

# Hochschulsteuerung in Nordrhein-Westfalen. Strukturen und Instrumente, Sachstand und Perspektiven

Helmut Fangmann

## 1 Staatsfunktionen im Rahmen des New Public Management

Der Staat ist und bleibt der Gewährsträger und Hauptfinanzier der Hochschulen. Somit haben wir es auch in Zukunft mit einem überwiegend staatlich verfassten Hochschulsystem zu tun, in dem der Staat zwei grundlegende Funktionen zu erfüllen hat: Zum einen besorgt er den *Ordnungsrahmen*, in der Regel durch ein Hochschulgesetz und andere rechtliche Regelungen, die das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen bestimmen. Darin werden unter anderem die Rechtsstellung der Hochschulen sowie deren Aufgaben und organisatorische Verfassung mit Leitungs- und Personalstruktur festgelegt. Durch die Umstellung auf ein New Public Management ergeben sich mehr oder minder große Änderungen in allen Bundesländern, wobei eine gewisse Varianz der Steuerungsmodelle zu beobachten ist.

Die zweite Funktion betrifft die *Steuerungspolitik*, die einen engen Bezug zu den Hochschulaufgaben hat und drei Teilfunktionen realisieren muss: Zunächst sind die wissenschafts- und bildungspolitischen *Ziele* zu formulieren und zu operationalisieren, denn die Hochschulen nehmen ja gesellschaftliche Aufgaben wahr, und die können eben nur in einem solchen politisch legitimierten Kontext bestimmt werden. Von zentraler Bedeutung ist zweitens die *Aufgabenkoordination*. Es gibt keinen Markt, der diese Koordinationsleistung wahrnehmen könnte, da Hochschulen in der Regel keine marktfähigen Güter anbieten und kein Preismechanismus existiert. Damit eng verbunden ist schließlich drittens die *Ressourcenallokation*. Im Kontext eines New Public Management erfordert dies auf Seiten der Hochschulen *Autonomie*, aber auch – und das ist entscheidend – *Wettbewerb*. Ob wir tatsächlich schon einen funktionierenden Wettbewerb im Hochschulbereich haben, oder nur einen partiellen, auf freiwillige Teilnahme beschränkten, sei einmal dahin gestellt.

## 2 Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen (Teil 1)

Werfen wir an dieser Stelle einen ersten Blick auf die Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen: Unsere Hochschulen genießen in hohem Maße *Planungssicherheit* im Bereich

von Haushalt und Finanzierung, die sie dem so genannten *Qualitätspakt* verdanken. Der Qualitätspakt hat eine Laufzeit von 10 Jahren (1999 – 2009). Der Wermutstropfen daran ist, dass er den Hochschulen 2000 Stellen abverlangt – davon sind allerdings 1.626 so genannte kw-Stellen, die buchhalterisch praktisch als abgeschrieben gelten. Das ist meines Erachtens zu verschmerzen, denn zurück kommen Mittel im Gegenwert von 1.000 Stellen oder etwa 50 Millionen Euro pro Jahr, die in den Innovationsfond gehen, sowie Planungssicherheit zunächst bis zum Haushaltsjahr 2006. Die Hochschulen sind von jeglichen Sparmaßnahmen ausgenommen, und das hat sich in den letzten zwei bis drei Jahren, in denen die öffentlichen Haushalte extrem strapaziert wurden, bezahlt gemacht. Diese Privilegierung des Hochschulbereichs war im Kabinett nicht leicht durchzusetzen, wie Sie sich vorstellen können. Unsere Hochschulen haben ganz eindeutig von diesem Qualitätspakt profitiert.

Ab 1. Januar 2006 erhalten alle Hochschulen einen Globalhaushalt, nachdem sie seit 1996 schon eine relativ weitgehende Finanzautonomie haben mit den Möglichkeiten zur Mittelschöpfung, Rücklagenbildung und Deckungsfähigkeit der Mittelansätze.

