurzfassungen oder Ausschnitte auf ihren Websites veröffentlicht. Demnach sind z.B. für die Hochschule für Musik Köln wichtige Ziele: Verstärkung der Interdisziplinarität, Praxisnähe und Berufsfeldbezug sowie die Verbreiterung und Durchlässigkeit des Lehrangebots. Auch für die Kunst- und Musikhochschulen sind jeweils besondere Profilschwerpunkte vereinbart worden. Alle folgenden Ausführungen beziehen sich indes auf die Universitäten und Fachhochschulen.

Durch die Einführung des HFG hat sich das Verhältnis von Ministerium und Hochschulen geändert: Der Staat zieht sich erklärtermaßen aus der Detailsteuerung zurück und überträgt eine höhere Eigenverantwortung auf die Hochschulen. Diese verringerten Möglichkeiten unmittelbarer staatlicher Steuerung wirken sich auf die Ziel- und Leistungsvereinbarungen aus: Die darin festgelegten Struktur- und Entwicklungsziele bzw. Art und Umfang der Leistungen sind wesentlich konkreter als in früheren Zielvereinbarungen, und sie sind mess- und überprüfbar. Neu ist auch, dass den Zielvereinbarungen das Leitbild der jeweiligen Hochschulen vorangestellt ist.

In den Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind einerseits die Ziele, Leistungen und Maßnahmen der jeweiligen Hochschule, andererseits die Leistungen des Landes Nordrhein-Westfalen festgelegt.⁶

Mit jeder Hochschule werden Vereinbarungen zu deren Schwerpunkten und Entwicklungszielen in Lehre und Forschung, zum Wissens- und Technologietransfer, zum Gender Mainstreaming und zur Internationalisierung getroffen. Sehr verbreitet sind außerdem Abschnitte zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, zur Lehrerausbildung und zum

⁵ Online unter: <https://eldorado.uni-dortmund.de/bitstream/2003/5593/1/expertenrat.pdf>.

⁶ An einzelnen Hochschulen werden darüber hinaus auch noch weitere Themen aufgegriffen. Die einzelnen Ziel- und Leistungsvereinbarungen finden sich unter http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zielvereinbarungen/index.html.

Übergang Schule – Hochschule. Was die Lehre betrifft, sind überall die Plätze für Studienanfänger (Normstudienplätze) in den jeweiligen Fachbereichen festgelegt; außerdem verpflichten sich die Hochschulen dazu, den Erfolg ihrer Absolvent(inn)en beim Berufseinstieg auszuwerten, um auf diesem Wege die Qualität des Studienangebots zu verbessern; ferner wird eine Erhöhung der Quote der Absolventen in der Regelstudienzeit angestrebt. Sofern an der betreffenden Hochschule auch Medizin gelehrt wird, gibt es dazu eigene Paragraphen in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Im jeweiligen Anhang der Zielvereinbarungen II war für jeden Lehr- und Forschungsbereich die Reduzierung der Normstudienplätze in 2010 aufgelistet worden, die auch für die Ziel- und Leistungsvereinbarungen III gültig bleibt. Auch für besonders umfangreiche Vereinbarungen in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen III können Anhänge genutzt werden.

Im Gegenzug sichert das Land den Hochschulen finanzielle Planungssicherheit für die Laufzeit der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu: In jeder der Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind die Leistungen des Landes in Bezug auf infrastrukturelle Investitionen, leistungsorientierte Mittelzuweisung und den Innovationsfonds festgelegt. Allerdings wird im jeweiligen Paragraphen zu den Fristen und Berichtspflichten darauf verwiesen, dass die Bestimmungen unter Haushaltsvorbehalt stehen. Was die leistungsorientierte Mittelverteilung betrifft, werden etwa die verwendeten Parameter und ihre Gewichtung aufgeführt; bezüglich des Innovationsfonds werden z.B. die für unterschiedliche Erfolge vorgesehenen Prämien für erfolgte DFG-Bewilligungen aufgelistet. Anders als in den Zielvereinbarungen II, in denen für jede Hochschule festgelegt wurde, welche Mittel sie zur Stärkung von vereinbarten Forschungsschwerpunkten aus dem Innovationsfonds erhält, werden über die Ziel- und Leistungsvereinbarungen III keine solch spezifischen Festlegungen getroffen; es werden nur allgemeine Grundsätze für die Verteilung von Mitteln aus dem Innovationsfonds wiedergegeben.

Die Hochschulen berichten dem Ministerium zum 1. September 2008 schriftlich über den Stand der Umsetzung; damit soll eine Überprüfung der Zielerreichung nach der Hälfte der Laufzeit der Vereinbarungen ermöglicht werden. Zum 1. September 2010 ist wiederum ein schriftlicher Bericht über die gesamte Vertragslaufzeit vorzulegen. Dabei ist in der Zielvereinbarung selbst nicht festgelegt, in welcher genauen Form dies zu geschehen hat. Der Abschlussbericht wird dem zuständigen Ausschuss im Landtag zur Kenntnis gegeben.

Im HFG (HG als Teil des HFG, § 6 (2)) heißt es: „Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen beinhalten auch Festlegungen über die Finanzierung der Hochschulen nach Maßgabe des Haushalts; insbes. kann ein Teil des Landeszuschusses an die Hochschulen nach Maßgabe der Zielerreichung zur Verfügung gestellt werden. Der Abschluss der Vereinbarung unterliegt seitens des Ministeriums den haushaltsrechtlichen Bestimmungen.“ Ursprünglich war nämlich angedacht, bis zu 5% der Grundausstattung jeder Hochschule an die Erreichung von Zielen zu knüpfen; von diesem Ansatz ist das MIWFT mittlerweile aber wieder abgerückt, weil deutlich wurde, dass damit zu kleinteilige Teilbudgets entstehen würden und das Verfahren kaum nachhaltig wäre.⁷ Außerdem kann das Ministerium nach § 6 (3) des neuen HG selbst „Zielvorgaben zu den von der Hochschule zu erbringenden Leistungen festlegen“, wenn eine Ziel- und Leistungsvereinbarung nicht zustande kommt, „sofern dies zur Sicherstellung der Landesverantwortung, insbes. eines angemessenen Studienangebotes erforderlich ist.“ Sonstige Konsequenzen für die Nichterreichung von Zielen sind weder inner- noch außerhalb der Ziel- und Leistungsvereinbarung III festgelegt.

⁷ Länderbericht NRW 2006.

2.4 Leistungsorientierte Mittelzuweisung

Seit 1994 (bis 2003) wurden die laufenden Mittel für Forschung und Lehre indikatorgestützt als „leistungs- und erfolgsorientierte Mittelzuweisung“ vergeben.⁸ Seitdem wurde der indikatorgestützte Budgetanteil stufenweise von 8,4% für Universitäten (ohne Medizin) bzw. 5,9% für Fachhochschulen auf einheitlich 14% (2004) bzw. 17% (2005) und 20% (2006) des bereinigten Landeszuschusses erhöht. In 2006 wurden 425 Mio. € leistungsbezogen auf Universitäten und Fachhochschulen verteilt; das entsprach 15% des unbereinigten bzw. 20% des bereinigten Landeszuschusses.⁹

Wie auch den Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu entnehmen ist, wurde die leistungsorientierte Mittelverteilung ab 2007 geändert, um das System im Hinblick auf die Steuerungswirkungen einfacher, transparenter und berechenbarer zu machen.¹⁰ Die leistungsorientierte Mittelverteilung fußt auf dem Zuschuss zum laufenden Betrieb des jeweiligen Haushaltsjahres, der indes noch um die BLB-Mieten (BLB: Bau- und Liegenschaftsbetrieb) und eventuelle Sondertatbestände bereinigt wird. Dieser bereinigte Zuschuss wird auf 80% Grundbudget und 20% Leistungsbudget aufgeteilt. Während das Grundbudget einer Hochschule für die gesamte Laufzeit der Ziel- und Leistungsvereinbarungen garantiert bleibt, ist das Leistungsbudget für jede Hochschule variabel. Für dieses Leistungsbudget stehen in 2007 an den Universitäten etwa 354 Mio. € zur Verfügung, an den Fachhochschulen gut 72 Mio. €.

Ein möglicher Verlust wird auf 1,5% des bereinigten Zuschusses im jeweiligen Haushaltsjahr beschränkt, während für Gewinne keine pauschale Kappung vorgesehen ist; vielmehr sollen Gewinne „entsprechend dem verfügbaren Verteilungsspielraum linear angepasst“ werden (Ausführungen zur leistungsorientierten Mittelverteilung in den jeweiligen Ziel- und Leistungsvereinbarungen III). Für Kunst- und Musikhochschulen wird kein Indikatormodell eingesetzt; für die Hochschulmedizin existiert seit 1999 ein separates Modell der indikatorgestützten Mittelbemessung.¹¹

Während es bis 2006 noch einen gemeinsamen Topf für die Lehre gab, aus dem sowohl Universitäten wie Fachhochschulen Mittel erhielten, gibt es im neuen Mittelverteilungssystem zwei getrennte Verteilungskreise für die Universitäten einerseits und die Fachhochschulen andererseits; daraus werden Mittel sowohl für die Lehre wie auch die Forschung bereitgestellt.

Die indikatorgestützte Mittelzuweisung wird über ein Verteilungsmodell bemessen. Darin werden für die Aufgabenbereiche Lehre und Forschung verschiedene Indikatoren verwendet, die mit unterschiedlichen Anteilen das Verteilungsergebnis bestimmen; dabei bemisst sich die Zuweisung nach dem jeweiligen Anteil einer Hochschule an den Ergebnissen für alle Hochschulen der gleichen Hochschulart. Statt fünf werden ab 2007 nur noch drei Indikatoren eingesetzt; mit diesen drei Indikatoren ist die indikatorbasierte Mittelverteilung nun strikt leistungsorientiert.¹² So ergeben sich an den Universitäten Finanzierungsanteile für Lehre und

⁸ Konkret war dies die Titelgruppe 94 im Hochschulhaushalt, die bestimmte „Ausgaben für Lehre und Forschung“ umfasst und seit 2001 vollständig nach Indikatoren verteilt wird. (1994 hatte der indikatorgestützte Anteil 10% betragen, 1995 20%, 1996 35% und ab 1997 50%).

⁹ Pressemeldung des MIWFT vom 13.01.2006, online unter http://www.innovation.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2006/pm_2006_01_13.html.

¹⁰ Alle Angaben zum System der leistungsorientierten Mittelverteilung beruhen auf den Angaben in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen III (http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zielvereinbarungen/index.html) sowie MIWFT (2007).

¹¹ Vgl. http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/Medizin/mittelzuweisung.html. Die Anteile der Indikatoren haben sich seit 2003 etwas geändert, vgl. Leszczensky/ Orr 2004.

¹² Bis 2006 wurden als weitere Indikatoren noch die Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit und die Zahl der Professuren eingesetzt.

Forschung von je 50%; an den Fachhochschulen entfallen 85% auf die Lehre und 15% auf die Forschung.

Aufgabenbereich	Indikator	Universitäten	Fachhochschulen
Lehre	Absolventenzahl	50%	85%
Forschung	Drittmittel	40%	15%
	Promotionen	10%	

Für die Absolventenzahl wird dabei nach Abschlussart und Studiendauer gewichtet, außerdem werden Erfolge bei der Gleichstellung in den Natur- und Ingenieurwissenschaften berücksichtigt; an den Fachhochschulen wird auf ihren Wunsch hin zudem eine Gewichtung nach Fächergruppe vorgenommen. Ebenfalls wunschgemäß werden an den Fachhochschulen auch die Drittmittel nach Fächergruppe gewichtet. Bei Promotionen werden an den Universitäten ebenfalls Erfolge bei der Gleichstellung berücksichtigt.

An den Universitäten wird für alle Indikatoren ein Durchschnitt aus den Werten der letzten drei verfügbaren Jahre gebildet. An den Fachhochschulen hingegen werden Werte aus nur zwei Jahren zugrunde gelegt, die wie folgt gewichtet werden: 70% der Werte des letzten verfügbaren Jahres, 30% derer des vorletzten Jahres.

Für die einzelnen Indikatoren werden die folgenden Gewichtungsfaktoren eingesetzt: Bei den Studienabschlüssen werden Bachelor- und für Diplomabschlüsse jeweils mit 1 gewichtet, Masterabschlüsse dagegen mit 0,5. Ein Abschluss strikt innerhalb der Regelstudienzeit wird mit Faktor 2 gewichtet, ein späterer Abschluss mit 1. An den Fachhochschulen werden die Absolventen der Geistes-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften mit dem Faktor 1 gewichtet; die der Natur- und Ingenieurwissenschaften mit dem Faktor 2,5. Dieses Verhältnis dreht sich bei der Gewichtung der Drittmittel um: Faktor 2,5 für die Geistes-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Faktor 1 für Natur- und Ingenieurwissenschaften.

Die Berücksichtigung der Erfolge in der Gleichstellung erfolgt über ein komplexes System von Bonus- und Maluspunkten. Dabei wird für jeden Studienbereich innerhalb der Natur- und Ingenieurwissenschaften, in dem der Frauenanteil weniger als 50% beträgt, geprüft, ob der tatsächliche Frauenanteil über oder unter dem jeweiligen landesweiten Durchschnitt liegt. So geht die Zahl der Absolventinnen, um die der jeweilige Erwartungswert übertroffen wird, doppelt in die Berechnungen ein. Wenn z.B. der durchschnittliche Frauenanteil eines Faches bei 10% liegt, an einer Hochschule aber 15 von 100 Absolventen weiblich sind, dann werden 5 Absolventinnen als „Bonus“ hinzugerechnet; für diese Hochschule wird also mit 105 statt den tatsächlichen 100 Absolvent(inn)en gerechnet. Erreicht die Anzahl der Absolventinnen nicht den landesweiten Durchschnitt, erfolgt dagegen ein entsprechender Abschlag. Die jeweiligen Bonus- bzw. Maluszahlen werden dann auf Fächergruppenebene aggregiert und schließlich über alle Fächergruppen hinweg saldiert. Der Saldo wird mit dem Verstärkungsfaktor 2 multipliziert, um eine noch stärkere Berücksichtigung der Gleichstellung zu erreichen.

2.5 Haushaltsflexibilisierung

Die Flexibilisierung der Hochschulhaushalte ist kein Steuerungsinstrument im eigentlichen Sinne. Vielmehr ist sie als notwendige Vorbedingung für ein autonomes Agieren der Hochschulen zu betrachten. Allerdings ist die Frage, ob und inwieweit die Hochschulen die ihnen aufgrund der Haushaltsflexibilisierung theoretisch zustehenden Freiheiten auch tatsächlich umsetzen können.

