



LandesHochschulKonferenz  
Niedersachsen

## Gutachten

# Wettbewerbsvor- und -nachteile der niedersächsischen Hochschulen im Ländervergleich

im Auftrag der LHK Niedersachsen  
erstellt durch

**CHE**

Centrum für  
Hochschulentwicklung

Ulrich Müller  
Bianca Brinkmann  
Thimo von Stuckrad

Gütersloh/Hildesheim  
November 2019

Stand: 28.11.2019

CHE Centrum für Hochschulentwicklung  
gGmbH  
Verler Str. 6  
D-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 0  
Telefax: (05241) 9761 40  
E-Mail: [info@che.de](mailto:info@che.de)  
Internet: [www.che.de](http://www.che.de)

Gestaltung und Satz der Broschüre:  
Isa Lange

# INHALT

---

EXECUTIVE SUMMARY	6
1. HINTERGRUND	8
2. VORGEHEN	9
3. WETTBEWERBSVORTEILE	11
3.1 Wettbewerbsvorteile aus Sicht der Hochschulen	11
3.2 Einordnung der Wettbewerbsvorteile	12
4. IDENTIFIZIERTE WETTBEWERBSNACHTEILE	13
4.1 Autonomiefremde, zeitaufwändige Genehmigungspflicht von Studiengängen	14
4.2 Hohe Komplexität der Berufungsverfahren und zu geringer Spielraum bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen	16
4.3 Fehlende Flexibilität im Personalbereich	20
4.4 Mangelnde Berücksichtigung unterschiedlicher Hochschulprofile	23
4.5 Detailsteuerung im Zielvereinbarungsprozess	25
4.6 Erschwerte Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses an Fachhochschulen	28
4.7 Unklares bzw. einseitiges Transferverständnis des Landes	30



# VORWORT

---



LandesHochschulKonferenz  
Niedersachsen

Der Vorsitzende

Im Jahr 2002 verabschiedete der Niedersächsische Landtag eines der modernsten Hochschulgesetze Deutschlands. Die Hochschulen erhielten deutlich mehr Entscheidungskompetenzen. Zunächst folgte Hessen mit dem „TU Darmstadt-Gesetz“, dann Nordrhein-Westfalen mit dem „Hochschulfreiheitsgesetz“. Bundesweit begann eine Reformphase. Das niedersächsische Hochschulgesetz erwies sich viele Jahre lang als verlässliche Grundlage für hochschulpolitisches Handeln.

Inzwischen sind jedoch viele Regelungen nicht mehr zeitgemäß. Die LandesHochschulKonferenz Niedersachsen (LHK) begrüßt deshalb die Initiative der Landesregierung, durch eine große Novelle die notwendige Modernisierung gesetzlich zu regeln.

Neben dem gesetzlichen Rahmen sind weitere Elemente des Hochschulsystems reformbedürftig. Um einen möglichst umfassenden Überblick zu gewinnen, haben die Mitglieder der LHK deshalb ein externes Gutachten über die nicht-monetären Wettbewerbsvor- und -nachteile in Auftrag gegeben. Das Centrum für Hochschulschulentwicklung (CHE) in Gütersloh wurde beauftragt, Daten zu analysieren, Interviews durchzuführen und die Bedingungen in Niedersachsen mit denen in anderen Bundesländern zu vergleichen. Das Ergebnis dieser externen Evaluation legen wir hiermit den Verantwortlichen in Politik, Verwaltung und Gesellschaft vor.

# EXECUTIVE SUMMARY

Die Niedersächsischen Hochschulen stehen mit Hochschulen anderer Länder im Wettbewerb um Personal, Studierende und Drittmittel. Neben der Ressourcenausstattung<sup>1</sup> sind adäquate Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume entscheidende Erfolgsbedingungen. Die Hochschulen in Niedersachsen haben den begründeten Eindruck, dass Hochschulen anderer Länder (v.a. aus Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg) in einigen Handlungsfeldern über weitergehende, flexiblere Handlungsspielräume verfügen. In einem Austausch am 11.09.2018 äußerte Ministerpräsident Weil den Wunsch, die Landeshochschulkonferenz (LHK) möge konkrete regulative Hemmnisse zusammenstellen und an ihn berichten. Im Auftrag der LHK hat das Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH (CHE) regulative Hemmnisse priorisiert, better practice identifiziert und Anhaltspunkte für eine mögliche Verbesserung der Strategie- und Handlungsfähigkeit der Hochschulen entwickelt. Dieses Gutachten soll als Gesprächsgrundlage für weitere Diskussion der LHK mit dem Ministerpräsidenten, dem MWK und den Fachpolitiker(inne)n im Niedersächsischen Landtag dienen.

Aus gutachterlicher Sicht lassen sich folgende prioritäre Hemmnisse (**FETT GEDRUCKT**) und Optimierungsmöglichkeiten / Lösungsansätze (*kursiv gesetzt*) identifizieren, die geeignet wären, zentrale Wettbewerbs- und Entwicklungshemmnisse zu minimieren:

## 1. AUTONOMIEFREMDE GENEHMIGUNGSPFLICHT VON STUDIENGÄNGEN

- **Genehmigungsvorbehalt** bezüglich der Einrichtung, Aufhebung und Modifizierung von Studiengängen abschaffen; Sicherung und Entwicklung der Qualität in die strategische Steuerungsverantwortung der Hochschule legen (in Verbindung mit Akkreditierungsverfahren).
- **abgestuftes Verfahren vorsehen**: je weniger dem Staat die Rolle des Hauptabnehmers der

<sup>1</sup> Finanzielle Hemmnisse wurden im Rahmen des Gutachtens nur berücksichtigt, wenn sie konkret mit einem spezifischen Wettbewerbsnachteil verbunden sind. Der allgemeine Befund einer strukturellen Unterfinanzierung – auf die besonders an kleinen niedersächsischen Universitäten starke Indizien hindeuten – wird im Gutachten nicht vertieft erörtert.

Absolvent(inn)en zukommt, desto stärker sollte das Land bei Planung und Gestaltung von Studienangeboten auf die Eigenkoordination der Hochschulen setzen.

## 2. HOHE KOMPLEXITÄT DER BERUFUNGSVERFAHREN UND ZU GERINGER SPIELRAUM BEI BERUFUNGS- UND BLEIBEVERHANDLUNGEN

- **Berufungsrecht auf alle Hochschulen übertragen**. Bei Berufungsverfahren eine neue Rolle für das MWK etablieren: Hochschulen hinsichtlich der Rechtssicherheit im Berufungsverfahren *beraten*, nicht im Nachhinein *prüfen*.
- Gestaltung der **Berufungsverfahren den Hochschulen überlassen** (auch: Befangenheitsregelungen sowie Vorgaben zur Mitwirkung externer Gutachter(innen)).
- **Grundgehälter** für Professor(inn)en, insbesondere in der Besoldungsgruppe W3, **auf ein konkurrenzfähiges Niveau anheben**. Zahlung von Zulagen bei W1-Professuren vorsehen.
- „Schöpfen“ von Professorenstellen über das Budget ermöglichen. **Echtes Globalbudget** mit gegenseitiger Deckungsfähigkeit aller nichtinvestiven Mittel  *einführen*.
- **Bestimmung und Prüfung eines Vergaberahmens in die Verantwortung der Hochschulen legen**. Auf Ermächtigungsrahmen verzichten.

## 3. FEHLENDE FLEXIBILITÄT IM PERSONALBEREICH

- **Kostenneutrale Änderungen des Stellenkegels** im Beamtenbereich und Tausch unterjährig *ermöglichen*. **Echte Globalbudgets** ohne Stellenbewirtschaftung *vorsehen*.
- **Übertragung der Dienstherreneigenschaft** an die Hochschulen vorsehen (für eine Übergangsphase ggf. zunächst als Option).
- Etablierung **hochschulspezifischer Aufstiegsfortbildungen** unterstützen und als Äquivalent zu den existierenden Verwaltungslehrgängen anerkennen.
- Im Angestellten- und Beamtenbereich (außer-

halb der W-Besoldung) die *Zahlung von Leistungsprämien und -bezügen sowie von Fachkräftezulagen ermöglichen*.

- Den Hochschulen selbstbestimmte *Reduktionen von Lehrverpflichtungen ermöglichen*.
- *Forschungsprofessuren an Fachhochschulen etablieren* und fördern – nach transparenten Berufungskriterien, die auf eine Stärkung der jeweiligen Hochschulprofilierung zielen.

#### 4. MANGELNDE BERÜCKSICHTIGUNG UNTERSCHIEDLICHER HOCHSCHULPROFILE

- *Landesentwicklungsplanung mehr auf wenige, übergreifende Ziele beziehen*; bei Hochschulen Profilentwicklung unterstützen.
- Im *Hochschulkennzahlensystem Möglichkeit profilbezogener Ergänzungen* vorsehen.
- *Experimentierklausel im NHG einziehen*, um ein Signal zu setzen, dass Hochschulen in begründeten Fällen selbstbestimmte Entwicklungspfade gehen können.
- *Lehrbeauftragte / Instrumentallehrer(innen) an der HMTMH* (möglicherweise auch Sprachlehrer(innen) anderer Hochschulen) im LHG *als Mitglieder der Hochschule definieren*.

#### 5. DETAILSTEUERUNG IM ZIELVEREINBARUNGSPROZESS

- *„Flughöhe“ einer Zielvereinbarung beachten* (wenige „große“ Themen; Maßnahmensteuerung vermeiden).
- *Auf Augenhöhe miteinander verhandeln*, d.h. jeweils auf der höchsten Leitungsebene (landesseitig Minister und Staatssekretärin).
- *Hochschulspezifika prominent aufgreifen*. Strategische Entwicklungsplanung der Hochschulen einerseits und strategische Landesplanung (im Sinne übergeordneter Landesziele) andererseits als Ausgangspunkt nehmen.
- Hochschulübergreifend weitgehend *einheitliche Vereinbarungsinhalte* in Gestalt eines landesweiten oder wenigstens hochschultypspezifischen Kollektiv- / Rahmenvertrages *fixieren*.

- *Kulturveränderung etablieren* von der Detailsteuerung hin zur Ermutigung in Richtung Agilität und Risikofreude innerhalb gemeinsam ausgehandelter Rahmensetzungen.

#### 6. ERSCHWERTE FÖRDERUNG DES WISSENSCHAFTLICHEN NACHWUCHSES AN FACHHOCHSCHULEN

- Im NHG *kooperatives Promotionsrecht* mit Einschreibung an Fachhochschulen *vorsehen*.
- Befristete *Verleihung des Promotionsrechts an ausgewählte herausragende FH-Fachbereiche* über ein hochschulübergreifendes Promotionskolleg *erwägen*.

#### 7. UNKLARES BZW. EINSEITIGES TRANSFERVERSTÄNDNIS DES LANDES

- *Gemeinsames Transferverständnis von MWK und LHK entwickeln*, das sowohl Technologie- als auch Wissenstransfer in Wirtschaft und Gesellschaft umfasst.
- Sicherstellen, dass sich Förderprogramme, Anreize und Zielvereinbarungen *an diesem breiten Transferverständnis orientieren*.

Neben den sieben dargestellten konkreten Wettbewerbsnachteilen besteht dringender Handlungsbedarf in zwei weiteren Bereichen:

- *Finanzierungsstau bei Hochschulbau, Bauunterhalt und Sanierung*: Hier ist durch die Koalitionsvereinbarung 2017-2022 im Land Niedersachsen bereits ein Hochschulbau-Investitionsprogramm bis zum Jahr 2030 zugesagt, so dass das Thema im Rahmen dieses Gutachtens nicht vertiefend behandelt wird. Des Weiteren befasst sich derzeit eine Kommission unter Leitung von Dr. Wilhelm Krull dezidiert mit Empfehlungen zum Thema Hochschulbau.
- *Besteuerung von Forschungsk Kooperationen*: Das Thema beschäftigt alle deutschen Hochschulen. Wissenschaftsadäquate Rahmenregelungen sind hierzu auf Bundesebene zu verankern.

# 1. HINTERGRUND

Die in der Landeshochschulkonferenz des Landes Niedersachsen (LHK) vertretenen Hochschulen stehen im Wettbewerb mit Hochschulen anderer Länder, v.a. in den Bereichen Personal, Studierende und Finanzmittel. Um in diesen Wettbewerbsfeldern erfolgreich zu sein, benötigen sie neben einer geeigneten Ressourcenausstattung adäquate Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume. Die Internationale Expertenkommission zur Evaluation der Exzellenzinitiative (sog. Imboden-Kommission) betonte 2016 in ihrem Endbericht die Bedeutung weitgehender Autonomie gegenüber dem Staat: „Handlungsfähigkeit, Autonomie und Wettbewerb haben sich als die wichtigsten Faktoren für den Erfolg“ einer Hochschule erwiesen. Um im Wettbewerb mithalten zu können, sei ein Governance-Arrangement, „welches auf Autonomie und starken Führungsstrukturen beruht“, unabdingbar.<sup>2</sup>

Immer wieder gewinnen niedersächsische Hochschulen jedoch den Eindruck, dass Hochschulen anderer Länder in Bezug auf einzelne Aufgaben- und Gestaltungsbereiche weitergehende, flexiblere Handlungsspielräume genießen bzw. die niedersächsischen Hochschulen in Bezug auf bestimmte Fragestellungen hemmenden Regelungen oder Prozessen unterliegen, die sie im Wettbewerb benachteiligen und die in (einzelnen) anderen Ländern sinnvoller und autonomiestärkender umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang wird vor allem auf die Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg verwiesen.