Es mag Sie überraschen, wenn ich behaupte, dass in keinem anderen Bundesland die Hochschulen so viele Freiheiten genießen wie in Nordrhein-Westfalen. Staatliche *Fachaufsicht* gibt es nur noch in den Bereichen Personalverwaltung und Haushalt (vorgegeben durch die Landeshaushaltsordnung – aber hier natürlich keine Feinsteuerung), bei der Hochschulzulassung und den Gebühren. So haben wir auch die Berufung von Professoren sowie die Einrichtung, Aufhebung und Änderung von Studiengängen vollständig an die Hochschulen delegiert. Eine weitgehende Gestaltungsfreiheit haben die Hochschulen bei der Binnenorganisation, also dem Zuschnitt sowie der Bezeichnung der wissenschaftlichen Organisationseinheiten und der zentralen Serviceeinrichtungen. Sie haben schon länger die Wahl zwischen Rektorats- und Präsidialverfassung, und sie werden wahrscheinlich ab Wintersemester 2006/2007 die Möglichkeit bekommen, Studiengebühren zwischen 0 und 500 Euro zu erheben.

In einem *Hochschulfreiheitsgesetz* wollen wir ab 2007 eine noch weitergehende Verselbstständigung der Hochschulen realisieren, vor allen Dingen was die Rechtsstellung angeht. Ein wichtiger Punkt dabei ist in meinen Augen die Professionalisierung des Hochschulmanagements. Darauf kann ich an dieser Stelle nicht näher eingehen, das ist eine eigene Tagung wert.

Nun werden Sie vielleicht zu Recht fragen, wo bei aller Hochschulautonomie der Staat, wo die Rückbindung der Hochschulen an gesellschaftliche Ziele und Aufgaben bleibt. *Hochschulautonomie* ist in der Tat kein Wert an sich (wie die grundgesetzlich geschützte Wissenschaftsfreiheit), sondern eine organisatorische Option, die wir wahrnehmen, um bessere Resultate bei der Realisierung gesellschaftlicher Aufgaben und Ziele im Hochschulbereich zu erreichen. Hochschulautonomie ist insoweit notwendig und legitim, als sie die Hochschulen in die Lage versetzt, durch Kontextsteuerung diese Aufgaben nach Maßgabe der wissenschafts- und bildungspolitischen Ziele effektiver und effizienter zu realisieren. Damit stellt sich die Frage, mit welchen Steuerungsinstrumenten der Staat diese Ziele wirkungsvoll an die Hochschulen vermitteln kann, ohne dabei in Detailsteuerung und Bürokratismus abzudriften, die in der Vergangenheit ja nicht eben weitergeholfen haben.

### 3 Kombination von Steuerungsinstrumenten

Das größte Problem sehe ich in dem unreflektierten und vor Moden nicht gefeiten Einsatz neuer Steuerungsinstrumente. Man sollte sich im Voraus vergewissern, was welche Instrumente im Einzelnen leisten können und wie man sie sinnvoll, d. h. vor allem widerspruchsfrei kombinieren kann.

Meines Erachtens gehen alle empirischen Steuerungsinstrumente auf drei grundlegende Muster der sozialen Koordination und Entscheidungsfindung zurück, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile haben. Da ist zum einen die uns wohlbekannte Steuerung durch *Weisung*. Die *direktive Steuerung* ist hoch effizient und gerade in Organisationen unverzichtbar. Wir richten Organisationen ein und statten sie mit hierarchischen Positionen aus, damit schnell und effizient Entscheidungen getroffen werden können und nicht alles und jedes ständig zur Diskussion gestellt werden muss. Gleichwohl hat Weisungssteuerung Nachteile, insbesondere bei großen Leitungsspannen. Eine Leitungskette vom Parlament über das Ministerium bis in die feinsten Verästelungen einer Hochschule hin zur einzelnen Professur produziert erhebliche Rationalitätsdefizite. In solchen komplexen Zusammenhängen sind andere Steuerungsinstrumente möglicherweise sinnvoller.

*Zielvereinbarungen*, die jetzt in Mode gekommen sind, gehen zurück auf das Prinzip der *Vereinbarung*. Das hat den entscheidenden Vorteil, dass ein expliziter Konsens vorgesehen ist, auf den es bei der direktiven Steuerung nicht ankommt. Vereinbarungen haben allerdings eine sehr geringe Prozesseffizienz. Der Abstimmungsaufwand kann sehr hoch sein und es ist nicht gesagt, dass sie immer den Punkt treffen. Die meisten Zielvereinbarungen

im Hochschulbereich, die ich kenne, sind faktisch über das Stadium „prosaischer Aus-mehrungen“ über allgemeine Vorstellungen und Positionen nicht hinaus gekommen. Mit anderen Worten, sie sind nicht hinreichend konkret im Hinblick auf konkrete Ziele und die Handlungsfolgen im Versagensfall.

