

AP

Tatsächliche Hochschulautonomie

am Beispiel der finanziellen Steuerung der
Hochschulen in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen

Akiiki Babyesiza
Christian Berthold

CHE gemeinnütziges Centrum für Hochschulentwicklung
Verler Straße 6
D-33332 Gütersloh

Telefon: ++49 (0) 5241 97 61 0
Telefax: ++49 (0) 5241 9761 40
E-Mail: info@che.de
Internet: www.che.de

[Korrigierte Fassung vom 18. Mai 2018]

ISSN 1862-7188
ISBN 978-3-941927-94-0

**Tatsächliche Hochschulautonomie
am Beispiel der finanziellen Steuerung der
Hochschulen in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen**

Akiiki Babyesiza

Christian Berthold

Zusammenfassung

In nahezu allen westlichen Industrienationen wurden seit den 1990er Jahren Reformen unternommen, die den Hochschulen mehr Autonomie zuweisen sollten. Hochschulen sollten stärker selbst über ihre Prozesse und Strukturen entscheiden können. Zu den an die Hochschulen übertragenen formalen Entscheidungsrechten gehörten auch und insbesondere solche, die sich auf Regelungs- und Entscheidungsgegenstände des Hochschulhaushalts beziehen. Formale Entscheidungsrechte und Instrumente, die die Gestaltung des hochschulischen Haushalts betreffen, werden unter dem Begriff der Finanzautonomie gefasst. Unter Entscheidungsrechten und Instrumenten der Finanzautonomie von Hochschulen verstehen wir die outputorientierte Mittelverteilung an Hochschulen, das Recht, Mittel zwischen Haushaltsjahren und Haushaltstiteln zu übertragen sowie die eigenständige interne Mittelverteilung von Hochschulen, die Diversifizierung der Finanzquellen, den Übergang zu doppischer Haushaltsführung, sogenannte Globalbudgets, Personalkostenbudgetierung, die Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen bzw. Rückstellungen bis hin zur Fähigkeit, Kredite aufzunehmen.

Vor diesem Hintergrund lautet die zentrale Frage unserer empirischen Untersuchung: Wie beeinflussen Entscheidungsrechte und Instrumente der Finanzautonomie im Zusammenwirken mit anderen politischen, rechtlichen, finanziellen, organisationalen, individuellen und informellen Regelsystemen die strategische Handlungsfähigkeit von Hochschulen?

Für diese Untersuchung wurde mit Brandenburg und Nordrhein-Westfalen jeweils ein Bundesland mit niedriger und hoher formaler Finanzautonomie ausgewählt. In beiden Bundesländern wurden Interviews mit Haushaltsexpert(inn)en an jeweils zwei Fachhochschulen und Universitäten durchgeführt sowie hochschulpolitische Dokumente, nicht-hochschulbezogene Gesetze, das Programmittelaufkommen und die politische Wahrnehmung von Rücklagen analysiert und auf ihren Einfluss auf die Finanzautonomie hin untersucht.

Auch wenn sich die Bundesländer Brandenburg und Nordrhein-Westfalen in der Gewährung von Entscheidungsrechten im Bereich der Finanzen und zum Teil auch in der Wahrnehmung von Handlungsbeschränkungen unterscheiden, werden einige übergreifende Themen deutlich:

1. Konterkariert werden die formal gewährten Entscheidungsrechte und der finanzielle Handlungsspielraum von Hochschulen zum Teil durch politische Setzungen zur Finanzierung (Nordrhein-Westfalen) und durch einen nicht geregelten Übergangsprozess von Hochschulverträgen, der keine langfristige Planung zulässt (Brandenburg).
2. Formale Regelwerke wie die Lehrverpflichtungsverordnung, der Stellenplan und die Kapazitätsverordnung konterkarieren die Hochschulautonomie und die Finanzautonomie indirekt.
3. Zahlreiche nicht-hochschulspezifische Gesetze (Steuerrecht, Arbeitsrecht etc.) erhöhen den Bürokratieaufwand an Hochschulen, da die Konsequenzen ihrer Anwendung auf Wissenschaftseinrichtungen nicht gebührend im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt wurden und diese daher nicht wissenschaftsadäquat sind.
4. Durch Umschichtungen aus der staatlichen Grundfinanzierung in die programmartige Sonderfinanzierung findet eine Rücknahme von schon gewährten finanziellen Freiheiten statt. Das erhöhte Zweitmittelaufkommen ist im ‚Hochautonomieland‘ Nordrhein-Westfalen ein größerer Faktor als im ‚Niedrigautonomieland‘ Brandenburg. Hochschulpaktmittel jedoch haben eine deutliche handlungserweiternde Wirkung.

5. Im Falle der Rücklagefähigkeit von Mitteln wird deutlich, dass auch politische Faktoren formal gewährte Entscheidungsrechte konterkarieren können. Einerseits geht die Möglichkeit, Rücklagen zu bilden auf politische Reformen zurück, andererseits sind es politische Akteure, die die Bildung von Rücklagen oft kritisch einschätzen.

Aus diesem Grund empfehlen wir (hochschul-)politischen Akteuren folgende Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Hochschulen die ihnen formal bereits gewährten Entscheidungsrechte auch optimal nutzen können:

- Die Zusammenführung von verschiedenen hochschulpolitischen Verträgen, um Steuerungsdiffusion zu vermeiden und die Kohärenz des politischen Rahmens sicherzustellen.
- Eine Reform formaler Regelwerke wie des Stellenplans und der Kapazitätsverordnung, die einschränkend auf die Hochschulautonomie wirken.
- Eine Berücksichtigung hochschulspezifischer Belange bei nicht-hochschulbezogenen Gesetzen (z.B. Steuerrecht, Arbeitsrecht etc.)
- Eine Zusammenführung kleinteiliger Programmförderlinien.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Einführung | 4 |
| 2 | Hintergrund | 4 |
| 3 | Untersuchungsdesign | 5 |
| 3.1 | Fragestellung und Konzeption | 5 |
| 3.2 | Fallauswahl..... | 6 |
| 3.3 | Vorgehensweise und Methodik..... | 8 |
| 4 | Hochschulsteuerung in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen..... | 9 |
| 4.1 | Neue Steuerung durch formale Regelwerke | 10 |
| 4.2 | Alte Steuerung durch formale Regelwerke..... | 14 |
| 4.3 | Nicht-hochschulbezogene formale Regelwerke | 19 |
| 4.4 | Steuerung durch zweckgebundene Mittel | 20 |
| 4.4.1 | Der Hochschulpakt 2020..... | 23 |
| 4.4.2 | Studiengebührenersatzmittel | 24 |
| 4.5 | Rücklagenbildung | 26 |
| 4.5.1 | Intendierte Rücklagen..... | 26 |
| 4.5.2 | Nicht-intendierte Rücklagen..... | 27 |
| 4.5.3 | Rücklagen aus Sicht der Politik..... | 27 |
| 4.6 | Interne Steuerung..... | 28 |
| 4.6.1 | Organisationskultur..... | 28 |
| 4.6.2 | Individuelle Eigenschaften | 29 |
| 5 | Zusammenfassende Bewertung | 30 |
| 6 | Empfehlungen..... | 34 |
| 7 | Anhang | 36 |
| 7.1 | Dokumente | 36 |
| 7.2 | Literaturverzeichnis..... | 38 |
| 7.3 | Interviewleitfäden..... | 39 |

1. Einführung

Durch die Transformation des deutschen Hochschulsystems – orientiert an Leitideen des *New Public Management* – hat sich ein neues Steuerungsregime im Verhältnis der Länder zu ihren Hochschulen entwickelt. Dabei wurde ein Wechsel eingeleitet von staatlicher Regulierung hin zu mehr indirekter Steuerung der staatlichen Akteure mittels Zielvereinbarungen, durch die Übertragung von Aufsichtsfunktionen an gesellschaftliche Stakeholder in Hochschulräten und die Etablierung von mehr Wettbewerb innerhalb und zwischen Hochschulen. In den Ausgestaltungsvarianten zeichnen sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern ab, auch wenn der übergreifende Ansatz, die Hochschulen mit Hilfe dieser *neuen Steuerung* zu dynamisieren, grundsätzlich in allen Ländern verfolgt wird. Ein zentrales Ziel der Reformen war es, Hochschulen durch hierarchische Leitungsstrukturen, erweiterte Entscheidungsrechte und eine erhöhte Rechenschaftspflicht zu strategisch handlungsfähigen Organisationen zu machen. Und in der Tat verfügen Hochschulen heute in nahezu allen Bundesländern über organisationale Ziele, die in Hochschulentwicklungsplänen benannt sind, interne Qualitätssicherungssysteme und Hochschulräte. Zudem sind in allen Ländern auch im Haushalt Elemente zur Gewährung einer größeren Autonomie eingeführt worden, die kameralistische Haushaltswirtschaft ist in allen Ländern gelockert, in einigen sogar schon sehr weitgehend überwunden worden. Im Fokus der vorliegenden Studie wird nun der Blick auf die tatsächliche Finanzautonomie im Entscheidungsalltag von Hochschulverwaltungen gelenkt und die Frage gestellt, ob es einen Unterschied zwischen einer politisch deklarierten und einer praktischen Finanzautonomie gibt.

2. Hintergrund

In nahezu allen westlichen Industrienationen wurden seit den 1990er Jahren Reformen unternommen, die den Hochschulen mehr Autonomie zuweisen sollten. Hochschulen sollten stärker selbst über ihre Prozesse und Strukturen entscheiden können. Zu den an die Hochschulen übertragenen formalen Entscheidungsrechten gehörten auch und insbesondere solche, die sich auf Regelungs- und Entscheidungsgegenstände des Hochschulhaushalts beziehen. Formale Entscheidungsrechte und Instrumente, die die Gestaltung des hochschulischen Haushalts betreffen, werden unter dem Begriff der Finanzautonomie gefasst. Unter Reformen der Finanzautonomie von Hochschulen verstehen wir die sukzessive Einführung von output-orientierter Mittelverteilung an Hochschulen, das Recht, Mittel zwischen Haushaltsjahren und Haushaltstiteln zu übertragen sowie die eigenständige interne Mittelverteilung von Hochschulen, den Trend zur Diversifizierung der Finanzquellen, den Übergang zu doppischer Haushaltsführung, die Einführung von sogenannten Globalbudgets, Personalkostenbudgetierung, die Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen bzw. Rückstellungen bis hin zur Fähigkeit, Kredite aufzunehmen.¹

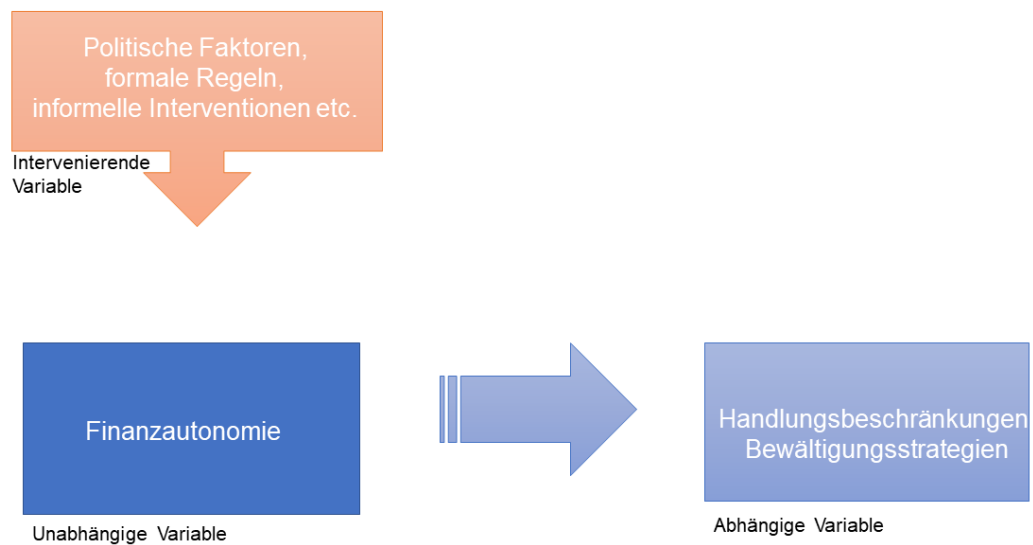
¹ Vgl. de Boer et al. (2010), S. 4.

3. Untersuchungsdesign

3.1 Fragestellung und Konzeption

Vor dem Hintergrund der nun über einen längeren Zeitraum etablierten und institutionalisierten Entscheidungsrechte mit Bezug auf die Gestaltung von Hochschulhaushalten stellt sich die Frage, ob und inwiefern die mit Reformen der sogenannten Finanzautonomie assoziierten Zwecke empirisch erreicht werden. Die zentrale Frage unserer empirischen Untersuchung lautet demgemäß: Wie beeinflussen Entscheidungsrechte und Instrumente der Finanzautonomie im Zusammenwirken mit anderen formalen Regelsystemen die strategische Handlungsfähigkeit von Hochschulen? Unter Entscheidungsrechten und Instrumenten der Finanzautonomie verstehen wir dabei die oben genannten formalen Regelsysteme der flexiblen Mittelverwendung, Globalbudgets usw. Dabei ist im Lichte unserer Fragestellung von Interesse, ob und inwiefern andere, nicht dem Bereich der Finanzautonomie zuzurechnende Regelsysteme die Spielräume der Hochschulen zu autonomen Entscheidungen beeinflussen. Vereinfacht gesprochen fragen wir, ob es jenseits der politisch proklamierten Autonomie Steuerungsebenen gibt, durch die eine vermeintlich gewährte Autonomie konterkariert wird, oder ob umgekehrt auf der zweiten oder dritten Steuerungsebene Freiheitsoptionen entstehen könnten, durch die der alltagspraktische Autonomiestatus der Hochschulen eher erhöht wird.

Unter diesen anderen Regelsystemen verstehen wir konkret bspw. die Kapazitätsverordnung, die Lehrverpflichtungsverordnung, Stellenpläne, Zweckbindungen von Mitteln, Reisekostenrichtlinien, Setzungen in Zielvereinbarungsprozessen und andere Instrumente behördlicher Fach- und Rechtsaufsicht. Dabei interessiert uns, wie genau diese anderen Regelsysteme den strategischen Handlungsspielraum der Hochschulen einschränken oder erweitern. Strategische Handlungsfähigkeit wiederum verstehen wir in Anlehnung an Whitley (2008) als dezentrale Problemwahrnehmung sowie die Fähigkeit, auf diese Wahrnehmungen bezogene, spezifische Problemlösungen zu entwickeln und durchzuführen. Konzeptionell sind im Rahmen der Untersuchung formale Regelungen der Finanzautonomie die unabhängige Variable, politische Faktoren, sonstige und informelle Regelsysteme sowie individuelle Akteurseigenschaften sind intervenierende Variablen und die dadurch von Akteuren wahrgenommenen Handlungsbeschränkungen sowie deren Bewältigungsstrategien abhängige Variablen.

Abb. 1: Operationalisierungs-Modell

3.2 Fallauswahl

Die Analyse der Landeshochschulgesetze von Hüther (2010) hat die Variation in der formalen Umsetzung der Autonomieerweiterung in den einzelnen Ländern verdeutlicht. In der Fallauswahl sollte vor diesem Hintergrund eine gewisse Diversität der formal gewährten Autonomie in den deutschen Bundesländern berücksichtigt werden. Neben Hüther (2010), der eine Einordnung der in Landeshochschulgesetzen festgelegten Kompetenzmodelle vornimmt, nehmen wir für die Fallauswahl auch Bezug auf die vergleichende Untersuchung der Hochschulautonomie von Dohmen & Krempkow (2015:20), welche Regelungen/Instrumente mit Auswirkungen auf die Systemstruktur (Fachaufsicht, Entwicklungsplanung für die Hochschulen, Berufsrecht, Kontrakte, Hochschulräte), Regelungen/Instrumente der Hochschulfinanzierung des Landes (Globalhaushalt, Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM)) und Regelungen/Instrumente der Qualitätssicherung (Berichtswesen/verpflichtende externe Evaluation) unterscheiden und anhand dieser Indikatoren das Hochschulmodell in den jeweiligen Landeshochschulgesetzen dem Idealtyp entweder des bürokratischen Modells oder des Managementmodells zuordnen.

Basierend auf dieser Analyse lassen sich die deutschen Bundesländer hinsichtlich der Gewährung formaler Entscheidungsrechte folgendermaßen klassifizieren: in den Bundesländern Hessen und Nordrhein-Westfalen verfügen die Hochschulen über ein hohes Maß an organisationalen Entscheidungsrechten, die Länder Berlin, Brandenburg und Rheinland-Pfalz sind demnach am anderen Ende des Spektrums anzusiedeln. Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Sachsen-

Anhalt bewegen sich im Mittelfeld², ebenso Schleswig-Holstein und Thüringen, die in der erwähnten Studie nicht berücksichtigt worden sind.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, den Einfluss politischer, rechtlicher, finanzieller, organisationaler und individueller Faktoren auf die Finanzautonomie und die strategische Handlungsfähigkeit von hochschulischen Akteuren zu untersuchen. Dies spricht für eine Auswahl von Bundesländern, die sich bezüglich des Indikators formale Finanzautonomie stark voneinander unterscheiden. Wenn wir also über den Einzelfall hinaus Muster und Typologien von Handlungsbeschränkungen ableiten wollen, ist es sinnvoll, in einem ersten Schritt Bundesländer auszuwählen, die die Spannweite gewährter Entscheidungsrechte abbilden.

