

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Systeme und Instrumente zur Steuerung von
Hochschulen durch deren Träger“

verfasst von / submitted by

Senad Cirak, BSc (WU)

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Science (MSc)

Wien, 2022 / Vienna 2022

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 915

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Betriebswirtschaft

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dipl.-Kfm. Dr. Dr. h.c. Hans-Ulrich Küpper

Inhaltsverzeichnis

1.	Die Bedeutung der Steuerungsinstrumenten von Hochschulen durch deren Träger.....	2
1.1.	Reformbestrebungen nach 1968 in Deutschland und Österreich	6
1.2.	Mehr Wettbewerb und Autonomie an den Hochschulen- Der Trend des New Public Management.....	8
2.	Besonderheiten der Steuerung von Hochschulen im Vergleich zu privaten Organisationen.....	11
2.1.	Zweck und Zielsetzungen von Universitäten und Fachhochschulen.....	11
2.2.	Die Organisation von Hochschulen	12
2.3.	Der Einfluss des Staates auf die Steuerung von Hochschulen	16
3.	Instrumente zur Steuerung von Hochschulen durch deren Träger	17
3.1.	Steuerung über organisatorische Vorgaben durch das Führungssystem	20
3.1.1.	Besetzungsverfahren im Hochschulrat	20
3.2.	Steuerung über Finanzierung der Hochschulen.....	25
3.2.1.	Direkte Steuerung über Ministerien und Parlamente.....	25
3.2.2.	Steuerung über Globalhaushalte bzw. Globalbudgets.....	25
3.2.3.	Steuerung über Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM)	27
3.2.4.	Steuerung über Zielvereinbarungen	28
3.2.5.	Steuerung über Preise.....	32
3.3.	Funktion von Qualitätssicherungs- und Informationssystemen	33
3.3.1.	Hochschulrechnungswesen.....	33
3.3.2.	Berichtswesen	39
3.3.3.	Evaluierung.....	40
4.	Empirische Feststellung der Unterschiede der Hochschulsteuerung in deutschen und österreichischen Hochschulen	43
4.1.	Experteninterview	43
4.1.1.	Kennzeichnung des Interviews.....	44
4.1.2.	Ergebnisse und Erkenntnisse aus dem Interview.....	45
4.2.	Fragebögen an den Hochschulen in Deutschland und Österreich.....	48
4.2.1.	Kennzeichnung der Fragebögen.....	48
4.2.2.	Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Fragebögen	50
4.3.	Die wichtigsten Erkenntnisse aus der empirischen Feststellung	57
4.3.1.	Unterschiede zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen in Bezug auf das Führungssystem	57
4.3.2.	Unterschiede zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen in Bezug auf die Finanzierung	58
4.3.3.	Unterschiede zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen in Bezug auf Qualitätssicherungs- und Informationssysteme	59

5. Zusammenfassung und Ausblick	61
6. Literaturverzeichnis.....	63
7. Abbildungsverzeichnis.....	65
8. Anhang	65
Anhang 1: Abstract (Deutsch)	65
Anhang 2: Interviewtranskript	66
Anhang 3: Fragebögen	0
1. Ebene: Steuerung über organisatorische Vorgaben durch das Führungssystem	0
2. Ebene: Steuerung über Finanzierung der Hochschulen.....	1
Ebene 3: Qualitätssicherungs- und Informationssysteme	3

1. Die Bedeutung der Steuerungsinstrumenten von Hochschulen durch deren Träger

Es existieren erhebliche Unterschiede in der Umsetzung der Steuerung von öffentlichen Institutionen und jener von privaten Unternehmen. Dies betrifft etwa die Gewinnerzielungsabsicht, welche in Universitäten und Fachhochschulen nicht primär angestrebt wird. Deshalb wird beispielsweise die Gewinn- und Verlustrechnung durch eine Vermögensänderungsrechnung ersetzt. Diese kann Änderungen des Vermögens in Hochschulen über die Bilanz hinaus darstellen.¹ Hochschulen können zudem keine Erlöse für Güter erzielen, die am Markt zum Verkauf angeboten werden, was einen weiteren Unterschied zu Privatunternehmen darstellt.² Aus diesen Gründen sind bei der Steuerung von Universitäten und Fachhochschulen einige Aspekte zu beachten, welche im Rahmen der Masterarbeit näher vorstellt werden sollen.

In diesem Zusammenhang stehen die verschiedenen Instrumente zur Steuerung von Hochschulen, wie z.B Zielvereinbarungen oder Globalhaushalte, im Vordergrund. Die Rolle des Staates als Träger steht dabei im Mittelpunkt, da dieser als Gesetzgeber sowie Geldgeber für die Hochschulen fungiert.³ Der Staat erfüllt in diesem Zusammenhang zwei wichtige Aufgaben: Die erste Funktion betrifft die Schaffung des Ordnungsrahmens, wo die Festlegung der Beziehung zwischen der Hochschule und deren Träger stattfindet. Dies geschieht normalerweise über ein Hochschulgesetz oder andere Normen. Die zweite wichtige Funktion des Staates handelt von der Steuerungspolitik, welche die drei Teilaufgaben Ziele, Aufgabenkoordination sowie Ressourcenallokation beinhaltet. Es muss zunächst eine Definition der wissenschafts- und bildungspolitischen Ziele erfolgen. Der Grund dafür ist, dass ein auf politischer Ebene legitimer Prozess notwendig ist, damit die Wahrnehmung

¹ vgl. Küpper (2002), S. 35

² vgl. Küpper (2009), S. 67

³ vgl. Küpper (2009), S. 55

gesellschaftlicher Aufgaben durch die Hochschulen erfolgen kann. In diesem Kontext kommt der Koordination dieser Aufgaben, dem zweiten Ziel, eine zentrale Bedeutung zu. Da kein Markt für die verkauften Güter und somit auch kein Mechanismus des Preises existiert, können Koordinationsleistungen nicht wahrgenommen werden. Deshalb ist eine adäquate Allokation der Ressourcen notwendig, welches die dritte Teilaufgabe der staatlichen Steuerungs politik darstellt.⁴

Bei der Steuerung von Universitäten und Fachhochschulen kommen verschiedene Instrumente und Methoden zum Einsatz, welche sich auf verschiedene Ebenen unterteilen. Eine davon betrifft die Organisation der Institutionen, dazu gehören beispielsweise die Wahl der Gremien, wie die der Hochschulräte, welche als Bindeglied zwischen Hochschulen sowie wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Institutionen fungieren. Sie setzen sich sowohl aus hochschulinternen sowie hochschulexternen Personen zusammen und üben Beratungsaufgaben, Kontroll- und Mittbestimmungsrechte aus.⁵ Hochschulrätinnen und -räte können mit den Aufsichtsräten aus dem angloamerikanischen Raum gleichgesetzt werden und kommen in den meisten deutschen Bundesländern zum Einsatz.⁶

Die zweite Ebene betrifft übergreifende Systeme zur Hochschulsteuerung, wie etwa die Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM). Diese stellt einen Anteil vom Globalhaushalt dar, dessen Höhe von der Erfüllung staatlicher Ziele bestimmt wird.⁷ Ein weiteres wichtiges Instrument der zweiten Ebene stellen Ziel- und Leistungsvereinbarungen dar. Hierbei müssen bestimmte Aufgabenstellungen und Leistungen erfüllt werden, damit Mittel vom Staat bereitgestellt werden können. Zum Beispiel müssen Leistungsvereinbarungen einen Zusammenhang zu einem messbaren Output aufweisen. Diese stellen eine Ergänzung zu Verhaltenszielen, z.B Vorschriften über Arbeitszeiten, dar.⁸

Die dritte Ebene bezieht sich auf Qualitätssicherungsinstrumente bzw. Informationssysteme von Universitäten sowie Fachhochschulen. Bei den Informationssystemen stellt die Koordination mit anderen Führungsteilsystemen eine sinnvolle Tätigkeit dar, weil so die Übermittlung von Informationen je nach Bedarf erfolgen kann. Beispielsweise kann eine Koordination innerhalb der Informationssysteme, z.B bei der Abstimmung von Rechnungswesensystemen, von Vorteil sein. Dem Controlling kommt die Funktion zu, die so gewonnenen und verarbeiteten Informationen für Kunden in eine geeignete Art und Weise bereitzustellen.⁹ Zu den Steuerungsinstrumenten der Informationssysteme zählt etwa das Hochschulrechnungswesen, welches sich vom kameralistischen zum kaufmännischen

⁴ vgl. Fangmann (2006), S. 54

⁵ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 661

⁶ vgl. Hüther (2009), S. 50

⁷ vgl. Jaspersen/Täschner (2012), S. 26

⁸ vgl. Wottawa (2001), S. 151

⁹ vgl. Küpper et. al (2013), S. 184

Rechnungswesen gewandelt hatte.¹⁰ Der Grund für diesen Wandel war, dass die Kameralistik kaum betriebliche Angelegenheiten berücksichtigt hatte und diverse Ausgaben auch andere Bereiche außerhalb des hochschulischen Bereichs betrafen, z.B. Forschungsprojekte, welche von öffentlichen Mitteln finanziert wurden.¹¹ Das kaufmännische Rechnungswesen, welches in privaten Unternehmen Verwendung findet, muss ebenfalls auf die Bedürfnisse von Universitäten und Fachhochschulen gerichtet sein.¹² Zum Steuerungsinstrument Rechnungswesen zählt die Kosten- und Leistungsrechnung, die von Führungspersonen einer Hochschule als Grundlage für Entscheidungen herangezogen wird.¹³ Es stehen in diesem Zusammenhang nicht nur monetäre, sondern auch nicht-monetäre Größen im Vordergrund, da Hochschulen nicht primär darauf ausgerichtet sind, einen Gewinn zu erzielen.¹⁴

Das Ziel dieser wissenschaftlichen Arbeit ist es festzustellen, ob sich die Implementierung der Steuerungsinstrumente durch den Staat (Träger) zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen unterscheidet. In der Literatur wird zwar über die verschiedenen Methoden der Hochschulsteuerung, z.B. Hochschulräte, ausführlich eingegangen. Allerdings werden kaum Vergleiche zwischen den Hochschulen in Deutschland und Österreich in Bezug auf die Verwendung dieser Methoden hergestellt. Dies gilt insbesondere für Universitäten und Fachhochschulen in Österreich, weil im Vergleich zu Deutschland kaum wissenschaftliche Publikationen in Bezug auf die Anwendung von Steuerungsinstrumenten existieren. Dabei sind durchaus Differenzen in den Hochschulsystemen beider Staaten vorhanden, was sich vor allem in den verschiedenen gesetzlichen Regelungen widerspiegelt. Es gibt auch Unterschiede innerhalb des jeweiligen Trägers bzw. Staates, was besonders in Deutschland der Fall ist, wo es in den 16 Bundesländern für den Hochschulbereich verschiedene Regelungen gibt. Beispielsweise besitzen in Thüringen Hochschulrätinnen und -räte wesentlich mehr Entscheidungsbefugnisse, wie etwa die Festlegung der Entwicklungsplanung oder Mittelvergabe, als in den meisten anderen deutschen Bundesländern.¹⁵

Der Fokus dieser Arbeit liegt in der Ermittlung der Unterschiede in der Anwendung der Steuerungsinstrumente durch den Staat zwischen Hochschulen in Deutschland und Österreich. Das Experteninterview sowie die standardisierten Fragebögen sollen einen Beitrag dazu leisten, weswegen vor allem im empirischen Bereich ein essentieller Erkenntnisgewinn erwartet wird.

Diese wissenschaftliche Arbeit hat folgende Zielsetzungen:

- Beschreibung der Steuerungsinstrumente, welche in deutschen und österreichischen Hochschulen zur Steuerung verwendet werden

¹⁰ vgl. Weichselbaumer (1999), S. 281

¹¹ vgl. Waltenberger (2006), S. 6

¹² vgl. Küpper (2013), S. 809

¹³ vgl. Weichselbaumer (2001), S. 80

¹⁴ vgl. Weichselbaumer (2001), S. 82

¹⁵ vgl. Pasternack (2010), S. 71

- Aufzeigen der Unterschiede zwischen deutschen sowie österreichischen Universitäten und Fachhochschulen bezüglich deren Steuerung durch den Träger
- Es stellt sich folgende zentrale Fragestellung: Welche Unterschiede bezüglich der Steuerung von deutschen und österreichischen Hochschulen durch den Träger lassen sich feststellen?

Um die oben genannte Fragestellung beantworten zu können, werden in der wissenschaftlichen Arbeit zwei zentrale Bereiche herangezogen. Der konzeptionelle Teil umfasst zunächst die Entwicklung der Hochschulsteuerung im Laufe der Zeit. Ein essentieller Part dieses Bereichs stellt jedoch die Beschreibung der Steuerungsinstrumente in Hochschulen durch den Träger dar, welche im Anschluss geschieht. Dabei erfolgt eine Unterteilung in drei verschiedene Ebenen: Steuerung über organisatorische Vorgaben durch das Führungssystem, die Steuerung über die Finanzierung der Hochschulen sowie die Funktion von Qualitätssicherungs- und Informationssystemen. Der zweite Hauptteil der wissenschaftlichen Arbeit umfasst den empirischen Teil, welcher aus einem Experteninterview sowie Fragebögen, welche an die deutschen und österreichischen Hochschulen gingen, besteht. Im Zuge des Interviews wird die Abteilungsleiterin der Sektion Universitäts- sowie Hochschulplanung aus dem österreichischen Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung befragt, welche über enorme Expertise im Bereich Hochschulentwicklung verfügt. Das Experteninterview hat das Ziel, einen Einblick in die Steuerung von Hochschulen und deren Beziehung zum Staat zu geben. Zudem soll ermittelt werden, wie die einzelnen Steuerungsinstrumente in österreichischen Hochschulen in der Praxis verwendet werden. Das zweite Element des empirischen Teils der wissenschaftlichen Arbeit befasst sich mit Fragebögen, welche an Hochschulen in Deutschland und Österreich gingen. Mithilfe dieser Methode sollen die Anwendung der Steuerungsinstrumente in deutschen Hochschulen mit jener in österreichischen Universitäten bzw. Fachhochschulen miteinander verglichen werden. Dies ist sowohl für deutsche als auch österreichische Universitäten sowie Fachhochschulen von Relevanz. Jedes deutsche Bundesland regelt eigenständig den jeweiligen Hochschulbereich. In Österreich ist hingegen der Bund verantwortlich für die Ausgestaltung der Hochschulen.¹⁶ Der empirische Bereich soll einen erheblichen Beitrag in der Beantwortung der zentralen Fragestellung leisten.

Die wissenschaftliche Arbeit setzt sich aus den folgenden Kapiteln zusammen: In Kapitel Eins erfolgt die Beschreibung der Reformbestrebungen in deutschen und österreichischen Hochschulen im Laufe der Zeit. Danach wird im zweiten Kapitel auf die Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen in Bezug auf die Steuerung ihrer Organisation näher eingegangen. Kapitel Drei stellt den theoretischen Teil der wissenschaftlichen Arbeit dar. Hier werden die Steuerungsinstrumente von Hochschulen durch den Träger in den folgenden drei Ebenen erörtert: Organisatorische Vorgaben durch das Führungssystem, Steuerung über die Hochschulfinanzierung sowie die Steuerung über Qualitätssicherungs- und

¹⁶ vgl. Leitner (2004), S. 95

Informationssysteme. Im vierten Kapitel, welches den empirischen Teil der wissenschaftlichen Arbeit umfasst, werden die Methoden sowie Ergebnisse des Interviews sowie der Fragebögen vorgestellt, welche für die Beantwortung der zentralen Fragestellung relevant sind. Schließlich erfolgt in Kapitel Fünf eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse der wissenschaftlichen Arbeit.

1.1. Reformbestrebungen nach 1968 in Deutschland und Österreich

Die Steuerung von Hochschulen durch deren Träger, also den Staat, wandelte sich erheblich im Laufe der Zeit. Im Nachfolgenden soll dieser Transformationsprozess der Hochschulsteuerung in Deutschland und Österreich näher ausgeführt werden.

In Deutschland sind für die Gestaltung der Hochschulpolitik sowie des Hochschulsystems die 16 Bundesländer zuständig. Jedes von ihnen hat seine eigene Gesetzgebung, welches eine Auswirkung auf diesen Bereich hat. Daneben hat der Bund ebenfalls ein eigenes Hochschulgesetz, wodurch sich insgesamt 17 verschiedene Gesetze ergeben. Zudem gibt es Bundesländer, welche für jeden Hochschultyp eigene gesetzliche Regelungen festlegen, wie dies etwa in Hessen von 1970 bis 1988 der Fall war, wo Universitäten und Fachhochschulen voneinander getrennt gesetzlich geregelt wurden.¹⁷ Aufgrund des Mangels an privaten Hochschulen fungiert der deutsche Staat sowohl als Gesetzgeber, um eine Regulierung des Bildungssystems zu erreichen, als auch als Geldgeber der Mehrheit der Universitäten sowie Fachhochschulen. Zwischen den 16 Bundesländern entstand ein Wettbewerb um die Implementierung von Landesgesetzen zur Reformierung des deutschen Hochschulwesens.¹⁸

Die Studentenbewegung von 1968 löste in Deutschland einen Reformprozess in der Hochschulpolitik aus, welcher zur Einführung der sogenannten Gruppenuniversitäten führte.¹⁹ Diese bezeichnen sämtliche Statusgruppen einer Universität, welche an allen essentiellen Entscheidung, vor allem in Bezug auf Forschung und Lehre, teilhaben dürfen. Dazu zählen etwa wissenschaftliche sowie nichtwissenschaftliche Arbeitnehmer, Studierende oder Professoren.²⁰ Als Auslöser der Reformbestrebungen an deutschen Hochschulen galt der Artikel „Bildungskatastrophe“ von Georg Picht, wodurch politische Akteure begannen, vermehrt in die Infrastruktur des Schulbereichs zu investieren.²¹

Im Jahr 1976 wurde das Hochschulrahmengesetz in Deutschland eingeführt, welches bundesweit Gültigkeit besaß. Die Kultusministerkonferenz (KMK) legte 8 Jahre zuvor die Beendigung der Ordinarienuniversitäten fest. Dies geschah durch die Verabschiedung der „Grundsätze für ein modernes Hochschulrecht“, in welcher sich die Bundesländer einigten, einheitliche rechtliche Regelungen im Hochschulbereich festzulegen. Zudem stellte die KMK

¹⁷ vgl. Wörner (2006), S. 21

¹⁸ vgl. Küpper (2009), S. 55

¹⁹ vgl. Küpper (2009), S. 50

²⁰ vgl. Bogumil et. al (2013), S. 19

²¹ vgl. Bartz (2007), S. 156

fest, dass auf die zukünftig steigenden Absolventenzahlen mit einer Anpassung von Kapazität und Struktur reagiert werden sollte. Als Beispiele dienen in diesem Zusammenhang die Rektoren, deren gesetzlich festgelegte Amtszeit verlängert wurde.²² Eine Veränderung von Leitungsstrukturen wurde ebenfalls durch die Reformen nach 1968 deutlich. Es wurde eine Verlagerung von wichtigen Entscheidungstatbeständen auf den Senat und andere wichtige Gremien verlagert. Dadurch erhöhte sich die Selbstverwaltung von Hochschulen, obwohl die Professoren weiterhin die Mehrheit in den Gremien innehatten.²³ Das Ende der Ordinarienuniversität wurde ebenfalls durch die verpflichtende, öffentliche Ausschreibung von Lehrstühlen deutlich. Es erfolgte der Übergang zur Gruppenuniversität, die eine erhöhte Mitsprache von sämtlichen Interessengruppen, welche einen Beitrag zur Forschung und Lehre einer Hochschule leisteten, zum Ziel hatte.²⁴

In Bezug auf die Hochschulpolitik in Österreich sollte festgehalten werden, dass diese im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegt.²⁵ Die österreichische Universitätslandschaft hatte in den 60er Jahren große Modernisierungsschritte implementiert, nachdem eine lange Zeit des Stillstands die Hochschulpolitik des Landes prägte.²⁶ Sie war bis in die 90er Jahre vom sogenannten Dualismus charakterisiert. Zu diesem zählte die Freiheit der Wissenschaft, welche durch die Ordinarien sichergestellt wurde, die Entscheidungen im Bereich Forschung und Lehre trafen. Der zweite Teil des Dualismus handelte von der Auftragsverwaltung, für die das Wiener Wissenschaftsministerium, das in Personal-, Organisations- sowie Budgetangelegenheiten aufgeteilt war, Beschlüsse traf. Der Hintergrund dieser Struktur reichte bis ins 19. Jahrhundert und hatte seinen Ursprung in der Humboldt'schen Universitätsreform. Damals stand der Trend des Kulturstaates im Vordergrund, wo der Staat optimale Rahmenbedingungen für Lehrende schuf. Die Etablierung von optimalen Rahmenbedingungen in den österreichischen Universitäten geschah aufgrund einer Arbeitsteilung, in der wissenschaftlich ausgebildetes Personal über Angelegenheiten des Budgets, Personal und Organisation bestimmte.²⁷

Das Zeitalter der Industrialisierung mit dem Fokus auf eine differenzierte und spezialisierte Wissenschaft, das Phänomen der „Massenuniversität“ und andere Entwicklungen führten zu einer Überforderung des Staates mit der konventionellen Hochschulsteuerung und der Verteilung von Rollen. Aus diesem Grund sollten Verantwortung sowie Entscheidungskompetenzen vom Staat auf die Hochschulen verlagert werden, womit Universitäten neben dem Aufbau eines professionellen Managements auch Kompetenzen im Bereich „kooperative Autonomie“ benötigen. In Österreich beschränkte sich der Dezentralisierungsprozess zwischen 1975 bis 1990 auf die Erhöhung der Anzahl der

²² vgl. Bartz (2007), S. 159

²³ vgl. Küpper (1997), S. 125

²⁴ vgl. Bartz (2007), S. 160

²⁵ vgl. Leitner (2004), S. 95

²⁶ vgl. Zechlin (2003), S. 6

²⁷ vgl. Zechlin (2003), S. 7

Universitäten und der Implementierung der Gruppenuniversität, während in Deutschland im gleichen Zeitraum konkrete Maßnahmen dahingehend eingeführt wurden.²⁸ Im internationalen Vergleich hielt Österreich sehr lange an der Monopolstellung der Universitäten fest, weil die verantwortlichen Entscheidungsträger zu keiner Veränderung am gegenwärtigen Status im Bildungssystem bereit waren.²⁹ Auf diese Weise lässt sich „kooperative Autonomie“ in Hochschulen nicht durchsetzen, was sich negativ auf die Leistungsfähigkeit der österreichischen Universitäten in Österreich auswirkte. Die hohen Studentenzahlen waren geprägt von einer beträchtlichen Anzahl an „Scheinstudenten“ im Zuge des freien Zugangs zu Hochschulen sowie einer geringen Akademikerquote.³⁰

Erste Modernisierungsmaßnahmen fanden im Jahr 1993 durch das Organisationsgesetz (UOG) statt.³¹ Die Gründe für die Einführung des Organisationsgesetzes lagen beispielsweise in der mangelnden Ausstattung von Personal und Material bei gleichzeitig höherer Studentenzahl sowie in der mangelnden Relevanz von Angeboten am Arbeitsmarkt. Eine wichtige Veränderung, welche das Organisationsgesetz mit sich brachte, war die Einführung des Fachhochschulsystems. Juristische Personen des privaten Rechts sind nun in der Lage, Hochschulstudiengänge anzubieten, was bis zu diesem Zeitraum nur dem Bund sowie juristischen Personen des öffentlichen Rechts vorbehalten war.³² Länder sowie Organisationen aus dem wirtschaftlichen Umfeld richten Fachhochschulen als Gesellschaften mit beschränkter Haftung ein, um eine höhere Attraktivität ihres Standortes zu erzielen. Im Unterschied zu Universitäten erfolgt die Vergabe von Studienplätzen an Fachhochschulen anhand eines Numerus Clausus-Systems, was bedeutet, dass Studierende ein Auswahlverfahren durchlaufen müssen, um einen Platz in diesen Institutionen erhalten zu können.³³ Neben der Einführung und dem Ausbau von Fachhochschulen behandelte das Organisationsgesetz die Gründung von Privatuniversitäten, wie dies vor allem im medizinischen Bereich der Fall gewesen ist. Die österreichischen Bundesländer verfolgen auch in diesem Fall das Ziel der Attraktivierung des Standorts, da die Finanzierung von privaten Universitäten über die Länder gesetzlich nicht untersagt ist.³⁴

1.2. Mehr Wettbewerb und Autonomie an den Hochschulen- Der Trend des New Public Management

Bei den Reformen nach 1968 spielte eine Demokratisierung von Universitäten und Fachhochschulen sowie Gruppenuniversitäten eine essentielle Rolle. Dies änderte sich jedoch in den darauffolgenden Jahren. Im Mittelpunkt stand eine Verbesserung der Leistungs- und Innovationsfähigkeit sowie eine Orientierung am Wettbewerb der Hochschulen. Der Trend der

²⁸ vgl. Zechlin (2003), S. 8

²⁹ vgl. Leitner (2004), S. 95

³⁰ vgl. Zechlin (2003), S. 8

³¹ vgl. Zechlin (2003), S. 9

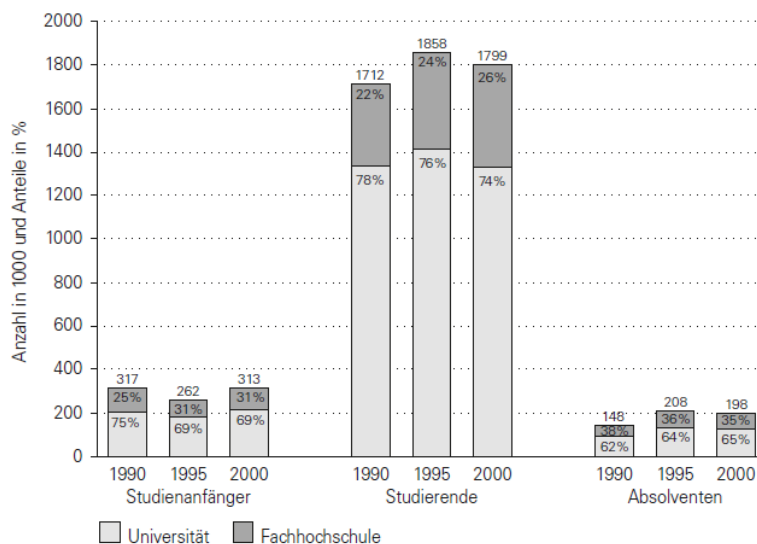
³² vgl. Leitner (2004), S. 95

³³ vgl. Zechlin (2003), S. 10

³⁴ vgl. Zechlin (2003), S. 11

Globalisierung verstärkte den Druck auf Universitäten und Fachhochschulen, am internationalen Wettbewerb teilzunehmen.³⁵ Im Zuge der Reformbestrebungen nach 1990 wurde das Ziel der Effizienzsteigerung immer mehr in den Vordergrund gerückt, was vor allem durch die schwache Bedeutung deutscher Hochschulen im internationalen Vergleich sowie der Schwierigkeit der Entscheidungsfunktion deutlich wurde. Dadurch spielten Instrumente und Methoden aus der Betriebswirtschaftslehre eine wichtige Rolle in der Steuerung von Hochschulen.³⁶ Jedoch können die in Privatunternehmen verwendeten Instrumente nicht ohne Anpassung in Hochschulen angewendet werden. Der Grund dafür ist, dass Universitäten sowie Fachhochschulen nicht primär wirtschaftliche Ziele verfolgen.³⁷ Beispielsweise können Fehlsteuerungen auftreten, falls das kameralistische Rechnungswesen eins zu eins auf die Hochschulen übertragen wird. Stattdessen soll eine Anpassung der Steuerungsinstrumente von auf die Bedingungen von Universitäten sowie Fachhochschulen erfolgen.³⁸

Im Hochschulsystem wurden immer gravierendere Mängel festgestellt, wie etwa die Tatsache, dass die Anzahl der Studierenden von Jahr zu Jahr immer weiter anwuchs, jedoch dabei die Ressourcen der Hochschulen gleich blieben. Aus diesem Grund kam es an den deutschen Universitäten zu einem Massenansturm an Studierenden, dem ein Lenkungsproblem vorausgegangen war. Verdeutlicht wird diese mangelnde Lenkung der Studentenströme dadurch, dass beispielsweise Fachhochschulen nur von rund 30 Prozent der befragten Studenten besucht wurden. Abbildung 1 veranschaulicht diese Entwicklung.³⁹



Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Grund- und Strukturdaten 2000/2001, S. 159 f.

Abbildung 1: Anzahl der Studierenden und Absolventen von Universitäten und Fachhochschulen im Zeitablauf

³⁵ vgl. Küpper (2002), S. 18

³⁶ vgl. Küpper (2009), S. 50

³⁷ vgl. Küpper (2002), S. 40

³⁸ vgl. Küpper (2002), S. 34

³⁹ vgl. Küpper (2009), S. 52

Als Auslöser des Modernisierungsprozesses in deutschen und österreichischen Hochschulen gilt der Trend des New Public Managements. Dieser Begriff bezeichnet eine Reihe von Reformen in den 80er Jahren, welche das Ziel hatten, eine höhere Effizienz in öffentlichen Organisationen zu erzielen.⁴⁰ Dabei werden Management- und Steuerungsinstrumente der Privatwirtschaft, wie z.B. Kennzahlenberichte, Zielvereinbarungen oder Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung, auf den öffentlichen Bereich übertragen. Das Ziel dieses Vorgangs ist es, eine Erhöhung der Autonomie sowie der Transparenz über die Arbeitsweise von Hochschulen zu erzielen. Zudem sollen durch den Automatisierungsprozess vermehrt effektive und effiziente Prozesse sowie eine bessere Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen sowohl im nationalen als auch im internationalen Vergleich ermöglicht werden.⁴¹

Die Effizienzreform nach 1990 entstand unter anderem durch einen Wettbewerb der deutschen Bundesländer in Bezug auf gesetzliche Regelungen. Diese Hochschulreform verfolgte drei wesentliche Ziele. Das erste betraf die Steigerung der Leistungsfähigkeit von Universitäten und Fachhochschulen, welche angestrebt wird, damit Studiengänge sowie Forschung mit der internationalen Konkurrenz mithalten können. Dies wird durch Begriffe wie „Elite-Netzwerk“ oder „Elite-Universität“ charakteristisch, welche in den letzten Jahren an Bedeutung in Hochschulen gewannen. Die Einführung von Wettbewerbselementen betrifft das zweite Ziel der Effizienzreform nach 1990. Dazu zählen etwa die Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes oder die Einführung von Studiengebühren. Beim dritten Ziel, der Dezentralisierung der Steuerungssysteme, handelt es sich um die immer mehr verbreitete Autonomie in der Hochschulpolitik, die durch entsprechende gesetzliche Änderungen herbeigeführt wurde.⁴²

Die zweite Phase des Modernisierungsprozesses der österreichischen Universitäten und Fachhochschulen begann im Jahr 1999. Eine wichtige Änderung betraf das Dienstrecht, welches neue Kategorien der Beschäftigung, wie etwa unbefristete Professuren, mit sich brachte.⁴³ Das im Jahr 2004 in Kraft getretene Universitätsgesetz 2002 spielte in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle. Das Gesetz führte dazu, dass Universitäten zu rechtlich selbstständigen Institutionen (juristische Personen des öffentlichen Rechts) wurden, wodurch sie die volle Rechtsfähigkeit erlangten. Dies hatte zur Folge, dass die Autonomie der Hochschulen aus drei Kategorien bestand: Personal, Budget und Organisation. Bei der Personalautonomie steht die Entstehung eines Dienstrechtssystems im Vordergrund. Dies geschieht aufgrund des Abschlusses von Tarifverträgen zwischen Universitäten und Gewerkschaften sowie die durch das Universitätsgesetz entstandenen neuen Rolle der

⁴⁰ vgl. Pollitt/Thiel/Homburg (2007), S. 1

⁴¹ vgl. Günther/Heinicke (2018), S. 1

⁴² vgl. Küpper (2009), S. 54

⁴³ vgl. Zechlin (2003), S. 11

Universitäten als Unternehmer auf der einen Seite und Beamte als Arbeitnehmer auf der anderen Seite. Die Budgetautonomie beinhaltet die Einführung von Globalbudgets und eines kaufmännischen Rechnungswesens, wobei das Budget noch größtenteils zwischen Universität und Wissenschaftsministerium verhandelt wurde. In der Organisationsautonomie erfolgt die gesetzliche Festlegung der zentralen Organe und Entscheidungskompetenzen innerhalb der Hochschulen. Dazu zählen der Universitätsrat, der Rektorat sowie der Senat. Die Gestaltung der unteren Entscheidungsebenen, z.B. Fakultäten, Departments, obliegt allerdings den einzelnen Universitäten.⁴⁴

2. Besonderheiten der Steuerung von Hochschulen im Vergleich zu privaten Organisationen

2.1. Zweck und Zielsetzungen von Universitäten und Fachhochschulen

Hochschulen werden auf eine andere Art und Weise gesteuert als Privatunternehmen. Um mögliche Unterschiede zwischen diesen beiden Institutionen hinsichtlich ihrer Steuerung feststellen zu können, gilt es zuerst, den Zweck sowie die Zielsetzungen zu definieren. Im Gegensatz zu privaten Organisationen, sind Hochschulen nicht ausschließlich auf ökonomische Ziele fokussiert. Unternehmen orientieren sich primär an Gewinnzielen und Planungsaufgaben, unabhängig vom Zeithorizont. Ihr Zweck ist die Einführung neuer Produkte oder Dienstleistungen auf dem Markt, um sich dort langfristig zu etablieren. Zudem stehen sie oft unter Kontrolle von größeren Unternehmen und müssen sich im Wettbewerb mit anderen Konkurrenten behaupten. Im Gegensatz zu privaten Organisationen haben Universitäten, die Forschung und Lehre als zentrale Zwecksetzung definieren, das Ziel, einen Beitrag zur Wissenschaftlichkeit zu leisten. Davon sollen auch die Wirtschaft sowie Gesellschaft profitieren, nicht nur individuelle Personen. Hochschulen bringen Neuerungen bei ihren eigenen Produkten oder ihrer Struktur aus Selbstzweck hervor. Dies stellt eine Gemeinsamkeit mit Privatunternehmen dar, welche Innovationen allerdings dazu verwenden, Leistungen am Markt zu etablieren.⁴⁵ Da Universitäten bzw. Fachhochschulen im Gegensatz zu privaten Unternehmen nicht vorrangig anstreben, Gewinne zu erzielen, müssen diese beispielsweise Änderungen im Bereich des Rechnungswesens durchführen. So wird die Gewinn- und Verlustrechnung, welche in Privatunternehmen angewendet wird, zu einer Vermögensänderungsrechnung verändert. Diese stellt Änderungen des Vermögens über die Bilanz hinaus dar.⁴⁶

Doch nicht nur zwischen Hochschule und Privatunternehmen bestehen Unterschiede hinsichtlich der Steuerung, auch Universitäten und Fachhochschulen unterscheiden sich diesbezüglich voneinander. Aus einer bildungspolitischen Perspektive haben Fachhochschulen den Zweck, eine Entlastung für Universitäten darzustellen. Zusätzlich soll potentiellen

⁴⁴ vgl. Zechlin (2003), S. 13

⁴⁵ vgl. Wörner (2006), S. 20

⁴⁶ vgl. Küpper (2002), S. 35

Studenten, welche kein Studium an einer Universität anstreben, mit der Fachhochschule eine Alternative geboten werden. Bezüglich der Zielsetzungen von Fachhochschulen, steht die Erhöhung der Quote von Absolventen sowie eine bessere Ausschöpfung von regionalen und sozialen Bildungsreserven im Vordergrund. Die in Österreich ursprünglich für das Jahr 2010 angenommene Prognose von 10.400 Studenten wurde bereits Ende der 90er Jahre erfüllt, während 2005 bereits eine mehr als doppelt so hohe Anzahl erzielt werden konnte.⁴⁷ Dies spricht für eine entsprechend hohe Nachfrage nach österreichischen Fachhochschulen.