*Wettbewerb:* Ich glaube, dass das Wesen des New Public Management vor allen Dingen darin besteht, dass wir stärker auf Steuerung durch Wettbewerb setzen. Ich habe schon gesagt, dass es dann auch Verlierer geben dürfen muss. Wenn wir das nicht aushalten, können wir den ganzen Ansatz aufgeben. Wettbewerb ist allerdings nicht auf alle Entscheidungssituationen anwendbar. Er ist vor allem bei der Ressourcenallokation zielführend.

Abbildung 1: Kombination unterschiedlicher Steuerungsinstrumente

**Kombination unterschiedlicher Steuerungsinstrumente nach Maßgabe ihrer – komparativen Vorteile – optimalen Ergänzung**

Steuerungsprinzip/ Entscheidungstyp	Konsens- typ	Prozess- effizienz	Kontroll- bedarf	Anwendbarkeit und Effektivität
Wettbewerb	impliziter Konsens	mittel	gering	nicht auf alle Entscheidungssituationen anwendbar; sehr zielführend bei Verteilungsentscheidungen, aber selektive, auf die verfügbaren Parameter beschränkte Zielrationalität
Vereinbarung	expliziter Konsens	gering	hoch	universell anwendbar; Berücksichtigung individueller Umstände möglich, aber hoher Operationalisierungsaufwand und Risiko der Nichteignung oder „Alibi-Vereinbarung“
Weisung	nicht konsens- orientiert	hoch	hoch	universell anwendbar; v.a. dort geeignet, wo schnelle und verbindliche Entscheidungen gefragt sind; je größer die Leitungsspanne desto geringer die Rationalität der Entscheidung; Bürokratisierungsgefahr durch Standardisierung/Normierung von Entscheidungen

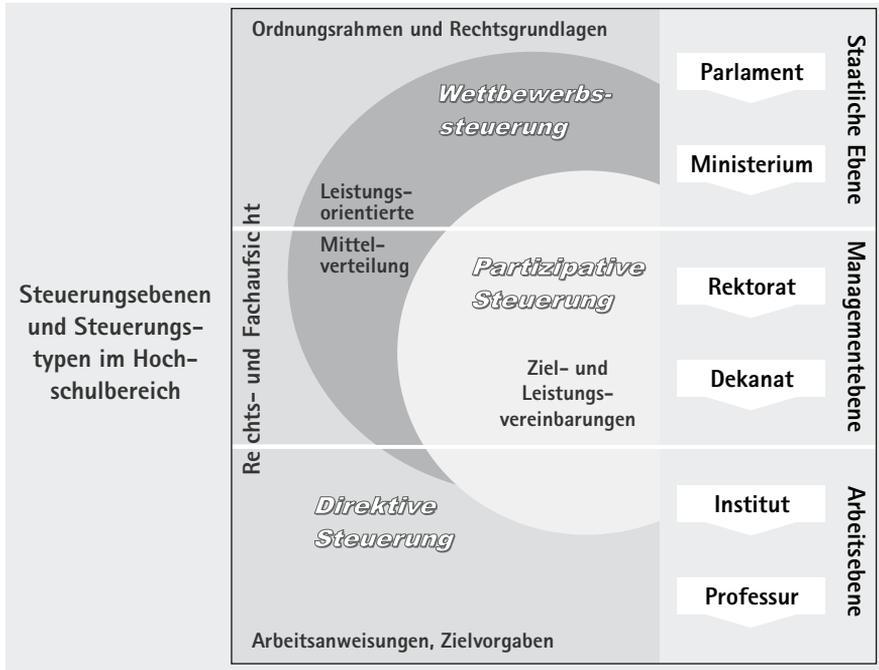
#### 4 Entscheidungsebenen und Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Im Hochschulbereich können wir drei *Entscheidungs- bzw. Steuerungsebenen* unterscheiden: Zum einen die *staatliche Ebene mit Parlament und Ministerium*, des weiteren die *Management-Ebene*, die in erster Linie das Rektorat und vielleicht noch die Dekanate umfasst sowie schließlich die *Arbeitsebene*.