Die beiden Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Brandenburg variieren hinreichend bezüglich Grad der Hochschulautonomie, geografischer Lage und Größe des Hochschulsystems, um zwischen ihnen einen Vergleich durchführen zu können. Die Unterschiede der beiden Länder berücksichtigend, wurden jeweils zwei Universitäten und zwei Fachhochschulen ausgewählt, die sich in ihrer Position und dem Status im jeweiligen Bundesland in Bezug auf Alter, Landesbedeutung, Größe, Drittmittelstärke und Fächerspektrum ähneln. Man wird ein Hochschulsystem von der Größe und Komplexität dessen in NRW nur eingeschränkt anhand von vier Hochschulen abbilden können, allerdings konnten im Rahmen der hier vorliegenden Untersuchung nicht mehr Hochschulen einbezogen werden. Die Deutungen und Interpretationen werden daher angesichts der Anzahl der Fälle mit der gebotenen Zurückhaltung vorgenommen. Zudem ist daran zu erinnern, dass die Gewährung von Hochschulautonomie heute zum selbstverständlichen Anspruch der Länder geworden zu sein scheint. Die in den genannten Studien aufgezeigte Spannweite illustriert lediglich Varianz innerhalb des Autonomie-Anspruchs. Gleichwohl hat es in einigen Ländern inzwischen auch politische Diskussionen darüber gegeben, ob die Autonomiegewährung teilweise zu weit gegangen sei und Länder in übertriebener Weise auf ihren direktiven Einfluss gegenüber ihren Hochschulen verzichtet hätten.³

Neben dem formalen Handlungsrahmen im Bundesländervergleich ist die Diversität der Finanzquellen in den jeweiligen Bundesländern, operationalisiert über den Anteil der Drittmittel an den gesamten Mitteln, ein weiterer wichtiger Indikator für die Fallauswahl. Der Drittmittelanteil klärt möglicherweise über Potentiale der Hochschulen auf, trotz Finanzautonomie beschränkte Entscheidungsräume auszuweiten. Ein hoher Drittmittelanteil könnte demgemäß formal beschränkte Finanzautonomie bei Haushaltsmitteln kompensieren.⁴ Ebenso kann aber auch eine erhöhte Finanzautonomie Voraussetzung für erfolgreiche Drittmittelinwerbungen sein. Gleichzeitig können dadurch neue und zusätzliche Steuerungslogiken oder Verhaltenserwartungen begünstigt werden. Die Studie hat sich deshalb auch darum bemüht, Hochschulen mit unterschiedlich hohen Drittmittelanteilen einzubeziehen, weil überprüft werden sollte,

² Dohmen & Krempkow (2015), S.40-49.

³ In der Begründung des Hochschulzukunftsgesetzes in NRW heißt es etwa: „Staatliche Deregulierung darf aber gerade im Hochschulwesen nicht dazu führen, das Land gänzlich aus seiner Verantwortung zu entlassen und Gemeinwohlinteressen weniger Beachtung einzuräumen. Mit dem Hochschulzukunftsgesetz wird diese offene Flanke der Verselbständigungspolitik der letzten Jahre auf hochschulfreundliche Weise geschlossen.“ (Begründung des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) vom 16. September 2014, S. 120;

https://www.mkw.nrw/fileadmin/Medien/Dokumente/Hochschule/Gesetze/HZG_mit_Begr%C3%BCndung.pdf

⁴ Dies war eine der Grundideen hinter der Forderung nach deiner Diversifizierung der Finanzquellen. Siehe etwa F. Ziegele (2008): Budgetierung und Finanzierung, S. 46 ff.

ob und ggf. inwiefern fehlende Finanzautonomie durch hohe Anteile an Drittmitteln kompensiert werden bzw. ob die so gewonnenen Spielräume auch wieder konterkariert werden könnten – immerhin stellen Drittmittelgeber den Hochschulen nicht einfach zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, sondern binden die Zusagen an entsprechende Leistungserwartungen und Dokumentationspflichten.

Als Hochschulen eingebracht und in die Untersuchung einbezogen wurden vor diesem Hintergrund:

Brandenburg

- Universität Potsdam
- Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
- Hochschule für Nachhaltige Entwicklung Eberswalde
- Technische Hochschule Wildau

Nordrhein-Westfalen

- Universität zu Köln
- Universität Duisburg-Essen
- Hochschule Düsseldorf
- Hochschule Bochum

3.3 Vorgehensweise und Methodik

Zwecks Bestätigung der Relevanz der dargelegten Fragestellung und zur Validierung der Fallauswahl wurden fünf explorative Experteninterviews mit Expert(inn)en von jeweils einer Fachhochschule und einer Universität in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen und einer Fachhochschule in Niedersachsen geführt. Themen der explorativen Interviews waren: Die Wirkung formaler Regelwerke wie der Kapazitätsverordnung, des Stellenplans und der Lehrverpflichtung auf die Finanzautonomie, die Wirkung anderer formaler Regelwerke und die Bildung von Rücklagen. Die Auswertung der explorativen Interviews führte zu folgenden vorläufigen Ergebnissen:

- Regelwerke wie die Lehrverpflichtungsverordnung, der Stellenplan und die Kapazitätsverordnung haben durchaus einschränkende Wirkung auf das Haushaltsmanagement.
- Es findet eine Bürokratisierung durch nicht-hochschulspezifische Gesetze statt (z.B. durch das Vergaberecht, Mindestlohngesetz, Reisekostenrichtlinien etc.).
- Hochschulverträge (Zielvereinbarungen) können je nach Ausgestaltung als Instrumente der Detailsteuerung verwendet werden.
- Es findet eine Umschichtung von Mitteln vom Globalhaushalt zu zweckgebundenen und zeitlich begrenzten Zweitmitteln durch den Hochschulträger statt.
- Die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung und Veto-Macht von Studierenden in Gremien ist bei der Verteilung von Studienbeitragsersatzmitteln zu berücksichtigen.
- Die Einordnung und Wahrnehmung von Rücklagen/Haushaltsresten durch politische Akteure setzt Hochschulen unter Zugzwang.
- Die Erfahrungen und Kompetenzen sowie die Autonomieaffinität von Mitgliedern des Hochschulmanagements ist eine wichtige Grundvoraussetzung dafür, dass Hochschulen ihre formal gewährten Freiräume auch nutzen können.

Diese Ergebnisse wurden genutzt, um einen qualitativen Leitfaden für die Befragung der o.g. Hochschulleitungen mit folgenden Oberthemen zu entwickeln: politische Faktoren, formale Regelwerke, hochschulinterne Regularien, individuelle Eigenschaften von Akteuren. In der empirischen Phase der Studie wurden dann die folgenden Arbeitsschritte ausgeführt:

- Eine Recherche und Analyse der nicht-hochschulbezogenen Gesetze, die einschränkende Effekte auf die Finanzautonomie ausüben.
- Eine Analyse der Hochschulverträge im Interesse des Nachweises bzw. der Exemplifizierung der Hypothese, dass Länder durch kleinteilige Verträge detailliert steuern.
- Eine Exemplifizierung der Hypothese, dass einem erhöhten Zweit- und Drittmittelaufkommen ein reduziertes Globalbudget gegenübersteht.
- Eine Analyse der politischen Wahrnehmung von Rücklagen und ihren Konsequenzen.

Die explorativen Interviews machten weiterhin deutlich, dass die Bundesländer Brandenburg und Nordrhein-Westfalen aufgrund ihrer Unterschiede adäquate Fälle darstellen. Sie variieren hinsichtlich der Größe des Hochschulsystems und des Bundeslandes, der hochschulpolitischen Rahmenbedingungen und des Steuerungsregimes. Die in den folgenden Kapiteln beschriebenen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen wurden in einer ersten Fassung einigen Expert(inn)en aus den explorativen Interviews vorgelegt. Ihr Feedback ist in die Endfassung des vorliegenden Ergebnisberichts eingeflossen.

4. Hochschulsteuerung in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen

Das Operationalisierungs-Modell strukturiert den Aufbau dieses Kapitels. In den folgenden Unterkapiteln werden die intervenierenden Variablen (politische, rechtliche, finanzielle, organisationale und individuelle Faktoren) und ihr Einfluss auf die unabhängige Variable (Finanzautonomie von Hochschulen) sowie die daraus resultierenden Handlungsbeschränkungen und Bewältigungsstrategien (abhängige Variablen) beschrieben. Im ersten Unterkapitel werden die politische Rahmenbedingungen, d.h. Gesetze, Hochschulvereinbarungen und Landesentwicklungspläne, die den politischen Rahmen der Hochschulsteuerung bilden und Ideen der neuen Steuerung berücksichtigen, beschrieben. Zudem erfolgt eine Rekonstruktion der Autonomiefreiräume in den beiden Bundesländern, basierend auf einer Analyse der genannten Dokumente (4.1). Im zweiten Unterkapitel wird dann unter Heranziehung der Befunde aus den Expert(inn)eninterviews die Wirkung von hochschulbezogenen Regelungen der sogenannten alten Steuerung beschrieben (4.2). Darauf folgen eine Beschreibung nicht hochschulbezogener Gesetze und deren Einfluss auf die Finanzautonomie. Die Auswahl beruht auf den Äußerungen der Expert(inn)en (4.3). Anschließend gehen wir dem Phänomen der Steuerung durch zweckgebundene Mittel nach (4.4). Rücklagenbildung an Hochschulen und die Einschätzung der Politik sind ein weiteres Beispiel, anhand dessen die Problematik der teilweisen Inkompatibilität zwischen alter und neuer Steuerung beschrieben wird (4.5). Abschließend wird in Unterkapitel 4.6 die Rolle persönlicher Eigenschaften und Einstellungen hochschulischer Akteure thematisiert, die einschränkend oder fördernd auf die Finanzautonomie wirken. Des Weiteren legen wir ein Augenmerk auf interne Steuerungsmechanismen und ihren Einfluss darauf, wie die Finanzautonomie dezentraler Einheiten in den Hochschulen eingeschränkt oder gefördert wird.

4.1 Neue Steuerung durch formale Regelwerke

Den formalen Rahmen der hochschulischen Finanzautonomie bilden besonders die Landeshochschulgesetze, die Landeshaushaltsordnung⁵, die Landeshochschulentwicklungsplanung, Hochschulvereinbarungen und Hochschulverträge mit den einzelnen staatlichen Hochschulen des Landes.⁶ Im Folgenden stellen wir diese formalen Entscheidungsrechte im Bereich der Hochschulfinanzen kurz dar, um diese später zu den tatsächlichen Freiräumen in Beziehung zu setzen.

| Landeshochschulgesetze | |
|---|--|
| Brandenburg | Nordrhein-Westfalen |
| Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG -) vom 29. April 2014 | Hochschulzukunftsgesetz (HZG NRW) vom 16. September 2014 (GV. NRW. S. 547) |
| Bei der Wahrnehmung staatlicher Angelegenheiten unterstehen Hochschulen der Fachaufsicht | |
| Der/die Fachminister(in) ist Dienstvorgesetzte(r) des Präsidenten/der Präsidentin der Hochschule | Dienstvorgesetzter des Rektorats ist das Ministerium, es kann die Befugnisse widerrufen, teilweise auf Vorsitzende des Hochschulrates übertragen. |
| Die Entwicklungsplanung ist an staatliche Zielsetzungen gebunden, Struktur- und Entwicklungsplan muss dem Ministerium angezeigt werden. | Die Entwicklungsplanung ist eine gemeinsame Aufgabe des Ministeriums und der Hochschule in der Gesamtverantwortung des Landes. Für die Hochschulentwicklungsplanung ist der Landeshochschulentwicklungsplan verbindlich. |
| Der/die Fachminister(in) beruft auf Vorschlag die Hochschullehrer(innen). Das Recht auf Berufung kann den Hochschulen durch Rechtsverordnung übertragen werden. | Der Rektor/Die Rektorin beruft die Hochschullehrer(innen) auf Vorschlag des Fachbereichs. |
| Das Ministerium kann zur Umsetzung der staatlichen Hochschulentwicklungsplanung | Das Ministerium schließt mit jeder Hochschule nach Maßgabe des Haushalts für mehrere Jahre geltende Hochschulverträge. |

⁵ Die Landeshaushaltsordnung in Brandenburg gilt mit Ausnahme von fünf Paragrafen nicht für die Stiftungshochschule Frankfurt/Oder. Für die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen gilt ausschließlich die Verordnung über die Wirtschaftsführung der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulwirtschaftsführungsverordnung – HWFVO).

⁶ Darüber hinaus ist in Nordrhein-Westfalen im März 2015 die Verordnung über die für den Erlass von Rahmenvorgaben im Hochschulbereich geltenden Grundsätze (Rahmenvorgabengrundsätzeverordnung – RVGrVO) erlassen worden.

| | |
|--|---|
| mit Hochschulen mehrjährige Hochschulverträge und Ziel- und Leistungsvereinbarungen treffen. | |
| Landeshochschulrat (Amtsperiode: 4 Jahre), 6-12 Mitglieder | Hochschulrat (Amtsperiode: 5 Jahre), 6-12 Mitglieder |
| Sogenannte <i>Erweiterte Kameralistik</i> und Kosten-Leistungsrechnung möglich | Spätestens ab Haushaltsjahr 2017 doppelte Hochschulrechnungslegung |
| Rücklagenbildung ist zu 100% zulässig | Nicht verausgabte Mittel stehen der Hochschule überjährig zur Verfügung |

Diese erste Übersicht zeigt einen Teil des formalen Handlungsrahmens von Hochschulen in der Trägerschaft der Länder Brandenburg und Nordrhein-Westfalen. Die Unterschiede in den Autonomiegraden der Hochschulen werden hier bereits deutlich. In beiden Bundesländern ist das Fachministerium Dienstvorgesetzter der Hochschulleitung, wobei in Nordrhein-Westfalen eine Übertragung auf den/die Vorsitzende(n) des Hochschulrats möglich ist. Während Hochschulen in Nordrhein-Westfalen Professor(inn)en selber berufen können, fällt dieses Recht in Brandenburg dem/der zuständigen Fachminister(in) zu. Es kann allerdings per Rechtsverordnung auf die Hochschulen übertragen werden. Während in Brandenburg ein Landeshochschulrat für das Hochschulsystem bestellt wird, in dem auch Vertreter des Ministeriums Mitglieder sind, haben Hochschulen in Nordrhein-Westfalen hochschulspezifische Hochschulräte. Der Übergang zur Doppik ist für nordrhein-westfälische Hochschulen im Hochschulgesetz festgelegt. In Brandenburg können Hochschulen zwischen der erweiterten Kameralistik und der Kosten-Leistungsrechnung wählen. Dieser kurze Ausschnitt macht deutlich, dass der formale Handlungsrahmen an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen weiter ist als in Brandenburg. Zeitgleich ist festzustellen, dass der Handlungsrahmen der nordrhein-westfälischen Hochschulen im Vergleich zur vorherigen Gesetzgebung (Hochschulfreiheitsgesetz) an einigen Punkten schmaler geworden ist. Zwar ist die Fachaufsicht des Ministeriums nicht offiziell wiedereingeführt worden, die Einführung einer Rahmenvorgabengrundsätzeverordnung ist von den Expert(inn)en aber als ein Versuch der Autonomieeinschränkung interpretiert worden. Faktisch jedoch hat die Verordnung bislang nicht zu den befürchteten Einschränkungen geführt.

| Vereinbarungen | |
|--|---|
| Brandenburg | Nordrhein-Westfalen |
| Rahmenvereinbarung zwischen dem Land Brandenburg und den Hochschulen des Landes Brandenburg (2014-2018) | Hochschulvereinbarung NRW 2021 |
| Die Rahmenvereinbarung ist den Hochschulverträgen übergeordnet und bietet den Hochschulen finanzielle Planungssicherheit. In der Vereinbarung sind die Leistungsverpflichtungen der Hochschulen und die Leistungen des Landes bzgl. Globalbudget, Personalverstär- | Die Hochschulvereinbarung NRW bietet den Hochschulen finanzielle Planungssicherheit. Die wichtigsten Punkte der Vereinbarung sind: das Land verpflichtet sich den Landeszuschuss für die Laufzeit von Einsparungen auszunehmen, einige Programmmittel werden bei Beibehaltung der Zweckbindung in |

| | |
|---|---|
| kungsmittel, Zuschüsse für Nachwuchsförderung, Innovative Forschungsvorhaben, Stellenplanflexibilisierung, Rücklagenbildung, Hochschulbau und Hochschulpaktmittel festgehalten. Die Haushaltsmittel werden über die Laufzeit von fünf Jahren für alle Hochschulen um 5 Mio. EUR erhöht. | den Hochschulhaushalt verlagert; die Hochschulen verpflichten sich dazu, in den Zukunftsfonds einzuzahlen, eine Minderausgabe in Höhe von 8 Mio. EUR pro Jahr zu tragen und den Landeshochschulentwicklungsplan umzusetzen. |
|---|---|

Hochschulvereinbarungen sind ein Instrument, um finanzielle Planungssicherheit für Hochschulen zu gewährleisten. In den Vereinbarungen werden die Leistungen von Land und Hochschule festgelegt. Die Beispiele aus Brandenburg und Nordrhein-Westfalen haben gezeigt, dass Vereinbarungen handlungserweiternd und handlungsbeschränkend wirken können. In Brandenburg ist die Vereinbarung mit einer Zusage über eine erhöhte Grundfinanzierung und der Möglichkeit Rücklagen zu bilden verbunden. In Nordrhein-Westfalen jedoch ist die Hochschulvereinbarung mit einer Umschichtung von Mitteln der Grundfinanzierung in die Sonderfinanzierung in Form des Zukunftsfonds verbunden.

| Hochschulverträge | |
|---|---|
| Hochschulverträge sind Verträge zwischen einzelnen Hochschulen und dem Landesministerium, die Ziele und Leistungen mit dem Globalbudget verbinden. Sie sind ein Instrument des neuen, an das New Public Management angelehnten, Steuerungsregimes, welches das Management by Objectives in die Hochschulsteuerung einführt und einen Wandel von der input- zur output-orientierten Steuerung vollzieht. | |
| Brandenburg | Nordrhein-Westfalen |
| Hochschulverträge/Zielvereinbarungen der Brandenburger Hochschulen (2014-2018) | Ziel- und Leistungsvereinbarung (ZLV) V mit den Fachhochschulen (2014-2015) Hochschulverträge mit Fachhochschulen zur Änderung der Zielvereinbarungen V mit den Fachhochschulen Fortschreibung der ZLV V vom 2014-12/2016 Hochschulverträge mit Universitäten (bis 12/2016) ⁷ |

⁷ Des Weiteren hat das Land Nordrhein-Westfalen noch weitere 5 Sondervereinbarungen und Sonder-Hochschulverträge mit seinen Hochschulen zum Hochschulpakt II und III und zum Masterprogramm 2014-2020 abgeschlossen (siehe Kap. 4.4.1). <https://www.mkw.nrw/hochschule/hochschulen-in-nrw/hochschulvertraege-und-landes-hochschulentwicklungsplan/>.

