

Neue Hochschulsteuerung, Mitbestimmung und Akzeptanz

Externe Zielvereinbarungen, Pakte und Hochschulverträge aus Perspektive von Akteurinnen und Akteuren

HoF Wittenberg – Insitut für Hochschulforschung und Hans Böckler Stiftung

23. und 24. Februar 2006; Leucorea, Lutherstadt Wittenberg

Marianne Kriszio

Vom Fordern zum Gestalten: Der Weg der Gleichstellung in die Berliner Hochschulverträge

Anfänge der Gleichstellungspolitik an bundesdeutschen Hochschulen

Als die ersten Frauenbeauftragten an Hochschulen in der alten BRD Mitte bzw. Ende der 80er Jahre ihr Amt antraten, ging es erst einmal darum, bei den Mitgliedern der Hochschulen überhaupt so etwas wie Sensibilisierung für Diskriminierung und Unterrepräsentanz von Frauen in der Wissenschaft herzustellen. Der Aufbau entsprechender Statistiken zur Dokumentation der Problemlage gehörte deshalb mit zu den allerersten Aufgaben. Der nächste Schritt war dann die Verankerung der Zielstellung einer besseren Repräsentanz von Frauen im Selbstverständnis der Hochschule, unter anderem durch die Erarbeitung von Frauenförderrichtlinien. Die Instrumente konzentrierten sich damals zunächst auf faire Verfahrensregeln und Transparenz, die Diskriminierung ausschließen sollen, und die Beteiligung der neuen Institution der Frauenbeauftragten mit Einspruchsrechten und Kontrollmöglichkeiten, um sicherzustellen, dass diese Regeln auch eingehalten werden. Auf der Basis der Frauenförderrichtlinien und der Landesgleichstellungsgesetze kamen etwas später Frauenförderpläne hinzu, in denen es darum ging, unter Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen Ziele für eine verbesserte Repräsentanz von Frauen fest zu legen..

Bereits damals gab es unter frauenpolitisch engagierten Hochschulfrauen eine Diskussion darüber, ob in Anbetracht der ausgeprägten Unterrepräsentanz, der Schwierigkeit der Aufgabe und der Widerstände gerade in der Institution Hochschule nicht auch hier – wie vorher in der Politik – eine Quotierung als Instrument zur schnelleren Zielerreichung nötig sei. Eine solche konnte aber fast nirgends durchgesetzt werden konnte, wenn man von Stipendienprogrammen in einzelnen Hochschule absieht, wo eine entsprechende Selbstverpflichtung durchgesetzt werden konnte. Alles, was sonst unter dem Stichwort „Quote“ erreicht werden konnte, war die Einführung einer so genannten „Verfahrensquote“ über die Landesgleichstellungsgesetze und z. T. auch über Frauenförderrichtlinien, wonach bei gleicher Qualifikation und Unterrepräsentanz die weibliche Bewerberin bevorzugt berücksichtigt werden soll. Diese Verfahrensquote konnte zwar bei Beförderungsentscheidungen in Behörden durchaus positive Wirkung zeigen, in den Hochschulen nütze sie den Frauen jedoch nur wenig, da hier Qualifikationsbeurteilungen wesentlich mehr Ermessensspielräume enthalten und damit der erforderliche Ausgangsbestand akzeptierter gleicher Qualifikation eher selten Geschäftsgrundlage einer Personalentscheidung ist.

Berufungspolitik spielte in den ersten Jahren der institutionalisierten Frauen- bzw. Gleichstellungspolitik – und auch später - eine sehr wichtige Rolle. Da es immer wieder zu

Personalentscheidungen in den Universitäten kam, die aus der Sicht der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten als frauendiskriminierend angesehen wurden, gehörte das Einspruchsrecht zu den wichtigsten Instrumenten. Adressaten waren zum einen die hochschulinternen Gremien, zum anderen die WissenschaftsministerInnen bzw. – senatorInnen. Unterstützung in Berufungskonflikten suchten und fanden Frauenbeauftragte damals – und auch heute – nur selten bei der Hochschulleitung, wenn überhaupt, dann eher bei den nicht-professoralen Gruppen in den Gremien. Innerhalb der Hochschule gelang es nur sehr selten, Berufungslisten erfolgreich zurück zu verweisen. Hochschulpolitisch war deshalb die zweite Ebene wichtiger. Abweichende Berufungen durch Minister bzw. Senatoren erfolgten zwar ebenfalls nur relativ selten – und auch dann, wenn es sich um Ministerinnen bzw. Senatorinnen handelte, entgegen verbreiteten Eindrücken in der Praxis ebenfalls nicht wesentlich häufiger -, aber das Wissen darum, dass dies grundsätzlich möglich war, stärkte die Position der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten doch deutlich.

Inner- und außeruniversitäre KooperationspartnerInnen von Gleichstellungspolitik

Unterstützung suchten und fanden Frauenbeauftragte in dieser Phase generell eher von außen. Unterstützung durch die Politik, das bedeutete Unterstützung durch Parlamentarierinnen aus Regierungs- und auch Oppositionsparteien, die zu gesetzlichen Regelungen führte wie der Etablierung der Frauenbeauftragten und ihrer Rechte in den Hochschulgesetzen und zu allgemeinen gleichstellungspolitischen Vorgaben in den Landesgleichstellungsgesetzen. Auch bei Gesprächspartnern in den Ministerien und Senatsverwaltungen fanden die FrB oft mehr Verständnis als bei ihren Hochschulleitungen, wobei es hier je nach konkreter Situation Unterschiede gab. In Berlin erfolgten die Verhandlungen meist mit dem Senator oder Staatssekretär persönlich, in anderen Ländern wie Niedersachsen waren es oft auch einzelne fortschrittliche und einflussreiche Referenten und Abteilungsleiter, mit denen Strategien erörtert und z. T. Gesetzesvorhaben vorbereitet wurden.

