

# **„Was macht eigentlich ... das Ministerium?“**

**Überlegungen zu  
Wissenschaftsministerien  
von morgen**

**Arbeitspapier Nr. 132**

**Ulrich Müller**

**Jens Philipp Michalke**

**Britta Behm**

**Frank Ziegele**

**05. Januar 2010**

CHE Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH

Verler Str. 6

D-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 0

Telefax: (05241) 97 61 40

E-Mail: [info@che.de](mailto:info@che.de)

Internet: [www.che.de](http://www.che.de)

ISSN 1862-7188

ISBN 978-3-941927-01-8

## **Zusammenfassung**

Hochschulen agieren in Deutschland seit einigen Jahren unter deutlich veränderten Rahmenbedingungen: erweiterte rechtliche Handlungsspielräume gewähren ihnen umfangreiche Freiheiten, denen aber auch eine weitaus stärkere Eigenverantwortung korrespondiert. Diese weitgehende Hochschulautonomie steht für ein neues, sich immer noch wandelndes Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen. Wissenschaftsministerien haben in der Folge zahlreiche Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse an die Hochschulen delegiert.

Die Veränderung der Beziehungen zwischen Ministerium und Hochschule hat die Hochschulen im Innern drastisch verändert. Dem Paradigmenwechsel in den Steuerungsinstrumenten und den Governance-Strukturen der Hochschulen folgte bisher aber nur eine partielle Reform von Aufgabenbild, Rolle und Organisation des ‚Gegenübers‘ Wissenschaftsministerium. Im Sinne der Ganzheitlichkeit der Reform bzw. der Konsistenz und des Erfolgs des New-Public-Management-Ansatzes müssen nun auch die Wissenschaftsministerien stärker als bisher in den Blick genommen werden.

Im vorliegenden Papier wird der Veränderungsbedarf in deutschen Wissenschaftsministerien analysiert und systematisiert. Unstrittig ist: Der Staat wird nicht aus seiner Verantwortung entlassen: seine übergreifende Steuerungsfunktion ist nach wie vor demokratisch und verfassungsrechtlich legitimiert und gesellschaftlich gewollt. Was aber sind die aktuell verbleibenden ministeriellen Kernaufgaben, die nicht delegierbar sind? Welche neuen Rollenbilder für Ministerien resultieren aus dem Reformprozess? Wie müssen Steuerungsinstrumente umgesetzt werden, damit sie die Erreichung gesellschaftlicher und politischer Ziele adäquat und autonomiewahrend sicherstellen? Welche Veränderungen sind ministeriumsintern (Organisations- und Personalentwicklungsprozess) anzustoßen bzw. fortzusetzen?

## **Abstract**

Higher education institutions in Germany have been operating under significantly changed framework conditions for some years now: expanded scope for legal action grants them comprehensive freedom, which at the same time means more individual responsibility. This wide range of autonomy for higher education institutions reflects the new relationship between state and higher education institutions that is still changing today. Ministries of science have therefore delegated numerous competencies and decision-making powers to higher education institutions.

The change in the relationship between ministry and higher education institution has had a drastic change on the internal mechanisms of higher education institutions. The paradigm shift in steering instruments and governance structures in higher education institutions has only been followed by partial reform of the tasks, role and organisation of the “other side”, i.e. the ministry of science, however. In terms of the comprehensiveness of the reform or the consistency and success of the New Public Management approach, the focus now needs to be on the ministries of science more than before.

This paper analyses and systematises the need for change in German ministries of science. Indisputable is the fact that the state will not be released from its responsibilities. Its comprehensive steering function is democratic, legitimised by constitutional law and the will of society. But which of the ministries’ remaining key tasks cannot be delegated? Which new role models for ministries emerge from the reform process? How should steering instruments be implemented in order to ensure that social and political objectives are achieved both adequately and at the same time maintaining autonomy? Which changes need to be initiated or continued in the ministries (organisational and staff development process)?

## Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung: Inhaltlicher Überblick für den „eiligen Leser“ .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Einführung .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Kernaufgaben und mögliche Rollen eines Wissenschaftsministeriums .....</b>	<b>12</b>
2.1 Kernaufgaben eines Wissenschaftsministeriums .....	13
2.2 Mögliche Rollen eines Wissenschaftsministeriums .....	21
<b>3. Gestaltung der Steuerungsinstrumente eines Wissenschaftsministeriums .....</b>	<b>27</b>
3.1 Partizipation in gegenseitiger Verantwortung .....	28
3.2 Kommunikationsbeziehung ‚auf Augenhöhe‘ .....	30
3.3 Transparenz .....	31
3.4 Konsistenz .....	32
3.5 Verlässlichkeit .....	33
<b>4. Interne Organisations- und Personalstruktur eines Wissenschaftsministeriums .....</b>	<b>34</b>
4.1 Personalstruktur .....	34
4.2 Personalentwicklung .....	36
4.3 Organisationsstruktur .....	38
4.4 Interne Kommunikation .....	40
4.5 Change Management .....	41
Anhang 1: Interviewpartner .....	43
Anhang 2: Teilnehmer(innen) des Expert(inn)enworkshops .....	45

## Kurzfassung: Inhaltlicher Überblick für den „eiligen Leser“

Die deutschen Wissenschaftsministerien haben in den letzten Jahren zahlreiche Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse an die Hochschulen delegiert. Erweiterte rechtliche Handlungsspielräume gewähren Universitäten und Fachhochschulen inzwischen umfangreiche Freiheiten, mit denen aber auch eine weitaus stärkere Eigenverantwortung korrespondiert. Diese weitgehende Hochschulautonomie steht für ein neues, sich immer noch wandelndes Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen.

Die Veränderung der Beziehungen zwischen den Wissenschaftsministerien und den Hochschulen hat die Hochschulen im Innern drastisch verändert (Steuerungsinstrumente, Governance-Strukturen). Dem folgte bisher aber nur eine partielle Reform von Aufgabenbild, Rolle und Organisation des ‚Gegenübers‘ Wissenschaftsministerium. Eine adäquate Steuerung der Hochschulentwicklung und ein Erreichen gesellschaftlich (politisch) und wissenschaftlich definierter Ziele können aber nur Partner gewährleisten, die auf beiden Seiten die intendierte Reformlogik unterstützen und tatsächlich auch ‚leben‘. Dies kann nur dann gelingen, wenn sich die Wissenschaftsministerien in einer Weise wandeln, die der Logik des neuen Steuerungsansatzes entspricht.

In drei Bereichen hat die Hochschulreform noch nicht vollständig berücksichtigte Rückwirkungen auf die Wissenschaftsministerien:

### 1. Notwendigkeit eines inhaltlichen Selbstreflexionsprozesses

Viele Wissenschaftsministerien haben in den letzten Jahren nach und nach traditionell staatliche Aufgaben und Zuständigkeiten abgegeben. Nach diesen ‚gewollten Verlusten‘ bzw. Veränderungen kommt es aktuell darauf an, die verbleibenden oder neu hinzukommenden staatlichen Aufgaben eines Wissenschaftsministeriums positiv zu definieren. In den letzten Jahren wurde insbesondere von Seiten der Hochschulen im Rahmen der Autonomiedebatte begründet, warum welche Aufgaben aus einem Ministerium an die Hochschulen zu übertragen seien. Unter den neuen Bedingungen einer weit gefassten Autonomie der Hochschulen ist hier eine ‚umgekehrte Beweisspflicht‘ notwendig: **Wissenschaftsministerien müssen gegenüber den Hochschulen und gegenüber der Öffentlichkeit argumentieren und kommunizieren, welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten unter Wahrung einer generellen Autonomie der Hochschulen bei ihnen anzusiedeln sind.** Zukunftsorientierte Kernaufgaben bestehen aus Sicht des CHE u.a. in folgenden Tätigkeiten: a) Interessenvertretung für das Wissenschaftssystem, b) Landesplanung und zielbezogene Steuerung, c) Wettbewerbsordnung, d) Finanzierung, e) Aufsicht und Controlling sowie f) subsidiäre Services und Beratung.

In der Ausgestaltung der ministeriellen Kernaufgaben sind je nach Rollenwahrnehmung verschiedene Akzentsetzungen möglich. (Sieht sich das Wissenschaftsministerium im Verhältnis zu den Hochschulen etwa eher als übergeordnete Aufsichtsbehörde, als weitgehend gleichwertiger Partner oder als Dienstleister? Möchte das Ministerium als Antreiber von Veränderungen fungieren, als Moderator der Entwicklung des Wissenschaftssystems oder als abwartender Beobachter?) Ministerielle Entscheidungen sollten über die Zeit hin von der Grundlogik her allerdings konsistent und berechenbar sein. **Wissenschaftsministerien sollten sich „erklären“, in welchem Aufgabenfeld sie welche Rolle spielen möchten. Sie sollten zum besseren internen und externen Verständnis ihr Rollen- und Selbstverständnis explizit formulieren.** Dieses Rollen- und Selbstverständnis kann, basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip, durchaus nach Themenbereichen unterschiedliche Mitsprache- und Entscheidungsrechte vorsehen.

In der Vorarbeit der ‚Rollenfindung‘ sind die Wissenschaftsministerien unterschiedlich weit – manche müssen lediglich bereits getroffene Festlegungen deutlicher explizieren, andere müssten einen tiefgehenderen Prozess der Rollendefinition erst noch starten.

## 2. Gestaltung der Steuerungsinstrumente

Das Zusammenspiel der Wissenschaftsministerien mit den autonomer gewordenen Hochschulen ist – im Hinblick auf die Instrumente, vor allem aber auch im Hinblick auf deren Nutzung – adäquat zu gestalten. Deutsche Wissenschaftsministerien nutzen bei der Gestaltung der Schnittstellen mit den Hochschulen in der Regel denselben „Kanon“ an Instrumenten, etwa Zielvereinbarungen, leistungsorientierte Mittelvergabe und Berichtspflichten. Aber auch wenn auf dem Papier dieselben Instrumente genutzt werden, können sich dahinter völlig verschiedene Steuerungsansätze verbergen. **Entscheidend für die Leistungsfähigkeit der Hochschullandschaft ist auch die faktische Handhabung der Steuerungsinstrumente durch das jeweilige Wissenschaftsministerium. In der Interaktion zwischen Ministerium und Hochschule sollten bezogen auf die „weichen“ Faktoren einige Grundprinzipien guter Steuerung beachtet werden:**

- *Partizipation in gegenseitiger Verantwortung:* auch in Bereichen, in denen das Wissenschaftsministerium letztlich „den Hut aufhat“ und die Verantwortung trägt, sollten die Hochschulen adäquat einbezogen werden (Gegenstromprozess; Kombination von top-down- und bottom-up-Impulsen).
- *Kommunikationsbeziehung ‚auf Augenhöhe‘:* die stärkere Eigenverantwortung der Hochschulen setzt althergebrachte hierarchische Kommunikationsformen zwischen Ministerium und Hochschule unter Veränderungsdruck, sei es im Sprachgebrauch oder in der konkreten Ausgestaltung von Schnittstellen.
- *Transparenz:* Ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Ministerium und Hochschule lässt sich nur über größtmögliche Transparenz schaffen und erhalten. Das sollte auch die Transparenz über die Handlungsbedingungen und -beschränkungen auf der staatlichen Seite beinhalten. Analog gilt die Anforderung der Transparenz aber auch für das umgekehrte Verhältnis: Das Berichtssystem der Hochschulen muss so umgestaltet werden, dass dem Ministerium und v.a. auch dem Parlament aussagekräftige und steuerungsrelevante Informationen über die Arbeit und Leistung der Hochschulen vorliegen.
- *Konsistenz:* Nicht selten stehen Ministerien in Versuchung, die neue Steuerung ‚durch die Hintertür‘, z. B. über operative Detailregelungen in Zielvereinbarungsprozessen oder ministerielle ‚Letztvorbehalte‘, zu konterkarieren, v. a. unter dem Eindruck, Hochschulen würden ihre Spielräume nicht adäquat nutzen. Eine inadäquate Handhabung neuer Steuerungsinstrumente schmälert bzw. verhindert allerdings deren Erfolg.
- *Verlässlichkeit:* Das Neue Steuerungsmodell lebt vom gegenseitigen Vertrauen. Hält sich einer der Vertragspartner nicht an die getroffenen Vereinbarungen, führt dies zu einem spürbaren Vertrauensverlust. Dieser wiederum belastet die künftige Zusammenarbeit und mindert die künftige Akzeptanz vertragsbasierter Steuerung.

## 3. Interne Organisations- und Personalstruktur

Aus der veränderten Aufgabenstellung und neuen „Rollenbildern“ ergeben sich auch ministeriumsintern notwendige Veränderungen:

- *Personalstruktur:* Wissenschaftsministerien kommen heute tendenziell mit weniger Personal aus als noch vor zehn Jahren. Zugleich sollten sie aufgrund der Verminderung hoheitlicher Verwaltungsakte den Personalanteil des höheren Dienstes, wo die Zuständigkeit für strategische Fragestellungen verortet werden kann, gegenüber dem mittleren und gehobenen Dienst ausbauen. Bisher waren die Ministerien von einem hohen Personalanteil mit juristischer Ausbildung geprägt – hier sollte in Zukunft durch gezielte Rekrutierungsanstrengungen ein breiteres Qualifikationsspektrum angestrebt werden. Aufgrund des veränderten Aufgabenzuschnitts gewinnen generell (natürlich jetzt auch bereits vorhandene) breitere Kompetenzprofile weiter an Bedeutung.