Die Hochschulverträge in Brandenburg sind innerhalb des Finanzierungsmodells mit dem sogenannten *Topf 3: Profil- und Strukturbildungsmittel* verknüpft. In den Verträgen werden finanzielle Rahmenbedingungen, Zuwendungen für laufende Zwecke und Hochschulpaktmittel in 6 Handlungsfeldern, Ausstattung der Hochschulen (Stellenplanflexibilisierung) und Baumaßnahmen, Hochschulübergreifende Festlegungen in 7 Bereichen (Lehre und Studium, Forschung, Innovation und Wissenstransfer, Qualitätssicherung etc.), und hochschulspezifische Festlegungen in 11 Bereichen getroffen.⁸

Die Hochschulverträge behandeln die Leistungen der Hochschulen in den Bereichen: Lehre und Studium, Forschung und Entwicklung, Wissens- und Technologietransfer, Querschnittsthemen (Gender Mainstreaming, Diversity, Inklusion, Internationalisierung, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Gute Beschäftigungsbedingungen/Lehrstellen für Auszubildende an Hochschulen, Nachhaltigkeitsstrategie der Hochschule, Baumaßnahmen) und Durchführung des Hochschulvertrages.

Hochschulverträge in Brandenburg werden mit den einzelnen Hochschulen des Landes in einem Aushandlungsprozess entwickelt. Die befragten Hochschulen empfinden die vereinbarten Ziele daher nicht als Einschränkung. Über die Verwendung der Mittel muss in regelmäßigen Abständen durch Verwendungsnachweise und Berichte Auskunft erteilt werden. Eine inhaltliche Nachjustierung zwischen Hochschulen und Land während der Vertragslaufzeit ist nicht möglich. Des Weiteren nimmt die Planungssicherheit gegen Ende der Laufzeit ab, so lange die Weiterführung oder eine Neuauflage der Verträge ungeklärt ist. Dies erschwert eine langfristige strategische Planung der Hochschulen. In Nordrhein-Westfalen wird die hohe Anzahl der Verträge von den befragten Expert(inn)en kritisch eingeschätzt. Der Vertragsfindungsprozess wird nicht als partizipativ empfunden, daher wirken die Hochschulverträge auf viele Hochschulvertreter(innen) wie Erlässe, die darüber hinaus nicht spezifisch auf die einzelnen Hochschulen zugeschnitten sind.

An der kursorischen Darstellung dieser formalen Steuerungsinstrumente wird schon deutlich, dass die Länder – und in der Hinsicht sind Brandenburg und Nordrhein-Westfalen durchaus typisch für alle Bundesländer – inzwischen verhandlungsbasierten Vereinbarungen für die Abstimmung über Ziele und Ressourcen zwischen den Ebenen der politischen Steuerung durch das Land und den Hochschulen eine große Bedeutung beimessen. Bestand das Arsenal an Steuerungsinstrumenten in der Hinsicht vor ca. 20 Jahren noch fast allein aus Gesetzen, Verordnungen und Erlassen auf der Basis jährlicher Haushalte, so werden nun in fast allen Ländern mehrjährige Budgetzusagen in übergreifenden Verträgen gewährt, die den Hochschulen höhere Planungssicherheit einräumen sollen. Gleichzeitig werden mit den Hochschulen individualisierte Vereinbarungen ausgehandelt und geschlossen, die es gestatten, die spezifischen Bedürfnisse und Bedingungen einzelner Einrichtungen besser zu würdigen. Im besten Fall sollte es auf diese Weise gelingen, einen aushandlungsbasierten Konsens darüber zu

⁸ Diese Bereiche sind: Entwicklungsperspektive der Hochschule, Studium und Lehre, Wissenschaftliche Weiterbildung, Studierendengewinnung und -vorbereitung, Forschung, Transfer, Internationalisierung, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Chancengleichheit/familiengerechte Hochschule, Evaluierung und Qualitätssicherung sowie Effizienz in der Budgetsteuerung.

erzielen, was das Land von seinen Hochschulen jeweils erwartet und welche Ressourcen es dafür bereitstellen will. Die Handlungsschwerpunkte der Hochschulen könnten dann für mehrere Jahre mit den politisch legitimierten Zielen des Landes abgestimmt werden. Die Hochschulen könnten sich durch die Berücksichtigung ihrer jeweiligen Bedingungen besser verstanden und gewürdigt sehen und es könnte sogar zu einer kompensatorischen Koordination zwischen den Hochschulen kommen (Arbeitsteilung).

Die Herausforderungen dieses Ansatzes sind schon an der kurzen Übersicht der Instrumente ablesbar: Es kann leicht zu einer unübersichtlichen Fülle von Vereinbarungen kommen. Darüber ist das grundsätzliche Problem des asynchronen Machtgefälles zwischen dem Geld gebenden Ministerium und den Hochschulen nicht einfach durch die Ausgestaltung des Abstimmungsprozesses zu kompensieren. Besonders aber sind alle aushandlungsbasierten Steuerungsverfahren zeitverzehrend, wodurch größere und komplexere Hochschulsysteme stärker herausgefordert werden als kleinere. Allein die Koordination der Aushandlungsprozesse zwischen allen Beteiligten und der Laufzeiten der verschiedenen Verträge und Pläne stellt ein Land mit einem Hochschulsystem wie Nordrhein-Westfalen vor erhebliche Herausforderungen.

4.2 Alte Steuerung durch formale Regelwerke

In diesem Kapitel beschreiben wir den Einfluss hochschulbezogener und nicht-hochschulbezogener Regelwerke auf die tatsächliche Finanzautonomie von Hochschulen und ihre hemmende bzw. fördernde Wirkung.

| Lehrverpflichtungsverordnung | |
|---|---|
| <p>Während die Inhalte von Forschung und Lehre des hauptamtlichen wissenschaftlichen Personals an deutschen Hochschulen gemäß Artikel 5 Abs. 3 Grundgesetz frei sind, wird der Umfang der Lehre für die unterschiedlichen Statusgruppen an Hochschulen in den Lehrverpflichtungsverordnungen der Länder festgelegt. Der Umfang der Lehrverpflichtung wird in Lehrveranstaltungsstunden (LVS) gezählt, die je 45 Minuten umfassen. Neben der individuellen Lehrverpflichtung ist es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen möglich, die Lehrverpflichtung von einer Gruppe von Professor(inn)en zusammenzufassen und durch die Dekan(inn)e(n) nach anderen Kriterien zuweisen zu lassen.⁹ Im Folgenden gehen wir kurz auf die Paragraphen der Lehrverpflichtungsverordnungen in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen ein, die von den befragten Expert(inn)en als besonders einschränkend hervorgehoben wurden.</p> | |
| Brandenburg | Nordrhein-Westfalen |
| <p>Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den staatlichen Hochschulen des Landes</p> | <p>Verordnung über die Lehrverpflichtung an Universitäten und Fachhochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung – LVV) (letzte Änderung 01.07.2016)</p> |

⁹ Hochschulzukunftsgesetz, § 33, Abs. 5, Satz 2.

| Brandenburg (Lehrverpflichtungsverordnung – LehrVV) (letzte Änderung 13.01.2017) | |
|--|--|
| <p>Die LehrVV legt die Lehrverpflichtung für Professor(inn)en an Universitäten, an Fachhochschulen und spezifische Regelungen für Personal an der BTU Cottbus und der Filmuniversität Babelsberg Konrad Wolf fest. Die Lehrverpflichtung in Bezug auf die Hochschultyp-übergreifende Kategorie „akademische Mitarbeiter(inn)en“ an Hochschulen ist weit gefasst und führt eine Spanne von „bis zu 24 LVS“ auf.</p> | <p>Im § 3 des nordrhein-westfälischen LVV sind siebzehn Kategorien für Lehrpersonal und ihre Lehrverpflichtung aufgeführt. Die Kategorien reichen von Professor(inn)en an Universitäten bis zu Diplom-Sportlehrer(inne)n. Vor dem Hintergrund der Interviewergebnisse ist hervorzuheben, dass die LVV keine Ausnahme für Professuren mit dem Schwerpunkt Forschung vorsieht.</p> |

Während es in Brandenburg eine Extra-Kategorie für Professuren mit Schwerpunkt Forschung an Fachhochschulen gibt,¹⁰ gibt es für Universitäten nur allgemeine Professuren und Professuren mit Schwerpunkt Lehre. Laut § 3 Abs. 3 Satz 4 der LehrVV können Professoren jedoch durch den Dekan befristet ausschließlich oder überwiegend mit Forschung betraut werden. Dennoch merkte ein Experte an, dass mehr Freiraum bei Lehrverpflichtungsermächtigungen hilfreich wäre. Weitere Einschränkungen gibt es bei den Deputatsabminderungen, wo den Hochschulen enge Grenzen gesetzt sind.

In den Interviews der Expert(inn)en wurde deutlich, dass die Einschränkungen der Lehrverpflichtungsverordnungen nicht direkt auf die Finanzautonomie wirken, aber dennoch die institutionelle Autonomie insgesamt und strategische Handlungsfähigkeit einschränken. In beiden Bundesländern wurde darauf hingewiesen, dass eine strategische Entscheidung wie die Gründung eines neuen Forschungszentrums im Rahmen der Bildung interner Forschungsschwerpunkte durch die Lehrverpflichtungsverordnungen erschwert wird. Konkret wurde darauf hingewiesen, dass die Einrichtung von „Forschungsprofessuren“ nur dann möglich ist, wenn deren Deputat von anderem Lehrpersonal innerhalb der Fakultäten kompensiert wird.

Bei den Lehrdeputaten kann man jedoch auch feststellen, dass die Hochschulen die Spielräume, die die Länder ihnen bieten, noch wenig nutzen: es wird als sehr anspruchsvoll und schwierig angesehen, intern individuelle Deputate festzulegen – obwohl eben dies ja der Anspruch an eine Hochschule sein könnte, die ihre strategischen Handlungsspielräume nutzt.

| Kapazitätsverordnung |
|---|
| <p>Die Kapazitätsverordnung (KapVO) ist ein Rechenmechanismus, mit dem Grundrechtseingriffe bei Beschränkung der Zulassung zum Studium legitimiert werden können. Historischer Hintergrund sind Urteile des Bundesverfassungsgerichts aus den frühen 1970er Jahren, in denen die verfassungsmäßigen Anforderungen an die Rechtfertigung von Zulassungsbeschränkungen definiert wurden. Die Hochschulen wurden darin aufgefordert, dem sogenannten Höchstlastgebot zu genügen, also nachzuweisen, dass sie vor praktizierten Zulassungsbeschränkungen in einzelnen Studiengängen alle verfügbaren Lehrkapazitäten ausgeschöpft</p> |

¹⁰ 2009 wurden Forschungsprofessuren an Fachhochschulen eingeführt: Hochschulentwicklungsplanung des Landes Brandenburg (2016), S. 17; http://www.mwfk.brandenburg.de/media_fast/4055/Hochschulentwicklungsplan.pdf.

haben. Da es bei Grundrechtseingriffen um bundesweite Rechtsgarantien geht, die Hochschulbildung aber der Landeszuständigkeit unterliegt, schaffen sich die Länder seitdem in einem entsprechenden gleichlautenden Staatsvertrag die jeweilige Rechtsgrundlage für den Erlass ihrer je eigenen Kapazitätsverordnung.

Zwei wesentliche Größen für die Ermittlung der konkreten Zulassungszahl im entsprechenden Semester und Studiengang sind zum einen die Curricularnormwerte (CNW), mit denen quasi die Betreuungsrelation in den verschiedenen Fächern abgebildet wird, und die Stellen, anhand derer unter Rekurs auf die Lehrverpflichtungsverordnung das grundsätzlich verfügbare Lehrdeputat ermittelt wird. Die CNW wurden seit den 1970er Jahren kaum angepasst. Mit der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge haben die Länder nach verschiedenen Ansätzen eine gewisse Modifikation vorgenommen, mit denen aber die Betreuungsrelationen kaum verändert wurden. Allerdings wurden mit sogenannten Bandbreiten-Modellen den Hochschulen gewisse Spielräume zur Festlegung individueller CNW geschaffen.

Etliche Länder haben den Rechenmechanismus der KapVO auch zu anderen Steuerungsfunktionen, wie etwa die Ermittlung von Auslastungsquoten, herangezogen. Dadurch wurde indirekt die Höchstlast zur Mindestlast, weil die Berechnung der Auslastung der Studiengänge in einigen Ländern zugleich mit der politischen Normierung verbunden wurde, dass eine Auslastung von 100% erreicht werden soll.