Finanzielle Programme zur Förderung der Chancengleichheit kamen ebenfalls von außen in die Hochschulen, zunächst in Form von Frauenförderprogrammen, die in einzelnen Ländern wie Berlin und Nordrhein-Westfalen aufgelegt wurden. Seit Anfang der 90er Jahre gab es dann mit den Hochschulsonderprogrammen II und III (HSP II und HSP III) und dem HWP die Bund-Länder-Programme zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen, die wichtige Impulse setzen konnten. Innerhalb der Hochschulen gab es zwar in einigen wenigen Hochschulen die Bereitstellung von Professuren zur Frauen- bzw. später zur Geschlechterforschung aus eigenen Mitteln, darüber hinausgehende eigenfinanzierte Programme zur Frauenförderung existierten aber praktisch nicht. Die ersten Frauenförderpläne, die in den Hochschulen verabschiedet wurden, enthielten zwar Zielvorgaben zur Verbesserung des Anteils von Frauen, aber in der Regel gab es weder finanzielle Anreize für die betroffenen Fächer noch Sanktionen bei Nicht-Erreichen der gesetzten Ziele.¹

In den überregionalen Diskussionen der Frauen- und –Gleichstellungsbeauftragten tauchte vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen spätestens seit den 90er Jahren ein Thema immer wieder auf: wenn es wirksame Mitbestimmungsrechte bei Berufungs- und Einstellungsverfahren nicht gab, und wenn effektive Quotierungsregelungen im Hochschulbereich im Unterschied zur Politik politisch nicht durchsetzbar waren, dann müsse nach einem alternativen Ansatz gesucht werden. Dieser könne am wirkungsvollsten darin liegen, dass das Nicht-Erreichen

¹ Eine Ausnahme bildet hier nur die Freie Universität Berlin, die bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre ein Konzept der leistungsorientierten Mittelvergabe entwickelt hatte, in dem erreichte Erfolge in der Frauenpolitik sich positiv auf die Verteilung der Sachmittel innerhalb der Hochschule auswirkten.

festgelegter gleichstellungspolitischer Ziele zu finanziellen Sanktionen führe. – Mit dieser Position waren die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten gut vorbereitet auf die spätere Entwicklung der neuen hochschulpolitischen Instrumente einer leistungsorientierten Mittelvergabe und den Abschluss von Zielvereinbarungen, wie sie mit den Berliner Hochschulverträgen eingeführt wurden.

Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre wirkten sich generelle Veränderungen in den Steuerungsmechanismen der Hochschulen und im Verhältnis zwischen Hochschule und Staat auch auf die Rahmenbedingungen der Frauen- und Gleichstellungspolitik aus. Da die Frauenpolitik in den Hochschulen zu Beginn gerade in den inneruniversitären Machtstrukturen auf den größten Widerstand gestoßen war, während es Unterstützung eher von Seiten der Politik gegeben hatte, sahen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte den generellen Trend zu mehr Autonomie in der Hochschule deshalb zunächst mit Argwohn. Gleichzeitig orientierten sie sich aber von Anfang an darauf, wie sie ihre Arbeit auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen konnten, und sie konnten dabei auf die bereits vorher in ihren eigenen Reihen entwickelten Ansätze finanzieller Steuerungsmechanismen aufbauen.

Stellenwert der Gleichstellungspolitik in den ersten Berliner Hochschulverträgen

Der erste Hochschulvertrag zwischen dem Land Berlin und den Kuratorialhochschulen – und damit mit fast allen Berliner Hochschulen mit Ausnahme der kleinen künstlerischen Hochschulen und den kirchlichen Fachhochschulen - wurde im Jahr 1997 abgeschlossen. Die Hochschulen erhielten darin „Planungssicherheit“ gegen die Verpflichtung zur Studienreform, wobei die diesbezüglichen staatlichen Wünsche damals noch nicht Teil des eigentlichen Vertrags waren, sondern nur in einer Anlage festgehalten wurden, und um den Preis reduzierter, aber dann in dieser Höhe festgeschriebener Budgets (zumindest wurde dies damals in Aussicht gestellt). Zugleich wurde der autonome Gestaltungsspielraum der Hochschulen erweitert, indem im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 über 60 Paragraphen des Hochschulgesetzes zur Erprobung freigegeben wurden.

In die entsprechenden Gesetzesabschnitte gehörte eigentlich auch der § 59 BerlHfG, in dem die Rechte, aber auch Ausstattung und Freistellungsregelungen der Berliner Hochschulfrauenbeauftragten festgelegt sind. Eine Freigabe dieses Paragraphen wurde aber von den Frauenbeauftragten überhaupt nicht positiv beurteilt. Eine solche Perspektive führte bei ihnen eher zu der Befürchtung, dass ihre Arbeitsmöglichkeiten verschlechtert werden könnten². Schließlich gelang es, Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Land Berlin davon zu überzeugen, dass an dieser Stelle weiterhin ein erhöhtes Schutzbedürfnis bestände, so dass dieser Paragraph dann von der Erprobungsklausel ausgenommen wurde.

