

Lothar ZECHLIN¹ (Duisburg-Essen)

Die Zeitstruktur leistungsorientierter Mittelverteilungssysteme und ihre strategischen Auswirkungen in den Hochschulen

Zusammenfassung

Auch unter den Bedingungen höherer Hochschulautonomie behält der Staat eine politische Verantwortung für den Hochschulbereich, zu deren Wahrnehmung er „neue Steuerungsinstrumente“ geschaffen hat. Diese müssen aufeinander abgestimmt sein, damit die Gesamtstrategie nicht durch widersprüchliche Effekte konterkariert wird. Dabei ist die Berücksichtigung der Zeitdimension wichtig, denn die Wirkungen der Instrumente treten mit unterschiedlicher Geschwindigkeit ein. Das System, mit dem das Land Nordrhein-Westfalen 20% der staatlichen Budgetzuweisungen an die Hochschulen leistungsorientiert vergibt, wird in einer anderen Zeitstruktur wirksam als der ebenfalls durch das Land vorgeschriebene Fusionsprozess der Universität Duisburg-Essen. Seine Wirkungen folgen einem anderen „Lebenszyklus“. Die Abstimmung beider Instrumente scheint noch nicht gelungen.

Schlüsselwörter

Strategische Planung, Steuerungsversagen, Wirkungen, Fusion als Investition in die Zukunft, LOM als Verlängerung der Vergangenheit

The timeframe of performance-based allocation systems and its strategic impact in higher education institutions

Abstract

Even under conditions of enhanced autonomy for higher education institutions, the State retains political responsibility for the higher education sector, for which “new governance instruments” have been developed. These must coordinate with each other if the overall strategy is not to be thwarted by contradictory outcomes. Furthermore, it is important to take the dimension of time into account, since the instruments produce outcomes at varying rates. The system by which the North Rhine-Westphalia State awarded 20% of the public budget to higher education institutions on the basis of performance indicators will be efficacious in a different timeframe than the merger (also State-prescribed) of the University of Duisburg-

¹ E-mail: lothar.zechlin@uni-due.de. Der Verfasser dankt dem Kanzler der UDE, Herrn Dr. Rainer Ambrosy, und den Herren Dr. Martin Goch und Wolfgang Sellinat aus dem Dezernat Wirtschaft & Finanzen für sehr hilfreiche Diskussionen und die Aufbereitung der Daten bei der Erstellung dieses Beitrages.

Essen. Its outcomes follow a different "lifecycle". It appears that the two instruments have not yet been successfully coordinated.

Keywords

Strategic planning, breakdown of governance, outcomes, merger as an investment in the future, performance-based resource allocation as prolongation of the past

1 Problemaufriss

Die Hochschulpolitik ist heutzutage durch „Autonomisierung“ gekennzeichnet. War der Typus der Humboldt'schen Universität organisationsrechtlich durch deren Doppelcharakter als Körperschaft des öffentlichen Rechts und Einrichtung des Staates zugleich gekennzeichnet, so geht der Trend mittlerweile dahin, die Hochschulen (im deutschsprachigen Raum zunächst in Österreich, mittlerweile aber auch in mehreren deutschen Bundesländern) als selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts aus der Staatsverwaltung auszugliedern. Sie unterliegen nur noch einer nachträglichen Rechtsaufsicht, keiner Fachaufsicht durch die Ministerialverwaltung. „Hochschulfreiheitsgesetz“ heißt das neue Zauberwort in Nordrhein-Westfalen. Mit der Rhetorik dieser „Freiheit vom Staat“ wird zwar unterschlagen, dass mit der Humboldt'schen Organisation von „Bildung durch Wissenschaft“ damals überhaupt erst erfolgreich „Freiheit durch den Staat“ geschaffen worden war. Gleichwohl ist die neue Ausgliederung und Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen vom Staat auf die Hochschulen unter der Flagge des New Public Management sinnvoll. Richtung, Inhalte und Verfahren der Hochschulentwicklung sind zu komplex und unübersichtlich geworden, als dass sie weiterhin durch zentrale Entscheidungen in Regierung und Verwaltung „gesteuert“ werden könnten. Viele Entscheidungen können in den Hochschulen effektiver und effizienter als in der Staatsverwaltung getroffen werden. Allerdings – und das ist die andere Seite der „Hochschulfreiheit“ – handelt es sich nicht nur um eine Entlastung des Staates. Angesichts der enormen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung des tertiären Sektors behält er weiterhin eine politische Verantwortung für die Gestaltung der Hochschulentwicklung. Dazu muss die Ministerialverwaltung *strategische Planungskompetenzen* aufbauen. Diese bestehen in der inhaltlichen Gestaltung eines strategischen Ordnungssahmens und in der Entwicklung „neuer Steuerungsinstrumente“, mit denen sie die Verbindung dieses strategischen Rahmens mit dem Veränderungshandeln in den jeweils einzelnen Hochschulen garantieren kann. Damit übernimmt sie auch die Verantwortung für die Geeignetheit dieser Instrumente und ihre „Passung“ untereinander. Eine solche Aufgabe ist nicht minder komplex als die bisherige direkte Steuerung. Wird sie seriös betrieben, bedeutet sie nicht einfach eine „Entlastung“ der Staatsverwaltung, sondern einen Paradigmenwechsel in Richtung strategische Planung und Steuerung. Dazu scheint sie jedoch nur unzureichend vorbereitet zu sein. Es kommt an vielen Stellen zu widersprüchlichen Auswirkungen der einzelnen Instrumente und damit zu Friktionen bei der Umsetzung der Strategie. Darum geht es in diesem Beitrag.

