

Fatma Ebcinoğlu / Michael Jaeger / Michael Leszczensky

# Evaluation der Sächsischen Hochschulvereinbarung

Gutachten im Auftrag des Sächsischen  
Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

HIS: Forum Hochschule  
2 | 2008

#### **Impressum**

Fatma Ebcinoğlu  
Telefon +49 (0)511 1220 351  
E-Mail ebcinoglu@his.de

Dr. Michael Jaeger  
Telefon +49 (0)511 1220 377  
E-Mail jaeger@his.de

Dr. Michael Leszczensky  
Telefon +49 (0)511 1220 258  
E-Mail leszczensky@his.de

#### **Herausgeber**

HIS Hochschul-Informationen-System GmbH  
Goseriede 9 | 30159 Hannover | [www.his.de](http://www.his.de)  
Februar 2008

# Evaluation der Sächsischen Hochschulvereinbarung

## Gliederung

<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1    Anlass und Gegenstand der Evaluation .....	1
1.2    Leitfragen und Methodisches Vorgehen.....	1
<b>2. Informationen zum sächsischen Hochschulsystem und Dokumentation der Steuerungsinstrumente.....</b>	<b>3</b>
2.1    Das Hochschulsystem Sachsens.....	3
2.2    Hochschulsteuerung in Sachsen.....	4
2.2.1    Die Hochschulvereinbarung.....	4
2.2.2    Entwicklungsvereinbarungen.....	6
2.2.3    Die leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung.....	8
<b>3. Bewertungen und Empfehlungen zum staatlichen Steuerungssystem in Sachsen .....</b>	<b>15</b>
3.1    Die Hochschulvereinbarung.....	15
3.1.1    Leistungserfüllung der Partner.....	15
3.1.2    Die Hochschulvereinbarung im Kontext aktueller Entwicklungen .....	22
3.1.3    Empfehlungen.....	24
3.2    Entwicklungsvereinbarungen .....	25
3.2.1    Bestandsaufnahme und Beurteilungen .....	25
3.2.2    Empfehlungen.....	29
3.3    Die leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung.....	29
3.3.1    Das Verfahren .....	30
3.3.1.1    Die Einbindung in die staatliche Steuerung .....	30
3.3.1.2    Die Höhe des über das Modell vergebenen Budgetanteils.....	32
3.3.1.3    Die Kappungsgrenze und die „Sonderfälle“ Palucca Schule Dresden und IHI Zittau .....	32
3.3.1.4    Die Auswahl, Gewichtung und Zusammensetzung der Leistungsbereiche .....	34
3.3.1.5    Die Indikatoren des Leistungsbereichs Lehre .....	36
3.3.1.6    Die Indikatoren des Leistungsbereichs Forschung .....	37
3.3.1.7    Die Indikatoren Erhöhung der Sach- und Investitionsmittelquote, Einführung neuer Studiengänge und Einführung neuer Managementmethoden.....	40
3.3.1.8    Der Einbezug der Kunsthochschulen.....	42
3.3.2    Die Budgetwirkungen des Verfahrens .....	44
3.4    Steuerungseffekte in der Gesamtperspektive.....	52
<b>4. Zusammenfassung der Empfehlungen .....</b>	<b>55</b>
<b>5. Literatur .....</b>	<b>59</b>
<b>6. Anlage: Vereinbarung über die Entwicklung bis 2010 zwischen den Staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung .....</b>	<b>61</b>



# 1 Einleitung

## 1.1 Anlass und Gegenstand der Evaluation

Am 10.07.2003 ist die „Vereinbarung über die Entwicklung bis 2010 zwischen den Staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung“, im Folgenden als Hochschulvereinbarung bezeichnet, abgeschlossen worden. Gegenstand dieser Vereinbarung sind die Aufgaben und vertraglichen Verpflichtungen von Staatsregierung und Hochschulen, die Berichterstattung der Hochschulen zum Stand der Umsetzung der Entwicklungsvereinbarungen sowie ein wettbewerbles Mittelverteilungsmodell, nach dem ab dem Jahr 2005 Teile der Budgets zugewiesen werden. In Punkt 3.3 der Hochschulvereinbarung ist festgelegt, diese zum 31.12.2006 zu evaluieren. Das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst hat die HIS Hochschul-Informationssystem GmbH mit der Durchführung dieser Evaluation beauftragt. Das vorliegende Gutachten wurde im Juni 2007 dem Auftraggeber übergeben.

Gegenstand der Evaluation ist insofern die seit Juli 2003 wirksame Hochschulvereinbarung einschließlich der Entwicklungsvereinbarungen und des Verfahrens der leistungs- und belastungsbezogenen formelgebundenen Mittelvergabe für die Hochschulen. Folgende Hochschulen sind einbezogen:

### die Universitäten

- Technische Universität Chemnitz
- Technische Universität Dresden
- Technische Universität Bergakademie Freiberg
- Universität Leipzig
- Internationales Hochschulinstitut Zittau

### die Fachhochschulen

- Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden
- Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig
- Hochschule Mittweida
- Hochschule Zittau/Görlitz
- Westsächsische Hochschule Zwickau

### die Kunsthochschulen

- Hochschule für Bildende Künste Dresden
- Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig
- Hochschule für Musik „Carl Maria von Weber“ Dresden
- Hochschule für Musik und Theater „Felix Mendelssohn Bartholdy“ Leipzig
- Palucca Schule Dresden – Hochschule für Tanz

## 1.2. Leitfragen und Methodisches Vorgehen

Die Evaluation der Hochschulvereinbarung orientiert sich an den folgenden drei Leitfragen, die sich aus dem Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst ergeben:

- Wurden die in der o. g. Vereinbarung angesprochenen vertraglichen Pflichten auf Seiten der Staatsregierung und der Hochschulen erfüllt?
- Werden die neuen Controllinginstrumente, das Verfahren formelgebundener Mittelzuweisung und die jährliche Berichterstattung der Hochschulen über die Erfüllung der Entwicklungsvereinbarungen, vertragsgemäß eingesetzt? Erreichen diese Instrumente ihren Zweck, den Leistungswettbewerb zu stimulieren?
- Verläuft die Leistungsentwicklung der Hochschulen entlang der vereinbarten Ziele? Dabei ist auch zu bewerten, inwieweit die Hochschulen genügend Spielraum haben, auf externe (z. B. Demografie) und interne (z. B. Professorenbesoldungsreform) Faktoren zu reagieren.

Die vorliegende Evaluation stellt eine erste Bestandsaufnahme der Hochschulvereinbarung sowie ihrer Instrumente – den Entwicklungsvereinbarungen und dem leistungs- und belastungsorientierten Mittelverteilungsverfahren – dar und soll die Frage beantworten, in wieweit die in der Hochschulvereinbarung festgehaltenen Ziele erreicht wurden bzw. ihr Erreichen erwartet werden kann. Da die Controllinginstrumente erst vor wenigen Jahren eingeführt wurden, ist eine differenzierte Analyse der Auswirkungen der Instrumente auf das Leistungsverhalten der Hochschulen nur eingeschränkt möglich. Nichtsdestotrotz lassen sich auch nach Ablauf eines solch relativ kurzen Zeitraums Tendenzaussagen zu der Erreichung und Erreichbarkeit der eingangs gesteckten Ziele und zur Eignung der Instrumente hierfür treffen.

Das hier vorgelegte Gutachten zur Sächsischen Hochschulvereinbarung beinhaltet zunächst Informationen zum Hochschulsystem und der Hochschulsteuerung in Sachsen. In diesem Rahmen wird auch das Steuerungssystem des Freistaats mit seinen Elementen Hochschulvereinbarung, Entwicklungsvereinbarungen und der leistungs- und belastungsorientierten Mittelverteilung dokumentiert. Anschließend erfolgt die Analyse, die sich an den oben genannten Leitfragen orientiert und die Leistungserfüllung, den Einsatz sowie die Steuerungswirkungen der Hochschulvereinbarung und ihrer beiden Controllinginstrumente thematisiert.

Die Ergebnisse der vorliegenden Evaluation stützen sich zum einen auf eine eingehende Dokumentenanalyse, zum anderen auf leitfadengestützte Experteninterviews:

- Hierbei wurden zunächst Interviews mit Vertretern des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst, denen des Staatsministeriums der Finanzen sowie mit der Landeshochschulkonferenz geführt, um die Ziele und Motive zu identifizieren, die mit dem Abschluss der Hochschulvereinbarung im Jahre 2003 verbunden waren.
- Anschließend wurden die Hochschulen aufgefordert, schriftlich zu der Hochschulvereinbarung sowie zu den Controllinginstrumenten der Entwicklungsvereinbarung und des leistungs- und belastungsorientierten Mittelverteilungsverfahrens Stellung zu nehmen.
- Ausgehend von diesen Unterlagen bzw. Vorabinformationen sind Leitfäden entwickelt worden für die Interviews, die mit den Leitungen aller in diese Evaluation einbezogenen Hochschulen Sachsens geführt wurden.

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Schlussfolgerungen zu einem nicht unerheblichen Teil auf den Äußerungen und Bewertungen unserer Interviewpartner beruhen. Dieser Bezug wird allerdings regelmäßig – in anonymisierter Form – deutlich gemacht, um die Quelle unserer Bewertungen nachvollziehbar zu machen.

## 2 Informationen zum sächsischen Hochschulsystem und Dokumentation der Steuerungsinstrumente

### 2.1 Das Hochschulsystem Sachsens

Mit dem Sächsischen Hochschulerneuerungsgesetz (1991), dem Sächsischen Hochschulstrukturgesetz (1992) und dem Sächsischen Hochschulgesetz (1993) wurde die Grundlage für die weiterhin aktuelle Hochschullandschaft im Freistaat Sachsen geschaffen. Diese umfasst zurzeit vier Universitäten, ein universitäres Hochschulinstitut, fünf Kunst- und Musikhochschulen sowie fünf Fachhochschulen.

Für die sächsische Staatsregierung war es maßgeblich, mit der Struktur dieser Hochschullandschaft ein breites Fächerangebot zu schaffen und damit Sachsen als attraktiven Studien- und Wissenschaftsstandort zu erhalten und weiter zu entwickeln. Gleichzeitig wurde es für wichtig befunden, die personelle Ausstattung auf einen wissenschaftlich notwendigen und ökonomisch vertretbaren Bestand zu begrenzen bzw. zu reduzieren.

Zum Wintersemester 1992/93 waren an den sächsischen Hochschulen insgesamt 53.601 Studierende immatrikuliert. Im Wintersemester 2005/06 waren es mit 107.792 Studierenden mehr als doppelt so viel. Aufgrund der steigenden Studierendenzahlen ist die Auslastung in den meisten Studiengängen sehr gut. Insbesondere in Germanistik, Kommunikations- und Medienwissenschaften, Journalistik, Pädagogik, Geschichte, Betriebswirtschaftslehre, Wirtschaftsingenieurwesen, Politikwissenschaften und Soziologie ist die Auslastung an den sächsischen Universitäten (z. T. auch Fachhochschulen berücksichtigt) durchgängig über 100 %. (Stand: Wintersemester 2004/2005). Aber auch in den Natur- und Ingenieurwissenschaften sind die Kapazitäten im Großen und Ganzen ausgelastet. Ausnahmen bilden z. B. die Diplomstudiengänge für Physik an der TU Chemnitz und der Universität Leipzig und der Diplomstudiengang Maschinenbau an der TU Chemnitz. Eine insgesamt schlechtere Auslastung zeigt sich im Bereich der Elektrotechnik, wo es in anderen Ländern aber auch Probleme mit der Studiennachfrage gibt. Eine positive Ausnahme stellt in diesem Fach die TU Dresden dar mit einer Auslastung für den Diplomstudiengang von immerhin 91 %.<sup>1</sup>

Für die Hochschulplanung und –steuerung ist allerdings weniger der Status quo als die Projektion der künftigen Entwicklung von Bedeutung. Die Studiennachfrage in den kommenden Jahren in Sachsen hängt vor allem von der Bevölkerungsentwicklung ab. Diese ist z. B. ablesbar an der jährlichen Zahl der Lebendgeborenen, die sich in Sachsen zwischen 1990 und 1992 in etwa halbiert hat, ein paar Jahre auf niedrigstem Stand verblieben und danach nur langsam wieder angestiegen ist.<sup>2</sup> Dieser recht dramatische demografische Rückgang ist nicht durch stärkere Bildungsmobilisierung zu kompensieren, so dass in Modellrechnungen für Sachsen nach einer Minimalvariante der Projektion der landesweiten Studiennachfrage bis zum Tiefpunkt der Entwicklung im Jahr 2014 eine Reduktion der jährlichen Studienanfängerzahlen auf unter 40 % des Niveaus von 2001 zu erwarten ist.<sup>3</sup> Unter positiveren Annahmen kommt die Modellrechnung von Wolter u. a. zu einer Maximalvariante, nach der die Anfängerzahlen bis 2014 „nur“ auf 64 % des Niveaus von 2001 absinken.

<sup>1</sup> Vgl. Lenz/Krempkow/Popp (2006).

<sup>2</sup> Vgl. Frohwieser/Lenz/Wolter (2003).

<sup>3</sup> Vgl. Wolter u. a. (2002).

Eine regionalisierte Trendprognose macht deutlich, dass einzelne Standorte nicht so stark, andere dagegen sehr stark vom Rückgang der Studiennachfrage betroffen sind. Zum einen ist die Bevölkerungsentwicklung nicht ganz einheitlich, zum anderen weist die Studienberechtigtenquote in Sachsen eine Spannweite von unter 30 % bis über 50 % je nach Gebietseinheit auf.<sup>4</sup> Dramatisch stellt sich die Abnahme der Studiennachfrage vor allem für die kleineren Hochschulen dar.

Zwischen 1998 und 2004 ist allerdings für Sachsen eine starke Zunahme (ca. plus 15 %-Pkte.) der Studierbereitschaft im Rahmen von Abiturientenbefragungen festgestellt worden. Zu diesem Ergebnis kommt sowohl eine Untersuchung der TU Dresden, die exklusiv für Sachsen durchgeführt wurde,<sup>5</sup> als auch HIS mit seinen bundesweit durchgeführten Studienberechtigtenbefragungen.<sup>6</sup> Diese Zunahme kann bis 2006/2007 noch zu einer gewissen Kompensation des demografisch bedingten Rückgangs der Studiennachfrage führen. Danach wirken die demografischen Effekte zu stark, um eine Kompensation durch Bildungsmobilisierung noch zuzulassen. Hinzu kommt, dass die Studierquote beim Abiturientenjahrgang 2006 in Sachsen erstmalig rückläufig ist (minus 5 %-Pkte. gegenüber 2004; auch hier bestätigen die HIS-Ergebnisse diesen Befund).<sup>7</sup>

Da sich die Studienberechtigtenquote und die Studierbereitschaft kurzfristig nicht maßgeblich steigern lassen, können allenfalls Studienanfänger, die in den alten Ländern ihre Studienberechtigung erworben haben und sich danach zu einer Studienaufnahme an einer sächsischen Hochschule entschließen, zu einer positiveren Entwicklung beitragen. Dieser Befund gewinnt dadurch an Bedeutung, dass die Studiennachfrage in den alten Ländern voraussichtlich bis mindestens 2012 noch zunimmt, während gleichzeitig durch Umstellung auf die konsekutive Studienstruktur immer mehr Engpässe bei den Kapazitäten der Hochschulen entstehen. Die Zahl der zulassungsbeschränkten Studiengänge nimmt dadurch zu, was potenzielle Studienanfänger dazu zwingt, ihre fachlichen oder örtlichen Prioritäten zu verschieben. „Go east“ könnte ein Erfolg versprechendes Motto sein, den Problemen beim Hochschulzugang in den alten Ländern zu begegnen.

## 2.2 Hochschulsteuerung in Sachsen

### 2.2.1 Die Hochschulvereinbarung

Am 10.07.2003 wurde die „Vereinbarung über die Entwicklung bis 2010 zwischen den Staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung“ geschlossen, in der Aufgaben und Pflichten der Hochschulen und der Staatsregierung festgehalten sind. Die Hochschulvereinbarung hat u. a. das Ziel, den angesichts aktueller und antizipierter demografischer und finanzieller Entwicklungen im Freistaat als notwendig erachteten Stellenabbau an den staatlichen Hochschulen derart umzusetzen, dass diese ihre Aufgaben erfüllen und ihre Weiterentwicklung und Profilierung voranbringen können. Hierzu erhalten die Hochschulen eine entsprechende Planungssicherheit über die Verpflichtung der Staatsregierung, ihnen über die Laufzeit der Hochschulvereinbarung ein Budget in der vereinbarten Höhe bereitzustellen und sie von weiteren als in der Vereinbarung festgehaltenen Stellenkürzungen auszunehmen. Eine Festlegung von Studienplatzzahlen ist in der Hochschulvereinbarung nicht enthalten; der Fokus liegt auf der Verringerung der Hochschuleausgaben des Freistaats durch den Abbau von Planstellen angesichts absehbarer verminderter öffentlicher Einnahmen und einem erwarteten Rückgang der Studiennachfrage. Konkret sind mit

4 Vgl. Wolter u. a. (2002).

5 Vgl. Wolter/Lenz/Laskowski (2006).

6 Vgl. Heine/Spangenberg/Sommer (2006):

7 Vgl. Wolter/Lenz/Laskowski (2006) sowie Heine/Spangenberg/Willich (2007).



der Hochschulvereinbarung Stelleneinsparungen von insgesamt 415 Stellen in den Jahren 2001 bis 2004 sowie weiteren 300 Stellen in den Jahren 2005 bis 2008 beschlossen worden.<sup>8</sup> Hierbei entfallen ca. 87 % der Stelleneinsparungen auf die Universitäten, etwa 10 % der Stelleneinsparungen auf die Fachhochschulen und knapp 4 % auf die Kunsthochschulen.

Die Staatsregierung hat sich in der Hochschulvereinbarung verpflichtet, die Hochschulbudgets auf der Basis des Haushalts von 2004 unter Berücksichtigung der in der Anlage zur Vereinbarung vorgenommenen Spezifizierungen sicherzustellen und die Hochschulen von weiteren Kürzungen in der Haushaltsaufstellung sowie von weiteren Maßnahmen des Stellenabbaus auszunehmen. Darüber hinaus sollen zusätzliche Mittel für besondere Zwecke zur Verfügung gestellt werden (z. B. für Büchergrundbestände). Außerdem wurde eine Flexibilisierung der Hochschulhaushalte (erweiterte Deckungsfähigkeiten) vereinbart und die Absicht bekundet, im Anschluss an die Auswertung des Modellversuchs an der TU Dresden Globalhaushalte und angepasste neue Steuerungsmodelle für die sächsischen Hochschulen einzuführen. Dazu sollen die Hochschulen ein Berichtssystem unter Berücksichtigung leistungs- und belastungsbezogener Kennzahlen einführen, dessen Ausgestaltung sich das SMWK im Einvernehmen mit dem SMF und der LHK vorbehält.

Die Hochschulen haben sich verpflichtet, mit den ihnen gemäß der Anlage zur Hochschulvereinbarung zugewiesenen Mitteln – d. h. insbesondere mit reduziertem Stellenbestand – ihre Aufgaben gemäß Hochschulgesetz zu erfüllen und bis zum 31.12.2003 auf der Basis eines von der jeweiligen Hochschule zu erstellenden Profilierungskonzepts eine Entwicklungsvereinbarung mit der Staatsregierung abzuschließen, in der insbesondere die Vorgaben zur strukturellen Entwicklung umgesetzt werden.

Außerdem haben die Hochschulen sich in der Vereinbarung u. a. verpflichtet,

- mehr zu kooperieren, z. B. bei der Gestaltung hochschulübergreifender Studienangebote;
- Innovationspools im Umfang von mindestens 4 % der Haushaltsstellen einzurichten und im hochschulinternen Wettbewerb entsprechende Ressourcen zu vergeben;
- ihre Weiterbildungsangebote auszubauen und
- ihre Personalstrukturentwicklung unter Beachtung der Profilierungskonzepte so abzustimmen, dass die vereinbarten Stellenkürzungen umgesetzt werden, eine Anpassung der Hochschulressourcen auf Grund der demographischen Entwicklung und veränderter Studienanforderungen im Umfang von mindestens 300 Stellen in den Jahren 2009/2010 möglich ist und nach Auslaufen der Hochschulvereinbarung eine Entscheidung zur weiteren Anpassung der Hochschulressourcen auf Grund der demographischen Entwicklungen und veränderter Studienanforderungen möglich sein wird.

Die einzelnen Hochschularten haben sich darüber hinaus zu je spezifischen Aufgaben verpflichtet, die Universitäten z. B. zum Aufbau ortsübergreifender Netzwerke in Forschung, Lehre und Serviceleistungen und zur Profilierung als Daueraufgabe, die Fachhochschulen z. B. zur Entwicklung von innovativen Lehrprogrammen, mit denen praxisnah ausgebildet und der Bedarf an akademischen Fachkräften in der Region gedeckt werden kann und die Kunsthochschulen z. B. zur Profilschärfung durch Neuordnung und Umwidmung von Professuren.

Ferner haben sich die Hochschulen und die Staatsregierung darauf geeinigt, dass Teile des Budgets über leistungs- und belastungsbezogene Kennziffern und unter Berücksichtigung des jeweiligen Profilierungsstandes der Hochschulen an diese verteilt werden (s. Abschnitt 2.2.3).

8 Über weitere Einsparungen in Höhe von 300 Stellen in den Jahren 2009/2010 wird in 2008 entschieden.

In der Anlage zur Hochschulvereinbarung sind neben den Bestimmungen zur Entwicklung der Planstellen und der Haushaltsmittel der Hochschulen auch Vorgaben zu ihrer strukturellen Entwicklung der sächsischen Universitäten enthalten, deren Umsetzung zu einer Optimierung des Einsatzes staatlicher Mittel führen soll. Diese Vorgaben finden ihren Niederschlag insbesondere in einer Reallokation der Fächerangebote auf die sächsischen Hochschulen, um mögliche Redundanzen und Angebotsüberhänge zu vermeiden. Exemplarisch ist die Konzentration der universitären Ausbildung von Bauingenieuren an der Technischen Universität Dresden zu nennen.

### 2.2.2 Entwicklungsvereinbarungen

Die Hochschulen des Freistaats haben sich im Rahmen der Hochschulvereinbarung dazu verpflichtet, aufbauend auf den in der Anlage zur Hochschulvereinbarung festgelegten strukturellen Vorgaben bis Ende September 2003 jeweils ein Profilierungs- und Umsetzungskonzept unter Beachtung der in der Anlage zur Hochschulvereinbarung festgelegten Vorgaben der Staatsregierung vorzulegen, in welchem sie ihre Kernbereiche definieren. Darauf aufbauend haben sie bis Ende 2003 jeweils eine Entwicklungsvereinbarung bis zum Jahre 2010 formuliert und mit dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst abgeschlossen.

Die Hochschulen haben sich hierbei an einer Gliederung orientiert, welche die folgenden Punkte enthält:

#### **Allgemeine Grundsätze und Ziele der Entwicklung der Hochschule**

In diesem Abschnitt zeichnen die Hochschulen ein Bild von sich selbst und ihrer antizipierten Entwicklung. Gemeinsame Ziele, ein Gesamtprofil, Stärken und Schwerpunktbereiche sind Konzepte, die sich in diesem allgemeinen eröffnenden Kapitel finden lassen.

#### **Fachliche und strukturelle Entwicklung**

In der Definition der fachlichen und strukturellen Entwicklung haben die Hochschulen zum einen in der Regel fächerübergreifende Profillinien definiert, an denen sie ihre Entwicklung ausrichten. Zum anderen sind so genannte Exzellenzbereiche umrissen, deren Ausbau und Stärkung mit konkreten in der Entwicklungsvereinbarung festgelegten Maßnahmen verfolgt werden. Diese werden weiterhin ergänzt um Vorhaben der einzelnen Fachbereiche bzw. Fakultäten der jeweiligen Hochschule. Somit werden die in der Hochschulvereinbarung zugesicherten Verpflichtungen bezüglich der Profilierung und der strukturellen Entwicklung der Hochschulen in den jeweiligen Entwicklungsvereinbarungen weiter konkretisiert.

#### **Qualität des Studiums, Qualitätsmanagement und Evaluation**

In diesem Abschnitt legen die Hochschulen jeweils Schwerpunkte, Ziele und Maßnahmen dar, welche die Qualitätssicherung und –verbesserung in den Leistungsbereichen Lehre, Forschung und Verwaltung unterstützen sollen. Ein besonderes Augenmerk liegt hierbei auf der Einführung neuer Studiengänge, die zum Abschluss Bachelor oder Master führen, und ihrer Akkreditierung bzw. auf der Evaluation des gesamten Lehrangebots.

#### **Kooperationen**

Hier werden die institutionellen Kooperationsbeziehungen mit externen Wissenschafts- bzw. Kunst- und Kultureinrichtungen abgebildet und die Absicht ihrer Intensivierung und ihres Ausbaus dokumentiert. Während die Universitäten und Fachhochschulen ihre Kooperationen in hochschul-

übergreifende Kooperationen sowie in solche mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen gliedern, führen Kunsthochschulen auch Kooperationen mit kulturellen, künstlerischen und pädagogischen Einrichtungen auf.

### **Verbindungen zur Wirtschaft**

Die vielfältigen Verbindungen der Hochschulen zu der regionalen bzw. überregionalen Wirtschaft werden an dieser Stelle jeweils überblicksartig wiedergegeben und die Hochschulen versichern, diese Kooperationen, die ihren Niederschlag in Wissenstransfer, Forschungsförderung, Drittmitteleinnahmen etc. finden, zu intensivieren und auf eine breitere Basis zu stellen.

### **Förderung der Frauen**

Neben der Sachstandslage in der Frage der Frauenförderung erläutern die Hochschulen hier jeweils ihre Ziele und Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen in Lehre und Studium.

### **Entwicklung der Studierendenzahlen**

In diesem Abschnitt stellen die Hochschulen ihre Planungen bezüglich der zukünftigen Entwicklung ihrer Studierendenzahlen vor, basierend auf einer Darstellung der aktuellen Situation. Auffallend ist, dass die meisten Hochschulen zum Zeitpunkt des Abschlusses der Entwicklungsvereinbarung zu einer stärkeren Regulierung der Zahl der aufzunehmenden Studierenden über die Einführung von Zulassungsbeschränkungen tendieren und dies mit aktuellen bzw. abzusehenden Kapazitätsproblemen begründen. Weiterhin ist es ein Anliegen der Universitäten und Fachhochschulen, den Anteil ihrer ausländischen Studierenden zu erhöhen.

### **Wirksamkeit in der Region**

Hier legen die Hochschulen dar, wie sie den Austausch mit ihrer Region fördern wollen, um – z. B. über Veranstaltungen oder institutionell verankerten Kooperationsbeziehungen mit öffentlichen oder privaten Einrichtungen – ihre Sichtbarkeit und Wirksamkeit in der Region zu stärken.

### **Weiteres**

In diesem Abschnitt legen die Hochschulen weitere Ziele und Vorhaben fest, die sich keiner der oben genannten Kategorien zuordnen lassen.