So sehr Gleichstellung damals in der Landespolitik als förderungswürdiges Anliegen grundsätzliche Unterstützung fand und zum Bestandteil des akzeptierten Katalogs hochschulpolitischer Ziele gehörte, so wenig wurde sie von den Hochschulpräsidenten als Teil des zentralen Aufgabenkatalogs der Hochschulen verstanden, sondern kam eher „unter ferner liefen“. Im Textentwurf des ersten Hochschulvertrags (bzw. der Verträge, denn für jede Hochschule gab einen gesonderten Vertrag, der aber jeweils für die Universitäten und

² Es gab allerdings an keiner Hochschule konkrete Absichtserklärungen, die Erprobungsklausel auch zum Abbau der Rechte der Frauenbeauftragten zu nutzen. Diese Einschätzung war aber eine – aus unserer Sicht begründete - Extrapolation der bisherigen Erfahrung, dass Gleichstellungspolitik für die Hochschulleitungen keine Priorität hatte.

Fachhochschulen fast deckungsgleich war³), auf den die Hochschulleitungen sich mit der Senatsverwaltung geeinigt hatte, tauchte das Thema nicht auf und musste von den Frauenbeauftragten nachträglich eingebracht werden. In abgestimmter Verfahrensweise und z. T. nur mit Hilfe erneuter Lobbyarbeit gegenüber ParlamentarierInnen aller Fraktionen gelang es schließlich überall, Gleichstellung zumindest auf symbolischer Ebene in den jeweiligen Präambeln als Aufgabe zu verankern.⁴

Verankerung von Gleichstellungspolitik als Leistungskriterium im Hochschulrahmengesetz von 1998

Zwischen dem ersten Hochschulvertrag und seiner Fortschreibung zwei Jahre später veränderten sich die gleichstellungspolitischen Rahmenbedingungen auf Bundesebene insofern, als mit der Novelle des Hochschulrahmengesetzes von 1998 nicht nur die Aufgaben der „tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ und die „Beseitigung bestehender Nachteile“ im Aufgabenkatalog der Hochschulen durch Einführung eines neuen § 3 „Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ bekräftigt und bestärkt wurden, sondern in der gleichen Novelle wurden Fortschritte in der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags in §§5 (Staatliche Finanzierung) und § 6 (Bewertung der Forschung, Lehre, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Gleichstellung der Geschlechter) explizit als Leistungskriterien aufgenommen.

Dies führte in allen Bundesländern zu Diskussion und Überlegungen darüber, in welcher Form dies denn in der Praxis geschehen könne. Für die Hochschulfinanzierung kristallisierten sich dabei zwei zentrale Instrumente heraus:

- Berücksichtigung des Faktors Gleichstellung in Verfahren der leistungsorientierten Mittelvergabe des Staates an die Hochschulen und innerhalb der Hochschulen
- Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen dem Land und seinen Hochschulen bzw. zwischen Hochschulleitungen und den Organisationseinheiten innerhalb der Hochschule als neues Steuerungsinstrument zur Vereinbarung gemeinsam akzeptierter Zielsetzungen und dem Bemühen um deren Umsetzung als Gegenleistung für den Erhalt der vereinbarten Finanzierung.

Der neue Vertrag von 1999 erhielt zunächst das Element der Zielvereinbarungen. Mit dem Vertrag von 2001 kam dann auch das Steuerungsinstrument „Leistungsorientierte Mittelvergabe“ hinzu, dessen Einführung bereits im Vertrag von 1999 angekündigt worden war, unter Einbeziehung auch des Faktors Gleichstellung.

Fortschreibung der Berliner Hochschulverträge 1999

Die Fortschreibung der Berliner Hochschulverträge von 1999 enthielt u. a. das neue Steuerungsinstrument Zielvereinbarungen. Zum Inhalt dieses neuen Vertrags gehörte es, dass der Staat mit den Hochschulen Ziele vereinbarte. Die Wünsche der Politik zur Verpflichtung

³ Exemplarisch für die Humboldt-Universität: Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur, und der Humboldt-Universität zu Berlin, vertreten durch den Präsidenten, vom 30. Mai 1997

⁴ In der Humboldt-Universität war der Ort, an dem dies durchgesetzt wurde, das „Kuratorium alter Art“ gem. §§ 64 und 65 BerlHG, wie es seit der Nachkriegszeit in Westberlin bestanden hatte, mit Beteiligung diverser SenatorInnen, ParlamentarierInnen und VertreterInnen der Öffentlichkeit.

der Hochschulen zur Studienreform wurden 1999 zum Gegenstand des Vertragstextes selbst und nicht nur einer Anlage, wie beim ersten Vertrag von 1997. Sie bezogen sich insbesondere auf gewünschte Veränderungen in der Lehre (bessere Studierbarkeit, schnellere Studienabschlüsse, Beginn mit der Modularisierung der Curricula, erste Einführung von BA/MA-Studiengängen).