Aktuell nehmen die niedersächsischen Hochschulleitungen wahr, dass konkurrierende Länder weiter zu enteilen drohen: Im September 2019 etwa kündigte der bayerische Ministerpräsident Söder an, durch eine Hochschulreform sollten die Hochschulen des Landes „freier, unternehmerischer, offener“ werden. Bürokratische Vorgaben sollten verringert werden, das Berufsrecht solle auf die Hochschulen übertragen werden. Hochschulbauprojekte sollten beschleunigt werden.<sup>3</sup> Darüber hinaus plant

die bayerische Landesregierung mit der Neugründung der TU Nürnberg eine „Universität mit Modellcharakter“ – und noch weitergehenden Freiheiten und Ausnahmeregelungen. „Fest steht: Je stärker die einen auftrumpfen, desto offensichtlicher wird der Druck auf die anderen [Länder; *Hinzufügung der Autor(inn)en*]. Das ist das Prinzip des Wettbewerbsföderalismus“, konstatiert der Wissenschaftsjournalist J.-M. Wiarda angesichts der bayerischen Initiative.<sup>4</sup>

Die niedersächsischen Hochschulen haben dieses Thema bereits am 11. September 2018 mit dem niedersächsischen Ministerpräsidenten Stephan Weil und dem niedersächsischen Minister für Wissenschaft und Kultur, Björn Thümler, erörtert. Der Ministerpräsident forderte die Hochschulvertreter(innen) auf, konkrete Hemmnisse zusammenzustellen und ihm zu berichten.

Die LHK Niedersachsen hat das CHE Centrum für Hochschulentwicklung daher beauftragt, in einer komprimierten Analyse relevante regulative Hemmnisse für die Hochschulen und better practice aus anderen Ländern zu identifizieren. Gegenstand des vorliegenden Gutachtens sind folglich Wettbewerbsnachteile der staatlichen Hochschulen im Land Niedersachsen und Ansatzpunkte für mögliche Verbesserungen. Analysiert und bewertet werden insbesondere Eigenschaften der Steuerungsbeziehungen zwischen Land und Hochschulen und deren Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition der Hochschulen des Landes. Gleichzeitig werden vorhandene Wettbewerbsvorteile identifiziert, um ein ausgewogenes Gesamtbild zu erzielen. Ausgenommen ist der für die Hochschulen sehr relevante Baubereich, da hierfür ein eigenes Gutachten durch eine Kommission unter Leitung von Dr. Wilhelm Krull erstellt wird. Die Analyse soll die LHK dabei unterstützen, gemeinsam mit dem Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK) eine Verbesserung der Strategie- und Handlungsfähigkeit der niedersächsischen Hochschulen, eine Minimierung der Hemmnisse und letztlich eine verbesserte Wettbewerbsposition der Hochschulen zu erreichen.

Es würde den Rahmen des Gutachtens sprengen, dabei jedwede Rahmenbedingung zu reflektieren, in die beispielgebende Ansätze in ihrem jeweiligen Land regulatorisch eingebettet sind (etwa

<sup>2</sup> Internationale Expertenkommission zur Evaluation der Exzellenzinitiative: Endbericht, 2016, S. 20. Online unter <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Imboden-Bericht-2016.pdf>.

<sup>3</sup> „Söder plant Hochschulreform“, in: FAZ vom 19. September 2019, S. 4.

<sup>4</sup> <https://www.jmwiarda.de/2019/10/14/s%C3%B6der-one/>.

## 2. VORGEHEN

---

den spezifischen Entwicklungspfad der dortigen Steuerungskultur). Und natürlich können nicht alle denkbaren Rahmenbedingungen, Einflussfaktoren, Beziehungsgeflechte und Wechselwirkungen in Niedersachsen berücksichtigt werden. Zweck des Gutachtens war es, Regelungen anderer Länder zu identifizieren, die in der Lage wären, existierende Wettbewerbsnachteile in Niedersachsen aufzuheben. Wie genau die Veränderungen in der spezifischen Situation der niedersächsischen Hochschulen umgesetzt werden können, müsste im Einvernehmen zwischen MWK und LHK diskutiert werden.

Für die Identifikation prioritärer Hemmnisse sowie die Darstellung des Status quo in Niedersachsen wurden mit folgenden Gesprächspartner(inne)n leitfadengestützte explorative Interviews geführt (die Auswahl der Interviewpartner(innen) auf Leitungsebene erfolgte in Absprache mit dem LHK-Vorstand):

- Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang-Uwe Friedrich, Präsident der Stiftung Universität Hildesheim und Vorsitzender der LHK Niedersachsen (6. Juni 2019)
- Prof. Dr. Susanne Rode-Breymann, Präsidentin der Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover (2. Juli 2019)
- Prof. Dr. Gerhard Kreutz, Präsident der Hochschule Emden/Leer (9. Juli 2019)
- Prof. Dr. Andreas Bertram, Präsident der Stiftung Hochschule Osnabrück (11. Juli 2019)
- Dipl.-Ing. Volker Küch, M.A., Hauptberuflicher Vizepräsident für Personal und Finanzen der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften (12. Juli 2019)
- Prof. Dr. Wolfgang Lücke, Präsident der Universität Osnabrück (15. Juli 2019) (zuvor Vizepräsident der Stiftung Universität Göttingen)
- Prof. Dr. Anke Kaysser-Pyzalla, Präsidentin der TU Braunschweig (16. Juli 2019)
- Dr. Christoph Strutz, Hauptberuflicher Vizepräsident der Leibniz Universität Hannover (16. Juli 2019) (zuvor Hauptberuflicher Vizepräsident der Stiftung Universität Hildesheim)
- Prof. Dr. Ulrike Beisiegel, Präsidentin der Stiftung Universität Göttingen (26. Juli 2019).

Zur Klärung von Detailfragen führte das CHE zusätzlich ergänzende Interviews mit

- Frau Elvi Thelen, Leiterin Hochschulentwicklung und Kommunikation der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften (12. Juli 2019; Fragen zum Prozess der Studienganggenehmigung)
- Prof. Dr. Elfriede Billmann-Mahecha, Vizepräsidentin für Lehre und Studium der Universität Hannover (17. September 2019; Fragen zu Auswirkungen einer Systemakkreditierung auf den Prozess der Studiengangenehmigung)

- Prof. Dr. Nicolai Müller-Bromley, Professor für Öffentliches Recht, Stiftung Hochschule Osnaabrück (20. September 2019; Fragen zu Planungssouveränität von Hochschulen und Forschungsprofessuren).

Zusätzlich wurde den Präsidentinnen und Präsidenten niedersächsischer Hochschulen, die nicht im Rahmen der explorativen Interviews befragt wurden, durch eine schriftliche Abfrage die Gelegenheit gegeben, ebenfalls prioritäre Hemmnisse sowie als vorbildhaft empfundene Regelungen anderer Länder zu benennen. Von dieser Möglichkeit machten acht der 14 angeschriebenen Hochschulleitungen Gebrauch.

Die erhobenen Informationen, Einschätzungen und Bewertungen wurden anschließend durch das CHE aggregiert und systematisiert. Dabei wurde wie folgt verfahren:

- Finanzielle Hemmnisse wurden nur aufgenommen, wenn sie konkret mit einem spezifischen Wettbewerbsnachteil verbunden sind. Der allgemeine Befund einer strukturellen Unterfinanzierung – auf die starke Indizien hindeuten – wird im Gutachten nicht vertieft erörtert.
- Partikulare, hochschulspezifische Handlungsbeschränkungen werden nur berücksichtigt, wenn sie auf systemische Defizite hindeuten (z.B. hochschultypenspezifische Wettbewerbsnachteile). Auf eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Universitäten und Hochschulen für Angewandte Wissenschaften wird deshalb verzichtet.

Erste Ergebnisse der Exploration wurden – u.a. mit dem Ziel einer Priorisierung mit Blick auf den weiteren Projektverlauf – am 15. August 2019 dem LHK-Vorstand präsentiert und mit ihm diskutiert. In einem zweiten Projektschritt standen ein Vergleich mit relevanten Regelungen anderer Länder (Einordnung niedersächsischer Regelungen aus bundesweiter Perspektive) sowie die Identifikation von better practice (vorbildhafte Regelungen in Bezug auf die identifizierten Haupthemmnisse) im Zentrum. Zusätzlich zu umfangreichen Analysen und Recherchen wurden in Absprache mit dem LHK-Vorstand mit folgenden Gesprächspartner(inne)n leitfadengestützte Interviews geführt:

- Herrn Henning Rockmann, Leiter des Referats Hochschulgesetzgebung und Governance der HRK-Geschäftsstelle, Berlin (26. August 2019)
- Prof. Dr. Dr. h.c. Bastian Kaiser, Rektor der Hochschule für Forstwirtschaft Rottenburg und Vorsitzender der Hochschulen für Angewandte Wissenschaften Baden-Württemberg e.V. (HAW BW e.V.) (17. September 2019)
- Prof. Dr. Dr. h.c. Lambert T. Koch, Rektor der Universität Wuppertal, Vorsitzender der Landesrektorenkonferenz der Universitäten NRW (18. September 2019)
- Prof. Dr. Dr. h.c. Bernhard Eitel, Rektor der Universität Heidelberg und 1. Vorsitzender der Landesrektorenkonferenz der Forschungsuniversitäten Baden-Württemberg (19. September 2019)
- Prof. Dr. Uta M. Feser, Präsidentin der Hochschule Neu-Ulm, Vorsitzende Hochschule Bayern e.V. (20. September 2019)
- Prof. Dr. Thomas Grosse, Rektor der HfM Detmold, Sprecher der Kunst- und Musikhochschulen in NRW (30. September 2019)
- Prof. Dr. Sabine Doering-Manteuffel, Präsidentin der Universität Augsburg, Vorsitzende Universität Bayern e.V., Bayerische Universitätenkonferenz) (9. Oktober 2019).

Der vorliegende Abschlussbericht bündelt in komprimierter Weise die Ergebnisse beider Teilprojekte und die gutachterlichen Schlussfolgerungen des CHE. Er wurde in einer Entwurfsfassung am 11. November 2019 in der LHK vorgestellt und diskutiert. Rückmeldungen der niedersächsischen Hochschulleitungen wurden in der vorliegenden finalen Fassung berücksichtigt.

# 3. WETTBEWERBSVORTEILE

## 3.1 WETTBEWERBSVORTEILE AUS SICHT DER HOCHSCHULEN

---

Sowohl in den explorativen Interviews als auch in der schriftlichen Befragung der niedersächsischen Hochschulleitungen wurde neben Wettbewerbsnachteilen auch nach Wettbewerbsvorteilen gefragt. Unter anderem folgende Regelungen und Rahmenbedingungen der Hochschulen in Niedersachsen sind nach Einschätzung der Hochschulleitungen besonders vorbildlich und wirken sich positiv im Wettbewerb mit Hochschulen anderer Länder aus:

- ein breites Spektrum von *Forschungsförderungsprogrammen durch das MWK*
- das *Niedersachsen-Vorab der Volkswagen-Stiftung* (vier mit vergleichsweise hohem Mittelvolumen verbundene Förderlinien: Forschungsverbünde und Forschungsschwerpunkte; neue Forschungsgebiete; „Holen & Halten“; Programme und Ausschreibungen)
- *die Gewährung von Globalbudgets* (die Einführung der Globalbudgets und die damit verbundene Möglichkeit der Bildung von Rücklagen haben zu einer höheren Flexibilität in der Mittelbewirtschaftung und strategischen Mittelplanung geführt)
- *das niedersächsische Stiftungsmodell* (die Stiftungshochschulen sind gegenüber den Hochschulen, die als Landesbetrieb geführt werden, flexibler geworden, insbesondere in der Gebäude- und Liegenschaftsentwicklung und der Stellenbewirtschaftung)
- Einzelnen Hochschulen, die als Landesbetrieb geführt werden, ist das *Berufungsrecht und die Bauherreneigenschaft* übertragen worden (damit profitieren sie in diesen Gebieten ähnlich wie Stiftungshochschulen von mehr Flexibilität)
- der *Hochschulentwicklungsvertrag* und seine Vorgängervereinbarungen (die Verträge sichern den Hochschulen seit Jahren stabile Haushaltsmittel zu)
- die *Studienqualitätsmittel* (es wurde nach Abschaffung der Studiengebühren eine volle und ungedeckelte Kompensation durch Studienqualitätsmittel gewährleistet)
- die *breite Förderlandschaft in Niedersachsen* (viele und ausdifferenzierte regionale Förder- und Kooperationschancen durch hohen Stiftungsbesatz und starke regionale Wirtschaftscluster)
- *die Vielfalt der außeruniversitären Forschung in Niedersachsen* (6 MPI, 7 Helmholtz, 7 Leibniz, 4 Fraunhofer, DZHW, 17 Landeseinrichtungen, 7 Wissenschaftsvereinigungen, 5 Bundeseinrichtungen) (wenngleich Niedersachsen hier etwa im Vergleich zu Bayern und Baden-Württemberg unterproportional repräsentiert ist)
- *das Fachhochschul-Entwicklungsprogramm 2015* (Stellenaufwuchs im Mittelbau durch verstetigte Mittel)
- die durch MWK-Mittel etablierten *Qualifikationsstellen an der Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover* (Etablierung bzw. Förderung einer eigenständigen wissenschaftlich-künstlerischen Personal- und Nachwuchsentwicklung).

