

AUTONOMIE UND EXPANSION



AUTONOMY AND EXPANSION

Friedrich Biegler-König

Die wichtigste Aufgabe einer Hochschule ist die qualitativ hochwertige akademische Ausbildung junger Menschen. Rahmenbedingungen wie Hochschulgesetze, Hochschulorganisation und Finanzierung müssen sich an diesem Ziel ausrichten. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschule müssen in die Lage versetzt werden, ihre Arbeitskraft und ihre Kreativität optimal einzusetzen. Viele Rahmenbedingungen haben sich in den letzten 25 Jahren verändert und man kann sagen, dass die Änderungen meist zielführend waren.

The most important task of a university is to provide high-quality academic education of young people. Framework conditions such as higher education laws, higher education organisation and funding must be aligned with this goal. University staff must be allowed to make the best possible use of their labour and creativity. Many of the broader economic conditions have changed over the past 25 years, and it can be said that the changes have mostly been purposeful.

Vor dem Hochschulfreiheitsgesetz

Schon der Bologna-Prozess hat seit 1999 für die Vereinheitlichung der Abschlüsse aller Hochschulen in allen Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft gesorgt, was insbesondere den Fachhochschulen bzw. Hochschulen für angewandte Wissenschaften zugutekam, da diskriminierende Abschlüsse wie ›Diplom (FH)‹ abgeschafft wurden und Masterstudiengänge ähnlich wie an Universitäten eingerichtet werden konnten. Trotzdem waren die Hochschulen in Deutschland und speziell in Nordrhein-Westfalen in ihrer Organisation wenig beweglich (etwa im Vergleich zu angelsächsischen Institutionen) und sehr rigide reglementiert. Beispielhaft ist hier zu nennen:

- Jede Neueinstellung musste vom Wissenschaftsministerium genehmigt werden. Neuberufene Professorinnen und Professoren machten ihren Antrittsbesuch zur Ernennung in Düsseldorf.
- Die Hochschulen verfügten über kein Personalbudget.
- Neue Studiengänge bzw. Änderungen an bestehenden Studiengängen mussten beim Wissenschaftsministerium beantragt, dort begutachtet und genehmigt werden.

Ein besonders drastisches Beispiel für zentrale Detailsteuerung der Hochschulen ist der sogenannte Qualitätspakt in der Anfangsdekade des neuen Jahrtausends (intern sprach man auch von »Qualizid«). Hier wurden von einer Expertengruppe alle Studiengänge einer Hochschule detailliert geprüft und dann entschieden, welcher Studiengang wie viele Professuren abgeben musste. Da die Nachfrage nach Ingenieurstudienplätzen gerade schwach war, wurden diese Studiengänge besonders reduziert. An der FH Bielefeld war der Studiengang Maschinenbau am stärksten betroffen: Von den 23 Professuren sollten zehn wegfallen; es wurde sogar erwogen, den Maschinenbau ganz einzustellen. Die letzte Phase des Qualitätspaktes fiel dann schon in den Aufschwung der Nachfrage nach Ingenieurstudienplätzen. Die stärksten Auswirkungen des Qualitätspaktes konnten mithilfe des ersten Hochschulpaktes abgemildert werden.

Hochschulfreiheitsgesetz

Das Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) trat zum 1. Januar 2007 in Nordrhein-Westfalen in Kraft und bewirkte eine umfassende Änderung der Organisation aller Hochschulen im Land. Bis heute ist es eines der Hochschulgesetze, die den Hochschulen die meiste Freiheit gewähren, und vielfach Vorbild für die Hochschulgesetze anderer Bundesländer (noch im Januar 2021 wurde die FH Bielefeld aus Bayern um Information über das Hochschulfreiheitsgesetz angefragt). Für die Hochschulen im Lande bedeutete das unter anderem:

- Die Hochschulen erhalten die Dienstherrenfähigkeit. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind fortan nicht mehr beim Land, sondern an der Hochschule beschäftigt.
- Berufungen und Einstellungen werden von der Hochschule durchgeführt.
- Die Hochschulen werden budgetiert, erhalten also auch das Personalbudget und können im Rahmen dieses Budgets frei agieren; einen Stellen-

Before the Higher Education Freedom Act

Since 1999, the Bologna Process has already ensured the standardisation of degrees at all higher education institutions in all member states of the European Community, which benefited the universities of applied sciences in particular, as discriminatory degrees such as ›Diplom (FH)‹ were abolished and postgraduate programmes could be set up similar to those at universities. Nevertheless, the universities in Germany, and especially in North Rhine-Westphalia, were not very flexible in their organisation (compared to Anglo-Saxon institutions, for example) and were very rigidly regulated. Examples of this are the following:

- Every new appointment had to be approved by the Ministry of Science. Newly appointed professors made their inaugural appointment visit to Düsseldorf.
- The universities had no personnel budget.
- New courses of study, or changes to existing courses of study, had to be applied for, assessed and approved by the Ministry of Science.

A particularly drastic example of detailed centralised control of higher education institutions is the so-called Quality Pact in the early decade of the new millennium (internally, one also spoke of »Qualicide«). Here, a group of experts examined all the degree programmes of a university in detail and then decided the number of professorships to make redundant. Since the demand for engineering study places was weak at the time, these study programmes were particularly reduced. At the Bielefeld UAS, the Mechanical Engineering programme was the most affected: Ten of the 23 professorships were to be eliminated; it was even considered to discontinue Mechanical Engineering altogether. The last phase of the Quality Pact then already coincided with the upswing in demand for engineering study places. The strongest effects of the Quality Pact were mitigated with the help of the first Higher Education Pact.

Higher Education Freedom Act

The Higher Education Freedom Act (Hochschulfreiheitsgesetz, HFG) came into force in North Rhine-Westphalia on 1 January 2007 and brought about a comprehensive change in the organisation of all higher education institutions in the State (of North Rhine-Westphalia). To this day, it is one of the higher education laws that grant the most freedom to higher education institutions and is often a model for the higher education laws of other federal states (as recently as January 2021, the Bielefeld UAS was asked by Bavaria for information about the Higher Education Freedom Act). For the higher education institutions in the German State, this meant, among other things:

- The higher education institutions will receive an employer status. From now on, all employees are no longer employed by the State, but by the university.
- Appointments and recruitment are carried out by the university.
- The universities are budgeted, i.e. they also receive a personnel budget and can act freely within this budget framework; there is now only a staffing plan for civil servants. However, professorships can also be filled outside the staffing plan if the universities finance the pension reserves.

plan gibt es nur noch für Beamte. Professuren können aber auch außerhalb des Stellenplans besetzt werden, falls die Hochschulen die Pensionsrücklagen finanzieren.

- Die Hochschulen erhalten die Organisationsverantwortung. Studiengänge können eingerichtet, verändert und eingestellt werden. Zur Qualitätssicherung werden Akkreditierungsagenturen beauftragt, neue und geänderte Studienangebote zu überprüfen und zu akkreditieren.
- Die Hochschulen erhalten eine Präsidialverfassung, die neuen Präsidien eine verbesserte Steuerungskompetenz.
- Die Umstellung zu einer Präsidialverfassung wurde in 2009 an der FH Bielefeld auch in der Umbenennung des Rektorats in Präsidium sichtbar.
- An der FH Bielefeld wurde das Hochschulfreiheitsgesetz grundsätzlich begrüßt. Die Übertragung der Dienstherrenfähigkeit verunsicherte allerdings zunächst viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Budgetierung und Hochschulpakt

Die Budgetierung, insbesondere die Personalbudgetierung, führte am Anfang zu einer gewissen Überlastung der Verwaltung. Außerdem war das Hochschulbudget sehr knapp bemessen. Der vormalige Stellenplan wurde nur zu etwa 94 Prozent ausfinanziert, viele Stellen mussten also frei bleiben. Als Ausgleich konnten die Hochschulen seit dem Wintersemester 2006/2007 Studiengebühren erheben, was die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen mit wenigen Ausnahmen taten – auch die FH Bielefeld. Zum Wintersemester 2011/2012 wurden diese Gebühren wieder abgeschafft und vom Land unter dem Namen Qualitätsverbesserungsmittel übernommen.