Mit Blick auf die Steuerungslogiken ist festzuhalten, dass das Stellenprinzip der KapVO einen input-orientierten Ansatz der alten Steuerung darstellt und in Widerspruch geraten kann zu den neuen Steuerungsansätzen, nach denen die Hochschulen Globalbudgets erhalten – in denen dann nicht selten die Stellen gar nicht ausfinanziert sind, die den Hochschulen nach Stellenplan (als „Stellenhülsen“) zur Verfügung stehen. Daher sind immer wieder auch Diskussionen darüber geführt worden, ob die KapVO nicht durch Steuerungsverfahren ersetzt werden könnte, die zu weniger Widersprüchen im gesamten Steuerungsmodell führen.¹¹

| Brandenburg | Nordrhein-Westfalen |
|---|---|
| Verordnung über die Kapazitätsermittlung für die Hochschulen (Kapazitätsverordnung - KapV) vom 16. Februar 2012 | Verordnung zur Ermittlung der Aufnahmekapazität an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen für Studiengänge außerhalb des zentralen Vergabeverfahrens (Kapazitätsverordnung Nordrhein-Westfalen 2017 – KapVO NRW 2017) |
| Aufgrund der moderaten Auslastungssituation von Studiengängen in Brandenburg gibt es wenige NC-Studienfächer. Die Kapazitätsverordnung spielt daher für die meisten Hochschulen im Land, mit Ausnahme der Universität Potsdam, eine geringere Rolle als früher. | In Nordrhein-Westfalen schränkt die Kapazitätsverordnung die Möglichkeiten von Hochschulen ein, die Betreuungsrelationen zu verbessern. Hochschulen nutzen daher vor allem Hochschulpaktmittel, um diese Handlungsbeschränkung zu bewältigen. |

¹¹ Borgwardt, A. (2017): Reformierung des Kapazitätsrechts – was tun? Geschichte und Grundidee des Kapazitätsrechts. Kurzexpertise sowie Ergebnisse eines Fachgesprächs vom 23. März 2017; <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/13369-20170602.pdf>.

| Stellenplan | |
|---|--|
| <p>Ein Stellenplan ist eine Auflistung der Gesamtheit der Stellen in der öffentlichen Verwaltung. Dabei werden sowohl besetzte Stellen als auch unbesetzte Stellen (Stellenhülsen) ohne Personalbezug, aber mit Funktion, Entgeltgruppen bzw. Besoldungsstufen ausgewiesen. Dadurch wurden bzw. werden mehrere Funktionen erfüllt: Die Anzahl der Stellen für Professor(inn)en, wissenschaftliche Mitarbeiter(innen), Sekretärinnen etc. und ihre Eingruppierung ist im Stellenplan festgelegt, so dass Hochschulen nicht eigenmächtig durch Beförderungen und Höhergruppierungen den Rahmen der Personalkosten überschreiten konnten (Sicherung des Stellenkegels). Durch die Einführung des Globalbudgets haben Hochschulen mehr Freiraum und mehr Verantwortung bei der Verwendung ihrer Mittel erhalten. Die Höhergruppierung von Mitarbeiter(inn)en müssen sie nun selbst tragen, wodurch eine externe Kontrolle obsolet geworden ist. Viele Bundesländer haben daher den Stellenplan für Tarifbeschäftigte abgeschafft. Des Weiteren kann die Landesregierung durch die Vorgaben im Stellenplan verhindern, dass Hochschulen im großen Stil Mitarbeiter(innen) verbeamten. Zwar verursachen Beamte aufgrund des Wegfalls der Lohnnebenkosten zunächst geringere Kosten als angestellte. Die Pensionslasten, die in den Ländern in der Regel vollständig aus den laufenden Ausgaben bezahlt werden – und nicht dem jeweiligen Fachhaushalt zugerechnet werden –, jedoch führen zu hohen Folgekosten. Darüber hinaus bilden der Stellenplan und die mit den Stellen verbundene Lehrverpflichtung einen Teil der Grundlage für die Kapazitätsberechnung.</p> | |
| Brandenburg | Nordrhein-Westfalen |
| <p>In Brandenburg gilt der Stellenplan nach wie vor für Tarifbeschäftigte und Beamte. Eine Liberalisierung für Tarifbeschäftigte ist für 2019 geplant. Die Rahmenvereinbarung zwischen Land und Hochschulen hält darüber hinaus fest, dass der Modellversuch an der TH Wildau und der Universität Potsdam zur Stellenplanflexibilisierung auf andere Hochschulen ausgeweitet werden kann. Die Flexibilisierungsoptionen werden in den Hochschulverträgen mit den einzelnen Hochschulen genau festgelegt.¹² Ein spezifisches Prob-</p> | <p>Hochschulen in Nordrhein-Westfalen können über den Stellenplan hinaus neue Stellen schaffen, wenn sie einen Zuschlag für die Pensionsverpflichtungen an das Ministerium entrichten. Dies stellt jedoch eine Einschränkung für Hochschulen mit geringen finanziellen Ressourcen dar. Die meisten Hochschulen arbeiten nicht mehr mit einem Stellenplan, an vielen Hochschulen sind auch dezentrale Budgets eingerichtet worden. Auch an diesen Hochschulen wird der Stellenplan jedoch virtuell zur Berechnung der Kapazitäts-</p> |

¹² So ist mit der Universität Potsdam im Hochschulvertrag festgelegt, dass sie „21 Optionen für die wertigkeitsflexible Besetzung von Professuren und 15 Optionen für die wertigkeitsflexible Besetzung von Struktur- und Profilstellen“ erhält, um im Vertrag ausformulierte Vorhaben in den Bereichen Hochschulentwicklung, Studium und Lehre, Wissenschaftliche Weiterbildung, Studierendengewinnung und -vorbereitung, Forschung, Transfer, Internationalisierung, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchts, Chancengleichheit, Qualitätssicherung und Effizienz in der Budgetierung durchzuführen. Die Optionen für Professuren sind mit der Verpflichtung verknüpft, sieben Stellen an andere Hochschulen in Brandenburg zu verleihen. (Hochschulvertrag zwischen MWFK und der Universität Potsdam (2014-2018), S. 6: http://www.mwfk.brandenburg.de/media_fast/4055/ZV_UNIP.pdf.)

lem des Brandenburgischen Hochschulsystems ist, dass der Stellenplan zu knapp bemessen ist, da er nicht, vor dem Hintergrund der wachsenden Studierendenzahlen, angepasst wurde. Hochschulen verfügen daher zwar über genügend Mittel, aber nicht über genügend Stellenhülsen, um Personal einzustellen.

ten vorgehalten. Das Problem der Stellenhülsen, die aufgrund finanzieller Engpässe nicht gefüllt werden können, wird gegenwärtig durch die Hochschulpaktmittel entschärft.

In Folge der Flexibilisierung und des Auslaufens des Stellenplans für Tarifbeschäftigte in Brandenburg und der Abschaffung des Stellenplans für Tarifbeschäftigte in Nordrhein-Westfalen hat dieses Instrument kaum noch eine Relevanz und stellt allenfalls noch einen bürokratischen Aufwand dar. Bezüglich des Stellenplans für Beamte jedoch gibt es deutlichere Unterschiede. Während Hochschulen in Nordrhein-Westfalen neue Beamtenstellen schaffen können, wenn sie einen Abschlag für die Pensionslasten an das Landesministerium entrichten¹³, ist der Stellenplan für Beamte in Brandenburg nach wie vor relevant. Frühere Funktionen des Stellenplans wie die Sicherung des Stellenkegels und die Risikokontrolle der Folgekosten von Beamtenstellen werden zum Teil durch neue Steuerungsmechanismen kompensiert. Es ist jedoch zu beachten, dass der Stellenplan nach wie vor aufgrund des Stellenprinzips in der Kapazitätsverordnung relevant ist.

Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft (Wissenschaftszeitvertragsgesetz – WissZeitVG) (Novelle vom 17.03.2016)

Das WissZeitVG regelt die sachgrundlose Höchstbefristungsdauer von wissenschaftlichem und künstlerischem Personal an staatlichen und staatlich anerkannten Hochschulen und staatlich finanzierten Forschungseinrichtungen. Das Gesetz gilt nicht für Hochschullehrer(innen) und Juniorprofessor(inn)en. Ebenso wenig für Personal mit dem Schwerpunkt Lehre, bei denen die wissenschaftliche Qualifikation und/oder Forschung nicht ausdrücklich Teil des Aufgabenbereichs ist. Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem und künstlerischem Personal können für sechs Jahre vor der Promotion und sechs Jahre nach der Promotion, in den Phasen der wissenschaftlichen Qualifikation, sachgrundlos befristet werden. Des Weiteren ist die Befristung in drittmittelfinanzierten Projekten möglich. Das Gesetz führte entgegen seinem Ziel zu einer erhöhten Ausstellung von befristeten Kurzzeitverträgen. Aus diesem Grund trat im März 2016 eine Novelle in Kraft. Eine für Hochschulen besonders einschränkende Neuerung ist, dass die Befristung von nichtwissenschaftlichem Personal nunmehr, ebenso wie die Befristung von in der Lehre tätigen Wissenschaftler(inne)n, unter das Teilzeit- und Befristungsgesetz fällt. Für Hochschulen stellt sich nun das Problem, dass nichtwissenschaftliches oder hauptsächlich in der Lehre tätiges Personal nach den unter § 14 TzBfG aufgeführten Befristungsgründen kaum befristet angestellt werden kann. Dies betrifft insbesondere nichtwissenschaftliches Personal in Drittmittelprojekten und Lehrpersonal, dass im

¹³ Im Rahmen des Hochschulpaktes 2020 können Hochschulen neue Professor(inn)en einstellen. Wenn dadurch der Stellenplan überzogen wird, dies kann zum Beispiel durch vorzeitige Besetzungen geschehen, fallen zusätzliche Pensionslasten in Höhe von 20 Prozent zuzüglich einer Beihilfepauschale an. Dies kommt sehr selten vor, da die Ausfinanzierungsquote zwischen nordrhein-westfälischen Hochschulen zwischen 88% und 96% variiert und die Hochschulpaktmittel genutzt werden, um freie Stellen zu besetzen.

Rahmen der Hochschulpaktmittel Lehre anbietet. Dadurch wirkt auch das Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz – TzBfG) einschränkend auf die Hochschulautonomie.

4.3 Nicht-hochschulbezogene formale Regelwerke

Bei den aufgeführten Gesetzen, EU-Beihilferecht, Steuergesetzgebung, Vergaberecht und Arbeitsrecht, handelt es sich um eine Auswahl, die die Expert(inn)en während der Interviews als besonders relevant nannten.¹⁴

EU-Beihilferecht

Als Beihilfen werden im *EU-Recht* staatliche Subventionen bezeichnet. Es ist die Annahme politischer Akteure der EU, dass staatliche Subventionen den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt verzerren. Daher müssen private und staatliche Organisationen, die im Binnenmarkt wirtschaftlich tätig sind oder Mittel bei der EU-Kommission beantragen, nachweisen, dass sie keine staatlichen Beihilfen erhalten. Seit 2007 gilt das Beihilferecht auch für staatliche Hochschulen. Deshalb müssen Hochschulen, die EU-Mittel bewirtschaften, die Trennungsrechnung durchführen. Dies bedeutet, dass Hochschulen nicht-wirtschaftliche und wirtschaftliche Tätigkeiten voneinander getrennt aufführen müssen, so dass sichergestellt wird, dass wirtschaftliche Tätigkeiten nicht durch die staatliche Grundfinanzierung querfinanziert werden. Bei Nicht-Befolgung droht eine Rückzahlungspflicht. Die Einhaltung des Beihilferechts ist sehr komplex und mit hohem Zeitaufwand verbunden. Dadurch ist ein großes Fachwissen der zuständigen Sachbearbeiter(innen) nötig. Darüber hinaus wird verschärft überwacht und bei fehlerhafter Anwendung sanktioniert. Beispiele für nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten sind Forschung und Lehre und interner Technologietransfer etc.. Wirtschaftliche Tätigkeiten sind zum Beispiel die Vermietung von Infrastruktur, Auftragsforschung für die Wirtschaft unter bestimmten Bedingungen auch Weiterbildungsangebote etc..

Steuerrecht

Auch für die *Besteuerung* von Hochschulen ist die Trennung von hoheitlichen und wirtschaftlichen Tätigkeiten wichtig. Auf nationaler Ebene soll ebenso verhindert werden, dass Hochschulen, die wirtschaftlich aktiv sind, aufgrund ihrer öffentlichen Finanzierung gegenüber privaten Unternehmen bevorteilt werden. Für jede wirtschaftliche Tätigkeit an Hochschulen muss unabhängig von der Höhe der Einnahmen eine Steuererklärung angefertigt werden. Des Weiteren müssen Hochschulen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten Betriebe gewerblicher Art gründen. Hochschulen, die wirtschaftlich tätig sind, haben auch bei geringen Einnahmen mit einem hohen Verwaltungsaufwand zu kämpfen. Fehler bei der Einordnung von Tätigkeiten in den wirtschaftlichen oder hoheitlichen Bereich können zur Eröffnung eines Strafverfahrens führen. Als juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) sind Hoch-

¹⁴ Weitere Gesetze, die genannt wurden, aber deren Einschränkungen weniger zentral waren, sind das Reisekostengesetz und im Falle Nordrhein-Westfalens das Landespersonalvertretungsgesetz. Reisekostengesetze erzeugen aufgrund der Kleinteiligkeit ihrer Bestimmung einen hohen Verwaltungsaufwand. Die Nachweispflichten berücksichtigen nicht den spezifischen Kontext wissenschaftlicher Reisen, insbesondere in Bezug auf Forschungsreisen ins außereuropäische Ausland. Das Landespersonalvertretungsgesetz wirkt indirekt einschränkend für Hochschulen in Nordrhein-Westfalen. Die Umsetzung des Gesetzes war nicht kostenneutral, da die Freistellung von Mitarbeiter(inne)n für die Hochschulen mit Kosten verbunden ist.

schulen von der Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) vom Januar 2016 betroffen. Dies bedeutet zum Beispiel, dass ehemals nicht umsatzsteuerpflichtige Aktivitäten wie Vermögensverwaltung jetzt steuerpflichtig sind.

Vergaberecht

Das *Vergaberecht* umfasst die Vorschriften für öffentliche Auftraggeber für die Beschaffung von Waren und Dienstleistung zur Durchführung ihrer Aufgaben. Auch diese Vorschriften sind z.T. von EU-Vorschriften geprägt. Sie sollen dem wirtschaftlichen Umgang mit Steuergeldern dienen, der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrung im europäischen Binnenmarkt und der Korruption. Das Vergaberecht legt Vergabearten und Schwellenwerte für die nationale und europaweite Vergabe von Aufträgen fest. Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs muss die Vergabe öffentlicher Aufträge mit der Berücksichtigung von Tarifstandards verknüpft werden.¹⁵ Diesem sind die meisten Bundesländer nachgekommen. Das Vergaberecht wird von Hochschulen als sehr einengend und bürokratisch eingeschätzt. Zwar wird der gesellschaftliche Sinn des Vergaberechts unterstützt, jedoch bemängelt, dass die Regeln zu detailliert und komplex und eine fehlerhafte Anwendung mit hohen Sanktionen bewehrt ist. Eine besondere Herausforderung stellt die Definition des geldwerten Vorteils und die Höhe der Wertgrenzen dar (etwa im Kontext des Reisekostenrechts).

Arbeitsrecht

Das *Mindestlohnengesetz* betrifft Hochschulen besonders bei der Beschäftigung von Studentischen und Wissenschaftlichen Hilfskräften. Nach § 17 (Erstellen und Bereithalten von Dokumenten) müssen die Arbeitsstunden der Hilfskräfte detailliert erfasst und von den Hochschulen als Arbeitgeber zwei Jahre lang aufbewahrt werden.¹⁶ Dies ist für Hochschulen vielfach mit einem hohen Zeit- und Verwaltungsaufwand verbunden.

4.4 Steuerung durch zweckgebundene Mittel

Bezüglich der Finanzquellen von Hochschulen unterscheiden wir in dieser Studie Erst-, Zweit-, und Drittmittel voneinander. Erstmittel sind für uns entsprechend diejenigen Mittel, die direkt vom Land als Grundfinanzierung der Hochschule gewährt werden (dabei wollen wir gerade nicht die Definition des Bundesamtes für Statistik verwenden, die alle Mittel, die durch den Wissenschaftsetat eines Landes fließen, als Grund- bzw. Erstmittel wertet¹⁷). Zweitmittel sind demnach die im Rahmen distinkter Förderprogramme an die Hochschulen vergebenen Programmmittel der jeweiligen Sitzländer sowie Fördermittel aus Bundesprogrammen, die wegen der Mischfinanzierung durch den Landesetat fließen (z.B. Hochschulpakt). Drittmittel sind dann entsprechend zweckgebundene und zeitlich begrenzte Mittel, die durch ein kompetitives

¹⁵Vgl. http://www.forum-vergabe.de/fileadmin/user_upload/Weiterf%C3%BChende_Informationen/UEbersicht_UEbersicht_Vergabe-_und_Tarifreuegesetze_Laender_April_2017.pdf.

¹⁶ Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/milog/___17.html.

¹⁷ „Laufende Ausgaben (Grundmittel) werden ermittelt, indem zu den Ausgaben der Hochschulen für laufende Zwecke (Personalausgaben und laufende Sachausgaben) unterstellte Sozialbeiträge (Zusetzungen für die Altersversorgung und Krankenbehandlung) des verbeamteten Hochschulpersonals addiert und die Einnahmen subtrahiert werden. Darüber hinaus werden noch die Mieten und Pachten abgezogen. Die laufenden Ausgaben (Grundmittel) enthalten keine Investitionsausgaben.“ Durch dieses Verfahren integriert das Statistische Bundesamt alle Programmmittel (wie etwa Hochschulpakt 2020 oder Professor(inn)enprogramm), die als Gemischtfinanzierung über das Sitzland ausgereicht werden, zu den Grundmitteln. (https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftS-taat/BildungForschungKultur/BildungKulturfinanzen/Glossar/Laufende_Ausgaben.html)

Verfahren vergeben werden. Geldgeber sind andere Mittelgeber als das Trägerland, insbesondere auch Zwischenorganisationen wie die DFG, aber auch das BMBF, die EU, Stiftungen und Unternehmen. Hochschulen haben durch die Einführung von Globalbudgets Spielraum bei der Verwendung ihrer Grundmittel hinzugewonnen. Es gibt jedoch eine zunehmende Anzahl von zweckgebundenen – zum Teil – zu beantragenden Programmmitteln der Länder, die mit substantziellen Handlungserwartungen verbunden sind. So steht dem möglichen Zugewinn an strategischer Handlungsfähigkeit aufgrund der von staatlicher Detailsteuerung und Zweckbindung befreiten Grundfinanzierung eine zunehmende inhaltliche Orientierung an multiplen externen Handlungserwartungen gegenüber. Ein wichtiges Feld von langfristigen Bindungswirkungen sind etwa die Verpflichtungen zur Fortsetzungen von externen Förderungen nach Auslaufen der Förderphase – wodurch zum Teil bedeutende Teile der Grundfinanzierung einer „bedingt freiwilligen“ Zweckbindung zugeführt werden.