Der Eindruck von Übersteuerung und Widersprüchlichkeit der Steuerung stellt sich vor allem aus drei Gründen ein: Zum einen ist es die *Vielzahl* der neuen Instrumen-

ten, mit denen der Wegfall der Fachaufsicht kompensiert wird. Ziel- und Leistungsvereinbarungen, leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM), gesetzlich vorgeschriebene neue Leitungs- und Entscheidungsstrukturen, Qualitätssicherungssysteme, Flexibilisierung der ProfessorInnenbesoldung bei gleichzeitiger Engführung durch einen „Vergaberahmen“ u.a.m.. Zum zweiten ist es die *Detailliertheit*, mit der diese Instrumente auf das Handeln in den Hochschulen einwirken. Akkreditierungen führen z.T. zu wesentlich engeren Vorgaben als die früheren Rahmenprüfungsordnungen, welche Maßnahmen die Hochschulen mit Studiengebühren finanzieren können, wird z.T. durch detaillierte Gesetzesvorschriften und darüber hinaus durch fachliche (nicht: rechtliche!) Vorgaben aus der Ministerialverwaltung geregelt. Und schließlich ist es die *Widersprüchlichkeit* der einzelnen Instrumente, die zu untereinander nicht kompatiblen Auswirkungen führen. Was mit den Ziel- und Leistungsvereinbarungen strategisch angestrebt wird, z.B. eine Verringerung der Drop-out-Quoten im Studium, wird mit der LOM strategisch wieder ausgehebelt, wenn z.B. ein Indikator für die Mittelzuweisungen in der Anzahl der Studierenden der ersten vier Fachsemester besteht, weil dadurch finanzielle Fehlanreize in Hinblick auf die Ziele der Vereinbarungen erzeugt werden.

Ob der Eindruck, das politisch-administrative System werde seinen strategischen Managementaufgaben nicht gerecht, berechtigt ist, lässt sich nur empirisch untersuchen². In diesem Beitrag sollen deshalb als Fallstudie die Wirkungsweisen zweier strategisch hoch bedeutsamer Maßnahmen in der Hochschulpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen auf ihre Kompatibilität hin untersucht werden. Es handelt sich um die politisch vorgegebene Fusion der Universität Duisburg-Essen und die ungefähr gleichzeitige Einführung der LOM. Beide Maßnahmen folgen unterschiedlichen Zeithorizonten. Während LOM-Systeme mit strategische Informationen aus der Vergangenheit Anreize zu Verhaltensänderungen setzen, die in der Zukunft zu positiven Auswirkungen führen sollen, nehmen Fusionen gegenwärtige und kurzfristig-zukunftsbezogene Verschlechterungen der Situation in der Hoffnung in Kauf, damit mittel- bis langfristige Verbesserungen zu erzielen. Insgesamt

² Zu der in der gegenwärtigen Universitätsreform generell festzustellenden Diskrepanz zwischen viel versprechender politischer Modernisierungsrhetorik und unterkritischer empirischer Fundierung vgl. am Beispiel des österreichischen Universitätsgesetzes 2002 Zechlin (2002). Dort wird die These vertreten, dass die Ministerialverwaltung auf ihre „Übersetzungsaufgabe“ zwischen Politik und Hochschulmanagement in Ermangelung hinreichender Steuerungskompetenzen nicht vorbereitet ist.

Zu den Anreizwirkungen von LOM-Systemen liegen aus dem DFG - geförderten Projekt „Leistungsorientierte Ressourcensteuerung und Anreizstrukturen in Hochschulsystemen im internationalen und interregionalen Vergleich“ die Untersuchungen von Liefner (2001) und Schröder (2003) vor. Vgl. dazu die Rezension von Lange (2005). Speziell für Nordrhein-Westfalen liegt die aufschlussreiche Untersuchung von Minssen & Wilkesmann (2003) vor, die u.a. zu dem Ergebnis kommt, dass sich durch die LOM hervorgerufene Verhaltensänderungen in den Hochschulen nicht nachweisen lassen. Für einige andere Bundesländer liegen Untersuchungen der HIS GmbH vor, zuletzt Ebcinoglu u.a. (2008).

Zu dem Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarungen liegen mittlerweile mit der Dissertation von Nickel (2007) in Fallstudien gewonnene empirische Erkenntnisse vor.

also eine komplizierte Mechanik, die durch die Politik berücksichtigt werden muss, wenn ihre Hochschulsteuerung zu einem konsistenten Gesamtbild führen soll.

2 Strategische Entwicklung

Für die Abstimmung strategischer Steuerungsinstrumente ist ein gemeinsames Grundverständnis von Methoden und Instrumenten strategischer Entwicklung erforderlich. Die Frage „What is Strategy – and does it matter?“ hat Whittington (2001) in erfreulicher Klarheit untersucht. In einer einfachen und robusten Unterscheidung teilt er die Strategieansätze im strategischen Management anhand von zwei Fragen ein: Zum einen geht es um die Bedeutung und den Typus der *Ziele* bei der Strategiebildung („What is Strategy for?“). Ziele lassen sich danach einteilen, ob sie eher eindimensional formuliert sind (z. B. reine Finanzziele, hoch standardisierte Produktziele, Strukturziele wie z. B. Fusionen) und zudem extern vorgegeben werden (so Nagel, Wimmer (2002)³ oder ob sie offen bzw. mehrdimensional beschrieben sind und die Zielbildung mehr oder weniger durch das System selbst erfolgt. Zum anderen geht es um die *Prozesse*, mit denen die Strategie entwickelt wird („How is Strategy done?“). Danach lassen sich methodisch sehr bewusst geplante Prozesse mit einem präzisen Prozessmanagement (z.B. Qualitätssicherungsverfahren) von bewusst offenen Arrangements unterscheiden, aus denen Kreativität und strategisches Verhalten überhaupt erst entsteht (dies ist hauptsächlich das Forschungsfeld von Mintzberg zu den „emerging strategies“⁴). Auf diese Weise gelangt man zu einer Vier-Felder-Matrix⁵, in die sich gut die hauptsächlichsten Ansätze der strategischen Hochschulentwicklung eintragen lassen⁶.

³ S. 32 ff.

