

Flexibilisierung der Hochschulhaushalte

*Der Band verdankt sein Zustandekommen einer Initiative der Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft, Vorstandsbereich Hochschule und Forschung.
Die Drucklegung erfolgte mit freundlicher Unterstützung der
Hans-Böckler-Stiftung.*

Peer Pasternack (Hrsg.)

Flexibilisierung der Hochschulhaushalte

Handbuch für
Personalräte und
Gremienmitglieder

SCHÜREN

Die Deutsche Bibliothek – CIP Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich

Schüren-Verlag
Deutschhausstraße 31 · D-35037 Marburg
www.schueren-verlag.de
© Schüren 2001
Alle Rechte vorbehalten
Druck: Difo-Druck, Bamberg
Printed in Germany
ISBN 3-89472-179-0

Inhalt

<i>Peer Pasternack</i> Haushaltsflexibilisierung an Hochschulen	7
<i>Konzeptionelle Grundlagen</i>	
<i>Thomas Behrens</i> Von der Kameralistik zum Globalhaushalt Prinzipien der Haushaltsführung	17
<i>Dorothea Mey</i> New public management (NPM)	27
<i>Peer Pasternack</i> Qualitätsmanagement an Hochschulen	34
<i>Der Globalhaushalt</i>	
<i>Thomas Behrens</i> Der Weg zum Globalhaushalt	47
<i>Thomas Behrens</i> Leistungsbezogene Mittelverteilung	60
<i>Peer Pasternack</i> Evaluation an Hochschulen	70
<i>Wolfgang Krieger</i> Budgetierung, leistungsbezogene Kennzahlen und Controlling	78
<i>Thomas Behrens</i> Voraussetzungen der Handhabung großer dezentraler Budgets	88
<i>Elemente und Instrumente der Organisationsentwicklung</i>	
<i>Margret Bülow-Schramm</i> Leitbildentwicklung	99
<i>Wolfgang Krieger</i> Hochschulentwicklungsplanung	107
<i>Thomas Behrens</i> Profilbildung an Hochschulen	117

<i>Dorothea Mey</i> Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur	123
<i>Margot Körber-Weik / Diana Schmidt</i> Gleichstellungspolitik und Hochschulfinanzierung	130
<i>Thomas Neie</i> Rechtsformen staatlicher Hochschulen	147
<i>Diethard Kuhne</i> Personalmanagement unter Bedingungen budgetierter Haushalte	160
<i>Wolfgang Krieger</i> Outsourcing	175
<i>Anke Burkhardt</i> Rechtsformänderungen von Hochschulklinika	181
 <i>Management und Mitbestimmung</i>	
<i>Diethart Kuhne</i> Neues Steuerungsmodell und Mitbestimmung	199
<i>Hansjürgen Otto</i> Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt	207
<i>Thomas Behrens</i> Hochschulräte und Kuratorien	224
<i>Georg Classen</i> Integration der Behindertenförderung	233
<i>Achim Brötz</i> Die Einführung neuer EDV-Systeme aus der Sicht des Personalrats	249
 <i>Glossar</i>	
<i>Peer Pasternack</i> Die Reform von Hochschulverwaltung, -organisation und -finanzierung. Glossar	259
Autorinnen & Autoren	326

Peer Pasternack

Haushaltsflexibilisierung an Hochschulen

Einführung

An Hochschulen steht eine differenzierte Struktur der Willensbildung, des Interessenabgleichs und der Entscheidungserzeugung zur Verfügung. Fünf Stränge unterschiedlichen Charakters und Gewichts bilden diese Struktur: die Hochschulverwaltung (bislang noch als staatliche Auftragsverwaltung, künftig zunehmend mit eigenständigen Managementfunktionen), die akademische Selbstverwaltung (mit professoralem Übergewicht), die studentische Selbstverwaltung, das Beauftragtenwesen (personengruppenbezogene Beauftragungen: Gleichstellungs-, Ausländer-, Behindertenbeauftragte, daneben sachbezogene Beauftragungen: Umweltschutz-, Datenschutz- und Arbeitssicherheitsbeauftragte) und die Personalvertretung/en (aus der Perspektive der nichtprofessoralen und nichtstudentischen Hochschulmitglieder agierend).

Die Kompetenz- und Ressourcenverteilung innerhalb dieser Struktur ist sehr ungleichgewichtig. Das macht sich seit geraumer Zeit auch bei der grundsätzlich neu ausgerichteten Hochschulreformdebatte bemerkbar. Deren Ausgangspunkte sind dreierlei. Zunächst wird von den Hochschulen verlangt, dass sie ihr traditionelles Leistungsprofil erweitern sowie ihre Leistungen steigern. Beides ließe sich, sofern die bisherigen Funktionsabläufe an den Hochschulen beibehalten werden sollen, nur bei erhöhter Mittelzuweisung realisieren. Dem aber stehen die Prioritätensetzungen der öffentlichen Haushaltsverwalter und -gesetzgeber entgegen: Diese bewirken eine Mittelverknappung im Hochschulbereich. Infolgedessen lassen sich die faktischen Erwartungen so formulieren: Die Hochschulen sollen mit verminderten Mitteln erweiterte Leistungen erbringen. Das stellt vordergründig eine widersprüchliche Anforderung dar und ist insoweit ein Problem.

Die Hochschulen reagieren darauf zunächst mit dem Verweis auf ihre chronische Unterfinanzierung. Dies löst bei den zuständigen Politikern folgende Reaktionen aus: 1. sei die Unterfinanzierung sei in der Tat nicht völlig von der Hand zu weisen; 2. gäbe gleichwohl die öffentliche Kassenlage kaum mehr her; 3. im übrigen jedoch hätten die Hochschulen bislang versäumt, über Organisationsoptimierung interne Effizienzpotentiale zu erschließen,

um mit den gegebenen Mitteln gestiegene Leistungsanforderungen zu bewältigen: mangelhafte Organisationsstrukturen in den Hochschulen seien es, die ein inakzeptables Verhältnis von monetärem Input und dem Leistungsausput bewirkten.

An die so vorstrukturierte Problemwahrnehmung schließt sich in den aktuellen Debatten an, dass unter dem Titel ‚Hochschulmanagement‘ betriebswirtschaftlich inspirierte Lösungen angeboten werden: Die Hochschulen sollten sich als quasi-ökonomische Subjekte begreifen, die auf einem Quasi-Markt, also innerhalb von Tauschverhältnissen operieren. Dort müssten sie mit ihresgleichen oder anderen Marktteilnehmern um möglichst (preis-)günstige Platzierung innerhalb von Angebots- und Nachfragestrukturen konkurrieren. Ebenso wie die Hochschulen als ganze sollten sich die Fachbereiche und Institute innerhalb ihrer jeweiligen Hochschule verstehen und entsprechend handeln. Ein solches wettbewerbliches Handeln setzte dann – so die Annahme, die diesen Vorschlägen zugrunde liegt – Ressourcen frei, die mit verminderten Mitteln erweiterte Leistungen ermöglichen.

Bestandteil dieser neuen inhaltlichen Zurichtung der Hochschulreformdebatte ist der Import bislang sektorfremder Konzepte, die mehr oder weniger elegant auf die Bedürfnisse des Hochschulsystems, der einzelnen Hochschule bzw. des Institutes zugeschnitten werden. Unter dem Titel ‚Hochschulmanagement‘ gelangen kaufmännische Buchführung, Personalmanagement, Qualitätsmanagement und dgl. in die Diskussionen um die Hochschulentwicklung – bis vor wenigen Jahren im wörtlichen Sinne unerhört.

Das wichtigste und am weitesten vorangeschrittene Reformprojekt ist die Globalisierung bzw. Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Hierbei ist die Interessenschnittmenge zwischen den konfligierenden Partnern der Hochschulpolitik so groß, dass die flächendeckende Durchsetzung prinzipieller Globalzuweisungen absehbar ist. Das Interesse der Hochschulen an Selbststeuerungszuwachs einerseits und das Interesse des Staates an der Delegation der Konflikte um die Verteilung geminderter Mittel andererseits überlappen sich hinreichend. Das vereint beide Partner darin, sonstige Bedenken über Risiken und Nebenwirkungen der Budgetierung zurückzustellen. Eine Reihe von Problemen wird dann ‚lediglich noch‘ der Umgang mit diesen globalisierten Haushalten aufwerfen: d.h. wie die Höhe der Globalzuweisung zu bestimmen ist, wie hochschulintern die Mittelverteilungen zu bewerkstelligen sind, und wie diverse Folgeprobleme gelöst werden könnten.

Für Personalvertretungen und Selbstverwaltungsakteure ergibt sich daraus eine beträchtliche Herausforderung: Sie müssen sich in bis vor kurzem für den Hochschulbereich völlig irrelevante Konzepte, Begrifflichkeiten

ten und Denkweisen einarbeiten. Nur so haben sie die Chance, auf eine Augenhöhe mit den Protagonisten dieser Entwicklung in Hochschulverwaltungen, Ministerialapparaten und externen Beratungsagenturen zu gelangen. Zudem müssen sie unablässig sachangemessene Bewertungen der neuen Reformkonzepte vornehmen: Worin bestehen die jeweils berührten Interessen der MitarbeiterInnen, die von den Personalräten vertreten und den Gremienmitgliedern repräsentiert werden? Welche Instrumente stehen zur Interessendurchsetzung zur Verfügung? Dabei muss grundsätzlich ein Fehler vermieden werden: Es ist zwar die Aufgabe von Personalvertretungen und Gremienmitgliedern, bestimmte Interessen von Gruppen zu vertreten, nicht jedoch, Fortschritt zu verhindern. Nicht allein, dass dies auf Dauer nicht aussichtsreich wäre – es verhinderte auch Verbesserungen, die aus Veränderungen resultieren können.

Jedenfalls ergeben sich sowohl neue Inhalte der Interessenvertretung an Hochschulen, wie diese auch neue Instrumente erzwingen. Ganz allgemein ergeben sich die wesentlichen Veränderungen daraus, dass die wichtigsten Hochschulreform-Ideen mehr Wettbewerbsfähigkeit erzeugen wollen, um die (teils vermeintliche, teils tatsächliche) öffentlich-rechtliche Gemütlichkeit zu untergraben.

Die neuen Inhalte der Interessenvertretung an Hochschulen betreffen sowohl die Erhaltung als auch die Gestaltung der Arbeitsplätze. Hinsichtlich der Erhaltung von Arbeitsplätzen müssen sich Interessenvertretungen nicht nur auf eine generelle Effizienzorientierung einstellen, sondern auch auf die personalrelevanten Folgen der Haushaltsbudgetierung – insbesondere wenn es in dessen Folge einmal zu einem richtigen Hochschulpersonalmanagement kommt –, auf geplante Rechtsformänderungen (insbesondere für Hochschulkliniken) und Outsourcing.

So erhalten die Hochschulen mit der Flexibilisierung der Haushalte auch Freiräume in der Gestaltung ihrer Stellenpläne. Denkbar wird – bei konsequenter Anwendung der Haushaltsbudgetierungslogik – etwa, dass die Hochschule beschließt, einen Teil der Stellen zu streichen, um die dadurch frei werdenden Mittel zur Aufstockung der Vergütung bei anderen Stellen zu verwenden. Ebenso ist mit einer Intensivierung der Verteilungskämpfe zu rechnen: Denn wo staatliche Stellenpläne relative Sicherheit geben, da sie ausfinanziert sind, dort muss die Hochschule im budgetierten Haushalt mit dem jeweiligen Zuschussvolumen auskommen. Im Anschluss daran kann die Forderung nach mehr Flexibilität unter anderem dazu führen, dass die Anzahl der ungesicherten Arbeitsverhältnisse, etwa wissenschaftliche Hilfskraftstellen, steigt – zumal

diese weitgehend ohne Berücksichtigung des vielfach als hinderlich geltenden Personalvertretungsrechts bewirtschaftet werden können.¹

Noch aktueller sind Rechtsformänderungen. Insbesondere für Hochschulkliniken werden sie diskutiert und bereits umgesetzt, doch bezieht sich die Debatte zunehmend auch auf ganze Hochschulen – etwa unter dem Stichwort Stiftungshochschulen. Hier müssen die Personalvertretungen und Gremienmitglieder am Anfang jeweils eine Bewertung der in Rede stehenden Rechtsform(en) vornehmen können. Bei der Überführung in einen Landesbetrieb z.B. besteht kein besonderer Handlungsbedarf, denn dort sind die für den öffentlichen Dienst geltenden beschäftigungsrelevanten Rechtsvorschriften, Tarifverträge, Vereinbarungen usw. ebenso verbindlich. Anders bei der Überführung in eine Anstalt des öffentlichen Rechts oder private Trägerschaft: dort übernimmt eine neue juristische Person die Position des Arbeitgebers. Daraus ergeben sich gesetzliche Verpflichtungen, auf deren Einhaltung die Personalvertretung achten muss.²

Neben dem Bemühen, Arbeitsplätze zu *erhalten*, muss sich der Personalrat im Zuge der Hochschulorganisationsreformen auch verstärkt darum kümmern, wie die (verbleibenden) Arbeitsplätze an der Hochschule *gestaltet* werden. Der den Reformen zu Grunde liegende Wettbewerbsansatz folgt zunächst aus politisch gesetzten Anforderungen. Wenn wir diese darin zusammenfassen, dass in einer Situation der Mittelverknappung von den Hochschulen Leistungserweiterungen erwartet werden, dann soll also mit weniger Mitteln mehr geleistet werden. Damit wird, anders gesagt, Leistungsverdichtung erwartet – womit ein klassisches Thema betrieblicher Auseinandersetzungen den öffentlich-rechtlichen Sektor erreicht.

Die praktische Organisation von Leistungsverdichtungen erfolgt auf vielfältigen Wegen, zu denen die Interessenvertretungen sämtlichst Kompetenz erwerben müssen. Auch hierbei werden die Personalvertretungen nicht als Fortschrittsverhinderer auftreten können. Es ist folglich nach Schnittmengen der Interessen von Hochschulleitungen und Beschäftigten zu suchen. Solche bestehen bspw. in den erfolgversprechendsten Anreizwirkungen. Für wissenschaftliche MitarbeiterInnen etwa bestehen diese nicht vorrangig in monetären *incentives*, sondern bei der Ausgestaltung ihrer eigenen Arbeit: Die höchste Anreizwirkung wird selbständigem Arbeiten, Eigenverantwortung und der Freistellung für Forschung zugeschrieben.³

1 vgl. den Beitrag von Diethard Kuhne: Personalmanagement unter Bedingungen budgetierter Haushalte

2 vgl. den Beitrag von Anke Burkhardt: Rechtsformänderungen von Hochschulklinika

Hier können z.B. Bemühungen um die Einführung von Qualitätsmanagement durchaus erfolgversprechend anknüpfen. Soweit es sich um Total Quality Management handelt, wird dieses – bei konsequenter Umsetzung – von Enthierarchisierung und Verantwortungsdelegation begleitet sein. Damit können korrespondierende positive Effekte der Leistungsverdichtung erzeugt werden, welche die Leistungsverdichtung selbst aus der Sicht der MitarbeiterInnen tragbar werden lassen. Ein solcher Effekt dürfte vor allem erhöhte Arbeitszufriedenheit sein. Diese wiederum könnte sich daraus ergeben, dass als Folge eines hochschuladäquat adaptierten Qualitätsmanagements nicht mehr permanent die Folgen mangelnder Prozessqualität – wie Havarien, Mehrarbeit, angespannte Arbeitsatmosphäre und dgl. – bewältigt werden müssen.

Zwingende Folge der angezielten Outputorientierung im Hochschulbereich werden regelmäßige Leistungsbewertungen sein. In Lehre und Forschung wird dafür zunehmend versucht, in Gestalt von Evaluationen Akzeptanz zu erzeugen. Doch auch im Bereich Verwaltung werden systematische Leistungsbewertungen einziehen, nicht zuletzt in der Form eines permanenten Vergleichs der Hochschulverwaltung mit der Effizienz und Effektivität privater Leistungserbringer. Darauf sollten die Beteiligten sich einstellen, um von vornherein sachkundig an der Lösung des zentralen Problems jeglicher Evaluation mitwirken zu können: der Beantwortung der Frage, anhand welcher Kennzahlen und Indikatoren die Leistungen festgestellt werden sollen.

Evaluation heißt auch Mitarbeiterkontrolle – und damit wird wiederum ein klassisches Konfliktfeld bestellt. Die Hochschule ist an Daten interessiert, die vermeintliche oder tatsächliche Schwachstellen und Einsparpotentiale aufdecken. Dem Personalrat muss einerseits ebenfalls an einer effizienten Arbeitsorganisation gelegen sein, da auch ihm der Erfolg der Hochschule im Interesse der Beschäftigten nicht gleichgültig sein kann. Andererseits muss er aber zugleich die Interessen der Beschäftigten im Auge behalten. Das heißt nicht zuletzt, der ungehemmten Kontrolle von Arbeitsverhalten und Leistung entgegenzutreten. Wohl kann der Personalrat auch Kontrollen zustimmen, die dem Fehlverhalten Einzelner zu Lasten ihrer KollegInnen entgegenwirken sollen. Vor allem aber muss er immer daran interessiert sein, dass sämtliche Auswertungen und Kontrollen möglichst transparent und nachvollziehbar sind.⁴

3 vgl. den Beitrag von Wolfgang Krieger: Budgetierung, leistungsbezogene Kennzahlen und Controlling

4 vgl. den Beitrag von Achim Broetz: Die Einführung neuer EDV-Systeme aus der Sicht des Personalrats

Mittelfristig ist damit zu rechnen, dass alle diese bisher genannten Aspekte der Gestaltung von Arbeitsplätzen – Qualitätsmanagement, Leistungsbewertungen usw. – über Zielvereinbarungen geregelt werden. Das Problem bei der Aushandlung von Zielvereinbarungen besteht insbesondere auf den unteren Hierarchieebenen darin, dass sie nicht unter Bedingungen gleichberechtigter Kommunikation stattfinden. Abhängigkeitsverhältnisse unterschiedlicher Art (z.B. über die professorale Weisungsbefugnis, Zusagen oder Versagungen von Vertragsbefristungen bzw. Qualifikationen) prägen das Arbeitsverhältnis der wissenschaftlich Beschäftigten. Daher sollten Zielvereinbarungen nicht nur eine Sache der individuellen Aushandlung sein, sondern unter Beteiligung bspw. des Personalrats stattfinden.⁵

Einige der neuen *Formen* der Interessenvertretungsarbeit unter den Bedingungen der neuen Hochschulreform sind alte. Gleichwohl sind sie auf die neuen *Inhalte* anzuwenden, was Anpassungen erfordert. So sind bspw. von der Vielzahl angestrebter Veränderungen beinahe alle gesetzlichen Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes berührt, doch ist das geltende Personalvertretungsrecht auf die Besonderheiten betriebswirtschaftlich inspirierter Hochschulsteuerung nur unzulänglich eingerichtet. Insbesondere wird es dem Prozesscharakter vieler Reformvorgänge nicht hinreichend gerecht: Die bestehenden gesetzlichen Vorgaben sehen nur die Beteiligung an Einzelmaßnahmen vor, was die frühzeitige Beteiligung der Personalräte erschwert.

Dennoch hält das geltende Personalvertretungsrecht auch für die Mitwirkung an new-public-management-orientierten Hochschulorganisationsreformen relevante Instrumente bereit: das Recht auf rechtzeitige und umfassende Unterrichtung; die Verpflichtung zu gemeinschaftlichen Besprechungen; die Anhörung bei der Vorbereitung von Entwürfen zu Organisations- und anderen Plänen; die Mitwirkung bei betrieblichen bzw. behördlichen Grundsätzen der Personalplanung, bei der Auflösung, Einschränkung, Ver- oder Zusammenlegung von Dienststellen oder wesentlichen Teilen von ihnen, bei Aufträgen zur Überprüfung der Organisation oder Wirtschaftlichkeit durch Dritte; die Mitbestimmung bei der Einführung, Anwendung automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten, Einführung, Anwendung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze u.a., ohne die ein komplexes Planungskonzept nicht realisierbar ist.

5 vgl. den Beitrag von Diethard Kuhne: Neues Steuerungsmodell und Mitbestimmung

Das naheliegendste Instrument, um die Interessen von Beschäftigten und Hochschulleitung abzugleichen, dürfte die Dienstvereinbarung sein. Diese könnte auch zum Komplementärinstrument der Zielvereinbarung ausgebaut werden. Dienstvereinbarungen erlauben einerseits die allgemeine Regelung einer Vielzahl von zu definierenden Maßnahmen; sie gestatten andererseits auch die Festlegung auf eine frühzeitige Beteiligung der Personalvertretung, die dann eine stärkere Mitgestaltung der Maßnahmen ermöglicht. Als bislang eher selten genutzte Form der Personalratsbeteiligung haben Dienstvereinbarungen einige Vorteile gegenüber herkömmlichen Verfahren. Sie können die Beteiligungssachverhalte freier festlegen, die Beteiligungsverfahren offener gestalten und darüber hinaus die Verfahrensbeteiligten sowohl auf der Dienststellenseite wie auf der Personalvertretungsseite eigenständig bestimmen. Insbesondere erlauben sie, aktiven Einfluss auf die Gestaltung von Prozessen zu nehmen, anstatt lediglich unerwünschte Maßnahmen zu verhindern. Das Interesse der Hochschule an Dienstvereinbarungen dürfte um so größer sein, je mehr sie an einer aktiven Mitgestaltung der Hochschulentwicklung durch das Personal insgesamt und die einzelnen KollegInnen am Arbeitsplatz interessiert ist.⁶

All diesen Fragen und Problemkreisen widmen sich die Beiträge dieses Bandes. Sie sollen interessierten Personalvertretungs- und Gremienmitgliedern die Möglichkeit eröffnen, sich effizient ins Bild zu setzen, um den Gesprächs- und Verhandlungspartnern an den Hochschulen und in den Ministerien kompetent begegnen zu können.

Hervorgegangen ist das vorliegende Handbuch aus der Arbeit einer Teamerguppe beim GEW-Hauptvorstand. Diese hatte in den Jahren 1998 bis 2000 Seminare zur Globalisierung der Hochschulhaushalte angeboten und in mehreren Landesverbänden durchgeführt. Mitglieder der Gruppe waren Wolf André-Deitert, Thomas Behrens, Uli Jahnke, Gerd Köhler, Wolfgang Krieger, Diethard Kuhne, Dorothea Mey und Peer Pasternack.

Die durchgeführten Seminare qualifizierten nicht allein die TeilnehmerInnen aus den Landesverbänden, sondern auch die ReferentInnen. Darauf aufbauend konnten aus den Referaten die hier versammelten Texte entstehen. Für einige Themen haben wir uns zudem um die Gewinnung externer AutorInnen bemüht, für deren Beteiligung an dieser Stelle herzlich gedankt sein soll.

6 vgl. den Beitrag von Hansjürgen Otto: Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt

Konzeptionelle Grundlagen

Thomas Behrens

Von der Kameralistik zum Globalhaushalt

Prinzipien der Haushaltsführung

Wie ordnet sich die staatliche Hochschulfinanzierung in die grundsätzlichen haushaltspolitischen Prozesse ein? Was unterscheidet die Globalisierung der Haushalte von ihrer Flexibilisierung? Worin bestehen die (bisherigen) Grundsätze der Haushaltsführung? Welche Flexibilisierungsinstrumente stehen schon in der kameralistischen Haushaltsführung zur Verfügung, und welche sollen durch Globalisierung hinzu kommen? Welche Bedenken bestehen hinsichtlich einerseits kameralistischer und andererseits flexiblierter Haushaltsführung?

Am Anfang der Hochschulreform in Deutschland steht eine Änderung der Hochschulfinanzierung. Bedingt durch die chronische Unterfinanzierung des tertiären Bildungssektors bei gleichbleibend hohen Studierendenzahlen begann die Politik auch für den Hochschulbereich an eine Änderung der Hochschulfinanzierung zu denken. Da die in Deutschland herrschende Kameralistik allgemein als bürokratisch und kostenintransparent galt, wurde hier an einen Paradigmenwechsel gedacht. Die Einführung von Globalhaushalten im Hochschulsektor erschien als der Schlüssel zur Lösung eines Großteils aller Probleme.

*Paradigmen-
wechsel*

1. Rechtliche und politische Hintergründe

Die Frage nach grundlegenden Änderungen im Hochschulwesen ist eine Frage nach der Reform der Hochschulfinanzierung; will man sich dieser Frage nähern, muss man beim Budgetrecht des Parlaments ansetzen. Historisch gesehen ist das Budgetrecht das dem Monarchen abgerungene Recht des Parlaments, darüber zu ent-

*Budgetrecht des
Parlaments*

scheiden, welche Ziele und Zwecke mit den verfügbaren öffentlichen Mitteln verfolgt werden sollen.

Steuerungsfunktion des Budgetrechts

Das parlamentarische Budgetrecht, so wie es im Grundgesetz und in den Landesverfassungen normiert ist, dient deshalb im Kern dem Ziel, sowohl die finanzielle Belastung des Bürgers so gering wie möglich zu halten, als auch gleichzeitig durch die öffentlichen Einrichtungen für den Bürger mit den vorhandenen Mitteln effektive Leistungen zu erbringen. Es ist deshalb einsichtig, dass die Kompetenz des Parlaments zur Beschlussfassung über den Haushalt eines der wichtigsten Mittel darstellt, um der demokratischen Struktur der Verfassung und damit insbesondere der Vormachtstellung des Parlaments gegenüber der Exekutive Geltung zu verschaffen. Die Steuerungsfunktion des Budgetrechts kommt dadurch zum Ausdruck, dass dem vom Parlament beschlossenen Haushaltsplan im Ergebnis die Funktion eines staatlichen Handlungs- und Wirtschaftsplans zugewiesen wird. Der Haushaltsplan stellt insoweit das maßgebliche Gesamtprogramm für die zentralen Bereiche der Politik während des Etatzeitraums dar.

Kontrollfunktion des Budgetrechts

Zur Sicherung dieser Steuerungsfunktion des parlamentarischen Budgetrechts wurden im Laufe der Zeit eine Reihe von Prinzipien entwickelt, auf die im einzelnen noch einzugehen sein wird – es handelt sich dabei u.a. um die Grundsätze der Vollständigkeit des Haushalts, der sachlichen Spezialität sowie der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Die Ermächtigungen des Haushaltsplans müssen danach so präzise und vollständig sein, dass das Finanzgebahren der öffentlichen Hand transparent und steuerbar ist. Neben dieser Steuerungsfunktion steht die Kontrollfunktion des parlamentarischen Budgetrechts; im Sinne der neueren Steuerungsmodelle wird in Zukunft von weitaus größerer Bedeutung als zuvor sein, ob die Zielsetzungen erreicht und die Wirkungen erzielt wurden, für die das Parlament Mittel bewilligt hat.

herkömmliches System des Haushaltsrechts

Das herkömmliche System des Haushaltsrechts ist heftiger Kritik ausgesetzt, weil es erhebliche Schwächen aufweist. Von seiner ganzen Anlage her ist es eine finanzwirtschaftliche Einnahmen- und Ausgabenrechnung, die auf eine input-orientierte Steuerung des Finanzgebahrens der öffentlichen Hand ausgerichtet ist. Dieses Haushalts- und Rechnungswesen liefert nicht unmittelbar steuerungsrelevante Informationen über Handlungsergebnisse, Produkte oder Dienstleistungen der Exekutive. Für eine output-

orientierte Planung und Steuerung im Sinne vorgegebener Politikziele ist es daher wenig geeignet. Des Weiteren lässt die bis jetzt geltende Gliederung des Haushalts nur äußerst unzureichende Aussagen über die organisationsrechtliche Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zu. Auch liefert die mit dem geltenden Haushalts- und Rechnungswesen generierte Datenlage kein unmittelbares Bild des Ressourcenverbrauchs der öffentlichen Einrichtungen. Schließlich führen viele gesetzliche Detailvorschriften, Haushaltsgrundsätze etc. zu einem vergleichsweise starren Haushaltsgefüge, das zwar der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs dient, das aber zugleich zu Lasten der Flexibilität des Handelns der Exekutive geht und damit die Möglichkeiten erschwert, Entscheidungen zeit- und bedarfsgerecht zu treffen.

2. Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltsführung aller öffentlichen Haushalte ist gesetzlich und weitgehend einheitlich geregelt; die Rechtsgrundlage findet sich im Haushaltsgrundsätzegesetz; hierauf haben Bund und Länder jeweils (fast) gleichlautende Haushaltsordnungen (BHO und LHO) in Kraft gesetzt, die grundlegende Vorschriften für die Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne, der Kassen- und Buchführung, der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung enthalten.

Die bereits angesprochenen Haushaltsgrundsätze enthalten eine Reihe von Prinzipien, die nach heutiger Verfassungsrechtsprechung mit dem Rang von materiellem Verfassungsrecht ausgestattet sind. Wegen dieser Bedeutung sollen einige der wichtigsten Haushaltsgrundsätze kurz dargestellt werden:

Der *Grundsatz der Jährlichkeit* oder die zeitliche Spezialität besagt, dass die Mittel und Stellen etc. nur für den Bewilligungszeitraum und nicht verbrauchte Ausgabemittel danach nicht mehr in Anspruch genommen werden dürfen, es sei denn, es handelt sich um übertragbare Ausgabebewilligungen. Die Übertragbarkeit ergibt sich aus Gesetz oder durch Haushaltsvermerk (Übertragbarkeitserklärung). Nicht verbrauchte Mittel fallen als allgemeine Deckungsmittel an das Finanzministerium zurück.

Grundsatz der Jährlichkeit

Grundsatz der Einheit, Vollständigkeit und Fälligkeit: Dieser Grundsatz besagt, dass alle voraussichtlichen Einnahmen und Aus-

Grundsatz der Einheit, Vollständigkeit und Fälligkeit

gaben für jedes Jahr getrennt veranschlagt und vollständig in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen (Bruttoprinzip). Dabei werden Einnahmen nach dem Entstehungsgrund und Ausgaben nach dem Verwendungszweck veranschlagt.

Grundsatz der Haushaltsgenauigkeit, -wahrheit und -klarheit

Der *Grundsatz der Haushaltsgenauigkeit, -wahrheit und -klarheit* steht in engem Kontext mit dem zuvor genannten Grundsatz. Bei der Haushaltsaufstellung müssen die für das nächste Jahr bzw. bei sog. Doppelhaushalten nächsten beiden Jahren erwarteten Einnahmen und Ausgaben möglichst exakt ermittelt, d.h. prognostiziert werden. Dies erfolgt regelmäßig anhand der Ist-Ergebnisse des Vorjahres unter Berücksichtigung von Gesetzen, Verträgen (insbesondere Tarifverträgen), besonderen Kostenberechnungen etc.

Grundsatz der sachlichen Spezialität

Der *Grundsatz der sachlichen Spezialität* besagt, dass Mittel, die auf die zuvor ermittelte Weise veranschlagt und durch Haushaltsplan zur Verfügung gestellt worden sind, auch nur zu diesem Zweck verwendet werden dürfen. Ausnahmen ergeben sich aus der einseitigen oder gegenseitigen Deckungsfähigkeit.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Schließlich soll an dieser Stelle die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hervorgehoben werden (vgl. Walther 1993). Der *Grundsatz der Wirtschaftlichkeit* verlangt die Erzielung einer optimalen Zweck-Mittel-Relation, die dann gegeben ist, wenn entweder ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln (Minimalprinzip) oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird (Maximalprinzip). Der *Grundsatz der Sparsamkeit* verlangt die Beschränkung des Mitteleinsatzes auf das unbedingt Notwendige. Die Mittelbewirtschaftung hat u.a. so zu erfolgen, dass das wirtschaftlichste Angebot ermittelt wird, dass Ausgaben zeitlich nicht eher und sachlich überhaupt nur geleistet werden dürfen, wenn sie notwendig sind. Eine Vorratsbeschaffung am Jahresende aus Anlass nicht verbrauchter Haushaltsmittel, häufig auch als „Dezemberfieber“ gekennzeichnet, ist deshalb unzulässig.

Grundsatz der Sparsamkeit

keine absolute Geltung der Grundsätze

Das herkömmliche System der Haushaltsführung weist erhebliche Schwächen auf, die in Zeiten zunehmender Verknappung öffentlicher Haushaltsmittel immer bedrückender empfunden werden. Bei genauerer Betrachtung gelten die hier aufgezählten Grundsätze nicht so absolut (mit Ausnahme des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, für den es keine normative

Ausnahmeregel gibt). Vielmehr enthalten das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Haushaltsordnungen durchaus einige Bestimmungen und Möglichkeiten, die Strenge der Haushaltsgrundsätze zu durchbrechen – die sog. Flexibilisierung (vgl. Schuster 1996, 1072 ff).

3. Die zentralen Begriffe

Da in der Diskussion über Fragen der Hochschulreform häufig die Schlagwörter Flexibilisierung, Globalisierung, Globalhaushalt und Budgetierung neben einander gestellt oder gar durch einander geworfen werden, scheint ein wenig definitorischer Aufwand angezeigt.

Unter *Flexibilisierung* versteht man die Herstellung einer weit gehenden gegenseitigen Deckungsfähigkeit unter Beibehaltung der bisherigen Titelaufgliederung. Dieses Instrumentarium hat seine Auswirkungen in wesentlichen in der Phase der Haushaltsausführung, während die *Globalisierung* eine starke Reduzierung der Titelaufgliederung zum Gegenstand hat; sie ist bereits bei der Haushaltsaufstellung relevant und kann bis zur Beschränkung auf einen Titel pro Hauptgruppe (z.B. Hauptgruppe 4 – Personalausgaben) führen. *Globalisierung* wird auch weit gehend als Prozess in Richtung Globalhaushalt verstanden. Der Begriff *Globalhaushalt* findet sich mitunter in Gesetzen wieder, ohne allerdings eine Definition zu liefern. Als typisches Beispiel dafür kann die Vorschrift im neuen Hochschulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. 3. 2000 (GVBl. S. 190) angesehen werden. Dort heißt es in § 5 Abs. 2: Die Schaffung eines Globalhaushaltes für die Hochschulen setzt die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, eines Berichtswesens und eines Controllings voraus.

Was Bestimmungsmerkmal eines Globalhaushaltes allerdings ist, lässt der Gesetzgeber offen. Nach weit verbreitetem Verständnis kann als Globalhaushalt ein nach herkömmlichem Muster sehr weit gehend globalisierter Haushalt angesehen werden, der zusätzlich mit Elementen der Budgetierung verbunden ist. *Budgetierung* kann als System dezentraler Verantwortung einer Organisationseinheit verstanden werden, für die ein Finanzrahmen mit festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sach-

Flexibilisierung

Globalisierung

Globalhaushalt

Budgetierung

licher Hinsicht selbstbestimmten Mitteleinsatz besteht und bei dem grundsätzlich die Überschreitung des Finanzrahmens ausgeschlossen ist.

4. Der aktuelle Entwicklungsstand

Es ist der Frage nach zu gehen, in welchem Stadium sich das System der Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland befindet. Eine erste Bestandsaufnahme findet sich in einer durch die Arbeitsgemeinschaft der Universitätskanzler ausgelösten Untersuchung (Blümel u.a. 1995), die den Stand zu Beginn der 90er Jahre wiedergibt, einem Zeitpunkt, zu dem in anderen Ländern die Entwicklungen schon sehr viel weiter gediehen waren und die in gewisser Weise auch Vorbild für die deutsche Entwicklung waren (vgl. Goedegebuure u.a. 1993).

In Deutschland beschränkten sich die Überlegungen im wesentlichen auf die

- Übertragbarkeit
- Deckungsfähigkeit
- Bildung von Titelgruppen.

Übertragbarkeit

Übertragbarkeit bedeutet die Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips und ermöglicht, dass Mittel, die im Haushalt als Ausgaben für ein bestimmtes Jahr ausgewiesen sind, aber in dem betreffenden Jahr nicht oder nicht vollständig verausgabt werden konnten, in das nächstfolgende Haushaltsjahr übertragen und dann verausgabt werden können. Grundsätzlich sind alle Ausgaben für Investitionen und alle Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. Für den Hochschulbereich bedeutet dies, dass Drittmittel-einnahmen immer übertragen werden. Eine weitere Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit ergibt sich aus § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG, wonach Ausgaben im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden können, wenn sie sich über mehrere Jahre erstrecken und die sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird. Darüber hinaus kann mit Einwilligung des Finanzministeriums in besonders begründeten Einzelfällen auch bei Ausgaben, die nicht als solche kraft Gesetzes oder Haushaltsvermerkes übertragbar sind, die Übertragbarkeit zugelassen werden.

Es gibt demnach eine Reihe von Durchbrechungen dieses Prinzips, was aber dennoch nicht davon abhalten kann, die negativen

Wirkungen dieses Prinzips als zum eisernen Bestand der Kameralistik des 18. Jahrhunderts und des parlamentarischen Budgetrechts des 19. Jahrhunderts zu geißeln (Becker/Kluge 1961, 99; Karpen 1983, 75f.). Insbesondere wurde immer darauf hingewiesen, dass diese Haushaltsgrundsätze auf den Hochschulbereich nicht passen wollen. Im Hochschulbereich gibt es ein zusätzliches Problem deswegen, weil dort das Haushaltsjahr nicht mit dem kalendarischen Haushaltsjahr deckungsgleich ist. So gelten für die Hochschulen für das Wintersemester zwei Haushaltsgesetze und -pläne mit allen ihren Auswirkungen auf den Lehrbetrieb.

Mit Gewährung der Deckungsfähigkeit wird das Prinzip der sachlichen Bindung durchbrochen, da bewilligte Haushaltsmittel nicht nur für einen, sondern für mehrere Zwecke verwendet werden dürfen. Gegen eine Ausdehnung der Deckungsfähigkeit wird eingewandt, sie verstoße gegen das parlamentarische Budgetrecht, andererseits – so ihre Befürworter – fördere sie die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung durch eine begrenzte Flexibilisierung der Mittelverwendung, reduziere so die Notwendigkeit überplanmäßiger Ausgabebewilligungen und trage insoweit zur Berücksichtigung des Vorrangs der parlamentarischen Entscheidung bei (Lüder/Budäus 1976, 79).

Prinzip der sachlichen Bindung

Ein weiteres Flexibilisierungsinstrument besteht in der Bildung von Titelgruppen. Mehrere Haushaltstitel, die einem einheitlichen Zweck dienen, können zu einer Titelgruppe zusammen gefasst werden. Für die Ausgaben für Forschung und Lehre, für Baumaßnahmen, die Rechenzentren u.a. werden regelmäßig Titelgruppen eingerichtet, mit der Folge der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der einzelnen Titel. Titelgruppen verwirklichen dann ein hohes Maß von Flexibilität, wenn sie sämtlich oder viele Ausgabearten enthalten.

Bildung von Titelgruppen

Die weiterführenden Wege der Haushaltsflexibilisierung bestehen darin, eine Führung der Hochschulen als Landesbetrieb gem. § 26 LHO beziehungsweise die Selbstbewirtschaftung gem. § 15 Abs. 2 LHO zu realisieren. § 15 Abs. 2 LHO hat folgenden Wortlaut:

weiterführende Wege der Haushaltsflexibilisierung

„Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen über das laufende Haushaltsjahr zur Verfügung. Bei der Bewirtschaftung aufkommende

Einnahmen fließen den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu. Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen.“

*kaufmännische
Buchführung*

Niedersachsen ist das bisher einzige Land, das den radikalen Bruch mit dem bisherigen System wagte und zunächst alle Fachhochschulen in Landesbetriebe umgewandelt hat (vgl. Universität Oldenburg 2000). Untrennbar damit verbunden ist die Einführung der kaufmännischen Buchführung, eine Maßnahme, die nicht unbedingt auf ungeteilte Zustimmung gestoßen ist. Nicht nur deswegen haben sich die übrigen Länder auf dem Weg zum Globalhaushalt zu einer Lösung entschlossen, die den Hochschulen die Haushaltsmittel zur Selbstbewirtschaftung zuweist. In diesem System ist die Umstellung auf die kaufmännische Buchführung nicht zwingend vorgeschrieben. Beiden Wegen ist gemeinsam, dass den Hochschulen über die Lockerung haushaltsrechtlicher Bestimmungen ermöglicht werden soll, eigenverantwortlich strategische Ziele zu setzen und diese effektiver und effizienter zu erreichen.

Der häufig zu hörende Ruf nach Herauslösung des Hochschulbereichs aus dem System der Finanzierung öffentlicher Einrichtungen ist nicht neu. Bereits nach dem Krieg gab es Anstrengungen, für den Hochschulbereich Ausnahmen von der beschriebenen Formenstrenge öffentlicher Haushaltssystematik zu ermöglichen (vgl. Behrens 1996, 65ff.).

Die in der aktuellen Diskussion maßgeblichen Grundsätze wurden bereits 1979 vom Wissenschaftsrat geprägt (vgl. Wissenschaftsrat 1979). Schon ein Jahrzehnt zuvor, im zeitlichen Zusammenhang mit der Diskussion um das Haushaltsgrundsätzegesetz, hatte Oppermann für die Westdeutsche Rektorenkonferenz (WRK) den gutachterlichen Vorschlag gemacht, in das HGrG eine spezielle Vorschrift für den Hochschulbereich aufzunehmen, um den Besonderheiten des Hochschulwesens Rechnung zu tragen (WRK 1968, 68). Schon zu dieser Zeit war die Erkenntnis vorhanden, dass die Besonderheiten des Hochschulwesens eine Sonderregelung notwendig machten. So wurde denn auch eine weitgehende Liberalisierung des Haushalts gefordert – z.B. durch eine Erweiterung der Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln, der Übertragbarkeit von Mitteln und der Verwendung von Haushaltsresten zur Verstärkung anderer Haushaltstitel (vgl. Blümel u.a. 1995, 6).

Der Gesetzgeber hat sich seinerzeit davon nicht beeindrucken lassen und verabschiedete das Haushaltsgesetz ohne eine Sonderregelung für den Hochschulbereich. Statt dessen galten und gelten die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die in den speziellen landesrechtlichen Vorschriften Niederschlag finden. Die Landeshaushaltsordnungen enthalten die grundlegenden Vorschriften u.a. für die Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne, der Kassen- und Buchführung, der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung. Die Haushaltspläne werden durch Gesetz festgestellt und bilden die für die Haushaltsführung maßgebliche Zusammenstellung der für das Haushaltsjahr veranschlagten Haushaltseinnahmen und -ausgaben, Planstellen, Stellen und Verpflichtungsermächtigungen. Der Haushaltsplan dient als spezielle Ermächtigungsgrundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung und ist für alle mittelbewirtschaftenden Stellen verbindlich (vgl. Blümel u.a. 1995, 18). Mit anderen Worten: eine Steuerung des Hochschulbereichs erfolgt im wesentlichen durch die Ausstattung mit Finanzzuweisungen.

Landeshaushaltsordnungen

Neben derartigen und weiteren rechtlichen Bedenken hinsichtlich einer Änderung des Systems der Hochschulfinanzierung bestehen andere Bedenken, die eher tatsächlicher Art sind. Sie beziehen sich auf den Umstand, dass die Hochschulen als unfähig angesehen werden, ihre eigenen Angelegenheiten angemessen zu planen und die zur Verfügung gestellten Mittel sachgerecht selbst zu verwalten, so dass die staatlicherseits zur Verfügung gestellten Mittel jeweils in engen Zweckbindungen zur Verfügung gestellt werden. Ein nicht zu vernachlässigender Faktor ist auch die Tatsache, dass der Einfluss der Ministerialbürokratie sinkt, wenn sie nicht mehr so stark im Detail steuernd eingreifen kann.

Bedenken tatsächlicher Art

sinkender Einfluss der Ministerialbürokratie

Wie weit sind die Hochschulen auf dem Weg zum Globalhaushalt gekommen und wohin wird die Entwicklung gehen? In fast allen Bundesländern gibt es Modellversuche, in denen Hochschulen mit Globalhaushalten arbeiten. Teilweise sind diese Modellversuche in den Regelfall überführt. Allerdings gibt es keine zwei Bundesländer mit gleichlautenden Regeln: Es herrscht eine bunte Vielfalt, die den Experimentiercharakter betont.

Experimentiercharakter

Literatur

Becker, Hellmut/Alexander Kluge (1961): Kulturpolitik und Ausgabenkontrolle. Zur Theorie und Praxis der Rechnungsprüfung, Frankfurt a.M.

Behrens, Thomas (1996): Globalisierung der Hochschulhaushalte, Neuwied.

Blümel, Willi/Ignaz Bender/Thomas Behrens (1995): Flexibilität der Hochschulhaushalte. Speyerer Forschungsberichte 130, 3. Auflage Speyer.

Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, das Präsidium (Hrsg.) (2000): Globalhaushalt in Niedersachsen. Erfahrungen, Beurteilungen, Perspektiven. Dokumentation einer Tagung am 2. und 3. 12. 1999, Oldenburg.

Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. Aug. 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 1 Haushaltsrechts-Fortentwicklungsg vom 22.12. 1997 (BGBl. I S. 3251) und Art. 3 zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgRÄG) vom 26.8. 1998 (BGBl. I S. 2512).

Goedegebuure, Leo/Frans Kaiser/Peter Maassen/Egbert de Weert (1993): Hochschulpolitik im internationalen Vergleich, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Hochschulpolitik im internationalen Vergleich. Eine länderübergreifende Untersuchung, Gütersloh, S. 9-23.

Hochschulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. 3. 2000.

Schuster, Finanzen, Haushalt und Rechnungskontrolle, in: Handbuch des Wissenschaftsrechts, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1996, S. 1061-1088.

Karpen, Ulrich (1983): Wissenschaftsfreiheit und Hochschulfinanzierung, Überlegungen zu einem effektiveren Mitteleinsatz, Berlin.

Lüder, Klaus/Dietrich Budäus (1976): Effizienzorientierte Haushaltsplanung und Mittelbewirtschaftung, Studie zum Problem der Erzeugung von Anreizen für die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel durch den Titelverwalter, Göttingen.

Walther (1993): Die Wirtschaftlichkeit als haushaltsrechtlicher Grundsatz und als verfassungsrechtlicher Maßstab, in: *Verwaltungsrundschau* 1993, S. 14-19.

WRK = Westdeutsche Rektorenkonferenz (Hrsg.) (1968): Dokumente zur Hochschulreform VI, Bonn.

Wissenschaftsrat (1979): Empfehlungen zur Forschung und zum Mitteleinsatz, Köln.

Anschließende Artikel: New Public Management; Der Weg zum Globalhaushalt; Voraussetzungen der Handhabung großer dezentraler Budgets; Leistungsbezogene Mittelverteilung

Dorothea Mey

New public management (NPM)

Woher kommt das NPM-Konzept historisch? Ist es auf deutsche Hochschulverhältnisse übertragbar? Gegebenenfalls: unter Berücksichtigung welcher Besonderheiten ist es übertragbar? Welche Elementen kennzeichnen einen neues Verwaltungsverständnis? Bringt NPM mehr Hochschulautonomie?

1. Definition, Herkunft, Anwendungsbereich

Entstanden zu Beginn der achtziger Jahre in den Ländern mit einer überwiegend angelsächsischen Verwaltungstradition steht das Konzept des *new public management* (NPM) für ein grundsätzlich neues Verständnis der Aufgaben und Organisation öffentlicher Verwaltung. Wesentlich für die unter dem Begriff des NPM subsu-
mierten Reformstrategien ist, dass der hoheitliche, bürokratische Charakter, der Verwaltung lange Zeit geprägt hat, als unzeitgemäß und ineffektiv betrachtet wird. Verwaltung soll nunmehr als modernes Dienstleistungsunternehmen konzipiert werden. Bislang untergeordneten Einheiten sollen größere Eigenständigkeit und Autonomie hinsichtlich der Erledigung ihrer Aufgaben und Verantwortung für einen wirtschaftlichen und effektiven Einsatz der Mittel gewährt werden. Dabei richtet sich der Blick der Verwaltungsreformer stark auf betriebswirtschaftliche Instrumentarien, deren Übertragung auf Verwaltungsstrukturen im Konzept des NPM eine zentrale Rolle spielt.

*Bürokratie
unzeitgemäß*

*Verwaltung als
modernes
Dienstleistungs-
unternehmen*

Dies sind insbesondere: Setzen auf Wettbewerb, Einführung von Marktelementen, „leistungsgerechte“ Bezahlung, „Kundenorientierung“, Abbau bürokratischer Strukturen, Deregulierung, Ergebnisorientierung, Controlling und Evaluation, Entwicklung eines Leitbildes und einer *corporate identity*, Steuerung über Zielvereinbarungen, Beschränkung auf die Kernaufgaben, Auslagerung und Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, Verflachung

*Elemente reformierten
Verwaltungsverständnisses*

der Hierarchien, Stärkung der Eigenverantwortung der MitarbeiterInnen, gezielte Personalentwicklung. Projektorganisation, Verbesserung der Kommunikationsstrukturen, Transparenz, durch die sowohl intern als auch extern Abläufe und Entscheidungswege durchschaubar und damit beurteilbar und diskutierbar werden, die Bereitschaft, Schwachstellen aufzuspüren und zu beseitigen sind weitere Elemente des reformierten Verwaltungsverständnisses.

Neues Steuerungsmodell und Kontraktmanagement

In Deutschland haben die Ideen des NPM ebenfalls zu einem strategischen Umschwung im öffentlichen Sektor geführt. Dieser ist eng mit dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung entwickelten „Neuen Steuerungsmodell“ verknüpft und hat dazu geführt, dass in Staats-, Landes- und Kommunalverwaltungen das klassische bürokratische Regulierungsmodell immer mehr ins Wanken gerät. Statt über Erlasse und Verfügungen zu steuern, wird auf Kontraktmanagement, d.h. den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen der Leitung der Verwaltung und den ausführenden Einheiten, gesetzt. Das Selbstverständnis einer bloß exekutiven Verwaltung wird zugunsten einer stärkeren Managementorientierung aufgegeben.

Wenngleich die Ideen des NPM nicht alle wirklich neu zu nennen sind, haben sie doch unter dem Problemdruck sinkender Finanzen und zugleich wachsender Aufgaben eine Schubkraft bekommen, die zunehmend die Ansprüche an öffentliche Institutionen und deren Selbstverständnis verändert und zu neuen Zielsetzungen und Verfahren führt.

Hochschulen im Wettbewerb

Staatliche Hochschulen – als sehr spezifische Körperschaften öffentlichen Rechts – bleiben davon nicht ausgenommen. Denn auch die Hochschulen geraten zunehmend unter erheblichen Rationalisierungs- und Optimierungsdruck. Ihre immer wichtiger werdende Rolle in einer wissensbasierten Ökonomie, die ihre Expansion (wachsende Studierendenzahlen) wünschenswert macht, lässt die Hochschulen zum volkswirtschaftlich bedeutsamen (aber auch kostspieligen) Produktionsfaktor werden, der selber zunehmend den Kriterien ökonomischer Rationalität unterworfen wird. Nicht nur für ihre Verwaltungsteile, sondern für die Institution Hochschule insgesamt gilt: Leistungsfähigkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes müssen gesteigert und nachgewiesen werden, Hochschulen müssen nicht nur für den globalen Wettbewerb stark machen, sie müssen sich selber im (internationalen) Wettbewerb behaupten.

Dennoch sind aufgrund der Spezifität der Einrichtung Hochschule die Grundsätze, die in der Industrie und in Anlehnung daran für die öffentliche Verwaltung entwickelt wurden, nur bedingt übertragbar. Die Diskussion darüber, wo, in welchem Maße dies möglich ist und welche gesetzlichen Änderungen dafür notwendig sind, bestimmt wesentlich die gegenwärtige Hochschulstrukturdebatte. Das *new public management* muss in ein *new university management* transformiert werden.

*Nur bedingte
Übertragbarkeit*

*new university
management*

2. Hochschulreform vor dem Hintergrund des NPM

Zu den wichtigsten Elementen des NPM, die in die hochschulischen Reformansätze Eingang gefunden haben, gehören:

Trennung von normativer und strategischer Kompetenz und operativer Verantwortung:

In den Debatten zur Novellierung der Hochschulgesetze besteht weitgehend Einmütigkeit, dass Parlament und Regierung sich zunehmend aus der Detailsteuerung der Hochschulen qua Gesetz und Verordnung zurückziehen und sich auf die Formulierung von staatlichen Zielen und daraus abgeleiteten Leistungsaufträgen an die Hochschulen beschränken sollten. Dies entspricht dem im NPM entwickelten Prinzip der klaren Trennung zwischen normativen und übergeordneten strategischen Entscheidungen der politischen Behörden einerseits und operativen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Verwaltung andererseits.

*strategische
Kompetenz und
operative Ver-
antwortung*

Diese Trennung – (irreführenderweise) verbunden mit dem Schlagwort der „Autonomie“ der Hochschulen – soll dadurch vollzogen werden, dass alle fachlichen Entscheidungen in die Hochschulen verlagert werden, da dort größere Problemnähe und daher größere Problemlösungskompetenz als von ministerieller Intervention erwartet wird. In der Organisation der Binnenstrukturen der Hochschulen soll das Prinzip fortgesetzt werden, auch wenn die Zuordnungen noch unterschiedlich und im Fluss sind. Mehrheitlich wird den Senaten oder vergleichbaren Gremien strategische Kompetenz und (beschränkte) Aufsichtsfunktion, den Hochschulleitungen und Dekanen operative Verantwortung zugesprochen.

Letztere sollen insbesondere durch die Verfügung über die Haushaltsmittel entsprechend gestärkt werden.

Zusammenführung von Fachverantwortung und Haushaltsverantwortung:

Fach- und Haushaltsverantwortung

Die gewünschte Stärkung der Verantwortlichkeit dezentraler Bereiche im NPM ist damit verbunden, dass diesen eine weitgehend eigenständige Verfügung über den Einsatz benötigter Ressourcen ermöglicht wird. Für die Finanzierung der Hochschulen durch den Staat bedeutet dies, dass diese aus dem strengen kameralistischen Korsett befreit werden muss. Durch Globalzuweisung und die damit einhergehende Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung werden die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Hochschulen die nötigen Handlungs- und Bewegungsspielräume erhalten, weil sie selbständig über den Einsatz der Mittel bestimmen können.

Deregulierung und Übertragung staatlicher Befugnisse:

Verlagerung staatlicher Kompetenzen

Der Rückzug des Staates aus einer engen Fachaufsicht verlangt eine Neuverteilung der bisher vom Staat erfüllten Aufgaben. Dieser Rückzug, der in den jeweiligen Bundesländern unterschiedlich stark verfolgt wird, ist mit der Aufgabe gesetzlicher Detailregelungen verbunden. Die Frage, wie weitgehend der Regelungsverzicht sein soll, steht im Zentrum der gegenwärtigen Debatten im Rahmen der Novellierungsbestrebungen der Hochschulgesetze. Es zeichnet sich jedoch ab, dass mit einer Verlagerung bisher staatlicher Kompetenzen in die Hochschulen auch die gesetzlichen Organisationsvorgaben zur Gruppenuniversität in Gänze zur Disposition gestellt werden, wie dies in den Experimentierklauseln der Hochschulgesetze einiger Länder schon jetzt der Fall ist.

Neue Entscheidungs- und Leitungsstrukturen/Aufsichtsräte:

Die Verlagerung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in die ausführenden Bereiche und die Schaffung von flexiblen dezentralen Organisationsstrukturen verlangt eine Absage an die hierarchisch gegliederte Verwaltung und bedingt einen umfassenden

Umbau der traditionellen Entscheidungs- und Leitungsstrukturen. Im Hochschulbereich betrifft dies sowohl das Verhältnis Staat/Hochschule als auch die Binnenverhältnisse. Zusammen mit der Haushaltsverantwortung wird ein Teil der bisherigen staatlichen Steuerungsfunktionen der Hochschulen unmittelbar in die Hochschulen verlagert werden (z.B. der, der die Organisation von Lehre und Forschung betrifft). Ein anderer Teil wird durch Rahmenvorgaben und die Verknüpfung der Mittelvergabe an Zielvereinbarungen oder/und Leistungsindikatoren zwar eine neue Form und auch eine neue Gestalt erhalten, aber bei dem Staat verbleiben. Unterschiedliche Konzepte bestehen hinsichtlich der Frage, wem die Aufsichtsfunktion über die Hochschulen zukommen soll und wie diese institutionalisiert werden soll. Insbesondere die Hochschulen, die sich möglichst weitgehend von der Ministerialbürokratie lösen wollen, verbinden dies mit der Einführung von Hochschulräten, denen aufsichtsratähnliche Kompetenzen übertragen werden.

Absage an hierarchisch gegliederte Verwaltung

Aufsichtsfunktion

Output- statt Inputsteuerung / Controlling und Evaluation / Total quality management:

Im Unterschied zu einer Steuerung durch rechtliche und hierarchische Kontrollen steht im NPM die Ausrichtung auf Ergebnisvorgaben im Vordergrund. Dabei wird die Überprüfung der ordnungsgemäßen Verausgabung vorab veranschlagter finanzieller und personeller Mittel im Rahmen kameralistischer Haushaltsführung durch Überprüfung der tatsächlichen Leistung abgelöst. Hierzu bedarf es aussagekräftiger Messgrößen und Methoden zur Kosten-, Leistungs- und Wirkungsmessung.

verlässliche Messgrößen und Methoden

Für die Hochschulen werden dementsprechend sowohl Verfahren und Indikatoren zur Kontrolle des effizienten Mitteleinsatzes als auch zur Qualität der erbrachten Leistungen entwickelt. Dies betrifft sowohl die Leistungsbewertung der Institution als auch die der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (inklusive Professoren und Professorinnen), deren leistungsgemäße Bezahlung ebenfalls zur Debatte steht. In der Schwierigkeit, konsensfähige Kriterien der Leistungsbemessung aufzustellen und *total quality management* in die Hochschulen einzuführen, zeigt sich jedoch die Spezifität der Institution Hochschule in besonderem Maße.

Wettbewerbsorientierung:

Wettbewerbs-
orientierung

Der Wettbewerbsgedanke, der im NPM als Triebfeder für die Verbesserung der Leistungsqualität und der Kosteneffizienz angesehen wird, ergreift zunehmend auch den Hochschulbereich. Partiiell stehen die Hochschulen schon jetzt im nationalen und internationalen Wettbewerb um Studierende, um Ausstattung, um wissenschaftliches Personal, eine Konkurrenz, die sich jedoch bisher eher quasi naturwüchsig hergestellt hat. Zunehmend wird jedoch die Wettbewerbsorientierung als bewusstes Steuerungs- und Ausleseinstrument eingesetzt und ähnlich wie in einigen Bereichen der kommunalen Verwaltungen ausgebaut: durch die Verknüpfung der Mittelvergabe an Leistungsvergleiche, durch *bench-marking* und durch die Schaffung interner Märkte oder dadurch, dass Aufträge nach außen gegeben oder umgekehrt Aufträge von außen in die Hochschulen hereingeholt werden. Auch die Diskussion um die Auswahl der Studierenden durch die Hochschulen oder umgekehrt die Auswahl der Hochschulen durch die Studierenden mit dem Einsatz von Bildungsgutscheinen sind in diesem Kontext zu sehen.

Management by objectives – Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen:

Zielvereinbarun-
gen

Anfänglich in erster Linie in der Mitarbeiterführung in der Wirtschaft eingesetzt, gehört das Konzept des *management by objectives* zu den mittlerweile gängigen Maßnahmen im Repertoire des NPM. Zielvereinbarungen wurden aus der Personalentwicklung, auch bekannt als eine Form des Mitarbeitergesprächs, auf Organisationseinheiten übertragen. An die Stelle prozessregulierender Vorgaben der vorgesetzten Seite tritt das Aushandeln der zu erreichende Ziele zwischen der vorgesetzten und der ausführenden Einheit und die Festlegung der Rahmenbedingungen, insbesondere die Zusicherung der notwendigen materiellen Ressourcen.

Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen stellen ein Managementinstrument dar, dass sich nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Planungssicherheit für die ausführenden Einheiten vergleichsweise breiter Akzeptanz im Hochschulbereich erfreut, und zunehmend sowohl hochschulextern – im Verhältnis Hochschule /Staat – in Form von Innovationspakten oder konkreter gefassten Leistungs-

verträgen als auch hochschulintern, im Verhältnis Hochschulleitung/Fakultäten eingesetzt wird.

3. Bewertung

Das Konzept des NPM enthält sowohl Elemente, deren Übertragung auf den Hochschulbereich dazu beitragen kann, verkrustete (Macht-)Strukturen aufzubrechen, als auch solche, die geeignet sind, Handlungsspielräume nicht zu erweitern, sondern im Gegenteil noch weiter einzuschränken. Im Abschmelzen hierarchischer Weisungsbefugnisse und der stärkeren Ausrichtung auf die eigentlichen Akteure liegt ein Reformpotenzial, das für alle Beteiligten zufriedenstellendere Ergebnisse bringen kann. Damit sich dieses Potenzial entfalten kann muss jedoch dafür Sorge getragen werden, dass bürokratische Macht nicht umstandslos durch die Budgetmacht Einzelner ersetzt und die wenig nützliche aber auch wenig störende Kontrolle des Einhaltens von Verwaltungsvorschriften durch eine scharfe Ergebniskontrolle anhand zweifelhafter Indikatoren abgelöst wird.

*Chancen und
Gefahren*

Literatur

Budäus, Dietrich (1994): New Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin.

Naschold, Frieder (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin.

Anschließende Artikel: Qualitätsmanagement an Hochschulen; Evaluation; Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur; Neues Steuerungsmodell und Mitbestimmung

Peer Pasternack

Qualitätsmanagement an Hochschulen

Was ist Qualitätsmanagement (QM)? Woher kommt es? Kann man Qualität managen? Welche QM-Konzepte gibt es? Was unterscheidet die Zertifizierung nach DIN ISO 9000ff. vom Total Quality Management (TQM)? Lässt sich QM hochschuladäquat adaptieren?

1. Herkunft und Charakterisierung

Dienstleistungsunternehmen

öffentliche Verwaltung

Qualitätsziele

Prozessqualität

Produktqualität

stufenförmig organisierte Prozesse

Qualitätsmanagement (QM) ist ursprünglich ein Führungskonzept aus der Privatwirtschaft, das auf zweierlei Wegen an die Hochschulen gelangt. Zum einen werden strukturelle Parallelen zwischen Dienstleistungsunternehmen und Hochschulen gesehen: das weckt die Hoffnung, Dienstleistungs-QM auch für Hochschulen nutzbringend adaptieren zu können. Zum anderen kommt QM auf dem Umweg über die öffentliche Verwaltung in den Hochschulbereich; in der öffentlichen Verwaltung gilt QM als Weg, die zunehmende Komplexität der zu lösenden Aufgaben zu bewältigen: es soll die Regelsteuerung der Verwaltung (die durch deren Rechtsbindung erfolgt) so ergänzen, dass trotz sich vollziehender Komplexitätssteigerungen die Bürgerorientierung verstärkt wird.

QM-Systeme zielen vor allem darauf, die jeweilige Prozessqualität zu verbessern, um auf diese Weise die Produktqualität zu sichern bzw. zu erhöhen. Die grundlegende Annahme lautet: Geregelt, aufeinander konzeptionell abgestimmte und nachvollziehbare Abläufe führen dazu, Motivation und Leistung der MitarbeiterInnen zu erhöhen, Fehler zu vermeiden und damit Kosten zu reduzieren. Dazu werden stufenförmig organisierte Prozesse initiiert: Am Anfang steht das Festlegen der Qualitätsziele, es folgen das Strukturieren des Erstellungssystems, eine Schwachstellenanalyse und daraus resultierend die Ableitung notwendiger Maßnahmen; diese müssen dann praktisch umgesetzt werden, was sich mit kontinuierlicher Verbesserung verbinden soll, welche wiederum alle

genannten Stufen betreffen kann. Die kontinuierlichen Verbesserungsprozesse (KVP) sind insbesondere Voraussetzung dafür, flexible Leistungserbringung sicherzustellen, die auf sich verändernde Rahmenbedingungen zu reagieren vermag. Üblich geworden ist es unterdessen auch, sich die Einführung eines solchen Systems von einer entsprechenden Agentur zertifizieren zu lassen, um damit gegenüber Kunden werben zu können.

Die Beschreibung dieser Stufen eines QM-Systems macht deutlich, dass es sich bei Qualitätsmanagement nicht im eigentlichen Sinne um Management von Qualität handelt. Vielmehr vermag QM *Qualitätsfähigkeit* zu erzeugen (und mehr kann auch eine Zertifizierung nicht dokumentieren), indem sich Qualitätsmanagement der Herstellung von Bedingungen widmet, von denen aufgrund bisheriger Erfahrungen angenommen wird, dass sie der Erzeugung möglichst hoher Qualität besonders förderlich seien. In diesem Sinne zielt Qualitätsmanagement auf die Standardisierung von Situationen und Vorgängen durch solche Elemente, die aus Erfahrung als qualitätsfördernd gelten.

Qualitätsfähigkeit

Standardisierung von Situationen und Vorgängen

2. Konzepte

Die wichtigsten Konzepte lassen sich zwei Gruppen zuordnen: einerseits dem Standard nach der DIN ISO Norm 9000ff., andererseits den Konzepten des Total Quality Managements (TQM).

DIN-ISO-Normenreihe 9000

Die DIN-ISO-Normenreihe 9000 zielt darauf, ein Qualitätssystem systematisch darzulegen. Ein danach arbeitendes Unternehmen kann damit seinen Kunden gegenüber dokumentieren, dass das Unternehmen Qualitätsanforderungen festgelegt hat und diese erfüllt. Das Qualitätssystem legt aufeinander abgestimmt Organisationsstruktur, Verantwortlichkeiten, Verfahren, Prozesse und erforderliche Mittel fest, die nötig sind, um Leistungserbringung und deren Verbesserung zu realisieren. Die Dokumentation des QM-Systems erfolgt in einem QM-Handbuch. Dieses enthält Verfahrensanweisungen für die ablaufenden Prozesse. Daraus werden dann Handlungsanweisungen für die MitarbeiterInnen abgeleitet, die in einer Mitarbeitermappe (oder „Pflichtenheft“) zusammengefasst sind. Auf diese Weise wird die Qualitätsfähigkeit der Institution sichergestellt und – nach Systemauditierung und Zertifizierung – dokumentiert. Das Zertifikat liefert „den Nachweis der

Qualitätsfähigkeit der Institution

positiven Beurteilung des QM-Systems durch einen neutralen Dritten. Es sagt, die Dinge sind in Ordnung.“ (Zink 1999, 30) Die DIN ISO 9000, Teil 3 (Erstellung von Software) und die DIN ISO 9004, Teil 2 (Erbringungen von Dienstleistungen) gelten als diejenigen, die für Hochschulen adaptionsfähig sind. Manche Autoren fordern unterdessen eine eigene Norm für Hochschulen.

DIN-ISO-9000-Effekte

Als positive Effekte eines Qualitätsmanagements nach DIN ISO 9000ff. werden über die schlichte Dokumentation der Qualitätsfähigkeit hinaus folgende beschrieben:

- systematische Ist-Analyse,
 - systematische Zielstellung,
 - innere Klarheit über Kapazitäten als Entscheidungsgrundlage für oder gegen Aktivitäten,
 - klare, gegliederte Abläufe: ‚Regelkreise‘,
 - Planung, Einführung und Kontrolle abgestimmter Veränderungen,
 - Übersicht und Transparenz nach innen,
 - Dokumentation der Arbeitsabläufe und -ergebnisse,
 - Transparenz nach außen, ...
 - gemeinsame Vision: Sinn der Arbeit... und Identifikation damit.
- (Universität Leipzig 1999, 12)

Total Quality Management

Einen anderen Ansatz verfolgen die (zahlreichen) Modelle, die unter dem Titel „Total Quality Management“ (TQM) zusammengefasst werden. Dabei handelt es sich um Konzepte *umfassenden Qualitätsmanagements*, was folgenderweise definiert ist: „auf der Mitwirkung aller ihrer Mitglieder beruhende Führungsmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenstellung der Kunden auf langfristigen Geschäftserfolg sowie auf Nutzen für die Mitglieder der Organisation und auf die Gesellschaft zielt“ (DIN ISO 8402).