2.2. Die Organisation von Hochschulen

Die Organisation von Hochschulen unterscheidet sich erheblich von der von Privatunternehmen. Bei Universitäten finden wir keine üblichen Modelle, die sich wie bei privaten Firmen analysieren lassen, vor. Abbildung 2 veranschaulicht das sogenannte Schichtenmodell, welches an mehreren Universitäten in Bayern angewendet wurde, um Prozesse in Universitäten zu verbessern.⁴⁸ An der Spitze stehen die von einer rationalen Führung verfolgten Ziele, also im Fall von Universitäten sind dies Studium und Lehre. Die Hauptziele Studium und Lehre sind der Ausgangspunkt für die Festlegung strategischer Ziele von Universitäten. Diese stellen die Basis für die Formulierung von Universitätsstrategien, wie z.B Wettbewerbsstrategien oder den Einsatz von Kernkompetenzen, dar. Zusätzlich benötigen Universitäten Führungssysteme bzw. Strukturen, damit zielorientierte Prozesse durchgeführt werden können. Dies betrifft Konzepte in Bereichen wie Information, Controlling oder Personalführung. Um die Hauptziele zu erreichen, werden Maßnahmen in Bereichen wie Einkauf oder Personalverwaltung gesetzt (Haupt- und Serviceprozesse). Für diese Prozesse wird die Verwendung verschiedenartiger Ressourcen, wie beispielsweise Personen, Informationen oder Material, benötigt. Im Unterschied zu anderen Organisationen, setzt die Funktionalität von Lehr- und Dienstleistungsprozessen in Universitäten die Mitwirkung von „Kunden“, also in diesem Fall von Studierenden, voraus. Der unterste Bereich der Pyramide beinhaltet die Leistungsprozesse bzw. die Aktivitäten der Universität, die sich beobachten lassen (Geschäftsprozesse). Dieser Teil bildet das Fundament des Schichtenmodells.⁴⁹

⁴⁷ vgl. Leitner (2004), S. 99

⁴⁸ vgl. Küpper (1997), S. 126

⁴⁹ vgl. Küpper (1997), S. 127

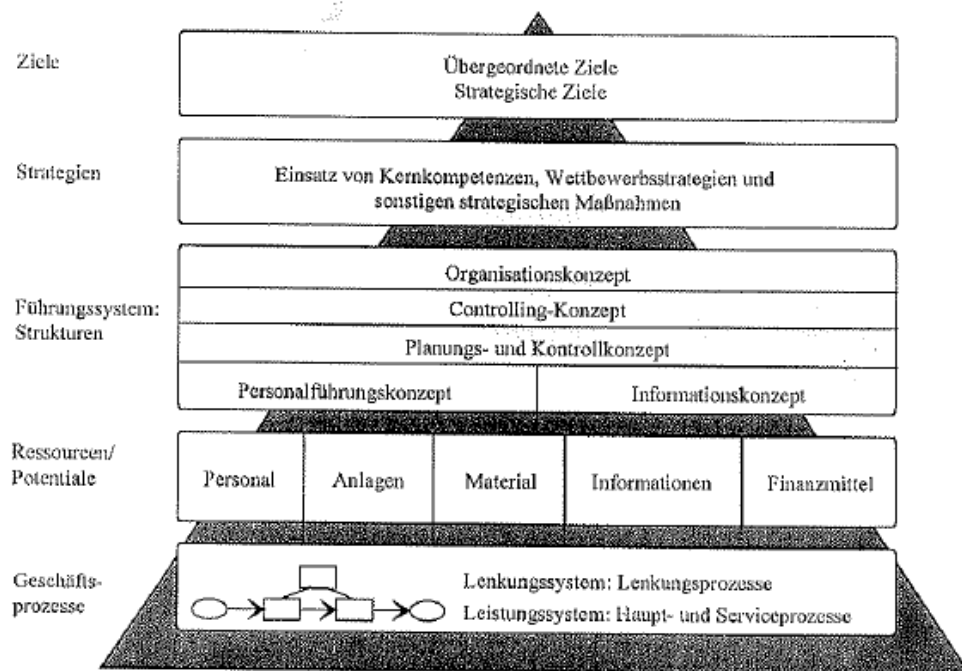


Abbildung 2: Schichtenmodell für Hochschulen

Quelle: Küpper (1997), S. 126

In Abbildung 3 erfolgt eine Unterteilung der universitären Hauptziele Studium und Lehre sowie Forschung und der dazu gehörigen Prozesse und Aktivitäten (Serviceprozesse). Nach ausführlicher Analyse wurden Nachteile im universitären System festgestellt, welche die Durchsetzung der Hauptziele betreffen. Zu den Mängeln zählen etwa die kaum transparenten Strukturen oder Abläufe der Universitäten, der Mangel an Informationen über die Eigenschaften universitärer Prozesse in Bezug auf deren Leistung sowie der oft nicht vorhandene Fluss von Daten an essentiellen Stellen der Organisation.⁵⁰ Die Abbildung verdeutlicht etwa, dass das Ministerium den Rahmen der Hochschulorganisation durch Gesetze sowie durch Ziele und Vorgaben herstellt. Dies zeigt auf, dass der staatliche Einfluss wesentlich mehr ausgeprägt ist als in privatwirtschaftlich organisierten Institutionen. Beispielsweise wird im Unterkapitel „Hochschulräte“ deutlich, dass der Staat einen nicht unerheblichen Einfluss bei der Wahl der Hochschulleitung bzw. der Führungspersonen von Universitäten bzw. Fachhochschulen ausübt.

Mithilfe der Ressourcen (wie Finanzen oder Personal) tragen die Serviceprozesse, wie etwa Einkauf oder Rechnungswesen, zu den Aktivitäten in den Hauptprozessen (z.B. Vorbereitung oder Prüfungen) bei. Zudem zeigt die Abbildung auf, dass Studierende durch den Hauptprozess Studium und Lehre eine universitäre Ausbildung erhalten, während Forschungspartner durch Forschungsleistung im Hauptprozess Forschung profitieren.⁵¹ Dies stellt ebenfalls einen

⁵⁰ vgl. Küpper (1997), S. 128

⁵¹ vgl. Küpper (1997), S. 128

Unterschied zur Organisation von Privatunternehmen dar, da Unternehmen primär an Gewinnerzielung orientiert sind, während dies bei Hochschulen nicht der Fall ist.

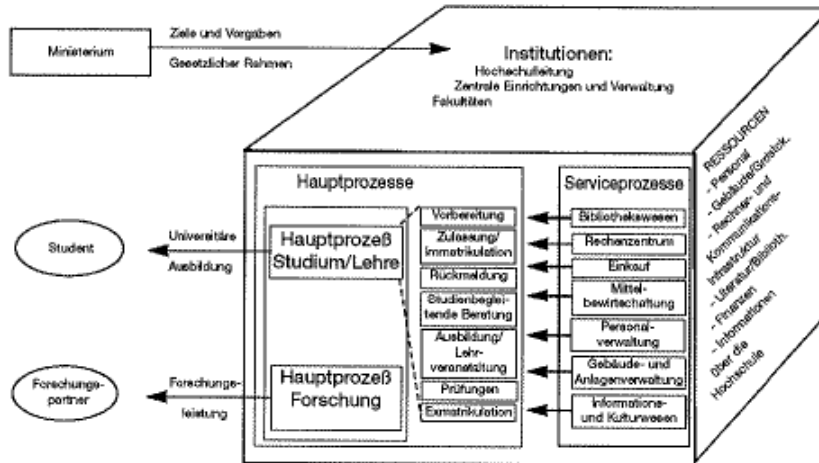


Abbildung 3: Übersicht der Prozesse einer Universität

Quelle: Küpper (1997), S. 128

Um Optimierungen in den Bereichen Effizienz und Qualität zu erreichen, müssen Anpassungen am Führungssystem von Universitäten vorgenommen werden. Dieses Managementsystem, welches ein essentielles Führungsinstrument darstellt, besteht aus einem Sammelbecken an Bestandteilen. Zu dem wichtigsten und am besten ausgebautem Teilsystem zählt das Organisationssystem, dessen Form durch gesetzliche Regelungen ausgestaltet ist. Auf der anderen Seite ist das Planungssystem von Universitäten schwächer entwickelt und dessen Bestandteile (Struktur- und Entwicklungspläne) schaffen die Strategie für Hochschulen. Ein anderes wichtiges Element des Führungssystems stellt die operative Planung dar, die etwa die jährliche Zuwendung finanzieller Mittel der Hochschule beinhaltet. Daneben sollten noch das Informationssystem sowie das Personalführungssystem als wichtige Instrumente erwähnt werden. Bezüglich der Gestaltung der Leistungsprozesse und damit auch dem Führungssystem stellen Personen und Informationen die wichtigsten Akteure in diesem System dar.⁵²

Neben Anpassungen am Führungssystem lassen sich diese auch an der Struktur der Hochschulen durchführen. Der Zweck bei diesem Vorgang ist es, die Qualität der Hauptziele Forschung und Lehre zu erhöhen. Daneben wird noch eine effizientere Nutzung von Ressourcen, steigende Innovationen und Wissen im Bereich der Forschung sowie eine bessere Anpassung zur Bewältigung von neuen Herausforderungen angestrebt. Um diese Ziele zu erreichen, müssen geeignete Strategien formuliert werden. In diesem Zusammenhang steht Transparenz mit der Frage, welche Informationsasymmetrien sich durch entsprechende

⁵² vgl. Küpper (1997), S. 129

Informationssysteme reduzieren lassen, im Vordergrund. Aufgrund der Tatsache, dass Nutzenbestrebungen des Einzelnen in der Gesellschaft dominieren, müssen diese über Anreizsysteme zu den Hauptzielen Lehre und Forschung, welche Gesellschaftsziele betreffen, übergeleitet werden.⁵³

Systematisierungen im Hochschulbereich lassen sich auch auf der Governance-Ebene durchführen. Das System von Hochschulen wird durch einen Mehrebenencharakter gekennzeichnet, das aus der Mikroebene, der Makroebene sowie der Mesoebene besteht. Erstere betrifft in erster Linie die einzelnen Personen, welche den Lehrstuhl an Universitäten innehaben. Die Makroebene beinhaltet das Ministerium für Wissenschaft als politischen Hauptakteur, während in der Mesoebene die Hochschulleitung als oberste Organisationsebene gilt. All diese Komponenten umfassen die Organisationsebene 1 dar. Die anderen drei Organisationsebenen sind die Fakultät bzw. Fachbereich, die Fachgruppe sowie der Lehrstuhl.⁵⁴ Abbildung 4 zeigt grafisch die Ebenen der Landeshochschultypen in Deutschland mit der Meso-, Makro- sowie Mikroebene. In diesem Zusammenhang hat die Hochschulgovernance die Aufgabe, Steuerung und Koordination von Universitäten sowie Fachhochschulen zu ermöglichen.⁵⁵ Diese Abbildung verdeutlicht ebenfalls, dass der Staat einen erheblichen Einfluss auf die Organisation der Hochschule, in Form von politischen Akteuren, ausübt, was bei Privatunternehmen nicht der Fall ist.

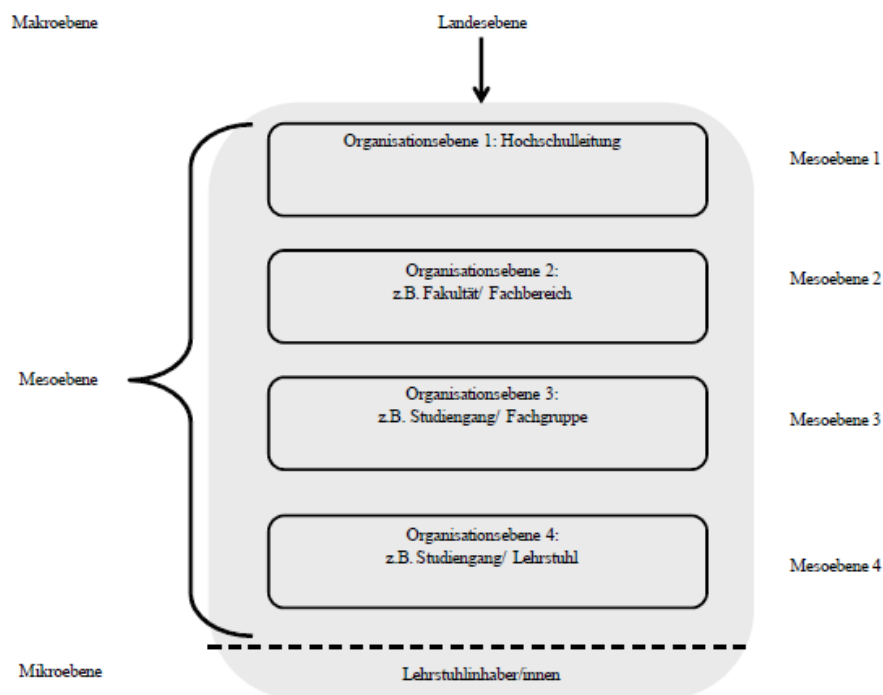


Abbildung 4: Ebenen der Landeshochschultypen

⁵³ vgl. Küpper (1997), S. 131

⁵⁴ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 651

⁵⁵ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 652

Ansätze aus der Institutionentheorie, wie die Agency-Theorie, lassen sich auch auf den Hochschulbereich übertragen. In Universitäten können zum Beispiel die Universitätsleitung als principal sowie die Forscher und Dozenten als agents betrachtet werden. Es liegt eine Informationsasymmetrie vor, da Forscher und Dozenten oft über einen besseren Informationsstand über die Prozesse innerhalb einer Fakultät als die principals verfügen. Zudem kann es passieren, dass die agents nicht im Sinne der principals handeln, da Forscher und Dozenten über große Handlungsspielräume verfügen. In Bezug auf die Beziehung zwischen principal und agent sollten zwei Problemstellungen näher erläutert werden. Hidden information tritt auf, falls die Universitätsleitung unvollständige und/oder fehlerhafte Daten von den Forschern bzw. Dozenten (z.B. über Studierende) erhält. Auf der anderen Seite geht es beim Problem von hidden action um die Nichtbeobachtbarkeit von Aktivitäten und Verhalten des Agents auf Seiten des principals, wodurch sich keine Prognosen von Ergebnissen ableiten lassen. Dadurch kann das Individuum (z.B. Hochschullehrer) nur seine eigenen Ziele verfolgen (Moral Hazard) oder seinen Arbeitseinsatz bewusst mindern (shirking).⁵⁶ Die Agency-Theorie kann im Hochschulbereich also analog zu privaten Unternehmen angewandt werden.

2.3. Der Einfluss des Staates auf die Steuerung von Hochschulen

Der Staat als Träger von Hochschulen übt bei deren Steuerung einen erheblichen Einfluss aus. Der Staat hat sowohl eine Geldgeber- als auch eine Gesetzgeberfunktion in der Hochschulpolitik.⁵⁷ Doch staatliche Stellen treten nicht nur als Geld- und Gesetzgeber, sondern auch als Aufsichtsorgan und Weisungsgeber der Universitäten sowie Fachhochschulen auf. Ein Unterglied der Bildungspolitik ist die Hochschulpolitik, welche alle Entscheidungen gesellschaftlicher und politischer Natur zur Beeinflussung des Hochschulsystems umfasst. Dazu gehören gesellschaftliche, wirtschaftliche oder kulturelle Aspekte, die in das Hochschulsystem übertragen werden. Die Bedeutung des Staates für die Hochschulpolitik wird insbesondere durch den verfassungsrechtlich geschützten Grundsatz der Freiheit der Wissenschaft in Deutschland sichtbar.⁵⁸

Die Governance-Typologien von Clark (1983) eignen sich zur Analyse von Koordinationsstrukturen, welche in Hochschulen vorherrschen. Dabei kann zwischen fünf verschiedenen Modellen unterschieden werden, abhängig davon, wie die Hochschulleitung sowie der Staat Einfluss auf die Hochschulpolitik ausüben sowie welche Mittel zur Zielerreichung zur Verfügung stehen. Daneben hängt es davon ab, wie die Ziele selbst und die Kompetenz der Hochschulakteure ausgestaltet sind. Dabei hat beim ersten Modell (Staatsmodell) der Staat die volle Kontrolle über die Gestaltung von Universitäten sowie Fachhochschulen, während bei Modell 2 (Collegium-Modell) der Träger lediglich die

⁵⁶ vgl. Küpper (1997), S. 130

⁵⁷ vgl. Küpper (2009), S. 55

⁵⁸ vgl. Bartsch (2009), S. 202

Finanzierung von Hochschulen zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit vornimmt. Dieses Modell ist etwa in Großbritannien verbreitet und die Akteure der unteren Entscheidungsebenen haben aufgrund eines mangelnden Managements erhebliche Befugnisse.⁵⁹

Das Markt-Modell, welches im US-amerikanischen Raum üblich ist, kennzeichnet Marktstrukturen in Hochschulen, die ihre Strategien selbst festlegen. Hier spielt der Erfolg im Wettbewerb, also beispielsweise das Ringen um Ressourcen, eine essentielle Rolle. In deutschen Hochschulen wird das vierte Modell (bürokratisch-oligarchisches Modell) üblicherweise angewendet. In diesem Modell hat der Staat einen erheblichen Einfluss auf die Hochschulsteuerung: Er legt zum Beispiel die Finanzierung von Universitäten sowie Fachhochschulen und Ziele auf der operativen Ebene fest. Hochschulen wirken hier nicht wie eine integrierte Organisation, da Universitäten sowie Fachhochschulen kaum Entscheidungsmacht bezüglich der Ausrichtung oder Maßnahmen in Hochschulen innehaben. Zudem besitzen Hochschullehrer enorme Befugnisse in der Entscheidungsfindung, wodurch Ineffizienzen entstehen. Im Gegensatz zum Markt-Modell stehen Wettbewerbselemente im bürokratisch-oligarchischen Modell eher im Hintergrund.⁶⁰ Das Management-Modell, das fünfte Modell der Governance-Typisierung nach Clark (1983), orientiert sich am Prinzip des New Public Managements (NPM) und gilt als Leitbild für Reformen im Hochschulbereich. Es unterscheidet sich von den anderen vier Modellen dadurch, dass der Träger die inhaltlichen Ziele für Universitäten sowie Fachhochschulen festlegt. Es kommt durch die Stärkung der Kompetenz der nachgelagerten Akteure zur Steigerung von Effizienz und Effektivität sowie in weiterer Folge zur Verringerung der Staatsmacht durch die bessere Selbstorganisation von Hochschulen.⁶¹ Durch die fünf Modelle wird ersichtlich, dass der Staat in unterschiedlichem Ausmaß Einfluss auf das Hochschulsystem ausübt.

3. Instrumente zur Steuerung von Hochschulen durch deren Träger

In diesem Kapitel wird auf die verschiedenen Steuerungsinstrumente durch den Träger, welche in Hochschulen angewendet werden, näher eingegangen. Diese Steuerungsinstrumente spielen eine essentielle Rolle, da diese im Zuge der Reformbestrebungen im Hochschulbereich eingeführt wurden, um mehr Effizienz und Effektivität hervorzubringen. Obwohl die Bezeichnungen oder der Zeitraum ihrer Implementierungen voneinander divergieren, folgen Steuerungsinstrumente einem einheitlichen Muster, nämlich der Orientierung am Trend des New Public Managements (NPM). Dessen Ziele sind Effizienz- und Effektivitätssteigerungen im Verwaltungsbereich öffentlicher Institutionen.⁶²

⁵⁹ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 653

⁶⁰ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 654

⁶¹ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 655

⁶² vgl. Bogumil et. al (2013), S. 12

Bevor die einzelnen Steuerungsinstrumente vorgestellt werden, muss zunächst eine Systematisierung dieser Methoden erfolgen. Im vorherigen Kapitel wurden die 5 Modelle der Governance-Typisierung nach Clark (1983) beschrieben. Diese sind von essentieller Bedeutung für die Analyse der Hochschulsteuerungsentwicklung auf den verschiedenen Ebenen, jedoch ist keine adäquate Messung und Quantifizierung der verschiedenen Arten der Governance Mechanismen möglich.⁶³ Diese Problemstellung kann durch die Systematisierung von Steuerungsinstrumenten behandelt werden.⁶⁴

In Kamm/Köhler (2010) erfolgt die Zuteilung der Hochschulgesetze der einzelnen Bundesländer auf die bereits erwähnten Governance-Modelle. Es erfolgt zuerst die Ermittlung und Systematisierung von Steuerungsinstrumenten nach einer Analyse der Hochschulgesetze der deutschen Bundesländer. Danach wird die Zuordnung der Instrumente zum bürokratisch-oligarchischen Modell (auch b-Modell genannt) und dem Management-Modell (M-Modell) durchgeführt, welche in Deutschland eine große Bedeutung innehaben. Die verschiedenen Steuerungsinstrumente werden in fünf Gruppen unterteilt. Dabei ist das zentrale Steuerungsziel der Methoden bei der Zuordnung der Instrumente, z.B. Qualitätssicherung, maßgeblich. Das andere essentielle Kriterium stellt die Steuerungsebene, in der die Methoden implementiert werden, dar. Während die Gruppen A bis C auf das Verhältnis Land-Hochschule abzielen, handeln die anderen beiden Gruppen D und E von Steuerungsinstrumenten, die in den Hochschulen intern genutzt werden.⁶⁵ In dieser wissenschaftlichen Arbeit wird der Fokus auf den Gruppen A bis C liegen, die das Verhältnis zwischen Staat und Hochschule beschreiben.

Gruppe A betrifft das unmittelbare Verhältnis von den organisatorischen Personen der Hochschulen, den politischen Akteuren der Bundesländer sowie wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Interessensgruppen. Die Steuerungsinstrumente dieser Gruppe stellen etwa die Rechts- und Fachaufsicht, also die ministeriellen Aufsichtspflichten, dar.⁶⁶ Ein weiteres wichtiges Steuerungsinstrument in Gruppe A sind die sogenannten Hochschulräte. Diese bezeichnen Gremien, welche sich an den Aufsichtsräten im angloamerikanischen Raum orientieren.⁶⁷ Gruppe B beinhaltet Instrumente, welche die Finanzierung von Hochschulen regelt. Diese beinhalten die Regelung von Finanzströmungen zwischen der politischen Ebene und den Organisationsebenen von Hochschulen. Das betrifft etwa Globalhaushalte, die eine jährliche pauschale Mittelzuweisung zum eigenverantwortlichem Handeln von Hochschulen zum Ziel haben. Gruppe C beinhaltet Steuerungsinstrumente zur Qualitätssicherung in Bezug auf die Beziehung zwischen Land und Hochschule. Solche Methoden werden insbesondere in

⁶³ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 657

⁶⁴ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 658

⁶⁵ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 659

⁶⁶ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 661

⁶⁷ vgl. Hüther (2009), S. 50

Hochschulen, welche über einen hohen Grad an Autonomie verfügen, verwendet.⁶⁸ Evaluationen verfolgen den Zweck, Maßnahmen, Prozesse oder Systeme zu verbessern.⁶⁹

Abbildung 4 veranschaulicht die fünf Gruppen der Steuerungsinstrumente, aufgeteilt in b-Modelle sowie M-Modelle. Zwischen den beiden Modellen gibt es einige Unterschiede bezüglich des Grads der Anwendung der Methoden. Zum Beispiel besitzen die politischen Akteure im b-Modell hohe Legitimationen, während im M-Modell die Bundesländer an Macht verlieren, womit die Hochschulautonomie zunimmt. Zudem besitzen die Akteure im Management-Modell mehr Entscheidungsbefugnisse gegenüber den untergeordneten Bereichen der Hochschule als im bürokratisch-oligarchischem Modell, wo die Leitung kaum externe Macht innehat. Daneben sind noch weitere Unterschiede zwischen dem b-Modell und dem M-Modell in Bezug auf die Steuerungsinstrumente zu beobachten. Es können Veränderungen in der Nutzung von Steuerungsinstrumenten je nachdem, wie die Gestaltung der Entscheidungsspielräume abläuft, erfolgen, wie dies etwa beim Berufungsrecht oder bei den Evaluationen in der Qualitätssicherung der Fall ist.⁷⁰ Es gibt nur wenige Instrumente, die sich in der Nutzung in den beiden Modellen ähneln, wie dies etwa beim Berichtswesen der Hochschulen der Fall ist.⁷¹

Gruppen von Steuerungsinstrumenten	Steuerungsebene	Regelung / Instrument	Bürokratisch-oligarchisches Modell	Management-Modell
Regelungen / Instrumente mit Auswirkungen auf die Systemstruktur	Steuerungsebene 1	Fachaufsicht durch die Landesebene	vorhanden	eingeschränkt
		Rechtsaufsicht durch die Landesebene	vorhanden	vorhanden
		Strukturplanung für das Landeshochschulsystem	durch Landesebene	gemeinsam durch Landesebene und Hochschulen
		Entwicklungsplanung für die Hochschulen	enge Vorgaben Landesebene	Hochschulen
		Möglichkeit der Einführung neuer hochschulinterner Struktur- und Organisationsformen	nicht vorhanden	vorhanden
Regelungen / Instrumente der Hochschulfinanzierung des Landes	Steuerungsebene 1	Berufungsrecht	Landesebene	Hochschulen
		Kontrakte zwischen Land und Hochschulen	nicht vorhanden	vorhanden
		Hochschulräte	nicht vorhanden	vorhanden
		Kameralistische Haushaltsführung	vorhanden	nicht vorhanden
		Flexible Haushaltsführung	nicht vorhanden	vorhanden
Regelungen / Instrumente der Qualitätssicherung	Steuerungsebene 1	Globalhaushalt	nicht vorhanden	vorhanden
		Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM)	nicht vorhanden	vorhanden
		Akkreditierung	nicht vorhanden	vorhanden
		Externe Evaluationen	nicht vorhanden	vorhanden
		Berichtswesen	vorhanden	vorhanden
Regelungen / Instrumente mit Auswirkungen auf die hochschulinterne Organisationsstruktur	Steuerungsebene 2-4	Gremien der akademischen Selbstverwaltung	mit hoher Autonomie	mit eingeschränkter Autonomie
		Hochschulinterne Zielvereinbarungen	nicht vorhanden	vorhanden
		Hochschulinterne leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM)	nicht vorhanden	vorhanden
		Qualitätssicherungssysteme	nicht vorhanden	wird etabliert
Regelungen / Instrumente der Qualitätssicherung		Qualitätssicherungsinstrumente	eingeschränkt vorhanden	vorhanden

Hochschulsteuerung im deutschen Bildungsföderalismus

Abbildung 5: Klassifizierung von Regelungen bzw. Steuerungsinstrumenten und ihre Ausprägungen im b- bzw. M-Modell

Quelle: Kamm/Köhler (2010), S. 665

⁶⁸ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 662

⁶⁹ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 663

⁷⁰ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 664

⁷¹ vgl. Kamm/Köhler (2010), S. 666

3.1. Steuerung über organisatorische Vorgaben durch das Führungssystem

3.1.1. Besetzungsverfahren im Hochschulrat

Der Staat übt einen Einfluss auf die Besetzung des Hochschulrats aus. Dieser wurde als ein neues Gremium im deutschen Universitätssystem etabliert. Dabei wurden die Aufsichtsräte, welche im angloamerikanischen Raum verbreitet waren, zum Vorbild genommen. Die Einführung dieses Instruments begann in den 90-er Jahren im Zuge großer Reformbestrebungen an deutschen Universitäten.⁷² Das Ziel der Einführung von Hochschulräten lag in einer besseren Außensteuerung von Hochschulen, um Regulierungsbestrebungen durch den Staat zu reduzieren. Dies geschah auf der Basis des Trends des „new managerialism“, welcher durch eine erhebliche Steuerung von außen charakterisiert war, was durch Hochschulräte erfolgen kann. Universitäten sowie Fachhochschulen sollen mithilfe des Gremiums eine höhere Entscheidungs- sowie Handlungsfähigkeit innehaben und zu vollständigen Organisationen werden („complete organisations“).⁷³ Hochschulräte stellen kein eigenes Organ der Hochschule dar, da keine Verbindlichkeiten bezüglich des Hochschulmanagements bzw. der Hochschuleaufsicht bestehen. In diesem Gremium sind auch hochschulexterne Mitglieder in die Einbindung in die Leitungsstruktur von Universitäten bzw. Fachhochschulen involviert, was zuvor nicht der Fall war. Im Zuge der Diskussionen um die Hochschulreform wurden Hochschulräte mit dem Ziel etabliert, einen Ausgleich des Kräfteverhältnisses zwischen Staat und Hochschule zu schaffen. Dieses Verhältnis veränderte sich stark im Zuge der Zunahme der Hochschulautonomie.⁷⁴

Auf welche Weise gestaltet sich die Besetzung der Hochschulräte? Diese Gremien wurden in den 90er Jahren nur in wenigen deutschen Bundesländern in Modellversuchen eingesetzt und vermehrt eher als „Kuratorium“ oder „Beirat“ wahrgenommen. Jedoch übernehmen Hochschulen heutzutage zunehmend Hoheitsrechte sowie Dienstherrenfähigkeiten von Ministerien, welches den Steuerlogiken des Trends des New Public Management entspricht.⁷⁵