⁴ Vgl. die anschaulichen Visualisierungen bei Mintzberg (1999), S. 26 und Mintzberg (1995), S. 32

⁵ Die Matrix beruht auf einer Abwandlung der bei Whittington (2001) auf S. 10 dargestellten Matrix

⁶ Eine ausführlichere Beschreibung findet sich bei Zechlin (2007 a) und (2007 b)

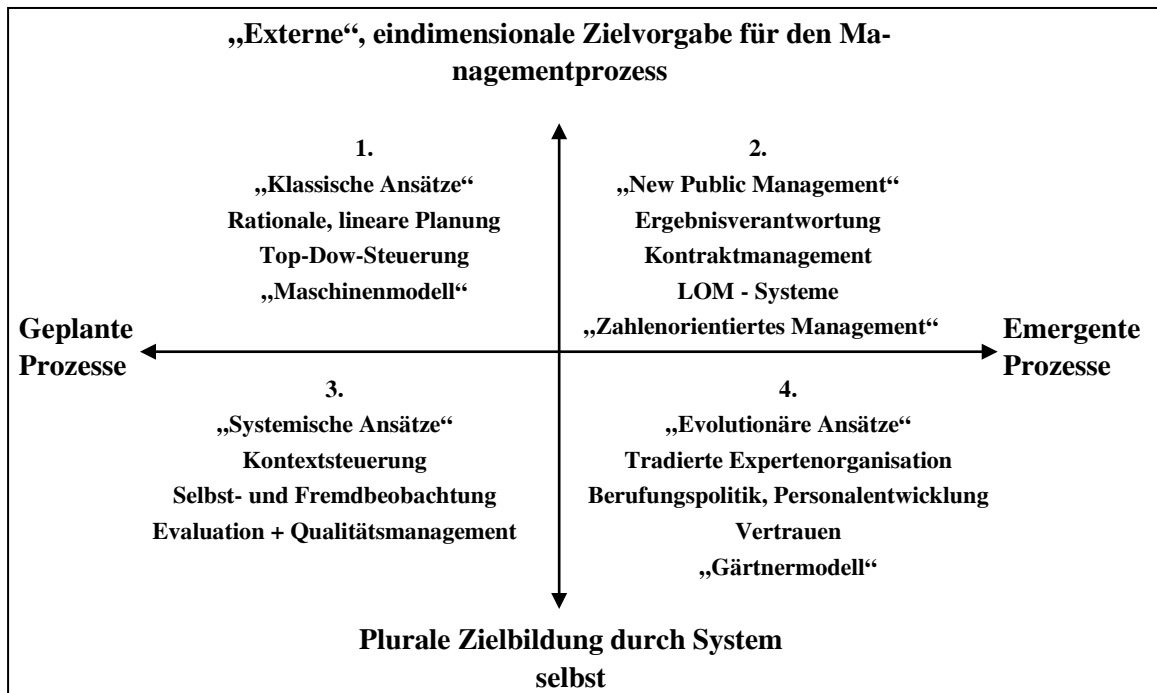


Abbildung 1: Typologie strategischer Entwicklung

In dem 1. Quadranten sind die „klassischen“ Ansätze der linearen rationalen Planung versammelt, in denen nicht nur Ziele („Was?“) klar vorgegeben sind, sondern auch die erforderlichen Implementierungsprozesse („Wie?“) top-down gesteuert werden. Als Beispiel könnten etwa die Einrichtung neuer Studiengänge oder neuer Forschungsschwerpunkte mit den dazu gehörenden Stellenwidmungen oder eben auch grundlegende Umorganisationsprozesse wie Fusionen genannt werden. Fusionen müssen innerhalb eines begrenzten Zeitraumes in ihrer Grundarchitektur durch zentrale Entscheidungen festgelegt sein, weil nur dadurch ein organisationaler Orientierungsrahmen geschaffen wird, der daran anschließendes dezentrales Handeln ermöglicht. In dem 2. Quadranten sind diejenigen Ansätze versammelt, in denen zwar die Ziele („Was?“) vorgegeben sind, die Implementierungsprozesse („Wie?“) jedoch dem System selbst überlassen bleiben. Hier liegt das Hauptanwendungsfeld für die Output-Steuerung des New Public Managements. Als Instrumente dienen hauptsächlich Ziel- und Leistungsvereinbarungen, aber auch die hier diskutierten Ansätze der leistungsorientierten Mittelvergabe, die das Ziel (z.B. eine höhere Zahl von AbsolventInnen zu erzeugen) durch erhöhte Budgetzuweisungen belohnen, den Weg der Zielerreichung aber freistellen. In dem 3. Quadranten sind die „systemischen Ansätze“ beschrieben, die über eine genaue Prozessgestaltung Entwicklungen hervorrufen, aus denen strategisch relevante Veränderungsprojekte entstehen. Gerade umgekehrt wie bei den New Public Managementansätzen werden die Ergebnisse von Veränderungen („Was?“) nicht vorgegeben, sondern als ergebnisoffener Vorgang in dem System selbst entwickelt. Wohl aber ist die Prozessgestaltung („Wie?“) vorgegeben. Sie sorgt dafür, dass Veränderungen entstehen, lässt aber offen, *worin* sie bestehen. Dies ist das Hauptanwendungs-

feld von Evaluation und Qualitätsmanagement. In dem 4. Quadranten schließlich sind Ansätze versammelt, die auch die Prozessgestaltung selbst offenlassen. Klassisches Beispiel aus dem Hochschulbereich hierfür ist die strategisch hoch bedeutsame Berufungspolitik, die darauf abzielt, exzellente WissenschaftlerInnen für die Hochschule zu gewinnen. Da diese in ihrer wissenschaftlichen Arbeit nicht „gesteuert“ werden können, sondern ihre wissenschaftlichen Erkenntnisziele und die Prozesse der Erkenntnisgewinnung selbst entwickeln, müssen sie stark unterstützt werden. Eine wichtige Ressource hierbei ist Vertrauen.