Qualitätswettbewerb

Dabei handelt es sich weniger um eine (scheinbare) Vereinheitlichung im Sinne von Standards. Vielmehr geht es um einen Qualitätswettbewerb: alle Beteiligten streben danach, die jeweils bestmöglichen Leistungen zu erzielen. Hierfür gilt eine „vision“ oder „mission“, d.h. ein klar formuliertes Unternehmensziel als Voraussetzung, um daraus ableiten zu können, welche Veränderungen nötig sind, z.B. in der Aufbau- oder Ablauforganisation, im Berichtswesen und in den Belohnungssystemen. Auf dieser Grundlage könne dann durch regelmäßige Selbstbewertungen (d.h. keine

Auditierung im Unterschied zur Zertifizierung) anhand eines transparenten Modells ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess realisiert werden. Es geht also um Steigerung der Leistungsfähigkeit und nicht um Normung. Die permanente Leistungssteigerung wiederum orientiert sich an den Kundenbedürfnissen und der Kundenzufriedenheit sowie einer positiven Motivation der MitarbeiterInnen.

3. Qualitätsmanagement an Hochschulen

Der Sinn von QM-Systemen an Hochschulen ist umstritten. Insbesondere die Zertifizierung, die standardisierte Abläufe bestätigt, wird hinsichtlich ihrer Hochschuladäquatheit infragegestellt: Schließlich gehe es an Hochschulen ja gerade darum, *keine* (oder nicht allein) *mustergetreue* Fertigung zu realisieren; vielmehr sollen zum einen Bildungsprozesse ausgelöst werden, die nicht zu finalisieren, sondern für Anforderungen offen sind, die heute noch nicht bekannt sein können, und es sollen zum anderen Forschungsergebnisse erzielt werden, die in ihren Qualitäten möglichst vom gängigen Durchschnitt abweichen.

*Zertifizierung
umstritten*

Wenn auch die Standardisierung solcher Prozesse ungewöhnlich erscheinen mag, so sind doch Qualität, Qualitätsorientierung und entsprechende Techniken prinzipiell keine unbekanntes Phänomene an Hochschulen. Methodenbindung, Berufungsverfahren, Prüfungen und die damit verbundene Symbolverwaltung (Zeugnisse, Grade und Titel) etwa dienen – im Normalfall – schon immer wesentlich der Qualitätsentwicklung. Doch erhält Qualität an Hochschulen mit Konzepten systematischer Qualitätsorientierung, wie es z.B. Zertifizierung oder Total Quality Management sind, einen neuen Stellenwert. Die erste Frage, die dabei regelmäßig gestellt wird, ist: Was aber ist denn eigentlich die Qualität, die da gemanagt werden soll?

3.1. Hochschulqualität

Die DIN-ISO-Begriffsnorm (8402: 1995), auf die sich auch die Qualitätsmanagement-DIN-ISO-9000-Familie bezieht, definiert Qualität als „die Gesamtheit von Merkmalen einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu

Qualitätsbegriff

erfüllen“. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur findet sich auch immer wieder die Formulierung, Qualität sei die „Güte eines Produkts (Sach- oder Dienstleistung) im Hinblick auf seine Eignung für den Verwender“ (Gabler 1988, S. 1.122).

Solche Definitionen lassen sich ohne größere Mühe auf den Verwaltungsbereich der Hochschulen anwenden. Mit Abstrichen ist dies auch noch für die Patientenversorgung in den Hochschulklinika und die wissenschaftliche Weiterbildung möglich. Für die Bereiche Forschung, Lehre und Nachwuchsförderung indes versagen diese Definitionen. Dort ist folglich etwas mehr Anstrengung nötig. Wer diese unternimmt und die Qualitätskriterien, die in der Diskussion sind, einer genaueren Betrachtung unterzieht, entdeckt einen fundamentalen Unterschied.

Zwei Qualitätsarten

Wenn von Hochschulqualität gesprochen wird, sind regelmäßig zwei völlig verschiedene Arten von Qualität gemeint. Zum einen wird von „Qualitäten“ – im Plural – gesprochen. Damit werden einzelne, isolierbare Merkmale oder Eigenschaften bezeichnet. Solche sind etwa die Lehrkräfte-Studierenden-Interaktion oder die Fremdsprachenkompetenz von Studierenden. Es werden damit Aspekte des Betrachtungsgegenstandes benannt, die sich im übrigen mit ganz unterschiedlichen weiteren Qualitätsmerkmalen verbinden können. Zum anderen aber wird mit „Qualität“ – im Singular – etwas bezeichnet, das einen Prozess, eine Leistung oder ein Gut ganzheitlich durchformt. Darunter sind komplexe Eigenschaftsbündel zu verstehen, die den Betrachtungsgegenstand in seiner Gesamtheit prägen. So kann etwa ein Studiengang internationalisiert sein, wovon aber nur dann mit Berechtigung zu sprechen ist, wenn sich dies in allen seinen Bestandteilen – inhaltlich, zeitlich, (fremd-)sprachlich, personell, strukturell – niederschlägt.

Die Berechtigung, einen Studiengang internationalisiert zu nennen, wäre mit einer Vielzahl von Indikatoren einzukreisen: Fremdsprachenkompetenz wäre einer davon, hinzu kämen Indikatoren wie interkulturelle Kommunikationsfähigkeit, Kenntnisse in anderen Wirtschafts-, Rechts- und politischen Systemen, Flexibilität hinsichtlich der Anpassungsfähigkeit an Bedingungen, die von der eigenen Herkunftssituation unterschieden sind, usw. Entsprechend sind Interventionen einer Hochschule, um die Fremdsprachenkompetenz ihrer Studierenden zu erhöhen, sehr viel einfacher und erfolgssicherer, als es das Bemühen ist, Internationalität als Quali-

tät eines zu organisierenden Studiengangs und zu erreichenden Studienabschlusses durchzusetzen.

Sind Qualitäten im Sinne isolierbarer Einzeleigenschaften standardisierbar, so entzieht sich Qualität im Sinne ganzheitlicher Prägung jeglicher Normung. Die isolierbaren Einzeleigenschaften lassen sich über Standards fixieren, sie lassen sich *beschreiben*: Fremdsprachenkompetenz z.B. ist standardisiert über diverse Beherrschungsgrade: „schriftliches Verständnis“, „verhandlungssicher“ oder „perfekt in Wort und Schrift“. Die ganzheitlich durchformende Güte hingegen kann nur durch Indikatorenmix eingekreist werden, um sie auf der Grundlage bestimmter Bedeutungszuweisungen zu *interpretieren*. Denn: Die Qualität, die einen Forschungsprozess oder einen Studiengang durchformt, ist wesentlich systematische Normabweichung.

Um diese zu produzieren, leistet sich eine Gesellschaft Hochschulen. Konfektionierte Bildungs- und Forschungsprodukte bringt auch der Markt hervor, dafür braucht es mithin keine öffentliche Finanzierung. Hochschulen hingegen sollen in der Forschung, entlastet von unmittelbaren Zwecken, das bisher noch nicht Entdeckte entdecken und das bisher noch nicht Gedachte denken. In der Lehre sollen sie – anders als die Schule – keine geschlossenen Wissensbestände vermitteln, sondern dem Stand der Forschung entsprechendes, also in seiner Gewissheit fragiles Wissen und zugleich die Fähigkeit, dieses Wissen selbständig zu bewerten, zu hinterfragen und die Folgen seiner Anwendung zu beurteilen. Eben so wenig sollen die Hochschulen ihre Studierenden auf irgendein normiertes Persönlichkeitsbild hin zurichten. Hochschulen sollen also ausdrücklich Normen überschreiten, statt sich von ihnen fesseln zu lassen.

Qualität:

*beschreibbar vs.
interpretierbar*

*systematische
Normabweichung*

in der Forschung

in der Lehre

3.2. QM-Übertragung auf Hochschulen

Für das Qualitätsmanagement in der Wirtschaft ist die Kundenorientierung zentral. Für Hochschulen führt der Kunden-Begriff zu charakteristischen Schwierigkeiten. Die DIN-ISO-Norm benutzt u.a. die Begriffe „Lieferant“, „Produkt“ und „Kunde“, und auch im TQM ist die Kundenorientierung neben der Mitarbeiterorientierung zentral. Die Grundidee der Kunden-Lieferanten-Beziehung ist, dass der Kunde möglichst genau das bekommt, was er möchte. Werden Studierende als Kunden gesehen, mag das

Kundenorientierung

*Lieferant“,
„Produkt“,
„Kunde“*

<i>interne und externe Kunden</i>	<p>Wunschprodukt z.B. Examen heißen: „Und ein Kunde, der ‘durchfällt’?“ (Stawicki 1998, 218)</p> <p>Eine Lösung kann darin bestehen, zwischen internen und externen Kunden zu unterscheiden. Als interne Kunden, d.h. in der Organisation angesiedelte Empfänger von Organisationsleistungen, lassen sich die MitarbeiterInnen interpretieren. Wenn Studierende z.B. als MitarbeiterInnen der Lehrprozesse betrachtet werden, dann können auch sie als interne Kunden aufgefasst werden, zumindest hinsichtlich bestimmter Aspekte. Eine Ausdifferenzierung der Kunden- (oder hochschulangemessener: Klienten-)bedürfnisse lässt deutlich werden, dass die Eigenschaften, interner und externer Kunde zu sein, je nach Betrachtungsaspekt in einer Person vorkommen können. Jedenfalls müssen QM-Systeme an Hochschulen so angelegt sein, dass sie allen Interessenpartnern gerecht werden, d.h. Lehrenden, Studierenden, technischem und Verwaltungspersonal, Staat, Öffentlichkeit und Drittmittelgebern.</p>
<i>standardisierbare Prozesse</i>	<p>QM-Systeme nach DIN ISO 9000ff. können an Hochschulen dort einsatzfähig sein, wo tatsächlich standardisierbare Prozesse ablaufen, insbesondere in der Hochschulverwaltung, aber auch in Bereichen wie der Studienfachberatung. Dass mancherorts in solchen Bereichen eine an Mindeststandards orientierte Selbstbindung durchaus ein Gewinn wäre, lässt sich schwerlich bestreiten. Daneben wird versucht, über QM-Systeme akademischen BerufsanfängerInnen den Start in den Alltag der Lehre zu erleichtern. Wenn etwa im QM-Handbuch zur Durchführung von Lehrveranstaltungen steht, dass Folien verwendet werden und welche Formen diese aufweisen sollen, dann mag dies dem einen oder der anderen zunächst banal vorkommen. Doch ist dies eine keineswegs selbstverständliche Auswertung der Erfahrung, dass strukturierende Folien das Verständnis der vermittelten Stoffes befördern, dass die graphisch aufbereitete Visualisierung die akustische Aufnahme der Inhalte verstärkt, kurz: dass dadurch die qualitativen Effekte der Lehrveranstaltung gesteigert werden (können). Ebenso kann der Wert von QM-Systemen an Hochschulen darin liegen, dass Null-Fehler-Programme installiert werden. Diese können dazu beitragen, dass kreative Energien nicht durch permanentes Fehlermanagement absorbieren werden.</p>
<i>Null-Fehler-Programme</i>	<p>Darüber hinausgehend müsste der Versuch unternommen werden, ein zur <i>Normabweichung</i> hin geöffnetes Qualitätsmanage-</p>
<i>Normabweichung</i>	

ment zu entwickeln. Hierfür wäre eine Orientierung am TQM sachlich angemessener, als die DIN ISO 9000ff. es sein kann. Insbesondere die im TQM zentrale MitarbeiterInnenorientierung könnte dazu beitragen, MitarbeiterInnen unterhalb der Professorebene positive Arbeitsmotivationen zu verschaffen und damit das Arbeitsklima zu verbessern: insofern mancher Hochschullehrer (erst) dadurch sensibilisiert würde für die demotivierenden Effekte von Hierarchien, erzwungener Unselbständigkeit oder befristeten Arbeitsverträgen auf halben bzw. Drittelstellen.

MitarbeiterInnenorientierung

4. Einordnung

Qualitätsmanagement ist im Zuge der sog. Qualitätsdebatte an den Hochschulen zum Diskussionsthema geworden. Die Qualitätsdebatte gründet in den Erfordernissen, die durch Mittelverknappungen und Haushaltsflexibilisierungen entstehen. Weithin unstrittig ist dabei eines: Quantitative Kennziffern wie etwa Absolventen- bzw. Dropout-Quoten, Lehrkräfte-Studierende-Relationen oder die Auslastungsquote von Hochschulräumlichkeiten bilden den hochschulischen Leistungscharakter nicht adäquat ab, da Hochschulleistungen im Kern qualitativ bestimmt sind. Zugleich lässt sich deren Qualität nicht wie bspw. bei einem industriellen Produkt an Merkmalen wie Haltbarkeit, Hitzebeständigkeit oder Ausstattungsgrad festmachen.

Qualitätsdebatte an Hochschulen

Die inhärente Problematik der Qualitätsdebatte illustriert bereits ein Hinweis auf das von manchen Akteuren nahegelegte Referenzmodell, den Markt. Wo die Wirtschaft aus nachvollziehbaren Gründen dekretieren kann: „Qualität ist das, was der Kunde als Qualität sieht“, stellt sich dies für Hochschulen und deren Output komplizierter dar. Anders als auf Gütermärkten lassen sich hochschulische Leistungseinheiten nicht einfach wie eine Ware zunächst prüfen, um sie dann ggf. in Anspruch zu nehmen oder nicht. Die Wirkungsintervalle sind – im Falle der Forschung – zu unbestimmt oder – im Falle der Lehre – zu lang, als dass Qualitätsverbesserungen des Angebots allein und unmittelbar in Reaktion auf Grund ausbleibender Nachfrage zu Stande kommen könnten.

Referenzmodell Markt?

Wenn nun mit weniger Mitteln als zuvor gleiches oder mehr geleistet werden soll, dann wird Leistungsverdichtung erwartet. Entsprechend heißt der Slogan: „Qualität statt Kosten!“ Die

Leistungsverdichtung

*erhöhte Arbeits-
zufriedenheit*

Effekte der Leistungsverdichtung lassen sich aus der Sicht der MitarbeiterInnen allerdings nur dann tragen, wenn sie durch korrespondierende positive Effekte begleitet werden. Ein solcher Effekt könnte vor allem erhöhte Arbeitszufriedenheit sein. Diese wiederum könnte sich daraus ergeben, dass als Folge eines – hochschuladäquat adaptierten – Qualitätsmanagements nicht mehr permanent die Folgen mangelnder Prozessqualität (Havarien, Mehrarbeit, angespannte Arbeitsatmosphäre und dgl.) bewältigt werden müssen.

Fazit

Fazit: Eine Zertifizierung bescheinigt einer Einrichtung, z.B. einem Fachbereich, qualitätsfähig im Hinblick auf feststehende, d.h. relativ stabile und auf Wiederholung angelegte Qualitätsmerkmale zu sein. Dafür gibt es auch im Hochschulbereich zahlreiche Anwendungsfelder, in denen Routinen auf hohem Qualitätsniveau stabilisiert werden sollen. Wo indessen hochschulische Leistungsmerkmale sich dadurch auszeichnen, dass sie originell, kreativ und innovativ statt standardisierte Wiederholung sind, dort hält Total Quality Management die angemesseneren Anregungen bereit. In der Verbindung von traditionellen hochschultypischen Qualitätssicherungstechniken und TQM-Elementen ließen sich am ehesten hochschulangemessene Qualitätsentwicklungs-Systeme konzipieren.

Literatur

Deutsche Gesellschaft für Qualität (Hg.) (1995): Begriffe zum Qualitätsmanagement, Berlin.

Gabler Wirtschaftslexikon, Wiesbaden 1988, 6 Bde.

Pasternack, Peer (2000): Die Hochschulqualitätsdebatte. Anlässe, Voraussetzungen und Struktur, in: *Das Hochschulwesen* 2/2000, S. 38-43.

Pasternack, Peer (2000a): Besoldete Qualität? Qualitätsbewertung und leistungsge-rechte Besoldung, in: *Wissenschaftsmanagement* 4/2000, S. 8-13.

Pfeiffer, Tilo/Matthias Wunderlich (1996): Qualitätsmanagementsysteme nach DIN EN ISO 9000 ff. in Forschungseinrichtungen. Erfahrungen aus einer Einführung, in: *Wissenschaftsmanagement* 4/1996, S. 202-208.

Pfützinger, Elmar (1998): Der Weg von DIN EN ISO 900 ff zu Total Quality Management (TQM), hrsg. vom Deutschen Institut für Normung, Berlin.

Stawicki, Michael (1998): Qualitätsmanagement an Hochschulen. 9 Thesen samt Pro- und Epilog, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.), Evaluation und Qualitätssicherung an Hochschulen in Deutschland. Stand und Perspektiven, Bonn, S. 215-222.

Universität Leipzig, Professur für Erwachsenenpädagogik (1999): Qualitätsmanagement an Universitäten. Leitfaden zur Einführung eines Qualitätsmanagementsystems nach DIN EN ISO 9000ff. im Arbeitsbereich von Professuren bzw. Lehrstühlen, Leipzig.

Zink, Klaus J. (1999): Qualitätsmanagement – ein Überblick, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.), Qualität an Hochschulen, Bonn, S. 28-37.

Anschließende Artikel: New Public Management; Evaluation; Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur; Profilbildung

Der Globalhaushalt

Thomas Behrens

Der Weg zum Globalhaushalt

Was ist ein traditioneller Haushaltsplan im Unterscheid zu einem globalisierten Haushalt? Welchen Restriktionen und Risiken unterliegen Hochschulhaushalte bzw. Haushaltsführung? Wie ist ein Haushaltsplan gegliedert? Wie vollzieht sich das Haushaltsaufstellungsverfahren? Was versteht man unter Haushaltskapitel, Titel, Titelgruppe, Haushaltsvermerk, Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit? Welche Erfahrungen gibt es mit Mischformen zwischen kameralistischen und globalisierten Haushalten?

Die Hochschulfinanzierung richtet sich nach den gleichen Spielregeln, die für allen staatlichen Einrichtungen gelten: das staatliche Haushaltsrecht. Diese Regeln sind einerseits sehr starr, enthalten andererseits erheblichen Handlungsspielraum, der in der Vergangenheit allerdings nur wenig genutzt wurde. Mit der Erkenntnis, dass komplexe Einrichtungen staatlicherseits kaum noch über haushaltsrechtliche Detailsteuerung lenkbar sind, trat eine Lockerung des Haushaltsrechts ein mit der Folge eigenverantwortlicher Entscheidungen auf Hochschuleseite. Damit sind auch erhebliche Veränderungen bei der Haushaltsaufstellung und dem -vollzug verbunden. Gleichwohl greift der Staat aus finanzpolitischer Gesamtsicht nach wie vor restriktiv in die Finanzwirtschaft der Hochschulen ein.

staatliches Haushaltsrecht

Inzwischen haben die Hochschulen in unterschiedlichen Modellversuchen Maßnahmen der Verbesserung der Bewirtschaftung der ihnen zugewiesenen Mittel ausprobiert – mit Erfolg. Deswegen gehen weitere Versuche in die Richtung, die Hochschulen trotz staatlicher Finanzierung weiter gehend als bisher sich selbst zu überlassen.

1. Der traditionelle Haushaltsplan

Der Haushalt einer Hochschule findet sich fast allen Bundesländern in einem Kapitel im Einzelplan des für das Hochschulwesen zuständigen Ministeriums; er ist die Grundlage für die Verausgabung der Haushaltsmittel.

Restriktionen Der Hochschulhaushalt unterliegt wie allen öffentlichen Haushalte den Restriktionen und Eingriffsmöglichkeiten des Staates, namentlich des Finanzministeriums. Stellenbesetzungssperren, globale Minderausgaben oder die vollständige Haushaltssperre sind Maßnahmen, die die Planungssicherheit der Hochschulen nachhaltig beeinträchtigen können (Blümel u.a. 1997).

kein Wirtschaftsplan Der Haushaltsplan auf kameralistischer Basis ist eine Zusammenstellung von Daten, die sich voll und ganz nur dem entsprechend ausgebildeten Experten erschließt. Dies ist im wesentlichen der Personenkreis, der eine Ausbildung für den Verwaltungsdienst durchlaufen hat. Ein Haushaltsplan hat nichts oder nur sehr wenig mit einem Wirtschaftsplan, der für öffentlich-rechtliche Wirtschaftsunternehmen maßgeblich ist, zu tun. Um sich mit den Besonderheiten eines Globalhaushaltes auseinander setzen zu können, ist zunächst die Kenntnis eines tradierten Haushaltes, der prinzipiell auch für den Hochschulbereich Geltung hat, geboten.

Gliederung eines Haushaltsplans Die Bundshaushaltsordnung und darauf aufbauend die Landeshaushaltsordnungen sehen eine einheitliche Gliederung eines Haushaltsplanes vor, was u.a. der besseren Vergleichbarkeit dienen soll. Der Haushaltsplan besteht aus einem Gesamtplan und den Einzelplänen (§ 13 BHO/LHO). Der Gesamtplan enthält (gem. § 13 Abs. 4 BHO/LHO):

- die Haushaltsübersicht (Zusammenfassung der Einnahmen, der Ausgabemittel und Verpflichtungsermächtigung der Einzelpläne);
- die Finanzierungsübersicht (eine Berechnung des Finanzierungssaldos);
- den Kreditfinanzierungsplan (eine Darstellung der Einnahme aus Krediten und der Tilgungsausgaben).

Kapitel und Titel Die Bewirtschaftungsbefugnisse folgen aus den Einzelplänen. Diese sind überwiegend nach dem Organisationsprinzip (oder Ressortprinzip) abgegrenzt und in Kapitel eingeteilt. Jedes Kapitel trägt eine vier- oder fünfstellige Nummer. Ihre ersten beiden Ziffern entsprechen immer der Nummer des Einzelplans, z.B. bei Kapitel 05 131 in Nordrhein-Westfalen steht die 05 für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung, die Zahl 131 für die Universität zu Köln.

Die Kapitel eines Einzelplans sind in Titel unterteilt. Der Titel ist die kleinste planmäßige haushaltstechnische Einheit. Für die

Grundeinteilung der Titel gilt der „Gruppierungsplan“. Im Gruppierungsplan sind die ersten drei Ziffern der Titelnummern (sog. Gruppe, Gruppierungsnummer) für Bund und Länder übereinstimmend und bindend fest gelegt. Die Haushaltspläne der Gebietskörperschaften lassen sich dadurch ohne große Umrechnung mit einander vergleichen. Die erste Ziffer der dreistelligen Gruppierungsnummer ist die Hauptgruppe; die ersten beiden Ziffern bezeichnen die Obergruppe und die ersten drei zusammen die Gruppe. *Gruppierungsplan*

Übersicht über die Hauptgruppen:

Einnahmeseite	0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
	1	Allgemeine Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.
	2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke
	3	Besondere Finanzierungseinnahmen

Ausgabeseite	4	Personalausgaben
	5	Sächliche Verwaltungsausgaben
	6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke
	7	Baumaßnahmen
	8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
	9	Besondere Finanzierungsausgaben

Titel sind innerhalb eines Kapitels grundsätzlich entsprechend ihrer Nummerierung in aufsteigender Zahlenreihe angeordnet. Ausnahmsweise sind Ausgabemittel und Verpflichtungsermächtigungen, die für eine einheitliche Verwaltungsaufgabe bestimmt sind, zu Titelgruppen (TG) zusammen gefasst. Titelgruppen dienen einem gemeinsamen übergeordneten Zweck. Die Nummer einer Titelgruppe erscheint bei der Titelnummer an 4. und 5. Stelle. Beispiel: Titel 425 71 in Rheinland-Pfalz entschlüsselt sich wie folgt: *Titelgruppen*

4	Hauptgruppe 4 = Personalausgaben
2	Obergruppe Dienstbezüge, Vergütung, Lohn
5	Gruppe der Angestellten
71	Titelgruppe Forschung und Lehre

Bewirtschaftungsbefugnis

Die Bewirtschaftungsbefugnis besteht im Rahmen der Zweckbestimmung. Diese Grenze muss eingehalten werden und folgt dem Grundsatz der sachlichen Bindung. Haushaltsvermerke sind im Dispositiv (Zweckbestimmungsspalte des Haushaltsplans) ausgebracht und sind verbindlich; z.B. „die Ausgaben sind übertragbar“. Erläuterungen dienen der erklärenden, näheren Bezeichnung der Zweckbestimmung im Haushaltsplan und sind für die Ausführung des Haushaltsplans nicht bindend.

Haushaltsvermerke

Seit Beginn der 90er Jahre ist eine Veränderung der Veranschlagungsform der Hochschulhaushalte erkennbar. Trotz im wesentlich einheitlicher Rechtsgrundlagen durch das Haushaltsgrundsatzgesetz, die BHO und die LHO hat sich herausgestellt, dass im Hochschulbereich innerhalb der Hauptgruppen eine ausgesprochene Unterschiedlichkeit der Zahl der jeweiligen Titel vorhanden ist. So gibt es z.B. im Bereich der Personalausgaben von Land zu Land sehr große Unterschiede hinsichtlich der Zahl der zur Verfügung stehenden Titel. Dabei gilt der Erfahrungssatz, je höher die Titelspezialität, desto unflexibler die Bewirtschaftung, es sei denn, Flexibilisierungsmöglichkeiten sind ausreichend vorhanden. So wird dann mit der einseitigen Deckungsfähigkeit operiert, bei Sachausgaben auch mit der gegenseitigen Deckungsfähigkeit. Nur vereinzelt wurde die Möglichkeit eröffnet, aus nicht besetzten Wissenschaftlerstellen Mittel für Lehraufträge, wissenschaftliche Hilfskräfte etc. zu verstärken. Umgekehrt wurde es als Verstoß gegen das Haushaltsrecht angesehen, wenn aus Mitteln für wissenschaftliche Hilfskräfte fest angestelltes wissenschaftliches Personal bezahlt wurde. Für die Hochschulen war es deswegen sinnvoll, die Einräumung von (gegenseitigen) Deckungsfähigkeiten zu fordern, weil dadurch bei der Ausgabenbewirtschaftung erhebliche Erleichterungen eintraten. Die Hochschule wird insoweit von der Startheit der Bindung an die Zweckbestimmung der Ansätze entbunden. Künstlich überhöhte Ausgabeansätze bei den Einzeltiteln

Deckungsfähigkeit

konnten vermieden werden, weil die Ausgaben bei dem Titel geleistet werden können, der sich im Haushaltsansatz als zu niedrig erweist.

Wichtige Konsequenz aus der Deckungsfähigkeit ist die Vermeidung überplanmäßiger Ausgaben, die im Verhältnis zum Wissenschaftsressort und ggf. dem Finanzministerium zu erheblichem Verwaltungsaufwand führen. Denn wenn ein Titel erschöpft ist, aber gleichwohl für diesen Zweck noch Zahlungen geleistet werden müssen, bedarf es sog. überplanmäßiger und ggf. außerplanmäßiger Ausgaben; hierüber kann die Hochschule jedoch nicht selbst entscheiden, sondern muss die vorgesetzte Behörde, also das Wissenschaftsministerium, und dieses ggf. das Finanzministerium einschalten. Diese Erfahrungen mit einem starren System strenger Titelschärfe haben die Forderung nach Aufweichung laut werden lassen, auch weil sich gezeigt hatte, dass eine flexiblere Titelbewirtschaftung zu Einsparungen führt. Dabei ist die Titelvielfalt bei gleichzeitiger Erhöhung der Zahl der Titelgruppen reduziert worden. Gleichzeitig wird vermehrt von der Deckungsfähigkeit Gebrauch gemacht.

*Vermeidung
überplanmäßiger
Ausgaben*

*flexiblere Titel-
bewirtschaftung*

Als weitaus schwieriger hat sich die Einführung des anderen wichtigen Flexibilisierungsinstruments – der Übertragbarkeit – gestaltet. Obwohl das Haushaltsrecht in einzelnen Fällen die Übertragbarkeit von Ausgabemitteln zur Milderung des Jährlichkeitsprinzips vorsieht, wird dieser Grundsatz in der Praxis immer wieder unterlaufen. Die Inanspruchnahme der Übertragbarkeit hängt in der Praxis von der Einwilligung oder Freigabeerklärung des Finanzministeriums ab, so dass angesichts der Haushaltslage der Länder die Übertragbarkeit faktisch außer Kraft gesetzt ist. Eine echte Übertragbarkeit, also ohne Gefahr der Kürzung im Folgejahr, so wie es der Wissenschaftsrat schon 1979 gefordert hatte, lag in weiter Ferne.

Übertragbarkeit

Schließlich ist festzustellen, dass Einnahmen und Ausgaben im geltenden Haushaltsrecht (fast) nichts mit einander zu tun haben. Sie stehen bezugslos nebeneinander. Versuche, Einnahmen und Ausgaben in der Weise mit einander korrespondieren zu lassen, dass eigene Einnahmen die Ausgabenseite der Hochschulen verstärken können, waren zwar angemahnt, sind aber lange Zeit fruchtlos geblieben.

*Einnahmen und
Ausgaben
bezugslos*

1.1. Die Haushaltsaufstellung

Das Verfahren

Von herausragender Bedeutung für das Verständnis eines Hochschulhaushaltes ist die Art und Weise seines Zustandekommens. Die Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts muss die Haushaltsmittel „beim Staat“ beantragen, das Parlament muss sie bewilligen. Dies geschieht in einem aufwändigen Verfahren unter Beteiligung vieler Gremien und Entscheidungsträger. (Vgl. Behrens 1996, S. 41f., und Schelsky 1969) Das Verfahren erfolgt in der Hochschule „bottom up“; zeitlich beginnen die Zusammenstellungen zu Beginn eines Kalenderjahres für das darauf folgende Haushaltsjahr. Aus den Fachbereichen, Instituten etc. werden die voraussichtlichen und geplanten Einnahmen und Ausgaben zusammengetragen und regelmäßig beim Kanzler gesammelt. Nach Einschaltung der insoweit mit einer großen Bedeutung ausgestatteten Haushaltskommission (wobei in den Bundesländern das Verfahren differenziert ausgestaltet ist, vgl. Behrens 1996, S. 42) beschließt anschließend je nach Landesrecht der Senat bzw. das Rektorat den Etatentwurf für das kommende Haushaltsjahr, der sodann dem für den Wissenschaftssektor zuständigen Ministerium zugeleitet wird. Nach Beteiligung des Finanzministeriums geht der Etatentwurf aller Hochschulen des Landes den bekannten Weg der Etatberatung und Beschlussfassung durch das Parlament und anschließend dann wieder „top down“ den Weg zurück in die Hochschulgremien, wo die Mittelverteilung erfolgt (vgl. auch Hödl/Zegelin 1999, S. 179f.)

*zeitaufwändig
und zielungenau*

Dieses Verfahren nimmt nicht nur sehr viel Zeit in Anspruch, sondern ist häufig wenig zielgenau, denn der Etatentwurf ist vielfältigen Einflussnahmen ausgesetzt. Neben mehr oder weniger starken Kürzungen, die bereits vom Wissenschaftsressort ausgehen können, aber auch vom Finanzministerium, dem Haushaltsausschuss des Landtages und vielen anderen, kann es auch positive Überraschungen geben. So wird der wohlmeinende Landtagsabgeordnete immer wieder ins Feld geführt, der ins parlamentarische Räderwerk zugunsten der Hochschule seines Wahlkreises eingreift und für bestimmte Verbesserungen, also außerordentliche Mittelzuweisungen, sorgt.

Festzuhalten ist insoweit, dass das Verfahren der Haushaltsaufstellung und der anschließenden Mittelverteilung zeitaufwändig und regelmäßig auch zeitlich sehr weit vom tatsächlichen Mittel-

verbrauch stattfindet. Dies gilt umso mehr für sog. Doppelhaushalte, also wenn der Haushalt Geltung für zwei Jahre beansprucht. Unterstellt man den heute reichlich unrealistischen Vorgang, dass die Einrichtung neuer Studiengänge mit zusätzlicher Personal- und Sachmittelausstattung durch das Parlament erfolgt, so bleibt festzustellen, dass von der Beschlussfassung in der Hochschule (z.B. über die Notwendigkeit eines Informatikstudienganges) bis zur Umsetzbarkeit wenigstens zwei Jahre ins Land gegangen sind, bis tatsächlich die beabsichtigte Maßnahme angegangen werden kann.

Doppelhaushalte

1.2. Die Mittelverteilung innerhalb der Hochschule

Innerhalb der Hochschulen gab es seit alters her mehr oder weniger konsentrierte Mittelverteilungssysteme. Sie müssen als weitgehend intransparent bezeichnet werden (vgl. Schelsky 1969, S. 91ff.). So wurde der Lehrstuhlinhaber „angemessen“ ausgestattet, und jeder Kollege achtete argwöhnisch auf seine Gleichbehandlung. Differenzierungen konnten dann auftreten, wenn es einem Lehrstuhlinhaber gelang, im Wege von Berufungs- oder Bleibeverhandlungen neben dem persönlichen Salär eine Verbesserung seiner Ausstattung zu erhalten. Außergewöhnliche Belastungen, wie z.B. durch Prüfungsmehrbelastungen wurden durch neue Assistentenstellen oder zusätzliche Ausstattung mit Hilfskräften etc. ausgeglichen. Die einmal erreichte Ausstattung blieb unangetastet; die „Kollegialität“ sorgte dafür, dass herausragende Leistungen in Forschung und oder Lehre nicht übermäßig honoriert wurden, fehlender Leistungswille oder nicht vorhandene Leistungsbereitschaft führte jedenfalls nicht zu Sanktionen.

Diese Verfahrensweise konnte bei fortschreitendem Ausbau der Hochschulen nicht mehr lange durchgehalten werden. Als nächster Schritt war die Verteilung der Haushaltsmittel nach selbst gesetzten Kriterien, es wurden Mittelverteilungsschlüssel in den Selbstverwaltungsgremien beraten und regelmäßig vom Senat beschlossen. Diese Verteilungsschlüssel nahmen für sich in Anspruch, für mehr Transparenz und mehr Gerechtigkeit bei der internen Mittelzuweisung zu sorgen. Diese Verfahrensweise war allerdings noch ein Stück weit entfernt von dem, was heute als leistungs- und belastungsorientierte Mittelzuweisung aufgrund von Kennziffern bezeichnet wird.

Mittelverteilungsschlüssel

1.3. Risiken der Haushaltsführung

Die Hochschulverwaltung bzw. -selbstverwaltung ist bei der Bewirtschaftung des Haushaltes zusätzlichen Restriktionen ausgesetzt; trotz Festlegung im Haushaltsplan wird die Hochschule immer wieder mit mehr oder weniger starken Eingriffen durch die Ministerialbürokratie konfrontiert.

*Eingriffe der
Ministerialbüro-*

Im Rahmen der Aufstellung des Hochschulhaushaltes, aber mehr noch im Rahmen des Haushaltsvollzugs werden Maßnahmen ergriffen, die sich als massive Beschränkung der Haushaltsführung erweisen. Die seit jeher als Gegenargument gegen Globalhaushalte ins Feld geführte globale Kürzung ist selbstverständlich auch bei einem herkömmlichen Haushalt möglich und wird regelmäßig angewandt.

globale Kürzung

So hat eine entsprechende Untersuchung (Blümel u.a. 1996) ergeben, dass allgemeine Einsparauflagen, globale Restekürzungen, mehr oder weniger umfangreiche Stellensperren und mannigfache Zustimmungsvorbehalte an der Tagesordnung sind. Die Steuerungsinstrumente, die vornehmlich im Bereich des Haushaltsvollzugs zur Anwendung kommen, beschränken sich nicht auf globale Vorgaben, sondern kommen insbesondere im Wege der Detailsteuerung zum Einsatz. Den Hochschulen werden die einzusparenden Haushaltspositionen mehr oder weniger exakt vorgeschrieben und zugleich noch bestehende Dispositionsmöglichkeiten mit Auflagen versehen.

Detailsteuerung

1.4. Entwicklung der Hochschulfinanzierung

Diese Feststellungen führen zu der Frage, ob das tradierte Haushaltsrecht (noch) diejenigen Instrumente bietet, die den Hochschulen eigenverantwortliche und autonome Entscheidungen ermöglichen.

*Speyerer Emp-
fehlungen*

*Erweiterung der
Deckungsfähig-
keit
Übertragbarkeit
Rücklagen-
bildung*

Die Speyerer Empfehlungen zum zeitgemäßen Haushaltsvollzug an den Hochschulen (vgl. Blümel u.a. 1997, S. 89-92) forderten denn auch in Bezug auf das herkömmliche Haushaltsverfahren eine Erweiterung der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit sowie als Rahmenbedingungen für Globalhaushalte u.a. die Befugnis zur Rücklagenbildung und gesetzlich garantierte Übertragung und Freigabe dieser Rücklagen, die uneingeschränkte Verfügbarkeit über erzielte Ein-

nahmen sowie die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes, der laufend fortgeschrieben werden kann und dessen Stellenübersicht mit Ausnahme des Beamtenbereichs nicht verbindlich ist.

*Verfügbarkeit
über Einnahmen*

Diese Empfehlungen waren bei weitem nicht die einzigen Äußerungen über die dringend notwendige Weiterentwicklung des für den Hochschulbereich geltenden Haushaltsrechts, sie speisten sich aber auch aus den ersten Ergebnissen einiger Modellversuche mit einem globalisierten Haushalt.

2. Mischformen zwischen kameralistischen Haushaltsplänen und Globalhaushalten

Die für die hiesige Betrachtung wesentlichen Elemente eines kameralistisch bezeichneten Haushaltes seien hier noch einmal genannt: enge und titelscharfe Mittelzuweisung, Bezugslosigkeit von Einnahmen und Ausgaben, fehlende Übertragbarkeit, fehlende Kompetenzen im Baubereich und starre Bindung an den Stellenplan.

Als Beispiel einer Lösung von diesen vorgenannten Prinzipien unter gleichzeitiger und vollständiger Wahrung des geltenden Haushaltsrechts soll der Modellversuch Hochschule und Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen genannt werden (vgl. Behrens 1996, S. 139ff.). Dieser Modellversuch, der zunächst mit zwei Universitäten, dann zusätzlich mit zwei Fachhochschulen begann, ist seit 1998 für alle staatlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen verbindlich. Seine Wesensmerkmale (vier Säulen) sind:

*Modellversuch
Nordrhein-
Westfalen*

- der Verbleib von Einnahmen in den Hochschulen,
- Einräumung weitest gehender gegenseitiger Deckungsfähigkeit,
- Flexibilität des Personalhaushaltes sowie
- Rücklagenbildung im engen Rahmen.

Der Verbleib der Einnahmen bei den Hochschulen soll ein Anreiz dafür sein, dass Hochschulen sich um die Erzielung von Einnahmen bemühen, die sie dann für eigene Zwecke verwenden können; bisher flossen alle Einnahmen dem allgemeinen Landeshaushalt zu. Tatsächlich haben sich die Hochschulen in der Folgezeit um eigene Einnahmen bemüht; als Beispiel seien die Vermietung von Parkplätzen für Trödelmärkte und Hochschulräumen an Dritte zur Durchführung von Tagungen und Veranstaltungen genannt.

<i>Gegenseitige Deckungsfähigkeit</i>	Die Einräumung gegenseitiger Deckungsfähigkeit soll gewährleisten, dass die Haushaltsmittel abweichend vom Haushaltsansatz so effektiv und effizient wie möglich eingesetzt werden.
<i>zusätzliche Stellen</i>	Im Rahmen des Modellversuchs können die Hochschulen zusätzliche Stellen (mit Ausnahme des Beamtenbereichs) schaffen. Die Stellen müssen allerdings aus Einsparungen bei den Sach- oder Investitionsmitteln finanziert werden.
<i>Rücklagen für investive Zwecke</i>	Die Hochschulen können im Umfang von bis zu 1% des jeweiligen Haushaltsansatzes Rücklagen für investive Zwecke bilden. Dadurch sollen sinnlose Verausgabungen zum Jahresende („Dezemberfieber“) vermieden werden. Durch diese Lösung vom Jährlichkeitsprinzip sollen die Hochschulen in die Lage versetzt werden, sich an einer eigenverantwortlichen Finanzplanung zu beteiligen und aufgrund eigener Entscheidung Mittel für größere Investitionen anzusparen.
<i>systemkonforme Regelungen</i>	Die hier skizzierten Regeln der nordrhein-westfälischen Finanzautonomie finden sich mit vergleichbaren oder anderen Schwerpunktsetzungen auch in anderen Bundesländern, sie sind alle dadurch gekennzeichnet, das starre System der herkömmlichen Haushaltsbewirtschaftung zu lockern. Gemeinsam ist allen Konstruktionen, dass die Regelungen systemkonform sind, sie befinden sich alle im Einklang mit dem geltenden Haushaltsrecht.
<i>Bildung von Titelgruppen</i>	Mit einem weiteren Element der Flexibilisierung, der Bildung von Titelgruppen, die die Deckungsfähigkeit in sich tragen und auch weitgehend die Übertragbarkeit, ist ein weiterer Schritt in die Anpassung der Hochschulhaushalte an aktuelle Bedürfnisse getan. So wurden z.B. in Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit der kennzahlenorientierten Mittelzuweisung Haushaltsmittel, die zuvor in einer eigenen TG eingestellt waren, in die Titelgruppe 94 (Forschung und Lehre) aufgenommen. Das bedeutet für die Hochschulen insofern eine Vergrößerung der Flexibilität, als die Verausgabung von Mitteln innerhalb einer TG größtmögliche Freiheiten gewährt. Auch wurden im übrigen Titel zusammengefasst, so dass eine Bilanz zum Ergebnis hat, dass insgesamt die Zahl der Titel eines Hochschulhaushaltes bei gleichzeitiger Gewährung haushaltstechnischer Erleichterungen erheblich reduziert wurde. Es handelt sich zwar nach wie vor um einen Haushalt auf kameralistischer Basis, aber das Ziel eines Haushaltes mit einer globalen Zuweisung ist ein Stück näher gerückt. Einen anderen Weg als Nordrhein-Westfalen ist Niedersachsen gegangen. Dort wurden in einem auf zehn Jahre angelegten Modell-

versuch zunächst drei Versuchshochschulen in einen Landesbetrieb umgewandelt (vgl. Carl von Ossietzky Universität 2000). Auch dieses Vorhaben wird durch das geltende Haushaltsrecht ermöglicht. Die Führung einer Hochschule als Landesbetrieb gemäß § 26 LHO bedeutet haushaltstechnisch die Einführung einer kaufmännischen Buchführung, wobei Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit selbstverständlich sind. Diese Hochschulen verfügen nicht über einen Haushaltsplan herkömmlicher Art, sondern sie stellen einen Wirtschaftsplan auf.

Landesbetrieb

*kaufmännische
Buchführung*

Wirtschaftsplan

Die beiden zuletzt genannten Beispiele sind jeweils in ihrer Art sehr weitgehend; der nordrhein-westfälische Modellversuch gilt als flexibel, obwohl den Hochschulen noch nicht weitgehend genug, aber als praktikabel und ist inzwischen für alle staatlichen Hochschulen des Landes verbindlich. Der niedersächsische Modellversuch zeichnet sich durch die Abkehr von dem Weg aus, der in den anderen Ländern gegangen ist; nur er kann – was die haushaltstechnische Seite anlangt – als wichtiger Schritt auf dem Weg zum Globalhaushalt angesehen werden. Es ist angezeigt, hier eine – fließende – Grenzlinie zwischen einem herkömmlichen kameralistischen Haushaltsplan und einem Globalhaushalt zu ziehen.

3. Globalhaushalt nach dem A4-Prinzip

Aus dem Vorstehenden ergibt sich eine allmähliche Veränderung eines Hochschulhaushaltsplans von einem sehr kleinteilig aufgegliederten Gesamtwerk hin zu einer Mittelzuweisung in wenigen Tranchen. Der kameralistische Haushalt mit seiner Titelvielfalt ist zudem mit verbindlichen Erläuterungen versehen, welche die Bewirtschaftung beeinträchtigen; das Ziel ist die Zuweisung der Haushaltsmittel in einer oder nur wenigen Einzeltranchen, so ist die Zuweisung der Haushaltsmittel auf der Grundlage der jeweiligen Hauptgruppen nach der herkömmlichen Haushaltssystematik vorstellbar.

Der herkömmliche Haushaltsplan einer Hochschule nimmt innerhalb des Einzelplans erheblichen Platz in Anspruch, so werden für die Darstellung des Zahlenwerks einer Hochschule bis zu 50 kleingedruckte Seiten benötigt. Durch die Reduzierung der Titel wird der „Idealfall“ eines globalisierten Haushaltsplans auf ein Blatt komprimiert, was in der Diskussion über die Globalisierung der Hochschulhaushalte als A4-Prinzip bezeichnet wird.

*verbesserte Les-
barkeit*

Die Forderung nach Vereinfachung der Darstellung des Haushaltes der Hochschule gründet sich auch auf eine Erhöhung der Transparenz. Den „Kameralisten“ wird immer wieder vorgehalten, der Haushaltsplan sei ein Zahlenwerk, das lediglich entsprechend ausgebildete Verwaltungsbeamte lesen können; eine Reduzierung des Umfangs auf ein Blatt hätte auch zur Folge, dass der Haushaltsplan einer Hochschule für alle Interessierten lesbar wird. Wenn alle Einzeltitel der Einnahme- und Ausgabeseite zu jeweils einem (Global-)Titel – unter Beibehaltung des eingangs beschriebenen Ordnungssystems – zusammengefasst würden, hätte der komplette Haushalt einer Hochschule auf einer Schreibmaschinenseite Platz.

*wachsende
Eigenverant-*

Während bisher die titelscharfe Abgrenzung der Einzelposten der Steuerung (durch die Ministerialbürokratie) diente, wird die Zukunft der Hochschulen autonomer aussehen. Mit der Zuweisung der Mittel in wenigen Titeln wächst die Eigenverantwortung in finanzieller Hinsicht.

*Paradigmen-
wechsel*

Am Haushaltsplan wird der Paradigmenwechsel deutlich; während bisher die Hochschulen input-orientiert waren, und nur hierfür eignet sich der herkömmliche Haushaltsplan, sieht die Zukunft anders aus. Es kommt – auch haushaltstechnisch – nicht mehr darauf an, dass am Ende des Haushaltsjahres alle zur Verfügung gestellten Mittel ordnungsgemäß verbraucht worden sind, sondern es kommt entscheidend darauf an, was mit den zur Verfügung gestellten Mittel erreicht worden ist. Dazu bedarf es anderer haushaltstechnischer Bedingungen.

Der zukünftige Haushaltsplan wird demnach eine weitere Reduzierung der Zahl der Titel vorsehen, die Mittelzuweisung erfolgt nach leistungs- und belastungsorientierten Kennziffern. Dieses Verfahren beschränkt sich nicht auf den Bereich von Forschung und Lehre. Auch der sog. Kanzlerhaushalt wird mehr und mehr kennzahlenorientiert, d.h. die zur Bewirtschaftung der Hochschule und seiner Einrichtungen notwendigen Mittel werden nicht mehr „überrollt“, sondern es werden auch für den Bereich des Sachhaushaltes Parameter für die Mittelzuweisung eingesetzt. Der Staat wird allgemein Mittel nur noch mit Anreizen oder budgetiert zur Verfügung stellen.

Die Kennzahlenorientierung erleichtert dem Staat das Verfahren der Mittelzuweisung, die Hochschulen müssen dann eigenverantwortlich ihre Entscheidungen treffen. Den Hochschulen ist dies

eine Hilfe, wenn die Kennziffern so dimensioniert sind, dass die Maßnahmen auch tatsächlich durchführbar sind.

Insgesamt wird sich eine deutliche Reduzierung des Umfangs eines Haushaltsplanes ergeben; dieser enthält eine knappe Zusammenstellung der Mittelzuweisungen einschließlich erforderlicher Zweckbindungen. Er ist allerdings verbunden mit Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen, die Vorgaben über den erwarteten Leistungsumfang enthalten. Aufgabe der Hochschulleitungen wird es sein, die Leistungserfüllung zu kontrollieren und ggf. Nachzusteuern. Der jeweils nachfolgende Haushalt orientiert sich dann wiederum an den Ergebnissen des Vorjahres, was Änderungen oder Anpassungen der Zielvereinbarungen implizieren kann.

*Mittelzuweisung
nach Kennziffern*

*Reduzierung des
Haushaltsplanes*

*Zielverein-
barungen*

*Aufgabe der
Hochschulleitung*

Literatur

- Behrens, Thomas (1996): Globalisierung der Hochschulhaushalte, Neuwied.
- Blümel, Willi/Ignaz Bender/Wolfgang Lorig (1996): Einwirkungen der Finanzminister auf den Hochschulbereich. Erhebung und vergleichende Analyse zum Haushaltsvollzug in den Bundesländern, Speyerer Forschungsberichte 156, Speyer.
- dies. (1997): Einwirkungen der Finanzminister auf den Hochschulbereich, Speyerer Forschungsberichte 178, Speyer.
- Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, das Präsidium (Hrsg.) (2000): Globalhaushalt in Niedersachsen. Erfahrungen, Beurteilungen, Perspektiven. Dokumentation einer Tagung am 2. und 3.12.1999, Oldenburg.
- Rzepka, Walter (1984): Staatliches Haushaltsrecht, Studienschriften für die öffentliche Verwaltung, München.
- Schelsky, Helmut (1969): Abschied von der Hochschulpolitik oder Die Universität im Fadenkreuz des Versagens, Bielefeld.
- Wiesner, Herbert (1992): Öffentliche Finanzwirtschaft I, Haushaltsrecht, Heidelberg.
- Wissenschaftsrat (1979): Verteilung, Verwendung und Kontrolle des Mitteleinsatzes in den Hochschulen, Köln.
- Hödl, Erich/Wolf Zegelin (1999): Hochschulreform und Hochschulmanagement, Marburg.

Anschließende Artikel: Von der Kameralistik zum Globalhaushalt. Prinzipien der Haushaltsführung; Voraussetzungen der Handhabung großer dezentraler Budgets; Budgetierung, leistungsbezogene Kennzahlen und Controlling

Thomas Behrens

Leistungsbezogene Mittelverteilung

Wie wurden bisher die Mittel verteilt? Ist das bisherige Verfahren vollständig zu ersetzen oder mit neuen Verfahren zu kombinieren? Wie verhalten sich Wettbewerb und Leistungsgerechtigkeit im Rahmen leistungsbezogener Mittelverteilung zueinander? Worin gleichen und unterscheiden sich die Verfahren der Mittelzuteilung zwischen Hochschule und Staat einerseits und hochschulintern andererseits? Welche Kennziffern sollen die Leistung messen, anhand derer die Mittel zu verteilen sind? Welche praktischen Erfahrungen liegen bereits vor?

„gerechtere“
Mittelverteilung,
Einigungszwang,
Gerechtigkeits-
und Wettbe-
werbsgedanke

Leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung bezieht sich nicht allein auf das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen, sondern ist auch innerhalb der Hochschulen relevant. Während in der Vergangenheit die Mittelverteilung nach mehr oder weniger unbestimmten Kriterien erfolgte, wird mit der Globalisierung bzw. Budgetierung der Haushalte eine Veränderung angestrebt, die eine „gerechtere“ Mittelverteilung zur Folge hat. Damit verbunden ist ein Einigungszwang auf bestimmte Parameter. Neben dem Gerechtigkeitsgedanken bei der Mittelzuweisung spielt der Wettbewerbsgedanke eine zentrale Rolle: Anreizsysteme sollen die Hochschulen dazu veranlassen, bestimmte Leistungen zu erbringen.

Vereinbarung
von Zielen

Die Hochschulfinanzierung aufgrund formelgebundener Mittelzuweisung spielt seit Mitte der 90er Jahre eine immer größer werdende Rolle und wird in Zukunft noch bedeutsamer werden. Bisher noch am Rande stehende Parameter werden an Gewicht gewinnen und auf die Entwicklung der Hochschulen Einfluss nehmen. Ein Begleitinstrument zur Durchsetzung wird in der Vereinbarung von Zielen zwischen Staat und Hochschulen einerseits und Hochschulleitung und den Fachbereichen/Einrichtungen der Hochschulen liegen.

1. Aktueller Stand der leistungsorientierten Mittelvergabe

Einen Meilenstein in Richtung leistungs- und belastungsbezogener Verteilung der Haushaltsmittel im Hochschulbereich setzte die Kultusministerkonferenz mit ihrem Beschluss vom 26.1.1996. Aufgrund einer Länderumfrage wurde festgestellt, dass erst in wenigen Bundesländern nur sehr wenige Mittel nach studentenbezogenen, lehrbezogenen und/oder forschungsbezogenen Parametern verteilt werden: Der Anteil der so verteilten Mittel beträgt je nach Bundesland zwischen einem und 5,8% (vgl. KMK 1996, S. 426). Sehr vorsichtig wurden in em KMK-Beschluss aus einer großen Zahl denkbarer Parameter eine Reihe solcher herausgefiltert, die auch unter Berücksichtigung einschlägiger Erfahrungen aus dem Ausland als geeignet angesehen wurden, als Kennziffern einer formelgebundenen Mittelzuweisung in Betracht zu kommen. Als solche wurden namentlich angesehen:

Kennziffern

Indikatoren für die Lehre:

- die Anzahl der Studienanfänger, besser die der Studierenden im Grundstudium,
- die Studierenden in der Regelstudienzeit,
- die Zahl der abgelegten Prüfungen (Absolventenquote),
- die Differenz der mittleren Fachstudiendauer zur Regelstudien-dauer.

Lehrindikatoren

Indikatoren für die Forschung:

- der Umsatz eingeworbener Drittmittel oder besonders der Mittel, bei denen eine wissenschaftliche Begutachtung der geförder-ten Projekte stattgefunden hat,
- die Anzahl der Promotionen als zweiter Abschluss in einem de-finierten Zeitraum,
- die Anzahl der Habilitationen in einem definierten Zeitraum,
- bei fachbezogener Betrachtung die Relation der Stellen für wis-senschaftliches Personal zu den Professorenstellen.

Forschungs-indikatoren

- von ex ante
zu ex post*
- Im Zusammenhang mit dieser Reform der Mittelzuweisung wurde die Erwartung geäußert, dass die bisherige ex ante-Steuerung durch eine ex post-Steuerung abgelöst werde, das heißt eine detaillierte Prozentssteuerung werde bis zu einem Maße aufgegeben, insofern zwischen Staat und Hochschulen Vereinbarungen und Festsetzungen über Aufgaben und Ziele getroffen werden (KMK 1996, S. 428).
- Mischung aus
volumen- und
leistungsbezoge-
ner Finanzierung*
- Der frühere Rektor der Universität Dortmund und jetzige Leiter des von der Bertelsmann-Stiftung und der HRK finanzierten Centrums für Hochschulentwicklung Detlef Müller-Böling warnte er vor einer rein leistungsbezogenen Hochschulfinanzierung und forderte eine Mischung aus volumen- und leistungsbezogener Finanzierung. Derart solle der Balanceakt zwischen Anreizsetzung einerseits und Sicherstellung der Grundfinanzierung der von den Hochschulen übernommenen Aufgaben andererseits ermöglicht werden (Müller-Böling/Ziegele 1997).
- Bisheriges
Verfahren*
- So weit, so gut, aber zunächst ist die Frage anzugehen, wie die Hochschulen (bisher) zu ihrem Geld kommen, und dann, wie es „leistungsbezogen“ an der Entnahmestelle ankommt. Bevor die Hochschulen die Haushaltsmittel intern verteilen können, müssen diese „beim Staat“ beantragt und bewilligt werden. Das Verfahren (vgl. Behrens 1996, S. 41f.) beginnt in der Hochschule „bottom up“; aus den Fachbereichen, Instituten etc. werden die voraussichtlichen und geplanten Einnahmen und Ausgaben zusammengetragen und regelmäßig bei der Kanzlerin oder dem Kanzler gesammelt. Nach Einschaltung der Haushaltskommission beschließt anschließend je nach Landesrecht der Senat bzw. das Rektorat den Etatentwurf für das kommende Haushaltsjahr, der sodann dem für den Wissenschaftssektor zuständigen Ministerium zugeleitet wird. Nach Beteiligung des Finanzministeriums geht der Etatentwurf aller Hochschulen des Landes den bekannten Weg der Etatberatung und Beschlussfassung durch das Parlament und anschließend wieder „top down“ den Weg zurück in die Hochschulgremien, wo die Mittelverteilung erfolgt.
- parametergesteu-
erte Mittelzuwei-
sung*
- Festzuhalten ist, dass das Verfahren zeitaufwändig und regelmäßig auch zeitlich sehr weit vom tatsächlichen Mittelverbrauch stattfindet. Anders dagegen verhält es sich bei einer parametergesteuerten Mittelzuweisung. Hier liefern die Hochschulen die relevanten Daten an das zuständige Ministerium, und durch mathema-

tischen Vorgang erhalten die Hochschulen Kenntnis von ihrem Anteil an den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln. Dieses Verfahren hat den Vorteil größerer Planungssicherheit, wenn denn die im Modell angelegten Schwankungen in Grenzen gehalten werden. Allerdings zeigen ausländische Erfahrungen, dass sich in der strikten und unmittelbaren Abhängigkeit von Leistungsfaktoren ein deutlicher Nachteil ergeben kann. So kann ein drastischer Rückgang der Studierendenzahl durchaus unabhängig von den Leistungen einer Hochschule sein, wie dies auch in Deutschland im Bereich der Ingenieur- und Naturwissenschaften Ende der 90er Jahre der Fall war. Bei einer rein leistungsorientierten Mittelvergabe würde die Hochschule für geringe Absolventenzahlen, Promotionen und Habilitationen Jahre später bestraft. Diese Nachteile können durch eine sog. Sockel- oder Grundfinanzierung ausgeglichen werden, die durch die von den Hochschulen übernommenen Aufgaben gerechtfertigt wird.

Nachteilsausgleich durch Sockelfinanzierung

2. Leistungsorientierte Mittelvergabe im Großen und im Kleinen

Die angestrebte Leistungsorientierung bei der Mittelzuweisung bezieht sich nicht nur auf das Verhältnis zwischen Staat und Hochschule, sondern auch auf den hochschulinternen Bereich, also das Verhältnis zwischen der Zentrale und den Fachbereichen, Einrichtungen etc. (vgl. Fircks/Wilmes 1999). Angesprochen ist insoweit die Weitergabe der Parameter von der Hochschule als Empfänger der staatlichen Mittel auf die Fachbereiche. Dabei sollten die Hochschulen frei entscheiden können, nach welchen Kriterien sie die zur Verfügung stehenden Mittel intern weiter verteilen. Es erscheint allerdings angemessen, die Mittel intern nach den gleichen oder ähnlichen Kriterien zu verteilen, nicht zuletzt deshalb, weil die anerkannten Anreizsysteme auf diese Weise erhalten bleiben. Selbstverständlich können auch abgewandelte oder weiter entwickelte Mittelverteilungssysteme angewendet werden.

Verhältnis zwischen Zentrale und Fachbereichen

Entscheidend ist, dass die durch die Globalzuweisung eingeräumte Entscheidungsautonomie genutzt wird und innerhalb der Hochschule Verteilungsmechanismen in Gang gesetzt werden, die dem Anspruch auf eine eigenverantwortete Planung der Hochschule entsprechen. Solche autonom gestalteten Mittelverteilungs-

hochschulinterne Verteilungsmechanismen

modelle haben auch Auswirkungen auf eine eigenständige Strategie- und Profilbildung der Hochschule.

Die Hochschulen taten sich schwer bei der Einführung der leistungsorientierten Mittelvergabe; zu unterschiedlich waren die einzelnen Interessen, so lange nicht die in Frage kommenden Parameter fest standen.

bisherige Mittelverteilung

Es ist kurz in Erinnerung zu rufen, nach welchen Kriterien in der Vergangenheit die Mittel auf die Hochschulen und innerhalb der Hochschulen verteilt wurden. Die Mittelanforderung war in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität kein Problem; die Hochschulen beantragten für Maßnahmen, die mehr oder weniger genau zu beschreiben waren, Planstellen, Sachmittel, Räume und andere Investitionsmittel. Diese wurden, wenn nicht voll erfüllt, so doch mit gewissen Abstrichen genehmigt und bereit gestellt. In Zeiten bereits engerer Finanzausstattung konnte schon eine Streckung der Zuweisung über einen längeren Zeitraum eintreten. In den Zeiten extremer Belastungen der Hochschulen durch den Öffnungsbeschluss von 1977 gingen die Hochschulen dazu über, den jeweiligen Haushaltsplan des Vorjahres zu „überrollen“: Sie verzichteten unter Hinweis auf die angeblich zeitlich begrenzte Überlast auf zusätzliche Ausstattungen und nahmen den Haushaltsansatz bzw. den Jahresabschluss zur Grundlage der Neuzuweisung (Müller-Böling/Ziegele 1997, S. 12). Dieses als Inkrementalismus bezeichnetes Verfahren zeichnet sich zwar durch eine gewisse Vereinfachung aus, weil dabei auf Verteilungskämpfe verzichtet wird, enthält jedoch weder Anreizsysteme zur Steigerung der Leistungen der Hochschule noch Sanktionen im Falle von Nicht- oder Schlechtleistung.

Inkrementalismus

Mittelverteilungsschlüssel

Innerhalb der Hochschulen gab es seit alters her mehr oder weniger konsentrierte Mittelverteilungsschlüssel. Sie müssen als weitestgehend intransparent bezeichnet werden. So wurde der Lehrstuhlinhaber „angemessen“ ausgestattet, und jeder Kollege achtete argwöhnisch auf seine Gleichbehandlung. Differenzierungen konnten dann auftreten, wenn es einem Lehrstuhlinhaber gelang, im Wege von Berufungs- oder Bleibeverhandlungen neben dem persönlichen Salär eine Verbesserung seiner Ausstattung zu erhalten. Außergewöhnliche Belastungen, wie z.B. durch Prüfungsmehrbelastungen, wurden durch zusätzliche Ausstattung mit Hilfskräften etc. ausgeglichen. Diese Verfahrensweise war aller-

dings noch ein Stück weit entfernt von dem, was heute durch Aggregation hochschulinterner Leistungsdaten als controllinggestützte Mittelverteilung bezeichnet wird.

Mit dem quantitativen Ausbau der Hochschulen konnte die zuvor beschriebene Verfahrensweise nicht beibehalten werden, ohne die Etatsteigerungen ins Unermessliche zu steigern. Die Folge war die Vereinbarung von „Schlüsseln“ zur Mittelverteilung. Diese waren regelmäßig nicht rechnerisch exakt auf die jeweiligen Belastungen oder Leistungen ausgerichtet, sondern hatten eher die Funktion einer gewissen hochschulinternen Befriedung unter Berücksichtigung der jeweiligen Belastungen.

*hochschulinterne
Befriedung*

Ein wesentlicher Gesichtspunkt zur Einführung einer leistungs- und belastungsbezogenen Mittelzuweisung ist der Gedanke einer möglichst gerechten Verteilung der Haushaltsmittel. Wenn es auch niemals absolute Gerechtigkeit insoweit geben kann, so sorgt doch eine parametergesteuerte Mittelzuweisung für Transparenz. Es lässt sich anhand der Kriterien eine Begründung für die Höhe der jeweiligen Zuweisung finden. Die parametergesteuerte Mittelzuweisung soll für mehr Leistungsgerechtigkeit sorgen; eine Hochschule, die höhere Leistungen erbringt, mehr Aufgaben erfüllt oder mehr Innovationsbereitschaft zeigt, soll besser gestellt werden, als eine, die dies nicht tut. Auch hier zeigt sich der Wettbewerbsgedanke der parametergesteuerten Mittelzuweisung.

*möglichst ge-
rechte Verteilung*

Transparenz

*Leistungsgerech-
tigkeit*

Der Zuweisung der Haushaltsmittel für den Hochschulbereich aufgrund leistungs- und erfolgsbezogener Parameter ging eine Phase heftiger Debatten um die Messbarkeit von Hochschulleistungen voraus. Die Frage, ob nicht die Messung von Hochschulleistungen durch Evaluation wegen des grundgesetzlichen Schutzes der Wissenschaftsfreiheit unzulässig sei, gehört inzwischen der Vergangenheit an; auch ist durchaus anerkannt, dass es Parameter gibt, nach denen sich Leistungen in Forschung und Lehre messen lassen.

*Messbarkeit von
Hochschullei-
stungen*

In diesen Zusammenhang gehört auch die Frage, ob Hochschulen als Dienstleistungsunternehmen angesehen werden können. Denn für solche sind die betriebswirtschaftlichen Instrumentarien, die auch bei der Einführung einer parametergesteuerten Hochschulfinanzierung eine Rolle gespielt haben, ursprünglich entwickelt worden (vgl. Arens/Harms 2000). Die Abwehrhaltung gegenüber nachvollziehbaren parametergesteuerten Mittelzuweisungen

*Hochschulen als
Dienstleistungs-
unternehmen?*

resultiert auch aus den Privilegien, die mit historisch gewachsenen Mittelverteilungsmodellen verbunden sind.

3. Beispiel einer parametergesteuerten Mittelzuweisung

*Nordrhein-
Westfalen*

In Nordrhein-Westfalen werden seit 1994 vom zuständigen Ministerium die Haushaltsmittel landesweit nach leistungs- und belastungsbezogenen Parametern mit Gewichtungsfaktoren zugewiesen. Vorausgegangen waren lange und strittige Debatten zwischen Ministerium und der Landesrektorenkonferenz (LRK), die ihrerseits durchaus unterschiedliche Interessen der jeweiligen Hochschulen vertraten. Es wurde jedoch sowohl Einigkeit über die Parameter wie ihre Gewichtung untereinander als auch die Dauer des Prozesses erzielt, in dem eine vollständige Umstellung auf diese Form der Mittelzuweisung eintreten sollte.

Betrachtet man die Parameter, die in NRW zur leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung herangezogen werden, ergibt sich ein relativ geschlossenes Bild. Als Abschluss der Diskussion über den Zeitraum von fast einem Jahrzehnt lässt sich feststellen, dass weitgehende Einigkeit über die wesentlichen Faktoren einer outputorientierten Finanzzuweisung besteht. Es sind dies:

Parameter (gemittelt über 3 Jahre)	Anteil in %	Gewichtungsfaktoren
Studierende im 1. bis 4. FS	20	Kurzzeitstud. Fakt. 1,3 Langzeitstud. Fakt. 1
Absolventen	35	w.o.
Stellen für wiss. Personal	20	Geistes-/Gesellschaftswissenschaften 2,0 Naturwissenschaften. 4,5 Ingenieurwissenschaften 4,5
Drittmittel	20	GW 7,0 NW 2,0 IW 1,0
Promotionen	5	GW 2,0 NW 4,5 IW 4,5

Aufgrund der Bedenken der von der Umstellung benachteiligten Hochschulen und gleichsam zur Erprobung wurde im Jahr 1994 mit einem Faktor von 1:10 mit der Umverteilung auf eine leistungs- und belastungsbezogene Zuweisung begonnen, mit anderen Worten: im ersten Jahr wurden nur 10% der für Lehre und Forschung zur Verfügung stehenden Mittel nach den sich aus der Tabelle ergebenden Sätzen verteilt (diese wiederum haben in den einzelnen Bundesländern nur einen Anteil am Gesamtvolumen des Haushaltes in Höhe von 5-10%). Im Folgejahr verdoppelte sich die Zuweisung auf 20%, im Jahr 1996 wuchs sie auf 35%, und ab 1997 wurden 50% nach diesen Kriterien verteilt. Diese angesichts der Gesamtsumme des Haushalts vergleichsweise geringe Teilmenge führte zu nicht unerheblichen Umverteilungen zwischen den Hochschulen und in einigen Hochschulen zu erheblichen Mittelreduzierungen mit der Folge spürbarer Einschränkungen.