Jede Hochschule hat ihren eigenen Weg gewählt, die Budgetierung in den Fachbereichen und zentralen Einheiten zu verankern. Die FH Bielefeld entschied sich bald für ein Konzept mit besonders autonomen Fachbereichen. Die Dekanate und Leitungen der zentralen Einheiten wurden verantwortlich für Personal- und Sachkosten in ihrem Bereich. Die Budgets werden anhand von Mittelwerten der verschiedenen Besoldungsgruppen zugewiesen. Auch hier gab es nur eine 90-prozentige Ausfinanzierung. Die Dekanate können jedoch selbst entscheiden, welche Stellen nicht wiederbesetzt und welche Stellen später ausgeschrieben werden sollen. In der Diskussion war auch ein Härtefalltopf, der die Fachbereiche bei besonderen Belastungen unterstützen sollte. Letztlich wurde dieser Topf aber nicht benötigt, da sich Budgetrisiken in den einzelnen Bereichen gut verteilen.

Diese Art der sehr weitgehenden Budgetierung der Fachbereiche hat sich bis heute bewährt. Die Dekanate konnten flexibel und zügig auf neue Anforderungen reagieren. Es gab nur sehr wenige Anlässe, bei denen die Fachbereiche um zusätzliche Hilfe aus dem Präsidium nachfragten.

Nach dem HFG und der Budgetierung hatten die Hochschulen zwar eine hohe Autonomie, konnten aber den gewonnenen Bewegungsspielraum aufgrund der sehr knappen Budgets zunächst kaum ausnutzen, zumal auch noch immer Verluste aus dem Qualitätspakt anstanden.

Im Jahr 2007 wurde bereits klar, dass die Studierendenzahlen im kommenden Jahrzehnt stark steigen würden. Der Hauptgrund hierfür war die erhöhte Studier-

- The Universities are given organisational responsibility. Study programmes can be established, changed and discontinued. For quality assurance purposes, accreditation agencies are commissioned to review and accredit new and modified study programmes.
- The universities receive a presidential constitution, and the new presidencies receive improved steering competence.
- The changeover to a presidential constitution was also visible at the Bielefeld UAS in 2009 in the renaming of the Rectorate to the University Executive Board.
- At the Bielefeld UAS, the Higher Education Freedom Act was welcomed in principle. However, the transfer of the employer's authority initially unsettled many staff members.

Budgeting and Higher Education Pact

Budgeting, especially personnel budgeting, initially led to a certain overload of administration. In addition, the university budget was very tight. Only about 94 per cent per cent of the previous staffing plan was financed, so many positions had to remain vacant. To compensate for this, the universities could charge tuition fees from the 2006/2007 winter semester onwards, which the universities in North Rhine-Westphalia did with few exceptions - including the Bielefeld UAS. In the winter semester 2011/2012, these fees were abolished again and taken over by the State under the name Quality Improvement Funds (Qualitätsverbesserungsmittel).

Each university has chosen its own way of anchoring budgeting in the faculties and central units. The Bielefeld UAS soon opted for a concept with particularly autonomous faculties. The deans and management of the central units became responsible for personnel and material costs in their area. Budgets were allocated based on the averages of the various grades. Here, too, there was only 90 per cent funding. However, the deans can decide for themselves which posts should not be re-filled and which posts should be advertised later. A hardship fund was also discussed, which was supposed to support the faculties in the case of special funds for extraordinary circumstances. In the end, however, this fund was not needed because budget risks were well distributed among the individual faculties.

