

# Hochschulsteuerung durch Hochschulverträge

Eine Einordnung der Ausgestaltung in Brandenburg

Potsdam, den 19. Dezember 2017  
Dr. Susanne In der Smitten, [smitten@dzhw.eu](mailto:smitten@dzhw.eu)

# Gliederung

1. Überblick über den aktuellen Stand der Instrumente der Landeshochschulsteuerung
2. Einordnung in einen Bundesländervergleich
3. Fazit

# Grundzüge der „Neuen Hochschulsteuerung“ über Elemente des New Public Managements

- Paradigmenwechsel von einer inputorientierten Detailsteuerung in Verbindung mit Kameralistik hin zu einer outputorientierten Grobsteuerung in Verbindung mit Globalhaushalten
  - Grundsätzliche Vorgehensweise:
    - Formulierung strategischer Zielsetzungen durch die Politik
    - Umsetzung durch – in der Autonomie gestärkte – Hochschulen
    - Controlling der Zielerreichung und Ableitung von Konsequenzen
  - Verbreitete Instrumente
    - Kontraktförmige Steuerung: Hochschul- bzw. Rahmenverträge, Ziel- und Leistungsvereinbarungen
    - Budgetorientierte Hochschulsteuerung: Indikatorbasierte Mittelvergabemodelle und Ausbau von Drei-Säulen-Modellen

# Landeshochschulsteuerung in Brandenburg – zeitlicher Überblick

- Über zehnjährige Tradition von Hochschulpakten (zwischen der Landesseite und allen Hochschulen des Landes) und Zielvereinbarungen (jeweils mit den einzelnen Hochschulen)
- 2012: Berichte Lausitzkommission und Hochschulstrukturkommission
- 2013: Beschluss der Hochschulentwicklungsplanung des Landes Brandenburg 2025
- 2015: Reform des Mittelvergabemodells, Konzeption eines ersten Modells 2003 durch CHE, Evaluation 2009
- Aktuelle Rahmenvereinbarung von 2013 für 2014-2018 beschlossen; Laufzeit der aktuellen Zielvereinbarungen ebenso 2014-2018

# Landeshochschulsteuerung in Brandenburg - zentrale gesetzliche Grundlagen im BbgHG

- **§ 5 Abs. 7:** Das für die Hochschulen zuständige Mitglied der Landesregierung kann insbesondere zur Umsetzung der staatlichen Hochschulentwicklungsplanung mit den einzelnen Hochschulen Hochschulverträge und andere Ziel- und Leistungsvereinbarungen über Aufgabenwahrnehmung und Entwicklung der Hochschulen mit einer mehrjährigen Laufzeit treffen. Darin können Regelungen zur staatlichen Finanzierung im Rahmen des Haushaltsrechts, messbare und überprüfbare Ziele, die Prüfung des Umsetzungsstands der Vereinbarungen sowie die Folgen von nicht erreichten Zielen festgelegt werden.
- **§ 6 Abs. 1:** Die staatliche Finanzierung der staatlichen Hochschulen orientiert sich an den in Lehre und Forschung sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses erbrachten Leistungen. Dabei sind auch Fortschritte bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages zu berücksichtigen. Die staatliche Anerkennung nichtstaatlicher Hochschulen gemäß § 83 begründet keinen Anspruch auf staatliche Zuschüsse.

# Aktuelle Landeshochschulentwicklungsplanung

- Bestandsaufnahme zum Landeshochschulsystem, Rahmenbedingungen, hochschulpolitische Zielvorgaben, Entwicklungsperspektiven für die einzelnen Hochschulen
- Prognosen zur Entwicklung der Studierendenzahlen und Ergebnisse der Hochschulstrukturkommission des Landes Brandenburg unter Leitung von Prof. Dr. Friedrich Buttler sind eingegangen, Dialogprozess mit den Hochschulen
- 5 zentrale Handlungsfelder benannt:
  - Chancengerechtigkeit und Durchlässigkeit
  - Komplementarität und Kooperation
  - Innovative Entwicklungen ermöglichen
  - Hochschulautonomie und Planungssicherheit stärken
  - Profile der Hochschulen schärfen
- Modell der gestuften Hochschulsteuerung fixiert
- Neugründung der Brandenburg Technischen Universität Cottbus-Senftenberg als zentrale Veränderung in der Hochschulstruktur

