

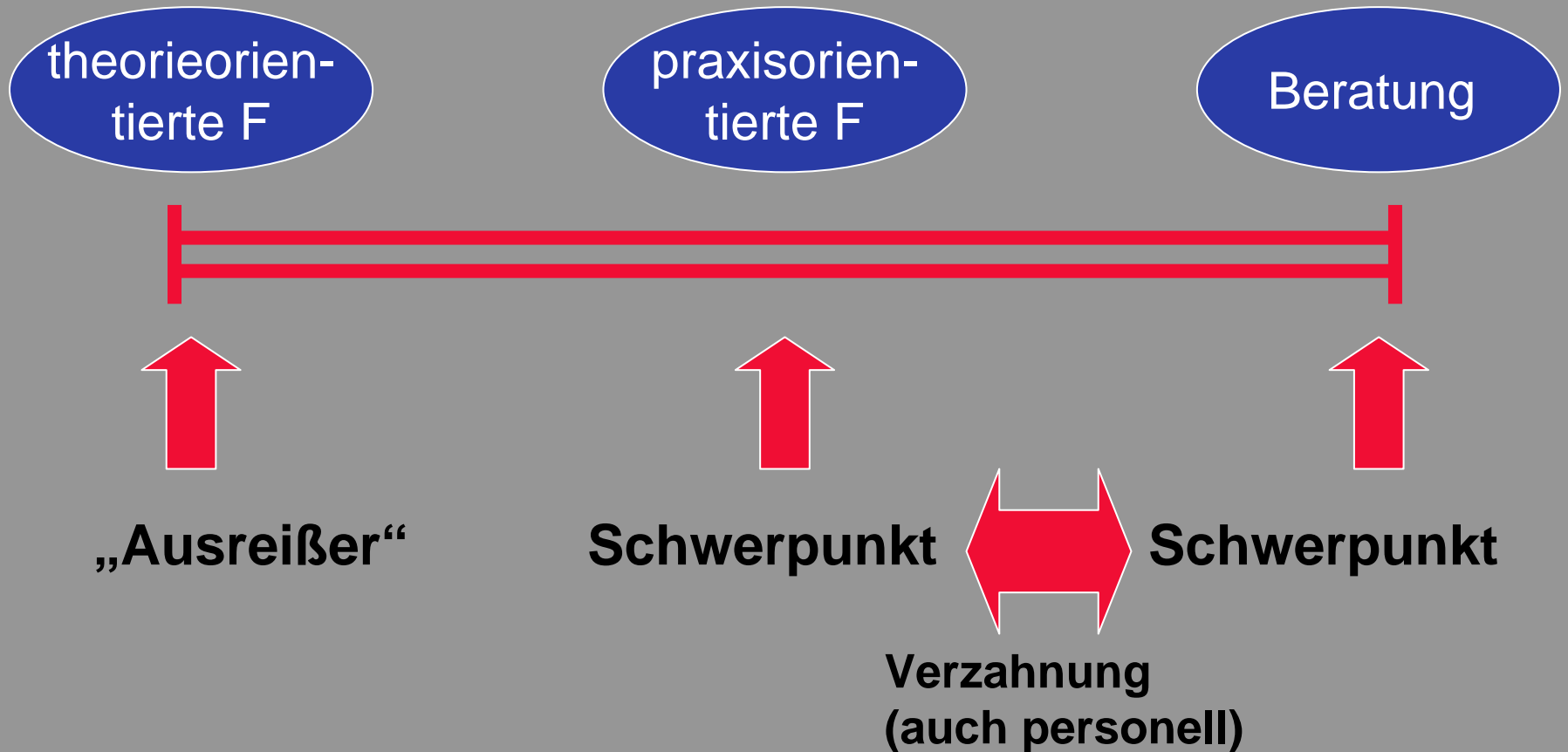
Hochschulentwicklung durch Hochschulforschung: Wirkungen und Gestaltung der neuen Steuerung

**Dr. Sigrun Nickel, Johanna Witte, Prof. Dr. Frank Ziegele
CHE Centrum für Hochschulentwicklung**

Beiträge zur Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des deutschen und europäischen Hochschulsystems und der einzelnen Hochschulen

durch: Lerneffekte, Analysen, Methodenentwicklung, Implementierung von best practices
(Fokus auf Steuerung und Management)

das funktioniert nicht
ohne analytische Basis und Fundierung
auf Ergebnissen der
Hochschulforschung