This type of very extensive budgeting for the faculties has proven itself to this day. The deans have been able to react flexibly and quickly to new demands. There have only been very few occasions when the faculties asked for additional help from the University Executive Board.

After the Higher Education Freedom Act and budgeting, the universities had a high degree of autonomy but were initially hardly able to take advantage of the room for manoeuvring they had gained due to the very tight budgets, especially since there were still losses from the Quality Pact.

In 2007 it was already clear that student numbers would rise sharply in the coming decade. The main reason for this was the increased propensity of high school graduates to study. The shortening of schooling to twelve years (and therefore the

neigung der Abiturientinnen und Abiturienten. Die Verkürzung der Schulzeit auf zwölf Jahre und der deshalb kommende doppelte Abiturjahrgang (landesspezifisch: in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2013) waren ein weiterer Anstoß für die Notwendigkeit, die Studienangebote auszuweiten.

Bund und Länder legten daher ab 2007 den sogenannten Hochschulpakt (HSP) auf, der die Hochschulen in den Stand versetzen sollte, den kommenden Studierendenberg aufzufangen. Im ersten Teil des HSP für die Studienanfängerjahrgänge 2007 bis 2010 wurde für jede Studienanfängerin bzw. jeden Studienanfänger oberhalb einer hochschulspezifisch festgelegten Basiszahl eine Prämie gezahlt. Dieses Programm wurde für 2012 bis 2015 mit dem HSP2 und 2016 bis 2020 mit dem HSP3 fortgeführt. Gegen Ende des Jahrzehnts wurde zunehmend klar, dass es sich beim Aufwuchs der Studierendenzahlen nicht um einen Berg, sondern um den Aufstieg auf ein Plateau handelte, das vermutlich bis ca. 2030 gleichbleibende Studierendenzahlen liefern wird. Deshalb wurde ab 2021 ein nicht befristetes Folgeprogramm ›Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken‹ (ZSL) vereinbart, das die HSP-Mittel verstetigt und teilweise noch erhöht. Ein Teil der ZSL-Mittel ist ebenfalls an die Studierenden- bzw. die Absolventinnen- und Absolventenzahlen gebunden.

Neben HSP und ZSL gab es noch weitere Programme zur Unterstützung der Hochschulen, die ebenfalls gemeinsam von Bund und Ländern finanziert wurden:

- Zuwendung wegen der Aussetzung der Wehrpflicht, 2011 bis 2014,
- Fachhochschulausbauprogramm ab 2009, verstetigt,
- Masterprogramm NRW, 2014 bis 2020,
- Fachhochschulstärkungsprogramm: In NRW wurden den Fachhochschulen seit 2014 144 Professuren zugewiesen, diese mit dem ZSL auch dauerhaft ausfinanziert; ursprünglich sollten diese Stellen bei den Universitäten abgezogen werden – dazu kam es jedoch nicht,
- Aufbau des Studienortes Gütersloh, Teilfinanzierung durch das Land seit 2015.

Mit all diesen Programmen war es den Hochschulen möglich, die Studierendenzahlen in NRW um mehr als 50 Prozent zu erhöhen. Das HFG ermöglichte den schnellen und flexiblen Einsatz der Gelder und die Schaffung neuer Studienangebote.

Auswirkungen von HFG und HSP an der FH Bielefeld

Auch die FH Bielefeld hat die Möglichkeiten genutzt, die sich aus HFG, HSP und den anderen Programmen boten. Sie ist dabei in einiger Hinsicht konsequenter vorgegangen als die meisten anderen Hochschulen. Von der Budgetautonomie der Fachbereiche war oben bereits die Rede. Die zusätzlichen Gelder aus dem Hochschulpakt und den anderen Programmen wurden von Beginn an zum großen Teil in den Aufbau neuer Studienangebote inklusive der Besetzung weiterer Professuren investiert. Die erste Professur, die aus HSP-Mitteln finanziert werden konnte, wurde bereits 2007 ausgeschrieben. Das Risiko, dass Stellen wieder abgebaut werden müssen, falls das Programm ausläuft, wurde bewusst eingegangen und hat sich mit der ZSL-Verstetigung glücklicherweise erledigt. Bis 2020 wurden insgesamt mehr als 30 neue Professuren besetzt. Folgende Bachelorstudiengänge wurden mit HSP-Mitteln eingerichtet:

2013 double school graduation classes in North Rhine-Westphalia), was a further impetus for the need to expand study opportunities.