# Aktuelle Rahmenvereinbarung I

- Verlässlichkeit und mehrjährige Planungssicherheit (finanziell und personell) als vorangestellte Ziele
- Leistungszusagen der Landesseite (Haushaltsvorbehalt):
  - Globalzuweisungen, Personalverstärkungsmittel, Zuschüsse für Graduiertenförderung, Mittel für Forschungsvorhaben, Mittel für Existenzgründungen
  - Rücklagenbildung ohne Mittelentnahme
  - Einsatz bzw. Weiterreichung von Bundesmitteln (Hochschulbau und Hochschulpakt 2020)

# Aktuelle Rahmenvereinbarung II

- Leistungszusagen der Hochschuleseite:
  - Abschluss von Zielvereinbarungen auf Basis der Hochschulentwicklungsplanung
  - Förderung von Studienqualität und Studienerfolg
  - Gewinnung von Studierenden, insbesondere von Landeskindern
  - Forschungsstärken profilieren (→ DFG-Quote), Intensivierung der Netzwerkbildung (untereinander, AUF, Wirtschaft)
  - Internationalisierung (sowohl internationalization at home als auch studying abroad)
  - Nachwuchsförderung (kooperative Promotionen, Tenure-Track-Professuren)
  - Chancengleichheit (Gleichberechtigung, familiengerechte Hochschule)
  - Interne und externe Qualitätssicherung unter Einbeziehung von Peer-Review-Verfahren
  - Effizienz der Budgetsteuerung, Kosten-Leistungs-Rechnung



# Aktuelle Rahmenvereinbarung III

- Berichterstattungspflichten
- Evaluierung der Zielerreichung 2017, um sie bei der Gestaltung der neuen Verträge berücksichtigen zu können
- Ausblick auf die nächste Vertragsperiode:
  - Im November 2017 Antrag zur neuen Hochschulrahmenvereinbarung im Landtag verabschiedet
  - Entwurf der Rahmenvereinbarung soll bis Ende des 1. Quartals 2018 dem Landtag vorgelegt werden
  - Inhalte: Grundfinanzierung, Lehrerbildung, Stabilisierung der Studierendenzahlen, Internationalisierung und Mobilität, Durchlässigkeit zwischen Universitäten und Fachhochschulen, gute Arbeitsbedingungen, Frauenförderung, Wissens- und Technologietransfer, Verbesserung der Situation für Studierende mit Kind oder mit Behinderung

# Aktuelle Zielvereinbarungen 2014-2018 I

- Präambel: Expliziter Rückbezug auf Hochschulentwicklungsplanung 2025 und auf Rahmenvereinbarung
- Finanzielle Rahmenbedingungen und Zusagen des Landes, Verweis auf das Mittelverteilmodell
- Ausstattung der Hochschulen (Stellen), Baumaßnahmen
- Hochschulübergreifende Festlegungen:
  - komplementäre Profilierung und Kooperation (Mittelzusagen für bestimmte hochschulübergreifende Vorhaben)
  - Wissenschaftliche und künstlerische Weiterbildung
  - Wissenschaftlicher Nachwuchs (z.B. kooperative Promotionen)
  - Lehre und Studium (Förderung von Durchlässigkeit; Netzwerk)
  - Forschung, Innovation und Wissenstransfer (Zusammenarbeit der Hochschulen untereinander, aber auch mit AUF und Wirtschaft)
  - Qualitätssicherung (Berichtswesen)
  - Kooperationen im Verwaltungsbereich

