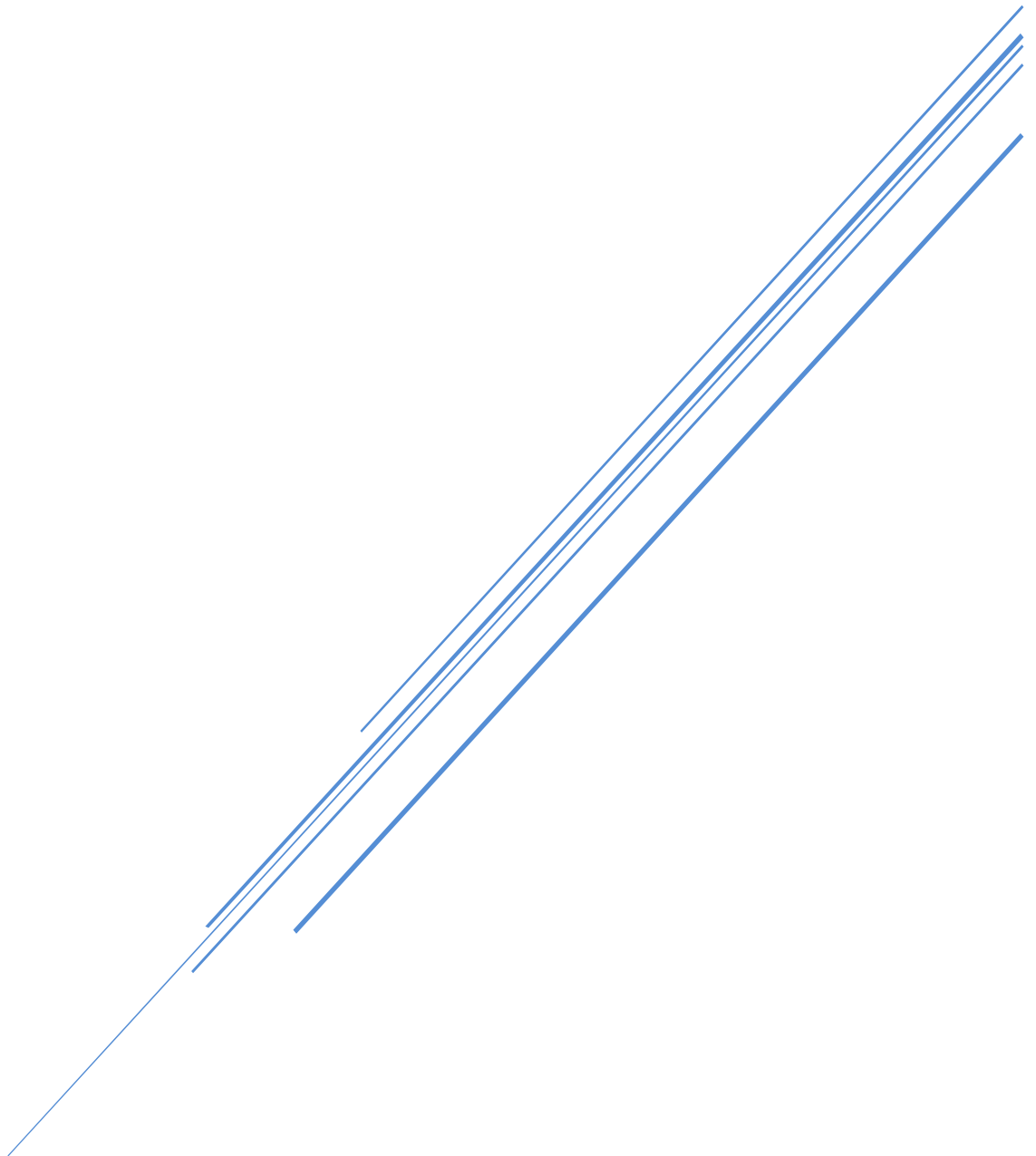


EVALUATION DER HOCHSCHUL- VERTRÄGE IN BERLIN

Gutachten 04.05.2021



Die Kommission der Gutachterinnen und Gutachter
unter Vorsitz von Prof. Dr. Hans Jürgen Prömel

Inhalt

Inhalt	1
1 Executive Summary	3
2 Einleitung.....	4
3 Zum Status Quo der Hochschulverträge.....	5
3.1 Die Gesamtarchitektur der Hochschulverträge und Hochschulfinanzierung.....	6
3.2 Der Hochschulvertrag	6
3.3 Die leistungsorientierte Hochschulfinanzierung.....	8
4 Bewertung	10
4.1 Hochschulautonomie	10
4.2 Planungssicherheit	12
4.3 Anreizsetzungen und Fehlanreize	14
4.4 Übergreifende staatliche Ziele und Profilbildung.....	15
4.5 Konsistenz und Komplexität	17
5 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Hochschulverträge und Hochschulfinanzierung.....	19
Gesamtarchitektur.....	19
Hochschulverträge	19
Leistungsorientierte Hochschulfinanzierung	21
Anlage 1: Autonomie-Check für Ziele und Aufgaben im Hochschulvertrag	24
Anlage 2: Liste der Gutachter*innen	25

1 Executive Summary

Zielorientierte Hochschulverträge, die auch Regelungen zu einer leistungsbezogenen Hochschulfinanzierung enthalten, haben sich in Berlin in den vergangenen 25 Jahren bewährt und genießen sowohl bei den Hochschulen als auch im politischen Raum eine hohe Akzeptanz. Durch die Verträge ist – auch für eine breitere Öffentlichkeit – transparent, welche Ziele die Hochschulen verfolgen und in welchen Aufgabenfeldern sie Leistungen erbringen sollen, und die Höhe der gewährten Finanzmittel ist auf der Basis des Finanzierungsmodells zumindest grundsätzlich nachvollziehbar. Darum sollte die Gesamtarchitektur aus Vereinbarungen mit den Hochschulen und einer leistungsbasierten Hochschulfinanzierung grundsätzlich beibehalten werden.

Im Laufe der Jahre haben die Verträge jedoch an Komplexität zugenommen – mit einer deutlichen Tendenz zur Detailsteuerung. Während, am Beispiel der TU Berlin, im ersten Hochschulvertrag (1997-2000) noch auf 13 Seiten Grundlegendes geregelt wurde, ist der aktuelle Vertrag (2018-2022) ein umfassendes und kleinteiliges Regelwerk auf 34 Seiten. Damit einhergehend wurde das Verhältnis zwischen staatlicher Steuerung und Autonomie der Hochschulen zu Ungunsten der Autonomie der Hochschulen und damit ihrer selbstgesteuerten Profilbildung aus dem Gleichgewicht gebracht.

Die Hochschulverträge sollten in Zukunft vorrangig dazu genutzt werden, einen gestalterischen Rahmen zu setzen, innerhalb dessen die Hochschulen ihre Entwicklungsplanung und Profilierung autonom voranbringen können. Wünsche aus dem politischen Raum nach Umsetzung einzelner gesellschaftlicher und politischer Zielsetzungen, die nicht die Kernaufgaben der Hochschulen betreffen, sollten auf ein Minimum begrenzt werden. Die Hochschulverträge sollten auch keine Vorgaben oder Regelungen zu internen Prozessen der Hochschulen enthalten.

Die Gutachtergruppe schlägt ein stark vereinfachtes Modell der leistungsbasierten Hochschulfinanzierung vor. Der Anteil des Sockelbetrags sollte als Grundbudget für alle Hochschulen auf einen einheitlichen Anteil von 70 Prozent an den Gesamtzuschüssen erhöht werden. Dabei sollten Pensions- und ähnliche Versorgungszahlungen sowie Beihilfen zentral durch das Land übernommen werden und nicht mehr Teil des Gesamtzuschusses sein. Das Leistungsbudget sollte 30 Prozent des Gesamtzuschusses ausmachen und sich auf die zentralen Aufgabenbereiche von Lehre, Forschung und Gleichstellung beziehen. Die Vergabe des Leistungsbudgets sollte nach wenigen und leicht messbaren Indikatoren erfolgen, die für alle Hochschularten grundsätzlich geeignet erscheinen. Jedoch sollte zur Stärkung der Profilierung der Hochschulen die Möglichkeit eingeräumt werden, die allgemeinen Indikatoren um profilorientierte Indikatoren je Hochschule zu ergänzen. Auf die „Scheinlegitimation“ durch Setzung von Preisen je Indikator sollte verzichtet werden. Die Bestimmung der Zielwerte und Profilindikatoren sollte anstelle des bisherigen Top-Down-Ansatzes in einem Gegenstromprozess erfolgen. Für Nichterreichung von Zielen, die für die Vergabe des Leistungsbudgets vereinbart wurden, sollte eine Kappungsgrenze von 10 Prozent des Leistungsbudgets (d.h. 3 Prozent des Gesamtbudgets) eingeführt werden. Neben den beiden Säulen eines festen Grundbudgets und eines mit Anreizen für wenige und erreichbare Ziele ausgestatteten Leistungsbudgets sollte als dritte Säule ein Innovations- und Entwicklungsbudget für Zukunftsvorhaben, die sich aus der Strategie der jeweiligen Hochschule ergeben, vorgesehen werden. Zur Finanzierung dieser Säule sollten einzelne Programmförderungen (wie beispielsweise die Qualitäts- und Innovationsinitiative) gebündelt und diesem Budget zugeführt werden.

Mit den skizzierten Anpassungen des Modells können eine Reihe von Vorteilen realisiert werden: Land und Hochschulen werden in der Hochschulgovernance stärker als bisher zu Partnern auf Augenhöhe. Die Planungssicherheit in der Grundfinanzierung wird gesteigert, die Anreiz- und Wettbewerbskomponente in der Leistungsfinanzierung erhöht und die Profilbildung durch eine dritte Finanzierungssäule besser als zuvor unterstützt. Zugleich sinkt die Modellkomplexität.

2 Einleitung

Das Land Berlin setzt seit 1997 mehrjährige Hochschulverträge als Instrument der Steuerung der Hochschulen des Landes ein. Während zuvor im Rhythmus des Landeshaushalts jährlich oder zweijährlich mit jeder Hochschule der jeweilige Landeszuschuss verhandelt wurde, machen die Hochschulverträge die Höhe des Zuschusses vom Grad der Erfüllung konkreter Ziele abhängig, die zwischen der Landesseite und den Hochschulen für eine Laufzeit von anfangs vier und seit 2018 fünf Jahren vereinbart werden. Mit diesem Paradigmenwechsel von einer Input- zu einer Outputsteuerung über mehrjährige Verträge war auch die Absicht verbunden, für die Hochschulen eine größere Kontinuität und Planungssicherheit in der Finanzierung zu erreichen. Vor der Unterzeichnung stimmen der Senat und das Abgeordnetenhaus den Hochschulverträgen zu.¹

Im Laufe des Vierteljahrhunderts ihres Einsatzes haben sich die Hochschulverträge verändert; sie haben zusätzliche hochschulpolitische Themen aufgegriffen, verschiedene Schwerpunkte gesetzt und in der Hochschulfinanzierung neue Berechnungs- und Verteilmechanismen zugrunde gelegt. Dadurch haben sie an Umfang und Detailtiefe deutlich zugenommen. Anlässlich der anstehenden Verhandlungen für die kommenden Hochschulverträge für die Jahre 2023-2027 hat die Landeskongress der Rektoren und Präsidenten der Berliner Hochschulen (LKRPP) zusammen mit der Senatskanzlei Wissenschaft und Forschung eine Evaluation der derzeit gültigen Hochschulverträge initiiert, um überprüfen zu lassen, ob und wie das etablierte System der Hochschulverträge und der begleitenden leistungsorientierten Hochschulfinanzierung (LbHf) optimiert werden kann. Die Gutachter*innengruppe setzte sich aus sieben Personen mit einschlägigen Erfahrungen zusammen.²

Das hier nun vorliegende Gutachten orientiert sich an folgenden Leitfragen:

1. Sind die Hochschulverträge in der aktuellen Form geeignet, das Spannungsfeld zwischen gesamtgesellschaftlichem Interesse, dem politischem Interesse des Abgeordnetenhauses sowie der Senatskanzlei und dem Interesse der Hochschulen nach Autonomie vor dem Hintergrund der Freiheit von Forschung und Lehre angemessen zu berücksichtigen? Wie sind die Hochschulverträge im Hinblick auf Umfang und Priorisierung der Themen sowie die Steuerungswirkung aus Sicht der Landesverwaltung und der Hochschulen zu bewerten?
2. Ist die leistungsorientierte Hochschulfinanzierung geeignet, den Hochschulen ausreichend finanzielle Planungssicherheit zu gewähren, Leistungsanreize zu schaffen, Fehlanreize zu vermeiden und die Hochschulen über die Hochschularten hinweg fair und bedarfsgerecht auszustatten? Wie ist im Hinblick auf die finanzielle Planungssicherheit insbesondere die Rolle der Bundesmittel zu beurteilen?
3. Inwiefern ist eine Steuerbarkeit der Indikatoren in der leistungsorientierten Hochschulfinanzierung durch die Hochschulen gegeben, und wie ist im Hinblick auf die finanzielle Planungssicherheit das Verhältnis von Sockelbetrag zu indikatorenabhängigem Zuschussanteil einzuschätzen?
4. Wie ist die mehrjährige Praxis einzuordnen, nach der Restmittel, die im Rahmen der leistungsorientierten Hochschulfinanzierung durch Abzüge bei einzelnen Hochschulen entstehen, in einer zweiten Verteilrunde ausschließlich auf Grundlage der Zielerreichung im Leistungsbereich Lehre verteilt werden? Wie sind die im Finanzierungsmodell enthaltenen Kappungsgrenzen und deren Wirkung zu bewerten?
5. Sind die beiden Steuerungselemente Hochschulvertrag und leistungsorientierte Hochschulfinanzierung in ihren einzelnen Elementen hinreichend abgestimmt in Hinblick auf mögliche Wechselwirkungen?

