

Zehn Jahre Deregulierung – Nordrhein-westfälische Hochschulen auf dem Weg zu mehr Autonomie?

Roland Kischkel, Andreas Stich und Bettina Böhm

1 Einleitung

In einer Regierungserklärung im Oktober 1992 vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen stellte die damalige Ministerin für Wissenschaft und Forschung fest: *„Die Hochschulreform der 70er Jahre hat bei allen Erfolgen auch ein Übermaß an rechtlichen Regelungen und staatlichen Einzelvorgaben gebracht. Hier ist tatsächlich ‚Deregulierung‘ nötig.“*¹

Die Aufgabe der *Deregulierung* wurde im Jahr 1996 mit der *Funktionalreform* aufgegriffen und mit dem Ziel konkretisiert, die Hochschulen *„durch größere Eigenständigkeit und Selbstverantwortung und damit korrespondierende und effizientere Leitungsstrukturen in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben sachnäher und wirkungsvoller zu erfüllen“* (MWF: *Leitlinien zur Funktionalreform*). Unter der Überschrift: *Größere Autonomie für die nordrhein-westfälischen Hochschulen* hat die Landesregierung von Beginn an die Forderung nach verstärkter Qualitätskontrolle und neuen Steuerungsmodellen für die Hochschulen verbunden.

Zehn Jahre und ein Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des nordrhein-westfälischen Hochschulrechts später² ist es Zeit für eine Standortbestimmung. Es stellt sich die Frage: Befinden sich die nordrhein-westfälischen Hochschulen auf dem Weg zu mehr Autonomie?

Im Folgenden soll veranschaulicht werden, welchen hochschulpolitischen Weg das Land Nordrhein-Westfalen gegenwärtig beschreitet, welche Grenzen, Rückschritte und Umwege es sich dabei selbst und seinen Universitäten auferlegt und wie – beispielhaft betrachtet – die Universität Dortmund diese Politik aufnimmt.

¹ Siehe z. B. den Erlass des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung (MWF) zur Funktionalreform: „Nordrhein-Westfalens Hochschulen auf dem Weg ins nächste Jahrtausend. Leitlinien zur Funktionalreform“ vom November 1996.

² Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) vom 14. März 2000, GV. NRW S. 190.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen

Rechtsstellung der Hochschulen

§ 2 Absatz 1 des im Frühjahr 2000 novellierten Hochschulgesetzes (HG) knüpft an die deutsche Tradition an, wonach Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich Einrichtungen des Landes sind. Dieser *duale Rechtscharakter* – einerseits mitgliederschaftlich organisierte Körperschaft in Selbstverwaltung, andererseits unmittelbar in den staatlichen Verwaltungsaufbau eingegliederte Anstalt öffentlichen Rechts – setzt sich in der Form der Aufgabenerfüllung fort. Nach § 2 Absatz 2 HG nehmen die Hochschulen die ihnen obliegenden Aufgaben als *Selbstverwaltungsangelegenheiten wahr*, soweit sie ihnen nicht als staatliche Angelegenheiten zugewiesen sind. *Staatliche Angelegenheiten* in diesem Sinne sind nach § 107 Absatz 2 HG insbesondere die Personalverwaltung und die Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten. In diesen Angelegenheiten unterstehen die Hochschulen über die allgemeine Rechtsaufsicht hinaus auch der Fachaufsicht des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWF).

Die tatsächliche Gewichtung von Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatlichen Angelegenheiten im Bereich von Haushalts- und Wirtschaftsführung sollen zwei gegenläufige Entwicklungen vergegenwärtigen:

Auf der einen Seite die über die bisherigen Flexibilisierungen hinausgehende Öffnung der Hochschulhaushalte in Richtung von *Globalhaushalten* (§ 5 HG) – verbunden mit einer größeren Entscheidungsfreiheit und Verantwortung der Hochschulen beim Einsatz der vom Staat zugewiesenen Ressourcen. Auf der anderen Seite die Entscheidung, die Verantwortung für ihre *Gebäude und Liegenschaften* nicht den Hochschulen, sondern durch Übertragung sämtlicher Landesgrundstücke an den „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“³ einem neuen Landesbetrieb zu übergeben, der den Hochschulen von nun an als (de facto monopolistischer) Vermieter gegenübertritt.

Zusammenwirken von Staat und Hochschulen

Auch im Zusammenwirken von Staat und Hochschulen ergibt sich mit Blick auf das Ziel „mehr Autonomie“ kein schlüssiges Gesamtbild:

³ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ vom 12. Dezember 2000, GV. NRW S. 754.

Neben der genannten Rechtsaufsicht und der Fachaufsicht in staatlichen Angelegenheiten sieht das HG eine Reihe weiterer Instrumente vor, mit deren Hilfe das Land in die Entwicklung der Hochschulen eingreifen kann. Wesentliche *staatliche Steuerungsinstrumente* sind der Zustimmungsvorbehalt des Ministeriums bei der *Umwidmung von Professuren* (§ 48 Absatz 1 HG), das Recht zur *Berufung* ohne oder abweichend von der Reihenfolge des Vorschlags der Hochschule (§ 47 Absatz 1 HG) sowie der Genehmigungsvorbehalt für die Einführung, Änderung und Aufhebung von *Studiengängen* (§ 108 Absatz 2 HG).