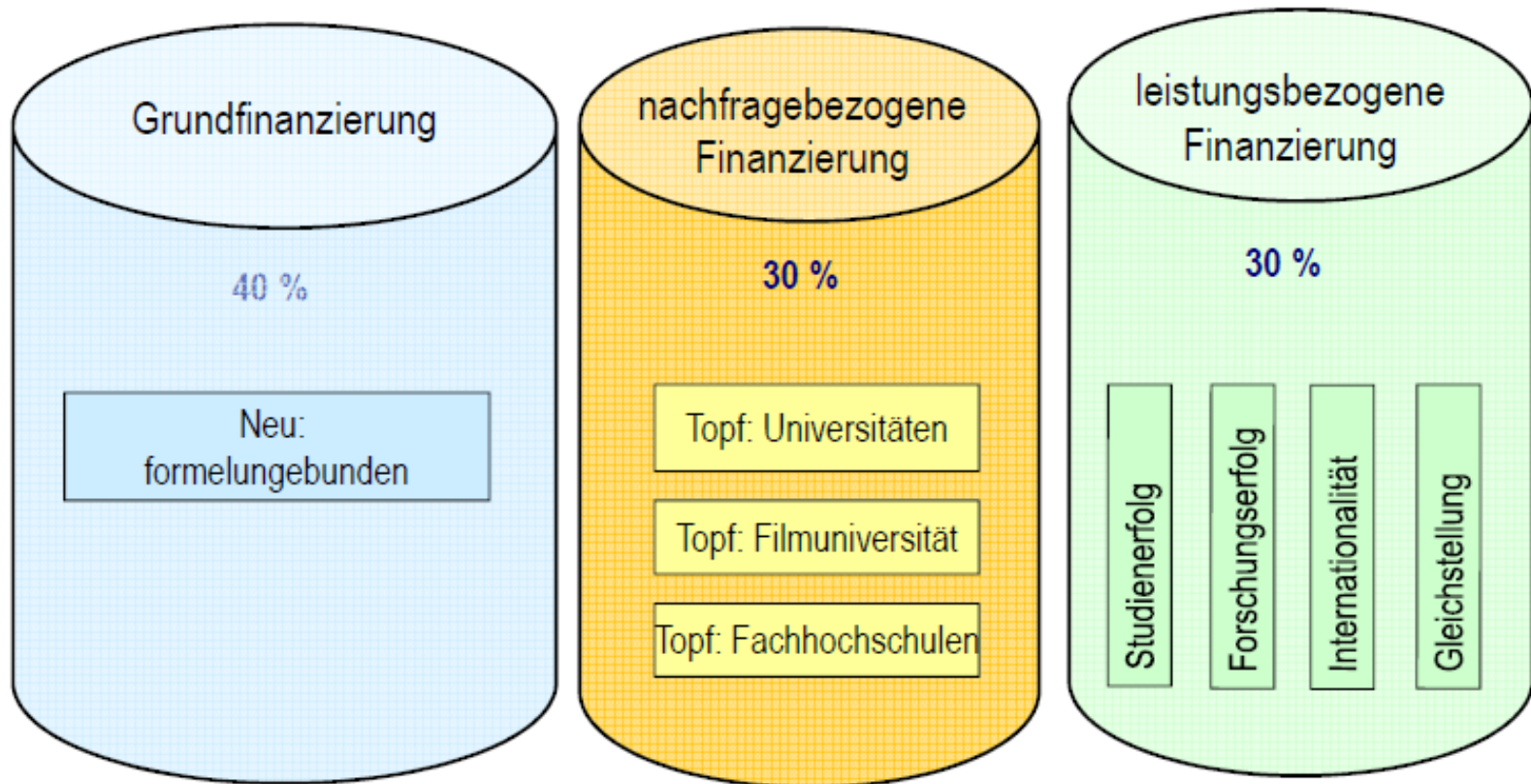
# Aktuelle Zielvereinbarungen 2014-2018 II

- Hochschulspezifische Festlegungen
  - Entwicklungsperspektive im Vertragszeitraum
  - Einzelziele und Vorhaben in den großen Leistungsbereichen von Hochschulen
    - Studium und Lehre
    - Wissenschaftliche Weiterbildung
    - Studierendengewinnung und -vorbereitung
    - Forschung
    - Wissens- und Technologietransfer
    - Internationalisierung
    - Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses
    - Chancengleichheit
    - Evaluierung und Qualitätssicherung
    - Effizienz der Budgetsteuerung