¹ Für die derzeit gültigen Hochschulverträge siehe <https://www.berlin.de/sen/wissenschaft/politik/hochschulvertraege/>

² Siehe Anlage 2: Liste der Gutachter*innen

Methodisch wurden für die Evaluation Dokumentenanalysen und Gruppeninterviews miteinander verbunden. Die verwendeten Dokumente umfassten neben den aktuellen Hochschulverträgen und Tabellen der Zuschussberechnungen im Excel-Format auch schriftliche Stellungnahmen der drei Hochschularten Universitäten, Fachhochschulen und künstlerischen Hochschulen zu den oben genannten Leitfragen. Darüber hinaus führten die Gutachter*innen offene, halbstrukturierte Gruppeninterviews mit jeweils einmal der Leitungsebene (Präsident*innen, Rektor*innen) und einmal den Beauftragten für den Haushalt (vorrangig Kanzler*innen) jeder der drei Hochschularten sowie mit Vertreter*innen der Dekanate und mit der Senatskanzlei Wissenschaft und Forschung im Januar und Februar 2021. Alle acht Interviews wurden pandemiebedingt über ein Videokonferenztool realisiert, dauerten jeweils zwischen 90 und 120 Minuten, und es waren dabei immer mindestens drei Mitglieder der Gutachterkommission anwesend.

In der Auswertungsphase wurden frühere Hochschulverträge aus Berlin, Unterlagen zu Kontrakten und Hochschulfinanzierungsformen aus anderen Bundesländern und aus dem Ausland sowie einschlägige Fachliteratur der Hochschulforschung ergänzend herangezogen, um vor dieser Hintergrundfolie die Einordnung einzelner Aspekte in einer vergleichenden Perspektive zu erleichtern. Zentrale Bewertungskriterien waren die Passung und Funktionalität der Ausgestaltung der Hochschulverträge und der leistungsorientierten Hochschulfinanzierung sowie der damit verbundenen Aushandlungs- und Umsetzungsmonitoringprozesse mit Blick auf die übergeordneten Zielsetzungen der Wahrung der Hochschulautonomie und Planungssicherheit sowie der Anreizsetzung zur Verfolgung vereinbarter Ziele in unterschiedlichen Hochschulaufgabenfeldern. Darüber hinaus waren die Stringenz der eingesetzten Instrumente einzeln sowie in ihrem Verhältnis zueinander, die Akzeptanz bei den beteiligten Akteuren einschließlich der Gewichtigkeit der vorgebrachten Argumente und Kritikpunkte und die Erfüllung eines „State of the Art“ der Hochschulgovernance bei möglicher Integration positiv auffallender innovativer Momente wichtige Beurteilungskriterien.

3 Zum Status Quo der Hochschulverträge

Seit den 90er Jahren hat sich die Hochschulgovernance in Deutschland in vielfacher Hinsicht deutlich gewandelt. Zentrale Hintergrundfolien hierzu bildeten ein auch international zu beobachtender Trend zu einer steigenden Bildungsbeteiligung, bei der auch größer werdende Anteile eines Jahrgangs ein Studium aufnehmen, der Bologna-Prozess im europäischen Raum sowie mehrere Bund-Länder-Programme, von denen die Exzellenzinitiative und die nachfolgende Exzellenzstrategie besondere Aufmerksamkeit erfahren haben. In der Hochschulsteuerung auf Ebene der Länder wurde ein Paradigmenwechsel vollzogen, bei dem Elemente des New Public Managements übernommen und adaptiert wurden und an die Stelle einer eher kleinteiligen Steuerung über Haushaltspläne, Erlasse und ähnliche Instrumente eine zielorientierte Grobsteuerung mit verstärkten Wettbewerbselementen treten sollte. Damit verbunden ist ein verändertes Rollenverständnis vom Staat, vom „state control model“ zum „supervisory model“, der auf – auch finanzielle – Kontextsteuerung fokussiert, und Hochschulen, denen im Gegenzug zu erweiterten Entscheidungsrechten und Ausgestaltungsmöglichkeiten auch mehr Rechenschaftspflichten obliegen. Auch mit dieser neuen Steuerungslogik fordert der Staat von den Hochschulen die Orientierung an hochschul- und gesellschaftspolitischen Zielen ein.

Die so entwickelte hybride Form der Steuerung mit staatlichen, marktlichen, managerialen und Selbstverwaltungsanteilen wird in der Berliner Hochschullandschaft bis heute zum einen durch gesetzliche Grundlagen und zum anderen durch Hochschulverträge einschließlich der damit verbundenen leistungsorientierten Hochschulfinanzierung (LbHf) geregelt. Dabei ergeben sich erkennbare Spannungsfelder zwischen der verbleibenden staatlichen Steuerung und der Autonomiesteigerung der Hochschulen, zwischen verstärkten Wettbewerbselementen und Leistungsanreizen einerseits und einer finanziellen Planungssicherheit andererseits sowie zwischen der Profilbildung der Hochschulen und dem von Einzelfällen geprägten professionellen Handeln in Lehre und Forschung auf der einen und der Umsetzung von Gleichheits- und Gerechtigkeitsvorstellungen in formalisierten und standardisierten Prozessen auf der anderen Seite.

3.1 Die Gesamtarchitektur der Hochschulverträge und Hochschulfinanzierung

Im Zentrum der Steuerung zwischen dem Land Berlin und den Hochschulen stehen die Hochschulverträge, die derzeit über fünf Jahre abgeschlossen werden. Die rechtliche Grundlage bildet § 2a des Berliner Hochschulgesetzes: „Die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung soll regelmäßig mehrjährige Verträge mit den Hochschulen über die Grundzüge ihrer weiteren Entwicklung und über die Höhe des Staatszuschusses für ihre Aufgaben, insbesondere von Forschung, Lehre und Studium, schließen. Die Verträge bedürfen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses.“ Durch die mehrjährige Laufzeit sollen die Hochschulen eine weit reichende finanzielle Planungssicherheit erhalten. Die konsumtiven Maximalzuschüsse sind Bestandteil der Hochschulverträge, stehen aber für die einzelnen Hochschulen insofern unter Vorbehalt, als ihre Ergebnisse im Rahmen der leistungsorientierten Hochschulfinanzierung ebenso abzuwarten sind wie die genaue Höhe von Bundesmitteln aus dem Hochschulpakt 2020 bzw. dem Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“, die in Berlin Bestandteil der konsumtiven Zuschüsse sind.

3.2 Der Hochschulvertrag

Die Hochschulverträge im Land Berlin sind 1997 im Kontext von massiven Kürzungsaufgaben und Governancereformen in Ausrichtung an Momenten des New Public Managements eingeführt worden. Zeitgleich erhielten die Hochschulen eine weitreichende Hochschulautonomie durch eine Erprobungsklausel im Berliner Hochschulgesetz, durch die Abweichungen von bestimmten gesetzlichen Vorgaben zulässig sind, „um neue Modelle der Leitung, Organisation und Finanzierung zu erproben, die dem Ziel einer Vereinfachung der Entscheidungsprozesse und einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, insbesondere der Erzielung eigener Einnahmen der Hochschule, dienen“ (§ 7a BerlHG). Die Ausgestaltung der Hochschulverträge wird zwischen der zuständigen Senatsverwaltung des Landes Berlin und den Berliner Hochschulen verhandelt, wobei die Hochschulen eine Interessengemeinschaft bilden. Im Ergebnis werden die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien festgehalten, und jede Hochschule unterzeichnet einen eigenen Hochschulvertrag mit dem Land, wobei die Grundstruktur und die Inhalte weitgehend identisch sind. Während der erste Hochschulvertrag sich im Wesentlichen auf Regelungen zur Finanzausstattung, zur Umsetzung der Studienreform und zur Novellierung des BerlHG konzentrierte und somit den Hochschulen eine weit reichende Hochschulautonomie gewährte, haben der Themenumfang und die Detailtiefe der getroffenen Vereinbarungen im Laufe der Zeit deutlich zugenommen. So umfasst der aktuelle Hochschulvertrag (2018–2022) folgende inhaltliche Schwerpunkte:

- Finanzausstattung
- Kapazitäten und Strukturentwicklung
- Studierbarkeit, Offene Hochschule
- Lehrkräftebildung
- Beschäftigungsbedingungen
- Forschung, Nachwuchsförderung
- Stärkung der Fachhochschulen
- Chancengleichheit
- Internationalisierung
- Kooperation mit der Wirtschaft
- Digitalisierung
- effiziente Verwaltung
- Umsetzung des Vertrages.

Dieses weite inhaltliche Spektrum geht einher mit teilweise dezidierten Pflichten der Hochschulen. Sie betreffen einerseits die Verwirklichung bestimmter Ziele und das Erreichen bestimmter Zielwerte – wie zum Beispiel bei der Lehrkräftebildung, der Aufnahmekapazität, einer Halteverpflichtung für Studienanfänger*innen im ersten Hochschulsemester oder beim auf Dauer beschäftigten wissenschaftlichen

Personal – und andererseits die Erfüllung weiterer Vorgaben, etwa bezogen auf das Qualitätsmanagement für Studium und Lehre. Die Vorgaben setzen Regeln für hochschulinterne Prozesse und zeichnen vor, auf welche Art und Weise die Hochschulen bestimmte Aufgaben erfüllen sollen. Die Zielwerte sind teilweise an der bisherigen Zielerreichung orientiert, teilweise legt der Staat bestimmte Steigerungen politischen Zielen gemäß fest.

Eine klare Prioritätensetzung wurde insgesamt nicht vorgenommen. Weitere Verpflichtungen betreffen eine Vielzahl einzureichender Berichte, Planungs- und Konzeptpapiere, die von den Hochschulen zu erstellen sind, darunter die folgenden:

- Leistungsberichte
- Struktur- und Entwicklungsplan und anschließende Fortschreibung
- Bericht zur Lehrkräftebildung
- Maßnahmenplan zur Lehrkräftebildung in Kunst und Musik
- Konzept zur Verbesserung des Übergangs Schule-Hochschule und der Studieneingangsphase
- Code of Conduct zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses
- Personalentwicklungs- und Karrierekonzept
- Entwicklung von Diversity Policies
- Fortschreibung des Gleichstellungskonzepts
- Konzept zur Internationalisierung von Ausgründungen und Technologietransfer
- Konzept zur Verzahnung von Wirtschaft und Wissenschaft
- Konzept für das Lehren und Lernen mit digitalen Medien
- Konzept zur Nutzung digitaler Infrastruktur zu Forschungszwecken
- Konzept zur baulichen Standort- und Entwicklungsplanung für 2020-2025
- Beteiligung am Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich inklusive der Zulieferung erforderlicher Daten und Informationen

Beibehalten wurde das Bestreben, den Hochschulen eine weitgehende finanzielle Planungssicherheit für den Vertragszeitraum zu gewähren. Ein Novum im aktuellen Hochschulvertrag ist nach etwa zwanzig Jahren erstmals wieder eine nennenswerte jährliche Zuschusserhöhung in Höhe von durchschnittlich 3,5 Prozent, die sowohl den konsumtiven als auch von 2019 an den investiven Zuschuss betrifft. Die maximalen Finanzierungshöchstwerte werden dabei im Hochschulvertrag für den gesamten Vertragszeitraum festgeschrieben. Sie stehen jedoch in zweifacher Hinsicht unter Finanzierungsvorbehalt:

1. Die maximalen konsumtiven Zuschüsse im Hochschulvertrag enthalten circa zehn Prozent Bundesmittel aus dem Hochschulpakt 2020 bzw. dem Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“. Aus diesem Grund ist in Anlage 5 des Hochschulvertrages die Halteverpflichtung der Hochschulen für Studienanfänger*innen im ersten Hochschulsesemester festgehalten. Die Bundesmittel werden in Berlin behandelt wie Grundmittel, sodass qualitätsverbessernde Maßnahmen in Studium und Lehre aus Bundesmitteln im weitesten Sinne nur im Rahmen von Sonderprogrammen möglich sind. Zugleich ist man davon abhängig, dass die Bundesmittel im geplanten Umfang nach Berlin fließen. Während dies beim Hochschulpakt 2020 durch die Halteverpflichtung noch ansatzweise gut prognostizierbar war, wird es durch die Umstellung auf den Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ zu einem Unsicherheitsfaktor, da die Hochschulen in der gesamten Bundesrepublik um die Mittel konkurrieren.
2. Die Hochschulen erhalten die Zuschüsse erst im Nachgang, wenn bestimmte Leistungen und Zielwerte aus der leistungsbasierten Hochschulfinanzierung erreicht werden (siehe Kap. 3.3).