Während das Gesetz Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte im Bereich der *Binnenorganisation* der Hochschulen (Beispiel: Errichtung, Änderung oder Aufhebung von Fachbereichen) und der *Hochschulsatzungen* (Beispiel: Prüfungs- und Studienordnungen) weitgehend zugunsten größerer Eigenverantwortung der Hochschulen zurückgenommen hat, wurden die staatlichen Eingriffsrechte in der *Entwicklung des Studienangebots* sogar noch erweitert: Zur Verwirklichung der Landesplanung kann das Ministerium selbst die notwendigen Maßnahmen zur Einführung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen treffen – die betroffene Hochschule ist hierzu lediglich anzuhören (§ 108 Absatz 4 Satz 2 HG). In der Begründung zum Regierungsentwurf heißt es: „*Mit dieser Verfahrensvereinfachung können Entscheidungen zur Verwirklichung der Hochschulplanung des Landes oder des Hochschulentwicklungsplans und insbesondere zur konzentrierten Nutzung staatlicher Ressourcen effizienter getroffen und umgesetzt werden.*“ Wozu *das Land* allerdings ein Mittel zur Durchsetzung des Hochschulentwicklungsplans benötigt, der doch gerade ein *hochschulinternes* Planungsinstrument sein soll, ist nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

Das Land hat von der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit, diese Maßnahmen im Rahmen einer Konzentration oder Neuordnung des Studienangebots durch Rechtsverordnung zu treffen, übrigens bereits im Mai 2001 Gebrauch gemacht ⁴.

Die direktiven staatlichen Steuerungsinstrumente ergänzt das Gesetz um *partizipative Steuerungsinstrumente*, insbesondere um das Instrument der *Zielvereinbarung* zwischen Ministerium und Hochschulen. Nach § 9 HG sollen die Hochschulen und das Ministerium Vereinbarungen treffen, die konkrete Ziele bei der Erfüllung der Hochschulaufgaben zum

⁴ GV. NRW S. 255. Die Verordnung sieht insbesondere die Einstellung einer Reihe von Studiengängen vor.

Gegenstand haben und die jeweiligen Leistungen festlegen. Eine Leistung des Ministeriums kann insbesondere ein Verzicht auf die oben beschriebenen Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte sein. Das Gesetz gibt selbst keinen Aufschluss darüber, in welchem Umfang die neue Form der partizipativen Steuerung die direkte Einflussnahme ablösen soll. Im Gesetz heißt es allerdings: „Vereinbarungen *sollen* geschlossen werden“, während es im Regierungsentwurf noch „*können* geschlossen werden“ hieß. Man darf das wohl als eine Verpflichtung beider Seiten – Ministerium wie Hochschulen – durch den Gesetzgeber interpretieren, von dem neuen Instrument auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Die erste Generation der Zielvereinbarungen steht gegenwärtig kurz vor ihrer Unterzeichnung.

Zurecht wird immer wieder darauf hingewiesen, dass der *Rechtscharakter von Zielvereinbarungen* und insbesondere die rechtliche Durchsetzbarkeit getroffener Vereinbarungen unklar sind. Beide Parteien sind bekanntlich nicht frei in ihren Entscheidungen und sind zudem unmittelbar im staatlichen Verwaltungsaufbau miteinander verbunden. Das Gesetz verweist zwar in allgemeiner Form auf die Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Vertrag, stellt aber zugleich klar, dass sämtliche Vereinbarungen zumindest unter dem Vorbehalt der Haushaltsgesetzgebung stehen.

Leistungsstruktur und Binnenorganisation der Hochschulen

Die Regelungen des HG sind einerseits von dem Ziel der Stärkung einer handlungsfähigen Hochschulleitung geprägt und andererseits von dem Wunsch nach Erhalt der Mitwirkungsrechte der Statusgruppen⁵.

Mit der Verlagerung einer Reihe von *Entscheidungsrechten* vom akademischen Senat (§ 22 HG) auf das Rektorat (§ 20 HG) trägt das HG der Einsicht Rechnung, dass eine Nutzung der Entscheidungsspielräume der Hochschulen insbesondere die Fähigkeit zu konsistenten Entscheidungen und ihrer schnellen Realisierung voraussetzt. Entgegen dem Gesetzentwurf, der lediglich eine Anhörung des Senats in wesentlichen Angelegenheiten vorsah, lässt das Gesetz bei der Zuständigkeitsverlagerung die letzte Konsequenz vermissen, indem es das Rektorat verpflichtet, vor dem Beschluss des Hochschulentwicklungsplans (§ 20 Absatz 1 Satz 4 HG), dem Abschluss von Zielvereinbarungen (§ 20

⁵ Statusgruppen sind nach § 13 HG die Professorinnen und Professoren, die wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Studierenden.

Absatz 1 Satz 6 HG) und der Festlegung der Grundsätze der Verteilung der Haushaltsmittel (§ 103 Absatz 1 HG) das „Benehmen“ mit dem Senat herzustellen.

Hinsichtlich der Struktur der universitären Leitungsorgane bleibt das nordrhein-westfälische Recht bei dem Modell des Kollegialorgans. Es eröffnet den Hochschulen neben dem Rektorat jedoch die Option einer Präsidialverfassung⁶.

Im Unterschied zu einer Reihe anderer Bundesländer sieht das Hochschulrecht in NRW keinen Hochschulrat vor, der neben dem Rektorat oder Präsidium über eigene Entscheidungsbefugnisse verfügt. Das Kuratorium (§ 24 HG) ist ausdrücklich nur beratendes und unterstützendes Gremium für die Hochschulleitung.

Auf der Ebene der Fachbereiche werden wesentliche Leitungsaufgaben bei den Dekaninnen und Dekanen konzentriert (§ 27 HG). Die Hochschulen können dabei entscheiden, anstelle der Leitung durch eine Person ein Kollegialorgan vorzusehen, das Dekanat (§ 27 Absatz 5 HG). Allerdings räumt das HG den Dekanen bzw. Dekanaten keine institutionalisierte Mitwirkung an der Hochschulleitung ein. Dekaninnen und Dekane sind lediglich nichtstimmberechtigte Mitglieder des Senats (§ 22 Absatz 3 HG). Dies mag konsequent erscheinen, weil das HG daran festhält, dass die Dekane ihre Legitimation ausschließlich durch die Wahl im Fachbereich erhalten; eine Mitwirkung des Rektorats, etwa im Wege der Bestellung oder Ernennung, ist nicht vorgesehen.