Nach meiner Auffassung hat *partizipative Steuerung* ihren Sinn und ihr Hauptanwendungsfeld auf der Ebene des Hochschulmanagements, also im Verhältnis der Hochschulleitung zu den Fachbereichen. *Wettbewerbssteuerung* ist vor allem zielführend im Verhältnis von Staat und Hochschulen. Natürlich soll und kann es auch Wettbewerbssteuerung innerhalb der Hochschule geben, allerdings in einem weit geringeren Umfang als manche dies anstreben. Salopp formuliert, kann man die Musik nicht gegen die Physik antreten lassen. Wir haben nur wenige Vergleichsparameter zur Verfügung mit einer sehr selektiven Rationalität. Nehmen wir etwa Drittmittel. Sie besagen ja zunächst nicht, dass anspruchsvolle Forschung betrieben wird, sondern nur, dass man Erfolg bei ihrer Einwerbung hatte. Wenn Drittmittel kompetitiv, aufgrund qualifizierter Begutachtung vergeben werden, sind Rückschlüsse auf die Qualität der Forschung erlaubt. Es gilt aber nicht der Umkehrschluss, dass ohne Drittmittel keine gute Forschung betrieben würde. Es gibt eben auch exzellente, international kompetitive Forschung jenseits der Förderung durch Drittmittel. Gleichwohl haben wir keine Alternative dazu, Drittmittel als Steuerungsinstrument einzusetzen, meines Erachtens aber eher auf der staatlichen Steuerungsebene als im hochschulinternen Wettbewerb.

Die *direktive Steuerung* ist vor allem auf der Arbeitsebene vorherrschend, im Vorgesetzten-Mitarbeiter-Verhältnis, dem eine klare Hierarchisierung zugrunde liegt, die im Verhältnis von Rektorat und Fachbereichen so nicht gegeben ist. Das Prinzip der direkten Steuerung findet aber auch in der staatlichen Fach- und Rechtsaufsicht seinen Niederschlag.

Abbildung 2: Steuerungsebenen und Steuerungstypen im Hochschulbereich



## 5 Instrumente der staatlichen Hochschulsteuerung

Wir können die Steuerungspolitik in drei Dimensionen unterteilen, die gemeinhin das ausmachen, was man unter Management versteht, nämlich *Planung, Steuerung und Kontrolle* von Leistungsprozessen. Für die *Planung* haben wir in Nordrhein-Westfalen das *Hochschulkonzept 2010* entwickelt, auf das ich gleich noch zu sprechen komme. Hochschulsteuerung im engeren Sinne rekuriert zunehmend auf *Ziel- und Leistungsvereinbarungen*, die in Verbindung mit der *Budgetierung* die beiden zentralen Steuerungsinstrumente darstellen und die natürlich miteinander verbunden sein müssen. Das ist vielfach noch nicht gelungen, so dass die Hochschulfinanzierung keinen direkten Bezug zu Art und Umfang der Hochschulleistungen aufweist. Wenn man Ziele und Leistungen aber nicht ressourcenmäßig abbilden kann, erfahren die Zielvereinbarungen eine gewisse Unverbindlichkeit, ja Beliebigkeit.

Zur *Leistungskontrolle* haben wir in Nordrhein-Westfalen ein aussagefähiges System von Grunddaten und Kennzahlen über alle Hochschulen und Fächer entwickelt. Wir führen über jedes Fach eine Auslastungsberechnung durch, die Hochschulen wissen also genau Bescheid, wie sie im Fächervergleich stehen. Wir wollen außerdem noch ein Berichtssystem entwickeln, das ein Monitoring im Sinne einer Rückbindung an die Zielvereinbarungen beinhaltet.