- *Personalentwicklung*: ein Wissenschaftsministerium muss sich der Personalentwicklung im Bereich des Managements in gleichem Maße öffnen wie die Hochschulmitarbeiter(innen), da ansonsten eine sachgemäße Interaktion erschwert wird. Hier sollte – falls nicht bereits adäquate Angebote vorhanden sind – intern der Bedarf an entsprechenden PE-Maßnahmen erhoben werden und es sollten entsprechende strukturierte Angebote entwickelt werden. Wichtig ist, dass sich aus verschiedenen Einzelmaßnahmen wirklich eine abgestimmte Personalentwicklung ergibt, die den gewandelten Kompetenzanforderungen entspricht, individualisiert den Kompetenzerwerb bzw. -ausbau plant und die persönliche Entwicklung systematisch unterstützt. Daneben sollte auf verschiedenen Ebenen Durchlässigkeit in den Wissenschaftsbereich geschaffen werden (Ermöglichung eines Quereinstiegs in die Hochschulleitung und in weitere wissenschaftsorientierte Institutionen als „zweite Karriereoption“ neben einer Verwaltungskarriere). Dazu könnten auf der jeweiligen Ebene gemeinsame Personalentwicklungsmaßnahmen zwischen Ministeriumsmitarbeiter(inne)n und Hochschulvertreter(inne)n beitragen.
- *Organisationsstruktur*: Betrachtet man die Schnittstelle eines Wissenschaftsministeriums zu den Hochschulen, lassen sich prinzipiell zwei Ansätze identifizieren: die aufgabenorientierte Struktur („Themenbetreuer“, z.B. Forschungsreferat, Referat für Hochschulbau...) und die hochschulorientierte Struktur (jede Hochschule hat einen Ansprechpartner im Ministerium). Die Kombination beider Ansätze in Form einer Matrix-Struktur (hochschulorientierte und aufgabenorientierte Abteilungen, die je nach Bedarf zusammenarbeiten) ermöglicht einerseits eine gute Kompetenzbildung über die Referate für Grundsatz- und Schwerpunktfragen, andererseits können die Hochschulen dennoch auf Kontinuität in den direkten Gesprächskontakten bauen. Entscheidend ist aber nicht nur die im Organigramm abbildbare interne Struktur, sondern deren flexible Handhabung bei dennoch klarer Letztverantwortung.
- *Interne Kommunikation*: Neue Steuerungsinstrumente wurden in der Vergangenheit teilweise von wenigen Expert(inn)en entwickelt, deren Ideen nicht immer automatisch zu der Mehrzahl der Mitarbeiter(innen) vordrangen. Daher ist eine effiziente Kommunikationskultur über Referats-, Gruppen- und Abteilungsstrukturen von wesentlicher Bedeutung. Ein gutes Gesprächsklima trägt wesentlich dazu bei, dass Mitarbeiter(innen) ihre Aufgabe nicht nur darin sehen, „umzusetzen, was von oben kommt“. Mitarbeiter(innen) sollten vielmehr praktisch erfahren, dass fachkundige Voten der Abteilungen zur Mitgestaltung der Strategie des Hauses willkommen sind und das vorhandene Potenzial aller auch im Strategiefindungsprozess gerne genutzt wird.
- *Change Management*: Mitarbeiter(innen) von Wissenschaftsministerien müssen neue Aufgaben, Strategien, Strukturen, Prozesse oder Verhaltensweisen aus Überzeugung mittragen und angemessen in die Praxis umsetzen. Hier ist ein umfassendes Change Management vonnöten, das Veränderungsprozesse von Anfang an begleitet, z.B. über Informationsveranstaltungen, gemeinsame Workshops o.ä. Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Personalentwicklung sollen auch dazu beitragen, ggf. neue Rollen zu reflektieren und einzuüben – in diesem Sinne ist Personalentwicklung ein zentraler Teil eines bewusst praktizierten Change Managements.

## 1. Einführung

Deutsche Hochschulen agieren nunmehr seit gut einem Jahrzehnt unter deutlich veränderten Rahmenbedingungen, die auch Ausdruck eines neuen, sich immer noch wandelnden Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen sind. Erweiterte rechtliche Handlungsspielräume gewähren den Hochschulen umfangreiche Freiheiten, mit denen eine weitaus stärkere Eigenverantwortung korrespondiert: Hochschulen sollen zunehmend autonom handeln, im Sinne sich selbst leitender und gestaltender Organisationen, und sich selbst nach individuellen Traditionen und Stärken profilieren. Einen der zentralen Transmissionsriemen des Reformprozesses stellt dabei länderübergreifend die Anwendung des New Public Management-Ansatzes (NPM) im Bereich der Hochschulsteuerung dar: Die Einführung von Zielvereinbarungen, formelgebundener Mittelvergabe oder neuen Formen der Rechenschaftslegung tritt an die Stelle von Erlassen, Genehmigungen und Detailsteuerung und hat deutliche Rückwirkungen auf die interne Steuerung von Hochschulen.

Bei diesen Reformen wurden die deutschen Wissenschaftsministerien<sup>1</sup> in dreierlei Hinsicht nicht ausreichend mit in den Blick genommen:

- Hochschulautonomie ist nur dann ein tragfähiges Konzept, wenn die Erreichung gesellschaftlich relevanter Ziele gewährleistet werden kann. Staat und Ministerien müssen für die Zielerreichung einstehen; es fehlt aber ein allgemeiner Konsens, in welcher Form sie dies adäquat und autonomiewahrend durchsetzen können.
- Mit den Reformen wurde zwar klargelegt, welche Aufgaben im New Public Management bei den Ministerien entfallen, welches aber die verbleibenden ‚Kernaufgaben‘ sind und welche neuen Rollenbilder für Ministerien aus dem Reformprozess resultieren, ist nicht annähernd ähnlich deutlich diskutiert oder festgelegt worden.
- Die Veränderung der Beziehungen zwischen Ministerium und Hochschule hat die Hochschule im Innern drastisch verändert, aber offensichtlich nicht in gleichem Umfang die Ministerien.

Dem Paradigmenwechsel in den Steuerungsinstrumenten und Governance-Strukturen der Hochschulen folgte insofern bisher nur eine partielle Reform von Auf-

---

<sup>1</sup> Im Folgenden beziehen wir den Begriff „Wissenschaftsministerium“ ausschließlich auf *Landesministerien*, in deren Zuständigkeit Wissenschaft und Forschung fallen. Die Rolle des Bundes sowie die unterschiedlichen Zuschnitte im Detail werden ausgeblendet.

gabenbild, Rolle und Organisation des ‚Gegenübers‘ Wissenschaftsministerium. Im Sinne der Ganzheitlichkeit der Reform bzw. der Konsistenz und des Erfolgs des Ansatzes müssen daher auch die Wissenschaftsministerien stärker als bisher in den Blick genommen werden. Eine adäquate Steuerung der Hochschulentwicklung und ein Erreichen gesellschaftlich (politisch) und wissenschaftlich definierter Ziele können nur Partner gewährleisten, die auf beiden Seiten in Aufgaben, Rollenbild und Organisationsstruktur die intendierte Reformlogik unterstützen und tatsächlich auch ‚leben‘. Dabei geht es nicht darum, aus einem ‚schlechten‘ ein ‚gutes‘ Verhältnis zwischen Ministerium und Hochschulen zu machen, sondern aus einem bislang eher einseitig modifizierten ein ausgewogenes und austariertes, das die Rolle der Ministerien neu würdigt.

In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass aus Sicht eines Wissenschaftsministeriums und seiner Mitarbeiter(innen) die bislang umgesetzte Hochschulreform nicht selten als Verlust bringend und vielleicht sogar bedrohlich empfunden wird. Die damit verbundene Abgabe traditioneller Zuständigkeiten und Kompetenzen geht häufig nicht nur mit einem Personalabbau einher, sondern es steht in den meisten Wissenschaftsministerien der Länder auch keine explizite, positive Definition zur Verfügung, wie Aufgaben, Rolle oder Leitbild des Wissenschaftsministeriums in Zukunft aussehen könnten. In dieser Situation besteht verständlicherweise die Neigung, bei unzureichender Entwicklung der neuen Steuerung die ‚alten‘ Steuerungsansätze wieder aufleben zu lassen.

Ob die Annahmen in dieser Form empirisch zutreffen, ist bislang nicht systematisch untersucht worden. Somit bleibt offen, ob Konsequenzen der Hochschulreform in den Ministerien wirklich flächendeckend ausgeblieben sind oder ob entsprechende Anpassungen bereits in verschiedenen Formen erfolgt, aber nicht ausreichend transparent gemacht und systematisiert wurden. Das vorliegende Papier betritt mithin an manchen Stellen ‚Neuland‘ auf bzw. dient in erster Linie dazu, die aufgeworfenen Fragen (Kernaufgaben, neues Selbstverständnis, Organisationsformen ...) entlang zentraler Thesen und Themenfelder systematisch aufzubereiten.

Vor diesem Hintergrund sollen folgende Themen prioritär behandelt werden:

- *Durch- bzw. Fortführung eines inhaltlichen Selbstreflexionsprozesses:* für Wissenschaftsministerien sind die zukunftsorientierten Kernaufgaben, die damit verbundenen Rollen und ein explizites, ggf. neu zu schaffendes ‚Selbstverständnis‘ zu definieren.
- *Identifikation und Analyse der zur Wahrnehmung der Kernaufgaben nötigen Steuerungsinstrumentarien und Entscheidungskompetenzen:* angemessene Formen der Zusammenarbeit der Wissenschaftsministerien mit den autonom gewordenen Hochschulen sind zu diskutieren – im Hinblick auf die Instrumente, vor allem aber auch im Hinblick auf deren Nutzung, d. h. deren Auswahl, Kombination und situative Ausgestaltung im praktischen Gebrauch durch die konkret verantwortlichen Mitarbeiter(innen). Zudem muss nach den notwendigen und angemessenen rechtlichen Rahmenbedingungen gefragt werden, welche die angestrebten Formen der Zusammenarbeit ermöglichen und absichern.
- *Ministeriumsinterne Veränderungen:* Hier ist die Frage zu erörtern, welche internen Veränderungen sich aus der veränderten Aufgabenstellung und dem identifizierten ‚Rollenbild‘ im Hinblick auf Organisation, Personal und Kultur ergeben.

In Bezug auf diese genannten Themenkomplexe werden im Folgenden idealtypische Veränderungsbedarfe vorgeschlagen, ohne Differenzierung nach landesspezifischen Besonderheiten oder bereits partiell erfolgten Veränderungen. Angeführte Beispiele aus der Praxis sollen einzelne Aspekte beleuchten. Es kann nach gegenwärtigem Stand allerdings kein Land bzw. Wissenschaftsministerium identifiziert werden, das bezogen auf die behandelten Aspekte insgesamt als best practice anzusehen ist.

Wesentliche Impulse verdankt das Papier einer Serie von leitfadengestützten Interviews, die von März bis September 2009 mit zahlreichen Hochschulexpert(inn)en und Vertreter(inne)n deutscher und ausländischer Wissenschaftsministerien geführt wurden (vgl. Liste in Anhang 1). Ein erster Stand der vorliegenden Überlegungen wurde zudem im Oktober 2009 im Rahmen des durch die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. initiierten Projektes „Mehr Exzellenz an bayerischen Hoch-

schulen“<sup>2</sup> in einem international besetzten Workshop mit Vertreter(inne)n aus Hochschulmanagement, Wissenschaft und Verwaltung diskutiert (vgl. Liste der Expert(inn)en in Anhang 2).

Die Diskussion der Rolle des Staates für das Hochschulsystem darf letztlich nicht auf die Ministerien alleine beschränkt bleiben; genauso relevant ist u.a. die Frage nach der adäquaten Rolle der Parlamente (Wird beispielsweise in Zeiten von Globalhaushalten und formelgebundener Mittelvergabe das parlamentarische Budgetrecht noch hinreichend wahrgenommen? Welche Berichtspflichten erscheinen Parlamenten gegenüber angemessen?) Die vorliegende Analyse beschäftigt sich dennoch in einem ersten Schritt mit den Wissenschaftsministerien, entsprechende weitere Schritte müssen folgen.

---

<sup>2</sup> Die Ergebnispublikation „Mehr Exzellenz an bayerischen Hochschulen – Herausforderungen und Handlungsempfehlungen“ (herausgegeben von der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., 14. Dezember 2009) ist unter [www.vbw-bayern.de/hochschulstudie](http://www.vbw-bayern.de/hochschulstudie) online verfügbar. Teile der hier vorliegenden Analyse und Überlegungen sind dort bereits auf den Seiten 117-138 eingeflossen.

## 2. Kernaufgaben und mögliche Rollen eines Wissenschaftsministeriums

Viele Wissenschaftsministerien haben in den letzten Jahren nach und nach traditionell staatliche Aufgaben und Zuständigkeiten abgegeben. Ansätze staatlicher Detailsteuerung, also z.B. Verordnungen/Erlasse oder Genehmigungsvorbehalte, v. a. in den Bereichen Finanzen (Kameralistik) und Berufungen wurden abgebaut bzw. zurückgefahren, zum Beispiel:

- Reduzierung der Fach- auf die (eingeschränkte) Rechtsaufsicht,
  - Abgabe von Kompetenzen an die Hochschulen (v.a. im Bereich des Personals, der Finanzen und der Organisation),
  - Delegation strategischer Kompetenzen und Entscheidungen über die Einsetzung von Hochschulleitungen an Hochschulräte,
  - Verlagerung von Genehmigungsentscheidungen an Akkreditierungsagenturen.

Nach diesen ‚gewollten Verlusten‘ bzw. Veränderungen kommt es aktuell darauf an, die verbleibenden oder neu hinzukommenden staatlichen Aufgaben eines Wissenschaftsministeriums positiv zu definieren. Die Wissenschaftsministerien haben sich durch die zurückliegenden Reformen nicht überflüssig gemacht, sondern ihnen sind implizit neue Rollen zugewachsen. Diese sollten im Dienste eines tragfähigen Konzeptes für die Zukunft und entsprechend zielorientierten Handelns explizit formuliert werden. In diesem Sinne gilt es, ein konsistentes Selbstverständnis für die Praxis zu entwerfen und umzusetzen, mit dem sich möglichst alle internen Mitarbeiter(innen) identifizieren können, das extern bekannt ist, auf Verständnis und Akzeptanz stößt und das den Akteur(inn)en auf allen Seiten Orientierung für die nächsten Jahre gibt. Idealerweise wäre es gemeinsam mit den Mitarbeiter(innen) und unter Einbeziehung von Hochschulleitungen und Hochschulräten (und ggf. weiterer Stakeholder) zu entwickeln. Zu einem (neuen) Selbstverständnis kann man in zwei Schritten finden: Zuerst sollte eine Beschreibung der Aufgaben erfolgen, danach können Aufgabenbündel zu Rollenbildern des Ministeriums verdichtet werden. Im Folgenden sollen entsprechend dieser zweistufigen Logik mögliche Eckpfeiler einer neuen Aufgaben- und Rollenbeschreibung umrissen und erläutert werden – eine allgemeingültige Musterlösung dürfte es jedoch nicht geben. Eine ganze Bandbreite auch im Rahmen der neu-

en Steuerung relevanter Aufgaben muss vom jeweiligen Ministerium situationsgerecht priorisiert und gestaltet werden.