In Bezug auf die Gleichstellungspolitik gab es zwar in diesen neuen Verträgen keine direkten Vereinbarungen zwischen dem Staat und den Hochschulen, aber es gelang der Landeskonferenz der Frauenbeauftragten unter Bezug auf die bundesweite Diskussion zur Gleichstellungspolitik durchzusetzen, dass es eine Verpflichtung für die Hochschulen gab, mit ihren Fachbereichen bzw. Fakultäten (sofern sie groß genug waren, dass es entsprechende Untergliederungen gab) Zielvereinbarungen zur Frauenförderung abzuschließen. Diese war für die Universitäten in § 9 festgelegt und sollte folgendes umfassen:

- die Besetzung von Qualifikationsstellen im Verhältnis zu der Anzahl der Absolventinnen bzw. Promovendinnen;
- Erhöhung des Anteils der Professorinnen;
- Verstärkte Berücksichtigung von Wissenschaftlerinnen bei der Vergabe von Lehraufträgen;
- Verstärkte Berücksichtigung von Wissenschaftlerinnen bei der Vergabe von Gastprofessuren/dozenturen;
- Sicherstellung der vertretungsweisen Wahrnehmung der Aufgaben von Frauen; während des Mutterschutzes und eines Elternteils während des Erziehungsurlaubs;
- Kinderbetreuung für die Hochschulangehörigen⁵

Zentraler Verhandlungspartner der Landeskonferenz der Frauenbeauftragten in Berlin war auch in dieser Phase wiederum die Politik. Die entsprechenden Verhandlungen erfolgten mit der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Kultur und parallel mit den wissenschaftspolitischen Sprecherinnen und Sprechern der Parteien im Abgeordnetenhaus. Bei den Hochschulleitungen fanden die Frauenbeauftragten in dieser Frage in der Regel keine aktive Unterstützung, sondern diese tolerierten diese aus ihrer Sicht „zusätzliche“ Anforderung allenfalls, zumal sie schon über die übrigen staatlichen Zumutungen, denen sie in Form der vertraglichen Vereinbarung zustimmen mussten, nicht besonders begeistert waren.

Die Verankerung der Verpflichtung zu Zielvereinbarungen zur Gleichstellung war ein grundsätzlicher Erfolg – zunächst aber eher auf der symbolischen Ebene. Praktisch dauerte es in den meisten Hochschulen noch mehrere Jahre, bis es wirklich zu einer ernsthaften Beschäftigung mit diesem Thema kam. Nur an der Freien Universität Berlin, wo bereits vorher- u. a. auch im Rahmen des dortigen Projekts der Volkswagenstiftung zu Verbesserung der Steuerungsprinzipien - die Arbeit mit solchen modernen Instrumenten der Hochschulsteuerung wie leistungsorientierter Mittelvergabe und Zielvereinbarungen in Bezug auf viele Gegenstände der Hochschulentwicklung vorbereitet worden war, wurde dieser Teil der Hochschulverträge sehr schnell in die Praxis umgesetzt. An anderen Hochschulen wie der Technischen Universität Berlin wirkte es in der inneruniversitären Diskussion hemmend, dass die Einsparungen, die sich aus den reduzierten Budgets ergaben, zu Zusammenfassungen zu neuen und größeren Fakultäten führten, so dass der Ansprechpartner für die im Vertrag

⁵ Ergänzung des Vertrages gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur, und der Humboldt-Universität zu Berlin, vertreten durch den Präsidenten, vom 2. Juni 1999, hier § 9. In den Verträgen für die anderen Universitäten gab es einen entsprechenden § 9. Bei den Fachhochschulen war es § 8.

geforderten Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultät erst neu definiert werden musste. In der HU wurde die Verpflichtung zum Abschluss von internen Zielvereinbarungen zur Gleichstellung - die hier immer auf der Ebene der Fachdisziplinen und damit der Institute gesehen wurde – auch ohne eine solche Begründung jahrelang vor sich her geschoben. Die ersten Zielvereinbarungen mit einzelnen Instituten wurden hier erst 2003 abgeschlossen, und für die Mehrzahl der Fächer gibt es heute – Anfang 2006 - noch keine Zielvereinbarungen zur Gleichstellung.

Modifizierung der gleichstellungspolitischen Vorgaben im Vertrag von 2001 und Einbeziehung des Faktors Gleichstellung in die leistungsorientierte Mittelvergabe

2001 wurden die Vorgaben für die Inhalte der Zielvereinbarungen zur Gleichstellung nicht konkret im Vertragstext aufgenommen wie im ersten Vertrag von 1997, sondern allgemeiner formuliert. Die Landeskonferenz der Frauenbeauftragten an Berliner Hochschulen (LaKoF) hatte umgekehrt eine noch detailliertere Auflistung der zu behandelnden Inhalte gefordert, da sie mit der bisherigen Praxis in den meisten Hochschulen unzufrieden war.⁶ Sie stieß damit bei den Präsidenten aber auf so starke Abwehr, dass die Senatsverwaltung und die Spitze des Hauses darauf verzichtete, zumal es viele andere aus ihrer Sicht wichtigere Konfliktpunkte gab. Die Formulierung des entsprechenden Paragraphen (an den Universitäten nunmehr § 7 und nicht mehr § 9 wie 1999) lautete jetzt:

„Die Universität X/Fachhochschule Y wird mit den Fachbereichen unter Berücksichtigung der Rechte der Frauenbeauftragten Zielvereinbarungen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern abschließen und insbesondere die Realisierung nicht vollständig umgesetzter Festlegungen der Ergänzungsverträge sicherstellen.“⁷

Das Bemühen um die Verankerung einer gründlichen und wahrheitsgemäßen Berichterstattung und eines effektiven Controllings war seit dieser Zeit immer wieder ein Thema in den Positionspapieren und Verhandlungen der Lakof zu den künftigen Modifikationen der Hochschulverträge.