Erprobungsphase

Um den Anteil der nach Leistungskriterien zu verteilenden Mittel zu erhöhen, wurde die entsprechende Titelgruppe verstärkt, das Ministerium nahm eine weitere Reduzierung der Zahl der Haushaltstitel vor und bezog ab 1998 auch die Mittel „Sachausgaben der Hochschulbibliothek und wissenschaftliche Literatur“ sowie die „Ausgaben für die Datenverarbeitung“ in die Titelgruppe für Lehre und Forschung und damit in die Mittelumverteilung ein. Wegen der z.T. erheblichen Veränderungen der Mittelzuweisungen wurde von der ursprünglich vorgesehenen stetigen Anhebung des Prozentsatzes für drei Jahre abgesehen, um den benachteiligten Hochschulen Reaktionsmöglichkeiten zu geben. Ab 2001 werden die Mittel für Forschung und Lehre jedoch zu 100% nach den Leistungsparametern zugewiesen.

4. Mittelvergabe und Zielvereinbarungen

Zur Thematik der leistungsorientierten Mittelvergabe gehört schließlich auch der Bereich der Zielvereinbarungen. Es geht um die Frage, ob eine Mittelvergabe durch Zielvereinbarungen als Alternative oder als Ergänzung zur Indikatorsteuerung an Hochschulen realisiert werden sollte. Durch Zielvereinbarungen (sowohl zwischen Staat und Hochschule als auch zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen) soll die Vergabe von Haushaltsmitteln an Vereinbarungen für zukünftig zu erbringende Leistungen gekoppelt werden. Die Mittel-

*Alternative oder
Ergänzung zur
Indikatorsteuerung*

*diskretionäre
Mittelvergabe*

vergabe erfolgt dann diskretionär, d.h. im Rahmen von Einzelfallentscheidungen. Während die Hochschule im Rahmen von Zielvereinbarungen einen Ermessensspielraum bei der Wahl ihrer Mittel hat, ist sie bei einer reinen kennziffergesteuerten Mittelzuweisung gebunden (vgl. Ziegele 2000, S. 175ff.).

*Unterschied
Indikatorsteuerung - Zielvereinbarung*

Der wesentliche Unterschied der Indikatorsteuerung zur Zielvereinbarung besteht darin, dass bei der indikatorgesteuerten Mittelzuweisung auf Ist-Werte der Vergangenheit abgestellt wird, während die Zielvereinbarung bestimmte Ergebnisse für die Zukunft festlegt, im Verlauf die Zielerreichung kontrolliert und ggf. entsprechende Umsteuerungen vornimmt.

An dieser Stelle soll nicht auf die Unsicherheit eingegangen werden, die sich in Einzelfällen der jüngsten Vergangenheit durch (politischen) Vertragsbruch ergeben haben. Das grundsätzliche Ergebnis bisheriger Erfahrungen besteht in der Erkenntnis, dass ein Zusammenspiel zwischen Indikatorsteuerung und Zielvereinbarungen durchaus sinnvoll ist: Beide ergänzen sich systematisch, und eine Kombination der Instrumente macht es möglich, die jeweiligen Vorteile zu nutzen sowie systemimmanente Probleme abzufangen (Ziegele 2000, S. 175).

Literatur

Arens, Reiner/Jens Harms (2000): Aus der Unmündigkeit entlassen. Hochschulgrundfinanzierung: belastungsorientiert, aber leistungsunabhängig, in: *Forschung & Lehre* 2/2000, S. 86-87.

Behrens, Thomas (1996): Globalisierung der Hochschulhaushalte, Neuwied.

Fircks, Wolf-Dietrich von/Michael Wilmes (1999): Leistungsorientierte Mittelverteilung, in: *DUZ extra – DUZ* 11/1999, S. I-IV.

KMK = Kultusministerkonferenz (1996): Beschluß zur leistungs- und belastungsbezogenen Verteilung der Haushaltsmittel vom 26.1.1996, dokumentiert in: *Forschung & Lehre* 8/1996, S. 426-428.

Müller-Böling, Detlef/Frank Ziegele (1997): Die Vergabe staatlicher Mittel bei Globalhaushalten, in: *Die neue Hochschule* 3/1997, S. 11-13.

Ziegele, Frank (2000): Das Zusammenwirken von formelgebundener Mittelvergabe und Zielvereinbarungen, in: Präsidium der Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg (Hrsg.), Dokumentation der Tagung Globalhaushalt in Niedersachsen. Erfahrungen, Beurteilungen, Perspektiven, am 2. und 3.12. 1999 in Oldenburg, Oldenburg, S. 175ff.

Anschließende Artikel: Evaluation; Budgetierung, leistungsbezogene Kennzahlen und Controlling; Voraussetzungen der Handhabung großer dezentraler Budgets; Gleichstellungspolitik und Hochschulfinanzierung

Peer Pasternack

Evaluation an Hochschulen

Welche Bereiche kommen für Evaluationen in Frage? Wer sollte einbezogen werden? Welche Schritte umfasst eine Evaluation? Welche Evaluationsformen werden angewandt? Was können Evaluationen leisten, und wo liegen ihre Grenzen?

*systematische
Leistungsprüfung*

Evaluation bezeichnet systematische Leistungsprüfung und -bewertung. Im Zuge von formelgebundenen Mittelzuweisungen, Zielvereinbarungen, leistungsorientierten Besoldungen, Zertifizierungen, Akkreditierungen und dergleichen werden Evaluationsbemühungen künftig sehr viel stärker in den Hochschulen präsent sein als bisher. Insbesondere werden sie sich nicht mehr allein auf den Bereich der Lehre beziehen – wo Evaluation bereits seit Ende der 80er Jahre zunehmend angewandt wurde und unterdessen auch eine gewisse Akzeptanz gewann.

1. Evaluationsgegenstände an Hochschulen

*Lehre, Forschung
Verwaltung*

Grundsätzlich lassen sich drei Bereiche unterscheiden, in denen Evaluationen an Hochschulen Anwendung finden bzw. finden können: Lehre, Forschung und Verwaltung. Im Bereich der Lehre haben verstetigte Evaluationsbemühungen während der letzten 15 Jahren eine gewisse Akzeptanz gewonnen. Die Bewertung von Hochschulforschungs- und -verwaltungsleistungen ist bislang noch kein Bestandteil der akademischen bzw. kameralistischen Kultur in Deutschland, doch erhöht sich der entsprechende Druck auf die Hochschulen.

1.1. Evaluation der Lehre

*Qualität der
Lehre*

Evaluation der Lehre gewann insbesondere seit Beginn der 1990er Jahre im Zuge der Qualität-der-Lehre-Debatten an Bedeutung. Sie bezeichnet eine systematische Beurteilung und Bewertung der

Lehr- und Lernprozesse, der Rahmenbedingungen und Organisation des Lehrbetriebs. Indem Defizite und Problembereiche erkannt werden und eine Verständigung über die Kriterien guter Lehre stattfindet, soll die Lehre optimiert werden können.

Als größtes Problem dabei gilt, wie die inhaltlichen Qualitäten der Lehre zuverlässig abgebildet werden können. So gelten insbesondere Studierendenbefragungen als Verfahren, die vornehmlich oder ausschließlich die *Zufriedenheit* der StudentInnen mit der Lehre, nicht aber deren Qualität ermitteln. Die Zufriedenheit wiederum, so ein verbreiteter Einwand, sage nicht unbedingt etwas über Wissenszuwächse oder die Entwicklung individueller Fertigkeiten wie Erhöhung der Problemlösungskompetenz aus. Andererseits hat es einiges für sich, die Studierenden als Experten für die Lehrbeurteilung zu akzeptieren, insofern sie Experten ihrer Situation als zu ‚Belehrende‘ sind, und insofern Lehr-Lern-Prozesse – aufgefasst als zweiseitige Kommunikationsvorgänge – schlechterdings nicht durch allein eine beteiligte Seite, nämlich die der Lehrenden, umfassend eingeschätzt werden können. Überdies kann und sollte bereits durch den Umstand, dass die Lehrenden mittels (anonymer) Studentenbefragungen ein ungefiltertes Feed-back erhalten, dieser Form der Evaluation ein Mindestmaß an Akzeptanz bescheren.

inhaltliche Qualitäten

Studierendenbefragungen

Studierende als Experten

ungefiltertes Feed-back

Bislang noch weniger verbreitet – da methodisch weit aufwendiger – sind Lehrevaluationen, die sich bemühen, Wissenszuwachs oder die Entwicklung von Problemlösungskompetenzen zu erfassen. Indessen könnte hierdurch ein sehr viel direkterer Zugriff auf qualitative Effekte gelingen. Diesbezügliche Erfahrungen liegen durchaus vor – wobei auch auf entsprechende Entwicklungen in der Schulforschung zurück gegriffen werden könnte –; sie müssten aber in vergleichsweise unaufwendige Evaluationsdesigns übersetzt werden, um sich für flächendeckende Anwendung zu eignen.

1.2. Evaluation der Forschung

Im Anschluss an die flächendeckende Evaluation der ostdeutschen Forschungslandschaft 1990-1995, die der Wissenschaftsrat organisiert und koordiniert hatte, finden seit Ende der 90er Jahre in Gesamtdeutschland verstärkt Forschungsevaluationen statt. Bislang beziehen diese sich vornehmlich auf außerhochschulische Ein-

<i>Integration von Lehr- und Forschungsevaluation</i>	richtungen – wie etwa bei der systematischen Bewertung aller Blaue-Liste-Institute –, doch ist damit zu rechnen, dass derartige Aktivitäten künftig auch die Hochschulen einbeziehen werden. Darüber hinaus ist mit einer systematischen Integration von Lehr- und Forschungsevaluation zu rechnen, nämlich im Rahmen des intensivierten Einsatzes von Zielvereinbarungen: Die Überprüfung der hochschulseitigen Erfüllung von Zielvereinbarungen wird einen Soll-Ist-Vergleich benötigen, der allein über Evaluationen mit hinreichender Akzeptanz zu versehen sein wird. Schließlich steht zu erwarten, dass auch die Evaluation der individuellen Forschungsleistungen zunehmende Bedeutung gewinnt, nämlich als Voraussetzung leistungsorientierter Besoldung, wie sie in neueren Personalstrukturkonzepten vorgesehen ist.
<i>Zielvereinbarungen</i>	
<i>Bewertungskriterien im Streit</i>	Stärker noch als bei der Evaluation der Lehre stehen bei der Forschungsevaluation die Bewertungskriterien im Streit. Der Forschungsindikator Drittmittelquote z.B. könne auch dokumentieren, dass der Einwerbende lediglich risikolose Mainstream- Themen bearbeite und erfolgreiches Netzwerkmanagement betreibe; über die Qualität seiner Forschung, etwa ihre Innovativität, müssten hohe Drittmittelquoten dagegen nichts Zwingendes aussagen.
<i>Bewertung von Qualität</i>	Die Schwierigkeiten der Bewertung von Qualität sollen dadurch neutralisiert werden, dass die Evaluation durch auswärtige ExpertInnen, sog. <i>peers</i> , durchgeführt wird. Solche externen Evaluationen oder <i>peer reviews</i> beruhen in der Regel auf einer internen Evaluation. Diese erfolgt meist in Gestalt eines Selbstreports, der quantitative Daten aufbereitet und qualitative Selbsteinschätzungen von Stärken, Schwächen sowie Entwicklungspotentialen enthält. Eine Begehung der zu evaluierenden Einrichtung durch die <i>peers</i> , die Gespräche mit MitarbeiterInnen und Führungspersonal einschließt, mündet dann in die Erstellung des Evaluationsberichts. Dieser leitet aus den gewonnenen Eindrücken und Einschätzungen Veränderungsvorschläge ab.
<i>peer reviews</i>	
<i>wissenschaftliche Exzellenz</i>	Ungeklärt ist bislang, wie die sog. wissenschaftliche Exzellenz durch Evaluationen angemessen identifiziert und bewertet werden kann. Exzellenz geht oft mit der Überschreitung bisheriger Paradigmen oder auch nur Üblichkeiten einher und ist typischerweise nicht direkt planbar. Solche Normabweichungen und das Ungeplante sind durch die Spezifik ausgezeichnet, innerhalb standardisierter Verfahren nicht (sofort) als Qualität erkennbar sein müssen,

im Rahmen eines engen Nutzenbegriffs als ‚unnützlich‘ zu erscheinen, zugleich aber für den Fortschritt der Wissenschaft und der Gesellschaft unentbehrlich zu sein. Vorherrschend ist ein pragmatischer Umgang mit dem hier beschriebenen Bewertungsproblem. Die Kombination verschiedener Indikatoren – Publikationsaktivität, Impact-Faktor, Drittmittelquote, Reputation – gilt als Möglichkeit, die je spezifischen Nachteile einzelner Indikatoren zu neutralisieren.

*Kombination
verschiedener
Indikatoren*

1.3. Evaluation von Verwaltungsleistungen

Ein Teil der Evaluation von Verwaltungsleistungen wird bereits im Rahmen der evaluativen Bewertung von Lehre und Forschung abgedeckt, nämlich die unmittelbar lehr- und forschungsunterstützenden Verwaltungsleistungen. Das sind insbesondere diejenigen, die in den Fachbereichen/Fakultäten bzw. Instituten selbst erbracht werden, also nicht über gesonderte Dienstleistungseinheiten der Hochschulverwaltung. Indem innerhalb der Evaluation von Lehre und Forschung auch deren Rahmenbedingungen erfasst werden, sind dort bereits Bereiche wie Studien- und Prüfungsorganisation, die verwaltungstechnischen Aspekte der Studienfachberatung, der Praktikumsbetreuung und dergleichen einbezogen.

Darüber hinaus wird es im Rahmen des New Public Management künftig auch zunehmend Evaluationen der Leistungen von Hochschulverwaltungen geben. Denkbar sind grundsätzlich zwei Varianten. Zum einen kann eine Verwaltung im Rahmen einer Organisationsanalyse evaluiert werden; dies geschieht als einmaliger Vorgang durch externe Beauftragte, etwa eine Unternehmensberatung, und zielt auf eine strategische Neuausrichtung der evaluierten Einheit. Zum anderen kann Evaluation als systematisch integrierter Schritt in Verwaltungsabläufe eingebaut werden; derart ist sie ein fortwährender Vorgang, durch den die VerwaltungsmitarbeiterInnen eine verstetigte Rückkopplung hinsichtlich der Qualität und Bedürfnisadäquatheit ihrer Tätigkeit bekommen.

*New Public
Management*

*Organisations-
analyse*

*verstetigte Rück-
kopplung*

Im Unterschied zu den Bereichen der Lehre und Forschung wird Evaluation im Bereich der Hochschulverwaltung nicht immer so genannt. Doch insbesondere die Umstellung von inputfixierter auf outputorientierte Steuerung erzwingt eine systematische Leistungsbewertung auch der Verwaltung. Darauf sollten die Beteilig-

ten sich einstellen, um von vornherein sachkundig an der Lösung des zentralen Problems auch der Verwaltungsevaluation mitwirken zu können: der Beantwortung der Frage, anhand welcher Kennzahlen und Indikatoren die Leistungen der Hochschulverwaltung festgestellt werden sollen.

2. Evaluationsformen

Unterschieden werden die interne und externe Evaluation sowie die formative und summative Evaluation. Daneben gibt es Verfahren, die starke evaluative Anteile haben, wie z.B. Rankings.

2.1. Interne und externe Evaluation

Selbstevaluation

*Informations-
und Daten-
sammlung*

Die interne Evaluation wird auch Selbstevaluation genannt. Sie kann allein unternommen werden oder um eine externe Evaluation vorzubereiten. Technisch besteht sie aus einer internen Informations- und Datensammlung sowie der Erarbeitung eines Selbstreports. In einigen Landeshochschulgesetzen wird mittlerweile die Erstellung solcher Selbstreports für die Lehre – sog. Lehrberichte – vorgeschrieben. Methodisch kommen hierfür folgende Instrumente in Frage: Auswertung von Daten der Hochschulverwaltungen (Anzahl der Studierenden, Prüfungen und AbsolventInnen, durchschnittliche Studiendauer, Lehrkräfte-Studierenden-Relation usw.), Studierenden- und Absolventenbefragungen, Gruppendiskussionen mit Studierenden und Lehrenden. Auf dieser Grundlage lässt sich eine Stärken-Schwächen-Analyse anfertigen, aus der wiederum Empfehlungen für Veränderungen ableitbar sind.

peers

Die externe Evaluation wird von auswärtigen Experten (*peers*) vorgenommen. Diese müssen auf ihre Aufgabe sachangemessen vorbereitet werden, indem sie einen Selbstreport der zu evaluierenden Einheit erhalten. Auf der Grundlage der dadurch gewonnenen Informationen sowie ihres Kontextwissens führen sie eine Vor-Ort-Begehung durch – in der Regel zwei Tage – und verfassen anschließend ein Gutachten. Bestandteil der Begehung sind Gesprächsrunden mit VertreterInnen aller relevanten Gruppen, also (Universitäts-/Fachbereichs-/Instituts-)Leitung, Hochschul-lehrerInnen, Mittelbau, Studierende, bei Verwaltungsevaluationen MitarbeitervertreterInnen. Desweiteren sind vertrauliche Gesprä-

*Vor-Ort-
Begehung*

Gutachten

che mit Mitgliedern dieser Gruppen selbst – ohne Vorgesetzte – sinnvoll. Auf diese Weise kann die durch interne Evaluation gewonnene Innensicht durch die Außensicht ergänzt werden.

Die Verbindung von interner und externer Evaluation gilt als ein Weg, mit der Schwierigkeit von Qualitätsbewertungen umzugehen: Die Doppelperspektive, so die Annahme, erhöhe die Chance, Qualitäten identifizieren zu können. Insbesondere bezüglich dieser Funktion von Evaluation hat sich ein gelegentlich probierter Evaluationsweg als problematisch herausgestellt: die Bewertung von Hochschulen oder Fachbereichen durch Consulting-Firmen bzw. Unternehmensberatungen. Ihnen fehlt, so die bisherigen Erfahrungen, das Sensorium und Instrumentarium, die kulturellen Spezifika des akademischen Systems zu erfassen. Erfolgreicher hingegen waren solche Evaluationen mitunter bei der Bewertung von Hochschulverwaltungen.

*Qualitäten
identifizieren*

2.2. Formative und summative Evaluation

Formative Evaluation bezeichnet Prozess- bzw. prozessbegleitende Evaluationsvorgänge. Der Prozess ist noch nicht abschließend geformt, so dass die Akteure über Feedback in der Prozessentwicklung unterstützt werden können. Zu diesem Zwecke wird nicht primär der Gegenstand eines bestimmten Entwicklungsvorganges selbst in den Blick genommen, sondern es werden vorrangig die ihn bedingenden und beeinflussenden Variablen untersucht. Die Akteure erhalten damit die Möglichkeit, frühzeitig Schwierigkeiten der Implementation zu erkennen und entsprechend zielgerichtet intervenieren zu können. Typische Beispiele für formative Evaluationen sind wissenschaftliche Begleitungen eingeleiteter Reformmaßnahmen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass die Evaluatoren selbst keine Entscheider in den evaluierten Prozessen sind. Dadurch werden beeinträchtigende Wirkungen von ‚Betriebsblindheiten‘ ausgeschlossen. Deshalb sollten formative Evaluation auch immer als externe Evaluationen realisiert werden.

*Prozess-
evaluation*

*wissenschaftliche
Begleitungen*

Summative Evaluation bezeichnet Ergebnis- bzw. Ertragsprüfungen und -bewertungen. Im Unterschied zur formativen Evaluation stehen nicht geplante, sondern tatsächliche Auswirkungen zur Debatte. Üblicherweise werden die Ergebnisse im Vergleich zu den jeweiligen Prozesszielen bewertet. Neben diesem Soll-Ist-

<i>Ergebnisprüfungen</i>	Vergleich können auch Vorher-Nachher-Vergleiche oder Vergleiche mehrerer Fälle durchgeführt werden. Letzteres geschieht bspw. im Rahmen von Hochschulrankings, die allerdings eines nicht leisten, was anspruchsvolle Evaluationen durchaus erbringen sollten: nicht allein Ergebniszustände zu konstatieren und übersichtlich aufzubereiten, sondern auch Hypothesen darüber zu formulieren, warum Ziele nicht oder nicht so wie geplant erreicht wurden.
<i>Soll-Ist-Vergleich</i>	
<i>Vorher-Nachher-Vergleiche</i>	
<i>Vergleich mehrerer Fälle</i>	Nicht immer sind formative und summative Evaluation scharf voneinander abzugrenzen. Wenn etwa die Qualität der Lehre evaluiert wird, ist (in der Regel) ein in Bewegung befindlicher Prozess Gegenstand der Betrachtung, der nur analytisch ‚angehalten‘ werden kann, nicht aber tatsächlich.

3. Fazit

Erfolgsversprechende Evaluation ist auf große Wahrhaftigkeit und selbstkritische Detailgenauigkeit der Akteure angewiesen. Daher dürfen „ihre Ergebnisse keine unmittelbare Auswirkung auf die Konstruktion finanzwirksamer Indikatoren haben“ (Daxner 1998, 365). Das ist die eine Seite. Zugleich erwarten Politik und Öffentlichkeit gerade wegen der umfänglichen Finanzzuweisungen an den Hochschulsektor, dass plausibel gemacht wird, wozu und mit welchen Effekten diese Mittel verwendet werden. Wem das nicht gelingt, wird wenigstens mittelbare finanzwirksame Auswirkungen zu spüren bekommen. Das ist die andere Seite. Lassen sich beide Seiten zusammenbringen? Auch wenn es nicht sonderlich offensiv klingt – etwas in folgender Art wird wohl die Lösung sein müssen: „Wissenschaftler, an das Privileg der Selbstbewertung gewöhnt, lehnen zunächst einmal jede Bewertung von außen ab. So wenig sie aber erwarten können, dieses Privileg behalten zu dürfen, so verständlich ist ihre Forderung, bei der Bewertung beteiligt zu werden.“ (Weingart 1993, 34)

Literatur

Daniel, Hans-Dieter/Rudolf Fisch (Hg.) (1988): Evaluation von Forschung. Methoden – Ergebnisse – Stellungnahmen, Konstanz.

Daxner, Michael (1998): Hochschulentwicklung, Evaluation und Indikatoren, in: Wulf Damkowski/Claus Precht (Hg.), Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis, Stuttgart, S. 357-370.

Stefan Hornbostel (1997): Wissenschaftsindikatoren. Bewertungen in der Wissenschaft, Opladen 1997.

Lohner, Beate/Manfred Rolfes (1997): Handbuch zur Evaluation von Lehre und Forschung an Hochschulen, Hannover.

Reissert, Reiner/Doris Carstensen (1998): Praxis der internen und externen Evaluation. Handbuch zum Verfahren, Hannover.

Webler, Wolff-Dietrich (1996): Qualitätssicherung in Fachbereichen. Ein erster Modellvergleich, in: *Das Hochschulwesen* 1/1996, S. 16-27.

Weingart, Peter (1993): Der Forschungsindex. Welche Forschung ist gut?, in: *Bild der Wissenschaft* 5/1993, S. 34-39.

Weingart, Peter/Matthias Winterhager (1984): Die Vermessung der Forschung. Theorie und Praxis der Wissenschaftsindikatoren, Frankfurt a.M./New York.

Anschließende Artikel: Budgetierung, leistungsbezogene Kennzahlen und Controlling; Leistungsbezogene Mittelverteilung; Qualitätsmanagement an Hochschulen

Wolfgang Krieger

Budgetierung, leistungsbezogene Kennzahlen und Controlling

Weshalb gilt die Abschaffung kameraler Systeme als notwendig? Warum benötigt Budgetierung der Haushalte leistungsbezogene Kennzahlen, und was kann ein hochschulinternes Controlling zur Bewirtschaftung des Budgets beitragen? Welche Budgetierungsmodelle gibt es, und aus welchen Phasen setzt sich ein Budgetierungsprozess zusammen? Welche Leistungsfelder der Hochschule müssen in Kennzahlen abgebildet werden? Wer sind die Akteure von Budgetierungsprozessen, und wie spiegeln sich deren Interessen wider?

1. Begriffe

Budgetierung

Unter Budgetierung (bulgar = lat.: Tasche, angeblich nach jener Tasche des engl. Finanzministers bezeichnet, die den Haushaltsvorschlag für das Parlament enthält) versteht man die pauschale Mittelzuweisung an eine Stelle, die zur eigenständigen Bewirtschaftung dieser Mittel berechtigt ist. Bei einer pauschalen Zuweisung von Zuschüssen des Staates an seine Institutionen, z.B. an eine Hochschule, spricht man von einem Globalhaushalt. Budgetierung beinhaltet zum einen die Gesamtheit aller Regelungen, nach denen die Geldsummen verteilt werden, zum anderen – und dies im Gegensatz zum traditionellen kameralen System – die gegenseitige Deckungsfähigkeit der einzelnen Ausgabentitel, sowie die zeitliche Übertragbarkeit der Mittel über bestimmte Perioden (Haushaltsjahre) hinweg.

Globalhaushalt

Die Finanzen der Hochschulen wurden bis vor kurzem in der Bundesrepublik Deutschland kameral gesteuert. Seit wenigen Jahren gibt es einige Ausnahmen im Rahmen von Modellversuchen (Beispiel Niedersachsen). Entwickelt wurde die Kameralistik im 17. Jahrhundert als Ausgaben- und Einnahmenrechnung im Rahmen der Verwaltung der fürstlichen Vermögen. Charakteristisch war die Festlegung kameraler Haushaltstitel für periodenbezogene Einzelaktivitäten. Die Entscheidung über die vorzunehmenden Aktivitäten erfolgte

zentral, für dezentrale Entscheidungen gab es keinen Raum, die Möglichkeit, nicht ausgegebene Mittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen, war nicht gegeben – Prinzipien, die im Grundsatz heute noch im kameralem System Gültigkeit haben. Demgegenüber geht Budgetierung von dezentraler Ressourcenverantwortung aus.

2. Warum Budgetierung und Ablösung kameraler Systeme?

Ziel der Budgetierung an Hochschulen ist eine Steigerung ihrer Effektivität bzw. der ihrer einzelnen Einrichtungen (Frage: Werden die richtige Dinge getan?) und eine Steigerung der Effizienz des konkreten Handelns (Frage: Werden die richtigen Dinge richtig, d.h. mit optimalem Ressourceneinsatz getan?). Man verspricht sich diese Steigerung, weil Einzelentscheidungen nicht mehr zentral getroffen werden, wodurch sich Entscheidungs- und Handlungsspielräume der dezentralen Akteure vergrößern. Die dezentralen Akteure bleiben hierdurch nicht nur „Umsetzer“ von Maßnahmen, sondern werden „Entscheider“. Aus diesem größeren Handlungsspielraum resultiert ein Anreizsystem und es wird unterstellt, dass dies zur einer Änderung des Verhaltens dieser Akteure führt. Man geht davon aus, dass die dezentralen Akteure in den Hochschulen aufgrund ihrer Problemnähe über Informationsvorsprünge verfügen und diese in eigener Verantwortung besser nutzen können als Entscheidungsträger, die zentral und in größerer Entfernung zu der eigentlich agierenden Organisationseinheit angesiedelt sind.

Effektivität

Effizienz

*Problemnähe
über Informa-
tionsvorsprünge*

Kameralistik mit ihren zentralisierten Entscheidungsprozessen geht dagegen davon aus, dass nur gut ausgebildete Experten an der Spitze einer Organisation das notwendige Wissen, die Kenntnisse und die umfassenden Informationen zur Verfügung haben, um Regelungen zu konzipieren und Entscheidungen zu treffen, nicht aber die Ausführenden auf der dezentralen Ebene.

Die von der Kameralistik unterstellte Situation mag für das 17. Jahrhundert (siehe oben) gegolten haben, heutzutage wird in der Organisationstheorie beschrieben, dass die Informationen zur Steuerung von Organisationen nicht allein auf zentraler Ebene, sondern fast gleichartig auf allen Ebenen zur Verfügung stehen und dass das Problemlösungspotential auf dezentraler Ebene größer ist als in der Hierarchiespitze.

3. Der Budgetierungsprozess

Der Budgetierungsprozess umfasst die Phasen:

- Aufstellung des Budgets
- Verabschiedung
- Kontrolle
- und Abweichungsanalyse (Controlling).

Bei der Aufstellung eines Budgets werden in der Theorie zwei ganz unterschiedliche Verfahrensweisen (Top-Down, Bottom-Up) beschrieben, in der Realität wird zumeist eine formell festgelegte oder zumindest informell praktizierte Mischform angewandt.

*Top-Down-
Verfahren*

Beim „Top-Down-Verfahren“ werden aus den übergeordneten Budgets die jeweils untergeordneten Teilbudgets abgeleitet. Beim „Bottom-Up-Verfahren“ ergibt sich das übergeordnete Gesamtbudget aus der Zusammenfassung der Teilbudgets der einzelnen dezentralen Einrichtungen, die diese selbständig entwickeln. Beide Elemente integriert das „Gegenstrom-Verfahren“: Es werden die Zielgrößen des Budgetierungsprozesses zunächst als Planungsprämissen/Eckwerte vorgegeben (Top-Down) und dann in einem iterativen Prozess die Teilbudgets ermittelt, ggf. modifiziert, die wiederum das Gesamtbudget beeinflussen (Bottom-Up).

*Bottom-Up-
Verfahren*

*„Gegenstrom-
Verfahren“*

Grundsätzlich werden zwei verschiedene Modelle der Budgetierung unterschieden:

*Inputorientierte
Budgetierung*

a) Inputorientierte Budgetierung: Es werden die Mittel für ein bestimmtes Leistungsvolumen zur Verfügung gestellt, weitgehend ohne Überprüfung der tatsächlichen Nutzung der zur Verfügung gestellten Ressourcen.

*Outputorien-
tierte
Budgetierung*

b) Outputorientierte Budgetierung: Die Mittel werden zugewiesen nach Art, Kosten und Anzahl der Leistungen. Die Leistung kann bezüglich Qualität und Kosten mit entsprechender Leistung anderer Anbieter verglichen werden.

Outputgrößen

Sofern als Ziel der Budgetierung die Steigerung der Effektivität und Effizienz angesehen wird, bedarf es einer Verständigung über das Leistungsvolumen, d.h. über die Outputgrößen der Hochschule in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Hochschulen in unserem Bildungssystem stehen hierbei außerhalb gängiger Marktmodelle. Die marktwirtschaftliche Theorie besagt, dass der Preis über die Angemessenheit von Leistungen entscheidet: Stimmt das Preis-Leistungs-Verhältnis nicht, so werden die Anbieter der Leistungen

entweder gezwungen sich anzupassen oder scheiden aus dem Markt aus (Konkurs). Da dieses Prinzip ganz offensichtlich nicht gegeben ist – es gibt keine Preise für Lehrleistung, z.B. Studiengebühren oder Entgelte für Forschungsleistungen –, bedarf es einer Erarbeitung von Kennzahlen zur Bestimmung der Outputgrößen.

4. Kennzahlen

Die Leistungsfelder der Hochschulen sind Forschung, Lehre und die Heranbildung des eigenen wissenschaftlichen Nachwuchses sowie ggf. Dienstleistungen. Die Frage nach den Leistungen einer Hochschule – also nach dem „was wird getan“ – ist immer zu ergänzen um die Frage: Wie kann man die Leistungen bemessen und bewerten?

*Leistungsfelder
der Hochschulen*

Leistungen in der Lehre:

- Bestandsgrößen: Anzahl Studienplätze, Studienanfänger, Studierende, Studierende in der Regelstudienzeit
- Studienerfolgsgrößen i.e.S.: Prüfungen (Absolventen, Zwischenprüfungen, Scheine, ECTS-Punkte), Studiendauer, Studienabbruch (drop out)
- Studienerfolg i.w.S.: Berufseinmündung der Absolventen, Studienzufriedenheit, Persönlichkeitsbildung der Studierenden
- Internationalität, Praxisbezogenheit des Studiums, Zusatz-, Aufbau- und Weiterführende Studiengänge
- Attraktivität des Studienorts

*Leistungen in der
Lehre*

Die Frage nach dem Messen und Bewerten dieser Leistungen ist nur bezüglich der Bestandsgrößen und der Studienerfolgsgrößen i.e.S. einfach, wobei die derzeit praktizierten Verwaltungsverfahren in der Studentenverwaltung schon bei der Frage nach der Anzahl der vergebenen Scheine, ECTS-Punkte und der *drop out*-Quoten üblicherweise versagen. Die Studienerfolgsleistungen i.w.S. werden erst in der jüngsten Zeit punktuell durch entsprechende Befragungsinstrumentarien erfasst: SPIEGEL, FOCUS, Untersuchungen der HIS GmbH oder des WZ I der Universität Kassel seien hier als Beispiele genannt.

*Leistungen in der
Forschung* *Leistungen in der Forschung:*

- Publikationen
- Beteiligung an Sonderforschungsbereichen
- Forschungsschwerpunkte/Forschungsgruppen
- Forschungspreise
- Forschungsk Kooperation mit anderen Instituten
- Drittmittelvolumina
- Graduiertenkollegs
- Zitationshäufigkeit (nach Art der Publikation)

Die qualitative Bewertung der Forschungsergebnisse zu Vergleichszwecken ist außerordentlich schwierig. Es gibt keine objektiven Verfahren, so dass man auf subjektive Verfahren wie gutachtliche Stellungnahmen, *peer review* u.ä. angewiesen ist. Subjektive Verfahren, die von den Beteiligten akzeptiert werden, können nur im Konsens zwischen Gutachtern und Begutachteten gefunden werden. Ein so gefundener Konsens hat für einen befristeten Zeitraum Gültigkeit und muss dann neu thematisiert werden.

*Bewertungs-
beispiel*

Ein Beispiel für mögliche Bewertungen von Publikationen ist das an der Freien Universität Berlin praktizierte Modell zur Leistungsbewertung. Hier geht man von folgender Gewichtung aus:

- 10 Punkte: Monographien, Habilitationsschriften,
Patente
- 4 Punkte: Herausgeberschriften, Zeitschriftenaufsätze, Sammelwerksbeiträge
- 1 Punkt: Rezensionen, Miszellen
- 0 Punkte: Tagespresse

Heranbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses

*Wissenschaftli-
cher Nachwuchs*

Die Leistung in diesem Tätigkeitsfeld wird qualitativ und quantitativ zumeist anhand folgender Größen geschrieben:

- Anzahl der Promotionen, bezogen auf Anzahl der Professuren bzw. Anzahl der Stellen für Wissenschaftler einer Organisationseinheit
- Anzahl der Habilitationen, verbunden mit der Aussage über erfolgreiche Berufungen der Habilitierten
- Anzahl der Graduiertenkollegs und Finanzvolumen ihrer Förderung

- Anzahl Forschungspreise für Nachwuchswissenschaftler
- Aussagen zu den beruflichen Chancen von Nachwuchskräften
- Einmündung der Nachwuchskräfte in das Berufsleben
- Forschungspreise, Graduiertenkollegs

Sofern es gelingt, die oben dargestellten Leistungen zu bewerten, stellt sich die Frage nach den Kosten, die ihre Erbringung verursacht. Die an den deutschen Hochschulen seit Humboldt postulierte Einheit von Forschung und Lehre macht es schwer, unter Kostengesichtspunkten diese Funktionen zu trennen. Im klassischen wirtschaftlichen Sinne handelt es sich hierbei um eine „Kuppelproduktion“. Schätzungen über den Zeitanteil einzelner Wissenschaftler für ihre Arbeit in diesen Leistungsfeldern können eine Hilfestellung bei der Kostenermittlung bedeuten.

Budgets kann man erst dann richtig bemessen, wenn man weiß, was die Erbringung der einzelnen Leistungen kostet und welche Zielvorstellungen man über diese Leistungen für den Budgetzeitraum hat. Ob Voraussetzung für den Budgetierungsprozess eine kaufmännische Buchführung ist oder eine um Elemente der Kosten- und Leistungsrechnung angereicherte kamerale Buchführung, wird z.Zt. strittig diskutiert. Es geht in der Diskussion um Budgetierung an Hochschulen nicht um die Frage richtiger Preise für Leistungen (Produkte) der Hochschule, sondern primär darum, die Leistungen/Verhaltensweisen der einzelnen Akteure in den Hochschulen zu verändern. Die aufwendigen Verfahren der kaufmännischen Buchführung – wie Bilanzerstellung, kalkulatorische Abschreibung, kalkulatorische Mieten, kalkulatorische Zinsen, Rückstellungen – sind zu diesem Zweck nicht zwingend einzuführen. Bei einer Konzentration der Arbeitskraft auf die umfangreichen und zeitaufwendigen Verfahren der Einführung der kaufmännischen Buchführung droht vielmehr das eigentliche Ziel des Budgetierungsprozesses, die Steigerung von Effektivität und Effizienz des Handelns, vernachlässigt zu werden.

*Kosten- und
Leistungsberechnung*

5. Die verschiedenen Ebenen des Leistungsvergleichs

Unterscheiden lassen sich drei verschiedenen Ebenen:

a) *Der inneruniversitäre Vergleich:* Die Leistung einer bestimmten Organisationseinheit wird mit den Leistungen anderer Organisa-

inneruniversitärer Vergleich

tionseinheiten innerhalb einer Hochschule verglichen. Hierbei tritt das Problem unterschiedlicher Fachkulturen und unterschiedlicher Kostenstrukturen in den Vordergrund. Derartige fächerübergreifende Vergleiche sind i.d.R. sehr schwierig. Besser ist eine Darstellung der Leistungsentwicklung über einen längeren Zeitraum.

b) Der interuniversitäre Vergleich: Es werden gleiche fachliche Einheiten verschiedener Hochschulen verglichen. Sofern diese Hochschulen in unterschiedlichen Bundesländern liegen, müssen unter Umständen Anpassungen vorgenommen werden, um zu sinnvollen Vergleichen zu gelangen. Es gibt in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Regelungen zur Zuordnung bestimmten Ausgabenarten, wie am Beispiel der Globalhaushalte der Berliner Universitäten aufgezeigt werden kann: In diesen Haushalten sind die Pensionsausgaben für die Beamten der Universität enthalten, dieses ist in anderen Bundesländern nicht der Fall. Werden nun Kostenstrukturen verglichen, so sind derartige Sondertatbestände auch gesondert zu bewerten. Ähnliches gilt für Bauunterhaltungsmittel und zentrale Fördermittel, die teilweise in den Etats der Hochschulen, teilweise in den Etats der Ministerien geführt werden. Der inneruniversitäre Vergleich hat als Voraussetzung die Festlegung einheitlicher Definitionen für die Input- und Outputgrößen (welche Kosten gehen ein, welche Leistungen werden wie bemessen).

internationaler Vergleich

c) Der internationale Vergleich: Hier sind derzeit Fachvergleiche nur sehr begrenzt möglich. Verglichen wird i.d.R. der Anteil der Ausgaben für den tertiären Bereich am Bruttosozialprodukt. Die Aussagefähigkeit dieses Vergleichs ist aufgrund unterschiedlichen Abgrenzungen (welche Ausgaben fließen ein, wie wird der tertiäre Bereich eingegrenzt?) sehr begrenzt.

6. Die Akteure des Budgetierungsprozesses und ihre möglichen Interessen

Sobald budgetiert werden soll, sind regelmäßig folgende unterscheidbaren Interessen, die bestimmten Akteuren zugeordnet werden können, zu berücksichtigen:

Staat/Finanzministerium

a) Der Staat/das Finanzministerium: Die Diskussion um Dezentralisierung und Budgetierung im öffentlichen Sektor fällt zeitlich zusammen mit einer Verkleinerung der öffentlichen Haushalte. Es kann daher der Eindruck entstehen, dass bei geringer wer-

den Haushaltsvolumina die Verantwortung für die schrumpfenden Hochschulhaushalte delegiert werden soll. Das Ministerium gibt im Rahmen des Budgetierungsprozesses die Regelung von Einheiten damit einen Teil seiner Macht ab, erwartet jedoch aufgrund von Effizienzsteigerungen trotz geringerer Mittelzuweisungen etwa gleiche, im Zweifel auch bessere Leistungen zu erhalten.

b) Die Hochschulleitung/die Hochschule: Die Hochschulleitung erhofft sich einen Zuwachs an Entscheidungsspielraum und letztendlich auch an Einfluss, da sie eigenverantwortlich die Mittel an die dezentralen Einheiten weiter vergeben kann, ohne durch den Staat im bisherigen Umfang „gegängelt“ zu werden.

Hochschulleitung/Hochschule

c) Die dezentralen Einrichtungen: Sie hoffen auf schnellere Entscheidungen unter stärkerer Berücksichtigung ihrer eigenen Interessen.

dezentrale Einrichtungen

d) Die Professoren/die Professorinnen: Sie können formal davon ausgehen, dass sie bei Beibehaltung des Kollegialitätsprinzips zu den Gewinnern zählen, da sie aufgrund der rechtlichen Vorschriften bei Verteilungsentscheidungen die Mehrheit in den zuständigen Gremien haben. Andererseits sehen mögliche Verlierer dieser Personengruppe ihr Risiko nicht so genau, da sie sich durch Artikel 5 GG „Wissenschaftsfreiheit“ geschützt fühlen.

Professoren/Professorinnen

e) Wissenschaftlicher Mittelbau: Wie empirische Untersuchungen zeigen, liegt die höchste Anreizwirkung für Wissenschaftliche Mitarbeiter/innen nicht bei monetären *incentives*, sondern bei der Ausgestaltung ihrer eigenen Arbeit: Die höchste Anreizwirkung wird „selbständigem Arbeiten“, „Eigenverantwortung“ und der „Freistellung für Forschung“ zugeschrieben. Für diese Arbeit wird ein angemessener Umfang von Sachleistungen gefordert. Budgetierung und dezentrale Mittelvergabe sollen diese Ressourcen eher bereitstellen als die bisherigen Verfahren, so wird gehofft.

Wissenschaftlicher Mittelbau

f) Die Studierenden: Den Interessen der Studierenden nach einer zielgerichteten Erfüllung der Ausbildungsaufgaben wird wahrscheinlich nur dann genüge getan, wenn die Leistungskriterien für die organisatorischen Einheiten, nach denen der Budgetanteil für die Lehre bestimmt wird, entsprechend formuliert sind. International üblich wird das Credit-Point-System, d.h. die Studienleistungen einer Lehrereinheit werden in der Anzahl der vergebenen Credit-Points gemessen. Parallel werden die Systeme zur Qualitätssicherung eines Studienganges bewertet. Anders als SWS

Studierende

Sonstige Mitarbeiter

(Semesterwochenstunden), die das Lehrangebot beschreiben, drücken Credits den als erfolgreich bescheinigten Studienaufwand der Studierenden aus.

g) Sonstige Mitarbeiter: Wie im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform im Öffentlichen Dienst üblich, wird der ausgabenbezogene Aspekt auch hier im Vordergrund stehen: Durch entsprechende Kostenrechnungen wird man zukünftig detaillierter ermitteln, welches Ausgabenvolumen auf den Bereich der Sonstigen Mitarbeiter entfällt. Die Leistungen, die durch diesen Mitarbeiterkreis erbracht werden, werden zukünftig im höheren Ausmaß mit den Leistungen externer Anbieter verglichen, so dass davon auszugehen ist, dass die Kriterien der Effektivität und Effizienz sich gerade auf diesen Personenkreis erstrecken werden, der auch Leistungen erbringt, die im Vergleich z.B. zu Forschungs- oder Lehrleistungen einfacher zu messen sind. Im Bereich des Schreibens, Speicherns und Archivierens von Texten/wissenschaftlichen Veröffentlichungen wird es zu „revolutionären“ Änderungen der Arbeitsprozesse kommen.

7. Controlling

*Aufbereitung,
Zurverfügung-
stellung,
Bewertung*

Das Aufgabengebiet Controlling einer Hochschule besteht im Wesentlichen aus der Aufbereitung, der Zurverfügungstellung und der Bewertung vorhandener Daten und Informationen aus den verschiedenen Teilbereichen der Hochschule. Es sollen Handlungen/Leistungen überprüft werden, und in einer Abweichungsanalyse soll die Frage beantwortet werden: In wie weit sind vereinbarte Ziele erreicht worden oder nicht?

Controlling besteht jedoch noch aus einem weiteren Aufgabenschritt: Die Zielvorgaben eines Prozesses, hier des Budgetierungsprozesses, müssen mit dem Ergebnis des Controlling rückgekoppelt und ggf. modifiziert werden. In betriebswirtschaftlich arbeitenden Organisationen ist es selbstverständlich, dass Budgets flexibel gehandhabt werden. Bricht der Absatz ein oder wird die Produktion stark vermindert, werden Budgets gekürzt und umgekehrt. Anders in kameral denkenden Organisationen, in denen ein Budgetierungsprozess neu eingeführt wird. Hier wird es oftmals noch als ein gebrochenes Versprechen interpretiert, wenn Budgets, auf die man sich eingestellt hat, beim Wegbrechen von Leistungen

innerhalb des Budgetierungszeitraumes gekürzt werden. Andererseits ist es auch noch nicht üblich, bei einem Zuwachs an Leistungen Budgets aufzustocken.

*Rückkopplung
und Modifizierung*

8. Zusammenfassung

Die Hochschulen sind stolz auf ihre Autonomie, die ihnen in unserem Rechtssystem zugemessen wird. Sie hingen bisher jedoch am „Tropf“ der staatlichen Finanzaufweisungen. Bezüglich der Ver-
ausgabung staatlicher Gelder soll die „formale“ Autonomie nun auch materiell zur Entfaltung kommen. Mit der dezentralen Verantwortung über die Budgets, über die Mittelverwendung und zeitliche Übertragbarkeit nicht verausgabter Gelder, erhofft man sich eine Steigerung der Effektivität und Effizienz des Handels an Hochschulen. Ob dies tatsächlich eintritt, wird innerhalb eines Controllingprozesses ermittelt, die Verständigung auf Kriterien zur Messung der Leistung von Hochschulen – in Kennzahlen monetärer oder nicht monetärer Art – ist hierfür Voraussetzung. Ein geeignetes Instrumentarium für die Qualitätsmessung existiert bisher nicht.

dezentrale Verantwortung

Controllingprozess

Budgetierung an Hochschulen bedeutet die Orientierung von Finanzaufweisungen am „Output“ und damit die Einführung wirtschaftlicher Prinzipien in diese Institution. Inwieweit diese Prinzipien der Eigenart der Hochschule gerecht werden, wird zunächst modellhaft erprobt und muss unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile intensiv diskutiert werden.

Einführung wirtschaftlicher Beziehungen

Beispiele aus Großbritannien, Australien und den Niederlanden, in denen ähnliche Verfahren schon seit mehreren Jahren praktiziert werden, zeigen durchaus auch – teilweise gravierende – Schwächen. So werden Studiengänge und Forschungsfelder, die sich nicht rechnen, stark gekürzt oder gar eingestellt. Kurzfristige Nachfragetrends beeinflussen nach Aussage von Kritikern dieser Ökonomisierung der Hochschule zu stark die Entwicklung der Hochschulstrukturen.

Anschließende Artikel: Evaluation; Leistungsbezogene Mittelverteilung; Gleichstellungspolitik und Hochschulfinanzierung

Thomas Behrens

Voraussetzungen der Handhabung großer dezentraler Budgets

Wie kommt die Flexibilisierung bzw. Budgetierung eines Hochschulhaushalts auf der Fachbereichsebene an? Wie gestaltet sich die Mittelversorgung der Fachbereiche unter budgetierten Bedingungen? Ist eine rein leistungsorientierte Mittelzuweisung für die spezifischen Steuerungsbedürfnisse an Hochschulen angemessen? Welche Instrumentarien müssen eingeführt bzw. gestärkt werden, um die dezentrale Ressourcenbewirtschaftung zu ermöglichen?

Die dezentralen Einrichtungen der Hochschule (Fachbereiche, Fakultäten, Departments etc.) erfüllen unbeschadet der Gesamtverantwortung der Hochschule und der zentralen Organe für ihr jeweiliges Fachgebiet die Aufgaben der Hochschule. Die Fachbereiche tragen also dafür Sorge, dass ihre Mitglieder die wissenschaftlichen Einrichtungen der Fachbereiche und sonstigen Einrichtungen die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können. Alle Probleme der Hochschulreform und der -finanzierung gelten für die Fachbereiche in ähnlicher Weise.

*Budgetierung auf
Fachbereichs-
ebene*

Im Gegensatz zu einer Vielzahl von Hochschulen, die inzwischen mit einem Globalhaushalt ausgestattet sind, steckt die Budgetierung auf Fachbereichsebene noch in den Kinderschuhen. Die Weitergabe oder Neuverteilung von Zuständig- und Verantwortlichkeiten stellt die Hochschulen vor ernsthafte Probleme, weil sich der Paradigmenwechsel von der Inputorientierung zur Outputorientierung hier in seinem ganzen Ausmaß zeigt. Erst in den wenigsten Hochschulen gibt es eine an die Fachbereiche weiter gegebene Budgetierung. Wie gehen die Fachbereiche/Fakultäten mit ihren Budgets um? Die Voraussetzungen, um die Mittel aus dezentralen Budgets optimal einzusetzen, unterscheiden sich nicht von den Bedingungen, die auch für Globalbudgets insgesamt gelten.

1. Ausgangslage

Die Fachbereiche benötigen für die Durchführung ihrer Aufgaben in Forschung, Lehre und Studium Finanzmittel. Diese erhalten sie im Rahmen der Mittelzuweisung durch die dafür zuständigen Gremien. Während es schon uneinheitliche Zuständigkeiten bei der Verteilung der Haushaltsmittel vom Staat auf die Hochschulen gibt, ist die Art und Weise der Mittelversorgung der Fachbereiche noch uneinheitlicher. Dies hängt unter anderem mit der unterschiedlichen Stellung der Fachbereiche im Gesamtgefüge der Universitäten zusammen.

Während bei den „alten Universitäten“ die Fakultäten überwiegend eine bestimmende Rolle spielen, gelten für die neueren Hochschulen großteils andere Regeln. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Implementierung erster leistungsabhängiger Komponenten in die Hochschulfinanzierung noch lange nicht bei den Fachbereichen angekommen ist. Während in einer großen Zahl von Bundesländern die Hochschulen ihre Mittel in Abhängigkeit von den erbrachten Leistungen erhalten, werden die Fachbereiche häufig noch nach traditionellen Verteilungsmodalitäten versorgt. Erst zum geringen Teil erhalten die Fachbereiche ihre Mittel aufgrund hochschulseitig festgelegter (leistungsabhängiger) Parameter. Die Zuweisung eines globalen Budgets an die Fachbereiche existiert erst ansatzweise.

2. Planungssicherheit

Auf dem Weg von einem kameralistischen Haushalt alter Prägung zum Globalbudget ist die planerische Verlässlichkeit eine entscheidende Größe. Dies gilt im Großen wie im Kleinen, also zum einen für das Verhältnis zwischen Staat und Hochschule, wie auch für das Verhältnis zwischen Hochschule und den dezentralen Einrichtungen. So verwundert es nicht, dass man von einer Renaissance der Hochschulplanung spricht, wobei allerdings die Eigenverantwortlichkeit der Planung in den Vordergrund rückt.

planerische Verlässlichkeit

„Renaissance der Hochschulplanung“

Aufgrund erst marginaler Erfahrungen mit Globalbudgets auf dezentraler Ebene fallen allgemeinverbindliche Aussagen schwer. Es hat sich allerdings heraus gestellt, dass eine rein leistungsorientierte Mittelzuweisung mit zu vielen Unsicherheiten verbunden ist.

*gemischtes Verfahren:
formelgebunden
und Zielvereinbarungen*

Schwankungen durch unterschiedliche Ergebnisse bei den Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, unerwartete Einbrüche bei den Studierenden- bzw. Absolventenzahlen können beachtliche Auswirkungen auf die Höhe des Budgets haben. So bietet es sich an, die Mittel an die Fachbereiche nach einem gemischten Verfahren zu vergeben: zum einen als formelgebundene Mittel, zum anderen in Form von Zielvereinbarungen.

Die Vergabe formelgebundener Mittel liegt nahe, wenn es um die Verfolgung messbarer Ziele geht und für alle betroffenen Einrichtungen gleiche Voraussetzungen gelten. Zielvereinbarungen kommen vorwiegend in Betracht, wenn Ziele gefördert werden sollen, die sich schwer über Formeln erfassen lassen oder die nur für Teilbereiche der Hochschule gelten und deren Erreichung sich über kürzere Planungszeiträume erstreckt.

3. Leistungsvereinbarungen

*inhaltliches und
juristisches Neuland*

*juristische Ein-
klagbarkeit
fraglich*

Der Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen nachgeordneten Einrichtungen, also sowohl zwischen Staat und Hochschule wie auch zwischen Hochschule und dezentraler Einrichtung, ist inhaltlich wie juristisch Neuland. Diese Konstruktion entstammt dem Neuen Steuerungsmodell als Mittel der Verwaltungssteuerung; durchaus fraglich ist die juristische Einklagbarkeit der verabredeten Eckpunkte. Leider haben die Hochschulen in Berlin keine guten Erfahrungen mit der Verlässlichkeit des Staates hinsichtlich seiner Finanzausgaben gemacht, so dass weithin Skepsis gegen den Abschluss entsprechender Vereinbarungen besteht. Für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und dezentralen Einrichtungen bestehen prinzipiell die gleichen Regeln wie bei Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen.

Essentiell für eine funktionierende Delegation von der Zentralebene auf die dezentralen Einrichtungen ist das Vorhandensein entsprechender Leistungsvereinbarungen. Angesichts der Tatsache, dass die gesetzlich-administrativen Handlungsspielräume durch die Aufhebung rahmengesetzlicher Vorschriften erweitert worden sind, kommt es nunmehr darauf an, Regelungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen zu treffen, in deren Rahmen die Fachbereiche ihren Verpflichtungen nachkommen können. Mit

dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen wird Neuland betreten, denn bisher stellte der Staat Ressourcen zur Verfügung, behielt sich alle Eingriffsrechte und -möglichkeiten vor, verzichtete aber auf eine Kontrolle der erbrachten Leistungen. Nunmehr wird (weitgehend) auf Eingriffe verzichtet, statt dessen erfolgt eine Steuerung über die Ergebniskontrolle.

*Steuerung über
Ergebnis-
kontrolle*

Eine Leistungsvereinbarung hat verschiedene Komponenten zu berücksichtigen. Ein Höchstmaß an Sorgfalt ist dabei dem Verhältnis von den erwarteten Leistungen zu den zur Verfügung zu stellenden Finanzmitteln zu widmen. Insoweit ist die Frage der Effektivität von Hochschulleistungen angesprochen.

*Effektivität von
Hochschul-
leistungen*

Hier soll es allerdings mehr um die Frage der Finanzierungsverfahren innerhalb der Hochschule gehen. Dabei ist das Management einer Leistungsvereinbarung (= Kontraktmanagement) wesentlich. Im Hochschulbereich kann dieses so definiert werden, dass die Hochschulleitung bestimmte Ziele mit den Fachbereichen abstimmt, dafür angemessene Budgets zur Verfügung stellt und die Einhaltung der abgestimmten Regelungen überwacht. Hochschulleitung und Fachbereiche halten die Vereinbarungen in Kontrakten fest. Der Fachbereich sorgt für die Erfüllung der vereinbarten Leistungsaufträge und berichtet über Vollzug und ggf. Abweichungen. Die Analyse der Abweichungen und die Konsequenzen sind Gegenstand gesonderter Gespräche zwischen den Leitungsebenen.

*Kontrakt-
management*

*Analyse der
Abweichungen*

Das Modell eines solchen Kontraktmanagements sieht zwangsläufig die Übertragung der Verantwortung für die Ressourcen (Personal, Sachmittel, Räume) vor; denn die Fachbereiche können nicht die übernommenen Verpflichtungen erfüllen, wenn sie nicht die materiellen Möglichkeiten zur Umsetzung erhalten. Da die Fachbereiche die Verantwortung für die Studiengänge haben, werden auf diese Weise die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammen geführt. Diese Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung schafft insoweit Transparenz und ermöglicht die Zurechnung von Leistungen und Kosten, bietet insoweit die Basis für Leistungsvergleiche und daran orientierte Globalzuwendungen.

*Dezentralisie-
rung der Ressour-
cenv verant-
wortung*

Es zeigt sich deutlich, dass ein solches Modell zusätzlicher Instrumentarien bedarf; es erfordert neue oder andere Instrumente des Management, der Steuerung, des Controlling und des Berichtswesens.

4. Organisationsstruktur der dezentralen Ebene

Die herkömmliche Organisation der Fachbereiche entspricht in mancherlei Hinsicht nicht mehr den aktuellen Erfordernissen. Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat bereits 1997 festgestellt, dass die zentralen Hochschulorgane für die wesentlichen strategischen Entscheidungen in Hinblick auf die weitere Entwicklung der Hochschule verantwortlich sein sollen, während die operativen Aufgaben häufig auf der Fachbereichsebene besser wahrgenommen werden können.

Delegation der Entscheidungen

Stärkung des Dekansamtes

Dies hat zur Konsequenz, dass die Fachbereiche selbst in die Lage versetzt werden, sachgerechte Entscheidungen treffen zu können. Mit der allseits befürworteten Delegation der Entscheidungen auf die Fachbereiche ist notwendiger Weise verbunden, dass die Fachbereiche diese Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können. In diesem Licht ist auch die Stärkung des Dekansamtes zu sehen, die in einigen Landeshochschulgesetzen vorgenommen wurde.

Professionalisierung

Dekansamt: formale Stärkung und Attraktivitätsverlust

Während in der Vergangenheit das Dekansamt, ebenso wie das des Rektors, jährlich wechselte, hat der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen die Amtszeit von zwei auf vier Jahre verlängert und dies mit der Notwendigkeit einer Professionalisierung der Aufgabenwahrnehmung begründet. Zudem wurde das Amt mit zusätzlichen Aufgaben versehen – jetzt gehört eine Berichtspflicht über die Erfüllung der Lehraufgaben zu den Pflichten des Dekans genauso wie die Verpflichtung des Dekans zur Sicherstellung des vollständigen Lehrangebotes. In gewissem Umfang wurde die (eigene) Lehrverpflichtung des Dekans reduziert, um die anderen Pflichten besser erfüllen zu können. Versäumt wurde allerdings, das Amt des Dekans finanziell attraktiver zu gestalten sowie andere Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität einzuführen. Konkret wurde der Vorschlag verworfen, ein zusätzliches Freisemester nach Ableistung einer vollen Amtszeit des Dekansamtes zu gewähren. Es lässt sich deshalb eine Zwischenbilanz in der Weise ziehen, dass das Amt des Dekans zwar formal gestärkt worden ist, aber die Bereitschaft zu seiner Wahrnehmung eher gesunken ist.

Auch in Hinblick auf die Kompetenzen ist das Dekansamt den gleichen Argumenten ausgesetzt wie das der Hochschulleitung. Auf Hochschulleitungsebene zeigt sich deutlich eine Veränderung

des Verhältnis zwischen Rektor bzw. Präsident und dem Senat; vollzieht sich hier eine Ausdehnung der Kompetenzen der Leitung und eine Beschränkung der Gremien auf Grundsatzangelegenheiten, so wird in vergleichbarer Weise der Kompetenzbereich des Dekans gestärkt, während der Fachbereichs-/Fakultätsrat auf Aufsichtsrechte und grundsätzliche Fachbereichsangelegenheiten reduziert wird. Genauso wie auf Zentralebene höhere Anforderungen an die Rechenschaftspflicht des Rektors/Präsidenten gestellt werden, hat der Dekan in stärkerem Maße Rechenschaft über die Erledigung seiner Aufgaben abzulegen.

Schließlich ist eine Tendenz unübersehbar, die Zahl der Fachbereiche einer Hochschule zu reduzieren und damit die Zahl der Gremien innerhalb der Hochschule „einzudampfen“. Begründet wird dies zunächst damit, dass die tatsächliche Entwicklung der Wissenschaft keine Rücksicht auf die traditionelle Fächerstruktur nimmt und bei einer Zusammenlegung bisher getrennter Fachbereiche neue Synergien für die Forschung entstehen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch die Tatsache, dass größere Grundeinheiten die auf die Fachbereiche zukommenden Aufgaben möglicherweise administrativ besser bewältigen können.

Reduzierung der Gremien

Die Aufgabenvermehrung auf Fachbereichsebene insbesondere in Hinblick auf die Ressourcenverantwortung und Planungsaufgaben hat eine Verlagerung der Personalressourcen zur Folge. Der Dekan mit der entsprechend langen Amtszeit wird, wie etwa im sächsischen Hochschulgesetz ausdrücklich formuliert, durch einen (oder mehrere) Fachbereichsverwaltungsbeamte unterstützt, um die Aufgaben erfüllen zu können, die früher auf der Ebene der Zentralverwaltung wahrgenommen wurden.

Verlagerung der Personalressourcen

Eine weitere Möglichkeit der Wahrnehmung der komplexen Aufgaben liegt in der kollegialen Leitung des Fachbereichs – bisher war der Dekan als Einzelperson die Regel. Mit der Lockerung der Strukturen durch die Streichung der Organisationsvorschriften im HRG wird inzwischen die Einführung eines Dekanats als Kollegialorgan (Dekan, Prodekan(e), Studiendekan) mit dem Ziel einer stärkeren Einflussmöglichkeit gegenüber den Instituten, Lehrstühlen o.ä. diskutiert und ausprobiert. Es ist nahe liegend, dass sich auf Fachbereichsebene eine ähnliche Leitungsstruktur wie auf Zentralebene herausbildet, angesichts vermehrter Zuständigkeiten durch neue Kompetenzen z.B. bei der Beschlussfassung der Studien- und

Kollegiale Leitung

Prüfungsordnungen bietet sich die Anbindung von Fachbereichskommissionen an einzelne Dekanatsmitglieder an.

5. Allgemeine Maßnahmen

planerische Probleme

Die Transformation der externen Leistungsvorgaben auf Einrichtungen der Hochschule stellt die Fachbereiche vor neue Probleme planerischer Art. Die Fachbereiche müssen Entwicklungspläne aufstellen, die in Einklang mit der zentralen Strukturplanung stehen und den Vereinbarungen mit der Zentralebene entsprechen. Diese haben wegen der genannten Einbindung in Zielvereinbarungen mit der Hochschulleitung verbindlichen Charakter für beide Seiten.

einheitliches Informationssystem

Die Verwaltung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wird nach einheitlichen Regeln erfolgen, in die das Hochschulcontrolling einbezogen ist. Zu den Aufgaben der Fachbereiche gehört die teilweise bereits durch Gesetz geregelte Pflicht zur Forschungs- und Lehrberichtserstattung. Sie erzeugt eine Transparenz der Prozesse innerhalb des Fachbereiches, dient der Information aller Hochschuleinrichtungen und ist Legitimation für weitere Mittelzuweisungen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang ein einheitliches Informationssystem in der ganzen Hochschule; landesweit einheitliche Informationssysteme dienen insgesamt der Wettbewerbssituation aller Hochschulen.

Hochschulkostenrechnung

Zur Budgetierung auf Fachbereichsebene gehört auch eine Hochschulkostenrechnung. Es bietet sich an, die Erfassung der Kosten auf Professorebene auszurichten, weil dort am ehesten ein Kostenbewusstsein erzeugt werden kann, und damit eine nachhaltige Veränderung der Kostenstrukturen erreichbar ist. Die Kostengrößen geben Aufschluss über die Handlungsbedingungen der Substrukturen auf Fachbereichsebene (Professur, Lehrstuhl, Institut) und damit über ihre Verantwortung gegenüber der Hochschulleitung bzw. dem Land als Träger der Hochschule.

Lange Zeit war im Hochschulbereich die Messbarkeit von Leistungen streitig; die quantitative Messbarkeit bestimmter Hochschulprodukte ist seit einiger Zeit anerkannt, so sind die Zahlen der Absolventen (oder besser Absolventenquote) sowie die der Promotionen und Habilitationen akzeptierte Messgrößen. Inzwischen legt sich auch der Streit über die qualitative Leistungsfähigkeit; die

Evaluation dient der Messung der Qualität in Forschung und Lehre. Der Erhöhung der Transparenz dienen Evaluierungsverfahren; zur qualitativen Beurteilung von Hochschulleistungen dienen Expertenbefragungen – *peer reviews*, die im anglo-amerikanischen Raum bereits auf eine längere Tradition zurückblicken. Von den verschiedenen Formen der Evaluierungsverfahren eignen sich die disziplinierten *peer-group-reviews* zur verbesserten Erfüllung von Leistungsvereinbarungen am besten.

Evaluation

6. Fazit

Die Budgetierung auf Fachbereichsebene darf keinen strengeren Regeln unterworfen sein als die Budgetierungsregeln der Hochschule. Zur besseren Vergleichbarkeit und Steuerung sind hochschulweit gleiche Bewirtschaftungsregeln vonnöten.

*hochschulweit
gleiche Bewirt-
schaftungsregeln*

Die Mittel, die den Fachbereichen/Fakultäten zur Verfügung stehen, sind gering genug; sie beschränken sich schon auf den Bereich der Sach- und Investitionsmittel. Aber auch die Personalmittel müssen in der Verfügbarkeit der dezentralen Einrichtungen stehen, denn hier ergibt sich das größte Potential an Gestaltungsmöglichkeiten. Ein Fachbereich muss selbst entscheiden können, ob z.B. die unmittelbare Wiederbesetzung einer Professur geboten ist, ob durch Freihalten einer Stelle größere Beschaffungen getätigt oder Berufungsmittel angereichert werden können. Genauso stellt sich die Notwendigkeit der Rücklagenbildung auf dezentraler Ebene dar. Der Fachbereich muss – wie die Zentrale – entscheiden können, ob und für welchen konkreten Zweck Rücklagen gebildet werden.

Kurz gesagt: Alle Segnungen der Haushaltsflexibilisierung, also auch die Einnahmeseite, müssen in vollem Umfang auch auf dezentraler Ebene gegeben sein.

Literatur

Hödl, Erich (1998): Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung aus der Sicht des Rektors, in: Klaus Ermert (Hrsg.), Hochschulmanagement – Perspektiven der „Organisationskultur“ der Hochschulen, Loccumer Protokolle 25/98, Loccum, S.47-64.

Hödl, Erich/Wolf Zegelin (1999): Hochschulreform und Hochschulmanagement, Marburg.

Reform von innen: ein Anstoß zur Weiterentwicklung und zur Umsetzung von Evaluationskonzepten; Tagung der Geschäftsstelle Evaluation der Universitäten NRW an der Universität Dortmund vom 1. bis 2. Juli 1998, München 2000.

Trute, Hans-Heinrich (2000): Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich, in: *Wissenschaftsrecht* Bd. 33, S. 134-160.

Weigelin-Schwiedrzik, Susanne (2000): Die Universität übt sich im Gleichschritt, in: *DUZ* 13/2000, S. 28-29.