## 2.1 Kernaufgaben eines Wissenschaftsministeriums

Die Identifikation der aktuellen ministeriellen Kernaufgaben orientiert sich grundlegend an der Frage, welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten eines Wissenschaftsministeriums unverzichtbar und nicht delegierbar sind. Anders formuliert, ist zu definieren, wo ein Ministerium der Autonomie der Hochschulen zwingend Grenzen setzen muss, damit es seiner Gesamtverantwortung gerecht werden kann und gesellschaftliche und politische Ziele erreicht werden können. In den letzten Jahren wurde insbesondere von Seiten der Hochschulen im Rahmen der Autonomiedebatte begründet, warum welche Aufgaben aus einem Ministerium an die Hochschulen zu übertragen seien. Unter den neuen Bedingungen einer weit gefassten Autonomie der Hochschulen ist hier eine ‚umgekehrte Beweispflicht‘ notwendig: Wissenschaftsministerien müssen gegenüber den Hochschulen und gegenüber der Öffentlichkeit argumentieren und kommunizieren, welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten unter Wahrung einer generellen Autonomie der Hochschulen bei ihnen anzusiedeln sind.

Die möglichen Aufgaben eines Wissenschaftsministeriums lassen sich sowohl anhand des Bezugssystems als auch anhand der inhaltlichen Aufgabenstellung systematisieren. Es sind zunächst drei Bezugsebenen zu unterscheiden:

- *hochschulische Ebene*: ein Wissenschaftsministerium pflegt den Einzelkontakt und (Vertrags-)Beziehungen zu den ihm zugeordneten Hochschulen und den landesweiten Hochschulverbänden;
- *landesinterne Ebene*: Darüber hinaus führt ein Wissenschaftsministerium aus einer übergeordneten Perspektive heraus die Abstimmungen mit anderen Politikbereichen in der Landesregierung, dem Parlament, mit dem Rechnungshof und anderen, ähnlich situierten Einrichtungen;
- *länderübergreifende Ebene*: in Deutschland (Kultusministerkonferenz, Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, Wissenschaftsrat) und Europa vertritt das Wissenschaftsministerium einerseits das heimische Hochschul- und Wissenschaftssystem, trägt aber andererseits auch Informationen und Entscheidungen aus diesen Institutionen in das heimische Wissenschaftssystem hinein.

In der Folge der Delegation von Aufgaben an die Hochschulen hat sich die Interaktion auf der hochschulischen Ebene stark verändert. Die Gewichtung dieser Aufgabenebenen hat sich aber offensichtlich in den letzten Jahren nicht in Richtung der landesinternen und länderübergreifenden Ebenen verschoben. Dies wird deutlich, wenn man die aktuellen Aufgabenstellungen eines Wissenschaftsministeriums analysiert. Nachfolgend sollen sechs inhaltliche Bereiche unterschieden werden:

- a) Interessenvertretung für das Wissenschaftssystem,
- b) Landesplanung und zielbezogene Steuerung,
- c) Wettbewerbsordnung,
- d) Finanzierung,
- e) Aufsicht und Controlling sowie
- f) subsidiäre Services und Beratung.

Diese Auflistung verdeutlicht, dass die hochschulische Ebene im Vergleich zur landesinternen bzw. länderübergreifenden (die sich v.a. in Punkt a niederschlagen) weiterhin die bedeutsamste ist; sie hat sich jedoch, wie dargestellt, in ihrer Form stark verändert.

#### **a) Übergreifende Interessenvertretung für das Wissenschaftssystem**

Es ist genuine Aufgabe eines Wissenschaftsministeriums, ‚Anwalt des Wissenschaftssektors‘ zu sein (nicht jedoch unreflektierter Lobbyist). In den unabdingbaren Aufgabenbereich eines Wissenschaftsministeriums gehört daher landesintern die Abstimmung mit anderen Ressorts (auch über das ‚Stark-Machen‘ der Wissenschaft gegenüber dem Finanzressort hinaus; v.a. für die Fachhochschulen ist etwa auch der Kontakt zum Wirtschaftsministerium bedeutsam) und national die Abstimmung mit und Interessenvertretung gegenüber anderen Ländern, z. B. im Rahmen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz, der Kultusministerkonferenz und des Wissenschaftsrates. Hinzu kommen Abstimmungen mit dem Bund (gegenüber dem ein Landeswissenschaftsministerium u. a. für das von ihm favorisierte Verhältnis von Hochschulen zu außeruniversitären Forschungseinrichtungen eintreten muss) sowie die Interessenwahrnehmung in Richtung EU und Rechnungshof.

Es könnte Strategie eines Ministeriums sein, über diesen Aufgabenbereich eine Schwerpunktverschiebung weg von der hochschulischen und hin zu der landesinternen oder länderübergreifenden Ebene vorzunehmen. Auch dies kann ein Ausdruck eines partnerschaftlichen Verhältnisses sein. Abzuwarten ist allerdings, ob das Ministerium in vielen Bereichen ‚Wortführer der Hochschulen‘ bleibt oder ob sich die Hochschulen in Zukunft über stärkere Landesrektorenkonferenzen, ggf. andere Verbundformen sowie eine starke Hochschulrektorenkonferenz weiter emanzipieren. Abgesehen davon, dass sich ein Ministerium bei starken Verbänden mit ‚den‘ Hochschulen leichter abstimmen kann und auch eine systematische Beteiligung der Hochschulen einfacher sein dürfte (z. B. über spezialisierte Arbeitsgruppen), ergibt sich – insbesondere bei entsprechender Arbeitsfähigkeit einer Geschäftsstelle – auch leichter die Möglichkeit, komplexere Entscheidungen in die gemeinsame Eigenverantwortung ‚der Hochschulen‘ zu stellen.

#### **b) Landesplanung und zielbezogene Steuerung**

Wettbewerb ist ein wichtiger Erfolgsfaktor, kann aber nicht alle Probleme lösen – die Summe der Eigeninteressen deckt sich nicht automatisch mit dem gesellschaftlich Notwendigen. Mögliche Beispiele:

- Hochschulen bauen eventuell parallel neue Studienangebote auf, die zu Überkapazitäten und Verdrängungswettbewerb führen werden;
- Hochschulen steigen in den internationalen Forschungswettbewerb ein und verlieren darüber unter Umständen die Versorgung regionaler Arbeitsmärkte mit Akademiker(inne)n aus dem Auge;
- Wettbewerb kann dazu führen, dass Fächer überall angeboten werden, auch wenn sie in einzelnen Hochschulen unter kritische Größen fallen;
- Qualitätswettbewerb in der Lehre kann dazu führen, dass nicht genügend Studienplätze angeboten werden.

Die Entwicklung einer längerfristigen, hochschulübergreifenden Gesamtstrategie durch die jeweiligen Wissenschaftsministerien ist daher unentbehrlich. Sie fungieren insofern als ‚Wahrer gesellschaftlicher Zielsetzungen‘.

Auf Seiten des Wissenschaftsministeriums liegt zudem unabdingbar die strukturpolitische Gesamtverantwortung, auch für die Gestaltung des wissenschaftlichen ‚Ge-

samtprofils' des Landes im nationalen wie internationalen Wettbewerb. Dabei ist ein Ministerium im Sinne eines ‚strategischen Zentrums mit Rückkoppelungsbedarf‘ auf die Mitwirkung der Hochschulen angewiesen. Als landesplanerische und steuerungspolitische Verantwortungsbereiche sind in diesem Zusammenhang konkret zu nennen:

- Die Sicherstellung regional ausgewogener Angebotsstrukturen und damit verbundene Ressourcenallokation (abgestimmte Gesamtplanung: welche Fächer sollen wo angeboten werden?); ggf. Fragen der Zusammenlegung oder Kooperation von Standorten;
- Forschungspolitik als Strukturpolitik; Standortfragen im Spannungsfeld von Regionalpolitik vs. Wissenschaftspolitik;

Beispiele:

- In Niedersachsen besteht seit 1997 die ‚Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen (WKN)<sup>3</sup>‘ als unabhängiges Expertengremium, das die niedersächsische Landesregierung und die landesfinanzierten Wissenschaftseinrichtungen in Fragen der Wissenschafts- und Forschungspolitik berät (z. B. Erarbeitung von Leitlinien für die Strukturplanung in der Wissenschaftspolitik; Unterstützung der Wissenschaftseinrichtungen und des Landes bei Maßnahmen zur Qualitätsbewertung, -sicherung und -verbesserung; Unterstützung der Wissenschaftseinrichtungen und des Landes bei der Schwerpunktsetzung und Profilbildung; Unterstützung des Landes bei Entscheidungen zur Vergabe von Fördermitteln). Sie wurde in Abstimmung mit der Landeshochschulkonferenz (LHK) auf Dauer eingerichtet. Verwaltungstechnisch ist die Geschäftsstelle der WKN dem Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK) angegliedert. Die WKN betont die Wahrung der Subsidiarität: Einerseits bestehe eine klare Trennung von Empfehlungs- und Entscheidungskompetenz, andererseits sollen „Empfehlungen der WKN hinsichtlich der wissenschaftlichen Qualität [...] die zentrale Grundlage einer wissenschaftspolitischen Entscheidungsfindung sein. Die WKN ist sich jedoch bewusst, dass das Land darüber hinaus auch weitere Kriterien berücksichtigen muss, so etwa ökonomische oder regionalpolitische Aspekte.“<sup>4</sup>
- Mit dem Ziel, die institutionellen Strukturen im dänischen Hochschul- und Wissenschaftssektor zu stärken, wurden im Jahr 2006 Optionen zur Fusion verschiedener Einrichtungen geprüft. Im Zentrum dieser Prüfung stand die Abschätzung von Synergieeffekten in den Bereichen internationaler Forschungswettbewerb, Einwerbung internationaler Forschungsmittel, Forschungs- und Innovationstransfer, Ausbildungsleistung und -qualität sowie Dienstleistungen für öffentliche Institutionen. Im Ergebnis wurden 25 staatliche Hochschulen und Forschungseinrichtungen auf Basis freiwilliger Vereinbarungen zu 11 größeren Einheiten fusioniert. Heute entfallen 97% der staatlich geförder-

<sup>3</sup> Vgl. [www.wk.niedersachsen.de](http://www.wk.niedersachsen.de).

<sup>4</sup> Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen: „Grundlagen, Struktur und Aufgabenspektrum“, Hannover, Mai 2007; online unter [http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C38637035\\_L20.pdf](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C38637035_L20.pdf), S. 9.

ten Forschungsaktivität auf 7 dänische Universitäten, die über eine neue strategische Ausrichtung und exzellente Forschungsprofile verfügen.

- Die Sorge um das Offenhalten potenziell gesellschaftlich relevanter Forschungsoptionen oder um landespolitisch bedeutsame Studienangebote (z. B. kleinere, für die Identität eines Landes als unverzichtbar erachtete Disziplinen), die nachfrageunabhängig aufrecht zu erhalten sind;
- Entscheidungen über größere Investitionen und Prioritäten im strategischen Baubereich;
- Klärung strategischer fachlicher Akzente (z. B. Definition inhaltlicher „Zukunftsfelder“ über die Definition mehrjähriger fachlicher Entwicklungslinien, Prioritäten und Schwerpunktsetzungen). Dies kann, wie später diskutiert wird, auf unterschiedlich prägende Weise erfolgen: über eine „eigenmächtige, direktive Festlegung“, unter weitgehend gleichberechtigter Beteiligung der Hochschulen, als Moderation hochschulischer Entscheidungsprozesse oder sogar nur als abwartende Reaktion gegenüber den individuellen Festlegungen der Hochschulen;
- Die Behandlung kapazitärer Fragen (Entscheidung über die Größe des Wissenschaftssystems; Entscheidung über die vorgehaltene Vielfalt – z. B. Medizinische Hochschule im Land? –; Entscheidung über eine Mitfinanzierung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen sowie Klärung detaillierterer Kapazitätsfragen – Festlegung der Absolventenzahlen; quantitative Fachkräftesicherung);
- Nicht zuletzt ist auch die Moderation der Gesamtentwicklung des Hochschulsystems eines Landes Aufgabe eines Wissenschaftsministeriums. Darunter fällt u. a. die Koordination des Zusammenspiels mit Studentenwerken<sup>5</sup>, außeruniversitären Forschungseinrichtungen, weiterführenden Schulen etc.

In Abstimmung mit allen Beteiligten sind jeweils die Prozessabläufe der strategischen Planung zu klären: Wie soll das Wechselspiel zwischen zentraler Planung im Ministerium und dezentralen Planungen in den Hochschulen gestaltet werden (Wer ist der strategische Vordenker mit welchem Konkretisierungsgrad? Wer schlägt etwa Studienplatzvolumina vor? Moderiert das Ministerium oder trifft es bestimmte (Vor-) Ent-

---

<sup>5</sup> Hier ist insbesondere die Frage zu diskutieren, ob Hochschulen in Bezug auf unterstützende und flankierende Service- und Beratungsleistungen mittelfristig stärker als bisher die Regie übernehmen sollten. Vgl. dazu Müller, Ulrich: „Aktueller Begriff: Student Services“, in: Wissenschaftsmanagement - Zeitschrift für Innovation 4/2004, S. 39-42 (online unter [http://www.che.de/downloads/Student\\_services\\_WM\\_2004.pdf](http://www.che.de/downloads/Student_services_WM_2004.pdf)).

scheidungen?)? An der adäquaten Gestaltung des Prozesses wird sich entscheiden, ob das Vorgehen die Hochschulautonomie wahrt.