Gesetzmäßigkeiten und Erklärungsmuster erkennen, um Empfehlungen formulieren zu können

analytische Methoden für Entscheidungsprozesse verwendbar machen

Techniken und Instrumente für Hochschulen und Ministerien bereitstellen

Anwendungsorientierung / Gestaltung

Projekttypen des CHE und Beispiele für Forschungsaktivitäten



governance als Überbegriff für Mechanismen der Steuerung und Koordination, NPM eine bestimmte Variante

Fokussierung auf NPM-orientierte governance-Formen

weniger Grundsatzfragen der Governance-Form, sondern Optimierung Instrumente

Governance-Form NPM in vielen Projekten nicht grundsätzlich diskutiert, Analyse der wissenschaftsadäquaten Gestaltung

welche Effekte erzeugen
alternative Governance-
Typen (NPM vs. trad.)?

welche Effekte erzeugen
alternative Ausgestaltungen
des NPM?

welche
Effekte
erzeugen
konzeptio-
nelle
Varianten?

welche
Effekte
erzeugen
alternative
Hand-
habungen?

Implementierungspolitik BMS (Witte)

Hochschulsteuerung Hamburg (Nickel)

Zielvereinbarungen in NRW (Ziegele)

einsortieren !

CHE-Arbeiten zu
Mittelverteilung und
Zielvereinbarungen
(Ziegele)