Die Hochschulfinanzierung in Brandenburg beruht auf einem vier-Töpfe-Modell: Topf 1 umfasst die Zuweisungen für laufende Zwecke und Investitionen. Dieses Globalbudget der Hochschulen in Brandenburg wird auf der Basis eines Mittelverteilmodells zugeteilt. Das Modell besteht aus drei Säulen: einem formelungebundenen Grundbudget (40%), einem nachfrageabhängigen Teil (30%) und einem Leistungsteil (30%). Der nachfrageabhängige Teil beruht auf der Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit in Studiengängen, die aus der Grundfinanzierung oder dem Studienplatzenerweiterungsprogramm finanziert werden. Die Indikatoren des Leistungsteils sind Absolventen (40%), Drittmittel (ohne gewerbliche Wirtschaft; 25%), Drittmittel aus gewerblicher Wirtschaft (5%), Promotionen (10%), Ausländische Studierende (5%), Erasmus (5%) und Professorinnen (10%).¹⁸ Topf 2 umfasst die Pauschale zum Erhalt der Studienplatzkapazitäten und Mittel für zusätzliche Studienanfänger der Hochschulpaktmittel. In Topf 3 sind Profil- und Strukturbildungsmittel zusammengefasst. Dies sind „Mittel zur Profilbildung in den Bereichen Forschung, Lehre, Nachwuchsförderung, Internationalisierung, wissenschaftliche Weiterbildung, Technologietransfer, Chancengleichheit, familiengerechte Hochschule“.¹⁹ Es handelt sich um themenbezogene Mittel (zum Teil Hochschulpaktmittel) für die Weiterentwicklung und Entwicklung neuer spezifischer Handlungsfelder, die mit Hochschulen ausgehandelt werden und mit den Hochschulverträgen verknüpft sind. Vorhaben in diesen Bereichen werden im Teil V (Hochschulspezifische Festlegungen) der Hochschulverträge festgelegt. Im Topf 4 Haushaltsgebundene Finanzierung und Studienplatzenerweiterung²⁰ sind „Mittel zur Finanzierung der Überlastmaßnahmen im Hochschulbereich und Haushaltsmittel, die zweckgebunden einzelnen Hochschulen zugutekommen“, gebündelt. Dabei handelt es sich um Sonderfinanzierungen für Landesaufgaben und Studienplatzenerweiterungsmittel (letztere werden ab 2018 dem Grundhaushalt zugeschlagen).

In Nordrhein-Westfalen erhalten Hochschulen Zuschüsse für den laufenden Betrieb, für Investitionen und sonstige Investitionen. Ein Teil der Mittel wird leistungsorientiert vergeben. Das

¹⁸ Für alle Indikatoren werden die absoluten Zahlen ermittelt und der Anteil der einzelnen Hochschulen an der Gesamtheit der Hochschulen: Mittelverteilmodell des Landes Brandenburg: https://www.hnee.de/_obj/6D611198-87BD.../Modellbeschreibung_2015_06_18.pdf

¹⁹ Land Brandenburg, Haushaltsplan 2017/2018 Band VII Beilage Einzelplan 06: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

²⁰ Ebd.

Leistungsbudget beträgt 20% des bereinigten Zuschusses für den laufenden Betrieb. Die Parameter für die Mittelverteilung sind Lehre, Forschung und Gleichstellung, die für Universitäten und Fachhochschulen unterschiedlich gewichtet werden.²¹

| Parameter des Leistungsbudgets in NRW | Universitäten | Fachhochschulen |
|--|----------------------|------------------------|
| Lehre (Absolventen) | 45% | 70% |
| Forschung (Drittmitteleinnahmen) | 45% | 20% |
| Gleichstellung (Professuren) | 10% | 10% |

Zusätzlich werden die folgenden zweckgebundenen Landesmittel vergeben:

- Mittel für den Ausbau des Fachhochschulbereichs des Innovationsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen (bis 2016)
- Mittel zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation in Technologiefeldern der Technologie und Innovationsförderung des Landes NRW
- Mittel zur Umsetzung des Lehrerausbildungsgesetzes an Universitäten
- Mittel für die Qualität von Studium und Lehre (Qualitätsverbesserungsmittel)
- Mittel zur Förderung der Gleichstellung
- Mittel zur Teilnahme an einem Auditierungsverfahren zur Einführung eines Diversity-Managements
- Mittel für Forschung und Innovation auf den Feldern nachhaltiger Entwicklung der Initiative Fortschritt.NRW
- Zukunftsfonds zur Profilstärkung der Hochschulen/Projekte von besonderem landespolitischem Interesse²²
- Das Hochschulbaukonsolidierungsprogramm (HCoP) und sein Vorgängerprogramm Hochschulmodernisierungsprogramm (HMoP) sollen „den Abbau des Sanierungsstaus an den Hochschulen beschleunigen“.²³

Das Bund-Länder-Programm Hochschulpakt 2020 und die Qualitätsverbesserungsmittel werden in den folgenden beiden Unterkapiteln näher beschrieben.

²¹ https://www.mkw.nrw/fileadmin/Medien/Dokumente/Hochschule/Hinweise_LOM_2015.pdf

²² Die Einrichtung des Zukunftsfonds wurde in der Hochschulvereinbarung 2021 festgelegt. Der Zukunftsfonds wird finanziert aus „0,9% der Mittel für den laufenden Betrieb ohne Mieten und Bewirtschaftungskosten der Universitäten und Fachhochschulen“ und dient „zur Finanzierung von Projekten und Maßnahmen der Universitäten und Fachhochschulen des Landes, die zur Profilstärkung der Hochschulen beitragen oder in besonderem landespolitischem Interesse“ sind. Hierbei handelt es sich um eine Umschichtung von der Grundfinanzierung in die Sonderfinanzierung. Hochschulen müssen diesen festgelegten Betrag an den Zukunftsfonds abführen und können dann Mittel aus dem Fonds für spezifische Projekte (zurück-)beantragen.

²³ Haushaltsplan 2017 Nordrhein-Westfalen, Haushaltsgesetz – Einzelplan 06: Haushaltsplan für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung für das Haushaltsjahr 2017. Der Eigenanteil bei den beiden Programmen belaufen sich auf HMoP 4,5% und, aktuell bei HCoP 11%. Auch Hochschulen in Baden-Württemberg müssen seit geraumer Zeit Eigenbeteiligungen bei Baumaßnahmen aufbringen.

4.4.1 Der Hochschulpakt 2020

| Hochschulpakt 2020 | |
|--|---|
| <p>Der Hochschulpakt 2020 ist eine seit dem Jahr 2007 in drei Phasen (Pakt I 2007-2010, Pakt II 2011-2015, Pakt III 2016-2020) abgeschlossene Vereinbarung zwischen Bund und Ländern beruhend auf drei Säulen: Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger, Qualitätspakt Lehre, Programmpauschale der DFG. Ziel ist die Sicherung des bedarfsgerechten Studienangebots bis 2020. Bund und Länder finanzieren gemeinsam Prämien für zusätzliche Studienanfänger(innen) in den westlichen Flächenländern. Die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen erhalten Pauschalen vom Bund zum Erhalt der Studienplatzkapazitäten des Jahres 2005. Die Länder Bremen und Hamburg erhalten Mittel für den Erhalt der Studienplatzkapazitäten des Jahres 2005 und weitere Mittel für zusätzliche Studienanfänger. Das Land Berlin verpflichtet sich, eine jährliche Studienanfängerzahl zu halten und erhält für darüber hinausgehende Studienanfänger weitere Mittel.²⁴ Bundesweit hat sich die Zahl der Erstsemester von 362.000 im Referenzjahr 2005 auf 507.000 im Jahr 2015 erhöht.</p> | |
| Brandenburg | Nordrhein-Westfalen |
| <p>Hochschulpaktmittel in Brandenburg sind in Topf 2 und Topf 3 enthalten. Im Topf 2 ist der Basisanteil, der an den nachfrageabhängigen Kostennormwert gekoppelt ist, enthalten. Der flexible Teil der Hochschulpaktmittel dient der Finanzierung der sechs Handlungsfelder Optimierung der Betreuungssituation, Verbesserung der Studienbedingungen, Sicherstellung von Studienkapazitäten für besondere Bedarfe, Optimierung der Auslastung grundständiger Studienangebote, Kooperationen im Bereich Lehre, Sicherung der Studiennachfrage und ist Topf 3 zugeordnet.</p> <p>Steigerung der Studienanfängerzahl 2005 - 2015: +9% (7.524 – 8.184)</p> <p>Programmpunkte für 2011-2015:</p> <p>„Optimierung der Betreuungssituation, u.a. Verbesserung der personellen Ausstattung von Professuren und Laboren“</p> <p>„Verbesserung der Studienbedingungen, u.a. durch Bereitstellung bzw. Ergänzung der Bibliotheks-, IT- und Laborausstattungen“</p> | <p>Die Zuweisungen an Hochschulen aus den Hochschulpaktmitteln werden in den einzelnen Sonder-Hochschulverträgen zum Hochschulpakt III (2016-2020) festgelegt. Hochschulen in Nordrhein-Westfalen erhalten pro Studienanfänger(in) im ersten Hochschulse semester über der Basiszahl pro Studienjahr eine Prämie in Höhe von EUR 18.000 und eine Erfolgsprämie in Höhe von EUR 4.000 für jede(n) Absolvent(in)en eines grundständigen Erststudiums. Des Weiteren enthält der Sonder-Hochschulvertrag die Festlegung der Anzahl der zusätzlichen Studienanfänger, die von einzelnen Hochschulen aufgenommen werden sollen. Die Hochschulpaktmittel können überjährig bewirtschaftet werden, aber müssen bis 31.12.2023 verwendet werden. Die Hochschulen müssen jährlich über die Verwendung der Mittel berichten.</p> <p>Steigerung der Studienanfängerzahl 2005-2015: +54% (80.950 – 124.623)</p> <p>Programmpunkte für 2011-2015:</p> |

²⁴ Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 https://www.bmbf.de/files/verwaltungsvereinbarung_hochschulpakt2020.pdf

| | |
|--|--|
| <p>„Kooperationen in der Lehre durch gemeinsame Berufungen mit außerhochschulischen Forschungsinstituten sowie gemeinsame Studiengänge von Universitäten und Fachhochschulen“²⁵</p> | <p>„Ausbau von vier neuen und Ausbau von acht vorhandenen Fachhochschulen, z.T. an neuen Standorten“</p> <p>„Landesmasterprogramm zum Ausbau der Masterstudienplätze (rund 10.000 in der zweiten Programmphase des Hochschulpakts)“</p> <p>„Landesprogramm ‚Erfolgreich studieren‘, darunter Unterstützung von Studierenden aus Familien ohne akademischen Hintergrund“²⁶</p> |
|--|--|

Hochschulpaktmittel sind eine wichtige Finanzquelle für Hochschulen. Einschränkungen werden bei der Mittelverwendung (nur für die Lehre, z.B. keine Mittel für Personalentwicklung, Baumaßnahmen, Beteiligungsmaßnahmen an Start-up Unternehmen) und der Berichterstattung wahrgenommen. Hochschulpaktmittel erhöhen den Spielraum der Hochschulen und helfen bei der Bewältigung von Einschränkungen durch formale Regelwerke.

4.4.2 Studiengebührenersatzmittel

Der rezente Hintergrund der langjährigen Diskussion um Studiengebühren war der Versuch der Bundesregierung im Jahr 2002, die bundesweite Gebührenfreiheit des Erststudiums im Sechsten Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) festzulegen. Am 26.01.2005 verkündete das Bundesverfassungsgericht jedoch das Urteil, dass die Gebührenfreiheit weder die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit berührt und daher nicht zur Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gehört. Mit dem *Gesetz zur Erhebung von Studienbeiträgen und Hochschulabgaben (Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetz StBAG NRW)* wurden anschließend zum Wintersemester 2006/2007 allgemeine Studiengebühren in Nordrhein-Westfalen eingeführt. Dabei konnten Hochschulen frei entscheiden, ob sie Gebühren erheben. Im Gesetz war jedoch eine Obergrenze von EUR 500 pro Semester und EUR 1000 pro Jahr festgelegt. Die Einnahmen der Hochschulen beliefen sich auf EUR 250 Mio. pro Jahr. Nach dem Regierungswechsel 2010 wurden die Studienbeiträge mit dem *Gesetz zur Verbesserung von Chancengleichheit beim Hochschulzugang in NRW* zum Wintersemester 2011/2012 wieder abgeschafft. Artikel zwei des Gesetzes ist das *Gesetz zur Verbesserung der Qualität in Lehre und Studium an nordrhein-westfälischen Hochschulen (Studiumsqualitätsgesetz)*. Das Studiumsqualitätsgesetz regelt die Verwendung der Studiengebührenersatzmittel an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen. In § 1 Abs. 2 wird die Höhe der Ersatzmittel von mindestens EUR 249 Mio. und in § 2 die Zweckbindung der Mittel verordnet. In § 4 Abs. 2 des Gesetzes wird festgelegt, dass Studierende der Hochschule in den Kommissionen zur Allokation der Qualitätsverbesserungsmittel „mehr als die Hälfte ihrer stimmberechtigten Mitglieder“ sein müssen. Die Qualitätsver-

²⁵ Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) Hochschulpakt 2020: Umsetzung in der zweiten Programmphase 2011 – 2015, GWK-Heft 54, S. 24.

²⁶ Ebd., S. 30.

besserungsmittel müssen in einem Parallelhaushalt bewirtschaftet werden und unterliegen einer detaillierten Berichtspflicht. Andererseits erhöhen sie den finanziellen Spielraum von Hochschulen. Durch die gesetzlich festgelegte Zusammensetzung der Qualitätsverbesserungskommissionen sind die Hochschulen jedoch in der Verwendung der Mittel innerhalb der Zweckbindung eingeschränkt. Dies wird von den befragten Expert(inn)en als eine nachvollziehbare Einschränkung zur Generierung studentischer Ideen gewertet. Zeitgleich ist dies jedoch mit einem erhöhten Bürokratieaufwand verbunden. Des Weiteren kommen aufgrund der Zusammensetzung der Kommissionen (zentral sowie dezentral) oft keine Mehrheiten zustande und es werden in Anbetracht der Größenordnung der zu vergebenden Mittel mit vergleichsweise hohem Aufwand Entscheidungen über relativ kleine Summen getroffen. Es besteht die einhellige Meinung der Expert(inn)en, dass Qualitätsverbesserungsmittel in den Grundhaushalt überführt werden sollten.²⁷

Während in Brandenburg zweckgebundene Mittel in erster Linie über die Hochschulverträge ausgehandelt werden und es nur wenige zu beantragende zweckgebundene Landesmittel gibt, existiert in Nordrhein-Westfalen eine Vielzahl von Landesprogrammmitteln. Hier findet eine Umschichtung aus der Grundfinanzierung in die Sonderfinanzierung statt, die sich insbesondere beim nordrhein-westfälischen Zukunftsfonds zeigt. Ein weiterer Unterschied zwischen den beiden Ländern ist – wie bereits dargestellt – die Einführung und Abschaffung von Studiengebühren sowie ihr Ersatz durch Qualitätsverbesserungsmittel, die in einem Parallelhaushalt bewirtschaftet werden müssen. Während Expert(inn)en aus beiden Ländern zwar die Zweckbindungen und Berichtspflichten für den Hochschulpakt kritisieren, sind sie sich doch einig, dass die Hochschulpaktmittel sehr viel Handlungsspielraum eröffnet haben. Vor diesem Hintergrund kritisieren sie die zeitliche Befristung des Programms.²⁸

Man kann leicht nachvollziehen, dass Hochschulen die Umwandlung von Mitteln aus der Grundfinanzierung, die ggf. sogar bereits als Globalbudget gewährt wurde, in Programmmittel mit distinkten Förderzielen, um die sich die Hochschulen dann mitunter bewerben müssen, als eine Verschlechterung der Situation werten. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Ausgestaltung solcher landesinterner Förderprogramme selbst dem Arsenal der neuen Steuerungsinstrumente entstammen könnte. Indem ggf. die Vergabe der Mittel an die Erreichung bestimmter Ziele gekoppelt ist und mit der wettbewerblichen Auslobung eine motivationale Stimulierung erzeugt werden soll, unterscheidet sich dieser Ansatz von klassischer Erlasssteuerung. Das Problem ist hier dasjenige der Aggregation und des Aufwands. Je kleinteiliger die Programme werden, desto mehr steigt proportional der Aufwand für die Hochschulen, um daran mit Erfolg teilnehmen zu können. Und dieser Mechanismus verweist auf zwei grundlegende Herausforderungen der neuen Steuerungsansätze: Zum einen führt die *globalisierte* und z.T. mehrjährige Budgetzuweisung u.U. dazu, dass themenbezogener Gestaltungswille mitunter in kleinteilige und inhaltlich profilierte Programme mündet. Zum anderen erzeugt die gesamte Wendung zur Gewährung von dezentralen Handlungsspielräumen einen Rechtfertigungsdruck, zu dessen Kanalisierung ein administrativer Aufwand für die Hochschulen entstehen kann, der die Vorteile der Autonomie aufzehrt.

²⁷ So hat es übrigens Baden-Württemberg im Rahmen des Hochschulfinanzierungsvertrages 2015 beschlossen. (http://www.lrk-bw.de/images/PDF/Anlage_zu_PM_003_Hochschulfinanzierungsvertrag.pdf)

²⁸ Trotz der Verdichtung der Hinweise auf eine Verstetigung des Hochschulpakts über das Jahr 2023 hinaus besteht die Unsicherheit an den Hochschulen fort.