Bereits seit 1992 gab es Finanzautonomie mit weitgehender gegenseitiger Deckungsfähigkeit und begrenzter Übertragbarkeit. In 2003/04 lief ein zweijähriger Modellversuch zum

Globalhaushalt an der RWTH Aachen und der Universität Bielefeld, der „trotz der Probleme bei der Anerkennung des erhöhten Zuschussbedarfes aufgrund von Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie der um ein Jahr verspätet eingeräumten Möglichkeit der Drittmittelverzinsung grundsätzlich positiv [bewertet wurde]. Insbes. die verstärkte Flexibilität im Stellenbereich durch den Wegfall des Stellenplans im Tarifbereich, die Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips sowie die Zuweisung des Hochschuletats zur Selbstbewirtschaftung tragen maßgeblich zur Stärkung der (finanziellen) Autonomie der Hochschulen bei. Nicht zuletzt konnte auch der Verwaltungsaufwand zwischen Ministerium und Hochschulen weiter reduziert werden.“¹³ Auch das CHE, das die Modellversuche ausgewertet hat, teilte diese Einschätzung und hat aus den Erfahrungen der Modellhochschulen Anregungen für die landesweite Einführung des Globalhaushalts abgeleitet.

Seit dem 1. Januar 2006 können alle Hochschulen ihren Haushalt eigenständig bewirtschaften. Dazu heißt es im Länderbericht 2006: „Manche Hochschulen hatten Schwierigkeiten, die von der Landesregierung angesetzten „Startbudgets“ nachzuvollziehen und umzusetzen. Die Ausfinanzierung des früheren Stellenplans erfolgte im Umfang von 96,8 %. Die zunehmende Zahl von wissenschaftlichen Angestellten, die auf C 1-Stellen geführt werden, verursacht Mehrkosten, die die Hochschule aufbringen muss. Dennoch bleibt festzustellen, dass die Einführung des Globalhaushalts maßgeblich zur Stärkung der finanziellen Autonomie der Hochschulen beiträgt. Hierzu gehört insbes. die Möglichkeit, nach dem 1. Januar 2006 aufgekommene Drittmittel außerhalb des Landeshaushaltes zu führen und verzinslich anzulegen.“¹⁴

Alle Hochschulen bekommen ihre Mittel zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen, sodass eine Freigabe übertragbarer Mittel durch das Ministerium nicht erforderlich ist.

In Bezug auf die Haushaltsflexibilisierung ist keine unmittelbare Gegenleistung der Hochschulen erforderlich; freilich aber werden durch die Ziel- und Leistungsvereinbarungen klare Leistungen seitens der Hochschulen festgelegt.

Entsprechende Regelungen sind v.a. im Haushaltsplan (Kap. 06 100) festgehalten, die grundsätzlichen Rahmenbedingungen in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie im Zukunftspakt, und auch der Hochschulpakt 2020 wird seinen Einfluss haben (etwa was die Förderung durch die Programmpauschale für die DFG betrifft).¹⁵

2.6 Finanzielle Planungssicherheit

Der Qualitäts- und der Zukunftspakt haben den Hochschulen – trotz der mit dem Qualitätspakt verbundenen deutlichen Stelleneinsparungen – Planungssicherheit ermöglicht. Im Zukunftspakt von 2006 wird etwa zu den Leistungen des Landes unter 4. vereinbart: „Die Hochschulen werden bis einschließlich 2010 von haushaltswirtschaftlichen Eingriffen, insbes. von globalen Minderausgaben und Ausgabensperren ausgenommen.“

Eine kleine Einschränkung könnte es allerdings geben: Es ist nicht eindeutig festgelegt, ob sich durch Veränderung des Bezugsjahrs bei der leistungsorientierten Mittelverteilung kumulative Gewinn- bzw. Verlusteffekte ergeben können. Sollte dies der Fall sein (was sich für die Hochschulen erst bei der leistungsorientierten Mittelverteilung 2008 herausstellen wird), würde dies freilich einen Verlust von Planungssicherheit bedeuten.

¹³ Länderbericht NRW 2005, Abschnitt 4.2: Globalhaushalt.

¹⁴ Länderbericht NRW 2006, Abschnitt 4: Haushaltssituation.

¹⁵ Vgl. <http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2006.ges/doku/e06/kap100.pdf> zur Haushaltsflexibilisierung, http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zielvereinbarungen/index.html zu Ziel- und Leistungsvereinbarungen, http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zukunftspakt/pakt.pdf zum Zukunftspakt und <http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2006.ges/doku/e06/kap101.pdf> zum Qualitätspakt und <http://www.bmbf.de/de/6142.php> zum Hochschulpakt 2020.

2.7 Planungs- und Weisungskultur

2.7.1 Weisungen, Erlasse

Es sind in Nordrhein-Westfalen schon seit etlicher Zeit keine Weisungen und Erlasse des MIWFT mehr ergangen.

2.7.2 Investitionsentscheidungen

Eine Beantragung von Landesmitteln ist nur bei größeren Bauprojekten erforderlich: Für Grundsanierung und Neubauten gibt es einen baulichen Entwicklungsplan (Standortentwicklungsplan genannt), der zwischen der jeweiligen Hochschulen, dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB) des Landes sowie dem Ministerium für Finanzen, dem für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie und dem für Bauen und Verkehr abgestimmt ist.

Für kleinere Um- und Ausbauten (bis zu 1,5 Mio. € pro Maßnahme) wurden den Hochschulen bis 2006 0,5% der an den BLB zu zahlenden Mietmittel zur Verfügung gestellt; aus diesen Mitteln konnten die Hochschulen innerhalb ihrer Gebäude notwendige Um- und Ausbauten in eigener Verantwortung durch den BLB tätigen lassen. Für 2007ff. ist dieses Verfahren einseitig ausgesetzt worden.

Das Verfahren für die Beantragung von Großgeräten ist im Rahmen des Förderprogramms der DFG "Forschungsgroßgeräte" nach Art. 91b GG bundeseinheitlich geregelt. Demnach stellen die Wissenschaftler (meist im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen) einen entsprechenden Antrag zunächst an ihre Hochschule; nach einer Prüfung wird der Antrag an das MIWFT und von dort an die DFG zur wissenschaftlichen Begutachtung weitergeleitet. Wenn dem Antrag stattgegeben wird, läuft die weitere Abwicklung über das MIWFT.¹⁶

2.7.3 Förderprogramme

Außerhalb der Ziel- und Leistungsvereinbarungen gibt es in Nordrhein-Westfalen keine zusätzlichen Förderprogramme.

2.7.4 Gremien der Hochschulsteuerung

Für die jeweiligen Hochschularten gibt es regelmäßige Rektoren- und Kanzlerkonferenzen, zu denen nach Bedarf auch Ministeriumsvertreter eingeladen werden können. Daneben gibt es pro Jahr etwa 2 bis 4 Treffen von Rektoren und Kanzlern mit dem Minister und der gesamten Ministeriumsspitze. Wegen der großen Autonomie der Hochschulen werden diese Besprechungen nun nicht mehr „Dienstbesprechungen“, sondern – im Fall der Universitäten – „Landeswissenschaftskonferenzen“ genannt. Eben weil die Hochschulen nun über große Autonomie verfügen, werden dort eher politische Fragen als Steuerungsfragen behandelt.

2.8 Berichtswesen

Mit dem Ziel, Kostentransparenz und Kostenbewusstsein zu schaffen und damit die interne betriebliche Information und Steuerung zu verbessern, erging am 31.08.1999 ein Erlass des Ministeriums zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) an den Hochschulen.¹⁷ Verbindliche Rahmenvorgaben zur KLR sind in den Erlassen vom 15.12.2001 und

¹⁶ Zu den Bestimmungen zum Förderprogramm Forschungsgroßgeräte siehe http://www.dfg.de/forschungsfoerderung/wissenschaftliche_infrastruktur/wgi/grossgeraete/index.html.

¹⁷ Eigentlich handelt es sich hier aber nur um eine Kostenrechnung, keine Kosten- und Leistungsrechnung, denn eine Kostenträgerrechnung wird nicht durchgeführt (s.u.).

23.01.2003 geregelt. Die in diesen Erlassen beschriebenen Grundsätze wurden auf Grundlage der Ergebnisse von Modellversuchen sowie in Abstimmung mit Vertretern der Hochschulen erarbeitet. Sie umfassen im Wesentlichen einen einheitlichen Kosten- und Erlösartenrahmenplan, Regelungen zur Verwendung von Personalkosten und zur Durchführung von Abschreibungen, Vorgaben zur Einrichtung einer Kostenstellenstruktur sowie zur Umlage zentral verbuchter Kosten auf die Lehreinheiten. Die Kostenrechnung ist nach dem Prinzip der Vollkostenrechnung durchzuführen. Endkostenstellen sind die Lehreinheiten nach KapVO. Vorgaben für eine Kostenträgerrechnung hat das Ministerium nicht gemacht.

Seit Beginn des Jahres 2003 sind die Universitäten verpflichtet, jährlich jeweils bis zum 30. März für jede Lehreinheit nach KapVO einen entsprechend der Erlassvorgaben erstellten KLR-Bericht an das Ministerium zu liefern. Berichtszeitraum ist jeweils das vorangegangene Haushaltsjahr. Ab dem Berichtszeitraum 2003 sind dabei die Kosten aus Drittmittelprojekten separat auszuweisen. Neben den Kosten umfassen diese KLR-Berichte auch Angaben zu Dritt- und Sondermittelausgaben, Studierenden- und Personalraten, Flächendaten und Auslastung nach KapVO.

In den Jahren 2003 und 2004 hat der Landesrechnungshof an sechs ausgewählten Universitäten die KLR überprüft und Vorschläge zur Weiterentwicklung der KLR im Hochschulbereich gemacht. Dabei betonte er die Notwendigkeit der Entwicklung einer Kostenträgerrechnung, des Aufbaus einer KLR in den Servicebereichen der Hochschulen zur Kalkulation von verursachungsgerechten Verrechnungspreisen sowie der Einführung eines internen Berichtswesens auf Basis der KLR zu Steuerungszwecken. Weiterhin gibt er Anregungen, die bereits bestehenden KLR-Vorgaben stärker zu konkretisieren, um die landesweite Vergleichbarkeit der KLR-Daten zu verbessern.

Das MIWFT erstellt aus den KLR-Daten vergleichende Auswertungen (Hochschulen, gleiche Fächergruppen und Fächer im Landesvergleich) und hat dazu auch mit Zeitreihenvergleichen begonnen. Diese Auswertungen werden bei allen Hochschulen zur Verfügung gestellt.

Gemäß den Vorschriften des bundeseinheitlichen Hochschulstatistikgesetzes liefern die Hochschulen außerdem seit vielen Jahren turnusmäßig Datensätze an das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS). Im Rahmen der Hochschulfinanzstatistik erhält das LDS Angaben über die Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres, getrennt nach Zuschüssen und Drittmitteln. Die Ausgaben werden nochmals unterteilt in Personal, Sachausgaben, Bauunterhaltung und Investitionen.

Zum Stichtag 1. Dezember eines Jahres werden dem LDS die Stellen und das Personal gemeldet (Personal beinhaltet auch solche Personen, die nicht auf Stellen geführt werden, wie Hilfskräfte und Lehrbeauftragte). In jedem Semester werden dem LDS die aktuellen Studierendendaten übermittelt. Die Stichtage sind jeweils der 1.12. für das Wintersemester und der 1.6. für das Sommersemester. Die Meldung der Finanz-, Personal- und Studierendendaten erfolgt in elektronischer Form.

Die Erfassung der abgelegten Hochschulprüfungen, Promotionen und Habilitationen erfolgt zur Zeit noch durch die Übersendung von Erhebungsbögen, die von den Prüfungsämtern bzw. Dekanaten ausgefüllt und dem LDS über die Hochschulverwaltung zugesandt werden. Daten zu Abschlussprüfungen und Promotionen werden pro Semester erhoben, zu Habilitationen pro Kalenderjahr.

Zusätzlich meldet die Hochschule dem MIWFT direkt zu den Stichtagen 1.4. und 1.10. den Stellenbestand für die Ermittlung von Aufnahmekapazitäten und die Durchführung von Auslastungsberechnungen.

All diese hochschulstatistischen Daten werden vom MIWFT gesammelt und aufbereitet, so z.B. in Form der sog. „Stammdaten NRW“, die bis 2006 vom inzwischen aufgelösten Wissenschaftlichen Sekretariat für die Studienreform (WSS), einer nachgeordneten Behörde des MIWFT, erarbeitet wurden. Zu einzelnen Teilbereichen wurden vom WSS immer wieder

Sonderauswertungen erstellt. Sämtliche Auswertungen sind bzw. waren beim WSS in gedruckter und/oder elektronischer Form öffentlich zugänglich.

Daten werden vom MIWFT weiterhin für die leistungsorientierte Mittelverteilung des Landes an die Hochschulen in NRW verarbeitet. Zudem wurden die von den Hochschulen gelieferten Daten verwendet, um die Basis für die landesplanerische Initiativen zu begründen (z.B. das „Hochschulkonzept NRW 2010“ aus 2004, und darauf basierende Zielvereinbarung II; fortgeschrieben als Portfolio Forschung und Lehre NRW).

Gespräche darüber mit der Hochschulleitung finden nur statt, wenn Auswertungen mit Planungs-/ Zielvereinbarungsprozessen verknüpft gewesen sind. Mit dem HFG dürfte sich dieses ganz auf Zielvereinbarungsverhandlungen beschränken.

Anlässlich der Haushaltsberatungen erhält das Landesparlament regelmäßig Grunddaten zu den Hochschulen (Zahl der Studiengänge, Anzahl der Studierenden, Personalzahlen, Haushaltsdaten, Drittmittel etc.). Eine unmittelbare Reaktion darauf, die über die Feststellung des Haushalts hinausginge, gibt es seitens der Hochschulen nicht zu berichten.

Erfahrungen mit eventuellen Konsequenzen bei nicht eingereichten/ nicht vereinbarungsgemäßen Berichten liegen nicht vor; es scheinen auch keine entsprechenden Sanktionen vorgesehen zu sein.