## 3.2 EINORDNUNG DER WETTBEWERBSVORTEILE

---

Die Hochschulen des Landes Niedersachsen verfügen damit den Experteninterviews zufolge auf der Systemebene über einige relevante Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Landeshochschulsystemen. Die Bedeutung dieser Vorteile ist jedoch aus gutachterlicher Sicht teilweise zu relativieren:

- Zwar ist das *Stiftungsmodell* ein Wettbewerbsvorteil für das Hochschulsystem des Landes insgesamt, kann aber gleichzeitig die landesinterne Differenzierung und ggf. auch Stratifizierung zwischen den Hochschulen des Landes verfestigen.
- Mit Blick auf Handlungsspielräume der Hochschulen des Landes Niedersachsen zur *strategischen Selbststeuerung* (Globalbudget, Übertragung der Bauherreneigenschaft und des Berufsrechts) lassen sich, mit Ausnahme des Stiftungsmodells, im gutachterlichen Ländervergleich keine relevanten systemischen Wettbewerbsvorteile finden, da gleiche oder ähnliche Rahmenbedingungen in nahezu allen Ländern etabliert worden sind. Zudem lassen sich für viele Handlungsfelder Regelungen in anderen Ländern nachweisen, die Hochschulen größere Handlungsfreiheit einräumen. Ein übergeordnetes Beispiel ist etwa die Hochschulwirtschaftsordnung (HWFVO) in Nordrhein-Westfalen, die dort seit über zehn Jahren die Landeshaushaltsordnung für Hochschulen ersetzt und in konzentrierter Form den Besonderheiten von Hochschulen Rechnung trägt.
- Die gewonnenen Freiheitsgrade durch teilweise erfolgte *Übertragung des Berufsrechts und der Bauherreneigenschaft* können als Vorteile im Bereich strategischer Profilentwicklung gegenüber Hochschulen anderer Länder verstanden werden, die über vergleichbare Entscheidungsrechte nicht verfügen. Für eine zweckmäßige Nutzung der formal gewonnenen Freiheitsgrade müssten die Hochschulen aber aufgabenangemessene zusätzliche Personal- und Sachmittel erhalten. Eine aufwandsgerechte Kompensation für die übertragenen Aufgaben durch Personal- und Sachmittel bzw. Stellen erfolgte bislang nicht.
- Die identifizierten Vorteile beziehen sich vor allem auf die *Erwartungssicherheit der finanziellen Ausstattung* und den Zugang zu Sondertöpfen des Niedersachsen-Vorab der Volkswa-

gen-Stiftung, die wiederum aus gutachterlicher Sicht die Funktion eines voraussetzungsvollen (Antrags- und Auswahlverfahren) und ungleichmäßigen (ungleiche Verteilung durch Kopplung an kompetitive Verfahren) Nachteilsausgleichs haben.

- Auch die *Hochschulentwicklungsverträge* können nur sehr eingeschränkt als Wettbewerbsvorteil gewertet werden, da zum einen auch hier nahezu alle anderen Landeshochschulsysteme über gleiche oder ähnliche Rahmenbedingungen verfügen und die Verträge in ihrer derzeitigen Form zum anderen auch ein Verharren der Hochschulfinanzierung auf bestehendem Niveau bewirken.

Eine bedenkenswerte Relativierung der skizzierten Wettbewerbsvorteile ergibt sich nicht zuletzt durch die Wahl der Vergleichsdimensionen und Vergleichsgrößen: Während die Erwartungssicherheit und der Zugang zu zusätzlichen Finanzierungsquellen gegenüber einer Gruppe von Ländern zweifellos einen Wettbewerbsvorteil konstituieren, kommen diese Rahmenbedingungen gegenüber wissenschaftlich besonders leistungsstarken Landeshochschulsystemen wie in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen kaum als Standortvorteile in Betracht. Diese genannten Länder sind aber genau diejenigen, mit denen sich die niedersächsischen Hochschulen in besonderem Maß messen (müssen).

## 4. IDENTIFIZIERTE WETTBEWERBSNACHTEILE

---

Die Hochschulen des Landes Niedersachsen operieren unter einer Reihe von Rahmenbedingungen, die die Hochschulen im Wettbewerb mit Hochschulen anderer Länder um exzellente Wissenschaftler(innen), Studierende und Mitarbeiter(innen) in Technik und Verwaltung sowie um öffentliche und private Fördermittel benachteiligen und in ihrer je eigenen strategiegebundenen Profilentwicklung in Forschung, Lehre und Transfer einschränken. Folgende inhaltliche Schwerpunkte konnten im Rahmen der Analyse identifiziert werden (die Rangfolge spiegelt die Relevanz aus Sicht der Gutachter(innen) wider; wesentliche Gewichtungsfaktoren waren zum einen der „Leidensdruck“, also der Grad der Beschränkung einer eigenverantwortlichen, strategischen Profilentwicklung sowie zum anderen der angenommene Umfang des Umsetzungsaufwands bei einer Veränderung):

- Autonomiefremde, zeitaufwändige Genehmigungspflicht von Studiengängen
- Hohe Komplexität der Berufungsverfahren und zu geringer Spielraum bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen
- Fehlende Flexibilität im Personalbereich
- Mangelnde Berücksichtigung unterschiedlicher Hochschulprofile
- Detailsteuerung im Zielvereinbarungsprozess
- Erschwerte Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses an Fachhochschulen
- Unklares bzw. einseitiges Transferverständnis des Landes.

Im Folgenden werden die Befunde, also die aus gutachterlicher Sicht zentralen Wettbewerbs- und Entwicklungshemmnisse, komprimiert beschrieben, bewertet und mit möglichen Optimierungsmöglichkeiten / Lösungsansätzen verbunden.

Neben den dargestellten Wettbewerbsnachteilen besteht aus gutachterlicher Sicht – ganz abgesehen vom bereits angesprochenen Befund einer strukturellen Unterfinanzierung (unzureichende Berücksichtigung der gestiegenen Studiennachfrage und der Erweiterung des hochschulischen Aufgabenspektrums in den Grundmitteln; besonders an kleinen niedersächsischen Universitäten wie der Universität Vechta sind eine deutliche Unterfi-

nanzierung, eine im Bundesvergleich unterdurchschnittliche personelle Ausstattung und ungünstige Betreuungsverhältnisse zu konstatieren) – dringender Handlungsbedarf in zwei weiteren Bereichen:

- a) im Bereich Hochschulbau, Bauunterhalt und Sanierung sowie
- b) bei der Besteuerung von Forschungsk Kooperationen.

Zum Abbau des Finanzierungsstaus bei Hochschulbau, Bauunterhalt und Sanierung ist jedoch durch die Koalitionsvereinbarung 2017-2022 im Land Niedersachsen bereits ein Hochschulbau-Investitionsprogramm bis zum Jahr 2030 zugesagt, so dass das Thema im Rahmen dieses Gutachtens nicht vertiefend behandelt wird. Des Weiteren befasst sich derzeit eine Kommission unter Leitung von Dr. Wilhelm Krull dezidiert mit Empfehlungen zum Thema Hochschulbau. Das Thema Besteuerung von Forschungsk Kooperationen stellt ein weiteres deutliches Hemmnis für die Hochschulen dar – dies gilt jedoch für alle deutschen Hochschulen und stellt insofern kein ausschließlich für die niedersächsischen Hochschulen relevantes Problem dar. Wissenschaftsadäquate Rahmenregelungen sind hierzu auf Bundesebene zu verankern.

## 4.1 AUTONOMIEFREMDE, ZEITAUFWÄNDIGE GENEHMIGUNGSPFLICHT VON STUDIENGÄNGEN

### BESCHREIBUNG UND BEWERTUNG

- Neue Studiengänge – selbst kostenpflichtige und sich damit selbst tragende Weiterbildungsstudiengänge – sowie wesentliche Änderungen an bisherigen Studiengängen bedürfen nach § 1 Abs. 3 Satz 4 Punkt 1 NHG der Genehmigung des MWK. Dies gilt auch für Änderungen beim Studiengangnamen.
- Die Genehmigung des MWK erfolgt über die jährlich abgeschlossene Studienangebotszielvereinbarung. Der Genehmigungsprozess erstreckt sich jeweils über 18 Monate von der Beantragung anhand des Rasters mit „Prüfpfad“<sup>5</sup> (jeweils zum 31. März des Jahres) bis zur Umsetzung im Wintersemester des folgenden Jahres. Das MWK prüft, konsultiert und operiert im Rahmen der Fachaufsicht kleinteilig bis auf die Modulebene, obwohl die Qualitätssicherung bereits über die vorgeschriebene Studiengangakkreditierung gesichert wird. Das MWK interveniert nicht nur bei Fragen der Strategie und des Bedarfes, sondern steuert – in unterschiedlichem Ausmaß je nach Hochschule; systemakkreditierte Hochschulen genießen hier mehr Autonomie und einen sechsmonatigen Zeitvorteil – teilweise im Detail.
- Neue Studiengänge dürfen erst beworben werden und Studierende aufnehmen, wenn sie akkreditiert sind. Nur „ausnahmsweise“ darf die Akkreditierung eines Studiengangs nachgeholt werden, die Ausnahme muss in der Zielvereinbarung festgehalten werden (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 3 NHG).
- Der Prozess der Studienangebotszielvereinbarung ist damit in Wahrheit ein Genehmigungsprozess. Die Hochschulen müssen, auch wenn durch die Hochschule in Form einer Marktanalyse bzw. in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ein eindeutiger Bedarf identifiziert und prognostiziert wurde, in der Verhandlung mit dem Land – so die Wahrnehmung der Hochschulen – als Bittsteller agieren, obwohl sie eigentlich im Wettbewerb mit anderen Hochschulen als eigenverantwortlicher und schnell reaktionsfähiger

Akteur auftreten müssten. Staatliche Hochschulen in Niedersachsen können daher derzeit nicht flexibel auf veränderte Bedarfe reagieren.

- Wettbewerb wird landesintern verhindert, wenn andere niedersächsische Hochschulen bereits ähnliche Angebote vorhalten. Aber auch über die Landesgrenze hinausgehender Wettbewerb wird erschwert: Wenn sich eine Hochschule jede kleine Veränderung im Studienprogramm vom MWK genehmigen lassen muss, kommt eine Wettbewerbs-, Autonomie- und Verantwortungskultur kaum zustande; Niedersächsische Hochschulen erleben Wettbewerb damit nicht konsequent als Koordinationsmechanismus zur Qualitätssteigerung.
- Die Dauer des Genehmigungsverfahrens stößt insbesondere bei Industriepartnern auf Unverständnis. Die dadurch entstehende Verzögerung kann sich elementar auf die Anfänger- und Studierendenzahlen und damit auch auf die Zielerreichung der Verpflichtungen aus dem Hochschulpakt bzw. Zukunftsvertrag auswirken.

### BETTER PRACTICE

- In Nordrhein-Westfalen können Hochschulen in eigener Verantwortung Studiengänge einrichten, aufheben und modifizieren (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 HG NW), sie müssen nur akkreditiert werden. Die Qualitätsentwicklung und -sicherung liegt in der Autonomie der Hochschulen. Damit können sie flexibler, besser und schneller auf Nachfrageentwicklungen auf dem Studiengangsmarkt (etwa im Rahmen einer Konkurrenzbeobachtung) sowie auf regionale Bedarfe reagieren. Das wirkt sich mittelbar auch auf Studienanfängerzahlen aus. Negative Folgen sind nicht zu erkennen.
- Dubletten werden in Nordrhein-Westfalen nicht grundsätzlich durch das Land verhindert, dieser Aspekt wird der Marktregulation überlassen. Negative Folgen sind auch hier nicht zu erkennen. Allerdings sind die Hochschulen zur Abstimmung der Lehrangebote aufgefordert (vgl. § 77 Abs. 1 HG NW). Studienplätze im Bereich Lehramt (vgl. § 30 Abs. 2 HG NW) und Medizin (vgl. § 31 b HG NW) werden mit dem Land vereinbart, unter Beteiligung des Kultus- bzw. Gesundheitsministeriums.

<sup>5</sup> [https://www.mwk.niedersachsen.de/download/138992/Pruefpfad\\_fuer\\_von\\_den\\_Hochschulen\\_vorgelegte\\_Studiengangskonzepte\\_zur\\_Feststellung\\_der\\_Vereinbarkeit\\_mit\\_der\\_Landeshochschulplanung\\_Stand\\_05.12.2018.pdf](https://www.mwk.niedersachsen.de/download/138992/Pruefpfad_fuer_von_den_Hochschulen_vorgelegte_Studiengangskonzepte_zur_Feststellung_der_Vereinbarkeit_mit_der_Landeshochschulplanung_Stand_05.12.2018.pdf).