## 6 Die Situation in Nordrhein-Westfalen (Teil 2)

2001 hat ein *Expertenrat* alle Hochschulen des Landes in einem Verfahren der Peer-Evaluation begutachtet. Das war nicht immer aufgaben- und detailscharf, aber das Ministerium hat dadurch einen allgemeinen Eindruck bekommen, wo die einzelnen Hochschulen stehen. Die Begutachtung hat schließlich zu Kapazitätsreduktionen und Aufgabe einer Reihe von Studiengängen geführt. Hochschulen haben angefangen, erste Profile auszubilden und auch Kooperationen einzugehen. Eine Folge war die Fusion der Universitäten Duisburg und Essen.

Ferner haben wir *Zielvereinbarungen zur Studienreform* abgeschlossen, die in erheblichem Umfang finanziell gefördert wurden. Nach vielen Jahren der Projektförderung zur Verbesserung der Qualität der Lehre ist der betreffende Mittelansatz unlängst der Haushaltskonsolidierung zum Opfer gefallen, was aus meiner Sicht nicht unbedingt zu bedauern ist. Wir brauchen jetzt nicht Projektförderung, sondern Strukturveränderungen.

Wir haben erste umfassende *Zielvereinbarungen* für die Jahre 2002 bis 2004 abgeschlossen und auf der Grundlage des Hochschulkonzepts 2010 für die Jahre 2005 und 2006. Dabei geht es insbesondere um die Profilbildung der Hochschulen. Das ist freilich keine triviale Angelegenheit, denn: Was ist ein Profil? Wer definiert das? Wie operationalisiert man das? Wenn daran konkrete Handlungs-, ja sogar Ressourcenfolgen geknüpft werden sollen, ist man als Hochschule gut beraten, mit „catch all-Begriffen“ zu operieren, wie z.B. Life Sciences. Da hat man schon mal einen Fächerverbund als Profildbereich ausgewiesen und auch hochschulintern nicht so viele Probleme als wenn man ein vergleichsweise kleines Forschungsgebiet heraushebt und die Nachbarbereiche damit zumindest indirekt zurücksetzt. Das sind ganz reale Probleme in den Hochschulen und in der Kommunikation mit dem Ministerium, das in einem Fachdiskurs über Profile seinerseits überfordert ist. Diese Probleme wird man perspektivisch ohne eine flächendeckende Forschungsevaluation (im Sinne eines informed Peer Review) nicht lösen können.

Eine *leistungsorientierte Mittelverteilung* praktizieren wir seit 1993. Ursprünglich waren das nur die laufenden Mittel für Forschung und Lehre, die etwa 9,5% des Haushaltsvolumens der Hochschulen ausmachten. Künftig beläuft sich der Anteil auf 20% des bereinigten Haushaltssolls.

## 7 Das Hochschulkonzept 2010

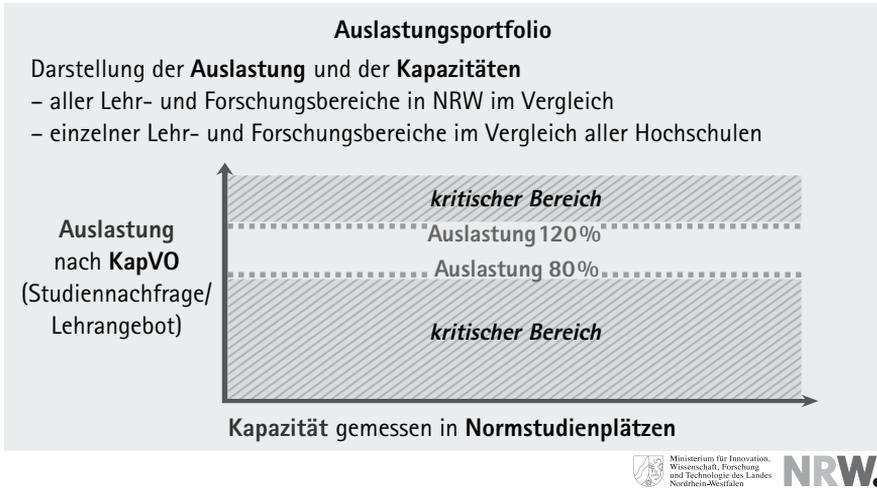
Das *Hochschulkonzept 2010* hat folgende Ziele: Wir wollen eine *Profilbildung* genau wie hier in Bayern durch *Umschichtung von Ressourcen* erreichen, in einer ersten Stufe innerhalb der Hochschulen, in einer zweiten Stufe auch zwischen Hochschulen. Und wir wollen die Ausbildungskapazitäten in den Lehreinheiten bei Auslastung unter 80% nach Kapazitätsverordnung und/oder negativen Bedarfsprognosen am Arbeitsmarkt überprüfen und neu justieren. Ein Beispiel für eine negative Bedarfsprognose ist die Architektur. Tatsächlich sind alle Studiengänge der Architektur hoch ausgelastet. Deutschland hat aber die höchste Architektendichte weltweit. Wir produzieren nach durchschnittlich 15 oder 16 Semestern Architekten, die ganz erhebliche Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben und in extrem prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Wir wollten in diesem Fach natürlich keinen radikalen Abbau von Studienplätzen, aber doch eine gewisse Reduktion vornehmen.