Auf weitere Regelungen zur Binnenstruktur und Organisation der Hochschule, etwa zur Bildung und Leitung wissenschaftlicher Einrichtungen, verzichtet das HG weitgehend. Hier besteht also Raum für Regelungen in der Grundordnung der Hochschule oder für Organisationsentscheidungen der Hochschule im Rahmen ihres Hochschulentwicklungsplans.

⁶ In diesem Fall kann der Präsident von außen kommen.

3 Staatliche Hochschulplanung, -finanzierung und -steuerung in Nordrhein-Westfalen

3.1 Hochschulplanung

Das Jahr 1999 markiert einen gravierenden Einschnitt in der Hochschulplanung in Nordrhein-Westfalen.⁷ Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage schloss die Landesregierung mit den Hochschulen den so genannten *Qualitätspakt* ab. Inhalte sind:

- die Verpflichtung der Hochschulen, bis zum Jahr 2009 bei Wegfall von 1.626 im Haushalt ausgewiesenen kw-Vermerken insgesamt 2.000 Stellen abzugeben,
- die Zusage der Planungssicherheit für die Personal- und Sachausgaben der Hochschulen auf der Grundlage des Haushalts 1999 durch die Landesregierung; dies schließt die Ausnahme von Restriktionen im Haushaltsvollzug – insbesondere von globalen Minderausgaben und Stellenbesetzungssperren – bis zunächst zum Haushalt 2004 ein,
- die Einrichtung eines aufwachsenden Innovationsfonds im Gegenwert von bis zu 1.000 Stellen zur Unterstützung von innovativen Schwerpunkten der Hochschulen in Forschung und Lehre, insbesondere im Zusammenhang mit Berufungs- und Bleibeverhandlungen sowie
- die Entwicklung von Strukturvorstellungen der Hochschulen, die einem Expertenrat vorgelegt wurden, der auf dieser Basis im Februar 2001 Empfehlungen zur Hochschulentwicklung ausgesprochen hat. Vorgaben für den Expertenrat waren dabei die Standortgarantie für alle Hochschulstandorte und der Ausbau der Fachhochschulen.⁸

Basierend auf den *Empfehlungen des Expertenrats*⁹ und einer vergleichenden Analyse eines Sets von quantitativen Daten (u.a. Studierendenzahlen, Stellenausstattung, Dritt-

⁷ Zur Entwicklung der Hochschulplanung von der Gründung der neuen Hochschulen in den sechziger Jahren bis zum Abschluss des Qualitätspakts siehe Oehler (2000): Staatliche Hochschulplanung in Deutschland. *Luchterhand*, Neuwied, S. 209 – 220.

⁸ Siehe: Regierungserklärung der Ministerin für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung am 28. Januar 1999 vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen: „Qualitätspakt mit den Hochschulen. Erreichtes sichern – Neues wagen – Innovationen ermöglichen“. Die Regierungserklärung ist auf der Homepage des MSWF unter www.mswf.nrw.de/miak/aktuell/top-thema/regerkl.html abgelegt.

⁹ Siehe: Profilbildung im Dialog. Hochschulland NRW im Aufbruch. Bericht des Expertenrats im Rahmen des Qualitätspakts zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen. *Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). Düsseldorf*. Der Abschlussbericht des Expertenrats ist auf der Homepage des MSWF unter www.mswf.nrw.de/miak/aktuell/top-thema/Expertenrat/Abschlussbericht.html zu finden.

mitteleinwerbung, Auslastung) führte das Ministerium im Frühjahr 2001 „Perspektivgespräche“ mit den Hochschulen und erließ danach die bereits erwähnte „*Sechste Rechtsverordnung zur Sicherung der Aufgaben im Hochschulbereich*“ zur Umsetzung wesentlicher Empfehlungen des Expertenrats und der Ergebnisse der Perspektivgespräche. Zur Implementierung weiterer Empfehlungen strebt das Ministerium den Abschluss von Zielvereinbarungen¹⁰ mit den Hochschulen an. Materieller Gegenstand der Zielvereinbarung sind Landesmittel aus dem Innovationsfonds, als immaterielle Leistungen bietet das Ministerium den Verzicht auf Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte sowie die teilweise Delegation von Berufungen auf die Hochschulen an. Von den Hochschulen wird die verbindliche Übernahme der zuvor verhandelten besonderen Aufgaben in Forschung und Lehre erwartet.

3.2 Hochschulfinanzierung

Die Finanzierung der staatlichen Hochschulen in Nordrhein-Westfalen lässt sich in vier Kategorien unterteilen:¹¹

- Grundfinanzierung aus dem Landeshaushalt,
- Zusätzliche Finanzierung durch *Ergänzungsmittel* (Bundes- und Landeshaushalt),
- *Drittmittel* (öffentlich-rechtlicher wie privater Dritter) und
- *Verwaltungseinnahmen*.

Die Grundfinanzierung¹² ist die Hauptfinanzierung der staatlichen Hochschulen. Sie ist Teil des Landeshaushaltsplans, der von der Landesregierung zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes¹³ beschlossen und in den Landtag eingebracht wird. Die Hochschulfinanzierung ist Teil des Einzelplans des MSWF, und in diesem Einzelplan ist für jede Hochschule in je einem Kapitel die (staatliche) Finanzierung dargelegt. Die im Haushalt

¹⁰ Siehe: Zielvereinbarung zur Umsetzung des Qualitätspakts. Erlass des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung vom 18.9.2001, Az: 211-6033-, *Düsseldorf*.

¹¹ Zu Einzelheiten siehe z.B. Kreutz-Gers (1997), Hochschulfinanzierung in Deutschland, in: „Hochschulfinanzierung in der Grenzregion: Ein Ländervergleich“, *Ministerium für Wissenschaft und Forschung (Hrsg.), Düsseldorf*, S. 17 – 33.

¹² Nähere Einzelheiten zur Grundfinanzierung, zum Aufbau des Haushalts, der Haushaltssystematik sowie die Landeshaushaltsordnung (LHO) können auf der Internetseite des Finanzministeriums unter www.fm.nrw.de nachgelesen werden.