3. Steuerungsgegenstände

3.1 Lehre

Die Lehre wird sowohl durch die leistungsbezogene Mittelverteilung als auch durch die hochschulindividuellen Zielvereinbarungen gesteuert.¹⁸ Im HG bzw. im HFG sind kaum Regelungen getroffen, die die Steuerung der Lehre betreffen.

Im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelzuweisung wird dabei an Universitäten wie Fachhochschulen der Indikatoren „Absolventenzahl“ eingesetzt.

3.1.1 Weiterbildung

Es gibt kaum gesonderte Steuerungsansätze, was die wissenschaftliche Weiterbildung betrifft. Im neuen HG wird Weiterbildung in § 3 als eine der Aufgaben von Universitäten wie Fachhochschulen genannt; im § 62 wird entsprechend Grundlegendes zur wissenschaftlichen und künstlerischen Weiterbildung geregelt.

Allerdings kann in Zielvereinbarungen Genaueres dazu geregelt werden. So heißt es z.B. in den Zielvereinbarungen der Universität Dortmund in § 5 (11), dass die Universität „beabsichtigt, die wissenschaftliche Weiterbildung über das bisherige Maß hinaus als strukturbildendes Element auszubauen. Zukünftig sollen vermehrt umfassendere Weiterbildungsangebote etabliert werden, die inhaltlich v.a. Kompetenzfelder der Universität Dortmund widerspiegeln. Außerdem wird über eine in dieser Form bundesweit einzigartige Anbindung von Lehrstühlen an das Zentrum für Weiterbildung intensive weiterbildungsbezogene Forschung geleistet werden.“ Und die Universität Bonn legt gleich im ersten Absatz ihres § 6 zu Wissens- und Technologietransfer fest: „Für die Universität Bonn stellt die Weiterbildung eine Aufgabe hohen Ranges dar. Dem hat die Universität Bonn durch die Einrichtung der Schloßakademie (Weiterbildungsakademie) Rechnung getragen, wobei sie sich weiterhin in den Feldern engagieren will, in denen sie anerkannt wissenschaftliche Stärken aufweist und die von der Wissenschaft nachgefragt werden. Die Universität Bonn ist bestrebt, Teilzeitstudien zu ermöglichen.“

¹⁸ Wenn im Rahmen der Steuerungsgegenstände die Zielvereinbarungen angeführt werden, können dabei nicht jedes Mal die individuellen Zielvereinbarungen aller Hochschulen thematisiert werden. Stattdessen wird hier jeweils exemplarisch auf einzelne Zielvereinbarungen verschiedener Universitäten eingegangen.

3.1.2 Einrichtung neuer Studiengänge

Zur Einrichtung neuer Studiengänge werden im HG im Grunde keine Regelungen getroffen. Nur implizit wird deutlich, dass neue Studiengänge in Modulform strukturiert sein und dem landeseinheitlichen Leistungspunktsystem folgen müssen (§ 60 HG). In den Ziel- und Leistungsvereinbarungen der Hochschulen wird die Einrichtung neuer Studiengänge ebenfalls nicht thematisiert.

3.1.3 Evaluation der Lehre

Die Evaluation der Lehre ist durch § 7 (2) des neuen HG vorgeschrieben; danach regeln die Hochschulen in eigenen Evaluationsordnungen selbst das jeweilige Verfahren: „Zur Qualitätsentwicklung und -sicherung überprüfen und bewerten die Hochschulen regelmäßig die Erfüllung ihrer Aufgaben, insbes. im Bereich der Lehre. Die Evaluationsverfahren regeln die Hochschulen in Ordnungen, die auch Bestimmungen über Art, Umfang und Behandlung der zu erhebenden, zu verarbeitenden und zu veröffentlichenden personenbezogenen Daten der Mitglieder und Angehörigen enthalten, die zur Bewertung notwendig sind. Die Evaluation soll auf der Basis geschlechtsdifferenzierter Daten erfolgen. Die Ergebnisse der Evaluation sind zu veröffentlichen.“

Die Evaluation wird von einigen Hochschulen auch in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen III mit dem Land thematisiert, so heißt es dort z.B. für die Ruhr-Universität Bochum in § 2 (1), dass diese „aufbauend auf ihrer Evaluationsordnung die Implementation einer Software für Lehrveranstaltungskritik als Angebot an alle Fakultäten bzw. Fächer der Universität“ anstrebt. Besonders ausführlich hat die Bergische Universität Wuppertal in ihren Zielvereinbarungen festgelegt: „Es werden regelmäßige und hochschulweite Lehrveranstaltungsbefragungen auf Basis eines webbasierten Evaluationssystems durchgeführt. Alle Lehrenden lassen mindestens vier Lehrveranstaltungen in zwei Jahren durch Studierende bewerten. Fragebögen und System werden fortlaufend optimiert. Für die Lehrenden wird ein speziell konzipiertes hochschuldidaktisches Angebot zum Umgang mit Lehrveranstaltungsbefragungen und ihren Ergebnissen bereitgestellt.“ Die Fachhochschule Düsseldorf trifft noch umfangreichere Absprachen: „Die Lehrveranstaltungsbewertung erfolgt an der Hochschule ab WS 2006/ 2007 regelmäßig mit einem hochschulweiten Rahmenfragebogen, der sowohl Pflichtfragen (zur sozialen und didaktischen Kompetenz) als auch fakultativen Fragen enthält. Die Fachbereiche können diesen Rahmenfragebogen in Zusammenarbeit mit der Evaluationsbeauftragten oder dem Evaluationsbeauftragten der Hochschule auf ihre Bedürfnisse anpassen. Für die Veröffentlichung im Lehrbericht [...] wird der Dekanin bzw. dem Dekan eine kumulierte Auswertung der Pflichtfragen pro Semester und differenziert nach Veranstaltungsart zur Verfügung gestellt, die ohne Änderung in den Lehrbericht übernommen werden kann. Im Rahmen einer Servicedienstleistung werden diese Fragebögen statistisch ausgewertet. Die Ergebnisse erhalten die Fachbereiche entsprechend ihren Evaluationsordnungen und der Evaluationsordnung der Hochschule.“

3.1.4 Internationalisierung von Lehre

Das HFG gibt keine festen Regelungen zu Internationalisierung vor. Es wird in § 60 HG lediglich erklärt, dass die Hochschulen fremdsprachige Lehrveranstaltungen anbieten sowie – ggf. in Zusammenarbeit mit ausländischen Partnerhochschulen – fremdsprachige bzw. internationale Studiengänge entwickeln können. In den Ziel- und Leistungsvereinbarungen III war Internationalisierung zwar nicht zwingend als eigenes Thema vorgeschrieben, es haben aber dennoch alle Hochschulen dieses Thema aufgegriffen. Im Mittelverteilungssystem werden keine gesonderten Indikatoren oder Gewichtungsfaktoren für Internationalisierung eingesetzt.

3.2 Forschung

Was die Forschung betrifft, gibt es im HG bzw. HFG fast keinen unmittelbar steuernden Einfluss. Hingegen wird im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelverteilung an beiden Hochschularten der Indikator Drittmittel eingesetzt; an den Universitäten werden zudem Promotionen mit einbezogen. Auch in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen finden sich durch das HG bedingte Regelungen zur Forschung.

3.2.1 Wissenstransfer

Im neuen HG ist in § 3 (1) bzw. (2) festgelegt, dass die Förderung des Wissens- und Technologietransfers eine der Aufgaben der Universitäten bzw. der Fachhochschulen ist. Dieses Themenfeld gehörte auch zu den obligatorischen für die Ziel- und Leistungsvereinbarungen, sodass alle Hochschulen einen entsprechenden Passus aufgenommen haben, der indes je nach Hochschule unterschiedliche Akzente setzt.

3.2.2 Profilbildung

Bislang war im HG nicht zwingend vorgesehen, dass Profilbildung mittels Zielvereinbarungen vorangetrieben wird; trotzdem war dies in der Regel schon der Fall. Im HFG bzw. in § 6 (1) des neuen HG ist nun endgültig festgehalten, dass Vereinbarungen zur Profilbildung ein zwingender Bestandteil der Zielvereinbarungen sind. Dementsprechend werden in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen der Universitäten Angaben zu den jeweiligen Profilschwerpunkten in der Forschung gemacht.

3.2.3 Evaluation von Forschung

Bislang wurde die Forschungsevaluation durch keines der Steuerungsinstrumente thematisiert; hingegen heißt es nun im neuen HG in § 7 (3): „Das Ministerium kann hochschulübergreifende, vergleichende Begutachtungen der Qualitätssicherungssysteme der Hochschulen (Informed Peer Review) sowie Struktur- und Forschungsevaluationen veranlassen. Die Evaluationsberichte werden veröffentlicht.“ Anders als in der Lehre wird die Qualitätssicherung der Forschung in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht weiter thematisiert.

3.2.4 Internationalisierung von Forschung

Für die Internationalisierung der Forschung gibt es keine gesetzlichen Vorschriften. Die in die Ziel- und Leistungsvereinbarungen aufgenommenen Abschnitte beziehen sich sowohl auf die Lehre als auch die Forschung.

3.3 Gleichstellung

Durch das HG ist die Gleichstellung als eine der Hochschulaufgaben festgelegt – vgl. § 3 (4). Zudem ist die Gleichstellung ein Element der leistungsbezogenen Mittelverteilung. Allerdings gibt es für den Bereich der Gleichstellung keine spezifischen Indikatoren, sondern es wird mit einem System von Ab- und Zuschlägen zu den jeweiligen Indikatorwerten gearbeitet.

Zuerst hatten vier Hochschulen (die Universitäten Bochum, Dortmund und Essen sowie die Fachhochschule Dortmund) für 2002/03 gesonderte Zielvereinbarungen mit dem Land speziell zur Förderung der Chancengleichheit bzw. Frauenförderung getroffen. Dafür wurden ihnen auch gesonderte Mittel zweckgebunden zur Verfügung gestellt. In der Zielvereinbarung der Universität Dortmund wurden z.B. als Ziele genannt: Weiterer Ausbau der Frauen- und Geschlechterforschung als profildbildender Forschungsschwerpunkt, Förderung des weiblichen wissenschaftlichen Nachwuchses sowie Nachhaltigkeit und Verstetigung der ge-

schlechtergerechten Entwicklung.¹⁹ Mit Abschluss der neuen Runde von Zielvereinbarungen für die Jahre 2005/06 wurde die Gleichberechtigung überall als Ziel vereinbart; dies gilt auch für die neuen Ziel- und Leistungsvereinbarungen (unter dem Stichwort „Gender Mainstreaming“). Dabei geht es etwa um Frauenförderprogramme, um Frauen- und Geschlechterforschung, die Entwicklung hin zur familienfreundlichen Hochschule, die Qualifizierung des weiblichen wissenschaftlichen Nachwuchses, Stellen für das Gleichstellungsbüro und um gendersensible Personalentwicklung.

3.4 Binnenstruktur

3.4.1 Satzung

Im HG ist vorgesehen, dass sich jede Hochschule eine Satzung – die sog. „Grundordnung“ – gibt. Dazu heißt es in § 2 (4): „Die Hochschulen erlassen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Ordnungen sowie nach Maßgabe dieses Gesetzes und ausschließlich zur Regelung der dort bestimmten Fälle ihre Grundordnung.“ Die jeweilige Grundordnung kann sich z.B. auf Rechte und Pflichten der Angehörigen der Hochschule, die Zusammensetzung der Gremien, Verfahrensgrundsätze, Rektorat bzw. Präsidium, Senat, Gleichstellungsbeauftragte, Hochschulrat, Öffnung der Binnenorganisation, Dekane, Fachbereichsrat, Standorte, Berufungsverfahren und Haushaltsprüfung beziehen und für diese Bereiche entsprechende Einzelheiten festlegen.

3.4.2 Interne Zielvereinbarung

Keines der Steuerungsinstrumente schreibt vor, dass es hochschulinterne Zielvereinbarungen geben müsste. Die Hochschulen können aber selbst entscheiden, solche internen Vereinbarungen mit den Fachbereichen zu nutzen; z.B. hat die Universität Dortmund sich dafür entschieden und dies auch in § 11 ihrer Ziel- und Leistungsvereinbarung mit dem Land festgehalten.

3.4.3 Interne Hochschulstruktur

Im Grunde wirkt sich alles, was explizit im HG geregelt ist, auf die interne Hochschulstruktur aus. In einigen Punkten gibt es genaue Vorgaben, in anderen Wahlmöglichkeit aus vorgegebenen Alternativen, und in wieder anderen sind die Hochschulen in der Wahl ihrer internen Strukturen völlig frei.

3.5 Personal

3.5.1 Berufungen

Laut § 38 des neuen HG erfolgt die Berufung auf Vorschlag des betreffenden Fachbereichs durch den/die Rektor/in, der möglichst auswärtige Mitglieder angehören sollen. Außerdem kann der/die Präsident/in der Kommission Vorschläge unterbreiten. Das Ministerium hat somit keinen Einfluss mehr auf die Berufung.

3.5.2 Dienstherrenschaft

Bislang war das Land Dienstherr der Beamten und Arbeitgeber der Angestellten; mit dem HFG hat sich das geändert: Danach ist nun die jeweilige Hochschule Dienstherr bzw. Arbeit-

¹⁹ Unter http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zielvereinbarungen/index.html sind entsprechende Dokumente abrufbar. Die Zielvereinbarungen der Universität Dortmund sind einsehbar unter http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zielvereinbarungen/uni_dortmund_frauenfoerderung.pdf.

geber ihres gesamten Personals. So ist es in Artikel 7 des HFG im Gesetz über weitere dienstrechtliche und sonstige Regelungen im Hochschulbereich festgehalten.