## EMPFEHLUNG

- Die Halbwertszeit von Studiengängen sinkt. Im Hochschulsystem herrscht eine größere Dynamik als noch vor zehn Jahren. Wollen Hochschulen bei innovativen Angeboten reüssieren, müssen sie schnell sein. Die Reaktionszeiten gerade privater Hochschulen sind beeindruckend. Das Land sollte daher den existierenden Genehmigungsvorbehalt bezüglich der Einrichtung, Aufhebung und Modifizierung von Studiengängen abschaffen. Diese Aufgaben gehören vollständig und ausschließlich in die Autonomie der Hochschule. Entsprechend liegt dann natürlich auch die Verantwortung für die Folgen dieser strategischen Entscheidung beim Präsidium.
- Die Sicherung und Entwicklung der Qualität gehört ebenfalls in die strategische Steuerungsverantwortung der Hochschule – natürlich in Verbindung mit den vorgesehenen Akkreditierungen (Studiengangakkreditierung oder Systemakkreditierung). Es sollte generell möglich sein, die Studiengangakkreditierung in einer angemessenen Frist nach Anlaufen des Studiengangs nachzureichen.
- Über ein abgestuftes Verfahren sollte die Balance zwischen Autonomie und Landesverantwortung gewahrt werden: je weniger dem Staat die Rolle des Hauptabnehmers der Absolvent(inn)en zukommt, desto stärker sollten die Planungs- und Gestaltungsrechte der Hochschulen ausgeprägt sein. Das MWK sollte insofern etwa bei Staatsexamina (also Lehrkräften, Mediziner(inne)n/Gesundheitsberufen und Jurist(inn)en) in der Gestaltung der Studiengänge und Kapazitäten prägend tätig sein und ansonsten stärker auf die Eigenkoordination der Hochschulen setzen.
- Über die LHK sollten die Hochschulen gegenseitig Transparenz herstellen in Bezug auf relevante Veränderungen der Studiengänge auf mittlerer Aggregationsebene (Name, Ausrichtung, Schwerpunkt) und eine hochschulübergreifende Abstimmung der Ausbildungskapazitäten ermöglichen.

## 4.2 HOHE KOMPLEXITÄT DER BERUFUNGSVERFAHREN UND ZU GERINGER SPIELRAUM BEI BERUFUNGS- UND BLEIBEVERHANDLUNGEN

### BESCHREIBUNG UND BEWERTUNG

- Den Stiftungshochschulen, den Universitäten Hannover und Osnabrück sowie der Technischen Universität Braunschweig wurde auf der Grundlage von § 58 Abs. 2 Satz 4 bzw. § 48 Abs. 2 Satz 4 NHG das Berufungsrecht übertragen – den letztgenannten drei Hochschulen auf je drei Jahre befristet. Alle anderen niedersächsischen Hochschulen bedürfen nach § 48 Abs. 2 NHG nach Durchführung des Berufungsverfahrens der Bestätigung / *Ruferteilung durch das MWK*. Bezüglich des Berufungsrechts liegt damit derzeit eine Asymmetrie zwischen den Hochschulen des Landes vor.
- Problematisch ist insbesondere die Verfahrensdauer: Das MWK prüft den Berichten der Hochschulen zufolge lange und intensiv. Dafür wird seitens des MWK insbesondere die Gewährleistung der Rechtssicherheit von Berufungsverfahren als Begründungszusammenhang angeführt. Niedersächsische Hochschulen, die nicht über das Berufungsrecht verfügen, ziehen daher nach eigener Aussage in Berufungsverfahren – gerade in technischen Fächern – den Kürzeren, wenn Hochschulen anderer Länder Berufungsverfahren schneller abschließen können. (Und selbst bei den Universitäten Hannover und Osnabrück sowie der Technischen Universität Braunschweig, denen das Berufungsrecht befristet übertragen wurde, existiert noch ein der Ausschreibung vorgelagertes Freigabeverfahren, das sehr formal und zeitintensiv ist und für Verzögerungen sorgt.) Die Hochschulen selbst haben ihre Berufungsverfahren bereits stark komprimiert, sodass kaum noch interne Optimierungspotentiale vorhanden sind.
- Die durch den Normgeber eingeforderten, jedoch gleichzeitig nicht durchgehend formalisierten *Qualitätsansprüche an Berufungsverfahren* übersteigen nach Ansicht der Hochschulen ein sinnvolles Maß. Das MWK legt – in Sorge um die Rechtssicherheit der Verfahren – etwa die gesetzliche Regelung zum Einbezug externer Gutachter(innen) (vgl. § 26 Abs. 5 Satz 2 und 3 NHG) bzw. der Mitwirkung Externer in der Berufungskommission (vgl. § 26 Abs. 2 Satz 3 NHG: „Die Mitwirkung externer Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer ist zu gewährleisten“) offenkundig sehr strikt und restriktiv aus – so wird der Plural auf jedes einzelne Verfahren bezogen verstanden. Das führt nach Ansicht der Hochschulen zu enormem Verfahrens- und Prüfaufwand, nicht in jedem Fall aber zwingend zu zusätzlichem Qualitätsgewinn.
- Ähnliches gilt für eine aus Sicht der Hochschulen in der Praxis eng umgesetzte Sichtweise von *Befangenheit*. Diese ist nicht im NHG geregelt, sondern in mehreren Schreiben des MWK ausgeführt und kann nach Aussage der Hochschulen in kleineren scientific communities dazu führen, dass praktisch jede fachlich kompetente und formal qualifizierte Person befangen ist. Das letztgenannte Problem gewinnt aufgrund der enormen fachlichen Ausdifferenzierung, gerade in den innovativen (jungen) Forschungsfeldern, steigende Bedeutung.
- Die *W2/W3-Durchschnittssätze* (vgl. Anlage 5 zu § 7 Abs. 2, § 25 Abs. 1 sowie den §§ 28 und 33 NBesG) liegen im bundesweiten Vergleich im unteren Bereich. Es wird keine Jahressonderzahlung geleistet (vgl. § 63 NBesG, Sonderzahlungen sind nur für Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppen A vorgesehen). W1-Professuren erhalten generell keine Leistungs- und Funktionszulagen. Das geringere Grundgehalt im Bereich W2 und W3 führt dazu, dass Professor(inn)en aus anderen Bundesländern, in denen das Grundgehalt höher ist, nur unter Gewährung einer hohen Anzahl von Stufen von Berufsleistungsbezügen gewonnen werden können.
- Der *Vergaberahmen*, der die Gesamtbezüge der Professor(inn)en beschränkt (vgl. § 30 Abs. 1 und 2 NBesG und § 3 NHLeistBVO), macht hochkarätige Berufungen umso schwieriger, weil nur eine gewisse Anzahl von Zulagenstufen zur Verfügung steht. Werden Zulagenstufen bereits benötigt, um zunächst die Differenzen zu anderen Ländern bei den Grundgehältern zu kompensieren, verbleibt kein Spielraum für „echte“ Zulagenstufen. Wenn ein Professor/eine Professorin bei seiner/ihrer Berufung eine höhere Besoldung zugesprochen bekommt als der Durchschnitt, muss bei Bestehen eines Vergaberahmens ein Ausgleich geschaffen werden, d.h. künftig berufene Professor(inn)en bekommen ein geringeres Gehalt. Der Vergaberahmen erschwert damit erfolgreiche Berufungen /

Bleibeverhandlungen von besonders herausgehobenen Professuren bei forschungsorientierten Universitäten (Vereinbarung von Zulagen) sowie von forschungsorientierten Professuren an Fachhochschulen.

- Leistungszulagen für Professor(inn)en sind gemäß BbesG nur zu einem gewissen Teil *ruhegehaltfähig*, so dass die zentrale Bezugsgröße für das Ruhegehalt immer das Grundgehalt bleibt. Gemäß § 8 Abs. 1 NHLeistBVO sind in Niedersachsen maximal 40 % der Leistungsbezüge ruhegehaltfähig, was zwar im Vergleich mit anderen Ländern ein recht hoher Satz ist, jedoch aufgrund der im bundesweiten Vergleich sehr niedrigen Grundgehälter, die durch Leistungsbezüge entsprechend aufgewertet werden müssen, immer noch ein Nachteil. Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen haben mit 21-32,5 % (vgl. BW: § 6 Abs. 2 LBVO, BY: Art 13 Abs. 5 BayBeamtVG und NW: § 37 Abs. 1 LBesG) zwar niedrigere Sätze, es gibt dort jedoch Ausnahmeregelungen, die für einen bestimmten Anteil der Professor(inn)enschaft deutlich höhere Sätze ermöglichen (geregelt in § 6 Abs. 6 LBVO-BW, Art 13 Abs. 5 BayBeamtVG und § 37 Abs. 2 LBesG).
- Der *Ermächtigungsrahmen* (alte Bezeichnung: „Personalkostenobergrenze“; vgl. für Stiftungshochschulen: § 56, Abs. 4, Satz 6ff NHG; für Landesbetriebe: § 49 Abs. 1, Satz 1, Punkt 3 NHG), durch das Ministerium der Finanzen definiert, ist historisch gewachsen und wurde kaum systematisch an das massive Wachstum des gesamten Hochschulsystems im vergangenen Jahrzehnt angepasst. Er gilt für alles Personal, das – potentiell – dauerbeschäftigt ist, also nicht für drittmittelgefördertes Personal, aber neben unbefristetem ebenso für befristetes Personal, das auf Dauerstellen verortet ist. Das bedeutet auf den Punkt gebracht: Soll ein Angebot ausgebaut werden oder neu entstehen, muss dafür ein anderes schrumpfen oder eingestellt werden. Sofern dies zur Verminderung oder gar dem vollständigen Abbau von Redundanzen zwischen den Hochschulen führt, ist dies aus systemischer Sicht zwar prinzipiell akzeptabel, es fehlt jedoch ein strategischer Orientierungsrahmen, der diesen Abbau erwartungssicher verhandelt und moderiert.

In der Summe der gelisteten Hemmnisse bei der Gewinnung von Professor(inn)en ergeben sich gravierende Wettbewerbsnachteile – besonders bei gleichzeitig vorliegenden Rufen nach Süddeutschland – sowie eine Schwächung / Gefährdung bestehender Profilschwerpunkte durch Wegberufung von Professor(inn)en, die sich aufgrund attraktiverer Rahmenbedingungen für Hochschulen anderer Länder entscheiden. Im Vergleich zu Niedersachsen günstigere Rahmenbedingungen führen in anderen Ländern zu einer deutlich besseren Wettbewerbspositionierung bei der Gewinnung von Professor(inn)en (besonders bei herausgehobenen Professuren) sowie bei Bleibeverhandlungen.

## BETTER PRACTICE

- Eine Ruferteilung durch das zuständige Ministerium sehen auch andere Länder vor, allerdings wird sie etwa in Sachsen-Anhalt wesentlich unproblematischer und lediglich als formaler Akt gehandhabt („Sofern vier Wochen nach Eingang der vollständigen Unterlagen beim Ministerium keine Einwände erhoben werden, gilt die Zustimmung als erteilt“: § 36 Abs. 3 HSG-LSA).
  - Weitestgehend ist die rechtliche Regelung in Nordrhein-Westfalen: Alle Hochschulen des Landes verfügen dort über das Berufungsrecht (vgl. § 37 Abs. 1 HG NW).
  - Auch in Hessen verfügen laut § 63 Abs. 3 Satz 4 HHG alle Hochschulen (nicht nur die Stiftungsuniversität Frankfurt am Main) über das Berufungsrecht; den Ruf erteilt die Präsidentin oder der Präsident.
  - In Baden-Württemberg besteht – ähnlich wie im NHG in § 48 Abs. 2 Satz 4 – die Möglichkeit einer Übertragung des Berufungsrechtes an die Hochschulleitung (vgl. § 48 Abs. 2 Sätze 1 bis 3), was offensichtlich weitgehend der gelebten Praxis entspricht. Auch das bayerische Hochschulrecht sieht eine entsprechende Option vor (vgl. Art. 18 Abs. 10 BayHSchPG).
  - Mit dem bei den Stiftungshochschulen umgesetzten Modell liegt landesintern bereits eine bewährte good practice-Lösung vor. Die Berufungsverfahren können dort (z.B. über einen Beschluss im Stiftungsrat per Umlaufverfahren mit einigen Wochen Ver-

schweigefrist) deutlich beschleunigt werden. Negative Folgen für die Rechtssicherheit nach Delegation des Berufungsrechtes sind bislang nicht zu beobachten.

- Das nordrhein-westfälische Hochschulrecht legt die Zusammensetzung der Berufungskommissionen sowie die Einbeziehung auswärtiger Gutachter(innen) in die Hände der Hochschulen, die dies in ihrer Berufsordnung regeln, und bestimmt lediglich Soll-Vorschriften (vgl. § 38 Abs. 3 und 4 HG NW).
- Die *Grundvergütung* in Baden-Württemberg und Bayern ist deutlich höher als in Niedersachsen. Die Differenz liegt hier bei bis zu 1.000 Euro brutto / Monat. Selbst Länder mit einer deutlich kleineren Wissenschaftslandschaft (Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern) übertreffen Niedersachsen.
- Das Land Nordrhein-Westfalen überträgt im Landesbesoldungsgesetz mit einer fast lapidaren Passage in beeindruckender Prägnanz die Prüfung der Einhaltung eines Vergaberahmens an die Hochschulen („Vergaberahmen: Die Organe der Hochschulen tragen dafür Sorge, dass durch die Gewährung von Leistungsbezügen die Funktionsfähigkeit der Hochschulen nicht berührt wird“; § 38 LBesG NW). So sind diese in der Lage, die Verfahren zu beschleunigen und schneller Verlässlichkeit bei den Berufungskandidat(inn)en herzustellen.
- Zum *Ermächtigungsrahmen*: Nordrhein-Westfalen setzt bei der Einrichtung von Stellen und ihrer Bewirtschaftung ausschließlich auf Budgets und verfügt über keinen Stellenplan mehr. Neben der Berücksichtigung im Rahmen des Berichtswesens finden Stellen nur noch im Sinne von Vollzeitäquivalenten im Rahmen der Berechnung und ggf. verwaltungsrechtlichen Prüfung von Studienkapazitäten gemäß KapVO Verwendung. Entsprechend besteht in Nordrhein-Westfalen auch kein Ermächtigungsrahmen, der durch das Ministerium der Finanzen festgelegt wäre.