Diese Gliederung ergibt eine gewisse Standardisierung hinsichtlich der Inhalte, die sich aus den in der Hochschulvereinbarung zugesagten Leistungen aller Hochschulen, der jeweils hochschulspezifischen Verpflichtungen wie auch den strukturellen Entwicklungsvorgaben aus der Anlage zur Hochschulvereinbarung ableiten lassen. In dem Abschnitt „Fachliche und strukturelle Entwicklung“ werden neben den Allgemeinen Grundsätzen und Zielen auch Maßnahmen zur Profilierung in Exzellenzbereichen sowie Vorhaben der Fachbereiche/Fakultäten dargestellt und erläutert. Somit werden die vereinbarten Verpflichtungen bezüglich der Profilierung, der Strukturbildung und der Entwicklung der Hochschulen in den einzelnen Entwicklungsvereinbarungen weiter konkretisiert.

Gemäß Punkt 3.2 der Hochschulvereinbarung erstatten die Hochschulen dem SMWK jährlich zum 30. April „Bericht über die Erfüllung der Entwicklungsvereinbarung unter Einbeziehung der Angebote im Weiterbildungsbereich“. Diese Berichte werden vom SMWK ausgewertet und in einen Gesamtbericht über die Umsetzung der Hochschulvereinbarung integriert, der jährlich zum 30. Juni der Sächsischen Staatsregierung übergeben wird.

### 2.2.3 Die leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung

Gemäß Punkt 3 der Hochschulvereinbarung werden seit dem Jahr 2005 Teile der staatlichen Mittel an die Hochschulen leistungs- und belastungsbezogen vergeben. Das hierbei genutzte formelgebundene Verteilungsmodell ist federführend vom Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst im Einvernehmen mit dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen und im Benehmen mit der Landeshochschulkonferenz entwickelt worden; es ist als Verteilmodell angelegt.<sup>9</sup>

Der **Verfügungsrahmen** umfasst insgesamt 6.977,4 T € und setzt sich aus Verstärkungsmitteln der Titelgruppe 51 des Kapitels 1207, Verstärkungsmitteln der Titel 427 01 und 427 03 des Kapitels 1207 sowie mindestens 10 % der Mittel aus den Titeln 427 01 und 427 03 sowie den Titelgruppen 51 und 99<sup>10</sup> aller Hochschulkapitel zusammen. Insgesamt entspricht der über das im Folgenden beschriebene Vergabemodell vergebene Betrag einem Anteil von ca. 1,4 % am Gesamthaushalt der sächsischen Hochschulen.<sup>11</sup> Für 2007 ist eine Erhöhung der Verfügungssumme vorgesehen, da der Anteil der aus der Titelgruppe 51 eingebrachten Mittel von 10 % auf 20 % erhöht und zudem 10 % des Verwaltungshaushalts eingebracht werden.

Die Mittelverteilung erfolgt getrennt für die Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen, d. h. es handelt sich um ein Mehrkreismodell.<sup>12</sup> Dabei entfallen – nach Abzug des Sonderfinanzierungsanteils von 10 %, vgl. weiter unten – 70 % der zu vergebenden Mittel (4.366,4 T €) auf die Universitäten, 22 % (1.391,6 T €) auf die Fachhochschulen und 8 % (521,4 T €) auf die Kunsthochschulen.

Für die Palucca Schule Dresden und das Internationale Hochschulinstitut in Zittau wurde ab 2006 eine Kappungsgrenze eingeführt. Es handelt sich hierbei um eine zweiseitige, d. h. sowohl positive als auch negative Abweichungen regulierende Kappungsgrenze in Höhe von 10 % der Mittelzuführung im Jahr 2004 bezogen auf die von der jeweiligen Hochschule in das Verteilungsmodell eingehenden Mittel. Weicht der aus dem Verteilungsmodell resultierende Zuweisungsanspruch einer Hochschule um mehr als 10 % nach oben bzw. nach unten von der Mittelzuführung in 2004 ab, erhält die entsprechende Hochschule 110 % bzw. 90 % der Mittelzuführung von 2004 zugewiesen. Die Zuweisungsansprüche der anderen Hochschulen der jeweiligen Hochschulart verringern bzw. erhöhen sich entsprechend.

### Funktionsweise des Vergabeverfahrens

Von den über das Modell zu verteilenden Mitteln wird zunächst ein Anteil in Höhe von 10 % (ca. 698 T €) für **Sonderfinanzierungen** einbehalten und dient der Finanzierung besonders förderungswürdiger Projekte sowie besonderer finanzieller Belastungen einzelner Hochschulen. Über die Vergabe dieser Mittel entscheidet das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst im Benehmen mit der Landeshochschulkonferenz. Hierbei werden die Zuweisungen nur unter der Voraussetzung getätigt, dass eine Finanzierung auf andere Weise nicht oder nicht ausreichend erfolgen kann. Nicht benötigte Sonderfinanzierungs-Mittel werden der Verteilung über das Formelmodell zugeführt.

<sup>9</sup> Für eine Beschreibung der Funktionsweise eines Verteilmodells und eine Abgrenzung zum Preismodell sei auf Leszczensky/Orr (2004), S. 72ff. verwiesen.

<sup>10</sup> In diesem Titel sind die Kosten der DV angesetzt.

<sup>11</sup> Berechnung anhand eines Gesamtverfügungsrahmens in Höhe von 6.977,4 T €. Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung aus der HIS-ICE-Datenbank.

<sup>12</sup> Vgl. Jaeger/Leszczensky/Handel (2006).

Die verbleibenden Mittel in Höhe von 6.279,4 T € werden zu den bereits genannten Prozentsätzen zunächst auf die drei Hochschularten aufgeteilt (vgl. auch Abb. 1). Innerhalb der Hochschularten erfolgt die Mittelverteilung getrennt nach vier bzw. fünf Leistungsbereichen, die sich größtenteils aus der Hochschulvereinbarung ableiten. Die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Leistungsbereiche erfolgt hochschulartenspezifisch nach den folgenden Prozentsätzen:

#### Universitäten:

Lehre	42,5 %
Forschung	42,5 %
Einführung neuer Studiengänge	10 %
Erhöhung der Sach- und Investitionsmittelquote	5 %

#### Fachhochschulen:

Lehre	65 %
Forschung	20 %
Einführung neuer Studiengänge	10 %
Erhöhung der Sach- und Investitionsmittelquote	5 %

#### Kunsthochschulen:

Lehre	50 %
Künstlerische Praxis	35 %
Forschung	5 %
Einführung neuer Studiengänge	5 %
Erhöhung der Sach- und Investitionsmittelquote	5 %

Die Leistungsbereiche „Einführung neuer Studiengänge“ und „Sach- und Investitionsmittelquote“ wurden erst 2006 in das Modell eingeführt, d. h. die angegebenen Prozentanteile beziehen sich auf die leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung des Jahres 2006 und weichen von denen des ersten Vergabejahres ab. Entgegen früherer Planungen wurde die „Einführung neuer Managementmodelle“ bislang nicht in das Modell aufgenommen.

Innerhalb der einzelnen Leistungsbereiche wird die Mittelverteilung nach Leistungsindikatoren durchgeführt. Bei einigen Leistungsbereichen erfolgt dabei zuvor noch eine Clusterung, d. h. die Mittel werden vor der Verteilung nach Indikatoren noch zunächst auf einzelne Fächercluster (Universitäten, Fachhochschulen) bzw. Hochschulcluster (Kunsthochschulen) aufgeteilt (vgl. Abb. 1). Es handelt sich dabei um die Leistungsbereiche Lehre und Forschung sowie bei den Kunsthochschulen noch zusätzlich um den Leistungsbereich künstlerische Praxis. Je nach Hochschulart werden die folgenden Fächercluster und Prozentsätze verwendet:<sup>13</sup>

#### Universitäten:

<b>KSW</b> (Sprach- und Kulturwissenschaften, Sport, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Kunst und Kunstwissenschaften)	25,50 %
---	---------

<sup>13</sup> Die Prozentangaben beziehen sich jeweils auf die in der betrachteten Hochschulgruppe zu vergebenen Mittel und summieren sich jeweils zu 85 % (vgl. Abb. 1). Die Medizinischen Fakultäten sind vom Mittelverteilungsmodell – ebenso wie von der Hochschulvereinbarung – ausgenommen.

<b>MN</b> (Mathematik und Naturwissenschaften)	25,50 %
<b>VAI</b> (Veterinärmedizin, Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, Ingenieurwissenschaften einschließlich Informatik)	34,00 %

**Fachhochschulen:**

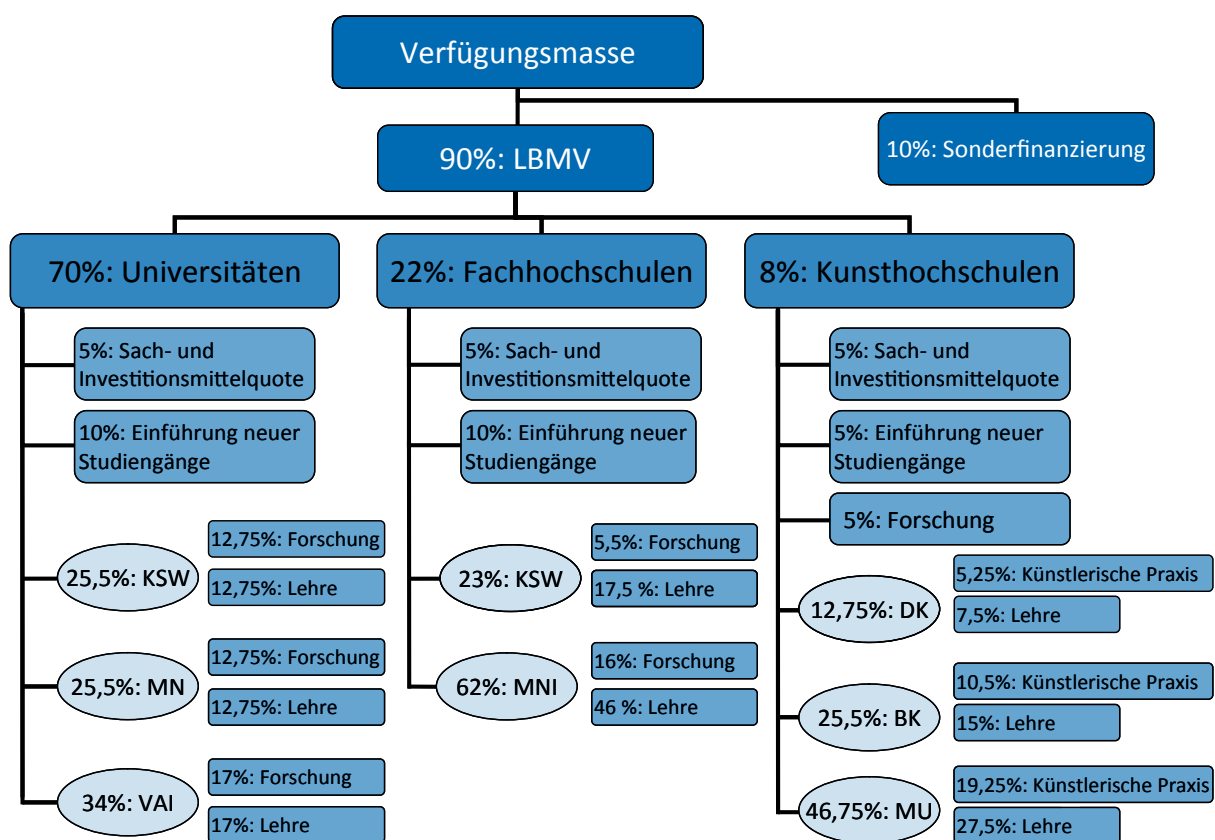
<b>KSW</b> (Sprach- und Kulturwissenschaften, Sport, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Kunst und Kunstwissenschaften)	23,00 %
<b>MNI</b> (Mathematik und Naturwissenschaften, Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, Ingenieurwissenschaften einschließlich Informatik)	62,00 %

**Kunsthochschulen:**

<b>DK</b> (Paluccaschule Dresden und die Studiengänge Schauspiel und Dramaturgie der Hochschule für Musik und Theater Leipzig)	12,75 %
<b>BK</b> (Hochschule für Bildende Künste Dresden und Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig)	25,50 %
<b>MU</b> (Hochschule für Musik Dresden und die nicht zu DK gehörenden Studiengänge der Hochschule für Musik und Theater Leipzig)	46,75 %

Die Aufteilung der Mittel auf die Cluster erfolgt hochschulartenspezifisch und berücksichtigt zum einen die jeweilige Größe des Clusters anhand der Anzahl der Hochschullehrerstellen, zum anderen wird eine Fächergewichtung vorgenommen, um unterschiedliche Leistungsprofile der Fächergruppen zu beachten. Beides erfolgt jeweils hochschulartenspezifisch.

Abb.01 Leistungs- und belastungsbezogenes Mittelverteilungsmodell in Sachsen 2006



Im Folgenden werden die je Leistungsbereich verwendeten Indikatoren, ihre Berechnung sowie relative Gewichtung tabellenartig dargestellt. Im Leistungsbereich Forschung erfolgt diese Gewichtung hochschulartenspezifisch, in den übrigen Leistungsbereichen sind die Gewichtungen der einzelnen Parameter für alle Hochschularten identisch.

Tab. 01 Leistungsparameter; Berechnung und Gewichtung im Leistungsbereich Lehre

Leistungsparameter	Gewichtung
Absolventenquote: Anteil der Absolventen an allen Studierenden	25 %
Regelstudienzeit: Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit an allen Studierenden	25 %
Fachstudiendauer: durchschnittliche Fachstudiendauer aller Absolventen im jeweiligen Cluster in Bezug zu der durchschnittlichen Fachstudiendauer der Absolventen dieses Clusters der betrachteten Hochschule	25 %
Veränderung der Fachstudiendauer: Die durchschnittliche Fachstudiendauer der Absolventen des Vorjahres im Verhältnis zur Fachstudiendauer der aktuellen Absolventen	15 %
Weiterbildung: Die Absolventenzahl in gebührenfinanzierten Weiterbildungsstudien in Bezug zu der Absolventenzahl des Vorjahres	10 %

**Tab. 02      Leistungsparameter; Berechnung und Gewichtung im Leistungsbereich Forschung**

Leistungsparameter	Gewichtung Universitäten	Gewichtung Fachhoch- schulen	Gewichtung Kunsthoch- schulen
Promotionen: Abgeschlossene Promotionen und Habilitationen in Bezug zur Anzahl der Hochschullehrerstellen; Habilitationen zählen fünffach (Universitäten) bzw. doppelt (Kunsthochschulen)	40 %	30 %	45 %
Drittmiteleinahmen: Drittmiteleinahmen im Verhältnis zum staatlichen Zuschuss	40 %	55 %	45 %
Veränderung der Drittmiteleinahmen: Drittmiteleinahmen des aktuellen Jahres in Bezug zu denen des Vorjahres	15 %	10 %	10 %
Patente: Anzahl der Patente in Bezug zur Anzahl der Hochschullehrerstellen	5 %	5 %	-

**Tab. 03      Leistungsparameter; Berechnung und Gewichtung im Leistungsbereich Künstlerische Praxis**

Leistungsparameter	Gewichtung
Preise: Anzahl der Preise und Auszeichnungen in Bezug zur Anzahl der Hochschullehrerstellen	40 %
Veränderung der Anzahl der Preise: Anzahl der Preise des aktuellen Jahres in Bezug zur Anzahl der Preise des Vorjahres.	20 %
Öffentliche Wirksamkeit: Anzahl der öffentlichen Ausstellungen, Veranstaltungen und Projekte in Bezug zur Anzahl der Hochschullehrerstellen	40 %

**Tab. 04      Leistungsparameter; Berechnung und Gewichtung im Leistungsbereich Einführung neuer innovativer Studiengänge**

Leistungsparameter	Gewichtung
Einführung neuer Studiengänge: Anteil neuer Studiengänge, d. h. Bachelor-, Master- und anderer modularisierter Studiengänge an der Gesamtzahl der angebotenen Studiengänge	100 %

**Tab. 05      Leistungsparameter; Berechnung und Gewichtung im Leistungsbereich Sach- und Investitionsmittelquote**

Leistungsparameter	Gewichtung
Sach- und Investitionsmittelquote: Sach- und Investitionsausgaben (HGr. 5 und 8) in Bezug zum staatlichen Zuschuss; in der Berechnung wird die hochschulindividuelle Sach- und Investitionsmittelquote zur Summe der Sach- und Investitionsmittelquoten aller betrachteten Hochschulen in Verhältnis gebracht	100 %



Da es sich bei den verwendeten Indikatoren um relative Kennzahlen handelt, wird im Zuge der weiteren Verrechnung eine Größengewichtung vorgenommen, die je nach Leistungsbereich die Studierendenzahl (Lehre), die Zahl der Hochschullehrer- bzw. der Personalstellen (Forschung bzw. Sach- und Investitionsmittelquote) oder die Zahl der angebotenen Studiengänge (Einführung neuer innovativer Studiengänge) zur Grundlage hat.



## 3 Bewertungen und Empfehlungen zum staatlichen Steuerungssystem in Sachsen

### 3.1 Hochschulvereinbarung

#### 3.1.1 Leistungserfüllung der Partner

Die Hochschulvereinbarung sieht vielfältige Verpflichtungen sowohl der Staatsregierung als auch der Hochschulen vor. Im Folgenden sollen diese Verpflichtungen im Einzelnen kurz dargelegt und der Stand ihrer Erfüllung wiedergegeben werden. Hierbei wird nicht über einzelne Hochschulen Bericht erstattet; die Erfüllung der zugesagten Leistungen soll für die Hochschulen insgesamt bzw. wenn angebracht je nach Hochschulart untersucht werden. Daneben werden besondere Fälle von Leistungserfüllung oder von Abweichungen mit entsprechendem Erläuterungs- und Interpretationsbedarf einer umfänglicheren Betrachtung unterzogen, wenn dies zur Abrundung des Gesamtbildes angemessen erscheint.

#### Die Staatsregierung

In der Hochschulvereinbarung hat sich die Staatsregierung den Hochschulen des Freistaats gegenüber zunächst verpflichtet, sie mit einem **Budget**, das (wie der Stellenplan) in der Anlage zur Hochschulvereinbarung definiert ist, auszustatten (Punkt 1.1). Weiterhin hat sie sich verpflichtet, die Hochschulen im Rahmen der Haushaltsaufstellung von über den in der Anlage festgelegten Plan hinausgehenden **Haushalts- und Stellenkürzungen** auszunehmen (Punkt 1.2) und im Rahmen des Haushaltsvollzuges gegebenenfalls allgemein verfügte **Stellenbesetzungssperren** im Bereich der Hauptgruppe 4 nicht auf die Hochschulen anzuwenden (Punkt 1.3).

Diese zugesicherten Leistungen sind in den betrachteten Jahren 2005 und 2006 erfüllt worden. So ist das Budget gemäß dem in der Anlage zur Hochschulvereinbarung festgelegten Umfang vergeben worden. Weiterhin wurden die Hochschulen von weiteren Budget- und Stellenkürzungen sowie von Stellenbesetzungssperren ausgenommen.

Die von der Staatsregierung zugesagten **Mittel für Investitionen, Büchergrundbestände und wissenschaftliche Literatur** (Punkt 1.4) sind den Hochschulen wie vereinbart zur Verfügung gestellt worden. Diese Mittel sind jeweils innerhalb der Hochschularten (Universitäten, Fachhochschulen etc.) gemäß dem Stellenbestand lt. Anlage der Hochschulvereinbarung vergeben worden.

Die Staatsregierung hat den Hochschulen in Aussicht gestellt, ihnen (bei entsprechender Haushaltsentwicklung des Freistaats gegen Ende des jeweiligen Jahres) nach Bedarfsanmeldung bis Ende Oktober jährlich **Sondermittel** in Höhe von bis zu 10 Mio. € für Sachinvestitionen zu bewilligen (Punkt 1.5). Diese Mittel, deren Verteilung in den jeweiligen Hochschularten gemäß dem Stellenbestand lt. Anlage zu erfolgen hat, sind in der Hochschulvereinbarung für übertragbar und im Folgejahr verfügbar erklärt worden.

Im Jahre 2005 sind aufgrund der angespannten Haushaltslage des Freistaats keine derartigen Sonderleistungen gewährt worden. In 2006 hat es eine Bewilligung dieser Mittel gegeben. Allerdings äußerten einige Hochschulen Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Sonderzahlungen, so dass nicht mit Sicherheit angegeben werden konnte, ob erhaltene Sonderzahlungen von Seiten

des SMWK als Zahlungen gemäß 1.5 erfolgten. In diesem Zusammenhang wurden zudem Zweifel an der Verteilung dieser Sonderzahlungen gemäß Stellenbestand der Hochschulen geäußert.

Bezüglich der zugesagten Übertragbarkeit dieser Sonderzahlungen bleibt zu vermerken, dass diese nicht gewährleistet war, sondern dass die Mittel bei der Bewilligung als im aktuellen Jahr zu verausgaben erklärt wurden. In Zusammenhang mit der Tatsache, dass die Vergabe dieser Sondermittel relativ spät im Haushaltsjahr erfolgte, stellt sich die fehlende Übertragbarkeit als deutliche Einschränkung dar. Es wurden aber im Haushaltsvollzug 2006 Lösungen gefunden, mit denen ein Verfall der Mittel ausgeschlossen werden konnte. Ab dem Jahr 2007 soll durch eine geänderte Veranschlagungstechnik die Übertragbarkeit sichergestellt werden.

In der Hochschulvereinbarung wurden die Ansätze der Haushaltsmittel zum einen jeweils innerhalb der Hauptgruppen 4 bis 8 gegenseitig **deckungsfähig** gestellt. Zum anderen wurden die Haushaltsansätze der Hauptgruppen 4 und 5 zugunsten der Hauptgruppe 8 sowie die Ansätze der Hauptgruppe 4 zugunsten der Hauptgruppe 5 einseitig deckungsfähig gestellt (Punkt 1.6). Diese Deckungsfähigkeit im Haushaltsvollzug der Hochschulen und die damit verbundene Flexibilität wurden von allen untersuchten Hochschulen als überaus förderlich für die Erfüllung ihrer Aufgaben angesehen.

Die Einführung von Steuerungsmodellen als Grundlage für Globalhaushalte, wie sie den Hochschulen von der Staatsregierung in Aussicht gestellt worden sind (Punkt 1.7), ist eng verbunden mit der Gestaltung und Einführung der „Neuen Hochschulsteuerung“ in Sachsen. Diese Zusage ist insofern erfüllt, als dass ausgehend vom Modellversuch an der Technischen Universität Dresden zur „Ergebnisorientierten Selbststeuerung“ und vom Ziel, zur Stärkung der Autonomie der Hochschulen zu einer wirtschaftlicheren Verwendung der Haushaltsmittel und zur Belebung des Wettbewerbs sowohl zwischen den Hochschulen als auch hochschulintern beizutragen, eine Einführungsplanung für die Neue Hochschulsteuerung erstellt wurde (Masterplan). Hierauf aufbauend und unter Berücksichtigung des bereits vorliegenden NSM-Rahmenhandbuches (Landesmodell für die Staatliche Verwaltungssteuerung) wird derzeit in Kooperation mit HIS und den Hochschulen Sachsens eine hochschuladäquate Gesamtkonzeption für die Neue Hochschulsteuerung erarbeitet, auf deren Grundlage in einem weiteren Schritt die Einführung des neuen Steuerungsmodells für den Hochschulbereich umgesetzt werden kann.

## Die Hochschulen

Die Hochschulvereinbarung sieht sowohl solche Verpflichtungen vor, die alle Hochschulen des Freistaats betreffen, als auch solche, die sich jeweils nur auf eine der drei Hochschularten Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen beziehen.

## Allgemeine Verpflichtungen

Im **allgemeinen Teil** (Punkte 2.1 – 2.8) haben sich die Hochschulen zunächst verpflichtet, mit den ihnen zugewiesenen Mitteln alle ihre **Aufgaben gemäß SächsHG** (ausgenommen liegenschaftsbezogener Aufgaben) zu erfüllen (Punkt 2.1). Diese Verpflichtung ist eingehalten worden. Der Personalabbau ist von allen beteiligten Hochschulen gemäß dem in der Anlage zur Hochschulvereinbarung angegebenen Stellenplan vollzogen worden bzw. ist in den Planungen bis 2010 berücksichtigt.

Der Verpflichtung, unter Beachtung der in der Anlage zur Hochschulvereinbarung festgelegten Vorgaben bis zum 30.09.2003 jeweils ein **Profilierungs- und Umsetzungskonzept** vorzulegen und darauf aufbauend bis Ende 2003 eine Entwicklungsvereinbarung mit dem Ministerium abzuschließen,

ßen (Punkt 2.2), sind die Hochschulen nachgekommen. Zum Einsatz und zu den Steuerungswirkungen der Entwicklungsvereinbarungen sei auf Abschnitt 3.2 dieses Berichts verwiesen.

Die Hochschulen haben zugesagt, hochschulübergreifende attraktive Studienangebote zu entwickeln sowie im Bereich Zentraler Betriebseinheiten und Wissenschaftlicher Einrichtungen sich stärker abzustimmen und zu **kooperieren** (2.3). Dieses Ziel ist von den Hochschulen verfolgt und in unterschiedlichem Maße umgesetzt worden, herauszuheben sind die folgenden Beispiele:

- Im Bereich der Bibliotheken haben die sächsischen Hochschulbibliotheken gemeinsam das Bibliotheksportal Sachsen aufgebaut, das seit Mitte 2006 für die Nutzer zum Test freigeschaltet ist. Es sieht eine gemeinsame Recherchefunktion über die Hochschulbibliotheken vor und wird in nächster Zukunft um Funktionen wie z. B. die Möglichkeit zur Online-Fernleihe ergänzt.
- Im Bereich der Kooperation in der Lehre ist das landesweite E-Learning-Angebot „Bildungsportal Sachsen“ zu nennen, das in dem untersuchten Zeitraum weiter ausgebaut und mit neuen Lerninhalten gefüllt wurde und seit einem Wechsel in der technischen Infrastruktur von einem größeren Nutzerkreis in Anspruch genommen wird.

Als kritische Faktoren der Intensivierung hochschulübergreifender Kooperationen wurden folgende Aspekte genannt:

- Der jeweilige Standort: Demnach verfügen Einrichtungen an Standorten mit mehreren Hochschulen über weitaus vielfältigere Möglichkeiten und Gelegenheiten der Kooperation als solche an peripheren Standorten. So ergeben sich an Standorten wie Leipzig und Dresden mit jeweils vier bzw. fünf Hochschulen ungleich mehr Möglichkeiten zu kooperieren als beispielsweise in Zwickau, wo allein geographische Gründe eine starke Kooperation mit der nächstgelegenen sächsischen Hochschule in Chemnitz erschweren.
- Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen in Sachsen: Die wahrnehmbare Konkurrenzsituation wirkt hierbei offenbar als Hemmnis, das für Kooperationen notwendige Vertrauen aufzubauen.
- Identitätsstiftung: Eine weitgehende Kooperation im Bereich von für die Identitätsstiftung der Hochschulen bedeutenden Aktivitäten und Angeboten wie z. B. dem Hochschulsport hat sich für einige Hochschulen lt. eigenen Aussagen nicht bewährt.