### c) Wettbewerbsordnung

Ob Wettbewerbsprozesse wirklich funktionieren (d.h. die gewünschten Ergebnisse erbringen), hängt davon ab, wie die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs gestaltet sind. Beispielsweise stellt sich die Frage, wer überhaupt in welcher Form am Wettbewerb teilnehmen darf (darüber bestimmen z.B. die Regelung der Mittelvergabe an private Hochschulen und die Zuteilung des Promotionsrechts) oder über welche Informationen die Nachfrager (Studierenden) verfügen. Die Definition und Gestaltung der Ordnungsregeln und damit Rahmenbedingungen des Wettbewerbs ist ohne Zweifel eine Kernaufgabe der Wissenschaftsministerien und besteht insbesondere aus folgenden Tätigkeiten:

- Gestaltung der Spielregeln für einen qualitätsorientierten Wettbewerb bzw. für die Autonomie und Profilbildung der Hochschulen,
- Klärung der Rolle privater Hochschulen,
- Klärung des Verhältnisses Universität/Fachhochschule vs. außeruniversitäre Forschungseinrichtungen,
- Klärung der Zugangsfragen (v. a. Studien- und Hochschulzugangsberechtigungen),
- Herstellung von „Vertrauen“ und Verlässlichkeit für alle Beteiligten im Hochschulsektor über die Festlegung und das Durchsetzen der „Spielregeln“ sowie die Sicherung der Transparenz von Verfahren und Angeboten.

Unter die Verantwortung eines Wissenschaftsministeriums fällt zudem die Zuordnung und Gestaltung der Entscheidungsprozesse: welche Entscheidungen laufen top-down, welche werden bottom-up entwickelt? Welche Aufgaben erledigt das Ministerium, welche werden von „buffer institutions“ (Kommissionen/Hochschulräte – wie in Schleswig-Holstein –, Akkreditierungsagenturen ...) übernommen?

#### **d) Finanzierung**

Unter Berücksichtigung des parlamentarischen Budgetrechts ist die Finanzierungsverantwortung eine der wichtigsten Aufgaben eines Wissenschaftsministeriums, so lange Hochschulen gesetzlich als staatliche Einrichtungen definiert sind. Hierzu zählen neben der staatlichen Grundfinanzierung v. a. auch die staatliche Investitionsplanung und die finanzielle Steuerung (denn im NPM spielen finanzielle Anreizsysteme zur Lenkung von Entscheidungen eine wichtige Rolle).

Daneben sind angesichts absehbar drastisch schrumpfender öffentlicher Etats die Spielräume für eine Diversifikation der Einnahmen der Hochschulen zu definieren (z.B. Drittmittel, Studienbeiträge, Weiterbildung, Spenden, Stiftungen).

Neben den institutionellen Aspekten sind auch individuelle Finanzierungsfragen in den Blick zu nehmen (Stipendien, Beitragsdarlehen aus Sicht der Studierenden).

#### **e) Aufsicht und Controlling**

Unter die Aufsichtsfunktion fallen etwa die (eingeschränkte) Rechtsaufsicht, die Finanzaufsicht (u. a. Verwendung der Haushaltsmittel, Studienbeiträge und Drittmittel) sowie die Sicherstellung der Qualitätsentwicklung.

Die Controllingfunktion eines Wissenschaftsministeriums ist wesentlich in der Verantwortung begründet, die es gegenüber dem Parlament hat. Es besteht insofern eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und mittelbar auch gegenüber den Bürger(inne)n und den Medien. Sichergestellt sein muss, dass sich das Controlling auf die Zielerreichung, nicht aber auf den operativen Bereich (konkrete Maßnahmen und Methoden) bezieht.

Unter die Aufsichtsfunktion des Wissenschaftsministeriums fällt auch die Sicherung der gesetzlich gewährten (Grund-)Rechte (Freiheit von Lehre und Forschung, akademische Selbstverwaltung, Chancengleichheit etc.) und die Kontrolle, ob die mit den Reformen intendierten Ziele wirklich erreicht wurden (also auch im Sinne eines unvoreingenommenen Blickes auf das eigene Handeln und dessen Wirkungen).

## f) Subsidiäre Services und Beratung

In Wissenschaftsministerien gibt es Know-how, das für die Hochschulen relevant ist und das durch Ausweitung der Autonomie und damit verbundene Abkoppelung der Ministerien von Entscheidungsprozessen unter Umständen nicht mehr genutzt wird. Dies legt es nahe, unter Wahrung der Subsidiarität von Seiten des Ministeriums Services und Beratung den Hochschulen auf freiwilliger Basis anzubieten. Dies bezieht sich vor allem auf folgende mögliche Aufgaben eines Wissenschaftsministeriums:

- Beratung zugeordneter Hochschulen (etwa in Bezug auf die Erschließung von EU-Fördermitteln oder in Bezug auf internationale Kooperationen). Hier ist übrigens nicht immer von formalisierten ‚offiziellen‘ Anfragen auszugehen – im Gegenteil ist es ein Zeichen hoher Fachkompetenz eines Ministeriums und guter Dialogbereitschaft in Richtung der Hochschulen, wenn diese auf unterschiedlichen Ebenen unkompliziert gezielte Nachfragen (zum Beispiel mit dem Wunsch nach rechtlicher Beratung) auf Arbeitsebene stellen können, ohne dass dieser Informationsaustausch direkt aktenkundig wird.
- ‚Bündelungsfunktion‘ des Wissenschaftsministeriums zum Ausschöpfen von Synergieeffekten, z. B. in Bezug auf das Kontraktmanagement, auf koordiniertes Marketing, auf eine übergreifende Rekrutierung/Durchführung übergreifender Zulassungsverfahren, auf Technologietransfer, Patente, Öffentlichkeitsarbeit.
- Dienstleister-/Service-Angebot des Ministeriums (z. B. in Bezug auf Zulassungsverfahren; Liegenschaftsverwaltung; Technologietransfer; Schaffen von Datenpools zum Benchmarking von Leistungskennzahlen), welches die Hochschulen in Anspruch nehmen können, aber nicht müssen. Einiges spricht dafür, solche Angebote in externe „buffer institutions“ auszugliedern, die das Vertrauen der Hochschulen genießen. Damit kann eine höhere Transparenz und Zielorientierung einerseits operativer und andererseits strategischer Funktionen der Exekutive erreicht werden.

Beispiel:

- In Dänemark wurde vor ca. zwei Jahren das Ministerium (Universitets- og Bygningsstyrelsen; vgl. <http://www.ubst.dk/>) radikal umgebaut: verschiedene Themenkomplexe, v. a. solche mit Servicebezug, wurden in Satelliten ausgegliedert, das Ministerium deutlich verkleinert. Die Satelliten befinden sich zwar im selben Gebäude, sind aber rechtlich nicht Teil des Ministeriums – das Ministerium ist also kein Service-Partner für die Hochschulen, Dienstleistungen werden ausgegliedert. Als

Vorteil dieser Reform wird erkennbar: Die Professionalisierung und Objektivierung der Tätigkeit in den Satelliten sowie die Serviceorientierung konnte stark verbessert werden. Als Nachteile zeichnen sich ab: die strategische Kompetenz des Ministeriums wird geschwächt, wenn die Satelliten eigene Ziele verfolgen. Zudem kann das Ministerium unter Umständen seine Verantwortung zu leicht auf die Satelliten abschieben, wenn etwas schief läuft.

Offen ist vor allem, in welchen Feldern das Ministerium künftig Kompetenzen vorhalten muss und ob eine Bündelungsaktivität ein entsprechendes Interesse von Hochschulen voraussetzen sollte. Mit Argumenten der „economies of scale“ durch zentralisierte Angebote ist man schnell bei der Hand; dadurch ausgelöste Autonomieverluste können aber Größenvorteile schnell aufwiegen. Eine landesweite Bündelung von Services (Gebäudeverwaltung, Reisekosten ...) sollte daher erstens immer spezifisch „für Hochschulen“ gestaltet sein, um diese nicht durch für sie inadäquate Verfahren aus anderen Bereichen in ihrer Flexibilität zu beschneiden oder in ihrer Handlungsfähigkeit einzuschränken, und zweitens niemals in Form einer Zwangszentralisierung umgesetzt werden.

## 2.2 Mögliche Rollen eines Wissenschaftsministeriums

Besonders die unter der Überschrift „subsidiäre Services und Beratung“ gesammelten Aufgaben eines Wissenschaftsministeriums verdeutlichen, dass in der Ausgestaltung der Aufgaben verschiedene Akzentsetzungen möglich (und sinnvoll) sind. So kann zum Beispiel die Bündelungsfunktion eines Wissenschaftsministeriums durchaus als *optional* angesehen werden – nicht wenige Bereiche könnten in Zukunft genauso gut durch eine starke Landesrektorenkonferenz bzw. deren Geschäftsstelle in Eigenverantwortung der Hochschulen geleistet werden. Wissenschaftsministerien können z. B. entweder die Maxime verfolgen,

- nur ‚einzuspringen‘, wenn die Hochschulen alleine bzw. gemeinsam nicht vorankommen, oder
- auch in Krisensituationen eher eine beobachtende Rolle einzunehmen oder
- bereits niedrigschwellig einzugreifen und sich entsprechend wirksame Zugriffsrechte zu bewahren.

Auch wenn beispielsweise neue Aufgaben eines Ministeriums auftauchen, sind zu meist unterschiedliche Umsetzungen in Aufgabentypen möglich. Dies lässt sich am

Beispiel der Studienbeiträge verdeutlichen: Mit deren Einführung in mehreren Bundesländern entstand die ministerielle Aufgabe, den gesetzlich festgelegten Einsatz der Studienbeiträge für die Lehre sicherzustellen. Die Ministerien entschieden sich vorwiegend für den Aufsichts- und Controllingansatz: Die Hochschulen müssen dem Staat über den Mitteleinsatz berichten. Genauso denkbar – und in diesem Beispiel möglicherweise wirkungsvoller – wäre die Setzung eines Ordnungsrahmens, der Berichtspflichten und Informationskanäle an die Studierenden vorschreibt.

Auf der Hand liegt, dass die Entscheidungen für bestimmte Optionen über die Zeit hin von der Grundlogik her konsistent und berechenbar sein sollten. Rollendefinitionen, die auch nach außen hin transparent gemacht werden, können einen Beitrag dazu leisten, diesen Ansprüchen Rechnung zu tragen. Im Folgenden werden daher drei zentrale Rollenbilder bzw. deren Varianzspektren angeboten, um den benannten Auswahlprozess bewusster und transparenter gestalten zu können. Ministeriumsinterne Prozesse könnten aber auch ergeben, dass sich Aufgabenkombinationen zu anderen Rollenbeschreibungen verdichten.

<b>Verortung des Wissenschaftsministeriums? (Loyalität)</b>	
<i>Rollenspektrum</i>	<i>Erläuterung</i>
Teil des Wissenschaftssystems	Es ist entscheidend, auf welche Seite sich ein Wissenschaftsministerium letztlich schlägt. Dabei steht es im Spannungsfeld zwischen der Logik und den Anforderungen der Landesverwaltung und der teilweise abweichenden des Wissenschaftssystems.  Es liegt nahe, aus der Not eine Tugend zu machen und das Wissenschaftsministerium als Bindeglied ‚zwischen den Welten‘ anzusehen.
regierungsinterner ‚Anwalt des Wissenschaftssektors‘	
Teil der Landesverwaltung	

<b>Verhältnis zu den Hochschulen? (Steuerungslogik)</b>	
<i>Rollenspektrum</i>	<i>Erläuterung</i>
übergeordnete Aufsichtsbehörde	<p>Sieht ein Wissenschaftsministerium sich als übergeordnete Aufsichtsbehörde mit Hochschule als nachgeordneter Verwaltung, gesteht es naturgemäß den Hochschulen wenig Spielraum zu und behält sich in jedem Fall die Letztentscheidung vor (z. B. in Bezug auf eine Zentralisierung der Liegenschaftsverwaltung).</p> <p>Akzeptiert es die Hochschulen dagegen als weitgehend gleichwertige Partner (wie es das Neue Steuerungsmodell eigentlich voraussetzt), sind andere Konstellationen möglich (etwa eine Beratung der Hochschulen durch das Ministerium bei letztllicher Entscheidung und Verantwortung der Hochschule).</p> <p>Denkbar ist – zumindest in Teilbereichen – auch ein noch weitergehendes Dienstleister-Verhältnis des Ministeriums (oder von ihr ausgegründeter externe „buffer institutions“) zu den Hochschulen: diese ‚bestellen‘ und bezahlen dann bestimmte Services (z. B. in Bezug auf Zulassungsverfahren; Liegenschaftsverwaltung; Technologietransfer), können aber genauso gut auch auf andere Dienstleister zurückgreifen.</p>
(weitgehend) gleichwertiger Partner	
Dienstleister	

<b>Bedeutung im Hochschulsystem? (Gestaltungsspielraum)</b>	
<i>Rollenspektrum</i>	<i>Erläuterung</i>
Antreiber von Veränderungen	<p>Die Grundhaltung und die Definition der Bedeutung im Hochschulsystem prägt entscheidend die Ausrichtung und Tätigkeit eines Wissenschaftsministeriums: Setzt es mit übergeordnetem Weitblick proaktiv „von oben“ Ziele, ist strategischer Vordenker und leitet entsprechende Veränderungen ein?</p> <p>Oder moderiert es neutral unter den verschiedenen „Playern“ die jeweiligen Ziele mit dem Ziel der Konsensfindung der Verhandlungspartner?</p> <p>Oder sieht das Wissenschaftsministerium sich eher als neutraler Beobachter, der den Überblick behält, für Berichterstattung und Transparenz sorgt und nur bei gravierenden Fehlentwicklungen in das Spielgeschehen direkt eingreift?</p>
Moderator der Entwicklung des Wissenschaftssystems	
abwartender Beobachter	

## Beispiele:

- In der Schweiz hat sich der Staat weitgehend aus der Steuerung zurückgezogen, die Ministerien wurden spürbar verkleinert. Der Staat fokussiert sich weitgehend auf die Forschung und das Anstoßen großer Vorhaben von landesweiter Bedeutung. Dennoch scheinen abseits der Reduzierung die internen Strukturen weitgehend konstant geblieben, die veränderte Rolle scheint nicht explizit reflektiert worden zu sein, vielleicht auch, da sich in der jüngeren Vergangenheit ein sensibles Machtgleichgewicht zwischen Hochschulen und Ministerien eingestellt hat.
- In den Niederlanden hat das Wissenschaftsministerium in den letzten Jahren verschiedene Rollenveränderungen erfahren. Es hat sich immer wieder an die Umstände, die es selbst mit verändert hat, angepasst. War es in den 1980ern noch eine stark strategisch und planend arbeitende Organisation, wurden ab den 1990ern eher Monitoring und Controlling zur Kernaufgabe. In den letzten Jahren wiederum rückt es zunehmend in die Position eines Strategieentwicklers und „Ermächtigters“/„Befähigers“.