Die Quellen, die wir zu Rate gezogen haben, sind neben dem Bericht des Expertenrats der Prognos-Bericht zur Entwicklung des Akademikerarbeitsmarktes in Deutschland und Nordrhein-Westfalen bis 2010, Analysen der Bundesagentur für Arbeit sowie das Informationssystem Studienwahl und Arbeitsmarkt. Wir haben auch für Nordrhein-Westfalen spezifische Analysen anstellen lassen.

### 7.1 Auslastungsportfolio

Beim *Auslastungsportfolio* bilden wir auf einer Achse die *Auslastung* nach Kapazitätsverordnung ab, die wir schon seit Jahren für jedes Fach an jeder Hochschule berechnen, und auf der anderen Seite die Kapazität gemessen in *Normstudienplätzen*. Unkritisch ist der Bereich zwischen 80 und 120% Auslastung. Jenseits dieses Bereiches gibt es Diskussionsbedarf.

Abbildung 3: Auslastungsportfolio



Das sieht dann in der Fächerübersicht für die Naturwissenschaften an Universitäten folgendermaßen aus:

Abbildung 4: Studienkapazitäten/Auslastung in Mathematik und Naturwissenschaften an Universitäten

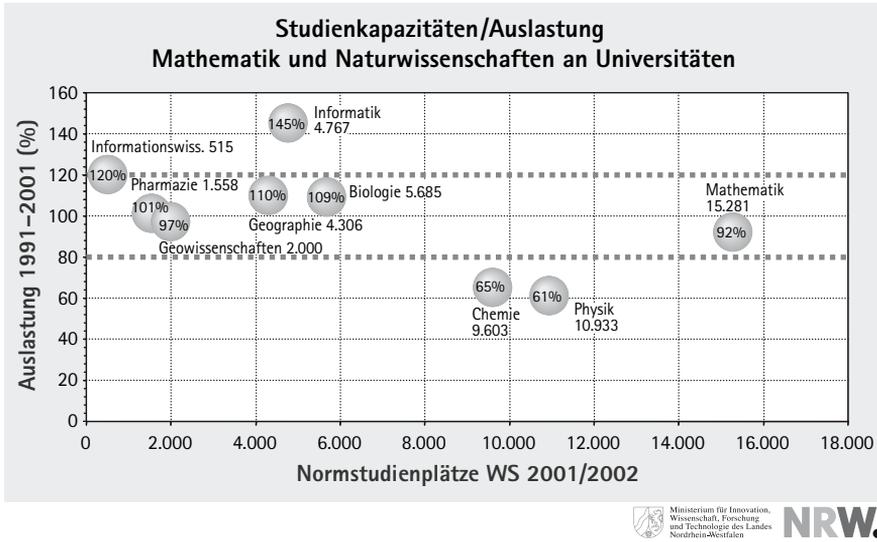
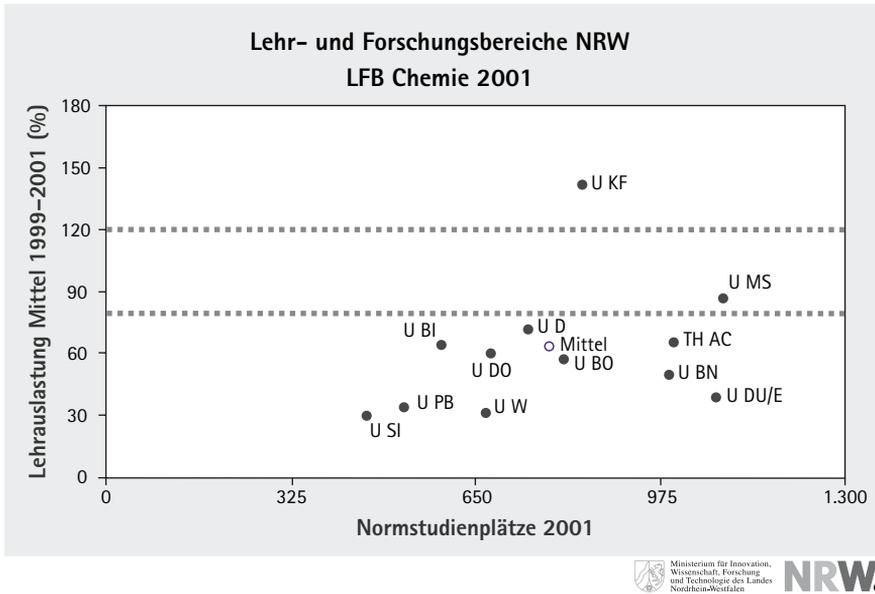