Die Steuerung im Allgemeinen ist ein Prozess, welcher zur Erreichung eines Zielzustands genutzt wird. Zudem muss in diesem Zusammenhang ein sogenannter „struktureller Kontext“ gegeben sein. Dies bedeutet, dass ein konkreter zeitlicher, sachlicher und sozialer Einfluss stattfinden muss, also nicht jede Steuerung ein Handeln auf den gewünschten Zustand darstellt. Der Steuerungsprozess selbst wird durch gesetzliche Eingriffsmöglichkeiten begünstigt, welche diesem Gremium erst seine Fähigkeiten zur Steuerung der Hochschule einräumen. Eine weitere Voraussetzung zum Vorliegen der Steuerungsmacht von Hochschulräten ist deren Entscheidungs- oder Verhinderungskompetenz, welche den Akteuren gestaltende Eingriffsrechte verleihen.⁷⁶ Bei der Steuerung von Außen durch Hochschulräte existieren

⁷² vgl. Hüther (2009), S. 50

⁷³ vgl. Hüther (2009), S. 51

⁷⁴ vgl. Behrens (2001), S. 224

⁷⁵ vgl. Röbbken/Schütz (2013), S. 96

⁷⁶ vgl. Hüther (2009), S. 52

unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten. Zum einen kann sich die Außensteuerung auf organisationsexterne Mitglieder beziehen, die nicht Universitäten zugeordnet werden können. Auf der anderen Seite kann mit dem Begriff „Außen“ auch das Wissenschafts- bzw. das Erziehungssystem gemeint sein, also Teilsysteme der Hochschule.⁷⁷ In Deutschland etwa betrug der Anteil der hochschulexternen Personen in Hochschulräten rund 70 Prozent im Jahre 2013, wobei in 21 Hochschulräten nur Mitglieder vorhanden sind, welche vorher nicht der Universität zugehörig waren.⁷⁸

Die Auswahl des wissenschaftlichen Personals an Hochschulen beeinflusst auch die Steuerung dieser Institutionen. Mit einem Berufungsverfahren soll aufgrund der begrenzten Möglichkeiten von staatlichen Universitäten sowie Fachhochschulen Personalentscheidungen getroffen werden, die Auswirkungen auf verschiedene Dimensionen haben. Dies betrifft sowohl die soziale Ebene in Form von Kooperationen oder Netzwerke als auch die zeitliche, welche die lebenslange Einstellung von Professoren als Beamte beinhaltet. Jedoch soll dadurch nicht suggeriert werden, dass Hochschulen den Auswahlprozess der Professoren übernehmen.⁷⁹ Natürlich haben die Bildungsinstitute durch ihre Entscheidungen einen gewissen Einfluss auf den Personalbeschaffungsprozess. Dies wird etwa beim verstärkten Wettbewerb um das Wissenschaftspersonal deutlich oder wenn Hochschulleitungen das Ruferteilungsrecht besitzen. Allerdings hat sich der Berufungsprozess im Zuge des New Public Managements nicht wesentlich verändert, da nachwievor mehrere Gremien und Hochschulakteure verantwortlich sind, geeignete Professoren auszuwählen und einzustellen.⁸⁰ Berufungsverfahren bezeichnen „den gesamten organisationellen Entscheidungsprozess über Ausgestaltung und Besetzung einer Professur.“⁸¹ Diese Personalentscheidungen beeinflussen die zeitliche Ebene in der Hinsicht, dass Arbeitnehmer möglichst langfristig an die Hochschulorganisation gebunden werden sollen (lebenslange Einstellung von Professoren als Beamte). Bei der sozialen Dimension profitieren Universitäten sowie Fachhochschulen von den Netzwerken des wissenschaftlichen Personals, welche einen Einfluss auf die wissenschaftlichen sowie gesellschaftlichen Bereiche der Bildungsinstitute haben. Außerdem spielt das Klima zwischen den Arbeitnehmern in diesem Zusammenhang ebenfalls eine wichtige Rolle. Schließlich handelt die sachliche Dimension vom Leistungsumfang der Professoren, worunter etwa Forschung und Lehre sowie das Niveau ihrer Aufgabenbereiche fällt.⁸² Der Handlungsspielraum deutscher, staatlicher Universitäten hinsichtlich der Professorenauswahl ist jedoch beschränkt. Beispielsweise ist eine Entlassung aufgrund gesetzlicher Regelungen kaum möglich.⁸³

⁷⁷ vgl. Hüther (2009), S. 53

⁷⁸ vgl. Heinke/Schütz (2013), S. 70

⁷⁹ vgl. Kleimann/Klawitter (2017), S. 52

⁸⁰ vgl. Kleimann/Klawitter (2017), S. 53

⁸¹ vgl. Kleimann/Klawitter (2017), S. 54

⁸² vgl. Kleimann/Klawitter (2017), S. 54

⁸³ vgl. Kleimann/Klawitter (2017), S. 55

Die Unterscheidung zwischen der Besetzung der Hochschulräte sowie der Einfluss auf das Besetzungsverfahren spielt im Zusammenhang mit den Hochschulräten eine essentielle Rolle. Es kann etwa durchaus vorkommen, dass bei einer rein externen Besetzung des Gremiums dennoch ein erheblicher Einfluss aus den eigenen Reihen vorhanden ist. Bezüglich der deutschen Bundesländer läuft das Besetzungsverfahren auf unterschiedliche Art und Weise ab, wobei vier verschiedene Gruppen zu differenzieren sind. Beim externen Besetzungsverfahren werden die Mitglieder der Hochschulräte ausschließlich von außerhalb besetzt. Dieses System sieht für Universitäten kein Vetorecht, sondern lediglich ein Anhörungsrecht vor. In Brandenburg etwa ist ein solches System vorhanden, das jedoch Konfliktpotential zwischen Hochschulrat (in Brandenburg als Landeshochschulrat bezeichnet) und Universitäten mit sich bringen kann. Der Grund dafür ist, dass in diesem Bundesland der Landeshochschulrat wesentlich deutlicher als ein Gremium gebildet ist, das aus Mitgliedern besteht, welche mit der Universität direkt keinen Zusammenhang aufweisen. Zudem besitzt der Landeshochschulrat das alleinige Vorschlagsrecht für die Besetzung des Präsidenten, wodurch weitere potentielle Streitigkeiten beim externen Besetzungsverfahren entstehen können.⁸⁴

Die zweite Gruppe stellt das sogenannte Konfrontationsverfahren dar, welches durch die Besetzung von Personen aus dem politischen Umfeld sowie durch ein universitätsinternes Organ charakterisiert ist. Diese bestimmen unabhängig voneinander und unter eigener Verantwortung teilweise die Besetzung des Hochschulrats.⁸⁵ Dabei können Konflikte sowohl innerhalb des Hochschulrats als auch zwischen Hochschulrat und dem Senat oder anderen Akteure der Hochschulorganisation auftreten.⁸⁶ Deutsche Bundesländer wie Schleswig-Holstein, Hamburg oder Rheinland-Pfalz wenden das Modell des Konfrontationsverfahrens an. Zum Beispiel werden in Hamburg, abhängig von der Größe des Hochschulrats, eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern vom Hamburger Senat oder vom Hochschulsenat bestimmt, wobei keiner von beiden eine Mehrheit in dieser Frage innehat. Dies wird dadurch verhindert, dass jene Personen, welche über die beiden Gremien in den Hochschulrat gewählt wurden, über das weitere Mitglied entscheiden. Das Konsensverfahren stellt die dritte Gruppe des Besetzungsverfahrens von Hochschulräten dar. Dieses ist dadurch gekennzeichnet, dass über die Wahl der meisten Mitglieder des Hochschulrats eine Einigung, also ein Konsens zwischen den verantwortlichen Akteuren herrschen muss, wie dies zum Beispiel in Thüringen oder Niedersachsen der Fall ist.⁸⁷ Durch die steigende Zahl an Vetorechten ergeben sich auch geringere Handlungsspielräume der Mitglieder. Zudem haben interne Gremien wie der Senat einen erheblichen Einfluss auf das Besetzungsverfahren im Konsensverfahren, sodass die Wahl der Mitglieder von dessen Zustimmung abhängt. In der vierten Gruppe, dem internen Besetzungsverfahren, ist keine Steuerung von außen vorhanden. Zwischen den deutschen

⁸⁴ vgl. Hüther (2009), S. 65

⁸⁵ vgl. Hüther (2009), S. 65

⁸⁶ vgl. Hüther (2009), S. 65-66

⁸⁷ vgl. Hüther (2009), S. 66

Bundesländern existieren jedoch Unterschiede in der Ausgestaltung des Entscheidungsprozesses. Beispielsweise erfolgt die Bestimmung des Hochschulrats in Hessen durch das Präsidium, während die Entscheidung in Mecklenburg-Vorpommern dem Senat obliegt.⁸⁸

Der Staat übt einen Einfluss auf die Gestaltung der Hochschulleitung in Form von gesetzlichen Regelungen aus. Dies betrifft etwa die rechtlichen Bestimmungen über die jeweiligen Verantwortungsträger in der Hochschulleitung. Rektoren, deren Amtszeit in der Regel vier Jahre beträgt, stellen die Leiter von Hochschulen dar und werden von den Professoren gewählt. Sie üben ihre Tätigkeit hauptamtlich aus, somit können sie ihren Dienst als Hochschullehrer während dieser Periode nicht ausüben. Zu ihrer Unterstützung werden Prorektoren, welche aus den Professoren der Hochschule ausgewählt werden, gestellt. Deren Amtszeit beträgt zwei bis vier Jahre, abhängig von den Regelungen in den jeweiligen Bundesländern. In den meisten Fällen endet die Amtsperiode der Prorektoren gesetzlich zur selben Zeit wie die des Rektors. Ein Grund für die Einführung von Professoren in den oberen Gremien ist die Unterstützung der Hochschulleitung, indem etwa ein Prorektor ausgewählt wurde, um seine Erfahrungen als ehemaliger Rektor in diese Position einbringen zu können.⁸⁹ Der Kanzler stellt ebenfalls eine wichtige Person für die Leitung einer Hochschule dar. Dessen Amtszeit ist gesetzlich auf 8-10 Jahre festgelegt und er agiert als ein Verwaltungsbeamter in leitender Position. In einer Universität oder Fachhochschule wird der Kanzler entweder von den Senatoren oder Ministern aus den Bereichen Kultur oder Wissenschaft aus dem Ressort des zuständigen Bundeslandes ernannt. Basierend auf den landesgesetzlichen Bestimmungen, umfassen die Aufgaben des Kanzlers etwa die Unterstützung des Präsidenten bei der Bewältigung von Tätigkeiten und ist für die Geschäftsführung der Verwaltung zuständig. Zudem ist er oder sie mit der Aufsicht über den Haushalt einer Hochschule verantwortlich, sodass er Entscheidungen in diesem Bereich überprüfen kann.⁹⁰

Die Rechte von Führungspersonen aus Universitäten sowie Fachhochschulen werden durch die Struktur der Organisation beschränkt.⁹¹ Bei den meisten Hochschulen, in welcher die Präsidialverfassung maßgeblich ist, war der Präsident alleine für die Leitung zuständig. Dessen Rolle hebt sich unter anderem aufgrund der deutlich längeren Amtszeit im Vergleich zu der des Vizepräsidenten hervor. Zudem obliegen essentielle Entscheidungen bezüglich der Führung der Hochschule aufgrund gesetzlicher Regelungen ihm alleine. Eine beträchtliche Anzahl an Präsidenten schuff auf freiwilliger Basis an den Universitäten sowie Fachhochschulen ein Frühwarnsystem (Präsidium), dessen wichtigste Tätigkeit es war, Sitzungen in den Gremien vorzubereiten.⁹² Bei den restlichen, befragten Präsidenten wurde deutlich, dass diese mehrere

⁸⁸ vgl. Hüther (2009), S. 67

⁸⁹ vgl. Beckmeier/Neusel (1994), S. 19

⁹⁰ vgl. Beckmeier/Neusel (1994), S. 20

⁹¹ vgl. Beckmeier/Neusel (1994), S. 53-54

⁹² vgl. Beckmeier/Neusel (1994), S. 54

Führungsfunktionen zur gleichen Zeit, wie zum Beispiel Initiator oder Brückenbauer, übernahmen. Es wurde ein Team zusammengerufen, das verschiedene Aufgaben, wie etwa Informationsbeschaffung oder Sitzungsvorbereitungen, übernahm. Zu dieser Arbeitsgruppe zählten der Kanzler, Präsident und Vizepräsident oder auch Pressereferenten an. Gesetze der Bundesländer legen kollektive Leistungskonzepte auch für Rektorate vor, einem Leitungsgremium, an dessen Spitze der Rektor steht.⁹³

Die gesetzlich definierten Führungsaufgaben von Präsidenten und Rektoren von Hochschulen umfassen die Vertretung der Organisation nach außen, die Geschäftsführung sowie Entwicklung der Institution. Diese Aufgabenumfassung ist jedoch gesetzlich nicht eng gefasst. Das bedeutet, dass die Hochschulleitung innerhalb dieses definierten gesetzlichen Rahmens einen großen Spielraum hinsichtlich der Interpretation ihrer Tätigkeiten besitzt. Untersuchungen zeigten, dass Führungspersonen in Universitäten sowie Fachhochschulen ihre Handlungen und Entscheidungen meist an der Zielerreichung im Bereich Forschung und Lehre ausrichten. Darunter fallen laut den befragten Präsidenten und Rektoren Schwerpunkte wie Förderung der wissenschaftlichen Neueinsteiger oder Interdisziplinarität. Im Zentrum steht die finanzielle und politische Unterstützung der Hochschule bei ihren zentralen Zielsetzungen wie Forschung und Lehre.⁹⁴

Im Unterschied zu anderen Organisationen sind in Universitäten sowie Fachhochschulen andere Leitungsstrategien notwendig. Die Struktur der Hochschulen ist dezentral geprägt und die Bereiche für Forschung und Lehre sind lediglich schwach miteinander verbunden. In seiner Funktion als Exekutivorgan hat die Leitung von Institutionen eine Durchführung der Beschlüsse zentraler Gremien voranzutreiben.⁹⁵ Die Führung solcher Ausschüsse gehört zu den fundamentalsten Aufgaben für Präsidenten und Rektoren, welche dies nutzen, um ihre Visionen sowie Politik durchsetzen können. Die befragten Hochschulleitungsmitglieder sind unter anderem für die Vorbereitung der Tagesordnung, die Diskussionsleitung sowie für die Erstellung der Beschlussvorlagen zuständig. Für die operative Arbeit sind Dezernate verantwortlich, welche aus Fachmännern der Planung und Verwaltung bestehen und Gestaltungsspielräume in Form von Vorlagen für die Führungskräfte der Hochschulen erstellen. Die Gremien erhalten diese Blaupausen nach Diskussionen im Rektorat und der Hochschulverwaltung. Eine weitere, übliche Handlungsstrategie von der Leitung von Hochschulen betrifft die Suche nach einem Dialog mit den Verantwortlichen in Universitäten sowie Fachhochschulen. Im Gegensatz zur vorherigen Strategie, in welcher die Orientierung anhand von Gremienbeschlüssen erfolgt, beinhaltet dieses Vorgehen einen Austausch zwischen den internen Mitgliedern der Institutionen.⁹⁶ Beim Dialog mit Führungskräften von

⁹³ vgl. Beckmeier/Neusel (1994), S. 55

⁹⁴ vgl. Beckmeier/Neusel (1994), S. 63

⁹⁵ vgl. Kleimann/Klawitter (2017), S. 67

⁹⁶ vgl. Kleimann/Klawitter (2017), S. 68

Hochschulen wird die Erreichung eines Konsens bemüht, der häufig langwierige Verhandlungen nachsichzieht.⁹⁷

3.2. Steuerung über Finanzierung der Hochschulen

3.2.1. Direkte Steuerung über Ministerien und Parlamente

Eine Form der Finanzierung von Hochschulen erfolgt auf direkte Art und Weise über Ministerien und Parlamente. Unter einer direkten Steuerung verstehen wir eine Art der Kontrolle, die durch klare Hierarchiestrukturen gekennzeichnet ist. Diese findet man vor allem im staatlichen Bereich bei der Fach- und Rechtsaufsicht sowie bei der Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor.⁹⁸

Ministerien und Parlamente spielen bei der Hochschulfinanzierung eine essentielle Rolle. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Staat als Geld- sowie Gesetzgeber in die Hochschulpolitik eingreift.⁹⁹ In seiner Funktion als gesetzgebendes Organ stellt er den Ordnungsrahmen für die Personal- und Leitungsstruktur oder die Stellung der Universitäten sowie Fachhochschulen im rechtlichen Kontext her. Dies geschieht häufig in Form von Gesetzen oder ähnlichen Regelungen.¹⁰⁰ In diesem Kontext soll jedoch der Fokus klar auf der Funktion des Staates als Geldgeber bzw. Finanzier der Hochschulen liegen. Die gesetzlichen Regelungen diesbezüglich unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland in Deutschland. Beispielsweise gewährte das bayerische Hochschulsystem den Universitäten sowie Fachhochschulen einen Spielraum in den meisten wichtigen Bereichen. Dennoch sollen Entscheidungen in bestimmten hochschulbezogenen Angelegenheiten weiterhin den zuständigen Ministerien bzw. Institutionen vorbehalten werden. Dazu zählen beispielsweise die Einführung oder Abschaffung von Studiengängen, für die das bayerische Wissenschaftsministerium weiterhin zuständig sein wird, damit ein ausgewogenes und flächendeckendes Angebot an die Studierenden weiterhin gewährleistet werden kann. Außerdem haben die staatlichen Institutionen weiterhin ein Mitspracherecht bei der Verwendung finanzieller Mittel für den Hochschulbau, welches durch die in diesem Zusammenhang stehenden hohen Steuergeldern gerechtfertigt wird.¹⁰¹

3.2.2. Steuerung über Globalhaushalte bzw. Globalbudgets

Im Zuge der Hochschulreformen wurde auch über eine Anpassung der Finanzierung von Hochschulen diskutiert. Der Grund dafür war, dass die Zahl der Studierenden konstant blieb, jedoch gleichzeitig die deutschen Hochschulen chronisch unterfinanziert waren. Zudem wurde das kameralistische Rechnungswesen für die Intransparenz in Bezug auf Kosten sowie der

⁹⁷ vgl. Kleimann/Klawitter (2017), S. 69

⁹⁸ vgl. Fangmann (2007), S. 58

⁹⁹ vgl. Küpper (2009), S.55

¹⁰⁰ vgl. Fangmann (2006), S. 54

¹⁰¹ vgl. Weiß (2006), S. 40

hohen Bürokratie in Deutschland kritisiert. Um eine Lösung für diese Probleme zu implementieren, wurden Globalhaushalte eingeführt.¹⁰²

Der Begriff „Globalhaushalt“ folgt keiner präzisen Definition, weder auf der Ebene der Wirtschaftswissenschaft, der Finanzwissenschaft oder dem Haushaltsrecht, weshalb verschiedene Formen der Haushaltsreform oft damit in Verbindung gebracht werden. Es werden kaum Differenzierungen zwischen Globalhaushalten und dem oft als unflexibel angesehenen kameralistischen System vorgenommen. Unterschiede betreffen die Fragestellung, ob sich eine Reform zur Veränderung des Hochschulhaushalts innerhalb der Kameralistik bewegt.¹⁰³ Die genauen Merkmale eines Globalhaushalts sind jedoch nicht eindeutig zu bestimmen, da diese zwischen den gesetzlichen Bestimmungen der einzelnen Bundesländer variieren. Nach herrschender Auffassung kann dieser Begriff als ein globalisierter Haushalt angesehen werden, welcher einen engen Zusammenhang mit der Budgetierung aufweist.¹⁰⁴

Durch die sogenannte „Nettoveranschlagung“, welche in einer sogenannten Öffnungsklausel im Landeshaushalt geregelt ist, entspricht der Zuschuss des Haushalts lediglich der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Die Berechnung dieses Saldo wird anhand eines Wirtschaftsplans, der dem Staatshaushalt beigelegt wird, ersichtlich. Der daraus kalkulierte Globalzuschuss wird dem Hochschulbudget zugewiesen. Die Vorteile der Globalhaushalte sind vielfältig: Sie weisen eine höhere Flexibilität im Vergleich zur traditionellen Haushaltsführung auf, da durch das Nichtvorhandensein der Titel die Mittel nicht zweckgebunden verwendet werden müssen. Auf diese Weise können die finanziellen Ressourcen je nach Bedarf zu den einzelnen Bereichen verteilt werden sowie eine Einsparung in einer bestimmten Abteilung durchgeführt werden, damit mehr Finanzmittel für das nächste Projekt zur Verfügung stehen. Mithilfe von Globalhaushalten kann sich die Hochschulleitung eher darauf fokussieren, eine Erreichung der Ziele für die Universität bzw. Fachhochschule zu erreichen als sich an die staatlichen Vorgaben zu halten.¹⁰⁵

Die Entstehung des Globalbudgets folgt einem aufwendigen Prozedere, bei dem Universitäten sowie Fachhochschulen die Finanzmittel beim Bund beantragen müssen, wo die Bewilligung des Parlaments erforderlich ist. Die Zusammenstellung des Haushalts für das nächste Jahr erfolgt zu Jahresbeginn der aktuellen Periode. Der Kanzler der Hochschule erhält die Zusammenstellung der geplanten Einnahmen und Ausgaben der verschiedenen Abteilungen. Daraufhin erfolgt der Beschluss des Haushaltsplanentwurfs durch den Senat bzw. den Rektorat, welcher an das zuständige Ministerium versendet wird. Daraufhin gehen die Dokumente

¹⁰² vgl. Behrens (2001), S. 16

¹⁰³ vgl. Zechlin (1996), S. 76

¹⁰⁴ vgl. Behrens (2001), S. 21

¹⁰⁵ vgl. Zechlin (1996), S. 72

wiederum zurück an das Parlament, wo nach Beschlussfassung die Gremien der Hochschule die Zuteilung der Mittel durchführen.¹⁰⁶

3.2.3. Steuerung über Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM)

Die Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM) stellt ein weiteres essentielles Steuerungsinstrument für Hochschulen durch den Träger dar, welche zur Ebene der Finanzierung zugerechnet wird. Bei dieser Methode erfolgt eine Zuweisung eines Teils des Globalhaushalts an die Hochschulen, wobei diese an vom Staat festgelegten Vorraussetzungen geknüpft ist. Grundsätzlich existieren kaum Unterschiede zwischen den einzelnen Hochschulen in Bezug auf die Vorgaben des Bundes. Allerdings divergieren Universitäten und Fachhochschulen durch deren verschiedene Bildungsaufträge voneinander, wodurch sich andere Vorgaben ergeben könnten. Die staatlichen Zielsetzungen werden dabei in Kennzahlen, wie etwa die Anzahl der Studenten die sich in der Regelstudienzeit befinden, umgewandelt, wobei diejenigen Hochschulen mehr finanzielle Mittel erhalten, welche die vorgegebenen Werte am besten einhalten. Dadurch entsteht ein Wettbewerb zwischen den Bildungsinstitutionen, da die Zuweisung finanzieller Mittel von der Performance sämtlicher Universitäten bzw. Fachhochschulen abhängt und nicht von der Erfüllung bestimmter Sollwerte.¹⁰⁷ Damit dieses Steuerungsinstrument erfolgreich implementiert werden kann, müssen die Bereiche, die sich einer Bewertung unterziehen, zumindest teilweise autonom sein.¹⁰⁸ Im Unterschied zu Zielvereinbarungen, welche durch eine Orientierung an die Zukunft charakterisiert sind und vertraglich zwischen beiden Parteien abgeschlossen werden müssen, handelt es sich bei der Leistungsorientierten Mittelvergabe um eine Methode, die mit vergangenheitsbezogenen Daten arbeitet. Beispielweise entspricht im Bundesland Niedersachsen die Zuweisung vom Globalhaushalt an die Hochschulen anhand leistungsorientierter Kennzahlen 10 Prozent.¹⁰⁹ Generell sollte festgehalten werden, dass der Anteil der Finanzierung der Zuschüsse über das Leistungsbudget nicht mehr als 30 Prozent betragen darf.¹¹⁰

Die Implementierung der Steuerungsmethode der Leistungsorientierten Mittelvergabe (LOM) ist mit einigen Einschränkungen versehen. Dazu zählt etwa die Darstellung der Leistungen von Hochschulen ausschließlich anhand von quantitativen Daten. Dabei werden Qualitätsmerkmale von den Hochschulbereichen Forschung und Lehre nicht berücksichtigt. Eine Vorraussetzung für die Wirksamkeit von Methoden wie die Leistungsorientierte Mittelvergabe, welche sich an Formeln orientieren, ist, dass die Messbarkeit von Sachverhalten gewährleistet werden kann. Dabei können bei einer zu starken Fokussierung auf die Sicherstellung der Zuverlässigkeit der Kriterien Fehlanreize entstehen. Beispielsweise kann beim Indikator „Zahl der Absolventen“

¹⁰⁶ vgl. Behrens (2001), S. 52

¹⁰⁷ vgl. Taschner (2012), S. 26-27

¹⁰⁸ vgl. Oberschelp/Jaeger (2015), S. 486

¹⁰⁹ vgl. Taschner (2012), S. 27

¹¹⁰ vgl. Oberschelp/Jaeger (2015), S. 486

ein vermehrtes Interesse an der Erhöhung der Quantität (z.B die Steigerung der Abschlüsse von Studenten) zu Lasten von Qualität (z.B Reduzierung des Anforderungsniveaus auf Hochschulen) auftreten. Eine weitere Einschränkung stellt die Tatsache dar, dass zwischen Erstellung und Bewertung der Leistung oft zeitlich ein zu großer Abstand herrscht. Zudem werden Potentiale sowie die zukünftige Performance einer Tätigkeit bei der leistungsorientierten Mittelvergabe kaum in Erwägung gezogen.¹¹¹

3.2.4. Steuerung über Zielvereinbarungen

Eine weiteres Steuerungsinstrument, welches die Finanzierung von Hochschulen durch den Träger, also den Staat, regelt, stellt die Zielvereinbarung dar, welche zwischen den staatlichen Institutionen und der jeweiligen Universität sowie Fachhochschule abgeschlossen werden. Im Zuge der neuen Hochschulsteuerung stand Kooperation zwischen Hochschule und Staat immer mehr im Mittelpunkt. Dies bedeutet, dass Regulierungsbestrebungen durch staatliche Institutionen an Bedeutung verlieren und stattdessen eine Delegation von Aufgaben an dezentrale Abteilungen im Fokus steht.¹¹² Zielvereinbarungen werden zur Erfüllung von Leistungs- und Entwicklungszielen von Universitäten oder Fachhochschulen herangezogen und können sich auch, je nach Gegebenheiten, auf die Umsetzung strategischer Maßnahmen beziehen. Aus diesem Grund unterscheiden sich die Inhalte solcher Übereinkünfte oft sehr stark voneinander, da vom Zuschuss für den Globalhaushalt bis zu strategischen Zielsetzungen verschiedene Aspekte zwischen den beiden Parteien geregelt werden können.¹¹³ „Zielvereinbarungen setzen Leistungen, Strukturen und Prozesse in Beziehung zu erwünschten Zielen, Prioritäten und Maßnahmen und machen sie auf diese Weise einer Bewertung anhand nachvollziehbarer Kriterien zugänglich. Zugleich schafft diese Transparenz ein hohes Maß an Verbindlichkeit.“¹¹⁴

Zielvereinbarungen stellen aus juristischer Sicht in Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen öffentlich-rechtliche Verträge dar, während beispielsweise in Niedersachsen solche Übereinkünfte lediglich als Koordinationsinstrumente bezeichnet werden. In Hamburg besitzen Zielvereinbarungen hingegen gar keine rechtlich bindende Funktion, sondern ein bloßes informelles Verwaltungshandeln. Hochschulen haben keinen Rechtsanspruch auf finanzielle Zuwendungen im Zuge der Übereinkünfte, da diese Verträge nicht das Verwaltungsrecht berühren. Auf der anderen Seite können staatliche Institutionen Leistungen auf gerichtlichem Wege einklagen. Der Gesetzgeber von Hochschulhaushalten ist nicht an den Bestimmungen, die in den Zielvereinbarungen geregelt werden, gebunden, obwohl über den finanziellen Zuschuss der Institutionen das Parlament entscheidet.¹¹⁵ Im Bundesland Bayern werden Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Staat als gesetzlich verbindlich angesehen,

¹¹¹ vgl. Oberschelp/Jaeger (2015), S. 487

¹¹² vgl. Sandberg (2003), S. 36

¹¹³ vgl. Sandberg (2003), S. 37

¹¹⁴ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 2

¹¹⁵ vgl. Sandberg (2003), S. 44

während es sich in Brandenburg um eine Kann-Bestimmung handelt.¹¹⁶ Diese Art von Übereinkünften zwischen Staat und Hochschule kann entweder nur auf bestimmte Themen fokussiert sein oder sich auf den gesamten Hochschulhaushalt beziehen. Im Wesentlichen erfüllen Zielvereinbarungen drei wesentliche Funktionen: In der ersten, der Kommunikationsfunktion, diskutieren der Staat und die Hochschulen über die Umsetzung konkreter strategischer Ziele sowie über die Entwicklungspotentiale von Universitäten sowie Fachhochschulen. Dadurch erhöht sich die Motivation aller Beteiligten der Universität sowie Fachhochschulen zur Zielerreichung, falls die Pläne so attraktiv wie möglich für Hochschulen formuliert werden. Bei der zweiten Funktion, der Legitimationsfunktion, werden für die Gesellschaft die Aufgaben der Bildungsinstitutionen sowie die Verwendung von öffentlichen Mitteln durch die erhöhte Transparenz der Zielvereinbarungen sichtbar. Die Anreizfunktion, die dritte Funktion von Zielvereinbarungen, legt nicht nur die Ziele der Universitäten sowie Fachhochschulen und deren Art der Leistungserbringung fest. Sie bestimmt auch, welche Mittel und Autonomiefreiräume diese dafür erhalten.¹¹⁷

Die Zuständigkeiten für das Zustandekommen von Zielvereinbarungen ist für beide Parteien in den Landeshochschulgesetzen geregelt: Auf der Seite des Staates wird das Ministerium des Wirtschaftsressorts genannt, während auf Seiten der Hochschule die Präsidien, Rektorate und Vorstände als zuständige Personen festgelegt werden. Hingegen haben der Senat sowie der Hochschulrat in dieser Angelegenheit kaum einen Einfluss. Allerdings muss in Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen der Hochschulrat einer Rohfassung der Zielvereinbarung zustimmen, damit diese gesetzliche Legitimation besitzt. Die Ausgestaltung des Prozesses der Verhandlung zwischen den beiden Parteien sowie der Abläufe, die in den Universitäten bzw. Fachhochschulen selbst geschehen, ist keinen gesetzlichen Regelungen unterworfen. Die Ausnahme stellt die Laufzeit der Zielvereinbarung dar, welche in einigen Bundesländern genau festgelegt ist und stark zwischen den Ländern variiert.¹¹⁸ In den Landeshochschulgesetzen werden das Ausmaß der Übereinkunft zwischen Staat und Bildungsinstitution bestimmt. In diesem Zusammenhang haben die deutschen Bundesländer unterschiedliche Herangehensweisen: Manche von ihnen, wie etwa Saarland, haben in ihren gesetzlichen Bestimmungen kaum explizit festgelegte Inhalte für die Zielvereinbarungen festgelegt.¹¹⁹ Im Gegenzug weisen die Aspekte solcher Übereinkünfte in anderen Ländern, wie beispielsweise Hessen oder Niedersachsen, genau bestimmte Regelungen auf. Es werden Zielsetzungen für verschiedene Aspekte des Hochschulbereichs definiert, welche die Voraussetzungen der Überprüfbarkeit und Messbarkeit erfüllen müssen. Dies gilt vor allem für Kennzahlen, wie die Anzahl der Studierenden oder Absolventen von Studienrichtungen, für die Sicherstellung eines

¹¹⁶ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 9

¹¹⁷ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 2

¹¹⁸ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 12

¹¹⁹ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 13

gewissen Qualitätsniveaus bei Forschung und Lehre oder für die Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen auf national und internationaler Ebene.¹²⁰