3.6 Bauliche Investitionen (Neubau; Sanierung)

Im Koalitionsvertrag der CDU/ FDP-Landesregierung wird angestrebt, zentrale Eigentümerfunktionen an den Hochschulliegenschaften (d.h. die Verantwortung für die Bereitstellung, Entwicklung und Unterhaltung der Liegenschaften) aus dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW auf die Hochschulen zu übertragen, um die Leistungs- und Reaktionsfähigkeit der Hochschulen weiter zu stärken. An der eigentumsrechtlichen Verortung der Liegenschaften beim Land würde sich zunächst nichts ändern, aber die Hochschulen würden damit die Bauherreneigenschaft für alle von ihnen genutzten Liegenschaften übernehmen. Sie wären mithin verantwortlich für die bauliche und sonstige Unterhaltung der Immobilien, für bauliche Anpassungen an veränderte fachliche oder gesetzliche Anforderungen, für Neu- und Erweiterungsbauten sowie die Anmietung von Gebäuden und würden im Rahmen ihres verfügbaren Budgets über Art, Umfang und Ausführung von Baumaßnahmen entscheiden. Für die Erprobung dieser Übertragung gibt es zunächst ein Pilotprojekt „Dezentrales Liegenschaftsmanagement“ mit den Modellhochschulen FH Bonn-Rhein-Sieg und Universität zu Köln. Darin sollen die relevanten Ziele und Rahmenbedingungen geklärt werden. Das Projekt hat in 2007 begonnen und ist auf vier Jahre angelegt. Dieses Modellprojekt wird durch eine Arbeitsgruppe von Ministeriumsvertretern, Kanzlern und Baudezernenten sowie durch HIS begleitet. Je nach den Ergebnissen dieses Modellversuchs könnten mittelfristig auch die anderen Hochschulen die hier entwickelte Konzeption zur Organisation und Finanzierung der Bauaufgaben nutzen.²⁰

3.7 Studiengebühren

In § 10 des alten HG in der Fassung des HRWG vom 30.11.2004 war Freiheit von Studiengebühren bis zum Ende des ersten berufsqualifizierenden Abschlusses bzw. bis zum Abschluss eines konsekutiven Studiengangs festgelegt. Dies ist allerdings durch das Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (Hochschulfinanzierungsgerechtigkeitsgesetz – HFGG) vom 21. März 2006 geändert worden.

Nach der Verordnung über die Erhebung von Studienbeiträgen und Hochschulabgaben an den Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Studienbeitrags- und Hochschulabgabeverordnung, StBAG-VO) vom 6. April 2006 sind seit dem Wintersemester 2006/07 Studienbeiträge bis zu einer Höhe von 500 € pro Semester zugelassen; die Hochschulen entscheiden selbst, ob bzw. in welcher Höhe bis zu diesem Maximalbetrag sie Beiträge erheben wollen. Fast alle Hochschulen haben seitdem Studienbeiträge in voller Höhe eingeführt; nur drei Hochschulen haben sich (zunächst) gegen die Beiträge entschieden.²¹

Schon im Vorfeld der Einführung war vorgesehen, dass die entsprechenden Einnahmen voll bei den Hochschulen verbleiben sollen und es bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode keine entsprechenden kompensatorischen Kürzungen des Landeszuschusses geben solle.²² Im Zukunftspakt ist unter Punkt 6 der Leistungen des Landes festgelegt, dass „die Einnahmen aus Studienbeiträgen [...] den Hochschulen zur Verbesserung der Lehre und der

²⁰ Vgl. Länderbericht NRW 2006, Abschnitt 6: Immobilienmanagement und Krüger 2006, S.7.

²¹ Stand April 2007, siehe <http://www.innovation.nrw.de/StudierenInNRW/Studiengebuehreaeueber-sicht.html>.

²² Sprechzettel des Ministers für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes NRW, Prof. Dr. Andreas Pinkwart, für die Landespressekonferenz "Eckpunkte des Studienbeitragsmodells" am Mittwoch, 7. September 2005.

Studienbedingungen zusätzlich und außerhalb des Landeshaushaltes zur Verfügung [stehen]. Sie werden wie Drittmittel behandelt und wirken nicht kapazitätserhöhend.“ Im Gesetz zur Erhebung von Studienbeiträgen und Hochschulabgaben (Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetz – StBAG) vom 21. März 2006 (als Teil des HFGG) entsprechend geändert; dort heißt es nun in § 2 (2): „Die Einnahmen aus den Studienbeiträgen nach Absatz 1 sind Mittel Dritter und von den Hochschulen zweckgebunden für die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen sowie für die Ausgleichszahlungen an den Ausfallfonds [...] zu verwenden.“

Zur Verteilung der Einnahmen aus Studienbeiträgen können die Studierendenvertreter(innen) Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben (HFG, Art. 1: HG, §5 (8)).

Quellen

- Bericht für Nordrhein-Westfalen. In: Tagungsband zur 48. Jahrestagung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten der Bundesrepublik Deutschland. Weimar 2005. Zitiert als: Länderbericht NRW 2005.
- Bericht für Nordrhein-Westfalen. In: Tagungsband zur 49. Jahrestagung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten der Bundesrepublik Deutschland. Mainz 2006. Zitiert als: Länderbericht NRW 2006.
- Bestimmungen zu Großgeräten im Rahmen des Förderprogramms der DFG "Forschungsgroßgeräte" nach Art. 91b GG. Online unter: http://www.dfg.de/forschungsfoerderung/wissenschaftliche_infrastruktur/wgi/grossgeraete/index.html.
- Bestimmungen zum Globalhaushalt an den Hochschulen. Online unter: <http://fm.finnrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2006.ges/doku/e06/kap100.pdf>.
- Expertenrat im Rahmen des Qualitätspakts (2001): Abschlussbericht. Online unter: <https://eldorado.uni-dortmund.de/bitstream/2003/5593/1/expertenrat.pdf>.
- Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG -; Artikel 1 Hochschulfreiheitsgesetz – HFG -) vom 31. Oktober 2006.
- Gesetz über die Statistik für das Hochschulwesen (Hochschulstatistikgesetz – HStatG) vom 2. November 1990. Online unter: http://www.destatis.de/download/d/stat_ges/biwiku/505.pdf.
- Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (Hochschulfinanzierungsgerechtigkeitsgesetz – HFGG) vom 21. März 2006.
- Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) vom 31. Oktober 2006. Online unter: http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/Recht/HFG.pdf.
- Hochschulgesetz (HG) vom 14. März 2000 in der Fassung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Hochschulreformen (Hochschulreformweiterentwicklungsgesetz – HRWG) vom 30. November 2004.
- Hochschulgesetz (HG) vom 14. März 2000 in der Fassung des Gesetzes zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (Hochschulfinanzierungsgerechtigkeitsgesetz – HFGG) vom 21. März 2006.
- Hochschulkompass der HRK, online unter <http://www.hochschulkompass.de>, Stand 25.04.2007.
- Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) (Pressemitteilung 2006): Haushalt 2006: Mehr Freiheit und Wettbewerb für NRW-Hochschulen. Online unter: http://www.innovation.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2006/pm_2006_01_13.html.
- MIWFT (2007, in Vorbereitung): Handreichung zur leistungsorientierten Mittelverteilung.
- MIWFT (o.J.): Leistungsorientierte Mittelzuweisung (für die Hochschulmedizin). Online unter: http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/Medizin/mittelzuweisung.html.
- Krüger, Christiane (2006): Hochschulen fürchten künftig unabsehbare Kosten. In: *duz Nachrichten* Nr. 6/2006, S. 6f.
- Leszczensky, Michael/ Orr, Dominic (2004): Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. Hannover: HIS.
- Verordnung über die Erhebung von Studienbeiträgen und Hochschulabgaben an den Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Studienbeitrags- und Hochschulabgabeverordnung, StBAG-VO) vom 6. April 2006.
- Vertrag über den Qualitätspakt zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes (Qualitätspakt) von 1999. Online unter: http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/qualitaetspakt/Qualitaetspakt.html.

Zielvereinbarung zwischen der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen vertreten durch das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung und der Universität Dortmund. Online unter: http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zielvereinbarungen/uni_dortmund_frauenfoerderung.pdf.

Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den einzelnen Hochschulen: Online unter: http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zielvereinbarungen/index.html.

Zukunftspakt zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes von 2006. Online unter: http://www.innovation.nrw.de/Hochschulen_in_NRW/zukunftspakt/pakt.pdf.

Steuerungsgegenstände in Nordrhein-Westfalen

Thema	Gesetz	Qualitäts-/ Zukunftspakt	Ziel- und Leistungseinbarungen	Finanzierungssystem
3.1 Lehre	6. Abschnitt HG		Immer enthalten	Indikator: • Absolventenzahl
3.1.1 Weiterbildung	§ 3 und § 62 HG		Je nach Hochschule	
3.1.2 Einrichtung neuer Studiengänge				
3.1.3 Evaluation der Lehre	§ 7 HG		Je nach Hochschule	
3.1.4 Internationalisierung von Lehre	§ 60 (2) HG: Anbieten von fremdsprachigen LV; internat. Studiengänge		Immer enthalten	
3.2 Forschung	8. Abschnitt HG		Immer enthalten	Indikatoren: • Drittmittel • Promotionen
3.2.1 Wissenstransfer	§ 3 HG		Immer enthalten	
3.2.2 Profilbildung	§ 6 HG: zwingendes Element der ZLV III	Qualitätspakt: Hochschulen entwickeln „Strukturvorstellungen“	Immer enthalten	
3.2.3 Evaluation von Forschung	§ 7 HG			
3.2.4 Internationalisierung von Forschung			Immer enthalten	
3.3 Gleichstellung	§ 3 HG: eine der HS-Aufgaben			Ab- und Zuschläge zu den jeweiligen Indikatorwerten
3.4 Binnenstruktur	3. Abschnitt HG			
3.4.1 Satzung	§ 2 (4) HG			
3.4.2 Interne Zielvereinbarung				
3.4.3 Interne Hochschulstruktur				

Thema	Gesetz	Qualitäts-/ Zukunftspakt	Ziel- und Leistungsvereinbarungen	Finanzierungssystem
3.5 Personal	4. Abschnitt HG	Personalabbau; Besoldungs- und Tarifanpassungen		
3.5.1 Berufungen	§ 37 HG			
3.5.2 Dienstherrenschaft	Nach Artikel 7 HFG (Gesetz über weitere dienstrechtliche und sonstige Regelungen im Hochschulbereich): Hochschulern als Dienstherrn			
3.6 Investitionsentscheidungen *				
3.7 Studiengebühren	§ 10 altes HG i.d.F. des HRWG; Gebührenfreiheit; wurde HFGG aufgehoben; nach StBAG-VO bis 500 €/Sem. § 5 (8) HG: Regelungen zur Verteilung von Einnahmen aus Studienbeiträgen	Zukunftspakt: I.6		

* Modellprojekt zur Übertragung von Liegenschaften



Steuerungsinstrumente auf der Ebene Land – Hochschule

Länderstudie Thüringen

Stand März 2007

Karsten König

Mitarbeit: Anja Franz und die Mitglieder des
Arbeitskreises Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen der
Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten;
Unterarbeitskreis 1: Steuerungsebene Land-Hochschule

1.	Entwicklungsgeschichte	109
2.	Steuerungsinstrumente	109
2.1	Gesetzliche Grundlagen	109
2.2	Struktur- und Entwicklungsplanung	113
2.3	Hochschulpakt und Zielvereinbarungen	114
2.4	Leistungsorientierte Mittelzuweisung	114
2.5	Haushaltsflexibilisierung.....	115
2.6	Finanzielle Planungssicherheit.....	116
2.7	Planungs- und Weisungskultur.....	116
2.8	Berichtswesen	117
3.	Steuerungsgegenstände	118
3.1	Lehre	118
3.2	Forschung.....	119
3.3	Gleichstellung	121
3.4	Binnenstruktur.....	121
3.5	Personal	122
3.6	Bauliche Investitionen (Neubau; Sanierung)	122
3.7	Studiengebühren	122
Quellen		124
Publikationen.....		124
Gesetzliche Grundlagen (chronologisch)		124
Vertragsförmige Vereinbarungen.....		124

1. Entwicklungsgeschichte

In Thüringen waren zum Wintersemester 2006/07 insgesamt 48.025 Studierende an Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen eingeschrieben. Das entspricht etwa 2,5% aller in Deutschland eingeschriebenen Studierenden. Thüringen verfügt über vier staatliche Universitäten, vier staatliche Fachhochschulen und eine Kunsthochschule, private Hochschulen gibt es in Thüringen gegenwärtig nicht (Hochschulkompass, Stand 24.4.2007).

Nach einer intensiven Aufbauphase der Thüringer Hochschulen zu Beginn der 1990er Jahre begann eine umfassende Reform der Hochschulsteuerung hier – wie auch in den anderen neuen Bundesländern – erst am Ende des Jahrhunderts. 1999 wurde das Hochschulgesetz umfassend überarbeitet, 2001 (allerdings bereits der dritte) Landeshochschulplan veröffentlicht und 2003 ein Hochschulpakt und Zielvereinbarungen verabschiedet. Gleichzeitig wurde ein System der leistungsorientierten Mittelverteilung etabliert und die Haushaltsautonomie der Hochschulen weiterentwickelt. 2006 wurde der Hochschulpakt verlängert. Zum Januar 2007 trat ein neues Hochschulgesetz in kraft, das den Hochschulen in zentralen Bereichen weitere Autonomie gewährt. Für 2008 werden ein überarbeitetes Mittelverteilungssystem und ein neuer Hochschulpakt vorbereitet. Im Vergleich zu anderen Bundesländern sind insgesamt wenige Brüche in der zeitlichen Entwicklung der Steuerungsverfahren wahrnehmbar.

2. Steuerungsinstrumente

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Reform der Hochschulsteuerung fand in Thüringen im Wesentlichen mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes 1999 Eingang in die Gesetzgebung. Es folgten Neubekanntmachungen in den Jahren 2003 und 2005, die jedoch bezogen auf die Steuerungsthematik keine gravierenden Änderungen nach sich zogen.

Mit dem neuen Hochschulgesetz zum Januar 2007 erfolgte eine grundlegende Reform der Hochschulsteuerung, die die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Thüringer Hochschulen stärken soll. Dies kündigte die Landesregierung für 2006 wie folgt an: *„Hierzu bedarf es – neben der konsequenten Fortsetzung und Fortentwicklung der Hochschulfinanzreform, bestehend aus dem Hochschulpakt, Ziel- und Leistungsvereinbarungen, einer weitreichenden Haushaltsflexibilisierung und der leistungsorientierten Mittelvergabe – einer erweiterten Autonomie und flexibleren Entscheidungsstrukturen, verbunden mit einer Neuausrichtung und –ordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen.“* (Thüringer Gesetz: 1)

Die Regelungen zu Hochschulentwicklungsplanung und Vereinbarungen sind Gegenstand eines gesonderten Abschnitts (Abschnitt 3). Unmittelbar im Anschluss folgen die Festlegungen zur Finanzierung (Abschnitt 4).¹

Die **Hochschulentwicklungsplanung**² des Landes bildet im neuen Thüringer Hochschulgesetz wie bisher die Grundlage der Steuerung. Sie enthält *„die Zielvorstellungen des Ministeriums über die strukturelle Entwicklung der Hochschulen und die Ausbauplanung unter Berücksichtigung der Finanzplanung des Landes.“* (ThürHG § 11 Abs. 4)

¹ Im Thüringer Hochschulgesetz vom 24. Juni 2003 waren die Regelungen zum Landeshochschulplan und zur Hochschulentwicklungsplanung sowie zur Hochschulfinanzierung relativ weit hinten im Gesetzestext im Teil „Planung und Haushalt“ platziert (Fünfter Teil Planung und Haushalt §§ 103, 104, 105).