Es lässt sich unschwer feststellen, dass manche Rollen miteinander kompatibel sind und andere sich gegenseitig ausschließen. So ist es schwer denkbar, dass ein Wissenschaftsministerium sich grundsätzlich zwar als Teil des Wissenschaftssystems versteht, jedoch gleichzeitig als übergeordnete Aufsichtsbehörde agiert. Sieht ein Wissenschaftsministerium sich eher als regierungsinterner ‚Anwalt des Wissenschaftssektors‘, stehen, was das Verhältnis zu den Hochschulen betrifft, verschiedene Steuerungslogiken zur Auswahl.

Ohnehin ist festzuhalten, dass sich in der Praxis nicht jede dieser Grundrollen über sämtliche Aktivitäten eines Wissenschaftsministeriums hinweg anwenden lässt, sondern ein und dasselbe Ministerium verschiedene Rollenbilder parallel pflegen kann. Insbesondere was das Verhältnis zu den Hochschulen betrifft, liegen häufig gleichzeitig verschiedenen Handlungsbereichen differente Rollen zugrunde. So ist es denkbar, dass ein Wissenschaftsministerium sich bei der Regelung der Hochschulzugangsberechtigung als übergeordnete Aufsichtsbehörde versteht, bei der Aushandlung von Aufnahmekapazitäten eher als gleichwertiger Partner der Hochschulen und bei der Bewältigung des Bewerberansturms als landesweiter Service-Partner/Dienstleister.

Unterschiedliche Rollenbilder eines Wissenschaftsministeriums drücken aber nicht nur verschiedene Steuerungsverständnisse bezogen auf eine ministerielle Aufgabe

aus, sondern sie spiegeln auch höchst unterschiedliche Priorisierungen innerhalb des Aufgabenspektrums (vgl. Kapitel 2.1) wider. Einige Beispiele:

- Ein Wissenschaftsministerium, das sich im Verhältnis zu den Hochschulen v.a. als Dienstleister sieht, wird natürlich besonderes Gewicht auf den Aufgabenbereich „subsidiäre Services und Beratung“ legen. Definiert sich ein Ministerium eher als übergeordnete Aufsichtsbehörde, tritt der Aufgabenbereich „Aufsicht und Controlling“ in den Vordergrund.
- Nimmt ein Wissenschaftsministerium v.a. die Rolle eines regierungsinternen „Anwalts des Wissenschaftssektors“ für sich in Anspruch, ist zu vermuten, dass die Aufgabenbereiche „Finanzierung“ und „übergreifende Interessensvertretung für das Wissenschaftssystem“ besondere Aufmerksamkeit genießen. Letzterer Aufgabenbereich wird jedoch auch – in anderer Nuancierung – im Mittelpunkt der ministeriellen Aktivitäten stehen, wenn das Ministerium sich im Spannungsfeld zwischen Landesverwaltung und Wissenschaftssystem eher als „Teil des Wissenschaftssystems“ verortet.
- Ein Ministerium, das Veränderungen aktiv befördern will, wird das Aufgabenfeld „Landesplanung und zielbezogene Steuerung“ intensiver bearbeiten als ein Wissenschaftsministerium, das sich eher als „Moderator der Entwicklung des Wissenschaftssystems“ definiert – in diesem Fall dürfte die Frage der Wettbewerbsordnung das wichtigste Handlungsfeld darstellen.

Im Sinne der Berechenbarkeit und Konsistenz ist es entscheidend, dass ein Wissenschaftsministerium sich ‚erklärt‘, wo es welche Rolle spielen möchte/muss. Es erscheint insofern hilfreich, wenn Wissenschaftsministerien den Versuch wagen, zum besseren internen und externen Verständnis ihr Rollen- und Selbstverständnis explizit zu formulieren (in der Vorarbeit der ‚Rollenfindung‘ sind die Wissenschaftsministerien unterschiedlich weit – manche müssen lediglich getroffene Festlegungen deutlicher explizieren, andere müssten einen tiefgehenderen Prozess starten). Dieses Rollen- und Selbstverständnis kann, basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip, durchaus nach Themenbereichen unterschiedliche Mitsprache- und Entscheidungsrechte vorsehen. Gerade aber weil die Verhältnisse in den letzten Jahren komplexer und vielfältiger geworden sind, tut hier eine Klärung Not.

## Beispiele:

- In Norwegen hat die Wissenschaftsabteilung ein fünfseitiges Strategie-Dokument entwickelt, das zielorientiert Vision, Kultur, Prozesse und Kompetenzen beschreibt (Abschnitte: 1. VISJON, 2. HOVEDMÅL FOR AVDELINGENS ARBEID, 3. HVORDAN UH-AVDELINGEN SKAL ARBEIDE FOR Å NÅ HOVEDMÅLENE, 4. MENNESKER OG ORGANISASJON).
- In der Behörde für Wissenschaft und Forschung der Freien und Hansestadt Hamburg wurde in den letzten Jahren eine Leitbilddiskussion zu internen Arbeitsabläufen geführt und es wurden entsprechende Grundsätze erarbeitet. Auf eine Verdichtung zu einem Leitbild hat die Behörde verzichtet, da befürchtet wurde, dieses werde zu floskelhaft.
- Das MWFK Brandenburg verfügt über ein (nicht veröffentlichtes) Leitbild. Dieses ist jedoch lediglich intern angelegt, da es den Umgang untereinander sowie die Arbeitsweise beschreibt, nicht aber eine Klärung der Rolle, des Selbstbildes und der Aufgaben nach innen und außen vornimmt.
- Das MIWFT NRW hat 2008/2009 unter dem Titel „Veränderungsprozess zu einem neuen Selbstverständnis“ ein neues Rollenverständnis mit allen Mitarbeiter(inne)n erarbeitet. Es intendierte keine aufgabenkritische Bestandsaufnahme, sondern die Entwicklung eines Selbstverständnisses, das den neuen Rahmenbedingungen entspricht. Es ist noch unklar, ob es veröffentlicht werden soll.

### 3. Gestaltung der Steuerungsinstrumente eines Wissenschaftsministeriums

Nach der Überlegung zu den Kernaufgaben, die in der Zuständigkeit eines Wissenschaftsministeriums verbleiben bzw. neu hinzukommen sollten, und der Feststellung, dass diese Aufgaben je nach Rollenwahrnehmung unterschiedlich ‚gelebt‘ werden können, stellt sich die Frage, wie das Zusammenspiel mit weitgehend autonomen Hochschulen möglichst optimal zu gestalten und über rechtliche Rahmenbedingungen zu ermöglichen bzw. abzusichern ist.

Es kann mittlerweile davon ausgegangen werden, dass sich die zur Wahrnehmung der Aufgaben des Ministeriums nötigen Durchgriffsrechte und Steuerungsinstrumentarien länderübergreifend aus einem nahezu identischen ‚Instrumentenkasten‘ speisen. Wissenschaftsministerien nutzen bei der Gestaltung der Schnittstellen mit den Hochschulen in der Regel denselben ‚Kanon‘ an Instrumenten, etwa Zielvereinbarungen, leistungsorientierte Mittelvergabe, Berichtspflichten, Dienstbesprechungen oder ähnliche Kommunikationsforen und – nach wie vor – Erlasse.

Den Unterschied macht allerdings die *faktische Handhabung* der Instrumente, die letztlich über die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Hochschullandschaft entscheidet. Der „Teufel steckt im Detail“: So stellen viele Länder ein landesweit ausgewogenes Fächerspektrum über Zielvereinbarungen und Hochschulentwicklungsplanungen sicher. Auch wenn auf dem Papier dieselben Instrumente genutzt werden, können sich jedoch völlig verschiedene Steuerungsansätze dahinter verbergen. Muss etwa bereits die Entwicklungsplanung der Hochschulen durch das Ministerium abgesegnet werden, greift der Staat an unterschiedlichen Stellen tief in die strategischen Überlegungen der Hochschulen ein. Sinnvoller wäre es, die Hochschulentwicklungsplanung in der Autonomie der Hochschule zu belassen. Die Hochschulen können dann ihre strategischen Überlegungen (im Rahmen grober Leitlinien) initiativ in den gemeinsamen Zielvereinbarungsprozess mit dem Staat einbringen, der an dieser Stelle – sozusagen am ‚rechten Ort‘ – konzentriert Einfluss nimmt.

In diesem Sinne werden im Folgenden in Form von Grundprinzipien Anforderungen an den Einsatz von Steuerungsinstrumenten formuliert, die besonders eng mit der Haltung und dem Verhalten der handelnden Personen zusammenhängen. Insofern erfolgt bewusst keine Fokussierung auf Fragen wie die nach der richtigen Gestaltung von Zielvereinbarungen, Finanzierungsformeln u. ä. – dazu gibt es bereits vielfältige

Studien und Erkenntnisse<sup>6</sup>. An dieser Stelle geht es weniger um das technische Instrumentarium einer guten Steuerung, sondern vielmehr um die eher „weichen“ Faktoren in der Interaktion Ministerium – Hochschule, die für den Einsatz des gesamten Instrumentariums von Bedeutung sind.

### 3.1 Partizipation in gegenseitiger Verantwortung

Die Logik der Neuen Steuerung setzt letztlich ein enthierarchisiertes Verhältnis der handelnden Akteure voraus. Dem entspricht die Notwendigkeit, das Verhältnis von übergeordneter Aufsichtsbehörde zu nachgeordneten Behörden in eine tendenziell „partnerschaftlich“ konzipierte Beziehung und entsprechende Entscheidungsverfahren zu transformieren – auch, weil Partizipation und Kooperation in Reformprozessen größere Akzeptanz schaffen. Deswegen erscheint es sinnvoll, auch in Bereichen, in denen das Wissenschaftsministerium letztlich „den Hut aufhat“ und die Verantwortung trägt, die Hochschulen adäquat einzubeziehen und an der Ausgestaltung zu beteiligen. Aufgrund der starken Rolle des Ministeriums als Geldgeber empfiehlt es sich allerdings, eher von „Partizipation“ als von „Partnerschaft“ zu sprechen. Von einer völlig gleichberechtigten Partnerschaft auszugehen würde die tatsächliche Beziehung nicht adäquat beschreiben.

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu etwa die Leitsätze des Kanzlerarbeitskreises „Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen“ (online unter [http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/Doku\\_wiss/10-leitsaetze.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/Doku_wiss/10-leitsaetze.pdf) und [http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/UAK1\\_Publikation-1%281%29.pdf](http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/UAK1_Publikation-1%281%29.pdf)), von der Hochschulrektorenkonferenz verabschiedete „Grundsätze zur Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen“ (online unter [http://www.hrk.de/de/download/dateien/Beschluss\\_Zielvereinbarungen.pdf](http://www.hrk.de/de/download/dateien/Beschluss_Zielvereinbarungen.pdf)) und von Seiten des CHE u.a. folgende Publikationen:

- Ziegele, Frank: Konzeption eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe an die Hochschulen in Brandenburg - Ergebnisbericht -, Arbeitspapier Nr. 51, Gütersloh, 2003 (online unter <http://www.che.de/downloads/AP51.pdf>). / Nickel, Sigrun; Ziegele, Frank (Hrsg.): Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung - Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung, Gütersloh, CHE, 2008 (online unter [http://www.che.de/downloads/CHE\\_AP111\\_Analyse\\_Leistungsorientierte\\_Mittelverteilung.pdf](http://www.che.de/downloads/CHE_AP111_Analyse_Leistungsorientierte_Mittelverteilung.pdf)).
- Müller, Ulrich; Ziegele, Frank: Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Zukunftsperspektiven, Arbeitspapier Nr. 45, Gütersloh, 2003 (online unter [http://www.che.de/downloads/Zielverein\\_HS\\_NRW\\_AP45.pdf](http://www.che.de/downloads/Zielverein_HS_NRW_AP45.pdf)). / Ziegele, Frank: Zielvereinbarungen als Kern des "Neuen Steuerungsmodells", in: Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.): Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung (Projekt Qualitätssicherung, Beiträge zur Hochschulpolitik, 1/2006 Band I, Bonn, 2006, S. 77-106).
- Ziegele, Frank; Müller, Ulrich: Einführung des Globalhaushalts in Nordrhein-Westfalen: Optimierung der Rahmenbedingungen, Arbeitspapier 61, Gütersloh, 2005 (online unter [http://www.che.de/downloads/Globalhaus\\_NRW\\_Optim\\_AP61.pdf](http://www.che.de/downloads/Globalhaus_NRW_Optim_AP61.pdf)).

## Beispiele:

- In Brandenburg wurde 2002/2003 das neue Mittelverteilungsmodell in einem gemeinsamen Prozess des MWFK mit den Hochschulen gestaltet. Im Ergebnis konnte sich die hochrangige Arbeitsgruppe nicht nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern sogar auf inhaltliche Ziele und ein Modell einigen, dass finanzielle Verschiebungen zwischen den Hochschulen nicht ausschließt.
- In Nordrhein-Westfalen wurden die „Spielregeln“ der Zielvereinbarungsprozesse u. a. auf Basis eines externen Gutachtens 2003 gemeinsam mit den Hochschulen reflektiert und modifiziert.