¹³ Durch das Haushaltsgesetz wird der Landeshaushaltsplan festgestellt (Art. 81, Abs. 3, LV, §1 LHO).

veranschlagten Mittel werden zum Teil aufgrund von Haushaltsverhandlungen und zum Teil durch parametergestützte Verfahren auf die Hochschulen verteilt. Die Veranschlagung der Mittel erfolgt in kameralistischer Form.

Der Einfluss der Hochschulen bei der Erstellung des Landeshaushaltsplans ist gering. Formal legen die Hochschulen ihren Beitrag zum Haushaltsvoranschlag vor (§102 HG). Jedoch werden die Haushaltsansätze seit Jahren im Wesentlichen überrollt und die Hochschulen sind allenfalls am Beginn des Prozesses beteiligt. Der Beitrag der Hochschulen beschränkt sich zudem in den letzten Jahren in NRW hauptsächlich auf die Aufstellung des Stellenhaushalts¹⁴, und dies mit der Einschränkung, dass Änderungen im Stellenhaushalt¹⁵ kostenneutral sein müssen.

Mit dem Ziel der Flexibilisierung der Hochschulhaushalte wurde im Jahr 1992 mit dem „Versuch Hochschule und Finanzautonomie“ in Nordrhein-Westfalen begonnen, der 1996 auf alle Hochschulen des Landes ausgeweitet wurde. Mit dem Haushaltsplan 2002 wurde die Finanzautonomie für die Hochschulen in NRW eingeführt. Sie basiert in der aktuellen Form auf vier Pfeilern:

- Verbleib eigener Einnahmen (z. B. aus Vermietung) bei der Hochschule,
- nahezu flächendeckende gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ausgaben¹⁶ mit dem Ziel, Mittel auch abweichend vom Haushaltsansatz so effizient wie möglich einsetzen zu können,

¹⁴ Neben dem Stellenhaushalt melden die Hochschulen noch den Bedarf für die Unterhaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden und Räumen an.

¹⁵ Über die Hälfte des Finanzvolumens der Grundfinanzierung dient der Ausfinanzierung der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen.

¹⁶ „Die Ausgaben der Hauptgruppen 4 bis 8 mit Ausnahme des Titels 812 15 sind gegenseitig deckungsfähig. Abweichend hiervon dürfen HBFG-finanzierte Maßnahmen und Maßnahmen nach §24 LHO innerhalb des genehmigten Kostenrahmens verstärkt werden. Mehrausgaben bei der Gruppe 529 sind nicht zulässig. Die Ausgaben der Titel 422 01 und 429 21 können nur insoweit zur Verstärkung herangezogen werden, als Einsparungen aufgrund freier und besetzbarer Planstellen und Stellen erzielt werden; die Einsparungen sind nach Pauschalbeträgen zu ermitteln, die das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium festlegt. Verstärkungen zu Lasten von Mitteln für Auszubildende sind nicht zulässig.“ (Haushaltsvermerk 1.2 zum Kapitel 05 100 „Hochschulen und Universitätsklinika Allgemein“ im Haushaltsplan 2002).

- Flexibilität des Stellenhaushalts¹⁷, d.h. die Möglichkeit, im Tarifbereich das Stellen-soll in begrenztem Umfang zu überschreiten sowie aus unbesetzten Stellen Mittel für andere Ausgaben zu schöpfen,
- Rücklagenbildung durch Selbstbewirtschaftungsmittel nach § 15 LHO von bis zu 2% des jährlichen Haushaltsvolumens.

Die Grundsätze der Finanzautonomie sind im Haushaltsplan in Form von Haushaltsvermerken enthalten und werden vom Landtag durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Diese eher technischen Bemerkungen sollen die „Haushaltsvermerke“ als wirksames Steuerungsinstrument des Ministeriums veranschaulichen.

Für das Haushaltsjahr 2005 ist der *Globalhaushalt* für alle Hochschulen geplant. Im kommenden Jahr soll dies nach derzeitigem Stand zunächst mit zwei Universitäten und zwei Fachhochschulen erprobt werden.

Die Mittel für Lehre und Forschung (Titelgruppe 94) werden seit 1994 nach *Leistungsparametern*¹⁸ verteilt. Das aktuelle Modell basiert auf den fünf Parametern *Zahl der Absolventen*, *eingeworbene Forschungsmittel (Drittmittel)*, *Zahl der Promotionen*, *Zahl der Studierenden* (in den ersten vier Fachsemestern) und *Stellen für wissenschaftliches Personal*. Das Modell sieht sowohl für die unterschiedlichen Fächergruppen, als auch für die beiden Hochschultypen Universität und Fachhochschule unterschiedliche Gewichtungsfaktoren für die einzelnen Parameter vor. Seit 1999 enthält das Modell zudem eine Komponente, die Fortschritte in der Gleichstellung berücksichtigt.

Die früher zumindest theoretisch bestehende Bedarfsorientierung – über Bedarfe wurden Verhandlungen geführt – ist damit in weiten Bereichen einer parametergestützten Verteilung auf die Hochschulen gewichen. Da die Mittel nach oben begrenzt sind, ist allerdings die bessere Leistung einer Hochschule nur dann für ihre Finanzausstattung entscheidend, wenn die Leistungssteigerung (im Vergleich zu den anderen Hochschulen) überdurchschnittlich ist.

¹⁷ Die Verbindlichkeit des Stellenhaushalts im Tarifbereich ist mit dem Haushaltsplan 2002 weiter gelockert worden. Siehe: Haushaltsvermerk 1.3 zum Kapitel 05 100 „Hochschulen und Universitätsklinikum Allgemein“ im Haushaltsplan 2002.

¹⁸ Für weitere Einzelheiten siehe z.B. den Bericht des MSWF vom 3. Januar 2002 in der „Infobörse Mittelverteilung“ (evanet.his.de/infoboerse/index.php) auf der Homepage der HIS GmbH (www.his.de).