Land	W2-Grundgehälter / Jahr	W3-Grundgehälter / Jahr	Weihnachtsgeld / Sonderzahlung für Landesbedienstete der Besoldungsgruppen W1-W3?
BW	76.552,68 €	86.901,72 €	ja
BY	73.712,31 €	87.251,60 €	ja
BE	70.727,32 €	81.012,64 €	Ja
BB	71.434,44 €	84.412,44 €	Ja
HB	69.871,44 €	82.736,04 €	Nein
HH	70.313,76 €	83.204,40 €	Nein
HE	68.888,23 €	76.382,33 €	Ja
MV	71.249,00 €	83.052,02 €	Ja
<b>NI</b>	<b>70.883,40 €</b>	<b>77.111,52 €</b>	<b>Nein</b>
NW	72.332,76 €	79.897,92 €	Ja
RP	68.064,48 €	77.235,12 €	Ja
SL	66.620,52 €	77.618,76 €	Ja
SN	68.890,68 €	77.611,56 €	Nein
ST	72.060,72 €	79.994,28 €	Nein
SH	70.839,12 €	80.213,88 €	Nein
TH	70.657,80 €	75.523,80 €	Ja

Tabelle 1: Eigene Darstellung; Daten: DHV.<sup>6</sup> Rot = Grundgehalt niedriger als in Niedersachsen; grün = Grundgehalt höher als in Niedersachsen.

<sup>6</sup> Vgl. Deutscher Hochschulverband. Jahresbesoldung aufgrund der W-Grundgehälter unter Berücksichtigung der Sonderzahlung (sog. Weihnachtsgeld) - Stand: September 2019. [https://www.hochschulverband.de/fileadmin/redaktion/download/pdf/w-portal/W-Jahresbesoldung\\_mit\\_Sonderzahlungen.pdf](https://www.hochschulverband.de/fileadmin/redaktion/download/pdf/w-portal/W-Jahresbesoldung_mit_Sonderzahlungen.pdf)

## EMPFEHLUNG

- Das MWK sollte – möglicherweise im Sinne einer raschen Verbesserung zunächst unter Anwendung von § 48 Abs. 2 Satz 4 NHG – das Berufungsrecht auf alle Hochschulen übertragen. Das Genehmigungsverfahren im Ministerium stellt keine zwingende, Qualität und Rechtssicherheit gewährleistende Rückkopplung dar und kann entfallen. In einer Übergangsphase könnten die Verfahren stichprobenhaft durch das MWK geprüft werden, damit Vertrauen geschaffen und gefestigt wird. Alternativ sollte kurzfristig wenigstens eine pragmatische Widerspruchslösung wie in Sachsen-Anhalt installiert (und autonomiewahrend umgesetzt) werden.
- Für herausgehobene Fälle (ad personam-Berufung exzellenter externer Kandidat(inn)en etwa für Exzellenzcluster) sollte das NHG in § 26 Abs. 5 in Ausnahmefällen ein stark beschleunigtes Besetzungsverfahren ermöglichen.
- Hochschulen sind bei Berufungsverfahren in erster Linie an hoher Qualität der Verfahren interessiert sowie auf Verfahrenseffizienz angewiesen. Schwerpunkt des Landesinteresses ist faktisch oft eher die Gewährleistung hoher Rechtssicherheit. Zwischen diesen Interessenslagen ist eine autonomiestärkende Balance herzustellen. Das MWK sollte daher bei Berufungsverfahren eine neue Rolle einnehmen und Hochschulen hinsichtlich der Rechtssicherheit im Berufungsverfahren beraten, nicht im Nachhinein prüfen. Auch die Gestaltung der Berufungsverfahren sollte das MWK wie in Nordrhein-Westfalen den Hochschulen überlassen. Befangenheitsregelungen sowie Vorgaben zur Mitwirkung externer Gutachter(innen) können in der Praxis so auf ein zweckmäßiges Maß reduziert werden. Im Verwaltungsverfahrensgesetz, das auch bei einer Übertragung des Berufungsrechts an die Hochschulen Anwendung findet, ist eine hinreichende Befangenheitsregelung verankert (vgl. § 20 und 21 VwVfG).
- Das Land sollte die Grundgehälter für Professor(inn)en, insbesondere in der Besoldungsgruppe W3, in der Niedersachsen im Bundesvergleich sehr weit hinten liegt, auf ein konkurrenzfähiges Niveau anheben. Es sollte ferner die Zahlung von Zulagen bei W1-Professuren vorsehen, um gerade bei Berufungen im Ingenieurbereich konkurrenzfähig zu sein (hier beruft man entweder zurück aus der Wirtschaft oder direkt in der Post Doc-Phase, wenn bei guten Promovierten alternative Angebote aus der Wirtschaft locken). Auch eine deutliche Erhöhung der Berechnungsgrundlagen (sogenannter hochschulspezifischer Durchschnittssatz) scheint unumgänglich.
- Den Hochschulen sollte landesseitig das „Schöpfen“ von Professorenstellen über das Budget ermöglicht werden – dies schafft größere Flexibilität und Handlungsfähigkeit und eröffnet den Hochschulen die Möglichkeit, Schwerpunkte unter Bedingungen erheblicher Konkurrenz mit Hochschulen anderer Länder effizient zu fördern.
- Das MWK sollte zur Erreichung größtmöglicher Flexibilität die Einführung eines echten Globalbudgets mit gegenseitiger Deckungsfähigkeit aller nichtinvestiven Mittel forcieren.
- Das Land sollte die Bestimmung und Prüfung eines Vergaberahmens wie in Nordrhein-Westfalen in die Verantwortung der Hochschulen legen.
- Die Vorgabe eines verbindlichen Ermächtigungsrahmens erscheint in einem vollständig globalisierten System des Landeszuschussbudgets nicht mehr erforderlich. Die global (das heißt übertragbaren und wechselseitig deckungsfähigen) Budgets sollten von den Hochschulen entlang ihrer mittel- und langfristigen strategischen Entwicklungsplanungen zur Profilbildung zweckmäßig und verantwortlich eingesetzt werden können. Der Nachweis eines verantwortlichen Umgangs mit der eingeräumten Finanzautonomie kann über etablierte Routinen des Berichtswesens erbracht werden.

## 4.3 FEHLENDE FLEXIBILITÄT IM PERSONALBEREICH

### BESCHREIBUNG UND BEWERTUNG

Bei der Gewinnung von Fach- und Führungskräften sowie bei der Gewährleistung von Organisationskarrieren ergibt sich häufiger das Problem, dass sich potentielle Bewerber(innen) sowie herausragende Kandidat(inn)en für andere Bundesländer oder andere Arbeitgeber in der Region entscheiden. Folgende Aspekte sind in diesem Zusammenhang besonders relevant:

- Die *Entgelt- bzw. Besoldungshöhe* der MTV-Stellen erschwert die Besetzung der Stellen im direkten Wettbewerb mit der Privatwirtschaft und auch mit der öffentlichen Verwaltung (Kommunen). Das führt zu Problemen bei der Gewinnung von Personal in schwierigen Arbeitsmarktlagen und für Zukunftsthemen (etwa IT), aber auch bei niedrig eingruppierten Mitarbeiter(inne)n in Technik und Verwaltung (E6 bis E8), sowie zu Personalabwanderung.
- Die *Durchlässigkeit* zwischen mittlerem, gehobenem und höherem Dienst leidet unter formalen Hemmnissen: Niedersächsische Hochschulen in staatlicher Trägerschaft sind von der „Vereinbarung gemäß § 81 des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes (NPersVG) über die Zulassung von Beschäftigten in der allgemeinen Verwaltung zu den Verwaltungslehrgängen I und II des Landes (Vereinbarung-VerwLG)“ erfasst, sodass für berufserfahrene Hochschulbeschäftigte die Teilnahme an Verwaltungslehrgängen zwingend ist, auch wenn die dort vermittelten Kenntnisse und Fähigkeiten im Hochschulalltag so gut wie keine praktische Relevanz haben.
- Im Beamtenbereich fehlen außerhalb der W-Besoldung die Durchführungsregelungen des Landes Niedersachsen hinsichtlich der Zahlung von *Leistungsprämien und Leistungsbezügen*. Die in § 53 NBesG enthaltene Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung wurde bislang schlicht nicht umgesetzt. Dies hemmt bei allen Hochschulen, auch bei den Stiftungshochschulen, eine leistungsgerechte Bezahlung. Im Angestelltenbereich bestehen über die §§ 40 Nr. 5 Ziff. 2 und Nr. 6 TV-L hochschulspezifische Regelungen, die für die Hochschulen in staatlicher Trägerschaft allerdings per Erlassregelung in weiten Teilen einer Einzelfallzustimmung des Finanzministeriums unterliegen. Das benachteiligt die Hochschulen in staatlicher Trägerschaft, da sie derartige Gehaltsbestandteile somit nicht ohne vorherige Zustimmung von MWK und MF zahlen können.
- Die Hochschulen in Niedersachsen verfügen nicht über wirksame Möglichkeiten, flexibel auf steigende Anforderungen und Qualifizierungsbedarfe zu reagieren. Strategische Freiheitsgrade und Gestaltungsräume, die durch die Einführung eines Globalbudgets eröffnet worden sind, werden durch das Festhalten an einem verbindlichen Beamt(inn)en-*Stellenkegel* für die als Landesbetrieb geführten Hochschulen konterkariert (Stellenplan im Landeshaushaltsplan 06). Eine kostenneutrale Veränderung des Stellenkegels ist den als Landesbetrieb geführten Hochschulen (nur Stiftungshochschulen nach § 58, Abs. 1 NHG besitzen die Dienstherreneigenschaft) nicht möglich, so dass einige Beamtenstellen, insbesondere im Verwaltungs- und Servicebereich (z. B. Bibliothek), nicht aufgabengerecht besetzt werden können.
- Stellenhebungen und Stellensenkungen sowie unterwertige Stellenbesetzungen im Beamtenbereich sind nur über den Landeshaushalt möglich. Jede Veränderung muss in die jeweiligen Ansätze des Landeshaushalts für die Hochschulen „hineinverhandelt“ werden und steht zudem unter Genehmigungsvorbehalt des Finanzministeriums. Höher gruppierte Stellen werden ohnehin nur bei gleichzeitiger Reduktion der verfügbaren Stellen insgesamt genehmigt, selbst wenn geeignete stellenneutrale Gegenfinanzierungen nachgewiesen werden können. Das Niedersächsische Finanzministerium erschwert in der Wahrnehmung der Hochschulen immer wieder Bemühungen der Hochschulen, im Verwaltungsbereich zwei Stellen zu einer höherwertigen zusammenzulegen (vgl. hochschulspezifische Erläuterungen zu den Einzelstellenplänen der Hochschulen im Landeshaushaltsplan 06).
- Forschungsprofessuren unterliegen der Beschränkung von *Deputatsreduktionen* auf maximal sieben Prozent (vgl. § 9 LVVO). Die in § 7 Abs. 5 LVVO eröffnete Ausnahmeklausel („im Einvernehmen mit dem Fachministerium“) wird nicht als ausreichend flexibel angesehen. Herausragende Forscher(innen) können ent-

sprechend nur eingeschränkt gewonnen werden, damit können sie auch nur sehr begrenzt zur forschungsbezogenen Profilentwicklung der Hochschulen und Einwerbung von Drittmitteln beitragen.

- Wissenschaftliche Mitarbeiter(innen), die als Akademische Räte beschäftigt sind, können gemäß § 31 Abs. 3 NHG nicht auf Lebenszeit verbeamtet werden, sondern nur befristet.

## BETTER PRACTICE

- Andere Länder haben strikte Vorgaben für die Anzahl, Aufgabenkreise und Stellenbewertungen für Beamtenstellen bereits erheblich flexibilisiert bzw. gänzlich abgeschafft.<sup>7</sup>
  - Die Hochschulen des Landes Brandenburg verfügen über ein Globalbudget, während der Stellenplan unterhalb gesetzlicher Regelungen weitgehend flexibilisiert und mit einem Stellen-Controlling verbunden worden ist (nach Hochschultyp und Fächergruppe gewichtete Normkosten für Professuren).
  - Hochschulen in Nordrhein-Westfalen – das Land arbeitet ebenfalls mit Globalbudgets – können über den Stellenplan hinaus neue Stellen schaffen, wenn sie einen Zuschlag für die Pensionsverpflichtungen an das Ministerium entrichten. Die meisten Hochschulen arbeiten nicht mehr mit einem Stellenplan, an vielen Hochschulen sind auch dezentrale Budgets eingerichtet worden. (Ausnahme: Kunst- und Musikhochschulen werden in Nordrhein-Westfalen weiter als Landesbetriebe geführt; sie verfügen über ein Globalbudget, es existiert aber weiter

ein Stellenplan, Stellen werden in Laufbahngruppen im Haushalt ausgewiesen.)