² Analog dazu ist für die Hochschulebene eine Struktur- und Entwicklungsplanung vorgesehen (LHG § 12).

Vereinbarungen haben den bisherigen Erprobungscharakter verloren und wurden zweistufig als reguläre Steuerungsinstrumente verankert. Neu eingeführt wurden mehrjährige **Rahmenvereinbarungen** zwischen Landesregierung und Hochschulen.

Sie sollen in der Regel einen Zeitraum von vier Jahren umfassen und sind „über die gemeinsame Umsetzung der Zielvorstellungen des Landes [...], die strategischen Leistungs- und Entwicklungsziele der Hochschulen und deren Erreichung, über Art und Umfang der staatlichen Hochschulfinanzierung sowie die Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft und –führung im Hochschulbereich“ abzuschließen. (ThürHG § 11 Abs. 1) Kommt eine Rahmenvereinbarung nicht zu Stande, trifft das Ministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die erforderlichen Entscheidungen. (ThürHG § 11 Abs. 3) Die in der Rahmenvereinbarung enthaltenen Regelungen über die staatliche Finanzierung stehen unter dem Vorbehalt der Ermächtigung durch den Landtag. (ThürHG § 11 Abs. 2)

Während Zielvereinbarungen bisher in Thüringen – im Unterschied zu den gesetzlichen Regelungen der meisten anderen Bundesländer – nicht den Charakter eines allgemein verbindlichen Steuerungsinstrumentes trugen und nur Gegenstand der Erprobungsklausel (ThürHG § 132c) waren, sieht das neue Hochschulgesetz den verbindlichen Abschluss von mehrjährigen **Ziel- und Leistungsvereinbarungen** vor.

Auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung, der Landeshochschulentwicklungsplanung und der Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschulen schließt das Ministerium mit den Hochschulen Ziel- und Leistungsvereinbarungen ab. Vorgesehen sind im Regelfall eine vierjährige Laufzeit und eine Fortschreibung in zweijährigem Abstand. (ThürHG § 12 Abs. 1) Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen legen messbare und überprüfbare Ziele für die verschiedenen Aufgabenbereiche der Hochschulen fest, insbes. geht es um

- die fachlich differenzierte Anzahl Studierender und Absolventen,
- Verfahren der Qualitätssicherung in Forschung und Lehre,
- Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses,
- Technologietransfer,
- Drittmittelinwerbung,
- Erfüllung des Gleichstellungsauftrags,
- Hochschulkooperation mit in- und ausländischen Hochschulen, Wissenschaft und Wirtschaft
- Forschungsschwerpunkte,
- Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen sowie deren Finanzierung³.

Welche Verfahren zur Bilanzierung der Umsetzung anzuwenden sind und welche Konsequenzen das Nichterreichen der vereinbarten Ziele nach sich zieht, ist ebenfalls Vereinbarungssache.

Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen gelten – in Umsetzung der Rahmenvereinbarung – als Grundlagen der Finanzierung, wobei zwischen Grundhaushalt, einem Anteil für die Erreichung der Entwicklungsziele und einem Anteil für die leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung unterschieden wird (ThürHG § 12 Abs. 3). Kommt es nicht oder nicht rechtzeitig (Fristsetzung durch das Ministerium) zum Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen, entscheidet das Ministerium nach Anhörung der Hochschule (ThürHG § 12 Abs. 4).

Auch innerhalb der Hochschule sind unter Verantwortung der Hochschulleitung Ziel- und Leistungsvereinbarungen abzuschließen (ThürHG § 12 Abs. 5).

³ Die Einrichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung von Studiengängen bedurfte nach dem Hochschulgesetz vom 24. Juni 2003 der Genehmigung durch das Ministerium (LHG § 109).

Hochschulentwicklungsplanung, Rahmenvereinbarung, Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschule sowie abgeschlossene Ziel- und Leistungsvereinbarungen dienen der Hochschulpolitik als Richtschnur. Regelungen und Maßnahmen der Hochschulen, die damit nicht im Einklang stehen, kann das Ministerium die Genehmigung versagen (ThürHG § 18).

Weiterhin genehmigungspflichtig durch das Ministerium sind die Grundordnung (ThürHG § 3), die Erprobung reformorientierter Hochschulmodelle (ThürHG § 4), die Gebührenordnung (ThürHG § 16) sowie Vorgänge zur Immatrikulation (ThürHG § 65). Die Hochschulprüfungsordnung, Studienordnungen sowie die Berufungsordnung bedürfen nicht mehr der Genehmigung durch das Ministerium (ThürHG § § 34, 78, 120). Die Berufung von Professoren erfolgt nun durch den Leiter der Hochschulen (ThürHG § 78).⁴

Art und Umfang der staatlichen Hochschulfinanzierung sowie die Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft und -führung im Hochschulbereich sind Teil der abzuschließenden Rahmenvereinbarung zwischen Landesregierung und Hochschulen (ThürHG § 11 Abs. 1).

Das Land deckt den Finanzbedarf der Hochschulen nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel (ThürHG § 13 Abs. 1). Die staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an den Aufgaben der Hochschulen, den vereinbarten Zielen und den erbrachten Leistungen sowie an der Hochschulentwicklungsplanung des Landes und der Planung der Hochschulen (ThürHG § 13 Abs. 2).

Bei der **Mittelzuweisung** an die Hochschulen sind auf dieser Basis *„die erbrachten und zu erwartenden Leistungen in Lehre, Forschung und Weiterbildung sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und die Fortschritte bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages zu berücksichtigen.“* (ThürHG § 13 Abs. 5). Hochschulintern ist analog zu verfahren (ThürHG § 13 Abs. 5).

Einen wesentlichen Bedeutungszuwachs hat die **Qualitätssicherung** im neuen Hochschulgesetz zu verzeichnen (ThürHG § § 8, 9). Der weit vorn im Hochschulgesetz platzierte Bereich „Qualitätssicherung“ besteht aus Teilen zur Evaluation und zum Berichtswesen. Die ausführlichen Regelungen weisen in vielen Punkten Ähnlichkeit mit dem Baden-Württembergischen Hochschulgesetz auf. Die Hochschulen müssen dem Ministerium – nach ministeriell vorgegebener Struktur und Form – regelmäßig Bericht erstatten.

Die Hochschulen sind verpflichtet, ein eigenes System zur Qualitätssicherung ihrer Arbeit einzurichten. Die Leistungen der Hochschule *„in Forschung und Lehre, bei künstlerischen Entwicklungsvorhaben, bei der Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses sowie bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags“* soll dabei durch interne und externe **Evaluation** (interne und externe Sachverständige) beurteilt werden (ThürHG § 8 Abs. 1). Für die Organisation der internen Hochschulverwaltung soll analog verfahren werden (ThürHG § 8 Abs. 1). An der Bewertung der Lehre sollen die Studierenden insbes. durch die Bewertung individueller Lehrveranstaltungen mitwirken (ThürHG § 8 Abs. 3). Näheres zu den Evaluations- und Qualitätssicherungsmaßnahmen regelt der Senat der Hochschulen durch Satzung (ThürHG § 8 Abs.4).

Die Hochschulen haben im Rahmen des **Berichtswesens** einen Jahresbericht vorzulegen, in dem sie insbes. Auskunft *„über die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erbrachten Leistungen, über die Ergebnisse bei der Umsetzung der Rahmenvereinbarung und der Ziel- und Leistungsvereinbarungen, über die Ergebnisse und Folgemaßnahmen von Evaluationen sowie über die Erfüllung des Gleichstellungsauftrages“* geben sollen (ThürHG § 9). Der Bericht soll darüber hinaus auch Auskunft über die den Hochschulen zugewiesenen Stellen, Mittel und deren Verwendung sowie über *„die fachliche, strukturelle, personelle, bauliche und finanzielle Entwicklung der Hochschule“* geben (ThürHG § 9).

⁴ Zu den genehmigungspflichtigen Vorgängen zählten nach dem Thüringer Hochschulgesetz vom 24. Juni 2003 Grundordnung und Prüfungsordnungen, Einrichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderungen von Studiengängen und Fachbereichen sowie Anträge auf Erprobung.

Im zweiten Abschnitt regelt das Thüringer Hochschulgesetz die Organisation und Struktur der Hochschule. Grundsätzlich wird die innere Struktur der Hochschule in der jeweiligen Grundordnung festgelegt (ThürHG § 26). Die zentralen Organe der Hochschule sind die Hochschulleitung, der Hochschulrat und der Senat.

Das **Präsidium** leitet die Hochschule. Dem Präsidium gehören der Präsident, die Vizepräsidenten sowie der Kanzler an. Der **Präsident** leitet das Präsidium. Ihm steht Richtlinienkompetenz innerhalb des Präsidiums zu. Er legt im Benehmen mit den Mitgliedern des Präsidiums für diese bestimmte Aufgabenbereiche fest (ThürHG § 27 Abs. 1-3). Das Präsidium ist u. a. zuständig für den Abschluss der Rahmenvereinbarung mit der Landesregierung und für Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit dem Ministerium. Auch die Beschlussfassung zu Struktur- und Entwicklungsplänen sowie die aufgaben-, leistungs- und evaluationsbezogene Zuweisung von Stellen und Mitteln auf die Organisationseinheiten der Hochschule fallen in den Aufgabenbereich des Präsidiums.

Der **Hochschulrat** hat nach Maßgabe der Grundordnung sechs oder acht Mitglieder mit Stimmrecht, von denen mindestens zwei Drittel Externe sein müssen. Die Mitglieder sind Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft oder Politik und dürfen nicht dem Ministerium angehören. Sie werden in der Regel für vier Jahre bestellt. Der Präsident gehört neben den Mitgliedern dem Hochschulrat mit beratender Stimme und Antragsrecht an. Die Gleichstellungsbeauftragte der Hochschule, der Personalratsvorsitzende der Hochschule sowie ein Vertreter des zentralen Organs der Studierendenschaft der Hochschule sind berechtigt, an den Sitzungen des Hochschulrats teilzunehmen; sie haben jeweils Rederecht. Der Hochschulrat gibt u. a. Empfehlungen zur Profilbildung der Hochschule und zur Schwerpunktsetzung in Forschung und Lehre sowie zur Weiterentwicklung des Studienangebots. Daneben wählt der Hochschulrat u. a. sowohl den Präsidenten als auch den Kanzler und muss die Grundordnung und die Struktur- und Entwicklungspläne der Hochschule bestätigen (ThürHG § 32).

Dem **Senat** gehören je nach Größe der Hochschule elf bis 21 stimmberechtigte Mitglieder an. Die Gruppe der Hochschullehrer verfügt über die Mehrheit der Sitze und Stimmen. Alle anderen Gruppen müssen angemessen vertreten sein. Der Präsident ist stimmberechtigtes Mitglied und Vorsitzender des Senats. Der Senat kann für einzelne seiner Aufgaben Ausschüsse und Beauftragte einsetzen und diesen Entscheidungsbefugnis übertragen. Zu den Aufgaben des Senats zählt ebenfalls die Beschlussfassung über die Grundordnung der Hochschule. Darüber hinaus wirkt der Senat bei der Wahl des Präsidenten und des Kanzlers mit. Sowohl zu Struktur- und Entwicklungsplänen als auch zu den Ziel- und Leistungsvereinbarungen verfasst der Senat vor Abschluss eine Stellungnahme (ThürHG § 33).

Die Grundordnung regelt die **Selbstverwaltungsstruktur** unterhalb der zentralen Ebene und bestimmt, dass Selbstverwaltungseinheiten mit besonderen Organen gebildet werden, insbes. Fachbereiche, Abteilungen oder Departments.

Die Selbstverwaltungseinheiten werden durch Dekanate geleitet, denen ein Dekan und mindestens ein Prodekan angehören. Selbstverwaltungseinheiten können einen Geschäftsführer erhalten, der Mitglied im Dekanat ist und dem die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Selbstverwaltungseinheit obliegt (ThürHG § 34).

Hochschulintern liegt das Hauptgewicht auf der **Struktur- und Entwicklungsplanung**. Die Struktur- und Entwicklungsplanung wird durch das Präsidium der Hochschulen aufgestellt, beschlossen und fortgeschrieben. Der Hochschulrat fasst einen Beschluss über diese Planung unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Senats. Der Senat gibt als Beratungsgremium eine Stellungnahme zu den Struktur- und Entwicklungsplänen und deren Fortschreibung ab (ThürHG § 33).

Die Mittelzuweisung innerhalb der Hochschulen erfolgt an die Selbstverwaltungseinheiten unter Berücksichtigung von leistungs- und belastungsorientierten Kriterien sowie unter Berücksichtigung des Gesamtbudgets der Hochschule (ThürHG § 34).

Die **Bewirtschaftung und Verwendung der zugewiesenen Stellen und Mittel** nimmt die Hochschule als Auftragsangelegenheit wahr. Dabei werden die Hochschulen in Vertretung des Landes tätig (ThürHG § 2). Das Präsidium fasst den Beschluss über die Grundsätze der Ausstattung und Mittelverteilung. Dabei hat das Präsidium den Beschluss des Hochschulrats sowie die Stellungnahme des Senats zu berücksichtigen (ThürHG § 27).⁵

Die Hochschulen des Landes sind **rechtfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts** und zugleich staatliche Einrichtungen (ThürHG § 2 Abs. 1). Die Hochschulen können durch Gesetz jedoch auch in anderer Rechtsform errichtet oder in eine andere Rechtsform umgewandelt werden (ThürHG § 2 Abs. 2).

2.2 Struktur- und Entwicklungsplanung

Der Landeshochschulplan 2001 wurde von der damaligen Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Prof. Dagmar Schipanski, herausgegeben. Die Ministerin dankt im Vorwort für *das „große Engagement aller Verantwortlichen in den Hochschulen, den Forschungseinrichtungen und in unserer Gesellschaft.“* (Kultusministerium Thüringen 2001: 3). Die Hochschulen haben dem Ministerium ihre Struktur- und Entwicklungsplanungen zugearbeitet und zum durch das Ministerium erstellten Entwurf Stellung genommen. Der Bericht mit einer Laufzeit von 2002 bis 2008 beschreibt die Hochschullandschaft bis auf die Fachbereichsebene der Hochschulen und Fachhochschulen.