3.3 Hochschulsteuerung

Ende der 90er Jahre war die frühere Hochschulsteuerung durch den Landeshaushalt mit titelscharfer Ausbringung der Einzelzuweisungen und durch einen sehr detaillierten Stellenplan einer weitgehenden Flexibilisierung im Haushaltsbereich gewichen. Geblieben war die detaillierte und direkte Steuerung durch Genehmigungsvorbehalte, Erlasse etc., von der das Land bislang weiterhin regen Gebrauch gemacht hat. Wie schon erläutert, sind durch das neue Hochschulgesetz Steuerungsinstrumente eingeführt worden, die den Hochschulen neben der Haushaltsflexibilisierung weitere Freiräume und zugleich die notwendigen Instrumente für ihre Selbststeuerung verschaffen sollten. Zu diesen Instrumenten gehören insbesondere die bereits in Kapitel 2 genannten *Zielvereinbarungen* (§ 9 HG), die Einführung eines *Controlling* in Verbindung mit einer *Kosten- und Leistungsrechnung* und einem *Berichtswesen* (§ 5 Absatz 2 HG), die *Evaluation* (§ 6 HG) – die Universität Dortmund hat bereits 1994 mit einem eigenen Evaluationsverfahren begonnen –, der *Hochschulentwicklungsplan* (§§ 20 Absatz 1, § 100 HG) sowie die *Entwicklungspläne der Fachbereiche* (§ 27 Absatz 1 HG). Das Gesetz verknüpft die traditionellen mit den neueren Steuerungsinstrumenten in einer Weise, die es dem Ministerium ermöglicht, dann auf direkte Lenkung zu verzichten, wenn sich die Hochschulen ihrerseits auf neue Steuerungsformen einlassen (Abschluss von Zielvereinbarungen, Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, eines Controlling und Berichtswesens). Von den genannten Instrumenten seien einzelne kurz kommentiert:

Kosten- und Leistungsrechnung

Im August 1999 wurde das bereits 1995 begonnene Projekt zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)¹⁹ auf der Grundlage der kameralen Haushaltsführung auf alle Universitäten und Fachhochschulen des Landes ausgedehnt. Ziel ist es, bis Ende des Jahres 2002 die *Kostenarten-* und *Kostenstellenrechnung* einzuführen. Folgende Grundsätze gelten für die KLR:²⁰

¹⁹ Rechtliche Grundlagen sind §5 Absatz 2 HG sowie §7 Absatz 3 und §17 a LHO.

²⁰ Siehe: Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung an den nordrhein-westfälischen Hochschulen. Erlass des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung vom 15.12.2001, Az: 232-12-08. Düsseldorf.

- Die Kostengruppen und Kostenarten sind in einem *Kostenartenrahmenplan* vom MSWF verbindlich festgelegt.
- Bei der Kostenstellenrechnung muss eine eindeutige *Ressourcenzuordnung auf der Ebene der Lehreinheiten* möglich sein.
- *Vorkostenstellen*, die nicht unmittelbar der Forschung und Lehre zuzuordnen sind, müssen anhand verbindlicher Umlageschlüssel auf die *Endkostenstellen* verrechnet werden.
- Zur jährlichen Berichterstattung hat das MSWF ein *Grunddatenraster* vorgelegt.

Die Grundsätze wurden von einer Arbeitsgruppe des MSWF entwickelt, an der auch Kanzlerinnen und Kanzler der Hochschulen beteiligt waren. Die KLR soll in erster Linie als hochschulinternes Steuerungsinstrument dienen. Das MSWF will es aber auch nutzen, um hochschulübergreifende Sonderauswertungen für landesweite Vergleiche durchführen zu können.

Hochschulentwicklungsplan

Der Hochschulentwicklungsplan (HEP) wird als zentrales Steuerungs- und Planungsinstrument der Hochschule vom Rektorat unter Berücksichtigung der Entwicklungspläne der Fachbereiche als verbindlicher Handlungsrahmen beschlossen (§ 20 Absatz 1 HG). Er enthält Aussagen zum Studienangebot, zu den Forschungsschwerpunkten und zur Hochschulorganisation. Auch das Ministerium kann Ziele für die Entwicklung der Hochschulen vorgeben, die bei der Aufstellung der HEP zu beachten sind (§ 108 Absatz 5 HG).

Mit den Vorschriften über den HEP sollen die Hochschulen zu planerischem Handeln angehalten werden, ohne dass gesetzliche Detailvorgaben erfolgen. Inhalt, Verbindlichkeit, Konkretisierungsgrad sowie Aktualisierungsintervalle des HEP lässt das Gesetz offen. Auch das Zusammenspiel mit den anderen Instrumenten für Qualitätssicherung und Planung (Evaluation, Zielvereinbarungen, Akkreditierung von Studiengängen, leistungsbezogene Mittelverteilung) wird nicht näher bestimmt.

Akkreditierung

Für die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen hat das MSWF die Akkreditierung der Studienprogramme bei einer (vom Akkreditierungsrat akkreditierten) Akkreditierungsagentur verpflichtend vorgeschrieben.²¹ Die Akkreditierung der Studienprogramme ändert allerdings nichts am bestehenden Genehmigungsvorbehalt des MSWF. Vielmehr ist die Akkreditierung Voraussetzung für die Genehmigung der Studienprogramme. Mit gleichem Erlass wurden Eckwerte für die Genehmigung von Bachelor- und Masterstudiengängen an den Hochschulen Nordrhein-Westfalens vorgelegt, die u.a. den Zugang zu den Studiengängen regeln sowie die Modularisierung und die Einführung ECTS-kompatibler Leistungspunktsysteme für die Studiengänge fordern. Infolge der zunehmenden Bedeutung der Akkreditierung haben die Hochschulen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland Pfalz am 25. Januar 2002 die Agentur für Qualitätssicherung durch Akkreditierung von Studiengängen (AQAS) gegründet, deren Hauptaufgabe die Qualitätsprüfung von Studiengängen und deren Akkreditierung ist. AQAS ist vom Akkreditierungsrat akkreditiert und erfüllt damit die geforderten Voraussetzungen in den Eckwerten des MSWF zur Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen.

