

DZHW

06 2018

BRIEF

Im Fokus

■ Die Hochschulsteuerung der deutschen Bundesländer unterscheidet sich teils erheblich. Im Bereich der Hochschulentwicklungsplanung ist die Heterogenität besonders groß. Dies gilt für die Prozessgestaltung, die Bandbreite der beteiligten Akteure, die Ergebnisdokumentation und für den Zeithorizont der Planungen.

■ Gemeinsamkeiten sind bei den Grundfunktionen der Entwicklung von Zielvorstellungen für das Hochschulsystem, der Unterstützung der Zielverfolgung und der Hochschulfinanzierung zu finden.

■ Vertragsförmige Vereinbarungen zwischen Landesregierung und Hochschulen werden flächendeckend eingesetzt. Sie verpflichten die Hochschulen auf die Verfolgung bestimmter Ziele und enthalten Aussagen zur Hochschulfinanzierung. Die Überprüfbarkeit der Umsetzung der Vereinbarungen und ihre Finanzierungsfunktion sind im Zeitverlauf gestärkt worden.

■ Formelmodelle der leistungsorientierten Mittelvergabe (LOM) haben an Bedeutung verloren. Dies liegt zum Teil an Schwierigkeiten mit den Modellen selbst und zum Teil daran, dass die Finanzierungsanteile von Drittmittelgebern (z. B. Bund) gestiegen sind, die zu anderen Zuweisungsmodalitäten erfolgen.

Wie unterscheidet sich die Hochschulsteuerung in den Bundesländern?

von Susanne In der Smitten

Die Frage nach Unterschieden in der Hochschulsteuerung der Bundesländer ist sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus administrativer Perspektive von Interesse. In einer wissenschaftlichen Betrachtung geht es um mögliche Effekte unterschiedlicher rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen auf die Entwicklung der Hochschulen und ihre Leistungen. Auf politischer Ebene stellt sich für Wissenschaftsministerien die Frage, inwiefern Ideen, Neuerungen und Erfahrungen aus anderen Bundesländern Anregungen und Begründungen für das eigene Vorgehen geben können. Die Grundlage ist in jedem Fall ein transparenter Vergleich des Status quo, der Gemeinsamkeiten und Unterschiede deutlich werden lässt und aufgrund politischer Entwicklungen immer wieder aktualisiert werden muss.

Für den Ländervergleich wurden die Landeshochschulgesetze (LHG) sowie öffentlich verfügbare Materialien zu Instrumenten der Hochschulsteuerung mit dem Stand von Mai 2018 inhaltsanalytisch ausgewertet. Weitere damit in Zusammenhang stehende Unterlagen, die nicht öffentlich zugänglich, aber auch nicht vertraulich sind und aus verschiedenen Projekten am Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) vorlagen, wurden ebenfalls berücksichtigt, um das Bild zu vervollständigen. Im ersten Schritt führt Abb. 1 die jeweiligen Artikel bzw. Paragraphen der LHG auf, in denen zentrale Aspekte der Hochschulsteuerung wie eine Verbindung zwischen Leistungen der Hochschulen und ihrer Finanzierung, die Entwicklungsplanung und Vereinbarungen mit den Hochschulen geregelt sind.

Autorin



Dr. Susanne
In der Smitten

smitten@dzhw.eu

Dr. Susanne In der Smitten ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin im DZHW und beschäftigt sich seit zehn Jahren mit Fragen der Hochschulgovernance.

Abb. 1: Übersicht über zentrale Artikel und Paragraphen der Landeshochschulgesetze zur Hochschulsteuerung in den Ländern (Stand: Mai 2018)