Auch ist der konsumtive Zuschuss nicht gleichzusetzen mit einem mehr oder weniger frei verfügbaren Budget der Hochschulen. Vielmehr ist ein je nach Hochschule unterschiedlich großer Anteil der finanziellen Mittel gebunden für Versorgungszahlungen und Beihilfen, aber auch für die Finanzierung von Sondertatbeständen, zu denen beispielsweise der Botanische Garten und das Botanische Museum zählen. Der konsumtive Zuschuss insgesamt richtet sich in der Regel ohne größere Anpassungen am bisherigen Status quo aus, wird aber ergänzt durch Aufwüchse, wie Sondermittel für den Ausbau der

Lehrkräftebildung, zusätzliches Personal an Hochschulen für angewandte Wissenschaften, Open Access Initiativen etc.

Insgesamt ist der Hochschulvertrag ein Versuch, politische Zielvorstellungen, erwünschte Maßnahmen, finanzielle Anreize und Planungssicherheiten in Einklang zu bringen und dabei ein gewisses Maß an Hochschulautonomie zu gewährleisten.

3.3 Die leistungsorientierte Hochschulfinanzierung

Die leistungsorientierte Hochschulfinanzierung ist integraler Bestandteil der Hochschulverträge im Land Berlin. Ihr Finanzierungsrahmen ergibt sich aus den in den Hochschulverträgen festgehaltenen konsumtiven Zuschüssen. Im Regelfall wird das Finanzierungsmodell vor Vertragsbeginn verhandelt. In der aktuellen Vertragsperiode war dies allerdings aufgrund ziel- und indikatorenbezogener Differenzen und zeitlicher Engpässe nicht möglich, sodass das Finanzierungsmodell erst im ersten Jahr der Vertragslaufzeit finalisiert werden konnte. Der Kern der leistungsorientierten Hochschulfinanzierung ist die Ausgestaltung eines Anreizsystems auf der Basis von hochschulübergreifenden Zielsetzungen, die mit hochschulspezifischen Zielwerten in den Aufgabenfeldern von Lehre, Forschung und Gleichstellung unterlegt werden. Allerdings gibt es diverse Restriktionen und Vorgaben:

- Die maximalen Zuschüsse sind bereits festgelegt, sodass eine Hochschule ihren Zuschuss vollumfänglich nur dann erhalten kann, wenn sie alle Zielwerte in Lehre, Forschung und Gleichstellung erfüllt.
- Die Zielwerte werden in einer Mischform aus Fortschreibung auf der Basis erreichter Leistungen, Vorstellungen von Anreizsetzungen sowie politischen Interessen verhandelt und festgeschrieben.
- Eine Übererfüllung von Zielwerten führt nach der Grundlogik des Modells nicht zu einer Zuschusssteigerung über die im Hochschulvertrag festgelegten Zuschüsse hinaus. Wenn allerdings nach dem Modell einzelne Hochschulen ihre Zielwerte verfehlen und darum Restmittel verbleiben, werden diese in einer zweiten Verteilrunde nach festgelegten übererfüllten Lehrindikatoren vergeben. Nur in diesem Fall können einzelne Hochschulen ihre Zuschüsse erhöhen, während andere mit entsprechend weniger Mitteln auskommen müssen. Höhere Lehrnachfrage und höhere Absolvent*innenzahlen sind somit Optionen für eine Hochschule, um über das Modell eine finanzielle Verbesserung zu erreichen, und das auch nur, wenn andere Hochschulen ihre Zielwerte nicht erreichen.
- Die Hochschulen erhalten einen indikatorunabhängigen Sockelbetrag, der bei mindestens 45 Prozent der konsumtiven Zuschüsse liegt und den Hochschulen ein gewisses Maß an finanzieller Planungssicherheit gibt. Der genaue Anteil variiert von Hochschule zu Hochschule und ist beeinflusst durch unterschiedliche Leistungsanforderungen an die Hochschulen.
- Auf Basis der festgelegten maximalen Zuschüsse, des Sockelbetrages, der Festlegung der Zielwerte und der Gewichtung der Leistungsindikatoren werden Preise für die Leistungen zu den einzelnen Indikatoren ermittelt, sodass der maximale Zuschuss von den Hochschulen erreicht werden kann. Die festgelegten Beträge werden zwar häufig als Preise bezeichnet, entsprechen aber keinen Kosten und haben somit eher den Charakter von Prämien. Ihre Höhe richtet sich letztlich nach politischen Prioritäten.

Die leistungsorientierte Hochschulfinanzierung in Berlin erfolgt getrennt nach den Themenbereichen Lehre, Forschung und Gleichstellung. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Lehrindikatoren, die circa 65 Prozent ausmachen, während die Forschung bei circa 30 Prozent und Gleichstellung/Diversity bei 5 Prozent liegen.

Im Bereich der Lehre werden die Mittel getrennt nach Fächerclustern anhand der folgenden Indikatoren vergeben:

- Studierende in der Regelstudienzeit
- Studienabschlüsse
- Lehramtsabsolvent*innen bzw. übergangsweise Lehramtsanfänger*innen (nur für Universitäten)

Eine Untererfüllung im Bereich Studierende in der Regelstudienzeit insgesamt kann durch die Anzahl der Studienabschlüsse ausgeglichen werden und diese bei den Universitäten wiederum zusätzlich durch den Lehramtsindikator. Es besteht aber keine wechselseitige Deckungsfähigkeit; Zielwertverfehlungen bei Studienabschlüssen und Lehramtsindikatoren können nicht mehr kompensiert werden. Die Bestimmung der Zielwerte folgt einer jeweils unterschiedlichen Methodik. Während man bei den Studierenden in der Regelstudienzeit die vorhandenen Studienplätze zugrunde legt und deren annähernde Vollaustattung vorausgesetzt wird, werden für Studienabschlüsse mögliche Zielwerte prognostiziert. Für den Lehramtsindikator sind politische Zielvorstellungen die entscheidende Größe.

Im Bereich Forschung werden die Mittel anhand folgender Indikatoren verteilt:

- Drittmittelausgaben
- Drittmittelausgaben aus DFG- und EU-Forschungsmitteln
- Stipendien/Preise der AvH-Stiftung
- ERC-Grants, AvH-Professuren, Leibnizpreise
- Kooperative Promotionen, je beteiligte Hochschule bei Abschluss (Universitäten und Fachhochschulen)
- Publikationen (nur bei Fachhochschulen)
- Regionale Kooperationen (nur bei Fachhochschulen)

Wie im Bereich Lehre besteht bei den Indikatoren nur eine teilweise Deckungsfähigkeit, durch die zu geringe Drittmittelausgaben über die übrigen Indikatoren kompensiert werden können, aber nicht umgekehrt. Die Zielwerte werden auf Basis von Ausgangswerten festgesetzt, wobei bei den Drittmittelausgaben keine Steigerung erwartet wird und für die weiteren Indikatoren pro Jahr eine Steigerung um zwei Prozent.

Im Bereich Gleichstellung/Diversity werden in der leistungsorientierten Hochschulfinanzierung folgende Indikatoren verwendet:

- Frauenanteil bei Neuberufungen W2/W3 auf Lebenszeit (zzgl. Anrechnungsfaktor Gesamtprofessuren)
- weiblich besetzte W2/W3-Professuren bis zur Quote von 50 Prozent
- weiblich besetzte W1-Professuren, u.a. befristete Professuren (alle Hochschularten) und Gastprofessuren (nur bei künstlerischen Hochschulen) bis 50 Prozent
- Studierende in der Regelstudienzeit mit Hochschulzugangsberechtigung für beruflich Qualifizierte ohne Abitur (nur Universitäten und Fachhochschulen)
- männliche Studierende in der Regelstudienzeit in den Fächern Grundschulpädagogik sowie Bildung und Erziehung im Kindesalter
- berufsbegleitende BA-Studienangebote (Online-, Fern- oder Abendstudium), je Studiengang.

Die Indikatoren der Gleichstellung sind untereinander vollständig deckungsfähig. Dasselbe gilt auch für die Indikatoren im Bereich Diversity. Bezüglich der Zielwerte sind die Indikatoren jedoch sehr heterogen. Während bei den Diversity-Indikatoren keine Leistungssteigerungen erwartet werden, wird bei Neuberufungen eine zehnpromtente Steigerung der Neuberufenenquote gegenüber der Bestandsquote von Professorinnen gefordert sowie ein kleines prozentuales Wachstum bei den weiteren Gleichstellungsindikatoren.

Die bereits beschriebenen eingeschränkten Ausgleichsmöglichkeiten bei Zielverfehlungen in Lehre und Forschung wirken sich wie Kappungsgrenzen aus. Eine Übererfüllung von Zielwerten bei einzelnen Indikatoren wird nur honoriert, wenn es passende andere Indikatoren gibt, bei denen eine Untererfüllung

vorliegt. Daneben existieren weitere Kappungsgrenzen im Bereich der Gleichstellung. Bei einzelnen Indikatoren wird der Frauenanteil nur bis zu einer Frauenquote von 50 Prozent berücksichtigt. Zusätzlich gibt es Verlustkappungsgrenzen, durch die eine Hochschule nur maximal 3 Prozent des Gesamtergebnisses (inkl. Sockelbetrag) verlieren kann.

Insgesamt hat nach der Kombination von Sockelbetrag und Berechnungsergebnis der leistungs-basierten Hochschulfinanzierung in den letzten Jahren jeweils weniger als die Hälfte der Hochschulen ihre Maximalzuschüsse erreicht, indem sie alle Zielwerte erfüllten. Sofern keine Einschränkungen durch das Nichterreichen der Halteverpflichtung für die Bundesmittel vorliegen, werden die Restmittel aus Zielwertverfehlungen in einer zweiten Verteilrunde ausgeschüttet. In der zweiten Verteilrunde werden die Mittel ausschließlich nach Lehrindikatoren an diejenigen Hochschulen verteilt, die bei den Indikatoren Studienabschlüsse und Studierende in der Regelstudienzeit ihre Ziele übererfüllt haben. Dabei ist es unbedeutend, ob die zu verteilenden Mittel aus dem Bereich Lehre, Forschung oder Gleichstellung stammen. Es erfolgt auch keine Differenzierung nach Hochschularten, was tendenziell dazu führt, dass die Mittel in dieser Runde eher an die Universitäten fließen, da sie aufgrund ihrer Größe leichter Studierende über die Zielwerte hinaus aufnehmen können. Bei den Fachhochschulen besteht dadurch der Eindruck, dass das System sie benachteilige.

Darüber hinaus besteht ein Zeitversatz zwischen der Ergebnisberechnung und ihrer Datengrundlage: So wurden die Ergebnisse und damit die Mittelhöhen für das Jahr 2021 Ende des Jahres 2020 mitgeteilt auf Basis von Daten aus den Vorjahren. Sofern die Hochschulen als Reaktion auf das Ergebnis durch Steuerung künftig bessere Ergebnisse erzielen wollten, könnten ergriffene Maßnahmen erst Jahre später und damit in einem Zeithorizont, der über die Laufzeit der aktuellen Hochschulverträge hinausgeht, wirksam werden.

Insgesamt betrachtet kann die leistungs-basierte Hochschulfinanzierung damit als ein Modell mit einer komplexen Gesamtarchitektur charakterisiert werden, das durch verschiedene Logiken der Bestimmung von Zielwerten geprägt ist. Zuletzt sei angemerkt, dass die Entscheidung gefallen ist, die leistungs-basierte Hochschulfinanzierung zu 2022 pandemiebedingt weitestgehend auszusetzen und den Hochschulen für dieses Jahr ihre Maximalzuschüsse zuzuweisen.