Entscheidend für einen gelingenden Gegenstromprozess ist aber, dass einerseits Klarheit über den Prozess und den Grad der Mitwirkungsmöglichkeiten besteht (d.h. es muss allen Beteiligten deutlich sein, wer letztlich welche Entscheidungen trifft und dafür auch die Verantwortung trägt) und andererseits das Wissenschaftsministerium an den entscheidenden Stellen inhaltlich Position bezieht. In Zielvereinbarungsprozessen und Mittelvergabeentscheidungen z. B. ist es elementar, dass auch die staatliche Seite im Vorfeld eigene Ziele entwickelt und kommuniziert.

Insbesondere wenn die Einbindung der Hochschulen unverändert über die bisherigen Kanäle läuft (z. B. im Gesetzgebungsverfahren über schriftliche Stellungnahmen, Anhörungen) ist darauf zu achten, welche Bedeutung den Interessen der Hochschulen eingeräumt wird und ob Hochschulen vor vollendete Tatsachen gestellt oder über Planungen informiert und frühzeitig eingebunden werden.

Die Partizipationstiefe der Hochschulen resultiert aus dem Selbstverständnis des Ministeriums. Je nach implizit oder explizit definiertem Rollenbild (wie oben beschrieben unter Umständen bereichsabhängig) wird ein Ministerium z. B. in Fragen strategischer Landesplanung für einen landesweiten Hochschulentwicklungsplan (HEP) nur die dezentralen HEPs sammeln und ‚addieren‘ oder aber auf die hochschulischen Prioritätensetzungen gezielt Einfluss nehmen. Das Gleiche gilt etwa auch für die Breite und Vielfalt der durch die Hochschulen vorgehaltenen Fächerstruktur: je nach Gestaltungswillen des Ministeriums wird diese mehr oder weniger direkt „von oben“ gelenkt oder lediglich das Marktgeschehen abwartend beobachtet (Sammlung von Informationen, Herstellung von Transparenz, ggf. direktes Eingreifen bei gravierenden Fehlentwicklungen).

Trotz aller Argumente zugunsten situationsbezogener Gestaltung von partizipativen Prozessen soll hier doch grundsätzlich für eine Kombination von top-down- und

bottom-up-Impulsen votiert werden. Erneut sei dafür das Beispiel Entwicklungsplanung angeführt: Ein rein zentral erarbeiteter HEP würde Autonomie und dezentrale Ideenfindung an den Hochschulen gefährden, eine rein rezipierende Sammlung der einzelnen Hochschulpläne würde die staatliche Koordinationsfunktion nicht hinreichend erfüllen. Adäquat erscheint hingegen eine Vorgabe grober Leitlinien durch das Ministerium für eine autonome Entwicklungsplanung der Hochschulen.

### 3.2 Kommunikationsbeziehung ‚auf Augenhöhe‘

Mit der eingangs thematisierten Kompetenzverlagerung in Richtung Hochschulen und der dargestellten inhaltlichen Partizipation sinkt die Bedeutung hierarchischer Interaktion mit den Hochschulen, wogegen eine Kommunikation ‚auf Augenhöhe‘ an Bedeutung gewinnt. Hier ist in den Blick zu nehmen, ob sich das veränderte Verhältnis im faktischen Kommunikationshandeln, also in der alltäglichen Interaktion, niederschlägt. Die viel beschworene Kommunikation ‚auf Augenhöhe‘ bleibt angesichts der Finanzierungsabhängigkeit der Hochschulen und des auf Basis des Budgetrechts des Parlaments handelnden Ministeriums natürlich immer eine etwas euphemistische Formulierung. Dennoch setzt die stärkere Eigenverantwortung der Hochschulen zwangsläufig althergebrachte Kommunikationsprozesse unter Veränderungsdruck, sei es im Sprachgebrauch (z. B. „Dienstbesprechung“) oder in der konkreten Ausgestaltung (z. B. Antrittsbesuch des neuen Ministers / der neuen Ministerin an der Hochschule statt Empfang der Hochschulleitungen im Ministerbüro).

Beispiele:

- In Österreich sind die Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen öffentlich-rechtliche Verträge. Sie kommen nur zustande, wenn sich beide Partner einigen. Gelingt dies nicht, erfolgt eine Schlichtung. Scheitert auch diese, kann jeder Verhandlungspartner das Verwaltungsgericht anrufen. So soll ein gleichberechtigtes Vertragsverhältnis sichergestellt werden.
- In Nordrhein-Westfalen hatten sich die Hochschulen nach der Umsetzung des Hochschulfreiheitsgesetzes zunächst spürbar aus der Kommunikationsbeziehung zurückgezogen. Jetzt fragen sie zunehmend Informationen beim MIWFT ab – das Ministerium wächst zunehmend in die Rolle des Informationsdienstleisters hinein (z. B. auch Vergleich der Performance der Hochschulen und Bereitstellung von Daten als Orientierungs- und Entscheidungshilfe).

Darüber hinaus hat natürlich auch die Definition der Gesprächspartner und -gelegenheiten Signalwirkung. Der Charakter der Schnittstellen wird sich vermutlich im Lauf der Zeit so anpassen, dass die ‚offiziellen‘ Abstimmungen zwischen Hochschulen und dem zuständigen Ministerium in Zukunft eher seltener stattfinden, auf höherer Ebene angesiedelt sein werden (da die Fragestellungen eher strategischer als operativer Natur sein werden) und sich auf weniger Themen konzentrieren als bislang. Sinnvoll erscheint etwa ein viertel- oder halbjährlicher jour fixe zwischen der Landesrektorenkonferenz (oder dessen Leitung) und der Spitze des Ministeriums bzw. vielleicht auch ein unregelmäßiger Termin der Hausspitze mit den Vorsitzenden der jeweiligen Hochschulräte.

Auch für die Öffentlichkeitsarbeit der Wissenschaftsministerien hat die Verlagerung von Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen in die Hochschule weitreichende Konsequenzen. Die Wahl einer neuen Hochschulleitung, die Einrichtung eines neuen Studiengangs oder der Bau eines Laborgebäudes sind heute in der Regel Gegenstand der Hochschul-, nicht der Ministeriums-PR. Dessen ungeachtet ist kritisch zu hinterfragen, inwieweit sich Ministerien noch als Filter und Übersetzer von Wissenschaft sehen oder aber bereits den Ausbau derjenigen Kommunikationsräume aktiv betreiben, in denen sich Hochschulen und Gesellschaft direkt begegnen können. Beispiele hierfür wären etwa der Einsatz des Ministeriums für einen zusätzlichen Sendeplatz im Radio als Kommunikationsforum der Wissenschaft oder vom Ministerium organisierte Pressekonferenzen, in denen Wissenschaftler(innen) ihre (öffentlich finanzierten) Forschungsergebnisse präsentieren können. Auch die Hochschulräte mit ihrer wichtigen Vermittlungsfunktion in die Gesellschaft hinein müssen in ähnlicher Weise unterstützt werden.

### **3.3 Transparenz**

Nicht selten erscheint Hochschulen das Vorgehen der „staatlichen Seite“ nur bedingt durchschaubar. Entscheidungsprozesse in der „Black Box Staat“ bleiben im Dunkeln, es ist oftmals unklar, welche Interessen die verschiedenen staatlichen Akteure (das Wissenschaftsministerium, das Parlament, das Finanzministerium oder die Staatskanzlei; ggf. noch der Bund) an einem Vorgang haben. Hier sollte ein Wissenschaftsministerium mit offenen Karten spielen und Hochschulen z. B. über Gespräche mit dem Finanzministerium zeitnah informieren. Insbesondere, wenn ein Ministe-

rium sich die Rolle eines regierungsinternen „Anwalts des Wissenschaftssektors“ auf die Fahne geschrieben hat, lässt sich ein vertrauensvolles Verhältnis nur über größtmögliche Transparenz schaffen und erhalten. Das sollte auch die Transparenz über die Handlungsbedingungen und -beschränkungen auf der staatlichen Seite beinhalten.

Analog gilt die Anforderung der Transparenz aber auch für das umgekehrte Verhältnis: Das Berichtssystem muss so umgestaltet werden, dass dem Ministerium und v.a. auch dem Parlament gut aufbereitete, aussagekräftige und entscheidungs- bzw. steuerungsrelevante Informationen über die Arbeit und Leistung der Hochschulen vorliegen. Existieren z. B. faktisch Globalhaushalte durch hohe Flexibilität der Stellenpläne und Haushalte, sollte den Parlamentariern nicht über Stellenpläne und anachronistisch (kameralistisch) ‚verpackte‘ Vorlagen eine Entscheidungsbasis vorgegaukelt werden, die in der Realität längst nicht mehr existiert. Existiert eine formelgebundene Mittelvergabe, muss die Rationalität der Finanzierung nach Indikatorwerten auch öffentlich und für alle Interessierten verständlich gemacht werden. Gleichzeitig sollten die Hochschulen jedoch nicht durch überbordende Berichtspflichten belastet werden.

### 3.4 Konsistenz

Hat ein Wissenschaftsministerium die staatliche Detailsteuerung zugunsten des Neuen Steuerungsansatzes aufgegeben, sollte es die neue Steuerungslogik erkennbar, konsistent und verlässlich anwenden. Nicht selten stehen Ministerien in Versuchung, die neue Steuerung dann doch ‚durch die Hintertür‘, z. B. über operative Detailregelungen in Zielvereinbarungsprozessen oder ministerielle ‚Letztvorbehalte‘, zu konterkarieren, v. a. unter dem Eindruck, Hochschulen würden ihre Spielräume nicht adäquat nutzen. Wenn ein umfassender ‚Machtanspruch‘ weiter besteht und lediglich veränderte Einflussmöglichkeiten gesucht werden, wird die inadäquate Handhabung neuer Steuerungsinstrumente deren Erfolg schmälern bzw. verhindern. Delegationen sollten vielmehr dauerhaft Bestand haben; auch wenn die hochschuleigene Verantwortung nicht sofort und in jedem Fall nach den Vorstellungen des Ministeriums (die sich vielleicht auch erst im Laufe der Zeit konkretisieren) genutzt wird. Die Reaktion auf Anlaufschwierigkeiten und Nachsteuerungsnotwendigkeiten sollten (auch im Sinne der Chance zum Aufbau professioneller Handlungsmöglichkeiten auf Seiten der

Hochschulen) zunächst Sache der Hochschule und nicht sofortiger Ansatzpunkt für neue regulierende Eingriffe des Staates sein. Unter Umständen reicht es, seitens des Wissenschaftsministeriums das Handlungsdefizit öffentlich zu benennen und klar auf die Verantwortlichkeiten hinzuweisen; ggf. ist weitergehendes ‚intelligentes‘ Nachsteuern nötig, etwa über den verstärkten Einsatz von Experimentierklauseln — Sanktionsmechanismen sollten sehr zurückhaltend eingesetzt werden.

Gleiches gilt, wenn Hochschulleitungen zur internen Durchsetzung unpopulärer Entscheidungen trotz eigener Verantwortung eine entsprechende Vorgabe des Ministeriums wünschen. Hier sollte ein Wissenschaftsministerium selbstverständlich beratend und unterstützend tätig werden, aber dennoch die Entscheidung in Händen der Hochschule belassen. Auch wenn die Öffentlichkeit politische Einflussnahme auf Entscheidungen fordert, die inzwischen klar im Verantwortungsbereich der Hochschulen liegen, gilt es, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar zu kommunizieren und nicht der Versuchung zu erliegen, im Detail einzugreifen (was jedoch das Recht und die Pflicht des Ministeriums, die Abläufe im Blick zu behalten und ggf. über adäquate Mittel und Wege gegenzusteuern, nicht schmälert!).

### 3.5 Verlässlichkeit

Das Neue Steuerungsmodell lebt vom gegenseitigen Vertrauen. Hält sich einer der Vertragspartner (z.B. aufgrund eines Haushaltseinbruchs wie etwa 2004 in Bayern) nicht an die getroffenen Vereinbarungen, führt dies zu einem spürbaren Vertrauensverlust. Dieser wiederum belastet die künftige Zusammenarbeit und mindert die künftige Akzeptanz vertragsbasierter Steuerung. Hier ist es Aufgabe der Wissenschaftsministerin oder des Wissenschaftsministers, sich im Kabinett in besonderer Weise für den Wissenschaftssektor einzusetzen.

Beispiel:

- In Österreich sind Pakte und Zielvereinbarungen mit den Hochschulen, wie bereits oben skizziert, als öffentlich-rechtliche Verträge rechtlich bindend. Die getroffenen finanziellen Vereinbarungen sind daher einseitig nur im extremen Fall eines Staatsnotstandes aufkündbar.

## 4. Interne Organisations- und Personalstruktur eines Wissenschaftsministeriums

Die beschriebenen veränderten Aufgaben, Rollen und Steuerungsinstrumente müssen letztlich durch die Ministerien definiert und in Aktion gesetzt werden. Dieser Prozess wird sich auch auf die interne Organisations- und Personalstruktur des Ministeriums auswirken bzw. dort Veränderungen notwendig machen. Im Folgenden werden mögliche ministeriumsinterne Veränderungen dargestellt.