Bezüglich der Nutzung von Zielvereinbarungen als finanzielles Anreizinstrument, erfolgt entweder die Zuweisung staatlicher Mittel bei Zielerreichung oder die Verhängung von Sanktionen bei Verfehlung der Ambitionen. In den Landeshochschulgesetzen existieren nur teilweise explizite Regelungen über die Prüfung des Grads der Zielerreichung sowie die Konsequenzen, welche sich bei Nichterfüllung ergeben. In Schleswig-Holstein etwa ist in den Gesetzen festgeschrieben, dass die Allokation finanzieller Mittel nur bei Überprüfbarkeit und Messbarkeit der Ziele, die Kontrolle des Umsetzungsgrads der Zielvereinbarungen sowie der Festlegung der Konsequenzen bei Verfehlungen durchgeführt werden kann. Bei ca. 33 Prozent der deutschen Bundesländer werden jedoch keine Belohnungen bzw. Folgen, die aus der Zielerreichung einhergehen, erwähnt, es wird lediglich der Zusammenhang zwischen Leistung und finanzieller Mittel hergestellt (z.B. Niedersachsen).¹²¹ In manchen Bundesländern, wie etwa Bremen, muss dieses Verhältnis jedoch verpflichtend vorliegen: Die Zuweisung staatlicher Mittel setzt einen bestimmten Zielerreichungsgrad voraus.¹²²

Welche Bereiche werden in den Zielvereinbarungen zwischen Träger (Staat) und Hochschule abgedeckt? Die Mehrheit der in den Übereinkünften zwischen Staat und Hochschule definierten Ziele sowie Maßnahmen weisen einen Bezug zum Hochschulbereich der Lehre auf, wobei Themen wie die Erhöhung der Anzahl der Studenten im Fokus steht. Andere Themen, welche sich auf die Zielsetzungen in den Zielvereinbarungen beziehen, stellen einen Bezug zur Hochschulforschung dar, worunter die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses oder die Wirtschaft fallen.¹²³ Ein weiteres essentielles Thema stellen Human Resources dar, wo etwa Gleichstellung sowie Familienfreundlichkeit gefördert wird. Aber auch die Steuerung der Hochschule von innen spielt eine essentielle Rolle. Hierbei geht es um Themen, wie beispielsweise die Verbesserung des Qualitätsmanagements oder die Anwendung der Kosten- und Leistungsrechnung der Hochschule. Bei den deutschen Universitäten sowie Fachhochschulen zeigt sich eine deutliche Dominanz der beiden zentralen Zielbereiche Forschung und Lehre, wobei in Bayern oder Sachsen-Anhalt der Schwerpunkt im erstgenannten Gebiet liegt.¹²⁴

In Bezug auf die Leistung sowie Gegenleistung von Zielvereinbarungen unterscheiden sich diese in Deutschland ebenfalls von Bundesland zu Bundesland. Beispielsweise kann zwischen finanziellen und nicht-finanziellen Gegenleistungen, welche auf Seiten des Staates angeboten werden, differenziert werden. Bei Letzteren gestaltet sich der Spielraum für deren Ausgestaltung ohne gesetzliche Vorhaben durch die deutschen Bundesländer, wodurch deren

¹²⁰ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 14

¹²¹ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 16

¹²² vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 17

¹²³ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 26

¹²⁴ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 28

Umfang je nach Region unterschiedliche Ausmaße annimmt.¹²⁵ Dazu zählt vor allem die Zusicherung des Bundes zur Bereitstellung zusätzlicher Personalreserven für Hochschulen oder die Bekräftigung der zuständigen Ministerien, weitere finanzielle Mittel für Universitäten sowie Fachhochschulen vorzubereiten.¹²⁶ Weitere Beispiele für Zusagen des Staates bezüglich nicht-finanzieller Gegenleistungen betreffen die Erhöhung der Autonomie innerhalb der Hochschulen oder die Reduktion der Bürokratie von Bildungsinstitutionen, die zum Beispiel durch eine schnellere Abwicklung der Berufungsverfahren geschieht.¹²⁷

Bezüglich finanzieller Leistungen, welche der Träger den Hochschulen zusichert, kann eine Klassifizierung anhand von drei Säulen durchgeführt werden. Die erste Säule handelt von der Grundfinanzierung, wo notwendige Investitionen in den Hochschulen sichergestellt werden sollen. Bildungsinstitutionen benötigen zur Existenzsicherung ein gewisses Haushaltsvolumen, da Aufwendungen für Räumlichkeiten oder Personal gedeckt werden müssen.¹²⁸ In der zweiten Säule geht es um Finanzierungsarten, die mehr auf Leistung ausgerichtet sind und sich an sogenannten Formelmodellen orientieren. Hier sind Abweichungen von Budgetplänen zulässig, falls Anreize für das Erreichen von hochschulbezogenen Zielen geschaffen werden. Säule Drei beinhaltet Investitionen sowie Sonderentwicklungen innerhalb von Hochschulen (zum Beispiel im Rahmen von Antragsverfahren).¹²⁹

Wie erfolgt die Überprüfung der Zielerreichung im Rahmen der Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule? Die Landeshochschulgesetze legen Berichterstattungspflichten fest, welche in den meisten Ländern jedes Jahr vorzulegen sind. In diesen wird über den Stand der Zielerreichung im Rahmen der Zielvereinbarungen sowie über Themen der Finanzierung berichtet.¹³⁰ Konsequenzen, welche sich aus der Verfehlung der Zielsetzungen in den Übereinkünften ergeben, werden auf zwei verschiedene Arten in den gesetzlichen Regelungen formuliert: Dies kann einerseits über finanzielle Anreize geschehen, also bei Zielerreichung erfolgt eine Bonusauszahlung, bei Zielverfehlung müssen die gewährten Zuschüsse zurückbezahlt werden. Die andere Möglichkeit wäre, von den Hochschulen einen Nachweis zu verlangen, warum das in der Zielvereinbarung vorgegebene Ziel nicht erreicht werden konnte. Sollte die Universität bzw. Fachhochschule keine plausible Begründung für die Zielverfehlung erbringen können, ergeben sich verschiedene Konsequenzen, wie zum Beispiel der Entzug monetärer und nicht-monetärer Anreize oder die Rückforderungen von bereits erfolgten Zuschüssen.¹³¹

¹²⁵ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 32

¹²⁶ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 33

¹²⁷ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 34

¹²⁸ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 35

¹²⁹ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 35

¹³⁰ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 45

¹³¹ vgl. In der Schmitten/Jaeger (2012), S. 47

3.2.5. Steuerung über Preise

Im Bereich der Finanzierungssteuerungsinstrumente von Hochschulen haben Preise, welche vom Träger etwa in Form von Studiengebühren erhoben werden, einen erheblichen Einfluss auf die Organisation der Bildungsinstitutionen. In Deutschland wurde trotz des Fehlens von Studiengebühren keine wesentliche Beteiligung ärmerer Schichten am Hochschulsystem festgestellt. Für eine effektive Nutzung dieses Steuerungsinstruments sollte es nicht nur dazu verwendet werden, der Universität bzw. Fachhochschule zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, da sonst der Staat weniger Ressourcen zur Verfügung stellen würde. Studiengebühren sollten vielmehr den Studenten als Motivation dienen, ihr Studium mit mehr Intensität und Bewusstsein durchzuführen, weil sie durch den zusätzlichen finanziellen Aufwand ihr Geld sinnvoller einsetzen müssen. Eine weitere Funktion von Studiengebühren stellt die Informationsfunktion dar. Diese kann nur dann gegeben sein, wenn die Gebühren nicht einheitlich ausgestaltet sind.¹³² Diese dürfen also nicht von zentralen Stellen diktiert werden, sondern haben sich nach Studiengang oder Hochschultyp zu entwickeln. Das bedeutet, dass Universitäten sowie Fachhochschulen die Höhe ihrer Studiengebühren selbst festlegen sollen, damit diese sich als Marktpreise herauskristallisieren können. Studenten, welche sich für ein teures Studienprogramm entscheiden, werden eher dafür bereit sein, finanzielle Mittel (z.B. in Form von Krediten) dafür zu investieren, wenn es ihnen Möglichkeiten für Bildung und spätere Berufschancen ermöglicht.¹³³

Nicht nur Studenten, sondern auch Hochschulen profitieren von der Steuerungswirkung von Studiengebühren. Damit diese funktioniert, muss eine Verteilung der staatlichen finanziellen Mittel, abhängig von der Anzahl der Studierenden sowie den für das jeweilige Fach bestimmten Studiengebühren erhalten.¹³⁴ Die Steuerungswirkungen von Gebühren sind wirkungsvoller, falls sie mit anderen Methoden der Hochschulfinanzierung kombiniert werden. Auf diese Weise können finanzielle Mittel durch den Staat nicht nur anhand von Kriterien wie die Nachfrage nach Studienplätzen gewährt werden, sondern auch an anderen Bedingungen, wie zum Beispiel dem Hochschultyp oder dem Fach, berücksichtigt werden.¹³⁵ Sozialverträglichkeit stellt ein weiteres essentielles Merkmal von Studiengebühren dar. Damit auch sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten am Studium teilnehmen können, muss zusätzlich ein Stipendiensystem eingeführt werden. Von einer Abschaffung von Studiengebühren würden eher wohlhabendere Studenten profitieren, da das System des BAföG ein solches Stipendiensystem nicht vorsieht. Dadurch verlieren Studiengebühren ihre Steuerungswirkung.¹³⁶

Gegner von Studiengebühren bringen neben der zuvor erwähnten mangelnden Steuerungswirkung weitere Gegenargumente an. Diese betreffen unter anderem die nicht

¹³² vgl. Küpper (2002), S. 28

¹³³ vgl. Küpper (2002), S. 29

¹³⁴ vgl. Küpper (2002), S. 29-30

¹³⁵ vgl. Küpper (2002), S. 30

¹³⁶ vgl. Küpper (2002), S. 32

vorhandene Gegenleistung bei der Erhebung dieses Aufwandes. Universitäten bzw. Fachhochschulen sind oft aufgrund von Kapazitätsproblemen nicht in der Lage, optimale Studienbedingungen anzubieten. Bevor über die Einführung von Studiengebühren diskutiert wird, sollte der Staat seiner Pflicht nachkommen, nämlich der Schaffung optimaler Bedingungen für das Studium. Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf den Finanzierungsaspekt. Es wird bezweifelt, dass Studiengebühren die Defizite in der Finanzierung von Hochschulen ausgleichen können. Kritiker gehen vielmehr davon aus, dass das Finanzministerium Kürzungen in diesem Bereich vornehmen wird, wodurch die Kosten von Studiengebühren deren Nutzen übersteigen würde. Bei den Gebühren muss differenziert werden zwischen generellen Studiengebühren, welche alle Studierenden in gleicher Höhe bezahlen müssen und jenen, die entrichtet werden müssen, falls die Überschreitung der Regelstudienzeit mehr als zwei Semester beträgt.¹³⁷

3.3. Funktion von Qualitätssicherungs- und Informationssystemen

3.3.1. Hochschulrechnungswesen

Ein weiteres Steuerungsinstrument in Hochschulen, welches durch den Träger in Form von gesetzlichen Regelungen implementiert wurde, stellt das Hochschulrechnungswesen dar. Durch immer knapper werdende staatliche Mittel und der höheren Zahl an Prüfungen, welche vom Rechnungshof durchgeführt werden, werden Hochschulen gezwungen, neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Dadurch entsteht ein Konkurrenzkampf zwischen Universitäten sowie Fachhochschulen um Mittel, welche vom Staat zur Verfügung gestellt werden.¹³⁸ Im Zuge der Entwicklung von Hochschulen im Laufe der Zeit kam es zur Transformation des Hochschulrechnungswesens von der Kameralistik zum kaufmännischen System, die entweder auf politischer Ebene oder auf freiwilliger Basis erfolgte. Das Ziel dieser Umstellung war es, einen höheren Nutzen von Informationen zu generieren.¹³⁹

Die Gründe für die Einführung einer Hochschulrechnung sind dabei vielvältiger Natur. Laut einer Befragung deutscher Universitäten wurde am häufigsten das Argument angegeben, dass die Kosten und/oder die Leistungen der Hochschulen mehr transparent gemacht werden sollen. Als weitere Gründe nannten die Befragten den notwendigen Globalisierungsprozess der Haushalte sowie die Zurverfügungstellung von Informationen, welche unter anderem für die Budgetierung essentiell ist. Auf der anderen Seite nannten die Hochschulen fehlende gesetzliche Grundlagen als Hindernis für die Implementierung einer Hochschulrechnung.¹⁴⁰ Die breite Mehrheit der befragten Universitäten gab als Zweck der Umstellung an, die Transparenz in den internen Prozessen zu erhöhen. Zudem wird die Unterstützung bei der

¹³⁷ vgl. Pasternack (2001), S. 318

¹³⁸ vgl. Weichselbaumer (1999), S. 280

¹³⁹ vgl. Weichselbaumer (1999), S. 281

¹⁴⁰ vgl. Weichselbaumer (1999), S. 286

Entscheidungsfindung sowie das Steuern von Verhalten als weitere Zwecksetzungen für das kaufmännische Rechnungswesen in Institutionen erwähnt.¹⁴¹

Der traditionelle Haushaltsplan wird, wie dies bei allen öffentlichen Haushalten der Fall ist, vom Finanzministerium durch beeinträchtigende Maßnahmen wie etwa Stellenbesetzungssperren oder globale Minderausgaben gesteuert. Der kameralistische Haushaltsplan, welcher mit einem Wirtschaftsplan für staatliche Unternehmen keine Gemeinsamkeiten aufweist, stellt eine Zusammenstellung von Daten dar. Er bildet sich aus dem Gesamtplan sowie Einzelplänen. Ersterer setzt sich etwa zusammen aus einer Berechnung des Finanzierungssaldos (Finanzierungsübersicht) oder aus einem Kreditfinanzierungsplan, der Krediteinnahmen und Ausgaben in Form von Tilgungen beinhaltet. Einzelpläne hingegen bestehen, dem Organisationsprinzip folgend, aus Kapiteln, die einer vier- oder fünfstelligen numerischen Anordnung folgen. Beispielsweise beziehen sich bei Kapitel 05 131 die ersten beiden Ziffern auf das Bildungsministerium in Nordrhein-Westfalen, während sich die restlichen drei auf die Universität zu Köln beziehen. Zudem erfolgt eine zusätzliche Einteilung der Kapitel der Einzelpläne in Titeln, die von den haushaltstechnischen Elementen die kleinste Einheit darstellt.¹⁴² In den Gruppierungsplänen erfolgt die Vergabe der ersten drei Titelnummern für Bund und Länder auf einheitliche Art und Weise, wodurch ein problemloser Vergleich zwischen den Haushaltsplänen möglich ist.¹⁴³ Ein Hochschulhaushalt, der dem Prinzip des Kameralismus folgt, weist bei den Einnahmen und Ausgaben oft keinen Bezug auf, kann nicht übertragen werden und dessen Stellenplan wirkt starr. Aufgrund dieser Risiken führten deutsche Bundesländer, wie etwa Nordrhein-Westfalen, Modellversuche ein, die eine gemischte Form (kameralistische und kaufmännische Haushaltsführung) vorsahen.¹⁴⁴

Das kameralistische Rechnungswesen wird durch eine Gruppierung von Einnahmen und Ausgaben nach Titeln, welche wiederum in Hauptgruppen, Obergruppen sowie Gruppen unterteilt werden. Außerdem werden Ressorts in Einzelpläne und Kapitel klassifiziert. Aus dieser Einteilung ergeben sich die Buchungskonten von Universitäten sowie Fachhochschulen. Allerdings ergeben sich aus einer solchen Systematik auch Schwierigkeiten: Es können häufig nicht die gesamten Ausgaben einer Hochschule aus einem Kapitel ersichtlich werden, da diese auch mitunter andere Ressorts betreffen. Beispielsweise betreffen Aufwendungen für Neubauten oder verkehrspolitische Forschungsprojekte mehrere Bereiche von Universitäten sowie Fachhochschulen.¹⁴⁵ Der Sinn der kameralistischen Hochschulrechnung ist es, die Einnahmen und Ausgaben auf Ordnungsmäßigkeit sowie die Einhaltung der Haushaltsansätze zu überprüfen. Es werden lediglich Zugänge und Abgänge von Zahlungsmitteln eines Haushaltsjahres beobachtbar und messbar erfasst, wodurch es essentiell ist, dass sämtliche

¹⁴¹ vgl. Weichselbaumer (1999), S. 287

¹⁴² vgl. Behrens (2001), S. 48

¹⁴³ vgl. Behrens (2001), S. 49

¹⁴⁴ vgl. Behrens (2001), S. 50

¹⁴⁵ vgl. Waltenberger (2006), S. 6

Rechnungen genau und nachprüfbar erstellt werden. Dieser Vorgang stellt jedoch keine geeignete Methode für eine wirtschaftlich orientierte Denkweise im öffentlichen Bereich dar. Der Grund dafür ist, dass der nicht-zahlungswirksame Wertverzehr in der Jahresrechnung nicht erfasst wird. Zudem schränkt der Grundsatz der zeitlichen Spezialität die Gewährung von Budgetmitteln ein, da diese nur innerhalb eines bestimmten Zeitraums bewilligt werden dürfen. Der Grundsatz der sachlichen Spezialität besagt, dass keine weitere Tätigkeit von Ausgaben erfolgen darf, wenn die zu einem Titel zugehörigen Mittel bereits aufgebraucht waren. Die Planung der Hochschulen kann aufgrund der kurzfristigen Orientierung des Budgets nicht auf effektive und langfristige Art und Weise erfolgen. Für Institutionen besteht durch dieses System eher ein Anreiz, Ausgaben zu tätigen als Sparmaßnahmen vorzunehmen.¹⁴⁶ Das stellt einen weiteren Nachteil der kameralistischen Haushaltsführung dar.

Im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle werden Teile der staatlichen Finanzverwaltung auf die Hochschulen übertragen.¹⁴⁷ Abbildung 5 illustriert das System der Finanzautonomie für Hochschulen, welches die Ausgaben-, Einnahmen sowie die Überschussautonomie umfasst.¹⁴⁸

Das kaufmännische Rechnungswesen wird als ein essentielles Steuerungsinstrument angesehen, um Hochschulen besser steuern zu können. Das System ist eng an das HGB und das Prinzip der doppelten Buchführung angelehnt, wodurch die Implementierung von Globalhaushalten oder generell ein höherer Autonomiegrad in den Institutionen ermöglicht wird.¹⁴⁹ Ein wesentlicher Unterschied zwischen diesem System und der Kameralistik besteht im Wesentlichen in der Auffassung ihrer Positionen hinsichtlich der Erfassung von Geld- und Leistungsströmen der Hochschulen. Im kameralistischen Rechnungswesen stehen die Prinzipien der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit im Vordergrund, während sich das kaufmännische System nicht auf den juristischen Standpunkt, sondern auf die Ökonomie fokussiert.¹⁵⁰

¹⁴⁶ vgl. Waltenberger (2006), S. 7

¹⁴⁷ vgl. Waltenberger (2006), S. 8

¹⁴⁸ vgl. Waltenberger (2006), S. 9

¹⁴⁹ vgl. Küpper (2000), S. 217

¹⁵⁰ vgl. Küpper (2000), S. 218

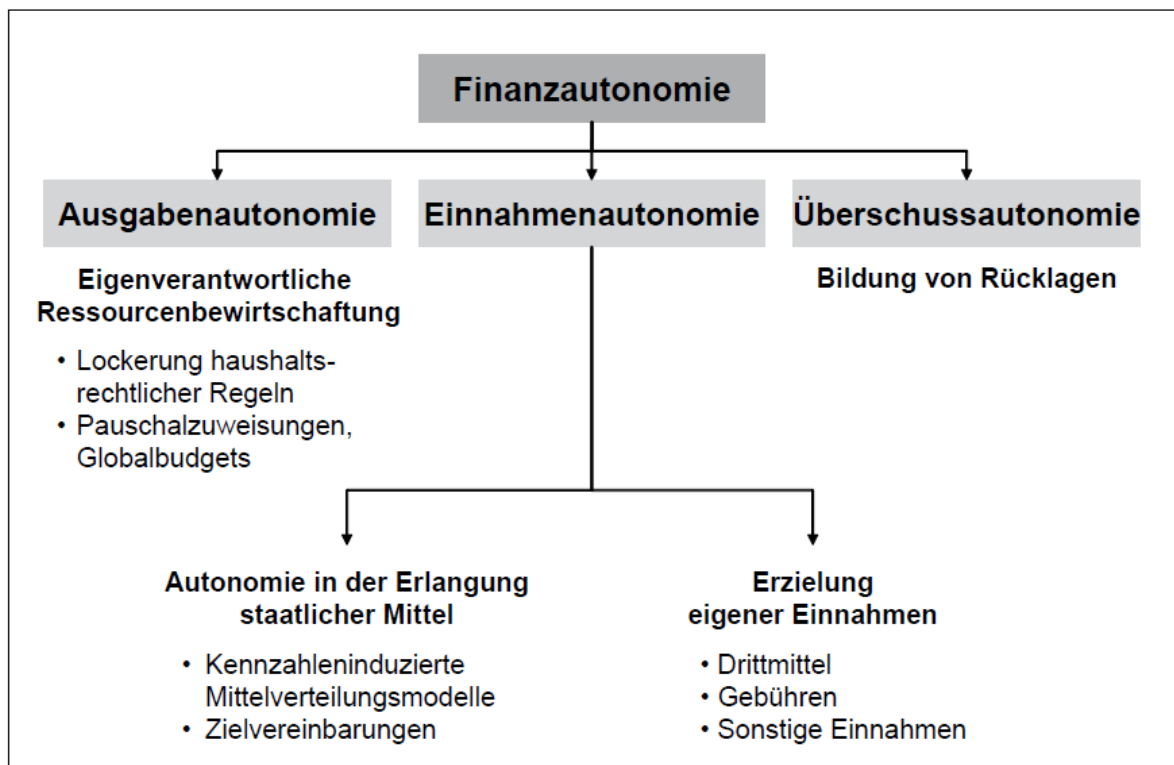


Abbildung 6: System der Finanzautonomie für Hochschulen

Quelle: Waltenberger (2006), S. 9

Bei einer leistungsfähigen Hochschulrechnung sollte die Finanzrechnung, die die Bewegungen von Zahlungsmittelbeständen eines Jahres anzeigt und deren Ziel darin liegt, den Zahlungsmittelüberschuss zu ermitteln, im Mittelpunkt stehen. Indem eine Bilanz aufgestellt wird, wird zudem ein Überblick über die Vermögenswerte der Hochschule gewährt, was zuvor im kameralistischen System nicht möglich war. Da Universitäten sowie Fachhochschulen keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen und auch ihr Erfolg nicht nur von einer Größe abhängt, gestaltet sich die Bildung einer Gewinn- und Verlustrechnung schwierig.¹⁵¹ Aus diesem Grund scheint es durchaus sinnvoll, eine Vermögensänderungsrechnung zu bilden, wo ersichtlich wird, wie sich das von der Hochschule verwendete Kapital verändert hat, etwa durch eine Änderung des Wertes bei Anlagen. Auf diese Weise entsteht ein dreiteiliges Rechnungssystem, welches in Abbildung 7 dargestellt ist. Der Zahlungsüberschuss, welcher in der Finanzrechnung ermittelt wird, entspricht dem in einer Periode erzielten Saldo vor Berücksichtigung von Vermögensänderungen. Dieser Saldo muss dann in die Vermögensänderungsrechnung übertragen werden. Ein Vorteil dieses dreiteiligen Systems ist, dass eine Ableitung sowohl aus der doppelten Buchführung als auch aus dem kameralistischen System möglich ist.¹⁵²

¹⁵¹ vgl. Küpper (2000), S. 224-226

¹⁵² vgl. Küpper (2000), S. 226

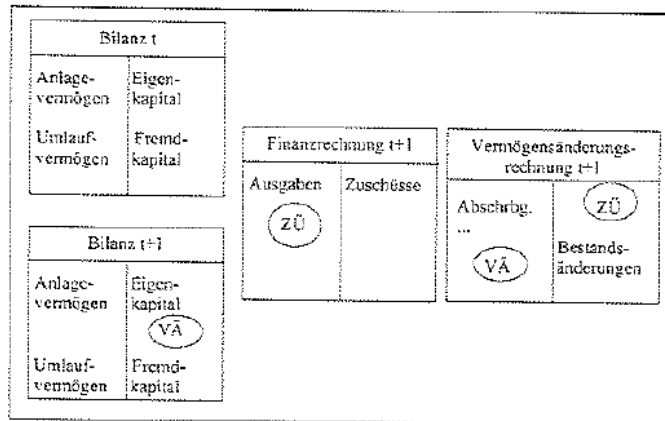


Abbildung 7: Dreiteilige Hochschulrechnung

Quelle: Küpper (2000), S. 227

In Bezug auf die Erfolgsrechnung in Hochschulen, sollte einem finanziellen bzw. monetären Input (Kostenrechnung) ein nicht-monetärer Output (Leistungsrechnung) gegenübergestellt werden. Die Gliederung der Erfolgsrechnung erfolgt dabei in drei Teilen (Kosten-, Leistungs- und Erfolgskennzahlrechnung), welche einen eher kurzfristigen Planungshorizont aufweisen. Allerdings müssen in Hochschulen Entscheidungen getroffen werden, die einen deutlich längeren Zeitraum als ein Jahr mitsichziehen, wie zum Beispiel die Besetzung von Professuren oder die Aufnahme von Studierenden.¹⁵³ Deshalb muss die Verknüpfung von Input und Outputfaktoren in den kurzfristigen Rechnungen erfolgen, um eine Vergleichbarkeit vorweisen zu können. Abbildung 8 illustriert die dreiteilige Erfolgsrechnung von Hochschulen.¹⁵⁴

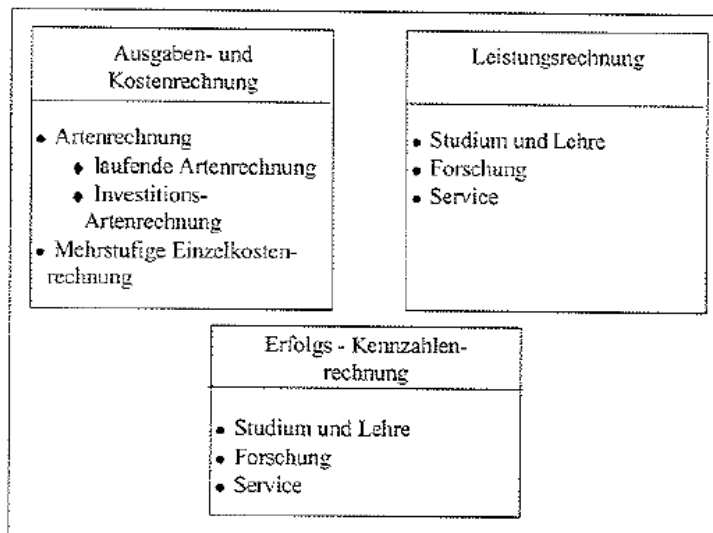


Abbildung 8: Dreiteilige Hochschulerechnung

Quelle: Küpper (2000), S. 228

¹⁵³ vgl. Küpper (2000), S. 227

¹⁵⁴ vgl. Küpper (2000), S. 228

Der Staat als Träger von Hochschulen legt fest, dass die Hochschulen eine Kosten- und Leistungsrechnung durchführen muss. Bei der Kosten- und Leistungsrechnung, welche dem internen Rechnungswesen zugehörig ist, werden Methoden bzw. Konzepte der Planung, Steuerung und Kontrolle innerhalb von Organisationen vorgenommen.¹⁵⁵ Das System der Finanzautonomie von Hochschulen macht eine Änderung des Konzepts des Rechnungswesens und der Rechnungslegung an diesen Institutionen notwendig, da die Kontrollinstrumente in diesen Gegebenheiten an Aussagekraft verlieren. Aus diesem Grund erfolgte eine Diskussion darüber, eine Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten sowie Fachhochschulen einzuführen.¹⁵⁶ Dieses Instrument kann nämlich zu einem besseren Kostenbewusstsein innerhalb der Institutionen führen sowie eine essentielle Basis für die Führung der Organisation sein.¹⁵⁷

Die Erstellung von Leistungen an der Universität kann als ein Vorgehen beschrieben werden, wo eine Kombination von Lehr-, Forschungs- sowie Serviceprozessen stattfindet. Dieser Prozess geschieht unter Einsatz von Produktionsfaktoren, wie etwa durch menschliche Arbeit oder Maschinen. Als Produkte der Hochschule können Absolventen, Patente oder Publikationen angesehen werden.¹⁵⁸ Die universitären Kosten können dabei jenem Wert entsprechen, welcher für die Hervorbringung der hochschulischen Güter benötigt wird. Auf der anderen Seite stellen die fertigen Produkte bzw. deren in Geld gemessenes Vermögen die Leistung der Institution dar. Durch die Gegenüberstellung von Kosten und Leistungen kann der Erfolg der Universität festgestellt werden.¹⁵⁹ Im Gegensatz zu Privatunternehmen sind Hochschulen nicht primär auf das Ziel der Gewinnerreichung gerichtet. Sie verfolgen nämlich eine Reihe von Zielen, welche etwa die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses oder Forschungserfolge umfassen. Die Messung erfolgt häufig nicht in Geldeinheiten (zum Beispiel die Anzahl der Absolventen einer Hochschule), wodurch die Gewinnerzielung bei Universitäten sowie Fachhochschulen nicht im Vordergrund steht. Dies gilt selbst bei der Betrachtung von Studiengebühren, welche sich an den Gegebenheiten des Markts orientieren. Der wissenschaftliche Fokus der Institutionen, insbesondere im Bereich der Forschung, stellen sicher, dass die Universität nicht primär am Gewinn ausgerichtet ist. Die Kosten- und Leistungsrechnung von Hochschulen muss daher nicht nur ausschließlich aus monetären Größen bestehen, sondern auch nichtmonetäre Werte enthalten.¹⁶⁰

Bei der Erfassung von Kosten und Leistungen von Universitäten sowie Fachhochschulen können etwa sämtliche, auf subjektiven Kriterien bezogenen Rechnungen, in gesonderten Auswertungsrechnungen dargestellt werden. Dies betrifft beispielsweise die Vermietung von

¹⁵⁵ vgl. Witte (2001), S. 82

¹⁵⁶ vgl. Waltenberger (2006), S. 9-10

¹⁵⁷ vgl. Waltenberger (2006), S. 10

¹⁵⁸ vgl. Weichselbaumer (2001), S. 80-81

¹⁵⁹ vgl. Weichselbaumer (2001), S. 81

¹⁶⁰ vgl. Weichselbaumer (2001), S. 82

hochschulischen Räumlichkeiten an externe Personen. Dafür sind die Überprüfbarkeit sowie Offenlegung der Wertansätze sowie die Sicherstellung der Unverfälschbarkeit der Daten Voraussetzung. Die Zwecke von Universitäten sowie Fachhochschulen sind vielfältiger Natur. Die Darstellung von Kosten und Leistungen umfasst dabei einen wesentlichen Aspekt der Transparenzschaffung, einer wesentlichen Funktion der Institutionen. Ein weiterer, essentieller Zweck von Hochschulen betrifft auch die Planung von der Verwendung von Ressourcen, unabhängig vom Zeithorizont. Beispielsweise zählt dazu die Vorhersage von Aufwänden und Erträgen. Die Allokation von Ressourcen betrifft jedoch auch hochschulinterne Prozesse, wie etwa Zielvereinbarungen in Zusammenhang mit Anreizsystemen.¹⁶¹

3.3.2. Berichtswesen

Seit den 90er Jahren wird ein Anstieg der Verwendung von Berichten, wie zum Beispiel Lehr- oder Evaluationsberichten in Hochschulen festgestellt. Es haben sich Begrifflichkeiten, wie Hochschulberichtswesen oder akademisches Berichtswesen im Zuge dieses Trends durchgesetzt.¹⁶² Der Bericht selbst stellt die kleinste Einheit im Berichtswesen dar und bezeichnet „jegliche nachträglich verschriftlichte, mediengebundene Form (...) der Kommunikation, die mit einem bestimmten Zweck für ein bestimmtes Zielpublikum erstellt [worden ist].“¹⁶³ Das Berichtswesen selbst hingegen umfasst Personen, Einrichtungen oder Informationen, mit deren Hilfe die Erstellung sowie Weitergabe von Berichten erfolgen kann.¹⁶⁴

Ein Berichtswesen hat im Allgemeinen zwei wesentliche Anforderungen zu erfüllen. Da wäre zum einen darauf zu achten, ob Datenströme technisch verarbeitet und abgerufen werden können. Dabei sollen Mehrfacherhebungen vermieden sowie der Zugriff auf Daten ohne große Mühe ermöglicht werden. Die andere Anforderung betrifft die inhaltlichen Voraussetzungen, deren Richtung vom Staat und anderen Stakeholdern vorgegeben werden. Idealerweise sollten alle Akteure auf den gleichen Datenbestand zurückgreifen können.¹⁶⁵ Bei der dritten Anforderung des Berichtswesens ist es wichtig zwischen hochschulinternem und hochschulexternem Berichtswesen zu unterscheiden. Zu Ersterem zählt beispielsweise die Kosten- und Leistungsrechnung, während Globalhaushalte externe Rechenschaft verlangen. Beim internen Berichtswesen muss der Staat den Hochschulen einen Spielraum für die Gestaltung der Berichte gewähren.¹⁶⁶ Die staatlichen Stellen sollen dabei die Rahmenbedingungen abstimmen, wie dies etwa bei den Kostenartenplänen der Fall ist. Eine andere Aufgabe kann in der Abfrage der Kosten- und Leistungsdaten für die Rechenschaftslegung liegen, wobei die Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung in der