Es bleibt festzustellen, dass das Ziel der Verstärkung hochschulübergreifender Kooperationen als partiell dem Ziel der wettbewerblichen Positionierung und Profilbildung entgegenstehend eingeschätzt wird und stark von den Möglichkeiten und Gegebenheiten „vor Ort“ abhängig ist.

Der jeweils einzurichtende **Innovationspool** im Umfang von 4 % der Gesamtzahl der Haushaltsstellen (Punkt 2.4) wird an den Hochschulen im Großen und Ganzen eingesetzt. Allerdings lassen sich hier Unterschiede im Umgang mit dem Innovationspool feststellen. Einen Innovationspool im engeren Sinne, dessen Ausgestaltung und Verwendung die (zentrale) Vorhaltung einer gewissen Anzahl von Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter und ihre zeitlich befristete Vergabe an die Hochschuleinheiten als Ergebnis eines internen Wettbewerbs vorsieht, hat lediglich eine der untersuchten Hochschulen (TU Chemnitz) im betrachteten Zeitraum eingerichtet. Dies liegt zu einem wesentlichen Teil an der schwierigen Personalsituation, die sich im Zuge des Stellenabbaus und der gleichzeitigen Umsetzung der Studienstrukturereform (Bologna-Prozess) herausgebildet hat. Das aus Sicht der Fakultäten bzw. Fachbereiche belastende Problem einer schmerzlichen Rückbildung ihres Stellenvolumens würde durch eine Poolbildung in diesem Sinn noch verstärkt

werden. Jede Hochschule hat jedoch im zugesagten Umfang Stellen identifiziert, deren Vergabe und Ausgestaltung Kriterien der Innovativität Rechnung trägt. Der mit der Einführung des Innovationspools verfolgte Zweck, dass die Hochschulen einen Teil ihrer Personalstellen systematisch innovationsfördernd einrichten und besetzen, kann somit als erfüllt angesehen werden.

Bei näherer Betrachtung der Zusage zur Einführung eines Innovationspools in der Hochschulvereinbarung wird deutlich, dass die Vorgaben zur Ausgestaltung und Verwendung des Innovationspools vergleichsweise unbestimmt sind. Demnach ist über die Verwendung der Poolstellen „in einem internen Wettbewerb von der Hochschulleitung unter Mitwirkung der Gremien, des Kuratoriums und des SMWK“ zu entscheiden. Es wird demzufolge verlangt, dass die Verwendung von 4 % der Haushaltsstellen im Wettbewerb und in Abstimmung mit den genannten Einrichtungen festgelegt wird. Eine Bestimmung zu einer Befristung der Stellenvergabe ist beispielsweise nicht explizit enthalten. Insofern kann die allgemein gehaltene Verpflichtung der Hochschulen zur Einrichtung eines Innovationspools als eingehalten bewertet werden.

Langfristig sollte eine Verknüpfung des Innovationspools mit dem Innovationsbudget im Rahmen einer leistungsorientierten Mittelverteilung erwogen werden. Möglich wäre es, die Personalressourcen für den Innovationspool in das Innovationsbudget zu integrieren. Dies wäre auf der Ebene Land-Hochschulen ebenso denkbar wie im Rahmen der hochschulinternen Steuerung (vgl. Abschnitt 3.3.1.1).

Der **Beitrag zur wissenschaftlichen Weiterbildung**, den zu steigern die Hochschulen zugesichert haben (Punkt 2.5), ist in dem betrachteten Zeitraum ausgebaut worden. Als Beispiel seien hochschulübergreifende Weiterbildungsangebote im Masterbereich, wie z. B. das Masterprogramm Medien Leipzig, das von der Universität und der Hochschule für Technik, Wissenschaft und Kultur Leipzig gemeinsam mit der Medienstiftung der Sparkasse Leipzig aufgebaut wurde, genannt.

Als hinderlich zur Erreichung des Ziels, Weiterbildungsangebote einzurichten, wurde von den Hochschulen vielfach die fehlenden Anreizmöglichkeiten zur Motivation der Hochschullehrer, an solchen Angeboten mitzuwirken, genannt. Da diese sehr überwiegend ihr Lehrdeputat von 8 Semesterwochenstunden erfüllten, könne man niemanden anweisen, zusätzliche Lehrverpflichtungen in der Weiterbildung zu übernehmen. Außerdem erlaube es das Besoldungsrecht den Hochschulen (zumindest im Falle der noch immer dominierenden C-Besoldung) nicht, ihren Hochschullehrern zusätzliche Einkünfte zu gewähren. Die Gebührenordnung des Freistaats wurde von einigen Hochschulen ebenfalls als Hemmnis eingeschätzt, da die dort maximal zugelassenen Gebühren für Weiterbildungsangebote deutlich unter dem Niveau kostendeckender (und auch marktfähiger) Preise lägen.

Diese Schwierigkeiten versuchen einige Hochschulen durch eine organisatorische Ausgliederung ihres Weiterbildungsangebots in selbständige Einheiten zu bewältigen. Beispielfhaft sei hier auf die Dresden International University (DIU) verwiesen, eine gemeinnützige GmbH, mit der die TU Dresden in Partnerschaft in dem Segment der akademischen Weiterbildung tätig ist.

Ähnlich betreibt die TU Chemnitz in organisatorisch verselbständigten Einheiten ihr Weiterbildungsangebot. Die TU Ced GmbH ist hierbei mit der organisatorischen, administrativen und finanziellen Realisierung und Vermarktung der Weiterbildungsangebote beauftragt, während das Chemnitz Management Institute of Technology die wissenschaftlichen Weiterbildungsangebote sowohl inhaltlich erschließt und koordiniert als auch durchführt.

Diese Möglichkeit der organisatorischen Verselbständigung hat in den vorgestellten Fällen zu einer Bewältigung der oben angedeuteten rechtlichen Schwierigkeiten geführt. Zwar stellt sich die angespannte Personalsituation für viele Hochschulen weiterhin als klares Hemmnis dar, ins-

besondere vor dem Hintergrund des Primats der grundständigen Ausbildung das Weiterbildungsangebot deutlich auszuweiten (z. B. für die Hochschule Mittweida und die HTWK Leipzig).

Aber immerhin lassen sich durch Einrichtung von BGAs eine Zusatzfinanzierung und dadurch eine motivationale Basis für den Ausbau von Weiterbildungsangeboten schaffen. In Anbetracht der absehbaren demographischen Entwicklung und der ohnehin antizipierten Reduzierung der Studiennachfrage in Sachsen scheint der Weiterbildungsmarkt ein Tätigkeitsfeld zu sein, der in Zukunft zunehmende Bedeutung erlangen wird.

Im Bereich **Personal** sind die Hochschulen ihrer Verpflichtung, ihre Personalstruktur mittels Befristungen zu flexibilisieren (Punkt 2.6), nachgekommen. Hierzu sei jedoch angemerkt, dass die Hochschulen eine mögliche Fortführung des Stellenabbaus (vor allem in den Jahren 2009/10) für sehr problematisch halten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Verpflichtungen in Zusammenhang mit dem Hochschulpakt 2020, auf dessen Eckpunkte der Ausgestaltung sich kürzlich die Wissenschaftsminister sowie die Regierungschefs von Bund und Ländern geeinigt haben. Den bisherigen Stellenabbau haben die Hochschulen in Bezug auf die Stellenanzahl planmäßig erbracht.

Die Verpflichtung, den Personalstellenabbau derart zu gestalten, dass die durchschnittlichen Kosten der vom Abbau betroffenen Stellen annähernd den Durchschnittskosten der Personalstellen im zutreffenden Haushaltsjahr entsprechen (Punkt 2.7), konnten nicht alle Hochschulen erfüllen. Das lag zum einen daran, dass sich die Hochschulen bei der Umsetzung des Stellenabbaus an ihrer Profilbildung orientieren und nach dieser Maßgabe die abzubauenen Stellen identifizieren. Zum anderen lässt sich insbesondere für Fachhochschulen feststellen, dass eine konsequente Orientierung an den Durchschnittskosten bei gegebener Personalstruktur auch zu einem Abbau von Professorenstellen führen würde, was für die betreffenden Hochschulen eine sehr starke Beeinträchtigung ihrer Leistungsfähigkeit wäre. Dieser Sachverhalt bekommt im Zuge des Bologna-Prozesses, der Umstellung der Studiengänge auf ein zweistufiges System und den Anforderungen der externen Akkreditierung besonderes Gewicht.

Die Orientierung der durchschnittlichen Kosten der vom Abbau betroffenen Stellen an den Durchschnittskosten der Personalstellen im **jeweiligen Haushaltsjahr** (anstelle einer überjährigen Orientierung an Durchschnittskosten einer längeren Periode über mehrere Jahre) stellt sich insgesamt als schwierig dar; dies gilt in hohem Maße für kleinere Hochschulen mit einer geringen Zahl an abzubauenen Stellen.

Eine Alternative wäre die Reduzierung von (Personal-)Kosten statt Stellen. Das finanzpolitische Ziel, die Haushaltsausgaben zu senken, wurde in Sachsen durch die Reduzierung von Planstellen operationalisiert. Hierbei wurde die einzusparende Summe anhand der durchschnittlichen Personalkosten in abzubauenen Planstellen übersetzt. Daher ist es zwingend erforderlich, dass die Hochschulen sich beim Personalabbau an den Durchschnittskosten orientieren, um das fiskalische Ziel zu erreichen. Die Hochschulen hätten sich andererseits verpflichten können, über einen bestimmten Zeitraum eine vorab festgelegte Summe an (Personal-)Ausgaben zu verringern. Die fiskalische Vorgabe hätte somit mit mehr Autonomie und mit umfänglicherer Flexibilität in der Ressourcenplanung erreicht werden können.

## Hochschulartenspezifische Verpflichtungen

Zusätzlich zu den oben genannten Verpflichtungen haben die **Universitäten** in der Hochschulvereinbarung zugesichert,

- ihre Profilierung im Wettbewerb voranzutreiben und ortsübergreifende Netzwerke und Verbundsysteme in Forschung, Lehre und Serviceleistungen aufzubauen
- unter Nutzung gestufter Studiengänge differenzierte, modulare, internationale und auf lebenslanges Lernen gerichtete Studienangebote zu erarbeiten und einzurichten sowie
- die Kooperation mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen und mit der Wirtschaft in Forschung und Lehre auszubauen.

Die Einführung gestufter Studiengänge ist an allen Universitäten angelaufen und wird umgesetzt. In Bezug auf die Erfüllung der beiden anderen Verpflichtungen sei auf die obigen Ausführungen zu Kooperationen verwiesen, die Universitäten erfüllen auch diese Zusagen weitestgehend. Darüber hinaus sind diese Ziele bzw. Verpflichtungen sehr weich formuliert; Erfolge beim Vorantreiben der Profilierung und beim Aufbau von oben genannten ortsübergreifenden Netzwerken lassen sich ohne konkrete Zielvorgaben – insbesondere nach Ablauf einer kurzen Frist von wenigen Jahren – schwer bewerten.

Die **Fachhochschulen** haben sich dazu verpflichtet,

- durch die Gestaltung ihrer Struktur die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass sich der Anteil der staatlichen Fachhochschulen an der Gesamtzahl der Studienplätze bis 2008 auf 30 % erhöhen kann
- ihre Lehrprogramme unter Nutzung gestufter Studiengänge mit dem Ziel innovativ weiterzuentwickeln, dass sie mit praxisnah ausgebildeten Absolventen wesentlich zur Deckung des Bedarfs an akademischen Fachkräften in der Region beizutragen
- entsprechend ihrer Profillinien ihre Forschungskompetenzen weiterzuentwickeln und die Forschungsk Kooperation untereinander und mit Praxispartnern auszubauen
- in Netzwerken mit der regionalen Wirtschaft Kompetenzzentren der Weiterbildung zu entwickeln und die gemeinsame Entwicklung kooperativer Studienangebote anzustreben.

Zu der ersten Verpflichtung lässt sich sagen, dass diese Leistung nicht von einer einzelnen Hochschule zu wesentlichen Teilen erbracht werden kann; wegen der zunehmenden Auslastung aufgrund steigender Studierendenzahlen, sinkenden Personalstellen und der kapazitären Wirkungen der Umstellung auf die gestuften modularisierten Studiengänge im Zuge der Bologna-Reform wird die Erreichung dieses Ziels zudem erschwert. Um den festgehaltenen Ausbaustand zu erreichen, müssten entweder die Universitäten bezüglich ihrer Studienplatzzahl schrumpfen – was nicht von den Fachhochschulen beeinflussbar ist – oder alternativ die Fachhochschulen wachsen – was nicht kostenneutral wäre. Die Fachhochschulen können sich nur durch innovative Angebote attraktiv halten, aber die Anforderung eigentlich nicht unmittelbar erfüllen.

Die Fachhochschulen haben – ebenso wie die Universitäten – im Zuge des Bologna-Prozesses mit der Umstellung auf modularisierte und zweistufige Studiengänge begonnen. Der Umsetzungs-



stand an den einzelnen Hochschulen ist unterschiedlich, der Anteil von Bachelorstudiengängen an allen angebotenen grundständigen Studiengängen liegt zwischen 20 % und 94 %.<sup>14</sup>

Die Weiterentwicklung ihrer Forschungskompetenz sowie der Ausbau ihrer Forschungsk Kooperationen sind Ziele, die auch Eingang in die Entwicklungsvereinbarungen der Fachhochschulen gefunden haben. Gleiches gilt für das Ziel, Weiterbildungs- und Studienangebote in Kooperation mit der regionalen Wirtschaft anzustreben.

Beide Verpflichtungen sind originäre Ziele der Fachhochschulen. Aufgrund der fehlenden Konkretisierung der zu erreichenden Zielzustände anhand messbarer Kriterien erscheinen belastbare Aussagen hinsichtlich des Grads der Zielerreichung kaum zu treffen.

Die **Kunsthochschulen** haben zugesagt,

- durch Neuzuordnungen und Umwidmungen von Professuren ihr jeweiliges Profil weiter zu schärfen
- vorhandene wettbewerbsfähige Kompetenzen in der künstlerischen und wissenschaftlichen Lehre und Forschung sowie ihre (inter-)nationalen Kooperationsbeziehungen auszubauen
- die Zusammenarbeit mit regionalen Kunst- und Kultureinrichtungen zu intensivieren.

Die Kunsthochschulen sind diesen Verpflichtungen durchgehend nachgekommen und sehen sie auch als selbstverständlichen Teil ihrer Arbeit und Entwicklung an. Darüber hinaus sind auch diese Ziele sehr unscharf formuliert und stellen eher Absichtserklärungen dar, die nicht im engeren Sinne Teile einer bezüglich Ihrer Einhaltung überprüfbaren gegenseitigen Vereinbarung darstellen. Daher kann im Rahmen der vorliegenden Evaluation das Ausmaß der Erfüllung dieser hochschulspezifischen Verpflichtungen nicht festgestellt und daher die Zielerreichung nicht abschließend bewertet werden.

## Fazit

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die beiden wesentlichen Leistungen der Partner der Hochschulvereinbarung – Budget- und Planungssicherheit von Seiten der Staatsregierung und Stellenabbau von Seiten der Hochschulen – erbracht wurden. Weiterhin sind folgende Aspekte bezüglich der vereinbarten Leistungen hervorzuheben:

- Die von der Staatsregierung in Aussicht gestellten Sonderzahlungen nach Punkt 1.5 sind geleistet worden. Von einigen Hochschulen festgestellte Mängel betreffen die Transparenz der Verteilung dieser Mittel.
- Die Einführung von Steuerungsmodellen wird vom Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst derzeit in einem Projekt in Zusammenarbeit mit den Hochschulen des Landes und der HIS GmbH vorbereitet. Diese dient als Voraussetzung für die weitere Flexibilisierung künftiger Haushalte.
- Das Ziel der Ausweitung der Kooperation zwischen den Hochschulen in Sachsen ist nicht von jeder Hochschule in gleichem Umfang realisierbar, wofür insbesondere geographische Gründe und verstärkter Wettbewerb verantwortlich sind. Außerdem wurden „sensible Bereiche“

<sup>14</sup> Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten aus dem Hochschulkompass der HRK.

identifiziert, wie z. B. der Hochschulsport, die zur Identitätsstiftung der Hochschule beitragen und deren eventuelle Ausgliederung nicht ratsam ist.

- Einen Innovationspool im engeren Sinne haben die Hochschulen in der Regel nicht eingerichtet; angesichts der angespannten Personalsituation in den vergangenen Jahren scheint dies nachvollziehbar. Langfristig ist zu empfehlen, diesen Pool in ein Innovationsbudget zu integrieren.
- Weiterbildungsangebote sind vielerorts aufgrund der schwierigen Personalsituation sowie mangelnder finanzieller Anreizmöglichkeiten der Hochschulen für ihre Professoren erst in Ansätzen vorhanden.
- Die Vorgabe der Orientierung an Durchschnittskosten beim Stellenabbau schuf Zwänge für die Hochschulen, welche bei einer Verabredung einer einzusparenden Summe an Personalausgaben ohne eine „Schlüsselung“ über Personalstellen nicht aufgetreten wären.
- Die hochschulartenspezifischen Verpflichtungen stellen eine Ergänzung der allgemeinen Verpflichtungen dar und sind eher als Absichtserklärungen der jeweiligen Hochschulgruppen zu interpretieren denn als Leistungszusagen, die klar überprüfbar sind.

### 3.1.2 Die Hochschulvereinbarung im Kontext aktueller Entwicklungen

Die sächsische Hochschulvereinbarung ist in ihrem Kern ein Programm zum organisierten Rückbau der Personalkapazitäten an Hochschulen, verbunden mit einer durch Festschreibung des Haushalts von 2004 gegebenen Planungssicherheit. Insofern ähnelt sie dem Konstrukt der Hochschulpakete in anderen Ländern wie z. B. dem Solidarpakt in Baden-Württemberg. Zusätzlich hat die sächsische Hochschulvereinbarung auch das Ziel, die an einen reduzierten quantitativen Rahmen angepasste Strukturentwicklung der sächsischen Hochschulen zu rationalisieren (Entwicklungsvereinbarungen) und die Leistungsentwicklung an den Hochschulen zu motivieren und dadurch Effizienzgewinne zu erzielen (leistungsbezogene Mittelverteilung).

Der festgelegte Personalabbau hat zwischen 2005 und 2008 einen Umfang von insgesamt 300 Stellen, wovon 262 auf die Universitäten, 26 auf die Fachhochschulen und 12 auf die künstlerischen Hochschulen entfallen. Für die Jahre 2009 bis 2010 ist grundsätzlich die Möglichkeit einer weiteren Reduzierung der Hochschulressourcen auf Grund der demographischen Entwicklung und veränderter Studienanforderungen im Umfang von mindestens 300 Stellen vorgesehen, wozu das Nähere in 2008 bestimmt werden soll.

Erschien der organisierte Personalabbau bis 2005 angesichts des zu erwartenden Rückgangs der Studienanfänger- und Studierendenzahlen in Sachsen noch als rationale Strategie, müssen aktuell durch insbesondere zwei hochschulpolitische Tatbestände bzw. Entwicklungen Zweifel daran erhoben werden:

- Aufgrund zu erwartender Unterkapazitäten im gesamten Bundesgebiet hat der Bund im Hochschulpakt 2020 für eine erste Aufbauphase bis 2010 565 Mio. Euro in die Hand genommen, von denen auch Pauschalen in die neuen Bundesländer fließen. Damit sollen Studienplätze neu aufgebaut bzw. der Abbau vorhandener Studienplätze gestoppt werden. Sachsen erhält davon insgesamt 27,1 Mio. Euro in den Jahren 2007 – 2010 (CHE 2007).
- Die derzeit laufende Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge verringert tendenziell die Aufnahmekapazitäten der Hochschulen. Nach einer HIS-Umfrage von September 2005 lässt der Freistaat Sachsen Curricularwerte für die neu einzurichtenden Bachelorstudiengänge

ge im Rahmen einer Bandbreite von 70 % bis 100 % bezogen auf den „alten“ Diplom- oder Masterstudiengang zu. Für Masterstudiengänge gilt diesbezüglich eine Obergrenze von 50 %. Bei nennenswertem Übergang vom Bachelor- ins Masterstudium liegt die Personalkapazität pro Studienplatz für ein konsekutives Studium oberhalb der bisherigen Kapazität.<sup>15</sup>

Damit wird deutlich, dass zum einen der Mehrbedarf an wissenschaftlichem Personal durch die Umstellung auf die neue Studiengangsstruktur zu berücksichtigen ist und zum anderen Studienplätze für Studierende aus den alten Ländern in Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Hochschulpakt vorgehalten werden müssen. Diese beiden Aspekte geben Anlass, die in der sächsischen Hochschulvereinbarung 2003 verhandelte abzubauen Stellenzahl kritisch zu überdenken. Dabei ist die finanzielle Situation des Freistaats Sachsen eine wichtige Rahmenbedingung. Insbesondere ist zu beachten, dass sich die finanzielle Situation des Freistaats Sachsen gegenüber dem Zeitpunkt des Abschlusses der Hochschulvereinbarung im Sommer 2003 nicht geändert hat und mittelfristig eine Verschlechterung dieser Situation möglich erscheint.

Viele Hochschulen haben in den Vor-Ort-Gesprächen angemerkt, dass sie die von 2003 auf 2004 sinkenden und danach „eingefrorenen“ und teilweise um Sonderabgaben verminderten Landeszuschüsse nur über eine Reduzierung der Ausbildungslast, d. h. mit verringerten Studierenden- bzw. Studienanfängerzahlen bewältigen konnten. In der Tat ist in Sachsen die Zahl der Studienanfänger seit 2003 rückläufig, im Wesentlichen als Ergebnis vermehrter Zulassungsbeschränkungen.

Dies ist insofern bedeutsam, als dass der Freistaat Sachsen sich im Rahmen des Hochschulpakts 2020 dem Bund gegenüber verpflichtet hat, die Studienanfängerzahlen auf dem Niveau des Jahres 2005 zu halten. Das kommt aufgrund der Umstellung auf die neue Studienstruktur de facto für viele Hochschulen einer Ausweitung ihres Betreuungsaufwands gleich. Diese zusätzliche Belastung ist laut einhelliger Aussage der Hochschulen nicht zu bewältigen, sollten die Pläne zur weiteren Reduktion von Personalstellen bis Ende 2010 in die Realität umgesetzt werden. Einige Hochschulen, z. B. die TU Dresden gehen sogar weiter und verlangen, dass die Personalausstattung des Jahres 2005 wiederhergestellt, d. h. der Stellenabbau seit 2006 rückgängig gemacht werden müsse.

Nach der KMK- und der darauf aufbauenden CHE-Prognose werden an sächsischen Hochschulen erst ab 2010 Studienplätze in nennenswertem Umfang frei, danach allerdings bis 2017 in beschleunigtem und erheblichem Umfang.<sup>16</sup> Die sächsische Hochschulvereinbarung sollte aus Sicht des Gutachters an dieser Stelle modifiziert werden; ob der Stellenabbau seit 2006 rückgängig gemacht oder ab sofort eingefroren werden sollte, muss an dieser Stelle offen bleiben. Weitere Stelleinsparungen könnten ab 2010 als Option vorgesehen werden; bis dahin könnte sich zeigen, ob eine Go-east-Initiative aus Sicht der sächsischen Hochschulen Erfolg verspricht.

### 3.1.3 Empfehlungen

Zunächst soll festgehalten werden, dass die Hochschulvereinbarung von den Hochschulen durchweg positiv bewertet wird, was seine Ursache vor allem in der durch sie gewährten Planungssicherheit hat. Als negativ werden einige operative Vorgaben seitens der Staatsregierung bezüglich der Umsetzung der Ziele, wie beispielsweise die sehr konkreten Bestimmungen zu dem jährlichen

<sup>15</sup> Vgl. Schowe-von der Brelie/Moog (2006).

<sup>16</sup> Vgl. KMK (2005) ; Gabriel (2007).

stellenbezogenen Personallabbau, eingeschätzt. Daneben ist zu überprüfen, ob die 2003 vereinbarte Stellenreduzierung angesichts aktueller Entwicklungen im sächsischen Hochschulsystem künftig beibehalten werden sollte (s. o.).

Die Hochschulvereinbarung enthält zum einen hochschulübergreifende Ziele und Maßnahmen. Zum anderen wird versucht, Verabredungen zu treffen, die aufgrund der vorliegenden Verschiedenheit der betrachteten Hochschulen – auch bei einer hochschulartenspezifischen Adressierung der Hochschulen – notwendigerweise auf einer wenig konkreten Ebene bleiben müssen. Diese stärker operativen Ziele sollten nicht Gegenstand eines Hochschulvertrags zwischen der Staatsregierung und allen Hochschulen des Freistaats sein, sondern vielmehr im Rahmen von Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen verabredet werden.

Unsere **Empfehlungen** lauten daher:

- Der ab 2009 vorgesehene Stellenabbau sollte hinsichtlich der Verpflichtungen gegenüber dem Bund aus dem Hochschulpakt einer Überprüfung unterzogen werden.
- Eine Neuauflage der Hochschulvereinbarung ist angesichts der grundsätzlich positiven Erfahrungen zu empfehlen.
- In der Ausgestaltung sollte der Fokus der Hochschulvereinbarung deutlich auf hochschulübergreifenden und längerfristigen Zielen und Verabredungen liegen. Denkbar sind hier beispielsweise Verabredungen auf der Ebene von Studienplatzzahlen und Ressourcen.
- Weitere Ziele können zwar festgehalten werden, sollten aber im Weiteren in spezifischen Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen konkretisiert werden.

## 3.2 Entwicklungsvereinbarungen

Ausgehend von Punkt 2.2 der Hochschulvereinbarung haben die sächsischen Hochschulen individuelle Profilierungs- und Umsetzungskonzepte entwickelt und auf dieser Basis zum 31.12.2003 Entwicklungsvereinbarungen mit dem Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kultur abgeschlossen. In diesen Vereinbarungen werden die geplanten akademischen Entwicklungen der jeweiligen Hochschule bis zum Jahr 2010 festgeschrieben. Die Strukturierung der Entwicklungsvereinbarung erfolgte nach einem vorgegebenen Gliederungskatalog (vgl. Abschnitt 2.2.2). Die Hochschulen sind verpflichtet, zum 30. April eines jeden Jahres dem Sächsischen Staatsministerium einen Bericht über den Stand der Erfüllung ihrer jeweiligen Entwicklungsvereinbarung zu erstatten.