Am 3. Dezember 2002 beschloss das Thüringer Kabinett die Einsetzung einer Expert-/innenkommission mit dem Namen **„Wissenschaftsland Thüringen“**:

Der Kommission wurde der Auftrag erteilt, die Entwicklung der Thüringer Hochschulen und Forschungseinrichtungen seit 1990 zu analysieren und Stärken und Schwächen der Studien- und Forschungsbereiche zu identifizieren. Unter Berücksichtigung der internationalen Wissenschafts- und Technologieentwicklung sowie des Thüringer Landeshochschulplans 2001 und der Technologiekonzeption Thüringen 2002 sollten Vorschläge für Grundrichtungen der strukturellen Weiterentwicklung sowie der weiteren Vernetzung entwickelt werden, die zur Schaffung eines ‚Campus Thüringen‘ und seiner Einbindung in nationale und internationale Netzwerke beitragen. Im Hinblick auf die Aspekte Zukunftsorientierung, Zusammenarbeit, Schwerpunktbildung sowie Vernetzung von Lehre, Forschung und Anwendung sollten Möglichkeiten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und der Optimierung des Ressourceneinsatzes aufgezeigt werden. (Wegener 2004: 7)

Mitglieder der Kommission waren sieben Professoren und eine Professorin, eine Vertreterin eines Unternehmens, der Wissenschaftsminister und ein ehemaliges Mitglied des Wissenschaftsrates. In Sitzungen von April bis Dezember 2003 wurden Arbeitsgruppen gebildet und Fragebögen für die Hochschulen, außeruniversitäre Forschungsinstitute und wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen entworfen. Außer den außeruniversitären Forschungsinstituten wurden alle Betroffenen zu Anhörungen eingeladen. In ausgewählten Einrichtungen wurden zudem Vor-Ort-Besichtigungen durchgeführt.

Der mit Datum vom Mai 2004 abrufbare Bericht der Expertenkommission **„Wissenschaftsland Thüringen“** enthält Empfehlungen überwiegend im Hinblick auf allgemeine Entwicklungen (Stärkung der Kooperation, Drittmittelinwerbung, Lehrqualität), nicht aber auf die Fächerstruktur. Die Autor/innen nehmen zwar Bezug auf den 2002 beschlossenen Hochschulpakt mit der Hochschulfinanzreform, verzichten aber weitgehend auf eine eigene Bewertung der Ausbauziele des Hochschulpaktes (Studienplätze, Stellen) oder des Landeshochschulplanes.

⁵ Nach dem Thüringer Hochschulgesetz vom 24. Juni 2003 hat der Senat den Beschluss über die Grundsätze für die Verwendung und Verteilung der Personal- und Sachmittel gefasst. Nur die Umsetzung der Grundsätze fiel in den Aufgabenbereich des Rektors bzw. Präsidenten (LHG § 74).

2.3 Hochschulpakt und Zielvereinbarungen

In Thüringen werden seit 2002 sowohl die Grundfinanzierung als auch die spezifischen Entwicklungsziele der Hochschulen vertraglich geregelt. Dabei wurde zunächst ein **Hochschulpakt** zur Finanzierung mit einer Laufzeit von 2003 bis 2006 abgeschlossen (Hochschulpakt 2002) und dann anschließend Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen. Der Hochschulpakt wurde 2005 auch auf das Jahr 2007 ausgedehnt, um so Zeit für die grundlegende Neustrukturierungen im Hochschulgesetz zu gewinnen und unterschiedlichen Laufzeiten zwischen Pakt und Doppelhaushalt zu synchronisieren. Der Pakt sichert den Hochschulen ein Budget in Höhe des Jahres 2003 bis 2007 zu, wobei pro Jahr die Sachmittel um 1 % gesteigert werden, die Tarifsteigerungen aber nur zum Teil ausgeglichen werden. Für 2008 soll ein neuer Hochschulpakt verabschiedet werden, die Gespräche dazu haben im Frühjahr 2007 begonnen, auch neue Zielvereinbarungen liegen noch nicht vor.

Die **Ziel- und Leistungsvereinbarungen** gelten ebenfalls von 2003 bis 2006 und sind so umfassend gestaltet, dass alle wesentlichen Entwicklungsbereiche der Hochschulen aufgeführt sind⁶. Sie enthalten jedoch keine Finanzaussagen, die über die bereits im Hochschulpakt formulierten Vorgaben hinausgehen. Vorgesehene Investitionen und die Personalausstattung werden nachrichtlich benannt (auf der Grundlage des Haushaltsplanes), sind jedoch nicht Verhandlungsgegenstand. Die Erbringung der Ziele ist nicht an zusätzliche finanzielle Mittel gekoppelt und es sind keine Sanktionen in den Dokumenten vereinbart. Als Leistungen der Landesregierung sind in Einzelfällen Bemühenszusagen, wie die Vertretung des Erfurter Modells für gestufte Studiengänge im Rahmen der Verhandlungen mit der Kultusministerkonferenz festgehalten (Erfurt 2003: 6). Es wird allgemein die Entwicklung eines Evaluations- und Berichtswesens vereinbart, dieses jedoch nicht konkret festgelegt (ebd.: 3).

2.4 Leistungsorientierte Mittelzuweisung

In Thüringen werden bis einschließlich 2007 15 % der Haushaltsmittel nach Leistungsindikatoren verteilt, wobei die Gewichtung zwischen der Gruppe der Universitäten und der Gruppe der Fachhochschulen etwas differenziert. Bei der Ermittlung des jährlichen Erfolgsfaktors steht bei den Universitäten die Menge der eingeworbenen Drittmittel, bei den Fachhochschulen die Studierenden in der Regelstudienzeit Vordergrund. Für die Jahre 2003 und 2004 wurde zunächst eine Kappungsgrenze von 10 % des Budgets festgelegt. Unterschiedliche Gewichtungen nach Fächern sind nicht vorgesehen.

⁶ Ziel- und Leistungsvereinbarung Universität Erfurt: Lehre, Forschung, Nachwuchsförderung, Internationalisierung, Gleichstellung, Kooperation mit Hochschulen und Wirtschaft, Hochschulautonomie, -bau und -finanzierung sowie Berichtswesen.

Indikator	Universitäten	Fachhochschulen	Musikhochschule
Studierende in der RSZ	20%	30%	30%
Absolventen	15%	20%	20%
Studierende Weiterbildung gesamt	10%	10%	10%
Drittmittel	25%	20%	10%
Promotionen	10%		10%
Prom. u. Habil. von Frauen	5%		5%
Professorinnen	5%	5%	5%
Absolventinnen in techn. Studieng.		5%	
W A H L	▪Internationalität (dt. Stud. im Ausland o. ausländ. Stud.)	} 5%	} 5%
	▪ergangene Rufe		
	▪BA/MA-Studienangebote		
zur freien Vergabe	5%	5%	5%

Übersicht 1: Gewichtung der Indikatoren in Thüringen (Landesregierung Thüringen 2002: 8)

Im Zuge der Einführung des Modells zur leistungs- und belastungsorientierten Mittelverteilung wurde ein Innovationsfonds aus bisherigen Mitteln des Zentralkapitels der Kultusministeriums eingerichtet. 75 % der Mittel werden anhand der Ergebnisse des Mittelverteilungsmodells direkt den Hochschulen nach Vereinbarung von Zweckbestimmungen in einer Teilziel- und Leistungsvereinbarung zugewiesen. 25 % der Mittel des Innovationsfonds werden über Anträge vergeben. Im Jahr 2007 waren dies fast 1,5 Mio. Euro für Projekte zum „Campus Thüringen“, der Exzellenzförderung des Landes, zur Unterstützung des Bologna-Prozesses und internationaler Projekte, wobei die vorgelegten Anträge etwa die doppelte Summe betrafen (Freistaat Thüringen, Kultusministerium: Schreiben vom 22.3.2007).

Ab 2008 ist ein leistungsorientiertes Mittelverteilungsmodell vorgesehen, das aus zwei Teilmodellen besteht. Der Umfang des bisherigen Modells für die Mittel für Lehre und Forschung wird um die weiteren Sachmittel ohne die Mittel der Liegenschaftsverwaltung (Mieten und Betriebskosten) erweitert. Das zweite Teilmodell umfasst einen über die Jahre steigenden Anteil der Personalmittel der Hochschulen. Der feststehende Grundanteil pro Hochschule bei den Personalmitteln soll von 90% des „historischen Anteils von 2007“ im Jahr 2008 auf 60% im Jahr 2011 sinken, während der von den Leistungsindikatoren abhängige von 10% auf 40% steigen soll. Zugleich soll die Kappungsgrenze von 3% auf 15% steigen. Vorgesehen sind wiederum unterschiedliche Gewichtungen für Universitäten und Fachhochschulen, es sollen jedoch nur noch fünf Indikatoren (Studierende in der Regelstudienzeit, Absolventen, Promotionen/Habilitationen/Juniorprofessuren (nur Uni), Drittmittel und Einnahmen abzüglich Drittmittel) einbezogen werden. Die einzelnen Indikatoren enthalten darüber hinaus unterschiedliche Wichtungen nach Fächergruppen. Daneben ist ein Innovationsfonds vorgesehen, aus dem das Kultusministerium den Hochschulen nur noch auf Antrag besonders innovative Projekte fördern wird. (Freistaat Thüringen, Kultusministerium: Schreiben 9.1.2007).

2.5 Haushaltsflexibilisierung

Im Thüringer Haushaltsgesetz 2003/04 wurde für die Hochschulen ein flexiblierter Haushaltsvollzug verankert. Es sieht gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit in den Hauptgruppen 4-8⁷ vor. Zusätzliche Einnahmen stehen den Hochschulen zur Verfügung.⁸

⁷ Hauptgruppen lt. Thüringer Einzelplan: 4: Personalausgaben, 5: Sächliche Verwaltungsausgaben

Gegenwärtig wird zwischen den Hochschulen und dem Kultusministerium Thüringen eine weitere Vereinfachung der Haushaltsführung verhandelt. Vorgeschlagen wurde eine Titelsystematik mit nur vier Titelgruppen je Hochschule mit je einem Titel pro Hauptgruppe. Angestrebt ist die Einführung von zwei Verwahrkonten (Haushaltsmittel, Drittmittel) je Hochschule. Land und Hochschulen streben an, diese Regelung ab 2008 einzuführen.

2.6 Finanzielle Planungssicherheit

Der Hochschulpakt (Thüringen 2002) aus dem Jahr 2002 garantiert den Hochschulen die Finanzausstattung von 2001 bis 2006, bzw. nach der Verlängerung des Paktes durch die Landesregierung bis 2007. Der Pakt wurde vom Landtag bestätigt. Für den Fall, dass die Landesregierung wegen „*unabweisbarer Gründe*“ ihrer Verpflichtung nicht nachkommen kann, wird die „*vereinbarte Ausstattung zum frühestmöglichen Zeitpunkt wieder hergestellt.*“ (S. 2) Außerdem steht beiden Parteien bei „*Änderung wesentlicher Umstände*“ das Recht zu, neue Verhandlungen zu verlangen bzw. wenn diese zu keiner Einigung führen, den Vertrag zu kündigen. Konkrete Aussagen zu Haushaltssperren oder ähnlichen enthält der Pakt nicht (S. 3). Trotzdem und trotz der bereits im Pakt verankerten Möglichkeit zu Nachverhandlungen kam es in Thüringen nicht zu nachträglichen Mittelkürzungen.

2.7 Planungs- und Weisungskultur

Weisungen und Erlasse haben in Thüringen in den Jahren seit dem Bestehen des Hochschulpaktes stark abgenommen. Seit dem neuen Hochschulgesetz (01. Januar 2007) sind nur noch wenige Erlasse herausgegeben worden und diese haben eher den Charakter der Fixierung von Ergebnissen aus vorangegangenen Abstimmungen (z.B. Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts, Einrichtung, Änderung und Schließung von Studiengängen, siehe Anlagen).

Im Jahr 2005 war vorgesehen, dass die Universitäten Jena, Weimar und Ilmenau die Ermächtigung erhalten, **Baumaßnahmen** bis zu EUR 500.000 (kleine Baumaßnahmen, Klinikum Jena bis EUR 1.000.000) ohne Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung zu planen und durchzuführen (Henkel-Ernst 2005: 3). Die Hochschulen hatten im Anschluss erwartet, dass die Bauherreneigenschaft im neuen Hochschulgesetz an die Hochschulen übergehen werde; diese ist jedoch nicht der Fall, sodass Baumaßnahmen weiterhin durch die staatliche Bauverwaltung durchgeführt werden (Henkel-Ernst 2006: 109).

Neben den im Hochschulpakt vereinbarten und über die leistungsorientierte Mittelverteilung bereitgestellten Finanzmitteln können bzw. müssen die Hochschulen insbes. für bestimmte Investitionen **zusätzliche Mittel** bei der Landesregierung beantragen. Daneben werden staatliche Mittel weiter über Projektförderung als Forschungsmittel ausgegeben. Außerdem wurden bis 2006 Projekte über das HWP-Programm zusätzlich gefördert.

Die Beziehung zwischen Landesregierung und Hochschulen wird in Thüringen im Wesentlichen in drei **Gremien** gestaltet. Zunächst wird das Kultusministerium teilweise an den Sitzungen der Landesrektorenkonferenz beteiligt. Diese sind eher themenbezogen organisiert (z.B. zur Neufassung des Hochschulgesetzes oder des Hochschulpaktes). Für die Weiterentwicklung der leistungsorientierten Mittelverteilung existiert eine eigene Arbeitsgruppe, in der die Gestaltungsmöglichkeiten der Hochschulen eher hoch eingeschätzt werden. Für

und Ausgaben für den Schuldendienst; 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen; 7: Baumaßnahmen; 8: Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Freistaat Thüringen: Landeshaushaltsplan 2006/2007: Einzelplan 04. Thüringer Kultusministerium, S. 14f.: http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/haushalt/haushalt_0607/04_bp.pdf (Zugriff am 24.04.2007).

⁸ <http://www.thueringen.de/de/tkm/wissenschaft/hochschulreform/haushaltsvollzug/content.html>, § 7 (letzter Zugriff am 13.10.2006).

die bauliche Entwicklungsplanung gab es bisher im Rahmen des HBFG jährliche Abstimmungen zwischen den einzelnen Hochschulen und dem Kultusministerium und dem Staatsbauamt. Nach Auslaufen des HBFG sollen diese Abstimmungen mit flexiblen Terminen fortgeführt werden.