### 4.1 Personalstruktur

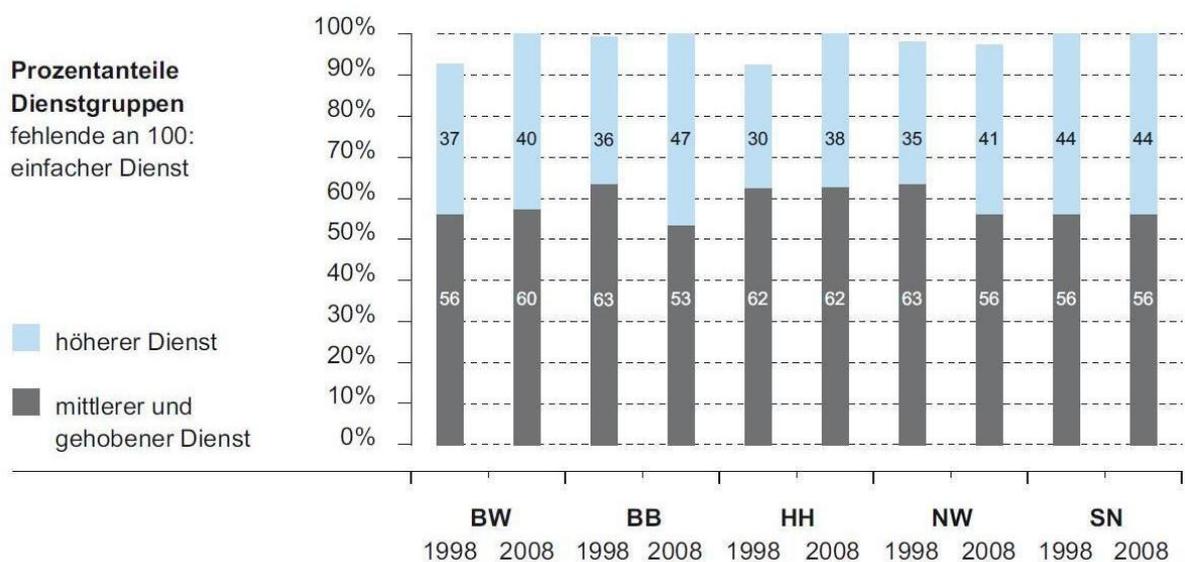
Aus der veränderten Aufgabenstellung eines Wissenschaftsministeriums ergeben sich Konsequenzen für die Personalstruktur:

- Anzunehmen ist, dass aufgrund der Abgabe von Kompetenzen an die Hochschulen sowie an Hochschulräte und Akkreditierungsagenturen in den letzten Jahren bereits die *Gesamtzahl der Mitarbeiter(innen)* in den Wissenschaftsministerien zurückgegangen ist.
- Strategische Fragen, die vor allem von Angestellten und Beamt(inn)en des höheren Dienstes bearbeitet werden, treten gegenüber operativen Detailfragen, die personell eher im mittleren und gehobenen Dienst angesiedelt sind, in den Vordergrund. Die veränderten Rahmenbedingungen bedeuten zudem eine deutliche Verminderung hoheitlicher Verwaltungsakte und einen Zuwachs diskursiver Abstimmungsschleifen und kommunikativer Vermittlungsprozesse. Zu erwarten ist daher eine *Verlagerung der Mitarbeiter(innen)anteile in Richtung des höheren Dienstes*.
- Es ist ein Trend *vom Spezialisten zum Generalisten* erkennbar, d. h. aufgrund des veränderten Aufgabenzuschnitts gewinnen (natürlich jetzt auch bereits vorhandene) breitere Kompetenzprofile (Kommunikations- und Verhandlungsvermögen, Projektmanagement, konzeptionelles Denken, Fremdsprachenkenntnis, Weitblick, Gespür für Trends und Themen, Fähigkeit, neue Impulse zu initiieren, Menschenführung, Querschnittskompetenz...) weiter an Bedeutung.
- Bisher waren die Ministerien von einem hohen Personalanteil mit juristischer Ausbildung geprägt. Hier sollte in Zukunft durch gezielte Rekrutierungsanstrengungen ein *breiteres Qualifikationsspektrum* angestrebt werden. Zwar bleiben

hochkompetente Jurist(inn)en ein wichtiges Element des Personalbestandes, aber von einer Ergänzung durch einen höheren Anteil an z. B. betriebswirtschaftlich, sozialwissenschaftlich, technisch oder medizinisch gebildeten Mitarbeiter(inne)n kann ein Ministerium aufgrund veränderter Aufgabenstrukturen und Handlungsmuster nur profitieren.

Beispiele:

Ein Vergleich ausgewählter Bundesländer zeigt, inwieweit sich bislang in den Wissenschaftsministerien bezogen auf die beiden erstgenannten Konsequenzen das veränderte Aufgabenprofil in der personellen Zusammensetzung spiegelt.



Quelle: Haushaltspläne 1998 und 2008 (Stellenpläne), eigene Erhebungen. Die Auswahl der Stichprobe erfolgte nach geographischen und politischen (unterschiedliche Regierungskonstellationen) Kriterien sowie nach der Ländergröße.

In der Erhebung zeigt sich zunächst, dass vier der fünf untersuchten Wissenschaftsministerien ihren Personalbestand im Untersuchungszeitraum vor allem im Bereich des mittleren und gehobenen Dienstes reduziert haben (Absolutzahlen, in der Übersicht nicht dargestellt). Diese Entwicklung korrespondiert mit den reduzierten Zuständigkeiten der Exekutive im Hochschulbereich. Weiterhin wird jedoch deutlich, dass es keinen eindeutigen (bzw. unmittelbar wirksamen) Zusammenhang zwischen dem neuen Aufgabenprofil der Wissenschaftsministerien und ihrer Personalstruktur gibt. In drei der fünf untersuchten Bundesländern (Brandenburg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen) ist zwar eine deutliche Verschiebung der Personalanteile zugunsten des höheren Dienstes festzustellen. In anderen Ländern – Baden-Württemberg und Sachsen – sind hingegen auf diesem Gebiet keine signifikanten Veränderungen erkennbar. Diese Unterschiede deuten darauf hin, dass einige Wissenschaftsministerien offenkundig die veränderte Aufgaben- und Rollenstruktur in ihrer personellen Zusammensetzung noch nicht nachvollzogen haben. Eine gesicherte Beurteilung setzt jedoch insbesondere die eingehendere Untersuchung der Personalstrukturen hinsichtlich individueller Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Mitarbeiter(innen) voraus. Weiterhin ist zu hinterfragen, ob und in wel-

chen Umfängen die Reformprozesse weiterhin umfangreiche Detailarbeiten voraussetzen (z. B. Datensammlungen und -auswertungen als Basis konzeptueller Entscheidungen) und inwieweit die beschriebenen Veränderungen auch mit erhöhten Anforderungen an die Mitarbeiter(innen) insbesondere im gehobenen Dienst verbunden sind.

Es bleibt festzuhalten, dass Wissenschaftsministerien heute tendenziell mit weniger Personal auskommen als noch vor zehn Jahren. Zugleich haben sie den Personalanteil im höheren Dienst, wo die Zuständigkeit für strategische Fragestellungen verortet werden kann, nicht verringert und in einigen Fällen sogar ausgebaut.

## 4.2 Personalentwicklung

Die in Kapitel 4.1 genannten Feststellungen gelten natürlich nicht nur für die Auswahl zukünftiger, sondern auch für die Weiterentwicklung der bisherigen Mitarbeiter(innen). In den Hochschulen haben sich die Anforderungen an die Leitungspersonlichkeiten in den letzten Jahren stark gewandelt, was aufgrund der nun weiter reichenden Entscheidungskompetenzen und Aufgabenspektren nicht verwundert. Wurden früher nicht selten Wissenschaftler(innen) ohne besondere Management-Qualifikationen ins Amt gewählt, verstärkt sich der Druck auf Bewerber(innen), entsprechende Vorerfahrungen aufweisen zu können. Einige (aber immer noch zu wenige) Hochschulmanager(innen) wählen diese Funktion inzwischen auch als bewusste und dauerhafte Karriereoption ohne Rückkehrwunsch in den eigentlichen Wissenschaftsbetrieb.

Da die neuen Aufgabenprofile und die Handhabung der Instrumente des Neuen Steuerungsmodells neue Qualifikationen erfordern, muss sich das Personal eines Wissenschaftsministeriums der Personalentwicklung (PE) im Bereich des Managements in gleichem Maße wie die Hochschulmitarbeiter(innen) öffnen, da ansonsten eine sachgemäße Interaktion erschwert wird. Vermehrt sind auch ‚Gestalter‘, nicht nur ‚Verwalter‘ gefragt. Hier wäre es sinnvoll, – falls nicht bereits adäquate Angebote vorhanden sind – intern den Bedarf an entsprechenden PE-Maßnahmen zu erheben und entsprechende, strukturierte Angebote bereit zu halten bzw. zu entwickeln. Bausteine eines solchen institutionalisierten Angebots könnten u. a. folgende sein:

- Begleitung neu eingestellter Mitarbeiter(innen), Einführungsprogramme (Einführung in Verwaltungsaufbau, Haushaltsrecht etc., Mentoring),

- systematisch und strukturierte Förderung potenzieller ‚Führungspersönlichkeiten‘, wenn möglich institutionenübergreifend, etwa in Zusammenarbeit mit anderen Ministerien,

Beispiel:

Seit 1968 führt die Bayerische Staatskanzlei mehrmonatige Fortbildungen für ausgewählte Nachwuchsführungskräfte aus den Bayerischen Staatsministerien durch (sog. „Prinzenkurs“). Die Ministerien haben ein Vorschlagsrecht. Dieser Lehrgang für Verwaltungsführung bildet hochqualifizierte Beamtinnen und Beamte mit Führungspotential für künftige Spitzenfunktionen aus. Inhalte des Lehrgangs sind u.a. folgende<sup>7</sup>:

- Vermittlung moderner Managementmethoden sowie Förderung der interdisziplinären und ressortübergreifenden Zusammenarbeit mit dem Ziel, die Effektivität und Effizienz in der Verwaltungspraxis zu erhöhen;
- Kennenlernen der Denk- und Arbeitsweisen der Wirtschaft mit dem Ziel, diese Kenntnisse zur Verbesserung der Verwaltung zu nutzen;
- Vermittlung europapolitischer und europarechtlicher Inhalte;
- Einblick in die Verwaltungsstrukturen im europäischen Ausland und in den Partnerregionen der Freistaats Bayern, um die interkulturelle und sprachliche Kompetenz zu erhöhen;
- Förderung der Persönlichkeitsentwicklung durch Wertorientierung und durch Beschäftigung mit sozialen, kulturellen und anderen wichtigen gesellschaftspolitischen Themen.

In anderen Bundesländern existieren z.T. ähnliche Programme. Gemeinsam ist ihnen eine Ausrichtung auf eine Karriere als Führungskraft in der Landesverwaltung, nicht speziell im Hochschul- und Wissenschaftssystem.

- regelmäßige Job-Rotation im Hause,
- Möglichkeit, über eine Beurlaubung befristet externe Erfahrung zu sammeln, um aus der Außenperspektive neue Impulse aufzunehmen,
- Flexibilität für individuelle Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen (z. B. Einrichtung von Zeitkonten/Freistellungen für ein Masterstudium, Tagungsteilnahmen/Kongresse).

Viele dieser Maßnahmen werden bereits in deutschen Wissenschaftsministerien umgesetzt. Wichtig erscheint jedoch auch, dass sich aus verschiedenen Einzelmaßnahmen wirklich eine abgestimmte Personalentwicklung ergibt, die den gewandelten Kompetenzanforderungen entspricht, individualisiert den Kompetenzerwerb bzw. -

<sup>7</sup> vgl. <http://www.bayern.de/Staatskanzlei-.314.21464/index.htm> bzw. <http://www.bayern.de/Staatskanzlei-.314.19404/index.htm>.

ausbau plant und die persönliche Entwicklung im Rahmen der jeweiligen Ministerien systematisch unterstützt.

Insgesamt kommt es darauf an, in Wissenschaftsministerien attraktive Karrierepfade zu beschreiben – inklusive möglicher Seitenwechsel in die Hochschulleitung und in weitere wissenschaftsorientierte Institutionen. Damit aber eine Tätigkeit z.B. im Wissenschaftsmanagement einer Hochschule oder Forschungseinrichtung (neben einer Verwaltungskarriere) als „zweite Karriereoption“ realistisch wirksam wird, ist es nötig, auf den verschiedenen Ebenen Durchlässigkeit in den Wissenschaftsbereich zu schaffen.

Im Sinne der Vernetzung und des gegenseitigen ‚Barriereabbaus‘ wäre es sehr wünschenswert, wenn zumindest partiell gemeinsame Personalentwicklungsmaßnahmen zwischen Ministeriumsmitarbeiter(inne)n und Hochschulvertreter(inne)n auf der jeweiligen Ebene initiiert würden. Existierende Führungskräfteprogramme haben i.d.R. keine Verortung im Wissenschaftssystem, sondern fördern Karrieren in der Landesverwaltung. Der stärker auf das Wissenschaftssystem ausgerichtete Ansatz hätte den positiven Effekt, dass die Weiterbildung der Ministeriumsmitarbeiter(innen) weniger die Verwaltungssicht (Wissenschaftsministerium als Teil der Landesverwaltung) und mehr als bisher (auch) die Perspektive des Wissenschaftsmanagements (Wissenschaftsministerium als Teil des Wissenschaftssystems) betont.

### 4.3 Organisationsstruktur

Auch die Aufbauorganisation der Wissenschaftsministerien muss unter Umständen den neuen Anforderungen entsprechend verändert werden. Betrachtet man die Schnittstelle zu den Hochschulen, lassen sich prinzipiell (den zentralen Verwaltungsbereich mit Zuständigkeit für interne Finanzen, interne Organisation, internes Personal einmal ausgeblendet) zwei Ansätze identifizieren:

- Die *aufgabenorientierte Struktur* („Themenbetreuer“, z.B. Forschungsreferat, Referat für Hochschulbau...) ermöglicht gebündelte Fachkompetenzen. Neben dem Vorteil der nachhaltigeren Arbeit und der Vermeidung zu enger Beziehungen zwischen den handelnden Akteuren hat sie jedoch den gravierenden Nachteil, dass das Verhältnis zu den erstarkten Hochschulleitungen bzw. Ansprechpartner(inne)n mit gebündelten Kompetenzen sehr kompliziert gestaltet ist, erwarten

diese doch in der Regel *eine(n)* auskunfts- und entscheidungsfähigen Ansprechpartner(in).