Therefore, the national and State governments launched the so-called Higher Education Pact (Hochschulpakt, HSP) in 2007, which was intended to enable the universities to absorb the coming peak of students. In the first part of the HSP for the first-year cohorts 2007 to 2010, a premium was paid for each first-year student above a base number determined for each university. This programme was continued for 2012 to 2015 with HSP2 and 2016 to 2020 with HSP3. Towards the end of the decade, it became increasingly clear that the growth in student numbers was not a peak but rather the ascent of a plateau that will probably deliver steady student numbers until around 2030. For this reason, a follow-up programme, ›Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken, ZSL‹ (›Strengthening the Future Contract for Studying and Teaching‹), was agreed upon from 2021 onwards, which will stabilise the HSP funds and even increase them in part. Part of the ZSL funds is also linked to the number of students and graduates.

In addition to HSP and ZSL, there were other programmes to support higher education institutions that were also jointly financed by the national and State governments:

- allocation due to the suspension of compulsory military service, 2011 to 2014,
- expansion programme for universities of applied sciences, 2009 to 2020,
- postgraduate programme North Rhine-Westphalia, 2014 to 2020,
- University of Applied Sciences Strengthening Programme (Fachhochschulstärkungsprogramm): In NRW, 144 professorships have been allocated to the universities of applied sciences since 2014; these have also been permanently financed with the ZSL; originally, these positions were to be withdrawn from the universities – however, this did not happen,
- establishment of the Gütersloh study location, partial funding by the State since 2015.

With all these programmes, the universities have been able to increase student numbers in North Rhine-Westphalia by more than 50 per cent. The HFG made it possible to use the funds quickly and flexibly and to create new study programmes.

Effects of HFG and HSP at the Bielefeld UAS

The Bielefeld UAS has also taken advantage of the opportunities offered by the HFG, the HSP and the other programmes. In some respects, it has proceeded more consistently than for most other universities. The budget autonomy of the faculties has already been discussed above. From the beginning, the additional funds from the Higher Education Pact and the other programmes were invested mainly in the development of new study programmes, including the filling of additional professorships. The first professorship that could be financed from HSP funds was already advertised in 2007. The risk that positions would have to be cut again if the programme expired was consciously taken and has fortunately been eliminated with the ZSL funding. By 2020, a total of more than 30 new professorships have been filled. The following Bachelor's degree programmes were established with HSP funds:

- Regenerative Energien (2007),
- Verbundstudiengang Maschinenbau (2008),
- Wirtschaftsingenieurwesen (2008),
- Pädagogik der Kindheit (2008),
- Wirtschaftsinformatik (2008),
- Wirtschaftspsychologie (2008),
- Mechatronik/Automatisierungstechnik, praxisintegriert am Studienort Gütersloh (2009),
- Wirtschaftsingenieurwesen, praxisintegriert am Studienort Gütersloh (2009),
- Gesundheits- und Krankenpflege (2010),
- Verbundstudiengang Elektrotechnik (2017),
- Studienrichtung Digital Media and Experiment (2019).

Daneben wurden einige Studiengänge entscheidend mit HSP-Mitteln unterstützt. Typisches Beispiel ist die Restaurierung des Maschinenbaus nach dem Kahlschlag des Qualitätspaktes. Insgesamt flossen ab 2007 über 140 Millionen Euro über den HSP an die FH Bielefeld.