Qualitätspakt

Das Verfahren im Zuge des Qualitätspakt-Prozesses lässt sich als Verknüpfung von mehreren Steuerungsinstrumenten darstellen. Der Qualitätspakt selbst kann als Vorgriff auf das Instrument der Zielvereinbarung verstanden werden. Die Landesregierung sagt den Hochschulen Planungssicherheit und einen Anteil an den Mitteln des Innovationsfonds zu und erwartet dafür von den Hochschulen die Abgabe von 2.000 Stellen sowie eine Strukturentwicklungsplanung. Die Arbeit des Expertenrats stellt eine landesweite Evaluation mit den klassischen Elementen „Interne Evaluation“ (Strukturentwicklungsberichte der Hochschulen) und „Externe Evaluation“ (Begehung durch den Expertenrat und Abschlussbericht) dar, deren Ergebnisse durch die Instrumente der Rechtsverordnung und der Zielvereinbarung umgesetzt wurden bzw. werden sollen (Follow-up des Evaluationsprozesses).

²¹ Siehe: Eckwerte für die Genehmigung von Bachelor- (BA) und Masterstudiengängen (MA) an den Hochschulen Nordrhein-Westfalens. *Erlass des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung vom 15.2.2001, Az: 212-6001.4-433. Düsseldorf.*

So erbittert übrigens die nordrhein-westfälischen Hochschulen den Qualitätspakt (im Jargon: „Qual-Pakt“) im Jahr 1999 kritisiert haben, erweist er sich angesichts weitergehender allgemeiner Haushaltsrestriktionen des Landes für die Hochschulen nun als Schutzmechanismus – wenn auch nur für wenige Jahre. Und man muss hinzufügen: als Schutz mit begrenzter Wirkung vor dem größeren Übel. Denn die deutschen Universitäten befinden sich seit vielen Jahren in einer durch ihre Unterfinanzierung ausgelösten Krise, aus dem heraus in Nordrhein-Westfalen auch der Qualitätspakt keinen Weg zu weisen vermag.

4 Hochschulinterne Steuerungs- und Qualitätssicherungsinstrumente am Beispiel der Universität Dortmund

Das Dortmunder Konzept der hochschulinternen Steuerung und Qualitätssicherung umfasst vor allem ein universitätseigenes Evaluationsverfahren (das Dortmunder Review), die Hochschulentwicklungsplanung sowie ein Modell für die volumen- und leistungsorientierte Mittelverteilung. Diese Instrumente sollen durch ihre Integration und ihre zyklische Anwendung in einem schlüssigen *Qualitätsmanagementsystem* aufgehen. Hinzu kommen die Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein hochschulübergreifender Benchmarking-Ansatz. Aus dem Gesamtkonzept sollen hier exemplarisch die Hochschulentwicklungsplanung und das Modell für die Mittelverteilung skizziert werden.

Hochschulentwicklungsplanung

In den letzten Jahren hat die Universität Dortmund eine Politik der Stärkung dezentraler Zuständigkeiten auf der Ebene der Fachbereiche vertreten, insbesondere in Fragen der mittelfristigen Strukturplanung, und eine koordinierte Hochschulentwicklungsplanung betrieben. Seit 1997 aktualisieren alle Fachbereiche und wissenschaftlichen Einrichtungen ihre mittelfristigen Strukturplanungen in Forschung und Lehre kontinuierlich, da das Rektorat Wiederzuweisungen, fachliche Veränderungen und Umbenennungen von Professuren nur auf der Grundlage aktueller Strukturberichte und Entwicklungsplanungen vornimmt. Dies bezeichnet den Kernbereich der Planung, in dem die mittel- und langfristigen Entwicklungen in Wissenschaft, Forschung und Lehre projiziert und in den jeweiligen Fachbereichen umgesetzt werden.

Der in Dortmund gewählte Weg der Strukturplanung, der von einer *bottom-up*-Entwicklung der wissenschaftlichen Perspektiven ausgeht, wird den unterschiedlichen Ausprägungen und Entwicklungen in den einzelnen Fachbereichen und Disziplinen gerecht. Gleichzeitig benötigen Rektorat und Senat einen Überblick über die einzelnen Struktur-

entwicklungen und ihr Zusammenspiel in der Strukturentwicklungsplanung der gesamten Universität, in der auch die Ergebnisse der Evaluation berücksichtigt werden müssen. Dazu gehört im Sinne einer wissenschaftsimmanenten Prospektion die Verständigung über mittel- und längerfristige Entwicklungsperspektiven einzelner Gebiete. Die wissenschaftlichen Potenziale ergeben sich aus den durchgeführten Begutachtungen, die Förderungsmöglichkeiten aus dem Einsatz von Rektorats- und Verfügungsfonds. Ziel eines solchen inhaltlichen Leitbildes ist es darzustellen, wofür die Universität Dortmund unverwechselbar steht.

Im Frühjahr 1999 hat daher die Strukturkommission zur Perspektivplanung der nächsten zehn Jahre ihre Arbeit aufgenommen und unter Einbeziehung von Experten aus Wissenschaft und Wissenschaftspolitik Empfehlungen zum *Strukturentwicklungskonzept* der Universität erarbeitet.²² Die Arbeit der Strukturkommission ermöglichte es, die politischen Vorgaben und Stellenkürzungen des Qualitätspaktes mit Bezug auf die Profilbildung umzusetzen. Die in diesem Kontext erzielten Planungsempfehlungen werden von der Universität vor allem im Hinblick auf deren Operationalisierung weiterentwickelt und um organisatorische und strukturelle Veränderungen ergänzt, die langfristig zu implementieren sind. Dazu wurden im Winter 2001/2002 zwei Klausurtagungen zur künftigen Struktur der Universität Dortmund mit Experten aus der Universität und Dekanen der Fachbereiche und Fakultäten unter der Moderation eines externen Experten durchgeführt, deren Ergebnisse mit in die Hochschulentwicklungsplanung der Universität und in die Zielvereinbarungsverhandlungen mit dem Ministerium einfließen. Gegen Ende des Jahres ist eine weitere Klausurtagung geplant, auf der die Überlegungen zur künftigen Struktur der Universität konkretisiert werden sollen.