4.5 Rücklagenbildung

Staatliche Hochschulen in den einzelnen Bundesländern haben die Möglichkeit, Rücklagen bzw. Haushaltsreste zu bilden. Dies trifft auch auf Hochschulen in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen zu. Brandenburgische Hochschulen sind darüber hinaus dazu verpflichtet, die Verwendung der Rücklagen in einem Rücklagenverwendungskonzept für die Landesregierung darzulegen. Hochschulen in beiden Ländern nutzen die Möglichkeit der Rücklagenbildung und nehmen sie als deutlichen Autonomiegewinn wahr. In den beiden Begriffen treffen eine kameralistische („Reste“) und eine kaufmännische („Rücklagen“) Perspektive aufeinander. Aus kaufmännischer Sicht sind Rücklagen zweckgebundene Mittel, die als Reserven verbucht werden. Die Rückstellungen sind nach den Begrifflichkeiten des Handelsrechts, davon anhand des Gewissheitsgrades der Verpflichtung und der Zuordnung zur Periode ihrer Verursachung zu unterscheiden (Rückstellungen für nicht genommene Urlaubstage entstehen im alten Jahr, Rücklagen für Investitionen beziehen sich auf künftige Veranlassungen).²⁹ Die kameralistische Sichtweise folgt grundsätzlich dem Alimentationsprinzip – ein Haushaltsrest ist vor diesem Hintergrund vor allem ein Indiz dafür, dass eine öffentliche Einrichtung weniger Mittel benötigt als sie als Bedarf angemeldet hat und ihr vom Mittelgeber gewährt wurden. Rücklagen wären demgegenüber die gezielte Bildung von Reserven zur Abfederung von künftigen Haushaltsrisiken. Im Hochschulkontext hat sich eingebürgert, von intendierten und nicht-intendierten Rücklagen zu sprechen.³⁰

4.5.1 Intendierte Rücklagen

Hochschulen bilden ihrer eigenen Aussage nach Rücklagen z.B. für den Aufbau neuer fachlicher Schwerpunkte, für absehbare Re-Investitionen in Geräteausstattung, für eingegangene Verpflichtungen aus größeren Berufungs- und Bleibezusagen, zur Umsetzung eigener strategischer Projekte in der Hochschulentwicklungsplanung, zur Risikovorsorge bzw. vor dem Hintergrund von Planungsunsicherheiten. Gerade die Hochschulpaktmittel sind mit Unsicherheiten versehen. Zum einen besteht die Möglichkeit, dass Hochschulen einen Teil der erhaltenen Mittel nach einer rückwirkenden Feststellung der realen Studierendenzahlen zurückzahlen müssen. Zum anderen wird die Unklarheit zum nahenden Ende des Hochschulpaktes darüber, ob und wie die Mittel, durch die Hochschulen einen erheblichen finanziellen Spielraum gewonnen haben, weiter zur Verfügung stehen werden, als hoher Risikofaktor wahrgenommen. Dem versuchen Hochschulen durch die gezielte Bildung von Haushaltsreserven zu begegnen. Ein weiterer Grund für die intendierte Bildung von Rücklagen ist das Ende der Laufzeit von Hochschulverträgen und anderen Vereinbarungen, die mit Finanzausgaben von Landesseite verknüpft sind. Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Beantragung und Bewirtschaftung risikobehafteter Drittmittel wie zum Beispiel Strukturmittel der Europäischen Union (EFRE, ESF), deren Nachweispflichten hochkomplex und fehlerbehaftet sein können. Vor dem Hintergrund hoher Sanktionsdrohungen legen Hochschulen dann für den Fall von Beanstandungen Mittel im Sinne einer Risikovorsorge zurück. Andere Hochschulen wiederum versuchen durch eine gesicherte Finanzierung der Eigenanteile die Beantragung von Drittmitteln anzuregen.

²⁹Vgl. auch Güttner & Manthe (2014).

³⁰Siehe Söder-Mahlmann (2016), S. 3

4.5.2 Nicht-intendierte Rücklagen

Nicht-intendierte Rücklagen entstehen nicht aufgrund strategischer Entscheidungen der Hochschulleitung und der Hochschulprofessor(inn)en, sei es zur Finanzplanung, Risikovorsorge oder internen Steuerung, sondern sind meist auf externe Faktoren zurückzuführen.³¹ So hat die schnelle Bereitstellung der Hochschulpaktmittel dazu geführt, dass Hochschulen die Mittel nicht zeitnah verwenden konnten und seither „eine Bugwelle von Mitteln“ vor sich herschieben. Die in einem Jahr erhaltenen Mittel können erst im Folgejahr verausgabt werden und die im Folgejahr erhaltenen Mittel erst nach Verausgabung der Mittel aus dem vorherigen Jahr etc.. In einigen Bundesländern können sogar Anreize bestehen, diejenigen Haushaltsanteile zuerst zu verbrauchen, die nicht übertragen werden können.³² Ein weiterer Aspekt kann die späte jährliche Freigabe des Haushaltsbudgets durch die Landesregierung sein. So haben Hochschulen nur wenig Zeit, um Investitionen zu planen und durchzuführen. Gerade im Bereich der Beschaffung nicht schnell lieferbarer Güter stellt dies ein Problem dar und führt zur Bildung nicht-intendierter Rücklagen.

4.5.3 Rücklagen aus Sicht der Politik

Einerseits geht die Möglichkeit Rücklagen zu bilden auf politische Reformen zurück, andererseits sind es politische Akteure, die die Bildung von Rücklagen oft kritisch einschätzen. Es gibt entsprechend auch unterschiedliche politische Bewertungen der Rücklagen, wie die folgenden beiden Beispiele zeigen: So begrüßte kürzlich das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Mecklenburg-Vorpommern, dass sich 2017 die gesamten Rücklagen der Hochschulen im Land auf 76 Mio. EUR beliefen. In einer Pressemitteilung lobte das Ministerium die Erhöhung der Rücklagen ausdrücklich und damit die Vorsorge durch die Hochschulen.³³ Im Jahr 2010 kritisierte dagegen das Land Brandenburg die Bildung von Rücklagen an Hochschulen und entschied sich zu „einer einmaligen Entnahme“ von 10 Mio. EUR zwecks Haushaltskonsolidierungen.³⁴ Eine Wiederholung dieser Maßnahme ist aktuell durch die Rahmenvereinbarung zwischen Hochschulen und Land ausgeschlossen.

Ein weiteres Problem bei der Bildung von Rücklagen bei einer nominell kameralistischen Haushaltsführung könnte sein, dass Haushaltsreste als Wiederzuweisung unter den Einnahmen der Hochschulen erscheinen und so den Eindruck steigender Landeszuschüsse erwecken könnten. Gerade in Bundesländern, die unter starkem finanziellem Druck stehen und vor dem Hintergrund der Schuldenbremse sich mit einer auskömmlichen Hochschulfinanzierung schwertun, wecken Rücklagen nicht selten Begehrlichkeiten bei politischen Akteuren. So geht die Einschätzung mehrerer Experten dahin, dass die Einführung von Eigenanteilen bei der Programmförderung auf die sich erhöhenden Rücklagen an nordrhein-westfälischen Hochschulen zurückgeht. Hier zeichnet sich ein schleichender Wandel in der Wahrnehmung der Hochschulhaushalte ab: Je mehr sich die administrativen Akteure daran gewöhnen, dass die Hochschulen eine Bugwelle von Rücklagen vor sich herschieben, desto eher entsteht die

³¹Vgl. Söder-Mahlmann (2016).

³²Das gilt etwa für den Grundhaushalt in Baden-Württemberg.

³³Vgl. <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/bm/Aktuell/?id=127535&processor=processor.sa.pressemitteilung>.

³⁴ Vgl. <http://www.mwfk.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.233158.de>.

Wahrnehmung von Hochschulen als eigene finanzielle Akteure. Ist es aus einer kameralistischen Sichtweise für ein Land noch völlig absurd, von den Hochschulen Eigenanteile für die Teilnahme an Programmen zu erwarten – weil die Hochschulen diese Mittel ja eben von demselben Mittelgeber Land gerade erhalten haben –, so markiert die Forderung nach den Eigenanteilen bei Landesprogrammen einen gewandelten Blick auf die Entwicklung der Haushalte der Hochschulen unter dem Regime der Finanzautonomie. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überraschend, dass die Fähigkeit, Kredite aufzunehmen, in den Experteninterviews nicht thematisiert wurde.

Erneut zeigt sich das Gegenüber von zwei Perspektiven auf denselben Sachverhalt. Wachsen die Rücklagen der Hochschulen Jahr für Jahr, so erscheint dies einerseits so, als seien Hochschulen überfinanziert und benötigten die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nicht, während der Aspekt der strategischen Planung und der Vorsorge in den Hintergrund tritt. Eine sich der kaufmännischen Sicht annähernde Praxis der Hochschulen steht so einer nach wie vor kameralistisch geprägten Perspektive von Politiker(inne)n gegenüber. Hochschulleitungen geraten dadurch unter Zugzwang. Als Maßnahmen ergreifen sie beispielsweise die proaktive Kommunikation gegenüber externen Akteuren und Erläuterungen wie die Rechtfertigung der Rücklagenbildung beim zuständigen Ministerium, während sie gegenüber internen Akteuren – im Falle der dezentralen Gewährung von Globalbudgets – eine Rücknahme von Autonomierechten der Fakultäten und Fachbereiche durch die Einführung von Obergrenzen für Rücklagen einführen. Dies ist ein Beispiel für das Nebeneinanderher alter und neuer Steuerungsphilosophie und -praxis. Gegenwärtig ist schwer vorstellbar, wie dieser Widerspruch völlig überwunden werden kann.

4.6 Interne Steuerung

Wie am Beispiel der Rücklagen erläutert, spielen neben dem formalen Handlungsrahmen durch Hochschulgesetze und nachgelagerte Vereinbarungen und Verträge auch politische und informelle Faktoren eine Rolle bei der wirksamen Gewährung von Finanzautonomie. Nachdem wir im vorherigen Kapitel auch den Einfluss politischer informeller Faktoren auf die hochschulische Finanzautonomie illustriert haben, werden wir uns nun hochschulinternen formalen und informellen Faktoren zuwenden, die zum einen die interne Steuerung durch Regularien, zum anderen aber auch die Rolle individueller Eigenschaften auf die Finanzautonomie betreffen. Wir fragen also danach, welche Merkmale eine Voraussetzung dafür sind, dass Hochschulen die Möglichkeiten, die ihnen zur Verfügung stehen, nutzen können. Darüber hinaus geht es um die Frage, ob es auch Einschränkungen der Finanzautonomie gibt, die nicht auf den externen Einfluss von Akteuren zurückgehen, sondern auf die Organisationskultur und die eigenen Regeln, die Hochschulen sich selbst gegeben haben. Die Nutzung formal gewährter Entscheidungsrechte und die Bewältigung von Handlungsbeschränkungen stehen in Beziehung zu Eigenschaften individueller Akteure und der jeweiligen Organisationskultur. Beide können einschränkend oder fördernd auf die Finanzautonomie wirken.

4.6.1 Organisationskultur

Hochschulleitungen versuchen durch unterschiedliche Maßnahmen neugewonnene Freiheiten der Gesamtorganisation an dezentrale Einheiten weiterzugeben und zeitgleich einen steuern-

den Rahmen zu bieten. Vor dem Hintergrund der Reduktion externer detaillierter Regeln müssen sich Hochschulen weitere interne Regeln geben. Insbesondere Universitäten gehen mehr und mehr dazu über, Fakultäten und Fachbereichen mehr finanzielle Freiheiten und Verantwortung zu übertragen bis hin zur Personalkostenbudgetierung. Damit ist gemeint, dass nicht allein die sächlichen Mittel als Globalbudget, also ohne Bindung an Haushaltstitel, zugewiesen werden, sondern dass in diese globale Mittelzuweisung auch die Personalmittel (mit oder ohne Einbezug der Mittel für die Professor(inn)enstellen) integriert werden. Da die Personalmittel an den Hochschulen regelmäßig 60 – 90% der Mittel ausmachen, ergibt sich durch die Integration dieser Anteile in die dezentralen Budgets ein enormer Hebel der internen faktischen Autonomiegewährung. Diese Umstellung führt nicht selten zu einer Erhöhung des Budgets der Fakultäten um den Faktor 10 und mehr. Allerdings machen die Hochschulen vielfach in der Folge dann die Erfahrung, dass die Rücklagen in Fakultäten kontinuierlich ansteigen. Der politische Druck auf die hohen Reste oder Rücklagen (siehe 4.5.3) verleitet einige Hochschulleitungen dazu, die interne Finanzautonomie durch die Einführung von Obergrenzen für Rücklagen wieder einzuschränken, um die Handlungsspielräume in der Bewirtschaftung des Haushalts für die Gesamtorganisation zu schützen und nicht etwaige Einschnitte durch das Land zu riskieren. Ein weiteres Beispiel sind interne Regeln zur Allokation von Studienbeiträgen in Nordrhein-Westfalen, die die Abschaffung der Studienbeiträge überdauert haben und die gesetzlichen Einschränkungen bezüglich der Allokation von Qualitätsverbesserungsmitteln verstärken.

Des Weiteren zeichnen sich Hochschulen, die die Nutzung ihnen gewährter formaler Entscheidungsrechte besonders erfolgreich gestalten, dadurch aus, dass sie erfahrene proaktive Mitarbeiter(innen) beschäftigen, die bereit sind, neu gewonnene Spielräume auszunutzen. Ebenso nimmt die Relevanz einer kontinuierlichen Fortbildung des Personals in Bezug auf die Nutzung der neuen Steuerungsinstrumente zu. Hochschulverwaltungen müssen sich vor diesem Hintergrund „vom Amt zum Service“³⁵ entwickeln. Neben der Erfahrung, dem persönlichen Engagement und der Fortbildung ist auch die Quantität und Kontinuität des Personals von Bedeutung. Daraus resultieren für etliche Hochschulen Herausforderungen, entsprechend qualifiziertes Personal vorzuhalten. Die Komplexität der internen Finanzsteuerung nimmt zu, Hochschulen benötigen mehr und mehr Mitarbeiter(innen), die in der Lage sind, etwa kaufmännisch zu buchen und die entsprechenden Berichte zu erstellen respektive angemessen deuten zu können. Besondere Ansprüche ergeben sich dabei immer wieder auf den Abgleich der komplexer werdenden internen Haushaltsabläufe mit den Anforderungen der Wissenschaft.

4.6.2 Individuelle Eigenschaften

Eine große Rolle für die erfolgreiche Nutzung der von der Politik gewährten Handlungsspielräume spielt die Einstellung zur Autonomie und die Risikobereitschaft individueller Leitungsakteure. Ein Beispiel dafür ist die Zentralisierung oder Dezentralisierung von Risiken bei der Bewirtschaftung und dem Nachweis von Drittmitteln. Insbesondere EU-Strukturmittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) sind mit komplexen Nachweispflichten verbunden, deren fehlerhafte Auslegung zu Rückzahlungen oder Nicht-Rückerstattung von Mitteln führen kann. Bei den untersuchten

³⁵ Aussage eines Experten.

Hochschulen gab es Beispiele für Leitungsakteure, die bereit sind, das Risiko für etwaige Rückzahlungen zentral abzufedern – mit dem Ziel der Stimulierung des Antragsverhaltens – und solchen, die dezidiert die Verantwortung für Rückzahlungen in solchen Fällen auf die wissenschaftlichen Einheiten übertragen, um hier einen vorsichtigen Umgang mit diesen Risiken in den Fachbereichen und Fakultäten herbeizuführen. Die Expert(inn)en berichteten darüber hinaus, dass einige Hochschulen in beiden Ländern aufgrund der erwähnten Risiken keine EU-Strukturmittel mehr beantragen.

Ein weiteres Themenfeld in Bezug auf Risikobereitschaft ist die Personalpolitik. Als eine risikoaffine interne Strategie wurde dabei von einem Experten die Beschäftigung von Personal auf befristeten Mitteln über den Finanzierungszeitraum hinaus genannt.

Neben dem Grad der Risikobereitschaft ist auch die Risikogefährdung individueller Leistungsakteure in Steuerrechtsfragen zu nennen. So tragen Kanzler(innen) im Fall von Unregelmäßigkeiten oder Fehlern bei Steuererklärungen ein persönliches Risiko, da sie die Beklagten bei der Eröffnung von Strafverfahren sind.