Neu im Hochschulvertrag von 2001 war außerdem die bereits vorher angekündigte Einführung des neuen Steuerungsinstruments der leistungsbezogenen Mittelvergabe. Diese erfolgte zum einen zwischen den drei Universitäten HU, FU und TU, zum anderen zwischen den Fachhochschulen. Die künstlerischen Hochschulen und die Hochschulmedizin blieben außen vor. Ein bestimmter, in den folgenden Jahren zu steigender Anteil des konsumtiven Hochschuletats⁸ wurde den Hochschulen nicht mehr wie bisher auf der Basis des Vorjahrs und entsprechender Steigerungen oder Kürzungen zugewiesen, sondern die Verteilung zwischen den Hochschulen wurde modifiziert anhand des Erreichens bestimmter Erfolgsparameter. Diese bezogen sich in erster Linie auf Forschung und Lehre, die damals mit je 47,5 % gewichtet wurden, dabei wurde unterschieden zwischen den

⁶ Allerdings bestand das Problem in den meisten Hochschulen nicht darin, dass die Zielvereinbarungen sich auf zu wenige Themen beschränkten, sondern eher darin, dass die Hochschulleitungen die Verpflichtung zum Abschluss solcher Zielvereinbarungen schlicht unterließen, und dass es mit Ausnahme der FU in dieser Phase noch überhaupt keine abgeschlossenen ZV gab.

⁷ Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur, und der Humboldt-Universität zu Berlin, vertreten durch den Präsidenten, vom 18. Juli 2001, hier § 7

⁸ Ebda., Anlage 1, Punkt 2. Danach lag der Prozentsatz der – um Sondertatbestände bereinigten - konsumtiven Zuschüsse an die Hochschulen, der nunmehr der leistungsbezogenen Mittelvergabe unterworfen wurde, bei erstmaliger Anwendung im Jahr 2002 bei 6 %, stieg dann 2003 auf 10 % und betrug in den beiden folgenden Jahren 2004 und 2005 jeweils 15 %.

naturwissenschaftlichen und den geisteswissenschaftlichen Fachbereichen. In Umsetzung der HRG-Vorgabe zur Berücksichtigung von Erfolgen in der Gleichstellung bei der Hochschulfinanzierung wurden außerdem 5 % nach den jeweiligen Erfolgen beim Faktor Gleichstellung verteilt. Umgesetzt wurde dieses neue System erstmals zum Haushaltsjahr 2002.

Umsetzung der Verpflichtung zum Abschluss von Zielvereinbarungen zur Gleichstellung

Wie bereits erwähnt kam die Erarbeitung von internen Zielvereinbarungen in den meisten Hochschulen – mit Ausnahme der FU - nur sehr zögerlich voran. (Das galt im übrigen auch für andere Zielvereinbarungen, nicht nur für diejenigen, die sich auf Chancengleichheit für Frauen bezogen.) Vor diesem Hintergrund luden nach dem Regierungswechsel 2001 die damaligen Senatorinnen für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Adrienne Göhler, und für Arbeit, Soziales und Frauen, Gabriele Schöttler, in einer gemeinsamen Initiative die Präsidenten und die Frauenbeauftragten der Berliner Universitäten⁹ sowie Vertreterinnen der jeweiligen Planungsabteilungen im Oktober 2001 zu einem Werkstattgespräch ein, um über gleichstellungspolitische Strategien, die bisherigen Aktivitäten der einzelnen Hochschulen und die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtung zum Abschluss von Zielvereinbarungen zu diskutieren. Aus diesem Gespräch entstand eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Universitäten und der Senatsverwaltungen unter Beteiligung der Frauenbeauftragten sowie der jeweiligen VertreterInnen der Bereiche Planung bzw. Controlling, um die vorhandenen Ansätze zu Zielvereinbarungen zur Frauenförderung aufzuarbeiten und den einzelnen Hochschulen und ihren Einrichtungen Anregungen für die Umsetzung zu geben. Die Ergebnisse schlugen sich einem Handbuch nieder, das 2002 von den Frauenbeauftragten der Berliner Universitäten herausgegeben wurde, und in dem neben theoretischen Grundlagen zur Arbeit mit Zielvereinbarungen und ihrer Nutzung für die Gleichstellungsarbeit auch praktische Beispiele über bereits erfolgte Umsetzungen zusammengestellt wurden.¹⁰

Weitere Veränderungen in den Hochschulverträgen von 2005

Die Frauenbeauftragten stellten bei erstmaliger Anwendung des neuen Verfahrens fest, dass sich bewahrheitete, was sie schon vorher kritisch vorausgesagt hatten: ein Faktor Gleichstellung, der sich nur auf 5 % der einbezogenen Mittel bezieht, ist zu gering, um eine echte Steuerungswirkung innerhalb der Hochschulen zu haben. Die Mittelverschiebungen zwischen den Hochschulen aufgrund der Leistungsparameter für die Faktoren Forschung und Lehre - die in den folgenden Jahren aufgrund der im Vertrag vereinbarten Steigerung des einbezogenen Etat-Anteils noch zunahmen – führten zwar durchaus zu inneruniversitären Diskussionen darüber, wie das jeweilige Drittmittelaufkommen weiter zu steigern sei, und – aus der Sicht der Politik fast noch wichtiger – wie die Studiendauer u verkürzen und die Quote der erfolgreichen AbsolventInnen zu steigern sei. Die aufgrund des Anteils von 5 % nur relativ unbedeutenden zusätzlichen Verschiebungen je nach den gleichstellungspolitischen Leistungsbilanzen bleiben jedoch zumindest in den ersten Jahren nach Einführung des neuen Systems weitgehend unterhalb des Aufmerksamkeitshorizonts der

⁹ Die Initiative beschränkte sich zum damaligen Zeitpunkt bewusst auf die Universitäten (einschließlich der Universität der Künste), da die Hochschulverträge die Verpflichtung zum Abschluss von Zielvereinbarungen zur Förderung der Gleichstellung zwischen der Universität und ihren Fachbereich vorsahen, die Mehrzahl der Fachhochschulen aber aufgrund ihrer Größe überhaupt keine Untergliederung in Fachbereich hatten.