2.8 Berichtswesen

In Thüringen sind von den Hochschulen eine Reihe unterschiedlicher Berichte neben der amtlichen Statistik zu erstellen, die zum Teil gesetzlich verankert, zum Teil in Erlassen des Wissenschaftsministeriums geregelt sind. Bezogen auf die Haushaltsflexibilisierung und die Ziel- und Leistungsvereinbarungen ist v.a. ein jährlicher Bericht an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landes zu erstellen. Dabei wurden die Hochschulen gebeten, anhand konkreter Beispiele ihre „*Erfahrungen mit dem flexibilisierten Haushaltsvollzug, der gegenseitigen Deckungsfähigkeit, der Übertragung von Ausgaberesten, der Verstärkung von Ausgaben durch Mehreinnahmen und Abweichungen von Stellenübersichten und den tariflichen Vergütungen*“ darzustellen. Außerdem soll über „*Erfahrungen der Hochschulen mit den Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) und den Stand der Erfüllung der Teilzielvereinbarungen zur Leistungsorientierten Mittelverteilung berichtet werden*“ (Kultusministerium 2006).

Insgesamt sind zzt. die folgenden Berichte durch die Hochschulen zu erstellen⁹:

- Jährlicher Bericht nach § 6 ThürHhG
- 2-jährlicher Lehrbericht nach § 10a ThürHG (alt); Umsetzung in den Jahresbericht nach § 9 ThürHG (neu) noch offen
- 2-jährlicher Forschungsbericht nach § 32 Abs. 3 ThürHG (alt); Umsetzung in den Jahresbericht nach § 9 ThürHG (neu) noch offen
- Flächenbezogene Studienplätze nach HBFG-Rahmenplan-Methode (landesinterne Fortführung auch nach dem Auslaufen des HBFG)
- Personalbesetzungsstatistiken, quartalsweise (TKM/TFM-Erlasse)
- Monatliche Mittelabflüsse für ausgewählte Mittel des Freistaates (z.B. EFRE-Kofinanzierungen für Investitionen)
- Jährliche Daten für das LUBOM-Modell zur Bestimmung des Erfolgsfaktors (Ist- und Zielzahlen der Modellindikatoren)
- Jährliche Drittmittelstatistik (TKM-Erlass)

Darüber hinaus werden einzelne (ca. 2 pro Monat im Durchschnitt) Berichte auf dem Erlasswege verlangt. Diese beziehen sich meist auf Anfragen aus dem Landtag, die Häufigkeit solcher Anfragen ist jedoch abnehmend. Der jährliche Bericht zum Haushaltsvollzug wird dem Landtag in zusammengefasster Form zur Verfügung gestellt. Angaben zu möglichen Konsequenzen aus den Berichten liegen nicht vor.

Das seit Januar 2007 gültige Hochschulgesetz sieht eine Neuordnung der Lehr- und Forschungsberichte und deren Zusammenfassung in einem Jahresbericht vor:

§ 9 Berichtswesen: „In einem Jahresbericht haben die Hochschulen dem Ministerium gegenüber Auskunft insbesondere über die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erbrachten Leistungen, über die Ergebnisse bei der Umsetzung der Rahmenvereinbarung und der Ziel- und Leistungsvereinbarungen, über die Ergebnisse und Folgemaßnahmen von Evaluationen sowie über die Erfüllung des Gleichstellungsauftrages zu geben. Der Bericht muss auch einen Überblick über die den Hochschulen, ihren Selbstverwaltungseinheiten, ihren Einrichtungen und Betriebseinheiten zugewiesenen Stellen und Mittel und deren Verwendung sowie über die fachliche, strukturelle, personelle, bauliche und finanzielle Entwicklung der Hochschule geben.“ (THG v. 29.12.2006)

⁹ Übersicht: Schöne, TU Ilmenau. April 2007.

Die Hochschulen erhoffen sich so eine weitere Vereinfachung des Berichtswesens, die konkrete Umsetzung ist jedoch noch nicht absehbar.

3. Steuerungsgegenstände

Übergreifende und hochschulbezogene Schwerpunkte der Hochschulentwicklung sind im Landeshochschulplan fixiert, hochschulspezifische Ziele werden in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen festgelegt und zum Teil zusätzlich über die leistungsorientierte Mittelverteilung honoriert.

3.1 Lehre

Die Lehre ist als eine der wesentlichen Aufgaben der Hochschulen Gegenstand der drei großen Steuerungsinstrumente Hochschulgesetz, Zielvereinbarung und Mittelverteilung. Das Gesetz regelt unter anderem die Freiheit der Lehre (ThürHG § 7), Ziele der Lehre (berufliche Tätigkeit einschließlich unternehmerischer Selbständigkeit, § 40) und wesentliche organisatorische Grundlagen der Lehre (Studienordnungen, Semester usw.). An den Universitäten werden 25% und an den Fachhochschulen 50% der über Leistungsindikatoren zugewiesenen Mittel nach den Indikatoren „Studierende in der Regelstudienzeit“ und „Absolventen“ also aufgrund von Lehrleistungen der Hochschulen verteilt. Außerdem sind in den Zielvereinbarungen umfassend über die bestehenden Leistungen und konkrete Vorhaben im Bereich der Lehre dokumentiert.

3.1.1 Weiterbildung

Weiterbildung gehört zu den in § 5 des Landeshochschulgesetzes verankerten Aufgaben der Hochschulen. Allerdings wurde ein Passus im alten Hochschulgesetz, nach dem die Hochschulen verpflichtet waren, Weiterbildungsveranstaltungen anzubieten (ThürHG 2005: § 15) aufgelöst. Jetzt haben die Hochschulen die Möglichkeit Weiterbildungsangebote in wirtschaftlich eigenen Unternehmen anzubieten (ThürHG 2006: § 15). Die Entwicklung der Weiterbildungsangebote wird sowohl im Landeshochschulplan eingefordert, als auch mit einem Indikator des Mittelverteilungssystems (10%) honoriert. Auch in den Zielvereinbarungen haben sich die Hochschulen zur Entwicklung der Weiterbildung z.B. durch die Bündelung bestehender Aktivitäten (Zielvereinbarung Uni Jena 2003: 8) oder den Aufbau von Ergänzungsstudiengängen (Zielvereinbarung Uni Erfurt 2003: 9) verpflichtet.

3.1.2. Einrichtung neuer Studiengänge

Die Einrichtung, Aufhebung oder Änderung von Studiengängen ist lt. Landeshochschulgesetz Gegenstand der Zielvereinbarungen (ThürHG § 12), andere Regelungen trifft das Gesetz nicht mehr.¹⁰ Allerdings ist für die Einrichtung oder Änderungen von Studiengängen im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarungen in einem Erlass geregelt (Kultusministerium Thüringen 2007), dass die Hochschule dem Ministerium drei Monate vor der geplanten erstmaligen Immatrikulation neben dem positiven Akkreditierungsbescheid und der Studienordnung auch den Nachweis für die räumliche, personelle und kapazitative Durchführbarkeit und die „Zusicherung der Kostenneutralität“ sowie „Erläuterungen zur inhaltlichen Ausrichtung des Studiengangs, seiner Vereinbarkeit mit der Hochschulentwicklungs- sowie der Landeshochschulstrukturplanung“ zuzustellen hat. Die Zielvereinbarungen (2003) enthalten Hinweise auf geplante Studiengänge, aber z.B. auch die Aussage, dass das Ministerium von der

¹⁰ Im alten LHG (2005) war als Alternative zu den Zielvereinbarungen noch die Zustimmung des Ministeriums möglich (LHG § 109).

Weiterführung des kleinen Faches „Kaukasiologie“ an der Universität Jena „ausgehe“ (Zielvereinbarung Uni Jena: 8).

3.1.3. Evaluation der Lehre

Die Hochschulen sind nach § 8 ThürHG (2006) verpflichtet, ein eigenes System zur „zur Sicherung der Qualität ihrer Arbeit“ einzurichten, die Lehre soll unter „Zuziehung interner und externer Sachverständiger bewertet werden (interne und externe Evaluation)“. Studierende sollen daran in den Gremien und durch die Bewertung von Veranstaltungen mitwirken. Die Hochschulen sind verpflichtet das nähere Verfahren (insbes. Standards, Datenerhebung und Veröffentlichung) in einer Satzung zu regeln. Auch in den Zielvereinbarungen (2003) war interne und externe Evaluation sowohl als Ziel der Landesregierung, als auch – eher nachrichtlich – als Aufgabe der Hochschulen enthalten (Zielvereinbarung Uni Erfurt 2003: 7, Zielvereinbarung FH Nordhausen: 7). Im Hochschulgesetz ist außerdem verankert, dass jeder neue Studiengang bzw. jede „wesentliche Änderung“ eines bestehenden Studiengangs akkreditiert werden muss (ThürHG § 43)

3.1.4 Internationalisierung von Lehre

In § 5 ThürHG ist verbindlich festgelegt, dass die Hochschulen die „*internationale, insbesondere die europäische Zusammenarbeit*“ und den Austausch zwischen den Hochschulen fördern sollen. Darüber hinaus sind Ausschreibungen von Professuren und Juniorprofessuren international vorzunehmen (ThürHG § 78 und 82). Internationalisierung ist jedoch in den Zielvereinbarungen aus dem Jahr 2003 ein eigenständiger Gliederungspunkt wobei die vereinbarten Maßnahmen von „*Interner Internationalisierung*“ durch Projektwochen, verpflichtende Sprachlernangebote, Aufnahme ausländischer Studierender und fremdsprachiger Lehrmodule und Hochschulkooperationen (Zielvereinbarung FH Nordhausen 2003: 10f.) bis zur Pflege vielfältiger internationaler Partnerschaften und Austauschprogramme reichen. Außerdem wird der Austausch von Studierenden über das Mittelverteilungssystem gefördert. Allerdings ist Internationalität einer von drei Wahlindikatoren, der von den Hochschulen abgewählt werden kann. Dieser ist mit 5% der Verteilungssumme bewertet.

3.2 Forschung

Die Forschung gehört zu den Kernaufgaben der Hochschulen in Thüringen (ThürHG § 5 Abs. 1) und ist mit Verweis auf das Grundgesetz besonders geschützt (ThürHG § 7 Abs. 2). Die Hochschulen sind darauf verpflichtet, die „*die Nutzung ihrer Forschungs- und Entwicklungsergebnisse in der Praxis*“ zu fördern (ThürHG § 5 Abs. 2). Das Gesetz beschreibt umfassend Zweck und Gegenstand der Forschung:

Die Forschung in den Hochschulen dient der Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der wissenschaftlichen Grundlegung und Weiterentwicklung von Lehre und Studium mit der in § 40 bestimmten Zielsetzung. Gegenstand der Forschung in den Hochschulen können unter Berücksichtigung der Aufgabenstellung der Hochschule alle wissenschaftlichen Bereiche sowie die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis einschließlich der Folgen sein, die sich aus der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse ergeben können. (ThürHG § 57 Abs. 1)

Darüber hinaus ist festgelegt, dass Forschungsvorhaben in Bezug auf regionale, überregionale und internationale Aufgabenteilung koordiniert werden sollen (ThürHG § 58) und unter welchen Bedingungen Drittmittelforschung durchgeführt werden kann (ThürHG § 59). Auch im Landeshochschulplan wird die Bedeutung der Forschung betont:

Die Thüringer Landesregierung ist sich einig, dass Wissenschaft und Forschung die Grundlage für die Zukunft unseres Landes bilden. (Kultusministerium Thüringen 2001: Vorwort)

Zugleich wird auf die besondere Bedeutung hochschulgebundener Forschung für die Unternehmen der neuen Bundesländer verwiesen (ebd.: 55). Entsprechend werden v.a. anwendungsorientierte Bereiche als Schwerpunkte der Thüringer Forschungslandschaft ausgewiesen, darüber hinaus jedoch für alle Fachbereiche der Universitäten wesentliche Forschungsfelder benannt. (ebd.: 56ff.). Auch die Fachhochschulen sind zu (v.a. anwendungsorientierter) Forschung angehalten und entsprechende Schwerpunkte benannt (ebd.: 74ff.). Auch im Hochschulpakt und den Zielvereinbarungen wurde der Ausbau der Forschung vereinbart. In den Zielvereinbarungen sind darüber hinaus konkrete Forschungsvorhaben festgelegt und z.B. die stärkere Gewichtung der Drittmiteinnahmen in der internen Mittelverteilung vereinbart. Dies ist jedoch nicht mit konkreten Gegenleistungen der Landesregierung verknüpft (Zielvereinbarung TU Ilmenau 2003: 12)

Im Rahmen der leistungsorientierten Mittelverteilung wird Forschung über den Indikator „eingeworbene Drittmittel“ an Universitäten (25% des Leistungsanteils von 15% des Gesamtbudgets), Fachhochschulen (20%) und Kunsthochschulen (10%) honoriert (Landesregierung Thüringen 2002: 8).