### 3.2.1 Bestandsaufnahme und Beurteilungen

#### Hochschulsicht

Aus Sicht der überwiegenden Mehrheit der sächsischen Hochschulen haben sich die Entwicklungsvereinbarungen als ein sinnvolles Instrument zur Unterstützung der internen Profilbildungs- und Zielfindungsprozesse der Hochschulen erwiesen. Dabei werden insbesondere die folgenden Aspekte hervorgehoben:

- Funktion als „Eisbrecher“: Die Entwicklungsvereinbarungen haben eine Eisbrecherfunktion übernommen, indem durch sie die Akzeptanz für die Einführung neuer Steuerungs- und Controllinginstrumente im Hochschulbereich befördert wurde (z. B. TU Chemnitz).
- Strategische Impulse: Der Aufstellung der Entwicklungsvereinbarungen hat an den Hochschulen vielfach intensive interne Diskussions- und Verhandlungsprozesse zur strategischen Ausrichtung der Hochschule als Ganzes ausgelöst und in der Folge zu einer Neubestimmung der Position der jeweiligen Hochschule geführt (z. B. IHI Zittau, HTWK Leipzig, HTW Dresden). Die Notwendigkeit zur Konkretisierung und Vereinbarung der Strategie und der Entwicklungsplanung sowie die Möglichkeit, sich im Verlauf der Entwicklung an den festgehaltenen Vorgaben und Vorhaben zu orientieren, werden hierbei als hilfreich im Profilierungsprozess bewertet. Die Erarbeitung des Profilierungs- und Umsetzungskonzeptes wurde z. B. auch zum Anlass genommen, sich systematisch mit den anderen Hochschulen mit Blick auf Alleinstellungsmerkmale zu vergleichen (z. B. HS Mittweida).
- Legitimation für interne Steuerung: Indem die Entwicklungsvereinbarungen bestimmte Ziele gegenüber dem Land festschreiben, erleichtern sie aus Sicht einiger Hochschulen die interne Umsetzung von Veränderungsprozessen, etwa bei der Besetzung von Professuren (z. B. HfM Dresden).
- Ausgangspunkt für interne Zielvereinbarungen: Einige Hochschulen haben die Entwicklungsvereinbarung als Ausgangspunkt für interne Zielvereinbarungen mit den Fakultäten bzw. Fachbereichen genutzt und bewerten die Entwicklungsvereinbarung in diesem Zusammenhang als hilfreich für die interne Hochschulentwicklung und -steuerung (z. B. HS Zittau/Görlitz). Eine weitere Hochschule (HTWK Leipzig) nutzt die Entwicklungsvereinbarung als Grundlage für eine jährliche Überprüfung des Leistungsstandes bzw. der Zielerreichung.

Generell werden die fördernden Wirkungen der Entwicklungsvereinbarungen auf den Prozess der hochschulinternen Profil- und Strategiebildung von den Universitäten zurückhaltender beurteilt als von den Fach- und Kunsthochschulen. Die Universität Leipzig weist in diesem Zusammenhang auf eine Einschränkung und Überlagerung der Steuerungswirkungen durch die Exzellenzinitiative des Bundes hin. Die TU Bergakademie Freiberg verweist auf einen geringen Wirkungsgrad der Entwicklungsvereinbarung aufgrund des konstitutionell bedingt hohen Profilierungsgrades dieser Hochschule und meldet generelle Zweifel an, inwieweit ein extern gesetztes Instrument wie die Entwicklungsvereinbarung hochschulinterne Motivierungseffekte entfalten könne. Entscheidend sei weniger das Instrument, sondern die Bereitschaft zur Übernahme persönlicher Verantwortung auf der internen Führungsebene.

Mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung der Entwicklungsvereinbarungen werden weiterhin die folgenden kritischen Aspekte vorgebracht:

- Die Hochschulen verweisen zum Teil auf den mangelnden Vereinbarungscharakter der Entwicklungsvereinbarungen. Auf die seitens der Hochschulen vorgelegten Vereinbarungen habe es kein Feedback des Landes und keinen darauf folgenden Kommunikationsprozess gegeben (z. B. Universität Leipzig, HTWK Leipzig, IHI Zittau). Es handele sich daher eigentlich nicht um Vereinbarungen zwischen der jeweiligen Hochschule und dem Ministerium. In diesem Zusammenhang weisen die Hochschulen auch auf eine mangelnde Klarheit über die strategischen Hochschulziele der staatlichen Seite hin (z. B. TU Dresden, TU Chemnitz, HMT Leipzig). Es werde nicht deutlich, was die Ziele des Freistaats für das Hochschulsystem seien. Das Land solle eine klare Positionierung dahingehend einnehmen, welche Hochschule sich auf welchem Pfad mit welchem Profil entwickeln soll.
- Kritisiert wird weiterhin der mit der jährlichen Berichtspflicht zur Entwicklungsvereinbarung einhergehende hohe Aufwand (z. B. TU Dresden), insbesondere angesichts der bereits bestehenden weiteren Berichtspflichten (z. B. Lehrbericht, Forschungsbericht, Mittelverteilungsbericht usw.). In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass zu den vorgelegten Berichten zum Stand der Leistungserfüllung keine Rückkopplung der staatlichen Seite erfolgt und Unklarheit besteht, inwieweit die Berichte dort überhaupt zur Kenntnis genommen werden (z. B. FH Zwickau, Palucca-Schule). Die HS Mittweida äußert zudem die Erwartungshaltung, dass die Überprüfung der Zielerreichung auch zu Konsequenzen für die Hochschulen führen sollte, etwa in Form von Belohnungen bei einem hohen Ausmaß an Zielerreichung.
- Eine Hochschule (Palucca-Schule) verweist schließlich auf die Unflexibilität des Instruments Entwicklungsvereinbarung mit Bezug auf die Berücksichtigung zukünftiger und nicht vorhersehbarer Entwicklungen. Sinnvoller sei es, die Struktur- und Entwicklungsplanungen der Hochschulen lediglich für Zwecke der Dokumentation vorzusehen und parallel dazu Zielvereinbarungen mit kürzerer Laufzeit zu vereinbaren. Auch andere Hochschule sehen in stärker fokussierten und auf kürzere Zeitfristen ausgerichteten Zielvereinbarungen eine sinnvolle Ergänzung der Hochschulsteuerung in Sachsen (z. B. TU Dresden, TU Chemnitz, HTWK Leipzig). Allerdings warnen sie vor einer zu kleinteiligen Ausrichtung solcher Vereinbarungen (z. B. HTW Dresden, HS Zittau/Görlitz).

## Beurteilung

Zunächst ist festzustellen, dass alle Hochschulen ihrer Verpflichtung aus der Hochschulvereinbarung nachgekommen sind und eine Entwicklungsvereinbarung mit dem Land sowie die Berichte zur Leistungserfüllung für die Jahre 2005 und 2006 vorgelegt haben. Mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung zeigt sich weiterhin, dass sich – abgesehen von geringfügigen Ausnahmen (z. B. bei der TU Chemnitz) – alle Hochschulen bei der Ausarbeitung der Entwicklungsvereinbarung an dem vorgegebenem Gliederungskatalog orientiert haben. Die Benennung von Schwerpunkten und Entwicklungsperspektiven nehmen in allen Vereinbarungen einen zentralen Stellenwert ein. Die weitere inhaltliche Ausgestaltung fällt mangels weiterer Vorgaben und Standards wenig überraschend sehr heterogen aus. So stellen zahlreiche Hochschulen in der Entwicklungsvereinbarung zunächst die Ausgangslage bzw. den gegenwärtigen Leistungsstand sehr ausführlich dar und entwickeln daraus Ziel- und Entwicklungsperspektiven, während andere stärker auf die Definition von Entwicklungszielen fokussieren. In der Folge differiert auch der quantitative Umfang der Vereinbarungen erheblich (von acht Seiten bis zu knapp hundert Seiten einschließlich Anhänge). Auch zeigt sich, dass die einzelnen Kategorien mit sehr unterschiedlichen Inhalten und damit Zielperspektiven besetzt werden (auffällig z. B. beim Gliederungspunkt Qualitätsmanagement und Evaluation). Schließlich fällt auch die Konkretheit und Verbindlichkeit der ausgewiesenen Ziele sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Vereinbarungen höchst unterschiedlich aus: So finden sich zu einzelnen Entwicklungsbereichen teilweise konkrete quantitative Zielsetzungen (z. B. das Erreichen eines konkreten Prozentanteils ausländischer Studierender, das Erreichen einer konkreten Anzahl von Publikationen pro Jahr usw.), während andere Entwicklungsziele relativ global und unspezifisch bleiben.

Die Leistungen der Hochschulen sind mithin bezogen auf die vereinbarungsgemäße Aufstellung der Entwicklungsvereinbarungen als erfüllt anzusehen. Allerdings stellt sich im Weiteren die Frage, inwieweit die Entwicklungsvereinbarungen in der gegenwärtigen Umsetzungsform ein sinnvolles und effektives Instrument der staatlichen Hochschulentwicklung und -steuerung darstellen. Damit ist insbesondere auch die Frage berührt, in welchem Maße die Hochschulen die selbst gesteckten Ziele und Leistungen auch tatsächlich erreichen, dieses systematisch überprüfen und daraus Maßnahmen ableiten.

Zur Analyse der zu erwartenden Steuerungswirksamkeit können die in anderen Bundesländern gemachten Erfahrungen mit vertraglichen Formen der Hochschulsteuerung (insbesondere Zielvereinbarungen) herangezogen werden, wobei die in Sachsen eingesetzten Entwicklungsvereinbarungen mit Blick auf die Langfristorientierung als eine Sonderform aufzufassen sind. Folgende Ausgestaltungsmerkmale von Ziel- bzw. Leistungsvereinbarungen sind nach gegenwärtigem Kenntnisstand von Relevanz für die Steuerungswirksamkeit:

- **Zielorientierung und Verbindlichkeit:** Die angestrebten Ziele und Leistungen sollten klar benannt und möglichst in operative Teilziele übersetzt werden, um eine konsensuelle Überprüfung der Zielerreichung zu ermöglichen. Im Sinne einer hohen Verbindlichkeit sollte die Vereinbarung von beiden Seiten unterzeichnet werden.
- **Überprüfung der Zielerreichung und Berichtspflichten:** Zielvereinbarungen sollten eine Verabredung enthalten, in welcher Form und in welcher Periodizität eine Überprüfung der Zielerreichung erfolgt. Denkbar ist z. B. die Vereinbarung konkreter Kriterien, anhand derer das Ausmaß der Zielerreichung überprüft werden kann.



- **Gegenseitigkeit:** Als Vereinbarung zwischen (in Grenzen) gleichberechtigten Partnern sollten in Zielvereinbarungen Leistungsziele beider Seiten benannt werden, d. h. neben Leistungen der Hochschuleseite auch Leistungen der staatlichen Seite, etwa in finanzieller Hinsicht oder in Form von sonstigen Leistungen zur Unterstützung der Zielerreichung. Weiterhin ist der Aspekt der Gegenseitigkeit auch auf den Prozess der Aushandlung der Vereinbarung zu beziehen: Die Aushandlung sollte im Gegenstromprinzip stattfinden, in dem beide Seiten ihre Zielvorstellungen einbringen können.
- **Anreizelemente:** Als Instrument einer ergebnisorientierten Hochschulsteuerung können Zielvereinbarungen auch eine Anreizfunktion erfüllen, indem vom Ausmaß der Zielerreichung abhängige Belohnungen bzw. Sanktionen vereinbart werden. Dies setzt voraus, dass Kriterien für eine Überprüfung der Zielerreichung vereinbart wurden. Ebenso kommt in Betracht, das Ausmaß an Zielerreichung durch eine angekoppelte Formelfinanzierung mit finanzieller Relevanz zu belegen.<sup>17</sup>

Es ist klar, dass dieser Merkmalskatalog auf die in Sachsen verwendeten Entwicklungsvereinbarungen nur bedingt anwendbar ist, da die hier eingesetzten Vereinbarungen schon aufgrund der Langfristorientierung einen anderen Fokus einnehmen als Zielvereinbarungen. Dennoch wird durch den Abgleich der in Sachsen gewählten Umsetzungsform mit den genannten Anforderungen erkennbar, dass die erwartbaren Steuerungseffekte stark eingeschränkt sind:

- Wie bereits dargestellt, variiert das Ausmaß an Zielorientierung und Verbindlichkeit der Formulierung sowohl innerhalb als auch zwischen den Entwicklungsvereinbarungen erheblich. Eine beiderseitige Unterzeichnung der Vereinbarung findet sich nur in Einzelfällen (häufig sind die Vereinbarungen noch nicht einmal von der jeweiligen Hochschule selbst gezeichnet).
- Abgesehen von der generellen Verpflichtung zur Abgabe von Erfüllungsberichten findet sich keine Abstimmung zum Verfahren der Überprüfung der Zielerreichung und den hierzu anzuwendenden Kriterien. Damit ist eine systematische Überprüfung der Zielerreichung durch die staatliche Seite oder einen externen Evaluator faktisch nicht oder nur mit sehr großem Aufwand möglich. Ebenso ist keine Grundlage für die Honorierung von Erfolg und die Sanktionierung von Misserfolg gegeben.
- Schließlich enthalten die Vereinbarungen (bis auf eine Ausnahme, vgl. Entwicklungsvereinbarung der TU Chemnitz) keine Ausführungen zu den Leistungen der staatlichen Seite. Eine Abstimmung und Verhandlung der Vereinbarung ist, wie auch die Angaben der Hochschulen belegen, offensichtlich nur sehr bedingt erfolgt.

In Konsequenz dieser Betrachtung ist den Hochschulen in der Schlussfolgerung zuzustimmen, dass die Entwicklungsvereinbarungen im Ergebnis keine Vereinbarungen zwischen zwei Verhandlungspartnern darstellen. Es handelt sich bei diesen Dokumenten eher um eine Art Entwicklungsplanung der jeweiligen Hochschule, die zwar die angestrebten Ziele benennt, jedoch einen starken Fokus auf den aktuellen Stand und das weitere Vorgehen der Hochschule legt. Die Dokumentation der eingesetzten bzw. geplanten Maßnahmen und Aktivitäten nimmt hierbei großen Raum ein. Die erzielten Steuerungswirkungen beschränken sich darauf, dass die Hochschulen – je nach Ausgangspunkt in unterschiedlichem Maße – dazu angeregt werden, strategische Ziele zu entwickeln und Profilbildung zu betreiben. Als problematisch erweist sich dabei die Apostrophierung

---

<sup>17</sup> Ähnlich geschieht dies z. B. in Bremen. Vgl. Jaeger/Leszczynsky/Handel (2006).



der Dokumente als „Vereinbarungen“, da diese bei den Hochschulen Erwartungen bezüglich eines Verhandlungs- und Rückmeldungsprozesses weckt, die bisher nicht erfüllt wurden.

### 3.2.2 Empfehlungen

Eine Weiterführung des Instruments Entwicklungsvereinbarung in der bisher gewählten Umsetzungsform erscheint für die Zukunft nicht sinnvoll. Folgende **Empfehlungen** werden ausgesprochen:

- An die Stelle der bisherigen Entwicklungsvereinbarungen sollten langfristige Entwicklungs- und Strukturplanungen der Hochschulen treten, die seitens der Hochschulen im Einvernehmen (also mit Einspruchrecht) mit dem Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kultur zu verfassen sind. Die Vorlage der Entwicklungs- und Strukturplanungen dienen dem SMWK als Grundlage für die landesweite Koordination und Planung und haben keinen Vereinbarungscharakter.
- Ausgehend von den vorgelegten Entwicklungsplanungen werden ausgewählte strategische Zielstellungen mit Zielvereinbarungen unterlegt. Eine entsprechende Priorisierung auszuwählender Zielstellungen ist mit Blick auf die landesweite Koordination des Hochschulsystems durch das SMWK zu leisten. Die Zielvereinbarungen sollten sich auf einen Zeitraum von längstens drei Jahren beziehen und Vereinbarungen zum Verfahren der Überprüfung der Zielerreichung enthalten. Im Sinne einer Grobsteuerung sollten nur übergeordnete strategische Hochschulziele aufgenommen und operative Teilziele nur insoweit benannt werden, als dies zur Konkretisierung und zur Überprüfung der Zielerreichung erforderlich ist. Die vereinbarungsgemäße Umsetzung von Maßnahmen – soweit in die Zielvereinbarungen aufgenommen – sollte nicht als Maßstab für die Überprüfung der Zielerreichung herangezogen werden.
- Das Berichtswesen sollte vereinfacht und nach Möglichkeit mit anderweitigen Berichtspflichten (z. B. Mittelverteilung, Lehr- und Forschungsbericht) zusammengeführt werden, um den Aufwand für die Hochschulen zu reduzieren.

### 3.3 Die Leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung

Die leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung stellt in Sachsen eine Erweiterung der Hochschulsteuerung dar, die indikatorbasiert Anreize zur verstärkten Leistungsorientierung der Hochschulen setzen soll. Hierbei dient die Hochschulvereinbarung als Rahmenwerk, dessen wesentliche Ziele in dem leistungs- und belastungsorientierten Mittelverteilungsverfahren in Form von Indikatoren wirken.

Langfristig strebt der Freistaat Sachsen eine Hochschulfinanzierung nach dem so genannten Drei-Säulen-Modell an, das neben einer Grundfinanzierung der Hochschulen einen leistungsabhängigen Budgetanteil und ein Innovationsbudget vorsieht. Vor diesem Hintergrund ist die derzeit in Praxis befindliche leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung als Einführung des Leistungsbudgets aufzufassen, während der Innovationspool (Vgl. Abschnitt 3.1) und die Sonderfinanzierung im der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung (s. u.) als Elemente der Unterstützung von Innovationen mittels gesonderter Ressourcen im Sinne eines Innovationsbudgets interpretiert werden können.

### 3.3.1 Das Verfahren

#### 3.3.1.1 Die Einbindung in die staatliche Steuerung

Für die Wirksamkeit von leistungsorientierten Mittelverteilungsverfahren ist es von erheblicher Bedeutung, ob sie angemessen in den Gesamtkontext staatlicher Steuerung integriert sind. Das vorliegende Mittelverteilungsmodell ist als wettbewerbliche Komponente der Hochschulsteuerung in Sachsen in der Hochschulvereinbarung verankert. Viele der verwendeten Indikatoren sind in der Hochschulvereinbarung beschlossen und finden sich außerdem als Elemente der Entwicklungsvereinbarungen der Hochschulen wieder (vgl. Abschnitt 2.2.2). Die über die leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung vergebene Summe ist relativ gering, sie entspricht etwa 1,4 % der laufenden Grundmittel der sächsischen Hochschulen (vgl. Abschnitt 2.2.3). Der weitaus größere Teil der Haushaltsmittel der Hochschulen wird nicht nach „rationalen“ Kriterien, sondern als Ergebnis einer historischen Entwicklung im Wesentlichen diskretionär-inkrementalistisch vergeben. Die über das Mittelverteilungsmodell vergebenen Budgets werden vergleichsweise spät im Jahr vergeben und sind nicht ins Folgejahr übertragbar.

Aus Sicht der Hochschulen wurde vielfach die Ansicht geäußert, dass die Verzahnung des Mittelverteilungsmodells mit den Zielgrößen der Hochschulvereinbarung zu weit geht insofern, als dass das Modell zu viele der Ziele der Vereinbarung über Indikatoren einzubeziehen versucht.

Vermisst wurde von mehreren Hochschulen zudem ein Gesamtfinanzierungskonzept für die sächsischen Hochschulen, das auch die Grundfinanzierung und das bereits in der Hochschulvereinbarung erwähnte Innovationsbudget enthält. So bemängelten einige Hochschulen, dass die Grundfinanzierung nicht nachvollziehbar sei bzw. nicht nach transparenten und rationalen Kriterien erfolge. Aufgrund des hohen Umfangs der Grundfinanzierung sei eine effektive Steuerung über die leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung nicht möglich, wenn gleichzeitig der viel gewichtigere Teil der Hochschulbudgets nach nicht nachvollziehbaren Kriterien an die Hochschulen vergeben werde. In diesem Zusammenhang ist auch die geäußerte Kritik zu sehen, dass die Hochschulen zu Beginn der leistungs- und belastungsorientierten Mittelvergabe bereits von erheblichen Auslastungs- und Effizienzunterschieden gekennzeichnet waren, die sich im Verlauf nicht korrigiert, sondern vielfach fortgeschrieben hätten.

Gewünscht wurde von mehreren Hochschulen ausdrücklich auch ein Innovationsbudget, mit dem innovative Ziele und Maßnahmen, die sich nicht über Indikatoren steuern lassen, gefördert werden könnten. Der derzeit im Mittelverteilungsmodell vorgesehene Sonderfinanzierungsanteil von 10 % des Verteilungsbudgets wird als viel zu gering für diese Zwecke angesehen. Bislang wurden diese Mittel laut Angaben der Hochschulen auch eher zur Deckung unvorhergesehener Sonderfinanzbedarfe verwendet, beispielsweise als finanzielle Unterstützung eines Umzugs.

Die späte Mittelvergabe im Haushaltsjahr – berichtet wurde von der Verfügbarkeit der Mittel im Spätsommer – im Zusammenwirken mit der mangelnden Übertragbarkeit wurde insbesondere von kleineren Hochschulen als sehr problematisch bewertet. Vor allem bei größeren Investitionen stelle sich diese zeitliche Einschränkung als sehr hinderlich dar und verhindere eine haushaltsgerechte und nachhaltige Mittelverwendung.

Die Einschätzung der zu weitgehenden Verknüpfung des Mittelverteilungsmodells mit den Zielen und Vorgaben der Hochschulvereinbarung ist aus Sicht des Gutachters berechtigt. Die leis-

tungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung ist aus diesem Grund durch eine Vielzahl von Indikatoren gekennzeichnet. Bei einigen dieser Indikatoren ist ihre Eignung als Kenngröße eines Verteilmodells in der Tat fraglich (s. Abschnitt Indikatoren). Andere, wie z. B. Einführung von Weiterbildungsstudiengängen, sind zusätzlich in den Entwicklungsvereinbarungen berücksichtigt, was eine gewisse Redundanz hervorbringt. Es scheint bei der Konzeption des Mittelverteilungsverfahrens viel Wert auf Vollständigkeit, Verteilungsgerechtigkeit und Transparenz gelegt worden zu sein und weniger auf Steuerungswirksamkeit und Leistungsorientierung.

Eine Weiterentwicklung des Gesamtmodells der staatlichen Finanzierung der sächsischen Hochschulen könnte das Modell vereinfachen. Denkbar wäre eine Grundfinanzierung, die belastungsbezogen, z. B. indikatorbasiert nach der Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit und der Anzahl der Professoren sowie nach Fächern differenziert über Kostenfaktoren das Grundbudget an die Hochschulen vergibt. Die leistungsbezogene Mittelverteilung könnte dann das Anreizbudget über wenige strategisch bedeutende Indikatoren vergeben. Letztlich könnte dieses Modell ergänzt werden durch ein Innovationsbudget, das zur Förderung von innovativen Reform- und Umstrukturierungszielen der Hochschulen eingesetzt wird.

Nach diesem Drei-Säulen-Modell<sup>18</sup> erfolgt die staatliche Hochschulfinanzierung beispielsweise in Hamburg.<sup>19</sup> Bei der Erwägung der Einrichtung eines derartigen Budgets sollte seine Zusammenführung mit dem Innovationspool geprüft werden (vgl. die Ausführungen zum Innovationspool im Abschnitt 3.1).

Die späte Vergabe der Mittel ist auch bei dem derzeitigen geringen Umfang der über die leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung vergebenen Mittel als problematisch zu bewerten. Effektiv bleiben den Hochschulen nur wenige Monate, um die Mittel zu verausgaben (Haushaltsschluss Mitte November). Insbesondere bei größeren Investitionen stellt sich diese zeitliche Einschränkung als sehr hinderlich dar. Die Hochschulen müssen einen relativ hohen Aufwand treiben, um die Mittel trotz des zeitlichen Engpasses sowohl haushaltsgerecht als auch nachhaltig zu verwenden. Nur durch die Übertragbarkeit der Mittel ins Folgejahr wäre aus Sicht der Hochschulen eine Verbesserung dieser Situation zu bewirken. Alternativ müsste die Mittelverteilung deutlich früher im Haushaltsjahr erfolgen.

Wir **empfehlen** daher,

- kurzfristig die Übertragbarkeit der Mittel aus der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung oder alternativ eine deutlich frühzeitige Kalkulation und Information der Hochschulen im Haushaltsjahr bezüglich der zu erwartenden Mittel aus der Formelfinanzierung zu gewährleisten, um den Haushaltsvollzug vor allem der kleineren Hochschulen zu erleichtern
- mittelfristig eine Vereinfachung des Mittelverteilungsmodells im Sinne einer Reduzierung der Anzahl von Leistungsparametern und eine Konzentration auf strategisch relevante Leistungsindikatoren vorzunehmen
- damit einhergehend ein Budgetierungsmodell nach dem Drei-Säulen-Prinzip, welches neben einem belastungsorientiert vergebenen Grundbudget ein leistungsorientiertes Anreizbudget sowie ein Innovationsbudget umfasst, einzurichten.

<sup>18</sup> Vgl. Ziegele (2000).

<sup>19</sup> Vgl. HIS GmbH (2007).

### 3.3.1.2 Die Höhe des über das Modell vergebenen Budgetanteils

Das über die Finanzierungsformel vergebene Budget entspricht etwa 1,4 % des Gesamthaushalts der betrachteten Hochschulen. Für 2007 ist eine Erhöhung der Summe vorgesehen, da die Anteile der aus den Titelgruppen 51 und 99 eingebrachten Mittel auf 20 % erhöht und zudem 10 % des Verwaltungshaushalts eingebracht werden. Auch nach dieser Erhöhung wird der Anteil einem sehr kleinen einstelligen Prozentanteil entsprechen.

Während eine maßvolle leistungsorientierte Vergabe von Haushaltsmitteln von den Hochschulen ganz überwiegend als positiv bewertet wird, sehen insbesondere die Fach- und Kunsthochschulen folgende Schwierigkeiten bei einer weiteren Ausdehnung des variabel zu vergebenen Anteils:

- Die „festen Haushaltszwänge“, d. h. die fixen Haushaltsverpflichtungen, in deren Rahmen die Hochschulen operieren müssen, schränken ihren Steuerungsradius stark ein.
- Die relativ späte Zuweisung der Mittel im Haushaltsjahr in Kombination mit einer mangelnden Übertragbarkeit nicht verausgabter Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr nimmt den Hochschulen Handlungsspielraum; eine weitere Erhöhung des variabel vergebenen Anteils würde dieses Problem verschärfen.
- Aufgrund der Notwendigkeit einer Überarbeitung der Verteilungsformel sowie der fehlenden „Rationalisierung“ des Grundbudgets (vgl. Abschnitt 3.3.1) halten einige Hochschulen die Überarbeitung des Gesamtfinanzierungsmodells für angebracht, bevor kurzfristig eine Erhöhung des Budgetanteils der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung erfolgt.

In Anbetracht dieser Aussagen ist es verständlich, dass die Hochschulen eine Erhöhung der Summe aus der Mittelverteilung nicht für wünschenswert halten. Bei näherer Betrachtung der Argumente der Hochschulen wird hingegen deutlich, dass die Vielzahl der Argumente nicht die Ausweitung des über das Modell vergebenen Budgetanteils an sich kritisieren, sondern eine Ausweitung zu diesem Zeitpunkt, da sie einen Überarbeitungsbedarf in der Ausgestaltung (Indikatorenset, Berechnung etc.) und der Praxis (späte Mittelausreichung) der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelvergabe sowie der gesamten Hochschulfinanzierung (Verhältnis Grundbudget - leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung) in Sachsen sehen.