3 Die Dimension der Zeit

Die Quadranten dürfen nicht missverstanden werden als „richtiger“ oder „falscher“ Zugang zur strategischen Entwicklung. In der Praxis handelt sich um eine bestimmte Gemengelage, bei der es jeweils situationsspezifisch von den internen Bedingungen und dem externen Umfeld des Hochschulsystems ab, auf welches Feld das größte Gewicht gelegt wird. Entscheidend für die „Stimmigkeit“ der Gesamtstrategie ist dabei, dass die einzelnen Ansätze untereinander kompatibel ausgestaltet werden und sich nicht gegenseitig blockieren. Soll das gelingen, müssen bei der Strategiebildung die jeweiligen Eigenarten der einzelnen Zugänge berücksichtigt werden. Einer der erfolgskritischen Faktoren, in denen diese sich unterscheiden, ist ihre jeweilige „Mechanik der Zeit“. Die für jede Strategiebildung charakteristische Abfolge von Analyse, Konzipierung von Veränderungen, Umsetzung der Veränderungsmaßnahmen, Erzielung von Wirkungen und Evaluation (im Qualitätsmanagement der PDCA - Kreislauf) folgt unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Wenn widersprüchliche Auswirkungen der Strategie vermieden werden sollen, ist nicht der Zeitpunkt der Konzipierung oder der Implementierung, sondern der Zeitpunkt entscheidend, in dem die Wirkungen eintreten. Dabei gibt es charakteristische Unterschiede zwischen den einzelnen Instrumenten. Die Handlungsketten der LOM-Systeme umfassen einen Zeitraum, der weit in die Vergangenheit reicht. Ihre Funktion als Instrument der Mittelverteilung wird zu einem anderen Zeitpunkt wirksam als ihre strategische, auf zukünftige Leistungssteigerungen ausgerichtete Funktion. Demgegenüber sind Fusionen und ihre zeitlich gestaffelten Handlungs- und Wirkungsketten ganz anders aufgebaut. Als Investitionen in die Zukunft nehmen sie zunächst zusätzliche Kosten und Leistungsverschlechterungen in der Absicht hin, zu einem späteren Zeitpunkt qualitative Verbesserungen zu erzielen, die ohne die Quantitätsgewinne der Fusion nicht hätten erreicht werden können („Erträge“ der Investition). Die für die Konsistenz der strategischen Planung erforderliche Abstimmung der Instrumente erfordert deshalb eine genaue Berücksichtigung dieser zeitlich gestaffelten *Wirkungsweise*. In der Praxis der staatlichen Hochschulsteuerung scheint jedoch der für die öffentliche Wahrnehmung (und damit den Erfolg der Politik) relevante Zeitpunkt in der *Implementierung* des jeweiligen Instrumentes zu liegen. Daraus resultieren dann in sich widersprüchliche Steuerungseffekte, die zu erheblichen Problemen in der Umsetzung der Strategie führen.

4 LOM und Dimension der Zeit

Verfahren der leistungsorientierten Mittelvergabe haben sich in so gut wie allen Bundesländern durchgesetzt⁷. Bei aller Unterschiedlichkeit, die sich insbesondere darauf beziehen, wie groß der durch die LOM gesteuerte Budgetanteil ist, anhand welcher Parameter er berechnet wird und wie – wenn überhaupt – diese Parameter gewichtet werden, haben sie doch eins gemein: Sie sind wegen ihres hohen Formalisierungsgrades einfach zu implementieren und führen relativ rasch zu konkreten finanziellen Auswirkungen in der jeweiligen Hochschule. Es handelt sich um Modelle der *Mittelvergabe*. Rationalisiert wird das umständliche, auf Verhandlungen und der Fortschreibung der Vergangenheit beruhende bisherige Haushaltsverfahren zwischen dem Staat und den Hochschulen. Diese budgetäre Funktion der LOM ist vergangenheitsorientiert: Je nachdem, welche – an den jeweiligen Indikatoren gemessene – „Erfolge“ oder „Misserfolge“ die einzelne Hochschule in der Vergangenheit erreicht hat, wird sie bei den Finanzzuweisungen des Staates „belohnt“ oder „bestraft“. Darüber hinaus – und darin liegt ihre strategische Funktion – gehen auch zukunftsorientierte Auswirkungen von ihr aus: Die Indikatoren werden so gewählt, dass die Budgetverteilungskompetente nur das Druckmittel ist, um *erwünschtes Verhalten* zu erreichen. Je nachdem ob für den Leistungsbereich „Lehre“ z.B. der Indikator „Studierende in den ersten vier Fachsemestern“ (so in NRW bis zum Jahre 2003) oder „AbsolventInnen“ (so in NRW ab 2004) gewählt werden, wirkt die LOM als finanzieller Anreiz zur Aufnahme zusätzlicher StudienanfängerInnen (ohne Rücksicht darauf, wie viele von ihnen das Studium erfolgreich absolvieren) oder als Anreiz für möglichst hohe AbsolventInnenzahlen, die bei einem effizienten Mitteleinsatz innerhalb der Hochschulen idealerweise nur geringfügig unter den Zahlen der StudienanfängerInnen liegen, die auf diese Weise minimiert werden. Erst in dieser zukunftsbezogene Funktion der LOM liegt ihre strategische Komponente.

LOM-Systeme als strategische Instrumente führen deshalb zu einer großen zeitlichen Spreizung zwischen der Situation, auf Grund der die Leistungen der Hochschule beurteilt werden (z.B. geringe AbsolventInnenzahlen), der darauf beruhenden Mittelverteilung, dem hierauf reagierenden Veränderungshandeln (Maßnahmen, um die AbsolventInnenzahl zu erhöhen) und schließlich dem von diesen Maßnahmen ausgehenden Wirkungen (die Anzahl der AbsolventInnen ist tatsächlich erhöht). Der Zeitraum der Analyse und der Datenerhebung ist weit von der erfolgreichen Implementierung der Veränderungen und erst recht von den dadurch erzielten Wirkungen entfernt. Das LOM-System in Nordrhein-Westfalen z. B. erhebt die Daten, mit denen die Indikatoren gebildet werden, im Durchschnitt der letzten drei Jahre vor dem Jahr, in dem die Haushaltsentscheidungen für das nächste Jahr ge-

⁷ Vgl. die Übersicht bei Ziegele (2000), die zwar heute nicht mehr ganz aktuell, aber immer noch lesenswert ist, sie über eine rein deskriptive Darstellung hinausgeht. Sie fokussiert auf den Aspekt der Mittelverteilung und sieht die strategische Dimension eher bei dem Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarung. Es wäre interessant und dürfte zu höchst aufschlussreichen Ergebnissen führen, die Instrumente LOM und ZLV auf ihre strategischen Wirkungen (und ihre interne Abstimmung untereinander in dem zuständigen Ministerium des Landes NRW) hin zu untersuchen.