	Konnex zwischen staatlicher Finanzierung und Leistungen der Hochschulen	Entwicklungs-/Strukturplanung im Hochschulbereich	Vereinbarungen zwischen der staatlichen Seite und den Hochschulen
Baden-Württemberg (BW)	Art. 13 Abs. 2	nur hochschulinterne Ebene: Art. 7	Art. 13 Abs. 2
Bayern (BY)	Art. 5 Abs. 2	Art. 14	Art. 15
Berlin (BE)	Nur Konnex zwischen Finanzierung und Aufgaben der Hochschulen: Art. 87	nur hochschulinterne Ebene: Art. 38 und Art. 61	Art. 2a
Brandenburg (BB)	Art. 6 Abs. 1	Art. 3 Abs. 2, Art. 5 Abs. 7	Art. 5 Abs. 7
Bremen (HB)	Art. 106 Abs. 2	Art. 103-105	Art. 105a
Hamburg (HH)	Art. 6 Abs. 1	Art. 3 Abs. 3	Art. 2 Abs. 3
Hessen (HE)	Art. 8 Abs. 1	Art. 7 Abs. 1 und 2	Art. 7 Abs. 2-4
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	Art. 16 Abs. 1	Art. 15 Abs. 1 und 2	Art. 15 Abs. 3 ff, Art. 16 Abs. 1
Niedersachsen (NI)	Art. 1 Abs. 2	Art. 1 Abs. 1 und 3	Art. 1 Abs. 3-5
Nordrhein-Westfalen (NW)*	Art. 5 Abs. 1	Art. 6 Abs. 1 und 2	Art. 6 Abs. 3 und 4
Rheinland-Pfalz (RP)	Art. 102	nur hochschulinterne Ebene: Art. 74 und Art. 76	Art. 2 Abs. 9
Saarland (SL)	Art. 11 Abs. 1	Art. 9	Art. 10 und Art. 11 Abs. 1
Sachsen (SN)	Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 7	Art. 10	Art. 10
Sachsen-Anhalt (ST)	Art. 114 Abs. 3	Art. 5	Art. 57 Abs. 1-4
Schleswig-Holstein (SH)	Art. 8 Abs. 1	nur hochschulinterne Ebene: Art. 12	Art. 11
Thüringen (TH)	Art. 13 Abs. 2	Art. 11 Abs. 4, Art. 39	Art. 11 und Art. 12

* In Nordrhein-Westfalen liegt ein Referentenentwurf zur Reform des Hochschulgesetzes vor. Unter anderem ist § 6 Abs. 1 zur Streichung vorgesehen und Abs. 2 (bzw. Abs. 1 neu) soll nicht mehr von einem Landeshochschulentwicklungsplan, sondern von strategischen Zielen des Landes sprechen (vgl. Landtag NRW 2018).

Landeshochschulentwicklungsplanung heterogen ausgestaltet

In BW, BY, BE, RP und SH ist die staatliche Hochschulentwicklungsplanung in den LHG kaum ausgeprägt, Entwicklungspläne werden ausschließlich auf Hochschulebene erwähnt. Innerhalb dieser Ländergruppe betont Bayern eine staatliche Komponente noch am stärksten: „Das Staatsministerium kann für die Aufstellung und Fortschreibung der Entwicklungspläne (der Hochschulen, Anm. d. Verf.) Vorgaben festlegen, soweit dies zur Erreichung der Ziele nach Abs. 1 erforderlich ist“ (Art. 14 Abs. 2).

Eine besondere Akzentuierung der Hochschulebene findet sich darüber hinaus in HE und MV; § 15 LHG M-V beschreibt ein Bottom-up-Modell der Hochschulentwicklungsplanung: „(1) Jede Hochschule erstellt einen fünfjährigen

Hochschulentwicklungsplan, in dem die Grundzüge der Entwicklung niedergelegt sind. Die Hochschulen legen spätestens 18 Monate vor Ablauf der Planungsperiode gemäß Absatz 2 ihre Hochschulentwicklungspläne dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur vor. (2) Auf der Grundlage der gemäß Absatz 1 vorgelegten Hochschulentwicklungspläne erarbeitet das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Abstimmung mit den Hochschulen die Eckwerte der Hochschulentwicklung des Landes und legt sie nach Beschlussfassung der Landesregierung spätestens neun Monate vor Ablauf der Planungsperiode dem Landtag zur Zustimmung vor (...)“

Stärker an ein Gegenstromverfahren erinnert der in § 3 Abs. 2 des Hochschulgesetzes in BB geschilderte Prozess. Am Anfang steht hier

eine Anhörung der Hochschulen, nach der dann das zuständige Mitglied der Landesregierung die staatlichen Zielsetzungen der Hochschulentwicklung ausformuliert, an die die Hochschulen bei der anschließenden Erstellung der Struktur- und Entwicklungspläne gebunden sind.