4 Bewertung

4.1 Hochschulautonomie

Die Hochschulgesetzgebung und -politik der letzten zwei Jahrzehnte wurde maßgeblich durch die Art und Weise der Gestaltung der Hochschulautonomie sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene geprägt. Dabei hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass erst Autonomie die Leistungsfähigkeit der Hochschulen in Lehre und Forschung sowie die Eigenverantwortung und Kreativität der einzelnen Akteure in den Hochschulen voll zur Entfaltung bringen kann. Autonomie meint dabei Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Hochschulen, ihre Mitwirkung bei der Ausgestaltung der Hochschul-governance, ihre eigenständige Entwicklungsplanung, ihre Flexibilität in der Aufgabenwahrnehmung innerhalb eines globalisierten Wettbewerbs der Hochschulen und ihre Freiheiten bezogen auf den Einsatz ihrer Ressourcen. Hochschulpakete, Hochschulverträge, Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie Globalbudgets und leistungsorientierte Mittelzuweisungen wurden Ausdruck dieser neueren Hochschulsteuerung unter Wahrung einer sorgfältigen Balance aus Vertrauen und Rechenschaftspflicht und unter Vermeidung von Detailregelungen.

Die Gestaltung der Hochschulverträge in Berlin ist grundsätzlich ein autonomiegerechtes Instrument, hat sich an einigen Stellen jedoch vom Autonomieparadigma entfernt: Detailtiefe und Prozesssteuerung, umfassende Berichtspflichten und ein Verhandeln, das sich nicht auf Augenhöhe vollzieht, sind zu verzeichnen. Berlin sollte sich wieder stärker am Paradigma der Hochschulautonomie in Verbindung mit ziel-/ergebnisorientierter Steuerung orientieren.

Sowohl aus Sicht der Berliner Hochschulpolitik als auch der Berliner Hochschulen ist das System der Hochschulverträge als solches zu begrüßen. Die Verträge ersetzen die früheren detaillierten Abstimmungen im Rahmen eines Haushaltsaufstellungsverfahrens sowie die intensiven Einzelgespräche der Hochschulen mit der Senatsverwaltung im Wettbewerb gegeneinander. Die erreichten Erfolge und Leistungen der Berliner Hochschulen in Lehre und Forschung waren maßgeblich durch die den Hochschulen gewährte Autonomie in Finanz-, Struktur-, Organisations- und Entwicklungsangelegenheiten möglich. Die Hochschulen wünschen sich auch weiterhin ein stabiles Vertrauen des Berliner Senats in ihr Verantwortungsbewusstsein, ihre Leistungsbereitschaft – auch in der Lösung gesellschaftlicher Aufgaben – sowie ihre Fähigkeit, ihr starkes und international sichtbares Profil weiterzuentwickeln.

Vor diesem Hintergrund ist der deutliche Zuwachs an Textumfang und Detailtiefe der Hochschulverträge aus Sicht der Gutachtergruppe kritisch zu betrachten. Während im ersten Hochschulvertrag (1997–2000) noch auf 13 Seiten Grundlegendes geregelt wurde, umfasst der aktuelle Vertrag (2018–2022) auf 34 Seiten (Beispiel: TU Berlin) ein umfassendes Regelwerk über z.B. Studierbarkeit/Offene Hochschule, Lehrkräftebildung, Nachwuchsförderung, Chancengleichheit, Geschlechtergerechtigkeit und Diversity, Internationalisierung, Kooperation mit der Wirtschaft, Digitalisierung, Open Access, effiziente Verwaltung, Kosten- und Leistungsrechnung, Rücklagenmanagement, Flächenmanagement, Beschäftigungsbedingungen und Personalentwicklung einschl. Dual Career, Tenure Track, Lehrbeauftragte, studentische Beschäftigte, Nachhaltigkeit.

Vielfach bleibt es nicht bei der Vereinbarung von Zielen, sondern sie werden ergänzt um Festlegungen von Maßnahmen und Modalitäten der Umsetzung, die an Handlungsanweisungen aus der Detailsteuerung eines früheren Hochschulsteuerungsparadigmas erinnern. Als Beispiel sei der Abschnitt zur „Guten Arbeit“ angeführt, wo die Möglichkeiten von Vertragsbefristungen nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz eingeschränkt werden und festgeschrieben wird, Lehrbeauftragte im Regelfall für mindestens zwei und studentische Hilfskräfte für vier Semester zu beschäftigen. Damit tritt eine Doppelsteuerung aus ziel- und ergebnisorientierter Steuerung einerseits und Regulierung hochschulinterner Prozesse andererseits ein. Letzteres entstammt der „alten Welt“ einer Hochschulsteuerung über detaillierte Anweisung und steht dem Autonomiegedanken entgegen.

Zudem fehlt bei den formulierten Zielen eine Prioritätensetzung. Neu aufgenommene Ziele und Aufgaben sind oft nicht finanziell hinterlegt. Dadurch werden sie zu einer Belastung des Kerngeschäfts von Lehre und Forschung in eigener Schwerpunktbildung und führen damit zu einer Einschränkung der Handlungs- und Gestaltungsspielräume sowie einer (ungewollten) Misstrauenskultur. Der mit dieser Steuerung verbundene hohe Aufwand ist gerade von kleineren Hochschulen kaum noch oder nur zu Lasten des Kerngeschäfts in Lehre und Forschung zu leisten.

Die Gutachtergruppe konstatiert also eine Ausweitung der Detailsteuerung mit der Konsequenz der Einschränkung der Hochschulautonomie bzw. autonomer Entwicklungen der Hochschulen. Trotz der nachweisbaren großen Erfolge der Berliner Hochschulen in Lehre und Forschung wurden zahlreiche Detailziele aus Landespolitik und -verwaltung sowie eine Vielzahl von Vereinbarungen zu einzelnen Maßnahmen in die Verträge aufgenommen. Dies erschwert es den Hochschulen zunehmend, in eigener Verantwortung auf der Basis eigener Planungsziele ihre Konzepte, Visionen und Schwerpunkte passend zu ihren jeweiligen Stärken und Profilen zu entwickeln und dabei auch ihren Beitrag zur internationalen Sichtbarkeit des Hochschulstandorts Berlin auszubauen.

Neben der Ausgestaltung und den Inhalten der Hochschulverträge selbst sind auch die Prozesse ihrer Entstehung und Vereinbarung sowie ihrer Umsetzung, vor allem das Monitoring und die Berichterstattung, in ihrem Verhältnis zur Hochschulautonomie zu untersuchen.

In den Gesprächen schilderten die Hochschulen Vertragsverhandlungen unter Zeitdruck, bei denen relevante Informationen zur Hochschulfinanzierung nicht vorgelegen hätten. Viele inhaltliche Aspekte und Anforderungen seien in einem Top-Down-Prozess als nicht verhandelbar gesetzt worden; dabei seien deren Ursprung und die dahinterstehenden Interessen nicht immer transparent gewesen. Eigene

Vorstellungen hätten sie allenfalls begrenzt einbringen können; eine Aushandlung nach dem Gegenstromverfahren habe nicht stattgefunden.

Die Kommunikation nach Vertragsabschluss erfolgt bislang maßgeblich durch Berichte der Hochschulen. Zusätzlich zu den ohnehin bestehenden Berichtspflichten, wie Meldungen zur Hochschulstatistik und zur Kapazitätsverordnung, zum Berliner Kennzahlenprojekt und zur Auslastung der Studienplätze, ist die Vorlage von zahlreichen weiteren Daten, Informationen und Papieren vorgesehen. Dazu gehören zwei Leistungsberichte innerhalb der fünfjährigen Vertragslaufzeit, themenfokussierte Berichte (z.B. ein jährlicher Bericht der Universitäten zur Lehrkräftebildung) und Konzeptpapiere, etwa zur Personalentwicklung. Zu diesen Berichten und Papieren gibt es kaum oder erst verspätet Rückkopplungen des Landes, sodass keine kontinuierlichen Steuerungskreisläufe von Planen, Handeln, auswertender Beobachtung und Konsequenzen daraus entstehen. Damit bindet das Dokumentations- und Berichtswesen nicht nur in hohem Maße Ressourcen der Hochschulen und der Senatsverwaltung, sondern vermittelt in den Hochschulen einen Eindruck von Kontrolle und nicht von Partnerschaft. Ein Beispiel: Während es in der Strukturplanung der Universitäten früher lediglich eine Abstimmung der drei Universitäten gegeben hat, fragt das Land aktuell die Ausstattung der Fakultäten/Fachbereiche mit Beschäftigten nach Kategorien bzw. „Zweckbestimmung und Denomination“ ab (Vergleiche Kapitel II, Abschnitt 3, Punkt 3.4 des Vertrags z.B. mit der TU Berlin). Solche Daten sind in einem ergebnisbezogenen Steuerungsmodell nicht steuerungsrelevant und somit verzichtbar. Auch bei bestimmten Themen erscheint eine Notwendigkeit von Berichten nicht gegeben: Selbstverständlich sollte beispielsweise jede Hochschule im Rahmen ihrer Selbststeuerung ein tragfähiges Konzept für ihre Personalentwicklung erstellen. Es gibt jedoch keinerlei Grund, darüber der staatlichen Seite einen Bericht vorzulegen.

Vor diesem Hintergrund sieht die Gutachtergruppe in den kommunikativen Prozessen vor und nach Vertragsabschluss Optimierungspotential. Zur Wahrung der Balance zwischen staatlichen Gestaltungsansprüchen einerseits und der Autonomie der Hochschulen andererseits ist eine gute und gleichberechtigte, wertschätzende Kommunikation auf Augenhöhe zwischen Senat und Hochschulen erforderlich, und diese sollte über den gesamten „Lebenszyklus“ eines Hochschulvertrags aufrechterhalten werden. Das mit Instrumenten wie dem Hochschulvertrag und der leistungsbezogenen Finanzierung adressierte Konzept der ziel- und ergebnisbezogenen Kontextsteuerung sollte von staatlicher Seite konsequent durchgehalten werden.

4.2 Planungssicherheit

Unbestritten haben die Berliner Hochschulverträge seit 1997 eine weitgehende finanzielle Planungssicherheit für die Hochschulen geschaffen und haben durch die vereinbarte regelmäßige Steigerung der Zuweisungen angesichts von Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie der übrigen Preisentwicklung eine kalkulierbare Finanzgrundlage geboten.

Für die Hochschulen ist ein Maximalbudget festgelegt, sie erhalten einen festen Sockelbetrag mit einem Anteil von mindestens 45 Prozent der konsumtiven Zuschüsse, und eine Kappungsgrenze stellt sicher, dass eine einzelne Hochschule nicht mehr als 3 Prozent ihres vorgesehenen Budgets (inkl. Sockelbetrag) verlieren kann. Über eine zweite Verteilrunde wird gewährleistet, dass auch Mittel, die aufgrund von Zielverfehlungen der Hochschulen in der ersten Runde nicht vergeben wurden, letztlich in den Hochschulbereich fließen.

Die dadurch erreichte Planungssicherheit führt allerdings zu einem deutlich reduzierten Wettbewerb zwischen den Berliner Hochschulen. Nur in sehr begrenztem Umfang werden Mittel anhand leistungsbezogener Indikatoren zwischen den Hochschulen umverteilt.

Problematisch an dem Modell erscheinen die Integration von Bundesmitteln in die konsumtiven Zuschüsse an die Hochschulen, die Handhabung von Sondertatbeständen, die ebenfalls Teil des Finanzierungsmodells sind, sowie die Übernahme von Versorgungslasten und Beihilfen durch die Hochschulen.

Hochschulverträge sind grundsätzlich ein zentrales Instrument einer an den wissenschaftspolitischen Zielen orientierten staatlichen Steuerung autonom agierender und durch Grundrechtspositionen geschützter Hochschulen. Ein wesentliches Element dabei ist die Gewährleistung verlässlicher politischer Rahmenbedingungen, insbesondere einer mehrjährigen finanziellen Planungssicherheit auf der Basis eines auf wenige Zuweisungstitel reduzierten Globalhaushaltes.