troffen werden. Ein Beispiel: Wenn im Herbst 2006 das Landesparlament die Haushaltsentscheidungen trifft, mit denen die Finanzzuweisungen der Hochschule für das Jahr 2007 (in die die LOM mit insgesamt 20 % einfließt) bestimmt werden, so basieren diese Entscheidungen auf dem Durchschnitt der jeweiligen Leistungsparameter in den Jahren 2003 bis 2005. Die durchschnittliche Zahl der AbsolventInnen z.B. aus den Jahren 2003 bis 2005 führt dazu, dass im Jahre 2007 die einzelne Hochschule mehr oder weniger Geld erhält. Dies führt zu Verhaltensänderungen in den Hochschulen, mit denen die „Verliererhochschulen“ Veränderungsmaßnahmen einleiten, die künftig zu einer Verringerung der Drop-out-Quoten führen sollen. Selbst wenn eine solche Hochschule schnell agiert, kann sie erst beginnend im Jahr 2008 curriculare oder didaktische Veränderungen im Studium, vermehrte Einstellung von Tutoren und Mentoren, verbesserte Studienberatung und ähnlichen Maßnahmen implementieren. Erfolge derartiger Maßnahmen dürften nicht vor den Jahren 2010 oder 2011 sichtbar werden. Im Ergebnis führen also Analysen aus den Jahren 2003 bis 2005 erst sieben bis acht Jahre später zu nennenswerten Wirkungen, die dann auch erst zu einer Neuberechnung der LOM und – nach drei bis vier weiteren Jahren - erhöhten Finanzzuweisungen führen. Bis dahin verliert die Hochschule weiterhin Mittel aus der LOM bei den Haushaltszuweisungen der Jahre 2008, 2009 und 2010, obwohl sie bereits Veränderungen eingeleitet hat. Sie hat also eine relativ lange Durststrecke zu durchlaufen.

2003 - 2005	2006	2007	2008 -2011	2012
Durchschnittswerte der Jahre 2003 - 2005 als Berechnungsgrundlage (z.B. geringe Zahl von AbsolventInnen)	Entscheidung des Landes über die Budgetzuweisung an die Hochschule für das Jahr 2007 (incl. 20% LOM-Anteil)	Wirksamwerden der Budgetzuweisung in Hochschule, Planung von Maßnahmen zur Veränderung (z.B. didaktische und curriculare Verbesserung zur Verringerung der Drop-Out-Quoten)	Implementierung und allmähliches Wirksamwerden der Veränderungsmaßnahmen	Erhöhte Zahl von AbsolventInnen

Abbildung 2: Zeitstruktur der leistungsorientierten Mittelvergabe des Landes Nordrhein-Westfalen

Diese stark gestreckte Zeitstruktur ist schon unter reinen LOM Gesichtspunkten ein Planungsproblem⁸, denn die zeitliche Entkoppelung von Verhalten und Sanktion

⁸ Eine weitere Eigenart des in NRW geltenden LOM-Systems besteht darin, dass der Gesamtbetrag, der für die LOM zur Verfügung steht, auf Landesebene „gedeckelt“ ist .Es

erschwert das Entstehen von Motivation und Lerneffekten. Erst recht aber verkompliziert sich die strategische Planung, wenn – was regelmäßig der Fall ist – andere Instrumente mit einer anderen Zeitstruktur hinzukommen und aufeinander abgestimmt werden müssen.

5 Fusion der Universität Duisburg-Essen und Dimension der Zeit

Kommen bei der strategischen Entwicklung Ansätze aus dem 2. Quadranten wie z.B. die LOM mit Ansätzen aus der klassischen linearen Planung zusammen, also aus dem „schnelleren“ 1. Quadranten, können sich die oben genannten Probleme in der Passung der Instrumente ergeben. Das soll an dem Beispiel der Fusion der Universität Duisburg-Essen geschildert werden.

Die UDE ist aus einer Fusion der früheren Universitäten-Gesamthochschulen in Duisburg und in Essen entstanden. Fusionen verfolgen strategisch das Ziel, durch den neuen Zusammenschluss quantitatives Wachstum zu erreichen, das in Form von Synergieeffekten zu qualitativen Verbesserungen weitergeführt wird. Es wird zunächst Masse geschaffen, aus der Klasse entwickelt werden soll. Diese Umwandlung von Quantität in Qualität erfolgt in drei Phasen. Die vorbereitende *Pre-Merger-Phase* dient der Analyse potentieller Chancen und Gefahren, um eine Grundlage für die Entscheidung zu haben, ob die Fusion überhaupt durchgeführt werden soll. Angesichts der schwierigen Bewertung der für die Übernahme zu zahlenden Preise und ihre möglichen Synergien wird eine Fusion in der Wirtschaft sehr sorgfältig geplant („Due diligence“). Das Scheitern von Fusionen⁹ ist überwiegend auf Fehler in dieser konzeptionelle Vorbereitung zurückzuführen. Die eigentliche Merger-Phase besteht aus der Umsetzung der einmal getroffenen Entscheidung zur Fusion. In ihr müssen die organisatorisch-strukturellen Zusammen-

handelt sich um ein reines „Verteilungsmodell“, in dem das, was die eine Hochschule gewinnt, bei der anderen Hochschule zu entsprechenden Verlust führt. Das Gegenteil wäre ein nach oben hin offenes „Preismodell“, bei dem eine Hochschule auch ohne entsprechende Verluste einer anderen Hochschule Gewinne machen kann. Das Verteilungsmodell hat zur Folge, dass eine Hochschule ihre Leistungsdaten verbessern kann und dennoch LOM-Verluste erleidet, wenn nämlich die anderen Hochschulen noch größere Leistungsverbesserungen erzielt haben. Daran wird deutlich, wie schief alle Vergleiche mit auf Märkten stattfindenden Wettbewerb sind. Märkte sind nämlich nach oben hin offen, sie „wachsen“, weil die Bedürfnisse wachsen und finden ihre Grenze lediglich in der zwar begrenzten, aber sich flexibel entwickelnden Kaufkraft, die ihrerseits noch durch das Kreditwesen gesteigert wird.

Vgl. auch die Kritik an Modellen, die auf ein „Nullsummenspiel“ hinauslaufen, und demgegenüber die Unterstützung für ein Preismodell in: Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhalten (1998), S. 34 f.