- In Bayern kann das Staatsministerium auf Antrag der Hochschule und im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat eine weitere Haushaltsflexibilisierung und die Einführung von Globalhaushalten zulassen (vgl. Art. 5 Abs. 4 BayHSchG). Ansonsten gilt der Stellenplan.
- In Nordrhein-Westfalen hat das Land den staatlichen Hochschulen die Dienstherreneigenschaft verliehen (gemäß § 2 Abs. 3 HG). Für die Beamt(inn)en gibt es keinen Stellenplan oder Stellenmantel. Das Land weist den Hochschulen aber nominell eine bestimmte Anzahl von Beamtenstellen in bestimmter Wertigkeit (Eingruppierung) zu. Diese nominelle Stellenanzahl ist sozusagen eine Art Normausstattung, die das Land zubilligt. Hochschulen sind frei darin, Wertigkeiten zu verändern und neue Beamtenstellen zu schaffen. Die Hochschule informiert das Ministerium nachrichtlich über neu geschaffene Stellen. 30% der ruhegehaltsfähigen Bezüge müssen – eine ähnliche Regelung existiert für die Stiftungshochschulen in Niedersachsen<sup>8</sup> – jährlich pauschal aus eigenem Budget entrichtet werden.
- Ähnliche Möglichkeiten eröffnet die gesetzliche Regelung in Baden-Württemberg: „Dienstvorgesetzte oder Dienstvorgesetzter der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer sowie der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder ist die Wissenschaftsministerin oder der Wissenschaftsminister. Sie oder er kann bestimmte Befugnisse als Dienstvorgesetzte oder Dienstvorgesetzter allgemein oder im Einzelfall auf die Rektorin oder den Rektor übertragen. Dienstvorgesetzte oder Dienstvorgesetzter der übrigen Beamtinnen und Beamten ist die Rektorin oder der Rektor“ (§ 11 Abs. 5 LHG).
- In Nordrhein-Westfalen wird die Durchlässigkeit vom mittleren in den gehobenen Dienst gezielt durch hochschulspezifische Qualifizierungslehrgänge unterstützt, etwa durch den „H2-Qualifizierungslehrgang für die moderne

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch Dohmen, D./Krempkow, R. (2015): Hochschulautonomie im Ländervergleich. Bestandsaufnahme und Ausblick auf künftige Entwicklungen. Konrad-Adenauer-Stiftung. [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_42289\\_1.pdf/3d0a700f-4a00-2e9a-8f30-18eb766d670d?version=1.0&t=1539652118834](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_42289_1.pdf/3d0a700f-4a00-2e9a-8f30-18eb766d670d?version=1.0&t=1539652118834).

<sup>8</sup> Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen: „Evaluation des Modells der Stiftungshochschulen in Niedersachsen. Bericht und Empfehlungen“, 2019, S. 31, Fußnote 25. Online unter <https://www.wk.niedersachsen.de/download/143277>.

Hochschulverwaltung“, der sich an nichtwissenschaftliche Beschäftigte auf der Ebene des mittleren Dienstes der Hochschulen richtet. Er bietet die Möglichkeit, Kompetenzen zu erwerben, die für die Aufgabenstellungen auf dem Niveau des gehobenen Dienstes qualifizieren.

- Andere Länder sehen Möglichkeiten vor, im Beamten- sowie im Angestelltenbereich Leistungsprämien und -bezüge zu gewähren. Im Gegensatz zum Land Niedersachsen hat beispielsweise Rheinland-Pfalz den in der Mitgliederversammlung der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) in ihrer Sitzung vom 14.–16. Mai 2019 gefassten Beschluss zur Einführung einer Fachkräftezulage i.H.v. bis zu 1.000 Euro pro Monat für Fachkräfte im IT- und Ingenieurbereich bereits zur Umsetzung gebracht.
- In Hessen entscheidet die Hochschulleitung autonom über Deputatsreduktionen (vgl. § 5 Abs. 6 LVVO). Generell soll an hessischen Fachhochschulen die Ermäßigung „zwölf Prozent der Gesamtheit der Lehrverpflichtungen der hauptberuflich Lehrenden und bei einzelnen Professorinnen und Professoren vier Lehrveranstaltungsstunden nicht überschreiten“ (§ 5 Abs. 6 LVVO); die personenbezogene Höchstgrenze „gilt nicht im Falle der Wahrnehmung von Forschungs- und Entwicklungsaufgaben. Soweit aus Einnahmen von Drittmitteln für Forschungs- und Entwicklungsaufträge oder Projektdurchführung Lehrpersonal finanziert wird, kann die Lehrverpflichtung von Professorinnen und Professoren in dem entsprechenden Umfang auf bis zu vier Lehrveranstaltungsstunden reduziert werden; diese Ermäßigungen sind auf die zulässige Höchstgrenze der Ermäßigung der Gesamtlehrverpflichtung nicht anzurechnen.“
- Auch in Baden-Württemberg obliegt es allein der Hochschule, über Deputatsreduktionen zu entscheiden. § 46 Abs. 1 LHG hält fest, dass bei „Professuren, denen Aufgaben außerhalb der Lehre übertragen wurden, sofern sie aus Mitteln Dritter finanziert werden“, keine Ausgleichspflicht besteht.
- Bayern hat seit 2017 fast 50 kapazitätsneutrale Forschungsprofessuren an die HAW des Landes vergeben (Bayerischer Landtag, Drucksache 18/1089, S. 5). Diese Professuren umfas-

sen ein formales Deputat von 9 SWS (analog zu den Universitäten) und dienen der Schwerpunktsetzung in der Forschung.

- In Bayern sieht das Hochschulpersonalgesetz vor, dass wissenschaftliche Mitarbeiter(innen) in der Position eines Akademischen Rates auch auf Lebenszeit verbeamtet werden können (vgl. Art. 20 BayHSchPG). Per Hochschulgesetz ist auch in Nordrhein-Westfalen geregelt, dass wissenschaftliche Mitarbeiter(innen) auf Lebenszeit verbeamtet werden können (vgl. § 59 Abs. 3 und 4).

## EMPFEHLUNG

- Kostenneutrale Änderungen des Stellenkegels im Beamtenbereich und Tausch sollten unterjährig nach einem transparenten Verfahren ermöglicht werden. Das Land sollte den Hochschulen daher echte Globalbudgets ohne Stellenbewirtschaftung ermöglichen; d.h. Stellenhebungen und -senkungen von Beamtenstellen (z.B. Zusammenführung von niedrig eingruppierten Positionen zu einer höherwertigen Stelle) wären dann unkompliziert möglich. Wo aus haushaltsrechtlichen Gründen ein Ausweis von Planstellen noch erforderlich ist, sollte dieser lediglich nachrichtliche Funktion haben.
- Das Land sollte nach dem nordrhein-westfälischen Vorbild eine Übertragung der Dienstherreneigenschaft an die Hochschulen vorsehen – für eine Übergangsphase möglicherweise zunächst als Option. Die Evaluation des Modells der Stiftungshochschulen in Niedersachsen ergab, dass bei den Stiftungshochschulen nach der Übertragung der Dienstherreneigenschaft nur positive Effekte zu verzeichnen sind.<sup>9</sup>
- Das Land sollte die Etablierung hochschulspezifischer Aufstiegsfortbildungen unterstützen und als Äquivalent zu den existierenden Verwaltungslehrgängen anerkennen.

<sup>9</sup> Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen: „Evaluation des Modells der Stiftungshochschulen in Niedersachsen. Bericht und Empfehlungen“, 2019, S. 42. Genannt werden u.a. folgende Aspekte: direktere Dienstbeziehungen, höhere Freiheiten bspw. bei Bleibeverhandlungen, schnellere Entscheidungen bei Verhandlungen und sogar steigendes Interesse der Beschäftigten an der Personalratsarbeit.

- Das Land sollte den Hochschulen im Angestellten- und Beamtenbereich (außerhalb der W-Besoldung) die Zahlung von Leistungsprämien und -bezügen und Fachkräftezulagen ermöglichen. Dazu ist insbesondere die in § 53 NBesG vorgesehene Rechtsverordnung zu erlassen, die Zustimmungspflicht von MWK und MF aufzuheben sowie der in der Mitgliederversammlung der TdL vom 14. - 16. Mai 2019 gefasste Beschluss zur Einführung einer Fachkräftezulage für Fachkräfte im IT- und Ingenieurbereich zur Umsetzung zu bringen.
- Das Land sollte den Hochschulen wie in Hessen und Baden-Württemberg selbstbestimmte Reduktionen von Lehrverpflichtungen ermöglichen.
- Das MWK sollte – ähnlich wie in Bayern – Forschungsprofessuren an Fachhochschulen etablieren und fördern, allerdings nach transparenten Berufungskriterien, die auf eine Stärkung der jeweiligen Hochschulprofilierung zielen.

## 4.4 MANGELNDE BERÜCKSICHTIGUNG UNTERSCHIEDLICHER HOCHSCHULPROFILE

---

### BESCHREIBUNG UND BEWERTUNG

- Die Steuerung des gesamten niedersächsischen Hochschulsystems über das Hochschulkennzahlensystem des Landes stößt angesichts der Heterogenität der Hochschullandschaft an Grenzen. Das Land Niedersachsen folgt in gewisser Weise einer Homogenitätsfiktion in der Hochschulsteuerung (bei Landesprogrammen erfolgt nicht durchgehend eine Differenzierung nach Hochschultyp, in Zielvereinbarungen wird ein starres Raster / eine einheitliche Gliederung vorgegeben). Die Hochschulen werden nach eigener Wahrnehmung nicht ausreichend ermutigt, die eigene Profilierung zu forcieren und sich auf eigene Stärken zu fokussieren.
- V.a. bei der Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover haben temporär beschäftigte Lehrbeauftragte hochschultypbedingt (hochindividueller Unterricht, hohe Dynamik, Flexibilitätsdruck) einen enormen Stellenwert, im Durchschnitt werden 30 % der Lehre über

Lehrbeauftragte erbracht. Diese sind jedoch nicht ausreichend in die systematische Qualitätsentwicklung und als Hochschulangehörige in die Selbstverwaltung eingebunden. Darunter leidet die Bindung zur Hochschule – aber auch die Qualitätssicherung. Eine ähnliche Situation liegt auch in einzelnen weiteren Fachbereichen, insbesondere bei den Sprachen, vor.

### BETTER PRACTICE

- Das baden-württembergische Hochschulrecht sieht in § 76 Abs. 1 LHG eine „Weiterentwicklungsklausel“ vor, der zufolge „zur Erprobung neuartiger und weiterentwickelter Hochschulstrukturen, insbesondere bei den Organisations- und Leitungsstrukturen, zur Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit, zur Beschleunigung von Entscheidungsprozessen, zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, zur Profilbildung oder zur Anpassung an legitime spezifische Erfordernisse der jeweiligen Hochschule“ bei Zustimmung

des Hochschulrats und des Wissenschaftsministeriums von den bestehenden rechtlichen Regelungen abgewichen werden darf.

- In Nordrhein-Westfalen werden über eine Sonderregelung Lehrbeauftragte an Kunst- und Musikhochschulen – und zwar nur sie! – gesetzlich als Mitglieder der Hochschule definiert (vgl. § 1 Abs. 6 KunstHG und § 10 Abs. 1 KunstHG NW; zur Gremienvertretung siehe dort § 12 Abs. 1). Den Experteninterviews zufolge ermöglicht dieser Passus tatsächlich eine bessere An- und Einbindung.
- In Brandenburg befindet sich die Film-Universität Babelsberg nicht nur in einem eigenen Finanzierungskreis, sondern wird auch im Zielvereinbarungsprozess zwischen Land und Hochschulen gesondert behandelt. Zwar finden die lehrbezogenen quantitativen Ziele, die Gegenstand der leistungsorientierten Mittelvergabe sind (i.e. Absolvent(inn)en in Regelstudienzeit) ebenfalls Anwendung, jedoch werden mit der Film-Universität aufgrund der genuinen Leistungsprozesse stärker qualitative Ziele vereinbart und mit Anfinanzierungen aus dem Innovationstopf des Mittelverteilmodells verknüpft.

## EMPFEHLUNG

- Das MWK sollte Hochschulen stärker ermutigen, sich unterschiedlich zu profilieren und ggf. die Steuerung stärker entsprechend nach Hochschultyp bzw. Profilierung differenzieren. Die Landesentwicklungsplanung sollte sich dazu mehr auf wenige, mithin präzise übergreifende Ziele beziehen, auf die bezugnehmend die Hochschulen dann je eigene Beiträge entwickeln, die eine komplementäre Profilentwicklung widerspiegeln.
- Im Hochschulkennzahlensystem sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, dass Hochschulen profilbezogene Ergänzungen einbringen können. Möglicherweise empfiehlt es sich, für die HMTM Hannover, die TiHo Hannover sowie die Hochschule für Bildende Künste Braunschweig weiter auf eine leistungsbezogene Mittelzuweisung zu verzichten<sup>10</sup> – da landesintern Vergleichsgrößen fehlen – aber spezifisch vereinbarte Ziele zu bepreisen.
- Bislang sieht das NHG lediglich für Hochschu-

len, die im Rahmen der Exzellenzinitiative gefördert werden, eine eingeschränkte Öffnungsklausel vor (vgl. § 46 NHG). Das Land sollte jedoch eine möglichst offen gehaltene Experimentierklausel (an Baden-Württemberg orientiert und möglicherweise sogar darüberhinausgehend) im NHG einziehen, um ein Signal zu setzen, dass Hochschulen in begründeten Fällen selbstbestimmte Entwicklungspfade gehen können.