Anschließende Artikel: Von der Kameralistik zum Globalhaushalt. Prinzipien der Haushaltsführung; Leistungsbezogene Mittelverteilung; Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur

Elemente und Instrumente der Organisationsentwicklung

Margret Bülow-Schramm

Leitbildentwicklung

Wann brauchen Hochschulen Leitbilder und in welchem Kontext stehen sie? Wofür brauchen Hochschulen ein Leitbild? Welche Wege führen zum Leitbild? Was steht im Leitbild? Wohin führt das Leitbild?

1. Wann brauchen Hochschulen Leitbilder, und in welchem Kontext stehen sie?

Leitbilder sind Teil eines Hochschulentwicklungsprozesses. Sie entfalten erst in diesem Kontext Wirkung, d.h. sie können erst dann von den Hochschulmitgliedern gelebt werden und bekommen für den Hochschulalltag Bedeutung, wenn sie mit anderen Bausteinen des Prozesses verknüpft werden und die Grundlage bilden für ein Modernisierungsvorhaben, das das Profil der Hochschule schärft und die Leistungsfähigkeit in Lehre und Forschung erhöht.

Teil eines Hochschulentwicklungsprozesses

Dazu gehört es, die bestehenden Regelungen und Abläufe zu überprüfen, Optimierungsvorschläge zu machen und eine Gesamtkonzeption für ihre Umsetzung zu entwerfen. Am Anfang dieser Aktivitäten steht idealiter die Verständigung auf ein Leitbild als Zielmarkierung für die Organisationsentwicklung. Der Entschluss, einen Entwicklungsprozess in Gang zu setzen, der dem Anspruch des Systemischen gerecht wird und mit der Leitbilderstellung beginnt, steht in einem Zusammenhang mit der hochschulpolitischen Lage und folgt meist nicht nur der Stimme der inneren Vernunft.

Leitbild als Zielmarkierung

So waren der Zweifel an der Leistung der Hochschulen für die Gesellschaft, die Mittelverknappung für den tertiären Bildungsbereich und die Einführung der Haushaltsglobalisierung, die selbst wiederum in einem engen Kontext zu einander stehen, z.B. für die Universität Hamburg der Auslöser für eine umfassende Stärken-Schwächen-Analyse, die auf verschiedenen Ebenen angestellt wurde:

Stärken-Schwächen-Analyse

Eine Externe Beratungskommission begutachtete alle wissenschaftlichen Einrichtungen der Universität und sprach in einem zweijährigen Beratungsprozess Empfehlungen für die Struktur- und Entwicklungsplanung der Universität aus.

Nach einem Peer-Review-Pilotprojekt wurde der Verbund norddeutscher Universitäten zur Evaluierung gegründet, der seither pro Jahr 2 – 3 Fächer in einer Kombination von Selbst- und Fremdbeschreibung evaluiert.

2. Wofür brauchen Hochschulen ein Leitbild?

*Funktion von
Leitbildern*

Zwei Beispiele mögen die Antwort auf die Frage nach der Funktion von Leitbildern erleichtern: an der Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg setzte die Hochschulleitung einen Modernisierungsprozess mit der Arbeit an einem Leitbild in Gang, an der Universität Hamburg forderten die Studierenden eine inneruniversitäre Zieldiskussion als Gegengewicht zu den externen Einwirkungen auf die Universität mit ihren erheblichen strukturwirksamen Folgen. Die Studierenden hielten es für unverzichtbar, dass intern Antworten auf Fragen gesucht wurden, die ihnen – durchaus in Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung – auf den Nägeln brannten: Welche Verantwortung kommt der Wissenschaft angesichts des globalen ökonomisch-technologischen Wettlaufs und den sich gleichzeitig zuspitzenden sozialen und ökologischen Krisen zu? Wie soll das Studium in einer sich rasch wandelnden Arbeitswelt, zunehmender Internationalisierung und wachsender Konkurrenz neu gestaltet werden? Wie soll es den Ansprüchen an Berufsqualifizierung, wissenschaftlichem Interesse, allgemeiner geistiger Bereicherung, selbstbestimmter Lebensführung und kritischem Urteilsvermögen gerecht werden?

*Selbstverständi-
gung der Hoch-
schule*

Die Funktion von Zielen und Leitbildern liegt damit zuvörderst in einer Selbstverständigung, in der Offenlegung von Konsens- und Dissenslinien bei den Mitgliedern der Hochschule über die dringlichen Aufgaben, dem Profil der Hochschule und ihren Leitideen. Der Prozess dieser Selbstvergewisserung hat eine ebenso große Bedeutung wie das Produkt. Ist ein Leitbild – durch Beschluss oder Vereinbarung – gültig, übernimmt es Steuerungsfunktionen für die strategische Entwicklung allgemein, für die Auseinandersetzung über förderungswürdige Wissenschaftsbereiche oder organisatorische Maßnah-

*Steuerungsfunk-
tionen für die
strategische
Entwicklung*

men im einzelnen. Erst in einem zweiten Schritt sollen die Ergebnisse dieser Überlegungen auch für die Außendarstellung genutzt, die Lage und die Leistungen der Universität dem Umfeld vermittelt und ein erkennbares, wenn nicht unverwechselbares Profil im Vergleich mit der Vielzahl von Universitäten im Land gezeichnet werden.

3. Welche Wege führen zum Leitbild?

Für die Einführung von Neuerungen in Organisationen gibt es grundsätzlich zwei Wege: von oben nach unten (top down) und von unten nach oben (bottom up) und jede zieht Für- und Wider-Argumente auf sich. In der Praxis werden deshalb Mischformen bevorzugt, um die Vorteile beider Vorgehensweisen zu sichern: top down ermöglicht eine klare Ansage der Intentionen und eine eindeutige Zeitvorgabe. Bottom up bezieht diejenigen in den Implementationsprozess ein, die die Neuerung umsetzen sollen und verringert Boykott oder Unterlaufensstrategien.

Entstehungsprozess

top down oder bottom up

Für die Einigung auf Entwicklungsziele, die handlungsleitend wirken, strategische Vorgaben für die zukünftige Entwicklung darstellen und gleichzeitig für Veränderungen offen sein müssen, ist ein bottom up-Vorgehen angemessen. Die Gleichzeitigkeit von externen Empfehlungen, Besinnung auf eigene Ziele, Denken in die Zukunft und laufenden Strukturveränderungen spiegelt die Lage gewachsener Organisationen mit permanentem – von außen beeinflusstem – Handlungsdruck. Eine deduktive Ableitung von Zielen mit einer klaren Zielhierarchie von abstrakten zu konkreten Zielen bis hin zu Operationalisierungen für einzelne Handlungsvollzüge taugt als Modell für die Entwicklung in lernenden Organisationen nicht.

Gruppendiskussionen in verschiedener Zusammensetzung und moderierter Form sind als Methode der kollektiven Auseinandersetzung über Ziele bereits erprobt. In ihnen kann an Vergangenes angeknüpft, können unterschiedliche Sichtweisen und Zweifel ausgetauscht werden. So mischten sich an der Hamburger Universität in diesen Diskussionen die verschiedenen Realitätsebenen, der Blick nach vorn war nicht ohne einen Blick zurück möglich, unabhängig davon, ob Gruppen von Studierenden, von Lehrenden oder die Angehörigen der verschiedenen Statusgruppen im Fachbereich zusammensaßen. Was getan werden muss, lag danach gut konturiert auf dem Tisch.

Gruppendiskussionen

Zielmatrix

Als Extrakt aus den Diskussionen ließ sich eine Matrix erstellen mit den sechs universitären Zielen der Internationalisierung, der Zusammenarbeit mit Stadt und Region, der fächerübergreifenden Kooperation, der höchstmöglichen Qualität der Aufgabenerfüllung, der individuellen und korporativen Verantwortlichkeit und der Offenheit des Zugangs zu Bildung und Wissenschaft in den Spalten und den gesetzlich fixierten Aufgaben der Universität (Forschung, Lehre, Weiterbildung, Nachwuchsförderung, Entscheidungsstrukturen) in den Zeilen. Diese Matrix dient der Verortung der Einzelvorhaben und macht ihren universitären Zusammenhang deutlich. Für die Füllung der Matrix gilt es, Diskussionsforen auf universitärer Ebene zu schaffen, die die Diskussionen in den einzelnen, oft isolierten Fächern zusammenfassen und universitätsweit veröffentlichen.

*Leitbildtext-
Formulierung*

Anderes gilt für die Ausformulierung eines Leitbildtextes auf der Grundlage einer Einigung auf Entwicklungsziele: Hier sollte es eine zentrale Redaktionsgruppe geben, die einen Vorschlag erarbeitet, ihn von außen und innen begutachten lässt, Korrekturen und alternative Formulierungen sammelt und abstimmungsreife Alternativen entwickelt. Ein Hin und Her zwischen top down und bottom up stellt sich in der Realität her, das mit einem Beschluss des höchsten Gremiums der Hochschule einen ersten Abschluss erreicht. Die Arbeit *an dem* Leitbild ist damit an einem vorläufigen Endpunkt, die Arbeit *mit dem* Leitbild fängt hier erst an.

*Verwaltungsleit-
bild?*

In diesem Prozess wird sich auch entscheiden, ob es zusätzlich ein Leitbild der Verwaltung geben muss. Die Entwicklung der Kernbereiche Forschung und Lehre zieht in einem systemischen Prozess eine Reorganisation der Verwaltung nach sich. Die Wirksamkeit des Leitbildes wird entscheidend davon abhängen, ob die Entwicklungsziele auch in der Verwaltung so umgesetzt werden, dass eine Ausrichtung auf die Universität und ihr Selbstverständnis als Bildungseinrichtung gesichert ist.

4. Was steht im Leitbild?

*Leitbild-
Wirkungen*

Das Selbstverständnis gilt es mit einem Leitbild einzuholen, aber was gehört dazu? Was steht im Leitbild, und was ist an Erläuterungen notwendig, um auch außerhalb der eigenen Institution verstanden zu werden? Hier verschränkt sich die Binnen- mit der antizi-

pierten Außenfunktion: ein Leitbild soll ein Profil ergeben, das andere Universitäten so nicht haben (die nach außen gerichtete Wirkung des Leitbildes). Und es soll die Leistungen bewusst machen, die mit der Aufgabenerfüllung in den verschiedenen Arbeitseinheiten der Universität erbracht werden müssen und die als Teile eines Ganzen für alle Beteiligten erkennbar werden sollen (die nach innen gerichtete Wirkung des Leitbildes).

Ein Leitbild enthält die Grundsätze für die gesetzlich fixierten Aufgabenbereiche, bietet Orientierung für die einzelnen Arbeitsvollzüge und stellt so den Gesamtzusammenhang der wissenschaftlichen Einrichtungen in den Vordergrund. Es erhellt, dass eine Hochschule nicht ersetzbar ist durch viele unverbundene bzw. arbeitsteilige Segmente, dass und warum die Hochschule gesellschaftspolitische Relevanz besitzt, dass Qualitätsstandards und ihre Sicherung als Pendant zur korporativen und individuellen Wissenschaftsfreiheit und der daraus resultierenden Meinungsfreiheit notwendig sind.

*Grundsätze,
Orientierung,
Gesamtzusammenhang*

Hinweise zur Implementation des Leitbildes, wie sie z.B. die Entwicklungsziele am Schluss des Hamburger Leitbildes darstellen, stehen nicht im Zentrum, können aber das Leitbild abrunden und einen Hinweis auf seine strategische Bedeutung bieten.

Ob ein Leitbild kurz oder lang sein sollte, ist eher Geschmacksache als allgemein zu regeln. Als Extreme lassen sich das der Hamburger Universität (eine Seite inklusive Entwicklungsziele) und das der Humboldt-Universität zu Berlin (ca. 20 Seiten) betrachten. Die Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg (HWP) liegt mit einer Länge von drei Seiten dazwischen. Der Umfang des Leitbildes hängt neben stilistischen Eigenheiten davon ab, ob die Denkt raditionen und Geschichte der Institution nachvollzogen werden (Berlin), ob die ersten strategischen Schritte zur Umsetzung bereits angedeutet werden (HWP) oder ob Prioritäten gesetzt, die globalen Grundsätze für die Aufgabenerfüllung und Entwicklungsziele genannt, aber nicht entfaltet werden (Universität Hamburg).

5. Wohin führt das Leitbild?

Letztlich aber sind die Wirkungen, die das Leitbild entfaltet, das Gütekriterium für seinen Gehalt: bleibt es lebendig in Auseinandersetzungen über die Einhaltung seiner Grundsätze und Ziele?

Wirkungsweisen

Trägt es dazu bei, die Zukunft der Hochschule gezielt und eigenverantwortlich zu gestalten? Bewirkt die Selbstverpflichtung auf Leitideen, dass sie sich in strategischen Entscheidungen der Hochschule und ihren wissenschaftlichen Einrichtungen niederschlagen?

Wirkungsebene

Die effiziente Ausgestaltung von Entscheidungsstrukturen an Hochschulen erfordert zunächst die Benennung der Ebene, auf der die zentralen Entscheidungen getroffen werden, die den Entwicklungsprozess der Hochschule tragen. Die Größe der Hochschule ist ein wichtiger Faktor für die Frage, welcher Ebene zentrale Bedeutung zukommt. Bei kleinen Hochschulen können von der Universitätsleitung eingesetzte Projektgruppen die entscheidende Rolle spielen, bei großen die Fachbereiche oder Fakultäten, in Einzelfällen auch die Institute. Gute Argumente sprechen für die mittlere Ebene der Fachbereiche als geeignete Steuerungsebene, die z.T. im Zuge der Haushaltsglobalisierung bereits durch Delegationsverfügung Personal- und Sachmittel zur Bewirtschaftung in eigener Verantwortung erhalten haben.

Ein Aufgabenzuwachs bei den Fachbereichen setzt aber auch eine Veränderung auf Seiten der Selbstverwaltung und der Fachbereichsverwaltung voraus. Ein zentraler Lösungsansatz könnten hier Fachbereichsteams oder -vorstände aus drei Personen bei arbeitsteiliger Aufgabenerledigung in Ressorts sein. Sie sind die Kontraktpartner der Universitätsleitung, wenn Zielvereinbarungen über Entwicklungsvorhaben der Fachbereiche abgeschlossen werden. *Participative Management by Objectives* (PMBQ) ist als organisationstheoretischer Ansatz schon länger bekannt, wird aber erst seit kurzem auch in Hochschulen praktiziert.

Zur Vorbereitung auf diese neue Handlungsqualität, die weniger auf dem Beschluss- als auf dem Konsensprinzip basiert, sind Diskussionsforen zwischen den Fachbereichen und auf Fachbereichsebene angebracht, die sich in Dauer, Duktus und Teilnehmer von turnusmäßigen Fachbereichsratssitzungen unterscheiden. Paradigmatisch können auf Fachbereichsebene die Strategietage der Universität Hamburg sein, die nach dem Auftakt durch eine Klausurtagung über leitbildorientierte Zielvereinbarungen stattfanden: Ganztägig, z.T. in räumlicher Entfernung zum Campus und in Klausur wurde die Bedeutung des Leitbildes für Fachbereichsvorhaben, für strategische Ansätze, für die Rolle der Selbst-

verwaltung und Umstrukturierungen der Verwaltung diskutiert. Diese Auseinandersetzungen bilden die Grundlage für Zielvereinbarungen, die sukzessive – je nach Stand der Erkenntnis in den Fachbereichen – die Dekane bzw. Fachbereichsteams und der Universitätspräsident abschließen. Die interdisziplinäre Sicht wird in fachbereichsübergreifenden Workshops und Projektgruppen entwickelt, die Empfehlungen für die Erreichung der Leitbildziele erarbeiten, die die Strategietage auf Fachbereichsebene flankieren und den Horizont über die Fachbereichsgrenzen hinaus erweitern.

In der Zusammenschau ergeben die Zielvereinbarungen ein leitbildorientiertes Arbeitsprogramm, das inneruniversitär, nach außen und gegenüber dem Ministerium die Leistungen der Hochschule transparent macht und zur Leistungserfüllung anregt. Wesentlich für diese Wirkungsweise des Leitbildes ist Offenheit für bereichsspezifische Ausprägungen und unterschiedliche Dynamiken der Zielereichung. Dies erschwert zwar die sich notwendig an die Zielvereinbarungen anschließende Diskussion über Haushaltsrelevanz der Zielbestimmung und -erreichung, öffnet aber andererseits die Bereitschaft im Rahmen der Kennzahlenentwicklung, auch über qualitative Kennzahlen nachzudenken, die die Eigenheiten der Fächer u.U. besser spiegeln können als allgemeingültige quantitative Kennzahlen, die spezifische Ausprägungen (Größe des Fachs, Grundlagen- oder Anwendungsorientierung, Arbeitsmarktlage der Absolventen etc.) unberücksichtigt lassen (müssen).

Wenn Ziel- und Leistungsvereinbarungen auch zwischen den Hochschulen und dem Ministerium existieren, bekommt das Leitbild direkte Relevanz für die zukünftige Hochschulpolitik, indem in die Verhandlungen über den Abschluss und die Fortschreibung der Ziel- und Leistungsvereinbarungen die leitbildorientierten Arbeitsprogramme der Hochschulen als konsensfähige Position innerhalb der Hochschule eingebracht werden können.

*leitbildorientiertes
Arbeitsprogramm*

Literatur

Alewell, Karl (1993): *Autonomie mit Augenmaß*, Göttingen.

Bülow-Schramm, Margret (1999): Von hehren Zielen und täglicher Kleinarbeit. Die Hamburger Strategie einer leitbildgesteuerten Universitäts- und Fachbereichsentwicklung, in: *Das Hochschulwesen* 2/1999, S. 45ff.

Bülow-Schramm, Margret/Kirstin Krüger (1998): *Lebendiges Leitbild*, Hamburg.

Bülow-Schramm, Margret/Sigrun Nickel/Frank Nullmeier/Lothar Zechlin (2000): Wirkungsorientierte Arbeit mit Leitbildern. Zwei Praxisbeispiele, in: Anke Hanft (Hg.), *Hochschulen managen?*, Neuwied/Kriftel/Berlin.

Daxner, Michael (2000): Leitbilder – Fixsterne oder Sternschnuppen, in: *ProUni* Mai 2000, S. 12f.

Hanft, Anke (Hg.) (2000): *Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien*, Neuwied/Kriftel/Berlin.

Anschließende Artikel: Hochschulentwicklungsplanung; Profilbildung; New Public Management

Wolfgang Krieger

Hochschulentwicklungsplanung

Nimmt die Bedeutung von Hochschulplanung zu oder ab, wenn die Haushalte globalisiert werden? Welche Pläne werden an Hochschulen – nicht zuletzt auf Grund gesetzlicher Forderungen – erstellt? Was sind die Ziele der Planung? Wie vollziehen sich die Prozesse der Planverwirklichung? An welche Grenzen stößt Hochschulplanung? Welche Planungsinstrumente stehen zur Verfügung?

1. Begriffe

Mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes 1985 sind die §§ 67 bis 69 HRG, die Vorschriften über die Hochschulplanung, entfallen. „Nach einer Phase der Planungsgläubigkeit in den 70er Jahren ist das Vertrauen in längerfristige Entwicklungspläne deutlich geringer geworden“ (Schuster 1996, 1069). Diese Formulierung suggeriert, dass die Zeit, in der die Hochschulplanung ein wichtiges Thema war, schon lange vorbei ist.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird Planung als ein systematisches, zukunftsbezogenes Durchdenken von Zielen, Maßnahmen, Mitteln und Wegen zur zukünftigen Zielerreichung aufgefasst (Wild 1974). Zur Planung gehört die Kontrolle, also der Vergleich eines erreichten „Zustandes“ mit einem „Normzustand“. Planung zielt auf Verhaltensweisen von Menschen bzw. Institutionen und will diese beeinflussen. Dies kann nur gelingen, wenn Kontrollen angekündigt und auch durchgeführt werden. Es muss bezweifelt werden, dass Hochschulplanung im Sinne dieser Definition nicht mehr aktuell ist.

Hochschulplanung ist zwar nicht mehr bundesrechtlich geregelt, Gesetze hierzu auf der Ebene der einzelnen Bundesländer existieren jedoch. Sie enthalten entsprechende Regelungen zur Aufstellung von Hochschulentwicklungsplänen und Ausstattungsplänen der Hochschulen. Der z.Zt. beobachtbare Trend in den einzelnen Bundesländern geht dahin, dass – begleitet durch verschiedene Beratungsgre-

*Planung,
Zielerreichung,
Kontrolle*

*Hochschul-
entwicklungspläne
Ausstattungs-
pläne*

mien wie Kuratorien, Wissenschaftsrat oder ähnlichem – die Realisierung bestimmter Ziele sehr viel konkreter in Angriff genommen werden als Mitte der 70er Jahre – die angebliche hohe Zeit der Hochschulplanung. Die staatlichen Hochschulzuschüsse sollen nach quantitativen und qualitativen Kriterien vergeben werden.

2. Bestandteile und Träger der Hochschulplanung

Bestandteile der Hochschulplanung sind:

- Planungsziel,
- Planungszeitraum,
- Schritte zur Planverwirklichung.

*Träger der
Hochschul-
planung*

Im Anschluss an die Frage, wer die Planungsziele für die Hochschulen und ihren organisatorischen Einheiten festlegt, lässt sich die Frage nach den Trägern der Hochschulplanung beantworten: Der Bund kann aufgrund der Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland nur bedingt als Träger der Hochschulplanung angesehen werden. Die Länder sind die maßgeblichen Träger der Hochschulplanung, da sie auch die Finanzmittel für die Hochschulen bereitstellen. Der Bund ist im Wesentlichen in dem Planungsverfahren nach dem Hochschulbauförderungsgesetz vom 1.9.1969 mit beteiligt, innerhalb dessen nicht nur Baumaßnahmen, sondern auch wissenschaftliche Großgeräte (Wert über DM 250.000) einbezogen sind. Die Rahmenpläne nach dem Hochschulbauförderungsgesetz werden durch den Wissenschaftsrat aufgestellt, einer öffentlich rechtlichen Körperschaft, in der Bund und Länder und Wissenschaftler zusammenarbeiten.

Rahmenpläne

Weitere Einflussnahme des Bundes auf die Hochschulplanung entsteht durch die einzelnen Hochschulsonderprogramme, die es in den vergangenen Jahren gegeben hat; aktuell ist das neue Hochschulsonderprogramm IV, das ab dem 1.1.2001 umgesetzt wird.

*Hochschulson-
derprogramme*

*Hochschulge-
samtpläne*

Auf der Ebene der Bundesländer werden Hochschulgesamtpläne aufgestellt, deren Verbindlichkeitsgrad unterschiedlich ausgeprägt ist. In vielen Bundesländern besteht die Absicht, an den Zielen dieser Planung und nach der Möglichkeit der Zielerreichung die Finanzzuweisung an die einzelnen Hochschulen zu orientieren.

*Hochschulent-
wicklungspläne*

Auf der Ebene der einzelnen Hochschulen werden Hochschulentwicklungspläne aufgestellt, an denen sich die Ausbildungspläne für die einzelnen Untergliederungen – Fakultäten oder Fachbereiche – ausrichten.

3. Planungsziele

Hochschulen sind staatlich finanzierte Einrichtungen und damit verpflichtet, sich gegenüber der Örtlichkeit zu legitimieren; d.h. sie müssen Auskunft geben über das, was sie mit den ihnen anvertrauten Geldern machen wollen und was sie gemacht haben. Der prozentuale Anteil am Bruttoinlandsprodukt, der in Deutschland für Hochschulen aufgewendet wird („Ausgaben [Grundmittel] der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur“) ist von 1,1% im Jahr 1975 auf 0,9% im Jahr 1997 zurückgegangen (Statistisches Bundesamt 1997). Die Legitimationsfähigkeit des Hochschulbereichs in der politischen Auseinandersetzung war demzufolge schwächer ausgeprägt als die durchschnittliche Legitimationsfähigkeit der übrigen staatlichen Ausgabenbereiche.

Legitimationsfähigkeit des Hochschulbereichs

Ein wesentliches Mittel dieser öffentlichen Legitimation kann die Hochschulplanung auf den verschiedenen Stufen sein: die Diskussion ihrer Ziele im politischen Raum unter Beteiligung der Öffentlichkeit und die Kontrolle der Zielerreichung. Hochschulplanung sollte ein Instrument sein, über das Parlament und Exekutive gesellschaftliche Belange, die von den Hochschulen aufzugreifen sind, in die Hochschulen transportieren. Diese Funktion von Hochschulplanung wird häufig unterschätzt.

Die unterschiedlichen Träger der Hochschulplanung haben teils übereinstimmende, teils divergierende Planungsziele. Durch das Verfahren nach dem HBFG, das jährlich neue Vorhaben in den Kreis der geförderten Bauvorhaben/Investitionen aufnimmt, sichert der Bund ab, dass die von ihm finanzierten Vorhaben ausgewogen auf die einzelnen Bundesländer verteilt werden. Die verschiedenen Hochschulsonderprogramme sollen initiativ in bestimmten Feldern, z.B. Frauenerförderung, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, I- und K-Technik, Förderung des Auslandsstudiums u.ä. wirken und innovative Entwicklungen, teilweise abseits des *mainstreams*, fördern.

übereinstimmende und divergierende Planungsziele

Die Bundesländer verfolgen nicht nur bildungs- und wissenschaftspolitische Ziele, wie z.B. Vorgaben zu Studienplätzen in bestimmten Fachrichtungen – arbeitsmarktpolitisch begründet –, zu Studien- und Prüfungsordnungen, Strukturvorgaben zum Verhältnis Fachhochschule zu Universitäten, zu Forschungsschwerpunkten u.ä., sondern auch wirtschaftspolitische Ziele. Gerade in den neuen Bundesländern, in den 70er Jahren aber auch speziell in

Bundesländer: bildungs-, wissenschafts- und wirtschaftspolitische Ziele

- Transfer von
Forschungs-
dienstleistungen*
- Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern sollte eine Aufwertung bestimmter Regionen durch Gründung von Hochschuleinrichtungen erfolgen. Der Transfer von Forschungsdienstleistungen der Hochschuleinrichtungen in die Regionalwirtschaft ist mittlerweile überall landespolitisches Ziel.
- politische Ausein-
andersetzung*
- Die Entwicklungspläne der einzelnen Hochschule sowie die Ausstattungspläne der Fachbereiche/Fakultäten folgen überwiegend einer internen Sichtweise und stehen teilweise im Widerspruch zu allgemeinen Zielen der Hochschule und der Landespolitik. Die politische Auseinandersetzung um diese aufeinander bezogenen Planungen ist das kreative Element und letztendlich auch die spannende Frage der Hochschulplanung. Die Verlierer dieses Aushandlungsprozesses finden sich oft als Kritiker des gesamten Verfahrens wieder.
- Planungsziele
und Haushalts-
lage*
- Für die Aufstellung von Planungszielen sind in erster Linie finanzielle Restriktionen maßgebend. Je nach Haushaltslage des Bundes oder der Länder und nach der aktuellen Bedeutung, die der Hochschulausbildung und Wissenschaft in den politischen Diskussionen zugemessen wird, beinhaltet die Planung einen Ausbau oder ein Zurückfahren des Hochschulbereichs. Die Fülle und die Änderungen der Bezeichnungen für die Hochschulentwicklungspläne auf Länderebene – Strukturplan, Hochschulgesamtplan, Hochschule im 3. Jahrtausend u.ä. – zeigt zumeist, dass ein Politikwechsel stattgefunden hat und die jeweilige Landesregierung und Hochschulleitung den Eindruck erwecken will, als mache sie etwas anderes als die vorherige.
- Trends: Auswei-
tung der Hoch-
schulausbildung,
Internationalisie-
rung,
anglo-amerika-
nisches Modell*
- Als grundlegenden Trend seit den 70er Jahren ist jedoch heute feststellbar, dass das Planungsziel der Ausweitung der Hochschulausbildung auf einen größeren Anteil an der Bevölkerung und die Akademisierung weiterer Berufsgruppen erreicht worden ist. Die aktuelle Tendenz der Hochschulplanung deutet in Richtung Internationalisierung (anglo-amerikanisches Modell) in Bezug auf Studienabschlüsse und Leistungskriterien.

4. Planungszeiträume und Planumsetzung

- Sonderpro-
gramme*
- Der Planungszeitraum für das Verfahren nach dem Hochschulbauförderungsgesetz beträgt vier Jahre. Der Planungszeitraum der Hochschulsonderprogramme umfasste i.d.R. drei Jahre.
- Die Hochschulgesamtpläne der Bundesländer gehen zumeist über einen Zeitraum von 5 bis 7 Jahren. Innerhalb dieser Fristen sind zwar

Gründungen neuer Hochschulen möglich, ihre volle Funktionsfähigkeit ist jedoch frühestens nach 10 Jahren gegeben. Erweiterungs- und Schrumpfungprozesse haben sich an der Möglichkeit, das Personal einzustellen bzw. abzubauen, zu orientieren. Der Ausbau neuer oder neu in Mode gekommener Fachrichtungen ist teilweise nur zögerlich möglich, da qualifiziertes wissenschaftliches Personal fehlt: Die Zeit von Studienbeginn bis zur Habilitation dauert ca. 20 Jahre. Bei Schrumpfungprozessen können zwar relativ schnell der befristete beschäftigte Mittelbau, nicht jedoch die auf Lebenszeit beschäftigten Professor/inn/en abgebaut werden. Hier lag die Ausscheidensrate bei durchschnittlich 3,4%. In Zukunft steigt sie, in einzelnen Fachrichtungen unterschiedlich, wieder auf Werte von über 5% an. Veränderungen von mehr als 20% beim wissenschaftlichen Personal im Planungszeitraum von fünf Jahren sind daher Dank der rechtlichen Bedingungen kaum realisierbar.

Hochschulgesamtpläne

Ausstattungspläne der Hochschulen und Fachbereiche/Fakultäten umfassen ebenfalls einen Fünf-Jahres-Zeitraum und berücksichtigen die o.g. Bedingungen.

Entsprechend der möglichen unterschiedlichen Zielsetzungen sind die Schritte zur Planverwirklichung vielfältig: Geld und hiermit personelle und sächliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen ist das Naheliegende bei Ausbauzielen. Geeignete Realisierungsmaßnahmen für inhaltliche Ziele, z.B. zur Studienreform oder zur Forschungsförderung, zu beschreiben und durchzusetzen ist schon viel schwieriger. Als aktuelle Beispiele seien hier genannt: Akkreditierungsverfahren für neue – international anerkannte – Studiengänge mit dem Planziel: Internationalität der Ausbildung; Begutachtung von „Forschungslandschaften“ ganzer Bundesländer durch den Wissenschaftsrat für das Ziel: Förderung innovativer Forschung. Auch hier ist es, wie häufig im Leben: Rechtfertigen und begründen muss in erster Linie der, der etwas neues machen will und nicht derjenige, der das Bestehende für gut genug befindet oder nichts tut.

Studienreform

Forschungsförderung

Akkreditierungsverfahren

Förderung innovativer Forschung

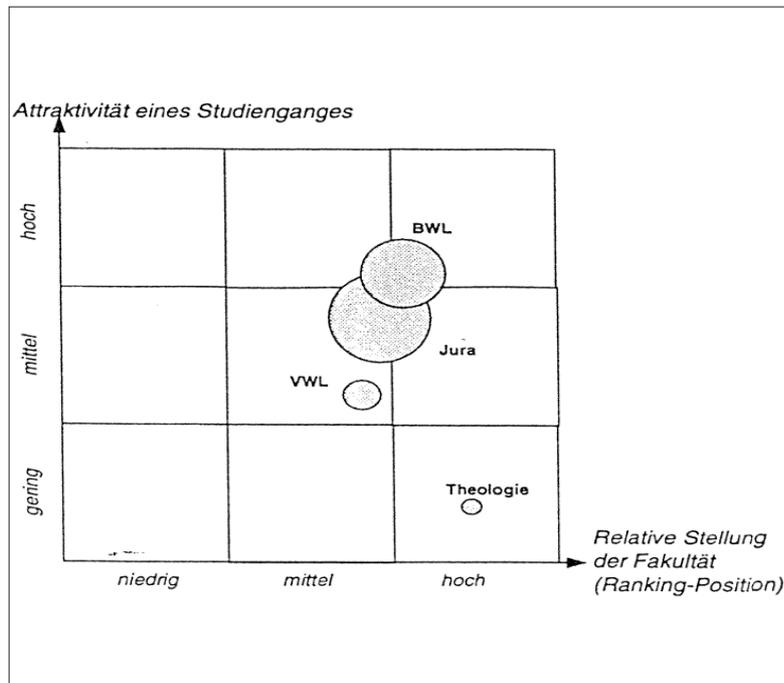
5. Grenzen der Hochschulplanung

Zwei in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland garantierte Grundrechte schränken die Hochschulplanung ein. Zum einen hat bis hin zum Bundesverfassungsgericht die Rechtsprechung deutlich gemacht, dass die Verringerung von Studienplätzen

<i>Grundrechte</i>	in Fächern mit starkem Bewerberüberhang, in denen das Grundrecht nach Artikel 12 GG auf freie Berufswahl durch den NC tangiert wird, nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässig ist. Das Planungsziel der Studienplatzreduktion muss sorgfältig abgewogen werden mit den übrigen staatlichen Aufgaben und in Bezug auf den vorhandenen Haushalt.
<i>freie Berufswahl</i>	
<i>Wissenschafts-freiheit</i>	Zum anderen garantiert Artikel 5 GG die Wissenschaftsfreiheit des einzelnen Wissenschaftlers und – in welchem Umfang ist rechtlich strittig – die Wissenschaftsfreiheit einer Organisation wie der Hochschule. Planziele zu Forschung und Studienreform müssen diese Grenze der Wissenschaftsfreiheit des Einzelnen beachten.
<i>Rechtliche Einengung</i>	Rechtliche Einengungen von Ausbildungsplänen auf der Fachbereichs-/Fakultätsebene gibt es auch aufgrund von Berufungszusagen, die teilweise bis zur Pensionsgrenze des Stelleninhabers der Professur festgeschrieben sind. Berufungszusagen auf Dauer wurden teilweise durch Gerichtsbeschlüsse bestätigt. Daher werden heutzutage Berufungszusagen zunehmend nur noch befristet, i.d.R. auf fünf Jahre, vergeben.
<i>Berufungszusagen</i>	

6. Planungsinstrumente

<i>Wissenschaftsrat</i>	Die derzeit üblichen Planungsinstrumente wurden im Wesentlichen vom Wissenschaftsrat entwickelt. Bei der Begutachtung von Bauanträgen wendet der Wissenschaftsrat das vom Hochschulbauförderungsgesetz vorgegebene Verfahren an: Über Studienplatzzahl und Flächenrichtwerte können notwendige Quadratmeterzahlen ermittelt werden, bewertet mit den Baukosten je Quadratmeter werden die notwendigen finanziellen Ressourcen bestimmt. In einem entsprechenden Verfahren gelingt es festzustellen, ob vorhandene Flächen im Hochschulbereich für ein Planziel ausreichend sind oder nicht. Bei der Bestimmung der personellen Ressourcen hat der Wissenschaftsrat Personalrichtwerte bestimmt, die folgende Gegebenheiten berücksichtigen:
<i>Studienplatzzahl</i>	
<i>Flächenrichtwerte</i>	
<i>Personalrichtwerte</i>	<ul style="list-style-type: none"> • notwendige Personalausstattung für eine Planzahl an Studienplätzen, berechnet nach den Vorschriften der Kapazitätsverordnung • Zuschläge für besondere Forschungsaktivitäten • Zuschläge für bestimmte Dienstleistungen, insbesondere auch im Bereich von Fort- und Weiterbildung



Beispiel eines Portfolio-Modells einer Universität
(Quelle: Küppers 1998, S. 143)

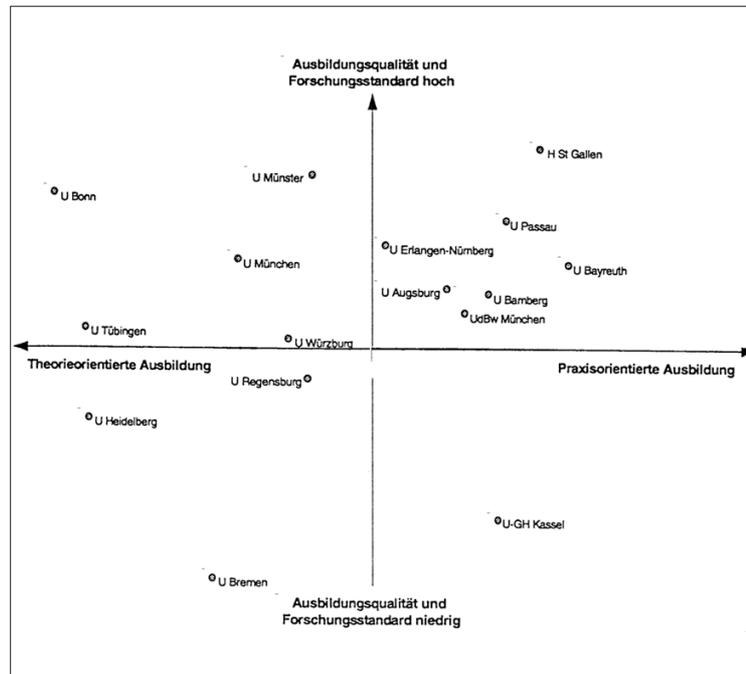
Auch zu der Frage nach den Fachdisziplinen und ihrer Gewichtung liegen Ausarbeitungen des Wissenschaftsrats vor. Beispiele sind:

- „Stellungnahme zum Verhältnis Hochschulausbildung und Beschäftigungssystem“ vom Juli 1999
- Begutachtung der Strukturpläne der Berliner Hochschulen durch den Wissenschaftsrat (derzeit noch nicht abgeschlossen)

Der Wissenschaftsrat wendet hier das Instrumentarium der „Stärken- und Schwächenanalyse“ an, das vergleichbar ist mit dem Instrument der „Portfolio-Analyse“ aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Bereich. Hierzu zwei Beispiele:

Stärke und Schwächen der einzelnen Universitäten und Fächer werden hier in einem Vergleich deutlich gemacht (wobei die Relativität dieser Aussagen dem Verfasser durchaus geläufig ist). Die strategische Frage lautet: Welche Position im Koordinatenkreuz soll im Planungszeitraum erreicht werden?

Stärken- und Schwächenanalyse, Portfolio-Analyse



Positionierung von Universitäten nach Theorie- bzw. Praxisbezug sowie Ausbildungsqualität und Forschungsstand (Quelle: Küppers 1998, S. 142)

Kontrollinstrument

Als Kontrollinstrument im Rahmen der Hochschulplanung kommen im Wesentlichen Befragungen (Wissenschaftler, Absolventen, Studierende) und strukturierte Untersuchungen über Forschungsleistungen in Frage.

7. Kritik am Planungssystem

Mangelnde Flexibilität

Mangelnde Flexibilität und die große Aufwendigkeit des Planungsverfahrens sind die Hauptkritikpunkte an dem abgestuften Planungssystem, das im Hochschulrahmengesetz 1976 beschrieben wurde. „Die Vorschriften der Paragraphen 67 bis 69 über die Hochschulplanung sollen aufgehoben werden. Sie haben in der Praxis nicht die vom Gesetzgeber des Hochschulrahmengesetzes von 1976 erwartete Bedeutung erlangt. Eine rahmenrechtliche

Regelung dieses Bereichs erscheint nicht erforderlich“, so die amtliche Begründung zur Änderung des HRG vom Februar 1985.

In zahlreichen Bundesländern werden dennoch Hochschulgesamtpläne aufgestellt. Es gibt aber auch Bundesländer, wie z.B. das Land Hessen, die auf eine Aufstellung von Hochschulgesamtplänen mittlerweile verzichten. Gemäß der Begründung zum hessischen Hochschulgesetz kann das Ministerium jedoch Vorgaben für die Strukturplanung machen, da erkannt wird, dass die in der Regel auf ein Jahr begrenzten Festlegungen des Haushaltsplanes für Hochschulplanungszwecke nicht ausreichend sind. Diese Vorgaben können sich „auf die Fächerstruktur, die Studiengänge und die Forschungsschwerpunkte beziehen – und zwar auf Landesebene, in der regionalen Hinsicht, aber auch die einzelne Hochschule betreffend.“ Dies sind, wie oben dargestellt, die wesentlichen Inhalte von Hochschulplanung.

*Staatliche
Vorgaben*

*Fächerstruktur,
Studiengänge,
Forschungs-
schwerpunkte*

Das hier dargestellte Verfahren ist jedoch ein anderes als das oben beschriebene Planaufstellungsverfahren und kommt dem Verfahren von Budgetierung und Zielvereinbarung sehr nahe. Es ist zeitlich eingegrenzt, dadurch flexibler, letztendlich aber auch weniger transparent als ein Verfahren der Hochschulplanung, das nicht nur innerhalb eines Ministeriums diskutiert wird, sondern innerhalb der legislativen und weiterer exekutiven Institutionen des Landes. Wenn keine Hochschulpläne veröffentlicht werden, werden individuelle Absprachen zwischen Wissenschaftsministerium und Hochschule möglich, so dass Transparenz und Kontrolle dem öffentlichen Diskurs entzogen sind.

8. Zusammenfassung

Hochschulplanung hat viele Namen und wird häufig totgesagt. Sie wird jedoch laufend vom Staat – Parlament und Ministerien – einerseits und der Hochschule – Präsident/Rektor/Zentrale Gremien und Fachbereiche/Fakultäten – andererseits betrieben. Ein „Durchdenken von Zielen, Maßnahmen, Mitteln und Wege zur zukünftigen Zielerreichung“ erfolgt permanent, wenn auch mit unterschiedlich ausgeprägter Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der hochschulinternen Öffentlichkeit. Formalisierte Hochschulplanung, in einem Verfahren gesetzlich vorgegeben, dient der Transparenz der Entscheidungsprozesse in den Hochschulen und

Öffentlicher
Diskurs

öffentliche Hand

ist das Instrument, gesamtgesellschaftliche Belange über Parlament und Ministerien in die Hochschulen zu vermitteln. Mit dem öffentlichen Diskurs um Planziele und Planerreichung können die Hochschulen ihren Anspruch auf die Finanzaufweisungen der öffentlichen Hand legitimieren. Festzustellen bleibt, dass sie hier in den letzten Jahren nicht sehr erfolgreich waren.

Literatur

Küpper, Hans-Ulrich (1998): Planung und Kontrolle in Universitäten, in: ders./Elmar Sinz (Hrsg.): Gestaltungskonzepte für Hochschulen. Effizienz, Effektivität, Evolution. Stuttgart, S. 133-151.

Schuster, Hermann Josef (1996): Finanzen, Haushalt und Rechnungskontrolle, in: Handbuch des Wissenschaftsrechts, Berlin/Heidelberg, S. 1062-1088.

Statistisches Bundesamt (1997): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Wiesbaden.

Wild (1974): Grundlagen der Unternehmensplanung, Hamburg.

Anschließende Artikel: Profilbildung; Leitbildentwicklung; Personalmanagement bei budgetierten Haushalten in Hochschulen

Thomas Behrens

Profilbildung an Hochschulen

Führen in erster Linie interne oder externe Gründe zu Profilbildungsanstrengungen deutscher Hochschulen? Welche Instrumente stehen für die Profilbildung zur Verfügung? Wie kommen im Rahmen von Profilierungsbemühungen Hochschulplanung und Hochschulmanagement zueinander?

Weniger durch Reformfreude denn durch Finanzknappheit ist in der deutschen Hochschullandschaft eine Situation entstanden, die einen Wettbewerb zwischen den Hochschulen um Finanzmittel zur Folge hat. Diese Wettbewerbssituation führt zu Bemühungen um eine stärkere Profilbildung der einzelnen Hochschulen.

*Finanzknappheit
– Profilbildung*

Die bisher im Vordergrund stehende regionale Versorgung mit Studienangeboten wird zugunsten einer fachlich abgestimmten Angebotsorientierung aufgehoben. Dies hat die Aufgabe des bisher auch nur teilweise vorhandenen Angebotes der sog. Volluniversitäten mit einem vollständigen Angebot aller Fächer zur Folge. Die bisherige starre Abgrenzung zwischen Universitäten und Fachhochschulen wird aufgeweicht und eventuell sogar aufgehoben, wenn der Leistungsgedanke weiter in den Vordergrund rückt und eine nach rein fachlichen Gesichtspunkten differenzierende Betrachtungsweise konsequent zu Ende verfolgt wird.

*Voll-
universitäten?*

*Uni-FH-
Verhältnis*

Den Hochschulen kommt für die Profilbildung der Zuwachs an Autonomie zugute, zur Umsetzung steht ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung.

1. Anlässe

Ein Blick auf die deutsche Hochschullandschaft zeigt ein buntes Bild mit über 300 allgemein zugänglichen Hochschulen, die sich in klassische Universitäten, Universitäten neuer Prägung einschließlich Gesamthochschulen, Kunst-, Musik- und Fachhochschulen aufspalten. Daneben existieren seit einigen Jahren private Universitäten und

300 Hochschulen

Fachhochschulen, zusätzlich gibt es ein Angebot kirchlicher Hochschulen – eigentlich eine Vielfalt, die es jeder Hochschule gestattet, ein eigenes Profil zu entwickeln. Dennoch ist gerade in letzter Zeit die Forderung nach Profilierung der einzelnen Hochschule bzw. nach Profilbildung im Hochschulbereich laut geworden.

Mangel an Studienplätzen

Angesichts von ca. 1,85 Mio. Studierenden, aber nur ca. 950.000 rechnerisch ermittelten Studienplätzen lässt sich mit Fug und Recht von einem Mangel an Studienplätzen sprechen. Berücksichtigt man weiter, dass die gegenwärtige Politik den Hochschulen einen strengen Sparkurs verordnet, wird der Begriff der Unterfinanzierung des tertiären Bildungssektors verständlich. Die Politik hält dem Hochschulsystem allerdings entgegen, es sei ineffizient und wenig effektiv, und müsse große Anstrengungen unternehmen, um mit dem gleichen Finanzvolumen höhere Leistungen zu erzielen.

Unterfinanzierung

„Kosten senken und Leistungen erhöhen“

Die Politik setzt insoweit auf Wettbewerb und Profilbildung und verweist auf aus der Privatwirtschaft übernommene Instrumentarien, die die Kosten des Hochschulsystems senken und die Leistungen erhöhen sollen. Zu den Vorschlägen gehört auch die Aufgabe des Prinzips der Volluniversität. Die Hochschulen sollen statt dessen Vorschläge für ihr eigenes Profil machen, aber gleichzeitig die von Staat und Gesellschaft erwarteten Aufgaben erfüllen, und zwar besser als zuvor. Die weitere Entwicklung des Hochschulsystems wird deshalb in absehbarer Zeit davon geprägt sein, dass die regionale Verantwortung der Hochschulen mit der als notwendig erachteten Profilbildung in Kollision gerät und weitere Aufgaben wie die der Internationalisierung oder des Technologietransfers auf die Hochschulen zukommen. Überdies fördert die Neuausrichtung der finanziellen Mittelverteilung des Staates auf die Hochschulen die Differenzierung und lässt Leistungen zunehmend den einzelnen Institutionen zurechnen (Hödl/Zegelin 1999, S. 331).

regionale Verantwortung der Hochschulen

Universitäten und Fachhochschulen

Ein weiterer Gesichtspunkt fördert die Notwendigkeit einer eigenständigen Profilierung jeder Hochschule: Der bisher vorhandene Unterschied zwischen Universitäten und Fachhochschulen schmilzt, was wiederum Einfluss auf das grundlegende Profil einer jeden Hochschule hat. So hat der Wissenschaftsrat die Empfehlung ausgesprochen, den Fachhochschulausbau (zulasten der Universitäten) zu forcieren und bestimmte Studiengänge an die Fachhochschulen zu verlagern (Schulze 1999). Die Vorstellungen des

Wissenschaftsrates gehen weiter dahin, dass die formalen Unterscheidungen zwischen den Hochschularten zugunsten von Profilierung und Differenzierung an Bedeutung verlieren, was mit einer deutlichen Steigerung der Vielfalt verbunden sein wird. Die Wettbewerbssituation wird auch dazu führen, dass die Universitäten ihr Angebot überprüfen und die Berufsbefähigung der Absolventen sehr viel ernster nehmen als bisher. Die konkurrierende Einführung von Master- und Bachelor-Studiengängen an beiden Hochschularten ist ein Beleg für diese These.

Die Betonung der Leistungsorientierung ist der Schlüssel, die Hochschulen zu strategischer Planung und damit zur stärkeren Herausarbeitung eines unverwechselbaren Profils zu zwingen. Auf Grund der Mittelzuweisung nach Leistungskriterien sind die Hochschulen nicht mehr sicher, zur Aufrechterhaltung des bisherigen Studienangebotes Finanzzuweisungen im gleichen Umfang zu erhalten. Da die Mittel vielmehr aufgrund von Kennzahlen zugewiesen werden, müssen die Hochschulen selbst entscheiden, wie und wo sie ihre Schwerpunkte setzen.

Bei der Frage nach den Gründen, sich Gedanken um eine Profilierung zu machen, ist zwischen externen und internen Anlässen oder Anstößen zu differenzieren. Die Länder haben die Hochschulen z.T. mit erheblichen Stellenstreichungsprogrammen überzogen, wenngleich sie dafür auch beschönigende Bezeichnungen wie Solidarpakt oder Qualitätspakt gewählt haben. (In Baden-Württemberg ist der „Solidarpakt“, in Nordrhein-Westfalen der „Qualitätspakt“ die Bezeichnung umfangreicher Stellenstreichungen bei gleichzeitigem Angebot der Unterstützung eines strukturellen profilbildenden Umbaus.) Diese externen Anlässe stoßen innerhalb der Hochschulen wegen der zu befürchtenden Fremdbestimmung regelmäßig auf Ablehnung. Um dem Eingriff von außen zuvor zu kommen, haben sich Hochschulen, jedenfalls in gewissem Umfang, bereits selbständig Gedanken zur Weiterentwicklung ihres Angebotes gemacht und damit bewusst oder unbewusst erste Maßnahmen einer Profilbildung angestoßen.

unverwechselbares Profil

Mittelzuweisung nach Leistungskriterien

Schwerpunkte setzen

externe und interne Anstöße

Stellenstreichungsprogramme

2. Instrumente und Vorgehen

Die Instrumentarien der Profilbildungsprozesse sind jeweils die gleichen: Wie sich die Privatwirtschaft im Rahmen ihrer strukturel-

len Entwicklung des Sachverstands von Unternehmensberatungen versichert, haben Hochschulen Expertenräte zur Beratung bestellt.

Als Beispiel kann die Chemie-Evaluation in Nordrhein-Westfalen angeführt werden. Die Situation ist durch dreierlei gekennzeichnet: flächendeckende Unterauslastung der Diplomstudiengänge Chemie, außergewöhnlich hohe Kosten dieser Studiengänge und gleichzeitige Erwartungen künftig schlechter werdender Berufsaussichten. Angesichts dessen hat das NRW-Wissenschaftsministerium einen Expertenrat zur Evaluierung der Chemie mit dem Ziel eingesetzt, begründete Vorschläge für die Entwicklung des Lehrangebotes zu erhalten. Das Ergebnis war – wie nicht anders zu erwarten – der Vorschlag der Einstellung der Chemie an einer ganzen Reihe von Standorten.

*Expertenräte zur
Beratung*

Evaluierung

In diesem Beispiel wie ganz allgemein handelt sich um Evaluierungsverfahren, bei denen zunächst eine Selbsteinschätzung der Fachbereiche mit der internen Datenlage abgeglichen wird; dies ist dann die Basis für die externe Überprüfung durch die Experten (*peer review*). Selbstverständlich ist keine Hochschule von sich aus den Vorschlägen der Experten gefolgt, aber immerhin hat angesichts der Evaluationsergebnisse in den Hochschulen ein Prozess über die strukturelle Weiterentwicklung eingesetzt. Folge waren u.a. Vorschläge zur Differenzierung des Lehrangebotes. Die Hochschulen haben sich (selbst)kritisch mit den Ergebnissen befasst und die Folgen der Einstellung der Studiengänge in Relation zum gesamten Studienangebot gesetzt.

Selbstanalyse

Solche Überlegungen der Selbstanalyse in Verbindung mit der Feststellung der eigenen Werte und Ziele sind der Gegenstand der Profilbildung; dazu gehören im Rahmen einer Ist-Analyse die Feststellung der Stärken und Schwächen, im Zusammenhang mit der Aufstellung der generellen Ziele und Strategien der Hochschule die Schaffung der entsprechenden Organisationsstrukturen sowie im Falle der Umsetzung die Kontrolle der Strategie (Frackmann 1987, S. 247f.).

*Entwicklungs-
planung und
Autonomie*

*Renaissance der
Hochschulpla-
nung*

Die eigenverantwortliche Entwicklungsplanung der Hochschulen ist Ausfluss der insoweit vorhandenen Autonomie; sie ist eingebettet in die stärker denn je ausgeprägte Verpflichtung zur Hochschulentwicklungsplanung. Die Hochschulen erleben insofern eine wie sie nach in Krafttreten des HRG im Jahr 1976 vorhanden war, bis die entsprechenden Vorschriften 1985 aus dem Hochschulrahmengesetz gestrichen wurden.

Die Hochschulen werden mit strategischer Planung in die Lage versetzt, ihr individuelles Profil zu schärfen. Die Hochschule verschafft sich durch die (Eigen-)Analyse ein Bild von sich selbst und bestimmt ihre Funktionen und Leistungen im Hochschulsystem, um im Wettbewerb bestehen zu können. Eine stark zunehmende Bedeutung hat insoweit die Beschaffung, Verarbeitung und Distribution der Informationen; die Hochschulen stricken im Rahmen ihres Controlling ein Netz interner Informationssysteme, um notwendige Entscheidungen schnell und kompetent zu treffen. Dazu gehören auch eine Erweiterung des internen und externen Berichtswesens und der Evaluation. Der insoweit wieder mit größerer Bedeutung versehene Planungsprozess der Hochschule beinhaltet die systematische Entscheidungsvorbereitung und -durchführung über Richtung und Ausmaß der Hochschulentwicklung.

strategische Planung

Netz interner Informationssysteme

Die strategische Planung betont die Anpassung der Hochschulentscheidungen an die äußeren Rahmenbedingungen, die u.a. durch die Auslastung der Hochschule, finanzielle Restriktionen, die Reputation in der Öffentlichkeit sowie die Verantwortung für die jeweilige Region gekennzeichnet sind (Hödl/Zegelin 1999, S. 337). Aus dem Zusammenwirken der Faktoren wird eine Analyse der Stärken und Schwächen erforderlich, um das individuelle Profil der Hochschule heraus zu arbeiten und einen wirtschaftlichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzmittel bei gleichzeitiger Leistungssteigerung zu ermöglichen.

Die Instrumente, derer sich die Hochschule bei der Profilbildung bedient, sind in einem modernen Hochschulmanagement weitestgehend vorhanden. Die wieder erstarkte Hochschulplanung verfügt über ausgeklügelte Hochschulinformationssysteme, die im Rahmen des Controlling aktiviert werden. Die (Selbst-)Evaluation gehört genauso dazu wie ein gestärktes Berichtssystem. Im Rahmen des externen Berichtswesens stellen die Hochschulen ihre Ergebnisse, ihre Erfolge und Leistungen in viel umfangreicherem Maße als zuvor dar und tragen insoweit auch zur Profilbildung bei. Die Außendarstellung der Hochschulen gewinnt ebenfalls an Bedeutung; die Arbeiten am äußerlichen *corporate design* sind überall erkennbar, die Arbeiten an der *corporate identity* sind weniger erkennbar, aber werden angegangen. Die Profilbildung verursacht bisher nicht gekannte Kosten, denn im Rahmen der Wettbewerbssituation gehen die Hochschulen an den (Werbe-)Markt und werben für ihre Studiengänge.

Hochschulplanung und

externes Berichtswesens

Außendarstellung der Hochschulen

neue Kostenarten

Bisher war lediglich die Werbung privater Anbieter bekannt, seit wenigen Jahren werben auch staatliche Hochschulen in allen Medien für das Studium an ihrer Hochschule.

Rankings

Von nicht unerheblicher Bedeutung für das Profil und auch für den Erfolg von Hochschulen werden Rankings (vgl. Müller-Böling/Hornbostel 2000). Diese sind in der Bundesrepublik Deutschland im Gegensatz zu Großbritannien und den USA noch von minderer Bedeutung. Unabhängig aber von der Zielgruppe, für die Rankings erstellt werden, finden sie in den Hochschulen starke Beachtung. Nach Überwindung der Anfangsschwierigkeiten in Bezug auf die Validität haben Rankings inzwischen einen wissenschaftlich kaum noch angreifbare Grundlage und bilden für die Wahl des Studienortes zunehmend eine Entscheidungshilfe.

3. Fazit

*Abgrenzung
durch
Profilspitzen*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Hochschulprofil Ausdruck eines strategischen Planungsprozesses der Hochschule ist und sowohl eine institutionelle wie eine disziplinenorientierte Differenzierung des Hochschulsystems zur Folge hat. Durch ihr Profil grenzt sich – nach außen – eine Hochschule als einheitliche Institution von anderen Hochschulen ab; nach innen werden die für die Außendarstellung wichtigen Einheiten ermittelt (Profilspitzen), woraus die Hochschule wiederum notwendige Konsequenzen für ihre Weiterentwicklung zu ziehen hat.

Profilberichte erleichtern im Rahmen einer gestärkten Autonomie (incl. Finanzautonomie) die Einführung von Indikatorenmodellen für die Verteilung der Finanzmittel (Hödl 1995). Der Öffentlichkeit liefert das Hochschulprofil ein Bild der Hochschule, ihrer Größe und der fachlichen Ausrichtung. Dem Staat als maßgeblichem Financier wird eine Hilfe zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit und der Effizienz geliefert. Schließlich wird den Studierwilligen ein Informationsangebot für die Hochschul- bzw. Fächerwahl und den Wissenschaftlern ein Bild über Forschungsaktivitäten gegeben.

Literatur

Frackmann, Edgar (1987): Selbststeuerung im Hochschulbereich. Ein Beitrag zur ökonomischen Theorie der Hochschulen, München.

Hödl, Erich (1995): Hochschulberichtssystem und Profilbildung, in: *Forschung & Lehre* 6/1995, S. 322-324.

Hödl, Erich/Wolf Zegelin (1999): Hochschulreform und Hochschulmanagement, Marburg.

Müller-Böling, Detlef /Stefan Hornbostel (2000): Fehlinterpretationen und Fehlurteile, in: *Forschung & Lehre* 2/2000, S. 81-83.

Schulze, Winfried (1999): Profilbildung und Differenzierung, in: *Die neue Hochschule* 4/1999, S. 17-19.

Anschließende Artikel: Hochschulentwicklungsplanung; Leitbildentwicklung; Hochschulräte und Kuratorien

Dorothea Mey

Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur

Worauf zielen Zielvereinbarungen? Was vermögen sie im Hochschulalltag tatsächlich in den Beziehungen zwischen den Vereinbarungspartnern zu verändern? Kann Kontraktmanagement überall eingesetzt werden? Worauf ist bei den Aushandlungen der Zielvereinbarungen zu achten? Ist Steuerung über Zielvereinbarungen innerhalb der traditionellen Gremienstrukturen zu etablieren? Vermögen Zielvereinbarungen demokratisierend zu wirken?

1. Herkunft, Definition, Anwendungsbereich

Das Konzept des Führens durch Zielvereinbarungen bzw. des Kontraktmanagements, das im Zusammenhang mit dem New Public Management als Führungs- und Steuerungsinstrument in die öffentlichen Verwaltungen eingeführt wurde, hat seinen Ursprung in den 50er und 60er Jahren in den USA. In der Form des „Management by Objectives“ wurde es in den Vereinigten Staaten im Nachkriegswirtschaftsboom als zentraler Steuerungsmechanismus zur Leistungssteigerung der Aktivitäten der Mitarbeiter und zur besseren Koordination der Teilbereiche von Unternehmen entwickelt.

Kontraktmanagement

Kernidee des Konzepts ist es, dass die Produktionsvorgaben und Maßnahmen nicht mehr nur von der Führungsspitze angeordnet werden, sondern dass diese in einem Dialog mit den Ausführenden besprochen und vereinbart werden. Dabei können die beiden Parteien Einzelpersonen sein wie z.B. in Vorgesetzten-Mitarbeiter-Gesprächen, es können aber auch Gruppen sein, wie etwa bei Vereinbarungen zwischen Vorstand und Abteilung oder Aufsichtsrat und Vorstand. In allen Fällen müssen jedoch klare Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten festgelegt werden. Die Grundkonstellation dabei ist immer die, dass die Leitung einer Organisationseinheit und die Leitung einer hierarchisch niedrigeren Ebene verbindlich aushandeln,

Kernidee des Konzepts

klare Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten

- welche Ergebnisse in einem festgesetzten Zeitrahmen erreicht werden sollen,
- welche Zuwendungen dafür benötigt und zur Verfügung gestellt werden und
- wie über das Ergebnis berichtet und dieses überprüft werden soll.

Asymmetrie zwischen Mittelallokation und Lei-

Auch wo Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument außerhalb von Unternehmen eingesetzt werden, wie dies im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung im Bereich der kommunalen Verwaltungen zunehmend geschieht, besteht in der Beziehung der beiden miteinander verhandelnden Partner eine Asymmetrie derart, dass die eine Seite über die Mittelallokation verfügt und die andere Seite für die Leistungserbringung zuständig ist. Durch die Tatsache, dass im Zielvereinbarungsprozess beide Seiten an der Zielfestlegung mitwirken, wird die Hierarchie in dieser Beziehung zwar nicht außer Kraft gesetzt, sie nimmt jedoch eine andere Gestalt an.

Delegation von Entscheidungsbefugnissen

Der Kompetenz der tatsächlichen Akteure im operativen Geschäft wird eine größere Bedeutung beigemessen. Die kontinuierliche Weisung wird zugunsten einer weitgehenden Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die MitarbeiterInnen bzw. an die ausführenden Bereiche und deren Verantwortliche aufgegeben. Idealerweise handelt es sich um ein partnerschaftliches Miteinander, bei dem die übergeordneten Ziele des ganzen Unternehmens und die Ziele des Teilbereichs im Sinne einer Zielehierarchie aufeinander abgestimmt werden, wodurch die Personenhierarchie an Bedeutung verliert.

2. Charakteristika von Zielvereinbarungen

Wenngleich die konkreten Zielvereinbarungen sehr unterschiedlich ausfallen, gibt es doch einige charakteristische Kernelemente, die kennzeichnend für derartige Kontrakte sind.

Zielverhandlung

Am Beginn steht die Zusammenkunft der Beteiligten, die ausschließlich dem Zweck der Zielverhandlung dienen und durch beide Parteien vorbereitet werden sollte. Die Führungsseite muss dabei zumindest gedanklich die strategischen Ziele der Einrichtung im Gepäck haben, die andere Seite eine Vorstellung über die Entwicklung des eigenen Teilbereichs. Welcher der beiden Seiten in der Verhandlung die Initiative für die konkrete Zielbestimmung überlassen

bleibt, inwieweit die ausführende Seite die Möglichkeit erhält, Ziele und Zielbewertungskriterien vorzuschlagen oder ob die Führungskraft diese quasi setzt und den MitarbeiterInnen mehr oder weniger nur zu Kommentierung vorlegt, hängt vom Grad der angestrebten Partnerschaftlichkeit in diesem Verfahren ab. (Innerhalb der Hochschulen oder auch im Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen sollte der Kooperationsgedanke im Vordergrund stehen.)

Als Ergebnis dieser Verhandlung sollten die folgenden Punkte festgelegt sein: *Verhandlungsergebnisse*

1. Gegenstand der Zielvereinbarung: Produktdefinition und Leistungsumfang der ausführenden Seite (das vereinbarte Ziel sollte dabei erkennbar in einer positiv verstärkenden Beziehung zu den strategischen Zielen der übergeordneten Instanz stehen);
2. Qualitätsstandards, ggf. auch Teilziele und geplante Maßnahmen, soweit diese im Ergebnis als Teilziele zu beschreiben sind. Die Umsetzung konkreter Maßnahmen oder deren Ersetzung durch andere hingegen ist nicht Teil der Zielvereinbarung, sondern bleibt der Disposition der ausführenden Seite überlassen;
3. Zuständigkeiten und Kompetenzen in Form individuell zurechenbarer Verantwortlichkeiten
4. Leistungen der führenden Seite: Mittelallokation, Garantie von Rahmenbedingungen, andere Zuwendungen etc.;
5. Indikatoren der Bewertung der Zielverfolgung/-erreicherung;
6. Berichtspflichten und Zeithorizonte;
7. Verfahren bei Abweichungen (dies können von beiden Seiten unverschuldete Veränderungen der Rahmenbedingungen sein, eine unrealistische Zielsetzung, eine neue Gelegenheit, die zum Zeitpunkt der Vereinbarung nicht bekannt war und ergriffen werden sollte u.ä. mehr);
8. Konsequenzen der Schlecht- bzw. Nichterfüllung.

Damit das einer solchen Vereinbarung folgende Handeln mehr ist als eine starre Planerfüllung, ist es wichtig, dass in dem Ablauf Zwischenstationen vorgesehen sind, die beide Seiten erneut zusammenbringen, um den Fortgang des Prozesses zu beurteilen und ggf. Veränderungen der Vereinbarungen zu beschließen. Die notwendige Interaktion und die gemeinsame Zielfestlegung machen den Prozess selber zu einem fast ebenso wichtigen Steuerungsinstrument wie die vertragsähnliche Vereinbarung. *Zwischenstationen*
Interaktion als Steuerungsinstrument

3. Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument von und in Hochschulen

<i>Schwierigkeiten der ‚Produkt‘-bestimmung</i>	<p>Während in Industrieunternehmen in erster Linie Ertrags- und Marktziele, die sich relativ leicht quantitativ erfassen lassen, Gegenstand von Kontraktmanagement sind, sind die Zielbereiche in Hochschulen anderer Natur. Es bestehen große Schwierigkeiten, Leistungen von Hochschulen zu metrisieren und hochschulische „Produkte“ zu definieren. Sie erzeugen keinen „Umsatz“, geschweige denn „Gewinne“, und sie unterliegen nicht der Maß- und Beurteilungseinheit von Marktpreisen.</p>
<i>Spielräume für nichtschematisches Vorgehen</i>	<p>Dass sich dennoch gegenwärtig das Instrument Zielvereinbarungen im hochschulischen Bereich großer Beliebtheit erfreut, liegt daran, dass Zielvereinbarungen bei einer flexiblen Handhabung größere Spielräume für ein nicht schematisches Vorgehen bei der Mittelallokation eröffnen als ausschließlich an sog. Leistungskennzahlen orientierte Budgetzuweisungen. Sowohl in der Definition der Ziele und der Schritte, diese zu erreichen, als auch in der Über-einkunft hinsichtlich der Bewertungskriterien, kann jede Ausgangssituation in ihrer Spezifik betrachtet und berücksichtigt werden. Auch kann dem „subjektiven Faktor“, wie er u.a. in Evaluationsverfahren durch peers eine Rolle spielt und der für die Bewertung hochschulischer Qualität unverzichtbar ist, der nötige Stellenwert eingeräumt werden.</p>
<i>Subjektiver Faktor</i>	<p>Darüber hinaus stellen Zielvereinbarungen die Hochschulen unter den heilsamen Zwang, selbst Ziele und ein Profil zu entwickeln, eine Leitbilddiskussion zu führen und auch eine Diskussion dazu, wer mit welchen Mittel zur Profilbildung der Hochschule beitragen kann. Und die Hochschule muss, will sie erfolgreich sein, in diesem Zusammenhang eine zutreffende Stärken-Schwächen-analyse vornehmen und selbst Strategieplanung betreiben. Beides bedeutet für die meisten Hochschulen eine neue und große Herausforderung.</p>
<i>Profilbildung</i>	
<i>Stärken-Schwächen-analyse</i>	<p>Zielvereinbarungen werden zunehmend sowohl im Verhältnis zwischen Staat und Hochschule als auch im Binnenverhältnis der Hochschulen zur Steuerung eingesetzt. Möglich sind Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultäten und anderen wissenschaftliche Einrichtungen, aber auch zwischen Fakultäten und einzelnen Instituten oder sogar einzelnen Wissenschaftlern</p>

und Wissenschaftlerinnen. In allen Fällen gilt auch hier das Grundprinzip: Verknüpfung der Ziele der Fakultät mit den Zielen der Hochschule als ganzer, bzw. der Hochschule mit denen ihrer Träger, dann jedoch Delegation von Entscheidungskompetenz, Bereitstellung (bzw. Sicher-)stellung benötigter Mittel, Berichterstattung, Evaluation und Rückkoppelung zum Grad der Zielerreichung, Zielüberprüfung und Verknüpfung von Anreizen in Form von Belohnungen oder Sanktionen mit dem Grad der Zielerreichung.