⁹ Jansen (2002) verweist auf Misserfolgswahrscheinlichkeiten von bis zu 85 Prozent, z.B. bei Finanzdienstleistern, die Unternehmenszusammenschlüsse beraten. Branchenübergreifend liege die Misserfolgswahrscheinlichkeit durchschnittlich zwischen 60 und 70 Prozent.

legungen bisher getrennter Bereiche vorgenommen werden, die eine solche Fusion mit sich bringt. Im Fall der UDE ging es dabei um die Neuordnung der Fächerstruktur (Zusammenlegung von Fächern, die doppelt vorhanden waren) und ihre regionale Zuordnung zu den beiden Campi in Duisburg und in Essen. In der anschließenden „Post-Merger“ Phase soll auf der Basis der neuen Struktur die Integration aller Teile gelingen und der eigentliche Nutzen der Fusion, nämlich erhöhte Leistungsfähigkeit, realisiert werden. Unter Zeitgesichtspunkten ähneln Fusionen Investitionen, die zunächst über einen gewissen Zeitraum zusätzliche Kosten produzieren, bevor sie schließlich zu einem späteren Zeitpunkt erhöhte Erträge abwerfen. Die kritische Phase einer Fusion besteht deshalb in dem Zeitraum, in dem die Kosten in Form der Investition zu Buche schlagen, die Erträge in Form der Fusionsgewinne aber noch nicht erreicht sind. Andersherum ausgedrückt: Erst zu dem Zeitpunkt, in dem die Synergien zu tatsächlich realisierten Verbesserungen vorangetrieben worden sind, ist das Ziel der Fusion erreicht und die Organisation aus einer Phase extremer Instabilität wieder auf eine stabile Grundlage mit einer gegenüber dem früheren Zustand erhöhten Wettbewerbsfähigkeit gestellt. Für die Universität Duisburg-Essen lassen sich diese Phasen wie folgt einordnen:

	2000 - 2002	2003 -2006	2007 ff.
Fusionsphase	Pre-Merger	Merger	Post-Merger
Fusionsmerkmal	Konzeptionelle Vorbereitung, Berechnung der Vor- und Nachteile (Due Diligence)	Konzipierung und Implementierung der neuen Fächerstruktur und neuer komplementärer Campusprofile	Integration: Die neu aufgestellten Fachbereiche nutzen die erzielten Synergien
Leistungsfähigkeit	Unterdurchschnittliche Leistungsparameter als Ausgangspunkt der Fusion	Unterdurchschnittliche Leistungsparameter im Zusammenhang mit der Fusion (F. als „Anstrengende Prozesse der Selbstbeschäftigung“)	Überdurchschnittliche Leistungsparameter als Folge der Fusion (Umwandlung von quantitativem Wachstum in qualitative Verbesserungen)

Abbildung 3: Zeitstruktur des Fusionsprozesses der UDE

Ausgangspunkt der Pre-Merger-Phase war der Bericht einer Expertenkommission, die im Auftrag der Landesregierung die Universitäten in NRW untersucht hat¹⁰. Im Falle der Universitäten-Gesamthochschulen Duisburg und Essen wurde, insbesondere wegen der unterdurchschnittlichen Leistungsparameter und unterkritischer Größen, die Empfehlung zu einer Fusion ausgesprochen¹¹. Im Verlauf der Jahre 2001 und 2002 kam es zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen dem Land, das die Fusion schließlich mit einem Gesetz erzwang, und den Universitäten sowie zwischen den beiden Universitäten. Das gipfelte zum Jahresende 2002 in gerichtlichen Entscheidungen, mit denen der Landesregierung untersagt wurde, wie vorgesehen zum 1. Januar 2003 den Gründungsrektor zu ernennen. Die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit beider Universitäten hat bereits in dieser Phase erheblich gelitten. Die eigentliche Merger-Phase, die wegen der unprofessionellen Planung der Pre-Merger-Phase erst im Herbst 2003 beginnen konnte, war so gut wie ausschließlich durch innengerichtete Aktivitäten, nämlich die Entwicklung und Implementierung der neuen Struktur und Organisation, gekennzeichnet. Darin besteht aber nicht der eigentliche Sinn einer Universität, die außengerichtete Leistungen für die Gesellschaft erbringen soll. Fusionen sind eben, wie Jansen¹² formuliert, „zur Freude der Konkurrenz¹³ anstrengende Momente der Selbstbeschäftigung. Die Kunden haben dafür aber kein Verständnis, da sie an den Produkten und nicht an der Organisation des Produzenten interessiert sind“. In der Merger-Phase hat die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit der Universität mithin ebenfalls gelitten. Freigewordene Stellen konnten nicht besetzt werden, bevor die Strukturentscheidungen getroffen waren, und Neuberufungen waren schwierig zu erreichen, da die Perspektiven für interessierte BewerberInnen unklar waren. „Erträge“ in Form einer erhöhten Leistungsfähigkeit konnten frühestens mit Beginn der Post-Merger-Phase ab dem Jahr 2007 in zunächst geringem Umfang erzielt werden. Das ist die Phase, in der nach der Logik einer Fusion die quantitativen Gewinne in verbesserte Leistungen, also mehr und besser ausgebildete AbsolventInnen, mehr und bessere Forschungsprojekte, mehr und besser ausgebildete NachwuchswissenschaftlerInnen u.a. überführt werden.

6. Zusammentreffen von LOM und Fusion

Treffen Fusionen mit LOM-Systemen zusammen, wirken sich die unterschiedlichen Zeitstrukturen fatal aus: Sind Fusionen erfolgreich, führen sie erst in der Post-Merger-Phase zu Leistungssteigerungen. Nach der langen Durststrecke der Pre-Merger und der Merger-Phase ist die neu organisierte Universität dringend auf solche Erfolge angewiesen, nicht zuletzt, um die Motivation und das Engagement

¹⁰ Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001

¹¹ Ebenda, S. 230, 238, 244, 251

¹² Jansen (2002), S. 53

¹³ Anm. des Verfassers: Das ist in einem gedeckelten LOM-System, das zu einem Nullsummenspiel führt, von besonderer Relevanz!

der WissenschaftlerInnen und Studierenden wieder zu stärken und die Reputation der Universität zu erhöhen (auch das dauert seine Zeit¹⁴). In dem LOM-System wirken sich aber genau zu diesem Zeitpunkt zeitlich verzögert die schlechten Leistungsdaten aus der Pre-Merger und der Merger Phase aus. Das wiederum birgt die Gefahr in sich, dass die Synergien und die darauf beruhenden Potentiale zur Qualitätsverbesserung durch die Budgetkürzungen wieder zunichte gemacht werden. Das Ergebnis könnte zu erneut schlechteren Leistungsdaten führen, die zu einem späteren Zeitpunkt wieder zu verminderten LOM-Zuweisungen führen usw. Das Ganze könnte sich trotz erfolgreicher Fusion zu einer Abwärtsspirale mit desaströsen Ergebnissen auswachsen.