¹⁶¹ vgl. Weichselbaumer (2001), S. 82

¹⁶² vgl. Bauernschmidt (2016), S. 24

¹⁶³ vgl. Bauernschmidt (2016), S. 25

¹⁶⁴ vgl. Bauernschmidt (2016), S. 25

¹⁶⁵ vgl. Ziegele (2003), S. 8

¹⁶⁶ vgl. Ziegele (2003), S. 9

Verantwortung der jeweiligen Hochschule liegt.¹⁶⁷ Das Berichtswesen hat die Erfüllung zwei wesentlicher Aufgaben zum Ziel: Rechenschaftslegung der Ergebnisse gegenüber Ministerien und Parlament sowie die Bereitstellung von Informationen, welche sowohl für die staatliche als auch die hochschulinterne Steuerung herangezogen werden.¹⁶⁸

Wie bereits vorher erwähnt, haben Hochschulen aufgrund landesrechtlicher Vorgaben die Verpflichtung, Berichte in regelmäßigem Abstand zu erstellen und zu veröffentlichen. Dabei können sich diese Reports auf unterschiedliche Zeitpunkte beziehen: Lehr- oder Forschungsberichte beziehen sich auf vergangenheitsbezogene Informationen, während Struktur- oder Entwicklungspläne auf die Zukunft gerichtet sind. Kritiker bemängeln jedoch, dass Lehrberichte lediglich einen deskriptiven Charakter aufweisen, sodass sie kaum Informationen über Qualitätsentwicklung beinhalten. Bei Forschungsberichten wurden ähnliche Kritikpunkte geäußert: Diese Reports stellen lediglich eine Aufzählung der Forschungsprojekte einer Universität bzw. Fachhochschule dar, welche entweder noch laufen oder bereits abgeschlossen sind.¹⁶⁹ Auf der anderen Seite fokussieren sich Struktur- oder Entwicklungspläne eher auf Qualität anstatt auf Quantität. Diese analysieren nämlich die Angebote von Hochschulen und stellen damit einen Vergleich zum Arbeitsmarkt her, woraus eine Ableitung von Entwicklungskonzepten möglich wird. Weitere Arten des Berichtswesens betreffen etwa Rankings oder Vergleiche von Drittmitteln zwischen den Universitäten bzw. Fachhochschulen.¹⁷⁰

3.3.3. Evaluierung

Die Novelle des deutschen Hochschulrahmengesetzes (HRG) aus dem Jahr 1998 bestimmte die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung von Evaluationen an Universitäten bzw. Fachhochschulen. Seit den 1990er Jahren, als Bachelor- und Masterstudiengänge eingeführt wurden, erhöhten sich auch die rechtlichen Anforderungen von Qualitätssicherungsverfahren, welche von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich geregelt werden. Das System der Evaluierung ist in Bezug auf Fächer sowie Fachbereiche noch ein relativ neuer Bereich, während Forschungsleistungen im Hochschulbereich schon seit längerer Zeit bewertet werden.¹⁷¹

Im Bereich der Evaluierung fand Ende der 1980er Jahre im Zuge des Endes des Sozialismus ein Wandel statt. Evaluierungsprozesse wurden in deutschen Hochschulen ausgeweitet. Die vierte Novellierung des deutschen Hochschulrechts im Jahre 1998 legte fest, dass Evaluierungsprozesse für die beiden Bereiche Forschung und Lehre verpflichtend durchzuführen sind. In diesem Zusammenhang wurde auch ein neues Amt, der Studiendekan,

¹⁶⁷ vgl. Ziegele (2003), S. 10

¹⁶⁸ vgl. Ziegele (2003), S. 11

¹⁶⁹ vgl. Kaufmann (2009), S. 41

¹⁷⁰ vgl. Kaufmann (2009), S. 42

¹⁷¹ vgl. Schmidt (2009), S. 163

implementiert, der unter anderem dafür verantwortlich ist, den Lehrbericht zu erstellen.¹⁷² In den 90-er Jahren haben sich verschiedene Instrumente der Evaluation durchgesetzt. Diese wurden zunächst hauptsächlich innerhalb der Hochschule zur Verbesserung der Qualität von Lern- sowie Lehrprozessen eingesetzt. Darunter fallen etwa Maßnahmen wie die Analyse von Stärken und Schwächen von Studiengängen.¹⁷³ Eine Innovation in diesem Bereich stellt die Verknüpfung von Evaluationen mit der Qualitätssicherung dar, wo externe Anforderungen eine essentielle Rolle spielen und diese als Fundament für Steuerungsentscheidungen von Hochschulen dienen. Auf diese Weise sollen Managemententscheidungen auf wissenschaftlicher Basis, den Evaluationen, erfolgen.¹⁷⁴

Vor allem in den 1990er Jahren fand ein Ausbau des Hochschulevaluationssystems in den beiden Bereichen Studium und Lehre statt. Allerdings ist das Verständnis für den Begriff Evaluation nicht eindeutig festgelegt, sodass sie von einzelnen Akteuren unterschiedlich interpretiert wird. Die Thematisierung beinhaltet interne und externe Evaluationen, Befragungen zu Lehrveranstaltungen oder Forschungsrankings. Qualitätssicherungsverfahren betreffen die Gegenstände Forschung, Lehre sowie Studium, während bei der Form zwischen Programm-, Projekt- und institutioneller Evaluation differenziert werden kann. Abbildung 9 veranschaulicht diese Systematisierung von Qualitätssicherungsverfahren.¹⁷⁵

Verfahren	Vorwiegender Gegenstand	Bezug	Funktion
Institutionelle Evaluation/ Peer-Review	Studium und Lehre, Forschung	Institutionen/Programme	Entwicklung
Lehrveranstaltungs- befragung	Studium und Lehre	Programme	Entwicklung/Kontrolle
Berichte	Studium und Lehre, Forschung	Institutionen/Projekte	Kontrolle/Legitimation
Rankings/Ratings	Studium und Lehre, Forschung	Institutionen	Kontrolle/Legitimation
Akkreditierung	Studium und Lehre	Programme	Kontrolle/Entwicklung
Projektcontrolling	Forschung	Projekte	Kontrolle/Legitimation

Abbildung 9: Systematisierung von Qualitätssicherungsverfahren

Quelle: Schmidt (2009), S. 164

Einige dieser aufgezählten Methoden stellen keine Evaluationsverfahren im eigentlichen Sinne dar, wie dies etwa bei Befragungen über Lehrveranstaltungen der Fall ist, die streng genommen keine Evaluation darstellen. Die deutschen Evaluationsverbünde nehmen häufig Bezug auf interne und externe Bewertungsverfahren, welche kontrovers diskutiert werden.¹⁷⁶ In Deutschland verbreitet sich dieses Steuerungsinstrument je nach Bundesland auf unterschiedliche Art und Weise. Niedersachsen, Baden-Württemberg oder Bremen weisen eine

¹⁷² vgl. Bauernschmidt (2016), S. 23

¹⁷³ vgl. Pohlenz (2008), S. 67

¹⁷⁴ vgl. Pohlenz (2008), S. 68

¹⁷⁵ vgl. Schmidt (2009), S. 164

¹⁷⁶ vgl. Schmidt (2009), S. 165

breite Aufstellung zu diesem Thema auf. Die Mehrheit der ostdeutschen Bundesländer oder Bayern hingegen verfügen lediglich über Einrichtungen in ihren Universitäten bzw. Fachhochschulen, welche sich mit Bewertungen auseinandersetzen. Einrichtungen, welche sich mit Qualitätssicherung auseinandersetzen, werden innerhalb von Hochschulen zunehmend ausgebaut. Allerdings ist in diesem Zusammenhang unklar, welche Qualifikationen die handelnden Akteure in diesen Institutionen aufweisen.¹⁷⁷

Über die Zulassung von Studiengängen üben das zuständige Bildungs- oder Kultusministerium einen Einfluss auf den Evaluationsprozess von Universitäten bzw. Fachhochschulen aus. Anhand einer Sammlung an Anforderungen kann eine Orientierung der Verantwortlichen für die Qualitätssicherung an Kriterien und Verfahren erfolgen.¹⁷⁸ Evaluation weist eine enge Verbindung zum Begriff des Qualitätsmanagements auf. Aus diesem Grund spielen sowohl Evaluationsbeauftragte als auch die Leitung der Hochschule bei der Umsetzung von Evaluationsprozessen eine essentielle Rolle. Letztere sind vor allem für die Entwicklung einer geeigneten Strategie zur Qualitätssicherung sowie für die Sicherstellung der Kommunikationsflüsse verantwortlich. Schwierigkeiten können sich in diesem Zusammenhang daraus ergeben, dass die Hochschulleitung oft kaum Bereitschaft für die Zurverfügungstellung der erforderlichen Ressourcen für den Mitarbeiterstab in den Bereichen Evaluation und Qualitätsmanagement aufweist. Die Zuständigkeiten für die Umsetzung von Maßnahmen im Evaluationsprozess sind unterschiedlich: Dies kann die Verantwortung von Fachbereichen als auch dezentrale Organisationsbereiche für den Evaluationsprozess betreffen. Aber auch zentrale Organisationseinheiten, wie die Stabstelle des Präsidiums oder andere zentrale Verwaltungsstellen, führen Evaluationen an Hochschulen durch. Im Hochschulbereich werden Beurteilungen nicht nur für Lehrveranstaltungen und Studiengänge verwendet, sondern auch im Forschungsbereich.¹⁷⁹ Der Umgang mit den Ergebnissen der Prozesse im Sinne ihrer Offenlegung wird ebenfalls unterschiedlich ausgelegt. Diese können entweder umfangreich veröffentlicht werden oder die Dekane bzw. Fachbereichsleiter übernehmen diese Aufgabe, um fakultäts- oder hochschulbezogene Diskussionen zu ermöglichen.¹⁸⁰

In den letzten Jahren hat sich der Fokus der Evaluation durch den Bologna-Prozess auf die Erreichung von Lehr- und Lernzielen verlagert. In Bezug auf die Qualitätssicherung von Lehrveranstaltungen, werden meistens Studierende befragt. Die Ergebnisse dieser Befragung werden vom Lehrveranstaltungsleiter für Planungsprozesse herangezogen. Außerdem werden bei Studiengängen oder Lehrprogrammen ebenfalls Befragungen durchgeführt, um deren Qualität einschätzen zu können. Dabei erfolgt eine Ermittlung verschiedener relevanter Kennzahlen im Hochschulbereich, wie etwa die Einhaltung der Regelstudienzeit oder die Quote

¹⁷⁷ vgl. Schmidt (2009), S. 166

¹⁷⁸ vgl. Pohlenz (2008), S. 73

¹⁷⁹ vgl. Mitterauer/Huemmert (2014), S. 109

¹⁸⁰ vgl. Mitterauer/Huemmert (2014), S. 110

der Studienabbrecher.¹⁸¹ Eine weitere Thematik, welche im Rahmen der Hochschulevaluation in Studium und Lehre untersucht wird, stellen die Ausbildungsmöglichkeiten auf Universitäten oder Fachhochschulen dar. Als Indikator wird dabei die berufliche Karriere der Studierenden, welche sich nach Studienabschluss entwickelt, herangezogen. Dies wird häufig ermittelt, indem Absolventinnen und Absolventen befragt werden.¹⁸²

Im Bereich der Forschung sind vor allem zwei Evaluationsverfahren zu nennen: Das Peer-Review Verfahren sowie das bibliometrische Verfahren. Beim Peer-Review Verfahren, welches erfolgreich in Berufungsverfahren oder bei der Beurteilung von Projektanträgen angewendet wird, erfolgt die Beurteilung durch Peers. Dieses Verfahren funktioniert anhand eines Zweistufensystem: Zunächst erfolgt die Erstellung und eine anschließende Übermittlung eines Selbstevaluationsberichts an Gutachter. Danach besuchen diese die Organisationseinheit und überbringen das Gutachten ihrem Auftraggeber. Hierbei sollte eine Überprüfung der Gutachter auf fachliche Unbefangenheit und Qualifikation erfolgen. Beim Peer-Review Verfahren wird häufig die Subjektivität der Prüfer kritisiert bzw. deren Objektivität in Frage gestellt. Außerdem ist unklar, ob der Nutzen dieses Evaluationsverfahrens dem Aufwand überwiegt.¹⁸³ Im bibliometrischen Verfahren wird eine quantitative Erhebung des Verhaltens von Forschern bei Publikationen und Zitationen vollzogen. Die Messung der Performance in der Wissenschaft anhand der Anzahl von Publikationen und Zitationen erfolgt.¹⁸⁴

4. Empirische Feststellung der Unterschiede der Hochschulsteuerung in deutschen und österreichischen Hochschulen

4.1. Experteninterview

Der erste Teil der empirischen Arbeit umfasst das Experteninterview. Das Ziel dieser Methode ist es, einen Einblick in die Anwendung von Steuerungsinstrumenten in Hochschulen durch den Träger in der Praxis zu gewinnen. Es soll mithilfe dieses Verfahrens festgestellt werden, wie die Zusammenarbeit zwischen Staat und Hochschule in Hinblick auf die Festlegung von Zielvereinbarungen, der Einführung bzw. Abschaffung von Studiengängen oder der Bestimmung der Zusammensetzung des Hochschulrats erfolgt. In der Literatur wird kaum über die Anwendung von Methoden zur Steuerung von österreichischen Hochschulen eingegangen. Dies trifft vor allem auf den Vergleich zwischen öffentlichen Universitäten sowie Fachhochschulen in Österreich in Bezug auf die Nutzung der Steuerungsinstrumente zu. Dieser Vergleich ist essentiell, um eine Übersicht darüber zu erhalten, wie die Organisationssteuerung von Hochschulen abläuft.

¹⁸¹ vgl. Mitterauer/Huemmert (2014), S. 110

¹⁸² vgl. Mitterauer/Huemmert (2014), S. 111

¹⁸³ vgl. Mitterauer/Huemmert (2014), S. 111

¹⁸⁴ vgl. Mitterauer/Huemmert (2014), S. 112

Das Interview wird mit Frau Mag. Sabine Koch vom österreichischen Bundesministerium für Bildung, Forschung und Wissenschaft durchgeführt. Sie verfügt über eine außerordentliche Expertise im Bereich Universitäts- bzw. Hochschulplanung sowie damit in Zusammenhang stehende strategische Projekte, weswegen sie einen Einblick über die verschiedenen Methoden zur Steuerung von Hochschulen geben kann. Frau Mag. Koch ist Abteilungsleiterin in der Abteilung IV/1, Universitäts- bzw. Hochschulplanung, welche der Sektion IV (Universitäten und Fachhochschulen) zugehörig ist.

4.1.1. Kennzeichnung des Interviews

Das Ziel des Experteninterviews ist es, einen Einblick in die Anwendung der Steuerungsinstrumenten in den verschiedenen Hochschulsystemen in der Praxis sowie Erkenntnisse über die Hochschulsteuerung durch den österreichischen Staat zu erhalten. Das Interview wird mit Frau Mag. Sabine Koch vom österreichischen Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung gehalten. Dabei wird das Gespräch in Form eines Leitfadeninterviews geführt, welches eine teilweise strukturierte Form aufweist. Diese Methode der Befragung ist durch offen formulierte Fragestellungen charakterisiert, geschlossene Fragen sind somit nicht vorgesehen. Dabei verwendet der Interviewer einen Leitfaden als Unterstützung während des Gesprächs mit dem Interviewten. Bei wenig strukturierten Interviews können Reihenfolge und Formulierung der Fragen flexibel angepasst werden, während bei streng strukturierten Gesprächen diese strikt vorgegeben sind, der Interviewer und die Befragten somit keinen Spielraum besitzen.¹⁸⁵ Beim Leitfadeninterview hingegen gibt es zwar eine vorgegebene Struktur in Form von Fragen, die bereits vorformuliert und vorbereitet wurden. Allerdings wird die Reihenfolge sowie der Inhalt der Fragestellungen nicht exakt bestimmt. Beispielsweise kann der/die Interviewer/in neue Fragen stellen, falls sich diese aus dem Gespräch ergeben und nicht im Leitfaden festgelegt sind. Außerdem können beim Leitfadeninterview der/die Interviewpartner/in dazu angeregt werden, weitere Details zu ihren Antworten hinzuzufügen. Falls die Beantwortung jedoch zu ausschweifend erfolgt, kann der/die Interviewer den Gesprächspartner dazu veranlassen, wieder zum Thema bzw. dem Leitfaden zurückzukehren.¹⁸⁶ Im Gegensatz zu schwach strukturierten Interviews verläuft die Auswertung des Gesprächs beim Leitfadeninterview wesentlich einfacher ab, da in dieser Methode bereits eine gewisse Struktur gegeben ist.¹⁸⁷

In Bezug auf den Ablauf des Interviews selbst wurde dieses vorab mit der Gesprächspartnerin diskutiert. Das Gespräch wurde online mithilfe einer Videokonferenz (Zoom) durchgeführt. Das Interview, welches insgesamt etwas über eine Stunde dauerte und am 16. September um 15:00 durchgeführt wurde, wurde zu Transkriptionszwecken aufgezeichnet. Die Aufzeichnung ist zur Transkription des Gesprächs notwendig, um Erkenntnisse und Ergebnisse aus diesem

¹⁸⁵ vgl. Rager et. al (2000), S. 36

¹⁸⁶ vgl. Rager et. al (2000), S. 37

¹⁸⁷ vgl. Rager et. al (2000), S. 37-38

ableiten zu können. Vor der Durchführung des Interviews wurden die Fragen vorab der Gesprächspartnerin per E-Mail versendet, damit diese sich auf das Gespräch vorbereiten konnte. Auf diese Weise konnten sowohl der Interviewer als auch die Interviewte mit den gleichen Voraussetzungen das Interview beginnen.

Bei der Transkription wird eine Audio- oder Videoaufnahme, meistens Interviews oder Gespräche, in schriftlicher Form zur Verfügung gestellt. Dadurch können die gesprochenen Worte analysiert werden.¹⁸⁸ Beim Transkriptionsprozess wurde dabei die einfache Transkription ausgewählt. Hier werden keine non-verbalen Ereignisse festgehalten, das bedeutet, dass der Interviewtext frei von Dialekten oder Umgangssprachen wiedergegeben wird. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von „Glättung“. In dieser Methode steht der Gesprächsinhalt im Vordergrund, da auf gute Lesbarkeit sowie leichte Erlernbarkeit Wert gelegt wird.¹⁸⁹ Das vollständige Transkript des Interviews ist in Anhang 1 ersichtlich.

4.1.2. Ergebnisse und Erkenntnisse aus dem Interview

Der Zweck des Experteninterviews war es, einen Einblick in die praktische Anwendung von Steuerungsinstrumenten in österreichischen Hochschulen zu erhalten. Die Fragen ähnelten sich dabei zum Teil jenen der Fragebögen. Dies hat den Hintergrund, dass auf diese Weise eine Verdeutlichung der Unterschiede zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen hinsichtlich der Nutzung von Steuerungsinstrumenten erzielt werden kann, somit ein Vergleich der Hochschulsysteme ermöglicht wird. Dadurch kann eine Vergleichbarkeit, beispielsweise zwischen den Regelungen und Eigenschaften der Ziel- und Leistungsvereinbarungen in Universitäten sowie Fachhochschulen in Deutschland und Österreich, gegeben sein. Im Unterschied zu den Fragebögen, die an die einzelnen, deutschen und österreichischen Hochschulen gingen, wird im Interview vielmehr auf die Zusammenarbeit zwischen Staat und Hochschule eingegangen. Es soll daher thematisiert werden, welche Abteilungen bzw. Personen aus beiden Parteien an den Budgetverhandlungen oder ähnlichen Ereignissen beteiligt sind. Zudem soll der Prozess, welcher zur Einigung zwischen Ministerium und Hochschule in Bezug auf die Ausgestaltung der Steuerungsmethoden notwendig ist, näher beschrieben werden.

Im Interview mit Frau Mag. Koch vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung wird zunächst auf die Gesetze eingegangen, welche die Verwendung der verschiedenen Steuerungsinstrumente in österreichischen Hochschulen regeln. In Österreich ist das Universitätsgesetz 2002 hier maßgeblich. Für Fachhochschulen existieren hingegen eigene gesetzliche Regelungen, die im Fachhochschulgesetz festgelegt werden. Universitäten und Fachhochschulen stellen autonome Institutionen dar. Das bedeutet, dass beide keiner Detailsteuerung durch den Träger unterliegen, auch wenn beide staatliche Einrichtungen sind. Dann wurde gefragt, wie die Kommunikation zwischen Ministerium und Hochschule abläuft.

¹⁸⁸ vgl. Dresing/Pehl (2015), S. 17

¹⁸⁹ vgl. Dresing/Pehl (2015), S. 18

Es wird alle drei Jahre ein Globalbudget bzw. dessen Größe ausgehandelt. Jedoch entscheiden über die Verwendung der Mittel ausschließlich die Universitäten selbst. Nach der Ausverhandlung der Leistungsvereinbarung folgt ein Begleitgespräch, welches zweimal im Jahr stattfindet. Am Ende unterschreiben der Rektor auf Seiten der Hochschulen sowie der Sektionschef auf Seiten des Ministeriums die Leistungsvereinbarung, bevor der Bildungsminister den Vorgang mithilfe eines amtlichen Aktes abschließt. Es existieren weitere Kommunikationsebenen zwischen Hochschulen und Ministerium in Bezug auf die Anwendung der Steuerungsinstrumente. Da wäre etwa die Hochschulkonferenz, welche im Jahr 2011 entstand. Bei dieser Organisation, deren Versammlung auf freiwilliger Basis und nicht aufgrund gesetzlicher Grundlage entsteht, werden Themen im Hochschulbereich diskutiert, welche mehrere Bereiche betreffen. Die Hochschulkonferenz findet viermal jährlich statt. Daneben spielt das Sprachrohr der Universität, die Uniko (auch Universitätskonferenz genannt), ebenfalls eine essentielle Rolle in der Kommunikation zwischen den beiden Parteien. In der Regel kommunizieren die Präsidentin der Uniko, die Rektorinnen und Rektoren der österreichischen Universitäten, die Abteilungsleiter sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter beider Parteien miteinander über hochschulrelevante Themen.¹⁹⁰

Die nächste Frage thematisiert die Ausgestaltung des Besetzungsverfahrens an österreichischen Hochschulen. Die Interviewerin verweist in diesem Zusammenhang auf die 50%-Regel, welche gesetzlich für sämtliche Leitungsorgane und Gremien gilt. Hingegen gilt bei Fachhochschulen nur die Einhaltung eines „ausgewogenen Verhältnisses“, aber keine gesetzlich bindende Quote. Die eine Hälfte des Universitätsrats wird von der Regierung bestellt, die andere wird anhand des Vorschlags des Senats besetzt. Ein Universitätsrat kann aus fünf, sieben oder neun Mitgliedern bestehen, abhängig von der Entscheidung des Senats. Das letzte, ungerade Mitglied wird von den übrigen Personen im Universitätsrat gemeinsam bestimmt. Dann wurde befragt, wie die Hochschulleitung und andere Führungspersonen in österreichischen Hochschulen gewählt werden. Dabei wird der Rektor vom Universitätsrat bestimmt, der aus einem von einer Findungskommission zusammengestellten Dreivorschlag und nach Stellungnahme des Senats seine Wahl trifft. Die Vizerektoren werden vom Universitätsrat nach Vorschlag des Rektors bestimmt, während der Senat demokratisch von allen Arbeitnehmern der Universität gewählt wird. Dies betrifft also einen wesentlich größeren Personenkreis als bei den Rektoren und dem Universitätsrat.¹⁹¹

Im Interview wird zu der Ausgestaltung der Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die zwischen Staat und Hochschule ausgehandelt werden, näher eingegangen. Inhaltlich muss dieses Steuerungsinstrument beispielsweise strategische Ziele, Profilbildung, Forschung und Entwicklung oder Maßnahmen zur Verringerung der Quote von Studienabbrecherinnen und Studienabbrecher enthalten. In der dreijährigen Leistungsvereinbarung ist der

¹⁹⁰ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

¹⁹¹ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan (GUEP) integriert. Dieser wird im Universitätsgesetz 2002 festgelegt und beschreibt allgemeine Inhalte, welche in den Leistungsvereinbarungen aller Universitäten enthalten sein müssen. Beispielsweise muss das Thema Nachhaltigkeit im Lehrplan sämtlicher staatlicher Hochschulen, unabhängig davon, ob sie auf Technik, Kunst oder Wirtschaft ausgerichtet sind, behandelt werden. Das Fundament bildet der Hochschulplan, welcher für alle Universitäten, Fachhochschulen, Privatschulen sowie Pädagogischen Hochschulen gilt. Auf Basis des GUEP erfolgt die Erstellung eines Entwicklungsplans, welcher von den Universitäten individuell gestaltet wird. Die Fachhochschulen orientieren sich am Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan, der der Geschäftsführung als Fundament für die Festsetzung strategischer Ziele dient. Die Leistungsvereinbarung stellt ein Verhandlungsprozess dar, bei dem Sektionschef und Rektor sich auf Zielindikatoren und Vorhaben einigen.¹⁹²

In Bezug auf die Finanzierung betonte die Interviewerin die Universitätsfinanzierung Neu als Basis. Die Universitätsfinanzierung Neu stellt das Modell der Universitätsfinanzierung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung von Österreich dar. Dieses inkludiert prüfungsaktive Studien, welche die Anzahl der Absolventinnen und Absolventen umfasst und mit 16 ECTS pro Semester gewichtet wird. Abhängig von der Fächergruppe erfolgt die Implementierung eines Budgets pro prüfungsaktives Studium. Ein weiterer Bestandteil der Universitätsfinanzierung ist das wissenschaftliche Personal einer Universität, welches als Forschungsbasisleistung bezeichnet wird. Darunter fallen Erlöse aus Drittmittel, die Höhe der Professuren sowie die Anzahl der Personen, welche sich in der Doktoratsausbildung befinden. Die dritte Finanzierungssäule betrifft Infrastruktur und strategische Entwicklung, worunter Raumkosten oder die Miete einer Universität fallen. Die Indikatoren dieser drei Säulen bestimmen das Globalbudget. Finanzielle Konsequenzen bei Verfehlung der vereinbarten Ziele sind hingegen nicht wirklich vorgesehen. Falls bei den Zielindikatoren eine Abweichung von zwei Prozent nach unten festgestellt wird, dann erfolgt eine Reduktion der Auszahlung der vereinbarten Summe. Allerdings wird vorher in einem Gespräch zwischen Universität und Hochschule geklärt, aus welchen Gründen die Zielerreichung nicht erfolgte. Finanzielle Konsequenzen geschehen erst dann, wenn keine Plausibilität vorliegt. Belohnung sind in Form eines Budgeteinbehalts vorgesehen, der bei der erfolgreichen Implementierung sozialer Elemente in Hochschulen ausbezahlt wird.¹⁹³

Bei der nächsten Frage wird ermittelt, wie die Erreichung der Ziele, die in den Zielvereinbarungen festgelegt werden, überprüft wird. Universitäten müssen Kennzahlen einmal im Jahr dem Ministerium bekanntgeben, dessen Statistikabteilung diese anhand von Stichproben auf Plausibilität überprüft. Daneben werden Zielindikatoren in der Wissensbilanz angegeben, welche einmal jährlich vorgelegt werden muss. Zweimal im Jahr werden

¹⁹² vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

¹⁹³ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

Begleitgespräche abgehalten, wo Fragen über den Stand der Zielerreichung gestellt werden. In Bezug auf die kameralistische Hochschulrechnung, sollte erwähnt werden, dass österreichische Universitäten das System der doppelten Buchführung besitzen. Als Fundament dient das vierjährige Bundesfinanzrahmengesetz. In diesem Zeitraum verhandelt das Bildungsministerium mit dem Finanzminister über den groben Rahmen des Budgets, welches dann durch einen Beschluss im Parlament Gültigkeit erlangt. Als nächstes wurde erfragt, welche Berichte die österreichischen Universitäten dem Ministerium vorlegen müssen. Einmal im Jahr hat die Vorlegung von Rechnungsabschlüssen zu erfolgen sowie ein Finanzcontrolling in jedem Quartal. Zusätzlich sollen Universitäten jährlich eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie eine Wissensbilanz vorlegen. Die Wissensbilanz, welche im Unterschied zu Deutschland in Österreich flächendeckend eingesetzt wird, stellt ein umfangreiches Kennzahlensystem dar, in der zahlreiche Indikatoren inkludiert sind (z.B Anzahl der Studierende oder Frauenquoten im Kollegialorgan).¹⁹⁴

Schließlich wird in der letzten Frage die Gestaltung des Evaluierungsprozesses in österreichischen Hochschulen ermittelt. Während Fachhochschulen gesetzlich dazu angehalten werden, eine Qualitätssicherung bei sich durchzuführen, müssen Universitäten dies in den Bereichen Forschung und Lehre erfüllen. Die Intervalle, in denen diese Maßnahmen stattfinden sollen, legt die Hochschule selbst fest. Ein Audit ist jedenfalls in jedem fünften Jahr durchzuführen, eine Studentenevaluierung hingegen alle drei Semester.¹⁹⁵

4.2. Fragebögen an den Hochschulen in Deutschland und Österreich

Dieses Unterkapitel handelt vom zweiten Teil des empirischen Bereichs der wissenschaftlichen Arbeit. Es sollen Fragebögen, welche an die Hochschulen in Deutschland und Österreich gingen, analysiert werden. Dadurch soll ein Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfrage geliefert werden, da in der Literatur kaum Vergleiche zwischen Universitäten bzw. Fachhochschulen in deutschen und österreichischen Hochschulen vollzogen werden. Das Ziel dieser Methode ist es, die Anwendung der Steuerungsinstrumente in deutschen und österreichischen Hochschulen zu ermitteln, um diese Erkenntnisse anschließend mit jenen des Experteninterviews gegenüberzustellen. Auf diese Weise können die Hochschulsysteme beider Staaten miteinander verglichen werden. Jedoch zeigt der empirische Teil auch Unterschiede zwischen den deutschen Hochschulen in Bezug auf die Anwendung der Steuerungsinstrumente auf.

4.2.1. Kennzeichnung der Fragebögen

Die Fragebögen gingen an Universitäten bzw. Fachhochschulen in Deutschland und Österreich. Diese enthalten insgesamt 15 Fragestellungen, welche sich auf die drei Ebenen der Steuerung beziehen, die in der wissenschaftlichen Arbeit bereits vorgestellt wurden. Die Fragen, welche im Fragebogen enthalten sind, sind offen formuliert. Die Fragebögen wurden an die zustelligen

¹⁹⁴ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

¹⁹⁵ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022. siehe Anhang 1

Personen (Kanzler, die für den Finanz-und Haushaltsbereich zuständigen Vizepräsidenten, Abteilungsleiter sowie Mitarbeiter im Verwaltungsbereich Controlling, Haushalt oder Finanzen) per E-Mail versendet. Den Empfängern wurde versichert, dass ihre Angaben vertraut behandelt werden und ihre Identität und die der Hochschule im Zusammenhang mit dieser wissenschaftlichen Arbeit nicht bekanntgegeben wird. Das Ziel dieser Methode ist es, festzustellen, wie die Steuerungsinstrumente in Hochschulen durch den Träger angewendet werden. Diese Erkenntnisse werden mit jenen des Interviews gegenübergestellt, um einen Beitrag für die Beantwortung der Forschungsfrage zu leisten.