Die Berliner Hochschulen verfügen mit einer fünfjährigen Laufzeit der Hochschulverträge und der hierin normierten Freistellung von allen pauschalen Minderausgaben und Bewirtschaftungsaufgaben über ein auch im bundesweiten Vergleich hohes Maß an Planungssicherheit, allerdings auf einem relativ niedrigem Niveau.³ Es ist zu begrüßen, dass der vorliegende Entwurf zur Reform des Hochschulgesetzes mit einer vorgesehenen Vertragslaufzeit von mindestens vier Jahren daran grundsätzlich festhält. Auch die jährlichen Steigerungsraten von 3,5 Prozent liegen im Ländervergleich vor dem Hintergrund der allgemeinen Preisentwicklung und der Tarif- und Besoldungserhöhungen im oberen Bereich; sie dürften gleichwohl weder Raum lassen für die mit den Zielsetzungen der Hochschulverträge verbundenen Leistungssteigerungen noch für innovative und profilbildende Maßnahmen.

Ungewöhnlich erscheint, dass die Berliner Hochschulen aus ihrem Globalhaushalt die Versorgungslasten für ihre Beamten sowie Beihilfezahlungen zu tragen haben, die sie selbst nicht beeinflussen können und die sie je nach Größe und Alter des Personalkörpers der Hochschule unterschiedlich treffen. Dies beeinträchtigt die grundsätzlich mit den Hochschulverträgen verbundene Planungssicherheit. Sofern diese Zahlungen weiterhin durch die Hochschulen übernommen werden sollen, sollten die Mittel zumindest im jeweiligen Globalhaushalt separat ausgewiesen und sachgerecht gesteigert werden („Durchreichungsposten“). Nach dem Beispiel anderer Bundesländer könnten diese Zahlungen auch direkt aus dem die Beamtenversorgung enthaltenden Ressorthaushalt erfolgen.

Die Integration von Bundesmitteln aus dem Hochschulpakt 2020 bzw. dem Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ in die konsumtiven Zuschüsse ist insofern zu begrüßen, als dass kein kameralistischer Fremdkörper zweckgebundener Mittel in die Hochschulfinanzierung hineinkommt. Es stellt sich allerdings die Frage, ob und wie die Transparenzerwartungen des Bundes an die Mittelverausgabung zu erfüllen sind. Auf jeden Fall ergibt sich aber eine finanzielle Unsicherheit dadurch, dass die Höhe der Mittel, die nach Berlin fließen, durch den bundesweiten Wettbewerb unter den Hochschulen letztlich nicht genau prognostizierbar ist. Dieses Risiko geht zulasten des Landes Berlin, und es ist unter dem Aspekt der Planungssicherheit für die Hochschulen darauf zu achten, dass es auch in künftigen Hochschulverträgen keine Nachverhandlungs- oder Ausstiegsklausel für den Fall gibt, dass weniger Bundesmittel als erwartet nach Berlin fließen sollten.

Das derzeitige Berliner Modell der Hochschulfinanzierung enthält über den festen Sockelbetrag von mindestens 45 Prozent der konsumtiven Zuschüsse sowie die Verlustkappungsgrenze bei 3 Prozent klar erkennbare Elemente, die die Planungssicherheit für die Hochschulen stützen. Die Anreizsteuerung als ein gegenläufiger Pol zur Planungssicherheit erscheint demgegenüber schwach ausgeprägt. Selbst Übererfüllungen von Zielen führen für die meisten Indikatoren nicht zu Budgetaufwüchsen, und eine wettbewerbliche Mittelumverteilung zwischen den Hochschulen beschränkt sich auf geringe Volumina.

³ Vgl.: Laufende Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung je Studierende bzw. Studierenden an öffentlichen Hochschulen nach Ländern 2018 in Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2020. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2020: S. 59.

4.3 Anreizsetzungen und Fehlanreize

Hochschulfinanzierungsmodelle, die Anreizmomente enthalten, eröffnen den Hochschulen die Möglichkeit, durch besonders hohe Leistungen in bestimmten Bereichen zusätzliche Einnahmen zu generieren. Erfolge eröffnen zusätzlichen finanziellen Spielraum und können sowohl zur Identitätsbildung nach innen als auch zur Profilierung und Steigerung der Attraktivität der jeweiligen Hochschule nach außen beitragen. Die Anreize des Berliner Hochschulmodells erzeugen jedoch keine Belohnungen, sondern führen – abseits der zweiten Verteilrunde – im Erfolgsfall lediglich zu einer Abwehr von Verlusten. Die Art und Weise, wie Zielwerte bestimmt werden, kann für Fehlanreize sorgen.

Die mit Anreizmodellen verbundene Möglichkeit, durch zusätzliche Leistungen und Erfolge Einnahmen zu erzielen, wirkt motivierend. Im Rahmen des Zukunftsvertrags mit dem Bund steht das Land Berlin in einem Anreizmodell im Wettbewerb mit den anderen Bundesländern; dies legt nahe, die Anreizverfahren auf Bundesebene an die Hochschulen weiterzugeben, um gegenüber den anderen Ländern erfolgreich zu sein.

Das Berliner Hochschulfinanzierungsmodell bietet den Hochschulen jedoch kaum Spielraum, die jeweils an sie fließenden Landesmittel zu erhöhen, und das hängt eng mit seiner nicht stimmigen Gesamtkonstruktion zusammen. Zunächst erscheint die LbHf als Bemessungsmodell: Für Leistungen aus einem definierten Leistungskatalog gibt es staatlich festgelegte Prämien. Addiert man den Sockelbetrag und die mit den Prämien multiplizierten Leistungsmengen, resultiert das Budget der Hochschule. So war das Verfahren bei seiner Einführung gedacht, diese Wirkungslogik ist aber nur scheinbar. Tatsächlich errechnet sich das Budget der Hochschulen gar nicht aus diesem Modell, sondern aus Fortschreibung, einem jährlichen Zuwachs und den Budgetwirkungen von staatlichen Entscheidungen (z.B. der Einführung eines Mittelbaus an den Fachhochschulen). Vom gegebenen Budget wird zurückgerechnet zum Sockelbetrag. Da die Produkte aus Prämien und Leistungsmengen nicht immer genau ermöglichen, dass sich der Sockelbetrag als gleicher Prozentsatz bei allen Hochschulen ergibt, sind die Anteile des Sockelbetrags bei den Hochschulen unterschiedlich hoch. Das Bemessungsmodell wurde also auf den Kopf gestellt.

Die Mittel jenseits des Sockelbetrags erhalten die Hochschulen nicht automatisch; vielmehr erreichen die Hochschulen das für sie angesetzte Gesamtbudget nur, wenn sie die vorgegebenen Ziele zu 100 Prozent erfüllen, wobei es in begrenztem Umfang möglich ist, innerhalb eines Aufgabenbereichs Zielverfehlungen bei einem Indikator durch Übererfüllung bei einem anderen auszugleichen. Werden dennoch Ziele verfehlt, muss die betreffende Hochschule zunächst Mittelverluste hinnehmen. Das Modell wirkt also primär nicht belohnend, sondern bestrafend; die zentrale Anreizsetzung ist, finanzielle Abzüge zu vermeiden. Dies birgt Gefahren von Demotivation, Abwärtsspiralen und Vertrauensverlusten.

Die aufgrund von Zielverfehlungen den Hochschulen verbliebenen Restmittel gehen in eine zweite Verteilrunde ein, an der nur solche Hochschulen teilnehmen, die im Aufgabenbereich Lehre bei den Indikatoren der Studierenden in der Regelstudienzeit und der Studienabschlüsse ihre Ziele übererfüllt haben. Dabei ist es unerheblich, ob die zu verteilenden Mittel aus dem Bereich Lehre, Forschung oder Gleichstellung stammen und bei der Verteilung erfolgt keine Differenzierung nach Hochschularten. Nur in dieser zweiten Verteilrunde können einzelne Hochschulen zulasten anderer in begrenztem Umfang Mittel hinzugewinnen. Auch wenn Kappungsgrenzen nach unten die finanziellen Verluste von Verliererhochschulen begrenzen, macht das den Verlust an positiver Motivation nicht wett.

Zudem erscheint eine solche Belohnung für das Überschreiten der in den Hochschulverträgen festgelegten Zielzahlen problematisch, denn dies löst den Anreiz aus, Studierende über die verfügbaren Kapazitäten hinaus aufzunehmen. Dies könnte zu Qualitätsverlusten führen. Zusätzlich kann sich noch ein Fehlanreiz zur Absenkung von Prüfungsanforderungen daraus ergeben, dass Studienabschlüsse in der LbHf als weiterer Indikator berücksichtigt werden.

Weil die Hochschulen nicht hinter das einmal Erreichte zurückfallen sollen, werden Zielzahlen auf der Basis früherer Leistungen festgesetzt, und die Hochschulen müssen noch mehr Studierende aufnehmen und zum Abschluss führen. Dieses Phänomen beschränkt sich nicht auf den Aufgabenbereich Lehre, sondern es gilt grundsätzlich: Wenn Leistungsergebnisse einmal zufällig sehr hoch waren, werden die Hochschulen fortan daran gemessen und dabei gegebenenfalls für immer noch vergleichsweise hohe Leistungen, die jedoch die früheren Höchstwerte nicht übertreffen, bestraft. Auch ist es möglich, durch gezielte Minderleistungen zum passenden Zeitpunkt die Messlatte für die Zielwerte niedrig anzusetzen und so das Budget für die Folgejahre abzusichern. Eine solche Anreizsetzung zu taktischem Verhalten kann als Fehlanreiz gewertet werden, da die Hochschule im betreffenden Zeitraum hinter ihren Möglichkeiten und Leistungspotentialen zurückbleibt.

Die Überlegungen lassen eine Finanzierung, die mehr Verteilungswettbewerb zwischen den Hochschulen initiiert, als wünschenswerte Option erscheinen. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass es sich bei Berlin um einen Stadtstaat mit wenigen Hochschulen je Hochschulart und sehr unterschiedlichen Profilen der einzelnen Hochschulen handelt. Finanzierungsformeln, die Umverteilung zulassen, werden vor allem in Flächenländern mit einer größeren Zahl an Hochschulen gleichen Typs eingesetzt. Bei Hochschulen mit sehr unterschiedlichen Leistungsportfolios kann ein starkes Wettbewerbsmodell zu Verwerfungen führen. Eine Stärkung des Wettbewerbs innerhalb eines Stadtstaates ist nur für einen sehr begrenzten Teil des Modells denkbar.

4.4 Übergreifende staatliche Ziele und Profilbildung

Die Hochschulfinanzierung sollte eine Balance zwischen der Orientierung an übergreifenden staatlichen Zielen und Förderung der Profilbildung von Hochschulen schaffen. In Berlin ist diese Balance einseitig zu Lasten der Profilbildung gestört, nur die Seite der übergreifenden Ziele wird gut bedient. Fehlende Anreize zur Profilbildung sind sowohl bei den Hochschulverträgen (die eigentlich ja gerade dazu geeignet wären) zu verzeichnen, also auch bei der LbHf. Außerdem fehlt es an Dialog zwischen Staat und Hochschulen über die Profilierung.

Ein Hochschulsteuerungs- und Finanzierungssystem sollte sich an Zielen und Strategien orientieren. Einerseits sollten die Kriterien der staatlichen Finanzierung dafür sorgen, dass die übergreifenden Ziele des Landes im gesamten Hochschulsektor zum Tragen kommen. Andererseits sollte die staatliche Steuerung aber auch die Profilbildung der jeweiligen Hochschularten und Hochschulen unterstützen. Im Idealfall bewirkt die staatliche Steuerung, dass staatliche Ziele flächendeckend an den Hochschulen aufgegriffen werden, sich gleichzeitig aber auch das Hochschulsystem ausdifferenziert, sodass die Hochschulen ihre jeweiligen Stärken zu vielfältigen Profilmertkmalen entwickeln, die wiederum insgesamt vielfältige Bedürfnisse der Stakeholder decken. Eine zentrale Anforderung an ein System von Hochschulverträgen und Finanzierungsmechanismen ist also die Balance zwischen diesen beiden Orientierungen.

Das Berliner System orientiert sich weitestgehend an den staatlichen Zielen: Die Gesamtausrichtung der Hochschulverträge unter dem Label „Brain City“ sorgt dafür, dass die Ziele auf die Hochschullandschaft insgesamt ausgerichtet sind. Der überwiegende Teil der Hochschulverträge ist für alle Hochschulen identisch (circa 90 Prozent), was auf vergleichbare Bedingungen für die Hochschulen hindeuten könnte. Die LbHf sieht weitgehend einheitliche Indikatoren für alle Hochschularten und Hochschulen vor, das Allokationssystem geht über die Hochschularten hinweg (was grundsätzlich der richtige Ansatz ist; das Prinzip „Geld folgt Studierenden“ sollte beispielsweise grundsätzlich durchaus über alle Hochschulen hinweg wirksam werden).