Institutionenökonomie

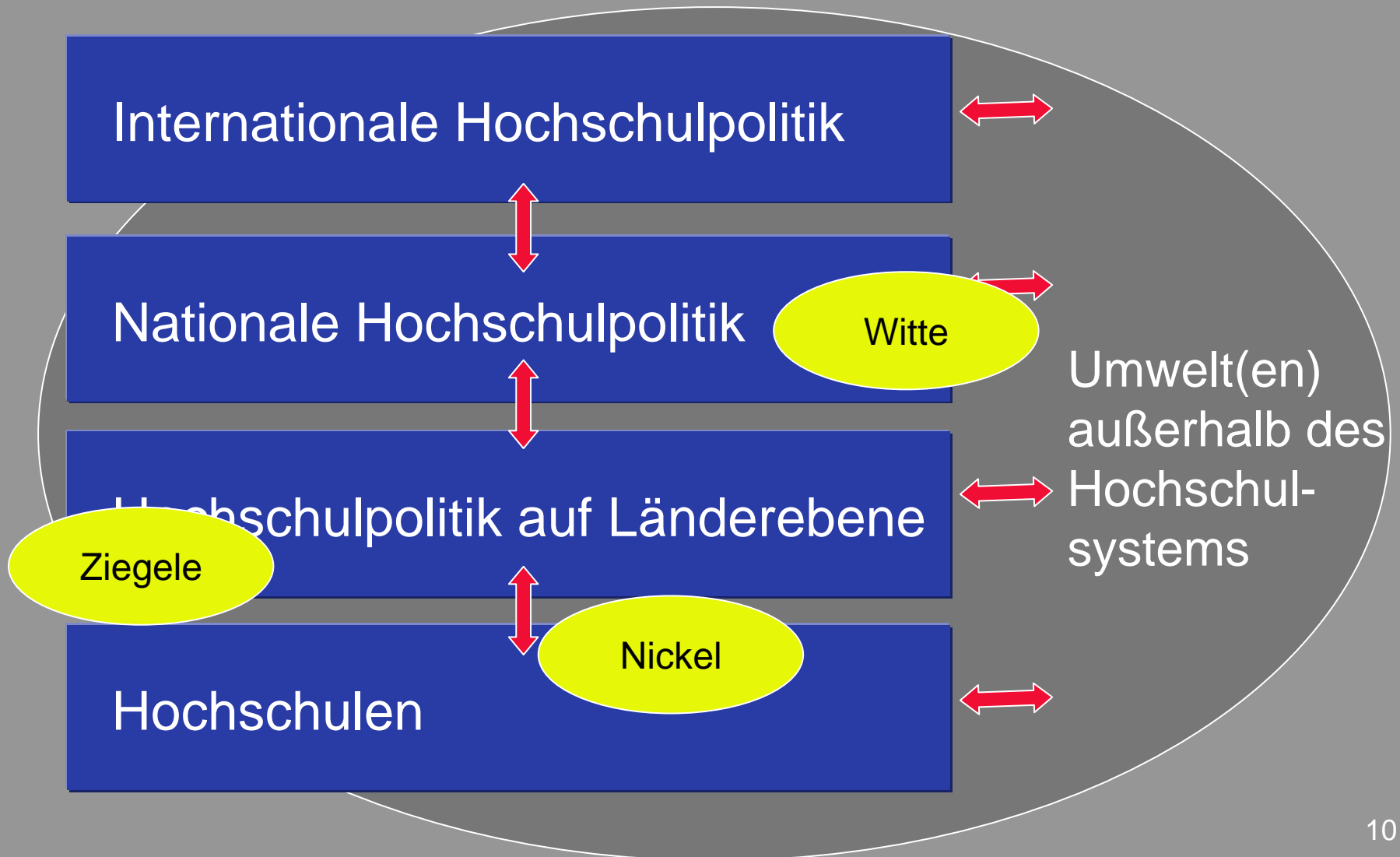
Neoinstitutionalismus

Interdisziplinarität !

Akteurs-
Perspektive wie
Akteurszentrierter
Institutionalismus

Systemtheorie

Doktorarbeit Nickel



Übersteuerung durch neue Steuerung

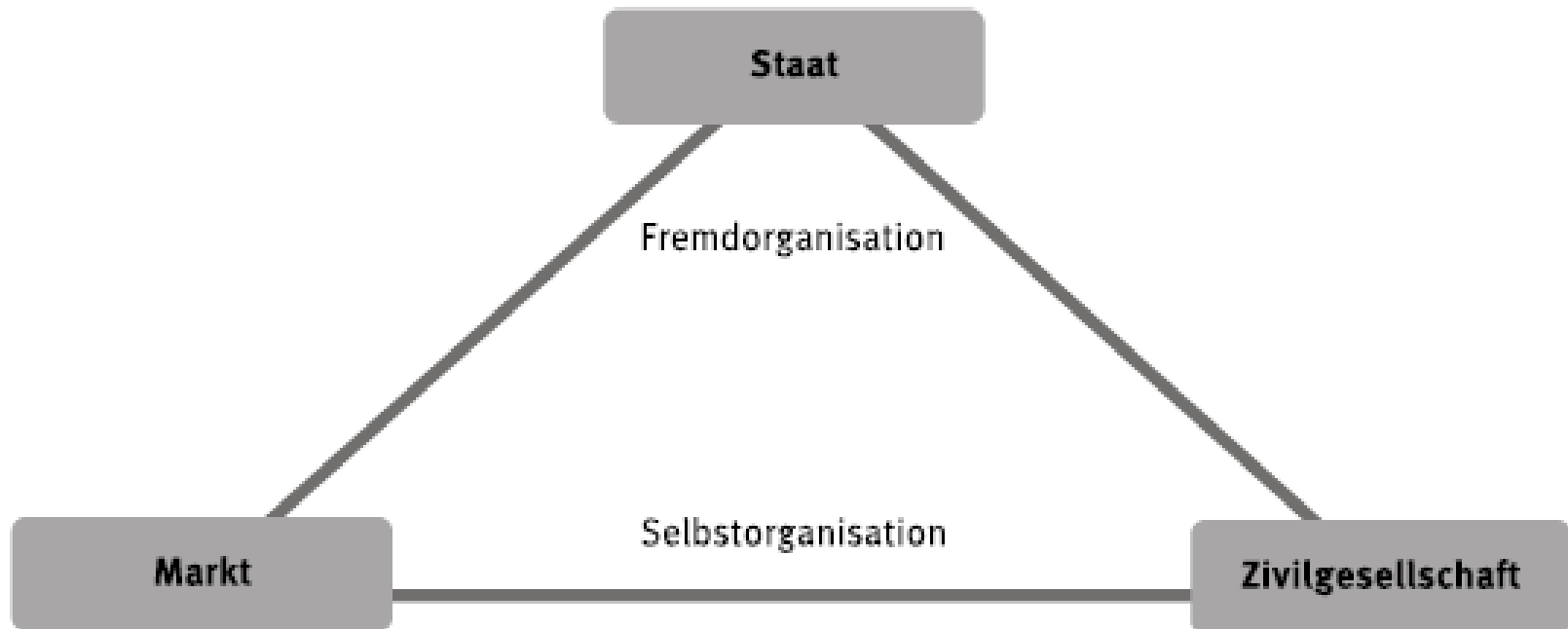
**Ergebnisse einer Langzeitstudie zur Entwicklung zweier Hochschulen
im Kontext ihres lokalen Politiksystems**