Die ersten fünf Fragen des Fragebogens beschäftigen sich mit der ersten Ebene, der Steuerung durch organisatorische Vorgaben durch das Führungssystem. Dabei liegt der Fokus vor allem auf die Eigenschaften der Hochschulräte. Dabei wird von den Hochschulen erfragt, wie viele Mitglieder dieses Gremium innehat, wie der Anteil hochschulexterner und hochschulinterner Personen ist sowie die Personengruppen (z.B Naturwissenschaftler), welche am häufigsten im Hochschulrat vertreten sind. Außerdem wurde befragt, wie hoch der Frauenanteil in diesem Gremium ist und welche Personengruppen für die Ausübung des Vorsitzes verantwortlich sind. Somit werden folgende Fragen in dieser Ebene behandelt:

Die zweite Ebene beschäftigt sich mit der Finanzierung von Universitäten bzw. Fachhochschulen. Hier liegt der Fokus auf den Leistungsvereinbarungen, welche zwischen Hochschule und dem jeweiligen Landesministerium abgeschlossen werden. Es wird befragt, welche Kennzahlen für die Allokation finanzieller Ressourcen durch den Staat relevant sind und welche Bedingungen für die Zuweisung der Mittel erfüllt sein müssen. Außerdem wird ermittelt, welche Sanktionen bei Zielverfehlung bzw. welche Belohnungen bei Zielerreichung im Rahmen der Zielvereinbarung vorgesehen sind. Schließlich geben die befragten Hochschulen an, wie die Überprüfung des Zielerreichungsgrads erfolgt. Die Fragestellungen in dieser Ebene lauten:

Die dritte Steuerungsebene enthält Qualitätssicherungs- und Informationssysteme, zu denen etwa Berichtspflichten und Evaluationsverfahren zählen. Diese werden auch im Fragebogen behandelt. Zuerst werden jedoch die Kennzahlen ermittelt, welche für das Rechnungswesen der Hochschule herangezogen werden, die Einbeziehung eventueller nicht-monetärer oder nicht-finanzieller Komponenten in der Kosten-und Leistungsrechnung sowie ob und wie Komponenten in der Hochschulrechnung als Aufwendungen oder als Erträge klassifiziert werden. Die letzten beiden Fragen beschäftigen sich mit den staatlichen Berichtspflichten der Hochschule sowie der Anwendung der Evaluationsverfahren.

Im Anhang befindet sich der Fragebogen, welcher an die deutschen und österreichischen Hochschulen verteilt wurde. Darin enthalten sind die 15 Fragen, die sich auf drei Ebenen unterteilen lassen sowie Hinweise an die Empfänger bezüglich des Ablaufs dieses empirischen Bereichs, wie etwa die Zusicherung, dass die Angaben vertraut behandelt werden.

4.2.2. Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Fragebögen

Die Fragebögen gingen an staatliche Hochschulen in Deutschland und Österreich. Insgesamt erhielten 75 Universitäten bzw. Fachhochschulen Fragen, welche die drei Steuerungsebenen betreffen, die zuvor ausführlich dargestellt wurden. Insgesamt füllten 21 der 75 befragten Hochschulen den Fragebogen aus, was einer Rücklaufquote von 28 Prozent entspricht. Davon befanden sich 19, also die überwiegende Mehrheit, in Deutschland, während der Rest österreichische Universitäten bzw. Fachhochschulen waren. Von den deutschen Hochschulen wiederum können vier dem Bundesland Bayern, drei Nordrhein-Westfalen sowie Hessen, je zwei den Bundesländern Baden-Württemberg und Brandenburg. Die restlichen Institutionen befinden sich in Berlin, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen. In dieser wissenschaftlichen Arbeit liegt der Fokus der Analyse auf die deutschen Hochschulen, um eine Vergleichbarkeit zu den Ergebnissen im Interview herstellen zu können.

4.2.2.1. Steuerung durch organisatorische Vorgaben durch das Führungssystem

In Bezug auf die erste Ebene lässt sich feststellen, dass die Anzahl der Mitglieder im Hochschulrat von Hochschule zu Hochschule variiert. So verfügt drei Universitäten bzw. Fachhochschulen in Bayern über 20 Mitglieder, während eine 21 innehat. In Nordrhein-Westfalen weist eine Hochschule sogar keinen Hochschulrat auf, während die anderen über acht bzw. zehn Mitglieder verfügen. In Hessen weist der Hochschulrat der dortigen Hochschulen zwischen acht und zwölf Mitgliedern auf. Die Universitäten bzw. Fachhochschulen in Brandenburg verfügen über keinen Hochschulrat, während im Bundesland Baden-Württemberg die Hochschulen sieben und elf Mitglieder im Hochschulrat aufweisen. In den anderen Hochschulen verteilt sich die Anzahl auf fünf (Sachsen-Anhalt), acht (Thüringen), neun (Berlin) und sieben (Niedersachsen). In den österreichischen Hochschulen beträgt die Anzahl der Mitglieder im Hochschulrat fünf bei der einen und sieben bei der anderen befragten Universität bzw. Fachhochschule. Dies entspricht auch den gesetzlichen Regelungen in Österreich, welche die Anzahl der Hochschulratsmitglieder auf fünf, sieben oder neun bestimmt.

Ein ähnlich verteiltes Bild ergibt sich auch bei der Verteilung der externen und internen Mitglieder im Hochschulrat. In den befragten Hochschulen in Bayern und Nordrhein-Westfalen beträgt das Verhältnis in diesem Zusammenhang 50/50, während in Hessen sämtliche Personen von außerhalb stammen. In Baden-Württemberg sind die meisten Mitglieder im Hochschulrat hochschuleextern (4 von 7). Auf der anderen Seite sind in den befragten Hochschulen entweder ausschließlich hochschuleexterne Mitglieder (Sachsen-Anhalt) oder mehr als die Hälfte haben keinen direkten Bezug zur Hochschule (Niedersachsen, Thüringen, Berlin). In den beiden befragten, österreichischen Hochschulen beträgt der Anteil hochschuleexterner Personen 100%.

Bei der dritten Frage, welche Personengruppen im Hochschulrat am häufigsten vertreten sind, ergibt sich ebenfalls ein gemischtes Bild. In manchen Hochschulen Bayerns haben die meisten Mitglieder einen wissenschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Hintergrund, während es in

den befragten Hochschulen von Nordrhein-Westfalen breiter gefächert ist (z.B. Personen aus der Industrie-oder Handelskammer, Sozialverband oder Politik). Dasselbe zeigt sich auch in den Universitäten bzw. Fachhochschulen des Bundeslandes Hessen, wo Ingenieure, Professoren oder Ökonomen im Gremium vertreten sind. In den befragten Hochschulen von Baden-Württemberg, Berlin Sachsen-Anhalt sowie Niedersachsen ist ebenfalls keine bestimmte Personengruppe stärker vertreten als andere. Lediglich in Thüringen überwiegen Mitglieder mit einem geisteswissenschaftlichem Hintergrund. In den österreichischen Hochschulen sind Personen aus dem wirtschaftlichen Sektor am stärksten vertreten, während andere Gesellschaftsgruppen wie Politiker nicht vertreten sind.

In Bezug auf die Frauenquote in Hochschulräten variiert diese in Bayern zwischen 19 und 45 Prozent in den befragten Hochschulen, während sie in Nordrhein-Westfalen 50 Prozent beträgt. Zwischen 33 und 50 Prozent stellt der Anteil der weiblichen Personen in den befragten hessischen Hochschulen dar. In Baden-Württemberg beträgt er zwischen 36 und 42 Prozent, während er in den Universitäten bzw. Fachhochschulen von Berlin (5 von 9 = 56 Prozent), Sachsen-Anhalt (40 Prozent), Niedersachsen (50 Prozent) und Thüringen (50 Prozent) der Anteil an weiblichen Personen im Gremium unterschiedlich verteilt ist. In Österreich beträgt der Frauenanteil in den beiden befragten Hochschulen 43 Prozent bzw. 60 Prozent. Bei der letzten Frage, welche die Personengruppe der Vorsitzenden bzw. des Vorsitzenden ermitteln will, lässt sich in den Hochschulen von Bayern feststellen, dass diese ebenfalls unterschiedlich sind. Während der Vorsitz in manchen Hochschulen von Mathematikern oder Lebenswissenschaftlern ausgeübt wird, haben die anderen Führungsmitglieder einen wirtschaftlichen Hintergrund. In den Universitäten bzw. Fachhochschulen Nordrhein-Westfalens sind Rechtsanwälte im Vorsitz überwiegend vertreten, während in Hessen die Führungspersonen im Bereich Informatik, Chemie sowie Agrarwissenschaften tätig sind. Auch in den anderen Bundesländern, wie Baden-Württemberg (Kunsthistoriker bzw. Bankwesen), Thüringen (Pädagogik), Berlin (Politik) oder Niedersachsen (Industrie) sind im Vorsitz unterschiedliche Personengruppen vertreten. In den Hochschulen in Österreich wird der Hochschulrat ebenfalls von Personen mit unterschiedlichem Hintergrund geleitet. Bei der einen, befragten Hochschule stammt der Vorsitzende oder die Vorsitzende aus der Versicherungsbranche, während bei der anderen der Beruf des Rechtsanwalts bzw. der Rechtsanwältin vorher ausgeübt wurde.

4.2.2.2. Steuerung durch Finanzierung der Hochschule

In Bezug auf der zweiten Ebene, der Frage nach den Kennzahlen, die für den Erhalt staatlicher Mittel im Rahmen der Zielvereinbarung relevant sind, unterscheiden sich diese beispielsweise im Bundesland Bayern. In einer Hochschule werden die Anfängerzahlen von Studierenden herangezogen, während in einer anderen die Professor- bzw. Professorinnenquote oder Drittmittelinwerbungen herangezogen werden. Bei einer anderen Universität oder Fachhochschule werden staatliche Förderprogramme stärker berücksichtigt. Auf der anderen Seite wird die Profilbildung der Hochschule oder die Kooperationen von Partnern im Inland

und Ausland herangezogen. In hessischen Hochschulen spielen Profilbildung, Drittmittel, Promotion (Erfolgsbudget) sowie Studierende in der Regelstudienzeit (Sockelbudget) eine essentielle Rolle. Bei den Hochschulen im Bundesland Brandenburg werden die Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, Anzahl der Studenten im Inland und Ausland oder die Anzahl der Professoren (Topf 1) sowie die Anzahl der Absolventinnen und Absolventen und der Studenten im 1. Regelsemester und in der Regelstudienzeit (Topf 2) berücksichtigt. In Nordrhein-Westfalen werden Drittmiteleinahmen, Anzahl der Studierenden im Erstsemester sowie die Anzahl der Absolventen hinzugezogen, während in Baden-Württemberg Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung, die Anzahl der Prüfungen sowie Drittmittel eine wichtige Rolle spielen. Schließlich werden in Niedersachsen die Anzahl der neu zugelassenen Studierenden, die Regelstudienzeit und die Absolventenzahlen, in Thüringen hingegen quantitative Ziele (z.B. Drittmiteleinwerbung) sowie qualitative Ziele (z.B. Ausbau der digital unterstützten Projekte) hinzugezogen. In den österreichischen Hochschulen werden Kennzahlen gemäß der drei Finanzierungssäulen des Modells Universitätsfinanzierung Neu erhoben (prüfungsaktive Studien, Forschungsbasisleistung, Infrastruktur und strategische Entwicklung). Diese drei Säulen wurden im Experteninterview ausführlich beschrieben.

Frage 7 beschäftigt sich mit den zu erfüllenden Voraussetzungen, welche vom Bund festgelegt werden, damit Hochschulen finanzielle Mittel zugewiesen bekommen. In Bayern müssen manche Hochschulen Bedingungen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit oder der Verwendungszeitraum erfüllt werden, während andere Studierende die Anzahl der Studienanfänger zu Rate ziehen. In Hessen sind finanzielle Mittel des Bundes nur in Ausnahmefällen bei bestimmten Ausschreibungen vorgesehen, in Nordrhein-Westfalen hingegen müssen diverse Berichtspflichten für die Allokation finanzieller Mittel erfüllt werden. Das Bundesland Baden-Württemberg schreibt in Bezug dazu keine Regelungen vor, während in den befragten, brandenburgischen Hochschulen der Bund nur Pflichten bezüglich der Drittmiteleinwerbung festlegt. In Berlin ist die Anzahl der Studienplätze maßgeblich, in Niedersachsen müssen die Universitäten bzw. Fachhochschulen Zielvereinbarungen mit dem Ministerium, eine Plan Gewinn- und Verlustrechnung und eine Aufstellung eines Haushaltsplan erstellt werden. In Sachsen-Anhalt sind keine Regelungen dafür vorgesehen, in Thüringen hingegen die Ziele, welche in der vorherigen Frage vorgestellt wurden, maßgeblich. Die österreichischen Hochschulen gaben an, dass die Ziele, welche im Bereich Lehre und Forschung im Rahmen der Zielvereinbarung angegeben werden (z.B. bestimmte Anzahl an Studienplätze, Anzahl des wissenschaftlichen Personal an der Universität) erfüllt werden müssen, damit die Hochschulen finanzielle Zuweisungen vom Träger erhalten. Dabei erfolgt die Berechnung des Betrags anhand von Indikatoren, welche sich auch am Wettbewerb orientieren.

Die nächsten beiden Fragen handeln von den Sanktionen bzw. Belohnungen, welche bei Erreichung bzw. Verfehlung der Ziele in der Zielvereinbarung vorgesehen sind. In den

bayrischen Hochschulen haben die Universitäten oder Fachhochschulen die Möglichkeit nachzuweisen, dass die Ziele aus Gründen verfehlt wurden, die sie nicht zu verantworten hat, und dass alle notwendigen Maßnahmen und Vorkehrungen getroffen wurden. Kann der Nachweis nicht erbracht werden, werden die finanziellen Mittel im Rahmen der Zielvereinbarung nicht zugewiesen. Belohnungen bei Erreichung der Ziele sind jedoch keine vorgesehen, es werden die vereinbarten Finanzmittel zugewiesen. In Hessen sind Abschläge im Budget sowie sogenannte Strukturgespräche vorgesehen, wenn die festgelegte Anzahl an Studierenden nicht erreicht werden kann. Außerdem erhält die Hochschule weniger finanzielle Ressourcen aus dem Budget, wenn andere Hochschulen bei den Parametern des Erfolgsbudgets eine bessere Performance abliefern. Zusätzliche Belohnungen, neben der Mittelzuweisung, sind hingegen keine vorgesehen mit Ausnahme vom Profilbudget, einem speziellen Programmbudget, welches jedoch in keiner relevanten Größenordnung geschieht. Im Bundesland Brandenburg gibt es keine direkten Sanktionen bei Zielverfehlung für die Hochschulen, jedoch kann dies Auswirkungen auf die Folgezielvereinbarung haben. Es existiert kein Bonus-Malus System in brandenburgischen Hochschulen, weshalb keine zusätzlichen Belohnungen vorgesehen sind. In Nordrhein-Westfalen werden bei Zielverfehlung oder bei einer nur teilweisen Erfüllung der Ziele erfolgt eine Reduktion der finanziellen Ressourcen. Jedoch sieht die Hochschulvereinbarung des Bundeslandes keine konkreten Sanktionen vor, während zusätzliche Belohnungen in finanzieller Form vorgesehen sind. Die baden-württembergischen Hochschulen haben keine Zielvereinbarung, sondern eine Leistungskomponente bei der Mittelverteilung, es sind keine besonderen Sanktionen vorgesehen. Belohnungen werden in Form eines Bonus-Malus Systems verrechnet, in dem die Zahl der Studienanfänger, Absolventen sowie Studenten in der Regelstudienzeit berechnet und diese Zahlen im Verhältnis zur Gesamtmenge verglichen werden.

Im Bundesland Niedersachsen erfolgen bei Verfehlung der Ziele Kürzungen der finanziellen Ressourcen sowie der Stellen im Personalplan, während für Hochschulen als Belohnungen höhere Zuweisungen zum Budget und höhere Projektfördermöglichkeiten erwartet werden können. Die Universitäten sowie Fachhochschulen in Thüringen werden bei den Landesmitteln 10 Prozent als Leistungsbudget bei Verfehlung der Ziele anhand eines Malus System gekürzt. Belohnungen sind in finanzieller Form in den Hochschulen dieses Bundeslandes vorgesehen. In Sachsen-Anhalt werden zwar keine zusätzlichen Belohnungen bei Zielerreichung geregelt, jedoch können ceteris paribus Nachteile in der Finanzausstattung der Hochschule entstehen. Berliner können Mittelkürzungen um bis zu 5 Prozent durchgeführt werden, falls die vereinbarten Ziele nicht erreicht werden, jedoch sehen sie keine zusätzlichen Belohnungen bei Erreichung der Ziele vor. Die befragten Hochschulen in Österreich gaben an, dass ein bestimmter Schwellenwert (2 Prozent) bei einem Zielindikator nicht unterschritten werden darf. Falls dies doch der Fall sein sollte, gibt es dementsprechende Abschläge, es wird also nicht die volle, vereinbarte Summe ausbezahlt. Die volle Summe wird laut den befragten Hochschulen in Österreich bei Zielerreichung ausbezahlt.

Die letzte Frage der zweiten Steuerungsebene behandelt die Überprüfung der Zielerreichung im Rahmen der Zielvereinbarung. In bayerischen Hochschulen müssen Berichte an das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft und Kultur in einem vorgegebenen Formular abgeliefert werden. Außerdem ist ein zentrales Berichtswesen (Studierenden- und Stellenstatistik) und ein Erfolgsbericht einzurichten. In Hessen gaben die befragten Hochschulen an, dass ein Soll-Ist Vergleich von Kennzahlen bzw. Zielindikatoren vorgesehen ist. Zudem existieren bestimmte Berichtszeitpunkte, die mit dem Land verhandelt werden. In der Zwischenzeit wird in einem hochschulinternen Prozess der Zielerreichungsgrad der einzelnen Fachabteilung befragt. Ähnliche Angaben machten die befragten Hochschulen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. Es erfolgt die Überprüfung einzelner Ziele in Form von Fall- oder Kennzahlen sowie durch Berichte an das Wissenschaftsministerium. Die Hochschulen in Brandenburg müssen qualitative und quantitative Berichte erstellen. Im ersteren wird die Hochschulentwicklung mithilfe der Daten aus Letzterem beschrieben. Quantitative Berichte basieren auf einem Indikatorensystem. Im Bundesland Thüringen ist ein Jahresbericht (Zielerfüllungsbericht sowie Statistikteil) vorgesehen, während in Baden-Württemberg der Zielerreichungsgrad durch sogenannte Commitment-Gespräche ermittelt wird. Eine jährliche Berichterstattung zur Überprüfung des Zielerreichungsgrads ist auch in Berlin, Sachsen-Anhalt sowie Niedersachsen vorgesehen. In den österreichischen Universitäten bzw. Fachhochschulen müssen dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung einmal jährlich bestimmte Kennzahlen gemeldet werden. Das Ministerium überprüft stichprobenartig die Werte auf Plausibilität. Diese Angaben decken sich mit jenen des Experteninterviews bezüglich dieses Bereichs.

4.2.2.3. Qualitätssicherungs- und Informationssysteme

Die letzte Ebene beinhaltet Instrumente der Qualitätssicherungs- und Informationssysteme. In der ersten Frage wird von den Hochschulen ermittelt, welche Kennzahlen im Rahmen des Rechnungswesens herangezogen werden. In bayerischen Hochschulen wären das etwa Drittmittelrelationen, Betreuungsrelationen oder Auslastungsquotienten. Im Bundesland Hessen gaben die befragten Hochschulen an, dass jährlich eine Vermögens- und Ergebnisrechnung mit zahlreichen Kennziffern im Rahmen des Jahresabschlusses erstellt wird. In Nordrhein-Westfalen spielen Finanz- und Personalkennzahlen sowie gängige Bilanzkennzahlen eine essentielle Rolle, während in Baden-Württemberg etwa Betreuungsrelationen, Frauenanteile und diverse Anteil von Studierenden an der Gesamtzahl von Studierenden ermittelt wird. Die brandenburgischen Hochschulen gaben an, dass überwiegend Einnahmen und Ausgaben betrachtet werden und diverse Kennzahlen nach Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger ausgewertet werden. Während in Thüringen zu dieser Frage keine Angaben gemacht wurden, werden in Berlin Kennzahlen zu Drittmittel, Promotion und Studierenden zu Rate gezogen. In Niedersachsen spielen vor allem Kennzahlen zum Personalaufwand im Rahmen des Jahresabschlusses eine wichtige Rolle. In den befragten, österreichischen Hochschulen werden jene Kennzahlen herangezogen, welche gemäß

Rechnungsabschlussverordnung der Universitäten verpflichtend sind. Dazu zählen etwa diverse Bilanzkennzahlen (z.B. Beteiligungen, Forderungen aus Lieferungen und Leistungen) oder Indikatoren aus der Gewinn- und Verlustrechnung (z.B. Erlöse aus Studienbeiträgen oder Aufwendungen für Löhne und Gehälter).

Die nächste Frage handelt über mögliche nicht-monetäre bzw. nicht-finanzielle Kennzahlen in der Kosten- und Leistungsrechnung. In bayerischen Hochschulen werden Publikationen, Promotionen, Lehrveranstaltungen oder Habilitationen berücksichtigt, während in Nordrhein-Westfalen Personal, Studierende, Mitgliederanzahl in Einrichtungen sowie Flächen und Räume eine essentielle Rolle spielen. Die Etablierung eines gesonderten Risikomanagementsystems, das auch nicht-monetäre Komponenten umfasst, wird im Bundesland Hessen angewendet, während in Brandenburg Studierendenzahlen, Personalzahlen sowie die Daten aus dem Baubestand (Raumgröße etc.) herangezogen werden. Die befragten, baden-württembergischen Hochschulen verwenden die Lehrverflechtungsmatrix für die Verrechnung sowie Studierenden-, Personal sowie Flächenkennzahlen, in Sachsen-Anhalt hingegen berücksichtigt bei der Verteilungsrechnung auch nicht-finanzielle Verteilschlüssel, z.B. aus dem Bereich Personal (Anstellungsverhältnisse, VZÄ), Studierende und Flächen. Die Hochschulen in Thüringen und Berlin machten keine Angaben zu dieser Frage, Niedersachsen gab an, die Hauptnutzfläche der Gebäude, Anzahl Studierende, Anzahl Beschäftigte (Vollzeitäquivalente), interne Leistungsverrechnung nach Arbeitsstunden sowie die Anzahl der Buchungen in der Finanzbuchhaltung pro Organisationseinheit als nicht-finanzielle Komponenten heranzuziehen. Die befragten Universitäten bzw. Fachhochschulen in Österreich gaben an, dass nicht-finanzielle Komponenten in der Kosten- und Leistungsrechnung nicht berücksichtigt werden.

Die Hochschulen müssen bei Frage 13 angeben, welche Komponenten sie als Aufwendungen oder Erträge qualifizieren. In Bayern werden als Aufwendungen Sach- und Personalkosten, als Erträge Drittmiteinnahmen, Zuweisungen des Staates sowie Planstellenausstattung verstanden, während die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Hessen dazu keine Angaben machen. Da in Brandenburg kameral gebucht wird und so auch die Einnahmen und Ausgaben betitelt werden, geht es nur um echte Mittelab- bzw. Zuflüsse. Die einzigen Aufwendungen die noch in der Kostenrechnung dazukommen, sind kalkulierte Mieten (die Gebäude werden und kostenfrei vom Land zur Verfügung gestellt) und die AfA. In Baden-Württemberg zählen der Sach- und Personalaufwand oder Abschreibungen als Aufwand, Landeszuschuss oder Drittmittel als Erträge. Die Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen in Sachsen-Anhalt erfolgt nach den standardmäßigen (betriebswirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen) Erwägungsgründen. In Niedersachsen sowie Berlin ist die interne Hochschulrechnung (KLR) analog zur GuV aufgebaut. Bei der GuV sind Aufwendungen und Erträge vorgegeben. Die österreichischen Hochschulen machten zu dieser Frage keine Angaben.

Bei der nächsten Frage werden die Berichtspflichten von den einzelnen Hochschulen ermittelt. In bayerischen Hochschulen etwa müssen unter anderem gegenüber dem Bildungsministerium ein Bericht über Zielvereinbarungen, haushaltsbezogene Berichtslegung, Amtliche Statistiken (z.B Personal, Studierende, Finanzen) und eine Berichtspflicht zur Lehrverpflichtung vorgelegt werden. Im Bundesland Nordrhein-Westfalen aufgrund gesetzlicher Vorgaben diverse Finanzstatistiken an das statistische Landesamt verschickt werden. Diese beinhalten im Schwerpunkt die Jahresergebnisse, Vermögensentwicklungen, Schulden, Personal und Studierendenzahlen. Zudem sind Berichte zum Umsetzungsstand von Maßnahmen zur Zielerreichung zu erstellen. Die befragten Universitäten oder Fachhochschulen des Bundeslandes Hessen muss jährlich ein Bericht an den Landtag vorgelegt werden. Außerdem ist über die Verwendung von Finanzmitteln zur Qualitätssicherung, Infrastruktur und Projekten zu berichten. Eine Berichtspflicht in Bezug auf die Umsetzung der Hochschulverträge und Zielvereinbarungen, der Ergebnisse und Folgemaßnahmen von Evaluationsverfahren sowie die Kosten- und Leistungsrechnung existiert für die Hochschulen in Baden-Württemberg. In Brandenburg sind Pflichten zur Berichterstattung gesetzlich (Studierendenstatistik, Personalstatistik, Hochschulfinanzstatistik), laut Vereinbarung (qualitativer und quantitativer Bericht) und laut Zuweisungen (etwa ein Bericht über die haushaltswirtschaftliche Entwicklung) vorgesehen. Das Bundesland Thüringen legt für seine Hochschulen umfangreiche Berichtspflichten fest, wie beispielsweise ein Jahresbericht oder eine Hochschulfinanzstatistik, während in Sachsen-Anhalt Berichte aufgrund gesetzlicher Vorgaben, Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Ministerium sowie aufgrund von Anfragen aus dem Landesparlament vorgesehen. Schließlich bestehen in Berlin Berichtspflichten gemäß Hochschulvertrag, während im Bundesland Niedersachsen die Erstellung eines Jahresabschlusses, dessen Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer sowie am Ende dessen Veröffentlichung Pflicht ist. Die österreichischen Hochschulen gaben als Antwort an, dass jährlich eine Wissensbilanz, ein Jahresabschluss sowie eine Kosten- und Leistungsrechnung durchzuführen ist. Zudem wurde erwähnt, dass in jedem Quartal ein Beteiligungscontrolling verpflichtend ist.

Die letzte Frage der dritten Steuerungsebene richtet sich nach den verschiedenen Evaluationsverfahren an Hochschulen. Beispielsweise gaben die befragten Hochschulen in Bayern an, dass Fakultätsevaluationen, Systemakkreditierung, Lehrveranstaltungsbewertung und Qualitätsmanagementverfahren durchgeführt werden, in Nordrhein-Westfalen hingegen Lehrveranstaltungsbefragungen, interne und externe Evaluationen sowie Qualitätsmanagementkonferenzen vorgesehen. Das Bundesland Hessen verfügt über eine eigene Evaluationssatzung, in welcher alle Qualitätsmanagementverfahren der Lehre (z.B Befragungen, Lehrberichte), Verfahren zur W-Besoldung oder Akkreditierungsverfahren enthalten sind. In brandenburgischen Hochschulen sind sowohl interne (Evaluationen der Lehre, Befragungen von Absolventen) als auch externe Verfahren (CHE-Ranking) üblich, während Baden-Württemberg Lehrveranstaltungsbefragungen sowie Studierendenbefragungen

im Rahmen der Systemakkreditierung durchgeführt werden. Auch in Berlin und Niedersachsen sind Lehrveranstaltungsevaluationen üblich, wobei Letztere zusätzlich Absolventen- und Alumnibefragungen vorsehen. Die österreichischen Hochschulen gaben bezüglich Evaluationsverfahren an, dass vor allem externe Evaluationen, wie etwa über EQUIS (European Quality Improvement System) durchgeführt werden.

4.3. Die wichtigsten Erkenntnisse aus der empirischen Feststellung

Der empirische Teil der wissenschaftlichen Arbeit soll einen Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfrage leisten. Im Experteninterview wird auf die praktische Anwendung der Steuerungsinstrumente in österreichischen Universitäten sowie Fachhochschulen eingegangen. Dabei wurden erhebliche Unterschiede im Vergleich zu deutschen Hochschulen festgestellt. Damit die Forschungsfrage beantwortet werden kann, werden die Erkenntnisse des Experteninterviews mit jenen der Fragebögen verglichen. Es werden dabei die Antworten der Hochschulen in den Fragebögen mit jenen im Experteninterview gegenübergestellt. Manche Fragen im Interview entsprechen jenen der Fragebögen, damit ein Vergleich zwischen den beiden empirischen Methoden sichergestellt werden kann.

4.3.1. Unterschiede zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen in Bezug auf das Führungssystem

Auf der ersten Ebene, der organisatorischen Vorgabe durch das Führungssystem, weisen die Universitätsräte laut Universitätsgesetz fünf, sieben oder neun Mitglieder auf. Dabei wird die eine Hälfte von der Regierung bestimmt, während die andere auf Vorschlag des Senats ausgewählt wird. Beide Seiten einigen sich gemeinsam auf das letzte Mitglied.¹⁹⁶ Das deckt sich mit den Angaben der beiden österreichischen Hochschulen in den Fragebögen, wo die Anzahl der Hochschulratsmitglieder fünf bzw. sieben beträgt. Dies unterscheidet sich hingegen sehr deutlich von den Regelungen in den deutschen Bundesländern. In Bayern beispielsweise besteht der Hochschulrat aus mindestens 20 Mitgliedern, während in Hessen zwischen 8 und 12 Mitglieder in diesem Gremium vorgesehen sind. Bei den befragten Hochschulen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen bestehen die Hochschulratsmitglieder aus zwischen 8 und 10 Personen, während eine Hochschule sogar gar keinen Hochschulrat besitzt. Dasselbe gilt für die befragten Hochschulen aus dem Bundesland Brandenburg. Folglich unterscheidet sich die Mitgliederzahl in Hochschulen nicht nur zwischen Österreich und Deutschland, sondern auch zwischen den deutschen Bundesländern.

Doch nicht nur die Mitgliederzahl im Hochschulrat unterscheidet sich zwischen den Hochschulen, sondern auch die Besetzung des Gremiums selbst. Der österreichische Universitätsrat besteht zu 50 Prozent aus Mitgliedern, welche von der Regierung bestimmt werden sowie aus vom Senat bestimmten Personen, die gemeinsam über das letzte Mitglied entscheiden.¹⁹⁷ Die befragten, österreichischen Hochschulen gaben an, dass nur

¹⁹⁶ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

¹⁹⁷ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

hochschulexterne Mitglieder im Hochschulrat vertreten sind. Die Regelungen in den deutschen Bundesländern weichen zum Teil sehr deutlich von den österreichischen ab. In Bayern etwa setzt sich das Gremium zur Hälfte aus hochschulinternen und hochschulexternen Personen zusammen, während in den befragten hessischen Hochschulen und jenen aus Sachsen-Anhalt nur jene Mitglieder sind, welche keinen direkten Bezug zur Universität oder Fachhochschule aufweisen. Bei den befragten Universitäten bzw. Fachhochschulen des Bundeslandes Baden-Württemberg bestehen mehr als die Hälfte des Hochschulrats aus externen Personen. Folglich existieren auch in diesem Punkt Unterschiede zwischen den Universitäten bzw. Fachhochschulen der deutschen Bundesländer, nicht nur zwischen Österreich und Deutschland.

4.3.2. Unterschiede zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen in Bezug auf die Finanzierung

In der zweiten Ebene, der Hochschulfinanzierung, ergeben sich ebenfalls Unterschiede in der Anwendung der Steuerungsinstrumente zwischen den deutschen und österreichischen Hochschulen. In Österreich wird zwischen Ministerium und Hochschule eine dreijährige Leistungsvereinbarung abgeschlossen. In dieser werden Inhalte wie Forschung und Entwicklung, Profilbildung oder strategische Ziele behandelt.¹⁹⁸ Was passiert, wenn die Ziele, welche in der Leistungsvereinbarung festgelegt werden, nicht erreicht werden? Welche Konsequenzen hat dies für die Hochschulen? In Österreich hat die Verfehlung der in der Leistungsvereinbarung festgelegten Ziele keine direkten bugetären Konsequenzen. Allerdings gibt es sehr wohl Abschläge, falls ein Indikator nicht erreicht wird. Wenn sich beispielsweise eine Universität zur Durchführung von 1200 aktiven Studien verpflichtet, jedoch um zwei Prozent den angestrebten Wert verfehlt, dann erfolgt nicht die Auszahlung der vollen, vereinbarten Summe. Konsequenzen für das Budget ergeben sich erst, falls in den Gesprächen zwischen Budgetabteilung des Ministeriums und der zuständigen Abteilung der Hochschule nicht plausibel begründet werden kann, weswegen die Zielerreichung nicht erfolgen konnte.¹⁹⁹ Diese Angaben decken sich mit den Antworten der beiden befragten Hochschulen in den Fragebögen. In den deutschen Bundesländern unterscheiden sich die Sanktionen bei Zielverfehlung im Vergleich zu den gesetzlichen Bestimmungen in Österreich. Beispielsweise müssen bayerische Hochschulen nachweisen, dass sie alle Handlungen und Maßnahmen getätigt haben und die Zielverfehlung nicht in ihrer Verantwortung lag. Ansonsten erhalten sie die finanziellen Ressourcen nicht, falls die vereinbarten Ziele nicht erreicht wurden. Außerdem gibt es Abschläge im Budget sowie sogenannte Strukturgespräche für hessische Hochschulen, wenn die festgelegte Anzahl an Studierenden nicht erreicht werden kann sowie eine Reduktion der finanziellen Ressourcen aus dem Budget, wenn andere Hochschulen bei den Parametern des Erfolgsbudgets eine bessere Leistung erbringen. Bei den Hochschulen des Bundeslandes Thüringen erfolgt eine Verkürzung der Landesmittel bei Verfehlung der Ziele anhand eines Malus System. Zwischen den deutschen Bundesländern sowie zwischen den österreichischen

¹⁹⁸ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

¹⁹⁹ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

und deutschen Hochschulen existieren somit auch Unterschiede in Bezug auf die Konsequenzen bei Zielverfehlung im Rahmen der Leistungsvereinbarung.