Es ist nicht einfach, diese Hypothese empirisch für die UDE zu belegen, da das Land die Parameter in der LOM in der Referenzperiode zweimal geändert hat. Im Jahr 2003 wurden die Parameter „Studierende des 1. – 4. Fachsemesters“ und „Zahl der Professuren“ aus dem System genommen, 2007 entfielen die bis dahin geltenden Gewichtungsfaktoren. Hinzu kommt, dass die LOM-Daten (Ist und Soll) bis für das Jahr 2008 bekannt sind (es handelt sich ja lediglich um Hochrechnungen aus früheren Jahren), während die Leistungsdaten selbst (absolut für die UDE¹⁵ und – als „Mittelwert Parameter“¹⁶ – relativ zu den anderen Universitäten) lediglich bis 2006 bekannt sind. Eine genaue empirische Überprüfung dürfte deshalb erst in zwei bis drei Jahren möglich sein. Gleichwohl lassen sich auch schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt Tendenzen feststellen.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Promotionen	249	204	248	199*	190*	
AbsolventInnen	2.002	2.884	1.967	2.478	2.202	2.314
Drittmittel	34.170	41.445	37.603	33.769		42.116

* Begründung der Promotionszahlen gegenüber der amtl. Statistik wegen unkorrekter Erfassung

Abbildung 4: Leistungsdaten der UDE

¹⁴ Insofern haben auch Rankings ein Zeitproblem, da sie immer die Vergangenheit messen.

¹⁵ Es handelt sich dabei um die absoluten Leistungsdaten der UDE bzw. deren Entwicklung im Zeitverlauf, nicht um die LOM-Daten, die jeweils relativ zu den Leistungsdaten aller anderen Hochschulen in die Berechnung einfließen. Zahlen zu dem Jahr 2007 liegen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrages noch nicht vor.

¹⁶ Soll-LOM beschreibt den Anteil, den die UDE erzielen müsste, um die „eingezahlten“ Beträge zurückerstattet zu bekommen („neutrales Ergebnis“); Ist-LOM beschreibt den Anteil, den sie tatsächlich erhalten hat; Mittelwert Parameter beschreibt die aktuellen Leistungsparameter des jeweiligen Jahres (unter Anpassung historisch veränderter Parameter auf die aktuelle Parameterstruktur) in der jeweiligen Relation zu den entsprechenden Daten der anderen Hochschulen („Nullsummenspiel“).

Die absoluten Leistungsdaten der UDE haben sich wie aus Abbildung 4 ersichtlich entwickelt. Festzustellen ist, dass die Promotionszahlen abgesunken sind, die AbsolventInnenzahlen starken Schwankungen unterliegen¹⁷ und die Drittmittel das Niveau des Jahres 2002 nicht wesentlich überschreiten, auch wenn sie höher als der Durchschnitt 2001 und 2002 liegen. Die Hypothese, nach der die „Leistungskurve“ eines Fusionsprozesse während der eigentlichen Mergerphase absinkt, wird durch die Zahlen nicht in einer belastbaren Weise bestätigt.

Die relativen Leistungskennziffern des LOM-Systems sind in Abbildung 5 dargestellt. Betrachtet man den „Mittelwert Parameter“, so stellt man fest, dass zunächst in den Jahren bis 2001 ein Leistungsniveau bestand, dass für das mittelfristige Überleben bei der Institution als nicht ausreichend eingeschätzt wurde und mit ein Auslöser für die Fusion war. Erstaunlicherweise gingen die Leistungen zwischen 2001 und 2003 zunächst nach oben, um ab 2003, also in der eigentlichen Merger-Phase, abzusinken. Vergleichen wir nunmehr diese Kurve mit der Wirkungskurve der LOM (Ist-LOM), so zeigt sich, dass zwischen 2004 und 2006 die LOM Zuweisungen zunächst anstiegen (offenbar ein Effekt verbesserter Leistungen aus den Jahren 2001 – 2003), um ab dem Jahr 2006 als Ergebnis der schlechten relativen Leistungsdaten aus der Merger-Phase wieder abzusinken. Die Kurven zeigen auch, wie trügerisch Rückschlüsse aus der LOM-Entwicklung sein können: Im Jahr 2003 sah es so aus, als hätte die UDE eine Entwicklung eingeschlagen, in der die Lücke zwischen Soll-LOM und Ist-LOM wieder geschlossen wurde. In der Universität entstand der Eindruck „Wir haben es geschafft!“. Das Gegenteil war aber der Fall, da sich die Lücke seitdem wieder vergrößert hat. In den Jahren 2006 bis 2008 hat die UDE 5,31 Mio. Euro aus den LOM-Zuweisungen verloren.

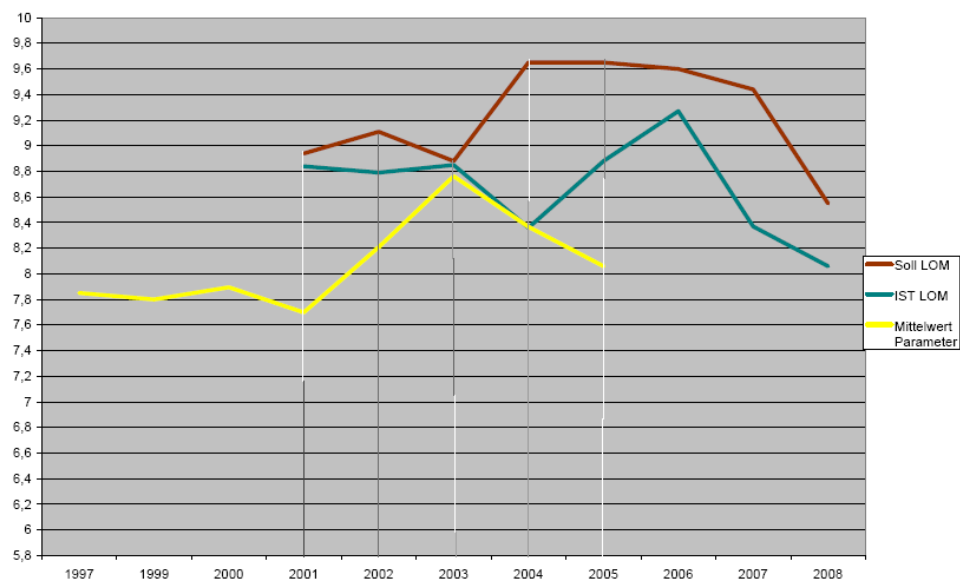


Abbildung 5: Wirkungskurven der LOM 1997 – 2008 in der UDE

¹⁷ Dazu tragen auch Ursachen bei, die mit der Fusion nicht in Zusammenhang stehen, wie z.B. die Einführung von Studiengebühren für Langzeitstudierende im Jahr????