5. Zusammenfassende Bewertung

Wenn wir im methodischen Zugang dieser Untersuchung die Finanzautonomie als eine unabhängige Variable gefasst haben und die formalen und informellen Interventionen als intervenierende Variablen, die zu bestimmten Bewältigungsstrategien bei den Akteuren führen, dann handelt es sich um eine methodische Operationalisierung. Finanzautonomie ist natürlich kein fixes Regelset, welches ein Land einführt oder nicht. Wie schon oben beschrieben, gehen die Länder unterschiedlich schnell und mit verschiedenen Akzenten und instrumentellen Ausprägungen in diese Richtung. Doch alle Länder haben die vormals strikten kameralistischen Haushaltsreglements gelockert, einige haben den Bereich der Finanzen als dasjenige Feld identifiziert, auf dem Autonomie am intensivsten erlebt wird. Andere wiederum sind mit einigen Elementen der Gewährung von Finanzautonomie zögerlich. Vor dem Hintergrund ist die Gegenüberstellung von Finanzautonomie auf der einen und formalen und informellen Interventionen auf der anderen Seite eine idealtypische Zuspitzung im Interesse einer methodischen Operationalisierung. Das Begriffspaar ‚alte‘ und ‚neue‘ (Finanz-) Steuererhebung ließe sich ggf. auch an die Stelle setzen. Ein generalisierbarer Befund, den die Studie bestätigen kann, ist, dass sich beide Ansätze noch lange gegenüberstehen werden, weil die finanzielle Steuerung der Hochschulen eine komplexe Materie ist, die viele Regelungen und Verfahren betrifft. Wir befinden uns, mit anderen Worten, noch im Stadium des Übergangs. Und dabei sind informelle Faktoren mitunter nicht weniger relevant als klare Regeln.

Ein zentraler Faktor, der die Finanzautonomie in Brandenburg hemmt, ist die aufgrund des Endes der Laufzeit der Rahmenvereinbarung, der Hochschulverträge und des Hochschulpakts entstehende Planungsunsicherheit. Dies erschwert eine mittel- und langfristige Planung und schränkt so auch die strategische Handlungsfähigkeit der Hochschulen ein. Ein weiterer einschränkender Faktor wird im Stellenplan für Tarifbeschäftigte identifiziert. Die Stellenplanflexibilisierungsoptionen und die bereits angekündigte Abschaffung des Stellenplans für Tarifbeschäftigte im Jahr 2019 entschärfen das Problem jedoch bzw. lösen es auf. Die Flexibilisierung des Stellenplans wird daher auch als ein fördernder Faktor genannt. Ein weiterer fördernder Faktor ist die Strategiefähigkeit der Hochschulen nach innen und nach außen. Dies betrifft in einem Fall die konstruktive Zusammenarbeit der internen Akteure und Gremien miteinander

und zum anderen gute Arbeitsbeziehungen und eine gute Diskussionskultur mit dem zuständigen Fachministerium. Darüber hinaus wird der Handlungsspielraum der Hochschulen durch die Fähigkeit, Rücklagen zu bilden erweitert.

In Nordrhein-Westfalen wird als hemmender Faktor die „Wiedereinführung der Töpfewirtschaft“³⁶ und damit verbunden die anteilige Verschiebung von Mitteln aus der Grund- in die Sonderfinanzierung durch Programmmittel genannt. Das erhöhte Aufkommen von zweckgebundenen Zweitmitteln determiniert einen Teil der Hochschulstrategie und schränkt dadurch die strategische Handlungsfähigkeit der Hochschulen ein. Ein weiterer Aspekt muss in detaillierten Vorgaben im Hochschulgesetz und nachgelagerten Gesetzen gesehen werden. Das Hochschulzukunftsgesetz und andere hochschulpolitischen Gesetze, Vereinbarungen und Verordnungen bieten zwar einen weiten formalen Handlungsspielraum, stellen aber einen leichten *Roll Back* im Vergleich zum Hochschulfreiheitsgesetz dar. Als hemmend wird in Nordrhein-Westfalen auch die Ausfinanzierungsquote von Stellen angesehen, die nach Aussage der Expert(inn)en zwischen den Hochschulen zwischen 88% und 96% variiert. Hochschulen hatten zu Zeiten der Stellenfinanzierung selten 100% ihrer Stellen besetzt. Basis des Globalbudgets waren daher die Ist-Ausgaben und nicht alle im Stellenplan vorhandenen Stellen. Die Überführung von der Auslastungsquote in die Ausfinanzierungsquote ist ein normaler Effekt der Umstellung von der Stellenfinanzierung zum Globalbudget. Aus Sicht einiger Expert(inn)en ist die Grundfinanzierung dadurch zu knapp bemessen und führt zu einer Einschränkung des Handlungsspielraums von Hochschulen, die nur aufgrund der temporär gewährten Hochschulpaktmittel abgedeckt werden kann. Ein die Finanzautonomie fördernder Faktor muss in einer grundsätzlich aufgeschlossenen Haltung der Landesregierung gegenüber der Autonomie von Hochschulen im Allgemeinen und der Finanzautonomie im Besonderen gesehen werden, die konkret den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen nach eigener Einschätzung ein hohes Maß an Autonomie verschafft hat. Als ein weiterer fördernder Faktor werden Ziel- und Leistungsvereinbarungen angesehen, wenn sie nur Rahmenbedingungen setzen und die Umsetzung der strategischen Ziele den Hochschulen überlassen. Dieses wird in den Ländern nicht immer in der zitierten Weise gelebt.

Auch wenn sich die Bundesländer Brandenburg und Nordrhein-Westfalen in der Gewährung von Entscheidungsrechten im Bereich der Finanzen und zum Teil auch in der Wahrnehmung von Handlungsbeschränkungen unterscheiden, so werden einige übergreifende Themen deutlich.

Neue Steuerung

Der Handlungsrahmen von Hochschulen wird durch Landeshochschulgesetze, Vereinbarungen zur finanziellen Planungssicherheit und Hochschulverträge, die inhaltliche Zielsetzungen mit dem Globalbudget verknüpfen, gebildet. Diese Instrumente der Außensteuerung stellen sicher, dass Hochschulen auch unter den Voraussetzungen der Autonomie die Interessen des Landes berücksichtigen. Konterkariert werden die formal gewährten Entscheidungsrechte und der finanzielle Handlungsspielraum von Hochschulen, zum Teil durch politische Setzungen zur Finanzierung (Nordrhein-Westfalen) und durch einen nicht geregelten Übergangsprozess von

³⁶ Zitat eines Experten.

Hochschulverträgen, der keine langfristige Planung zulässt (Brandenburg). Hochschulen können diese Handlungsbeschränkungen nur durch einseitige Anpassung bzw. durch informelle Aushandlungen und Kommunikation mit politischen Akteuren bewältigen.

Alte Steuerung

Formale Regelwerke wie die Lehrverpflichtungsverordnung, der Stellenplan und die Kapazitätsverordnung konterkarieren die Finanzautonomie indirekt. Die Lehrverpflichtungsverordnung etwa führt dazu, dass Hochschulen im Bereich der Lehrdeputatsermäßigungen und Abminderungen im Falle der Einrichtung von Forschungsprofessuren und vor dem Hintergrund erhöhter Aufgaben von Hochschullehrer(inne)n Einschränkungen unterworfen sind. Der Stellenplan hat jenseits der Kontrolle der Pensionslasten seine Funktion weitgehend eingebüßt. Eine weitere Liberalisierung des Stellenplans und die Entwicklung neuer Instrumente zur Kontrolle der Verbeamtungspraxis erscheinen sinnvoll. Einige Bundesländer gehen zum Beispiel dazu über, für die Beamten einen Besoldungszuschlag einzurechnen, der monatlich an die Hochschulen fließt und aus dem dann die laufenden Pensionslasten der im Ruhestand befindlichen Beamten dieser Hochschulen getragen werden. Nach einer solchen Umstellung, die ohnedem dem Grundsatz der verursachungsgerechten Zuordnung entspricht und für mehr Transparenz sorgt, gäbe es im Prinzip auch keinen Grund mehr, an einem Stellenplan für Beamte festzuhalten. In Nordrhein-Westfalen ist es Hochschulen immerhin möglich, über den Stellenplan hinaus neue Professorenstellen mit der Verpflichtung, einen Zuschlag für die Pensionslasten an die Landesregierung abzuführen, zu schaffen. Dadurch ergeben sich allerdings höhere Kosten für die Hochschulen. Aufgrund der Kapazitätsverordnung haben Hochschulen einen eingeschränkten Handlungsspielraum bei der Verbesserung der Betreuungsrelationen. Der mit der Kapazitätsverordnung verbundene Mechanismus führt darüber hinaus dazu, dass eine Rückführung der Sonderfinanzierung in die Grundfinanzierung kapazitätsrelevant wäre. Hochschulen können die auf formale Regelwerke zurückgehenden Handlungsbeschränkungen nur durch Ausweichhandlungen bewältigen. Wenn also zum Beispiel an einer Universität ein Forschungszentrum mit Forschungsprofessuren eingerichtet werden soll, müssen die diesen Professor(inn)en aufgrund der Lehrverpflichtungsverordnung zugeordneten Lehrveranstaltungsstunden anderen Lehrenden der betreffenden Fakultät zugewiesen werden. Eine Verbesserung der Betreuungsrelation ist nur durch die Verwendung von Hochschulpaktmitteln – und in Nordrhein-Westfalen durch Qualitätsverbesserungsmittel – zu bewältigen, da diese Mittel nicht kapazitätswirksam sind und die Verbesserung der Betreuungsrelation Teil ihres Zwecks ist. Problematisch ist vor diesem Hintergrund die zeitliche Befristung des Hochschulpakts.

Weitere Gesetze

Zahlreiche nicht-hochschulspezifische Gesetze erhöhen den Bürokratieaufwand an Hochschulen, da die Konsequenzen ihrer Anwendung auf Wissenschaftseinrichtungen nicht gebührend im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt wurden und diese daher nicht wissenschaftsadäquat sind. Dies betrifft zum Beispiel das Mindestlohngesetz, das zu einem erheblichen Dokumentationsaufwand bei der Beschäftigung von studentischen und wissenschaftlichen Hilfskräften führt oder Landesreisekostengesetze, deren Dokumentationspflichten beispielsweise bei Forschungsreisen in Entwicklungsländern schwer einzuhalten sind. Hochschulen, die unternehmerisch tätig sein wollen, haben als juristische Personen des öffentlichen Rechts

mit der Neuregelung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) vom Januar 2016 zu kämpfen. Als Bewältigungsstrategie bleibt Hochschulen nur der Aufbau von Sachkompetenzen in den betreffenden Bereichen (z.B. Einstellung von Arbeitsrechts- bzw. Steuerfachexpert(inn)en) und Wissensmanagement, um die Einhaltung der Gesetze sicherzustellen.

Zweitmittel

Durch Umschichtungen aus der staatlichen Grundfinanzierung in die programmartige Sonderfinanzierung findet eine Rücknahme von schon gewährten finanziellen Freiheiten statt. Das erhöhte Zweitmittelaufkommen ist im ‚Hochautonomieland‘ Nordrhein-Westfalen ein größerer Faktor als im ‚Niedrigautonomieland‘ Brandenburg. Dies könnte darauf hindeuten, dass durch die Umschichtung ein Steuerungsverlust zu kompensieren versucht wird. Eine Proliferation von Förderprogrammen ist in Brandenburg in dem Ausmaß nicht zu beobachten. Es könnte also in Nordrhein-Westfalen eine Detailsteuerungsabsicht hinter Landesprogrammmitteln stehen, die in Niedrigautonomieländern nicht nötig ist. Zeitgleich wirken zusätzliche Zweitmittel, wie im Falle des Hochschulpakts, aber auch handlungserweiternd auf den finanziellen Spielraum von Hochschulen.

Rücklagen

Im Falle der Rücklagefähigkeit von Mitteln wird deutlich, dass auch politische Faktoren formal gewährte Entscheidungsrechte konterkarieren können. Bewältigungsstrategien in diesem Fall sind eine einseitige Anpassung durch Einschränkung der internen Finanzautonomie von dezentralen Einheiten durch die Einführung von Obergrenzen sowie beständige Kommunikation mit den zuständigen Fachministerien zur Erläuterung der Gründe für die Rücklagenbildung. Der Fall der internen Obergrenzen für Rücklagen innerhalb von Hochschulen zeigt, dass auch interne Regeln formal gewährte Entscheidungsrechte einschränken können. Im vorliegenden Fall wird die Finanzautonomie interner Hochschulakteure eingeschränkt, um die Finanzautonomie der Gesamtorganisation zu schützen. Insbesondere bei kontinuierlich ansteigenden Rücklagen respektive Haushaltsresten werden im Parlament in der Regel Fragen laut zu dem Widerspruch zwischen öffentlicher Bedarfsfinanzierung und vermeintlichen Haushaltsüberschüssen.

Im Großen und Ganzen zeigt die Studie, dass in beiden Ländern die Hochschulautonomie nicht massiv eingeschränkt ist. Auch ein grundsätzlicher *Rollback* kann nicht diagnostiziert werden. Es wird allerdings deutlich, dass formale Regelungen aus dem Wissenschaftsbereich (alte Steuerung) die Autonomie behindern, dass Regelungen aus dem wissenschaftsfernen Umfeld (Steuerrecht, Vergaberecht, Arbeitsrecht) den Aufwand deutlich erhöhen und zum Teil erhebliche Restriktionen erzeugen, aber nicht die strategische Handlungsfähigkeit fundamental einschränken. Einerseits schränkt die Umschichtung von Mitteln aus der Grundfinanzierung in die Programmförderung die strategische Handlungsfähigkeit ein, andererseits eröffnen gerade die Hochschulpaktmittel größere Handlungsspielräume für Hochschulen. In der Frage der Rücklagenbildung stehen Praxis und Bewertung der alten und der neuen Steuerung einander gegenüber. Dies ist ein Beispiel für Einschränkungen durch politische Sichtweisen trotz formal gewährter Freiheiten. Auch interne Regeln und die Organisationskultur können die Finanzau-

tonomie von Hochschulen einschränken. Auch die individuellen Eigenschaften von Leitungsakteuren und die Organisationskultur tragen zur erfolgreichen Bewältigung von Handlungsbeschränkungen bei.

6. Empfehlungen

Die Widersprüche zwischen alter und neuer Steuerung können kurzfristig nicht völlig überwunden werden. Dennoch gibt es einige Maßnahmen, die Bund und Länder zur Förderung der Finanzautonomie ergreifen könnten.

Zusammenführung von verschiedenen Verträgen

Eine Vielzahl an Verträgen und Vereinbarungen mit unterschiedlicher Laufzeit führt zu Steuerungsdiffusion und gefährdet die Kohärenz des politischen Rahmens. Des Weiteren sind diese Verträge jeweils mit anspruchsvollen Aushandlungsprozessen und erhöhtem Kommunikationsaufwand verbunden. Daher sollten die Länder eine geringe Zahl von das Landeshochschulgesetz flankierenden hochschulpolitischen Dokumenten und Verträgen anstreben, also ein Steuerungsmodell, das leicht vermittelt werden kann und dessen Steuerungsimpulse sich nicht gegenseitig aufheben, sondern klare Signale setzt und eine möglichst hohe Kohärenz aufweist. Autonomie gewährende Hochschulsteuerung führt keineswegs zu einem Verzicht des Landes auf die politische Steuerung, sondern speist die politischen Ziele auf der angemessenen Aggregationsebene in die Steuerung der Hochschulen ein.

Reform formaler Regelwerke

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die Ziele alter formaler Regelwerke entweder überlebt oder verschoben haben. Vor diesem Hintergrund ist eine eingehende Analyse von Mechanismus, Wirkung und Ziel der Lehrverpflichtungsverordnung, des Stellenplans und der Kapazitätsverordnung angezeigt. So wären mögliche Lösungen die Einführung der institutionellen Lehrverpflichtung und eine Abschaffung des Stellenplans – verbunden mit einer (sozusagen verursachergerechten) Einstellung der Ruhegehälter von Beamten in die Hochschulbudgets. Da die Kapazitätsermittlung auch auf der Lehrverpflichtungsverordnung und dem Stellenplan beruht, sollten sich die Länder auf lange diskutierte Reformmodelle der Kapazitätsberechnung einigen. Aus unserer Sicht bietet sich das Vereinbarungsmodell, also die Festlegung von Kapazitäten in einer Zielvereinbarung zwischen Hochschulen und Land, die vom Landesparlament bestätigt wird, als konsistente und autonomiegerechte Lösung an.

Berücksichtigung hochschulspezifischer Belange bei Gesetzen und anderen Regelungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass zahlreiche Bundes- und Ländergesetze auf Wissenschaftseinrichtungen Anwendung finden, ohne dass diese im Gesetzgebungsprozess explizit berücksichtigt worden wären. Eine Prüfung von bereits bestehenden und zukünftigen Gesetzen (z.B. Teilzeit- und Befristungsgesetz, Mindestlohngesetz etc.) auf ihre Anwendbarkeit auf Organisationen im Hochschul- und Wissenschaftssektor ist angezeigt.

Zusammenführung von Programmförderungslinien

Die Umschichtung von Mitteln aus der Grundfinanzierung in zweckgebundene Programmmittel hat zwei Konsequenzen. Zum einen wird durch die Umschichtung zu zweckgebundenen Mitteln die strategische Handlungsfähigkeit von Hochschulen eingegrenzt, zum anderen führt die Vielzahl von Programmen mit unterschiedlichen Nachweispflichten zu einer Art „Re-Kameralisierung“, die nur durch einen erhöhten Verwaltungsaufwand zu bewältigen ist. Sinnvoll wäre daher eine Zusammenführung kleiner Linien in größere Programme, eine Harmonisierung der Berichtspflichten und eine Abschaffung von Parallelhaushalten bei Studienbeitragsersatzmitteln.