Es erscheint folglich als **empfehlenswert**, den Anteil des Budgets, der über die Finanzierungsformel vergeben wird, nach der Erhöhung in 2007 zunächst nicht weiter zu vergrößern. In einem weiteren Schritt kann die Architektur der Hochschulfinanzierung insgesamt im Hinblick auf eine Entwicklung hin zum Drei-Säulen-Modell angepasst werden; in diesem Zusammenhang sollte eine Erhöhung des Anteils der leistungsbezogen über die Formel verteilten Haushaltsmittel geprüft werden.

### 3.3.1.3 Die Kappungsgrenze und die „Sonderfälle“ Palucca Schule Dresden und IHI Zittau

In 2006 wurde eine Kappungsgrenze für die Palucca Schule Dresden und für das Internationale Hochschulinstitut in Zittau eingerichtet. Diese Kappungsgrenze ist zweiseitig, betrifft also sowohl das mögliche Ausmaß der Verluste als auch der Gewinne aus dem Verteilungsmodell und liegt bei

10 % der im Rahmen der Mittelzuführung in 2004 an die jeweilige Hochschule vergebenen Summe. Hierdurch sollen die beiden sehr kleinen und mit speziellem Auftrag versehenen Hochschulen vor einer eventuellen Gefährdung ihrer Aufgabenerfüllung geschützt werden.

Beide Hochschulen sehen größte Schwierigkeiten in einem leistungsorientierten Vergleich mit den übrigen Hochschulen ihrer jeweiligen Hochschulart. Ihre jeweils spezielle Aufgabe und Leistung macht einen Vergleich anhand der verwendeten Kriterien nur sehr eingeschränkt möglich.

So ist die Palucca Schule die einzige Hochschule für Tanz in Deutschland, unter ihren Studierenden sind viele Schülerinnen und Schüler ab dem 12. Lebensjahr untergebracht. Der Ausweis von „Aktivitäten“ als Leistungen zum Zwecke eines Vergleichs mit der Hochschule für Musik und Theater Leipzig hat lt. Angaben der Hochschule weder eine wahrnehmbare Anreizwirkung noch ermöglicht er es angesichts der Verschiedenheit bspw. der gelisteten Aufführungen, sich ein Bild von den Leistungen der Schule zu machen.

Für das im Vergleich zu den übrigen Universitäten sehr kleine IHI Zittau, dessen Studienanfänger in einem fortgeschrittenen Stadium ihres Studiums erst an die Hochschule wechseln, und die zu einem großen Teil aus den Nachbarländern Polen und Tschechien stammen, gibt die leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung die erbrachten Leistungen nicht angemessen wieder.

Für beide Hochschulen gilt, dass die Größengewichtung der (durchaus vergleichbar hohen) Leistungswerte sehr stark wirkt und zu deutlich unterdurchschnittlichen Ergebnissen und Mittelbemessungen führt. Dieser Effekt ist für das IHI Zittau besonders stark zu beobachten. So hat das IHI Zittau in beiden Jahren im Rahmen des Mittelverteilungsmodells jeweils knapp 60 T € und damit 75 % der eingebrachten Mittel verloren. Nach Berücksichtigung der Kappungsgrenze ist dieser Verlust in 2006 auf 10 % reduziert worden. Bei der Palucca Schule Dresden sind Verluste in Höhe von 25 % in 2005 und von knapp 30 % in 2006 zu verzeichnen gewesen, bevor die Kappungsgrenze diesen Verlust auf 18 % reduziert hat.<sup>20</sup> Für beide Hochschulen besteht die akute Gefahr, regelmäßig nur die Summe der unteren Kappungsgrenze erreichen zu können, was angesichts der vergleichsweise kleinen Hochschulhaushalte zu großen finanziellen Schwierigkeiten führen kann.

Eine Ausdehnung der Kappungsgrenze auf die übrigen Hochschulen des Landes wurde von diesen aufgrund der geringen Veränderungen der Mittelzuweisungen als nicht notwendig angesehen. Ein Vergleich der Auszahlungen und eingebrachten Mittel zeigt, dass deren Abweichungen (nach unten) in der Tat nicht derart hoch sind, dass eine Kappungsgrenze notwendig scheint, zumal die erhaltenen Mittel aus dem Mittelverteilungsmodell für diese Hochschulen einen relativ gesehen kleineren Teil der (freien) Haushaltsmittel darstellt.

Derzeit erscheint eine Veränderung der Reichweite (bezüglich der einbezogenen Hochschulen) und des Umfangs der Kappungsgrenze (von 10 %) nicht zwingend. Sollte eine der beiden Hochschulen jedoch aufgrund ihrer Größe und ihres speziellen Auftrags regelmäßig die Kappungsgrenze beanspruchen, sollten langfristig **folgende Schritte geprüft** werden:

- Die Veränderung der Formel in Bezug auf die Größengewichtung bei der Bemessung der Mittelverteilung
- Die Reduktion der über die Kappungsgrenze zulässigen Abweichung der Mitteleinnahmen von derzeit 10 %
- Die Nichtberücksichtigung der Palucca Schule Dresden und des IHI Zittau im leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilungsmodell

20 Bei der Durchführung der Verlustkappung ist versehentlich ein anderes als das Vergleichsjahr 2004 zugrunde gelegt worden, was für die Palucca Schule zu einem ungünstigeren finanziellen Ergebnis führte.

Außerdem sollten die Auswirkungen der Ausweitung des Vergaberahmens ab 2007 weiterhin beobachtet und in diesem Zusammenhang die Frage nach der Einführung einer Kappungsgrenze für alle Hochschulen erneut adressiert werden.

#### 3.3.1.4 Die Auswahl, Gewichtung und Zusammensetzung der Leistungsbereiche

Wie beschrieben werden im sächsischen Mittelverteilungsmodell folgende Leistungsbereiche berücksichtigt:

- Lehre
- Forschung
- Künstlerische Praxis (für Kunsthochschulen)
- Einführung neuer Studiengänge
- Erhöhung der Sach- und Investitionsmittelquote

Ein weiterer Leistungsbereich Einführung neuer Managementmethoden war in der ursprünglichen Planung ebenfalls vorgesehen; aufgrund der noch zu leistenden Konkretisierung der „Neuen Hochschulsteuerung“ in Sachsen (vgl. Abschnitt 3.1) ist er aber bislang nicht operationalisiert worden. Nichtsdestotrotz wird er in der vorliegenden Evaluation kurz behandelt, da er Teil des in der Hochschulvereinbarung konzipierten Steuerungsinstrumentariums ist.

Wie in Abschnitt 2.2.3 dargestellt, werden die Leistungsbereiche je nach Hochschulart unterschiedlich gewichtet. So entfallen von den 85 %, die für die „Kernbereiche“ der Hochschulen vorgesehen sind, bei den Universitäten zu gleichen Teilen mit je 42,5 % auf die Forschung und auf die Lehre, bei den Fachhochschulen hingegen entfallen lediglich 21,5 % auf die Forschung und 63,5 % auf die Lehre. Bei den Kunsthochschulen werden vor allem die Leistungsbereiche Künstlerische Praxis mit 35 % und Lehre mit 50 % sehr stark gewichtet.

Die Verhältnisse der relativen Gewichte von Lehre und Forschung bezogen auf die jeweiligen Hochschularten genügen ihren unterschiedlichen Bildungsaufträgen; eine unterschiedliche Gewichtung der Leistungsbereiche ist auch in den Mittelverteilungsmodellen der übrigen Bundesländer übliche Praxis, so z. B. in Berlin.<sup>21</sup>

Die **Auswahl der Leistungsbereiche** ist zum Teil ungewöhnlich. So scheint insbesondere die Berücksichtigung der Ziele „Einführung neuer Studiengänge“ und „Erhöhung der Sach- und Investitionsmittelquote“ als Leistungsbereiche nicht unmittelbar einleuchtend. Diese Leistungsbereiche sind – auch in den leistungsbezogenen Finanzierungsverfahren der übrigen Bundesländer – unübliche Komponenten einer leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung.<sup>22</sup> Außerdem bestehen sie jeweils nur aus einem einzigen Indikator und stellen nicht einen mehrdimensionalen Leistungsbereich dar.

Das Ziel der Einführung neuer Studiengänge hängt sehr stark mit der Bolognareform und der Umstellung der Studiengänge auf die gestufte Studienstruktur zusammen. Im Rahmen der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung wird also – und das auch nur zunächst – diejenige Hochschule belohnt, welche die politische Vorgabe der Neustrukturierung der Studiengänge relativ zügig umsetzt. Im Anschluss bringt die frühzeitige Umstellung jedoch in gleichem

---

<sup>21</sup> Vgl. Leszczensky/Jaeger/Orr/ (2004); HIS GmbH (2006a).

<sup>22</sup> Vgl. Leszczensky/Orr (2004).

Maße Nachteile. Der Nutzen ist nicht nachvollziehbar. Im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Bremen wurde 2003 der Indikator „Studiengänge mit Credit Points“ von zwei Hochschulen als hochschulindividueller Indikator gewählt.<sup>23</sup> Nach kurzer Zeit aber wurde dieser Indikator aufgrund des fraglichen Leistungsbezugs wieder aus dem Modell entfernt.<sup>24</sup> Der Indikator Sach- und Investitionsquote hängt stark vom realisierten Personalabbau ab. Dieser ist bereits durch die Hochschulvereinbarung „abgesichert“ und lässt sich weiterhin in Form von Zielvereinbarungen kontrollieren.

Eine Berücksichtigung dieser beiden „Leistungsbereiche“ im Modell der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung ist nicht notwendig, zumal keine „Leistung“ produziert wird und im Übrigen bei einem Gewicht von jeweils 5 % kaum Anreize und Auswirkungen zu erwarten sind.

In dem vorliegenden Mittelverteilungsmodell kommt eine **Clusterung** zum Tragen; für die Universitäten und Fachhochschulen in den Leistungsbereichen Lehre und Forschung in Gestalt von Fächerclustern, für die Kunsthochschulen in den Leistungsbereichen Lehre, Forschung und Künstlerische Praxis als Hochschulcluster. Die Mittel für die genannten Leistungsbereiche werden zunächst auf die entsprechenden Cluster verteilt und dann auf die Leistungsbereiche und -parameter (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Von Seiten der Hochschulen wurden kaum prinzipielle Änderungswünsche hinsichtlich der Clusteraufteilung geäußert. Von einer Hochschule wurde die Clusteraufteilung allerdings als nicht nachvollziehbar beurteilt und die Berücksichtigung von tatsächlichen Kostenstrukturen der Fächer bei der Fächergewichtung gefordert. In Bezug auf die Drittmittelparame-ter führte eine Hochschule an, dass der Bezug der Drittmitelein-nahmen auf den staatlichen Zuschuss im jeweiligen Cluster der Hochschule zu einer Benachteiligung von kleineren Hochschulen führen kann (s. Abschnitt 3.3.1.6).

Dieser Einwand ist allerdings als Kritik der Datenabgrenzung bei der Definition des staatlichen Zuschusses im Rahmen der Berechnung des Leistungsindikators Drittmittel zu interpretieren und stellt keine prinzipielle Beanstandung des Clusterzuschnitts dar.

Die Berücksichtigung der fächerspezifischen Unterschiede bezüglich der Leistungen in den einbezogenen Leistungsbereichen durch die Zusammenfassung von Fachgruppen zu Bewertungseinheiten ist ein adäquates und weit verbreitetes Instrument zum Vergleich von Leistungen unterschiedlicher Fächer. Eine ähnliche Clusterung nach Fächern bzw. die Bildung von Fächergruppen, innerhalb derer Leistungsbereiche bewertet werden, finden sich beispielsweise in Berlin und Niedersachsen.<sup>25</sup> Da auch die Hochschulen der Clusterbildung grundsätzlich zustimmend gegenüberstehen, wird von Seiten des Gutachters diesbezüglich kein Handlungs- oder Änderungsbedarf festgestellt.

Daher beschränken sich unsere **Empfehlungen** darauf

- Die „Leistungsbereiche“ Sach- und Investitionsmittelquote sowie Einführung neuer Studiengänge aufgrund mangelnden Leistungsbezugs und zu geringer Anreiz- und Steuerungswirkungen aus dem Mittelverteilungsmodell zu entfernen.

23 Im leistungsbezogenen Mittelverteilungsmodell in Bremen haben die Hochschulen die Möglichkeit, neben verpflichtenden Indikatoren jeweils hochschulindividuell einen Indikator ihrer Wahl zu ihrer Beurteilung anzugeben. Vgl. Jaeger/Leszczynsky (2005).

24 Vgl. HIS GmbH (2006b).

25 Vgl. Leszczynsky/Jaeger/Orr (2004); HIS GmbH (2006a).



### 3.3.1.5 Die Indikatoren des Leistungsbereiches Lehre

Der Leistungsbereich Lehre wird anhand von fünf Parametern bewertet, die für alle Hochschular-ten und in identischer Gewichtung Anwendung finden.

Von Seiten der Hochschulen wurde in den Stellungnahmen und Gesprächen der Eindruck be-stätigt, dass einige der Indikatoren deutlich redundant sind und eine Konzentration auf wenige aussagekräftige Kenngrößen die Steuerungswirkung des Verfahrens erhöhen würde. So treffen insbesondere die Parameter **Fachstudiendauer, Veränderung der Fachstudiendauer, Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit** und **Absolventenanteil** mit unterschiedlichen Betonungen jeweils die gleiche Aussage. Hierbei geht es um die Frage, wie sehr es der jeweiligen Hochschule gelingt, ihre Studierenden in angemessener Dauer mit Erfolg durchs Studium zu führen.

Diese Aussage ließe sich auch mit einer geringeren Anzahl von Indikatoren treffen. Weit ver-breitet ist die Absolventenquote als Indikator für Studienerfolg.<sup>26</sup> Dieser Indikator ist bereits im sächsischen Mittelverteilungsverfahren enthalten, sollte aber eine Überarbeitung der Berechnungs-methode erfahren. Derzeit ist die Bezugsgröße der Absolventenquote - also die Größe im Nen-ner - die Gesamtzahl der Studierenden. Das bringt die Eventualität mit sich, dass sich Schwan-kungen in der Studienanfängerzahl wie beispielsweise eine Erhöhung der Studienanfänger auch bei gleich bleibender Zahl an Absolventen in einem gesunkenen Wert niederschlagen. Dieser ge-sunkene Wert würde einen Leistungsabfall implizieren, der nicht tatsächlich stattgefunden hat. Die leistungsgerechtere Bezugsmenge wäre die Zahl der Studienanfänger vor einer bestimmten Zeitperiode. So könnten z. B. die Absolventenzahlen von heute zur Studienanfängerzahl von vor fünf Jahren in Bezug gesetzt werden anstatt zu der aktuellen Gesamtzahl der Studierenden. Al-ternativ kann auch die absolute Zahl der Absolventen verwendet werden, wobei bei diesem ab-soluten Indikator im Rahmen der weiteren Berechnung keine Größengewichtung mehr vorzu-nehmen wäre.

Die übrigen o. g. Indikatoren sind erkennbar redundant. Ein Blick in die Grunddaten der Mit-telverteilung von 2006 zeigt, dass sich ein relativ stabiles Verhältnis der Leistungswerte – der sog. Leistungsanteile – der beiden Leistungsparameter Regelstudienzeit und Fachstudiendauer über die betrachteten Hochschulen hinweg ergibt. Die Berücksichtigung der Studiendauer kann folg-lich auch mit einem Indikator hinreichend vorgenommen werden, beispielsweise mit dem Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit. Wahlweise könnte stattdessen auch die durchschnitt-liche Fachstudiendauer der Studierenden herangezogen werden, was den Vorteil hätte, dass ge-ringe Überschreitungen der Regelstudienzeit gegenüber übermäßigen Überschreitungen hono-riert würden. Andererseits ist auch bei einer Indikatorenkombination Regelstudienzeiteinhaltung und Absolventenquote der Anreiz zum baldigen Abschluss des Studiums gegeben, da jede Ver-längerung der Studiendauer einen weiteren Studierenden bedeutet, der (noch) nicht Absolvent geworden ist.

Ein weiterer Parameter dieses Leistungsbereichs ist die **Weiterbildung**: Hier wird die Verän-derung der Absolventenzahl in gebührenfinanzierten Weiterbildungsstudiengängen gegenüber dem Vorjahr gemessen. Die Gewichtung dieses Indikators beträgt 10 % der Mittel dieses Leistungs-bereichs.

Zum Ziel der Erhöhung der Weiterbildungsangebote und seiner Erreichung und Erreichbar-keit sei auf die Diskussion in Abschnitt 3.1 verwiesen. Bezüglich der Berücksichtigung dieses Ziels als Indikator des Mittelverteilungsmodells wurde von einer Hochschule angemerkt, dass der aus-

<sup>26</sup> Vgl. Leszczensky/Orr (2004).



schließliche Einbezug von Studienangeboten mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr den Anforderungen der Wirtschaft entgegenstünde, die überwiegend kürzere Weiterbildungsangebote nachfragen würde.

Außerdem ist auch hier die Frage zu stellen, ob ein Fokus auf die Steigerung der Weiterbildungsangebote nicht über kurz oder lang ersetzt werden muss durch eine statische Größe wie z. B. die Quote von Weiterbildungsangeboten zu wissenschaftlichem Personal. Denn das Problem der erfolgreichen Hochschulen ist offensichtlich: Eine Steigerung wird umso schwieriger, je höher das erreichte Niveau ist. Als mögliche Alternative könnte die Erfassung der Weiterbildungsleistung der Hochschulen über die Kennzahl Einnahmen aus Weiterbildungsstudiengängen geprüft werden, wie dies beispielsweise in Rheinland-Pfalz geschieht.<sup>27</sup> Eine derartige Kenngröße würde sowohl die Einnahmen aus Weiterbildungsangeboten kürzerer Laufzeit berücksichtigen, als auch die Niveauunterschiede berücksichtigen. Als absolute Größe wäre in der weiteren Berechnung keine Größengewichtung vorzunehmen. Allerdings ist hierbei zu prüfen, wie gut der Weiterbildungsmarkt in den verschiedenen Regionen Sachsens „funktioniert“, insofern dass angemessene Preise tatsächlich durchgesetzt werden können.

Aus diesen Erwägungen werden für den Leistungsbereich Lehre folgende **Empfehlungen** getroffen:

- Die Zahl der Indikatoren sollte reduziert werden; als Vorschlag sei die Konzentration auf die Parameter Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit, Absolventenquote und Weiterbildung genannt. Die ersten beiden Kennzahlen sollten gleichgewichtig behandelt werden, der Indikator Weiterbildung sollte geringer gewichtet werden.
- Der Leistungsparameter Absolventenquote sollte gebildet werden, indem die Absolventenzahl eines Jahres zu der Studienanfängerzahl vor x Jahren in Bezug gesetzt wird. Denkbar wäre hier die durchschnittliche Regelstudienzeit der Studiengänge, die die Hochschule anbietet. Bei Hochschulen, die bereits auf Bachelor- und Masterabschlüsse umgestellt haben, sollte dies nach Studienabschlussart differenziert erfolgen. Alternativ kann auch die absolute Zahl der Absolventen herangezogen werden.
- Beim Indikator Weiterbildung ist die Berücksichtigung von Angeboten mit kürzerer Laufzeit zu prüfen. Außerdem sollte mittelfristig ein Wechsel von der derzeit dynamischen Betrachtung der Veränderung der Angebotsmenge gegenüber dem Vorjahr hin zu einer statischen Betrachtung des Weiterbildungsangebots erwogen werden.

### 3.3.1.6 Die Indikatoren des Leistungsbereiches Forschung

Der Leistungsbereich Forschung wird in Sachsen mittels vier Parametern bewertet. Auch hier ist eine Verschlankung des Indikatorensets zu prüfen. Zunächst sollen die Parameter jedoch einzeln einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

#### **Promotionen:**

Die Kennziffer beinhaltet sowohl die Anzahl der jährlich abgeschlossenen Promotionen als auch – stärker gewichtet – die Anzahl der Habilitationen. Die Gewichtung von Promotionen im Leistungs-

<sup>27</sup> Vgl. Leszczensky/Orr (2004).

bereich Forschung beträgt für Universitäten 40 %, für Fachhochschulen 30 % und für Kunsthochschulen 45 %.<sup>28</sup>

Die Berücksichtigung dieses Indikators erscheint bei den Universitäten weitgehend unproblematisch. Auch die Kunsthochschulen scheinen mit diesem Indikator im Großen und Ganzen zufrieden zu sein, was möglicherweise teilweise auch auf den geringen Umfang der über ihn vergebenen Mittel zurückzuführen sein kann. Bei den Kunsthochschulen ist der Leistungsbereich Forschung mit 5 % relativ gering gewichtet; über den Indikator Promotionen werden folglich nur knapp 2,5 % der leistungs- und belastungsbezogen vergebenen Mittel verteilt.

Von Seiten der Fachhochschulen wurde zu Bedenken gegeben, dass die Fallzahlen von Promotionsabschlüssen pro Jahr sehr gering sind. Es ist berichtet worden, dass in einem Jahr in einem Cluster an allen sächsischen Fachhochschulen insgesamt lediglich eine Promotion abgeschlossen wurde.

Außerdem bemängelte eine Fachhochschule, dass nur diejenigen Promotionen in die Mittelvergabe einbezogen würden, bei denen der Doktorand zugleich ein Absolvent der jeweiligen Hochschule ist. Dies scheint aber nicht gerechtfertigt, da sowohl Promotionen von Absolventen anderer Hochschulen als auch von externen, d. h. nicht an der Hochschule beschäftigten Doktoranden durchaus zum wissenschaftlichen Output der Hochschule beitragen.

In der Tat sind im Cluster KSW der Fachhochschulen im Jahre 2004 Promotionen nur an einer Hochschule erfolgt; in 2005 ist in diesem Cluster sogar nur eine einzige Promotion überhaupt abgeschlossen worden. In beiden Fällen hat die jeweilige Hochschule die gesamten Mittel dieses Parameters zugewiesen bekommen.<sup>29</sup> Das führt – auch bei einer Betrachtung über mehrere Jahre – zu starken Schwankungen in den Leistungswerten und Mittelbezügen der Hochschulen und kann zu Fehlsteuerungen führen.

In Anbetracht der geringen Fallzahl der Promotionen bei Fachhochschulen erscheint die Berücksichtigung von externen Doktoranden und von Promotionen, die von Absolventen anderer Hochschulen durchgeführt werden, als ratsam. Außerdem empfiehlt sich grundsätzlich eine Überprüfung der relativ hohen Gewichtung dieses Indikators von 30 % der Forschungsmittel angesichts der insgesamt geringen Fallzahlen (in beiden Fachhochschul-Clustern insgesamt 17 im Jahr 2004 und 8 im Jahr 2005). Für den Cluster KSW an Fachhochschulen sollte bei einer regelmäßig niedrigen Anzahl von Promotionen eine Nichtberücksichtigung dieses Indikators erwogen werden; an seiner Stelle könnten beispielsweise Veröffentlichungen einbezogen werden. Dieser Indikator wird beispielsweise in der leistungsbezogenen Mittelvergabe im Land Berlin als ein Indikator für die Forschungsleistung der Fachhochschulen verwendet.<sup>30</sup>

### **Drittmittel:**

Dieser Indikator wird ausgedrückt durch das Verhältnis der eingeworbenen Drittmittel zum staatlichen Zuschuss. Er wird für Universitäten mit 40 %, für Fachhochschulen mit 55 % und für Kunsthochschulen mit 45 % der jeweiligen Forschungsmittel gewichtet. Es findet keine Differenzierung nach Drittmittelgebern statt.

Eine Hochschule hat angeführt, dass kleinere Hochschulen hier den Nachteil haben, dass bei der Verteilung des staatlichen Zuschusses auf vergleichsweise kleine Cluster die relativ hohen

<sup>28</sup> In Sachsen ist es den Fachhochschulen möglich, in Zusammenarbeit mit Universitäten so genannte kooperative Promotionsverfahren durchzuführen.

<sup>29</sup> Aufgrund der Mittlung über die beiden zurückliegenden Jahre hat die Hochschule, an der in 2004 Promotionen abgeschlossen wurden, auch in 2006 hiervon profitiert.

<sup>30</sup> Vgl. Leszczensky/Jaeger/Orr (2004).

zentralen Ausgaben stärker zu Buche schlagen. Sie belasten die Cluster insofern, als dass die erwirtschafteten Drittmittel zu einem staatlichen Zuschuss in Verhältnis gesetzt werden, der einen tendenziell höheren Anteil an auf die Cluster umgelegten zentralen Mitteln enthält. Es wurde außerdem von Problemen bei der Abgrenzung des staatlichen Zuschusses, z. B. hinsichtlich der Einbeziehung von Mieten und Pachten, berichtet.

Aussagekräftiger und den unterschiedlichen Zusammensetzungen der Cluster in den einzelnen Hochschulen gerechter werdend ist die Kennzahl Drittmittel je (besetzter) Professur. Die Einwerbung von Drittmittel ist eng mit den Aktivitäten der Lehrstühle bzw. der Professoren in Verbindung zu bringen. Es ist mit Hilfe dieser Kennzahl zudem möglich, Vergleiche zu bundesweiten Fächer-Durchschnittswerten zu ziehen. Alternativ könnte auch hier ein Einbezug der absoluten Werte der Drittmiteleinnahmen geprüft werden.

### **Drittmittel – Veränderungen gegenüber dem Vorjahr:**

Im Leistungsbereich Forschung wird auch die Veränderung der Drittmiteleinnahmen im Vergleich zum Vorjahreswert einbezogen, die Gewichtungen betragen für Universitäten 15 %, für Fach- und Kunsthochschulen jeweils 10 % der jeweiligen Mittel des Leistungsbereiches Forschung.

Die Berücksichtigung der Differenz zwischen der Drittmiteleinnahmen des Betrachtungsjahres und denen des Vorjahres führt dazu, dass im Falle einer Erhöhung diese sich nicht nur über den Indikator Drittmittel aufgrund des hohen absoluten Wertes positiv niederschlägt, sondern dieser positive Effekt zusätzlich aufgrund der Erhöhung des Wertes zum Vorjahr verstärkt wird. Eine Verringerung der Drittmiteleinnahmen wirkt sich dementsprechend ebenfalls über beide Indikatoren aus. Die Verteilung der Mittel hängt zudem immer auch von den Ergebnissen der übrigen Hochschulen ab.

Es ist zu überlegen, ob die Bewertung der Veränderungen der Drittmiteleinnahmen nach einer gewissen Phase der Anreizsetzung und –entfaltung noch notwendig bzw. sinnvoll ist. Hochschulen, die bereits auf hohem Niveau Drittmittel einwerben, haben es tendenziell schwerer, deutliche Steigerungen zu realisieren. Die Honorierung hoher Niveaus wäre in diesem Fall leistungsgerechter, ohne dass Bemühungen, die Drittmiteleinkommen zu steigern, konterkariert würden.

### **Patente:**

Dieser mit 5 % gewichtete Indikator findet in dem Mittelverteilungsmodell für die Universitäten und Fachhochschulen Anwendung. Er soll die Innovativität der Hochschulen über die Kennzahl der jeweils gehaltenen Patente bewerten.