Abbildung 5 zeigt ein Auslastungsportfolio nach Standorten am Beispiel Chemie:

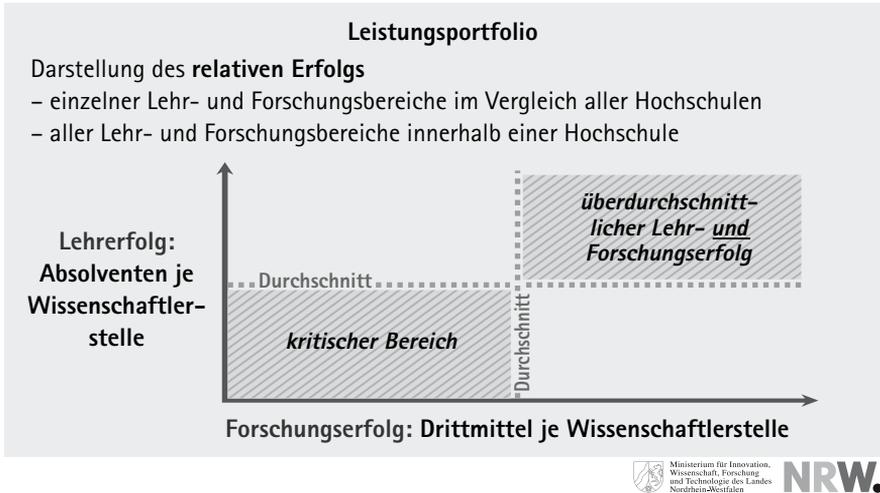


Entgegen unseren Erwartungen sind wir von den Hochschulen nicht übermäßig kritisiert worden. Viele haben intern Vergleiche angestellt und Diskussionen über die weitere Entwicklung begonnen. Das gilt umso mehr für die zweite Säule der quantitativen Stärken-Schwächen-Analyse, die Leistungsportfolios.