Welche „Belohnungen“ bzw. finanziellen Zuwendungen sind zu erwarten, falls die Ziele, welche in der Zielvereinbarung festgelegt sind, erreicht werden? Den österreichischen Hochschulen wird ein Globalbudget zugewiesen, dessen Höhe alle drei Jahre Verhandlungsgegenstand zwischen den beiden Parteien ist. Die Universitäten können über die Verwendung dieser finanziellen Mittel frei entscheiden.²⁰⁰ Auch in diesem Aspekt unterscheiden sich deutsche von österreichischen Universitäten bzw. Fachhochschulen. In Bayern werden lediglich die vorgesehenen Finanzmittel ausbezahlt, zusätzliche finanzielle Ressourcen sind somit nicht vorgesehen. Auf der anderen Seite erhält eine hessische Hochschule weniger Finanzmittel, falls andere Hochschulen bessere Leistungen in einem bestimmten Parameter erbringen. Somit ergeben sich auch in diesem Aspekt Unterschiede zwischen deutschen und österreichischen Universitäten bzw. Fachhochschulen.

4.3.3. Unterschiede zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen in Bezug auf Qualitätssicherungs- und Informationssysteme

In Bezug auf der dritten Ebene, der Funktion von Qualitätssicherungs- und Informationssystemen, sind in Bezug auf die Berichtspflichten, welche von Universitäten bzw. Fachhochschulen erfüllt werden müssen, Unterschiede zwischen Österreich und Deutschland ersichtlich. Das Experteninterview brachte hierbei die Erkenntnis, dass österreichische Hochschulen dem Ministerium einmal im Jahr bestimmte Kennzahlen vorgelegen müssen. Dazu zieht die Statistikabteilung des Ministeriums Stichproben heran, um die gelieferten Daten auf Plausibilität zu überprüfen. Zudem muss in Österreich eine sogenannte Wissensbilanz vorgelegt werden. Darunter versteht man ein System von Kennzahlen, welches flächendeckend von allen Universitäten bzw. Fachhochschulen im Land verlangt wird. Dazu zählen etwa Zielindikatoren, welche einmal im Jahr dem Ministerium gemeldet werden. In der Wissensbilanzverordnung wird festgelegt, welche Zielindikatoren für den Budgetierungsprozess der Hochschule relevant sind. Dies betrifft beispielsweise die Anzahl der Studienaktiven, Professuren oder Erlöse aus Drittmittel. Die Inhalte, welche in der Wissensbilanz behandelt werden, sind zum Beispiel die Anzahl der Berufungen, Quoten zum Studienabschluss, Anzahl der wissenschaftlichen Veröffentlichungen oder Beziehungskapital. Die Wissensbilanz weist zusätzlich einen Zusammenhang zu den Leistungsvereinbarungen auf. Auf der anderen Seite ist dieses Steuerungsinstrument in den deutschen Bundesländern kaum bekannt.²⁰¹ Dies stellt einen Unterschied im Vergleich zu österreichischen Hochschulen dar. Zudem wird etwa im Bundesland Brandenburg die Erstellung von quantitativen (basieren auf einem Indikatorsystem) und qualitativen Berichten (beziehen die Daten aus der erstgenannten Gruppe) verlangt. In Baden-Württemberg sind sogenannte Commitment-Gespräche

²⁰⁰ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

²⁰¹ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

vorgesehen, wo der Grad der Zielerreichung der einzelnen Abteilungen ermittelt wird. Die Überprüfung der Zielerreichung im Rahmen der Leistungsvereinbarung weicht nicht nur zwischen Deutschland und Österreich, sondern auch zwischen den Hochschulen der deutschen Bundesländer ab.

Neben der Wissensbilanz existieren andere Berichtspflichten für österreichische Hochschulen. Da wären etwa die Rechnungsabschlüsse zu nennen, die die Universitäten jährlich bereitstellen müssen. Außerdem muss in jedem Quartal ein Finanzcontrolling durchgeführt werden, wo ausschließlich Kennzahlen aus dem Bereich Finanzen dargestellt werden. Einmal jährlich muss die Universität eine Kosten- und Leistungsrechnung liefern. Alternativ könnte auch ein Frühwarnbericht notwendig werden. Dieser wird von den Universitäten für den Fall bereitgestellt, falls nicht genügend finanzielle Ressourcen für drei Jahre vorhanden sind.²⁰² In den deutschen Bundesländern unterscheiden sich die gesetzlichen Pflichten zur Berichterstattung von denen in Österreich. In Bayern etwa gaben die befragten Hochschulen an, dass Berichte über Zielvereinbarungen und Amtliche Statistiken dem Bildungsministerium vorgelegt werden muss. In den Hochschulen in Thüringen müssen unter anderem ein Jahresbericht sowie eine Hochschulfinanzstatistik erstellt werden, während die Hochschulen des Bundeslandes Brandenburg umfangreiche Berichtspflichten wie quantitative und qualitative Berichte sowie diverse Statistiken (z.B. Personal) durchführen müssen. Folglich unterscheiden sich auch hier die Regelungen nicht nur zwischen den Universitäten bzw. Fachhochschulen in Deutschland und Österreich, sondern auch zwischen den Bundesländern Deutschlands.

In Bezug auf den Evaluationsprozess in Hochschulen, existieren in Österreich laut Interview folgende Regelungen: §14 des Universitätsgesetzes regelt, dass Universitäten bzw. Fachhochschulen die Aufrechterhaltung des Qualitätsmanagements anstreben sollen. Zudem soll eine Verbesserung der Qualität im Bereich Forschung und Lehre durchgeführt werden. Die Häufigkeit, in der die verschiedenen Methoden der Evaluierung ausgeführt werden sollen, liegt im Ermessen der Hochschule. Jedenfalls soll in jedem fünften Jahr ein Audit stattfinden, während eine Befragung der Studierenden in jedem dritten Semester gesetzlich vorgesehen ist.²⁰³ Außerdem sind laut den Angaben der österreichischen Universitäten sowie Fachhochschulen die Verwendung von externen Qualitätssicherungssystemen, wie EQUIS, üblich. In den Hochschulen der deutschen Bundesländer gibt es dazu unterschiedliche gesetzliche Bestimmungen. Beispielsweise werden in Universitäten bzw. Fachhochschulen im Bundesland Nordrhein-Westfalen Lehrveranstaltungsbefragungen oder Qualitätsmanagementkonferenzen durchgeführt, während in Niedersachsen Lehrveranstaltungs-, Absolventen- und Alumnibefragungen vorgesehen sind. Es lässt sich somit festhalten, dass in Bezug auf Evaluationsverfahren ebenfalls Unterschiede zwischen deutschen

²⁰² vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, siehe Anhang 1

²⁰³ vgl. Koch, Sabine: Interview, 16.09.2022, Zugriff am 27.09.2022

und österreichischen Hochschulen sowie zwischen den Universitäten bzw. Fachhochschulen der Bundesländer Deutschlands existieren.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Das Ziel dieser wissenschaftlichen Arbeit ist es, Unterschiede zwischen der Verwendung der Steuerungsinstrumente zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen festzustellen, also einen Vergleich der Hochschulsysteme durchzuführen. Die Steuerungsinstrumente werden in drei Ebenen unterteilt: Die erste Ebene handelt von der Steuerung über organisatorische Vorgaben durch das Führungssystem, während bei der zweiten Ebene staatliche Methoden zur Finanzierung der Hochschulen behandelt werden. Zur dritten Ebene zählen Instrumente im Bereich der Qualitätssicherungs- und Informationsinstrumente

Die Forschungsfrage der wissenschaftlichen Arbeit lautet: „Welche Unterschiede bezüglich der Steuerung von deutschen und österreichischen Hochschulen durch den Träger lassen sich feststellen?“ Mithilfe des empirischen Teils, des Experteninterviews sowie der Fragebögen, soll eine Antwort auf diese Fragestellung gefunden werden. Dazu werden zu jeder der drei Ebenen einzelne Aspekte herausgearbeitet, mit Hilfe derer ein Vergleich zwischen den Hochschulen in Österreich und Deutschland hergestellt werden kann. Die Forschungsfrage konnte insofern beantwortet werden, indem Unterschiede zwischen den Hochschulsystemen bei allen drei Ebenen festgestellt wurden.

In Bezug auf die Zusammensetzung der Hochschulräte ergab die Untersuchung einige Differenzen zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen. In Österreich setzt sich der Universitätsrat aus fünf, sieben oder neun Personen zusammen, wobei die eine Hälfte von der Regierung und die andere vom Senat bestimmt wird und beide Parteien gleichzeitig das letzte verbleibende Mitglied bestimmen. Im Bundesland Hessen jedoch besteht der Hochschulrat in den befragten Hochschulen aus acht bis zwölf Mitgleidern, während in Bayern 20 bis 21 Mitglieder vorgesehen sind. Außerdem wird in dieser Ebene anhand des Hintergrunds der Personen im Hochschulrat differenziert. In Österreich setzt sich das Gremium etwa ausschließlich aus hochschulexternen Personen zusammen. Auf der anderen Seite sind im Hochschulrat der Hochschulen in Sachsen-Anhalt ausschließlich Mitglieder, die keinen direkten Bezug zur Universität oder Fachhochschule aufweisen.

In Bezug auf die zweite Ebene, der Hochschulfinanzierung, wurden mehrere Aspekte zum Vergleich herangezogen. Da wurde der Fokus vor allem auf die Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen Ministerium und Hochschule gelegt. Der Vergleich zeigt, dass die Sanktionen bei Zielverfehlung bzw. Zielerreichung nicht nur zwischen Österreich und Deutschland, sondern auch zwischen den deutschen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt werden. Während in Österreich keine direkten budgetären Konsequenzen, sondern lediglich Abschläge bei Verfehlung eines Indikators vorgesehen sind, muss in Bayern der Nachweis erbracht werden, dass die Nichterreichung des Ziels außerhalb der Sphäre der Hochschule liegt,

andernfalls werden die Mittel nicht bewilligt. Im Bundesland Thüringen wird ein Teil des Budgets anhand eines Malus Systems gekürzt, falls die Hochschule die Zielverfehlung selbst verschuldet hat. In Bezug auf die Belohnungen sind in Österreich kaum welche vorgesehen, diese existieren lediglich wenn soziale Ziele erreicht werden, wobei es sich hier jedoch um kleinere Beträge handelt. In Bayern sind bei Zielerreichung keine zusätzlichen Finanzmittel vorgesehen, während dies Hochschulen in Nordrhein-Westfalen sehr wohl der Fall ist.

In der dritten Ebene, der Qualitätssicherungs- und Informationssysteme, wurden Berichtspflichten und Evaluationsverfahren zwischen deutschen und österreichischen Hochschulen miteinander verglichen. In Österreich existieren sehr umfangreiche gesetzliche Bestimmungen bezüglich Berichterstattung in den Hochschulen, welche sich vor allem in der Wissensbilanz zeigen. Dieses stellt ein sehr umfangreiches Kennzahlensystem dar und wird laut Interview in den deutschen Bundesländern, im Gegensatz zu österreichischen Hochschulen, nicht verwendet. Zudem ist vierteljährlich ein Finanzcontrolling sowie eine jährliche Kosten- und Leistungsrechnung vorgesehen. Die Hochschulen in Brandenburg hingegen müssen unter anderem diverse Statistiken (z.B über das Personal) sowie quantitative und qualitative Berichte vorgelegen. Bezüglich der Evaluierungsverfahren an österreichischen Hochschulen wird diese von Universität zu Universität unterschiedlich geregelt, wobei in jedem fünften Jahr ein Audit und in jedem dritten Semester Studentenforschungen vorgesehen sind. In Bayern hingegen werden Methoden der Fakultätsbewertungen oder Lehrveranstaltungsbewertung angewendet, während die befragten Hochschulen in Nordrhein-Westfalen angaben, dass interne sowie externe Evaluationsverfahren bei ihnen üblich sind. Folglich unterscheidet sich der Fokus, den die Hochschulen bei den Evaluierungsverfahren anwenden sowohl zwischen Österreich und Deutschland als auch zwischen den deutschen Bundesländern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Hochschulsysteme der befragten Hochschulen sich voneinander unterscheiden. Dies ist deshalb der Fall, da Universitäten bzw. Fachhochschulen in Österreich gesetzlich vom Bund geregelt werden, während in Deutschland je nach Bundesland unterschiedliche Bestimmungen dazu existieren. Der Trend des New Public Managements führt dazu, dass Instrumente und Methoden, welche sich in Privatunternehmen erfolgreich bewährt haben, vermehrt in öffentlichen Institutionen wie Universitäten verwendet werden. Es wäre in Zukunft durchaus möglich, dass die Steuerung von Institutionen durch den Staat sich immer mehr der von Privatunternehmen angleicht. Dies könnte darauf hindeuten, dass der staatliche Einfluss auf Universitäten bzw. Fachhochschulen über die Jahre eine immer geringere Bedeutung einnimmt. Aufgrund der Rücklaufquote von 28 Prozent der österreichischen und deutschen Hochschulen im Rahmen der Fragebögen, lassen die Ergebnisse des empirischen Teils nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die Verwendung der Steuerungsinstrumente in deutschen und österreichischen Hochschulen zu. Zukünftige Forschungsvorhaben könnten an die Forschungsfrage anknüpfen, indem ein Vergleich der

Verwendung der Steuerungsinstrumente in Hochschulen durch den Träger zwischen mehreren europäischen Staaten hergestellt wird. Auf diese Weise kann ermittelt werden, inwieweit das Verhältnis zwischen Markt und Staat in den Ländern die Gestaltung der Hochschulsysteme und damit auch der Methoden beeinflusst.

6. Literaturverzeichnis

- Bartsch, T. C. (2009). *Hochschulpolitik ist Ländersache!? - Baden-Württemberg und die europäische Hochschulpolitik*. Stuttgart: Frech/Weber, S. 200-212.
- Bartz, O. (2007). *Expansion und Umbau. Hochschulreformen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1964 und 1977*. Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 16 (2007) 2, S. 154-170.
- Bauernschmidt, S. (2016). ABC des akademischen Berichtswesens. In *Das Hochschulwesen: Forum für Hochschulforschung, -praxis und -politik* (S. 23-29). Leibniz: Leibniz Institut für Sozialwissenschaften.
- Beckmeier, C., & Neusel, A. (1994). *Leistungsstrategien und Selbstverständnis von Hochschulpräsidenten und -rektoren*. Kassel.
- Behrens, T. (2001). Der Weg zum Globalhaushalt. In P. Pasternack, *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte* (S. S. 47-60).
- Behrens, T. (2001). Hochschulräte und Kuratorien. In P. Pasternack, *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte* (S. 224-233). Schüren-Verlag.
- Behrens, T. (2001). Von der Kameralistik zum Globalhaushalt-Prinzipien der Haushaltsführung. In P. Pasternack, *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte* (S. 17-27).
- Dresing, T., & Pehl, T. (2015). *Transkription qualitativer Daten: Implikationen, Auswahlkriterien und Systeme für psychologische Studien*.
- Günther, T. W., & Heinicke, X. (2018). *Steuerung von Hochschulen in den DACH-Ländern*. Dresden: Technische Universität Dresden Fakultät Wirtschaftswissenschaften.
- Homburg, V., Van Thiel, S., & Pollitt, C. (2007). *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*.
- Hüther, O. (2009). *Hochschulräte als Steuerungsakteure?* Beiträge zur Hochschulforschung 31. Jahrgang 2, S. 50-73.
- Kamm, R., & Köhler, M. (2010). *Hochschulsteuerung im deutschen Bildungsförderalismus*. Swiss Political Science 16(4) S. 649-686.
- Kaufmann, B. (2009). *Qualitätssicherungssysteme an Hochschulen- Maßnahmen und Effekte*. Bonn.
- Kleimann, B., & Klawitter, M. (2017). *Berufungsverfahren an deutschen Universitäten aus Sicht organisationaler Akteure*. Beiträge zur Hochschulforschung, S. 52-73.
- Küpper, H. U., Friedl, G., Hofmann, C., Hofmann, Y., & Pedell, B. (2013). *Controlling; Konzeption, Aufgaben, Instrumente*. Stuttgart: Schäffler-Poeschel Verlag.
- Küpper, H.-U. (1997). *Das Führungssystem als Ansatzpunkt für eine wettbewerbsorientierte Strukturreform von Hochschulen*. Beiträge zur Hochschulforschung 2, S. 123-149.

- Küpper, H.-U. (2000). *Hochschulen steuern mit kaufmännischen Rechnungswesen-aber richtig!* Beiträge zur Hochschulforschung 1/2, S. 217-231.
- Küpper, H.-U. (2002). *Hochschulfinanzierung als Steuerungsinstrument*. Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 2 Jahrgang 24, S. 18-43.
- Küpper, H.-U. (2009). *Effizienzreform der deutschen Hochschulen nach 1990-Hintergründe, Ziele, Komponenten*. Beiträge zur Hochschulforschung, Jahrgang 4, S. 50-75.
- Küpper, H.-U. (2013). *A specific approach for public universities*. Berlin Heidelberg: Springer Verlag, S. 805-829.
- Leitner, E. (2004). *Die österreichischen Fachhochschulen: Entwicklungen und Strukturen eines marktorientierten Hochschulsektors*. Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 4 26. Jahrgang, S. 94-113.
- Mitterauer, L., & Huemmert-Haris, S. (2014). Evaluation im Kontext der Hochschule. In W. Böttcher, C. Kerlen, P. Maats, O. Schwab, & S. Sheikh, *Evaluation in Deutschland und Österreich-Stand und Entwicklungsperspektiven in den Arbeitsfeldern der DeGEval-Gesellschaft für Evaluation* (S. S. 107-115). Münster & New York: Waxmann.
- Oberschelp, A., & Jaeger, M. (2015). Leistungsvergleiche als Instrument der Hochschulsteuerung: Ansätze, organisatorischer Kontext und Unterstützung des Steuerhandelns. De Gruyter, Bibliotheksdienst (49) 5, S. 475-494.
- Pasternack, P. (2003). *Hochschulverträge und Zielvereinbarungen. Grundlagen, Modellreferenzen und Berliner Erfahrungen*. Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung, S. 136-159.
- Pasternack, P. (2010). *Relativ Prosperierend-Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen: Die mitteldeutsche Region und ihre Hochschulen*. Leipzig: Akademische Verlagsanstalt.
- Pohlenz, P. (2008). *Lehrevaluation und Qualitätsmanagement: neue Anforderungen für die Hochschulsteuerung*. Sozialwissenschaften und Berufspraxis 31 (1), S. 66-78.
- Rager, G., Oesttmann, I., Werner, P., Schreier, Margrit, & Groeben, N. (1999). Leitfadeninterview und Inhaltsanalyse. In R. Viehoff, G. Rusch, & R. T. Segers, *Siegener Periodicum zur Internationalen Empirischen Literaturwissenschaft* (S. 35-55). Europäischer Verlag der Wissenschaften .
- Röbken, H., & Schütz, M. (2013). *Hochschulräte-Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Zusammensetzung*. Die Hochschule 2/2013, S. 96-108.
- Sandberg, B. (2003). *Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen- ein Deregulierungsinstrument?* München: Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 4, 25. Jahrgang, S. 36-56.
- Schmidt, B., & Richter, A. (2009). *Zwischen Laissez-Faire, Autokratie und Kooperation: Führungsstile von Professorinnen und Professoren*. Beiträge zur Hochschulforschung, 31. Jahrgang 4, S. 8-35.
- Schmidt, U. (2009). Evaluation an deutschen Hochschulen-Entwicklung, Stand und Perspektiven. In T. Widmer, W. Beywl, & C. Fabian, *Evaluation-Ein systematisches Handbuch* (S. 163-169). Verlag für Sozialwissenschaften.

- Waltenberger, M. (2006). *Rechnungslegung staatlicher Hochschulen: Prinzipien, Struktur und Gestaltungsprobleme*. München: Bayrisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung, Neue Folge Band 73.
- Weichselbaumer, J. S. (1999). *Hochschulrechnungswesen im Wandel- Entwicklungen, Bestandsaufnahme Perspektiven*. Beiträge zur Hochschulforschung 4.
- Weichselbaumer, J. S. (2001). *Universitäre Kosten- und Leistungsrechnung- Konzeption und Umsetzung an der Technischen Universität München*. Beiträge zur Hochschulforschung 1.
- Witte, F. (2001). *Die Stellung der Kosten- und Leistungsrechnung innerhalb des Controlling an Hochschulen*. Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 4, 23. Jahrgang.
- Wottawa, H. (2001). Qualitätsmanagement durch Zielvereinbarung. In C. Spiel, *Evaluation universitärer Lehre- zwischen Qualitätsmanagement und Selbstzweck* (S. 151-167). Münster: Waxmann Verlag GmbH.
- Zechlin, L. (1996). Globalhaushalte und Produktinformationen an Hochschulen . In L. H. Zechlin, *Globalhaushalt an Universitäten* (S. 68-74).
- Zechlin, L. (2003). *Die anonymisierte Universität- Zur Modernisierung der österreichischen Universität*. Beiträge zur Hochschulforschung 2003, S. 6-18.
- Ziegele, F. (2004). *Finanzierung und Organisation von Hochschulen. Wie Veränderungsprozesse ineinander greifen*. Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung 13, S. 74-86.

7. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anzahl der Studierenden und Absolventen von Universitäten und Fachhochschulen im Zeitablauf	9
Abbildung 2: Schichtenmodell für Hochschulen.....	13
Abbildung 3: Übersicht der Prozesse einer Universität	14
Abbildung 4: Ebenen der Landeshochschultypen	15
Abbildung 5: Klassifizierung von Regelungen bzw. Steuerungsinstrumenten und ihre Ausprägungen im b- bzw. M-Modell	19
Abbildung 6: System der Finanzautonomie für Hochschulen	36
Abbildung 7: Dreiteilige Hochschulrechnung	37
Abbildung 8: Dreiteilige Hochschulerfolgsrechnung	37

8. Anhang

Anhang 1: Abstract (Deutsch)

Die Steuerung der Hochschulen durch den Staat hat sich im Laufe der Zeit verändert. Es ist zu beobachten, dass der Einfluss staatlicher Stellen auf Institutionen stark zurückgegangen ist, sodass Instrumente und Methoden, die ursprünglich in privaten Unternehmen eingesetzt wurden, zunehmend auch in Universitäten und Fachhochschulen eingesetzt werden. Dieser Trend oder diese Entwicklung wird „New Public Management“ genannt. Allerdings können solche Instrumente in staatlichen Einrichtungen nicht ohne Anpassung an deren Umfeld und Gegebenheiten eingesetzt werden, da Hochschulen andere Ziele verfolgen als private

Unternehmen. Sie sind nicht primär gewinnorientiert, sondern stärker auf Forschung und Lehre ausgerichtet.

Diese wissenschaftliche Arbeit befasst sich mit den Unterschieden zwischen deutschen und österreichischen Universitäten und Fachhochschulen bezüglich der Anwendung der Kontrollinstrumente. Es existiert ausreichend wissenschaftliche Literatur über die verschiedenen Kontrollinstrumente und -methoden und wie sie eingesetzt werden. Allerdings gibt es diesbezüglich keinen Vergleich zwischen österreichischen und deutschen Universitäten. Die Forschungsfrage lautet also: „Welche Unterschiede bezüglich der Steuerung von deutschen und österreichischen Hochschulen durch den Träger lassen sich feststellen?“ Dafür unterteilen wir die Methoden in drei Ebenen: Die erste bezieht sich auf das Managementsystem einer Hochschule (zB Hochschulräte), die zweite beschreibt Finanzierungsmethoden wie Zielvereinbarungen oder Preise. Die dritte Ebene umfasst Berichtspflichten (z. B. Wissensbilanzen) und Bewertungsverfahren, die von der Hochschule durchgeführt werden müssen. Die Forschungsfrage wird durch einen konzeptionellen Teil, in dem die verschiedenen Steuerungsinstrumente vorgestellt und näher beschrieben werden, und einen empirischen Teil beantwortet. Letzteres enthält ein Experteninterview mit dem Leiter der Abteilung Hochschulentwicklung des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Bildung. Hier wird untersucht, wie Zielvereinbarungen oder Evaluationsverfahren an österreichischen Universitäten in der Praxis eingesetzt werden. Die Ergebnisse des Interviews werden mit dem zweiten Element des empirischen Teils verglichen. Dabei gingen Fragebögen an die Hochschulen, um die Anwendung der verschiedenen Steuerungsinstrumente in deutschen Hochschulen mit jener in Österreich vergleichen zu können. Die Analyse zeigt, dass es nicht nur zwischen österreichischen und deutschen Universitäten signifikante Unterschiede beim Einsatz von Kontrollinstrumenten gibt, sondern auch zwischen den Bundesländern in Deutschland.

[Anhang 2: Interviewtranskript](#)

Interviewpartner: Frau Mag. Sabine Koch

Datum: 16.09.2022 um 15 Uhr

Ort: Videokonferenz (Zoom-Meeting)

Länge des Interviews: 00:00:00-01:03:00

1 Interviewer: Guten Tag, Frau Mag. Koch. Vielen Dank, dass Sie mir die Gelegenheit für
2 dieses Interview gegeben haben. #00:01:04

3 Befragte: Ja, danke für Ihr Interesse und es freut mich, dass wir seitens des Ministeriums eine
4 Masterarbeit unterstützen können und dürfen. #00:01:12

5 Interviewer: Sie sind die Leiterin der Abteilung für Universitäts- und Hochschulplanung an
6 der Universität Wien. Meine Masterarbeit beschäftigt sich mit den Steuerungsinstrumenten in
7 Hochschulen durch den Träger bzw. wie sich deren Anwendung zwischen österreichischen
8 und deutschen Universitäten sowie Fachhochschulen unterscheidet. Das Ziel dieses
9 Interviews ist es, festzustellen, wie die Beziehung zwischen Staat und Hochschule im Rahmen
10 dieses Themas ausgestaltet ist. Das bezieht sich darauf, wie z.B die Kommunikation zwischen
11 den Bereichen verläuft und auf welche Weise beide Parteien sich auf bestimmte Aspekte der
12 Hochschulpolitik einigen. Bevor wir anfangen, wollte ich noch fragen, ob es in Ordnung ist,
13 dass das Gespräch aufgezeichnet und transkribiert wird. #00:01:55

14 Befragte: Ja. #00:01:57

15 Interviewer: Gut, dann können wir loslegen. Mich interessiert zunächst, wie die Verwendung
16 dieser verschiedenen Steuerungsinstrumente in österreichischen Hochschulen gesetzlich
17 geregelt ist. #00:02:10

18 Befragte: Bei den Universitäten ist es das Universitätsgesetz 2002. Dann haben wir das
19 Fachhochschulstudiengesetz, das Privatuniversitätengesetz und das Pädagogische
20 Hochschulgesetz. Wir haben in Österreich vier Hochschulektoren und alle unterliegen
21 unterschiedlichen Normen bzw. Gesetzen. In meiner Funktion kann ich vorrangig etwas zu
22 den Universitäten und zu Teilen auch zu den Fachhochschulen etwas sagen. Bei den
23 Pädagogischen Hochschulen existiert ein eigenes Gesetz, bei den Privatuniversitäten gibt es
24 wenig Steuerungsmöglichkeiten, sie unterliegen einer Akkreditierung. Das bedeutet, der
25 künftige Träger muss die Gründung der Universität beantragen. Das verläuft nach geregelten
26 Kriterien und muss bei der Qualitätssicherungsagentur, in Österreich wäre das die AQ
27 Austria, eingereicht werden. Diese genehmigt entweder ohne Vorbehalt, mit Vorbehalt oder
28 weist den Antrag zurück, wenn es den Kriterien nicht entspricht. Der Minister hat lediglich
29 einen Genehmigungsvorbehalt und es besteht ein Finanzierungsverbot aus Bundesmitteln für
30 Privatuniversitäten. Pädagogische Hochschulen sind, anders als die anderen drei
31 Hochschulektoren, nicht autonom, sie werden nachwievor als nachgelagerte Dienststellen
32 geführt. Hier ist der direkte Einfluss des Bundesministerium auf die Hochschule vorhanden.
33 Pädagogische Hochschulen unterliegen somit einem ganz anderen Denkschema bzw. ganz
34 anderen Steuerungslogik als die Fachhochschulen und Universitäten. Universitäten und
35 Fachhochschulen sind autonom. Sie sind zwar öffentliche Einrichtungen, aber es gibt keine
36 Detailsteuerung durch den Bund. #00:05:10

37 Interviewer: Auf welche Weise kommuniziert das österreichische Ministerium für Bildung,
38 Wissenschaft und Forschung mit den Hochschulen über die Verwendung der
39 Steuerungsinstrumente? #00:05:25

40 Befragte: Im Universitätsgesetz 2002 ist festgelegt, mit welchen Instrumenten wir die
41 Universitäten adressieren. Ich vermeide teilweise das Wort „steuern“, da unsere
42 Universitäten autonom sind und diese Autonomie ist in jedem europäischen Land anders
43 ausgeprägt, aber in Österreich ist sie besonders stark ausgeprägt. Um die Kommunikation
44 beschreiben zu können, hole ich etwas aus. Wir geben den Universitäten ein sogenanntes

45 Globalbudget, das heißt, wir verhandeln mit den Universitäten alle drei Jahre die Größe dieses
46 Budgets. Wie sie diese Mittel einsetzen, obliegt den Universitäten. Das Geld, das wir den
47 Universitäten geben, hat kein „Mascherl.“ Sie können es für Personal (Forschungspersonal,
48 Lehrpersonal) oder Organisation einsetzen, wie sie es intern strukturieren, obliegt ihnen. Sie
49 besetzen auch das Personal, also die Berufung von Professuren etwa, selber, sie organisieren
50 sich selber, sie wählen sich selber ihr Rektorat. Dies ist etwas anders als in anderen Ländern,
51 wo die Autonomie eben nicht allzu weit fortgeschritten ist, was alles Vor- und Nachteile
52 hat. #00:08:01

53 Entlang dieses Budgetierungsprozesses verläuft die Hauptkommunikationsachse. Wir
54 verhandeln alle drei Jahre das Budget und wenn diese Leistungsvereinbarung abgeschlossen
55 wurde, gibt es zweimal jährlich ein Begleitgespräch. Wir reden über die Einhaltung des
56 Vertrags, die Leistungsvereinbarung ist ein Vertrag zwischen der Universität und dem
57 Ministerium, zweimal jährlich. Das folgt einem bestimmten Prozedere, indem wir die Punkte,
58 die wir ansprechen wollen, der Universität kommunizieren. Die Universität sagt uns die
59 Punkte, die sie vorrangig ansprechen will. Auf diese Art und Weise generiert man eine
60 Agenda und dann setzen sich Rektorat und die zuständigen Mitarbeiter des Ministeriums
61 zusammen und diskutieren darüber. Die Leistungsvereinbarung wird vom Sektionschef und
62 vom Rektor, den Vertragspartnern, unterschrieben. Das Ganze wird dann vom Minister
63 abgesegnet und damit amtlich. Von der Universitätsseite muss es den Prozess auch über den
64 Universitätsrat, dem Aufsichtsrat der Universitäten, geben, damit der Vertrag abgeschlossen
65 ist. In der Vorbereitung dieser Verhandlungen gibt es sehr intensive Abstimmungsprozesse
66 zwischen jeder einzelnen Universität und den zuständigen Abteilungen im Ministerium. Das
67 ist die offizielle und reguläre Schiene. #00:10:51