- Die *hochschulorientierte Struktur*: jede Hochschule hat eine(n) Ansprechpartner(in) im Ministerium („Hochschulbetreuer“), die/der notwendige interne Klärungen eigenständig herbeiführt und den Gesamtüberblick über alle Themen behält. Der Vorteil dieser Struktur liegt für die Hochschule auf der Hand. Bei strenger Umsetzung dieser institutionenorientierten Struktur (d. h. bei Integration der Querschnittsaufgaben in die Hochschulreferate) ist jedoch ministeriumsintern die künstliche Zuständigkeitstrennung trotz gemeinsamer Themen als Gefahr zu nennen. Es ist in dieser Konstellation (konsequent umgesetzt) schwer, „Fachleute“ für bestimmte Themengebiete aufzubauen bzw. Kompetenz in übergreifenden Schlüsselbereichen nachzuhalten. Verfügt aber ein Ministerium bei Grundsatzthemen nicht über einen Wissens- bzw. Kompetenzvorsprung gegenüber den Hochschulen, verliert es an Servicefunktion und auch an Durchsetzungsfähigkeit bei den einzelnen Institutionen und übergreifenden Arbeitsgruppen (z.B. in der KMK).

Angesichts deutlicher Schwachstellen beider Ansätze ist eine Kombination in Form einer *Matrix-Struktur* empfehlenswert: In diesem Fall existieren hochschulorientierte *und* aufgabenorientierte Abteilungen, die je nach Bedarf zusammenarbeiten. Diese Struktur hat den Vorteil, dass für bestimmte Vorhaben flexibel abteilungsübergreifend Expert(inn)en zusammen arbeiten können. Für Zielvereinbarungsprozesse etwa ist es unabdingbar, dass die Fachleute aller thematisierten Inhalte (Haushaltsabteilung, Lehre, Forschung...) koordiniert an einem Strang ziehen und widerspruchsfrei sowie hochschulübergreifend einheitlich agieren. Dieser verzahnende Ansatz vereint die Vorteile der ersten beiden Modelle: einerseits ist eine Kompetenzbildung über die Referate für Grundsatz- und Schwerpunktfragen leichter möglich („Themenbetreuer“), andererseits können die Hochschulen dennoch auf eine(n) direkten Ansprechpartner(in) zurückgreifen („Hochschulbetreuer“) und auf Kontinuität in den Gesprächskontakten bauen. Entscheidend wird aber sein, welche Entscheidungsbefugnisse die Ansprechpartner haben (sind die Hochschulreferent(inn)en verhandlungsfähig autorisiert in Zielvereinbarungsgesprächen?) und v. a., wie sie personell besetzt sind – letztlich machen die handelnden Personen den Unterschied.

Letztlich leitet sich das präferierte interne Organisationsprinzip auch aus dem Rollenverständnis des jeweiligen Ministeriums (vgl. Kapitel 2.2) ab bzw. es drückt es aus: Ein Ministerium, das sich im Verhältnis zu den Hochschulen als übergeordnete Aufsichtsbehörde sieht, wird eher in Richtung einer aufgabenorientierten Struktur tendieren. Ein Wissenschaftsministerium, das Hochschulen als weitgehend gleichwertige Verhandlungspartner ansieht, wird auf eine institutionenorientierte Struktur (die als Signal der Hinwendung zu den Hochschulen zu deuten ist) kaum verzichten können; dies gilt in noch stärkerem Maß für Aufgabenfelder, in denen eine Dienstleister-Rolle des Ministeriums angestrebt wird.

Entscheidend ist aber nicht nur die im Organigramm abbildbare interne Struktur, sondern deren flexible Handhabung. Starre Grenzen zwischen Abteilungen und Monopolzuständigkeiten behindern eine gedeihliche Zusammenarbeit; Flexibilität bei dennoch klarer Letztverantwortung kann dagegen den Zugriff auf zusätzliches Wissen ermöglichen. Wichtig ist, dass projektorientierte Strukturen über Referate, ggf. auch über Ministeriumsgrenzen hinweg, ermöglicht werden. Damit lassen sich die in rascher Geschwindigkeit aufkommenden neuen Themen der Wissenschaftsentwicklung voraussichtlich schnell und kompetent auffangen. So können sich, etwa in Form von task forces, Teams finden, die zeitlich befristet ein spezifisches Thema bearbeiten und dafür Menschen einbinden (bei Bedarf auch „Externe“), die die nötigen Qualifikationen beisteuern.

Beispiele:

- Die letztgenannte Option (Hochschul- und Themenbetreuer parallel, projektbezogene Zusammenarbeit) wird in Deutschland vielfach umgesetzt, z. B. seit etwa 10 Jahren in der Behörde für Wissenschaft und Forschung der Freien und Hansestadt Hamburg. Dies hat sich offenkundig bewährt und ist derzeit dort ohne ernst zu nehmende Alternative.
- In Norwegen (Kunnskapsdepartementet, vgl. [www.kd.dep.no](http://www.kd.dep.no)) ist man ministeriumsintern stark zu projektorientierten Teams übergegangen. Die Arbeitsweise und Zusammenarbeit wurde deutlich flexibilisiert. Zudem wird darauf geachtet, dass die Mitarbeiter(innen) sich nicht nur institutionell spezialisieren, sondern auch thematisch gemischt arbeiten.

#### 4.4 Interne Kommunikation

Auch die interne Kommunikation in Wissenschaftsministerien wird sich zunehmend verändern. Dies betrifft einerseits die „Ablauforganisation“, insbesondere bei einer

internen Matrix-Struktur oder projektbezogen arbeitenden abteilungsübergreifenden Arbeitsgruppen. Da weniger als in vergangenen Jahren Spezialisten, sondern eher Generalisten mit breit angelegten Kompetenzen und Weitblick gefragt sind, ist das Informationsmanagement von wesentlich größerer Bedeutung als zuvor. Neue Steuerungsinstrumente wurden in der Vergangenheit teilweise von wenigen Expert(inn)en entwickelt – deren Ideen drangen nicht immer automatisch zu der Mehrzahl der Mitarbeiter(innen) vor.

Eine effiziente interne Kommunikationskultur über Referats-, Gruppen- und Abteilungsstrukturen hinweg ist anzustreben. Dabei ist eine wesentliche verbindende Rolle den Hochschulreferaten zuzuordnen, da diese in der Regel über aktuelle Informationen aus den von ihnen betreuten Hochschulen verfügen und zudem die Informationen aus dem Ministerium nach außen vermitteln müssen.

Ein gutes Gesprächsklima trägt wesentlich dazu bei, dass Mitarbeiter(innen) ihre Aufgabe nicht nur darin sehen, „umzusetzen, was von oben kommt“, sondern dass sie wissen, dass fachkundige Voten der Abteilungen zur Mitgestaltung der Strategie des Hauses willkommen sind und das vorhandene Potenzial aller auch im Strategiefindungsprozess gerne genutzt wird.

Beispiel:

- Im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg existiert eine ad-hoc-AG „Future“ mit jungen aufstrebenden Kräften. Diese hat das Recht, unabhängig von der Hierarchie über alle Themen offen nachzudenken und Vorschläge zu erarbeiten und direkt an den Minister zu richten.

## 4.5 Change Management

Es reicht nicht aus, die Mitarbeiter(innen) von Wissenschaftsministerien über neue Aufgaben, Strategien, Strukturen, Prozesse oder Verhaltensweisen lediglich zu informieren – sie müssen diese auch aus Überzeugung mittragen und angemessen in die Praxis umsetzen.

Hier ist ein umfassendes Change Management von Nöten, das Veränderungsprozesse von Anfang an begleitet, z.B. über entsprechende Informationsveranstaltungen und verschiedene Formen der Einbeziehung. Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Personalentwicklung sollen auch dazu beitragen, ggf. neue Rollen zu reflek-

tieren und einzuüben – in diesem Sinne wäre PE zentraler Teil eines bewusst praktizierten Change Managements.

Beispiel:

- In Österreich wurde in den letzten Jahren eine Workshopstaffel im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung durchgeführt: jede Ministeriumsabteilung präsentierte sich den anderen mit ihren neuen Zielen und Aufgabenbereichen. Der Prozess trug wesentlich zur Adaption neuer Rollen bei.

## Anhang 1: Interviewpartner

Wesentliche Impulse verdankt das vorliegende Papier einer Serie von Interviews, die leitfadengestützt von März bis September 2009 mit zahlreichen Hochschulexpert(inn)en und Vertreter(inne)n deutscher und ausländischer Wissenschaftsministerien geführt wurden. Befragt wurden:

- Prof. Dr. Dr. Uwe Bicker, Aventis Foundation, Vorsitzender des Hochschulrates der Philipps-Universität Marburg, Ehrensensator der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
- Dr. Michael Breitbach, Kanzler der Justus-Liebig-Universität Gießen
- Thierry Coulhon, Conseiller spécial auprès de la Ministre, Ministère de l'Enseignement Supérieure et de la Recherche (Ministerium für Hochschulen und Wissenschaft), Frankreich
- Dr. Germain Dondelinger, Koordinator des Hochschulministeriums, „Professeur-attaché“ beim Ministerium für Hochschulwesen und Forschung, Luxembourg
- Michael Drexler, Leiter des Rechtsreferats der Universität Hamburg
- Dr. Christian Ege, Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft des Saarlandes
- Helmut Fangmann, Gruppenleiter Gruppe 21 – Steuerung und Controlling des Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen
- Prof. Dr. Wolfgang A. Herrmann, Präsident der TU München
- Prof. Dr. Sigurd Höllinger, ehem. Sektionschef im österreichischen Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
- MdgU Ulrich Hörlein, Abteilungsleiter der Abteilung E (Hochschulrecht; Studentische Angelegenheiten; Informations- und Kommunikationstechnologie) des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst
- Anita Damsgaard Jensen, Universitets- og Bygningsstyrelsen, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (Ministerium für Wissenschaft, Technologie und Entwicklung), Dänemark
- Steinar Johannessen, Kunnskapsdepartementet (Ministerium für Wissenschaft und Forschung), Norwegen
- Dr. h.c. Michael Klett, Vorsitzender des Hochschulrates der Julius-Maximilian-Universität Würzburg
- Prof. Dr. Eckart Kottkamp, Vorsitzender des Hochschulrates der HAW Hamburg
- Dr. Waltraud Kreuz-Gers, Abteilungsleiterin der Abteilung 2 (Hochschulmanagement) des Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen
- Prof. Dr. Klaus Landfried, ehemaliger Präsident der Hochschulrektorenkonferenz
- Dr. Josef Lange, Staatssekretär des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur
- Mechtild Laumen-Schiel, Geschäftsführende Gesellschafterin SCG Schielconsulting GmbH
- Dr. Göran Melin, Utbildningsdepartementet (Ministerium für Bildung und Forschung), Schweden
- Muiris O'Connor, Head of Policy and Planning Unit of the HEA - Higher Education Authority, Irland
- Dr. Klaus Palandt, ehem. Leiter der Abteilung Hochschulverwaltung und Forschungsförderung des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, Hannover

- Ministerialdirektor Dr. Friedrich Wilhelm Rothenpieler, Amtschef im Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
- Prof. Dr. Uwe Schimank, Prorektor für Lehre, Studium, Studienreform und Weiterbildung der FernUniversität Hagen
- Sarah Sorge MdL, hochschulpolitische Sprecherin der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen im Hessischen Landtag
- Gerhard Vogt, Direktor beim Landesrechnungshof NRW
- Gottfried Vogt, Leitender Regierungsdirektor bei der Behörde für Wissenschaft und Forschung der Hansestadt Hamburg,
- Regine Weiden, Leiterin der Zentralabteilung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg
- Dr. Adalbert Weiß, Leiter der Universitätsabteilung im Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
- Prof. Dr. Margret Wintermantel, Präsidentin der Hochschulrektorenkonferenz

Das CHE ist allen Gesprächspartner(inne)n für deren Hinweise zu Dank verpflichtet, trägt jedoch selbstverständlich alleine die inhaltliche Verantwortung für den vorliegenden Bericht und den darin enthaltenen Einschätzungen. Unser Dank gilt auch den CHE-Mitarbeiter(inne)n, die neben den Autor(inn)en in der Durchführung der Interviews aktiv waren, namentlich Diane Carr und Isabel Roessler.

## Anhang 2: Teilnehmer(innen) des Expert(inn)enworkshops

Eine Vorversion des vorliegenden Papiers wurde am 1. Oktober 2009 in einem international besetzten Workshop mit Vertreter(inne)n aus Hochschulmanagement, Wissenschaft und Verwaltung diskutiert. Externe Teilnehmer(innen) waren:

- Hugo Bretscher, Generalsekretariat der ETH Zürich
- Prof. Uta M. Feser, Präsidentin der Hochschule Neu-Ulm
- Ministerialrätin Mag.iur. Andrea Geisler, Leiterin des Referates I/4d im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Wien
- Prof. Dr. Karl-Dieter Gröske, Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- Dr. Sabine Jarothe, Leiterin des Ministerbüros im Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
- Dr. Wilhelm Krull, Generalsekretär der VolkswagenStiftung, Vorsitzender des Stiftungsrates der Universität Göttingen und des Universitätsrates der Universität Konstanz, Hannover
- MR Dr. Josef Franz Lindner, Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
- Prof. Dr. Peter Maassen, Director HEDDA Faculty of Education University of Oslo
- Dr. Christof Prechtel, Geschäftsführer Bildung der Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e.V. – vbw
- Dr. ir. Jo M. M. Ritzen, Präsident der University of Maastricht
- Melanie Tropp, Abteilung Bildung der Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e.V. - vbw
- Mdgt. Dr. Adalbert Weiß, Leiter der Abteilung Universitäten/Universitätsklinika im Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
- Ministerialrat Mag.iur. Thomas Welschek, Leiter der Abteilung I/3 im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Wien

Das CHE ist den Teilnehmer(inne)n des Workshops zu großem Dank verpflichtet, trägt jedoch auch hier selbstverständlich alleine die inhaltliche Verantwortung für die Einschätzung und Einarbeitung der geäußerten Hinweise.

ISSN 1862-7188

ISBN 978-3-941927-01-8