In HB, HH, NI, NW, SL, SN, ST und TH liegt die Hochschulentwicklungsplanung nach dem Wortlaut des Gesetzes stark in der Hand des Landes und folgt einem Top-Down-Modell. Besonders markant sind die Formulierungen in NI, dessen Landeshochschulgesetz gleich in § 1 Abs. 1 bestimmt: „Die Hochschulen in Trägerschaft des Staates und die Hochschulen in Trägerschaft von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts (Stiftungen) stehen in staatlicher Verantwortung. Diese umfasst die Hochschulentwicklungsplanung des Landes (Landeshochschulplanung) und die Finanzierung der Hochschulen.“

Entwicklungsplanung nicht überall in einem schriftlichen Dokument fixiert

Liegt in einem Land kein Landeshochschulentwicklungsplan oder vergleichbares Dokument vor, ist dies nicht gleichzusetzen mit einem Fehlen von politischen Strategien und Zielen. So erläuterte Staatssekretär Rolf Fischer 2017 im schleswig-holsteinischen Landtag: „Die Hochschulplanung der Landesregierung erfolgt auf der Grundlage der im Koalitionsvertrag festgelegten Eckpunkte der Hochschulpolitik in einem abgestimmten Dialog mit den Hochschulen. (...) Gleichwohl werden wir, so wie es in der Landesentwicklungsstrategie 2030 angelegt ist, einen Masterplan für die Hochschulen entwickeln, der die langfristigen Ziele und Perspektiven unserer Hochschulpolitik definiert. Wir lehnen es gleichzeitig ab, eine ausdifferenzierte Hochschulplanung über lange Zeiträume vorzunehmen und damit auch die Hochschulautonomie zu beschneiden. Die Erfahrung mit langfristigen Planungsprozessen hat gezeigt, dass sich Annahmen nach kurzer Zeit ändern und vielmehr flexible Antworten auf sich ändernde Rahmenbedingungen erforderlich sind (...)“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2017).

In Hessen hat die Struktur- und Entwicklungsplanung als Aufgabe der Hochschulen und

des Ministeriums (§ 7 Abs. 1 HHG) die Form eines kontinuierlichen Dialogprozesses, bei dem Vertreter(innen) des Ministeriums und der Hochschulen in Arbeitsgruppen zusammenkommen und externe Expertise – etwa über das Fächerrating (vgl. Oberschelp 2017) oder das Lehramtsrating (vgl. HoF 2016) – einholen können.

Die Einbeziehung externer Expert(inn)en in die Landeshochschulentwicklungsplanung ist bereits in vielen der deutschen Länder erfolgt, vor allem zur Planung größerer struktureller Veränderungen (vgl. Expertenkommission Hochschulentwicklung in Schleswig-Holstein 2003; Mittelstraß 2006; Hochschulstrukturkommission des Landes Brandenburg 2012; Expertenkommission Hochschulzukunftsprogramm Rheinland-Pfalz 2018).

Aktuelle Landeshochschulentwicklungspläne oder vergleichbare Dokumente, die Grundlinien der Landeshochschulpolitik für mehrere Jahre schriftlich darlegen, lassen sich online für BB, HB, HH, MV, NI, SL, SN und TH finden. Die kürzeste Laufzeit liegt bei fünf Jahren; die längsten Laufzeiten existieren in BB und SN, die bereits 2013 bzw. 2016 eine Perspektive bis 2025 geschildert haben (vgl. Abb. 2).

Inhalte der Landeshochschulentwicklungsplanungen

Die bestehenden Landeshochschulentwicklungsplanungen beschreiben den erreichten Stand des Hochschulsystems sowie relevante aktuelle und erwartete Rahmenbedingungen. Schwerpunkte bilden die Hochschulfinanzen und die voraussichtliche Entwicklung der Studiennachfrage, auch mit Blick auf den angenommenen Fachkräftebedarf. Alle Landeshochschulentwicklungsplanungen enthalten zudem ausformulierte politische Ziele für das Hochschulsystem, die im Regelfall nach Aufgabenfeldern der Hochschulen geordnet werden. Die Bereiche von Lehre und Forschung sind dabei regelmäßig abgedeckt. Hinzu kommen unterschiedliche weitere Aufgabenfelder wie Transfer und Weiterbildung, Nachwuchsförderung, Personalentwicklung, Hochschulk Kooperationen, Third Mission, Internationalisierung, Gleichstellung, Chancengerechtigkeit, Familienfreundlichkeit

oder die Inklusive Hochschule. Darüber hinaus finden sich Hinweise zur Umsetzung der politischen Zielvorgaben und bisweilen differenzierte Entwicklungsperspektiven für die einzelnen Hochschulen des Landes (z. B. in BB, HH, TH).