68 Wir haben dann noch weitere Kommunikationsebenen, die eher mehr strategischer Natur
69 sind. So haben wir zum Beispiel eine Hochschulkonferenz im Jahr 2011 ins Leben gerufen.
70 Das ist ein nicht gesetzlich geregeltes Vertretungsorgan, wo Vertreterinnen und Vertreter von
71 allen Sektoren gemeinsam mit dem Wissenschaftsrat und dem Ministerium zusammen und
72 diskutieren an einem Tisch sektorenübergreifende Themen, die den gesamten
73 Hochschulraum betreffen. Diese Hochschulkonferenz tagt viermal im Jahr. Ansonsten
74 versuchen wir sämtliche strategische Dokumente und Entwicklungen mit den Universitäten
75 entweder direkt zu kommunizieren, falls es eine Universität betrifft, oder wir treten in einen
76 Dialog, wenn es mehrere betrifft. Wir adressieren auch die entsprechenden
77 Vertretungsorgane. Die Universitäten haben einen Verein, die Uniko, gegründet, das ihr
78 Sprachrohr darstellt. Fachhochschulen haben die Fachhochschulkonferenz. Wenn es über
79 Themen geht, die alle betreffen, dann kommunizieren wir mit Uniko, der
80 Fachhochschulkonferenz und anderen Sprachrohren. Das sind die häufigsten Formen der
81 Kommunikation. #00:13:06

82 Wer mit wem kommuniziert, hängt vom Thema ab. In der Regel kommuniziert der
83 Sektionschef mit der Präsidentin der Uniko und auch mit den Rektorinnen und Rektoren der
84 Universität direkt. Bei der Fachabteilung betreut jede Abteilung des Ministeriums eine
85 Universität, z.B eine Abteilung die Universität Wien. Es reden selbstverständlich nicht nur die
86 Abteilungsleiter, sondern auch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter dann mit ihren
87 Pendants der Universitäten, also mit den zuständigen Abteilungen dort, aber auch sehr häufig
88 mit den Vizerektoren für Forschung. #00:14:20

89 Zusammenfassend kann man sagen, es gibt eine breite Kommunikationsschiene, die von der
90 Sachbearbeitung über Abteilungsleitung bis zu Sektionsleitung und dann selbstverständlich
91 Ministerbüro und Ressort geht. Die Sprecherin aller Universitäten ist die Präsidentin der
92 Uniko, derzeit Rektorin Aigner, die wohl auch den häufigsten Kontakt zum Minister und zum
93 Sektionschef hat. Es wird von Ministerium und Universität auf allen Ebenen so
94 kommuniziert. Wenn die Hochschulkonferenz eine Arbeitsgruppe gründet, dann kann es sehr
95 gut passieren, dass Abteilungsleitung direkt mit den Rektoraten und Geschäftsführern von
96 Fachhochschulen oder direkt mit dem Präsidenten der Uniko kommunizieren. Es ist also nicht
97 streng hierarchisch, sondern auch themenbezogen, wir sind also auch oft auf der horizontalen
98 Schiene unterwegs. #00:16:05

99 Interviewer: Wie ist das Besetzungsverfahren bei den Hochschulräten in österreichischen
100 Universitäten sowie Fachhochschulen geregelt? Gibt es beispielsweise bestimmte
101 Quotenregelungen, die erfüllt werden müssen (z.B Anteil der weiblichen Mitglieder im
102 Hochschulrat, Personengruppe, wie Wissenschaftler oder Politiker, welche die Leitung der
103 Hochschule ausüben)? #00:16:28

104 Befragte: Das Universitätsgesetz 2002 regelt ganz klar eine 50% Regelung (§20a UG) in allen
105 Kollegialorganen und Leitungsgremien. Wenn die Gremien aus einer ungeraden Zahl
106 bestehen, dann wird eine Zahl abgezogen, woraus dann die 50% berechnet werden. Bei den
107 Fachhochschulen ist es etwas weicher geregelt. Es soll ausgewogen oder paritätisch besetzt
108 sein. Diese Regelung ist zwar verbindlich, aber ist nicht die klare 50% Regelung, sondern es
109 wird lediglich von einem „ausgewogenen Verhältnis“ gesprochen. Bei den
110 Besetzungsverfahren der Universitätsräte werden 50% der Mitglieder von der Regierung
111 bestellt. Die andere Hälfte wird seitens des Senats der Universität vorgeschlagen. Die
112 Regierung und der Senat schlagen dann gemeinsam den Universitätsratsvorsitzenden vor. In
113 der Regel läuft es so ab, dass wir seitens des Wissenschaftsministeriums Vorschläge machen,
114 die dann durch den Ministerrat müssen. Die Liste wird dann in der Regierung, im aktuellen
115 Fall ÖVP und Grüne, akkodierte, also haben die eine und die andere Partei Vorstellungen, es
116 kommt zum politischen Austausch, woraus sich die Liste ergibt. In der Universität läuft dieser
117 Prozess im Senat, welcher die Mitglieder vorschlägt. Ein Universitätsrat kann bestehen aus
118 fünf, sieben oder neun Mitgliedern, die Größe wird seitens des Senats bestimmt. Die Zahl ist
119 immer ungerade, da die letzte ungerade Person vom Universitätsrat selbst bestimmt wird. Bei
120 fünf Personen z.B schlagen zwei Personen die Regierung, zwei der Senat und die vier
121 überlegen sich, wer ihren Vorsitz übernehmen könnte. #00:20:10

122 Interviewer: Auf welche Weise läuft die Wahl der Hochschulleitung und anderen
123 Führungspersonen in österreichischen Hochschulen ab? #00:20:20

124 Befragte: Bei der Hochschulleitung ist das im UG 2002 der §22. Der Universitätsrat schreibt
125 aus und ist auch zuständig für die Einholung einer Stellungnahme durch den Senat und wählt
126 dann aus einem Dreivorschlag den Rektor bzw. die Rektorin. Es muss vier Wochen nach
127 Ausschreibung eine Findungskommission gegründet werden. Diese besteht aus einem
128 Uniratsmitglied sowie einem Senatsmitglied und diese beiden einigen sich auf ein drittes
129 Mitglied. Diese Findungskommission überprüft die eingelangten Bewerbungen, hat auch die
130 Aufgabe sich aktiv auf Suche zu begeben und dann wird aus den eingelangten Bewerbungen
131 ein Dreivorschlag zusammengestellt. Da wird der Senat um Stellungnahme gebeten und
132 aufgrunddessen wird das Rektorat bzw. der Rektor bestellt. Der Rektor schlägt dann dem
133 Universitätsrat seine Vizerektoren vor und diese werden vom Universitätsrat bestätigt. So

134 bildet sich die operative Führungsebene. Der Senat wird gewählt und hier ist die gesamte
135 Universität als demokratisches Element aufgerufen zu wählen, also alle Mitarbeiterinnen und
136 Mitarbeiter wählen den Senat. Das geht sehr paritätisch nach Professoren, Vertragsbedienstete
137 und Studierende. Die Studierenden werden nicht gewählt, sie werden durch die
138 Österreichische Hochschülerschaft (ÖH) ernannt. Wenn ich Sekräterin oder Abteilungsleiterin
139 einer Universität bin, dann wähle ich aus dem administrativen Pool. Da werden Personen
140 aufgelistet, die zur Wahl stehen und dann kann jeder aus dem administrativen Bereich
141 jemanden aus ihrem Bereich wählen. Also ich kann nicht die Professuren wählen, nur
142 innerhalb meines administrativen Bereichs. Die Professoren wählen aus einer Liste der
143 Professuren und die Assistensprofessoren wählen aus einer Liste der Assistenzprofessoren.
144 Der Senat wird von den Universitäten als demokratischer Kern angesehen, weil die anderen
145 Organe (Universitätsrat und Rektorat) werden zwar auch gewählt, aber nur von einem sehr
146 kleinen Kreis. #00:25:31

147 Interviewer: Wie sind Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen dem Staat und Ihrer
148 Hochschule geregelt? #00:25:39

149 Befragte: Die Leistungsvereinbarungen sind sehr detailliert im Gesetz geregelt und im Gesetz
150 wird genau gesagt, was alles zur Struktur der Leistungsvereinbarung zählt. Ein Kapitel dreht
151 sich um strategische Ziele, Profilbildung, Universitäts- und Personalentwicklung, ein anderes
152 Kapitel muss sich um Forschung und um Entwicklung und Erschließung von Kunst widmen,
153 ein weiteres handelt von Studien und Weiterbildung. Dann müssen in der
154 Leistungsvereinbarung Maßnahmen zur Verringerung der Studienabbrecherinnen und
155 Studienabbrecher enthalten sein, eine Verbesserung der Betreuungsrelation adressiert
156 werden. Es müssen auch Angebote für berufstätige Studierende enthalten sein.
157 Gesellschaftliche Zielsetzungen muss die Leistungsvereinbarung ebenfalls genauso wie
158 Aussagen zur Erhöhung der Internationalität und der Mobilität umfassen. Sie muss auch
159 Aussagen zur universitären Kooperation treffen und bestimmte Indikatoren sind darin
160 festgelegt. Ich hab noch ein Instrument unterschlagen, nämlich im Rahmen der
161 Leistungsvereinbarung haben wir noch den gesamtösterreichischen
162 Universitätsentwicklungsplan (GUEP), der auch im Universitätsgesetz verankert ist. Dieser
163 adressiert alle Universitäten und macht genaue Aussagen zu den eben geschilderten Punkten,
164 die nachher auch in der Leistungsvereinbarung relevant werden. Der GUEP, wie wir ihn
165 nennen, adressiert auf eher einer allgemeinen Ebene, die für alle Universitäten gilt, und in den
166 Leistungsvereinbarungen selbst werden diese allgemeinen Positionen auf die jeweilige
167 Universität heruntergebrochen. Wir haben ein sehr heterogenes Universitätsfeld, das reicht
168 von der Breite der Universität Wien, künstlerischen Universitäten bis hin zu technischen
169 Universitäten. Wir haben also ein sehr breit gefächertes Feld, somit kann der GUEP nur sehr
170 allgemeine Positionen enthalten, aber er kann z.B sagen: Nachhaltigkeit ist ein Thema. Wir
171 erwarten uns z.B dann einen entsprechenden Niederschlag in den Curricula der jeweiligen
172 Universitäten. Das ist etwas, was jede Universitäten leisten kann, egal ob sie für Musik,
173 Informatik oder Germanistik zuständig ist. Dieser GUEP ist die Leistungsvereinbarung
174 vorgeschaltet und das ist auch im Gesetz geregelt. #00:29:24

175 Es ist wie ein Kaskadenmodell. Wir haben in diesem Modell ganz oben den obersten Balken,
176 den Hochschulplan. Der ist gerade im Entstehen und wir hoffen, dass es diesen Herbst das
177 Licht der Welt erblickt. Das ist auf einer sehr hohen, aggregierten Ebene eine strategische
178 Planung bis 2030, die alle vier Hochschulsektoren adressiert. Darunter befinden sich zwei
179 Säulen. Auf der einen Seite ist der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan und

180 auf Basis des GUEP erstellt die Universität einen eigenen Entwicklungsplan. Jede Universität
181 macht also ihren eigenen Entwicklungsplan. Sie achtet darauf, was im GUEP steht, aber sie
182 schaut auch in ihrer Universität selber. Es steht jeder Universität frei, was sie da reinschreibt
183 und in welche Richtung sie sich entwickeln will. Der GUEP und die Entwicklungsrichtung,
184 die das Rektorat für die eigene Universität definiert, das schlägt sich dann in der ein oder
185 anderen Weise in der Leistungsvereinbarung nieder. Dies deshalb, weil die
186 Leistungsvereinbarung ein Verhandlungsprozess ist. Die Vorstellungen beider Seiten werden
187 in einem vordefinierten Prozess abgeklärt, aber am Ende des Tages ist es eine Verhandlung,
188 wo sich Sektionschef und Rektor gegenüber sitzen und wo es dann darum geht, welche
189 Zielindikatoren und welche Vorhaben sich darin abbilden. Die Zielvereinbarung ist dann eine
190 Vereinbarung, die das Rektorat gemeinsam mit den Organisationseinheiten der eigenen
191 Universität trifft. Das Rektorat trifft also Zielvereinbarungen mit Fakultäten oder mit den
192 administrativen Organisationseinheiten. Hier nimmt es auch wieder die
193 Leistungsvereinbarung her und bricht es dann auf die eigenen Organisationseinheiten der
194 Institution herunter. #00:33:37

195 Bei den Fachhochschulen haben wir den Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan,
196 die Förderverträge, das heißt das sind dann die Finanzierungsvereinbarungen und auf dieser
197 Basis kann dann Geschäftsführung oder Kollegiumsleitung die Strategien für die
198 Fachhochschulen festsetzen. So sieht das Bild dieser Steuerungskaskade aus. #00:34:04

199 Interviewer: Nach welchen von staatlicher Seite festgelegten Kriterien werden Mittel des
200 Bundes der Universität zur Verfügung gestellt? #00:34:35

201 Befragte: Hier kommen wir jetzt in die Universitätsfinanzierung Neu. Das ist das Modell der
202 Universitätsfinanzierung. Der Betrag, den eine Universität zur Verfügung gestellt bekommt,
203 der gliedert sich in folgende Aspekte: Das eine ist eine leerbetonte Seite, das sind hier die
204 prüfungsaktiven Studien. Die Zahl der prüfungsaktiven Studien, eine bestimmte Anzahl an
205 Absolventinnen und Absolventen, die jedes Jahr „liefern“ müssen, und prüfungsaktive
206 Studien, also schnelle Studierende, wird festgelegt. Prüfungsaktive Studien sind 16 ECTS pro
207 Studienjahr, ist also nicht wirklich viel, das ist aber der größte Anteil, den diese
208 Finanzierungssäule ausmacht. Es wird ein Budgetsatz je nach Fächergruppe pro
209 prüfungsaktives Studium erstellt. Wir zählen also nicht die Köpfe, sondern die inskribierten
210 Studien. Wenn ein Studierender drei Studien macht und da 16 ECTS pro Jahr schafft, dann
211 sind es drei prüfungsaktive Studien. Die Absolventinnenzahl und die prüfungsaktiven Studien
212 werden mit 40 ECTS oder mehr gewichtet pro Studienjahr, das ist die erste Säule. #00:37:29

213 Die andere Säule ist die Forschungsbasisleistung, gewichtet nach Fächergruppe. Dieses ist
214 nichts anderes als das wissenschaftliche Personal einer Universität. Hier wird die Höhe der
215 Professuren oder ein Äquivalent, also jede Stelle, dazu herangezogen. Hinzu kommt noch ein
216 weiterer Indikator, die Erlöse aus Drittmitteln und wie viele Personen in der strukturierten
217 Doktoratsausbildung angestellt sind. Das sind die drei Indikatoren, die forschungsbetont sind.
218 Dann gibt es eine dritte Säule, das ist die Infrastruktur und strategische Entwicklung. Da ist
219 eigentlich sehr vieles belegt durch Raumkosten, Miete, klinischer Mehraufwand bei
220 medizinischen Universitäten oder Gemälde und Galerien bei der Akademie der bildenden
221 Künste. Aus diesen drei Säulen setzt sich die Finanzierung zusammen. Wir haben drei
222 Indikatoren für die Studienleistung, drei Indikatoren für die Forschungsleistung und für die
223 Infrastruktur noch eine eigene Säule. Das, was da rauskommt, entspricht dem Budget. Jetzt
224 können Sie sich vorstellen, dass wie viele prüfungsaktive Studien jeder Universität realistisch

225 sind. Das ist eine Verhandlungssache, bei der die Budgetabteilung und die Statistikabteilung
226 sowohl vom Ministerium als auch der Universität sich sehr häufig austauschen. Die Mittel des
227 Bundes werden nach Indikatoren vergeben. Die Leistungsindikatoren bestehen aus diesen
228 Indikatoren, wir haben aber auch inhaltliche Aspekte. Das ist dann dieser
229 Verhandlungsspielraum, wo wir dann sagen, wir wollen uns auf bestimmte inhaltliche
230 Themen mit der Universität. Die Universität bekommt zwar auf Basis dieser Indikatoren ein
231 Budget, wir nennen es Globalbudget. Wir vereinbaren in der Leistungsvereinbarung Inhalte,
232 meistens auch konkrete Vorhaben in diesen jeweiligen Bereichen. Diese haben jetzt keine
233 Auswirkung auf die Budgetsumme, die den Universitäten dann zugesprochen wird, aber die
234 sind Teil der Verhandlung, wo wir sagen, wir möchten nicht einfach nur Indikatoren und Geld
235 herbeten, sondern auch gekoppelt an bestimmte inhaltliche Vorgaben. #00:42:20

236 Interviewer: Das bedeutet, es werden nicht nur finanzielle, sondern auch nichtfinanzielle
237 Indikatoren berücksichtigt? #00:42:28

238 Befragte: Das ist zu einfach ausgedrückt. Die Indikatoren bestimmen die Budgetsumme, aber
239 damit der Vertrag unterschrieben wird, einigen wir uns auch auf inhaltliche Punkte. Diese
240 inhaltlichen Punkte haben aber keine Auswirkung auf das Budget. Wenn so ein Vorhaben
241 nicht erreicht wird, geschieht im Grunde auch nichts. Das hat im Rahmen dieser
242 Leistungsvereinbarung keine finanziellen Konsequenzen. Aber wenn ein Zielindikator nicht
243 erreicht wird und wenn man eine Abweichung von zwei Prozent nach unten hat, also wenn
244 man zwei Prozent unterhalb des vereinbarten Ziels liegt, dann gibt es sehr wohl budgetäre
245 Konsequenzen. Eine kleinere Universität sagt, sie verpflichtet sich zu 1200 aktiven Studien
246 und sie liegt dann zwei Prozent unter dieser vereinbarten Zahl, dann bekommt sie nicht die
247 volle, vereinbarte Summe, sondern dann bekommt sie bestimmte Abschläge. Aber ob jetzt ein
248 Vorhaben erfüllt wird oder nicht, wird in dieser dreijährigen Leistungsvereinbarung keine
249 budgetären Konsequenzen haben. #00:44:28

250 Interviewer: Gibt es bestimmte „Belohnungen“, wenn die Hochschule Ziele erfüllt, die im
251 Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarung festgelegt werden? Bekommt sie da etwa einen
252 bestimmten Betrag ausbezahlt? #00:45:08

253 Befragte: Nein. Es ist eher so, dass wir z.B bei der sozialen Dimension, also bei der
254 Integration von sozialen Elementen in der Hochschulgebahrung, einen Budgeteinbehalt
255 gehabt haben. Das kann man als „Belohnung“ bezeichnen. Wenn die Universitäten die in
256 diesem sozialen Bereich vereinbarten Vorhaben erfüllt, dann wird der Einbehalt ausbezahlt.
257 Das ist jedoch ein sehr kleiner, klar abgegrenzter Bereich, den wir in den letzten zwei Jahren
258 lediglich in dieser sozialen Dimension ausgesprochen hatten. Sanktionierungen gibt es
259 hingegen bei den Zielindikatoren, diese verlaufen jedoch nicht nach einer Formel. Da setzen
260 sich zunächst einmal die Abteilungen von Universitätsseite und unserer Budgetabteilung
261 zusammen. Man redet zuerst, warum die Ziele nicht erfüllt wurden und erst wenn die
262 Plausibilität nicht erfüllt werden kann, wird man dann über budgetäre Konsequenzen
263 nachdenken. #00:46:48

264 Interviewer: Wie erfolgt die Prüfung der Zielerreichung im Rahmen der Zielvereinbarung an
265 den Hochschulen? #00:46:58

266 Befragte: Bei den Zielindikatoren ist das relativ einfach, weil diese auch Teil der
267 Wissensbilanz sind, die einmal jährlich abzugeben ist. Die Universitäten müssen bestimmte
268 Kennzahlen uns einmal im Jahr melden. Im Grunde genommen gibt es Erfahrungswerte,

269 unsere Statistikabteilung hatte auch eine genaue Datenaufzeichnung und dann kann man
270 davon ausgehen, dass es auch stimmt. Es werden also Stichproben gezogen und dort, wo es
271 nicht plausibel ist, fragt man nach, lässt sich das erklären. Manchmal messen die
272 Universitäten bestimmte Indikatoren etwas anders als wir. Da müssen wir dann über die
273 Methoden diskutieren, das gibt es auch. Aber im Großen und Ganzen gehen wir da auf
274 Plausibilität, die ein oder andere Stichprobe und so weiß man eigentlich schon, was realistisch
275 sein kann und was nicht. Es gibt hier eigentlich ein ganz gutes Zusammenwirken zwischen
276 Universität und Ministerium. Die Zahlen werden stichprobenartig von unserer
277 Statistikabteilung überprüft. Ansonsten die Zielerreichung über die Indikatoren hinausgehend
278 läuft über die Begleitgespräche, die zweimal im Jahr stattfinden. Bei den Begleitgesprächen
279 sitzen Menschen gegenüber, bei denen die einen fragen, die anderen antworten. So findet die
280 Überprüfung statt. Wir gehen also nicht an eine Universität und schauen, ob es dieses
281 Vorhaben jetzt wirklich gibt. Das Vertrauensverhältnis ist auf jeden Fall gegeben. #00:49:38

282 Interviewer: Wie wird die Gestaltung der kameralistischen Hochschulrechnung von
283 staatlicher Seite reguliert? Welche Aspekte müssen dabei in Hinblick auf die nicht
284 vorhandene Gewinnerzielungsabsicht von Universitäten sowie Fachhochschulen beachtet
285 werden? #00:49:55

286 Befragte: Die Universitäten haben eine doppelte Buchführung und die legen Bilanzen. Die
287 Gelder, die sie von uns bekommen, müssen sie nicht mehr zurückgeben, das war früher mal
288 so. Das Geld kann die Universität also behalten, egal ob sie es im dreijährigen Zeitraum
289 ausgibt oder nicht. Es gibt das Bundesfinanzrahmengesetz, das geht über vier Jahre. Dieses
290 Gesetz wird über das Finanzierungsgesetz jährlich runtergebrochen. Das heißt, wir treten in
291 Verhandlungen mit dem Finanzminister in einen vierjährigen Zeitraum, da wird ein grober
292 Budgetrahmen fixiert. Dieser wird jährlich heruntergebrochen und über das
293 Finanzierungsgesetz feinjustiert. Das Ganze wird ausgehandelt zwischen den Ministerien und
294 wird dann im Parlament beschlossen. Die Universitätsfinanzierung ist dreijährig, die liegt da
295 ein bisschen quer drinnen. Wir haben ein vierjähriges Finanzierungsrahmengesetz, aber
296 dreijährige Leistungsperioden. Mit dem Finanzminister sind wir dieses Jahr schon in
297 Verhandlung, um dann kommendes Jahr die Budgetsumme im Groben für die
298 Leistungsvereinbarung 2025-2027 festzulegen. Wir denken in sehr langen Zeiträumen.
299 #00:53:08

300 Interviewer: Welche Berichte müssen Hochschulen aufgrund staatlicher Vorgaben vorlegen
301 und in welcher Form geschieht dies? #00:53:16

302 Befragte: Die Universitäten haben jährlich Rechnungsabschlüsse zu legen. Sie haben
303 vierteljährlich ein Finanzcontrolling (Quartalscontrolling) darzustellen, das sind reine
304 Finanzzahlen. Dann gibt es noch eine Kosten- und Leistungsrechnungverordnung, die wird
305 dieses Jahr zum ersten Mal schlagend und dies ist auch jährlich durchzuführen. Das sind die
306 großen Berichte im Budgetbereich. Es gibt dann noch einen Frühwarnbericht, falls eine
307 Universität merkt, dass sie mit ihrem Geld in diesen drei Jahren nicht auskommt. Das ist auch
308 ein gesetzlich definierter Ablauf. Wir haben auch eine jährliche Wissensbilanz. #00:54:57

309 Interviewer: Was versteht man unter einer Wissensbilanz? Im Zuge meiner Recherchen habe
310 ich festgestellt, dass dieses Konzept in Deutschland nicht so sehr verbreitet ist wie in
311 Österreich. #00:55:13

312 Befragte: Die Österreicher sind da Vorreiter, ich weiß gar nicht ob man Wissensbilanzen in
313 Deutschland verwendet, die Bundesländer, zu denen wir Kontakt haben, tun das jedenfalls
314 nicht. Dies ist sicherlich nur punktuell, da haben Sie völlig Recht. Österreich hat das
315 flächendeckend für seine Universitäten eingeführt. Es ist ein sehr umfangreiches
316 Kennzahlensystem, allerdings ist zusätzlich noch ein Konnex zu den Leistungsvereinbarungen
317 integriert. Die Universitäten haben neben der Wissensbilanz noch einen schriftlichen Bericht
318 über ihre Leistungsvereinbarungen vorliegen. Es muss ein Bestandteil der Wissensbilanz sein
319 und es sind sehr viele Indikatoren in der Wissensbilanzverordnung drin vor allem die, die
320 maßgeblich für die Budgetierung sind (die Studienaktiven, die Professuren, die Angestellten,
321 die Doktorate und die Erlöse aus Drittmittel). Es ist selbstverständlich Teil der Wissensbilanz.
322 Das Inhaltsverzeichnis der Wissensbilanz besteht aus dem intellektuellem Vermögen, das sind
323 die Anzahl des Personals, Anzahl der Berufungen, Frauenquoten im Kollegialorgan,
324 Personengefälle, Beziehungskapital. Dann sind wir bei den Kernprozessen Lehre und
325 Weiterbildung, Professuren und Äquivalente, Zahl der eingerichteten Studien,
326 Studienabschlussquoten, Anzahl der Studierenden, Teilnahme an Mobilitätsprogrammen,
327 Doktoratsstudien im Verhältnis zur Universität. Dann haben wir Outputwirkungen, Zahl der
328 Studienabschlüsse in Toleranzsemesterdauer, Anzahl der wissenschaftlichen
329 Veröffentlichungen, gehaltene Vorträge, Präsentationen, Patentanmeldungen. Dann sind wir
330 im sehr spezifischen klinischen Bereich, medizinische Universität und Fakultät und
331 allgemeine Datenkennzahlen, wie etwa Aufwendungen für das Bundespersonal in Euro, die
332 Erlöse aus den Spinn-offs, Erlöse aus Privatspenden, Nutzfläche aus der Universität. Wir
333 haben hier also ein ziemliches Kompendium an Daten. Es wird jährlich online abgeliefert,
334 also nicht Papier hin- und hergeschoben. Es geschieht über Onlinemasken und
335 Datenschnittstellen transportiert. Es ist von Universität zu Universität unterschiedlich, wie
336 dieser narrative Teil dann ausgestaltet wird. Für jede Kennzahl ist eine Abteilung
337 verantwortlich, die diese Rückmeldung dann überprüft und gegebenenfalls Rücksprache hält.
338 #01:00:57

339 Interviewer: Gibt es staatliche Regelungen, welche den Evaluierungsprozess in
340 österreichischen Hochschulen regeln? #01:01:14

341 Befragte: Ja, natürlich gibt es auf jeden Fall. Bei den Fachhochschulen gibt es einen
342 Paragraphen, der besagt, dass sie angehalten sind, die interne Qualitätsicherung zu betreiben.
343 Bei den Universität ist es §14, der sie dazu anhält, einerseits ein Qualitätsmanagementsystem
344 aufrechtzuerhalten und die Qualitätssicherung sowohl in der Forschung als auch in der Lehre
345 durchzuführen. Es werden keine Angaben gemacht genau wie, aber die Bereiche, die
346 angeschaut werden sollen und im UG auch die Häufigkeit. Alle fünf Jahre ist das Audit zu
347 machen, alle drei Semester sollte eine Studierendenevaluierung gemacht werden. Es werden
348 nur Aussagen gemacht, dass es zu tun ist und die Intervalle, das wie bleibt den Universitäten
349 überlassen. #01:02:46

350 Interviewer: Damit wären wir am Ende unseres Interviews angelangt. Ich bedanke mich recht
351 herzlich für das spannende und informative Interview, vielen Dank Frau Mag. Koch!
352 #01:02:57

353 Befragte: Ja Ihnen vielen Dank für die Gelegenheit, meine Kenntnisse in diesem Bereich
354 aufzufrischen, Dankeschön! #01:03:09

355

Anhang 3: Fragebögen

Masterarbeitstitel: Steuerungsinstrumente für Hochschulen durch deren Träger

Name: Senad Cirak

Universität: Universität Wien

Betreuer der wissenschaftlichen Arbeit: Univ.Prof. Dr. Hans-Ulrich Küpper

Dieser Fragebogen ist Bestandteil des empirischen Teils meiner Masterarbeit, die den Titel trägt: „Steuerungsinstrumente von Hochschulen durch deren Träger.“ Mithilfe des Fragebogens will ich meine Forschungsfrage beantworten, welche lautet: „Welche Unterschiede bezüglich der Steuerung von deutschen und österreichischen Hochschulen durch den Träger lassen sich feststellen?“ Mithilfe dieses empirischen Teils soll eine Antwort auf die oben genannte Forschungsfrage gefunden werden.

Der Fragebogen besteht aus insgesamt 15 Fragen, welche auf drei Ebenen bzw. Bereiche unterteilt ist. Die erste Ebene betrifft die Steuerung von Hochschulen über organisatorische Vorgaben durch das Führungssystem. Beispiele dafür wären etwa Hochschulräte oder die Rechte von Rektoren und Professoren im Zusammenhang mit der Organisationssteuerung. Bei der zweiten Ebene werden Methoden der Hochschulfinanzierung, wie zum Beispiel die Leistungsorientierte Mittelverteilung oder das Globalbudget. In der dritten Ebene, der Qualitätssicherung, werden Steuerungsinstrumente, wie das Rechnungswesen, die Kosten- und Leistungsrechnung oder das Berichtswesen behandelt.

Für die Beantwortung der Fragen, welche sowohl offener als auch geschlossener Natur sind, sollen maximal 100 Wörter verwendet werden. Wir behandeln natürlich Ihre Angaben vertraulich und streng anonymisiert.

Ich bedanke mich im Voraus für Ihre Kooperation bei der Bearbeitung dieses Fragebogens.

1. Ebene: Steuerung über organisatorische Vorgaben durch das Führungssystem

Frage 1:

Wie viele Mitglieder weist der Hochschulrat Ihrer Hochschule auf?

Frage 2:

Wie hoch ist der Anteil hochschulexterner bzw. hochschulinterner Personen im Hochschulrat an Ihrer Hochschule?

Frage 3:

Welche Personengruppen (z.B. Naturwissenschaftler, Politiker) sind im Hochschulrat Ihrer Hochschule am häufigsten vertreten?

Frage 4:

Wie hoch ist der Frauenanteil im Hochschulrat Ihrer Hochschule?

Frage 5:

Welche Personengruppen (z.B. Naturwissenschaftler) üben den Vorsitz im Hochschulrat Ihrer Hochschule aus?

2. Ebene: Steuerung über Finanzierung der Hochschulen

Frage 6:

Welche Kennzahlen (z.B Anzahl der Studierenden) werden für die Zuweisung staatlicher Mittel bei der Zielvereinbarung herangezogen?

Frage 7:

Welche Voraussetzungen, die vom Bund festgelegt werden, müssen für die Allokation von Finanzmitteln erfüllt werden?

Frage 8:

Bestehen Konsequenzen bzw. Sanktionen bei Verfehlung der Ziele im Rahmen der Zielvereinbarung für Ihre Hochschule durch den Staat? Wenn ja, auf welche Weise (finanziell, nicht finanziell usw.)?

Frage 9:

Auf welche Weise (finanziell oder nicht-finanziell) äußert sich die vereinbarte Gegenleistung für Ihre Hochschule nach Erreichung der Ziele, die in der Zielvereinbarung festgelegt wurden?

Frage 10:

Wie erfolgt die Prüfung der Zielerreichung im Rahmen der Zielvereinbarung an Ihrer Hochschule?

Ebene 3: Qualitätssicherungs- und Informationssysteme

Frage 11:

Welche Kennzahlen werden im Rahmen des Rechnungswesens Ihrer Hochschule herangezogen?

Frage 12:

Werden bei der Kosten- und Leistungsrechnung Ihrer Hochschule auch nicht-monetäre bzw. nicht-finanzielle Komponenten berücksichtigt? Wenn ja, welche?

Frage 13:

Welche Komponenten in Ihrer Hochschulrechnung klassifizieren sie als Aufwendungen, welche als Erträge?

Frage 14:

Welche Berichtspflichten hat Ihre Hochschule aufgrund staatlicher Vorgaben zu erfüllen?

Frage 15:

Welche Evaluationsverfahren werden an Ihrer Hochschule angewendet (Lehrveranstaltungsbefragungen, interne bzw. externe Evaluationen, usw.)?