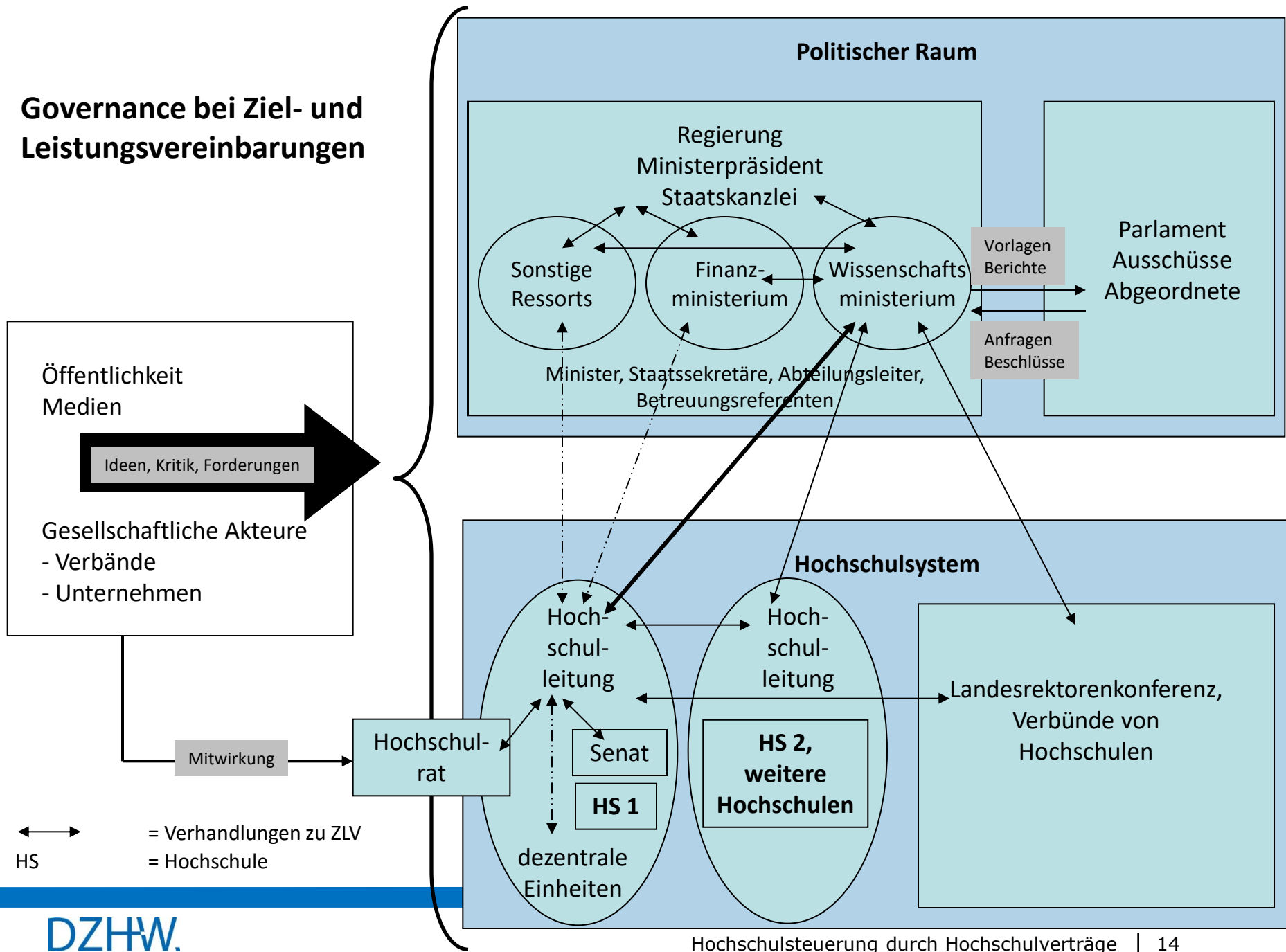
# Aktuelle Zielvereinbarungen 2014-2018 III

- Schlussbestimmungen:
  - Laufzeit
  - Anpassungsmöglichkeit bei veränderten Rahmenbedingungen
  - Konsequenzen aus Zielverfehlungen
  - Überprüfung 2018, Fortschreibung 2019 ff
  - Finanzierungszusagen unter Haushaltsvorbehalt

# Aktuelle Struktur des Mittelvergabemodells



# Governance bei Ziel- und Leistungsvereinbarungen



# Einordnung: Hochschulentwicklungsplanung

- Staatliche Ziele der Hochschulentwicklung werden gemäß § 3 Abs. 2 BbgHG durch „das für die Hochschulen zuständige Mitglied der Landesregierung nach Anhörung der Hochschulen zur Sicherung eines angemessenen Angebots an Hochschulleistungen vorgegeben“
- Andere Ländern haben z.T. ebenfalls schriftliche Landeshochschulentwicklungsplanungen mit langen Laufzeiten, z.B. Sächsischer Hochschulentwicklungsplan 2020 aus dem Jahr 2011
- Dies ist aber nicht zwingend der Fall, in Hessen z.B. eher dialogischer Prozess in Arbeitsgruppen zwischen Ministerium und Hochschulen ohne einheitliches schriftliches Dokument.  
§ 7 Abs. 1 HHG: „1 Die Struktur- und Entwicklungsplanung einschließlich der baulichen Entwicklungsplanung (Entwicklungsplanung) ist im Rahmen der Grundsatzentscheidungen der Landesregierung Aufgabe der Hochschulen und des Ministeriums. 2 Sie soll ein fachlich ausreichendes und regional ausgewogenes Angebot in Lehre und Forschung sicherstellen und das gemeinschaftliche oder hochschulübergreifende Angebot von Einrichtungen und deren wirtschaftliche Nutzung gewährleisten.“