Abb. 2: Unterschiede mit Blick auf schriftliche Fixierung und Laufzeit der Landeshochschulentwicklungsplanung (Stand: Mai 2018)

Verzicht auf das Instrument der Landeshochschulentwicklungsplanung	Kein schriftlich fixierter Landeshochschulentwicklungsplan	Schriftliche Landeshochschulentwicklungsplanung mit einer Perspektive von 5-6 Jahren	Schriftliche Landeshochschulentwicklungsplanung mit langer Laufzeit
Beispiele: Schleswig-Holstein Nordrhein-Westfalen (zukünftig)	Beispiel: Hessen	Beispiele: Bremen Saarland	Beispiele: Brandenburg Sachsen

Abb. 3: Übersicht über die Nennung von Verträgen und Vereinbarungen der staatlichen Seite mit den Hochschulen in den Landeshochschulgesetzen (Stand: Mai 2018)

	Verträge/Vereinbarungen mit allen Hochschulen des Landes	Verträge/Vereinbarungen mit einzelnen Hochschulen des Landes
BW	Hochschulverträge (soll)	Zielvereinbarungen (soll)
BY	Nicht genannt	Zielvereinbarungen (obligatorisch)
BE	Verträge (soll)	
BB	Nicht genannt	Ziel- und Leistungsvereinbarungen (kann)
HB	Nicht genannt	Ziel- und Leistungsvereinbarungen (obligatorisch)
HH	Nicht genannt	Ziel- und Leistungsvereinbarungen (obligatorisch)
HE	Hochschulpakete (kann, § 83 Abs. 7)	Zielvereinbarungen (obligatorisch)
MV	Gemeinsame Verträge über die Hochschulfinanzierung (kann)	Zielvereinbarungen (obligatorisch)
NI	Nicht genannt	Zielvereinbarungen (obligatorisch)
NW	Nicht genannt	Hochschulverträge (obligatorisch)
RP	Vereinbarungen (kann)	
SL	Nicht genannt	Ziel- und Leistungsvereinbarungen (obligatorisch)
SN	Vereinbarungen nach § 10 Abs. 1 (soll)	Zielvereinbarungen nach § 10 Abs. 2 (obligatorisch)
ST	Nicht genannt	Zielvereinbarungen (obligatorisch)
SH	Nicht genannt	Ziel- und Leistungsvereinbarungen (obligatorisch)
TH	Rahmenvereinbarungen (soll)	Ziel- und Leistungsvereinbarungen (obligatorisch)

Vertragsförmige Vereinbarungen mit den Hochschulen

Vereinbarungen zwischen der staatlichen Seite und den Hochschulen werden in sämtlichen LHG erwähnt (vgl. Abb. 3), teils mit einer Kann-Formulierung als Option, teils mit einer Soll-Formulierung, durch die nur in begründeten Ausnahmefällen vom Abschluss der Vereinbarungen abgesehen werden kann, und am häufigsten mit einer Formulierung im so genannten imperativen Präsens, das die Vereinbarungen obligatorisch macht, beispielsweise in § 2 Abs. 3 Satz 1 Hamburgisches Hochschulgesetz: „Die Hochschulen und die Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die zuständige Behörde, treffen verbindliche Ziel- und Leistungsvereinbarungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben.“ Zu unterscheiden ist zwischen Pakten, die mit allen staatlichen Hochschulen des Landes gemeinsam geschlossen werden, und Zielvereinbarungen (ZV) mit den einzelnen Hochschulen.

Verträge mit allen Hochschulen des Landes

Paktförmige Vereinbarungen konnten lediglich für HB, RP und SL über eine Internetrecherche auch für frühere Jahre nicht gefunden werden. Ein Teil der aktuell gültigen Pakte betrifft nur einzelne Bereiche der Hochschulpolitik, etwa die Vereinbarung über die Umsetzung des Hochschulpakts 2020 in ST und die Vereinbarung über die Berliner Qualitäts- und Innovationsoffensive 2016-2020. Häufiger sind thematisch breite Vereinbarungen, die Entwicklungslinien für den Hochschulbereich und seine Finanzierung aufzeigen und oftmals einen Rahmen für hochschulindividuelle Zielvereinbarungen aufspannen. Nur in BW und NW gibt es aktuell keine unmittelbar korrespondierenden ZV. Trotz unterschiedlicher Bezeichnungen sind die Pakte insofern funktional äquivalent, als sie alle der Vereinbarung übergreifender Ziele für zentrale Leistungsbereiche der Hochschulen sowie der Herstellung finanzieller Planungssicherheit dienen. Die Laufzeit deckt sich in der Regel mit der Zielvereinbarungsperiode; lediglich in SN geht die Zuschussvereinbarung 2017-2024 deutlich darüber hinaus.