Verknüpfung der Ziele

In der gegenwärtigen Diskussion und Praxis werden Zielvereinbarungen sowohl eingesetzt, um die gesamte Budgetzuweisung zu regeln (vgl. die Vereinbarungen zwischen dem Land Hamburg und seinen Hochschulen, ebenso Schleswig-Holstein) oder nur Teile davon. In Niedersachsen wird ein kombiniertes Modell favorisiert: Teile des Budgets werden formelgebunden aufgrund von Indikatoren, die sich auf einen Grundbedarf und auf erbrachte Leistungen beziehen, zugeteilt und Teile über Zielvereinbarungen. Gegenüber einer bedarfs- und leistungsbezogenen Budgetierung, die naturgemäß vorwiegend an vergangenheitsbezogenen Indikatoren anknüpft, können Zielvereinbarungen sowohl zur Vereinbarung zukünftiger Leistungen als auch zur Vereinbarung individueller Leistungen, für die keine übergreifenden Indikatoren entwickelt werden können, eingesetzt werden. Sie sind zudem besser für die Felder geeignet, in denen qualitative Aspekte die zentrale Rolle spielen. Mit ihnen können leichter innovative Vorhaben sowie ausgewiesene Schwerpunkte in der Forschung, die besonders teuer sind, zusätzlich gefördert werden.

Reichweite der Folgen

qualitative Aspekte

4. Bewertung

Da der Zielvereinbarungsprozess im Hochschulbereich sich noch im Anfangsstadium befindet und Erfahrungen erst mit den ersten Schritten vorliegen, bleibt eine Bewertung notgedrungen hypothetisch. Der Prozess wird erst noch eingeübt. Potenziell kann durch Kontraktmanagement und durch Rückzug des Staates aus einer engen Fachaufsicht tatsächlich den Hochschulen bzw. den Fakultäten ein größerer Handlungs- und Bewegungsspielraum verschafft werden, der Effizienz und Kreativität freisetzt und nötige Struktur- anpassungen erleichtert. Auch die mit dem Instrument verknüpften Verhandlungsprozesse und die Transparenz, die durch Diskussion,

größerer Handlungsspielraum

Berichtspflicht und Evaluation der Zielerreichung hergestellt wird, bieten die Chance, dass Qualität und nicht überkommene Privilegien den Ausschlag geben.

Flächendeckender Einsatz von Zielvereinbarungen?

Problematisch würde das Instrument, wenn alle hochschulischen Bereiche der Steuerung durch Zielvereinbarungen unterworfen würden. Es zeichnet gerade die Lebendigkeit von Hochschule und Wissenschaft aus, dass über Ziele und Instrumente zur Zielerreichung gestritten wird, und dieser Streit bzw. die Möglichkeit, unterschiedliche Ziele zu verfolgen, ist ein Motor für wissenschaftlichen Fortschritt. Auch wäre der organisatorische Aufwand derart groß, dass die Zeitgewinne, die durch eine Entbürokratisierung entstehen sollen, schnell mehr als wieder verloren wären.

Zielvereinbarungen und Gremienstrukturen?

Entscheidend wird sein, wer an der Aushandlung der Ziele und der Verfahren der Qualitätssicherung beteiligt wird und in wessen Hände die Überprüfung der Zielerreichung gelegt wird. Die traditionellen Gremienstrukturen in den Hochschulen, die auf dem Prinzip der Gruppenuniversität beruhen, vertragen sich nur bedingt mit dem Konzept der Steuerung durch Zielvereinbarungen. Dies nicht nur, weil die sog. operativen Bereiche verantwortlichen Personen und nicht Gruppen zur Entscheidung anheim gestellt werden, sondern auch, weil die strategischen Entscheidungen nur noch sehr begrenzt innerhalb der Hochschule gefällt werden. Die entscheidenden Weichen werden mit der Zielsetzung und -vereinbarung gestellt und sind danach kaum noch beeinflussbar.

Bei der Novellierung der Landeshochschulgesetze müssen Personalvertretungen und Frauenbeauftragte dies aufmerksam im Blick behalten. Wenn sie bloß an Regelungen kleben bleiben, die im Rahmen der alten Strukturen – in denen Ministerien Aufsichtsfunktionen innehatten und diese im Glücksfall im Sinne der Gruppen- oder auch Personalvertreter oder Frauenbeauftragten einsetzen – sinnvoll waren, dann laufen sie Gefahr, aufs Abstellgleis zu geraten. Sofern es ihnen jedoch gelingt, die Zielsetzungen selber mitzubestimmen, ist das Instrument geeignet, ein mehr an Transparenz, Effektivität und Demokratie herzustellen als bisher.

Literatur

Breising, Thomas (2000): Entlohnung und Führen mit Zielvereinbarungen. Orientierungs- und Gestaltungshilfen für Betriebs- und Personalräte sowie Personalverantwortliche, Frankfurt a.M.

Fedrowitz, Jutta/Erhard Krasny/Frank Ziegele (Hrsg.) (1999): Hochschulen und Zielvereinbarungen. Neue Perspektiven der Autonomie, Gütersloh.

Anschließende Artikel: New Public Management; Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt; Neues Steuerungsmodell und Mitbestimmung; Evaluation

Margot Körber-Weik /Diana Schmidt

Gleichstellungspolitik und Hochschulfinanzierung

Welche Vorteile hat eine Einbeziehung von Gleichstellungs-Indikatoren in die leistungsorientierte Hochschulfinanzierung? Mit welchen Indikatoren kann man Leistungen oder Erfolge bei der Frauenförderung oder Gleichstellungspolitik messen? Wie verhindert man Ungerechtigkeiten oder suboptimale Steuerungseffekte, die von einer verzerrten Messung des Erfolgs durch Indikatoren stammen? Welche Arten von Finanzierungs-Modellen auf der Grundlage von Indikatoren gibt es? Sollte man auch innerhalb der Hochschule die landesweiten Indikatoren einsetzen? Wenn ja: Wie sollte man sie für den hochschulinternen Einsatz anpassen?

*Indikator-
steuerung*

Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die formelgebundene Finanzierung nach Indikatoren, die wir zur Vereinfachung als Indikatorsteuerung bezeichnen. Solche Modelle wurden seit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) 1998 in einigen Bundesländern bereits implementiert (Schmidt/Körber-Weik 2000a) und gelten auch schon innerhalb einiger Hochschulen. Finanzierungssysteme auf der Grundlage von Zielvereinbarungen oder breit angelegten Evaluationen sind dagegen erst im Entstehen.

Im folgenden werden zunächst grundlegende Zusammenhänge dargestellt, die für die landesweite und die hochschulinterne Indikatorsteuerung gleichermaßen relevant sind (Abschnitt 1). Im Anschluss sollen die Besonderheiten hochschulinterner Indikatorsteuerungen vor dem Spannungsverhältnis zwischen Anpassung an die Landeslösung und Autonomie diskutiert werden (Abschnitt 2). Die zusammenfassende Betrachtung in Abschnitt 3 mündet in eine Checkliste für eine gleichstellungspolitische Beurteilung und Gestaltung von Indikatorsteuerungen.

1. Ziele und Ausgestaltung von Indikatorsteuerungen

1.1. Hochschulfinanzierung als Steuerungsinstrument

Zur Steuerung von Hochschulen setzte die Politik in Deutschland bislang vor allem auf Regulierungen sowie auf titelgenau detaillierte Finanzzuweisungen. Ergänzend wurde politisch erwünschtes Verhalten fallweise durch finanzielle Anreize über Sonderprogramme belohnt. Mit der Hochschulreform werden die Regulierungen zurück gefahren und die Haushalte globalisiert. Dadurch entsteht Bedarf an neuen Steuerungsinstrumenten. Ein besonders wirksames Instrument ist die leistungsgebundene Hochschulfinanzierung, mit der die bewährte marktwirtschaftliche Koordination nachgebildet wird. Wird ein solches Instrument, wie es derzeit geschieht, auf der Landesebene zur Mittelverteilung zwischen den Hochschulen eingeführt, werden sich die Hochschulen aus Eigeninteresse in ihrer internen Finanzierung daran orientieren.

Wandel in den Steuerungsinstrumenten

Die Grundidee der Indikatorsteuerung ist ganz einfach: Wer hohe Leistungen erbringt, erhält eine hohe Mittelzuweisung – und umgekehrt. Was als Leistung zählt, bestimmt die Politik. Die Mittelzuweisung an die Hochschulen wird also nicht mehr primär in einem politischen Bargaining-Prozess ausgehandelt und über Traditionen bestimmt, sondern an Leistungen bzw. Ziele geknüpft. Dies geschieht nicht mehr nur fallweise wie in Sonderprogrammen, sondern regelmäßig. In der Folge richten die Akteure in der Hochschule ihre Entscheidungen und Handlungen an den politischen Zielen aus, weil nur so Einnahmen zu erzielen sind.

Grundidee der Indikatorsteuerung

Natürlich funktioniert dieses Modell nur, wenn die finanziellen Anreize spürbar sind – also größere Umverteilungen mit sich bringen können. Das allerdings stößt auf den Widerstand der potentiellen Verlierer, der in demokratischen Systemen nur in politischen Bargaining-Prozessen überwunden werden kann. In der Folge müssen beim Übergang zur leistungsorientierten Hochschulfinanzierung erhebliche Kompromisse eingegangen werden. Entsprechend findet sich in den bisher existierenden Modellen sehr viel Besitzstandswahrung (u.a. Beschränkung auf zunächst kleine Teile der Hochschulfinanzierung).

Politische Voraussetzungen

Praktische Voraussetzungen

Natürlich funktioniert das Modell auch nur, wenn die Leistungen zielgerecht operationalisiert und gemessen werden können. Hierzu braucht man Indikatoren, also objektiv messbare Größen, die mutmaßlich mit den Erfolgen wachsen und deshalb als (grobes) Maß für die Erfolge bzw. Zielerreichung dienen können. Solche Indikatoren gibt es zuhauf, wenn man kein überzogenen Ansprüche an die statistische Genauigkeit stellt und bei der Auswahl die nötige Sorgfalt walten lässt (Abschnitt 1.2). Alle Indikatoren müssen allerdings auch zielgerecht bereinigt und verknüpft werden – Probleme, die in der Diskussion häufig übersehen werden (Abschnitte 1.3 und 1.4; Details vgl. Schmidt/Körber-Weik 2000a und 2000b). Auf diese Weise lassen sich zudem wichtige Nebenziele der Hochschulfinanzierung problemlos erreichen, etwa hinreichende Stabilität der Mittelzuweisungen und Planungssicherheit.

1.2. Auswahl von Indikatoren für die Gleichstellungsleistung

Zielkonformität mit Frauenanteilen

Indikatoren müssen vor allem zielkonform sein, wenn sie die Erreichung politischer Ziele befördern sollen. Diese grundlegende Bedingung ist bei Indikatoren für die Frauenförderung oder Gleichstellungspolitik vergleichsweise leicht zu erfüllen, weil sich die Leistung der Hochschule in diesem Bereich letztlich immer an der Zahl der Frauen oder an der Geschlechterproportion (Frauenanteil oder, umgekehrt, Männeranteil) messen lässt.

Bekanntlich ist es ein Symptom mangelhafter Gleichstellung im Berufsleben, dass Frauenanteile in allen Bereichen mit zunehmender Verantwortung, Macht und Bezahlung abnehmen; meist finden sich in den untersten Qualifikationsstufen überproportional viele Frauen, in den obersten dafür verschwindend wenige. Deshalb sind generell Frauenanteile in den *oberen* Qualifikationsstufen Schlüssel-Indikatoren für den Gleichstellungserfolg, in der Hochschule also insbesondere der Frauenanteil bei den Professuren. Da der Weg zu hohen Professorinnen-Anteilen aber lang ist und – bei einer Gesamtbetrachtung – über Erfolge in den darunter liegenden Stufen führt, werden oft zusätzlich auch die Frauenanteile bei Habilitationen, Promotionen, wissenschaftlichen MitarbeiterInnen, AbsolventInnen und StudentInnen als Indikatoren eingesetzt. Lässt man die Studierenden als Eingangsstufe der Hochschule ganz außer Acht, läuft man Gefahr,

Erfolge in der Akquisition von Frauen für das Studium frauenuntypischer Fächer zu ignorieren oder gar zu erschweren – und damit wichtige gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziele zu unterlaufen.

Wie das Ziel genau zu verstehen ist, muss zunächst politisch entschieden werden. Sollen eher einseitige Erfolge in der *Frauenförderung* belohnt werden, obwohl sie vor allem bei Männern zu Akzeptanzproblemen führen können? Oder eher symmetrische Erfolge bei der Gleichstellung, die Rollenstereotype bei beiden Geschlechtern aufbrechen – beispielsweise auch ein höherer Männeranteil in frauentypischen Studienfächern? Entsprechend sind dann die Indikatoren zu konkretisieren. Zur *Frauenförderung* reichen absolute Zahlen oder schlichte Frauenanteile. Zur Gleichstellung muss man Frauenanteile zumindest kappen (etwa bei 50% wie im Baden-Württemberg-Modell) oder komplexere Indikatoren bilden (etwa die Nähe von Frauenanteilen zu 50%).

*Frauenförderung
oder Gleichstellung?*

Keine noch so große Zahl von Indikatoren kann die Gesamtheit dessen messen, was mit Frauenförderung oder Gleichstellungspolitik erreicht werden soll. Trotzdem scheinen viele GestalterInnen von Indikatorsteuerungen zu glauben, mit einer Vielzahl von Indikatoren zum Ziel gelangen zu können – und übersehen dabei das Wichtigere: Die Vielzahl mindert die Transparenz und konterkariert damit den vorrangigen Zweck. Dieser ist die Steuerung von Verhalten in die politisch gewünschte Richtung. Dafür genügt es völlig, wenn einige wenige zentrale Indikatoren einbezogen werden, die das Angestrebte hinreichend zielgerecht erfassen.

*Weniger ist
mehr!*

Für Indikatoren zur Frauenförderung oder Gleichstellung an Hochschulen bedeutet das konkret:

- nur objektiv messbare Indikatoren für den Output bzw. das Ergebnis, vorzugsweise für den tatsächlichen Erfolg (Ist-Größen) und nicht für den versprochenen Erfolg (Zielvereinbarungen bzw. Soll-Größen) auswählen;
- jedenfalls Indikatoren für die Endstufe (hier Professuren) und für die Eingangsstufe (hier Studierende) benutzen; Zwischenstufen mit Zurückhaltung abbilden;
- keine Indikatoren für Instrumente oder Klima (etwa Kinderbetreuungseinrichtungen oder Frauenförderpläne), wie sie häufig in Evaluationen gemessen werden, anwenden.

Auswahlkriterien

Instrumente und subjektive Indikatoren müssen zudem speziell erhoben werden, sind also mit hohen Kosten verbunden. Demge-

Kosten

genüber werden viele objektive Indikatoren ohnehin regelmäßig statistisch erfasst, namentlich in der Hochschulstatistik der Statistischen Ämter.

Zuverlässigkeit

Allerdings unterscheiden sich auch die objektiven Indikatoren sehr in ihrer statistischen Zuverlässigkeit, die für die Zielkonformität von Indikatorsteuerungen von entscheidender Bedeutung ist. Besonders gefährlich sind hohe zufällige Schwankungen, weil sie falsche Signale geben und außerdem zu instabilen Mittelzuweisungen führen. Dafür sind zeitpunktbezogene Bestandsgrößen (z.B. Anzahl Professuren, Studierende) generell weniger anfällig als zeitraumbezogene Stromgrößen (z.B. Anzahl Neuberufungen, AbsolventInnen, aber auch Habilitationen und Promotionen). Entscheidet man sich des Anreizeffekts wegen dennoch für Stromgrößen, sollte man die Zahlen unbedingt glätten. Das geschieht i.d.R. durch Bildung von Durchschnittswerten über mehrere Semester oder Jahre hinweg, bringt also verzögerte Anpassungen mit sich.

Gleich oder ungleich?

In den bisherigen Indikatorsteuerungen werden die Leistungen unterschiedlicher Hochschulen oder Fachbereiche mit Hilfe der gleichen Indikatoren gemessen. Das erleichtert den Vergleich, kann allerdings unangemessen sein, wenn die Leistungen grundsätzlich unterschiedlich sind – beispielsweise Arten von Forschungsleistungen (vgl. Vogl 1999). Solche Fragen werden hier nicht weiter verfolgt, weil sie bei der Frauenförderung bzw. Gleichstellungspolitik bei sachgerechter Bereinigung nicht relevant sind.

1.3. Bereinigung von Indikatoren

Inhaltliche Verzerrungen

Indikatoren wie absolute Zahlen oder Frauenanteile sind wegen ihrer Einfachheit sehr beliebt, gehen jedoch mit inhaltlichen Verzerrungen im Vergleich zwischen Hochschulen sowie Fachbereichen einher, die nicht zielgerecht sind. So begünstigen Daten zur Anzahl oder zum Anteil von Frauen Hochschulen/Fachbereiche mit überwiegend frauentypischen Fächern und benachteiligen Hochschulen/Fachbereiche mit technischem Schwerpunkt.

Standardisierungen

Solche Verzerrungen neutralisiert oder dämpft man am Einfachsten durch Standardisierungen, die den Indikator in Beziehung setzen zu einer Größe, die etwa dieselbe Verzerrung aufweist. Geeignete Bezugsgrößen für diesen Zweck sind:

- der Anteil Frauen *in einer vorübergehenden Qualifikationsstufe an der jeweiligen Hochschule oder im jeweiligen Fachbereich* vor einer entsprechenden Anzahl von Jahren – zum Beispiel in Lakof FH (1999) (Nachteil: diese Standardisierung kann bei der untersten Qualifikationsstufe – den Studierenden – nicht eingesetzt werden);
- der fachspezifische *landes- oder bundesweite Durchschnitt* des jeweiligen Frauenanteils – zum Beispiel im Niedersachsen-Fachhochschul-Modell (Nachteil: die Zuordnung der Daten kann sehr problematisch und strittig sein);
- der Frauenanteil *in einer vorübergehenden Zeitperiode* – zum Beispiel im Anreizteil des Baden-Württemberg-Modells (Nachteil: diese Standardisierung hat einen hohen Anreizeffekt, benachteiligt aber Empfänger, die schon einen hohen Frauenanteil hatten – wird also als ungerecht empfunden; sie ist überdies anfällig für zufällige Schwankungen).

Frauenanteile, auch in standardisierter Form, bereinigen implizit stets Unterschiede in der Größe von Hochschulen oder Fachbereichen. Das ist ein Vorteil oder Nachteil – je nachdem, ob man die gleichstellungspolitische Leistung größenunabhängig oder größenabhängig belohnen will. Wenn man es als Nachteil betrachtet, muss man einfache wie standardisierte Frauenanteile mit *einem* Indikator für die Größe der Hochschule oder des Fachbereichs multiplizieren.

Gewichtung von Anteilen?

Numerische Verzerrungen entstehen, wenn Werte einzelner Indikatoren ungleichmäßig oder unterschiedlich verteilt sind. Im ersten Fall führen sie zu einer schiefen Verteilung von Mitteln: Wenn der Indikator eines Empfängers einen sehr großen Wert annimmt, bekommt er fast alle Mittel, die anderen fast nichts. Damit ist vor allem zu rechnen, wenn einzelne Werte sehr groß oder gar unendlich werden können (wie es bei den oben erwähnten Quotienten zweier Frauenanteile leicht möglich ist). Im zweiten Fall kommt es zu einer impliziten Verschiebung der politisch festgelegten, expliziten Gewichtung der entsprechenden Einzelleistungen, wenn die Indikatoren zu einem Gesamt-Indikator (Abschnitt 1.4.) verknüpft werden. Das ist zu erwarten, wenn Einzel-Indikatoren unterschiedlich breit streuen (zum Beispiel ein erster Indikator Frauenanteil mit Höchstwert 1 und ein zweiter Indikator Frauenanzahl mit Höchstwert 100).

Numerische Verzerrungen

Intervall-normierungen Zur Vermeidung numerischer Verzerrungen sollten Indikatoren so normiert sein, dass ihre möglichen Werte einigermaßen gleichmäßig auf das Intervall $[0,1]$ (also auf die Werte zwischen 0 und 1 inklusive) verteilt sind. Dazu eignen sich einfache Abschneidegrenzen oder kompliziertere Verfahren zum Stauchen oder Strecken des jeweiligen Wertebereichs (Intervallnormierung).

1.4. Verknüpfung von Indikatoren zu Modellen der Indikatorsteuerung

Die Auswahl und die Bereinigung von Indikatoren sind nur die ersten Schritte bei der indikatorgesteuerten Vergabe von Mitteln. Zur Vergabe müssen die Indikatorwerte mit Geldbeträgen kombiniert werden. Das kann nach zwei gegensätzlichen Prinzipien erfolgen:

Aufteilungs-Modell

- In einem Aufteilungs-Modell wird ein vorgegebener Betrag unter den Empfängern aufgeteilt. Bekommt ein Empfänger mehr, müssen die anderen insgesamt weniger bekommen. Zum Beispiel wird im Volumenteil des Baden-Württemberg-Modells (1999) ein vorgegebener Teilbetrag auf die Hochschulen nach der Anzahl Studierender in der Regelstudienzeit aufgeteilt. Hier kann eine Hochschule nur dadurch höhere Einnahmen erzielen, dass sie ihren *Anteil* an der Gesamtzahl der Studierenden erhöht, also relativ mehr Studierende gewinnt als andere. Steigern nämlich alle Hochschulen ihre Studierenden-Anzahl proportional, bleiben alle Anteile und Beträge unverändert. Die Mittel, die einer Hochschule zufließen, hängen also nicht nur von ihrer eigenen Leistung ab, sondern auch von den Leistungen aller anderen Hochschulen.

Entgelt-Modell

- In einem Entgelt-Modell steht dagegen von vornherein für jeden Empfänger fest, welchen Geldbetrag er für jeden Punkt seines Indikatorwerts bekommt (Beispiele findet man im Anreizteil des Baden-Württemberg-Modells 1999). Der Gesamtbetrag für alle Empfänger ist also nicht vorab fixiert, sondern hängt von den Leistungen aller ab. Voraussetzung ist, dass überschüssige Beträge aus zentralen Mitteln finanziert werden können. Deshalb kommen Entgelt-Modelle in der hochschulinternen Finanzierung selten vor.

Demgegenüber sind spezielle Varianten zu beiden Grundmodellen bislang erst in der hochschulinternen Finanzierung zu finden, und

zwar nur als Teilmodelle für Gleichstellung oder Frauenförderung. Bei Dispositions-Modellen werden ohnehin zugeteilte Mittel (nach dem Aufteilungs- oder Entgelt-Modell ermittelt) für Gleichstellungsaufgaben zweckgebunden. Das kann in Hochschulen, in denen die (Um-)Verteilung von Mitteln auf der Basis von Gleichstellungsleistungen auf starke Ablehnung stößt, ein gangbarer Kompromiss sein, der jedoch mit einem hohen Kontrollaufwand verbunden ist.

*Dispositions-
Modellen*

Aufteilungs-Modelle sind also das Mittel der Wahl für die hochschulinterne Finanzierung. Dabei müssen, wie auf der Landesebene, Leistungen auf mehreren Gebieten gefördert werden: Lehre, Forschung, Nachwuchsförderung und Gleichstellung. Für jedes Gebiet ist mindestens ein Indikator notwendig. Hieraus ergibt sich die Aufgabe, ein Gesamt-Modell für die Aufteilung von Mitteln nach mehreren Indikatoren zu bilden. (Bei Entgelt-Modellen entfällt dieses Sonderproblem, weil einfach addiert werden kann.)

Gesamt-Modell

Bei einem Aufteilungs-Gesamt-Modell wird ein festgelegter Betrag nach den Werten mehrerer Indikatoren auf die Empfänger verteilt. Dafür bieten sich zwei Möglichkeiten an: (Multi-)Pool-Modelle und Gesamt-Pool-Modelle.

Am weitesten verbreitet sind derzeit (Multi-)Pool-Modelle, die den zu verteilenden Betrag zunächst in Teilbeträge (Pools) aufteilen: Jeder zu honorierenden Leistung (jedem Indikator) wird ein solcher Pool zugeordnet, wobei die Größenverhältnisse (Gewichte) der Pools politisch festgelegt werden. Dann wird jeder Pool nach dem entsprechenden Indikator aufgeteilt. (Beispiel: Bei vier Indikatoren I_1, I_2, I_3, I_4 mit Gewichten $g_1 = 50\%$, $g_2 = 30\%$, $g_3 = 10\%$, $g_4 = 10\%$ werden 50% des zu verteilenden Betrags nach Indikator I_1 aufgeteilt, 30% nach I_2 , 10% nach I_3 und 10% nach I_4 .)

*(Multi-)Pool-
Modelle*

Gewichte

Multi-Pool-Modelle (zum Beispiel der Volumen-Teil des Baden-Württemberg-Modells) sind auf den ersten Blick besonders einfach. In einem Multi-Pool-Modell wird nämlich der Betrag, der für Leistungen auf einem einzelnen Gebiet verteilt wird, von vornherein festgelegt – unabhängig davon, ob nachher sämtliche Empfänger auf diesem Gebiet Höchstleistungen erbringen oder vollkommen erfolglos sind. Dies macht diese Modelle inflexibel, hat aber den Vorteil, dass für die Empfänger der Mittel leicht ersichtlich ist, mit welchen Beträgen die Leistungen auf jedem einzelnen Gebiet honoriert werden.

Gesamt-Pool-Modelle

Genau umgekehrt sind die Vor- und Nachteile bei den Gesamt-Pool-Modellen, die noch wenig verbreitet sind. Hier gibt es keine Einzel-Pools. Stattdessen bildet man mit Hilfe einer Formel aus den Teil-Indikatoren für die einzelnen Leistungen einen Gesamt-Indikator für die Gesamt-Leistung und verteilt den Gesamt-Betrag (Gesamt-Pool) nach diesem Gesamt-Indikator. Die einfachste und gängigste Formel ist eine gewichtete additive Verknüpfung mit politisch festgelegten Gewichten (Beispiel bei vier Indikatoren: $I = g_1 \cdot I_1 + g_2 \cdot I_2 + g_3 \cdot I_3 + g_4 \cdot I_4$ mit Gewichten g_1, g_2, g_3, g_4 wie im obigen Beispiel). Multiplikative Verknüpfungen erhöhen die Breitenwirkung einzelner Indikatoren, zum Beispiel eines Gleichstellungsindikators, erfordern aber mehr Vertrautheit mit mathematischen Formeln, als man bei den meisten Akteuren voraussetzen kann.

Auch bei Festlegung auf eine bestimmte Formel zur Bildung des Gesamt-Indikators, zum Beispiel auf eine additive Verknüpfung, sind Gesamt-Pool-Modelle flexibler als Multi-Pool-Modelle. Denn bei einem Gesamt-Pool-Modell gilt: Bei insgesamt sehr hohen/niedrigen Leistungen auf einem Gebiet werden hierfür mehr/weniger Mittel verteilt – und zum Ausgleich für Leistungen auf den anderen Gebieten weniger/mehr. Bei einem Gesamt-Pool-Modell mit additiver Verknüpfung lässt sich übrigens für jedes Gebiet ebenfalls der Betrag ermitteln, der für Leistungen auf diesem Gebiet vergeben wird.

2. Besonderheiten der hochschulinternen Indikatorsteuerung

2.1. Verhältnis Land und Hochschule

In absehbarer Zeit wird die Finanzierung der Hochschulen in allen Bundesländern unter anderem von Indikatoren abhängen, mit denen politische Ziele in Lehre, Forschung, Nachwuchs- und Frauenförderung gemessen und voran gebracht werden sollen. Schon jetzt ist zu erkennen, dass die Landesmodelle im Detail sehr unterschiedlich ausgestaltet sein werden – im Hinblick sowohl auf die Höhe der indikatorgesteuert verteilten Mittel als auch auf die Auswahl und Verknüpfung der Indikatoren (Schmidt/Körber-Weik 2000a).

Im Kern, also im Hinblick auf die Steuerungsfunktion, dominieren dennoch die Gemeinsamkeiten. Die Mittelverteilung *zwischen* den Hochschulen wird durch die absolute oder relative Höhe der jeweiligen Indikatorwerte bestimmt. Für jede einzelne Hochschule bedeutet das im Umkehrschluss: Sie muss sich um möglichst hohe Indikatorwerte bemühen, wenn sie möglichst hohe Einnahmen erzielen will. Deshalb ist es rational, die *hochschulinterne* Finanzierung am jeweiligen Landesmodell auszurichten. Denn so werden die landesweiten Anreize unmittelbar an die Fachbereiche weiter gegeben, was für die Hochschule höhere Einnahmehancen bedeutet.

*Ausrichtung am
Land – Pro*

Ein Widerspruch zur Hochschulautonomie besteht nicht. Denn jeder Hochschule steht es frei, bei der internen Finanzierung eigenständige Wege zu gehen, in manchen Bundesländern vielleicht sogar bis hin zum Verzicht auf Indikatorsteuerungen. Ob und welche Abweichungen vom Landesmodell vorgenommen werden sollen, hängt von politischen und praktischen Erwägungen ab. Abweichungen sind ratsam, wenn

und Contra

- andere Modelle die landesweiten Indikatorwerte stärker steigern und dadurch der Hochschule höhere Einnahmen erbringen (die Landesmodelle also suboptimal formuliert sind),
- die Landesmodelle nicht unmittelbar auf die hochschulinterne Finanzierung übertragbar sind (die Landesmodelle hochschulintern also zu unsinnigen Ergebnissen führen),
- die Hochschule bewusst andere politische Prioritäten setzen und dafür gegebenenfalls sogar Einnahmehinderungen hinnehmen will (die Landesmodelle in der Hochschule also nicht akzeptiert werden).

In jedem Fall sind bei der Ausgestaltung hochschulinterner Indikatorsteuerungen die in Abschnitt 1 dargelegten Grundsätze zu beachten. Besonderheiten bei einer gezielten Nachbildung des jeweiligen Landesmodells werden im folgenden Abschnitt (2.2.) behandelt.

Generell gilt: Alle Entscheidungen sind unter Unsicherheit zu fällen, weil empirisch abgestützte Erkenntnisse über Anreiz-Wirkungs-Zusammenhänge bei Indikatorsteuerungen derzeit allenfalls für das Ausland vorliegen und solche Ergebnisse wegen der Unterschiede in den Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen kaum übertragbar sind. Für Hochschulen, die eine interne Indikators-

Unsicherheit

teuerung vor Existenz eines Landesmodells beschließen wollen, verschärft sich das Problem. Zudem ist in allen Bundesländern damit zu rechnen, dass die Landesmodelle nach einer Erprobungsphase revidiert werden. Das eröffnet den Hochschulen allerdings auch die Chance, die Ausgestaltung des Landesmodells in ihrem Sinn zu beeinflussen, erhöht also die Spielräume für autonomes Handeln.

Zielkonflikte

Erschwerend kommt hinzu, dass mit Zielkonflikten zu rechnen ist. Beispielsweise kann ein Modell, das die Einnahmen der Hochschule kurzfristig maximiert, auf mittlere oder längere Frist zu Einnahmeverlusten führen. Nicht nur wegen eventueller Änderungen beim Landesmodell, sondern auch wegen strategischen Verhaltens der Entscheidungsträger. Am Beispiel: Würden Steigerungen des Frauenanteils bei den Professuren überall deutlich stärker belohnt als auf vorgelagerten Stufen, könnte es in einigen Jahren an weiblichem Nachwuchs fehlen.

2.2. Nachbildung des Landesmodells – Möglichkeiten und Grenzen

Standard-Umsetzung

Die nächstliegende und einfachste Strategie bei einer Nachbildung des Landesmodells besteht in der Standard-Umsetzung: Die landesweiten Formeln werden auch hochschulintern eingesetzt – mit der einzigen Veränderung, dass alle Hochschulbezüge durch Bezüge auf Fakultäten bzw. Fachbereiche ersetzt werden. Am Beispiel: In der Landesformel zur Verteilung eines Betrags auf die Hochschulen kommt „Frauenanteil bei Studierenden in Hochschule H“ vor. In der Standard-Umsetzung in Hochschule H zur hochschulinternen Finanzierung – also zur Verteilung eines Betrags auf die Fachbereiche – wird stattdessen „Frauenanteil bei Studierenden in Fachbereich F“ eingesetzt.

Wechsel des Modells?

Ob eine hochschulinterne Finanzierung gemäß der Standard-Umsetzung möglich und sinnvoll ist, hängt zunächst von der Art des Landesmodells ab. Wenn die Landesfinanzierung ein Entgelt-Modell ist, besteht im Normalfall ein Ausschöpfungsproblem: Bei hochschulinterner Anwendung der unveränderten Formel werden die verfügbaren Mittel entweder nur zum Teil verteilt oder es müssten mehr Mittel verteilt werden, als die Hochschule bekommt. (Eine Ausnahme besteht, wenn die Indikatoren absolute

Zahlen darstellen und die landesweiten Entgelte je Indikatoreinheit direkt an die Fachbereiche weiter gegeben werden sollen.) Das Ausschöpfungsproblem ist nur durch Übergang zu einem Aufteilungs-Modell zu lösen, das unterschiedlich ausgestaltet werden kann (vgl. Abschnitt 1. und unten).

Wenn das Landesmodell bereits ein Aufteilungs-Modell ist, kann es ohne weitere Änderung übernommen werden, wenn dort nur absolute Zahlen oder intervallnormierte Indikatoren (vgl. Abschnitt 1.3.) verwendet werden. Andernfalls muss man die Indikatoren, die in der hochschulinternen Umsetzung Extremwerte annehmen oder undefiniert sein können, zuerst intervallnormieren, um eine extrem schiefe Verteilung der Mittel oder Nicht-Anwendbarkeit zu verhindern. (Mit solchen Problemen ist vor allem bei den in Abschnitt 1.3. vorgestellten Standardisierungen von Frauenanteilen zu rechnen.)

*Direkte
Übernahme*

Wenn Indikatoren in einem Landes-Aufteilungs-Modell bereits auf der Landesebene stark schwanken, ergeben sich bei einer hochschulinternen Anwendung ausgeprägte Zufallswerte. Das Problem tritt vor allem bei Stromgrößen (wie Zahl der AbsolventInnen oder Habilitationen) und Veränderungen von Bestandsgrößen auf. Es kann durch Glättung oder Übergang zu geeigneten Bestandsgrößen gelöst werden.

*Notwendige
Modifikationen*

Aufteilungs-Modelle auf der Landesebene dürften im Normalfall als (Multi-)Pool-Modelle formuliert sein. Solche Modelle können problemlos auch hochschulintern verwendet werden, bis hin zu identischen Gewichten. Durch das Setzen abweichender Gewichte lässt sich die Profilbildung fördern (vgl. Schmidt/Körper-Weik 2000c), durch den Übergang zu Gesamt-Pool-Modellen außerdem die Flexibilität.

*Mögliche Modifi-
kationen*

3. Zusammenfassung mit Checkliste

Mit Indikatorsteuerungen können politische Ziele wirksamer als über Regulierungen erreicht werden, weil sie das finanzielle Eigeninteresse der Entscheidungsträger aktivieren. Wie gut oder schlecht das gelingt, hängt von der Ausgestaltung der Indikatorsteuerungen ab – also der Auswahl, Bereinigung und Verknüpfung der Indikatoren. Außerdem vom Umfang bzw. Ausmaß der indikatorgesteuert verteilten Mittel.

Vorteile

<i>Spielräume</i>	<p>Indikatorsteuerungen werden in einigen Bundesländern schon jetzt zur Mittelverteilung zwischen den Hochschulen eingesetzt, in anderen Bundesländern sind sie im Entstehen. Sie alle beschränken sich auf Teile der Hochschulfinanzierung, umfassen Indikatoren für Lehre, Forschung, Nachwuchs- und Frauenförderung und sind im Detail unterschiedlich ausgestaltet. Solche Landesmodelle präjudizieren die hochschulinterne Mittelverteilung, weil Abweichungen vom jeweiligen Landesmodell zu geringeren Einnahmen für die Hochschule führen können. Das bedeutet: Wer die Vorteile der Indikatorsteuerung innerhalb der Hochschule bestmöglich nutzen will, sollte tunlichst die Landesmodelle mitgestalten – möglichst schon beim Entstehen der ersten Version, spätestens aber bei künftigen Anpassungen. Auch unabhängig davon hat die einzelne Hochschule erhebliche Spielräume für eine individuelle Ausgestaltung.</p>
<i>Gesamtschau</i>	<p>Für die Frauenförderung oder Gleichstellungspolitik sind eindeutige Indikatoren vergleichsweise leicht zu finden. Besonders geeignet sind generell objektive Output- oder Erfolgsgrößen, hier vor allem der Anteil der Frauen (bzw. der Männer) auf unterschiedlichen Qualifikationsstufen. Zur Vermeidung von Verzerrungen sollten diese Basis-Indikatoren allerdings im Normalfall bereinigt werden. Außerdem sind die Indikatoren zu Frauenförderung oder Gleichstellung zu verknüpfen – sowohl untereinander als auch mit Indikatoren für andere Bereiche. Dies kann in unterschiedlicher Weise geschehen und bedeutet: Wer über Indikatorsteuerungen Frauenförderung oder Gleichstellung voran bringen will, muss sich auch um das Gesamt-Modell kümmern – sowohl im Land als auch innerhalb der Hochschule. Denn Bereinigungen oder Verknüpfungen, die im Gesamt-Modell unüblich sind, werden sich für einen Teilbereich kaum durchsetzen lassen.</p>
<i>wichtigste Schritte</i>	<p>Die wichtigsten Schritte zur Entwicklung einer wirksamen Indikatorsteuerung für Frauenförderung oder Gleichstellung an einer einzelnen Hochschule:</p>
<i>Gesamt-Modell</i>	<ul style="list-style-type: none"> • vom Gesamt-Modell im Land und an der eigenen Hochschule ausgehen, deren Ausgestaltung über die einschlägigen Gremien möglichst weitgehend beeinflussen;
<i>Ziele</i>	<ul style="list-style-type: none"> • von den Zielen ausgehen, hier zunächst: Anpassung an das Landesmodell?, Anpassung an das übergreifende Hochschulmodell?, dann speziell: Frauen- oder Gleichstellungspolitik?;

- eine möglichst kleine Zahl von Indikatoren zielgerecht auswählen und operationalisieren, im Idealfall speziell: *Indikatoren auswählen*
 - vorzugsweise tatsächliche Frauenanteile auf verschiedenen Qualifikationsstufen als Basis (als objektive Leistungs- oder Erfolgsindikatoren),
 - vorzugsweise auf der Grundlage stabiler Bestandsgrößen, hier: Zahl der ProfessorInnen, wissenschaftlichen MitarbeiterInnen, Studierenden zu einem bestimmten Zeitpunkt,
 - instabile Stromgrößen vermeiden oder zumindest glätten, hier: Neuberufungen, Habilitationen, Promotionen, AbsolventInnen, StudienanfängerInnen;
- die ausgewählten Indikatoren zielgerecht bereinigen, im Idealfall: *Indikatoren bereinigen*
 - vorzugsweise durch Bezug auf eine vorangehende Qualifikationsstufe, ersatzweise durch Bezug auf eine frühere Zeitperiode oder einen fachspezifischen Landes- oder Bundesdurchschnitt,
 - Intervall-Normierung zur Vermeidung numerischer Verzerrungen;
- die bereinigten Indikatoren zielgerecht verknüpfen, im Idealfall: *Indikatoren verknüpfen*
 - hohes Gewicht der Indikatoren für Frauenförderung oder Gleichstellung,
 - multiplikative Verknüpfung dieser Indikatoren mit den Indikatoren für Lehre, Forschung, Nachwuchsförderung im Rahmen eines Gesamt-Pool-Modells.

Der Idealfall dürfte bei der Bereinigung und Verknüpfung allerdings nur gegeben sein, wenn die Ausgestaltung der übergreifenden Modelle im Land und an der Hochschule maßgeblich beeinflusst werden kann. Im Normalfall werden Anpassungsstrategien dominieren. Wird eine maximale Nachbildung des Landesmodells angestrebt, geht es vorrangig um die folgenden Fragen:

- Überführung eventueller Entgelt-Modelle (Gesamtbetrag ergibt sich summativ) in möglichst ähnliche Aufteilungs-Modelle (Gesamtbetrag ist vorgegeben);
- Ersatz von Hochschulbezügen durch Fachbereichsbezüge (Standard-Umsetzung)
 - direkt, soweit möglich (für Indikatoren, die als absolute Zahlen formuliert oder intervallnormiert sind),
 - modifiziert, soweit nötig – um zufällige Schwankungen und numerische Verzerrungen zu mindern oder auszuschalten

Nachbildung des Landesmodells

(vor allem für Stromgrößen und standardisierte Indikatoren in Form von Quotienten).

Literatur

Baden-Württemberg-Modell (1999): Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg: Die leistungsorientierte Mittelvergabe an den Hochschulen des Landes Baden-Württemberg. Beschlusspapier. In: HIS (Hrsg.), http://www.his.de/doku/infoboerse/auswahl/modelle/lang_MinWFK_BW.htm

CHE-Workshop (1999): Workshop „Neuere Entwicklungen der hochschulinternen Mittelvergabe: Eine problemorientierte Betrachtung“, Bielefeld, Dezember 1999. Moderation: Dr. Jutta Fedrowitz, Dr. Frank Ziegele (CHE), http://www.che.de/html/programm_mittelverteilung.htm, Stand 2.4.2000

HIS (Hrsg.): Hochschul-Informationssystem: Info-Börse Mittelverteilung, <http://www.his.de/doku/infoboerse/inf.htm>, Stand 25.3.2000

Lakof FH (1999): Margot Körber-Weik/Diana Schmidt: Frauenförderung bzw. Gleichstellungsauftrag in der leistungsorientierten Hochschulfinanzierung, http://www.gleichstellung-fh-bw.fh-nuertingen.de/html/infomaterial/erklaerung_der_formeln.htm, Stand 25.3.2000

Niedersachsen-Fachhochschul-Modell (1999): Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur: Beschluss des Plenums der Projektgruppe „Globalisierung der Haushaltsführungen an die Fachhochschulen des Landes Niedersachsen“ vom 10. Juni 1999 zur Einführung einer formelgebundenen Budgetbemessung für die niedersächsischen Fachhochschulen. Unveröff.

Schmidt, Diana/Margot Körber-Weik (2000a): Frauenförderung und Hochschulfinanzierung in Deutschland, in: Peter Altmiks (Hrsg.), Gleichstellung im Spannungsfeld der Hochschulfinanzierung, Weinheim 2000, S. 21-35. Auch als Download unter: <http://www.gleichstellung-fh-bw.fh-nuertingen.de>

Schmidt, Diana/Margot Körber-Weik (2000b): Frauenförderung und leistungsorientierte Hochschulfinanzierung in Baden-Württemberg, in: Andrea Löther/Lydia Plöger (Hrsg.), Mittelvergabe und Gleichstellungspolitik an Hochschulen, Bielefeld 2000, im Druck. Auch als Download unter: <http://www.gleichstellung-fh-bw.fh-nuertingen.de>

Schmidt, Diana/Margot Körber-Weik (2000c): Hochschulinterne Umsetzung der landesweiten Indikatorsteuerung in Baden-Württemberg. Als Download unter: <http://www.gleichstellung-fh-bw.fh-nuertingen.de>

Vogl, Peter (1999): Können Budgetschlüssel an Universitäten Leistung *und* Fächerkultur fördern?, in: CHE-Workshop „Neuere Entwicklungen der hochschulinternen Mittelvergabe: Eine problemorientierte Betrachtung“, http://www.che.de/html/programm_mittelverteilung.htm, Stand 2.4.2000

Anschließende Artikel: Budgetierung, leistungsbezogene Kennzahlen und Controlling; Leistungsbezogene Mittelverteilung; Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur; Evaluation

Thomas Neie

Rechtsformen staatlicher Hochschulen

Geben Grundgesetz und Hochschulrahmengesetz eine Rechtsform für die Hochschulen vor? Welche Rechtsformen sind denkbar? Was unterscheidet Körperschaften, Anstalten und Stiftungen? Welche Vorteile bietet ein Rechtsformwechsel und welche Probleme entstehen?

Die Organisation der Hochschulen und damit das Verhältnis zwischen Hochschule und Staat sowie zu anderen Rechtsträgern gehören zu den zentralen Punkten einer Umgestaltung des Hochschulwesens. Die Forderung nach stärkerer Eigenverantwortung und Profilbildung der Hochschulen, aber auch sinkende reale Aufwendungen für den Hochschulbereich befördern Überlegungen zur Absicherung der Einrichtungen gegenüber dem Staat sowie zur Sicherung finanzieller Zuwendungen durch diesen und andere Geldgeber. Im Zuge der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes 1998 wurde die Möglichkeit des Wechsels der Rechtsform der Hochschulen eröffnet. Der Gesetzgeber wollte damit eine an den Zeitbedürfnissen ausgerichtete Gestaltung des Wissenschaftsbetriebes an den Hochschulen ermöglichen. Nachfolgend werden die Kriterien der Rechtsformwahl, rechtliche Rahmenbedingungen, die in Betracht kommenden Institute dargestellt und einige modellhafte Überlegungen zum Rechtsformwechsel angestellt.

Verhältnis zwischen Hochschule und Staat

Sicherung finanzieller Zuwendungen

1. Rechtsform im Wandel der Zeiten

Hochschulen sind in Deutschland ursprünglich durch Landesherren und Städte errichtet worden. Dabei wurden körperschaftliches Recht, autonome Verwaltungs- und Rechtsetzungsbefugnisse, eigene Gerichtsbarkeit über ihre Mitglieder sowie Steuerprivilegien verliehen. Das Studium erfolgte nach päpstlicher Anerkennung. Im Zuge der Reformation sowie der mit der Auflösung kaiserlicher Macht einhergehenden Stärkung der Landesherren und Städte

körperschaftliches Recht

<i>Staatlicher Einfluss</i>	nahm der staatliche Einfluss auf die Universitäten zu. Die Entwicklung der Territorialstaaten führte zur Umwandlung der Hochschulen zu Ausbildungsstätten etwa für Beamte. Es bildete sich der bis heute bestehende Doppelcharakter der Universitäten als selbstständige Korporation und zugleich staatliche Anstalt heraus. Das Allgemeine Landesrecht für die Preußischen Staaten (PrALR) knüpfte mit § 1 Abs. 2 Satz 12 hieran an und bestimmte, dass Schulen und Universitäten Veranstaltungen des Staates sind, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben. Dergleichen Anstalten sollen nur mit Vorwissen und Genehmigung des Staates errichtet werden (§ 2 Abs. 2 Satz 12 PrALR). Universitäten haben alle Rechte privilegierter Korporationen (§ 6 Abs. 2 Satz 12 PrALR). Die innere Verfassung derselben, die Rechte des akademischen Senats, und seines jedesmaligen Vorstehers, in Besorgung und Verwaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten, sind durch Privilegien und die vom Staate genehmigten Statuten einer jeden Universität bestimmt.
<i>Doppelcharakter der Universitäten</i>	
<i>Landesrecht für die Preußischen Staaten</i>	
<i>Paulskirchen-</i>	Die Paulskirchenverfassung von 1849 führte dazu, dass in den späteren Reichs- und Landesverfassungen Garantien der Wissenschaftsfreiheit vorgesehen waren und es zu einer klaren Trennung von staatlicher Zuständigkeit für die äußeren Angelegenheiten der Universitäten und der akademischen Selbstverwaltung kam (vgl. Art. 142 WRV). Nach einer völligen Aufgabe der Hochschulautonomie im Nationalsozialismus bestätigten die hochschulrechtlichen Regelungen nach 1945 die Rechtsstellung der Universitäten als Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie ihre Befugnis, die Angelegenheiten der akademischen Selbstverwaltung durch Satzung zu regeln. Zugleich wurden die Hochschulen als Einrichtung des Staates bezeichnet. Dieser Doppelcharakter wurde vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 35, 117 ff.) bestätigt. Während die Hochschulen in der DDR Teil des allgemeinen Staatsaufbaus waren, wurde in der Bundesrepublik eine positiv-rechtliche Regelung zur Stellung aller Hochschulen 1976 mit § 58 HRG a.F. geschaffen. Danach sind die Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen; sie haben das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze. Durch § 58 HRG wurde der Körperschaftsstatus der Universitäten auf alle Hochschulen erstreckt (BT-Drs. 7/1328, S. 27).
<i>Garantien der Wissenschaftsfreiheit</i>	
<i>Nationalsozialismus</i>	
<i>Hochschulen in der DDR</i>	
<i>Hochschulen Teile des staatlichen Organisationsgefüges</i>	

Im Einzelnen ist streitig, was unter der Formulierung in § 58 Abs. 1 Satz 1 HRG, dass die Hochschulen zugleich staatliche Einrichtungen sind, zu verstehen ist. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte damit zum Ausdruck gebracht werden, dass die Hochschulen Teile des staatlichen Organisationsgefüges sind und dass der Staat als Träger dieser Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen für deren Funktionsfähigkeit verantwortlich ist (BT-Drs. 7/1328, S. 27). Der Staat hat eine Anstalt mit der Aufgabe geschaffen, wissenschaftliche Forschung und Lehre zu ermöglichen. Hierfür stellt er im erforderlichen Umfang personelle und sachliche Mittel bereit. Als staatliche Einrichtungen unterliegen die Hochschulen partiell einer staatlichen Organisationsgewalt. Diese Dualität von organisatorischer Selbständigkeit und Einbindung in die allgemeine Staatsverwaltung lässt sich bis in die Ausgestaltung der Aufsichtsbefugnisse verfolgen.

Dualität

*nichtstaatliche
Hochschulen*

Neben den staatlichen Hochschulen existierten zu Beginn des Wintersemesters 1999/2000 in Deutschland 86 nichtstaatliche Hochschulen. Diese werden überwiegend in einer privatrechtlichen Form betrieben. Da die Träger nicht in gleichem Maße an die Vorgaben von HRG (§ 70 HRG) und Grundgesetz (Art. 1 Abs. 3 GG) gebunden sind, wird auf die privaten Hochschulen nachfolgend nicht eingegangen. Gleichwohl vermögen sie beispielhaft zu belegen, in welcher unterschiedlicher Rechtsform (nichtstaatliche) Hochschulen geführt werden können.

*unterschiedliche
Rechtsformen*

2. Rahmen- und verfassungsrechtliche Vorgaben zur Organisation der Hochschulen

Mit der zum 20.08.1998 in Kraft getretenen Novelle des Hochschulrahmengesetzes wurde § 58 HRG dahingehend abgeändert, dass nach § 58 Abs. 1 Satz 2 HRG die Errichtung von Hochschulen auch in anderer Rechtsform möglich ist. Hochschulen müssen danach nicht zwingend Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen sein. Mit der Regelung strebte der Gesetzgeber eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten für die Länder an. So soll es möglich sein, eine andere Rechtsform (Stiftung, GmbH) zur erleichterten Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen zu wählen. Der Gesetzgeber wollte mit § 58 Abs. 1 Satz 2 HRG nicht jedwe-

*andere Rechts-
formen möglich*

*Erweiterung der
Handlungsmög-
lichkeiten*

Stiftung, GmbH

<i>Vorgaben der Verfassung</i>	de Organisationsform ermöglichen. Vielmehr sind die Vorgaben der Verfassung zu berücksichtigen.
<i>Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG</i>	Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG erklärt Wissenschaft, Forschung und Lehre für frei. Durch diese Verfassungsbestimmung wird eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde wertentscheidende Grundsatznorm aufgestellt.
<i>wertentscheidende Grundsatznorm</i>	Neben einem Abwehrrecht umfasst Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ein Entstehen des Staates für die Idee einer freien Wissenschaft und seine Mitwirkung an ihrer Verwirklichung. Der Staat ist verpflichtet, schützend und fördernd einer Aushöhlung der Freiheitsgarantie vorzubeugen. Neben der Bereitstellung von personellen, finanziellen und organisatorischen Mitteln hat der Staat im Bereich des mit öffentlichen Mitteln eingerichteten und unterhaltenen Wissenschaftsbetriebs durch geeignete organisatorische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Grundrechte unangetastet bleiben. Dem Gesetzgeber steht es frei, innerhalb dieser Grenzen eine Organisationsform des Wissenschaftsbetriebs an den Hochschulen vorzusehen (BVerfGE 35, 77, 112 ff.). Maßgeblich ist allein, ob nach der vorgegeben Organisationsform freie Wissenschaft möglich ist und ungefährdet betrieben werden kann.
<i>organisatorische Maßnahmen</i>	
<i>Grundrechtsträger</i>	Trotz dieses weiten Gestaltungsspielraumes ist eine Rechtsform, die nicht Grundrechtsträger sein kann, ausgeschlossen (BVerfGE 15, 256, 262). Hochschulen können somit nicht Teil der allgemeinen Staatsverwaltung sein; sie können daher nicht als reine Landesbetriebe organisiert werden. Die gewählte Organisationsform muss zudem die Möglichkeit der Mitwirkung der einzelnen Hochschulmitglieder als Grundrechtsträger an der Gestaltung der Hochschule gewährleisten. Jede Tätigkeit der Hochschule stellt sich als Gefährdung der Grundrechte dar, insoweit die Grundrechte der WissenschaftlerInnen durch die Hochschule sowohl ermöglicht wie beschränkt werden. Danach sind die Rechtsformen ausgeschlossen, in denen die Grundrechtsträger eine Objektstellung erhalten, d.h. eine Rechtsform der Hochschule, die der Verwirklichung der Grundrechte entgegensteht kann nicht vorgesehen werden. Vielmehr muss die Rechtsform auf die Optimierung der Grundrechtsverwirklichung ausgerichtet sein. Mit Blick auf Teilhaberechte etwa der Studierenden wird der Staat auch nicht ganz aus seiner Verantwortung zu entlassen sein; eine mittelbare Einflussnahme des Staates kann ausreichen.
<i>Mitwirkung der einzelnen Hochschulmitglieder</i>	

3. Kriterien der Rechtsformwahl

Unter den rechtlich zulässigen Formen ist die politisch gewollte, die zweckmäßigste und die mit den geringsten Sekundäreffekten verbundene Rechtsform auszuwählen. Der Wechsel der Rechtsform einer Verwaltungseinheit setzt somit Klarheit über die angestrebten Ziele voraus. Da die Aufgaben der Hochschulen unabhängig von der Rechtsform durch § 2 HRG vorgegeben sind, steht der Leistungsumfang nicht in Frage.

3.1. Autonomie und staatliche Steuerung

Die bisherigen Überlegungen verbinden mit einem Rechtsformwechsel die Sicherung der strategischen und operativen Handlungsfähigkeit sowie der institutionelle Autonomie. Angestrebtes Maß der Autonomie und der Umfang staatlicher Steuerung sind daher festzulegen. Neben der Stärkung der Eigenverantwortung wird mit dem Wechsel der Rechtsform eine Konzentration der Kompetenzen und der Verantwortung angestrebt. Das Vermögen der Hochschule soll gegen Zugriffe des Staates geschützt werden, was mit Blick auf Zuwendungen Dritter an Bedeutung gewinnt. Die (Grund-)Finanzausstattung kann auch in Zeiten unsicherer Staatshaushalte abgesichert werden; den Einrichtungen stünde ein unternehmerisch einsetzbares Vermögen (Gebäude, Grundstücke etc.) zur Verfügung. Auf Seiten des Staates hat die Haushaltsentlastung eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Die größere Selbstständigkeit soll Einsparungen bei gleichbleibendem Leistungsangebot und steigender Qualität realisieren.

strategische und operative Handlungsfähigkeit

Konzentration der Kompetenzen und Verant-

Finanzausstattung abgesichert

3.2. Mitgliedschaft oder Nutzungsrecht

Zu klären ist, ob am bisherigen Modell der mitgliedschaftlich verfassten Hochschule festgehalten werden soll. Zwar bestimmt § 36 Abs. 1 HRG, wer Mitglied der Hochschule ist. Die mitgliedschaftliche Organisation gilt jedoch nach § 58 Abs. 1 HRG vorbehaltlich einer abweichenden Regelung, so dass dieser Definition keine Entscheidung des Rahmengesetzgebers für die mitgliedschaftliche Organisation der Hochschule entnommen werden kann. Es obliegt dem Landesgesetzgeber darüber zu entscheiden, ob die Lehrenden

keine Entscheidung für die mitgliedschaftliche Organisation

und Lernenden fernerhin Mitglieder einer Einrichtung oder deren Nutzer sein sollen.

Einflussnahme auf Entscheidungen Allerdings ist auch der Landesgesetzgeber verpflichtet, eine der Wissenschaftsfreiheit entsprechende Organisation vorzusehen. Den Trägern der Wissenschaftsfreiheit muss in geeigneter Form die Einflussnahme auf Entscheidungen möglich sein. Dies wird exemplarisch durch die Regelung des § 70 Abs. 1 Nr. 5 HRG bestätigt. Überlegungen zum Wechsel der Rechtsform setzen mithin auch Entscheidungen darüber voraus, in welchem Umfang die Hochschulmitglieder zukünftig an Entscheidungsprozessen beteiligt und ob die Interessen weiterhin in Mitgliedergruppen organisiert werden sollen. Soweit eine faktische Trennung von akademischen Entscheidungen und der Verwaltung erfolgt, ist das Zusammenspiel der Einzelteile zu gewährleisten.

Mitgliedergruppen

3.3. Ausschlussfaktoren

Maßgeblich für die Wahl der Rechtsform ist auch der Ausschluss bestimmter als negativ empfundener Faktoren. Der Prozess der Verselbständigung der Klinika hat gezeigt, dass die Landesregierungen die Wahl der Organisationsform (auch) an der Umgehung einzelner Bestimmungen sowie Gewohnheiten und Empfindungen ausgerichtet haben. Auf die Zurückdrängung des BAT/BAT-O, den Ausschluss der Mitwirkung der Staatshochbauämter, die Umgehung haushalts-, beamten-, dienst- oder stellenrechtlicher Beschränkungen, den Ausschluss der Mitbestimmung nach dem BetrVG etc. sei verwiesen. Der Wechsel der Organisationsformen kann daher auch als Flucht vor Regelungen verstanden werden, die der Gesetzgeber an anderer Stelle errichtet hat. Es ist daher stets zu prüfen, ob das fixierte Ziel auch auf anderem Wege, nämlich durch Beseitigung der Ursachen festgestellter Mängel, erreicht werden kann.

Umgehung einzelner Bestimmungen

Flucht vor Regelungen

Beseitigung von Mängelursachen

4. Rechtsformen der mittelbaren Staatsverwaltung

mittelbare Staatsverwaltung Wurden die Grundentscheidungen getroffen, gilt es, eine geeignete und zulässige Rechtsform zu finden. Soll die Selbständigkeit der Hochschulen erhöht, der staatliche Einfluss aber auch nicht ganz aufgegeben werden, kommen für den Betrieb der Hochschulen

Rechtsformen der sogenannten mittelbaren Staatsverwaltung in Betracht. Dabei wird zwischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen jeweils des öffentlichen Rechts unterschieden. Grundsätzlich sind vorgenannte Rechtsformen gestaltbar, so dass „Mischformen“ denkbar sind. Der Staat kann sich aber auch privatrechtlicher Organisationsformen bedienen. Nachfolgend werden die organisationsrechtlichen Institute dargestellt.

4.1. Stiftung öffentlichen Rechts

Stiftungen haben ein positives Image; sie sind die Sympathieträger schlechthin. Sie erscheinen als moderne Form der mittelbaren Verwaltung, die mit einem zur Verfügung gestellten Finanzstock bestimmte Aufgaben dauerhaft, eigenständig und damit wirtschaftlich erfüllen. Sie scheinen als Organisationsform für Hochschulen und Universitätsklinika gut geeignet. Im Schrifttum finden sich daher immer wieder Ansätze, die Rechtsform für die Hochschulen zu nutzen. Tatsächlich weist die Stiftung als Organisationsform Vorteile auf, die für Hochschulen bedeutend sind.

Die Stiftung ist eine rechtsfähige Organisation zur Verwaltung eines von einem Stifterzweck gebundenen Bestands an Vermögenswerten. Der Ertrag der Vermögensmassen soll dem Stiftungszweck zu Gute kommen. Die Stiftung des öffentlichen Rechts, die anders als die privatrechtliche Stiftung ausschließlich öffentliche Zwecke verfolgen darf, kann wie die Anstalt und die Körperschaft durch oder auf Grund eines Gesetzes errichtet werden. Wird die Stiftung nicht durch oder aufgrund Gesetzes errichtet, bedarf die Errichtung der staatlichen Genehmigung. Die Errichtung ist nur innerhalb der jeweiligen Kompetenz des Hoheitsträgers zulässig. Stifter kann dabei grundsätzlich jede natürliche oder juristische Person sein; in der Mehrzahl wird es sich jedoch um Stiftungen des Bundes oder der Länder handeln.

Verwaltung und Verwendung des Stiftungsvermögens, Zweck, Vertretung und Sitz der Stiftung müssen bestimmt sein. Neben einem zwingend vorzusehenden Vorstand kann die obligatorische Stiftungsordnung andere Organe (Kuratorium, Stiftungsrat, Beirat, Geschäftsführer) vorsehen. Die Stiftung hat hoheitliche Befugnisse und unterliegt der staatlichen Aufsicht. Werden Stiftungen durch Haushaltszuwendungen gespeist, unterliegen sie der Finanzauf-

Stiftungszweck

*Kompetenz des
Hoheitsträgers*

*Vorstand
Stiftungsordnung*

*staatliche Auf-
sicht*

sicht (§§ 105 ff. BHO). Während die Körperschaft Mitglieder und die Anstalt Benutzer hat, gibt es allenfalls Nutznießer der Stiftung. Die Stiftung wird also – anders als die Körperschaft – nicht von Mitgliedern getragen. Der Umfang subjektiver Rechte auf Gewährung eines Vorteils aus dem Vermögen, etwa durch Nutzung der Einrichtung, bestimmt sich nach den gesetzlichen Vorgaben bzw. der Satzung. Die Stiftung bietet gegenüber dem Einfluss des Trägers (Stifters) größeren Schutz als andere Organisationsformen, da im Stiftungsgeschäft eine dauerhafte Festlegung des Stiftungszwecks erfolgt; die Aufhebung der Stiftung ist nur ausnahmsweise möglich. Die Verpflichtung zur Zuwendung an die Stiftung ist unwiderruflich.

dauerhafte Festlegung des Stiftungszwecks

Verpflichtung unwiderruflich.

laufende Dotierung

Stiftungen können – grundsätzlich – der Verwaltung des Vermögens und der Verteilung der Erträge, der Herstellung eines Erfolges, der Gewährung des Gebrauchs des gestifteten Vermögens, aber auch dem Betrieb eines Unternehmens dienen. Die Rechtsform der Stiftung ist daher äußerst vielseitig. Zudem kann vorgesehen werden, dass anstelle oder neben der einmaligen Zuweisung eines Kapitals die laufende Dotierung aus einer Quelle erfolgt. Es wäre mithin für den Landesgesetzgeber nicht erforderlich, das im dauerhaften Betrieb einer Stiftung erforderliche Kapital einmalig aufzubringen. Vielmehr könnte der Stiftungszweck durch fest fixierte jährliche Zuwendungen gesichert werden.

4.2. Anstalten öffentlichen Rechts

Geradezu das Pendant in Bezug auf die Beliebtheit einer Organisationsform scheint die Anstalt zu sein. Gleichwohl wurde gerade im Zuge der fortschreitenden Verselbständigung der Hochschulklinika auf diese Organisationsform etwa in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg oder Sachsen zurückgegriffen. In der Schweiz sind zahlreiche Hochschulen in diese Rechtsform überführt worden. Und tatsächlich ist die Anstalt öffentlichen Rechts ein in hohem Maße ausgestaltungsfähiges aber auch ausgestaltungsbedürftiges Organisationsmodell. Die Treuhandanstalt zur Privatisierung der DDR-Wirtschaft war, Rundfunkanstalten, Sparkassen oder Studentenwerke sind als Anstalten organisiert.

ausgestaltungsfähiges und ausgestaltungsbedürftiges Modell

Bestand von Mitteln

Die öffentliche Anstalt ist ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher

Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck zu dienen bestimmt sind. Die Anstalt stellt sich daher als eine von einer Hoheitsperson errichtete organisatorische Zusammenfassung von Verwaltungsbediensteten und Sachmitteln zu einer selbständigen Verwaltungseinheit dar. Sie dient der durch eine Zwecksetzung bestimmten Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben. Bei ihr steht die Erledigung einer ständigen Verwaltungsaufgabe, bei der Stiftung hingegen das zweckgebundene Vermögen, im Vordergrund.

selbständige Verwaltungseinheit

Erledigung einer ständigen Verwaltungsaufgabe

Die rechtsfähige Anstalt wird durch oder auf Grund eines Gesetzes geschaffen. Der die Anstalt errichtende Verwaltungsträger bestimmt die Organisation und die Aufgaben der Anstalt, soweit sie nicht bereits durch Gesetz festgelegt sind oder der Anstalt zur selbständigen Regelung überlassen bleiben. Rechtsfähige Anstalten unterliegen der Rechtsaufsicht; häufig sind weitergehende Einwirkungsrechte verschiedener Art vorgesehen. Die rechtsfähige Anstalt ist berechtigt und verpflichtet, die ihr obliegenden Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Die Anstalt hat in der Regel Benutzer, die auf Grund eines einmaligen, wiederkehrenden oder länger dauernden Benutzungsverhältnisses Empfänger der durch die Anstalt dargebotenen Leistungen sind. Die Benutzbarkeit der Anstalt kann ausgestaltet werden. Die Nutzer der Anstalt sind nicht Träger der Anstalt, sondern von außen kommende Dritte. Sie sind daher von Mitwirkungsbefugnissen ausgeschlossen. Dem Gesetzgeber obliegt es jedoch, den Benutzern gewisse Mitsprache- oder Mitbestimmungsrechte einzuräumen. Autonome Satzungen und Anstaltsordnungen sind möglich. Jede Anstalt muss einen Vorstand oder Leiter haben; Kuratorien oder Beiräte sind möglich.