- Das Land sollte der besonderen Rolle der Instrumentallehrer(innen) an der HMTMH, die dort überproportional den Lehrbetrieb gestalten, Rechnung tragen, und die dortigen Lehrbeauftragten im NHG nach nordrhein-westfälischem Vorbild als Mitglieder der Hochschule definieren. Möglicherweise empfiehlt sich eine entsprechende Regelung auch für Sprachlehrer(innen) an anderen Hochschulen.

<sup>10</sup> Laut „Leistungsbericht der niedersächsischen Hochschulen“ (MWK, Juni 2019, S. 46; online unter [https://www.mwk.niedersachsen.de/download/146500/Leistungsbericht\\_der\\_niedersaechsischen\\_Hochschulen.pdf](https://www.mwk.niedersachsen.de/download/146500/Leistungsbericht_der_niedersaechsischen_Hochschulen.pdf)) sind die genannten Hochschulen in das Hochschulkennzahlensystem integriert, nicht aber in die leistungsbezogene Mittelzuweisung.

## 4.5 DETAILSTEUERUNG IM ZIELVEREINBARUNGSPROZESS

### BESCHREIBUNG UND BEWERTUNG

Die Zielvereinbarungen, die zwischen MWK und den einzelnen Hochschulen geschlossen werden, sind in verschiedener Hinsicht problematisch:

- Der Prozess mit dem Land ist nicht durchgehend partizipativ. Teilweise handelt es sich nach Wahrnehmung der Hochschulen um „Zieldiktate“: Das Land gibt zahlreiche vorformulierte Passagen und ganze Abschnitte wörtlich vor. Die mehrjährigen Zielvereinbarungen, eigentlich als Instrument der Globalsteuerung gedacht, werden z.T. zur kleinteiligen Detailsteuerung genutzt. Dadurch wird die Strategiefähigkeit der Hochschulen eingeschränkt. Ob eine übergreifende inhaltliche Landesstrategie im Sinne positiv formulierter Ziele in priorisierten Handlungsbereichen für das Wissenschaftssystem vorliegt, bleibt unklar.
- Zwar sind, was positiv ist, Erwartungen des Landes explizit präzisiert (MWK: „Zielsetzungen und Erwartungen des Landes zur Hochschulentwicklung in Niedersachsen“, Stand: 11. Juli 2018) – jedoch überpräzise und auf Maßnahmenebene. Als Einstieg in ein dialogorientiertes Verfahren wäre es besser, eher grob Grundvorstellungen / große Ziele zu skizzieren.
- Bezeichnend ist, dass auf der Webseite des MWK die Visualisierung des Zielvereinbarungsprozesses zumindest missverständlich gestaltet ist. Die Schnittstelle wird dort hochschuleitig auf der Ebene operationalisierbarer, nicht strategischer Ziele angesetzt.
- Die Kommunikations- und Verhandlungsebene zwischen MWK und Hochschulen ist schief: Dass maximal die Abteilungsleiterebene des MWK mit der höchsten Leitungsebene der Hochschulen verhandelt, ist nicht zweckdienlich

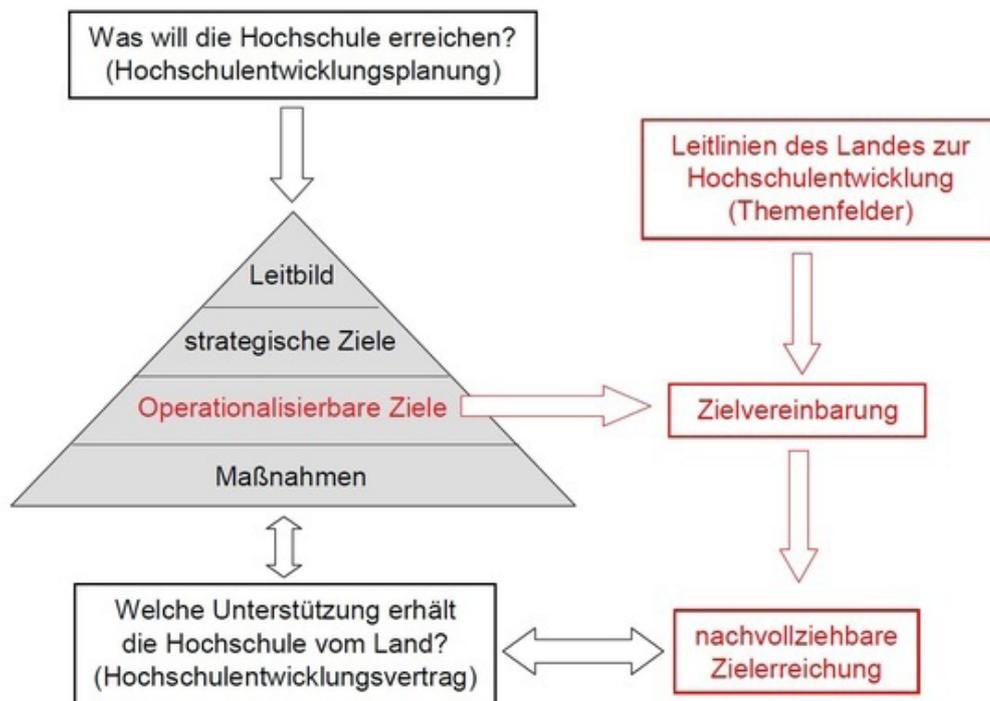


Abbildung 1: Darstellung des MWK<sup>11</sup>

<sup>11</sup> [https://www.mwk.niedersachsen.de/startseite/hochschulen/hochschulpolitik/hochschulentwicklungsvertrag\\_und\\_zielvereinbarungen/hochschulentwicklungsvertrag-und-zielvereinbarungen-als-elemente-der-hochschulsteuerung-in-niedersachsen-131463.html](https://www.mwk.niedersachsen.de/startseite/hochschulen/hochschulpolitik/hochschulentwicklungsvertrag_und_zielvereinbarungen/hochschulentwicklungsvertrag-und-zielvereinbarungen-als-elemente-der-hochschulsteuerung-in-niedersachsen-131463.html).

und erschwert die Einigung auf gemeinsame strategische Ziele.

- Die vorgegebene, umfangreiche Dokumentenstruktur des Zielvereinbarungsformulars („Muster-Vorlage für eine Zielvereinbarung 2019-2022“) führt zu „Abhaklisten“, da die Hochschulen sich zu allen Gliederungsabschnitten äußern müssen.<sup>12</sup> Die einheitliche Gliederung der Vereinbarung wird strikt eingehalten, auch wenn sie im Einzelfall inhaltlich nicht passt. Hochschulspezifische Definitionen der Schwerpunkte, unabdingbar, wenn eine Profilierung der Hochschulen angestrebt ist, werden – so die Wahrnehmung der Hochschulen – in den Verhandlungen weitgehend verhindert. Die Zielvereinbarung wird entsprechend seitens der Hochschulen nicht wirklich ernstgenommen („viel Prosa“).
- Die jährliche Berichterstattung über die Zielerreichung ist durch die Detailtiefe der Zielvereinbarungen sehr aufwändig. Die Berichte entfalten jedoch keine praktische Relevanz im Sinne einer Zielanpassung, Belohnung bei Zielerreichung oder Sanktionierung bei Zielverfehlung.
- Generell fehlt eine Leistungs- / Gegenleistungsbeziehung. Die Zielvereinbarungen müssen in einem aufwändigen Prozess verhandelt werden, der nicht im Verhältnis zur finanziellen Bedeutung des Ergebnisses steht. Die Hochschulen können über die Zielvereinbarung nichts „gewinnen“, höchstens über die 80%-Regelung zur Auslastung von Studiengängen etwas „verlieren“. Die Zielvereinbarungen dienen nicht der Profilierung und strategischen Orientierung der Hochschulen. Damit fehlt ein Instrument zur Vorfinanzierung von Innovationen.

<sup>12</sup> In der „Muster-Vorlage“ hält das MWK zwar unter Verweis auf die Themenfelder 7 (Lehrkräftebildung) und 8 (Medizin) fest, dass – aufgrund des unterschiedlichen Fächerangebots – nicht jede Hochschule in jedem Themenfeld Ziele formulieren können wird, andererseits wird die klare Erwartung geäußert, dass sich die Hochschulen im Rahmen der Zielvereinbarung zu allen Themenfeldern äußern.

<sup>13</sup> Vgl. dazu <https://www.stmwk.bayern.de/wissenschaftler/wissenschaftspolitik/innovationsbuenndnis.html>.

<sup>14</sup> Idealkriterien aus Sicht des CHE listet das Gutachten „Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Zukunftsperspektiven“; online unter [http://www.che.de/downloads/Zielverein\\_HS\\_NRW\\_AP45.pdf](http://www.che.de/downloads/Zielverein_HS_NRW_AP45.pdf).

- Fristsetzungen im Vereinbarungsprozess werden nach Angaben der Hochschulen des Öfteren aus der Binnenperspektive des MWK gesetzt ohne Berücksichtigung der hochschulinternen Gremienabläufe.

## BETTER PRACTICE

Die Landesregelungen bezüglich Zielvereinbarungen / Hochschulverträgen verfügen alle über einen recht großen Auslegungsspielraum, so dass letztlich die gelebte Praxis entscheidender als der Wortlaut des Gesetzes ist. In Bezug auf den Einsatz von Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument ist insgesamt gesehen aus Sicht des CHE derzeit keine eindeutige good practice in anderen Ländern zu identifizieren. Better practice findet sich vor allem in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg:

- In Baden-Württemberg werden derzeit keine hochschulspezifischen Zielvereinbarungen regelmäßig umgesetzt. Das Wissenschaftsministerium verhandelt auf Ministerebene mit dem Sprecher der Landesrektorenkonferenz der Universitäten bzw. HAW, es gibt dort kollektive hochschultypspezifische Zielvereinbarungen (Inhalt: etwa Grundsatzvereinbarungen bezüglich der Zahl der Studienplätze, Qualitätsmanagement und Gleichstellung für finanzielle Sicherheit im Gegenzug). Ergänzende hochschulspezifische Vereinbarungen sind möglich (vgl. § 13 Abs. 2 LHG).
- In Bayern fungiert das hochschulübergreifende „Innovationsbündnis“ zwischen SMWK und den Hochschulen für angewandte Wissenschaften als ein funktionales Äquivalent für Hochschulverträge mit übergreifenden Zielvereinbarungen.<sup>13</sup> Es wird seit 2006/2007 zwischen SMWK und Hochschule Bayern e.V. als Verband der Hochschulen alle vier Jahre ausgehandelt. Im gegenwärtigen Innovationsbündnis sind für alle HAW 17 Millionen Euro für Profilbildung vorgesehen. Übergreifende Zieldimensionen der Profilbildung sind die Themen Frauenförderung, Transfer/Gründungszentren, Digitalisierung, praxisorientierte Lehre und Wissenschaftliche Mitarbeiter(innen)/Mittelbau. Die HAW entwickeln jeweils Schwerpunkte auf diesen Dimensionen, die dann in hochschulindividuellen Ziel-

vereinbarungen fixiert werden. Sollten die Ziele wesentlich verfehlt werden, fließt im letzten, vier-ten Jahr der Förderung keine Tranche mehr (vgl. Art. 14 und 15 BayHSchG). Mit diesem relativ ergebnisoffenen Verfahren ist das SMWK nahe dran an einem Gegenstromverfahren.