Volumen- und leistungsorientierte Mittelverteilung

Im Zuge der Diskussion um eine stärkere wettbewerbliche Ausrichtung der Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland hat das Rektorat der Universität Dortmund mit Zustimmung des Senats bereits im Februar 1994 beschlossen, die laufenden Mittel für Forschung und Lehre leistungs- und belastungsorientiert zu verteilen. Die Universität Dortmund hat somit frühzeitig ein eigenes Konzept entwickelt und ihre Vorstellungen von Leistungen und Leistungsbeurteilungen artikuliert. Ziele der formelgebundenen Mittelverteilung sind zum einen die *Grundversorgung* der Fachbereiche in Lehre und Forschung und zum anderen *Leistungsanreize* in den Fachbereichen für Lehre und Forschung. Das

²² Siehe: Universität Dortmund (1999): *StrukturEntwicklungsBericht 1999*. Teil A. Die Universität. *Universität Dortmund. Dortmund.*

Modell berücksichtigt die *Indikatoren „Anzahl der betreuten Studierenden in den ersten vier Semestern²³“, „Anzahl der Hauptdiplomprüfungen und Staatsexamen²⁴“ „Eingeworbene Drittmittel²⁵“* und *„Anzahl der Promotionen“*. Ergänzt werden diese Komponenten im Verteilungsschlüssel für die wissenschaftlichen und studentischen Hilfskräfte durch den leistungs- und belastungsunabhängigen Grundbetrag, der sich nach der *„Anzahl der Professuren“* richtet. Der Schlüssel für Geräte, Ausstattungsgegenstände und Maschinen/sonstige sächliche Verwaltungsausgaben wird durch die Einführung eines Altanteils, der dem Anteil an der Verteilung nach dem alten Schlüssel (vor 1994) entspricht, stabilisiert.

Im Rahmen des vom Stifterverband geförderten Verwaltungsprojektes *„Ausbau der volumen- und leistungsorientierten Mittelverteilung unter Einbeziehung qualitativer Indikatoren“* wurden, wie bereits mit der Einführung des Schlüssels gefordert, die Ergebnisse der Mittelverteilung der vergangenen Jahre analysiert, um darauf aufbauend das Verteilungsmodell weiter zu entwickeln und zu ergänzen. Schwerpunkt der Weiterentwicklung der volumen- und leistungsorientierten Mittelverteilung ist die Einbeziehung von qualitativen Indikatoren, um damit die Qualität als Wettbewerbsfaktor stärker zu akzentuieren. Innovativer Schwerpunkt des neuen Modells ist eine Abwandlung der Balanced Scorecard, das *Quality Point System (QPS)*. Das QPS dient dazu, strategische Ziele der Fachbereiche in Handlungsziele umzusetzen sowie die Fortschritte der Fachbereiche bei der Qualitätssteigerung in Lehre und Forschung zu erfassen und anhand eines Scoring-Modells zu bewerten.

Qualitätsmanagementsystem

Ziel der Universität Dortmund ist es, die bisher eingeführten Instrumente zur Qualitätssicherung in ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem zu integrieren. Grundgedanke dieses Konzepts ist die Verknüpfung der drei Instrumente Review, Mittelverteilung (insbesondere durch das QPS) und Zielvereinbarungen zu einem übergreifenden System mit sich gegenseitig beeinflussenden und rückkoppelnden Komponenten. Im Einzelnen

²³ Durch die Berechnung über Curricularnormwerte und -anteile werden die Leistungen der Fachbereiche für Studierende anderer Fachbereiche bei den Leistungsparametern berücksichtigt.

²⁴ Durch die Berechnung über Curricularnormwerte und -anteile werden die Leistungen der Fachbereiche für Studierende anderer Fachbereiche bei den Leistungsparametern berücksichtigt.

²⁵ Die eingeworbenen Drittmittel werden je nach Fächergruppe (Ingenieurwissenschaften: Naturwissenschaften: Gesellschaftswissenschaften 4:2:1) unterschiedlich gewichtet, um die unterschiedlichen Möglichkeiten der Drittmittelinwerbung zu berücksichtigen.

sollen hierzu in einem ersten Schritt im Review die Ziele der Fachbereiche analysiert und weiterentwickelt werden. Anschließend sollen diese Ziele mit Hilfe des QPS und mit dem Instrument der Zielvereinbarungen operationalisiert und über die Mittelverteilung mit einem Anreizsystem verbunden werden.

5 Schlussfolgerungen: Nordrhein-westfälische Hochschulen auf dem Weg zu mehr Autonomie?

Sowohl die Betrachtung der aktuellen hochschulrechtlichen und -politischen Entwicklungen im Land NRW als auch die exemplarische Betrachtung einer einzelnen Universität des Landes rechtfertigen eine grundsätzlich positive Antwort auf unsere Ausgangsfrage. Sie enthielt schon – wie Sie sicher bemerkt haben – die Unterstellung, dass die Hochschulen bereits über eine nennenswerte Eigenständigkeit verfügen („mehr Autonomie“). Der Konflikt zwischen dem universitären Eigenleben und staatlichen Gestaltungsansprüchen ist alle andere als neu, und dass es ihn überhaupt gibt, weist auf die Virulenz dieses Eigenlebens hin. Er hat etwas damit zu tun, dass die Universität als institutionelle Verbindung wissenschaftlicher Forschung und Lehre ein Handlungsfeld konstituiert, auf dem die eher mechanistischen Konzepte staatlichen Regierungshandelns wenigstens teilweise außer Kraft gesetzt werden müssen: Die Ziele, Wege und Ergebnisse der Wissenschaft lassen sich mit Aussicht auf Erfolg nur aus dem wissenschaftlichen Prozess selbst heraus bestimmen, nicht von einem äußeren Bestimmungspunkt – und sei es dem des Staates, der aus vollkommen legitimen Gründen der Daseinsvorsorge oder auch mit dem Recht des institutionellen Trägers der Hochschulen lenken und eingreifen möchte.