Rechtsaufsicht

eigenverantwortliche Aufgaben-

Benutzer von Mitwirkungsbefugnissen ausgeschlossen

Vorstand

Unter den Anstalten ist eine Differenzierung nach der rechtlichen Selbstständigkeit möglich. Dabei kann zwischen vollrechtsfähigen, teilrechtsfähigen und nichtrechtsfähigen Einrichtungen unterschieden werden. Ausnahmsweise können auch Anstalten Grundrechtsträger sein, wenn sie wie Rundfunkanstalten freiheitssichernd sind. Die nicht-rechtsfähigen Anstalten unterscheiden sich, obwohl sie unselbständiger Teil der Verwaltung sind, von der allgemeinen Verwaltung durch eigenes Vermögen, Wirtschaftsplan, Buchführung und eigenes Personal (vgl. § 26 BHO). Insofern besteht ein beschränktes Selbstverwaltungsrecht. Die Benutzbarkeit der Anstalt kann ausgestaltet werden.

Grundrechtsträger

beschränktes Selbstverwaltungsrecht

4.3. Körperschaften

mitgliedschaftlich verfasst

öffentliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln

eigenverantwortlich

Mitglieder

Repräsentationsorgane

Neben Kommunalkörperschaften gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Körperschaften öffentlichen Rechts. Industrie- und Handelskammern oder Hochschulen werden häufig als Beispiel für diese Organisationsform angeführt. Abstrakt betrachtet ist die Körperschaft des öffentlichen Rechts ein mitgliedschaftlich verfasster, unabhängig vom Wechsel der Mitglieder bestehender, mit Hoheitsgewalt ausgestatteter Verwaltungsträger. Die Hochschulen gehören zu diesen öffentlich-rechtlichen Personenverbänden, die ihre Angelegenheiten selbst verwalten und damit zugleich die Staatsverwaltung entlasten. Körperschaften des öffentlichen Rechts weisen in ihrer tatsächlichen Erscheinungsform erhebliche Unterschiede auf. Gemeinsam ist ihnen, dass sie durch staatlichen Hoheitsakt geschaffene, rechtsfähige, mitgliedschaftlich verfasste Organisationen des öffentlichen Rechts sind, die öffentliche Aufgaben mit in der Regel hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen.

Die Errichtung einer Körperschaft öffentlichen Rechtes muss durch oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen. Der Gesetzgeber hat die wesentlichen Grundzüge der Körperschaft zu bestimmen; die Ausgestaltungen im Einzelnen kann der Körperschaft selbst überlassen werden. Körperschaften sind rechtsfähig und nehmen die ihnen übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich wahr. Die Mitglieder sind das die Körperschaft tragende und bestimmende Element. Wesentliche Entscheidungen sind von den Mitgliedern insgesamt und den von ihnen gewählten Repräsentationsorganen vorbehalten. Die Aufgaben der Körperschaft ergeben sich aus der gesetzlichen Zuweisung. Die Körperschaften unterliegen der Aufsicht des Staates, die sich in der Regel auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt.

4.4. Privatrechtliche Organisationsformen

Die öffentliche Hand kann sich zur Aufgabenerfüllung auch privatrechtlicher Organisationsformen, also des Vereins, der privatrechtlichen Stiftung oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung bedienen. Ob und in welchem Umfang dazu eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, bleibt umstritten. Allerdings spricht vieles dafür,

die Anforderungen an die Errichtung einer eigenständigen Verwaltungseinheit auch auf die Errichtung privatrechtlicher Organisationsformen zu übertragen. Anfang der 70er Jahre wurde dabei insbesondere die Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung diskutiert. Die in jüngerer Vergangenheit novellierten Hochschulgesetze enthalten Bestimmungen zum Wechsel der Rechtsform (etwa § 1 Abs. 2 SächsHG). Vorgaben für privatrechtliche Organisationsformen ergeben sich regelmäßig aus den einschlägigen Haushaltsordnungen des Bundes (§ 104 BHO) bzw. der Länder. Aufsichtsrechte sind vertraglich oder satzungsmäßig abzusichern. Der staatliche Einfluss bleibt daher regelmäßig erhalten. Vorgaben für die privatrechtlichen Organisationsformen ergeben sich aus den zivilrechtlichen Bestimmungen, auf die hier nicht weiter eingegangen wird.

Aufsichtsrechte

zivilrechtliche Bestimmungen

5. Modellüberlegungen

Die Rechtsform wird maßgeblich durch die verfolgten Ziele bestimmt. Im Rahmen dieser Darstellung kann daher ein bestimmtes Organisationsmodell für Hochschulen nicht favorisiert werden. Gleichwohl sollen einige Überlegungen zum Wechsel der Rechtsform angestellt werden, wobei hier von einer Organisationsform des öffentlichen Rechts ausgegangen wird. Der Wechsel in eine privatrechtliche Form erscheint nicht angezeigt, da die staatlichen Hochschulen damit weitgehend der öffentlich-rechtlichen Handlungsform, etwa bei der Zulassung zum Studium, beraubt und dem Anwendungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes unterworfen würden. Die staatliche Kontrolle könnte ob der finanziellen Zuwendungen an die Hochschulen kaum hinter der öffentlich-rechtlicher Organisationsformen zurückbleiben. Auch mit Blick auf die angestrebte Dauerhaftigkeit der Errichtung von Hochschulen scheinen privatrechtliche Organisationsformen wie die Gesellschaft mit beschränkter Haftung nur eingeschränkt geeignet, wenn andere Rechtsformen zur Verfügung stehen.

*bestimmtes
Modell nicht zu
favorisieren*

5.1. Stiftungs- und Anstaltsmodell

Soweit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG bei der Errichtung von Hochschulen in der Form einer Anstalt öffentlichen Rechts oder Stiftung Rechnung getragen wird, kommen diese Rechtsformen in Betracht

*Anstalt
oder Stiftung*

(a.A. Reich, HRG, 6. Aufl., Bad Honnef 1999, § 58 Rn. 2). Dabei wird, in Übereinstimmung mit den vorstehenden Ausführungen, davon ausgegangen, dass die Träger der Wissenschaftsfreiheit an der Gestaltung der Hochschule mitwirken müssen und diese Mitwirkung in Gremien nach Gruppen erfolgt. Das korporative Engagement muss genutzt werden. Der Übergang zur Stiftung oder zur Anstalt öffentlichen Rechts bedeutet, dass die Verbindung zwischen eigentlichen akademischen Angelegenheiten und den Organen der Stiftung bzw. der Anstalt hergestellt werden muss. Da eine mitgliedschaftliche Organisation von Stiftung und Anstalt ausscheidet, kommt allein eine Trennung zwischen materiellen Werten und der Gemeinschaft aus Lehrenden und Lernenden in Betracht (vgl. Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Struktur der Hochschulmedizin, B.III.).

Folgeprobleme Aus den Erfahrungen mit der Verselbständigung der Klinika ist bekannt, dass die Trennung von akademischen und bisher staatlichen Angelegenheiten erhebliche Folgeprobleme nach sich zieht. Die bisherige Struktur müsste, unabhängig davon, ob ein Integrations- oder Kooperationsmodell realisiert wird, angepasst werden. Auch die akademischen Angelegenheiten müssen so organisiert werden, dass operative Entscheidungen durch ein Leitungsgremium getroffen werden können. Zustimmungs- und Konfliktregulierungsmechanismen wären vorzusehen. Stiftungs- und Anstaltslösung befördern damit die Kompetenz- und Entscheidungskonzentration. Eine privatrechtliche Organisationsform würde sich ebenfalls dem Erfordernis einer mitgliedschaftlichen Organisation ausgesetzt sehen; die Mitbestimmung würde sich nach den kollektivrechtlichen Bestimmungen richten (vgl. Erichsen, Besprechung zu Reich, HRG, 6. Aufl., Bad Honnef 1999, DVBl. 2000, 941).

Zustimmungs- und Konfliktregulierungsmechanismen

Kompetenz- und Entscheidungskonzentration

finanzielle Unabhängigkeit Die beabsichtigte finanzielle Unabhängigkeit etwa beim Stiftungsmodell dürfte nicht realisierbar sein. Selbst wenn die Länder die Immobilien und Sachwerte als Stiftungskapital einbringen würden, wären die Hochschulen dauerhaft auf staatliche Zuwendungen angewiesen. Es ist aber nicht erkennbar, dass sich die Länder vertraglich zu höheren als den bisherigen Zuwendungen verpflichten könnten und würden. Solche dauerhaft (höheren) Verpflichtungen scheinen auch mit der angestrebten mittelbaren Steuerung über Ziel- und Leistungsvereinbarungen nur eingeschränkt vereinbar. Es bestehen aber auch Zweifel daran, ob das auf Dauer angelegte

staatliche Zuwendungen

Mittelbare Steuerung

Modell der Stiftung mit Blick auf zukünftige strukturelle Veränderungen in jedem Fall geeignet ist.

5.2. Körperschaftsmodell

Alternativ kommt die Überführung der Hochschulen in reine Körperschaften des öffentlichen Rechts, die nicht zugleich nicht-rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sind, in Betracht. Insoweit bedarf es Regelungen zur Übertragung der vollen Rechts-, Vermögens- und Dienstherrenfähigkeit. Neben einer deutlichen Festigung der Autonomie der Hochschulen bliebe der mitgliedschaftliche Charakter der Hochschulen erhalten. Die hierarchische Steuerung würde durch eine zunehmend ergebnisorientierte Steuerung ersetzt. Mögliche Strukturveränderungen können realisiert werden. Der Schutz vor dem Zugriff des Staates auf Vermögen der Hochschule ist durch das Landeshochschulgesetz, aber auch durch die Errichtung etwa von Fördervereinen gestaltbar. Der verselbstständigten Verwaltungseinheit sind die staatlichen Aufgaben zur Erfüllung in eigenem Namen zu übertragen. Der erforderliche Regelungsbedarf ergibt sich aus dem jeweils geltenden Landeshochschulgesetz.

mitgliedschaftlicher Charakter

Strukturveränderungen

5.3. Beschäftigungsverhältnisse und Tarifzugehörigkeit

Abschließend sei kurz darauf hingewiesen, dass ein Rechtsformwechsel Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse hat. Eine rechtliche Verselbständigung der Hochschulen, ob als Anstalt oder Körperschaft, entzieht die Beschäftigten grundsätzlich dem Anwendungsbereich des BAT/BAT-O. Der BAT/BAT-O gilt nur für die Arbeitnehmer der Länder, soweit sie Mitglied der Tarifgemeinschaft deutscher Länder sind. Auch wenn die Anwendbarkeit des BAT/BAT-O durch Arbeitsvertrag bestimmt würde, geht mit einer rechtlichen Verselbständigung erkennbar ein Regelungsbedürfnis einher. Dies kann mit Blick auf spezifisch wissenschaftsbezogene Regelungen von Vorteil, hinsichtlich zukünftiger Anpassungen der Tarifwerke aber auch von erheblichem Nachteil sein. Die Beschäftigungsverhältnisse der Angestellten gehen jedenfalls nach § 613a BGB über; die Beamtinnen und Beamten müssen der neuen Einrichtung zugewiesen werden.

Anwendungsbereich des BAT

Literatur

Wolff/Bachof/Stober: Verwaltungsrecht, Band 2, 5. Aufl., München 1987.

Thieme, Werner: Deutsches Hochschulrecht, 2. Aufl., Köln 1986.

Kimminich, Otto: Die Rechtsgestalt der Hochschulen, in: Christian Flämig u.a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, Band 1, 2. Aufl., Berlin u.a. 1996, S. 227ff.

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Hochschulen in nichtstaatlicher Trägerschaft, Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste 06/20000.

Ehrhardt: Stiftungsuniversität bürgerlichen Rechts, in: *Wissenschaftsrecht* 1970, S. 97ff.

Anschließende Artikel: Rechtsformänderungen von Hochschul-
klinika; Personalmanagement bei budgetierten Haushalten in
Hochschulen; New Public Management

Diethard Kuhne

Personalmanagement unter Bedingungen budgetierter Haushalte

Was ist Personalmanagement? Welche Funktionen hat Personalmanagement im Rahmen von unternehmerisch arbeitenden Organisationen? Worin bestehen die Zusammenhänge zwischen der Flexibilisierung von Hochschulhaushalten und Personalmanagement? Welche Aufgaben und Möglichkeiten hat der Personalrat im Rahmen von Personalmanagement?

Personalmanagement (PM) im Hochschulbereich umfasst alle Kategorien der Personalstruktur, wie sie vom Hochschulrahmengesetz (HRG) vorgegeben sind, also Professorinnen und Professoren (Prof), Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (WMM), Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Technik und Verwaltung (MMTV) und Hilfskräfte der verschiedenen Erscheinungsformen in ihren jeweiligen beamten- und tarifrechtlichen oder sonstigen Vertragsverhältnissen.

*Kategorien der
Personalstruktur*

Ausgangspunkt der Betrachtung sind die bestehenden Verhältnisse, wohl wissend, dass die aktuelle hochschulpolitische Diskussion sowohl um eine neue Personalstruktur an den Hochschulen als auch um die Bedingungen eines künftigen Tarifvertrages für den Wissenschaftsbereich neu entfacht ist und damit wesentliche Elemente des PM angesprochen sind.

Wesentlicher Bestandteil einer vorausschauenden und gesellschaftlich verantwortungsvollen Hochschulentwicklung ist ein umfassendes Personalmanagement, das sich nicht darin erschöpft, Gelegenheit zur Promotion oder Habilitation zu geben, Vertragsbefristungen und Eingruppierungen gerichtsfest zu machen und Stellenkegel für bessere Aufstiegsmöglichkeiten zu berechnen.

*Umfassendes
Personal-
management*

Die Globalisierung der Hochschulhaushalte ist kein Selbstzweck, sondern gebunden an die Auflage zu effizienter und effektiver Aufgabenerfüllung, deren Qualität einerseits durch Controlling und Evaluation nachweisbar und andererseits von leistungsgerechten und

Personalhaushalte 70 bis 80% des Gesamt-

sozialverträglichen Anreizsystemen und Sanktionsmechanismen begleitet sein muss. Da die Personalhaushalte an den Hochschulen durchschnittlich ca. 70 bis 80% des Gesamtbudgets ausmachen, wird es gerade auf ein konzeptionelles und flexibles Personalmanagement ankommen, um als Hochschule die eigene Entwicklung vorantreiben und den aufgenötigten Wettbewerb erfolgreich bestehen zu können.

Qualifikationsvoraussetzungen

An diesem Punkt stellt sich die Frage, ob und wie die Hochschulen gerüstet sind, diese Herausforderungen anzunehmen. Die bestehende, vom HRG vorgegebene Personalstruktur sowie das entsprechende Dienstrecht werden hierfür jedenfalls von verschiedenen Seiten als dysfunktional angesehen. Die Zweifel ergeben sich u.a. daraus, dass Leitungspositionen in den Hochschulen (d.h. Professorenstellen) fast ausschließlich nach Forschungskriterien des fachwissenschaftlichen Mainstreams (i.d.R. nachgewiesen durch die Habilitation) vergeben werden, während andere notwendige Qualifikationsvoraussetzungen eher eine Nebenrolle spielen (didaktische Fähigkeit, pädagogische Eignung) oder gar nicht ins Gewicht fallen (wie z.B. Kompetenzen im Wissenschaftsmanagement, in der Personalführung u.ä.).

Für die Zukunft werden derlei Kompetenzen zunehmend bedeutsam (sog. Schlüsselqualifikationen), und ihr Vorhandensein sollte in einer Probezeit unter Beweis gestellt werden. Unter anderem aus diesem Grunde hat sich die Kultusministerkonferenz vor einiger Zeit darauf verständigt, Rufannahmevereinbarungen nur noch auf Zeit und ggf. in Form von Kontrakten (Zielvereinbarungen) abzuschließen. Diese wären mithin integraler Bestandteil der hochschulinternen leistungsbezogenen Mittelvergabe und könnten dazu genutzt werden, spezielle Anreize zur Erfüllung leitbildrelevanter Ziele der Hochschule zu setzen.

Ein wesentlicher Punkt, der dabei zu berücksichtigen wäre, ist die Aufhebung der doppelten Abhängigkeit (arbeitsrechtlich und in bezug auf die wissenschaftliche Qualifizierung); z.B. durch die Entkoppelung der persönlichen Zuordnung von Professor/in und WM. In diesem Sinne wäre zu begrüßen, wenn allein das Dekanat bzw. die Institutsleitung über den Einsatz der Beschäftigten zu entscheiden hätte. Auch hier gilt, dass die unmittelbare persönliche Abhängigkeit durch differenziertere Schutz- und Kontrollrechte der Personalvertretung abgefedert werden muss, damit auch durch institutionalisierte Einflussnahme verhindert wird, dass z.B. hoffnungsvolle Karrieren

von WMM wegen fachwissenschaftlicher Eifersüchteleien einzelner Fachvertreter abgebrochen werden müssen.

1. Grundlagen des Personalmanagements

PM ist als Teil des allgemeinen Managements anzusehen, also als Teilbereich der Führung einer Organisation (z.B. Unternehmen, Behörde, Verband, soziale Einrichtung) durch Leitungspersonen – unabhängig davon, wie diese Personen zu ihren Positionen gekommen sind (Bestellung, Berufung, Wahl o.ä.). Innerhalb der Organisation lassen sich zumeist verschiedene Hierarchieebenen unterscheiden mit differenzierten Gestaltungsspielräumen für die dort jeweils tätigen Führungskräfte.

PM Teilbereich der Führung einer Organisa-

Dabei werden üblicherweise drei Managementebenen von einander unterschieden (vgl. zur Veranschaulichung Gonschorrek 1997):

drei Managementebenen

- *Normatives Management*: Ziele – Tun wir die rechten Dinge?
Hierbei geht es um die Organisationsphilosophie (“Vision“) oder auch das Leitbild der Organisation (u.a.: Ziel- und Sinngebung, Profil) und daraus abgeleitete Grundsätze für den Umgang mit dem Personal.
- *Strategisches Management*: Voraussetzungen – Können wir die rechten Dinge richtig tun?
Hier stellt sich die Frage nach den inneren und äußeren Bedingungen und Ressourcen, die das Management umfassend bedenken muss und auf die es zur Verwirklichung der globalen Ziele zurückgreifen kann – immer im Blick auf die Leitvorstellungen des normativen Managements.
- *Operatives Management*: Umsetzung – Tun wir die Dinge richtig?
Ableitung von auftrags- und mitarbeiterbezogenen Einzelmaßnahmen aus den o.g. Vorgaben, die dann mit geeigneten Mitteln so umzusetzen sind, dass die Gesamtziele optimal erreicht werden.

Wenn diese drei Ebenen aufeinander abgestimmt sind und alle Maßnahmen auf das gleiche Ziel hinwirken, spricht man von einem ganzheitlichen oder *integrierten Management*.

1.1. Grundlagen für das strategische Handeln im Personalmanagement

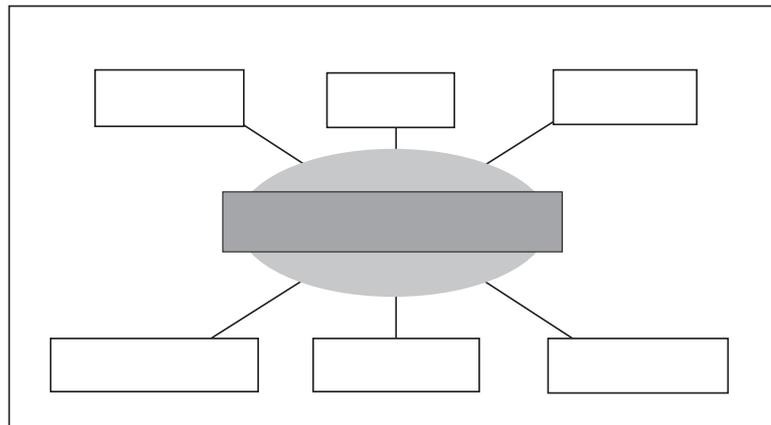
Die Fähigkeit zur langfristigen Entwicklung einer Organisation wird in besonderem Maße von der Entwicklungsfähigkeit der Angehörigen bzw. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestimmt (vgl. Erdenberger/Wöste 1998).

*Erfolgspotenzial
optimieren*

Dabei gilt es zunächst, das Erfolgspotenzial zu optimieren. Erfolg kann definiert werden als Fähigkeit der Organisation, die Bedürfnisse der Anspruchsgruppen (z.B. Kundschaft und Zuwendungsgeber einerseits, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter andererseits) immer besser zu befriedigen. Eine fortschrittsfähige Organisation ist in der Lage, ihr bestehendes Erfolgspotenzial zu halten bzw. zu verbessern oder neue Erfolgspotenziale zu schaffen bzw. nach ihnen zu suchen.

*Personalmanagement,
Personalpolitik,
Personalökonomie*

Zur Benennung der Aufgaben, die vom PM erfüllt werden, gibt es keine einheitliche Sprachregelung. Zu den folgenden Begriffen lassen sich aus der Literatur weitere hinzufügen, wie z.B. Personalplanung oder -führung. Vor allem aber – darauf legt insbesondere Neuberger (1997) Wert – macht es Sinn, den Begriff *Personalmanagement* (funktionale Sichtweise zur Effizienzsteigerung) von *Personalpolitik* (Betonung der Machtinteressen zur Absicherung von Herrschaftsansprüchen innerhalb der Organisation) und *Personalökonomie* (im Vordergrund stehen Kosten- und Nutzenerwägungen im Rahmen wirtschaftstheoretischer Modelle) zu trennen.



Da der Mensch als wichtige Unternehmensressource angesehen werden muss, kommt es auf das richtige Personalmanagement an, um den Organisationserfolg zu sichern. Dazu gehören vor allem: Personalbedarf, -auswahl, -einsatz, Personalentwicklung und -pflege sowie Entlohnung.

Die Feststellung des *Personalbedarfs* geschieht auf der Grundlage von Bestandsanalysen und Vorhersagen, denen ein mehr oder weniger großer Unsicherheitsfaktor immanent ist. Bedarfsplanungen beziehen sich dabei nicht nur auf die Anzahl von Personen, die zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben erforderlich sind, sondern auch auf die Qualifikationen, die sie entweder mitbringen, d.h. schon erworben haben, oder die sie sich erst in der Organisation aneignen müssen.

Personalbedarf

Für die adäquate *Personalauswahl* sind inzwischen eine kaum noch überschaubare Menge von psychologischen Testverfahren entwickelt worden, die als Leistungstichproben möglichst genaue Hinweise auf spezifische Fähigkeiten oder in Form aufwendigerer Assessment Centers einen umfassenden Aufschluss über bestimmte Verhaltens- und Einstellungsmuster der Bewerber/innen geben sollen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass sich die einstellenden (auswählenden) Personalverantwortlichen häufig allein auf ihre intuitive Beurteilung verlassen (vgl. Kleinmann, 1997).

Personalauswahl

Beim *Personaleinsatz* geht es vor allem um die Inhalte der Aufgabenübertragung und die Formen der dabei praktizierten Personalführung. Hier spielt die Gestaltung des Arbeitsplatzes eine ebenso wichtige Rolle wie die Frage, nach welchen Kriterien die Aufgabenerledigung erfolgen soll und ob sie individuell oder im Team zu absolvieren ist. Für das strategische PM von besonderer Bedeutung sind dabei Überlegungen und Planungen zum flexiblen Umgang mit den Beschäftigten bzw. den Organisationsangehörigen. Eine wichtige Funktion kommt hier dem Management durch Zielvereinbarung zu.

Personaleinsatz

Personalentwicklung befasst sich zum einen mit Fragen der individuellen Fort- und Weiterbildung der Belegschaftsmitglieder, zum anderen mit dem Erwerb sozialer Kompetenzen und Teamfähigkeit und schließlich mit dem Aufbau der Organisationsstrukturen, die die Voraussetzungen für das horizontale oder vertikale Vorwärtstkommen der Beschäftigten bilden (vgl. z.B. Freimuth/Haritz/Kiefer 1997). Von dieser – auf den Erwerb von allgemeinen und spezifischen Kenntnissen und Fertigkeiten ausgerichteten –

*Personal-
entwicklung*

Personalentwicklung wird in letzter Zeit immer häufiger der Komplex *Personalpflege* abgesetzt. Darunter werden alle Maßnahmen subsummiert, die nach dem Motto „Gesunde Mitarbeiter/inn/en in gesunden Organisationen“ verschiedene Formen der Gesundheitsförderung zum Ziel haben (vgl. Bamberg/Ducki/ Metz, 1998). Diese reichen vom Arbeits- und Umweltschutz bis hin zu Stressbewältigungs- und Selbstmanagementprogrammen.

Entlohnung Zum PM gehören schließlich alle Formen der *Entlohnung* bzw. Lohngestaltung nach Tarifregelungen, nach Akkordkriterien in Geldmengen, Deputatsüberlassungen, aber auch in Form von Erfolgsbeteiligungen, Prämien- und Zulagensystemen sowie nach Gesichtspunkten des Zeitausgleichs oder des Zusatzurlaubs.

1.2. Neuere Entwicklungen

Verwalten oder gestalten In der modernen Betriebswirtschaftslehre, aber auch bei der Modernisierung der Verwaltungen im öffentlichen Dienst kann mittlerweile als Grundsatz für das PM gelten: *Weg vom Verwalten – hin zum Gestalten!* Die Literaturfülle in diesem Bereich ist kaum noch überschaubar, die meisten Untersuchungen und Abhandlungen sehen dabei in einem systematischen PM die grundlegende Voraussetzung für einen erfolgreichen Wandel der Organisation selbst unter dem Gesichtspunkt fortwährend notwendiger Anpassungsprozesse an gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen.

Human Resource Management In diesem Zusammenhang ist in den letzten Jahren der Begriff *Human Resource Management (HRM)* besonders ins Blickfeld gerückt. Damit sind in der Hauptsache zwei Prinzipien angesprochen:

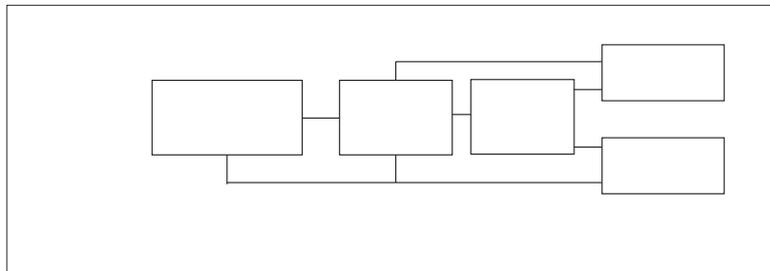
- Das Personal wird nicht primär als Kostenfaktor, sondern als Leistungspotenzial gesehen;
- PM wird an der Unternehmensstrategie ausgerichtet und darin integriert.

Das Zusammenwirken der unterschiedlichen Beteiligten im Organisationszusammenhang ist von deren Interessen bestimmt und insofern von umfassender organisationspolitischer Bedeutung. In Anlehnung an Tichy, Fombrun & Devanna von der Universität Michigan (hier nach Neuberger 1997, S. 50f., vgl. Schaubild 2) bedeutet dies auf der betrieblichen Ebene, dass die Planungen zum Personaleinsatz innerhalb der *Vorgaben des normativen und stra-*

tegischen Managements erfolgen mit der Zielrichtung, bei der erforderlichen Personalauswahl die Personen mit den richtigen Qualifikationen herausfinden zu können, mit denen die angestrebte Leistung optimal erbracht werden kann.

Die Güte der Leistung wird in der anschließenden *Leistungsbeurteilung* nach entweder vorher festgelegten expliziten oder häufig auch weniger gut nachvollziehbaren impliziten Kriterien erfasst. Dafür werden in der Praxis alle möglichen Untersuchungsverfahren eingesetzt, von standardisierten Testverfahren bis hin zu handgestrickten Augenscheinbegutachtungen. Als Entgelt für die erbrachten Leistungen werden vereinbarte Ent- und Belohnungen gewährt und ggf. weitere Anreize in Aussicht gestellt. Bei entsprechenden Qualitätsmängeln wird im Rahmen des HRM festgelegt, ob die Beschäftigten bestimmten Maßnahmen der Personalentwicklung zugeführt werden (müssen). In manchen Fällen wird an dieser Stelle ebenfalls darüber entschieden, ob es den Aufwand lohnt, das vorhandene Personal weiterzubilden, oder ob es günstiger ist, qualifiziertes Personal von außen zu holen.

*Leistungs-
beurteilung*



Unter dem Kürzel HRM ist kein einheitliches Konzept zu verstehen, vielmehr gibt es unterschiedliche Ansätze zur Konkretisierung der grundlegenden Prinzipien. Dabei wird oftmals zwischen weichem und hartem HRM unterschieden, treffend zusammengefasst von Neuberger (1997): „Der Mensch ist Mittelpunkt.“ Oder: „Der Mensch ist Mittel. Punkt.“ Zudem besteht in allen Realisierungsversuchen des HRM die Gefahr der Ideologisierung insofern, als der tatsächliche Widerspruch zwischen Kapital und Arbeit verwischt wird zugunsten einer Gemeinschaftskonstruktion, die in den 50er Jahren als „Wir sind alle eine große Familie!“ daher kam,

heute unter dem Anspruch der „Corporate Identity“ für erhöhte Selbstverpflichtung zugunsten der Organisation sorgen soll.

Personalführung

In Bezug auf den engeren Bereich der *Personalführung* lässt sich der allmähliche Wandel in den Auffassungen der Personalwirtschaftslehre am besten an den alten und neuen Maximen zur Wahrnehmung von Managementaufgaben veranschaulichen:

- Hierarchische Führung: Nach oben gehorchen – nach unten herrschen!
- Interaktionale Führung: Psychosoziale Prozesse steuern und koordinieren!

Führungserfolg setzt aus organisationspsychologischer Sicht das Verstehen und professionelle Handhaben dieser Prozesse voraus, da sie für die Qualität der Produktivität von wesentlicher Bedeutung sind.

2. Bedingungen des Personalmanagements an den Hochschulen

Die Zuständigkeiten an den Hochschulen sind im allgemeinen nach folgendem Muster festgelegt:

Haushaltsplan

Die Haushaltshoheit liegt beim Landtag, das dem Wissenschaftsministerium über die Bewilligung des *Haushaltsplanes* die Personalstellen an den Hochschulen nach Aushandlung mit dem Finanzministerium gemäß Stellenplan und Erläuterungen zuweist. Länderspezifische Abweichungen lassen den Hochschulen gewisse Freiräume in der Gestaltung, wie z.B. im Rahmen der sog. *Finanzautonomie*, aber grundsätzlich haben sich die Hochschulen an die Stellenplanvorgaben des Haushaltsplanes zu halten; Abweichungen davon bedürfen der Bewilligung des Finanzministeriums und müssen frühzeitig angemeldet werden.

dienstrechtliche Zuständigkeiten

Die dienstrechtliche Zuständigkeit für Professorinnen und Professoren ist zumeist beim Wissenschaftsministerium angesiedelt mit Ausnahme der Hochschulen, die eine Präsidialverfassung haben und wo der Präsident bzw. die Präsidentin die Funktion des oder der Dienstvorgesetzten wahrzunehmen hat. Die Zuständigkeit für das übrige wissenschaftliche Personal liegt beim Rektor bzw. Rektorin oder Präsidenten, wobei allerdings die tatsächliche Vertragsgestaltung von der Einheitsverwaltung vorgenommen wird zur Sicherstellung der notwendigen administrativen Abläufe.

Entscheidungen über den dienstlichen Einsatz aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden de jure von der Dekanin oder dem Dekan bzw. der Leitung der jeweiligen zentralen wissenschaftlichen Einrichtung gefällt; das tatsächliche Direktionsrecht aber wird von der Professur ausgeübt, der die bzw. der Beschäftigte zugeordnet ist.

Die Beschäftigung von ungeschütztem, d.h. tariflich und personalvertretungsrechtlich nicht abgesichertem Personal wird zumeist dezentral in den Instituts- bzw. Fachbereichsverwaltungen über Sachmittel (Hilfskräfte, Lehraufträge, Werkverträge u.ä.) abgewickelt – auf Vorschlag einzelner Beschäftigter des wissenschaftlichen Personals.

Das PM für die wissenschaftlich Beschäftigten ist nach diesem System keineswegs einheitlich und integriert, was häufig Missverständnisse zur Folge hat und zu Reibungsverlusten, wenn nicht gar zu teilweise schwerwiegenden Konflikten zwischen allen Beteiligten führt, z.B. wenn ein Professor arbeitsrechtlich relevante Zusagen macht, die weder vom Dekan mit getragen werden, noch von der Personalverwaltung abgesichert sind.

PM spielt sich somit hinsichtlich seiner verschiedenen Aspekte auf mehreren Ebenen ab:

- Die Feststellung des *Personalbedarfs* geschieht zumeist in Aushandlungsprozessen zwischen Hochschul- bzw. Fachbereichsleitung einerseits und beantragender Professur andererseits, z.B. in Verhandlungen um Ziel- oder Rufannahmevereinbarungen. Ein wesentliches Element dieser Verhandlungen ist die *Leistungsbeurteilung in Form der Evaluation*. Inhaltliche Elemente und Methoden der Evaluation sind erst in Einzelfällen verfügbar, müssen noch entwickelt werden; dazu muss der Sachverstand zumeist von außerhalb herangezogen werden, auch um interne Befangenheit zu neutralisieren; *Personalbedarf*
Leistungsbeurteilung
- Die *Personalauswahl* behält sich zumeist der Professor bzw. die Professorin vor, ist dabei aber gelegentlich an bestimmte Verfahrensformen gebunden (z.B. Stellenausschreibung und Auswahlgremien), die aber keine wirkliche Barriere darstellen, die Person einzustellen, auf die es der Professor, die Professorin abgesehen hat. *Personalauswahl*
- Entscheidungen über den *Personaleinsatz* liegen ebenfalls bei der Professur und werden nur in dramatischen Ausnahmefällen gleichsam als Sanktion von dort abgezogen und dem Dekan bzw. der Dekanin zugeordnet. In übergreifenden Fällen zieht *Personaleinsatz*

- das Rektorat die Entscheidung an sich, welcher Organisationseinheit eine Stelle zugeordnet bzw. abgezogen wird.
- Personalentwicklung*
- Die Bedingungen einer systematischen *Personalentwicklung* werden üblicherweise auf den Erwerb der Promotion reduziert. Pädagogische, (medien- und hochschul-) didaktische Kompetenzen, Teamfähigkeit oder Kenntnisse im Wissensmanagement werden nach Auffassung der meisten Professor/inn/en und Hochschulverantwortlichen als Nebenprodukt dieses Qualifizierungsprozesses erworben. Dabei zeigen die Erfahrungen sowohl in der privaten Wirtschaft als auch in öffentlichen Einrichtungen, die sich der Aufgabe einer erfolgreichen Personalentwicklung stellen, dass hier systematische Planungen, empirische Untersuchungen und Rückkopplungsprozesse erforderlich sind.
- Entlohnung*
- Die Vertragsgestaltung und damit alle Fragen der *Entlohnung* u.ä. werden von der Verwaltung bearbeitet. Sie hat sich dabei an das Ergebnis der o.g. Aushandlungsprozesse zu halten und muss Grundsatzbeschlüsse des Rektorates ausführen (z.B. in bezug auf die Gewährung von Altersteilzeit für Lehrende). Sie ist im übrigen verantwortlich dafür, dass die rechtliche Absicherung der Verträge durch entsprechende Kontrolle der stellenplanmäßigen sowie der arbeits- und tarifrechtlichen Voraussetzungen, z.B. bei Befristungen und Eingruppierungen, garantiert ist.

3. Änderungen im PM nach der Einführung von Globalhaushalten

3.1. Allgemeines

Hochschulentwicklungsplänen

Kosten- und Leistungsrechnung, Evaluation, Controlling

Die Übertragung von Globalhaushalten auf die Hochschulen ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Dazu zählen in erster Linie die Erstellung von *Hochschulentwicklungsplänen*, darüber hinaus die *Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung* sowie *Evaluation* und *Controlling*, letztere als Steuerinstrumente zur Qualitätssicherung, insbesondere mit dem Ziel der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung.

Für das PM bedeutet dies, dass größere Entscheidungskompetenzen auf die Hochschulen verlagert werden, einschließlich der Sach- und Personalentscheidungen – in einigen Modellen und Planungen sogar bis hin zur Berufung von Professoren. Gepaart mit einer deutlichen Stärkung der Exekutivrechte von Rektorat und Dekanaten, wie es in mehreren Länderhochschulgesetzen inzwischen realisiert ist (jüngstes Beispiel: NRW), setzt es diese instand, den Personalbedarf in eigener Regie und nach Maßgabe ihrer Entwicklungskonzeption zu planen, insbesondere in bezug auf die Organisations- und Stellenpläne. Diese werden in konsequenter Anwendung der Budgetierung nicht mehr vom Ministerium bzw. vom Landesparlament beschlossen, sondern von der Hochschule im Rahmen der mit dem Staat abgeschlossenen *Zielvereinbarungen* gestaltet. Sie kann dabei sowohl die Anzahl als auch die Art sowie die Wertigkeit von Stellen und ihre organisatorische Zuordnung selbst bestimmen, darf jedoch den Rahmen der zugewiesenen Mittel nicht überschreiten. Es wäre z.B. möglich, einen Teil von Stellen zu streichen, um die dadurch frei werdenden Mittel zur Aufstockung der Vergütung bei anderen Stellen zu verwenden.

Zielvereinbarungen

Dabei ist zu bedenken, dass staatliche Stellenpläne relative Sicherheit geben, da sie ausfinanziert sind, d.h. die Vergütung eines/r Beschäftigten ist gesichert, unabhängig davon, welches Dienstalter, welchen Familienstand oder wie viele Kinder die entsprechende Person hat. Bei der Zuweisung von Zuschüssen muss die Hochschule mit dem vorhandenen Geldbetrag auskommen. Das macht hochschulinterne Regelungen notwendig und führt zur Intensivierung der Verteilungskämpfe.

3.2. Problempunkte

Auf diese Änderungen wird sich ein strategisches Personalmanagement einstellen und gleichzeitig die jeweiligen Interessenlagen des Personals berücksichtigen müssen. Für ein zeitgemäßes und am *interaktionalen Führungsstil* orientiertes PM muss dabei gelten, dass ein Höchstmaß an *Transparenz* hergestellt wird, damit die notwendigen Entscheidungen auf breiter Informationsgrundlage vorbereitet und Einwände der Betroffenen rechtzeitig beachtet werden können.

Transparenz

Für ein effizientes PM stellt sich außerdem die Frage, ob die besondere (gleichsam heterarchische) *Organisationsform der*

Hochschulen eine einheitliche Entwicklungsplanung überhaupt zulässt bzw. ermöglicht. Die Hochschulen sind insofern nicht mit Privatunternehmen vergleichbar, sondern diversifizieren sich in viele kleine Einheiten („Lehrstühle“ bzw. Lehrgebiete) mit einem ausgeprägten Interesse an der *Wahrung der Besitzstände* ihrer jeweiligen Fachvertreter/innen.

Hier stößt ein strategisches PM an seine Grenzen, wenn nicht die Professor/inn/en über befristete Ziel- bzw. Rufannahmevereinbarungen auf das Profil der Hochschule verpflichtet werden können. Das Rektorat hat die Möglichkeit dazu über die Mittelbewilligung; denn aktivieren lassen sich am ehesten diejenigen, deren Freiheitsspielräume begrenzt werden. Im Zweifelsfalle sind Clearingstellen und Verfahren zur Konfliktregelung zu vereinbaren.

3.3. Auswirkungen auf konkrete Maßnahmen

Mit der Einführung von Globalhaushalten wird die Forderung nach weiterer *Flexibilisierung der Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen* verbunden (vgl. Kasten).

*Flexibilisierung
der Einstellungs-
und Beschäfti-
gungsbedingun-
gen*

„Notwendig für die optimale Umsetzung eines Globalhaushaltes innerhalb der Hochschule ist eine Flexibilisierung des Stellenplans. Insbesondere ist sowohl die Abschaffung des Stellenplanprinzips für Angestellte und Arbeiter als auch der Wegfall von Stellenbesetzungssperren und ‚kw-Vermerken‘ erforderlich. Zudem setzen die mit Globalhaushalten verfolgten Ziele Effizienz und Effektivität die Übertragung der Verantwortung für die Personaleinsatzplanung – einschließlich der Berufung von Professoren – voraus. Ganz allgemein lassen sich jedoch das gegenwärtige Dienstrecht und das Personalvertretungsrecht nicht mit einer flexiblen Personaleinsatzplanung in Einklang bringen.“

(Dr. Klaus Peters, Kanzler der Bergischen Universität Gesamthochschule Wuppertal, in seiner Stellungnahme zur Budgetierung der Hochschulen am 25.9.1998 im Landtag NRW)

Flexibilität im Personalbereich kann mit einem Arsenal vielfältiger Methoden realisiert werden, die im WM-Bereich schon lange Anwendung finden und höchstrichterlich sanktioniert sind:

- Befristungen (mit mehr oder weniger sachlicher Begründung),
- Teilzeitverträge (bei gleichzeitiger de facto Vollzeitbeschäftigung)

- Hilfskraftverträge (unter Ausschluss aus dem Geltungsbereich des BAT)
- Stipendien (aus unterschiedlichen Quellen und unter verschiedenen Voraussetzungen)
- Lehraufträge (mit knapp bemessenen und seit Jahren unveränderten Stundensätzen oder, immer häufiger, gänzlich unbezahlt).

Die Forderung nach mehr Flexibilität, verbunden mit dem Hinweis auf die Hinderlichkeit des Personalvertretungsrechtes bedeutet praktisch, dass noch mehr *ungesicherte Arbeitsverhältnisse* (wie z.B. wissenschaftliche Hilfskraftstellen) eingerichtet und diese möglichst ohne die Beteiligung der Personalvertretung bewirtschaftet werden sollen.

*ungesicherte
Arbeitsverhältnisse*

Für diese muss es daher darum gehen, frühzeitig ihre Beteiligung bei allen PM-Maßnahmen abzusichern, möglichst mit Dienstvereinbarungen. Beispielsweise sollte ein möglicher *Stellenabbau zur Konsolidierung des Hochschulhaushaltes* in ein Gesamtkonzept der Personalbedarfsplanung (hier: Personalabbauplanung) integriert werden. Kw-Vermerke sind insofern eine Herausforderung an ein umfassendes PM und an die Beteiligung der Personalräte. Das Gleiche gilt für *Befristungen und Teilzeitbeschäftigungen*: Auch hierzu könnten Dienstvereinbarungen zur Regelung von Be- und stufenweisen Entfristungen angestrebt und Kriterien für Teilzeitbeschäftigungen entwickelt werden.

*Gesamtkonzept
der Personalbe-
darfsplanung*

In bezug auf die Personalentwicklung sind *planvolle und systematische Qualifizierungsprogramme* notwendig, die am Bedarf und den Bedürfnissen der Beschäftigten ansetzen. Dies ist eine der wesentlichen Aufgaben eines umfassenden PM. An den Hochschulen werden dafür nötige systematischen Mitarbeiterbefragungen so gut wie gar nicht durchgeführt. Immerhin werden in den Hochschulen mit hochschuldidaktischen Zentren Programme zur Weiterbildung aufgelegt. Diese Angebote müssen jedoch sowohl inhaltlich als auch quantitativ erweitert werden. Dass hier Nachholbedarf besteht, zeigt sich im übrigen auch in den neueren Bestrebungen zur Reform der Personalstruktur, insbesondere in bezug auf neue Qualifizierungswege für den wissenschaftlichen Nachwuchs.

*Qualifizierungs-
programme*

Probleme ergeben sich bei der Finanzierung: Das Interesse und die Bereitschaft der Hochschulen an der Personalentwicklung der eigenen Mitarbeiterschaft hält sich in Grenzen; denn die Personalentwicklung von Mitarbeitern kommt nicht nur bzw. nur für

begrenzte Zeit der eigenen Hochschule zugute und erhöht gleichzeitig den Tauschwert der Beschäftigten, wenn sie sich mit ihren so erworbenen Qualifikationen nach außen bewerben (vgl. das Transaktionskostenmodell nach Scherm 1998).

Im Zuge eines effektiven Hochschul-Controllings wird es schließlich darauf ankommen, auch die Bedingungen abzusichern, unter denen der wissenschaftliche Nachwuchs seine Qualifikationen erwerben muss (vgl. hierzu beispielhaft Universität Siegen). Dazu gehören sowohl die institutionellen und vertraglichen Voraussetzungen als auch die Betreuung durch die verantwortlichen Professor/inn/en sowie die Einbindung in die Projektgruppen und die sog. Scientific Community.

Literatur

Bamberg, E./A. Ducki/A.-M. Metz (Hrsg.) (1998): Handbuch Betriebliche Gesundheitsförderung. Arbeits- und organisationspsychologische Methoden und Konzepte, Göttingen.

Brinckmann, H./Enders, J. (1999): Das neue Personalwesen der Hochschulen, in: *Das Hochschulwesen* 2/1999, S. 39-44.

Freimuth, J./J. Haritz, J./B.-U. Kiefer (Hrsg.) (1997): Auf dem Wege zum Wissensmanagement. Personalentwicklung in lernenden Organisationen, Göttingen.

Erdenberger, C./R. Wöste (1998): Grundlagen für das strategische Handeln im Personalmanagement, in: *Personalführung* 5/1998, S. 66-73.

GEW-Projektgruppe „Tarifvertrag Wissenschaft“: Entwurf von Eckpunkten zur Notwendigkeit und zum Inhalt tarifvertraglicher Lösungen für die Beschäftigten in Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Februar 1999.

Gonschorrek, U. (1997): Personalmanagement, Berlin.

Kleinmann, M. (1997): Assessment-Center. Stand der Forschung, Konsequenzen für die Praxis, Göttingen.

Neuberger, O. (1997): Personalwesen 1, Stuttgart.

Scherm, E. (1998): Braucht die Personalwirtschaftslehre mehr Ökonomie?, in: *Personal* 9/1998, S. 450-454.

Anschließende Artikel: Hochschulentwicklungsplanung; Outsourcing; Neues Steuerungsmodell und Mitbestimmung; Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur; Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt

Wolfgang Krieger

Outsourcing

Was versteht man unter Out- und Insourcing? Was spricht für Outsourcing? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um eine sachlich angemessene Entscheidung treffen zu können?

1. Begriffsbestimmung

Der Begriff Outsourcing kommt aus dem amerikanischen „*Outside resource using*“. Unter Outsourcing versteht man die Auslagerung bzw. Fremdvergabe bisher selbst von einer Institution erbrachter Leistungen (externe Quelle nutzen). Insourcing beinhaltet den umgekehrten Fall: Eine Institution übernimmt für andere bestimmte Aufgaben (externe Quelle sein). Überlegungen in beide Richtungen können für die Institution Hochschule von Nutzen sein.

*Auslagerung/
Fremdvergabe*

Outsourcing ist nach dieser Definition ein Teil der mit dem Begriff „*make or buy*“ (MoB) belegten strategischen Fragestellung, da über Leistungen entschieden wird, die bisher von der Institution selbst erbracht wurden, während MoB sich auf den gesamten Fremdbezug von Leistungen bzw. Produkten bezieht, also auch auf solche, die bisher nicht selbst erbracht wurden.

make or buy

2. Warum Outsourcing?

Outsourcing ist ein Element der *lean-production*-Strategie, die davon ausgeht, dass eine Institution sich auf ihre Kernaufgaben und Kernleistungen beschränken soll. Das Ziel des Outsourcing besteht im Wesentlichen in einer Kostenreduzierung, die gelingt, wenn

Kernleistungen

- die Leistung extern billiger erbracht werden kann;
- die Leistung extern qualitativ besser eingekauft werden kann;
- die selbst erbrachte Leistung eines bestimmten Bereichs nicht mit angemessenem Gewinn verkauft werden kann, dieser dann eingestellt wird und die Leistung für den Eigenbedarf extern bezogen wird.

*Wettbewerbs-
fähigkeit*

*Kernbereiche
Kernkompetenz*

*Variabilisierung
der Fixkosten*

Insourcing

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht soll über eine Kostenreduzierung die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens erhöht werden. Neben diese wirtschaftlichen Überlegungen können jedoch durchaus auch weitere Überlegungen treten, die eine Begründung für Outsourcing darstellen: Hier ist in erster Linie der Gedanke zu nennen, dass sich Betriebe und Institutionen in ihrer Leistungserbringung auf das begrenzen sollen, was sie gut können, was ihrem Firmen-/Institutionenimage entspricht bzw. worin sie mögliche Zukunftsfelder für Aktivitäten erkennen. Auch die nur begrenzt vorhandenen Managementkapazitäten sollen auf die Kernbereiche konzentriert werden (Kernkompetenz) und nicht in mögliche Randbereiche diffundieren. Ein weiteres wirtschaftliches Ziel ist die Variabilisierung der Fixkosten.

Für öffentliche Einrichtungen wie Hochschulen kann dieser Gedanke folgendermaßen interpretiert werden: Aus Stellen und damit verbundenen Personalkosten (langfristig gebunden ggf. durch Beamtenstellen) werden Sachkosten (kurzfristige rechtliche Bindung). Letztendlich können auch persönliche Motive innerhalb der Führungsebene von Institutionen Grund dafür sein, dass bestimmte Aktivitäten nach außen gegeben werden: Der Aufgabenbereich eines internen Konkurrenten soll geschwächt werden.

Unter vergleichbaren Aspekten kann jedoch auch das Insourcing (Quelle sein) eine sinnvolle Strategie darstellen, wenn sie dazu führt, dass Aufgaben, die bisher außerhalb der Kernaufgaben lagen, durch die Hereinnahme von Leistungen für Externe einen solchen Umfang gewinnen, dass sie mit zu Kernaufgaben bzw. gleichwertigen Aufgaben werden.

3. Voraussetzung für die Entscheidung über Outsourcing bzw. Insourcing

Die Voraussetzungen für die Entscheidung über Outsourcing oder Insourcing sind, sofern diese Entscheidung wirtschaftlich begründet wird:

- Transparenz über die eigene Kosten
- Transparenz über die Preise externer Anbieter
- Transparenz über die Qualität der eigenen Leistung und die Qualität der von außen einkaufbaren Leistung unter kurz- und langfristigem Aspekt

- Transparenz über die Umlageschlüssel der eigenen Gemeinkosten
- Transparenz über die vertraglichen bzw. tariflichen Bindungen.

Der Vergleich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten scheint zunächst banal, da die eigenen Kosten für eine bestimmte abgrenzbare Leistung anscheinend relativ einfach erchenbar sind und dann mit den Preisen externer Anbieter verglichen werden können. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass derartige Kostenanalysen durchaus komplexer sind, als dies insbesondere von vielen Pragmatikern zunächst vermutet wird. In einer Kostenrechnung werden den einzelnen Leistungsbereichen auch Gemeinkostenanteile zugeordnet. Werden nun Leistungsbereiche nach außen vergeben, so müssen entweder entsprechende Einsparungen bei den Kostenstellen erfolgen, die über Gemeinkostenschlüssel weiterverteilt werden oder die Kosten für die verbleibenden Leistungsbereiche erhöhen sich.

Kostenanalyse

Gemeinkostenschlüssel

Mit entscheidend ist weiterhin die Frage, ob vorhandene Ressourcen – insbesondere personelle Ressourcen – der eigenen Institution abgebaut werden können oder nicht. Hierbei sind zum einen die arbeitsvertraglichen Regelungen zu berücksichtigen, zum anderen jedoch auch durchaus Reaktionen der Öffentlichkeit auf bestimmte personelle Maßnahmen wie Kündigungen. Outsourcing in öffentlichen Institutionen kann hier recht schnell auf Grenzen stoßen.

Abbau personeller Ressourcen

Erst ein Vergleich der Kosten der eingekauften Leistung mit den eigenen entfallenden variablen Kosten und den verbleibenden Fixkosten ermöglicht eine Entscheidung nach wirtschaftlichen Kriterien.

Vergleich der Kosten

Jede Entscheidung über Outsourcing macht es demzufolge notwendig, folgende vier Punkte zu klären:

1. Welches sind die Kernbereiche, und wie sind diese Kernbereiche, in denen die eigenen Leistungen erbracht werden, sinnvoll zu definieren?
2. Welche Leistungen müssen nach welchen Kriterien mit den Leistungen externer Anbieter verglichen werden, welche Qualitätsmaßstäbe können an die Leistungserstellung angelegt werden, und wie kann langfristig ein bestimmter Qualitätsstandard gehalten werden?
3. Welche Leistungen sind notwendig für die Aufrechterhaltung des Betriebes/der Institution, und sollten daher, um Abhängigkeitsverhältnisse zu vermeiden, auch selbst erledigt werden?

Qualitätsstandards

<i>Verlust von know how</i>	4. Geht <i>know how</i> , das u.U. für die Institution an anderer Stelle oder zu einem späteren Zeitpunkt benötigt wird, unwiederbringlich verloren?
<i>Wirtschaftlichkeit</i>	Outsourcing hat weitere Implikationen. Die größere Wirtschaftlichkeit in der Leistungserbringung bei gleichbleibender Qualität, die erreicht werden soll, ist nur machbar, wenn in den neuen Institutionen/Betrieben anders oder zu anderen Konditionen gearbeitet wird, im besten Fall bedeutet dies, dass durch den Einsatz besserer Maschinen oder intelligenterer Verfahren bzw. aufgrund von Synergieeffekten durch Bündelung von Aktivitäten rationeller gearbeitet wird, häufig bedeutet dies aber auch, dass andere und niedrigere Tarife für die Beschäftigten gelten oder dass eine größere Arbeitsbelastung aufgrund von Arbeitsverdichtung auf die Leistungsersteller zukommt. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist dies genau der Punkt, in dem die Belange ihrer Mitglieder tangiert werden. Gewerkschaften sollten sich darum bemühen, Kriterien aufzustellen, unter denen eine Auslagerung und Verlagerung auf Externe tolerierbar ist.
<i>Synergieeffekte</i>	
<i>niedrigere Tarife</i>	
<i>Arbeitsverdichtung</i>	

4. Möglichkeit und Grenzen des Outsourcings und Insourcings an Hochschulen

Neben den Kernaufgaben der Hochschule, der Forschung und Lehre, sind die weiteren Aufgabenfelder: Ausbildung des eigenen wissenschaftlichen Nachwuchses und Erbringung bestimmter Dienstleistungen in begrenztem Umfang, wie z.B. Krankenversorgung in Universitätskliniken, unbestritten.

Für Outsourcing von außerhalb dieser Kernaufgaben liegenden Bereichen gibt es an Hochschulen schon lange Beispiele, z.B. im Bereich Reinigung, Pförtner/Wachdienste, innerbetriebliche Postverkehr u.ä. Als Vorreiter für Outsourcing in Unternehmen wird in der Literatur i.d.R. der Datenverarbeitungsbereich als Beispiel herangezogen. Dies trifft für Hochschulen in diesem Bereich z.Zt. nicht zu. Aber die Möglichkeiten sind noch lange nicht ausgeschöpft. Für weitere Serviceabteilungen wie DV-Bereiche, Gebäude-(Facility-)Management und Verwaltungsabteilungen werden in zahlreichen Hochschulen derzeit entsprechende Überlegungen angestellt. Beispiele in Unternehmen sind auch die Personalabrechnungen und das Rechnungswesen. Diese genannten Bereiche

Outsourcing von Serviceleistungen

unterstützen (support) durch ihre Arbeitsprozesse die Kernprozesse der Hochschule in Forschung und Lehre. Aber auch in diesen Kernbereichen wird eine weitere Zerlegung der Institution Hochschule schon ansatzweise praktiziert, als Beispiel sei die Vergabe bestimmter Analyseteile in der naturwissenschaftlichen Forschung an externe Institutionen genannt. Die Vergabe von Lehraufträgen wird wohl nicht mit dem Stichwort Outsourcing belegt werden können, aber das Einkaufen von Teilen eines Curriculums einer anderen Institution, z.B. einer digitalen Fernstudieneinheit, wohl schon.

Eine Ausweitung des Outsourcing auf Kernprozesse einer Institution kann dann sinnvoll sein, wenn diese Institution in bestimmten Bereichen der Kernprozesse Schwächen ausweist. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine umfassende Analyse der Situation und der Wille, derartige Schwächen zu beschreiben und beheben zu wollen. Ein Prozess, der an Hochschulen wahrscheinlich nur dort möglich ist, wo derartige Schwächen sachlich begründbar sind, wie z.B. aufgrund einer mangelnden Ausstattung.

Die Frage nach einem Outsourcing läßt sich für die Hochschulen allerdings auch umgekehrt als Frage nach dem Insourcing stellen: Welche Aufgaben und Dienstleistungen kann und will die Hochschule in ihre eigene Institution integrieren bzw. reintegrieren? Gerade im Forschungsbereich ist es an vielen Universitäten schon heute eine gängige Praxis, Forschungsaufträge in Form von Drittmitteln von außen in die Institution heranzuholen. Auch der Weiterbildungsbereich wird zum großen Teil zwar außerhalb der Rechnungslegung der Universität, jedoch mit den Wissenschaftlern der Universität betrieben. Hier ergeben sich Möglichkeiten für die Institution, derartige Tätigkeiten aus dem privaten Bereich in den eigenen Bereich zu überführen.

*Insourcing von
Forschungsauf-
trägen*

Drittmittel

Weiterbildung

5. Zusammenfassung

Die Ausführungen zeigen, dass Grundlage für die Anwendung der Methode des Outsourcing/Insourcing eine detaillierte Analyse der Institution unter dem Aspekt ihrer Zielsetzung, ihrer Strategie und Wirtschaftlichkeit ist. Ohne Kenntnis der Kosten der einzelnen Prozesse zur Leistungserstellung, die zur Disposition stehen, kann sinnvoll keine wirtschaftlich begründete Entscheidung getroffen

*Kostentrans-
parenz*

*Wirtschaftliche
Entscheidung*

werden. Die Leistungen müssen qualitativ und quantitativ beschrieben werden, und es sind Maßstäbe zu entwickeln, anhand derer qualitative Veränderungen der Leistungen erkannt werden können. Die Entwicklung dieses betriebswirtschaftlichen Instrumentariums an Hochschulen hat gerade erst begonnen.

Literatur

Susanne Gesa-Müller/Matthias Müller: Betriebs- und Dienstvereinbarungen Outsourcing. Analyse und Handlungsempfehlungen. Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2000.

Anschließende Artikel: Personalmanagement bei budgetierten Haushalten in Hochschulen; Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt

Anke Burkhardt

Rechtsformänderungen von Hochschulklinika

Worin bestehen die Besonderheiten der Hochschulmedizin? Was löste den Reformprozess aus und welche Zielsetzung wird verfolgt? Welche Schlussfolgerungen zog die Hochschulpolitik auf Bundesebene? Mit welchen arbeitsrechtlichen Konsequenzen ist bei Rechtsformänderungen zu rechnen? Wie fielen die Entscheidungen der Bundesländer aus?

Rechtsformänderungen von Hochschulklinika, die teils noch diskutiert und teils schon realisiert werden, stellen einen Balanceakt zwischen wirtschaftlichen Erfordernissen und universitärem Anspruch dar. Sie sind damit auch ein Erfahrungsfeld, das sich für genaue Auswertungen im Hinblick auf weitergehende Rechtsformänderungen im Hochschulsektor anbietet.

1. Zur Positionierung der Hochschulmedizin im Hochschul- und Gesundheitswesen

Hochschulmedizin besitzt Systemcharakter. Sie vereint Lehre, Forschung, Krankenversorgung und ärztliche Weiterbildung in einen komplexen Leistungsprozess, der in der Vergangenheit seine Entsprechung in einer gemeinsamen institutionellen Basis fand. Hochschulmedizin ist inhaltlich wie berufsständisch, administrativ wie juristisch sowohl im Hochschulwesen als auch im Gesundheitswesen verankert. In beiden Systemen nimmt sie auf Grund ihrer dualen Ausrichtung und den daraus erwachsenden Synergieeffekten eine Sonderrolle ein.

*Einheit von
Lehre, For-
schung, Kran-
kenversorgung,
ärztlicher Wei-
terbildung*

Im Wintersemester 1998/99 stellten Medizinstudenten rund 5 Prozent der Studierendengesamtheit an Deutschlands Hochschulen. Bedingt durch die Leistungen in der Krankenversorgung fiel der Beschäftigtenanteil mit knapp 40 Prozent wesentlich höher aus. Ein Viertel der Wissenschaftler und mehr als die Hälfte des sonsti-

*Statistischer
Überblick*

gen Hochschulpersonals waren im medizinischen Bereich tätig (Statistisches Bundesamt, Fachserie 11). Die Entwicklung des Stellenbestandes im Zeitraum 1990 bis 1997 lässt einen stetigen Bedeutungszuwachs der Medizin erkennen. Während Universitäten (ohne Medizin) eine Reduzierung um ein Viertel ihrer Stellengsamtheit hinnehmen mussten, fand im Bereich der medizinischen Einrichtungen eine Aufstockung um knapp ein Fünftel statt (Wissenschaftsrat 1997). Den größten medizinischen Einrichtungen waren 1997, d.h. vor der reformbedingten Umstrukturierung, 6000 bis 8000 Stellen zugeordnet; keine Universität mit eigenem Klinikum wies weniger als 1000 Stellen in der Medizin auf. In finanzieller Hinsicht stellt die Hochschulmedizin ebenfalls einen entscheidenden, seit Jahren überproportional wachsenden Faktor innerhalb des Hochschulwesens dar. Knapp die Hälfte (46%) der rund 51 Mrd. DM Gesamtausgaben der Hochschulen im Jahr 1997 waren im medizinischen Bereich angesiedelt. Auch für das Gesundheitswesen stellen Hochschulklinika keineswegs eine Marginalie dar. Sie leisten einen unverzichtbaren Beitrag für die Hochleistungsmedizin der regionalen und überregionalen Krankenversorgung. 1997 stand jedes zwölfte Planbett in einem Hochschulklinikum, knapp ein Zehntel aller Fälle wurde hier behandelt. Der Beschäftigtenanteil lag bei 16 Prozent, der Anteil an den Nettogesamtkosten für stationäre Krankenhausleistungen bei 14 Prozent (Statistisches Bundesamt, Fachserie 12).

*Supramaximal-
versorgung*

Für das besondere medizinische Leistungsspektrum der Hochschulklinika prägte der Wissenschaftsrat den Begriff der Supramaximalversorgung. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ihre Versorgungsleistungen „jenseits der Leistungsgrenze der übrigen Krankenhäuser mit Maximalversorgung liegen“ (Wissenschaftsrat 1999, 13). Vielfalt, Komplexität und Schwierigkeitsgrad der Aufgaben weisen Hochschulklinika eine herausragende Position in der Krankenhauslandschaft zu. Der Anteil von Intensivbetten und -pflegetagen liegt weit über dem Durchschnitt, ebenso die Einweisung von besonders schwer erkrankten Patienten oder Risikopatienten. Hochschulklinika sichern mit ihrem medizinischen Know-how die Versorgung von Patienten, die einer speziellen Betreuung bedürfen. Auf Grund des Bereitschaftsdienstes rund um die Uhr leisten sie einen Großteil der Notfallversorgung. In den Spezialambulanzen können ausgefallene Krankheitsbilder adäquat

behandelt und in wissenschaftliche Untersuchungen eingebunden werden. Supramaximalversorgung ist nicht zum „Normaltarif“ zu erbringen. Innovative diagnostische und therapeutische Verfahren, interdisziplinäre Patientenversorgung, Vorhaltungen für seltene Fälle, Mehraufwendungen in der Vor- und Nachsorge, insgesamt verbunden mit einem Zusatzbedarf an hochqualifiziertem Personal haben auch überdurchschnittliche Behandlungskosten zur Folge.

2. Hintergrund der aktuellen Reformdebatte

Die Hochschulmedizin gilt schon seit langem als reformbedürftig und war wiederholt Gegenstand der Empfehlungen des Wissenschaftsrates (Wissenschaftsrat 1986; Wissenschaftsrat 1992). Der Praxisbezug der Ausbildung, die Verbindung von vorklinischer und klinischer Phase, ein fächerübergreifender und problemorientierter Unterrichtsansatz, das Prüfungsverfahren und die Gruppengrößen bei praktischen Übungen und Demonstrationen werden nicht nur von den Studierenden als defizitär empfunden. Als nicht weniger unbefriedigend stellt sich die Situation in der klinischen Forschung dar, wobei insbesondere Mängel hinsichtlich der Ausprägung von Forschungsprofilen, der Institutionalisierung von Forschung, der Freistellung klinisch tätiger Wissenschaftler und der Berücksichtigung bei der leistungsorientierten Ressourcenverteilung thematisiert werden. Nicht zuletzt bietet die Vernachlässigung einer fachspezifischen und strukturierten Förderung von Nachwuchskräften Anlass zur Kritik (Deutsche Forschungsgemeinschaft 1999).

Reformstau

Diese inhaltlich-strukturellen Probleme spielen in der aktuellen Reformdebatte zwar auch eine Rolle, doch waren sie weder ihr Auslöser, noch sind sie ein zentrales Moment der Entscheidungsfindung. Der Handlungsdruck wurde im wesentlichen extern – durch die Umbrüche im Gesundheitswesen in Kombination mit einer sich verschlechternden Finanzkraft der öffentlichen Hand – erzeugt. Hochschulklinika haben sich zu Großbetrieben entwickelt, deren spezifischen Steuerungs- und Verwaltungsansprüchen die tradierten Gremien der akademischen Selbstverwaltung kaum noch gerecht werden können. Die betriebswirtschaftliche Effizienz der Klinika hat angesichts der bevorstehenden Umstellung des Finanzierungssystems im Zuge der Gesundheitsreform eine fast schon existenzielle Bedeutung erlangt.

betriebswirtschaftliche Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit

Die Hauptintention gilt der Schaffung von rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, die es den Hochschulklinika ermöglichen, konkurrenzfähig auf dem Krankenhausmarkt zu agieren. Benötigt werden ein professionelles Management, das in der Lage ist, zeitnahe Entscheidungen vor Ort zu fällen, und eine Rechtsform, die dem Management den notwendigen Handlungsfreiraum einräumt. Dabei verbieten sich eindimensionale, ertragsorientierte Lösungsansätze, weil die Legitimation universitärer Krankenversorgung aus dem Verbund mit Lehre und Forschung erwächst, wobei den akademischen Belangen nach Auffassung des Wissenschaftsrates Priorität einzuräumen ist. Die Reform muss demnach einen Balanceakt zwischen unternehmerischen und hochschulimmanenten Interessen meistern, die zwar theoretisch eine Einheit bilden, praktisch aber als Zielkonflikte auf allen Handlungsebenen in Erscheinung treten.

*Finanzierungs-
quellen im
Umbruch*

Hochschulmedizin wird aus verschiedenen Finanzierungsquellen gespeist. Traditionell wird die laufende Grundfinanzierung von Forschung, Lehre und Nachwuchsförderung über einen Landeszuschuss abgedeckt, der im wesentlichen einem Defizit ausgleicht. Seine Bemessung richtet sich nach dem Differenzbetrag zwischen Gesamtkosten der Hochschule und den Einnahmen aus der Krankenversorgung. Für die mit der stationären Krankenversorgung verbundenen Betriebskosten kommen dagegen die Krankenkassen auf. Bei der Vergütung ambulanter Leistungen, die ebenfalls den Krankenkassen obliegt, finden Gebührentarife und pauschale, von der konkreten Leistungserbringung weitgehend entkoppelte und damit in der Regel nicht kostendeckende Vergütungssätze Anwendung. Investitionen (Großgeräte, Bauvorhaben) tragen Bund und Länder auf der Grundlage des Hochschulbauförderungsgesetzes (HBFVG) jeweils zur Hälfte. Das ansonsten gültige Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) findet im Hochschulbereich keine Anwendung.