Konferenz „Neue Governance-Modelle an Hochschulen“
4. - 5. Mai 2006 in Kassel

Dr. Sigrun Nickel

- Dissertation „Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen – Staatliche Steuerung“
- Entwicklung und Steuerung von Universitäten im Kontext gesellschaftlicher Krisenbewältigung
- Drei gesellschaftliche Krisenherde:
 - **Krise des Wissens** (Antwort: Bologna Prozess / Hochschulen als Erfolgsfaktor für die „knowledge based economy“)
 - **Krise sozialer Ordnungsmodelle** (Antwort: Stärkung Zivilgesellschaft / Hochschulen als zentrale Lernorte der Gegenwartsgesellschaft)
 - **Krise des Staates** (Antwort: New Public Management / Hochschulen als unternehmerisch agierende Organisation)

Kräftefeld der Universitätsreform



- Theorie sozialer Systeme (Luhmann) / Organisationsentwicklung (OE)
- Erweiterung um Akteursperspektive (Mayntz / Schimank)
- Organisationsanalyse
- Identifizierung organisationsrelevanter Umwelten = primär Politik (Hauptfinanzier)
- Langzeitbeobachtung (10 Jahre) der Veränderungsprozesse der Universität Hamburg und der HWP Hamburg im Kontext der Veränderung des Politiksystems Hamburg

1995

- **Staat als Moderator** (Entwicklung ermöglichen, aber nicht vorgeben; wechselseitige Vermittlung von Interessen)
- Steuerungsverhalten eher **bottom up** und koordinierend (ZLV, Produkthaushalt)
- Partizipativer Ansatz im Sinne einer **Mitgestaltung der Rahmenbedingungen** (z.B. moderiertes Gesetzgebungsverfahren)

2005

- **Staat als Manager** / „Great Man“
(Durchsetzung des politischen Gestaltungswillens)
- Steuerungsverhalten deutlich **top down**
 - a) Druck durch Vorgaben
(Leitlinien und Hochschulmodernisierungsgesetz)
 - b) Verstärkte Intervention durch detaillierte Gesetze
(Fakultätengesetz, Gesetz zur Bildung der Fakultät
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Uni HH etc.)
- Partizipativer Ansatz im Sinne einer individuellen
Konkretisierung von Vorgaben (**Umsetzungsbeteiligung**)

- Der zivilgesellschaftliche Impetus des NPM (marktgesteuerte Selbstorganisation von Hochschulen) ist innerhalb von 10 Jahren von dem Managementaspekt des NPM (Fremdorganisation von Hochschulen durch politische Vorgaben) dominiert worden
- Hochschulen sind in zunehmendem Maße einem staatlichen Interventionsstakkato ausgesetzt
- Steuerungsverständnis = alles im Griff haben, direkte Verhaltensbeeinflussung, Macht
- Systemtheorie stellt dieses Steuerungsverständnis in Frage = Kontextsteuerung