Den Zuwachs an Autonomie finden wir in den neuen Rechts- und Verwaltungsinstrumenten, die oben vergegenwärtigt wurden: *Flexibilisierung der Haushalte, nicht-kameralistische Formen der Haushaltssteuerung, partizipative Steuerung durch vertragsähnliche Vereinbarungen*, um nur einzelne noch einmal zu nennen. Er ist aber selbstverständlich auch den politischen Selbstverpflichtungen zu entnehmen, die sich die gegenwärtige Landesregierung und ihre Vorgängerin auferlegt haben.

Zum Gesamtbild gehört jedoch auch die Feststellung aus den aktuellen Erfahrungen, dass nahezu jeder Schritt zu mehr Autonomie von alten und teilweise neuen Interventionsmöglichkeiten begleitet ist: Bei der Entscheidung über neue *Prüfungs- und Studienordnungen* können die Hochschulen unabhängiger und schneller als bisher handeln; per Rechtsverordnung kann die Landesregierung jedoch einseitig Studiengänge einstel-

len. Über *Zielvereinbarungen* sollen in einem kooperativen Verfahren Leistungen und Gegenleistungen ausgehandelt werden; in mehr oder minder subtiler Form wurden den Hochschulen jedoch Vorgaben hinsichtlich der von ihnen selbst zu favorisierenden Schwerpunkte übermittelt. Gerade den letzten Punkt mag man unter „gemeinsames Lernen“ beiseite legen. Die gegenwärtige Gesamtbilanz von Zuwachs und Begrenzung von Autonomie zeigt jedoch, dass mit der formalen Einführung jener neuen Instrumente noch nicht viel gewonnen ist. Beim Abschluss von Zielvereinbarungen wird darauf zu achten sein, dass es hier nur um Rahmenvorgaben und Ziele gehen kann, deren Umsetzung in der Eigenverantwortung der jeweiligen Seite liegt. Der Zielvereinbarungsprozess darf keinen Raum für Detailsteuerung „durch die Hintertür“ eröffnen, indem etwa jede einzelne Maßnahme der Hochschule zur Erreichung vereinbarter Ziele in der Zielvereinbarung festgehalten wird. Weiterhin setzt der Abschluss einer Zielvereinbarung eine Verhandlungsphase voraus, bei der beide Partner ihre Ziele, Forderungen und Leistungen aushandeln. Die einseitige Festlegung durch einen der beiden Partner konterkariert demzufolge den Sinn einer Zielverhandlung. Wenn die genannten Regeln Anerkennung finden, ist die Einführung des Instruments Zielvereinbarung ein Schritt in Richtung größerer Autonomie für die Hochschulen.

Ein weiterer Aspekt aus der Innensicht einer Universität: Die Einführung und Anwendung der neuen Steuerungsinstrumente ist für die Hochschulen mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Dieser Aufwand wird nur dann zu rechtfertigen sein, wenn sie tatsächlich zu einer besseren Steuerung und damit zu mehr Effizienz, Effektivität und Qualität beitragen. Nach unserer Auffassung kann dies nur gelingen, wenn die Instrumente in ein *übergreifendes Steuerungs- und Qualitätsmanagementsystem* integriert werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass sie vor allem zu Mehrarbeit führen, und möglicherweise zu gegenläufigen Entscheidungen.

Darüber hinaus wird es darauf ankommen, dass die Steuerungsinstrumente auch nur für den Zweck eingesetzt werden, für den sie entwickelt wurden. Das Gesetz ist in der Unterscheidung nicht immer eindeutig, in welchen Fällen es sich um interne Instrumente zur Selbststeuerung der Hochschulen handelt und wann um Steuerungsinstrumente im Verhältnis von Land und Hochschulen. Die *Kosten- und Leistungsrechnung* ist beispielsweise als internes Steuerungsinstrument konzipiert, soll zugleich jedoch als Vergleichsinstrument zwischen den Hochschulen verwendet werden. Es besteht daher die Gefahr, dass das Instrument zweckentfremdet eher mit Blick auf die Konsequenzen für die Auswertungen im Ministerium als für die Hochschulsteuerung genutzt wird. Die Kosten- und Leistungsrechnung kann zur Durchführung eines *interuniversitären* Vergleichs

insofern nur bedingt eingesetzt werden, als die qualitativen Beschreibungsmerkmale der einzelnen Hochschule unberücksichtigt bleiben müssen. Ähnliche Bedenken bestehen im Zusammenhang mit der *Evaluation*, wenn ein Evaluationsbüro als nachgeordnete Behörde des Landes gegründet und sowohl mit der Unterstützung der hochschuleigenen Evaluationen als auch mit der Durchführung der Evaluation der Hochschulen durch das Land beauftragt wird.

Die Bilanz von positiven Erwartungen und kritischen Erfahrungen ist aus der Sicht einer Universität zwar mit einer gewissen Skepsis gezogen. Wir möchten uns allerdings für eine nicht bedenkenlose, aber doch konstruktive Nutzung der neuen hochschulpolitischen Instrumente aussprechen. Die Hochschulen können auf dem Weg zu mehr Autonomie die Qualität ihrer eigenen Planung und Steuerung wesentlich verbessern. Wir meinen übrigens, dass dies auch nötig ist.

Anschrift der Verfasser:

Roland Kischkel

Kanzler der Universität Dortmund

E-Mail: kischkel@verwaltung.uni-dortmund.de

Bettina Böhm

E-Mail: boehm@verwaltung.uni-dortmund.de

Dr. Andreas Stich

E-Mail: stich@verwaltung.uni-dortmund.de

Universität Dortmund

44221 Dortmund