*Auswirkungen
der Gesundheits-
gesetzgebung*

Mit dem Anfang 1993 in Kraft getretenen Gesundheitsstrukturgesetz und den Folgegesetzen, insbesondere der Bundespflegesatzverordnung, wurde ein neues Vergütungssystem etabliert. Das bisher gültige Selbstkostendeckungsprinzip der stationären Krankenversorgung soll schrittweise durch leistungsorientierte Sonderentgelte, Fallpauschalen und Pflegesätze bei gleichzeitiger Budgetdeckelung ersetzt werden. Seit 1996 sind auch Universitätsklinika von den Rege-

lungen betroffen. Daraus erwachsen neue Anforderungen an die kosten- und leistungsmäßige Abgrenzung zwischen der Krankenversorgung und dem Lehr- und Forschungsbereich. Als noch gravierender erweist sich die Gleichbehandlung der Krankenhäuser, denn die Vergütungssätze orientieren sich an bundesweiten Durchschnittswerten. Nach bisherigen Vorstellungen soll das besondere medizinische Leistungsspektrum der Universitätsklinika dabei unberücksichtigt bleiben. Wenn die derzeit im Rahmen der Gesundheitsreform diskutierte monistische Finanzierung von Investitionen und laufenden Kosten der stationären Krankenversorgung pauschal auf den Hochschulbereich übertragen wird, verlieren die Universitätsklinika ihren bisherigen Sonderstatus. An die Finanzierung von Ausstattung, Bau und Betrieb werden dann allgemein übliche Maßstäbe angelegt, so dass es wesentlich von der unmittelbar an betriebswirtschaftliche Parameter geknüpften Konkurrenzfähigkeit der universitären Krankenversorgung abhängen wird, welchen Bestand das System der Hochschulmedizin in Gänze haben wird.

3. Hochschulpolitische Orientierungen auf Bundesebene

In Reaktion auf die Umbrüche im Gesundheitswesen und die sich zuspitzende Situation der Universitätsklinika legten Kultusministerkonferenz (KMK) und Wissenschaftsrat 1995 Positionspapiere zur Neuordnung der Hochschulmedizin vor (Kultusministerkonferenz 1995; Wissenschaftsrat 1995). Übereinstimmend sprach man sich für die Möglichkeit der Überführung von Hochschulklinika in neue Rechtsformen aus, die gestützt auf ein modernes Management mit kurzen Entscheidungswegen und professioneller Leitung eventuell bessere Voraussetzungen für effektives Wirtschaften bieten könnten. Als Prämisse setzte der Wissenschaftsrat allerdings die Beibehaltung der Gesamtverantwortung für Forschung, Lehre und medizinische Versorgung.

*KMK und WiRa
zur Neuordnung*

1996 folgte unter dem Eindruck der Finanznöte der öffentlichen Hand bei gleichzeitigem Investitionsstau und zunehmender Dringlichkeit baulicher Modernisierung eine Novellierung des HBFG. Für eine Erprobungsphase bis Ende 1998 wurde die Vorfinanzierung von Bauvorhaben mit privatem Kapital (Drittvorfinanzierung) als Alternativvariante zugelassen. Inzwischen wurde die

*Novellierung des
HBFG*

Regelung dahingehend modifiziert, dass das Land vorab seine Bereitschaft zur herkömmlichen Finanzierung erklären muss. Erst in einem zweiten Schritt können andere Quellen erschlossen und im Fall eines nachweislichen Wirtschaftlichkeitsvorteils genutzt werden. Das Baugeschehen ist somit wieder unmittelbar an die Finanzkraft der Länder gekoppelt.

Für Krankenhäuser kommen im allgemeinen folgende Rechtsformen in Betracht (Schuppert 1998, 14):

(1) Rechtsformen des öffentlichen Rechts

ohne eigene Rechtspersönlichkeit

- Regiebetrieb
- Betrieb nach § 26 BHO/LHO
- Eigenbetrieb

mit eigener Rechtspersönlichkeit

- Körperschaft des öffentlichen Rechts
- Kommunalunternehmen
- Anstalt des öffentlichen Rechts
- Stiftung des öffentlichen Rechts
- Zweckverband

(2) Rechtsformen des Privatrechts

ohne eigene Rechtspersönlichkeit

- Gesellschaft bürgerlichen Rechts
- offene Handelsgesellschaft
- Kommanditgesellschaft

mit eigener Rechtspersönlichkeit

- Verein
- Aktiengesellschaft
- GmbH
- Privatrechtliche Stiftung

Weder die KMK noch der Wissenschaftsrat sprachen eine verbindliche Vorgabe bzw. Empfehlung aus, welcher dieser Rechtsformen in Zukunft der Vorzug zu geben ist. Ihre Aussagen tragen lediglich Orientierungscharakter. Nach Einschätzung der KMK kommen neben dem Eigenbetrieb auch die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) in Betracht, die im wesentlichen die gleichen Möglichkeiten eröffnen und keine entscheidenden Vor- und Nachteile aufweisen. Trotzdem wird die Anstaltslösung präferiert, weil sie

*rechtsfähige
Anstalt des
öffentlichen*

bessere Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Aufgaben im Verbund mit der Universität und die Aufrechterhaltung des tariflichen Standards bietet. Auch nach Meinung von Verwaltungsexperten spricht vieles für die Anstalt des öffentlichen Rechts: deren besondere institutionelle Kompetenz liege in der Verknüpfung von Unternehmenselementen und Verwaltungselementen bei Fortbestand einer – inhaltlich zurückgenommenen – staatlichen Gewährleistungsverantwortung (Schuppert 1998, 61).

Der Wissenschaftsrat plädierte ebenfalls für eine Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Führung von Universitätskliniken in privatrechtlichen Organisationsformen. Er forderte die Länder aber auch auf, den Versuch zu unternehmen, „das bisherige Strukturmodell des Landesbetriebes innerhalb der Universität zu optimieren und an die Herausforderungen einer effizienten Wirtschaftsführung anzupassen“ (Wissenschaftsrat 1995, 93f.).

Landesbetrieb

Die Entscheidung über das Ob und Wie einer Rechtsformänderung blieb den Ländern vorbehalten. Dabei mussten sie sich auch mit den Angeboten privater Träger zur Übernahme der Hochschulklinika auseinandersetzen. Die KMK hatte in ihrem '95er Beschluss der Privatisierung auf absehbare Zeit eine Absage erteilt, ohne sie jedoch gänzlich aus der Liste bedenkenswerter Lösungsvarianten zu streichen. Private Träger sahen darin eine Chance, auf diesem Sektor des Gesundheitswesens Fuß zu fassen. Insbesondere in den neuen Bundesländern, die unisono angesichts des umfänglichen Neubau- und Sanierungsbedarfs im Klinikbereich und einer defizitären Haushaltslage mit erheblichen Finanzierungsproblemen konfrontiert sind, entwickelten sie eine offensive Angebotsstrategie.

Privatisierung

Für private Träger spricht, dass sie nachweislich in der Lage sind, Krankenversorgungseinrichtungen wirtschaftlich effizient und mit hoher medizinischer Qualität zu betreiben. Der Einsatz privaten Kapitals würde eine zügige bauliche Erneuerung der Hochschulklinika ermöglichen und damit deren Konkurrenzfähigkeit auf dem Krankenhausmarkt nachhaltig erhöhen. Allerdings handelt es sich bei den Vorzeigeeinrichtungen zumeist um Fachkrankenhäuser mit wirtschaftlich lukrativen medizinischen Spezialbereichen. Für die Hochschulmedizin liegen Erfahrungen privater Krankenhausträger bislang nur mit vergleichsweise kleinen, in Forschung und Lehre nicht dominierenden Teileinrichtungen

vor. Trotz zahlreicher Angebote wurde in Deutschland bisher noch kein komplettes Hochschulklinikum privatisiert.

Nach Auffassung ausgewiesener Experten kann derzeit angesichts der komplexen Problemlage und der Vielzahl offener Fragen auch keine Empfehlung für einen derartigen Rechtsformwechsel gegeben werden (Kultusministerium Sachsen-Anhalt 1999, 17). Ungeklärt ist vor allem die Sicherung der öffentlichen Aufgaben im Verhältnis zu privaten Investoren, die Lösung des Zielkonflikts zwischen akademischen Belangen und Ertragsorientierung sowie die Finanzierung. Ein privater Träger hat kein originäres Interesse an Lehre und Forschung. Befürchtet wird deshalb eine Dominanz der wirtschaftlich stärkeren Krankenversorgung mit nachteiligen Folgen für die anderen Leistungsprozesse, insbesondere für Lehre und Studium. Der universitäre Charakter der Medizin könnte durch eine solche Entwicklung mittel- und langfristig verloren gehen. Als problematisch gilt des Weiteren die Abgrenzung von Leistungen, die ausschließlich der Krankenversorgung dienen, von denen, die auch für Forschung und Lehre von Relevanz sind. Hier scheinen vertragliche Absicherungen sowie ein kompliziertes und aufwendiges Abrechnungsverfahren unverzichtbar, um ungerechtfertigte Kostenzuweisungen bzw. -entlastung zu verhindern. Ungeklärt ist auch, ob die Hochschulbauförderung durch Bund und Länder nach dem HBFVG in bisheriger Form beibehalten werden kann. Ein Wechsel zur Finanzierung der Kliniken nach dem KHG wäre mit einem unkalkulierbaren Risiko für Lehre und Forschung verbunden, weil dann die Krankenkassen über die Mittelzuweisung und damit über Größe und Fachgebietsverteilung der Krankenversorgungseinrichtungen zu entscheiden hätten. Nicht weniger schwer wiegt nach Auffassung von Gewerkschaften und Personalvertretern die Gefährdung der im öffentlichen Dienst geltenden beschäftigungspolitischen und arbeitsrechtlichen Standards.

4. Arbeitsrechtliche Konsequenzen bei Rechtsformänderungen

*Arbeitsrechtliche
Konsequenzen,
Landesbetrieb*

Unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten weisen die Rechtsformen gravierende Unterschiede auf. Für einen Landesbetrieb nach § 26 der Landeshaushaltsordnung (LHO) oder eine analog geführte

Betriebseinheit sind die für den öffentlichen Dienst geltenden beschäftigungsrelevanten Rechtsvorschriften, Tarifverträge, Vereinbarung etc. weiterhin verbindlich. Es besteht somit kein gesonderter Handlungsbedarf.

Bei der Überführung in eine Anstalt des öffentlichen Rechts oder eine private Trägerschaft übernimmt dagegen eine neue juristische Person die Position des Arbeitgebers. In diesem Fall schreibt der Gesetzgeber als Mindeststandard eine Personalüberleitung nach § 613 a BGB vor (Färber 1997, 26-28). Danach tritt der neue Arbeitgeber für die Dauer von einem Jahr mit allen Rechten und Pflichten des alten Arbeitgebers in die Arbeitsverhältnisse ein. Dieser Änderungsschutz ist allerdings unwirksam, wenn der neue Arbeitgeber bereits durch einen anderen Tarifvertrag oder eine Betriebsvereinbarung gebunden ist, die selbst dann gelten würde, wenn sie für den einzelnen Arbeitnehmer mit einer Verschlechterung verbunden wäre. Liegt kein anderer Tarifvertrag vor, sind Änderungen zum Nachteil des Beschäftigten erst nach Jahresablauf möglich. Nach § 613 a BGB ist eine Kündigung wegen des Betriebsübergangs ausgeschlossen, nicht jedoch eine Kündigung aufgrund von Rationalisierungs- oder Umstrukturierungsmaßnahmen (z.B. Schließung einer Station).

*Anstalt öffentlichen Rechts/
private Träger*

Widerspricht der Arbeitnehmer dem Übergang in das neue Arbeitsverhältnis, verbleibt er vorerst bei der Universität, muss aber bei fehlender Beschäftigungsmöglichkeit mit einer betriebsbedingten Kündigung rechnen. Es sei denn, dass er nach dem BAT unkündbar ist (betrifft gemäß §53 Abs. 3 über 40jährige nach einer Beschäftigungszeit von 15 Jahren; gilt nicht für den Bereich BAT-O). Den Ländern steht die Möglichkeit offen, über den Mindeststandard hinausgehende gesetzliche Regelungen zu erlassen. Das betrifft sowohl den Übergangszeitraum und den Personenkreis als auch Festlegungen zum künftig geltenden Tarifvertrag und zur Zusatzversorgung. Wie der nachfolgende Blick auf die Reformpraxis zeigt, wurde dabei sehr unterschiedlich verfahren.

5. Rechtsformen von Hochschulklinika im Ländervergleich

Mit dem '95er KMK-Beschluß der setzte in Deutschland eine Reformwelle ein, die sich einer auf Konkurrenzfähigkeit zielenden

Ländervergleich

betriebswirtschaftlichen Effizienz von Universitätsklinikum veranschrieben hat. Eine Reihe von Ländern folgte der KMK-Orientierung auf das Modell einer rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts. Zu den Vorreitern zählten Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg, für deren Universitätsklinikum bereits Anfang 1998 entsprechende Gesetze in Kraft traten. Schleswig-Holstein und Sachsen vollzogen den Schritt 1999. Hessen hat sich ebenfalls für die Anstaltslösung entschieden; Nordrhein-Westfalen will die Umwandlung auf dem Verordnungsweg bis Ende 2001 realisieren. Andere Länder bemühten sich, wie vom Wissenschaftsrat empfohlen, um eine Modernisierung im Rahmen einer dem Haushaltsrecht stärker verpflichteten Betriebsform. Sie wählten den Landesbetrieb oder beließen es bei der rechtlich unselbständigen, jedoch analog eines Landesbetriebes geführten Betriebseinheit der Universität (Bayern, Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

In beiden Fällen sichern gesetzlich verbriefte Ausnahmeregelungen oder Experimentierklauseln den Klinikum einen Entscheidungs- und Handlungsfreiraum, der unternehmerisches Agieren ermöglicht. Ob diese Rechtsformen den an sie gestellten Anforderungen genügen, hängt ganz wesentlich von der Einhaltung der Landeszusagen ab, denn das Klinikum bleibt formal der Rechts- und Fachaufsicht des Landes unterstellt, so dass Unternehmenskompetenz aus rechtlicher Sicht lediglich simuliert wird. Sachsen-Anhalt und Thüringen flankierten ihre Organisationsreform durch die Inanspruchnahme der HBMG-Drittvofinanzierung in dreistelliger Millionenhöhe, um kurzfristig die baulichen Rahmenbedingungen für eine effiziente Krankenversorgung zu schaffen.

Komplettiert wird die Palette der Rechtsformen durch einige, z.T. schon vor Jahrzehnten eingeführte Spezialkonstruktionen, wie das sogenannte Bochumer Modell (Kooperation der Medizinischen Fakultät mit einem Verbund städtischer Klinikum, die durch Vertrag mit dem Land als Universitätsklinikum fungieren) oder die Heidelberger Lösung (am Standort Mannheim erfüllt eine gemeinnützige GmbH, deren alleiniger Gesellschafter die Stadt ist, die Funktion des Universitätsklinikum; am Standort Heidelberg wurde das Universitätsklinikum dagegen in eine AöR umgewandelt).

Der im Fall einer Anstaltslösung erwachsende arbeitsrechtliche Gestaltungsspielraum wurde von den betroffenen Ländern in unter-

schiedlichem Maße ausgeschöpft. So schloss Baden-Württemberg einen gesonderten Tarifvertrag mit ÖTV und DAG ab. Dieser sah zum einen die Fortschreibung aller von den Beschäftigten erworbenen tariflichen Rechte und Anwartschaften vor. Zum anderen sicherte er die Übernahme des für Arbeitnehmer des Landes jeweils geltenden Tarifvertrages durch die Anstalt. Das Klinikum verpflichtete sich, alle Anstrengungen zu unternehmen, um möglichst schnell in einen Arbeitgeberverband des Öffentlichen Dienstes aufgenommen zu werden.

Schleswig-Holstein konnte 1999 bereits einen Schritt weitergehen, indem der inzwischen ermöglichte Beitritt des Klinikums zur arbeitsrechtlichen Vereinigung der AöR und damit zur Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) gesetzlich vorgeschrieben wurde. Damit gilt der BAT unbefristet für ehemalige HochschulmitarbeiterInnen wie auch bei Neueinstellungen. Die Vordienstzeiten werden ebenfalls angerechnet. Statt nur die Ansprüche aus der Zusatzversorgung anzuerkennen (wie in Sachsen), entschied man sich für die Aufrechterhaltung des gesamten Versorgungssystems.

Der Freistaat Sachsen ging wesentlich zurückhaltender vor. Per Gesetz wurde der Gültigkeitszeitraum des BAT in der jeweils geltenden Fassung zwar mit dreieinhalb Jahre gegenüber dem einjährigen Mindestanspruch erweitert, doch beschränkte man diese Regelung auf den Kreis der bisher an der Universität beschäftigten Personen.

Ähnlich differenziert fällt die Zusammensetzung der Aufsichts- und Leitungsgremien aus. Im Aufsichtsrat wirken in der Regel die zuständigen Ministerien (Kultus-, Sozial- und Finanzministerium), der Rektor und der Dekan des medizinischen Fachbereichs, Beschäftigtenvertreter und externe Sachverständige mit. Unterschiede gibt es vor allem hinsichtlich der Größe des Gremiums und der Rechte der einzelnen Mitglieder. In Sachsen wird z.B. überdurchschnittlicher Wert auf die Mitwirkung von Experten aus Wirtschaft und Medizin gelegt. Schleswig-Holstein zieht Studentenvertreter, Gleichstellungsbeauftragte und Gewerkschaftsvertreter mit beratender Stimme hinzu. Eine weitere Besonderheit besteht hier in der Einrichtung eines für beide Hochschulklinika zuständigen Aufsichtsrats im Interesse einer inhaltlich abgestimmten Vorgehensweise. Für die Leitung des Klinikums, d.h. für das Management des Krankenhausbetriebes, zeichnet mehrheitlich ein

*Aufsichts- und
Leitungsgremien*

Vorstand verantwortlich, dem üblicherweise der Ärztliche Direktor, der Verwaltungsdirektor, der/die Pflegedirektor/in und der Dekan angehören, in Sachsen jedoch lediglich ein medizinisches und ein kaufmännisches Mitglied. Eine Reihe von Ländern hat dem Klinikumsvorstand ein Beratungsgremium zur Seite gestellt, das zumeist mit medizinischen Leitungskräften sowie Vertretern der verschiedenen Leistungsbereiche und Beschäftigtengruppen besetzt ist.

*Zusammenspiel
zwischen Fakultät
und Klinikum*

*Kooperations-
modell*

*Integrations-
modell*

Im Rahmen der Reform war auch zu klären, in welcher Form das Zusammenspiel zwischen Fachbereich/Fakultät und Klinikum bzw. zwischen Forschung & Lehre und Krankenversorgung leitungsseitig geregelt werden soll. Dabei wird zwischen zwei Grundsatmodellen unterschieden. Kennzeichnend für das Kooperationsmodell ist die getrennte Zuordnung von Aufgaben in der Krankenversorgung einerseits und von Aufgaben in Forschung und Lehre andererseits an gesonderte Leitungsorgane des Klinikums bzw. der Fakultät. Beim Integrationsmodell werden Krankenhausbetrieb sowie Forschung und Lehre als Teilressorts einem einheitlichen medizinischen Vorstand neuer Prägung zugeordnet (Wissenschaftsrat 1999, 92). Mehrheitlich fiel die Entscheidung der Länder zu Gunsten des Kooperationsmodells, wobei Vertreter des Fachbereichsrats (in der Regel der Dekan) im Klinikumsvorstand und im Gegenzug Vertreter des Klinikumsvorstands (in der Regel der Ärztliche Direktor) im Fachbereichsrat mitwirken. Niedersachsen, Hessen und Hamburg wählten ein Integrationsmodell bzw. näherten sich diesem durch die Wahrnehmung des Vorsitzes im Fachbereichsrat und im Klinikumsvorstand in Personalunion an.

*Stellungnahme
des Wissen-
schaftsrats*

Nach gründlicher Analyse der Erfahrungen auf Länderebene hat sich der Wissenschaftsrat 1999 nachdrücklich für die Weiterentwicklung der bisherigen Organisationsstruktur der Hochschulmedizin ausgesprochen. Einen „Königsweg“ gibt es nach seiner Auffassung nicht. Kooperationsmodell und Integrationsmodell haben sich gleichermaßen als geeignet erwiesen, die Einheit von Lehre, Forschung und Krankenversorgung zu wahren, wenn präzise Verfahren der Abstimmung und Konfliktfallregelung implementiert wurden. Ähnlich offen fällt das Urteil über die Rechtsform aus. Zwar spricht einiges für rechtlich selbständige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,

doch werden andere Modelle nicht generell ausgeschlossen. Entscheidend ist nicht die Rechtsform, sondern ihre inhaltliche Ausgestaltung „mit dem Ziel, die Wahrnehmung der akademischen Aufgaben im Klinikum auf einem hohen Leistungsniveau sicherzustellen und die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulklinika in der Krankenversorgung zu gewährleisten“ (Wissenschaftsrat 1999, 91f.).

Literatur

Balders, Sven-Frederik: Zur Organisationsreform der Hochschulmedizin: Effizient nur ohne Universität?, in: *Wissenschaftsrecht* Bd. 31/1998, S. 91 – 126.

Deutsche Forschungsgemeinschaft: Klinische Forschung. Denkschrift, Weinheim 1999.

Färber, Christian: Zur Umstrukturierung der Betriebs- und Rechtsform der Hochschulmedizin im Freistaat Sachsen. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst, Saarbrücken 1997.

Hauck-Scholz, Peter: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung des Landes Sachsen-Anhalt zur Entwicklung der medizinischen Fachbereiche, Marburg 1996; in: *Argumente der GEW Sachsen-Anhalt* 4/1996.

Kultusministerium Sachsen-Anhalt (Hg.): Dokumentation des Arbeitstreffens der Hochschulmedizin in Sachsen-Anhalt. Arbeitstreffen im Rahmen der Evaluation 19. November 1999. Abschluss-Plenum, Halle 2000 (unveröffentlichtes Arbeitsmaterial).

Kultusministerkonferenz: Überlegungen zur Neugestaltung von Struktur und Finanzierung der Hochschulmedizin. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 29. September 1995.

Leucorea (Hg.): Neugestaltung von Struktur und Finanzierung der Hochschulmedizin in Sachsen-Anhalt: Abschlussdokumentation des Arbeitstreffens am 17. Mai 1996 in der Lutherstadt Wittenberg, Halle-Wittenberg 1996.

ÖTV Sachsen: Universitätskliniken Leipzig und Dresden. Anstalten des öffentlichen Rechts. Der Vorschlag der ÖTV Sachsen, Leipzig 1998.

Sandberger, Georg: Das Recht der Hochschulmedizin, in: Flämig, Christian u. a. (Hg.): *Handbuch des Wissenschaftsrechts* Bd. 1, Berlin 1996.

Sandberger, Georg: Rechtsfragen der Organisationsreform der Hochschulmedizin, in: *Leipziger Juristische Vorträge* 27/1996.

Schuppert, Gunter Folke: Organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umstrukturierung der Hochschulmedizin im Freistaat Sachsen. Verwaltungswissenschaftliches Gutachten, Berlin 1998.

Statistisches Bundesamt: Studierende an Hochschulen Wintersemester 1998/99. Fachserie 11, Reihe 4.1, Wiesbaden 1999; Personal an Hochschulen 1998. Fachserie 11, Reihe 4.4, Wiesbaden 1999; Finanzen der Hochschulen 1997. Fachserie 11, Reihe 4.5, Wiesbaden 1999; Grunddaten der Krankenhäuser und Vorsorge- und Rehabili-

tationseinrichtungen 1997. Fachserie 12, Reihe 6.1, Wiesbaden 1998; Kostennachweis der Krankenhäuser 1997. Fachserie 12, Reihe 6.3, Wiesbaden 1999.

Trute, Hans-Heinrich; Wahl, Andreas: Organisationsreform der Hochschulmedizin und ihre Folgen für die Hochschulbauförderung, in: *Wissenschaftsrecht* Bd. 32/1999, S. 38 – 75.

Wissenschaftsrat: Empfehlung zur klinischen Forschung in den Hochschulen, Köln 1986.

Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Struktur der Hochschulmedizin – Aufgaben, Organisation, Finanzierung, Würzburg 1999.

Wissenschaftsrat: Leitlinien zur Reform des Medizinstudiums, Köln 1992.

Wissenschaftsrat: Personalstellen der Hochschulen 1996. Bestand 1992 bis 1996 – Ansätze 1997, Köln 1997.

Wissenschaftsrat: Stellungnahme zur Entwicklung der Hochschulmedizin, Köln 1995.

Landesgesetzgebung

Baden-Württemberg: Gesetz über die Universitätsklinika Freiburg, Heidelberg, Tübingen und Ulm (Universitätsklinika-Gesetz – UKG) vom 24. 11. 1997; verkündet als Art. 1 Hochschulmedizinreformgesetz vom 24. 11. 1997 (GBl. S. 474).

Bayern: Bayrisches Hochschulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. 10. 1998 (GVBl. S. 740).

Berlin: Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz – BerlHG) in der Fassung vom 5. 10. 1995 (GVBl. S. 728); geändert durch Gesetz vom 15. 4. 1996 (GVBl. S.126); Gesetz über die Neuordnung der Hochschulmedizin in Berlin vom 3. 1. 1995 (GVBl. S. 1).

Hamburg: Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) in der Fassung vom 2. Juli 1991 (GVBl. S. 249); zuletzt geändert am 25. 5. 1999 (GVBl. S. 98).

Hessen: Hessisches Hochschulgesetz vom 3. 11. 1998 (GVBl. I. S. 431).

Mecklenburg-Vorpommern: Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landeshochschulgesetz – LHG) vom 9. 2. 1994 (GVBl. S. 293).

Niedersachsen: Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in der Fassung vom 4. 3. 1998 (GVBl. S. 301); geändert durch Gesetz vom 21. 1. 1999 (GVBl. S. 10); Verordnung zur Neuordnung von Aufgaben und der Organisation im Bereich der Humanmedizin vom 16. 10. 1998.

Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Neuordnung der Hochschulmedizin vom 14. 12. 1999 (GVBl. S. 670).

Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Universitätsklinikumgesetz – UKIG) vom 1. 7. 1997 (GVBl. S. 169); Landesverordnung zur Durchführung des Universitätsklinikumgesetzes (UKIGDVO) vom 19. 8. 1998 (GVBl. S. 257).

Saarland: Gesetz Nr. 1242 über die Universitäten des Saarlands (Universitätsgesetz – UG) vom 8. 3. 1989 (ABl. S. 609); zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 4. 1996 (ABl. S. 623).

Sachsen: Gesetz über die Hochschulmedizin im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulmedizingesetz – SHMG) vom 6. 5. 1999 (GVBl. S. 207).

Sachsen-Anhalt: Gesetz zur Entwicklung der medizinischen Fachbereiche vom 6. 3. 1997 (GVBl. S. 432) Zuständigkeitsverordnung für Hochschulklinika als Landesbetriebe (HSKl-ZustVO) vom 26. 9. 1997 (GVBl. S. 856); Ausführungsbestimmungen zu haushaltsrechtlichen, haushaltswirtschaftlichen und personalrechtlichen Umsetzung der Zuständigkeitsverordnung für Hochschulklinika als Landesbetriebe vom 2. 10. 1997 (MBl. S. 1747).

Schleswig-Holstein: Gesetz über die Neuordnung der Hochschulklinika in Schleswig-Holstein (Änderung des Hochschulgesetzes) vom 28. 10. 1998 (GVBl. S. 313); Gesetz über die Hochschulen und Klinika im Lande Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz – HSG) in der Fassung vom 27. 4. 1995 (GVBl. S. 166); zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. 10. 1998 (GVBl. S. 313).

Thüringen: Drittes Gesetz zur Änderung des Thüringer Hochschulgesetzes vom 12. 5. 1999 (GVBl. S. 276); Neubekanntmachung des Thüringer Hochschulgesetzes vom 9. 6. 1999 (GVBl. S. 331).

Anschließende Artikel: Rechtsformen staatlicher Hochschulen; Hochschulentwicklungsplanung; Personalmanagement unter Bedingungen budgetierter Haushalte in Hochschulen; Outsourcing; Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt

Management und Mitbestimmung

Diethart Kuhne

Neues Steuerungsmodell und Mitbestimmung

Eröffnet das Neue Steuerungsmodell (NSM) Möglichkeiten für mehr Mitbestimmung? Ist das Mitbestimmungsverständnis des NSM vereinbar mit dem herkömmlichen Mitbestimmungsbegriff in Deutschland? In welcher Weise ist der Personalrat gefordert, wenn ein Reformprogramm nach dem NSM umgesetzt werden soll? Welche praktischen Probleme können dabei typischerweise auftreten?

Seit Mitte der 80er und verstärkt seit Beginn der 90er Jahre sind im Bereich des öffentlichen Dienstes und vor allem in den Kommunen verschiedentliche Anstrengungen zur Verwaltungsmodernisierung unternommen worden. Das bisherige System der zentral-hierarchischen und bürokratischen Steuerung wurde als dysfunktional erkannt in bezug auf die Erfordernisse sparsamerer Haushaltsführung (Hintergrund: Finanzkrise der öffentlichen Haushalte), stärkerer Kundenorientierung (Hintergrund: steigende Bürgeransprüche bei sinkender Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen) und hinreichender Qualitätssicherung (Hintergrund: Kritik an der „kollektiven Verantwortungslosigkeit“ administrativer Systeme). Überlegungen in Richtung auf eine notwendige Reform wurden schließlich in einer Schrift der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln zusammengefasst und unter dem Titel „Das Neue Steuerungsmodell“ (1993) veröffentlicht.

1. Grundlegende Prinzipien des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

Zur Charakterisierung des NSM werden mehrere Faktoren benannt (vgl. z.B. Dunker 1995, S. 234 oder Woydt 1996, S. 234), die im wesentlichen zu folgenden drei Prinzipien zusammengefasst werden können (vgl. Jann 1998, S. 73):

- unternehmens-
ähnliche Füh-
rungs- und
Organisations-
struktur*

- Aufbau einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, dazu gehört ein entwickeltes Kontraktmanagement mit eindeutiger persönlicher Zuordnung von Verantwortungsbereichen und ein zentrales Verwaltungscontrolling;
- Outputsteuerung*

- Outputsteuerung durch die Einführung von Budgetierung und daran gekoppelter Kosten- und Leistungsrechnung, Auflage zur klaren Definition von Produkten und Organisationszielen und damit die Schaffung von Voraussetzungen für eine wirksame Qualitätssicherung;
- Wettbewerb und
Kundenorientie-
rung*

- Betonung von Wettbewerb und Kundenorientierung mit Hilfe eines aussagefähigen Berichtswesens, das insbesondere Kostentransparenz und damit Kostenbewusstsein schaffen soll und Leistungsvergleiche sowohl innerhalb als auch außerhalb der Organisation ermöglicht.

Nicht alle dieser Elemente – hier sehr komprimiert zusammengefasst – sind das Produkt aktueller Einsichten und Schlussfolgerungen. Insofern sind die Bedingungen und Instrumentarien des NSM durchaus nicht „neu“. Sie befördern aber in ihrer Gesamtheit eine bisher nicht in dieser Ausprägung vorhandene betriebswirtschaftliche Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung. Das macht Änderungsprozesse nicht nur in den Organisationsstrukturen, sondern auch bei den Akteure notwendig und hat Auswirkungen bis hin zu den nicht nur berufsbezogenen Werthaltungs- und Einstellungssystemen der Beschäftigten.

Wesentliche Voraussetzungen zur erfolgreichen Realisierung dieses Systems sind vor allem solche Strukturen, Ressourcen und individuellen Kompetenzen, die einerseits einen umfassenden Kommunikationszusammenhang garantieren und andererseits die Akzeptanz und Leistungsbereitschaft bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch entsprechende Anreize erhöhen. Im Grunde kommt es darauf an, jede Teilgliederung der Organisation zu selbständiger Aufgabenerledigung zu befähigen und sie dabei trotzdem in den Organisationsentwicklungsprozess zu integrieren.

Integraler Bestandteile des NSM ist ein strategisches Personalmanagement mit interaktionalem (im Gegensatz zum herkömmlichen hierarchischen) Führungsstil, aktiver Mitarbeiterbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen, verstärkter Teamorientierung bei gleichzeitiger Individualisierung von Verantwortungsbereichen.

2. NSM in den Hochschulen

Die Vorstellungen der KGSt sind von vielen Bundesländern für ihre Verwaltungen relativ rasch übernommen und zu umfassenden Reformkonzepten weiter entwickelt worden. Im Hochschulbereich wurden solche Modernisierungsbemühungen im wesentlichen innerhalb des Konzeptes „Globalisierung der Hochschulhaushalte“ (vor allem die Modellversuche in Niedersachsen) bzw. der Finanzautonomie angestoßen. In einigen Ländern, wie z.B. NRW, wurde daneben die „Funktionalreform“ zum Thema verschiedener Gesprächskreise, die der Vorbereitung neuer Hochschulgesetze dienten. (Eine Übersicht über die unterschiedlichen Modelle der Länder findet sich bei Behrens 1996, zur grundsätzlichen gesellschaftlichen Problematik der Übertragbarkeit der mit dem NSM verbundenen marktwirtschaftlichen Anreiz- und Steuerungsmechanismen auf den Hochschulsektor vgl. Hein/Pasternack 1998.)

Wichtige organisatorische Voraussetzungen für die Umsetzung der angestrebten Veränderungen sind zum einen, dass die Hochschulen im Sinne von Profilbildung und Leitbildentwicklung eigene Strukturplanungen vornehmen, zum anderen müssen sie sich der Evaluation stellen und Maßnahmen der Qualitätssicherung und des Controlling einsetzen bzw. entwickeln.

organisatorische Voraussetzungen

Grundsätzliche Probleme ergeben sich daraus, dass es nur einen oberflächlichen Konsens darüber gibt, was die Produkte der Hochschule sind und wie man sie zu definieren hat (hier spielen Fragen des Verwertungsinteresses eine wichtige Rolle). Ebenfalls kontrovers ist die Diskussion um die „Kundenorientierung“: Wer sind die Kunden der Hochschule, und wie soll das Serviceangebot der Hochschule ausgestaltet werden, um deren Interessen optimal zu bedienen?

Was sind die Produkte der Hochschule?

Kundenorientierung?

Hochschulen sind zudem keine monolithischen Gebilde, sondern müssen intern sowohl sehr unterschiedliche Status- als auch disparate fachwissenschaftliche Interessen aufeinander abstimmen. Wegen dieser heterogenen Struktur herrschte bisher ein zumeist bilateraler Verhandlungsstil vor, in dem z.B. der Umfang und die Inhalte von Rufannahmevereinbarungen zwischen der Hochschulleitung – vertreten durch die Zentralverwaltung – und dem betroffenen Fachbereich diskutiert und festgelegt wurden. Bei diesen wie

administratives Herrschaftswissen

auch bei anderen Auseinandersetzungen wie z.B. um Studien- und Prüfungsordnungen oder um Fragen des Personalmanagements (z.B. Vertragsgestaltung) kommt es sehr auf die administrative Kompetenz (dem „Herrschaftswissen“) der Verwaltungsfachleute an. Nach dem Verständnis des NSM hätten sie diese Kenntnisse nun nicht mehr zur Befriedigung professoraler Partikularinteressen, sondern im Rahmen des Gesamtstrukturplans der Hochschule konstruktiv einzubringen.

*Stärkung des
Rektorats*

Bei der Novellierung der Hochschulgesetze in mehreren Ländern (z.B. Hessen, Bayern, NRW) wurden wesentliche Prinzipien und Inhalte der demokratischen Willensbildung im Sinne der akademischen Selbstverwaltung aufgegeben zugunsten der Stärkung des Rektorats bzw. des Präsidiums. Das Prinzip der Gruppenhochschule bleibt in diesen Gesetzen zwar formal erhalten, die Einflussnahme in den Gremien reduziert sich jedoch im wesentlichen auf die Beratungsfunktion gegenüber den Leitungsorganen.

*neue Formen der
Partizipation*

Sollen Elemente der Hochschuldemokratie erhalten werden, bedeutet dieser Paradigmenwechsel, dass nach neuen Formen der Partizipation gesucht werden muss. Zu diesem Ergebnis kommt jedenfalls der Wissenschaftliche Beirat (1999), der den niedersächsischen Modellversuch „Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten“ über fünf Jahre begleitet und u.a. acht Empfehlungen zu Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen abgegeben hat. Wesentliche Kriterien der Einbeziehung in die Entscheidungsprozesse sind nach Auffassung des Beirates: Verantwortlichkeit, Kompetenz und Betroffenheit von Hochschulangehörigen.

*Betriebliche
Mitbestimmung*

Darüber hinaus sind die Beteiligungsformen der betrieblichen Mitbestimmung einzuhalten und auf die neuartige Situation anzupassen; denn in der Vergangenheit ist die Beteiligung der Personalräte nicht selten mit dem Argument abgeschmettert worden, dass eine Maßnahme schon deshalb nicht dem personalvertretungsrechtlichen Zugriff zur Verfügung stehe, weil sie auf eine Entscheidung des obersten Beschlussorgans der Hochschule zurückzuführen sei und dieses eine höhere demokratische Legitimation habe als der Personalrat.

3. Die Beteiligung der Personalvertretung im NSM

Die Erfahrungen der Personalräte bei der Verwaltungsreform in den Kommunen sind unterschiedlich. Greifenstein/Kißler (1998) geben eine Typologie der Personalratsarbeit: als Kooperationspartner des Modernisierungsprozesses, Personalräte in abwartender Stellung und jene, die zwischen Co-Management und Verweigerung schwanken. Von Dunker (1995, S. 235) wird ausdrücklich hervorgehoben, dass bei der „dargelegten Vielzahl denkbarer Veränderungen ... beinahe alle gesetzlichen Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes berührt“ werden. Er weist aber auch zu Recht darauf hin, dass das geltende Personalvertretungsrecht auf die Besonderheit des NSM nur unzulänglich eingerichtet ist. Da die bestehenden gesetzlichen Vorgaben nur die Beteiligung an Einzelmaßnahmen vorsehen, wird zum einen erschwert, dass der Reformprozess in seiner Gesamtheit betrachtet und fortentwickelt wird; zum anderen muss die Dienststellenleitung erst zu ihrer eigenen Entscheidung gekommen sein, ehe sie eine Maßnahme zur Mitbestimmung oder Mitwirkung vorlegt. Damit wird aber dem Prozesscharakter vieler Reformvorgänge nicht hinreichend Rechnung getragen. Die frühzeitige Einbeziehung der Personalvertretung schon in den Willensbildungsprozess der Dienststellenleitung wäre notwendig, um kritische Punkte rechtzeitig zu erkennen und Entscheidungen zu beschleunigen.

*Typologie der
Personalrats-
arbeit*

*Prozesscharakter
der Reformvor-
gänge Rechnung
tragen*

Schon jetzt gibt es in den Personalvertretungsgesetzen bestimmte Instrumente, die zur Mitgestaltung des Veränderungsprozesses eingesetzt werden können. (Es erfolgt im weiteren eine Orientierung am LPVG NW; ähnliche Regelungsinhalte finden sich in anderen Ländergesetzen.)

*Instrumente zur
Mitgestaltung*

Zu diesen Instrumenten gehört grundsätzlich das Recht auf rechtzeitige und umfassende Unterrichtung (§ 65 LPVG NW), die Verpflichtung zu gemeinschaftlichen Besprechungen (§ 71), die Anhörung bei der Vorbereitung von Entwürfen zu Organisations- und anderen Plänen (§ 75 Nr. 1), die Mitwirkung (§ 73) bei betrieblichen bzw. behördlichen Grundsätzen der Personalplanung, bei der Auflösung, Einschränkung, Ver- oder Zusammenlegung von Dienststellen oder wesentlichen Teilen von ihnen, bei Aufträgen zur Überprüfung der Organisation oder Wirtschaftlichkeit durch Dritte, die Mitbestimmung (§ 72, Abs. 3) bei der Einführung, Anwendung automati-

sierter Verarbeitung personenbezogener Daten, Einführung, Anwendung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze u.a., ohne die ein komplexes Planungskonzept nicht realisierbar ist.

Akzeptanz bei den Betroffenen

Auch für den Hochschulbereich gilt, dass der erforderliche Wandel nur dann gelingen kann, wenn die notwendige Akzeptanz bei den Betroffenen erreicht wird und deren Personalvertretungen in die anstehenden Entscheidungsprozesse aktiv einbezogen werden. Dieser Grundsatz muss aber in bezug auf die jeweils vorherrschenden konkreten Bedingungen reflektiert und angepasst werden. Dies ergibt sich schon daraus, dass die vielbeschworene „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ zwischen Dienststelle und Personalrat sehr unterschiedliche Erscheinungsformen hat. So müssen zunächst wesentliche Voraussetzungen, wie z.B. Transparenz und Offenheit in der Kommunikation zwischen Dienststelle und Personalvertretung, gewährleistet sein, ehe sich ein Personalrat auf die aktive Mitgestaltung der Organisationsentwicklung der Hochschule einlassen kann.

Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Perso-

Zielvereinbarungen

In diesem Zusammenhang gilt ein besonderes Augenmerk dem Instrument der sog. Zielvereinbarungen auf verschiedenen Ebenen. Staatliche Zuweisungen (Budgetierung) werden von der Erfüllung festgelegter quantitativer Parameter durch die Hochschule abhängig gemacht. Dieses Steuerungsinstrument ist grundsätzlich auch zwischen Hochschulleitung und Fachbereich bzw. wissenschaftlicher Einrichtung anwendbar; es kann ebenfalls die – mittlerweile nur noch befristeten – Rufannahmevereinbarungen zwischen Hochschule und einzelner/m Professor/in bestimmen und ist schließlich im Verhältnis zwischen Professor/in und dem weiteren wissenschaftlichen Personal einsetzbar.

Abhängigkeitsverhältnisse

Der eigentliche Sinn derartiger Zielvereinbarungen besteht darin, einerseits hinlänglich klare operative Ziele festzulegen, die der oder die Beschäftigte innerhalb eines bestimmten Zeitraums erreichen soll, andererseits die Angemessenheit der Voraussetzungen zu prüfen, unter denen die geforderte Leistung erbracht werden soll. Nach den Idealvorstellungen modernen Personalmanagements sollen diese Verhandlungen zwischen den Beteiligten unter den Bedingungen gleichberechtigter Kommunikation stattfinden. Zumindest auf der unteren Ebene kann davon aber nicht die Rede sein; denn Abhängigkeitsverhältnisse unterschiedlicher Art (z.B. über die professorale Weisungsbefugnis, Zusagen oder Versagun-

gen von Vertragsbefristungen bzw. Qualifikationen) prägen das Arbeitsverhältnis der wissenschaftlich Beschäftigten.

Zielvereinbarungen sollten daher nicht nur eine Sache der individuellen Aushandlung sein, sondern unter Beteiligung des Personalrats stattfinden. Schon bei den Vereinbarungen zwischen Hochschule und Professor/in werden die schutzwürdigen Interessen der Beschäftigten unmittelbar berührt: Gelingt die Aufgabenerfüllung, bleibt der Ressourcenbestand gewahrt oder wird sogar noch aufgestockt, gelingt sie nicht, besteht die Gefahr, dass die Mittel für das jeweilige Fachgebiet gekürzt werden – und zwar zu Lasten der wissenschaftlich Beschäftigten, deren Verträge dann nicht mehr verlängert werden oder die mit Um- bzw. mit Versetzung zu rechnen haben. Bevor es dazu kommt, sollten jedoch gezielte Maßnahmen der strukturellen und individuellen Personalentwicklung eingefordert werden.

Zielvereinbarungen unter Personalratsbeteiligung

4. Praxisbeispiele

Personalräte sollten ihre Einwirkungsmöglichkeiten bei den bevorstehenden Änderungsprozessen in den Hochschulen im Interesse der Beschäftigten offensiv nutzen und möglichst in Form von (Dienst-)Vereinbarungen mit den Hochschulleitungen absichern. Beispielsweise sollte ein möglicher Stellenabbau zur Konsolidierung des Hochschulhaushaltes in ein Gesamtkonzept der Personalbedarfsplanung integriert werden. Dies hätte die Mitwirkung des Personalrats zur Folge.

Gesamtkonzept der Personalbedarfsplanung

Das Gleiche gilt für Befristungen und Teilzeitbeschäftigungen: Auch hierzu könnten Dienstvereinbarungen zur Regelung von Be- und stufenweisen Entfristungen angestrebt und Kriterien für Teilzeitbeschäftigungen entwickelt werden. Beispielhaft zu nennen wären folgende Kriterien: Qualifikation erreicht? Projekt beendet? Übergang sozial abgesichert? Wer macht die bleibende Arbeit? Was passiert mit Restpersonal (Umsetzungen, Umschulungen)?

Befristungen und Teilzeitbeschäftigungen

Die Budgetierung des Haushaltes gibt den Hochschulen gewisse Freiräume in der Gestaltung ihrer Stellenpläne. Damit erhalten Richtlinien für die personelle Auswahl bei Einstellungen, bei Versetzungen, bei Höhergruppierungen und bei Kündigungen eine besondere Bedeutung. Der Personalrat könnte Initiativen starten, um vor allem an Fachhochschulen einer permanenten Verlet-

*Verletzung des
Tarifrechts
vorbeugen*

zung des Tarifrechts vorzubeugen: Die Hochschule nimmt höherwertige Tätigkeiten der Beschäftigten entgegen, verpflichtet die jeweiligen Vorgesetzten jedoch gleichzeitig dazu, darauf zu achten, dass diese höherwertigen Tätigkeiten nicht ausgeübt werden, um Höhergruppierungsansprüche abzuwehren. Wenn Hochschulen in Zukunft ihre Stellenpläne in eigener Regie gestalten können, gäbe es die Chance, tätigkeitsgerechte Eingruppierungen vor Ort zu klären und entsprechende Stellenwertigkeiten dafür vorzusehen.

Literatur

- Behrens, Th. (1996): Globalisierung der Hochschulhaushalte, Neuwied.
- Dunker, K.: Mitbestimmung des Personalrates bei der Modernisierung der Verwaltungen, in: *Der Personalrat*, 6/1995, 233-241.
- Greifenstein, R./Kißler, L. (1998): Blockieren oder mitgestalten?, in: *Die Mitbestimmung* 11/1998, 15-17.
- Hein, E./Pasternack, P. (1998): Effizienz und Legitimität. Zur Übertragbarkeit marktwirtschaftlicher Anreiz- und Steuerungsmechanismen auf den Hochschulsektor, in: *Das Hochschulwesen* 3/1998, S. 141-146.
- Jann, W. (1998): Neues Steuerungsmodell, in: B. Blanke/S. v. Bandemer/F. Nullmeier/G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen, S. 70-80.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993): *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*. Köln.
- Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens (1999): *Bericht zur Evaluation des Modellvorhabens – Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten im Land Niedersachsen*. Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh.
- Woydt, J. (1996): Neue Modelle des Hochschulmanagements, in: *Das Hochschulwesen* 4/1996, S. 232-240.

Anschließende **Artikel**: New public management; Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt; Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur; Personalmanagement unter Bedingungen budgetierter Haushalte; Integration der Behindertenförderung

Hansjürgen Otto

Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt

Wie kann die Beteiligung der Personalvertretungen bei Globalhaushalten gestaltet werden? Worin bestehen Vorteile und Grenzen von Dienstvereinbarungen? Welche Gestaltungselemente und -kriterien von Dienstvereinbarungen sollen beachtet werden? Welche Erfahrungen gibt es mit Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt?

1. Dienstvereinbarung als Gestaltungsform der Personalratsbeteiligung bei Globalhaushalt

1.1. Probleme der regulären Personalratsbeteiligung

Die Personalvertretungsgesetze der Länder (LPersVG) sind überwiegend noch an traditionellen Haushalts-, Behörden- und Entscheidungsstrukturen orientiert, die soeben durch Globalhaushalte und Budgetierungen, allgemeiner: durch Verwaltungsreformen und Autonomisierungen verändert werden sollen:

- Die *Globalhaushalte* machen aus den bisherigen parlamentarischen Entscheidungen zum Stellenplan innerhalb des Haushaltsplans autonome Entscheidungen der Hochschulen über ihre Personalbudgets, wobei die Grenzen zwischen Sach- und Personalmitteln fließend werden, Stellenpläne entweder wegfallen oder jedenfalls ihren normativen Charakter verlieren; dadurch verlieren die (ohnehin beschränkten) Beteiligungsrechte der Personalvertretungen bei der Aufstellung von Stellenplänen ihren Ansatzpunkt.
- *Dezentralisierung* von Entscheidung und Verantwortung etwa auf Dekane führt häufig dazu, dass der Dienststellenleiter – Präsident oder Kanzler – nicht mehr entscheidungskompetenter Verhandlungspartner für den Personalrat in allen Angelegenheiten.

neue Haushaltsstrukturen

neue Organisationsstrukturen

neue Entschei-
dungsstrukturen

ten sein kann, die Dekane aber keine Dienststellenleiterfunktion haben. *Autonomisierung* der Hochschulen bringt mit sich, dass die Hochschulen in bestimmten Bereichen sowohl die Funktion der (unteren) Dienststelle als auch die der obersten Dienstbehörde haben, weshalb das traditionelle Stufenverfahren bei Nichteingang nicht mehr greift.

- *Neue Managementkonzepte*, die in der Regel mit Globalhaushalten verbunden sind, verlangen eine Organisationsentwicklung, die als längerfristige Prozesse unter regelmäßiger Zielkontrolle angelegt sind und nicht als bloße Summe voneinander unabhängiger Einzelentscheidungen. Die Standardform der Personalratsbeteiligung ist jedoch die Beteiligung im Einzelfall unter Konzentration auf ja/nein-Entscheidungen geblieben, auch wenn bisher schon andere Beteiligungsformen möglich waren.

Beteiligungssach-
verhalte,
Beteiligungsver-
fahren,
Verfahrensbetei-
ligten

1.2. Dienstvereinbarungen: Charakter und faktische Bedingungen

Dienstvereinbarungen (DV) sind eine im Grunde traditionelle, aber bislang nur verhältnismäßig selten genutzte Form der Personalratsbeteiligung; standardmäßig werden sie lediglich genutzt etwa für Gleitzeitregelungen oder zur Gestaltung der innerdienstlichen Fortbildung. Dienstvereinbarungen können die Beteiligungssachverhalte freier festlegen, sie können die Beteiligungsverfahren offener gestalten und sie können darüber hinaus die Verfahrensbeteiligten sowohl auf der Dienststellenseite wie auf der Personalvertretungsseite eigenständig bestimmen. Insbesondere erlauben sie, aktiven Einfluss auf die Gestaltung von Prozessen zu nehmen, anstatt bloß unerwünschte Maßnahmen zu verhindern.

Dienstvereinba-
rungen:
freiwillig,
orteile für beide
Seiten,
Kompromisse

Dienstvereinbarungen treten an die Stelle der Personalratsbeteiligung im Einzelfall (oder ergänzen diese) nur dann, wenn sich Dienststelle und Personalvertretung vorher freiwillig auf eine Vereinbarung entsprechend den dafür geltenden Rahmenbestimmungen im jeweiligen LPersVG geeinigt haben. Gegen den Willen der Dienststelle ist eine Dienstvereinbarung vom Personalrat kaum erzwingbar – ebenso wenig umgekehrt von der Dienststelle gegenüber dem Personalrat. Dienstvereinbarungen setzen voraus, dass sie für *beide* Seiten *Vorteile* bringen, wie zugleich *beide* Seiten

Kompromisse eingehen müssen. Kommt eine Dienstvereinbarung nicht zustande, so gelten ausschließlich die gesetzlich normierten Beteiligungssachverhalte und -verfahren.

Faktisch ist die Durchsetzbarkeit von Dienstvereinbarungen gegenüber der Dienststelle um so größer, je mehr ein Personalrat die Realisierung einseitiger Dienststellenentscheidungen durch seine Beteiligungsrechte behindern kann (diese Chancen sind in Haushalts- und Organisationsangelegenheiten i.d.R. gering). Das Interesse der Dienststelle an Dienstvereinbarungen dürfte um so größer sein, je mehr sie an einer aktiven Mitgestaltung der Hochschulentwicklung durch das Personal insgesamt und die einzelnen KollegInnen am Arbeitsplatz interessiert ist.

1.3. Ebenen der Dienstvereinbarungen

Dienstvereinbarungen können auf allen Ebenen abgeschlossen werden, auf denen Personalvertretungen bestehen, im Hochschulbereich also auf der Landesebene, auf Hochschulebene sowie – falls mehrere örtliche Personalräte bestehen – auf der jeweiligen Organisationsbereichs- oder Gruppenebene. Dabei gehen Dienstvereinbarungen auf der höheren Ebene Dienstvereinbarungen auf niedrigerer Ebene vor (vgl. für Niedersachsen § 78 III NPersVG). Am wichtigsten dürfte die *Hochschulebene* sein: Wenn dort die Autonomie stattfinden soll, dann sollen dort auch autonom Dienstvereinbarungen ausgehandelt werden.

Dienstvereinbarungen auf *Landesebene* – also zwischen dem Hauptpersonalrat und dem Ministerium – erlauben allerdings, grundsätzliche Regelungen zu treffen, die an *jedem Hochschulstandort* Geltung haben sollen; sie müssen sich andererseits beschränken auf Regelungen, für die das Ministerium Entscheidungskompetenzen hat, diese also noch nicht an die Hochschulen abgegeben hat. Insofern kann insbesondere in der *Einführungsphase* von Globalhaushalten versucht werden, den Prozess durch Dienstvereinbarungen auf Landesebene zu gestalten oder auch bestimmte Grundsätze für die Durchführung des Globalhaushalts an den Hochschulen allgemein zu regeln: etwa die Verpflichtung zum Abschluss von örtlichen Dienstvereinbarungen bei der Einführung von Personalentwicklungskonzepten oder bei der sozialverträglichen Umsetzung von Organisationsänderungen. Dienst-

Dienstvereinbarungen zur Gestaltung der Globalhaushalts-Einführung

vereinbarungen auf Landesebene können auch Rahmenregelungen treffen, die durch örtliche Dienstvereinbarungen konkretisiert werden.

1.4. Rechtliche Grenzen von Dienstvereinbarungen

*Unterschiedliche
Regelungen für
gleichen Gel-
tungsbereich*

Dienstvereinbarungen müssen den gesetzlichen Rahmen des jeweiligen PersVG wahren – und der ist recht unterschiedlich. Es gibt Länder, in denen das PersVG den Abschluss von Dienstvereinbarungen nur für einen engen Katalog von Sachverhalten erlaubt (entspr. der Bundesregelung in § 73 i.V.m. §§ 75 III und 76 II BPersVG), und andere Länder, die Dienstvereinbarungen im gesamten Bereich, in dem irgendeine Personalratsbeteiligung vorgesehen ist, zugestehen (etwa für Niedersachsen § 78 NPersVG, für Brandenburg § 70 PersVG-B).

Soweit Dienstvereinbarungen den gesetzlich vorgegebenen Rahmen verlassen (was faktisch durchaus möglich ist, wenn Dienststelle wie Personalrat das gemeinsame Interesse haben, abweichende oder ergänzende Regelungen zu treffen), so muss beachtet werden, dass im Streitfall – zwischen PR und DS oder auch zwischen diesen beiden und einem durch die DV Betroffenen – die DV einschließlich der auf ihrer Basis getroffenen Entscheidungen gerichtlich aufgehoben werden kann.

Falls das jeweilige LPersVG gemeinsam von Personalrat und Dienststelle gewünschte Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt nicht zulässt, so bleibt als Ausweichmöglichkeit, dass die Dienststelle im formellen Sinne einseitige Verfahrensrichtlinien verfügt, über die aber vorher inhaltlicher Konsens mit der Personalvertretung hergestellt worden ist.

Exkurs: Personalratsbeteiligung, Wissenschaftsfreiheit und Hochschulmitbestimmung

*Ausschluss von
„Selbstverwal-
tungsangelegen-
heiten“*

Grenzen der Personalratsbeteiligung beim Globalhaushalt an Hochschulen ergeben sich auch aus zweierlei Gründen: zum einen aus dem in allen Ländern (nicht aber bei den Hochschulen des Bundes) geltenden generellen Ausschluss der ProfessorInnen aus dem Geltungsbereich der LPersVGs (soweit sie nicht Dienststellenfunktionen wahrnehmen); zum anderen aus der in den meisten Ländern geltenden *Generalklausel*, dass die Personalratsbeteili-

gung nicht gilt für „Angelegenheiten, die der Entscheidung von Kollegialorganen der Selbstverwaltung unterliegen“ (so z.B. in Brandenburg § 90 IV PersVG-B) oder die „Selbstverwaltungsangelegenheiten“ der Hochschulen sind (so z.B. in Niedersachsen § 105 II NPersVG).

Der Ausschluss der ProfessorInnen beschränkt Dienstvereinbarungsregelungen, die eine bessere Zusammenarbeit zwischen *allen Beschäftigtengruppen* in der Hochschule anstreben. Ähnliches gilt, wenn getrennte Personalvertretungen für das wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Personal bestehen (z.B. Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Brandenburg); hier muss besonderes Gewicht auf die Kooperation der verschiedenen Personalräte gelegt werden.

Der Ausschluss von Angelegenheiten der Kollegialorgane bzw. der Selbstverwaltung ist besonders schwierig, weil die gesetzlichen Grenzen zwischen den „staatlichen Aufgaben“, die nicht von der Wissenschaftsfreiheit geschützt sind und bisher Aufgaben des Wissenschaftsministeriums waren (wenn sie auch schon lange teilweise unter dessen Fachaufsicht von den Hochschulen in der sog. Einheitsverwaltung unter Leitung des Kanzlers wahrgenommen wurden) und den „Selbstverwaltungsaufgaben“, die von den gruppenparitätischen Kollegialorganen zu entscheiden sind, durch verstärkte Hochschulautonomie, besonders auch durch die Globalhaushalte zu verschwimmen drohen: Denn auch die Kollegialorgane nehmen bei Globalhaushalten mehr und mehr Entscheidungskompetenzen in den weiterhin „staatlichen“ Haushalts-, Stellen- und Personalangelegenheiten in Anspruch; dadurch werden diese zwar nicht zu „Selbstverwaltungsangelegenheiten“ unter gesetzlichem Ausschluss einer Personalratsbeteiligung, aber es sind Vermischungen von staatlichen und Selbstverwaltungsangelegenheiten möglich, die eine Personalratsbeteiligung komplizieren; und – schwieriger noch – im Selbstverständnis der Gremienmitglieder dürften die zu entscheidenden Fragen um so eher als Selbstverwaltungsangelegenheiten auch im gesetzlichen Sinne behauptet werden, je mehr man die vom Personalrat eingebrachten Aspekte vermeiden will.

Dazu kommt der Ausschluss von Personalratsmitgliedern aus den Hochschulkollegialorganen, die auch für Personalangelegenheiten zuständig sind (§ 37 I 3 HRG *alter* Fassung), der – obwohl

Gruppenauschluss bzw. -trennung

Abgrenzung von Personalvertretungs- und Selbstverwaltungsangelegenheiten

Globalhaushalt zwischen „Gremiendemokratie“ und „Autokratie“

seit 1999 nicht mehr im HRG enthalten – noch immer (in unterschiedlicher Form) Inhalt der Länder-Hochschulgesetze ist und möglicherweise auch nach der HRG-Anpassung bleiben wird. Dadurch wird eine Vertretung von Personalratsinteressen im Rahmen gruppenparitätischer Kollegialorgane erschwert.

All dies nährt unter vielen PersonalvertreterInnen die Vorstellung, dass aus Sicht der Personalratsarbeit nicht unbedingt wünschenswert sei, die „staatlichen“ Angelegenheiten der Globalhaushalte in die Zuständigkeit der akademischen Kollegialorgane zu überführen, weil dies gleichzeitig zur Delegitimation der Personalräte beiträgt. Die oft als „undemokratisch“ gezielte Verlagerung von Haushaltskompetenzen auf die Hochschulleitung hat aus dieser Sicht den Vorteil, dass die Personalvertretungen ihre Zuständigkeiten und Ansprechpartner behalten; dazu kommt, dass Aushandlungsprozesse leichter mit entscheidungsbefugten Einzelpersonen – Präsidenten, Kanzlern – möglich sind als mit Gremien.

Gleichwohl ist in Angelegenheiten, die – rechtlich oder faktisch – nicht ohne Gremienentscheidungen regelbar sind, zumindest ein inhaltlicher Konsens über die angestrebte Dienstvereinbarung oder eine koordinierte Arbeitsteilung zwischen Dienstvereinbarungen und Regelungen der Kollegialorgane anzustreben.

2. Gestaltungselemente und -kriterien für Dienstvereinbarungen bei Globalhaushalt

2.1. Gegenwärtiger Gestaltungsrahmen

Beteiligungsrechte bei Haushaltsfragen

Haushaltsangelegenheiten sind in den Personalvertretungsgesetzen nie mit starken Beteiligungsrechten der Personalvertretungen ausgestattet, weil für sie traditionellerweise der oberste Souverän, das Parlament, bzw. der ihm unmittelbar verantwortliche Minister zuständig sind, die keine Einschränkung ihrer Kompetenzen durch Mitbestimmung dulden. Deshalb sind hier i.d.R. nur *Anhörungsrechte* bei der Aufstellung des Stellenplans durch die oberste Dienstbehörde vorgesehen (vgl. etwa die Rahmenvorschrift des Bundes für die Landespersonalvertretungsgesetze § 104 BPersVG, für Niedersachsen § 75 Nr. 8 i.V.m. § 105 II NPersVG). Das gilt

rechtlich – wenn auch nicht faktisch – in fast gleicher Weise für die Dienststellen, die auch nur *Antragsrechte* haben.

*Novellierungsbedarf für
LPersVGe*

Mit der Umstellung auf Globalhaushalte gehen entscheidende Haushaltsgestaltungsrechte auf die Hochschulen über. Die Haushaltsentscheidungen der Hochschulen sind damit nicht mehr hoheitliche Entscheidungen des Souveräns, sondern pragmatische Optimierungsentscheidungen der Dienststellen, die damit – nach der Logik des Personalvertretungsrechts – nicht mehr so stark verfassungsrechtlich vor einer Mitbestimmung geschützt sind (vgl. etwa für wirtschaftliche Einrichtungen der öffentlichen Hand in Niedersachsen § 110 NPersVG, für privatrechtliche Wirtschaftsbetriebe §§ 106 ff. BetrVerfG).

Haushaltsbezogene Beteiligungsrechte im Niedersächsischen Personalvertretungsgesetz:

Mitbestimmung (§ 66 I NPersVG):

12. Sozialpläne einschließlich Pläne für Umschulungen, die aus Anlass von Rationalisierungs- oder sonstigen organisatorischen Maßnahmen zum Ausgleich von Härtefällen oder zur Milderung wirtschaftlicher Nachteile aufgestellt werden,
14. Abschluss von Arbeitnehmerüberlassungs- und Gestellungsverträgen (...),

Herstellung des Benehmens (§ 75 I NPersVG):

6. Aufstellung oder wesentliche Änderungen von Organisationsplänen und Geschäftsverteilungsplänen,
7. Anordnung von Organisationsuntersuchungen,
8. Aufstellung der Stellenplanentwürfe durch die oberste Dienstbehörde,
11. Bestimmung des Inhalts von Personalentwicklungsplänen,
12. Übertragung von Arbeiten der Dienststelle, die üblicherweise von ihren Beschäftigten vorgenommen werden, auf Dauer an Privatpersonen oder wirtschaftliche Unternehmen,
13. Auflösung, Einschränkung, Verlegung oder Zusammenlegung von Dienststellen oder wesentlichen Teilen von ihnen,
14. Planung von Neu- Um- und Erweiterungsbauten sowie Anmietung von Diensträumen,
15. Allgemeine Regelungen (...).

Prozesse anstelle von Einzelmaßnahmen

Entscheidend ist darüber hinaus, dass mit dieser Autonomisierung zugleich die Entwicklung der Hochschulen nicht mehr so stark durch punktuelle externe Entscheidungen, sondern eher durch andauernde interne Prozesse mit Rückkopplungsmechanismen gestaltet wird, jedenfalls werden kann. Dies setzt wiederum die Aktivierung und Erhaltung interner Entwicklungspotentiale voraus, also die Bereitschaft des Personals, ihre jeweiligen Aufgaben nicht nur als gut funktionierendes Räderwerk entsprechend vorgegebenen Weisungen und Plänen zu erfüllen, sondern selbst kooperativ mitzugestalten und mit Leben zu füllen.

2.2. Beteiligungssachverhalte

Konkret oder jedenfalls unbestreitbar sollten folgende Beteiligungssachverhalte in die LPersVGs aufgenommen werden:

Stellenplan

- *Stellenplan*: Entscheidungen über Aufstellung und dessen Kriterien, Änderung und auch ggf. Abschaffung. Nachdem Stellenpläne nicht mehr selbstverständlich durch den Landeshaushalt, und auch nicht immer als hochschulintern zu erfüllende Bedingung, vorgegeben sind, muss der PR hier nicht nur Vorschläge kommentieren dürfen, sondern entscheidend mitreden können.

Umwidmung von Stellen

- *Umwidmung von Stellen*: Die – teilweise auch schon ohne Globalhaushalt hochschulautonom mögliche – Stellenumwidmung muss der Beteiligung des Personalrats unterliegen; diese sollte allerdings weniger im Einzelfall als im Rahmen der Beteiligung beim Stellenplan bzw. bei der Personal- und Organisationsentwicklung stattfinden, um so einheitliche Regelungen oder wenigstens Paketlösungen zu erreichen.

Umwidmung Personalmittel in Sachmittel

- *Umwidmung von Personalmitteln in Sachmittel*: In Globalhaushalten werden die Grenzen von Personal- und Sachmitteln eingerissen – allerdings mit der wichtigen Beschränkung, dass aus bisherigen Sachmitteln nicht unbegrenzt Stellen geschaffen werden können (Beamtenstellen können weiterhin nicht hochschulautonom eingerichtet werden; die Zahl der unbefristeten Beschäftigten darf – jedenfalls in Niedersachsen – nicht auf Dauer erhöht werden): Gerade dies nährt Befürchtungen, dass die Universitäten mit Mitteln des Globalhaushalts gerne Menschen durch Maschinen, interne durch externe Dienstleistungen ersetzen könnten. Eine solche Umwidmung müsste wohl, zumindest

wenn sie längerfristig erfolgt, der Mitbestimmung des Personalarats unterliegen; allerdings sollte die Mitbestimmung nicht dazu dienen, jede solche Umwidmung zu verhindern, weil auch für die Beschäftigten wichtig bleibt, über ausreichende Sachmittel zur Erfüllung der Arbeitsaufgaben zu verfügen.