¹⁰ Zielvereinbarungen als Instrument erfolgreicher Gleichstellungspolitik. Ein Handbuch, hrsg. von den Frauenbeauftragten der Berliner Universitäten, HoHo Verlag Hoffmann & Hoyer, Kirchlinteln 2002

meisten Hochschulleitungen. Sie wurden z. B. bei den Berichten des Präsidenten der HU im Akademischen Senat oder im Kuratorium über die jeweiligen Ergebnisse überhaupt nicht erwähnt, und sie führten auch nicht zur Weitergabe an die „verursachenden“ Fachbereich bzw. Fakultäten. Anders war dies zunächst nur bei der FU, die von Anfang an die Gewinnerin dieses Modells beim Faktor Gleichstellung ist, und wo dies positiv vermerkt wurde. – Etwas später erreichten die Abzüge allerdings bei der TU eine solche Höhe, dass die kritische Masse überschritten wurde und dies durchaus beachtet wurde, was dann auch zu den mit der Einführung dieses Systems beabsichtigten Folgen eines verstärkten Bemühens um die Neuberufung von Frauen auf Professuren führte.

Die Frauenbeauftragten forderten nach den Erfahrungen mit den ersten Ergebnissen eine Erhöhung des Faktors Gleichstellung auf 10 %. Dies wurde ihnen nach den Wahlen von 2002 von der neuen Landesregierung im Koalitionsvertrag auch zugesagt und später wiederholt vom Wissenschaftssenator und dem Staatssekretär in Aussicht gestellt. Als es dann allerdings um die endgültige Ausformulierung des neuen Vertrags ging, suchten die Frauenbeauftragten die Einlösung dieses Versprechens vergebens. Die Verhandlungen über den Vertrag erfolgten wiederum nur zwischen den Präsidenten und der Senatsverwaltung. Versuche der Frauenbeauftragten sich zu diesem Thema dort einzubringen scheiterten. Von der Wissenschaftsverwaltung wurden die Frauenbeauftragten – im Sinne des neuen Konzepts steigender Autonomie der Hochschulen - auf eigene Verhandlungen mit den Präsidenten verwiesen. Dies gelang ihnen aber nicht. Die Hochschulleitungen waren aus ihrer Sicht schon genug damit beschäftigt, sich mit der Wissenschaftsverwaltung, dem Senator und den hinter ihnen stehenden Parlamentariern um die für sie wesentlichen Konfliktpunkte zu streiten und die – aus ihrer Sicht wiederum häufig als Zumutungen empfundenen - Forderungen des Staates abzuwehren. Sie sahen vor diesem Hintergrund überhaupt keine Notwendigkeit, auf die Gesprächswünsche der Lakof einzugehen, zumal dies für die Durchsetzung ihrer eigentlichen Anliegen gegenüber dem Staat nicht erforderlich war.

Bei späteren Nachfragen, wieso die Politik die vorher zugesagte Steigerung der relativen Gewichtung des Faktors Gleichstellung nicht eingehalten habe, kam die entwaffnende Antwort: die Menge der Konflikte sei zu hoch und der Widerstand der Präsidenten zu stark gewesen, anderes, wie die weitere Erhöhung des Anteils des in die leistungsbezogene Mittelvergabe einbezogenen Etat-Anteils¹¹ und die relative Erhöhung der Gewichtung des Faktors Lehre in der leistungsbezogenen Mittelvergabe bei den Universitäten von 47,5 % auf 50 % zu Lasten des Faktors Forschung, der auf 45 % reduziert wurde¹², hätte höhere Priorität gehabt.

Die Tatsache, dass mit dem neuen Vertrag von 2005 der Anteils des insgesamt in die leistungsbezogene Mittelvergabe einbezogenen Etat-Anteils bis 2008 auf 30 % erhöht wird, bedeutet allerdings, dass trotz der Niederlage der Gleichstellungspolitik auf der symbolischen Ebene der Politik (wo es beim geringfügigen Anteil von 5 % blieb) die absoluten Beträge der Gelder, die aufgrund unterschiedlicher Erfolge in der Gleichstellungspolitik zwischen den Universitäten umverteilt werden können, sich bei gleichen Werten der zugrunde gelegten

¹¹ Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur, und der Humboldt-Universität zu Berlin, vertreten durch den Präsidenten, vom 14. Juli 2005; nach § 3 Abs. 1 bzw. nach Anlage 2 Nr. 2 wird der Anteil der in die leistungsbezogene Mittelverteilung einbezogenen konsumtiven Mittel bei den Universitäten und Kunsthochschulen 2006 auf 20 % erhöht, 2007 auf 25 % und ab 2008 auf 30 %. Bei den Fachhochschulen beträgt er bereits ab 2006 30 %.

¹² Ebda., Anlage 2, Nr. 5. Bei den Fachhochschulen beträgt die Gewichtung 80 % Lehre, 15 % Forschung und Nachwuchsförderung sowie 5 % Gleichstellung.