Im bundesweiten Vergleich zeigt sich, dass der Einbezug dieses Parameters in Sachsen einmalig ist.<sup>31</sup> Da der über diesen Indikator vergebene kleine Budgetanteil – 2,125 % der insgesamt leistungs- und belastungsbezogen vergebenen Mittel der Universitäten, 1,075 % bei den Fachhochschulen – nur sehr geringe Anreizwirkungen vermuten lässt, wird ein Verzicht auf diesen Leistungsparameter nach unseren Schätzungen keine nennenswerten Veränderungen in der Steuerungswirkung entfalten. Im Sinne der Einfachheit des Modells sollte der weitere Einbezug dieses Indikators überprüft werden.

<sup>31</sup> Vgl. Leszczensky/Orr (2004).

Für den Leistungsbereich Forschung sind folgende Veränderungen zu **empfehlen**:

- Eine Reduzierung der Anzahl von Indikatoren auf die beiden Leistungsparameter Promotionen und Drittmiteleinahmen.
- Die Verringerung der Gewichtung der Promotionen bei Fachhochschulen von derzeit 30 % sowie eine Streichung dieses Indikators für das Cluster KSW bzw. alternativ sein Ersatz durch den Indikator Veröffentlichungen.
- Die Inbezugsetzung der Drittmiteleinahmen zur Anzahl der besetzten Professuren des entsprechenden Clusters. Diese im Ländervergleich üblichere Kennzahl wird dem Charakter der Drittmiteleinahmen als Leistung der Hochschullehrer besser gerecht und erlaubt bundesweite Vergleiche.

### 3.3.1.7 Die Indikatoren Erhöhung der Sach- und Investitionsmittelquote, Einführung neuer Studiengänge und Einführung neuer Managementmethoden

Die Erhöhung der **Sach- und Investitionsmittelquote** ist ein explizit in der Hochschulvereinbarung festgelegtes Ziel. Sie ist zudem einer der dort vereinbarten Indikatoren, in der Aufzählung unter Punkt 3.1 rangiert sie sogar an erster Stelle. Dem folgend ist der Indikator „Sach- und Investitionsmittelquote“ in das Mittelverteilungsmodell eingebaut worden. Berechnet wird er als Quote der jeweiligen Ausgaben der Hauptgruppen 5 und 8 und dem jeweiligen staatlichen Zuschuss einer Hochschule. Die Gewichtung dieses Indikators liegt bei 5 % über alle Hochschularten.

Von einigen Hochschulen wurde angemerkt, dass diejenigen Hochschulen, die in 2006 den angestrebten Wert von 20 % erreichten, dies täten, weil sie zu den Hochschulen gehörten, welche die Bewirtschaftungsmaßnahmen derzeit in eigener (Haushalts-)Verantwortung übernehmen und sich die entsprechenden Kosten in ihrem Sachmittelhaushalt wieder fänden. Die übrigen Hochschulen, für die weiterhin der Freistaat Sachsen die Bewirtschaftungsaufgabe wahrnehme, hätten diese Ausgaben nicht und seien daher nicht in der Lage, die angestrebte Quote zu erreichen. Außerdem wurde bemängelt, dass die Sach- und Investitionsmittelausgaben, welche die Hochschulen aus Drittmiteleinahmen finanzieren, bei der Berechnung dieses Indikators nicht berücksichtigt werden.

Grundsätzlich geben die Hochschulen zu Protokoll, dass die Erhöhung der Sach- und Investitionsmittelquote nicht unmittelbar eine Leistung der Hochschulen darstellt, da sie aus vielfältigen auch institutionellen Gründen in ihrer Haushaltsführung nicht allzu flexibel sein können. Hier stellt sich das Problem, dass die Hochschulen stark von den Beschränkungen ihres Haushalts abhängig sind und in der Haushaltsführung nicht überaus frei handeln können. Wenn die finanziellen Verpflichtungen der Hochschule z. B. aufgrund nur sehr geringer freier Mittel nicht ermöglichen, Investitionen zu tätigen, dann würde die Hochschule über diesen Indikator dafür zusätzlich sanktioniert. Die finanzielle Ausstattung der Hochschule werde hier also nicht ausreichend berücksichtigt.

Der Indikator Sach- und Investitionsmittelquote soll das Verhältnis zwischen Sach- und Personalausgaben einer Hochschule abbilden. Die Belohnung eines relativ hohen Anteils von Sach- und Investitionsausgaben soll einen Anreiz zum effizienten Umgang mit Personalmitteln darstellen. Neben den angeführten technischen Schwierigkeiten der Abgrenzungen und Uneinheitlichkeiten der einbezogenen Haushaltspositionen, die einen Vergleich der wirtschaftlichen Effizienz der säch-

sischen Hochschulen allenfalls eingeschränkt ermöglichen, ist die grundsätzliche Aussage- und Steuerungskraft dieses Indikators fraglich. Er suggeriert zum einen eine Haushaltsautonomie bzw. Handlungsfreiheit, die von vielen Hochschulen als nicht gegeben eingeschätzt wird. Zum anderen liegt eine Redundanz zwischen dem hier operationalisierten Ziel des sparsamen Verbrauchs von Personalmitteln und der vereinbarten Maßnahme des Personalabbaus vor.

Insofern scheint dieser Parameter – der sich im Übrigen im bundesweiten Vergleich in keinem anderen leistungsorientierten Mittelverteilungsmodell finden lässt<sup>32</sup> – überflüssig, insbesondere wenn der vereinbarte Stellenabbau überprüft bzw. eingehalten wird.

Die **Einführung neuer innovativer Studiengänge** ist als Indikator des leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilungsmodells bereits in der Hochschulvereinbarung fixiert worden. Der Indikator wird als Anteil neuer Studiengänge an der Gesamtzahl der angebotenen Studiengänge gebildet. Eine Clusterung nach Fächergruppen findet nicht statt.

Die Hochschulen in Sachsen hegen große Zweifel an den Steuerungswirkungen dieses Indikators. Das Ziel, das Studienangebot zu erneuern und insbesondere die Bologna-Ziele über die Umstellung des Studienangebots im Hinblick auf die Etablierung einer gestuften Studienstruktur seien nicht über eine indikatorbasierte Finanzierung zu erreichen, sondern sollten eher im Rahmen von Zielvereinbarungen mit den Hochschulen verabredet werden. Dieser Indikator würde theoretisch dazu anreizen, jährlich neue Studiengänge einzuführen. Damit wäre es aber zum einen nicht möglich, die notwendige Solidität des Lehrangebots zu sichern. Zum anderen wäre der Anreiz der Umstellung zwar gegeben, nicht aber der Anreiz, bestehende Programme qualitativ auszubauen und zu verstärken. Einige Hochschulen empfahlen, diesen Parameter nach der flächendeckend erfolgten Umstellung des Lehrangebots auf modularisierte Bachelor- und Masterstudiengänge in der Mittelverteilung nicht weiter zu berücksichtigen. Alternativ könnte erwogen werden, die (Re-)Akkreditierung neuer Studiengänge als Indikator heranzuziehen.

Allerdings haben diese Indikatoren auch schon deshalb keine starken Anreizwirkungen, weil nahezu alle Hochschulen in Sachsen ohnehin bis 2010 ihre Studiengänge auf Bachelor- und Masterabschlüsse umstellen und in der Folge akkreditieren lassen werden.<sup>33</sup> Die Ergebnisse dieses Parameters unterliegen dementsprechend üblicherweise starken Schwankungen sowohl im Querschnitt zwischen den Hochschulen als auch im Zeitablauf für eine Hochschule.

Ein Vergleich mit den leistungsorientierten Mittelverteilungsmodellen der übrigen Länder zeigt, dass in Bremen ein ähnlicher Indikator in Verwendung war. Dort haben die Hochschulen neben der Leistungsmessung anhand der so genannten Pflicht-Indikatoren die Möglichkeit, mit dem Senator für Bildung und Wissenschaft individuelle Leistungsindikatoren zu vereinbaren. Die beiden Fachhochschulen des Landes hatten hierfür im Jahre 2003 den Indikator „Studiengänge mit Credit Points“ gewählt. Zwar erreichten diese Hochschulen anfänglich hohe Leistungswerte – die Mittelverteilung in Bremen bewertet Leistungssteigerungen der Hochschulen verglichen mit ihren eigenen Leistungen aus den Vorjahren –, nach weitgehend erfolgter Modularisierung der Studiengänge konnten jedoch kaum weitere Leistungssteigerungen erreicht werden. Dieser technische Aspekt sowie Zweifel an der Validität dieser Kennzahl als Indikator für Leistung haben dazu geführt, dass bei der Überarbeitung des Bremer Mittelverteilungsmodells im Jahre 2005 dieser Indikator im Weiteren nicht mehr einbezogen wurde.<sup>34</sup>

32 Vgl. Leszczensky/Orr (2004).

33 Die Kunsthochschule, die sich dagegen entschieden hat, auf die neuen Abschlüsse umzustellen, wurde auch durch die leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung bisher nicht dazu motiviert, dies zu tun.

34 Vgl. Jaeger/Leszczensky (2005); HIS (2006b).

Als Element des indikatorbasierten Mittelverteilungsmodells scheint diese Kenngröße aus diesen Erwägungen heraus nicht als sonderlich geeignet und sollte künftig nicht mehr einbezogen werden. Stattdessen sollten die Ziele der Studienstruktureform und der Akkreditierung neuer Studiengänge im Rahmen von Vereinbarungen zwischen Staatsministerium und den Hochschulen in Sachsen gesteuert werden.

Auch der Indikator **Einführung neuer Managementmethoden** ist als Leistungsgröße des leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilungsmodells in der Hochschulvereinbarung festgehalten. Die Hochschulen sollen zur wirtschaftlicheren Erfüllung ihrer Aufgaben Managementmethoden gemäß der (noch zu konkretisierenden) Neuen Hochschulsteuerung in Sachsen einführen. Bislang ist dieser Indikator nicht in die Finanzierungsformel aufgenommen. Eine hochschuladäquate Gesamtkonzeption des Neuen Steuerungsmodells wird für Sachsen derzeit erarbeitet; diese war Voraussetzung für eine Berücksichtigung dieses Indikators.

Abgesehen von der starken Befürchtung der kleineren Hochschulen in Sachsen, Managementinstrumente einführen zu müssen, deren relativ aufwändiger Einsatz aufgrund der Größenverhältnisse kaum Effizienzgewinne generiert, sind viele Hochschulen skeptisch bezüglich der Operationalisierung und der Erfassung dieser Leistungsgröße.

In der Tat scheint die Erfassung und Bewertung der Leistungen der Hochschulen in diesem Leistungsbereich zu aufwändig, um ihn in das Mittelverteilungsmodell zu integrieren – noch dazu versehen mit einem relativ geringen Budgetanteil. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Projekt „Neue Hochschulsteuerung in Sachsen“ erscheint die Steuerung dieses Ziels bzw. dieser Leistung im Rahmen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen als effektiver und eine entsprechende Nichtberücksichtigung im Mittelverteilungsmodell als empfehlenswert.

In Anbetracht obiger Ausführungen **empfehlen** wir daher

- Die Indikatoren „Sach- und Investitionsmittelquote“, „Einführung neuer Studiengänge“ und „Einführung neuer Managementmethoden“ zukünftig nicht im Modell der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung zu berücksichtigen.

### 3.3.1.8 Der Einbezug der Kunsthochschulen

Da sich im Verlauf der Evaluation spezifische Besonderheiten und Schwierigkeiten ihrer Berücksichtigung herausgestellt haben, welche für alle Kunsthochschulen (inbegriffen sind im Folgenden immer die Musikhochschulen und die Hochschule für Tanz) Gültigkeit besitzen, sollen sie an dieser Stelle gebündelt dargestellt werden. Hierbei geht es um eine Ergänzung der bisherigen Analyse mit dem Fokus auf kunsthochschulspezifische Sachlagen. Bisher Gesagtes z. B. in Bezug auf Parameterabgrenzungen, Bezugsgrößen etc. sind als allgemein und daher auch auf Kunsthochschulen bezogen zu verstehen. Sie sollen hier nicht wiederholt werden.

Die sächsischen Kunsthochschulen erhalten ca. 8 % der Verteilsumme des Mittelverteilungsmodells. Aufgrund der Größenverhältnisse zwischen den drei Hochschularten beispielsweise hinsichtlich der Studierendenzahlen erscheint dieser Anteil als gerechtfertigt. Das Modell bezieht bei den Kunsthochschulen mehr Leistungsbereiche und –parameter ein als bei den übrigen Hochschularten. Die Verteilung der Mittel erfolgt hierbei über fünf Leistungsbereiche und dreizehn Leistungsparameter, die teilweise direkt, teilweise unter Berücksichtigung der drei Hochschulcluster bewert-

tet werden. Neben den Leistungsbereichen Sach- und Investitionsmittelquote und Einführung neuer Studiengänge sind dies die „Kernbereiche“ Lehre, Forschung und Künstlerische Praxis.

Über den Indikator Sach- und Investitionsmittelquote sagten die Kunsthochschulen aus, dass seine Erhöhung in Konflikt zum Ziel einer qualitativ erstklassigen künstlerischen Ausbildung stehe. Diese sei aufgrund des Einzel- und Kleingruppenunterrichts durch eine hohe Betreuungs- und Personalintensität gekennzeichnet.

Die Einführung neuer Studiengänge wird von den Kunsthochschulen nicht als Indikator für Innovationen angesehen. Das liegt zum einen in seiner Operationalisierung begründet. So genüge es beispielsweise, einen bestehenden Studiengang zu modularisieren, um ihn als „neu“ auszuweisen. Andererseits komme das Innovationsvermögen einer Kunsthochschule nicht durch die Einrichtung eines neuen Studiengangs zum Ausdruck, sondern in der „täglichen“ Arbeit und ihren Ergebnissen. Außerdem verfügten die Hochschulen nicht über die nötige „freie Spitze“, um neben der „Grundausbildung“ weitere Studiengänge anzubieten.

Besondere Schwierigkeiten macht den Kunsthochschulen der starke quantitative Charakter des Mittelverteilungsmodells. Dieser äußert sich in den drei „Kernbereichen“ Lehre, Forschung und Künstlerische Praxis ausgesprochen deutlich. Die Leistungsbewertung erfolgt nach einem Vergleich der geleisteten Mengen. Eine Ausnahme bilden die Kriterien der Studiendauer, wobei in künstlerischen Ausbildungen eine kurze Ausbildungsdauer kein Qualitätskriterium sei.

Eine Beurteilung der Leistungsqualität von Kunsthochschulen ist laut eigenen Angaben zwar prinzipiell möglich. Denkbar sei beispielsweise eine Katalogisierung bzw. Klassifizierung der Angaben. Alternativ könnten die Leistungen der Hochschulen (jährlich) von einem externen Expertengremium beurteilt werden. Beides sind allerdings sehr aufwändige Verfahren.

Bereits zum jetzigen Zeitpunkt klagen die sächsischen Kunsthochschulen über einen zur Summe der verteilten Mittel nicht im Verhältnis stehenden Aufwand der Datengenerierung.

In vielen Interviews wurde daher die Empfehlung geäußert, die komplizierte Erfassung der Leistungsgrößen und die aufwändige Berechnung der Verteilsummen für die einzelnen Hochschulen aufzugeben und die zu verteilenden Mittel rein belastungsbezogen, z. B. über die Anzahl der Studierenden an die beteiligten Hochschulen zu verteilen, zumal die indikatorbasierte Mittelverteilung keine Anreizwirkungen für Leistungssteigerungen entfalte. Im Gegenteil sei sie derart konstruiert, dass sie dazu einlade, „Luftschlösser“ zu bauen, also Mengen von Quasi-Leistung zu dokumentieren, anstatt echte Leistung zu produzieren.

Ein Vergleich mit den Mittelverteilungsmodellen der übrigen Länder zeigt, dass in Berlin im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelvergabe an die Kunsthochschulen „Preise und Wettbewerbserfolge“ als Indikator verwendet werden. Anders als in Sachsen werden keine Ausstellungen in die Leistungsbetrachtung einbezogen. Die berücksichtigten Preise werden unterschiedlich gewichtet, je nachdem, ob es sich dabei um regionale, nationale oder internationale Preise handelt. Diese Klassifizierung ist von den Berliner Kunsthochschulen vereinbart worden.<sup>35</sup> Allerdings sei an dieser Stelle angemerkt, dass der über diesen Indikator vergebene Budgetanteil (gemessen am Gesamtbudget der Berliner Kunsthochschulen) über dem Zehnfachen des Budgetanteils liegt, der in Sachsen über den Leistungsbereich Künstlerische Praxis an die Kunsthochschulen vergeben wird. Angesichts dieser geringen Verteilsumme erscheint auch ein organisatorisch wie finanziell anspruchsvolles Unterfangen wie eine Leistungsbewertung der Kunsthochschulen von Seiten eines externen Expertengremiums nicht gerechtfertigt.

35 Vgl. HIS (2006a); Dölle/Jenkner/Quiram (2006), S. 26ff.



Hinzu kommt die eingeschränkte Anreizwirkung der Formelfinanzierung: Aufgrund einer ohnehin vorliegenden ausgeprägten Wettbewerbsorientierung der Kunsthochschulen scheint eine leistungsorientierte Mittelverteilung – insbesondere in Verbindung mit einer relativ geringen Verteilmasse – nicht sehr erfolgreich darin, zusätzlich zu Leistungen anzureizen. Gegenteilige Effekte sind nicht auszuschließen.

In Anbetracht der Schwierigkeiten der Bewertung der Leistungsqualität der Kunsthochschulen sowie der geringen, wenn nicht negativen Leistungsanreize des stark quantitativ angelegten Mittelverteilungsmodells scheint eine Überprüfung des Einbezugs der Kunsthochschulen in die leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung ratsam. Alternativ ist eine Nichtberücksichtigung oder geringere Gewichtung des Leistungsbereichs der Künstlerischen Praxis zu überprüfen.

### 3.3.2 Die Budgetwirkungen des Verfahrens

Im Folgenden werden die monetären Umverteilungswirkungen des in Sachsen verwendeten leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilungsverfahrens analysiert. Vorab ist einschränkend auf zwei Aspekte hinzuweisen:

- Zum einen wurde das Verfahren erst 2005 eingeführt und läuft jetzt im dritten Jahr, während gleichzeitig die in die Berechnung einfließenden Leistungsdaten zwei bzw. drei Jahre zurück reichen. Die bisherigen Ergebnisse der leistungsbezogenen Mittelvergabe beruhen also auf Leistungswerten aus einem Zeitraum, in dem das Verfahren noch gar nicht bzw. gerade erst eingeführt worden war und können mithin nicht auf Verhaltensänderungen der Hochschulen zurückgeführt werden, die durch das Vergabeverfahren bedingt wären.
- Zum anderen stellt die formelgebundene Mittelvergabe nur ein Element der staatlichen Hochschulsteuerung in Sachsen dar. Eine verlässliche Abgrenzung dahingehend, in welchem Ausmaß beobachtete Effekte auf Steuerungsinstrumente wie z. B. die Entwicklungsvereinbarungen und die Finanzierungsformel oder auf gänzlich andere Faktoren – etwa die Umstrukturierung der Studiengänge – zurückzuführen sind, ist nicht möglich.

Die Tabellen 6 bis 8 zeigen getrennt für die einzelnen Hochschularten die aus der Formel resultierenden Budgeteffekte in Form einer Gegenüberstellung der von den Hochschulen jeweils in das Ausgangsbudget für die Mittelverteilung eingebrachten Mittel einerseits und der Beträge, die sie aus der Finanzierungsformel erhalten, andererseits. Als eingebracht werden im Folgenden diejenigen Mittel bezeichnet, welche in 2005 und 2006 nicht mehr in den Haushalten der Hochschulen angesetzt waren, sondern der teilweisen Finanzierung der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelvergabe dienen.<sup>36</sup> In 2006 wurde eine Kappungsgrenze für das IHI Zittau und die Palucca Schule Dresden eingeführt; in den Tabellen 6 und 8 sind sowohl die Formelergebnisse vor als auch nach Kappung angegeben.<sup>37</sup> In den Tabellen 9 bis 11, welche die Wirkungen auf Leistungsbereichsebene getrennt nach Hochschulart darstellen, ist mit den „originären“ Werten vor Kappung gearbeitet worden; die Kappungsergebnisse werden aber nachrichtlich angegeben.

<sup>36</sup> Sie umfassen je 10 % der Titel 427 01/03 und der Titelgruppen 51 und 99.

<sup>37</sup> An dieser Stelle ist anzumerken, dass die vorliegenden Ergebnisse vor Kappung für das Jahr 2006 für die Universitäten und für den Cluster BK der Kunsthochschulen nicht die Ergebnisse sind, die letztlich zahlungsrelevant waren. Die Grunddaten der endgültigen Ergebnisse liegen uns nicht vor.



Zunächst ist festzustellen, dass die Hochschulen im Durchschnitt jeweils mehr Mittel aus der formelgebundenen Mittelvergabe erhalten als sie in den Verteilungstopf hinein geben. Dieser Effekt ist darauf zurückzuführen, dass das Ausgangsbudget für die Mittelverteilung nicht nur aus den für die Verteilformel einbehalten Beiträgen der Hochschulen gespeist wird, sondern außerdem durch zusätzliche Verstärkungsmittel, die vor Einführung der Finanzierungsformel größtenteils zentral veranschlagt worden waren (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Dieser Effekt führt dazu, dass die Universitäten im Durchschnitt 25,7 % aus der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung hinzugewinnen, die Fachhochschulen 29,7 % und die Kunsthochschulen 13,9 % jeweils in Relation zum in die Mittelverteilung eingebrachten Betrag. Gleichzeitig heißt dies, dass unterdurchschnittliche Leistungsdaten nicht automatisch zu Budgetverlusten führen: So gewinnt z. B. eine Universität mit überdurchschnittlichen Leistungen immer mindestens 25,7 % hinzu, während sie bei unter dem Durchschnitt der anderen Hochschulen liegenden Leistungen zwar weniger als 25,7 %, aber immer noch deutlich gewinnen kann. Erst erhebliche Differenzen in den Leistungsdaten führen tatsächlich zu Budgetverlusten.

**Tab. 06 Gewinne und Verluste Universitäten (in Tausend Euro)**

	Jahr	Universitäten			
		Eingebracht	Erhalten	Differenz	Differenz in %
Uni Leipzig	2005	1.021,0	1.348,3	327,3	32,1 %
	2006	1.021,0	1.352,2	331,2	32,4 %
	2006 <sup>K</sup>	1.021,0	1.336,6	315,6	30,9 %
TU Dresden	2005	1.557,7	2.037,5	479,8	30,8 %
	2006	1.557,7	1.906,5	348,8	22,4 %
	2006 <sup>K</sup>	1.557,7	1.882,4	324,7	20,8 %
TU Chemnitz	2005	493,0	585,0	92,0	18,7 %
	2006	493,0	674,8	181,8	36,9 %
	2006 <sup>K</sup>	493,0	666,1	173,1	35,1 %
TU BA Freiberg	2005	325,7	376,6	50,9	15,6 %
	2006	325,7	416,2	90,5	27,8 %
	2006 <sup>K</sup>	325,7	412,6	86,9	26,7 %
IHI Zittau	2005	76,3	19,1	-57,2	-75,0 %
	2006	76,3	16,7	-59,6	-78,1 %
	2006 <sup>K</sup>	76,3	68,7	-7,6	-10,0 %
gesamt	2005	3.473,7	4.366,5	892,8	25,7 %
	2006	3.473,7	4.366,4	892,7	25,7 %
	2006 <sup>K</sup>	3.473,7	4.366,4	892,7	25,7 %

<sup>K</sup> Ergebnisse der Verteilungsformel nach Anwendung der Kappung in 2006.

Tab. 07 Gewinne und Verluste Fachhochschulen (in Tausend Euro)

	Jahr	Fachhochschulen			
		Eingebracht	Erhalten	Differenz	Differenz in %
HTWK Leipzig	2005	220,9	298,5	77,6	35,1 %
	2006	220,9	306,8	85,9	38,9 %
HTW Dresden	2005	246,4	353,4	107,0	43,4 %
	2006	246,4	314,5	68,1	27,6 %
HS Mittweida	2005	198,9	251,2	52,3	26,3 %
	2006	198,9	261,5	62,6	31,5 %
WHS Zwickau	2005	212,4	266,4	54,0	25,4 %
	2006	212,4	260,9	48,5	22,8 %
HS Zittau/ Görlitz	2005	194,2	222,2	28,0	14,4 %
	2006	194,2	247,9	53,7	27,7 %
gesamt	2005	1.072,8	1.391,7	318,9	29,7 %
	2006	1.072,8	1.391,6	318,8	29,7 %

Tab. 08 Gewinne und Verluste Kunsthochschulen (in Tausend Euro)

	Jahr	Kunsthochschulen			
		Eingebracht	Erhalten	Differenz	Differenz in %
Palucca Schule Dresden	2005	44,5	33,5	-11,0	-24,7 %
	2006	44,5	31,2	-13,3	-29,9 %
	2006 <sup>K</sup>	44,5	36,5	-8,0	-18,0 % <sup>1</sup>
HGB Leipzig	2005	47,6	70,0	22,4	47,1 %
	2006	47,6	79,7	32,1	67,4 %
	2006 <sup>K</sup>	47,6	79,0	31,4	66,0 %
HfBK Dresden	2005	46,2	115,5	69,3	150,0 %
	2006	46,2	84,1	37,9	82,0 %
	2006 <sup>K</sup>	46,2	82,9	36,7	79,4 %
HMT Leipzig	2005	177,3	156,8	-20,5	-11,6 %
	2006	177,3	167,6	-9,7	-5,5 %
	2006 <sup>K</sup>	177,3	165,4	-11,9	-6,7 %
HfM Dresden	2005	142,0	145,6	3,6	2,5 %
	2006	142,0	158,8	16,8	11,8 %
	2006 <sup>K</sup>	142,0	157,6	15,6	11,0 %
gesamt	2005	457,6	521,4	63,8	13,9 %
	2006	457,6	521,4	63,8	13,9 %
	2006 <sup>K</sup>	457,6	521,4	63,8	13,9 %

<sup>K</sup> Ergebnisse der Verteilungsformel nach Anwendung der Kappung in 2006.

<sup>1</sup> Bei der Durchführung der Verlustkappung ist versehentlich ein anderes als das Vergleichsjahr 2004 zugrunde gelegt worden, was für die Palucca Schule zu einem ungünstigeren finanziellen Ergebnis führte.

Wie aus den Tabellen ersichtlich, stellen sich die Umverteilungswirkungen der Finanzierungsformel für die einzelnen Hochschularten unterschiedlich dar:

#### **Universitäten:**

Bei den Universitäten fallen die Effekte der leistungs- und belastungsorientierten Mittelverteilung abgesehen von einer Ausnahme vergleichsweise homogen aus. Mit Ausnahme des IHI Zittau gewinnen alle Hochschulen aus der formelgebundenen Mittelverteilung hinzu, wobei die Zugewinne zwischen 15,6 % und 35,1 % bezogen auf die jeweils in die Mittelverteilung eingebrachten Beträge liegen. In Bezug auf die gesamten staatlichen Zuschüsse der jeweiligen Universitäten bewegen sich die Zugewinne zwischen 0,1 % und 0,2 %. Von diesem Muster weichen die Ergebnisse des IHI Zittau deutlich ab: Es verliert in beiden Verteilrunden erheblich (-75 % in 2005 bzw. in 2006 vor Kappung -78 %), d. h. ohne die Verlustkappung würde die Hochschule drei Viertel der von ihr eingebrachten Mittel verlieren. Wie schon unter 3.3.1.3 diskutiert, ist dieses Ergebnis insbesondere auf die extrem unterschiedlichen Größenverhältnisse der Vergleichshochschulen zurückzuführen und bedarf einer Lösung z. B. auf der Ebene Größengewichtungen.