Auch das FH-Ausbauprogramm hat am Standort Minden seit 2009 den Aufbau weiterer Studiengänge finanziert, darunter der Studiengang Informatik und mehrere praxisintegrierte Studiengänge. Die Anzahl der Studierenden wuchs am Standort Minden von ca. 600 auf ca. 1.500. Ähnliches gilt für den Studienort Gütersloh, der zwar nicht wie beantragt aus dem Fachhochschulausbauprogramm gefördert wurde, aber mithilfe von HSP-Mitteln und seit 2015 auch mit Landessondermitteln aufgebaut werden konnte. Hier studieren heute mehr als 500 junge Menschen. Die Gesamtanzahl der Studierenden an der FH Bielefeld ist seit 2007 um fast 60 Prozent auf jetzt über 11.000 gestiegen!

Dass auch die Qualität der Lehre in diesem Zeitraum gestiegen ist, kann man an der landesweit unter den Fachhochschulen jährlich durchgeführten Leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) ablesen. In der LOM werden die Anzahl der Absolventinnen und Absolventen, die eingeworbenen Forschungsmittel und die Erfolge in der Gleichstellung verglichen. Anhand der Ergebnisse werden dann Haushaltsmittel unter den Fachhochschulen umverteilt.

In der Gleichstellung war die FH Bielefeld immer an der Spitze, bei der Forschung längere Zeit eher auf den hinteren Rängen. Das Kriterium mit der höchsten Gewichtung war immer die Lehre. Bis 2013 hat die FH Bielefeld meist Geld verloren, seit 2014 zählte sie immer stärker zu den Gewinnern und gehört in den letzten Jahren zu den erfolgreichsten Hochschulen in NRW.

Insgesamt ist die Entwicklung der FH Bielefeld im letzten Jahrzehnt ein gelungenes Beispiel für die erfolgreiche Nutzung der Autonomie für Expansion ohne Qualitätseinbuße.

- *Regenerative Energies* (2007),
- *Mechanical Engineering* (2008),
- *Industrial Engineering and Management* (2008),
- *Early Childhood Education* (2008),
- *Business Information Systems* (2008),
- *Business Psychology* (2008),
- *Mechatronics/Automation Technology, work-integrated at the Campus Gütersloh* (2009),
- *Industrial Engineering and Management, work-integrated at the Campus Gütersloh* (2009),
- *Health Care and Nursing* (2010),
- *Combined study programme in Electrical Engineering* (2017),
- *Field of study Digital Media and Experiment* (2019).

In addition, some degree programmes were decisively supported by HSP funds. A typical example is the restoration of Mechanical Engineering after the eradication of the Quality Pact. In total, over € 140 million flowed to the Bielefeld UAS via the HSP from 2007 onwards.

The University of Applied Sciences Expansion Programme has also financed the establishment of further degree programmes at the Minden location since 2009, including the Computer Science degree programme and several work-integrated degree programmes. The number of students at the Minden location has grown from about 600 to about 1,500. The same applies to the Gütersloh study location, which was not funded by the University of Applied Sciences Expansion Programme as applied for but was able to be built up with the help of HSP funds and, since 2015, also with special State funds. Today, more than 500 young people study there. The total number of students at the Bielefeld UAS has risen by almost 60 per cent since 2007 to now over 11,000!

The fact that the quality of teaching has also risen during this period can be seen in the Performance-Oriented Distribution of Funds (Leistungsorientierte Mittelverteilung, LOM) conducted annually among the universities of applied sciences nationwide. In the LOM, the number of graduates, the research funds acquired and the successes in equality treatment are compared. Based on the results, budget funds are then redistributed among the universities of applied sciences.

The Bielefeld UAS has always been at the top in terms of equality, but has for a long time tended to be at the bottom of the league in terms of research. The criterion with the highest weighting has always been teaching. Until 2013, the Bielefeld UAS mostly lost money, but since 2014 it has increasingly been among the winners and in recent years has been one of the most successful universities in North Rhine-Westphalia.

Overall, the development of the Bielefeld UAS over the last decade is an excellent example of success using autonomy for expansion without sacrificing quality.