Die kollektive Verhandlung zwischen Staat und allen Hochschulen stärkt zwar die Position der Hochschulen gegenüber einer komplett hochschulspezifischen Einzelaushandlung, wie sie in anderen Bundesländern für Zielvereinbarungen praktiziert wird (Beispiel: Niedersachsen). Zentrales Problem ist aber, dass die ausgewogene Balance zur Profilbildung im Berliner System nicht vorhanden ist. Folgende konkrete Punkte machen deutlich, dass die Profilbildung in den Hochschulverträgen und der LbHf zu kurz kommt:

- Der hochschulspezifische Anteil in den Texten der Hochschulverträge ist sehr gering. Dies wird aber in den Texten nicht deutlich; die hochschulspezifischen Teile sind nicht von den generell verhandelten abgesetzt und damit auch nicht transparent.
- Die Hochschulverträge enthalten eine über die letzten Jahre gewachsene Vielzahl von Zielen, jedoch keine Aussagen über Prioritäten. Es erscheint durchaus sinnvoll, dass in dem umfassenden Zielkatalog die Hochschulen jeweils für die Vertragsperioden unterschiedliche Prioritäten setzen. Prioritätensetzung macht es wahrscheinlicher, dass die Ziele auch abgearbeitet werden.
- Die Hochschulverträge unterstützen die Hochschulen kaum in ihrer Profilierung. Es wird nicht eingefordert, als Hochschule zu artikulieren, welche Ziele man erreichen will, um sich von anderen Akteuren abzuheben. Dabei wäre gerade das eine große Chance, die in dem Instrument Vertrag steckt, das Unterschiede zwischen Hochschulen eher zulässt als eine Finanzierungsformel.
- Die einheitliche Verwendung von Indikatoren der LbHf ist insofern problematisch, als manche Indikatoren für die verschiedenen Hochschularten unterschiedlich aussagekräftig sind. Besonderheiten künstlerischer Hochschulen werden nicht adressiert. Ganze Themenkomplexe wie Dritte Mission, Weiterbildung oder Wissenstransfer sind im Gesamtsystem der Berliner Hochschulsteuerung nicht finanziell unterlegt, obwohl sie für die Profilbildung insbesondere der Fachhochschulen von großer Bedeutung sind.
- Die mangelnde Profilorientierung betrifft nicht nur die Auswahl der Indikatoren, sondern auch die Festlegung der Zielwerte. Zielwerte werden von der Senatsbehörde über alle Hochschulen zum Teil undifferenziert eingefordert, ohne auf die jeweiligen Situationen einzugehen. Die Initiativrechte für die Festlegung der Zielwerte liegen nicht genug bei den Hochschulen, auf die jeweiligen Situationen wird nicht hinreichend eingegangen. Von Seiten der Universitäten wird beispielsweise argumentiert, der über Zielwerte festgelegte permanente Aufwuchs in der Lehrkräfteausbildung würde in manchen Fächern so dominierend wirken, dass er gesetzte Profilschwerpunkte gefährde. Hochschulen sollten mehr Möglichkeiten haben, je nach ihrer Profilierung bei Indikatoren für Halten oder Ausbauen zu votieren. Die Plausibilisierung kann über die Strategie erfolgen.
- Die starke Orientierung an übergreifenden Zielen führt letztlich auch dazu, dass eine wichtige Funktion von Hochschulverträgen gar nicht genutzt wird: Das Gespräch zwischen den einzelnen Hochschulen und der Senatsverwaltung über zukünftige Ausrichtungen. Es gibt die kollektive Verhandlung, ansonsten bestehen die Prozesse zwischen Staat und Hochschule in „paper shooting“, aber nicht in direktem Dialog. Wären die Verträge stärker auf Profilbildung ausgerichtet, könnte beispielsweise die Senatsverwaltung in einem jährlichen Besuch mit jeder Hochschule über die Fortschritte der Profilierung partnerschaftlich diskutieren. Beispielsweise im schottischen Hochschulsystem steht der Dialog über die jeweiligen Hochschulstrategien stark im Vordergrund der Aushandlung von Funding Agreements und wird von den Beteiligten als zentraler Erfolgsfaktor gesehen.

Die Stoßrichtung einer Veränderung muss also die kollektive Verhandlung und Einheitlichkeit bei übergreifenden Zielen bewahren, aber zusätzlich eine Profilierung als Gegengewicht zulassen und fördern. Die Entwicklung könnte in Richtung eines für alle Hochschulen gleichen allgemeinen Teils und eines hochschulspezifischen Abschnitts der Hochschulverträge gehen. Außerdem sollte es in der Hochschulfinanzierung Momente geben (z.B. Wahlindikatoren, Projektfinanzierungen), die die Weiterentwicklung der Hochschulprofile unterstützen.

4.5 Konsistenz und Komplexität

Hochschulsteuerungsmodelle sollten konsistent sein, d.h. ihre Bausteine sollten widerspruchsfrei sein und sich in geeigneter Weise ergänzen. Zugleich dürfen sie nicht zu komplex sein, damit sie noch von einem breiteren Personenkreis verstanden werden und eine Steuerungswirkung entfalten können.

In Berlin gibt es gleich mehrere Probleme: Detailregelungen und ‚Ad hoc‘-Einflüsse aus dem politisch-parlamentarischen Raum gefährden die Autonomie und Profilbildung der Hochschulen, ziel- und ergebnisbezogene Steuerung und Regulierung werden vermischt, die grundsätzlich als Bemessungsmodell konstruierte LbHf wird durch den tatsächlichen Berechnungsmodus auf den Kopf gestellt, der stark an Daten der vergangenen Jahre orientierten Mittelvergabe steht keine innovationsorientierte Ex-ante-Finanzierung jenseits kleinteiliger Programme gegenüber, und die zeitlichen Strukturen der Abstimmungen zu den Hochschulverträgen und zu den Mittelvergabemodalitäten sind nicht hinreichend aufeinander abgestimmt. Die Folgen sind Momente der Übersteuerung und das Fehlen klarer Steuerungssignale.

Widersprüchlichkeiten und Inkonsistenzen ergeben sich im Berliner Modell der Hochschulsteuerung auf verschiedenen Ebenen.

Dies betrifft zunächst das Grundverständnis von Hochschulgovernance. Ein Hochschulsteuerungs- und Finanzierungssystem sollte aus einem Guss sein, d.h. seine Bestandteile sollten ein konsistentes Ganzes ergeben. Diese Anforderung hat mehrere Teilaspekte: Erstens sollte das Modell durchgängig einer klaren Steuerungslogik folgen, d.h. entweder ziel- und ergebnisbezogen oder regulierend über Eingriffe in Prozesse steuern. Zweitens sollten die wesentlichen Funktionen der Hochschulfinanzierung ausgewogen abgedeckt sein, also eine stabile Grundfinanzierung, die Leistungsorientierung und die zukunftsbezogene Finanzierung innovativer Entwicklungen (sogenanntes „Drei-Säulen-Modell“). Drittens sollten die Bestandteile widerspruchsfrei sein; das kann sowohl das Verhältnis Hochschulvertrag – LbHf betreffen, als auch den logischen Aufbau der Modellmechanismen.

Im Berliner System ist grundsätzlich positiv zu sehen, dass ein Vertrag mit einem Modell der formelgebundenen Finanzierung verknüpft wird. Die beiden Bausteine ergänzen sich systematisch, z.B. durch qualitative und quantitative Orientierung. Auch die Berücksichtigung einer stabilen Grundfinanzierung ist durch den Sockelbetrag gegeben, und eine leistungsbezogene Finanzierung ist angelegt.

An mehreren Stellen gibt es allerdings Defizite in Bezug auf die Konsistenz des Berliner Modells:

- Die Steuerungslogik ist nicht eindeutig. Bei einer ziel- und ergebnisbezogenen Steuerung würde der Staat Zielgrößen und Anreizsysteme definieren und die Hochschulen würden die Zielwerte anstreben und den Weg dorthin selbst gestalten. Demgegenüber würde eine regulierende Steuerung auf Ziele und Anreize verzichten und stattdessen über Anweisungen und Prozessvorschriften steuern. Im Berliner Modell macht der Staat alles auf einmal: Ziele definieren, Anreize setzen, Zielwerte festlegen und auch noch mit zahlreichen Detailvorschriften über den Hochschulvertrag in das Handeln der Hochschulen eingreifen (Beispiel: Regelungen zu Lehraufträgen). So kombiniert das Modell Steuerungsmodi miteinander, die zusammen nicht funktionieren. Eine Erklärung dafür, dass Hochschulverträge und LbHf über die letzten Jahre hinweg inkonsistente Steuerungsansätze kumulierten, liegt in den politischen Ansprüchen an die Hochschulverträge. Kleinteilige Regulierungen sind oft als Ergebnis des Wirkens von Interessengruppen im politischen Prozess in die Vertragswerke aufgenommen worden.
- Die Laufzeit der Hochschulverträge von fünf Jahren erscheint grundsätzlich ausreichend, um hochschulinterne Planungs- und Steuerungsgrundlagen schaffen, die die Zielerreichung unterstützen. Das auf den Kopf gestellte Bemessungsmodell (vgl. Abschnitt 4.3) entfaltet jedoch kaum Anreizwirkungen. In seiner Komplexität wird es an den Hochschulen nur noch von wenigen Personen überblickt und durchschaut. Die hochschulinterne Steuerung erfolgt dementsprechend auch weitgehend abgekoppelt vom Landesmodell.

- Das Primat der quantitativen Leistungsbemessung und die konkrete Ausgestaltung der LbHf führen zu Fehlanreizen, die der Qualitätsentwicklung teilweise entgegenwirken und die Profilierung der Hochschulen gerade nicht unterstützen (vgl. Abschnitt 4.4). Die Ziele und die Parameter der Finanzierung berücksichtigen nicht angemessen alle relevanten Leistungsbereiche, z. B. Internationalisierung, Weiterbildung, Gründung, Forschung bei den Fachhochschulen; zugleich haben die Hochschulen aber auch nicht die Mitgestaltungsmöglichkeiten im Prozess und die finanziellen Spielräume, ihre eigenen Ziele und Prioritäten effektiv voranzubringen. Zudem lassen sich Anforderungen nicht in jedem Fall durch die Hochschulen kurzfristig prognostizieren und steuern, so etwa bei der Nachfrage in bestimmten Studiengängen (auch bei Lehramtsstudiengängen), bei Leibnizpreisen, ERC-Grants und bei der Frauenquote bei Professuren.
- Die LbHf ist rückwärtsgewandt, indem sie vergangene Leistungen ex post belohnt. Dem sollte eine Komponente gegenüberstehen, die einen ex ante-Vorfinanzierungseffekt zukünftiger Leistungen erzeugt. Eine solche Innovationsfinanzierung im Stile einer dritten Säule eines Drei-Säulen-Modells existiert in Berlin jedoch nicht. Zwar gibt es zeitlich begrenzte, fragmentierte und thematisch ausgerichtete Programmförderungen der Senatsverwaltung (vor allem Qualitäts- und Innovationsoffensive). Ein systematisches und auf Dauer angelegtes Finanzierungselement, mit dem erfolgversprechende Zukunftspläne und die Weiterentwicklung der unterschiedlichen Hochschulprofile finanziell unterstützt werden, fehlt jedoch.
- Es finden sich Fälle, in denen Inhalte des Hochschulvertrags den in den Indikatoren der LbHf repräsentierten Zielen oder anderen Modellmerkmalen widersprechen. Beispielsweise passen kurzfristige Einzelprogramme nicht zu der Verpflichtung, Dauerstellen auszuweiten. Zudem werden Zielsetzungen in die Hochschulverträge aufgenommen, ohne dass dazu ein verlässlicher Rahmen – auch entsprechender Finanzierungszusagen – gewährleistet wird.
- Eine weitere Inkonsistenz bezieht sich auf die zeitlichen Strukturen von Hochschulvertrag und leistungsbasierter Hochschulfinanzierung. Die unterschiedliche Laufzeit der Grundlagen der Finanzierung (2 Jahre) und der Hochschulverträge (5 Jahre) birgt die Gefahr von Fehl-(Um)steuerungen und behindert nachhaltige Entwicklungsoptionen sowie die hochschulinterne Planung. Ungünstig erscheint außerdem die zeitliche Koinzidenz der Vertragsverhandlungen mit dem Wahlkampf zum Abgeordnetenhaus.

Die Stoßrichtung einer Veränderung sollte in Richtung einer Komplettierung eines Drei-Säulen-Modells, des Sendens klarer Signale durch die Modellkonstruktion und einer eindeutigen Linie bei der Steuerung gehen, die die Rahmenbedingungen mittelfristig stabil und verlässlich gestaltet und den Hochschulen die Verantwortung für die Umsetzungsprozesse zu vereinbarten Zielen überlässt.