Vorgaben für Zielvereinbarungen

Zentrale rechtliche Regelungen zu Zielvereinbarungen betreffen

- die Laufzeiten der Vereinbarung, die in der Regel als „mehrjährig“ definiert werden. In SN (in der Hochschulsteuerungsverordnung) und TH ist die Laufzeit auf i.d.R. vier Jahre, in SH auf i.d.R. fünf Jahre festgelegt. Nur HH (1-2 Jahre) und HB (i.d.R. 2 Jahre) fixieren kurze Laufzeiten. Dadurch können finanzielle Zusagen verlässlicher getroffen werden. Zugleich steigen der Verhandlungsaufwand und die Schwierigkeit, Ziele so zu definieren, dass der Erfolg der Zielverfolgung bereits nach ein oder zwei Jahren beurteilbar wird.
- die Möglichkeit der Zielvorgabe durch die staatliche Seite, falls eine Zielvereinbarung nicht (fristgerecht) zustande kommt (in BW, HE, MV, NI, NW, SL, SN, ST, SH, TH).
- die Einbindung des jeweiligen Landesparlaments. Diese reicht von Unterrichtungspflichten bis zu Zustimmungserfordernissen. So ist in MV eine Zustimmung des Landtags zu den Eckwerten der Hochschulentwicklung, längerfristigen gemeinsamen Verträgen über die Hochschulfinanzierung, Zielvereinbarungen und Zielvorgaben erforderlich. In BE bedürfen die Hochschulverträge, in SH alle Vereinbarungen, die finanzielle Zuweisungen über mehrere Jahre betreffen, der Zustimmung des jeweiligen Landesparlaments. Wenn in ST eine Zielvereinbarung nicht wie vorgesehen zustande kommt, ist das weitere Vorgehen im Benehmen mit dem zuständigen Ausschuss des Landtags zu regeln.

In unterschiedlicher Detaillierung enthalten die Gesetze auch Vorgaben zu Inhaltsbereichen, die Zielvereinbarungen abdecken sollen (vgl. Abb. 4); darüber hinaus gehende Themen bleiben jeweils möglich. Die im Frühjahr 2018 gültigen Zielvereinbarungen zwischen den Bundesländern und ihren Hochschulen decken weite Teile der Hochschulaufgaben ab (vgl. Abb. 5). Strukturell wiederkehrende Elemente sind Präambeln zum Stellenwert und Entstehungsprozess der Vereinbarungen, Abschnitte zum Leitbild der jeweiligen Hochschule, zu hochschulübergreifenden Zielen, hochschulindividuellen Zielen und zu Leistungen der staatlichen Seite sowie Schlussbestimmungen zur Laufzeit der Vereinbarungen,

zu Möglichkeiten der Anpassung an aktuelle Entwicklungen, zur Überprüfung der Zielerreichung sowie ggf. zur Ableitung von Konsequenzen.

Überprüfung der Zielerreichung und Ableitung von Konsequenzen

Nicht alle Ziele sind durchgängig operationalisiert; auch innerhalb eines Landes können sich hier deutliche Unterschiede zeigen. So bleibt es in Bayern in der Zielvereinbarung 2014-2018 mit der Hochschule für Musik Nürnberg, also einer künstlerischen Hochschule, an vielen Stellen bei Absichtsbekundungen, etwa „Die Hochschule beabsichtigt, ein Konzept für einen Career Service zu entwickeln“ (S. 5) oder „Im Zuge einer Generalsanierung bemüht sich die Hochschule, soweit möglich Barrierefreiheit im gesamten Gebäude herzustellen“ (S. 7). In der Zielvereinbarung mit der Hochschule Coburg, einer Fachhochschule, hingegen werden zu den in den Überschriften genannten Zielbereichen jeweils erst der Ist-Zustand und dann der Ziel-Zustand beschrieben, gefolgt von Listen durchzuführen der Maßnahmen und schließlich der Definition von Kriterien, anhand derer die Zielerreichung bemessen werden soll. Im Bereich der individuellen Zielsetzungen der Hochschule (Abschnitt 3 der Zielvereinbarung) werden zusätzlich jeweils die hochschuleigenen Ressourcen und die Leistungen des Staatsministeriums zur Unterstützung der Zielverfolgung aufgelistet.

Besonders engmaschig werden Ziele, ihre Operationalisierung und die Bemessung der gewährten Finanzmittel über alle Hochschularten hinweg in SL, SN und TH verknüpft. In den ZV des Saarlands 2016-2018 findet sich im Anschluss an die Zielformulierungen ein Block zur Hochschulfinanzierung, der wiederum einen längeren Abschnitt zu einer leistungsorientierten Mittelvergabe enthält. Hier sind Zielindikatoren genannt, bei deren Erreichung bestimmte Mittelsummen freigegeben werden.