Tabelle 9 zeigt die absoluten und relativen Zugewinne bzw. Verluste der Universitäten in Bezug auf die einzelnen Leistungsbereiche. Wie schon in Abschnitt 2.2.3 erwähnt, wurden die Bereiche „Einführung neuer innovativer Studiengänge“ und „Sach- und Investitionsmittelquote“ erst 2006 in das Verfahren aufgenommen, so dass hier für die Verteilungsrunde 2005 noch keine Daten verfügbar sind. Es ist festzustellen, dass insbesondere die Einführung des Bereichs bzw. Indikators „Einführung neuer innovativer Studiengänge“ trotz der eher geringen Gewichtung zu deutlichen Umverteilungseffekten führt: Während die TU Dresden aufgrund der Einführung dieser Kennzahl von 2005 auf 2006 eine deutliche Minderung der Zugewinne aus der formelgebundenen Mittelverteilung zu verzeichnen hat (von 30,8 % auf 22,4 % Zugewinn bezogen auf das in die Mittelverteilung eingebrachte Budget), können sich die TU Chemnitz (von 2005 18,7 % auf 2006 36,9 %) sowie die TU Bergakademie Freiberg (von 2005 15,6 % auf 2006 27,8 %) jeweils deutlich verbessern. Die Zugewinne auf Ebene des Indikators „Einführung neuer innovativer Studiengänge“ liegen jeweils bei 224 % (TU Chemnitz) bzw. 184 % (TU Bergakademie Freiberg), was – wie schon unter 3.3.1.7 diskutiert – Fragen in Bezug auf die Eignung dieser Kennzahl für formelgebundene Vergabeverfahren allgemein aufwirft. Weiterhin werden im Vergleich der Leistungsbereiche Hochschulprofile erkennbar: Während sich z. B. bei der TU Dresden und der Universität Leipzig die Zugewinne relativ gleichmäßig auf die beiden Leistungsbereiche Lehre und Forschung verteilen, fallen bei der TU Chemnitz die Zugewinne im Bereich Forschung bei beiden Vergaberunden deutlich höher aus als im Bereich Lehre.

#### **Fachhochschulen:**

Auch bei den Fachhochschulen bleiben die Umverteilungseffekte mit Zuwachsraten von zwischen 14,4 % und 43,4 % bezogen auf die in die Verteilungsformel eingebrachten Beträge im Rahmen. Mit Bezug auf die jeweiligen staatlichen Zuschüsse insgesamt bewegen sich die Zugewinne der sächsischen Fachhochschulen aus der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung im Bereich von 0,1 % bis 0,4 %. Nur die HTWK Leipzig verzeichnet in beiden Verteilrunden über dem allgemeinen Durchschnitt der Fachhochschulen (29,7 %) liegende Zugewinne, während die Zugewinne der WHS Zwickau und der HS Zittau/Görlitz jeweils unterhalb des Durchschnitts bleiben.

Anders als bei den Universitäten gehen von der Einbeziehung der beiden Leistungsbereiche bzw. Indikatoren „Einführung neuer innovativer Studiengänge“ und „Sach- und Investitionsmittelquote“ (vgl. Tabelle 10) nur in geringem Maße Umverteilungseffekte aus: Bei der erstgenann-

ten Kennzahl fällt die Veränderung mit +30,5 % bei der HTWK Leipzig noch am stärksten aus, bei der Sach- und Investitionsmittelquote bewegen sich die durch diese Kennzahl verursachten Budgetgewinne bzw. -verluste im einstelligen Prozentbereich. Auch bei den Fachhochschulen macht das Verteilungsmodell Profilunterschiede zwischen den Hochschulen sichtbar: So fällt auf, dass bei der HS Zittau/Görlitz die Zugewinne in der Forschung im beiden Jahren größer sind als diejenigen in der Lehre (bzw. ist im Jahr 2006 im Bereich Lehre sogar ein Verlust zu verzeichnen), obwohl die Lehre bei den Fachhochschulen mit 65 % mehr als dreimal so hoch gewichtet wird wie der Bereich Forschung (20 %). Im Ergebnis fallen die monetären Zuwachsraten bei den übrigen Hochschulen im Leistungsbereich Lehre jeweils deutlich höher aus als im Bereich Forschung.

#### **Kunsthochschulen:**

Bei den Kunsthochschulen ist bei den Umverteilungswirkungen eine deutlich höhere Heterogenität feststellbar als im Falle der beiden anderen Hochschularten. Zugewinnen von 150 % bzw. 79,4 % bei einer Hochschule (HfBK Dresden in den Verteilungsrunden 2005 bzw. 2006, bezogen auf den in die Verteilformel eingebrachten Betrag) stehen teilweise deutliche Verluste anderer Hochschulen gegenüber (Palucca-Schule: 2005 -24,7 %, 2006 -29,9 % vor bzw. -18 % nach Kappung; HMT Leipzig: 2005 -11,6 %; 2006 -6,7 %). Bezogen auf die jeweiligen staatlichen Zuschüsse bewegen sich die durch die Formel bewirkten Budgetveränderungen zwischen -0,4 % und 1,2 %. Insgesamt zeigt sich eine deutliche Polarisierung von Hochschulen, die in beiden Jahren überdurchschnittlich viel hinzugewinnen (HGB Leipzig und HfBK Dresden), und Hochschulen, die in beiden Verteilrunden unter dem durchschnittlichen Zugewinn der sächsischen Kunsthochschulen bleiben bzw. sogar verlieren (HMT Leipzig, HfM Dresden, Palucca-Schule). Wie bei den Fachhochschulen bewegen sich auch bei den Kunsthochschulen die von den „neuen“ Kennzahlen „Einführung neuer innovativer Studiengänge“ und „Sach- und Investitionsmittelquote“ ausgehenden Umverteilungseffekte in einem eher engen Rahmen (bis auf eine Ausnahme im einstelligen Prozentbereich, vgl. Tabelle 11). Im Vergleich der Vergaberunden 2005 und 2006 zeigen sich dennoch teilweise auffällige Sprünge, so etwa bei der HfBK Dresden: Der hier zu beobachtende Rückgang des Zuwachses von 150 % in 2005 auf 79,4 % in 2006 ist v. a. auf eine entsprechende Verminderung der Leistungsdaten im Bereich Forschung und – weniger deutlich ausfallend – im Bereich Künstlerische Praxis zurückzuführen. Wie bei den anderen Hochschularten treten auch bei den Kunsthochschulen deutliche Profilunterschiede hervor: So fallen z. B. bei der HfBK Dresden die hohen Zuwachsraten in dem mit nur 5 % gewichteten Bereich Forschung auf. Bei der HfM Dresden liegen die Zuwachsraten im Bereich „Künstlerische Praxis“ mit 6,4 % (2005) bzw. 2,7 % (2006) über den Zugewinnen im höher gewichteten Bereich Lehre (2005 5,1 %, 2006 -0,8 %).

Tab. 09 Umverteilung auf Ebene der Leistungsbereiche (in Tausend Euro) für die Universitäten

Umverteilung Universitäten	Jahr	Lehre		Forschung		Einführung neuer innov. Studiengänge		Sach- und Investitionsmittelquote		Hochschulen gesamt		Nachrichtlich nach Kappung (nur 2006)	
		in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %
Uni Leipzig	2005	154,3	30,2 %	173,0	33,9 %	-	-	-	-	327,3	32,1 %	-	-
	2006	151,4	34,9 %	137,6	31,7 %	32,2	31,6 %	9,9	19,4 %	331,2	32,4 %	315,6	30,9 %
TU Dresden	2005	275,6	35,4 %	204,2	26,2 %	-	-	-	-	479,8	30,8 %	-	-
	2006	235,0	35,5 %	219,7	33,2 %	-105,4	-67,7 %	-0,5	-0,7 %	348,8	22,4 %	324,7	20,8 %
TU Chemnitz	2005	28,6	11,6 %	63,4	25,7 %	-	-	-	-	92,0	18,7 %	-	-
	2006	9,9	4,7 %	31,3	15,0 %	110,2	223,6 %	30,3	122,8 %	181,8	36,9 %	173,1	35,1 %
TU BA Freiberg	2005	20,0	12,3 %	30,8	18,9 %	-	-	-	-	50,9	15,6 %	-	-
	2006	10,3	7,4 %	12,3	8,9 %	59,8	183,6 %	8,2	50,2 %	90,5	27,8 %	86,9	26,7 %
IHI Zittau	2005	-32,2	-84,3 %	-25,0	-65,6 %	-	-	-	-	-57,2	-75,0 %	-	-
	2006	-27,1	-83,5 %	-21,7	-66,8 %	-7,6	-100,0 %	-3,2	-84,0 %	-59,6	-78,1 %	-7,6	-10,0 %
gesamt	2005	446,4	25,7 %	-1736,9	25,7 %	-	-	-	-	892,8	25,7 %	-	-
	2006	379,6	25,7 %	379,4	25,7 %	89,2	25,7 %	44,6	25,7 %	892,7	25,7 %	892,7	25,7 %

Tab. 10 Umverteilung auf Ebene der Leistungsbereiche (in Tausend Euro) für die Fachhochschulen

Umverteilung Fachhochschulen	Jahr	Lehre		Forschung		Einführung neuer innov. Studiengänge		Sach- und Investitionsmittelquote		Hochschulen gesamt	
		in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %
HTWK Leipzig	2005	94,3	42,7 %	-16,7	-7,6 %	-	-	-	-	77,6	35,1 %
	2006	67,8	30,7 %	-13,8	-6,3 %	30,5	13,8 %	1,5	0,7 %	85,9	38,9 %
HTW Dresden	2005	62,9	25,5 %	44,2	17,9 %	-	-	-	-	107,0	43,4 %
	2006	59,3	24,1 %	19,7	8,0 %	-12,3	-5,0 %	1,4	0,6 %	68,1	27,7 %
HS Mittweida	2005	49,9	25,1 %	2,3	1,2 %	-	-	-	-	52,3	26,3 %
	2006	42,0	21,1 %	5,0	2,5 %	7,9	4,0 %	7,7	3,8 %	62,6	31,5 %
WHS Zwickau	2005	43,1	20,3 %	10,9	5,1 %	-	-	-	-	54,0	25,4 %
	2006	39,3	18,5 %	14,6	6,9 %	-8,9	-4,2 %	3,4	1,6 %	48,5	22,8 %
HS Zittau/G.	2005	4,9	2,5 %	23,0	11,9 %	-	-	-	-	28,0	14,4 %
	2006	-1,3	-0,7 %	38,4	19,8 %	14,6	7,5 %	2,0	1,0 %	53,7	27,6 %
gesamt	2005	255,1	23,8 %	50,3	4,7 %	-	-	-	-	318,8	29,7 %
	2006	207,2	19,3 %	44,8	4,2 %	31,8	3,0 %	16,0	1,5 %	318,8	29,7 %

Tab. 11 Umverteilung auf Ebene der Leistungsbereiche (in Tausend Euro) für die Kunsthochschulen

Umverteilung Kunsthochschulen	Jahr	Lehre		Forschung		Künstlerische Praxis		Einführung neuer innov. Studiengänge		Sach- und Investitionsmittel- quote		Hochschulen gesamt		Nachrichtlich nach Kappung (nur 2006)	
		in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %	in T €	in %
Palucca	2005	-4,2	-9,5%	-4,5	-10,0%	-2,4	-5,3%	-	-	-	-	-11,0	-24,8%	-	-
	2006	-2,5	-5,7%	-2,0	-4,4%	-8,5	-19,1%	-2,2	-5,0%	2,2	0,1%	-13,3	-29,9%	-8,0	-18,0 %
HGB Leipzig	2005	15,0	31,5%	-2,2	-4,6%	9,6	20,2%	-	-	-	-	22,4	47,1%	-	-
	2006	14,5	30,5%	-1,1	-2,4%	14,1	29,5%	-2,4	-5,0%	2,3	0,1%	32,1	67,5%	31,4	66,0 %
HfBK Dresden	2005	16,3	35,3%	37,5	81,1%	15,5	33,5%	-	-	-	-	69,3	150,0%	-	-
	2006	16,8	36,3%	10,0	21,7%	7,9	17,1%	-2,3	-5,0%	2,3	0,1%	37,9	82,0%	36,7	79,4 %
HMT Leipzig	2005	-0,2	-0,1%	-14,0	-7,9%	-6,2	-3,5%	-	-	-	-	-20,5	-11,6%	-	-
	2006	4,0	2,3%	-1,8	-1,0%	5,2	2,9%	-8,9	-5,0%	8,8	0,4%	-9,7	-5,5%	-11,9	-6,7 %
HfM Dresden	2005	5,1	3,6%	-10,5	-7,4%	9,1	6,4%	-	-	-	-	3,6	2,5%	-	-
	2006	-0,8	-0,5%	-2,0	-1,4%	3,8	2,7%	18,9	13,3%	-18,8	-0,9%	16,8	11,8%	15,6	11,0 %
gesamt	2005	31,9	7,0%	6,3	1,4%	25,6	5,6%	-	-	-	-	63,8	13,9%	-	-
	2006	32,0	7,0%	3,1	0,7%	22,4	4,9%	3,1	0,7%	-3,1	-0,2%	63,8	13,9%	63,8	13,9%

### 3.4 Steuerungseffekte in der Gesamtperspektive

Die sächsische Hochschulvereinbarung wurde vor dem Hintergrund überaus schwieriger finanzieller Rahmenbedingungen verfasst. Sie sollte zum einen den aus demografischen Gründen notwendigen und darüber hinaus finanziell gebotenen Stellenabbau planvoll ermöglichen; zum anderen sollte sie auch den Wettbewerb und die Leistungsorientierung im sächsischen Hochschulsystem fördern. Bemerkenswert ist an dieser Stelle, dass diese Ziele nicht leicht zu vereinbaren sind. Während ein Stellenabbau einen Rückbau impliziert, ist Leistungsorientierung in der Regel mit (der Aussicht auf) Leistungshonorierung und positiven Entwicklungen verbunden. Von daher ist nicht zu erwarten, dass die Steuerungseffekte in Sachsen mit solchen in „stabilen“ oder gar „expandierenden“ Hochschulsystemen zu vergleichen sind, in denen Wettbewerb um zusätzliche Ressourcen herrscht. Bei der Analyse der Steuerungswirkungen ist dieser Kontext zu berücksichtigen.

Die Steuerungswirkungen der Hochschulvereinbarung und ihrer beiden Instrumente – der Entwicklungsvereinbarungen mit den Hochschulen sowie der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung – sollen im Folgenden an den von Seiten des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst genannten Globalzielen bzw. Motiven ihres Abschlusses gemessen werden. Im Einzelnen ließen sich im Interview mit dem SMWK die vier Ziele „Gewährung von Planungssicherheit für die Hochschulen des Freistaats“, „Unterstützung einer Ergebnisorientierung in den Hochschulen“, „Förderung der Profilbildung und von Kooperationen der Hochschulen sowohl untereinander als auch mit externen Partnern“ identifizieren.

Bezüglich der **Planungssicherheit** lässt sich feststellen, dass diese im betrachteten Zeitraum für die sächsischen Hochschulen gegeben war. Diese Planungssicherheit ist als sehr hilfreich für die Entwicklung der Hochschulen zu bewerten. Planungssicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für einen Stellenabbau an den sächsischen Hochschulen, der eine kontrollierte Anpassung an die langfristige demografische Entwicklung zulässt und gleichzeitig in eine innovative Struktur- und Entwicklungsplanung eingepasst ist. Die Hochschulvereinbarung mit den dort unmittelbar festgeschriebenen Leistungszielen ist dafür ein wirkungsvoller Rahmen, der allerdings flexibel auf neue Entwicklungen reagieren muss, wie sie durch den Hochschulpakt gegeben sind. Planungssicherheit sollte jedoch nicht implizieren, dass die fachliche und strukturelle Entwicklung auf Hochschulebene zu sehr und zu langfristig festgelegt wird. Dies würde die Hochschulautonomie beeinträchtigen. Ein gewisses Risiko besteht in dieser Hinsicht durch die recht langfristigen Entwicklungsvereinbarungen.

Die **Ergebnisorientierung** konnte durch die leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung nur teilweise unterstützt werden. Zwar waren alle Hochschulen und ihre jeweiligen Fachbereiche und Fakultäten angehalten und bestrebt, ihre Leistungen zu dokumentieren, was zu einem erkennbaren Wandel in der Wahrnehmung der (eigenen) Leistung geführt hat. Viele Hochschulen haben hierdurch ihre ersten Erfahrungen mit diesem Steuerungsinstrument und der Outputorientierung gesammelt.

Allerdings konnte die Formelfinanzierung keinen starken Anreiz zu Verhaltensänderungen von Seiten der Hochschulen bieten. Aufgrund der Vielzahl der einbezogenen Parameter war bislang nicht klar, welche Verhaltensänderung einer Hochschule in welchen Maße budgetwirksam ist. Die Betrachtung der Budgetwirkungen des Verfahrens hat zudem gezeigt, dass die umverteilten Summen – insbesondere in Bezug zu den Gesamthaushalten der Hochschulen – derart gering sind, dass strategisches Verhalten der Hochschulen hier wenig gewinnbringend erscheint. Die diesbezüglichen Steuerungseffekte können allerdings auch aufgrund ihrer geringen bisherigen Laufzeit, die dieser Evaluation zugrunde liegt, nicht ausreichend sicher empirisch festge-



stellt werden. Es ist von der Konzeption her jedoch davon auszugehen, dass die hohe Komplexität der Formel im Zusammenwirken mit der sehr geringen Budgetwirksamkeit zu äußerst geringen Steuerungseffekten führt.

Durch die Entwicklungsvereinbarungen und insbesondere die jährliche Berichtspflicht hinsichtlich ihres jeweiligen Umsetzungs- bzw. Erfüllungsstandes werden die Hochschulen in die Situation versetzt, Bilanz zu ziehen über Zielerreichung bzw. eventuellen Abweichungen. Hierin liegt an sich die Möglichkeit, die Ergebnisorientierung der Hochschulen zu stärken. Konterkariert wird diese Wirkung in Teilen durch das mangelnde Feedback zu den Erfüllungsberichten von staatlicher Seite. Diese von der Steuerungswirkung her etwas unbefriedigende Situation würde sich verbessern, wenn mehr Klarheit darüber herrscht, dass es sich bei den Entwicklungsvereinbarungen eigentlich nicht im engeren Sinn um Vereinbarungen handelt, sondern um eine Struktur- und Entwicklungsplanung auf Hochschulebene, die als solche schon positive Wirkung entfaltet. Aus Landessicht notwendige Entwicklungen könnten konzentrierter durch kurzfristigere Zielvereinbarungen angestoßen werden. Ein solches Instrument hätte ein größeres Maß an Verbindlichkeit und wäre von den Ergebnissen her leichter überprüfbar und mit Konsequenzen zu verbinden. Ein solcher Instrumentenmix würde die Steuerungswirkung mit Blick auf Ergebnisorientierung deutlich erhöhen.

Die **Profilbildung** wurde durch die Hochschulvereinbarung und die auf ihr aufbauenden Profilierungskonzepte und Entwicklungsvereinbarungen insofern unterstützt, als dass die Hochschulen – neben den vorhandenen strukturellen Vorgaben von staatlicher Seite – aufgefordert waren, eigene Profile zu benennen und zu stärken. Insbesondere für die Fachhochschulen Sachsens ist eine positive Steuerungswirkung in der Stärkung der Profile zu erkennen, während dieser Effekt der Hochschulvereinbarung für die Universitäten nicht derart ausgeprägt zu sein scheint. Hier wird Profilbildung bereits mehr aus eigenem Antrieb und relativ unabhängig von der Hochschulvereinbarung betrieben. Inwieweit die Hochschulvereinbarung einen Anreiz zur Kooperation der Hochschulen untereinander sowie mit externen Partnern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Kunst darstellen konnte, lässt sich insgesamt nur schwer bewerten. Die **Kooperationen** der Hochschulen haben in den betrachteten Jahren zugenommen; allerdings lässt sich nicht mit Bestimmtheit feststellen, ob dies auf die Hochschulvereinbarung zurückzuführen ist oder von ihr unabhängig erfolgt ist, so dass sich eindeutige diesbezügliche Aussagen zum aktuellen Zeitpunkt nicht treffen lassen.

In Anbetracht aktueller Entwicklungen und Herausforderungen scheint es ratsam, an der Hochschulvereinbarung als bewährtem Handlungsrahmen festzuhalten. Insgesamt sollte die staatliche Hochschulsteuerung in Sachsen in die Richtung weiterentwickelt werden, einen Ausgleich zwischen Planungssicherheit und Leistungshonorierung sowie zwischen Autonomie und Rechenschaftspflicht herzustellen.



## 4. Zusammenfassung der Empfehlungen

Im Folgenden werden die Empfehlungen, die in verschiedenen Abschnitten des vorliegenden Evaluationsberichts hinsichtlich der betrachteten Steuerungsinstrumente Hochschulvereinbarung, Entwicklungsvereinbarungen und leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung getroffen wurden, in Anlehnung an die Berichtsgliederung zusammengefasst und um übergreifende Empfehlungen ergänzt.

Bezüglich der **Hochschulvereinbarung** resultiert unsere Evaluation in folgenden **Empfehlungen**:

- Eine Neuauflage der Hochschulvereinbarung ist angesichts der grundsätzlich positiven Erfahrungen beider Partner, insbesondere in Anbetracht der durch sie gewährten Planungssicherheit für die Hochschulen, zu empfehlen.
- In der Ausgestaltung sollte der Fokus der Hochschulvereinbarung deutlich auf hochschulübergreifenden und längerfristigen Zielen und Verabredungen liegen. Denkbar sind hier beispielsweise Verabredungen auf der Ebene von Studienplatzzahlen und Ressourcen. Weitere strategische Ziele können zwar festgehalten werden, sollten aber im Weiteren in spezifischen Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen konkretisiert werden (s. u.).

Hinsichtlich der **Entwicklungsvereinbarungen** werden folgende **Empfehlungen** ausgesprochen:

- Eine Weiterführung des Instruments Entwicklungsvereinbarung in der bisherigen Umsetzungsform erscheint für die Zukunft nicht sinnvoll. An seine Stelle sollten langfristige Entwicklungs- und Strukturplanungen der Hochschulen treten, die seitens der Hochschulen im Einvernehmen mit dem Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kultur zu verfassen sind. Diese dienen dem SMWK als Grundlage für die landesweite Koordination und Planung und haben keinen Vereinbarungscharakter.
- Ausgehend von den vorgelegten Entwicklungsplanungen sollten ausgewählte strategische Zielstellungen mit Zielvereinbarungen unterlegt werden. Eine entsprechende Priorisierung auszuwählender Zielstellungen wäre mit Blick auf die landesweite Koordination des Hochschulsystems durch das SMWK zu leisten. Die Zielvereinbarungen sollten sich auf einen Zeitraum von längstens drei Jahren beziehen und Vereinbarungen zum Verfahren der Überprüfung der Zielerreichung enthalten. Im Sinne einer Grobsteuerung sollten nur übergeordnete strategische Hochschulziele aufgenommen und operative Teilziele nur insoweit benannt werden, als dies zur Konkretisierung und zur Überprüfung der Zielerreichung erforderlich ist. Die vereinbarungsgemäße Umsetzung von Maßnahmen – soweit in die Zielvereinbarungen aufgenommen – sollte nicht als Maßstab für die Überprüfung der Zielerreichung herangezogen werden.
- Das Berichtswesen sollte vereinfacht und nach Möglichkeit mit anderweitigen Berichtspflichten (z. B. Mittelverteilung) zusammengeführt werden, um den Aufwand für die Hochschulen zu reduzieren.

Zur Architektur der **leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung** lauten unsere **Empfehlungen:**

- Der vergleichsweise geringe Anteil des Budgets, der über die Formelfinanzierung an die Hochschulen vergeben wird, sollte nach der vorgesehenen Erhöhung in 2007 zunächst nicht weiter erhöht werden. Zuvor sollte die Gestaltung der Hochschulfinanzierung insgesamt im Hinblick auf eine Entwicklung hin zum Drei-Säulen-Modell angepasst werden (s. u.); in diesem Zusammenhang sollte dann eine Erhöhung des Anteils der leistungsbezogen über die Formel verteilten Haushaltsmittel geprüft werden.
- Die Kappungsgrenze, die in 2006 für die Palucca Schule Dresden und für das IHI Zittau eingerichtet wurde, sollte derzeit bezüglich Reichweite (im Hinblick auf die einbezogenen Hochschulen) und des Umfangs (von 10 %) nicht verändert werden. Sollten diese beiden Hochschulen die Kappungsgrenze regelmäßig in Anspruch nehmen, ist eine Veränderung der Formel in Bezug auf die Größengewichtung bei der Bemessung der Mittelverteilung, alternativ die Reduktion der über die Kappungsgrenze zulässigen Abweichung der Miteinnahmen von derzeit 10 %, und letztlich die Nichtberücksichtigung der beiden betrachteten Hochschulen im leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilungsmodell zu prüfen.
- Die „Leistungsbereiche“ Sach- und Investitionsmittelquote und Einführung neuer Studiengänge sollten aufgrund mangelnden Leistungsbezugs und zu geringer Anreiz- und Steuerungswirkungen aus dem Mittelverteilungsmodell entfernt werden; der Indikator Einführung neuer effizienzorientierter Managementmethoden sollte auch zukünftig nicht berücksichtigt werden.
- Im Leistungsbereich Lehre sollte die Zahl der einbezogenen Parameter reduziert werden; als Vorschlag sei die Konzentration auf die Parameter Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit, Absolventenquote und Weiterbildung genannt. Die ersten beiden Kennzahlen sollten gleichgewichtig behandelt, der Indikator Weiterbildung geringer gewichtet werden.
- Der Leistungsparameter Absolventenquote sollte gebildet werden, indem die Absolventenzahl eines Jahres zu der Studienanfängerzahl vor x Jahren in Bezug gesetzt wird. Denkbar wäre hier die durchschnittliche Regelstudienzeit der Studiengänge, die die Hochschule anbietet. Bei Studiengängen, die auf Bachelor- und Masterabschlüsse umgestellt wurden, sollte dies nach Studienabschlussart differenziert erfolgen. Alternativ kann auch die absolute Zahl der Absolventen herangezogen werden.
- Beim Indikator Weiterbildung ist die Berücksichtigung von Angeboten mit kürzerer Laufzeit zu prüfen. Außerdem sollte mittelfristig ein Wechsel von der derzeit dynamischen Betrachtung der Veränderung der Angebotsmenge gegenüber dem Vorjahr hin zu einer statischen Betrachtung des Weiterbildungsangebots erwogen werden.
- Im Leistungsbereich Forschung sollten in Zukunft grundsätzlich nur die beiden Indikatoren Promotionen und Drittmiteinnahmen verwendet werden.
- Für Fachhochschulen sollte die Gewichtung des Indikators Promotionen von derzeit 30 % des Leistungsbereichs Forschung reduziert werden; im Cluster KSW sollte er aufgrund geringer Fallzahlen gestrichen bzw. durch den Indikator Veröffentlichungen ersetzt werden.
- Der Indikator Drittmittel sollte gebildet werden, indem die Drittmiteinnahmen zur Anzahl der besetzten Professuren in Bezug gesetzt werden.
- In Anbetracht der Schwierigkeiten der Bewertung der Leistungsqualität der Kunsthochschulen sowie der geringen, wenn nicht negativen Leistungsanreize des stark quantitativ angelegten Mittelverteilungsmodells wird der Einbezug der Kunsthochschulen in das leistungs- und be-

lastungsbezogene Mittelverteilungsmodell überprüft. Alternativ ist eine Nichtberücksichtigung bzw. grundlegende Überarbeitung des Leistungsbereichs Künstlerische Praxis zu überprüfen.