3.2.1. Wissenstransfer

Der Technologietransfer ist lt. ThürHG sowohl Aufgabe der Hochschulen (ThürHG § 5 Abs. 8) als der Professoren (ThürHG § 76, Abs 2) und kann Gegenstand der externen Zielvereinbarungen sein (ThürHG § 12 Abs. 2), weitere Festlegungen macht das Gesetz nicht. Die Landesregierung verweist aber im Landeshochschulstrukturplan auf zahlreiche Projekte (Kultusministerium Thüringen 2001: 93ff.). Außerdem hat sie die Erlöse aus der Privatisierung der Jenoptik AG in Höhe von 100 Mio. DM der Ernst-Abbe-Stiftung und der Stiftung für Technologie- und Innovationsförderung (STIFT) für forschungs- und technologiefördernde Zwecke zugeführt (Kultusministerium Thüringen 2001: 93). In der leistungsorientierten Mittelverteilung ist der Wissenstransfer nicht gesondert ausgewiesen und in den Zielvereinbarungen werden bestehende Maßnahmen ausgewiesen (z.B. Zielvereinbarung TU Ilmenau 2003: 15), bzw. Ziele wie die Kooperation bei Praktika und Abschlussarbeiten genannt (Zielvereinbarung FH Nordhausen 2003: 16)

3.2.2 Profilbildung

Mit Verweis auf den wachsenden Wettbewerb um Studierende und Lehrkräfte wird eine deutliche Profilbildung der Thüringer Hochschulen sowohl im Landeshochschulplan (Kultusministerium Thüringen 2001: Vorwort), als auch im Hochschulgesetz (ThürHG § 32 Abs. 2) eingefordert. Der Landeshochschulstrukturplan gibt darüber hinaus in seiner detaillierten Auflistung von Schwerpunkten und Fächern für alle Hochschulen die Richtung für diese Profilbildung vor. Auch die Zielvereinbarungen enthalten Verweise auf die wesentlichen Schwerpunkte der Hochschulen, diese sind dort jedoch eher beispielhaft benannt und offen gehalten, sodass hier Veränderungen möglich sind (z.B. Zielvereinbarung TU Ilmenau 2003: 5 oder Zielvereinbarung Uni Jena 2003: 6)

3.2.3 Evaluation von Forschung

Die Hochschulen sind zur Evaluation ihrer Forschungsleistungen verpflichtet, dabei sollen sowohl interne, als auch externe Sachverständige beteiligt werden (ThürHG § 8 Abs. 1). Über die Ergebnisse und daraus abgeleitete Folgerungen ist das Ministerium in einem Jahresbericht der Hochschulen zu informieren (ThürHG § 9 Abs. 1)

3.2.4 Internationalisierung von Forschung

Bezüglich der internationalen Ausrichtung der Forschung verpflichtet das Hochschulgesetz allgemein zu „internationaler Zusammenarbeit“ und dem Austausch mit ausländischen Hochschulen (ThürHG § 5 Abs. 6). Außerdem ist die internationale Ausschreibung von Professoren (ThürHG § 78, Abs 1) und Juniorprofessuren (ThürHG § 82 Abs. 4) gesetzlich verankert. Dafür betont der Landeshochschulplan die Bedeutung internationaler Kooperationen in der Forschung. Die Landesregierung erwartet darin v.a. eine bessere internationale Vermarktung von Forschungsergebnissen und verschiedene Formen der Kooperation wie gemeinsame Forschungsvorhaben, Institute, Studiengänge (Kultusministerium Thüringen 2001: 117). In den Zielvereinbarungen wird u.a. die verstärkte Anwerbung ausländischer Lehrkräfte und die Kooperation mit Partneruniversitäten vereinbart (Zielvereinbarung Uni Erfurt 2003: 12). In der leistungsorientierten Mittelverteilung ist Internationalität nur in Bezug auf Studierende (Wahlindikator 5%) berücksichtigt.

3.3 Gleichstellung

Die Hochschulen sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern (ThürHG § 6 Abs. 1). Im Landeshochschulplan werden Sachstand und Maßnahmen ausführlich dargestellt (S 104ff.) und auch im Mittelverteilungssystem ist die Gleichstellung mit zwei Indikatoren und insgesamt 10% des Anteils verankert. In der Zielvereinbarung der Uni Erfurt wird das allgemeine Ziel der Gleichstellung in einige Teilziele (Vergabe von Stipendien) oder Maßnahmen übertragen.

3.4 Binnenstruktur

Aufbau und Organisation der Hochschulen sind sowohl im ersten, als auch zweiten Teil des Thüringer Hochschulgesetzes geregelt.

3.4.1. Satzung

Es ist Aufgabe jeder Hochschule eine Grundordnung und die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Satzungen zu beschließen. Die Grundordnung bedarf der Genehmigung des Ministeriums (ThürHG, § 3 Abs. 1). Ebenso wie das Berliner Hochschulgesetz sieht das neue Gesetz in Thüringen eine Erprobungsklausel vor, nach der die Hochschulen *„auf Antrag zur Erprobung reformorientierter Hochschulmodelle, insbesondere zur Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit, zur Beschleunigung von Entscheidungsprozessen, zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit oder zur Profilbildung“* von den gesetzlichen Vorgaben abweichende Regelungen zu Binnenstruktur der Hochschulen erlassen können. Auf Antrag der Hochschulen kann das Ministerium (ggf. im Einvernehmen mit dem Finanzministerium) auch von anderen gesetzlichen Vorgaben abweichende Regelungen erlassen (ThürHG § 4 Abs. 1).

3.4.2 Interne Zielvereinbarung

Interne Zielvereinbarungen sind in Thüringen nunmehr im Hochschulgesetz (§ 12 Abs. 5 ThürHG) verankert.

3.4.3. Interne Hochschulstruktur

Das Gesetz sieht Hochschulpräsidenten (ThürHG § 27f.) und einen Hochschulrat vor (ThürHG § 28). Dieser soll *„Empfehlungen zur Profilbildung der Hochschule und zur Schwerpunktsetzung in Forschung und Lehre sowie zur Weiterentwicklung des Studienangebots“* geben und ist unter anderem für die Wahl von Präsident und Kanzler zuständig (ThürHG §

32 Abs. 1). Der akademische Senat soll elf bis 21 Mitglieder umfassen und alle Gruppen der Hochschule „angemessen“ repräsentieren, wobei die Gruppe der Hochschullehrer über die Mehrheit der Sitze und Stimme verfügen soll. Der Senat soll unter anderem die Grundordnung und die interne Selbstverwaltungsstruktur beschließen, er kann den Präsidenten wählen und abwählen und soll zu Struktur- und Entwicklungsplänen, sowie externen Ziel- und Leistungsvereinbarungen Stellung nehmen (ThürHG § 33).

3.5 Personal

3.5.1 Berufungen

Berufungen werden „vom Leiter der Hochschule aufgrund eines Vorschlags der zuständigen Organisationseinheit der Hochschule“ vorgenommen (ThürHG § 78 Abs. 2). Voraussetzung für die Berufung durch die Hochschule ist jedoch eine vom Ministerium „zustimmend zur Kenntnis genommene“ Berufsordnung der Hochschule. Sofern diese nicht vorliegt, werden Berufungen durch das Ministerium vorgenommen (ThürHG § 120 Abs. 1).

3.5.2 Dienstherrenschaft

Die Beamten und Arbeitnehmer an den Hochschulen stehen im Dienst des Landes, Dienstbehörde ist das Ministerium und der Hochschulleiter (Präsident) ist Dienstvorgesetzter des künstlerischen und wissenschaftlichen Personals, der Kanzler ist Dienstvorgesetzter des sonstigen Personals (ThürHG § 19, Abs1f.).

3.6 Bauliche Investitionen (Neubau; Sanierung)

Die Universitäten Jena, Weimar und Ilmenau haben 2005 die Ermächtigung der selbständigen Planung/Bewirtschaftung und Durchführung von Baumaßnahmen bis zu EUR 500.000 (kleine Baumaßnahmen) erhalten (Henkel-Ernst 2005: 3). Diese Regelung wurde jedoch nicht grundsätzlich, sondern nur im Rahmen der Erprobungsklausel in das neue Hochschulgesetz übernommen (Henkel-Ernst 2006: 109, ThürHG § 4 Abs. 2)

3.7 Studiengebühren

In § 16 des Landeshochschulgesetzes ist festgelegt, dass die Hochschulen auf der Grundlage einer vom Ministerium zu genehmigenden Gebührenordnung Gebühren und Entgelte erheben können. Die Gebühren wurden in einem eigenen Hochschulgebühren- und -entgeltgesetz (21. 12.2007) geregelt. Dieses sieht einen Verwaltungskostenbeitrag von 50 Euro je Semester (ThürHG § 4) und Gebühren bei Überschreitung der Regelstudienzeit in Höhe von 500Euro je Semester vor (ThürHG § 5). Auch für postgraduale Studiengänge, Seniorenstudiengänge und Weiterbildungsangebote sind Gebühren vorgesehen. Die Verwaltungsgebühren nach § 4 stehen den Hochschulen zur Hälfte und die sonstigen Gebühren insgesamt zur Erfüllung ihrer Aufgaben (insbes. um das Betreuungsverhältnis zwischen Studierenden und Lehrenden zu verbessern, zusätzliche Tutoren anzubieten und die Ausstattung der Bibliotheken sowie der Lehr- und Laborräume zu verbessern) zusätzlich zur Verfügung (ThürHG § 3).

Thema	ThürHG 2006	Landeshochschulplan	Finanzierungssystem	Kontrakte (beispielhaft)	Traditionelle Steuerung
Bemerkung					
3.1 Lehre					
3.1.1 Weiterbildung	§ 15: verpflichtend	Ausführlich: 100ff.	10%	Pakt: Il.1. ZV Uni Erfurt 9	k.A.
3.1.2 Einrichtung neuer Studiengänge	§ 12 Gegenstand der Zielvereinbarungen	Perspektiven für jede HS dargestellt: 121ff.	--	Pakt: Il.1. ZV Uni Erfurt: 2	2007: Schreiben zu dem Ministerium vorzulegenden Unterlagen
3.1.3 Evaluation der Lehre	§ 8: verpflichtet	Ausführlich: 97	--	ZV Uni Erfurt: 3, 7 ZV Fh Nordhausen: 7	k.A.
3.1.4 Internationalisierung von Lehre	§ 5: verpflichtend	Ausführlich: 117f.	Wahlindikator 5%	ZV Erfurt: 2 ZV FH Nordh.: 10	k.A.
3.2 Forschung	§ 5: Kernaufgabe, § 57	Ausführlich: 55, 74ff.	Uni: 25%, FH: 20%, KH 10%	ZV TU Ilmenau : 12	k.A.
3.2.1 Wissenstransfer	§ 5: verpflichtend	Ausführlich: 93ff.	--	ZV FH Nordh.: 16	k.A.
3.2.2 Profilbildung	§ 32: verpflichtend	Verpflichtend: Vorwort	--	ZV Uni Jena: 6	k.A.
3.2.3 Evaluation von Forschung	§ 8: verpflichtend	--	--	--	k.A.
3.2.4 Internationalisierung von Forschung	§ 5: allgemein § § 78, 82: Ausschreibungen	Ausführlich: 117f.	--	ZV Erfurt: 12	k.A.
3.3 Gleichstellung	§ 6: Auftrag	Ausführlich 104ff.	10% (2 Indikatoren)	Pakt: Präambel ZV Erfurt: 2, 13	k.A.
3.4 Binnenstruktur	Teil 1 und 2	--	--	--	k.A.
3.4.1 Satzung	§ 3: Genehmigung durch MK, § 4: Erprobungsklausel	--	--	--	k.A.
3.4.2 Interne Zielvereinbarung	--	--	--	--	k.A.
3.4.3 Interne Hochschulstruktur	§ 27: Präsident § 32: HS-Rat	--	--	--	k.A.
3.5 Personal					
3.5.1 Berufungen	§ 78: Hochschulleitung	--	--	--	k.A.
3.5.2 Dienstverrentung	§ 19: Land	--	--	--	--
3.6 Investitionsentscheidungen	§ 4: Erprobung: z.T. Hochschulen	--	--	--	In der Regel durch Ministerium
3.7 Studiengebühren	ThürHGEG: Verwaltungsbeitrag, Langzeitgeb.	--	--	--	k.A.

Quellen

Publikationen

- Henkel-Ernst, Martin (2005): Berichte aus den Bundesländern. Beitrag zur 48. Jahrestagung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten der Bundesrepublik Deutschland vom 2.09. bis 24.09.2005 an der Bauhaus-Universität Weimar. <http://www.uni-weimar.de/cms/fileadmin/uni/files/ka/kanzlertagung/tagungsunterlagen/th.pdf> (24.4.2007).
- Henkel-Ernst, Martin (2006): Berichte aus den Bundesländern. In: Vogt, Thomas/Lauer, Felicia: 49. Jahrestagung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten der Bundesrepublik Deutschland vom 28.09. bis 30.09.2006 an der Gutenberguniversität Mainz. http://www.uni-kanzler.de/Dateien/Tagungsband_komplett_final.pdf (24.4.2007).
- Kultusministerium Thüringen (2001): Landeshochschulplan 2001 <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwfk/landeshochschulplan/Lnadeshochschulplan.pdf> (15.5.2007).
- Kultusministerium Thüringen (2006): Vorbereitung des Berichts der Landesregierung nach § 6 Abs. 7 ThürHhG 2005. Schreiben des Kultusministeriums Thüringen an alle Hochschulleitungen vom 31.1..2006.
- Kultusministerium Thüringen (2007): Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen. Schreiben des Kultusministeriums Thüringen an alle Hochschulleitungen vom 8.3.2007.
- Landesregierung Thüringen (2002): Leistungs- und belastungsorientierte Zuweisung von Landesmitteln für Lehre und Forschung an die Hochschulen des Freistaats Thüringen (LUBOM-Thüringen). Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst. http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwfk/tmwfk_wissenschaft/lubom_th_ringen.pdf (letzter Zugriff am 13.10.2006).
- Wegener, Dietrich u.a.: Wissenschaftsland Thüringen, Empfehlungen der von der Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kunst eingesetzten Expertenkommission. 2004, http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tkm/wissenschaft/bericht_komplett_stand14_05_04.pdf (letzter Zugriff am 13.10.2006).

Gesetzliche Grundlagen (chronologisch)

- Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) vom 7. Juli 1992. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen Nr. 18 vom 10. Juli 1992, S. 315.
- Drittes Gesetz zur Änderung des Thüringer Hochschulgesetzes vom 12. Mai 1999. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen vom 21. Mai 1999, S. 276.
- Neubekanntmachung des Thüringer Hochschulgesetzes vom 24. Juni 2003. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen vom 10. Juli 2003, S. 325.
- Neubekanntmachung des Thüringer Hochschulgesetzes vom 22. Juni 2005. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen Nr. 10 vom 30. Juni 2005, S. 229.
- Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) vom 21. Dezember 2006. In: Thüringer Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften vom 21. Dezember 2006. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen Nr. 18, 29. Dezember 2006, S. 601.
- Thüringer Hochschulgebühren- und -entgeltgesetz – ThürHGEG – vom 21. Dezember 2006 In: Thüringer Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften vom 21. Dezember 2006. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen Nr. 18, 29. Dezember 2006, S. 644.

Vertragsförmige Vereinbarungen

- Erfurt (2003): Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen dem Thüringer Ministerium für Wissenschaft und Kunst und der Universität Erfurt; 2003.
- Ilmenau (2003): Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen dem Thüringer Ministerium für Wissenschaft und Kunst und der Technischen Universität Ilmenau; 2003.
- Jena (2003): Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen dem Thüringer Ministerium für Wissenschaft und Kunst und der Universität Jena; 2003.
- Thüringen (2002): Rahmenvereinbarung zur Sicherung der Leistungskraft der Thüringer Hochschulen zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes – Hochschul- und Zukunftspakt.