7. Fazit

Stärkere Autonomie stellt nicht nur die Universitäten vor neue Herausforderungen, sondern auch den Staat. Er nimmt seine weiterhin bestehende Verantwortung für die Hochschulentwicklung mit neuen Methoden und Instrumenten wahr, deren Wirkungen empirisch wenig erforscht sind. Hier tut sich ein breites Feld für die empirische Hochschulforschung auf.

Der Einsatz dieser „Neuen Steuerungsinstrumente“ sollte sorgsam vorbereitet und begleitend ausgewertet werden. Ein besonderes Problem von LOM Systemen besteht in ihrem weit gestreckten Zeithorizont. Zur Beeinflussung der Zukunft greifen sie tief in die Vergangenheit zurück. Dies ist unter strategischen Gesichtspunkten ohnehin schon problematisch, da es möglicherweise zu dysfunktionalen Effekten führt und das Entstehen von Lernen und Motivation erschwert. Das gilt insbesondere dann, wenn die relevanten Parameter der LOM im Verlauf dieser Zeitspanne geändert werden. Als besonders schwierig erweist sich die Tatsache, dass ein LOM System stets parallel mit zeitgleich eingesetzten Steuerungsmaßnahmen wirksam wird, die in anderen Zeithorizonten operieren und deren Wirkungen deshalb zeitlich versetzt zu denen der LOM eintreten. Dies wurde am Beispiel eines Fusionsprozesses analysiert, dürfte sich aber in ähnlicher Weise auch im Verhältnis zu Ziel- und Leistungsvereinbarungen nachweisen lassen.

Da für die Koordination der Steuerungsmaßnahmen der Zeitpunkt relevant ist, zu dem ihre Wirkungen eintreten, nicht der ihrer Implementierung, ist eine mittel- bis langfristig ausgerichtete und sehr sorgfältige Planung erforderlich. Das stellt eine erhebliche Anforderung an die Steuerungsakteure dar, sei es der Staat im Verhältnis zu den Hochschulen oder innerhalb der Hochschulen die zentralen Leitungsorgane gegenüber den dezentralen Einheiten wie z.B. Fachbereichen.

8. Literaturverzeichnis

Ebzinoglu, F., Jaeger, M. & Leszczensky, M. (2008). Evaluation der Sächsischen Hochschulvereinbarung. HIS:Forum Hochschule 2/2008. Hannover: HIS GmbH

Huber, A., Jansen St. A. & Plamper, H. (2004). Public Merger. Wiesbaden: Gabler

Jansen, St. A. (2002). Die Härte der weichen Faktoren. In: Eberhard von Kuenheim Stiftung (Hrsg.). Die Werte des Unternehmens. Stuttgart, Leipzig. S. 46 ff.

Lange, St. (2005). Hochschulgovernance im Wandel. Neuere Beiträge der vergleichenden Hochschulforschung. In: Soziologische Revue 28. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag

Liefner, I. (2001). Leistungsorientierte Ressourcensteuerung in Hochschulsystemen: Ein internationaler Vergleich. Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht 9. Berlin: Duncker & Humblot

Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2001). Profilbildung im Dialog. Hochschullandschaft NRW im Aufbruch. Bericht des Expertenrates im Rahmen des Qualitätspaktes zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen

Minssen, H. & U. Wilkesmann (2003). Folgen der indikatorisierten Mittelverteilung an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, in: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hrsg.): Beiträge zur Hochschulforschung, Jg. 25 (2003), Heft 3, S. 106 - 128

Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1999). Strategy Safari: Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Wien/Frankfurt: Ueberreuter

Mintzberg, H. (1995). Die Strategische Planung. Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung. München, Wien, London: Carl Hanser und Prentice Hall International

Nagel, R. & Wimmer, R. (2002). Systemische Strategieentwicklung: Modelle und Instrumente für Berater und Entscheider. Stuttgart: Klett-Cotta

Nickel, S. (2007). Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen – Staatliche Steuerung. München und Mering: Hampp

Schröder, Th. (2003). Leistungsorientierte Ressourcensteuerung in Hochschulsystemen: Ein nationaler Vergleich. Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht 13. Berlin: Duncker & Humblot

Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten (Hrsg.) (1998) Ein neues Verfahren der staatlichen Mittelvergabe an die Universitäten in Niedersachsen: Anforderungen, Prinzipien und Umsetzungsvorschläge, Gütersloh

Whittington, R. (2001). What is Strategy – and does it matter? 2nd ed, London: Thompson Learning

Zechlin, L. (2002). No Public Management. Die österreichische Politik verabschiedet sich von der strategischen Steuerung ihrer Universitäten. In: zeitschrift für hochschulrecht, hochschulmanagement und hochschulpolitik: zfhr, Heft 4/2002, S. 139 - 144

Zechlin, L. (2007 a). Felder strategischer Hochschulentwicklung. In: Jaeger, M. & Leszczensky, M. (Hrsg.). Hochschulinterne Steuerung durch Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen. HIS: Forum Hochschule 4/2007, S. 99 – 103, Hannover: HIS GmbH

Zechlin, L. (2007 b). Strategische Hochschulentwicklung. Überlegungen zu einer Typologie. In: die hochschule, Heft 1/2007. S. 115 – 131

Ziegele, F. (2000). Mittelvergabe und Zielvereinbarungen - Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat – Hochschule. Überlegungen und Erfahrungen in den deutschen Bundesländern. In: Titscher, S. u.a. (Hrsg.), Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, S. 331 – 386. München und Mering: Hampp