In einer übergreifenden Perspektive werden nachstehende **Empfehlungen** getroffen:

- Der ab 2009 vorgesehene Stellenabbau sollte hinsichtlich der Verpflichtungen gegenüber dem Bund aus dem Hochschulpakt einer Überprüfung unterzogen werden.
- Das Gesamtmodell der staatlichen Finanzierung der sächsischen Hochschulen sollte in Richtung eines Drei-Säulen-Modells weiterentwickelt werden. Dieses besteht aus einer Grundfinanzierung, die belastungsbezogen das Grundbudget an die Hochschulen vergibt. Die leistungsbezogene Mittelverteilung vergibt dann das Anreizbudget über wenige strategisch bedeutende Indikatoren an die Hochschulen. Ergänzt werden diese durch ein Innovationsbudget, das zur Förderung von innovativen Reform- und Umstrukturierungszielen der Hochschulen diskretionär eingesetzt wird.



## 5 Literatur

- Dölle, F./Jenkner, P./Quiram, S. (2006):** Berliner Kennzahlenprojekt 2004 Künstlerische Hochschulen. LBMV 2006 Künstlerische Hochschulen: Berechnungen und Dokumentation. HIS-Projektbericht (unveröffentlicht), Hannover.
- Frohwiesser, D./Lenz, K./Wolter, A. (2003):** Die Zukunft des Humankapitals in Sachsen. Studiennachfrage und Hochschulabsolventenangebot in Sachsen bis 2020. Dresdner Studien zur Bildungs- und Hochschulplanung, Band 2, Dresden.
- Gabriel, G. I. (2007):** Die Entwicklung der Studierendenzahlen in Sachsen. Länderbericht zum Studierendenhoch. URL: [http://www.che.de/downloads/Laenderbericht\\_Sachsen\\_652.pdf](http://www.che.de/downloads/Laenderbericht_Sachsen_652.pdf)
- Heine, Ch./Spangenberg, H./Sommer, D. (2006):** Studienberechtigte 2004: Übergang in Studium, Ausbildung und Beruf. Ergebnisse der Befragung der Studienberechtigten 2004 ein halbes Jahr nach Schulabgang im Länder- und Zeitvergleich. HIS Kurzinformation A5/2006, Hannover.
- Heine, Ch./Spangenberg, H./Willich, J. (2007):** Studienberechtigte 2006 ein halbes Jahr vor Schulabgang. Studierbereitschaft und Bedeutung der Hochschulreife. HIS:Forum Hochschule 02/2007, Hannover.
- HIS Hochschul-Informations-System GmbH (2007):** Hochschulfinanzierung und –steuerung in Hamburg. HIS:Projektbericht Februar 2007.  
URL: [http://evanet.his.de/infoboerse/pdf/20070222101641HSSt\\_MV\\_Hamburg.pdf](http://evanet.his.de/infoboerse/pdf/20070222101641HSSt_MV_Hamburg.pdf)
- HIS Hochschul-Informations-System GmbH (2006a):** Hochschulfinanzierung und –steuerung in Berlin. URL: [http://evanet.his.de/infoboerse/pdf/20060629160504Berlin\\_290606.pdf](http://evanet.his.de/infoboerse/pdf/20060629160504Berlin_290606.pdf)
- HIS Hochschul-Informations-System GmbH (2006b):** Hochschulfinanzierung und –steuerung in Bremen. URL: [http://evanet.his.de/infoboerse/pdf/20061128173738HSSt\\_MV\\_Bremen.pdf](http://evanet.his.de/infoboerse/pdf/20061128173738HSSt_MV_Bremen.pdf)
- HRK (2007):** Hochschulkompass. URL: <http://www.hochschulkompass.de/>.
- Jaeger, M./Leszczensky, M. (2005):** Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Bremen. Gutachten im Auftrag des Senators für Bildung und Wissenschaft der Freien Hansestadt Bremen. HIS-Kurzinformation A11/2005, Hannover.
- Jaeger, M./Leszczensky, M./Handel, K. (2006):** Staatliche Hochschulfinanzierung durch leistungsorientierte Budgetierungsverfahren. Erste Evaluationsergebnisse und Schlussfolgerungen. In: Hochschulmanagement, 1/2006, S. 13-20.
- KMK (2005):** Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz. Dokumentation Nr. 176 – Oktober 2005. URL: <http://www.kmk.org/statist/hochschulprognose.htm>
- Leszczensky, M./Jaeger, M./Orr, D. (2004):** Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Berlin. Gutachten im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur. HIS-Kurzinformation A4/2004, Hannover.
- Leszczensky, M./Orr, D. (2004):** Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. HIS-Kurzinformation A2/2004, Hannover.
- Lenz, K./Krempkow, R./Popp, J. (2006):** Sächsischer Hochschulbericht 2006. Dauerbeobachtung der Studienbedingungen und Studienqualität im Freistaat Sachsen, Dresden.

- Schowe-von der Brelie, B./Moog, H. (2006):** Anpassung des Kapazitätsermittlungsrechts in den Bundesländern – Ergebnisse einer Befragung der Wissenschaftsministerien. In: Moog, H./Vogel, B. (Hrsg.): Bachelor- und Masterstudiengänge: Materialien zur Organisation und Ressourcenplanung. HIS:Forum Hochschule 1/2006, Hannover, S. 81-93.
- Wolter, A./Winkel, R./Frohwiesser, D. u. a. (2002):** Die Entwicklung der Studiernachfrage in Sachsen bis 2021 – Abschlussbericht, Dresden.
- Wolter, A./Lenz, K./Laskowski, R. (2006):** Studierbereitschaft bleibt auf hohem Niveau. Die Studien- und Berufswahl von Studienberechtigten des Abschlussjahrgangs 2006 in Sachsen, Forschungsbericht der TU Dresden.
- Ziegele, F. (2000):** Mittelvergabe und Zielvereinbarung – Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat-Hochschule. Überlegungen und Erfahrung in den deutschen Bundesländern. In: Titscher, S. u. a. (Hrsg.): Universitäten im Wettbewerb: Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten. Rainer Hampp Verlag, München, S. 331-386.



## 6 Anlage: Vereinbarung über die Entwicklung bis 2010 zwischen den Staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung

### Präambel

Die Sächsische Staatsregierung gewährt den unterzeichneten Hochschulen<sup>38(\*)</sup> Planungssicherheit, damit sie die Erfüllung ihrer Aufgaben sichern und ihre Profilierung auf sicherer Grundlage voranbringen können.

Sie hat in Wahrnehmung ihrer politischen Verantwortung für die Zukunftssicherung des Freistaates Sachsen nach Abwägung der Aufgaben der verschiedenen Politikbereiche den Anteil der Hochschulen an den Ressourcen definiert. Der dabei festgelegte Abbau von Haushaltsstellen ergibt sich aus den absehbaren finanziellen und demographischen Entwicklungen in Sachsen. Außerdem hat sie in Wahrnehmung ihrer politischen Verantwortung für die Optimierung des Einsatzes staatlicher Mittel Strukturänderungen beschlossen, die die Zukunftsfähigkeit der Hochschulen gewährleisten und die Effizienz erhöhen sollen.

Die Hochschulen anerkennen die Aufgabe, die sächsische Hochschullandschaft und damit ein wesentliches Potenzial für die Zukunft des Freistaates Sachsen weiterzuentwickeln, ihre Struktur zu profilieren und Reformen in Lehre und Forschung durchzuführen, durch Konzentration auf Kernbereiche zur Innovation und Wirtschaftlichkeit im Wissenschaftsbereich maßgebend beizutragen und durch Kooperation in Forschung und Lehre die Effizienz des Einsatzes der staatlichen Mittel zu verbessern. Sie werden die Empfehlungen der Sächsischen Hochschulentwicklungskommission zur weiteren Entwicklung des sächsischen Hochschulwesens vom 27.03.2001 berücksichtigen und ihre Aufgaben mit den aus dem Sächsischen Staatshaushalt zur Verfügung gestellten Ressourcen erfüllen.

Von der Sächsischen Staatsregierung und den unterzeichneten Hochschulen wird gemeinsam erklärt:

### 1. Die Staatsregierung

- (1) stattet die Hochschulen in Sachsen während der Laufzeit dieser Vereinbarung mit einem Budget aus; die jeweilige Anzahl von Haushaltsstellen sowie die Ausgestaltung des Budgets ergeben sich aus den in der Anlage festgelegten Vorgaben der Staatsregierung. Zusätzlich verbleiben den Hochschulen alle Einnahmen in der jeweils anfallenden Höhe.
- (2) nimmt die Hochschulen im Rahmen der Haushaltsaufstellung während der Laufzeit dieser Vereinbarung von weiterem Stellenabbau sowie von Haushaltskürzungen aus.
- (3) nimmt die Hochschulen im Haushaltsvollzug während der Laufzeit dieser Vereinbarung von ggf. allgemein verfügbaren personalwirtschaftlichen Stellenbesetzungssperren und wirkungsgleichen Bewirtschaftungsmaßnahmen im Bereich der Hauptgruppe 4 aus. Bewirtschaftungsmaß-

38 (\*)gemeint sind in dieser Vereinbarung einschließlich ihrer Anlage die Hochschulen gemäß § 1 des Sächsischen Hochschulgesetzes vom 11.06.1999 außer Medizinische Fakultäten

- nahmen gemäß § 41 SÄHO bleiben unberührt; die besonderen Bedingungen in Hochschulen mit der Befugnis zur eigenen Bewirtschaftung ihrer Liegenschaften werden berücksichtigt.
- (4) stellt den Hochschulen in den Jahren 2005 bis 2008 zur Finanzierung von Investitionen, Büchergrundbeständen und wissenschaftlicher Literatur jährlich zusätzlich Mittel in Höhe von insgesamt 5 Mio. € zur Verfügung; davon entfallen 4,1 Mio. € auf die Universitäten und Kunsthochschulen und 900 T€ auf die Fachhochschulen.
  - (5) kann nach Bedarfsanmeldung durch das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst beim Staatsministerium der Finanzen bis Ende Oktober eines jeden Jahres den Hochschulen insgesamt jährlich bis zu 10 Mio. € für Sachinvestitionen, insbesondere Büchergrundbestände, bewilligen, wenn die allgemeine Haushaltsentwicklung gegen Ende des Jahres eine entsprechende Ausgabe gestattet. Diese Mittel sind übertragbar und im Folgejahr verfügbar.
  - (6) stellt die Ansätze der Haushaltsmittel - über die bestehenden Deckungsvermerke hinaus - jeweils innerhalb der Hauptgruppen (HGr) 4 bis 8 gegenseitig deckungsfähig. Darüber hinaus werden die Ansätze der HGr. 4 und 5 zugunsten der HGr. 8 sowie die Ansätze der HGr. 4 zugunsten der HGr. 5 einseitig deckungsfähig gestellt. Hiervon unberührt bleibt die Zielvereinbarung mit der TU Dresden. Im Übrigen gelten die Regelungen der Sächsischen Haushaltsordnung.
  - (7) genehmigt den Hochschulen nach Auswertung des Modellversuchs an der TU Dresden und unter Berücksichtigung dabei gemachter Erfahrungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Einrichtung von Steuerungsmodellen als Grundlage für Globalhaushalte auf der Basis von § 99 SächsHG und § 7a SÄHO. Die Hochschulen werden dazu ein Berichtssystem mit Berücksichtigung leistungs- und belastungsbezogener Kennzahlen einführen, dessen genaue Ausgestaltung vom SMWK im Einvernehmen mit dem SMF und im Benehmen mit der Landeshochschulkonferenz festgelegt wird.

## 2. Die Hochschulen

- (1) erfüllen mit diesen zugewiesenen Mitteln alle ihre Aufgaben gemäß SächsHG (mit Ausnahme der auch bisher nicht von den Hochschulkapiteln bzw. vom Einzelplan 12 [SMWK] umfassten liegenschaftsbezogenen Aufgaben [einschl. HBFG]).
- (2) definieren unter Beachtung der in der Anlage festgelegten Vorgaben der Staatsregierung ihre Kernbereiche und legen bis 30.09.2003 jeweils ein Profilierungs- und Umsetzungskonzept vor. Sie koordinieren unter der Federführung des SMWK ihre Struktur mit dem Ziel, Forschung und Lehre in Sachsen zu optimieren. Im Ergebnis schließen sie bis 31.12.2003 jeweils eine Entwicklungsvereinbarung mit der Staatsregierung ab.
- (3) wirken bei der Entwicklung hochschulübergreifender attraktiver Studienangebote sowie im Bereich Zentraler Betriebseinheiten und Wissenschaftlicher Einrichtungen, wie im Bibliothekswesen, den Rechenzentren, im Hochschulsport, bei der Sprachausbildung und der Weiterbildung in Form regionaler Zentren zusammen.
- (4) richten zur inneren Profilierung und zur Stärkung ihrer Innovationsfähigkeit jeweils einen Innovationspool von mindestens 4 % der Gesamtzahl ihrer jeweiligen Haushaltsstellen ein, über dessen Verwendung in einem internen Wettbewerb von der Hochschulleitung unter Mitwirkung der Gremien, des Kuratoriums und des SMWK entschieden wird.
- (5) bauen ihren jeweiligen Beitrag zur wissenschaftlichen Weiterbildung, die sich grundsätzlich durch Gebühren und Entgelte selbst tragen soll, zielstrebig aus und entwickeln dafür auf der

Grundlage zugehöriger Zielgrößen marktfähige Angebote, die spätestens 2005 in einem tragfähigen Konzept zusammengefasst werden.

- (6) stimmen ihre Personalstruktur mit Hilfe befristeter und zwischen ihnen abgestimmter Besetzungen so flexibel ab, dass
- a) eine Anpassung der Hochschulressourcen auf Grund der demographischen Entwicklung und veränderter Studienanforderungen im Umfang von mindestens 300 Stellen in den Jahren 2009/10 möglich ist.
  - b) nach Ende der Laufzeit dieser Vereinbarung eine Anpassung der Hochschulressourcen auf Grund der demographischen Entwicklung und veränderter Studienanforderungen möglich wird.

Dies gilt in besonderem Maße auch für Professorenstellen und deren Widmung. Die Hochschulen berücksichtigen diese Flexibilität in ihren Profilierungskonzepten und in Personalentwicklungsplänen der Struktureinheiten und weisen sie explizit aus.

Das Nähere wird im Jahre 2008 bestimmt.

- (7) werden den Personalstellenabbau so gestalten, dass die durchschnittlichen Kosten der vom Stellenabbau betroffenen Stellen annähernd den Durchschnittskosten der Personalstellen der jeweiligen Hochschule im zutreffenden Haushaltsjahr entsprechen.
- (8) stimmen darin überein, dass die Verteilung der Sonderzuweisungen gem. Pkt. 1 Abs. 4, 5 dieser Vereinbarung jeweils innerhalb der Gruppe der Universitäten und Kunsthochschulen bzw. der Fachhochschulen proportional zu dem aus der Anlage ersichtlichen Stellenbestand (ohne die darin enthaltenen Bibliotheksstellen) erfolgt.

### Die Universitäten

- treiben ihre Profilierung als dauernde Aufgabe und Teil des Wettbewerbs untereinander und mit anderen Bildungsanbietern voran und bauen ortsübergreifende Netzwerke und Verbundsysteme in Forschung, Lehre und Serviceleistungen auf.
- erarbeiten unter Nutzung gestufter Studiengänge (BA/MA) differenzierte, modulare, internationale und auf lebenslanges Lernen gerichtete Studienangebote.
- bauen die Kooperation mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen und mit der Wirtschaft in Forschung und Lehre aus.

### Die Fachhochschulen

- schaffen durch Gestaltung ihrer Struktur die Voraussetzung dafür, dass sich der Anteil der staatlichen Fachhochschulen an der Gesamtzahl der Studienplätze bis zum Jahre 2008 auf 30 % erhöhen kann.
- entwickeln ihre Lehrprogramme auf der Grundlage ihrer Konzeptionen zur Profilierung und Entwicklung unter Nutzung gestufter Studiengänge mit dem Ziel innovativ weiter, mit praxisnah ausgebildeten Absolventen wesentlich zur Deckung des Bedarfs an akademischen Fachkräften in der Region beizutragen.
- entwickeln entsprechend ihrer Profillinien die Forschungskompetenzen weiter und bauen die Forschungsk Kooperation untereinander und mit Praxispartnern aus.
- entwickeln in Netzwerken mit Unternehmen der regionalen Wirtschaft, den zuständigen Industrie- und Handelskammern, den Kommunen und Landkreisen federführend Kompetenz-

zentren der Weiterbildung und streben die gemeinsame Entwicklung kooperativer Studienangebote an.

### Die Kunsthochschulen

- schärfen durch Neuzuordnungen und Umwidmungen von Professuren weiter ihr jeweiliges Profil.
- bauen die vorhandenen wettbewerbsfähigen Kompetenzen in der künstlerischen und wissenschaftlichen Lehre und Forschung sowie ihre nationalen und internationalen Kooperationsbeziehungen aus.
- intensivieren die Zusammenarbeit mit den regionalen Kunst- und Kultureinrichtungen.

### 3. Leistungswettbewerb / Controlling

- (1) Mit dem Ziel, einen Anreiz für den effektiveren Einsatz der staatlichen Mittel zu schaffen und damit den Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu fördern, werden den Hochschulen beginnend ab dem Jahr 2005 Teile des Budgets vom Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst unter Berücksichtigung leistungs- und belastungsbezogener Kennzahlen sowie unter Beachtung des jeweiligen Profilierungsstandes zugewiesen.

Unter Fortschreibung des bisher angewandten Modells werden dem Wettbewerb um die staatlichen Mittel insbesondere folgende Qualitäts- bzw. Leistungsindikatoren zugrunde gelegt:

- a) Erhöhung der Sach- und Investitionsmittelquote unter Zugrundelegung einer geeigneten Bemessungsgrundlage auf zunächst 17 % und ab 2006 auf 20 %
- b) Einhaltung der Regelstudienzeit
- c) Verkürzung der durchschnittlichen Verweildauer
- d) Höhe der eingeworbenen Drittmittel, Veröffentlichungen, Anzahl der Promotionen und Habilitationen
- e) Einführung neuer innovativer Studiengänge
- f) Einführung neuer Weiterbildungsangebote
- g) Einführung effizienzorientierter Managementmethoden

Das Nähere wird in den Entwicklungsvereinbarungen geregelt.

Das Verfahren der Mittelverteilung regelt das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst federführend im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen und im Benehmen mit der Landeshochschulkonferenz erstmals bis zum 30.06.2004.

- (2) Von 2004 an erstatten die Hochschulen zum 30. April jedes Jahres dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst einen Bericht über die Erfüllung der Entwicklungsvereinbarung unter Einbeziehung der Angebote im Weiterbildungsbereich. Das Nähere wird in den Entwicklungsvereinbarungen geregelt. Zum 30. Juni jedes Jahres übergibt das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst der Sächsischen Staatsregierung einen Gesamtbericht über die Einhaltung der in dieser Vereinbarung festgelegten Komponenten.
- (3) Zum 31.12.2006 wird eine Evaluation der Vereinbarung vorgenommen.

## 4. Schlussbestimmungen

Diese Vereinbarung

- (1) tritt mit ihrer Unterzeichnung in Kraft und endet am 31.12.2010, wobei die Bestimmungen über Budgetbildung und Budgetvollzug zum 01.01.2005 in Kraft treten.
- (2) steht unter dem Vorbehalt, dass der Haushaltsgesetzgeber die zur Wirksamkeit der Vereinbarung notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen schafft. Die Staatsregierung wird auf eine rechtliche Umsetzung hinwirken.
- (3) kann von beiden Seiten aus wichtigem Grund beendet werden. Die Beendigung bedarf der Schriftform und muss bis zum 31. Dezember des Vorjahres der jeweils stattfindenden Haushaltsverhandlungen erklärt werden. Ein wichtiger Grund liegt insbesondere vor, wenn durch eine schwerwiegende Veränderung der Haushaltslage die Geschäftsgrundlage dieser Vereinbarung entfällt. In diesem Falle treten die Parteien in Verhandlungen mit dem Ziele der Anpassung ein.

## Anlage

### Vorgaben der Staatsregierung

#### 1. Über die strukturelle Entwicklung der Hochschulen

- (1) Die staatliche Ausbildung von Juristen wird in der Universität Leipzig konzentriert.
- (2) Die Ausbildung im Fach Romanistik wird in der Universität Leipzig und der TU Dresden konzentriert.
- (3) In der TU Chemnitz werden die Allgemeine und Vergleichende Literaturwissenschaft, Wirtschafts- und Sozialgeographie sowie Deutsch als Fremd- und Zweitsprache als Nebenfächer der Magisterstudiengänge gestrichen; außerdem wird der Aufbaustudiengang Sozialpädagogik eingestellt.
- (4) Die Ausbildung von Grund- und Mittelschullehrern wird spätestens ab 2005 grundsätzlich in der Universität Leipzig konzentriert.
- (5) Die universitäre Ausbildung von Bauingenieuren wird in der Technischen Universität Dresden konzentriert.
- (6) Die universitäre Ausbildung von Wirtschaftsingenieuren wird in den Technischen Universitäten konzentriert.
- (7) Die Ausbildung in den geowissenschaftlichen Fächern Geophysik, Geologie und Mineralogie wird grundsätzlich in der TU Bergakademie Freiberg konzentriert.
- (8) Die TU Chemnitz und die TU Bergakademie Freiberg arbeiten bei der universitären Ausbildung in Mathematik/Naturwissenschaften und Wirtschaftswissenschaften zusammen und konzentrieren sie auf die sich aus ihrem jeweiligen Profil ergebenden Erfordernisse der Ingenieurwissenschaften bzw. der Ingenieur-, Geo-, und Montanwissenschaften.

Die Maßnahmen sind in den Entwicklungsvereinbarungen zu präzisieren.

#### 2. Über die Zuführung von Planstellen und Haushaltsmitteln

- (1) In den Jahren 2001 bis 2004 werden in den Hochschulen insgesamt 415 Stellen abgebaut, in den Jahren 2005 bis 2008 werden in den Hochschulen insgesamt 300 Stellen abgebaut. Während der Laufzeit der Vereinbarung stehen den Hochschulen folgende Personalstellen zur Verfügung, wobei bei den Angaben zu 2009/10 Kapitel 2 Absatz 6 Ziffer a) nicht berücksichtigt ist.

	2005	2006	2007	2008	2009/10
<u>Universitäten:</u>					
TU Chemnitz	1231	1220	1208	1196	1185
TU Dresden	2777	2749	2721	2695	2667
TU Bergakademie Freiberg	831	824	817	809	801
Universität Leipzig	2123	2103	2084	2065	2045
Internationales HS-Institut Zittau	27	27	27	27	27

	2005	2006	2007	2008	2009/10
<u>Fachhochschulen:</u>					
HTW Dresden	445	444	443	442	441
HTWK Leipzig	404	404	404	403	402
HS Mittweida	297	296	294	292	291
HS Zittau/Görlitz	298	296	295	294	291
WH Zwickau	413	411	409	407	406

	2005	2006	2007	2008	2009/10
<u>Kunsthochschulen:</u>					
HS für Bildende Künste Dresden	99	99	98	97	97
HS f. Grafik und Buchkunst Leipzig	87	86	86	85	85
HS f. Musik Dresden	102	101	100	100	100
HS f. Musik u. Theater Leipzig	148	147	146	145	144
Palucca-Schule Dresden	55	55	55	55	54

Von dieser Vorgabe unberührt bleiben bereits bestehende KW-Vermerke sowie die 23 im Kapitel 1207 veranschlagten Stellen für gemeinsame Berufungen. Ebenso unberührt bleiben künftige Stellenumschichtungen, die sich aus wissenschaftspolitischen Entwicklungen ergeben und einvernehmlich zwischen den Hochschulen im Benehmen mit der Landeshochschulkonferenz vereinbart werden.

Der Stellenplan B gilt in der jeweils aktuellen, dem Haushaltsplan zugrunde liegenden Fassung.

- (2) Den Hochschulen wird für die Laufzeit der Vereinbarung jährlich ein Budget nach folgenden Maßgaben garantiert:

Das Budget wird aus den im Haushalt 2004 für die Universitäten und Hochschulen veranschlagten Soll-Ausgaben aus der HGr. 5 – 8, Kapitel 1208 – 1241 in Höhe von 127.730.400,00 € (einschl. Drittmittel) gebildet. Hinzu kommen

- die Soll-Ausgaben des Haushaltes 2004 für die sonstigen nicht Stellenplan bezogenen Personalausgaben (HGr. 4) der Kap. 1208-1241;
- die Personalausgaben des Stellenplans, die nach den jeweils dem Staatshaushalt zugrunde liegenden Personalpauschsätzen garantiert werden. Dabei werden die Kosten für Bewährungs- und Zeitaufstiege berücksichtigt; Anpassungen des Hochschulbesoldungsrechts werden bei der Bemessung der Personalpauschsätze kostenneutral eingearbeitet.

Rechnerisch werden die Einnahmen der Hochschulen (HGr. 1-3, Basis Soll 2004) bei der Ermittlung des Budgets abgezogen.

Das Budget beträgt somit für das Basisjahr 2004: 596.409.300,00 €.

(3) Darüber hinaus

- stehen den Hochschulen jährlich die im Sammelansatz Kapitel 1207 veranschlagten und der Verstärkung der Ansätze der Hochschulen dienenden Mittel in Höhe von 2.273.300,00 € zur Verfügung;
- werden für die Hochschulen jährlich insgesamt Mittel in Höhe von 6,391 Mio. € zur Kofinanzierung von Gemeinsamen Hochschulprogrammen (außer HBFG) des Bundes und der Länder sowie von Modellversuchen nach der BLK-Rahmenvereinbarung garantiert.

(abgeschlossen am 10. Juli 2003, Unterschriften: MP, SMin. W+K, Rektoren)









HIS, Goseriede 9, 30159 Hannover

Postvertriebsstück, Deutsche Post AG, Entgelt bezahlt, 61246

**Herausgeber:**

HIS-Hochschul-Informationen-System GmbH  
Goseriede 9, 30159 Hannover  
[www.his.de](http://www.his.de)

**Verantwortlich:**

Prof. Dr. Martin Leitner

**Hinweis gemäß § 33 Datenschutzgesetz (BDSG):**

Die für den Versand erforderlichen Daten (Name, Anschrift) werden elektronisch gespeichert.

ISSN 1863-5563