Entscheidungsfreiheit in Bezug auf Studien- bzw. Absolvent(inn)enbeiträge

Zur Finanzautonomie gehört grundsätzlich auch die Freiheit, externe Gelder zu akquirieren. Aus Sicht des CHE sollten dazu auch Beiträge von Studierenden gehören, die in die Qualität von Lehre und Studium investiert werden. Strategische Entscheidungen für oder gegen die Erhebung von Beiträgen, sei es von Studierenden oder nachholend von Absolvent(inn)en, sollten auch von Hochschulen selbst diskutiert und getroffen werden können – nicht allein in Bezug auf Weiterbildungsangebote.

Übergreifend sollten die Länder darauf achten, dass die Steuerung der Hochschulen sich im Zusammenspiel der verschiedenen Steuerungsinstrumente als ein Gesamtzusammenhang ergibt, in dem sich die Einzelelemente im besten Fall ergänzen, aber zumindest nicht konterkarieren. Die Gewährung von Hochschulautonomie läuft nicht darauf hinaus, dass die Hochschulen sozusagen machen, was sie wollen, sondern dass sie ihre eigene Handlungskompetenz forcieren und dazu nutzen, ihren jeweiligen Entwicklungspfad erfolgreich zu gehen und diesen mit den übergreifenden Zielen des Landes abzustimmen.

7. Anhang

7.1 Dokumente

Landeshochschulgesetze:

Hochschulzukunftsgesetz (HZG NRW) vom 16. September 2014 (GV. NRW. S. 547) Online verfügbar unter: https://www.mkw.nrw/fileadmin/Medien/Dokumente/Hochschule/Gesetze/HZG_mit_Begr%C3%BCndung.pdf

Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) - 29. April 2014: <http://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbghg>

Hochschulvereinbarungen:

Rahmenvereinbarung zwischen dem Land Brandenburg und den Hochschulen des Landes Brandenburg (2014-2018): www.hnee.de/_obj/3B3EB31C-B3E6-4D10.../Rahmenvereinbarung_18122012.pdf

„Hochschulvereinbarung NRW 2021“ zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes: https://www.mkw.nrw/fileadmin/Medien/Dokumente/Hochschule/Hochschulvereinbarung_NRW_2021__ohne_Unterschrift.pdf

Hochschulverträge:

Hochschulverträge/Zielvereinbarungen der Brandenburger Hochschulen (2014-2018): <http://www.mwfk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/504121>

Hochschulverträge Nordrhein-Westfalen: Hochschulverträge 2015-2016 mit den Universitäten; Hochschulverträge zur Änderung der Zielvereinbarungen V mit den Fachhochschulen; Hochschulvertrag-Sondervereinbarungen zur Lehramtsausbildung 2015-2016; Sonder-Hochschulverträge zum Hochschulpakt III (2016-2020); Vereinbarungen zum Hochschulpakt II; Sonder-Hochschulvertrag zum Hochschulpakt III (2016-2020) für den Studiengang Humanmedizin (Staatsexamen); Sondervereinbarung zum Hochschulpakt II 2011-2015 bezüglich des Studiengangs Humanmedizin; Vereinbarungen zum Masterprogramm 2014-2020: <https://www.mkw.nrw/hochschule/hochschulen-in-nrw/hochschulvertraege-und-landeshochschulentwicklungsplan/>

Verordnungen:

Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den staatlichen Hochschulen des Landes Brandenburg (Lehrverpflichtungsverordnung – LehrVV) 13.01.2017: <https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/lehrvv>

Verordnung über die Lehrverpflichtung an Universitäten und Fachhochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung - LVV) (letzte Änderung 01.07.2016): https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000609

Verordnung über die Kapazitätsermittlung für die Hochschulen (Kapazitätsverordnung - KapV) vom 16. Februar 2012: <http://bravors.brandenburg.de/verordnungen/kapv>

Verordnung zur Ermittlung der Aufnahmekapazität an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen für Studiengänge außerhalb des zentralen Vergabeverfahrens (Kapazitätsverordnung Nordrhein-Westfalen 2017 – KapVO NRW 2017):
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=0&bes_id=36844&aufgehoben=N&anw_nr=2

Verordnung über die für den Erlass von Rahmenvorgaben im Hochschulbereich geltenden Grundsätze (Rahmenvorgabengrundsätzeverordnung – RVGrVO):
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_de-tail_text?anw_nr=6&vd_id=14955&ver=8&val=14955&sg=1&menu=1&vd_back=N

Verordnung über die Wirtschaftsführung der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulwirtschaftsführungsverordnung – HWFVO):
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000194

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 5. September 2007 veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 171 vom 12. September 2007 (S. 7480)
https://www.bmbf.de/files/verwaltungsvereinbarung_hochschulpakt2020.pdf

Finanzierung:

Land Brandenburg, Haushaltsplan 2017/2018 Band VII Beilage Einzelplan 06: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur. http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/06a_Beilage-Ministerium%20f%C3%BCr%20Wissenschaft%2C%20Forschung%20und%20Kultur_2017-18.pdf

Haushaltsplan 2017 Nordrhein-Westfalen, Haushaltsgesetz – Einzelplan 06: Haushaltsplan für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung für das Haushaltsjahr 2017: http://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2017.ges/daten/pdf/2017/Haushaltsplan_2017_gesamt.pdf

Mittelverteilmodell des Landes Brandenburg: https://www.hnee.de/_obj/6D611198-87BD.../Modellbeschreibung_2015_06_18.pdf

Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Hinweise und Erläuterungen zur leistungsorientierten Mittelverteilung an den Hochschulen in der Trägerschaft des Landes NRW. https://www.mkw.nrw/fileadmin/Medien/Dokumente/Hochschule/Hinweise_LOM_2015.pdf

Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen Projektgruppe "Doppelter Abiturjahrgang" Monitoringverfahren 2016: Landesinterne Umsetzung des Hochschulpakts 2020 durch die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2015 – Ergebnisbericht: https://www.mkw.nrw/fileadmin/Medien/Dokumente/Hochschule/Bericht_Monitoring_2016.pdf

Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 (zweite Programmphase) vom 24. Juni 2009, BAnz Nr. 103 vom 16. Juli 2009, Seite 2419, zuletzt geändert durch Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 13. Juni 2013: https://www.bmbf.de/files/verwaltungsvereinbarung_hochschulpakt_zweite_programmphase_2013.pdf

Vereinbarung zur Umsetzung des Hochschulpakts 2020 für 2011 – 2015 zwischen den staatlichen Hochschulen Brandenburgs und dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur Brandenburg (MWFK): <http://www.mwfk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/504482>

7.2 Literaturverzeichnis

Baumgarth, Benjamin; Henke, Justus; Pasternack, Peer (2016): Inventur der Finanzierung des Hochschulsystems. Mittelflüsse, Kontroversen und Entwicklungen im letzten Jahrzehnt. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Studienförderung Working Paper, Nr. 1). Online verfügbar unter: https://www.boeckler.de/pdf/p_studfoe_wp_1_2016.pdf

Borgwardt, Angela (2017): Reformierung des Kapazitätsrechts – was tun? Geschichte und Grundidee des Kapazitätsrechts. Kurzexpertise sowie Ergebnisse eines Fachgesprächs vom 23. März 2017. Online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/13369-20170602.pdf>

de Boer, H. F., Jongbloed, B. W. A., Enders, J., & File, J. M. (2010): Progress in higher education reform across Europe, Governance reform, Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS). Online verfügbar unter: <https://research.utwente.nl/en/publications/progress-in-higher-education-reform-across-europe-governance-refo-3>

Dohmen, Dieter; Krempkow, René (2015): Hochschulautonomie im Ländervergleich. Bestandsaufnahme und Ausblick auf künftige Entwicklungen. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V). Online verfügbar unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.42289/>

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) Hochschulpakt 2020: Umsetzung in der zweiten Programmphase 2011 – 2015, GWK-Heft 54. Online verfügbar unter: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GWK-Heft-54-Hochschulpakt-Umsetzung-Programmphase-2011-2015.pdf>

Güttner, Andrea; Manthe, Rainald (2014): Risikomanagement? Rücklagenmanagement und Finanzplanung an deutschen Hochschulen, CHE Arbeitspapier Nr. 162, Gütersloh. Online verfügbar unter: http://www.che.de/downloads/CHE_AP_162_Ruecklagenmanagement.pdf

Hüther, Otto (2010): Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Organization & Public Management). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-92538-7>.

Hüther, Otto; Krücken, Georg (2016): Hochschulen. Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung. 1. Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Organization & Public Management).

Söder-Mahlmann, Joachim (2016): Rücklagenbildung an Hochschulen. Empfehlungen für die verursachungsgerechte und anforderungsadäquate bilanzielle Darstellung und Abgrenzung, Arbeitspapier des AK Hochschulfinanzierung der deutschen Universitätskanzler mit HIS-HE. Online verfügbar unter: http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/user_upload/09_intern_Arbeitskreise/08_AK_HS-Finanzierung/Arbeitspapiere/Ruecklagenbildung_2016-08-25.pdf

Whitley, Richard (2008): Constructing universities as strategic actors: limitations and variations. In: The University in the Market. (Wenner-Gren International Series; Vol. 84). London: Portland Press Ltd. (pp. 23-37).

Ziegele, Frank (2008): Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen, Studienreihe Bildungs- und Wissenschaftsmanagement, Anke Hanft (Hrsg.), Münster, Waxmann Verlag GmbH.

7.3 Interviewleitfäden

Interviewleitfaden Phase 1

Einstieg: Erläuterung des Projekthintergrundes

Formale Entscheidungsrechte und Instrumente, die die Gestaltung des hochschulischen Haushalts betreffen, werden unter dem Begriff der Finanzautonomie gefasst. Wir wollen untersuchen, ob und inwiefern die mit Reformen der Finanzautonomie assoziierten Zwecke empirisch erreicht werden. Die zentrale Frage unserer empirischen Untersuchung lautet: Wie beeinflussen Entscheidungsrechte und Instrumente der Finanzautonomie im Zusammenwirken mit anderen formalen Regelsystemen die strategische Handlungsfähigkeit von Hochschulen? Mithilfe dieses Interviews möchten wir die Konzeption und Schwerpunkte der Studie explorativ testen und erste Hinweise aufnehmen, mit denen wir uns im Nachgang weiter beschäftigen.

Leitfragen

1. Wie schätzen Sie den Grad der Hochschulautonomie in ihrem Bundesland ein?
2. Wie wirken sich folgende Rahmenbedingungen auf die Finanzautonomie Ihrer Hochschule aus?
 - 2.1. Wie wirken sich rechtliche Regelsysteme (z.B. LVVO, KapVO, Stellenplan) auf die Finanzautonomie Ihrer Hochschule aus?
 - 2.2. Wie wirken sich informelle Regelsysteme (z.B. interne Allianzen, Nichtangriffspakte, Seilschaften) auf die Finanzautonomie Ihrer Hochschule aus?
 - 2.3. Wie wirken sich politische Faktoren (z.B. Forderung des Ministeriums) auf die Finanzautonomie Ihrer Hochschule aus?
 - 2.4. Welche Rolle spielen die Eigenschaften individueller hochschulischer Akteure, (z.B. Mut, Informationsvorsprung) für die Finanzautonomie Ihrer Hochschule?
3. Welche Faktoren wirken handlungsbeschränkend auf die Finanzautonomie Ihrer Hochschule?
4. Welche Faktoren wirken handlungserweiternd auf die Finanzautonomie Ihrer Hochschule?
5. Welche Bewältigungsstrategien haben Sie hinsichtlich der genannten Handlungsbeschränkungen entwickelt?

Interviewleitfaden Phase 2

Einstieg: Erläuterung des Projekthintergrundes

Ziel dieser Studie ist es, die Unterschiede zwischen formaler und tatsächlicher Finanzautonomie von Hochschulen zu untersuchen. Im Fokus stehen dabei Handlungsbeschränkungen, die auf politische, formale und informelle Faktoren zurückgehen, und deren Bewältigung. Die Ergebnisse der Studie sollen genutzt werden, um Empfehlungen für Hochschulen bezüglich der Bewältigung von Handlungsbeschränkungen zu generieren. Des Weiteren sollen Empfehlungen für staatliche Akteure zur Stärkung der Handlungsfähigkeit von Hochschulen entwickelt werden.

Leitfragen

1. Welche politischen Faktoren wirken hemmend oder fördernd auf die Finanzautonomie der Hochschule?

1.1 In wie weit wird Ihre Finanzautonomie durch die Zweckbindung von Landesmitteln eingeschränkt? Wie gehen Sie damit um? / Wie könnte die Problematik auf Landesebene gelöst werden?

1.2 In wie weit wird Ihre Finanzautonomie durch die Zweckbindung von Landesmitteln gefördert?

1.3 In wie weit wird Ihre Finanzautonomie durch Erwartungen und Forderungen politischer Akteure eingeschränkt, z.B. bezüglich Rücklagen bzw. Haushaltsresten? Gibt es noch andere Bereiche? Wie gehen Sie damit um? Durch welche politischen Maßnahmen könnte dieses Problem auf Landesebene gelöst werden?

1.4 Welche Erwartung und Forderungen politischer Akteure fördern die Finanzautonomie der Hochschule?

2. Welche formalen Regeln wirken hemmend oder fördernd auf die Finanzautonomie der Hochschule?

2.1 In welcher Weise schränken die Lehrverpflichtungsverordnung, die Kapazitätsverordnung und der Stellenplan die Finanzautonomie der Hochschule ein? Welche Probleme gibt es und wie gehen Sie damit um? Welche Maßnahmen auf Landesebene sind notwendig, um diese Probleme zu lösen?

2.2 In welcher Weise erweitern die Lehrverpflichtungsverordnung, die Kapazitätsverordnung und der Stellenplan die Finanzautonomie der Hochschule?

2.3 In welcher Weise schränken Hochschulverträge / Zielvereinbarungen (z.B. durch Kleinteiligkeit) die Finanzautonomie der Hochschule ein? Welche Probleme gibt es und wie gehen Sie damit um? Welche Maßnahmen auf Landesebene sind notwendig, um dieses Problem zu lösen?

2.4 In welcher Weise tragen Hochschulverträge / Zielvereinbarungen dazu bei, dass Hochschulen ihre formal gewährte Finanzautonomie nutzen und gestalten können?

2.5 Welche Gesetze, die nicht hochschulspezifisch sind, schränken die Finanzautonomie der Hochschule ein (z.B. Tariftreue- und Vergabegesetz, Landesreisekostengesetz, Landespersonalvertretungsgesetz)? Gibt es weitere einschränkende Gesetze? Wie gehen Sie damit um?

Durch welche Maßnahmen auf Landes- oder Bundesebene könnte dieses Problem gelöst werden?

2.6 Welche Gesetze, die nicht-hochschulspezifisch sind, tragen dazu bei, dass Hochschulen ihre formal gewährte Finanzautonomie nutzen und gestalten können?

2.7 Welche Einschränkungen sehen Sie aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung von Akteursgruppen in hochschulischen Gremien zur Allokation von Geldern? Welche Probleme gibt es und wie gehen Sie auf Hochschulebene damit um? Durch welche Maßnahmen auf Landesebene könnte dieses Problem gelöst werden?

2.8 Welche die Finanzautonomie fördernden Faktoren hat die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung von Akteursgruppen in hochschulischen Gremien zur Allokation von Geldern?

3. Welche informellen und formalen Regeln innerhalb Ihrer Hochschule wirken einschränkend oder erweiternd auf Ihre Finanzautonomie?

3.1 Welche hochschulinternen Regularien schränken die zentralen und dezentralen Ebenen der Hochschule in ihrer Finanzautonomie ein? Wie gehen Sie damit um? Wie kann diese Problematik aus Ihrer Sicht auf der zentralen und dezentralen Hochschulebene gelöst werden?

4. Welche persönlichen Faktoren und Eigenschaften hochschulischer Akteure spielen bei der Wahrnehmung von Handlungsbeschränkungen und der Entwicklung von Bewältigungsstrategien eine Rolle?

4.1 Welche persönlichen Faktoren und Eigenschaften hochschulischer Akteure wirken hemmend auf die formal gewährte Finanzautonomie? Wie kann man damit umgehen?

4.2 Welche persönlichen Faktoren und Eigenschaften hochschulischer Akteure tragen dazu bei, dass die Hochschule formal gewährte Finanzautonomie nutzen und gestalten kann??

4.3 Welche Rolle spielt aus Ihrer Sicht Ihr(e) Erfahrung/Wissen/Kompetenz/Einstellung/Risikobereitschaft und die Ihrer Kolleg(inn)en für die Bewältigung von Handlungsbeschränkungen?

5. Gewichtung fördernder und hemmender Faktoren:

5.1 Bitte erstellen Sie eine Rangliste und gewichten Sie, welche Faktoren die Finanzautonomie am meisten hemmen und welche sie am meisten fördern!

ISSN 1862-7188

ISBN 978-3-941927-94-0



Heute steht ein Studium nahezu jedem offen.
Hochschulen und Politik müssen ein **erfolgreiches Studium** ermöglichen.

Wir bieten ihnen dafür **Impulse und Lösungen**.

CHE

Centrum für
Hochschulentwicklung