- In Nordrhein-Westfalen sieht das Hochschulgesetz weitere Zielvereinbarungen vor (vgl. § 6 Abs. 2 HG), diese sind faktisch jedoch derzeit ausgesetzt. Es gibt mit Inkrafttreten des novellierten Landeshochschulgesetzes auch keinen formalisiert entwickelten Landeshochschulentwicklungsplan mehr bzw. dieser ist reduziert auf einige wenige zentrale Ziele und strategische Schwerpunkte (vgl. § 6 Abs. 1 HG). Auf der Grundlage dieser strategischen Ziele werden die hochschulübergreifenden Aufgabenverteilungen und Schwerpunktsetzungen und die hochschulindividuelle Profilbildung abgestimmt.

instrument zu beobachten ist, könnte Niedersachsen in Bezug auf adäquate Zielvereinbarungen ohne allzu großen Aufwand bundesweit zum Vorreiter werden.<sup>14</sup>

- Das MWK sollte unbedingt die „Flughöhe“ einer Zielvereinbarung beachten: Es gilt, sich auf wenige wirklich „große“ Themen zu konzentrieren (etwa Strukturwandel etc.). Die Feinstrukturierung ist den Hochschulen zu überlassen (Subsidiarität); Maßnahmensteuerung ist zu vermeiden. Hochschulen und MWK sollten auf Augenhöhe miteinander verhandeln, d.h. jeweils auf der höchsten Leitungsebene (landesseitig Minister und Staatssekretärin).
- Ausgangspunkt der Zielvereinbarung sollte auch in der gelebten Praxis – wie eigentlich klar in § 1 Abs. 3 Satz 1 NHG geregelt („aufgrund der Landeshochschulplanung und der Entwicklungsplanung der jeweiligen Hochschule“) – die strategische Entwicklungsplanung der Hochschulen (die Prioritäten für die mittelfristige Zukunft definiert) einerseits und die strategische Landesplanung (im Sinne übergeordneter Landesziele) andererseits sein:

## EMPFEHLUNG

- Da in fast allen Ländern ein suboptimaler Einsatz von Zielvereinbarungen als Steuerungs-

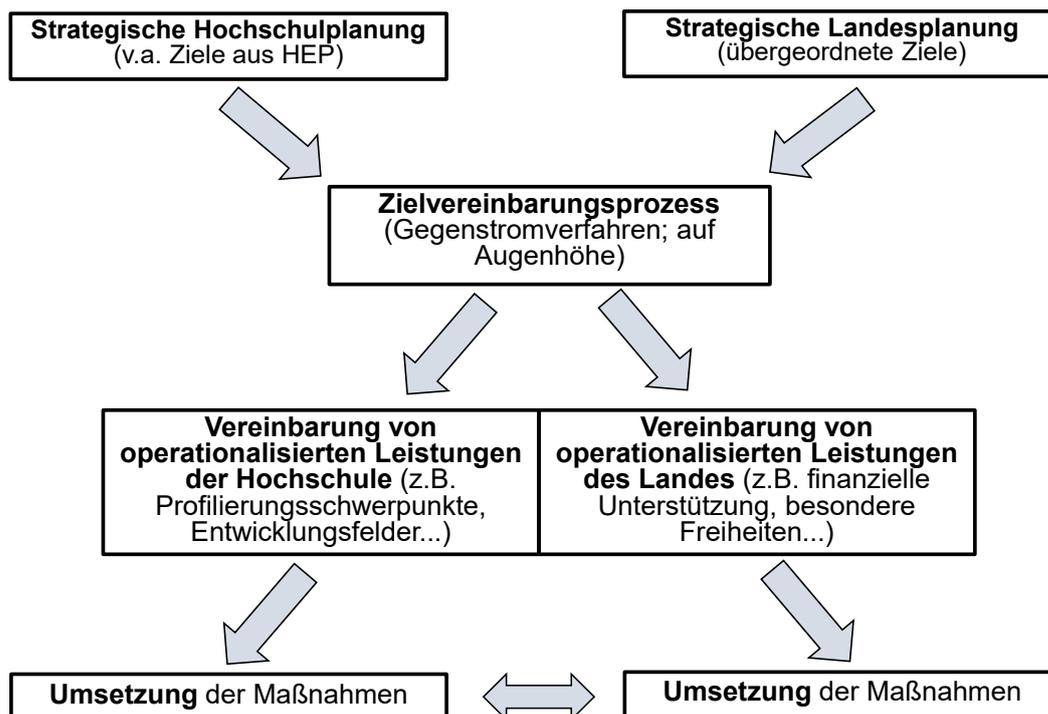


Abbildung 2: eigene Darstellung

- Hochschulspezifika sollten im faktischen Aushandlungsprozess prominent Beachtung finden, nach § 1 Abs. 3 Satz 4 NHG dienen die Zielvereinbarungen explizit der hochschulspezifischen „Schwerpunkt- und Profilbildung“.
- Das MWK sollte über die Zielvereinbarungen eine Kulturveränderung etablieren von der Detailsteuerung hin zur Ermutigung in Richtung Agilität und Risikofreude innerhalb gemeinsam ausgehandelter Rahmensetzungen. So könnte etwa in Zielvereinbarungen die Anwendung der o.g. Experimentierklausel vereinbart werden.
- Hochschulübergreifend weitgehend einheitliche Vereinbarungsinhalte sollten in Gestalt eines landesweiten oder wenigstens hochschultypspezifischen Kollektiv- / Rahmenvertrages fixiert werden. Hochschulspezifische Zielvereinbarungen könnten sich so auf die je eigenen Schwerpunkte konzentrieren.

## 4.6 ERSCHWERTE FÖRDERUNG DES WISSENSCHAFTLICHEN NACHWUCHSES AN FACHHOCHSCHULEN

### BESCHREIBUNG UND BEWERTUNG

- An den Fachhochschulen des Landes gibt es keinen ungehinderten Zugang zur Promotion. In § 9 Abs. 1 Satz 4 NHG existiert zwar eine Sollbestimmung zu kooperativen Promotionen („Promotionsverfahren sollen auch mit anderen Hochschulen und mit Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen durchgeführt werden“), Fachhochschulen verfügen jedoch nicht über ein eigenes Promotionsrecht, etwa über ein hochschulübergreifendes Kolleg oder für besonders forschungsstarke Fachbereiche.
- Dies stellt einen Nachteil sowohl bei der Sicherung des wissenschaftlichen Nachwuchses als auch bei der Wertigkeit von FH-Professuren dar: Niedersächsische Fachhochschulen sind im Wettbewerb um fähige Absolvent(inn)en gegenüber den FHs anderer Bundesländer im Nachteil. Promotionswillige gehen lieber an Hochschulen, an denen sie promovieren können oder an denen ihnen zumindest adäquate Unterstützungsstrukturen zur Verfügung stehen.

### BETTER PRACTICE

Die Regelungen etlicher Länder stellen gegenüber den niedersächsischen Verhältnissen deutliche Wettbewerbsvorteile dar:

- Der Neuentwurf des Hochschulgesetzes in Sachsen-Anhalt hält unmissverständlich fest: „In die Promotionsordnungen der Hochschulen mit Promotionsrecht sind *Bestimmungen zur Promotion von Absolventen und Absolventinnen von Hochschulen für angewandte Wissenschaften* aufzunehmen“ (§ 18 a Abs. 1 des Gesetzesentwurfes; Landtags-Drucksache 7/4918). Ähnlich, wenn auch nicht so eindeutig: § 24 Abs. 3 Satz 3 HHG.
- In einigen Ländern, etwa Baden-Württemberg (vgl. § 38 Abs. 6 LHG), Schleswig-Holstein (vgl. § 54 a HSG SH) und Nordrhein-Westfalen (vgl. § 67a Abs. 2 HG; § 67b Abs. 1 HG) existieren *hochschulübergreifende Promotionskollegs*, in denen kooperativ promoviert werden kann. Eine solche landesweite Institutionalisierung fehlt in Niedersachsen.

- Zunehmend ermöglichen Länder Fachhochschulen *Promotionen in eigener Regie*:
  - In Schleswig-Holstein können Absolvent(inn)en von Fachhochschulen nach § 54a Abs. 3 HSG SH über das Promotionskolleg Schleswig-Holstein promoviert werden.
  - Die befristete und thematisch begrenzte Verleihung des Promotionsrechts für HAW ist in Baden-Württemberg im Rahmen der „Weiterentwicklungsklausel“ bei einem Zusammenschluss mehrerer HAW als Möglichkeit vorgesehen (vgl. § 76 Abs. 2 LHG).
  - Auch in Hessen kann Fachhochschulen ein befristetes und an Bedingungen geknüpftes Promotionsrecht für Fachbereiche verliehen werden, in denen sie erwiesenermaßen besonders forschungsstark sind (vgl. § 4 Abs. 3 HHG).
  - Seit 2019 kann auch in Nordrhein-Westfalen dem neu geschaffenen Promotionskolleg oder einzelnen seiner Fachbereiche das Promotionsrecht verliehen werden (§ 67b Abs. 2 HG).
  - Die Landesregierung Sachsen-Anhalt bereitet derzeit eine Novelle vor, nach der forschungsstarken Bereichen von Fachhochschulen auch die Möglichkeit der Promotion eingeräumt werden kann (vgl. § 18 a Abs. 4 des Gesetzesentwurfes; Landtags-Drucksache 7/4918).

le ermöglichen würde. Die Verleihung des Promotionsrechts sollte – wie etwa im § 67b Abs. 2 HG NW vorgesehen – „auf der Grundlage einer Begutachtung durch den Wissenschaftsrat oder eine vergleichbare, vom Ministerium benannte Einrichtung“ erfolgen. Zur Operationalisierung der Qualitätsanforderungen sollten neben der „Forschungsstärke“ (hier können u.a. die Kriterien des Wissenschaftsrates für die Empfehlung der Vergabe des Promotionsrechts an private Hochschulen herangezogen werden) weitere Mindestanforderungen definiert werden, etwa der Nachweis einer hinreichend kritischen Masse – ggf. in institutioneller Kooperation – bezüglich der personellen bzw. infrastrukturellen Ausstattung, Sicherstellung einer angemessenen Betreuungsstruktur, überindividuelle Verantwortlichkeit seitens der Institution(en) (Annahme von Doktorand(inn)en in institutioneller, nicht ausschließlich personalisierter Verantwortung) und Umsetzung eines angemessenen internen Qualitätssicherungssystems.

## EMPFEHLUNG

- Das Land sollte im NHG verankern, dass in den Promotionsordnungen der niedersächsischen Universitäten kooperative Promotionsverfahren vorzusehen sind. Eine entsprechende Einschreibung sollte an Fachhochschulen möglich sein.
- Das Land sollte eine befristete Verleihung des Promotionsrechts an ausgewählte herausragende FH-Fachbereiche über ein hochschulübergreifendes Promotionskolleg erwägen. Diese würde die Strategiefähigkeit der Fachhochschulen deutlich verbessern, weil sie die Einrichtung forschungsstarker Schwerpunkte und die Bindung von Personal an die Hochschu-

## 4.7 UNKLARES BZW. EINSEITIGES TRANSFERVERSTÄNDNIS DES LANDES

### BESCHREIBUNG UND BEWERTUNG

- Nach § 3 Abs. 1 NHG ist „die Förderung des Wissens- und Technologietransfers sowie von Unternehmensgründungen aus der Hochschule heraus“ Aufgabe der niedersächsischen Hochschulen. Das Transferverständnis und der Innovationsbegriff des MWK beziehen sich in der Praxis – so die Wahrnehmung einiger Hochschulen – jedoch unter Vernachlässigung des Wissenstransfers und kulturell-politischer Transferdimensionen recht eng v.a. auf den Technologietransfer. Entscheidende Themen wie Klimawandel fallen so nicht unter das Transferverständnis und werden, so die wahrgenommene Signalwirkung, offenkundig nicht als relevante Tätigkeitsfelder für Hochschulen angesehen.

### BETTER PRACTICE

- Der *Wissenschaftsrat* versteht unter Transfer „in einem breiteren Sinne“ nicht allein den Technologietransfer, sondern bezieht explizit „Interaktionen wissenschaftlicher Akteure mit Partnern außerhalb der Wissenschaft aus Gesellschaft, Kultur, Wirtschaft und Politik mit ein.“<sup>15</sup>
- Brandenburg hat als erstes Land am 5. September 2017 eine „Transferstrategie“ verabschiedet. Es setzt dabei bewusst auf ein erweitertes Transferverständnis: Wissens- und Technologietransfer ist nach diesem Verständnis „der diskursive Prozess, in dem wissenschaftlich generiertes Wissen (dies schließt wissenschaftlich-künstlerisch generiertes Wissen ein) in Form von Erkenntnissen, Dienstleistungen und Technologien über Projekte und Personen vermittelt, ausgetauscht, angewendet und wei-

terentwickelt wird. Wissens- und Technologietransfer bezieht sich damit also nicht nur auf die Übertragung von Wissen und Technologien aus der Wissenschaft in die Privatwirtschaft. Vielmehr bedeutet es das Zusammenbringen von verschiedenen Partnern, die durch ihre Zusammenarbeit einen Transfer von Wissen, anwendungsbezogene Innovationen als auch gemeinsame Lernprozesse zur beidseitigen Weiterentwicklung initiieren.“<sup>16</sup>

- Auf der Basis des erweiterten Transferverständnisses kann jede Wissenschaftseinrichtung mit unterschiedlichen Schwerpunkten bei den Transfertätigkeiten ein spezifisches Transferprofil ausbilden. Der Brandenburger Transferbegriff umfasst die Dimensionen der Kommunikation von forschungsbasiertem Wissen, der wissenschaftlichen Beratung sowie der Anwendung von Wissenschaft.

### EMPFEHLUNG

- MWK und LHK sollten an der Brandenburger Definition orientiert ein gemeinsames Transferverständnis entwickeln, das sowohl Technologie- als auch Wissenstransfer in Wirtschaft und Gesellschaft umfasst.
- Das MWK sollte sicherstellen, dass sich Förderprogramme, Anreize und Zielvereinbarungen an diesem breiten Transferverständnis orientieren.

<sup>15</sup> Wissenschaftsrat: „Wissens- und Technologietransfer als Gegenstand institutioneller Strategien. Positionspapier“, beschlossen am 21. Oktober 2016, S. 5 (online unter [https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/5665-16.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/5665-16.pdf?__blob=publicationFile&v=3)). Das Positionspapier hat explizit den Zweck, „Anerkennung für die Bedeutung von Transferaktivitäten in ihrer ganzen Vielfalt zu erzeugen“ (S. 6).

<sup>16</sup> Land Brandenburg: Transferstrategie Brandenburg. Verbesserung der Zusammenarbeit von Wissenschaft mit Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft, S. 4.16f. Online unter [https://www.europa-uni.de/de/struktur/unileitung/projekte/gruendung-transfer/Transferstrategie\\_Brandenburg.pdf](https://www.europa-uni.de/de/struktur/unileitung/projekte/gruendung-transfer/Transferstrategie_Brandenburg.pdf).