In Sachsen wurde mit den ZV 2017-2020 ein Punktesystem mit Zielerreichungskorridoren eingeführt. Bei quantitativen Zielen wird dabei eine umso geringere Punktzahl vorgesehen, je größer die Abweichung vom eigentlichen Zielwert ist. Bei prozessförmigen qualitativen

Abb. 4: Vorgaben der Landeshochschulgesetze zu zentralen Inhaltsbereichen von Vereinbarungen zwischen der staatlichen Seite und den einzelnen Hochschulen (Stand: Mai 2018)*

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Staatliche Finanzierung	s	-	s	k	m	m	-	m	m	m	-	m	m	m	m	m
Schwerpunkte der Entwicklung der Hochschule	s	s	s	-	m	-	m	m	m	m	-	m	m	m	m	m
Ziele allgemein	s	-	-	k	-	-	-	m	m	m	k	m	m	m	m	m
Studium, Lehre, Weiterbildung	-	-	-	-	m	-	m	m	m	-	-	m	m	m	-	m
Forschung, wissenschaftlicher Nachwuchs, Transfer	-	-	-	-	m	-	s	m	m	-	-	m	-	k	-	m
Gleichstellung	-	-	-	-	m	-	s	-	-	-	-	k	m	m	-	m
Internationalisierung	-	-	-	-	m	-	s	-	m	-	-	k	-	k	-	m
Weitere benannte Ziele und Leistungen	-	-	-	-	k	-	m	-	m	-	-	k	m	m	-	m
Verfahren zur Feststellung der Zielerreichung	-	s	-	k	-	s	-	-	-	m	-	m	-	-	m	m
Konsequenzen bei Zielverfehlungen	-	s	-	k	**	s	-	-	-	k	-	m	m	m	m	m

* m= muss, s=soll, k=kann.

** Mittelkürzung gesetzlich vorgesehen.

Abb. 5: Zentrale Inhaltsbereiche aus aktuellen, thematisch breit angelegten hochschulindividuellen Zielvereinbarungen im Mai 2018*

	BY	BE	BB	HE	MV	NI	SL	SN	ST	TH
Lehre: Hochschulpakt, Studienanfänger(innen), Studierende	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Lehre: Studienabbruch, Studienerfolg, Absolvent(innen)	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Weiterbildung	+	-	+	+	-	+	+	-	+	+
Kooperationen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Forschung	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Transfer, Third Mission	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Wissenschaftlicher Nachwuchs	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Personal, Beschäftigung	-	+	-	+	+	+	-	+	-	+
Verwaltung, Campusmanagement, IT	+	+	+	+	-	+	+	-	-	+
Bau, Gebäude, Flächen, Großinfrastruktur	-	+	+	+	+	-	+	-	+	+
Internationalisierung	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Gleichstellung, Familienfreundlichkeit	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Inklusion	+	+	-	+	+	-	+	-	+	+
Sonstiges (keine Einzelaspekte, sondern ganze Abschnitte), z.B. Qualitätsmanagement, Digitalisierung, Flüchtlinge	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

* Nicht für alle Länder gab es zu diesem Zeitpunkt gültige thematisch breite Zielvereinbarungen.

Zielen (z. B. Erreichen der Systemakkreditierung) wurden Meilensteine definiert und mit Punkten versehen. Die Ziele sind nach Aufgabenbereichen der Hochschulen in „Zielbereiche“ zusammengefasst, für die jeweils ein Punkthöchstwert definiert ist. Bleiben wegen des Höchstwertes bei der Addition der Punkte eines Zielbereichs Punkte unberücksichtigt, können diese zum Erreichen des Höchstwertes in anderen Zielbereichen angerechnet werden, sofern dort nicht ein oder mehrere Ziele gänzlich verfehlt wurden (keine Punkte). Auch bei einzelnen Punktverlusten bleibt also eine hundertprozentige Erfüllung der ZV (= 100 Punkte) möglich. Werden weniger als 100 Punkte erreicht, führt dies für die Hochschule zu einem entsprechenden prozentualen Abzug beim Zielvereinbarungsbudget.

Auch in den Thüringer ZV 2016-2019 werden die Finanzmittel nach dem Grad der Zielerreichung abgestuft, Beispiel: „Die Fachhochschule Erfurt setzt sich für die Jahre 2016 bis 2019 für die Entwicklung der Drittmittel den Zielwert 1,8 Mio. Euro pro Jahr. Wenn die Drittmittel den Basiswert von 1,5 Mio. Euro pro Jahr erreichen oder übersteigen, erhält die Hochschule jeweils einen Anteil von 15 % des Leistungsbudgets. Liegt die Zahl unter dem Mindestwert 1,3 Mio. Euro pro Jahr, entfällt dieser Anteil. Zwischenwerte werden interpoliert“ (ZV FH Erfurt, Abschnitt 2.3, S.9).