# Einordnung: Rahmenvereinbarung

- In Brandenburg ist ein gestuftes Verfahren der Hochschulsteuerung fixiert
  - Rahmenvereinbarung mit allen Hochschulen des Landes
  - Hochschulindividuelle Zielvereinbarungen
- Dies findet man in ähnlicher Form in zahlreichen anderen Bundesländern:
  - Hochschulfinanzierungsvertrag Baden-Württemberg
  - Innovationsbündnis in Bayern
  - Hessischer Hochschulpakt
  - Hochschulentwicklungsvertrag Niedersachsen
  - Hochschulvereinbarung NRW
  - Zuschussvereinbarungen in Sachsen
  - Hochschulvertrag in Schleswig-Holstein
  - Rahmenvereinbarung in Thüringen
- Die Varianz der Inhalte der Vereinbarungen mit allen Hochschulen eines Landes ist überschaubar, Kerninhalte sind grundsätzliche finanzielle Regelungen und übergreifende hochschulpolitische Ziele für alle zentralen Leistungsbereiche von Hochschulen, wichtiges Ziel ist Planungssicherheit.



# Einordnung: Gesetzliche Grundlage der Zielvereinbarungen

- Die gesetzliche Grundlage der Zielvereinbarungen in Brandenburg in § 5 Abs. 7 umfasst keine obligatorischen Vorgaben zu Inhalten der Vereinbarungen und lässt somit weiten Gestaltungsspielraum.
- Dies ist in anderen Ländern zum Teil ähnlich, z.B. Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz.
- Den Gegenpol bilden sehr detaillierte Regelungen, z.B. § 12 Abs. 2 ThürHG:  
„Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen legen messbare und überprüfbare Ziele für die verschiedenen Aufgabenbereiche der Hochschulen fest, insbesondere die angestrebte Zahl der Studierenden und der Absolventen in den einzelnen Fächern oder Fächergruppen, das Verfahren der Qualitätssicherung von Forschung und Lehre, die Ziele bei der Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses, des Technologietransfers, der Einwerbung von Drittmitteln und der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags sowie die Kooperation mit in- und ausländischen Hochschulen, wissenschaftlichen Einrichtungen und der Wirtschaft. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen legen die Entwicklung der Hochschule, insbesondere die Forschungsschwerpunkte sowie die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen und deren Finanzierung fest. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen regeln das Verfahren zur Feststellung des Standes der Umsetzung der Zielvereinbarungen und die Folgen bei Nichterreichen von vereinbarten Zielen.“

# Einordnung zur Ausgestaltung der Zielvereinbarungen I

- Präambel leistet Einordnung in das Gesamtsystem der staatlichen Hochschulsteuerung
- Hochschulübergreifende Festlegungen sind eine Detaillierung und Konkretisierung zur Rahmenvereinbarung
- Das Zusammenspiel zwischen den Vereinbarungen einerseits und dem Mittelverteilmmodell (MVM) bleibt weitgehend offen. Es gibt keinen unmittelbaren Widerspruch; ähnliche Ziele über zwei Instrumente mit Anreizen unterlegt.

# Einordnung zur Ausgestaltung der Zielvereinbarungen II

- Systematische Gliederung in Leistungszusage (was wird die Hochschule tun) und zugehörigen Vorhaben.
- Allerdings vielfach Absichtserklärungen statt konkreter Vorhabenzusagen, z.B.: „Die FHP strebt an, das Angebot an weiterbildenden Masterstudiengängen auszubauen.“ oder „Die Universität will ... weiterentwickeln.“
- Wenig durchgängige Operationalisierung (feste Terminzusagen, Indikatoren, Zielwerte). Es bleibt z.B. unklar, ab wann eine Veränderung als Weiterentwicklung gilt und wer auf welcher Basis darüber befindet, dass die Weiterentwicklung in die richtige Richtung geht.
- Daher schwierige Bemessung der Zielerreichung
- Eher punktuelle, nicht aber systematische Unterlegung mit Gegenleistungen der staatlichen Seite, insbesondere mit Finanzmitteln.