5 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Hochschulverträge und Hochschulfinanzierung

Gesamtarchitektur

1. Zielorientierte Hochschulverträge, die auch Regelungen zu einer leistungsbezogenen Hochschulfinanzierung enthalten, haben sich in der nunmehr rund 25-jährigen Laufzeit bewährt und treffen sowohl im politischen Raum als auch bei den Hochschulen insgesamt auf hohe Akzeptanz. Durch die Vertragstexte ist – auch für eine breitere Öffentlichkeit – transparent, welche Ziele die Hochschulen verfolgen und in welchen Aufgabenfeldern sie Leistungen erbringen sollen, und die Höhe der gewährten Finanzmittel ist auf der Basis des Finanzierungsmodells zumindest grundsätzlich nachvollziehbar. Darum sollte die Gesamtarchitektur aus Vereinbarungen mit den Hochschulen und einer leistungsbasierten Hochschulfinanzierung grundsätzlich beibehalten werden. Die Gutachter*innen haben sich für Empfehlungen entschieden, bei denen das gegenwärtige Modell nicht durch ein anderes abgelöst wird, sondern die das derzeitige Konzept pragmatisch weiterentwickeln, um seine Stärken zu bewahren und seine Schwächen abzustellen. Empfohlen wird, das vorgeschlagene Modell zeitangemessen in seiner Wirksamkeit zu evaluieren.
2. Die Ausgestaltung der Hochschulgovernance-Instrumente in Berlin sollte sich wieder stärker an dem Paradigma einer zielorientierten Kontextsteuerung unter Sicherung von Hochschulautonomie orientieren. Die damit verbundenen Governance-Leitideen und Grundsätze müssen auf allen Akteursebenen Konsens finden und umgesetzt werden, von der Exekutive und Legislative auf Landesebene ebenso wie von den zentralen und dezentralen Ebenen der Hochschulen.
3. Hochschulverträge und leistungsbasierte Hochschulfinanzierung sollten zeitlich dergestalt synchronisiert werden, dass vor dem Vertragsabschluss alle maßgeblichen Zahlenwerke vorliegen und die relevanten Eckpunkte der Hochschulfinanzierung bekannt sind und eine möglichst enge Verzahnung der Vertragsverhandlungen mit der Festlegung von Finanzierungsmodalitäten und -beträgen erreicht wird.
4. Zur Wahrung der Balance zwischen staatlicher Steuerung und Hochschulautonomie ist eine gute Kommunikation auf Augenhöhe erforderlich, die idealerweise von einem Vertrauensverhältnis getragen ist, bei den Vertragspartnern einen wertschätzenden Eindruck hinterlässt und effektive Steuerungskreisläufe auf allen Ebenen sicherstellt. Die künftigen Kommunikationsprozesse sollten in diesem Sinne bewusst gestaltet werden. Dazu gehört nicht nur eine Stärkung des Dialogs im Rahmen der Vertragsverhandlungen, sondern auch, dass die Empfehlungen aus diesem Gutachten kooperativ mit den Hochschulen besprochen und gemeinsam partnerschaftlich umgesetzt werden.

Hochschulverträge

5. Die Hochschulverträge sollten vorrangig dazu genutzt werden, einen gestalterischen Rahmen zu setzen, innerhalb dessen die Hochschulen ihre autonome Entwicklungsplanung, Innovationskraft und Profilierung voranbringen können. Entsprechend sollten ihnen bei formulierten Zielen Möglichkeiten zur eigenen Ausgestaltung der Zielverfolgung und -erreicherung entsprechend ihren jeweiligen Stärken eröffnet werden. Selbstverständlich sollte die Senatskanzlei gesellschaftliche Ziele wie beispielsweise Nachhaltigkeit in die Hochschulverträge einbringen. Die Umsetzung dieser Ziele sollte jedoch in einem vertrauensvollen Miteinander zwischen Staat und Hochschule erfolgen und die Ansprüche an die Hochschulen sollten mit ihren Finanzierungsmöglichkeiten korrespondieren. Auch sollte auf Detailsteuerung verzichtet werden, stattdessen sollten die Hochschulen übergreifende staatliche Ziele autonom im Einklang mit ihrem Profil und unter Beachtung weiterer vorhandener rechtlicher Grundlagen verfolgen. Sofern Ziele und Aufgaben neu in die Verträge aufgenommen werden sollen, sollte

zugleich überlegt werden, was im Gegenzug herausgenommen werden könnte. Auf diese Weise würde eine weitere Steigerung von Umfang und Komplexität vermieden, die Gefahr von Zielkonkurrenzen und -konflikten wäre geringer, und zugleich würde eine stärkere Fokussierung auf Prioritäten erleichtert.

6. Die für die Hochschulverträge vorgesehenen Ziele und Aufgaben sollten jeweils einem „Autonomie-Check“ unterworfen werden. In Anlage 1 sind dazu Leitfragen formuliert, die bei Bedarf zusätzlich gewichtet werden können. Je größer der Anteil der Antworten mit „Nein“ ist und/oder je häufiger die Antworten der Senatsseite und der Hochschulen uneinheitlich ausfallen, desto größer erscheinen der Gesprächsbedarf und die Notwendigkeit, die Ziel- bzw. Aufgabenformulierung kritisch zu hinterfragen. Der Autonomie-Check liefert Anhaltspunkte, welche gesellschaftlichen und politischen Ziele im Vertragstext fehl am Platz sind. Dabei sollte allen an den Hochschulverträgen Beteiligten klar sein, dass eine autonomiebeschränkende Detailsteuerung Motivations- und Innovationsverluste mit der Folge einer Einschränkung des Exzellenzstandortes Berlin bedeuten kann. Vor dem Hintergrund der Hochschulautonomie sollte außerdem geprüft werden, den Hochschulen zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, etwa indem ihnen das Berufungsrecht übertragen wird.
7. In die Hochschulverträge sollten keine Vorgaben und Regelungen zu internen Prozessen der Hochschulen aufgenommen werden. Solche Inhalte passen nicht zu ziel- und ergebnisbezogener Steuerung und würden dementsprechend auch den skizzierten Autonomie-Check nicht überstehen. Die in den Verträgen derzeit gegebene Detailtiefe und Mehrfachsteuerung würden deutlich reduziert, wenn solche Passagen entfielen.
8. Die Hochschulverträge sollten in zwei Teile gegliedert werden, einen für alle Hochschulen verbindlichen und kollektiv ausgehandelten sowie einen hochschulspezifischen. Im hochschulspezifischen Teil sollten Verabredungen getroffen werden, die der Bildung eines klaren und unverwechselbaren Profils der jeweiligen Hochschule dienen (ggf. auch in der Profilierung der Kooperation zwischen den Hochschulen, z.B. im Rahmen der Berlin University Alliance). In Bezug auf den Gesamtkatalog der staatlichen Ziele sollten Prioritäten für die jeweilige Hochschule gesetzt werden. Über die Profilbildung sollte einmal jährlich ein partnerschaftlicher Dialog zwischen der jeweiligen Hochschule und der Senatsverwaltung stattfinden, wodurch die Hochschulverträge stärker zu einem Instrument der Kommunikation würden.
9. Verhandlungen sollten nicht unter Zeitdruck geführt werden. Relevante Zahlen und Berechnungen müssen rechtzeitig vorliegen und auf den unterschiedlichen Ebenen der Hochschulen nachvollzogen werden können, um sie später auch mit Leben ausfüllen zu können. Die Hochschulen sollten auch Initiativrechte bei Zielformulierungen zu den Hochschulverträgen und bei der Festlegung von Zielwerten haben, im Verhandlungsprozess sollte das Gegenstromprinzip leitend sein, und nicht verhandelbare Vertragsbestandteile sollten die absolute Ausnahme bleiben.
10. Die Pflichten der Hochschulen zur Berichterstattung und Konzeptentwicklung sollten kritisch hinterfragt werden. Neben einer regelmäßigen Berichterstattung über zentrale Kennzahlen, die aus den entsprechenden Systemen der Hochschulen aufwandsarm in Datenberichten zusammenzustellen sind, sollten Einzelberichte und -konzepte zu gesonderten Themen nur vor dem Hintergrund konkreter hochschulpolitischer Fragestellungen und nur unter Einhaltung der ergebnisbezogenen Steuerungslogik eingefordert werden. Der Zweck der Berichterstattung und die Nutzung der erstellten Papiere und zusammengestellten Daten sollte dabei schon im Vorfeld definiert sein; Steuerungskreisläufe aus Planen, Handeln, Auswerten und der Ableitung von Konsequenzen sollten geschlossen werden. Die Form des schriftlichen Berichts sollte dabei stets gegenüber einem kommunikativen Austauschformat zwischen Vertreter*innen der Landesseite und den Hochschulen abgewogen werden, und letzteres sollte den Vorzug erhalten, wenn es bei anzunehmendem gleichem Erkenntnisgewinn mit geringerem Aufwand zu realisieren ist oder durch die Gruppendynamik zusätzliche Vorteile für das weitere Vorgehen

zu erwarten sind. Würden beispielsweise die Hochschulen sich über ihre Erfahrungen zur Personalentwicklung systematisch austauschen, dann wäre das deutlich ertragreicher als die Erstellung eines Konzeptpapiers dazu an das Land. Die Senatsverwaltung könnte solche autonomiewahrenden Prozesse fördern, anstatt Berichtspflichten einzufordern. Schließlich sollten Berichte nur dann eingefordert werden, wenn über ihre Inhalte eine angemessene Kommunikation zwischen Landesseite und Hochschulen erfolgt.

11. Aktuell liegen die Verhandlungen zu neuen Hochschulverträgen zeitlich parallel zum Wahlkampf für das Abgeordnetenhaus. Für die politische Gestaltung erscheint es zielführender, wenn sich eine neue Regierung erst einarbeiten kann und dann die Hochschulverträge verhandelt. Dies könnte beispielsweise erreicht werden, indem man die aktuellen Verträge für zwei Jahre verlängerte und dann die nächste Verhandlungsrunde anlaufen ließe. Ein solches Vorgehen böte auch genügend zeitlichen Vorlauf, die eingesetzten Instrumente vor dem Hintergrund der Ergebnisse aus dieser Evaluation zu revidieren.

Leistungsbasierte Hochschulfinanzierung

12. Pensions- und ähnliche Versorgungszahlungen sowie Beihilfen sollten zentral durch das Land übernommen werden. Sofern dies begründet nicht möglich oder nicht gewollt ist, sollten sie in den Hochschulbudgets zumindest separat ausgewiesen und ihre Steigerungsraten sachgerecht ausgestaltet werden. Entsprechend beziehen sich die Vorschläge zur prozentualen Verteilung des Budgets auf die nach Abzug der Pensionslasten und Beihilfen zur Verfügung stehenden Verteilsumme.
13. Die Finanzierung von Sondertatbeständen (z.B. Botanischer Garten) sollte vor die Klammer des eigentlichen Hochschulfinanzierungsmodells gezogen werden.
14. An folgenden Aspekten der Grundlogik des Finanzierungsmodells sollte festgehalten werden: Ein Maximalbudget je Hochschule wird wie bisher aus Fortschreibung, politischen Entscheidungen und dem jährlichen Zuwachs bestimmt. Dieses Maximalbudget wird dann erreicht, wenn die vereinbarten Zielwerte erreicht werden. Das Budget errechnet sich wie bisher aus einem Grundbudget und einem leistungsbezogenen Teil. Damit wird unverändert das Problem vermieden, eine sehr heterogene Hochschullandschaft in einen Finanzierungswettbewerb zu schicken, der wahrscheinlich Dauerverlierer und -gewinner erzeugen wird. Eine wichtige Stärke des derzeitigen Modells wird bewahrt.
15. Das Maximalbudget wird in seiner Höhe nicht durch die leistungsbezogene Finanzierung ermittelt. Damit kann das leistungsbezogene Modell auch nichts zum Ziel bedarfsgerechter Budgets der einzelnen Hochschulen beitragen. Die Bedarfsgerechtigkeit wird über das vorgelagerte Verfahren bestimmt, in dem das Maximalbudget errechnet wird. Dieses Verfahren sollte sich aufgrund seiner wichtigen Rolle nicht „hinter den Kulissen“ abspielen, sondern mit in den Blick genommen werden. Die Gutachter*innen verfügen nicht über die notwendigen Daten und Informationen, um zu beurteilen, ob das Verfahren die jeweiligen Bedarfe deckt („Bedarf“ ist zudem auch eine schwer zu operationalisierende Größe). Es ist zu empfehlen, einerseits sich weiter an Fortschreibung und jährlicher Zuwachsraten zu orientieren, andererseits aber auch mit Daten insbesondere aus der Kostenrechnung der Hochschulen die bestehenden Budgets bezüglich der Frage auf den Prüfstand zu stellen, ob sie zur Erfüllung der Aufgaben ausreichen.
16. Die Logik eines festen Maximalbudgets impliziert auch, dass innerhalb der Laufzeit eines Hochschulvertrags das Land für die vereinbarte Budgethöhe einsteht und es entsprechend keine Nachverhandlungs- oder Ausstiegsklausel gibt. Stehen dem Berliner Hochschulbereich weniger Bundesmittel als erwartet zur Verfügung stehen, verpflichtet sich das Land, die Differenz ausgleichen. Sollten mehr Bundesmittel als erwartet fließen, so sollten diese Mittel entweder nach den Indikatoren des Zukunftsvertrags „Studium und Lehre stärken“ an die Hochschulen verteilt werden oder in das Innovations- und Entwicklungsbudget einfließen (s.u.).