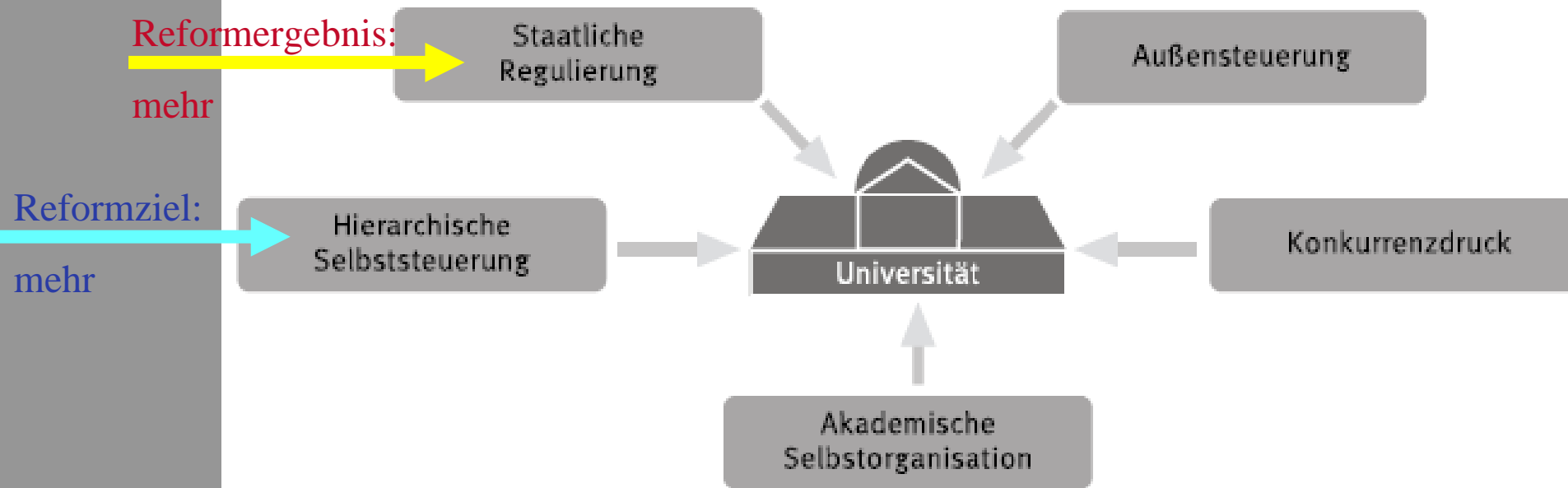
■ Beispiel Universität Hamburg

- ab 1990 erste selbst initiierte Versuche zu umfassendem OE-Prozess (systematische Struktur- und Entwicklungsplanung, Evaluation durch Expertenkommission, QS durch Peer-Review, Aufbau indikatorengestützte Budgetierung, kostenorientiertes Grundstück- und Gebäudemanagement)
- 1996 selbst initiiertes, drittmittelfinanziertes „Projekt Universitätsentwicklung“ (Verwaltungsmodernisierung, Reform der Leitungsstrukturen und Steuerungsinstrumente, Fachbereichsentwicklung)

■ Beispiel Universität Hamburg (Fortsetzung)

- 2003 mahnt Expertenkommission des Hamburger Senates tief greifende Korrekturen in Lehre, Forschung und Organisation an
- Reaktion der Uni: 80seitiges Entwicklungskonzept
- Reaktion Politik: Erlass von Leitlinien
- Folge: Gesetzlich verordnete Reform mit zunehmenden Druck durch leistungsorientierte Budgetierung

Vom Selbstverwaltungs- zum Managementmodell



nach Schimank

- Um Selbststeuerungsfähigkeit/OE-Fähigkeit von Hochschulen tatsächlich zu verbessern, muss Politik ihr Steuerungsverständnis verändern (statt Machtausübung im Sinne einer direkten Verhaltensbeeinflussung Kontextsteuerung; Abschied von der Vorstellung, langfristig „richtige“ Lösungen zu finden; Reform als kontinuierlichen, gemeinsamen Lern- und Entwicklungsprozess (Feedback) von Staat und Hochschulen betreiben und nicht als einseitige Steuerungsleistung von „starken Politmanagern“ im Sinne von Vorgaben)

- Systematische Entwertung von Hochschulen („defizitär“) durch Politik stoppen, stattdessen an Stärken/Ressourcen von Hochschulen anknüpfen (z.B. hohe Selbstorganisationsfähigkeit, lose Koppelung als Chance, Intrapreneurship). Von da aus Verbesserungen vornehmen
- NPM probater Ansatz, um notwendiges Maß an Rationalität im Verhältnis Staat-Hochschulen zu gewährleisten. Instrumente wie ZLV für Hochschulsteuerung/-management geeignet, müssen allerdings adäquat angewandt werden (z.B. kein Rückfall in Detailsteuerung).