Parameter durchaus verdoppeln können und von daher leichter als bisher als relevant betrachtete Größenordnungen überschreiten können.¹³

Veränderungen des Verhältnisses zwischen Frauenbeauftragten und Hochschulleitungen in den letzten Jahren

In den letzten Jahren kam es generell im Zusammenhang mit dem Thema Zielvereinbarungen zu intensiveren Kooperationen zwischen Frauenbeauftragten und Hochschulleitungen. Auch dort, wo die Umsetzung dieser Verpflichtung bisher noch nicht so recht klappte, hatten die Verhandlungen darüber im Vergleich zu früher stärker den Charakter eines gemeinsamen Nachdenkens darüber, wie man gleichstellungspolitische Verbesserungen unter Beachtung der spezifischen Gegebenheiten vor Ort realisieren könnte. Es besteht heute eine andere Kooperationsgrundlage als die frühere Priorität auf einer – damals zu recht – von Misstrauen geprägten Kontrollfunktion der Frauenbeauftragten, wie sie sich in den frühen Frauenförderrichtlinien und deren Verfahrensregeln dokumentierte.

Wichtig für das veränderte Verhältnis zu den Hochschulleitungen – dass sich zeitlich parallel, aber auch unabhängig von den Hochschulverträgen entwickelte - war u. a. die Gestaltungsmöglichkeit der Hochschulen bei der Konkretisierung der Sonderprogramme zur Frauenförderung auf Landes- und Bundesebene, insbesondere seit dem HWP, das 2001 in Kraft trat. Hier ist zu beachten, dass im Land Berlin die Gelder im Unterschied zu vielen anderen Ländern nicht zentral vergeben wurden, sondern den Hochschulen nach einem Schlüssel zur eigenen Gestaltung ganz unterschiedlicher Programme zugewiesen wurden, wenn auch unter der Aufsicht einer gemeinsamen Landeskommission. In diesem Prozess bekamen die Frauenbeauftragten und die Kommissionen, mit denen sie zusammenarbeiteten, Managementfunktionen – insbesondere dann, wenn sie die Programme auch noch selber administrierten – und die damit verbundene inhaltliche Kooperation mit Hochschulleitung und Verwaltung in Bezug auf die Planung und Gestaltung des Einsatzes der Mittel führte als Nebeneffekt auch zu anderen Formen der Akzeptanz.

Viele Frauenbeauftragte in Berlin und auch in anderen Bundesländern haben in den letzten Jahren die Erfahrung gemacht, dass sie deutlich häufiger als früher mit der Hochschulleitung bzw. mit einzelnen Personen in dieser Leitung reden (häufig vorbereitet durch enge Kontakte zu den diversen ReferentInnen in der Leitungsebene), ohne dass dies in Regeln formalisiert wäre, und dass eine andere Bereitschaft besteht, gemeinsam über Gestaltungsmöglichkeiten nachzudenken. Gegenstand solcher Gespräche sind Elemente von Sonderprogrammen, aber auch die Verbindung solcher Sonderprogramme mit anderen Instrumenten der Personalplanung aus eigenen Haushaltsmitteln, die Nutzung der Juniorprofessur für die Gleichstellungspolitik, die Entwicklung von eigenen Mentoringprogrammen oder auch die Integration von Genderaspekten in die Anträge zu den Exzellenzprogrammen¹⁴. In diesem Prozess ist ein anders Klima entstanden als die frühere Rollenverteilung, nach der die Frauenbeauftragten vor Hochschulgremien Missstände anklagten (obwohl wir dies auch heute noch zu bestimmten Themen gelegentlich tun müssen), die Hochschulleitungen sich das eher mit Abwehr angehörten und die Frauenbeauftragten bei den VertreterInnen der Studierenden,

¹³ In der TU Berlin ist dieser Zustand bereits auf der Basis des Hochschulvertrags von 2001 erreicht worden. Nachdem dort insbesondere wegen schlechter Werte bei der Neuberufung von Professorinnen bis zu 1 Mio. € an die FU abgegeben werden mussten, wurde das Thema von den Leitungsgremien der TU sehr viel ernsthafter behandelt als früher. Inzwischen haben sich die Frauenanteile bei den Neuberufungen deutlich verbessert.

¹⁴ Das letztere erfolgte allerdings insbesondere nach dem Schreiben des Präsidenten der DFG vom Februar 2006, in dem dieser unter Verweis auf die externen Gutachterinnen und Gutachter die unbefriedigenden Aussagen zur Gleichstellungspolitik in den meisten Anträgen der Universitäten kritisiert hatte!

der Wissenschaftlichen MitarbeiterInnen und bei den mehr oder weniger gewerkschaftlich orientierten MitarbeiterInnen aus Technik und Verwaltung Unterstützung suchten und sie dort auch am ehesten fanden – am zuverlässigsten in der Regel bei den Studierenden.

Um Missverständnisse zu vermeiden, soll aber zugleich klargestellt werden: die Zusammenarbeit zwischen Hochschulleitungen und Frauenbeauftragten ist an den meisten Hochschulen aus unserer Sicht auch heute noch keineswegs optimal. Die Sicherstellung der für unsere Arbeit erforderlichen frühzeitigen Information über wichtige hochschulpolitisch Entwicklungen hängt - gerade vor dem Hintergrund schwindender Macht der Gremien gegenüber stärker werdenden Hochschulleitungen - sehr stark von der Einbindung in informelle Informationskanäle ab, die an verschiedenen Hochschulen besser oder schlechter funktioniert und stark von Personen abhängen kann. Die wenigsten Frauenbeauftragten haben die Möglichkeit, regelmäßig an den Sitzungen der Hochschulleitung teilzunehmen, wie dies im Bayerischen Hochschulgesetz vorgesehen ist.¹⁵ Dennoch: Die Arbeitsbeziehungen zwischen Frauenbeauftragten und Hochschulleitungen sind heute in der Regel sachlicher, pragmatischer, ergebnisorientierter und stärker vom Bemühen um konstruktive Lösungen geprägt als in der Anfangsphase einer institutionalisierten Gleichstellungspolitik an Hochschulen.