# Einordnung zur Anlage zur Wirksamkeit


- Schlussbestimmungen:  
„Bei Nichterreicherung vereinbarter hochschulübergreifender oder hochschulspezifischer Ziele ist das Land berechtigt, Leistungen auszusetzen, es sei denn, die Hochschule kann nachweisen, dass sie notwendige und geeignete Handlungen zur Zielerreichung vorgenommen hat und die vereinbarten Ziele gleichwohl aus Gründen verfehlt wurden, die sie nicht zu verantworten hat. Die Hochschule ist hierzu anzuhören. Ziel im Sinne dieser Bestimmung sind die Vorhaben der Hochschule im Rahmen der hochschulübergreifenden und hochschulspezifischen Festlegungen.“
- In Brandenburg gibt es damit keinen Automatismus aus Zielverfehlungen. Anders ist es z.B. im Saarland oder in Sachsen.
- Öffentliche Bekanntmachung der Vereinbarungen auf den Seiten des Ministeriums. Dies ist in der Mehrzahl der Bundesländer der Fall. Bisweilen sind auch Zielerreichungsberichte/Leistungsberichte öffentlich gut zugänglich (z.B. Berlin). Andere Länder halten solche Unterlagen staatlicher Hochschulsteuerung stärker unter Verschluss (z.B. Rheinland-Pfalz, Sachsen).

# Einordnung: Verbindung zur hochschulinternen Steuerung

- **Präambel der Zielvereinbarungen:**  
„Die hochschulinterne Umsetzung der Hochschulentwicklungsplanung mündet auf Grundlage der Hochschulverträge in die individuelle Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschulen sowie deren hochschulinterne Konkretisierung, beispielsweise durch Zielvereinbarungen.“
- **Korrespondiert zu § 3 Abs. 2 BbgHG:**  
Die Hochschulen stellen für einen Zeitraum von fünf Jahren Struktur- und Entwicklungspläne, einschließlich der Personalentwicklung, auf und schreiben sie regelmäßig fort. Sie sind dabei an staatliche Zielsetzungen der Hochschulentwicklung gebunden, die das für die Hochschulen zuständige Mitglied der Landesregierung nach Anhörung der Hochschulen zur Sicherung eines angemessenen Angebots an Hochschulleistungen vorgibt. In den Struktur- und Entwicklungsplänen stellen die Hochschulen die vorgesehene fachliche, strukturelle, personelle und finanzielle Entwicklung dar. Die Struktur- und Entwicklungsplanung soll ein fachlich ausreichendes und regional ausgewogenes Angebot in Forschung und Lehre sicherstellen. Die Struktur- und Entwicklungspläne sind der für die Hochschulen zuständigen obersten Landesbehörde anzuzeigen.
- **Bleibt letztlich im Autonomiebereich der Hochschule**

# Schlussbemerkungen

- Fünfjährige Laufzeit im Ländervergleich nicht unüblich, hat Vor- und Nachteile durch das Spannungsverhältnis von Planungssicherheit für die Hochschulen einerseits und Handlungsmöglichkeiten für den Haushaltsgesetzgeber andererseits
- Das Zusammenspiel von Entwicklungsplanung, Rahmenvereinbarung und Verträgen mit den einzelnen Hochschulen ist klar definiert und inhaltlich schlüssig; die Verbindung zum MVM innerhalb eines Gesamtsystems staatlicher Hochschulsteuerung bleibt hingegen vage.
- Vereinbarungen mit einzelnen Hochschulen sind grundsätzlich gut geeignet, um auf Sondersituationen wie die der BTUCS und der Filmhochschule oder auch allgemein auf eine zunehmende Heterogenität von Hochschulprofilen einzugehen. Eine gute hochschulindividuelle Ausgestaltung geht i.d.R. mit einem eher hohen Aufwand einher.
- Die Governance-Konstellation, die der Entwicklung der Inhalte der Vereinbarungen zugrunde liegt, ist von außen nicht beurteilbar. Angesichts der vergleichsweise schwachen angelegten Finanzwirksamkeit hängt die Wirksamkeit der Vereinbarungen entscheidend von der tatsächlichen Selbstverpflichtung der Hochschuleseite und insbesondere vom Commitment der Hochschulleitungen ab.



Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit;  
ich freue mich auf die  
Diskussion mit Ihnen!

Dr. Susanne In der Smitten

Tel.: 0511-450670-362

[smitten@dzhw.eu](mailto:smitten@dzhw.eu)