- Allerdings ist Steuerungsverständnis von NPM ebenfalls noch zu kausal-rational = Weiterentwicklung nötig
- Unterschiedliche Logiken von Politik-, Wissenschafts- und Erziehungssystem klar machen und auf dieser Basis versuchen, die offensichtlichen Brüche konstruktiv zu bearbeiten (Folgen sowohl für politische als auch hochschulinterne Managementprozesse)

Erfahrungen mit der ersten Generation von Zielvereinbarungen in NRW

Prof. Dr. Frank Ziegele

Auftrag des Wissenschaftsministeriums NRW:
Erste Runde ZV mit den Hochschulen bewerten
und Empfehlungen ableiten

VORGEHEN

fallbeispielbezogen



theoriegestützte,
auf Praxis-
empfehlungen
ausgerichtete
empirische
Forschung

kriterienbezogen



Ableitung Kriterien (Ziele der
Beteiligten, ZV im NPM)

Begründung/Erklärung Kriterien

Analyse anhand Kriterien,
Bewertung

Empfehlungen zur Handhabung

Kriterienkatalog zur Bewertung von Zielvereinbarungen

Rahmenbedingungen schaffen

Explizite Einigung Funktionen?
Integration in Finanzierungsmodell?
Konsistente + verlässliche Handhabung?
Autonomiesicherung?

Zielvereinbarungen in die Praxis umsetzen

Controlling?
Dynamik der Anpassung?
Personalentwicklung?
innere Organisation der Partner?

Zielvereinbarungstexte adäquat gestalten

Leistung und Gegenleistung?
Ergebnisorientierung und Messbarkeit?
Mehrjährigkeit?
Strukturierung u. Veröffentlichung?
Zielverfolgung u. Zielerreichung?

Zielvereinbarungsprozesse adäquat gestalten

partnerschaftliches Verhalten?
Gegenstromverfahren?
Dialogelemente?
Verfahrenseffizienz?

vier
Blöcke

Dokumentenanalyse
(Theoriebildung, ZV-Texte)

schriftliche Befragung aller Hochschul-
leitungen und Beteiligten im Ministerium

strukturierte Experteninterviews

desk study

Feedbackworkshop

Leitfaden zu Prozessbeginn, verlässliche Regeln

Dialogelemente, differenziert nach Verhandlungsverlauf (Effizienz)

Autonomiesicherung durch Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit

Integration Binnenaspekte nur auf Wunsch der Hochschule

Ergebnisse: Beispiele für Verbesserungsvorschläge

Problem

Empfehlung

einseitige Regeländerungen (Zeitplan, Textbausteine)



Leitfaden mit festen Regeln, nur einstimmige Änderungen

Ungleichbehandlung Hochschulen (Präzisionsgrad, top-down-Vorgaben, Infos...)



Präzisierung durch Raster, symmetrische Rückkopplung, „einfangen“ Regionalreferenten

Messbarkeit, Präzision (fehlende Zeitrahmen/ Zielwerte)



Raster, Indikatoren

Ergebnisse: Beispiele für Verbesserungsvorschläge

Problem

Empfehlung

Maßnahmenorientierung

Bündelung, Bedingungen:
dezentral vorgeschlagen/kein
Erfolgsmaßstab, Einordnung
in Zielhierarchie

kein Zusammenhang
ZV-Zuweisung

vorhabenbezogene Zu-
weisung, Belohnung
Verfolgung + Erreichung

Ministerium: Töpfe außer-
halb ZV, späte Koordina-
tion, Sonderkonditionen

alle Profilaushandlungen/
Töpfe integrieren, Personal-
entwicklung, Koordinations-
instanz

neue Governance-Instrumente: nicht per se geeignet, Frage der Umsetzung

Ansatzpunkt „institutional design“: durch institutionelle Regeln Instrumente funktionsfähig machen

institutionelle Strukturen (Organisation Ministerium, Spielregeln ZV, Raster für ZV, Anlage Gegenstromprozess, ...) sichern Funktionsfähigkeit der Steuerungsmodelle, lenken/begrenzen individuelles Verhalten

empirische Analyse der Instrumentenumsetzung liefert wichtige Erkenntnisse dafür

Defizite der aktuellen Reformen:
Konzeptionsmangel NPM oder falsche
Umsetzung?

Was kann man aus Fehlern lernen,
Richtung der Weiterentwicklung?

Wie realisieren wir Interdisziplinarität
in der Hochschulforschung?