Mehr Autonomie für Hochschulen – wie damit umgehen?

Der Umgang mit verstärkter Autonomie für Hochschulen wird unter den Frauenbeauftragten häufig diskutiert. Wir nehmen zur Kenntnis, dass fast alle Parteien dies positiv sehen und aktiv fördern wollen. Auch wir sehen diese Entwicklung inzwischen gelassener als noch vor ein paar Jahren.

In einem Punkt haben wir allerdings unsere Skepsis behalten - beim Berufungsrecht. Zwar sind auch hier unsere Befürchtungen heute etwas geringer als früher. Zum einen hat der Frauenanteil bei Berufungen sich verbessert, wenn er auch längst noch nicht so ist, dass von echter Gleichstellung zu reden ist. Zum anderen haben wir konstatiert, dass Minister und Senatoren in der Praxis doch nur außerordentlich selten unsere Einsprüche zum Anlass genommen haben, nicht nur noch einmal nachzufragen, sondern tatsächlich abweichend zu berufen. Trotzdem war das Wissen darum, dass so etwas passieren könnte, als Hintergrund für die Aktionsmöglichkeiten der Frauenbeauftragten in Berufungsverfahren innerhalb der Hochschule durchaus hilfreich. Wenn diese Möglichkeit nicht mehr bestehen sollte, würde uns an dieser Stelle ein Instrument aus der Hand geschlagen, ohne dass Ersatz in Form einer anderen Appellationsinstanz in Sicht ist.

Exkurs: Verhältnis von Hochschulverträgen, zunehmender Autonomie und inneruniversitärer Demokratie

Meinensserachtens ist nicht immer ein so direkter Zusammenhang zwischen mehr Autonomie für die Hochschule und mehr Gestaltungsmacht der Hochschulleitung im Vergleich zur früheren Abhängigkeit von staatlicher Aufsicht auf der einen Seite und mehr inneruniversitärer Demokratie auf der anderen Seite zu verzeichnen, wie dies häufig dargestellt wird, und wie es auch im Beitrag aus der Freien Universität Berlin auf dieser Veranstaltung berichtet wurde. Die Entwicklung in den verschiedenen Hochschulen ist in dieser Hinsicht unterschiedlich. Zwar hat die Berliner Erprobungsklausel es den Hochschulen freigestellt, von insgesamt sechzig Paragraphen des BerlHG abzuweichen, wenn sie dies denn

¹⁵ Bayerisches Hochschulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Oktober 1998, Artikel 28 Abs. 2 Nr. 7

wollen, aber die Hochschulen haben das ganz unterschiedlich genutzt. So wird an der FU z. B. der Akademische Senat überhaupt nicht mehr um Stellungnahmen zu Berufungslisten gebeten, der Senat wird mit weniger Themen befasst als früher, und er tagt auch seltener. An der HU ist dies dagegen nicht der Fall. In der Verfassung der HU sind dem Akademischen Senat faktisch bisher kaum Rechte weggenommen worden.¹⁶ Es gibt allerdings an der Humboldt-Universität durchaus auch einen Trend zu einer stärkeren Bestimmung der Entwicklung durch die Hochschulleitung und zur Beteiligung der Gremien erst zu einem späteren Zeitpunkt, wenn entscheidende Weichen schon gestellt sind. Eine solche Entwicklung – die im allgemeinen Trend zur politisch gewollten Stärkung der Hochschulleitungen liegt – ist im Unterschied zur völligen Entziehung eines Sachverhalts aus der Gremienzuständigkeit aber allein durch formelle Mitbestimmungsrechte nicht zu verhindern. Die Herausforderung besteht hier für Gleichstellungspolitik genauso wie für andere Akteurinnen und Akteure in der Hochschulpolitik darin, auf solche Vorverlagerungen von Entscheidungsprozessen zu reagieren und ihnen in ihren Strategien adäquat Rechnung zu tragen.

¹⁶ Allerdings wurden frühere formelle Beschlussrechte des Akademischen Senats zur Einrichtung von Studiengängen gem. § 61 Abs. 1 Nr. 3 BerIHG in der neuen Vorläufigen Verfassung der Humboldt-Universität von 1997 in § 5 Abs. 1 Nr. 7 offiziell in Vorschlagsrechte umgewandelt. In diesen Fällen war aber auch früher die Genehmigung des Senators erforderlich, die nach der neuen Verfassung nun durch eine „Entscheidung“ des Kuratoriums abgelöst worden ist; dies ist nun der Ort geworden, an dem der Senator ggf. seine Einwände einbringt. In diesem neuen System hat in der Praxis die Befassung im Akademischen Senat die gleiche Bedeutung wie früher. Wenn es im Kuratorium Rückverweise gibt, dann in der Regel aufgrund eines entsprechenden Antrags des Senators oder seines Vertreters im Kuratorium, also faktisch der gleichen Staatsseite, die vorher Genehmigungsvorbehalte aussprach und zurück verwies.