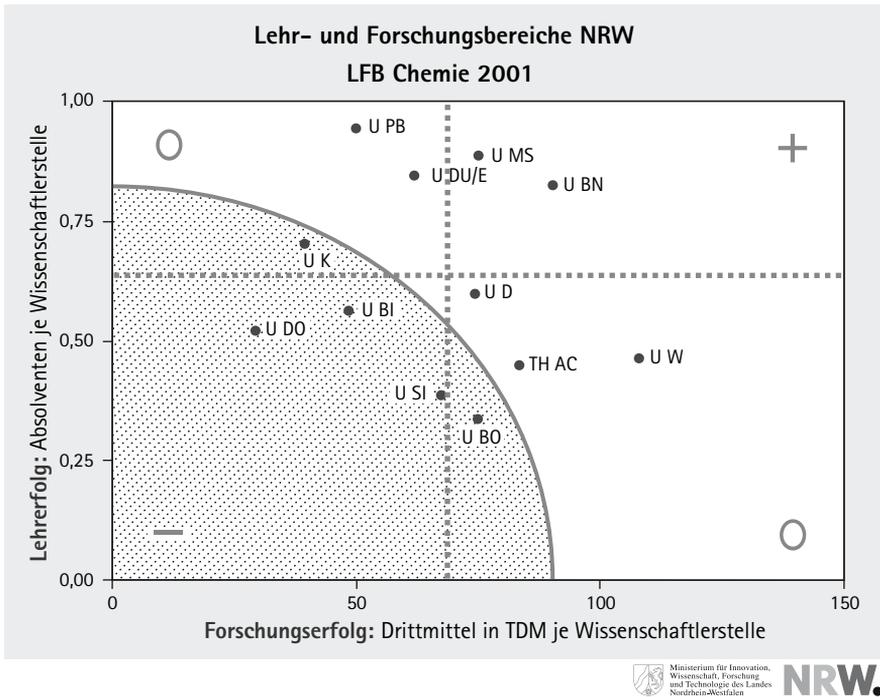
## 7.2 Leistungsportfolio

Dabei haben wir den Lehrerfolg, gemessen in Absolventen je Wissenschaftlerstelle, und den Forschungserfolg, gemessen in Drittmitteln je Wissenschaftlerstelle, gegenübergestellt. In Verbindung mit den jeweiligen Durchschnittslinien ergibt sich eine Vierfelder-Matrix.

Abbildung 6: Leistungsportfolio



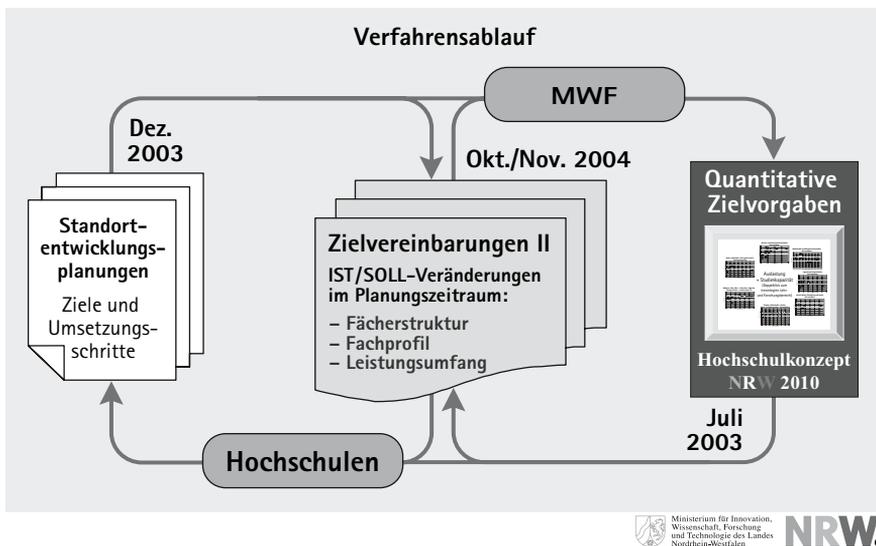
Das ergibt dann am Beispiel der Chemie folgendes Bild (Abbildung 7):



### 7.3 Verfahrensablauf

In diesem iterativen Verfahren mussten die Hochschulen sagen, wo sie ihre Ziele sehen, wohin sie sich entwickeln und welche Profile sie ausbilden wollen und uns Vorschläge machen, die wir dann in die jeweiligen Zielvereinbarungen aufgenommen haben. Das Hochschulkonzept 2010 hat sich als ein wirksames Instrument erwiesen, um mit den Hochschulen ins Gespräch zu kommen und sich nicht in allgemeinen Absichtserklärungen zu verlieren. Jede Hochschule hat eine CD-ROM mit einer Bestandsaufnahme und Empfehlung zu jedem Fach erhalten. Das war der Auftakt für ein Verfahren, das wir mit den Hochschulen in einer zweiten Runde hoffentlich weiter professionalisieren werden.

Abbildung 8: Verfahrensablauf



Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf die weitere Diskussion.

#### Anschrift des Verfassers:

LMR Helmut Fangmann

Gruppenleiter für Grundsatzangelegenheiten und Hochschulplanung

Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie

des Landes Nordrhein-Westfalen

40221 Düsseldorf

E-Mail: [helmut.fangmann@miwft.nrw.de](mailto:helmut.fangmann@miwft.nrw.de)