Für den Fall von Zielverfehlungen sind in den Zielvereinbarungen unterschiedliche Konsequenzen genannt (vgl. Abb. 6). Lediglich die ZV 2015-2019 aus ST treffen hierzu keine Aussage. Außerdem sind Berlin und Hessen insofern Sonderfälle, als sich finanzielle Konsequenzen nicht aus einer Abrechnung von ZV ergeben, sondern über Finanzierungsformeln, die weite Teile der Hochschulbudgets abdecken.

In BY, BB, MV und TH ist vorgesehen, dass die Hochschule darlegen kann, inwiefern sie Anstrengungen der Zielverfolgung unternommen hat und die Gründe für die Zielverfehlung nicht durch sie zu verantworten sind. Das Wissenschaftsministerium kann dann ggf. auf finanzielle Sanktionierungen verzichten.

Bedeutungsverlust von Formelmodellen der leistungsorientierten Mittelvergabe (LOM)

Der Anteil der Hochschulfinanzierung über Formelmodelle der leistungsorientierten Mittelvergabe (LOM) ist in den letzten Jahren gesunken. In Teilen ist dies durch steigende Hochschulfinanzierungsanteile des Bundes und von Drittmittelgebern zu erklären, denen anderen Zuweisungsmodalitäten zugrunde liegen. Es ist aber auch die Zahl der Bundesländer gewachsen, in denen LOM-Modelle nicht oder nicht für alle Hochschulen eingesetzt werden.

Seit jeher gab es wegen der Kleinheit des Hochschulsystems kein klassisches LOM-Modell im Saarland. HB hat seine LOM 2008 aufgrund von Schwierigkeiten mit dem Modell ausgesetzt (vgl. Garbade, Gerlof & Schiwiek 2008). In BB wurde die Filmuniversität „Konrad Wolf“ in Potsdam-Babelsberg wegen ihrer Besonderheiten als künstlerischer Hochschule aus dem Formelmodell des Leistungsteils der Hochschulfinanzierung herausgenommen (vgl. N.N. 2015). Und mit dem Haushaltsplan 2016/2017 wurde die formelgebundene Mittelvergabe in MV eingestellt, nachdem die intendierten Anreizwirkungen verfehlt worden waren und es aufgrund der großen Profilunterschiede der Hochschulen Schwierigkeiten gab, Gewinne und Verluste einzelner Hochschulen zu begrenzen (vgl. hierzu auch Jaeger & In der Smitten 2010).

Schleswig-Holstein verzichtet inzwischen auf das frühere Anreizbudget im Umfang von fünf Prozent des Sockelbudgets. Gemäß dem Hochschulvertrag 2014-2018 setzen sich die Globalzuweisungen des Landes nun zu 97 Prozent aus einem Basisbudget und zu 3 Prozent aus einem Profilbildungsbudget zur Unterlegung der ZV zusammen. Vom Basisbudget werden 95 Prozent fest zugewiesen und 5 Prozent variabel auf der Grundlage des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs (AKL) des DZHW nach der Formel „Studienplätze in Regelstudienzeit x Fächergruppenpreis“ bereitgestellt. Die im Thüringer Hochschulgesetz erwähnte „leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung“ (§ 12 Abs. 3 Satz 1) wurde zunächst durch Formelmodelle umgesetzt, die nun nicht mehr

praktiziert werden. Stattdessen wurden die leistungsbezogenen Hochschulfinanzierungselemente in den ZV 2016-2019 gestärkt.

Während bei klassischen LOM-Modellen das finanzielle Ergebnis einer Hochschule von den Leistungen der anderen in das Modell einbezogenen Hochschulen abhängt, kann mit ZV eine größere Transparenz erreicht werden, für welche Leistungen welche Mittel gewährt werden. Hochschularten- und Profilbesonderheiten der Hochschule können berücksichtigt werden. Allerdings kann es schwierig sein, die Ziele der verschiedenen Hochschulen ungefähr gleichermaßen anspruchsvoll zu formulieren, damit die Mittelgewährung als gerecht wahrgenommen wird.