17. Der Anteil des Sockelbetrags sollte als Grundbudget für alle Hochschulen auf einen einheitlichen Anteil von 70 Prozent an den Gesamtzuschüssen für Grund- und Leistungsbudget erhöht werden. Damit wäre die bisherige Praxis beendet, den Anteil des Grundbudgets je Hochschule zu variieren.
18. Das Leistungsbudget sollte sich entsprechend auf 30 Prozent des Gesamtzuschusses beziehen. Bezogen auf den Leistungsbudgetanteil soll eine Kappungsgrenze für Verluste bei 10 Prozent greifen; eine einzelne Hochschule soll also innerhalb dieser wettbewerblichen Komponente nicht mehr als 10 Prozent ihres Leistungsbudgetanteils (entsprechend 3 Prozent des Gesamtzuschusses aus Grund- und Leistungsbudget wie bisher) verlieren können.
19. Das Leistungsbudget sollte sich weiterhin auf die zentralen Aufgabenbereiche von Lehre und Forschung sowie auf den Bereich der Gleichstellung als Querschnittsaufgabe beziehen. Es soll sich auf wenige, von den Hochschulen beeinflussbare Indikatoren beschränken, die für alle Hochschularten grundsätzlich geeignet erscheinen (z.B. Drittmittel in der Forschung, Frauenanteil im Professurenbestand oder Neubesetzung von Dauerstellen mit Frauen in der Gleichstellung); im Aufgabenfeld Lehre soll es sich an den Indikatoren des Zukunftsvertrags „Studium und Lehre stärken“ orientieren. In jedem Aufgabenbereich sollten die Indikatoren miteinander deckungsfähig sein.
20. Zur Stärkung der Profilorientierung sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, die für alle Hochschulen einheitlich gesetzten Indikatoren um wenige profilorientierte Indikatoren je Hochschule zu ergänzen, so beispielsweise aus Themenkomplexen wie Dritter Mission, Weiterbildung oder Wissenstransfer. Dazu kann entweder neben wenigen „Pflicht“-Indikatoren eine Wahlmöglichkeit für die Hochschulen aus einem Katalog von Indikatoren gegeben werden, oder Hochschulen können selbst noch 1–2 Indikatoren vorschlagen. Dies ermöglicht es auch den verschiedenen Hochschultypen, für sie relevante Erfolgsgrößen einzubringen.
21. Zu den einzelnen Indikatoren sollen für die einzelnen Hochschulen Zielwerte festgelegt bzw. Korridore definiert werden, in denen das Ziel als erreicht gelten soll. Abweichungen von diesen Korridoren sollen zu Mittelabzügen führen; die entsprechenden einbehaltenen Mittel sollen dann zwischen den Hochschulen wettbewerblich verteilt werden. Dazu werden die Mittel den Hochschulen proportional zum Grad der Zielerreichung zugewiesen.
22. Auf die „Scheinlegitimation“ durch die Setzung von Preisen je Indikator sollte verzichtet werden, denn dies passt nicht zum Konzept des festen Maximalbudgets. Stattdessen sollte je Indikator die prozentuale Zielerreichung gemessen werden. Um daraus einen Gesamtwert der Zielerreichung zu ermitteln, braucht man einen einfachen Algorithmus, der die Indikatoren zueinander gewichtet. Dies entfaltet analoge Wirkung zur Setzung von Preisen ohne die Fehlsignale des Preismodells.
23. Die Bestimmung der Zielwerte (und Profilorientierten Indikatoren) sollte anstelle des bisherigen Top-Down-Ansatzes in einem Gegenstromprozess erfolgen. So könnte das Land Rahmenvorgaben machen (Orientierung am Status Quo, an politischen Prioritäten), die Hochschulen auf Basis dieser Rahmensetzung dann aber begründete Zielwerte vorschlagen, über die in der Verhandlung Konsens erzielt wird. Den Gutachter*innen ist bewusst, dass diese Individualisierung die Kritik erbringen könnte, Indikatoren und Zielwerte könnten so gewählt werden, dass sie möglichst leicht erreichbar sind, und dadurch könnten Ungerechtigkeiten entstehen. Dieses mögliche Problem wird allerdings gegenüber den Fehlanreizen der bisherigen Praxis und der mangelnden Fairness bei pauschaler staatlicher Zielfestlegung als geringer betrachtet. Die Qualitätssicherung der Zielwerte erfolgt über die Aushandlung.
24. Es ist empfehlenswert, einen zusätzlichen Leistungsanreiz für die Hochschulen im Sinne des Zukunftsvertrags „Studium und Lehre stärken“ zu setzen. Sollte es gelingen, sich als Studienort Berlin so erfolgreich zu positionieren, dass die Mittel aus dem Zukunftspakt über den im Budget

angenommen Wert steigen, dann sollten diese Mittel nach den Ist-Indikatoren des Zukunftsvertrags an die Hochschulen weitergegeben werden. Hier wären dann auch Mittelzuwächse aus formelgebundener Allokation möglich, sodass der Wettbewerbsaspekt gestärkt würde.

25. Das Hochschulfinanzierungssystem sollte von einem Zwei- auf ein Drei-Säulen-Modell umgestellt werden, d.h. die bisherigen zwei Säulen mit festem Grundbudget und einem mit Anreizen für erreichbare und in Summe überschaubare Ziele ausgestatteten Leistungsbudget sollen um eine systematische dritte Säule eines Innovations- und Entwicklungsbudget für Zukunftsvorhaben ergänzt werden. Hierzu sollten die einzelnen Programmförderungen (wie z.B. der Berliner Qualitäts- und Innovationsoffensive) gebündelt und in ein Innovations- und Entwicklungsbudget überführt werden. Optional kann diese Säule zusätzlich aus möglichen zusätzlichen Mitteln durch Erfolge auf Basis des Zukunftsvertrags gestärkt werden. Dieses Innovations- und Entwicklungsbudget sollte zu einer Finanzierung innovativer Projekte beitragen, die in den Hochschulverträgen verabredet werden. Die Projekte sollten sich jeweils aus den Strategien der Hochschulen ergeben und in besonderer Weise darauf ausgerichtet sein, das Profil der jeweiligen Hochschule zu stärken. Über die profilorientierte Innovation hinaus sollte es weiter die Möglichkeit geben, dass das Land Berlin kurzfristiger als die Vertragsperiode wichtige übergreifende Veränderungen gezielt finanziell anstößt. Die proportionale Verteilung des Innovations- und Entwicklungsbudgets sollte unabhängig von der Höhe a priori nach Größe und Hochschultyp festgelegt werden.
26. In der Gesamtschau bewahrt das skizzierte Modell zentrale Stärken der bisherigen Finanzierung durch Fortsetzung der Grundlogik: Planungssicherheit durch ein Maximalbudget, dazu Anreizsetzung. Gleichzeitig werden wesentliche Probleme überwunden und ein Mehrwert entsteht in Bezug auf folgende Aspekte: Fairness durch identische Anteile des Grundbudgets; Planungssicherheit durch ein höheres Grundbudget; stärkere Profilbildung durch Profilparameter und Innovationsbudget; partnerschaftliche Aushandlung der Zielwerte auf Augenhöhe; Zukunftsorientierung durch dritte Säule; Anreizsetzung im Sinne des Zukunftsvertrags.

Anlage 1: Autonomie-Check für Ziele und Aufgaben im Hochschulvertrag

1. Handelt es sich um ein relevantes hochschulpolitisches Ziel (insbesondere in Unterscheidung zu Maßnahmen)?
2. Entspricht die Formulierung der Logik einer ziel- und ergebnisorientierten Steuerung (und nicht einer Regulierung und Prozesssteuerung) gegenüber autonomen Hochschulen mit eigener Finanz-, Struktur-, Organisations- und Entwicklungsfreiheit?
3. Wurde Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz („Wissenschaftsfreiheit“) abgewogen?
4. Bleibt die eigenständige Entwicklungsplanung und Profilbildung der Hochschulen gewahrt?
5. Bleibt die Verfolgung der Kernziele und die Leistungsfähigkeit der Hochschulen in Lehre und Forschung unbeeinträchtigt?
6. Bleibt die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschule – auch international – durch das neue Ziel gewahrt oder wird sogar gefördert?
7. Bleibt die Balance im Vertrauensverhältnis zwischen Hochschule und Land bestehen?
8. Ist der vorgesehene Umfang an Rechenschaftspflicht der Hochschulen angemessen?
9. Wird zu allen geforderten Berichten und Papieren ein kritischer Diskurs stattfinden?
10. Fällt eine Kosten-Nutzen-Analyse positiv aus?
11. Werden die ggf. entstehenden Aufwendungen der Hochschulen in Verbindung mit der neuen Zielsetzung erstattet?
12. Hat die vertragliche Regelung deutliche Vorteile gegenüber einer Regelung durch ein formelles Gesetz?

Anlage 2: Liste der Gutachter*innen

Prof. Dr. Hans Jürgen Prömel (Vorsitzender der Gutachter*innengruppe) ist Gründungspräsident der TU Nürnberg, zuvor war er zwölf Jahre Präsident der TU Darmstadt. Davor war er 13 Jahre an der HU Berlin tätig und hat dort 2002 als Vizepräsident für Forschung die Einführung der leistungsorientierten Mittelvergabe in Berlin miterlebt.

Dr. Rainer Ambrosy war 15 Jahre als Kanzler der Universität Duisburg-Essen und davor zwölf Jahre als Kanzler der Fachhochschule Bochum tätig. Er war im bundesweiten Sprecherkreis der Kanzler*innen aktiv und leitete den Arbeitskreis zur Hochschulfinanzierung. Seit 2019 ist Herr Ambrosy im Ruhestand. Er ist Vorsitzender des Universitätsrates der Bauhaus-Universität Weimar und Mitglied in den Hochschulräten der Universität Leipzig sowie der Hochschule Flensburg.

RA Angelika Gartner war von 2001 bis 2017 Kanzlerin der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt am Main (HfMDK). Seit dem Eintritt in den Ruhestand ist sie als Rechtsanwältin für Öffentliches und Verwaltungsrecht tätig.

Dr. Susanne In der Smitten war zehn Jahre beim Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (zuvor HIS-Hochschul-System GmbH) beschäftigt und dort vorrangig mit Projekten zur Hochschulgovernance über Verträge/Zielvereinbarungen und Mittelvergabemodelle befasst. Sie war an der Evaluation der Leistungsorientierten Mittelvergabe 2008 in Berlin und bis 2018 an ähnlichen Projekten in anderen Bundesländern beteiligt. Heute arbeitet sie an der Universität Erfurt.

Dr. Waltraud Kreuz-Gers ist seit 2013 Kanzlerin der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, davor war sie im Wissenschaftsministerium Nordrhein-Westfalens als Abteilungsleiterin u. a. mit Hochschulplanung, Rechtsaufsicht und den Reformen am Hochschulgesetz befasst und war Haushaltszuständige für Wissenschaft und damit für die Leistungsorientierte Mittelvergabe.

Prof. Dr. Karin Luckey ist seit 2008 Rektorin der Hochschule Bremen. Sie ist langjährig Mitglied des Sprecherkreises der HAW/FH in der Hochschulrektorenkonferenz und Mitglied des HRK-Senats. Sie war beteiligt an vergleichbaren Evaluationsprojekten und ist Mitglied des Hochschulrates der HAW Hamburg.

Prof. Dr. Frank Ziegele ist seit 2008 Geschäftsführer des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) und dort mit Arbeitsschwerpunkten in Hochschulmanagement und -steuerung sowie Hochschulfinanzierung und -controlling tätig. Er ist Professor für Hochschul- und Wissenschaftsmanagement an der Hochschule Osnabrück.