Abb. 6: In Zielvereinbarungen genannte mögliche Konsequenzen bei Zielverfehlungen (Stand: Mai 2018)

Mittelkürzungen innerhalb der laufenden Zielvereinbarungsperiode	Mittelerückforderungen	Folgen für die nachfolgende Zielvereinbarungsperiode
Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Rheinland-Pfalz Saarland Schleswig-Holstein Thüringen	Mecklenburg-Vorpommern Thüringen	Bayern Brandenburg Sachsen

Ausblick

Die vorangegangenen Befunde stellen eine Momentaufnahme der Hochschulgovernance in den deutschen Bundesländern dar. Was bislang fehlt, sind eine theoretische Fundierung sowie eine kontinuierliche wissenschaftliche Beobachtung und Untersuchung von sich ergebenden Trends, dahinter liegenden Ursachen und möglichen Effekten auf die Entwicklung der Hochschulen, ihre Angebote und Leistungen. Diesen Aufgaben will sich das DZHW ab dem kommenden Jahr intensiver widmen.

Literatur

- Expertenkommission Hochschulentwicklung in Schleswig-Holstein unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.) (2003). Zur Entwicklung der Hochschulen in Schleswig-Holstein. Empfehlungen der von der Landesrektorenkonferenz und der Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur eingesetzten Expertenkommission. März 2003, <http://www.tf.uni-kiel.de/de/dateien/fakultaet/strukturberichte/erichsen-gutachten-von-2003> (Zugriffen am 08.06.2018).
- Expertenkommission Hochschulzukunftsprogramm Rheinland-Pfalz (2018). Hochschulzukunftsprogramm Rheinland-Pfalz. Potenziale – Herausforderungen – Chancen. Empfehlungen. April 2018, https://mwfk.rlp.de/fileadmin/mbwwk/Service_Sonstiges/Hochschulzukunftsprogramm_Rheinland-Pfalz.pdf (Zugriffen am 08.06.2018).
- Garbade, Siebert; Gerlof, Karsten; Schiwek, Helga (2008). Zusammenspiel von Zielvereinbarungen und formelgebundenen Mittelvergabemodellen. In Sigrun Nickel & Frank Ziegele (Hrsg.), Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung. Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung, CHE-Arbeitspapier Nr. 111 (S. 79-96). Gütersloh: CHE.
- Hochschulstrukturkommission des Landes Brandenburg (2012). Abschlussbericht der Hochschulstrukturkommission des Landes Brandenburg. Juni 2012, http://www.mwfk.brandenburg.de/media_fast/4055/Bericht_Endfassung.pdf (Zugriffen am 08.06.2018).
- HoF – Institut für Hochschulforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (2016). Wissenschaftliche Begleitung des Hessischen Lehramtsratings, <http://www.hof.uni-halle.de/projekte/wissenschaftliche-begleitung-des-hessischen-lehramtsratings/> (Zugriffen am 08.06.2018).
- Jaeger, Michael & In der Smitten, Susanne (2010). Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe an die Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern (HIS:Forum Hochschule 4/2010). Hannover: HIS.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2018). Vorlage 17/784. Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hochschulgesetzes vom 15. Mai 2018.
- Mittelstraß, Jürgen (2006). Wissenschaftsland Bayern (2020). Über Prinzipien einer förderlichen Universitätsentwicklung und die Empfehlungen einer bayerischen Expertenkommission. Beiträge zur Hochschulforschung, 28(3), 6-18.
- N.N. (2015). Mittelverteilmodell des Landes Brandenburg, https://www.hnee.de/_obj/6D611198-87BD-409F-B4AF-C59E8A59E029/outline/Modellbeschreibung_2015_06_18.pdf (Zugriffen am 08.06.2018).
- Oberschelp, Axel (2017). Das Fächerrating des Landes Hessen – Ausgestaltung und Einsatz eines Instruments zur Landeshochschulsteuerung. Beiträge zur Hochschulforschung, 39(1), 104-129.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2017). Umdruck 18/7460. Brief des Staatssekretärs Rolf Fischer aus dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft an den Landesrechnungshof vom Oktober (2016).

Impressum

Deutsches Zentrum für Hochschul- und
Wissenschaftsforschung GmbH (DZHW)

Lange Laube 12 | 30159 Hannover | www.dzhw.eu

Tel.: +49 511 450670-0 | Fax: +49 511 450670-960 | info@dzhw.eu

Geschäftsführung: Prof. Dr. Monika Jungbauer-Gans, Karen Schlüter

Vorsitzender des Aufsichtsrats: Ministerialdirigent Peter Greisler

Registergericht: Amtsgericht Hannover | B 210251

Redaktionell verantwortlich: Susanne In der Smitten

Dieses Werk steht unter der Creative Commons Namensnennung
– Nicht kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0
Deutschland Lizenz (CC-BY-NC-SA)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/>