- *Personalentwicklung und Organisationsentwicklung*: Das sind zentrale Konzepte für die autonome Hochschulentwicklung, und es sind diejenigen, die nicht ohne Mitwirkung des PR – oder richtiger: des Personals insgesamt – verwirklicht werden können. *Personalentwicklung und Organisationsentwicklung*
- *Privatisierungen*: Diese sind ein notwendig rotes Tuch für Personalvertretungen, die diese zu verhindern trachten. Eine stärkere Beteiligungsform als die hier übliche der „Mitwirkung“ bzw. „Benehmensherstellung“ scheint wichtig, aber kaum durchsetzbar. Wichtiger schiene daher eine Beteiligung der Personalvertretung bei der Prüfung der Alternativen im Vorfeld der Entscheidung. *Privatisierungen*
- *(Um-)Organisationsentscheidungen*: Auch diese Entscheidungen sind nicht mehr hoheitliche, sondern an Prozessoptimierung orientierte Akte, die wegen ihrer unmittelbaren Folgen für die Beschäftigten starke Beteiligungsrechte der Betroffenen benötigen. Auch hier erscheint es allerdings wichtig, Einzelmaßnahmen in umfassendere Organisationsentwicklungsprozesse einzubeziehen. *(Um-)Organisationsentscheidungen*

2.3. Beteiligungsanlässe

Üblicherweise werden Personalvertretungen erst dann beteiligt, wenn Inhalt und Ziel einer Maßnahme bereits feststehen, wenn sie auch noch gestaltunfähig sein muss, um der Beteiligung der Personalvertretung einen Sinn zu geben. Zwar erlauben die LPersVGe gelegentlich auch eine Beteiligung an der Vorbereitung von Maßnahmen (so – schon relativ weitgehend – § 60 III Sätze 2 f. NPersVG: „Die DS kann den PR in geeigneten Fällen in die Vorbereitung beteiligungspflichtiger Maßnahmen einbeziehen. Sie soll einem Mitglied die Teilnahme in von der DS eingerichteten Projektgruppen, Planungsgruppen oder vergleichbaren Gruppen, die beteiligungspflichtige Maßnahmen vorbereiten, gestatten“). Sie schließen aber einen Rechtsanspruch darauf aus (so § 64 II Satz 2 NPersVG:

*Agieren im
Vorfeld statt
Reagieren*

„Keine (mitbestimmungspflichtigen) Maßnahmen sind insbesondere 1. Handlungen, die eine Maßnahme nur vorbereiten“).

Damit ist die Personalvertretung üblicherweise reduziert auf das Reagieren, was häufig auch zu einer Defensivhaltung führt. Auch das Recht der Personalvertretung zu Initiativanträgen beseitigt diesen Mangel nicht, weil auch dann die Dienststelle für sich beanspruchen kann, die Maßnahmenvorbereitung allein – ohne ständige Beteiligung der Personalvertretung – auszugestalten.

Durch Dienstvereinbarungen lassen sich diese Mängel beseitigen: Sie erlauben einerseits die allgemeine Regelung einer Vielzahl von zu definierenden Maßnahmen; und sie gestatten auch die Festlegung auf eine frühzeitige Beteiligung der Personalvertretung, die dann eine stärkere Mitgestaltung der Maßnahmen ermöglicht.

2.4. Beteiligungsverfahren

Das Beteiligungsverfahren der Personalvertretungen ist langwierig und bürokratisch, falls nicht sofort Konsens mit der Dienststelle besteht. Und es ist auch wenig auf Kompromissbildung hin angelegt, weil nach dem traditionellen Stufenverfahren bis in die Einigungsstelle hinein beide Seiten in der Regel ihre Positionen aufrechterhalten – in der Hoffnung, letztlich beim neutralen Einigungsstellenvorsitzenden Unterstützung zu finden. Nachdem das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass auch der Spruch der Einigungsstelle in aller Regel nicht mehr letztverbindlich für die Dienststelle ist, hat das die Dienststellen häufig dazu veranlasst, noch rigider ihre Positionen aufrechtzuerhalten, und selten genug die Personalvertretungen verhandlungsbereiter gemacht, obwohl sie doch durch Kompromisse eher noch Einfluss auf die Maßnahme erhalten können.

*rituelle Nichteinigungs-
verfahren vermeiden*

Erstrebenswerter scheinen daher Verfahren, die eine Einigung im Vorfeld der Entscheidung anstreben statt in der Auseinandersetzung zwischen – dann häufig schon unvermittelbaren – festgelegten Positionen. Damit wird zwar die Entscheidungsvorbereitung verlängert, aber in aller Regel das rituelle Nichteinigungsverfahren vermieden.

*gemeinsame
Projektgruppen*

In der Regel bietet sich an, gemeinsame Arbeitsgruppen oder Projektgruppen einzusetzen, denen nur die Ziele vorgegeben werden, aus denen dann Maßnahmen unter Berücksichtigung der Interessen beider Parteien zu entwickeln sind. Durch Dienstvereinbarung ist zu regeln, in welchen Fällen solche Arbeitsgruppen usw.

einzurichten sind, welche Teilnahmerechte die Personalvertretung dabei hat, und in welcher Form die Personalvertretung dann an der Beurteilung des Endergebnisses zu beteiligen ist.

Bei dieser Form der Verfahrensbeteiligung wird allerdings von der typischen Form der Personalratsbeteiligung abgewichen: dass nämlich in allen Angelegenheiten der gesamte Personalrat entscheidet (wenn auch bei sog. Gruppenangelegenheiten nur im Einklang mit der Gruppenmehrheit). Da in Arbeitsgruppen nicht immer die ganze Personalvertretung repräsentiert sein kann und auch eine ständige Rückbindung der Arbeitsgruppenvertreter mit dem gesamten Personalrat unmöglich ist, muss sich die Personalvertretung jedenfalls teilweise auf eine Repräsentation ihrer Interessen durch Individuen ohne vorherige detaillierte Festlegung einlassen (entsprechendes dürfte auch für die Repräsentanten der Dienststellenseite gelten). Das erleichtert in vielen Fällen die Kompromissbildung in den Arbeitsgruppen, deren Repräsentanten dann auch für die Zustimmung auf beiden Seiten – in Dienststelle und Personalrat – werben dürften.

2.5. Verfahrensbeteiligte

Die Personalvertretungsgesetze legen detailliert fest, wer die Dienststelle und wer die Personalvertretung repräsentieren darf. Für die Personalvertretungen ist dabei auch noch – abweichend von sonst üblichen Regelungen – bestimmt, dass der Vorsitzende die Personalvertretung nur im Rahmen ihrer Beschlüsse vertreten darf (also keine eigenen Außenvertretungskompetenzen wahrnehmen darf).

Dienstvereinbarungen geben hier beiden Seiten größere Spielräume: Mit Zustimmung von Dienststelle und Personalvertretung (also durch Zustimmung beider zur Dienstvereinbarung) kann festgelegt werden, dass Dritte an der Vorbereitung von Maßnahmen beteiligt werden: Auf der PR-Seite etwa einzelne PR-Mitglieder, sonstige Beschäftigte oder auch externe Fachleute (etwa aus den Gewerkschaften), die das Vertrauen der Personalvertretung genießen und für die zu regelnden Sachverhalte als kompetent gelten; auf der Dienststellenseite entsprechende Sachbearbeiter oder auch Funktionsträger mit delegierten Kompetenzen für den betreffenden Bereich (wodurch dann auch das Problem gelöst werden

*Einbeziehung
Dritter*

kann, dass bei Dezentralisierung von Kompetenzen die Dienststellenleitung aus eigener Zuständigkeit nicht mehr alle Entscheidungen an sich ziehen kann).

2.6. Gestaltungskriterien

*knapp, präzise
und verständlich*

Dienstvereinbarungen sollten knapp, präzise und verständlich sein. Sie sollen Kooperation ohne institutionalisiertes Misstrauen möglich machen, andererseits auch klare Konfliktregelungsmechanismen vorsehen.

Geltungsbereich

Das ist sicher einfacher gesagt als getan (das weiter unten angeführte Beispiel einer Dienstvereinbarung erfüllt diese Bedingungen nur teilweise). Jedenfalls sollten der Geltungsbereich der Dienstvereinbarung (also die Sachverhalte, die geregelt werden sollen), das Beteiligungsverfahren (also wie und wann der Personalrat bei der Vorbereitung und der Durchführung von Maßnahmen von der Dienststelle beteiligt wird bzw. selbst initiativ werden kann) und die Konfliktregelung (also wie man verfährt, wenn man sich nicht einigen kann) unmissverständlich geregelt sein. Die Dienstvereinbarung soll auch verständlich sein für Dritte, die ggf. im Rahmen der Dienstvereinbarung zu beteiligen sind und jedenfalls von den Ergebnissen betroffen sein können.

*Beteiligungs-
verfahren*

Konfliktregelung

*Kompromissbil-
dung und
Schlichtung*

Wichtig ist auf jeden Fall, dass die Dienstvereinbarung Verfahren vorsieht, die aus Konfrontationen unvereinbarer Positionen zu Kompromissen hinführen, ohne dazu immer Einigungs- oder Schlichtungsstellen einzuschalten. Und auch letztere sollten so ausgestaltet werden, dass ihre Entscheidungen möglichst von beiden Seiten getragen werden können (also etwa wie die Schlichtungsstelle im nachfolgenden Beispiel, die bewusst auf einen „neutralen Vorsitzenden“ verzichtet und damit für Mehrheitsentscheidungen immer Vertreter beider Seiten benötigt).

3. Beispiel für Dienstvereinbarung zum Globalhaushalt – mit Kommentar und Kritik

Dienstvereinbarung [Carl von Ossietzky Universität Oldenburg] über das Zusammenwirken zwischen Dienststelle und Personalrat bei stellenrelevanten Haushalts- und Organisationsentscheidungen im Rahmen der Finanzautonomie

Präambel

Im Interesse einer vertrauensvollen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit wird die nachfolgende Dienstvereinbarung geschlossen. Damit wird auf der Grundlage des Personalvertretungsgesetzes eine Basis für die Interessenswahrnehmung der vom Personalrat vertretenen Beschäftigten geschaffen, die auch dem Interesse der Universität dient, in einem ausgewogenen Verfahren die unterschiedlichen Gesichtspunkte und Fragestellungen in die Entscheidung einzubeziehen. Die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsregelungen des PersVG bleiben von dieser Vereinbarung unberührt.

§ 1 Gegenstände der Dienstvereinbarung

Organisations- und Geschäftsverteilungspläne,
Organisationsuntersuchungen,
Stellenpläne,
Personalentwicklungsplan,
Umwidmung von Personalmitteln in Sachmittel für mehr als zwei Jahre,
unbefristete Umwidmung von Stellen,
Poolbildung,
Hochschulentwicklungsplan,
Privatisierung von Aufgaben der Universität
Einrichtung, Auflösung, wesentliche Änderung, Zusammenlegung und Trennung von Einrichtungen (Organisationseinheiten, wissenschaftliche Einrichtungen, zentrale Einrichtungen),
Allgemeine Grundsätze, soweit sie sich auf die Ziffern 1 bis 10 beziehen.

§ 2 Informationspflichten der Dienststelle und Beteiligung des Personalrats bei Entscheidungen nach § 1

(1) ¹Die Dienststelle informiert den Personalrat vor der Durchführung der Maßnahmen nach § 1. ²Die Information erfolgt so rechtzeitig, daß eine Stellungnahme des Personalrats in die Maßnahme einfließen kann. ³Geht eine

Stellungnahme nicht innerhalb einer Frist von 2 Wochen ab Zugang der Information ein, wird davon ausgegangen, daß eine Stellungnahme nicht abgegeben wird. ⁴Die Frist kann im begründeten Einzelfall auf 1 Woche verkürzt werden.

(2) ¹Zu den Sitzungen von Gremien und Kollegialorganen, denen Entscheidungsbefugnisse übertragen wurden und in denen die Universitätsleitung von Amts wegen den Vorsitz führt, ist der Personalrat wie ein Mitglied zu laden und zu informieren. ²Zu Punkten, die sich auf § 1 beziehen, hat der Personalrat Rede- und Antragsrecht. ³Er hat auch das Recht, hierzu eigene Anträge zur Beschlußfassung in die Gremien und Kollegialorgane nach Satz 1 zu geben. ⁴Diese Punkte sollen in Absprache mit dem Personalrat terminiert werden. ⁵Er kann auch schon an der Vorbereitung von Entscheidungen beteiligt werden.

(3) ¹Die Entscheidungen nach Abs. 1 sind dem Personalrat innerhalb einer Woche nach der Entscheidung bekanntzugeben. ²Entscheidungen nach Abs. 2 werden dem Personalrat wie Mitgliedern bekanntgemacht.

(4) ¹Der Personalrat kann zu den Bekanntmachungen nach Abs. 3 innerhalb 1 Woche der Dienststelle gegenüber eine schriftliche Stellungnahme abgeben, wenn die Entscheidung den Interessen der von ihm vertretenen Beschäftigten entgegensteht. ²Dieses ist in der Stellungnahme darzulegen. ³Soweit die Maßnahmen nach § 1 nicht der Mitbestimmung nach dem Nds. PersVG unterliegen, entscheidet die Dienststelle, ob die Stellungnahme aufschiebende Wirkung hat. ⁴Wird die aufschiebende Wirkung nicht festgestellt, soll eine vorläufige und revidierbare Maßnahme getroffen werden. ⁵§ 74 PersVG gilt in unaufschiebbaren Angelegenheiten entsprechend.

§ 3 Weiteres Verfahren

(1) ¹Die Dienststelle versucht, das Einvernehmen mit dem Personalrat innerhalb von drei Wochen nach Eingang der Stellungnahme nach § 2 Abs. 4 herzustellen. ²Wird eine einvernehmliche Lösung nicht gefunden, kann der Personalrat innerhalb 1 Woche nach Scheitern des Versuchs die Schlichtungsstelle nach § 4 mit einer schriftlichen Begründung um Vermittlung ersuchen. ³Die Dienststelle erhält eine Durchschrift und kann der Schlichtungsstelle innerhalb 1 Woche nach Zugang der Begründung eine schriftliche **Stellungnahme zuleiten**. ⁴Die Dienststelle leitet dem Personalrat eine Durchschrift der Stellungnahme zu.

(2) ¹Wenn zu erwarten ist, daß keine neuen Gesichtspunkte hinzukommen, kann die Dienststelle die Schlichtungsstelle nach § 4 unmittelbar anrufen,

ohne den Versuch zu machen, das Einvernehmen mit dem Personalrat zuvor herzustellen.²Absatz 1 gilt entsprechend.

§ 4 Schlichtungsstelle

(1)¹Die Dienststelle richtet eine Schlichtungsstelle ein, der vier Mitglieder angehören.²Dienststelle und Personalrat entsenden je zwei Mitglieder in gegenseitigem Einvernehmen.³Die Mitglieder sind an Weisungen nicht gebunden.

(2)¹Die Mitglieder der Schlichtungsstelle wählen aus ihrer Mitte eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden, der oder dem die Anträge nach § 3 zuzuleiten sind.²Die Vorsitzende oder der Vorsitzende lädt zur Sitzung der Schlichtungsstelle ein, leitet das Verfahren, führt ein Protokoll über die Sitzungen und gibt den Beteiligten den schriftlich begründeten Vorschlag der Schlichtungsstelle bekannt.³Das Verfahren soll innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags nach § 3 abgeschlossen sein.

§ 5 Entscheidung

(1)¹Die Dienststelle entscheidet die Angelegenheit, für die sie das Letztentscheidungsrecht hat, auf der Grundlage des Vorschlags der Schlichtungsstelle.²Wenn sie von dem Vorschlag abweicht, ist die Entscheidung dem Personalrat mit einer schriftlichen Begründung zuzuleiten.³Im Einvernehmen mit dem Personalrat kann im Einzelfall von der Schriftform abgewichen werden.

Kommentar und Kritik

Im Titel ist bewusst eine Beschränkung auf die stellenrelevanten Haushaltsfragen, unter Einschluss allerdings auch der Organisationsfragen vorgenommen worden.

*Beschränkung
auf Haushalts-
fragen*

Der letzte Satz der Präambel bestimmt, dass *neben* den hier vereinbarten Regelungen auch die regulären Mitbestimmungs- und Mitwirkungs- (muss eigentlich heißen: „Benehmensherstellungs-“) Regelungen weitergelten, es also eine doppelte Beteiligung geben kann (das muss nicht immer so sein).

§ 1: Vergleiche hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.2.

§ 2 formuliert nur „Informationspflichten“ der Dienststelle und „Stellungnahmerechte“ des Personalrats, also keine formellen Mit-

entscheidungspflichten und -rechte. Aus den Rechtsfolgen eines Dissenses zwischen Dienststelle und Personalrat in Abs. 4 ergibt sich, dass faktisch eine Mitbestimmungsregelung getroffen wurde.

*zentrale und
dezentrale
Zuständigkeiten*

§ 2 Abs. 2 macht deutlich, dass der Präsident als Dienststelle mit der Dienstvereinbarung nicht in delegierte Kompetenzen eingreift und hier nur eine Verfahrensregelung für die Personalratsbeteiligung bei Kompetenzen *zentraler Kollegialorgane* getroffen hat. Wie sich später herausstellte, fehlt hier eine zusätzliche Regelung für Zuständigkeiten, die an *dezentrale Organe* – Dekane und Fachbereichsräte, zentrale Einrichtungen – delegiert wurden. Eine vom Personalrat 1999 beantragte Erweiterung auf diese Organe kam bis Mitte 2000 nicht zustande. (An der Universität Hamburg z.B. hat der Präsident mit der Delegation von Haushaltskompetenzen zugleich auch seine diesbezüglichen Dienststellenkompetenzen weitergegeben.)

kurze Fristen

§ 3 setzt verhältnismäßig kurze Fristen für das Einigungs- und ggf. folgende Schlichtungsverfahren. Personalrat und Präsident waren interessiert, dass Entscheidungen und Maßnahmen durch die Dienstvereinbarung nicht sehr herausgezögert werden.

*Kompromiss-
zwang*

§ 4: Die Schlichtungsstelle ist bewusst nicht nach dem Vorbild der Einigungsstellen der PersVGe gestaltet worden: Es fehlt ein neutraler Vorsitzender, der ggf. den Ausschlag gibt; und die Vertreter beider Seiten bedürfen der Zustimmung der jeweils anderen Partei. Damit sollte erreicht werden, dass Entscheidungen immer von Vertretern beider Seiten getragen werden, was Kompromisse voraussetzt.

Bei der Besetzung der Schlichtungsstelle wurde zusätzlich vereinbart, dass nur hochschulexterne – also nicht unmittelbar konfliktbefangene – Personen benannt werden. Die Schlichtungsstellenentscheidungen binden die Dienststelle nicht definitiv. Da andererseits in der Regel Kompromisse vorgeschlagen werden, dürfte ein Abweichen selten sein. Bei Zuständigkeiten zentraler Kollegialorgane dürfte der Schlichtungsstellenvorschlag weniger Bindungswirkung entfalten.

Abschlussdatum: Die ursprünglich gemeinsame Absicht, eine Dienstvereinbarung schon vor Beginn des Globalhaushalts – 1.1.1995 – abzuschließen, wurde nicht realisiert. Der Präsident verweigerte die Unterschrift auf einen schon fertig ausgehandelten Entwurf, der stärker mit „Mitbestimmungsrechten“ des Personal-

rats argumentierte. Die abgeschlossene Dienstvereinbarung war letztlich ein einseitiger Vorschlag des Präsidenten, der vom Personalrat zur Vermeidung eines Abbruchs weiterer Verhandlungen blind akzeptiert wurde

Es fehlt in dieser Dienstvereinbarung eine allgemeine Regelung über die Beteiligung des Personalrats bei der Vorbereitung von Maßnahmen. Diese wurde zwar von Fall zu Fall vereinbart (etwa bei der Personalentwicklung oder der Fachbereichsneugliederung); doch in etlichen anderen Fällen (etwa bei der Personalbemessung oder der Wiederbesetzung freier Stellen) haben sich Konflikte aus der mangelnden Beteiligung an der Vorbereitung ergeben.

Ergänzt werden muss, dass diese Dienstvereinbarung in den vergangenen fünf Jahren nur selten in Anspruch genommen wurde; die Schlichtungsstelle hat noch nie getagt. Das lag zum einen darin, dass die allermeisten Haushaltsbefugnisse vom Präsidenten auf dezentrale Organe delegiert worden waren, für die diese Dienstvereinbarung nicht galt. Zum anderen zeigte die Universität nur wenig Interesse, die ursprüngliche Haushaltsverteilung zu verändern. Schließlich gelang es dem Personalrat auch nicht, effektiven Einblick in die Haushaltsbewegungen zu erlangen; er registrierte also Umgehungen der Personalratsbeteiligung nicht in allen Fällen.

*Personalratsbeteiligung bei
Maßnahmenvorbereitungen*

Literatur

www.fu-berlin.de/gesamtpersonalrat (Dienstvereinbarung insbesondere zur Umorganisation, zum In- und Outsourcen usw.)

www.uni-duesseldorf.de/PRwiss/prwinfo.htm (als – interne und externe – eMail-Informationsliste zu entsprechenden Problemen)

www.uni-hamburg.de/PSV/Persorat/Wipr/infos.html (mit einigen einschlägigen Berichten aus der Personalratszeitschrift)

www.suub.uni-bremen.de/PERSONALRAT/(Fundstellen der Websites von Hochschulpersonalräten)

Anschließende Artikel: Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur; Hochschulentwicklungsplanung; Neues Steuerungsmodell und Mitbestimmung

Thomas Behrens

Hochschulräte und Kuratorien

Welchen konzeptionellen Überlegungen hinsichtlich des Verhältnisses von Hochschule und Staat liegen der Idee, Hochschulräte oder Kuratorien zu bilden, zu Grunde? Was unterscheidet Welche herkömmliche Kuratorien von den nunmehr ins Auge gefassten Modellen? Gehen die Bundesländer unterschiedliche Wege bei der Modellausgestaltung? Welche praktischen Erfahrungen gibt es bisher mit Hochschulräten/Kuratorien? Inwieweit stützen diese Erfahrungen Hoffnungen und/oder Befürchtungen?

1. Konzeptionelle Grundlagen

kein Organ der Hochschule

Zu den Ergebnissen der Reformbemühungen im Hochschulbereich zählt die Einrichtung von Hochschulräten und Kuratorien. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland handelt es sich dabei keineswegs um ein einheitliches Instrumentarium oder gar ein Organ der Hochschulen; die Darstellung wird dadurch erschwert, dass durch die Preisgabe der organisationsrechtlichen Vorgaben im HRG nunmehr keinerlei Verbindlichkeiten hinsichtlich des Managements der Hochschulen oder der Aufsicht über die Hochschulen mehr bestehen. Die Einführung von Hochschulräten bzw. Kuratorien oder anders bezeichneten Beiräten ist in gewisser Weise ein Novum, weil Nichtmitglieder in die Leitungsstruktur einer Hochschule eingebunden werden.

Kräfteverhältnis zwischen Staat und Hochschulen ausgleichen

Zuwachs an Autonomie

Instrument zur Einwirkung auf die Hochschulen

Zunächst aber kann die Einführung von Hochschulräten als Ergebnis der Hochschulreformdiskussion angesehen werden. Hochschulräte sollen das Kräfteverhältnis zwischen Staat und Hochschulen, das durch die Stärkung der Hochschulautonomie verändert worden ist, ausgleichen. Insbesondere von der Ministerialbürokratie wird die Einführung von Hochschulräten als Ausdruck des Zuwachses an Autonomie der Hochschulen angesehen. Von der Gegenseite wird mitunter Kritik an den Hochschulräten geäußert, weil sie als neues Instrument zur Einwirkung auf die Hochschulen angesehen werden.

Die Schaffung eines Bindegliedes zwischen Staat und Hochschulen ist keineswegs ein Gedanke, der als neuartig zu bezeichnen wäre. Mindestens aus zwei verschiedenen Richtungen gibt es entsprechende Vorbilder. Zum einen gab es aufgrund der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus den Wunsch nach einem unabhängigen Gremium zur Beratung der Hochschulen auf der einen Seite und als Bindeglied zwischen Staat und Hochschulen auf der anderen Seite. So forderte denn auch eine Hochschulreformkommission in ihrem „Blauen Gutachten“ aus dem Jahr 1948 die Schaffung eines solchen Bindegliedes. Während nach dem Krieg an den alten Universitäten die ursprünglichen Verhältnisse, d.h. unter Verzicht auf ein solches Gremium, wieder hergestellt wurden, gab es an einigen Neugründungen entsprechende Einrichtungen (so an der Freien Universität in Berlin und der Universität Saarbrücken).

Als weiteres Vorbild dienen die mit sehr viel mehr Befugnissen ausgestatteten „boards“ des amerikanischen Hochschulsystems, die wie ein Aufsichtsrat über die Hochschulen ausgestaltet sind. Obwohl insgesamt kaum vergleichbar, haben die *boards* in der Hochschulreformdebatte der letzten Jahre einen nicht zu unterschätzenden Einfluss genommen. So kann anhand der Befugnisse der *boards* abgelesen werden, wie weit deren Befürworter die Rechte des Hochschulrates gezogen sehen wollen. Auch die aus der Schweiz bekannten Hochschulräte haben in der bundesdeutschen Diskussion große Beachtung gefunden und dienen teilweise als Vorbild. Die schweizerischen Hochschulräte sind allerdings als Kollegialbehörde organisiert und mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet; sie blicken teilweise auf lange Traditionen zurück, setzen sich überwiegend nur aus wenigen Personen zusammen, „die dank ihrer Kenntnisse, Erfahrungen und Leistungen über ein großes Ansehen in der wissenschaftlichen Gemeinschaft verfügen und die notwendigen Sachkenntnisse aufweisen, um diese für die Zukunft (des Landes) wichtigen Führungsaufgaben weitsichtig zu erfüllen“ (Kottusch 199, 335).

Auch die jüngere deutsche Geschichte zeigt eine Reihe von Vorschlägen, dem Hochschulrat vergleichbare Einrichtungen zu installieren. So hatte der Wissenschaftsrat Ende 1968 – also in einer bewegten Zeit, in denen erste Entwürfe eines Hochschulrahmengesetzes diskutiert wurden – bereits Empfehlungen zur Struktur und Verwaltungsorganisation der Universitäten ausgesprochen, die

boards im amerikanischen Hochschulsystem

Hochschulräte in der Schweiz

1968: Hochschulkomitee-Vorschlag

dem Hochschulrat vergleichbare Institutionen vorsahen. Aus dieser Zeit stammt auch der Vorschlag, eine als Hochschulkomitee bezeichnete Institution zwischen Staat und Hochschulwesen einzurichten (Zeh 1973, 136ff.). Nach diesen Vorstellungen sollte es die Zuständigkeit für den Entwurf des Haushaltsplans und seine Vertretung gegenüber dem Finanzministerium sowie dem Landesparlament übernehmen. Das Hochschulkomitee sollte darüber hinaus Kompetenzen bei der Mittelverteilung auf die einzelnen Hochschulen haben, und schließlich waren ihm weitere Aufgaben, insbesondere im Bereich der Hochschulplanung zgedacht. Dieses neue Gremium sollte sich nicht nur aus Vertretern der Hochschulen und des Staates zusammensetzen, sondern auch Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen integrieren.

*Hochschulkura-
torien in Berlin*

Sucht man Anwendungsfälle für solche Konstruktionen, wird man am ehesten bei den Hochschulkuratorien nach Berliner Strickmuster fündig. Die Hochschulkuratorien für die Berliner Universitäten FU und TU hatten denn auch im wesentlichen die Aufgabe der Mittelzuweisung an die Hochschulen. Hinsichtlich der personellen Zusammensetzung entspricht diese Regelung nicht unbedingt derjenigen, die als Vorbild moderner Hochschulräte anzusehen ist. Denn es sind dort die Finanz- und Wissenschaftssenatoren neben weiteren staatlichen Vertretern entscheidungsbefugt. Dazu gesellen sich Vertreter der Statusgruppen der Hochschule sowie weitere Personen, die als die eigentlich typischen Mitglieder eines Hochschulrates angesehen werden könnten.

Frühzeitig für eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen sprach sich die GEW-Projektgruppe „Globalisierung der Hochschulhaushalte“ aus. Im Jahr 1996 erarbeitete sie ein Papier, in dem sie sich für ein Bindeglied zwischen Staat und Hochschule aussprach, das insbesondere an Zielvereinbarungen zwischen den Beteiligten mitwirken sollte (vgl. Köhler/Köpke 1997, 161-185). Gegenstand dieser Zielvereinbarungen sollte eine aufgaben- und leistungsgerechte Mittelverteilung sein und diese wiederum Planungs- und Entscheidungssicherheit für beiden Seiten ermöglichen. Um in dieser Richtung wirklich effektiv sein zu können, war auch daran gedacht, die Zuständigkeit dieses Gremiums nicht auf eine Hochschule eines Landes zu beschränken, sondern jeweils alle Hochschulen eines Bundeslandes einzubeziehen. Für kleine Länder sollte dieses Gremium landesübergreifend tätig werden.

Seit der Aufhebung der organisationsrechtlichen Vorschriften durch die Novellierung des HRG durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998 gibt es eine ganze Reihe unterschiedlicher Modelle, die sich mit dem Bindeglied zwischen Staat und Hochschulen befassen. Aufgrund dessen haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen ihre diesbezüglichen Vorstellungen umgesetzt, weitere Länder werden folgen.

2. Stand in den Bundesländern

In Baden-Württemberg soll der Hochschulrat schrittweise einen Teil der bisherigen Rechte des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (MWK) übernehmen. Zusätzlich ist dies mit einer grundsätzlichen Änderung des bisher vorhandenen Entscheidungsgefüges innerhalb der Hochschule verbunden, wenn dem neu eingeführten Hochschulrat teilweise Kompetenzen übertragen werden, die bisher dem Senat vorbehalten waren. So ist denn dem Hochschulrat Baden-Württemberger Ausprägung die Wahrnehmung der Struktur- und Entwicklungsplanung übertragen.

Anders als in Baden-Württemberg ist in Bayern der Hochschulrat ausschließlich als beratendes Organ ausgeprägt. Kernaufgabe ist die Initiierung der Profilbildung der Hochschulen, wozu auch die Schwerpunktsetzung in Lehre und Forschung sowie die Weiterentwicklung des Studienangebotes zu zählen sind.

In Berlin gab es, wie erwähnt, bisher bereits Kuratorien, deren Mitglieder aber im wesentlichen Angehörige des Senats, also der Landesregierung waren, während Sachverständige von außen eine absolute Minderheit bildeten. Insofern hat dieses Gremium wenig von den Eigenschaften, die Hochschulkuratorien auszeichnen. Dennoch gibt es auch in Berlin inzwischen Kuratorien, die den ursprünglich vorgesehenen Zweck erfüllen. Die Humboldt-Universität verfügt als eine der ersten Hochschulen überhaupt bereits seit 1998 über ein aus neun hochkarätigen Mitgliedern zusammengesetztes Kuratorien, das seine Aufgaben etwa bei der Einrichtung von Studiengängen, beim Haushalt und bei den Kandidaten für das Präsidentenamt so ernst nimmt, dass es sich bei der erneuten Kandidatur des bisherigen Amtsinhabers sperrte (vgl. Finetti 2000).

In Brandenburg ist der Hochschulrat als zentrales Beratungs- und Steuerungsgremium ausgestaltet. Der Landeshochschulrat soll an der Entwicklungsplanung der neun Universitäten und Fachhochschulen des Landes mitarbeiten und als Pufferinstitution zwischen Wissenschaftsministerium und den Hochschulen dienen; er soll Grundsatzberatung der Hochschulpräsidenten und Senate leisten und gegebenenfalls lokale Hochschulräte einrichten. Zu den weit gefassten Aufgaben gehört auch die Mitwirkung bei der Planung des Haushalts der Hochschulen und das Vorschlagsrecht zur Wahl von Präsidentinnen und Präsidenten „im Benehmen mit dem Senat“ der jeweiligen Hochschule. Ein solch weit gefasstes Aufgabenspektrum stößt fast natürlich nicht auf ungeteilte Zustimmung, vielmehr wurde eine Verfassungsbeschwerde eingereicht, weil es als Verstoß gegen die Autonomie der Hochschule angesehen wird, wenn dem Hochschulrat das alleinige Recht zum Vorschlag für die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten zusteht (Löffler 1999, 13).

In Nordrhein-Westfalen hat es durch das neue Hochschulgesetz eine eher marginale Änderung gegeben. Während es bisher fakultative Kuratorien gab, deren Mitglieder die vage Aufgabe der Unterstützung der Hochschule durch geeignete Maßnahmen und der regionalen Einbindung hatten, heißt das neue Gremium Hochschulrat und ist für jede der vom Gesetz erfassten 27 Hochschulen des Landes obligatorisch. Der Gesetzgeber hat nach der Begründung des Regierungsentwurfs darauf verzichtet, den Hochschulrat mit Entscheidungskompetenzen auszustatten, um zum einen verfassungsrechtliche Risiken zu vermeiden, aber auch aus dem praktischen Gesichtspunkt, Entscheidungsprozesse nicht unnötig zu komplizieren oder zu verlängern. Der Hochschulrat hat nach wie vor die Aufgabe der Förderung der regionalen Einbindung, zusätzlich berät er das Rektorat und den Senat insbesondere hinsichtlich des Hochschulentwicklungsplans. Des weiteren soll der Hochschulrat das Recht haben, Empfehlungen aussprechen zu können.

Die Vorschrift verzichtet auf eine Konkretisierung der Zusammensetzung des Gremiums; dazu und zur Amtszeit der Mitglieder des Hochschulrates wird auf die Grundordnung verwiesen. Es ist auch keine verbindliche Regelung getroffen worden, ob dem Hochschulrat Mitglieder der Hochschule angehören sollen. Vielmehr hegt der Gesetzgeber die Erwartung, dass für den Hochschul-

rat Persönlichkeiten gewonnen werden, die dem Anliegen der Hochschule besonders verbunden sind und kraft ihrer beruflichen, gesellschaftlichen oder politischen Stellung in der Lage sind, die Aufgaben zu erfüllen, d.h. die Hochschulentwicklungen kompetent zu beurteilen und für die Hochschule in der Region zu wirken. Der Gesetzgeber hält gemeinsame Räte mehrerer Hochschulen für sinnvoll, um die Profilbildung der Hochschulen einer Region besser aufeinander abzustimmen und Kooperationen der Hochschulen untereinander zu intensivieren; damit zielt die Vorschrift auf besondere Problemstellungen dieses Bundeslandes mit ihrer einzigartigen Hochschuldense.

Ein Vergleich der Vorschriften der Länder zeigt wiederum eine höchst unterschiedliche Regulierungsdichte. Während in der beschriebenen Regelung des Landes Nordrhein-Westfalen auf Vorschriften über die Zusammensetzung des Gremiums verzichtet wird, sehen andere Länder Regulierungsbedarf. Einerseits wurde die Deregulierung des Organisationsrechts als Ziel der Änderung des Hochschulrahmengesetzes gefeiert, andererseits wurden detaillierte Vorgaben für die Einrichtung von Hochschulräten gemacht. So wurde in Baden-Württemberg sorgsam die Zusammensetzung des Hochschulrates festgelegt: zu sieben Mitgliedern aus den Reihen der Professoren gesellen sich sechs externe Vertreter aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Von diesen sechs Externen werden vier vom Wissenschaftsministerium ernannt, unter anderem der Vorsitzende des Hochschulrates. Schließlich wurden für einzelnen Hochschulen wieder Besonderheiten zugelassen. Da es sich bei den Mitgliedern des Hochschulrates um Experten handeln soll, sind Studierende von der Mitgliedschaft von vornherein ausgeschlossen; insoweit unterscheidet sich der Hochschulrat vom Kuratorium Berliner Prägung, in dem alle Statusgruppen der Hochschule vertreten sind.

*Vergleich der
Länder*

3. Zentrale Streitfragen

Der Kernpunkt aller Streitfragen zum Hochschulrat ist die Frage, ob und inwieweit auf den Hochschulrat Kompetenzen übertragen werden sollen, die bisher von anderen Hochschulorganen oder vom Fachministerium wahrgenommen wurden (vgl. den Überblick in Deutscher Hochschulverband 1998). Umfassende Kompetenzen möchte dem Hochschulrat u.a. das Centrum für Hochschulent-

wicklung (CHE), eine von der HRK und der Bertelsmann-Stiftung getragene Hochschulberatungseinrichtung, einräumen.

Beim CHE wurde ein wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens der globalen Steuerung von Hochschulhalten im Land Niedersachsen eingerichtet, der zehn Empfehlungen zur Einführung von Hochschulräten abgab. Kernpunkt dieser Empfehlungen ist die Übernahme von bisherigen Aufgaben sowohl des Staates als auch der Hochschulen durch den Hochschulrat, der ausschließlich aus externen Fachleuten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zusammengesetzt sein sollte. Zu den von den Hochschulen übernommenen Aufgaben sollte u.a. die Wahl und Bestellung der Mitglieder der Hochschulleitung gehören. Nach diesem sehr weitgehenden Vorschlag sollten auch bisher vom Staat wahrgenommene Aufgaben vom Hochschulrat übernommen werden, z.B. die Genehmigung der Grundordnung und aller Prüfungs- und Studienordnungen.

Einsprüche gegen Umverteilung von Kompetenzen

Gegen die Umverteilung von Kompetenzen vom Staat bzw. den Hochschulen auf den Hochschulrat hat es vielfältigen Widerspruch aus unterschiedlicher Richtung gegeben. Rechtlich begründete Bedenken wurden im wesentlichen von Krüger (1998) vertreten. Seine Hauptargumente gegen einen Hochschulrat mit Entscheidungskompetenz sieht er in einem Verstoß gegen das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip, weil die Entscheidungsträger des Hochschulrats nicht demokratisch legitimiert seien und der Hochschulrat deswegen keinerlei Weisungen gegenüber der Hochschule aussprechen dürfe (vgl. auch Fittschen 1997). Andere Autoren stellen fest, dass mit einem mit Entscheidungskompetenz ausgestatteten Hochschulrat erstmals in der Geschichte der deutschen Universitäten einer außerhalb der Hochschule stehenden Einrichtung weitreichendste Möglichkeiten eingeräumt würden, in die Selbstverwaltung der Universitäten einzugreifen (Berchem 1998, 84). Es wird auch bezweifelt, dass es genügend Persönlichkeiten mit der erforderlichen Sachkompetenz gebe, um verantwortlich die Aufgaben eines Hochschulrates wahrnehmen zu können.

Eingriff in die Selbstverwaltung

Headhunting nach geeigneten Mitgliedern

Die tatsächlichen Erfahrungen in bezug auf die Kompetenz der Mitglieder von Hochschulräten entspricht allerdings nicht den Befürchtungen. Aus Bayern wird berichtet, dass nach der Bildung von Hochschulräten ein regelrechtes Headhunting nach geeignet

erscheinenden Mitgliedern eingesetzt habe, um sich die Kompetenz der Besten zu sichern. Auch nach anderen Erfahrungsberichten nehmen Hochschulräte ihre Aufgabe durchaus sehr ernst und geraten in Konflikt mit „ihren“ Hochschulen (Finetti 2000).

4. Fazit

Die ersten Erfahrungen mit den nach neuem Hochschulrecht gebildeten Hochschulräten sind durchweg positiv, insbesondere war wohl die Sorge unbegründet, nicht genügend ausreichend kompetente ehrenamtliche Mitglieder für eine solche Tätigkeit zu finden. Die beispielhaft skizzierten Ausgestaltungen der jeweiligen Kompetenzen der Hochschulräte machen die Vielfalt der Arbeitsfelder deutlich. Rechtliche Bedenken sind von durchschlagender Bedeutung, wenn einem Hochschulrat Entscheidungskompetenzen eines Hochschulorgans eingeräumt werden, und er als solches seine Legitimation nicht aus einer Hochschulwahl ableitet (vgl. auch Detmer 1999, 833). Die Zukunft der Hochschulräte dürfte deshalb in einem ausschließlich aus externen Mitgliedern zusammengesetzten Gremium liegen, das der jeweiligen Hochschule zur Beratung dient, jedenfalls keine Beschlusskompetenz aufweist. Während einerseits die Änderung des Hochschulrahmengesetzes für eine nicht unerhebliche Deregulierung in den organisationsrechtlichen Vorschriften gesorgt hat, finden sich unpassender Weise in den landesrechtlichen Vorschriften detailstrenge Regelungen über die Zusammensetzung und den Aufgabenumfang der Räte.

*Zukunft der
Hochschulräte*

Literatur

- Berchem, Theodor (1998): Fremdkörper Hochschulrat, in: Deutscher Hochschulverband (Hrsg.), Streitfall Hochschulrat, Bonn, S. 83-87.
- Detmer, Hubert (1999): Die Novelle des Hochschulrahmengesetzes – auch eine „Rolle rückwärts“, in: NVwZ 1999, S. 828-834.
- Deutscher Hochschulverband (Hrsg.) (1998): Streitfall Hochschulrat, Bonn.
- Finetti, Marco (2000): Wenn der Rat die Muskeln spielen lässt, in: *Süddeutsche Zeitung*, 11.01.2000.
- Fittschen (1997): Wider die Einführung von Hochschulräten, in: *Wissenschaftsrecht* 1997, S. 325 ff., auch abgedruckt in: Deutscher Hochschulverband (Hrsg.), Streitfall Hochschulrat, Bonn, S. 23-51.

Köhler, Gerd/Andreas Köpke (Hrsg.) (1997): Zwischen Globalisierung und Sponsoring. Dokumentation der 16. GEW-Sommerschule 1996, GEW-Materialien, Frankfurt/Main.

Kottusch (1999): Schweizerisches Hochschulorganisationsrecht, in: *Wissenschaftsrecht* 1999, S. 315-345.

Krüger, Hartmut (1998): Der Hochschulrat aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Deutscher Hochschulverband (Hrsg.), Streitfall Hochschulrat, Bonn, S. 69-82.

Löffler (1999): Gefährdete Autonomie, in: *DUZ* 23/1999, S. 12-13.

Zeh, Wolfgang (1973): Finanzverfassung und Autonomie der Hochschule. Hochschulfinanzierung im Spannungsfeld von Wissenschaft, Gesellschaft und Staat, Berlin.

Anschließende Artikel: Neues Steuerungsmodell und Mitbestimmung; Hochschulentwicklungsplanung; Profilbildung

Georg Classen

Integration der Behindertenförderung

Wodurch ist die aktuelle Situation Behinderter an den Hochschulen kennzeichnet? Wie viele behinderte Studierende gibt es? Welche gesetzlichen Regelungen binden die Hochschulen hinsichtlich ihrer behinderten Angehörigen? Welche Ressourcen können Hochschulen und Behinderte mobilisieren, um Studium und Beschäftigung zu fördern? Was benötigt Behindertenförderung bei der Gestaltung von Hochschulhaushalten?

1. Das Recht auf freie Wahl des Berufs, des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte

Das verfassungsmäßig garantierte Recht auf freie Wahl des Berufs, des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte (Artikel 12 GG) gilt ohne Einschränkung auch für StudieninteressentInnen, Studierende und ArbeitnehmerInnen mit einer Behinderung oder einer schweren chronischen Krankheit. Gestärkt wurde die Rechtsposition Behinderter durch das 1994 in Artikel 3 Grundgesetz neu eingefügte Benachteiligungsverbot: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ Allerdings bestehen erhebliche Defizite bei der Verwirklichung dieses Gleichheitsgrundsatzes an den Hochschulen.

Benachteiligungsverbot

Obwohl hierzu keine Untersuchungen vorliegen, gehen wir davon aus, dass der Anteil behinderter und chronisch kranker Studierender geringer ist, als es Begabung und Fähigkeiten der Betroffenen entspricht. Es hat den Anschein, dass Behinderte zum Studium höhere Leistungen als ihre nichtbehinderten KommilitonInnen erbringen müssen. Insbesondere sehr schwer Behinderte müssen zum Teil „Hochbegabung“ zeigen, um ein Studium aufzunehmen und im Studium akzeptiert zu werden.

Hochschulzugangshürden

Die Chancen Behinderter beim Zugang zum Studium dürften der von Frauen in den 50er Jahren entsprechen. Manchmal wird

Behinderten noch heute vom Studium abgeraten und ein praktischer Beruf empfohlen. Blinden werden Ausbildungen wie Masseur, Klavierstimmer oder Telefonist nahegelegt. Am schwierigsten stellt sich die Situation Gehörloser dar – mangels geeigneter schulischer Angebote schaffen es in Deutschland nur ganz wenige, die Hochschulzugangsberechtigung zu erwerben.

Ähnlich der Frauenförderung erweist sich als Konsequenz der geschilderten defizitären Situation ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung des Studiums Behinderter und chronisch Kranker als notwendig. Neben baulichen, technischen und organisatorischen Anpassungen sowie Maßnahmen zur Finanzierung des individuellen behinderungsbedingten Mehraufwandes erfordert dies die Bereitstellung entsprechender Beratungs- und Informationsangebote für Studienbewerber und Studierende, DozentInnen und Hochschulverwaltung.

Hochschule flexibler Arbeitsbereiche

Für die Beschäftigung behinderter ArbeitnehmerInnen bieten die Hochschulen aufgrund der sehr vielfältigen, oft flexibel gestaltbaren Arbeitsbereiche und -bedingungen gute Voraussetzungen. Die Beschäftigung Behinderter ist eine gesellschaftliche und gesetzliche Pflicht. Dennoch kann die Realität der Einstellung und Eingliederung behinderter ArbeitnehmerInnen an Hochschulen keineswegs als vorbildlich angesehen werden.

2. Gesetzliche Grundlagen

Grundgesetz

Die Pflicht zur Integration behinderter und chronisch kranker Studierender und ArbeitnehmerInnen ergibt sich neben dem Gleichheitsgrundsatz, dem Benachteiligungsverbot und dem Recht auf freie Berufswahl (Art. 3 und 12 Grundgesetz) auch aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 und 28 Grundgesetz) sowie den entsprechenden Bestimmungen der Länderverfassungen.

Länderverfassungen

Bauordnungen der Länder

Weiter sind die Bauordnungen der Länder zu beachten, die für neu errichtete und umfassend sanierte öffentlichen Bauten die Zugänglichkeit für Behinderte vorschreiben. Die in diesem Zusammenhang zu beachtenden Normen DIN 18024 Teil 2 (öffentliche Gebäude) und DIN 18024 Teil 1 (öffentliche Straßen/Wege/Plätze) enthalten detaillierte Vorgaben zum barrierefreien Bauen. Denkmalschutzbestimmungen dürfen schon aus verfassungsrechtlichen Gründen einer Zugänglichkeit öffentlicher Gebäude für Behin-

DIN

derte nicht entgegenstehen. Gegebenenfalls ist eine Lösung zu suchen, die die Zugänglichkeit für Behinderte unter weitgehender Berücksichtigung der Anforderungen der Denkmalschutzbehörde zu noch vertretbaren Kosten ermöglicht.

Das Schwerbehindertengesetz regelt das Anerkennungsverfahren für Schwerbehinderte sowie die gesetzliche Pflicht der Arbeitgeber, auf wenigstens 6% der Arbeitsplätze Schwerbehinderte zu beschäftigen. Für jeden pflichtwidrig nicht mit einem Behinderten besetzten Arbeitsplatz ist eine Ausgleichsabgabe von 200 DM monatlich an die Hauptfürsorgestelle abzuführen. Bei der Erfüllung dieser Pflicht „kommt dem öffentlichen Dienst eine Vorbildfunktion zu“ (so Berlins Innensenator, Rundschreiben über die Fürsorge für Schwerbehinderte, Dienstblatt v. 13.10.1988). Auch hieraus ergibt sich die Pflicht der Hochschulen, für Behinderte nicht zugängliche Gebäude entsprechend anzupassen.

*gesetzliche
Schwerbehinder-
ten-Beschäfti-
gungsquote*

Das Hochschulrahmengesetz bestimmt im Kapitel Aufgaben der Hochschulen: „Die Hochschulen wirken an der sozialen Förderung der Studierenden mit; sie berücksichtigen die besonderen Bedürfnisse von Studierenden mit Kindern und von behinderten Studierenden.“ (§ 2 Abs. 4 Satz 1 HRG). Die Landeshochschulgesetze enthalten entsprechende Maßgaben.

In einigen Landeshochschulgesetzen ist ein Anspruch auf Prüfungsmodifikationen zum Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile sowie die Tätigkeit der Beauftragten für behinderte Studierende geregelt. Nachteilsausgleichende Regelungen für Behinderte bei der Durchführung von Studium und Prüfungen können auch in Studien- und Prüfungsordnungen oder der Satzung der Hochschule geregelt werden. Der Anspruch ergibt sich auch bei fehlender Regelung in Landeshochschulgesetz und Prüfungsordnung bereits aus dem im Grundgesetz verankerten Gleichheitsgrundsatz und dem Sozialstaatsprinzip unmittelbar. Der Anspruch besteht deshalb uneingeschränkt auch bei Staatsprüfungen. (Vgl. hierzu ausführlich DSW-Beirat 1998). Eine förmliche Anerkennung der Studierenden als Behinderte nach dem Schwerbehindertengesetz ist nicht erforderlich.

*Anspruch auf
Nachteilsaus-
gleich*

3. Behinderte Studierende

Viele Behinderungen nicht sichtbar

Häufig werden wir gefragt, wie viele behinderte Studierende es an unserer Hochschule gebe – oft verbunden mit dem Hinweis, man habe hier noch nie oder fast nie einen behinderten Studierenden gesehen. Die Fragenden denken zumeist an Rollstuhlfahrer, vielleicht auch an andere Mobilitäts- oder Sinnesbehinderungen. Die meisten Behinderungen sind aber nicht sichtbar. Dies gilt z.B. bei einer Herz- oder Darmerkrankung oder bei einer Epilepsie, die als Behinderung nur im kurzen Moment des epileptischen Anfalls für andere sichtbar ist.

Studierende mit einer chronischen Krankheit

Viele Studierende, die mit einer schweren chronischen Krankheit leben, bezeichnen sich selbst nicht als „behindert“, obwohl es sich bei den Auswirkungen ihrer Krankheit zweifellos – auch im Rechtssinne – um eine Behinderung handelt. Das Spektrum der erforderlichen Nachteilsausgleiche für Studierende mit einer chronischen Krankheit unterscheidet sich grundsätzlich nicht von den bei einer „sichtbaren“ Behinderung notwendigen Hilfen. Gerade weil ihre Beeinträchtigung für andere nicht sichtbar ist, stellen sich chronisch Kranke zunächst die Frage, ob Sie ihre Behinderung, die oft eine sehr persönliche Angelegenheit ist (z.B. eine Krebserkrankung), überhaupt offenbaren sollen. Hier spielt die Angst eine Rolle, nicht mehr als „normal“ bzw. gleichwertig akzeptiert zu werden. Chronisch Kranke sind regelmäßig einem stärkeren Rechtfertigungsdruck ausgeliefert, weil sie ihre nicht offen sichtbare Krankheit und die daraus resultierenden Behinderungen den Beteiligten erst offenbaren, erklären und nachweisen müssen, um im Studium nachteilsausgleichende Regelungen zu erhalten. Chronisch Kranke sind daher in besonderem Maße auf Unterstützung durch die Hochschulen und die Beauftragten für behinderte Studierende angewiesen.

13% aller Studierenden behindert oder chronisch krank

Chronische Krankheiten und Behinderungen dürfen bei der Immatrikulation nicht erfasst werden. Bei den Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerkes geben regelmäßig etwa 2% der Studierenden an, „behindert“ zu sein, weitere 11% bezeichnen sich als „chronisch krank“. Das Ausmaß der gesundheitsbedingten Beeinträchtigung im Studium ist in beiden Gruppen etwa gleich. 9% der Studierenden mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen machen geltend, aufgrund der Krankheit oder Behinderung „stark“ oder „sehr stark“ in ihrem Studium beeinträchtigt zu sein, weitere

16% geben den Grad ihrer Beeinträchtigung im Studium als „mittel“ an (vgl. BMBF 1998).

Durchschnittlich 3% aller Studierenden an deutschen Hochschulen sind infolge einer chronischen Krankheit oder Behinderung mittel, stark oder sehr stark im Studium beeinträchtigt. Mindestens diese Studierenden sind dringend auf entsprechende Beratung und Unterstützung durch die Hochschulen angewiesen. Auf eine förmliche Anerkennung der Schwerbehinderung kommt es für die Bereitstellung der hier erläuterten Hilfen durch die Hochschulen nicht an, maßgeblich ist vielmehr die – erforderlichenfalls durch ärztliches Zeugnis zu belegende – Beeinträchtigung im Einzelfall und der sich daraus ergebende konkrete Bedarf an Hilfen und nachteilsausgleichenden Regelungen.

*Beratungs- und
Unterstützungs-
bedarf*

3.1. Maßnahmen zur Förderung behinderter und chronisch kranker Studierender

Voraussetzung für die Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes beim Zugang Behinderter und chronisch Kranker zum Hochschulstudium ist die Beseitigung bestehender Barrieren und die Bereitstellung individueller organisatorischer und finanzieller Hilfen und Nachteilsausgleiche. Die Kultusministerkonferenz und die Hochschulrektorenkonferenz haben detaillierte Maßnahmekataloge zur Förderung behinderter Studierender als Empfehlungen an die deutschen Hochschulen vorgelegt (KMK 1982 und 1995, WRK 1986). Das Spektrum der erforderlichen Maßnahmen umfasst nach diesen Empfehlungen

*KMK- und
HRK-Empfehlungen*

- die studienvorbereitende, studienbegleitende und berufsvorbereitende Beratung,
- bauliche und technische Maßnahmen wie die Zugänglichkeit und behindertengerechte Ausstattung der Hochschulen,
- ein ausreichendes Angebot an behindertengerechten Wohnheimplätzen und Wohnungen, zugängliche Mensen und Cafeterien,
- technische Hilfen wie Mikroportanlagen für Hörbehinderte, sehbehinderten- und blindengerechte Computerarbeitsplätze in Rechenzentren und Bibliotheken,
- die Bereitstellung von Assistenzkräften für mobilitätsbehinderte, blinde oder gehörlose Studierende,

- nachteilsausgleichende Regelungen bei Studien- und Prüfungsleistungen (Zulassung inhaltlich gleichwertiger Prüfungsleistungen in einer anderen Form, Gewährung verlängerter Prüfungszeiten, modifizierte Anwesenheitsregelungen in Lehrveranstaltungen, erforderlichenfalls Modifikationen bei Praktika usw.) sowie
- Informationsangebote und -veranstaltungen für behinderte Studieninteressierte, Studienanfänger und für Absolventen, die Förderung studentischer Selbsthilfegruppen und Initiativen Behinderter und Nichtbehinderter sowie integrative Angebote im Rahmen des Hochschulsports.

3.2. Beauftragte für behinderte Studierende

*KMK und HRK
zur Tätigkeit der
Beauftragten*

Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) und die Kultusministerkonferenz (KMK) empfehlen den Hochschulen, Behindertenbeauftragte für Studierende zu benennen (KMK 1982 und 1995, WRK 1986). Die Behindertenbeauftragten sollen demnach

- die Anschaffung einer Grundausstattung an apparativen, technischen und personellen Hilfen für Behinderte initiieren,
- bei der behindertengerechten Ausstattung der zentralen wissenschaftlichen Dienstleistungen (Bibliotheken, Rechenzentren, Sprachlabors etc.) mitwirken,
- über Möglichkeiten beraten, individuelle technische und personelle Hilfen über externe Kostenträger zu beschaffen,
- im Bereich der Lehre spezifische Projekte anregen, die die Probleme von Behinderten aufgreifen,
- bei Maßnahmen zur Integration an Hochschule und Hochschulort mitwirken (Hochschulsport, Orientierungsveranstaltungen, Freizeiten und Wochenendseminare)
- mit anderen Hochschulen zum regionalen und überregionalen Erfahrungsaustausch zusammenarbeiten, und
- zur Erfüllung der genannten Aufgaben ein Netz von Kooperationspartnern innerhalb und außerhalb der Hochschule aufzubauen (Studienberatung, Prüfungsämter, studentische Selbstverwaltung, Auslandsamt, Sozialleistungsträger und Arbeitsämter, Schulen, Behindertenverbände, Studentenwerk u.a.).

Um die komplexen Aufgabenfelder wahrzunehmen, sollten die Behindertenbeauftragten nach Empfehlung der HRK direkt der Hochschulleitung zugeordnet sein oder bei allen Angelegenhei-

ten die behinderte Studierende betreffen, einbezogen werden. Jedenfalls an größeren Hochschulen wird es nach Auffassung der HRK notwendig sein, auch Sachmittel und zusätzliche Stellen für eine hauptamtliche Tätigkeit des Behindertenbeauftragten bereitzustellen und dies in den Landeshaushalten zu berücksichtigen.

Die Mehrzahl der deutschen Hochschulen ist der Forderung nach Benennung von Beauftragten für behinderte Studierende nachgekommen (vgl. <http://www.studentenwerke.de/beratung/index.htm>). Bei der Umsetzung der sonstigen von KMK und HRK empfohlenen Maßnahmen sind allerdings noch immer große Mängel festzustellen (vgl. KMK 1995).

3.3. Sozialleistungen für behinderte Studierende – kein Ersatz für behindertengerechte Strukturen an den Hochschulen

Behinderte Studierende können Sozialleistungen zur beruflichen Eingliederung in der Regel nur im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 39ff. Bundessozialhilfegesetz erhalten. Denkbare Leistungen sind ein behindertengerechtes KFZ oder ein Behindertenfahrdienst, ein sehbehinderten- oder blindengerechte häusliche PC-Ausstattung und/oder die Kosten für eine individuelle Assistentkraft im Studium.

Hilfen des Sozialamtes

Das BAföG sieht – außer evtl. einer verlängerten Förderungsdauer (§ 15 Abs. 3 BAföG) – keine Leistungen für den behinderungsbedingten Mehrbedarf vor. Weil behinderte Studierende zumeist seit Geburt oder durch Krankheit beeinträchtigt sind, haben sie in der Regel keine Vorleistungen/Vorversicherungszeiten usw. erbracht, um in den Genuss der besseren Rehabilitationsleistungen der Arbeitslosen-, Renten- oder Unfallversicherung, der Schwerbehindertenausgleichsabgabe oder der „Kriegsopferversorgung“ nach dem Bundesversorgungsgesetz zu gelangen.

Individuelle Sozialleistungen sind kein Ersatz für behindertengerechte Strukturen an den Hochschulen. Behinderte und chronisch kranke Studierende und ArbeitnehmerInnen sind auf ein entsprechendes Beratungsangebot an den Hochschulen und auf die Unterstützung durch KollegInnen, Personalstelle und Personalvertretungen sowie durch Verwaltung, Dozenten und Prüfungsämter angewiesen.

Hilfen der Hochschulen

Behinderte und chronisch kranke Studierende sind auf spezifische organisatorische Hilfen und nachteilsausgleichende Regelungen bei der Durchführung von Studium, Praktika und Prüfungen angewiesen. Sie sind ebenso wie behinderte ArbeitnehmerInnen auf zugängliche Gebäude und geeignete, angepasste (Computer-)Arbeitsplätze (z.B. für Sehbehinderte und Blinde) in Rechenzentren und Bibliotheken sowie auf mit Rollstuhl und/oder einer Gehbehinderung sicher nutzbare Labors angewiesen. Hör- und sehgeschädigte Studierende sind darauf angewiesen, dass Dozenten ihnen zusätzliche Unterrichtsmaterialien (Bücher und Skripte) in geeigneter Form zur Verfügung stellen. Blinde Studierende benötigen zudem einen Umsetzungsdienst, um Skripte und Bücher in Braille zu erhalten.

Bei Baumaßnahmen sind neben den Bedürfnissen von Rollstuhlfahrern auch die von Gehbehinderten, Hör- und Sehgeschädigten und von chronisch Kranken zu berücksichtigen. Dies bedeutet die Installation integrativer Orientierungssysteme für Sehende, Sehbehinderte und Blinde, die Bereitstellung bzw. Installation für Hörgeschädigte kompatibler FM-Übertragungssysteme (Microportanlagen zum Anschluss an das individuelle Hörgerät) sowie für chronisch Kranke die Bereitstellung von Ruheräumen mit einer Liege und einem Waschbecken (etwa zum Ausruhen bei Rückenschäden, oder um bei bestimmten chronischen Erkrankungen eine Behandlungsmöglichkeit an der Hochschule zu haben).

4. Behinderte ArbeitnehmerInnen

Schwerbehindertenvertrauensmänner und -frauen

Beauftragter des Arbeitgebers

In Betrieben mit mindestens fünf Schwerbehinderten (vgl. § 1 SchwbG) ist eine von den behinderten Beschäftigten zu wählende Schwerbehindertenvertretung einzurichten. Wahlberechtigt sind alle in dem Betrieb beschäftigte, nach dem Schwerbehindertengesetz als behindert anerkannte Mitarbeiter. Die Einzelheiten regelt §§ 23 bis 29 SchwbG. Der oder die Schwerbehindertenvertrauensmänner und -frauen sind unter Fortzahlung der Bezüge freizustellen, soweit es zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Um das Ziel der Beschäftigung und Eingliederung behinderter ArbeitnehmerInnen zu realisieren, sollen Arbeitgeber, Personalrat und Schwerbehindertenvertretung eng zusammenarbeiten (§ 29 SchwbG).

Der Arbeitgeber hat einen Beauftragten zu bestellen, der ihn in Angelegenheiten der Schwerbehinderten vertritt (§ 28 SchwbG). Dieser Vertreter wird zumeist ein Mitarbeiter der Personalabteilung sein. Er kann (als Arbeitgebervertreter) keinesfalls die Arbeit der Schwerbehindertenvertretung (als Arbeitnehmervertretung) ersetzen, sondern ist ihr Verhandlungspartner.

Auch der Personalrat hat gemäß § 23 SchwbG die Pflicht, die Eingliederung Schwerbehinderter zu fördern. Er hat insbesondere darauf zu achten, dass der Arbeitgeber seine Beschäftigungspflicht nach §§ 5 und 6 SchwbG und seine Pflichten zur Schaffung angemessener Arbeitsbedingungen für Behinderte und zur behindertengerechten Ausstattung der Arbeitsplätze (§ 14 SchwbG) erfüllt. Der Personalrat wirkt auf die Wahl einer Schwerbehindertenvertretung hin.

Personalrat

4.1. Maßnahmen zur Förderung behinderter und chronisch kranker ArbeitnehmerInnen

Arbeitgeber sind verpflichtet, die Arbeitsräume so einzurichten und zu unterhalten sowie den Arbeitsplatz mit den erforderlichen technischen Arbeitshilfen auszustatten und den Betrieb so zu regeln, dass wenigstens die vorgeschriebene Zahl Schwerbehinderter dauernde Beschäftigung finden kann (§ 5 Abs. 1 und § 14 Abs. 3 Schwerbehindertengesetz).

ArbeitnehmerInnen und Arbeitgeber können unter bestimmten Voraussetzungen bei der Hauptfürsorgestelle aus Mitteln der Schwerbehindertenausgleichsabgabe finanzierte Leistungen zur Förderung der Einstellung und Beschäftigung Behinderter beantragen. Nach dem Schwerbehindertengesetz und der „Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung“ werden Leistungen zur Förderung der Aufnahme einer Berufstätigkeit gewährt, z.B. Zuschüsse für die behindertengerechte Ausstattung/Umbau eines Arbeitsplatzes, für eine persönliche Arbeitsplatzassistenten etwa für einen blinden ArbeitnehmerInnen oder Zuschüsse für ein behindertengerechtes KFZ. Voraussetzung ist die Anerkennung des Arbeitnehmers als schwerbehindert. Behinderte mit einem Grad der Behinderung von mindestens 30, aber weniger als 50 können nach § 2 SchwbG beim Arbeitsamt eine Gleichstellung beantragen, um ebenfalls eine Förderung zu erhalten.

*Hilfen der
Hauptfürsorge-
stelle*

*Hilfen des
Arbeitsamtes*

Die Arbeitsämter fördert Behinderte bevorzugt in allen einschlägigen Programmen nach Arbeitsförderungsgesetz (Sozialgesetzbuch III), wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Förderung der Arbeitsaufnahme, Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), Eingliederungszuschüsse, Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose, Berufliche Weiterbildung und Umschulung, Berufliche Eingliederung Behinderte sowie der „freien Förderung“ nach § 10 SGB III. Aus diesen Programmen können ArbeitnehmerInnen und Arbeitgeber Zuschüsse beantragen.

Andere Sozialleistungsträger

Eine förmliche Anerkennung als Schwerbehinderter ist für die Förderung nach dem SGB III nicht erforderlich, da der Behindertensbegriff im SGB III weiter gefasst ist als im SchwbG. Arbeitsämter wie Hauptfürsorgestellen sind verpflichtet, ArbeitnehmerInnen und Arbeitgeber bei der Beantragung infragekommender Hilfen zu beraten.

Bei Vorliegen der individuellen Anspruchsvoraussetzungen können zudem Leistungen zur beruflichen Eingliederung Behinderter aus der gesetzlichen Renten- oder Unfallversicherung, nach dem Bundesversorgungsgesetz oder dem Bundessozialhilfegesetz (Programm „Hilfe zur Arbeit“ nach § 19 f. BSHG; Eingliederungshilfen für Behinderte nach § 39ff. BSHG) in Frage kommen. Auch hier sind die Leistungsträger zur Beratung Anspruchsberechtigter verpflichtet.

Sofern die nach dem SchwbG vorgeschriebene Beschäftigungsquote noch nicht erfüllt ist, fällt mit der Einstellung behinderter Mitarbeiter auch die entsprechende Schwerbehindertenausgleichsabgabe weg. Im Falle der Einstellung außergewöhnlich schwer Behinderter ist eine Mehrfachanrechnung möglich (§§ 6 und 10 SchwbG).

Programme der Europäischen Kommission

Schließlich kommen Maßnahmen und Programme der Europäischen Kommission zur Beschäftigungsförderung in Frage. Die Beschäftigungsförderungsprogramme des Europäischen Sozialfonds (ESF) und das EU-Programm „EQUAL“ dienen der beruflichen Integration besonders ausgegrenzter Personenkreise. Nach diesen Programmen werden insbesondere ausländische Jugendliche, Frauen als Berufsrückkehrerinnen sowie Behinderte gefördert. Die Fördermittel werden über die Arbeitsministerien der Länder und die Arbeitsämter vergeben.

5. Konsequenzen für die Hochschulhaushalte

Neubauten und umfassende Sanierungsmaßnahmen müssen aufgrund der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften generell behindertengerecht ausgeführt werden. Zusätzliche Kosten ergeben sich daher im Baubereich für Einzelmaßnahmen wie z.B. eine Rampe, eine Behindertentoilette oder einen Aufzug, die keine Bestandteile ohnehin durchgeführter größerer Baumaßnahmen sind. Die Hochschulen sind zur Realisierung auch solcher Einzelmaßnahmen rechtlich verpflichtet – spätestens sobald ein konkreter Bedarf besteht (behinderter Student oder behinderter Beschäftigter). Der Behindertenbeauftragte und die zuständige Bauabteilung sollten schon vor Studienbeginn bzw. vor Arbeitsaufnahme eine Begehung bzw. Berollung vor Ort durchführen, um die notwendigen Baumaßnahmen festzulegen.

Baumaßnahmen

Zeitweise wurden behindertengerechte Baumaßnahmen auch aus Hochschulsonderprogrammen gefördert. Im Übrigen erscheint es sinnvoll, diese Maßnahmen aus dem normalen Bauhaushalt der Hochschule bzw. des Landes zu finanzieren. Da nachträgliche Umbauten Mehrkosten zur Folge haben, ist vor allem darauf zu achten, dass alle ohnehin durchzuführenden Baumaßnahmen konsequent behindertengerecht ausgeführt werden. Bereits in Planungsstadium sollten alle Baumaßnahmen auf Einhaltung der Vorschriften der DIN 18024 Teil 2 überprüft werden. Bei Bauabnahme ist zu prüfen, ob die Vorgaben entsprechend realisiert wurden. Da erfahrungsgemäß in der Praxis die Anforderungen an behindertengerechtes Bauen oft nur mangelhaft berücksichtigt werden, hat z.B. die Bauabteilung der FU Berlin im Rahmen eines Werkvertrages einen entsprechend spezialisierten Architekten als „Sonderfachmann“ mit der Beratung aller Beteiligten bei der behindertengerechten Planung und Durchführung aller Baumaßnahmen beauftragt.

*Mehrkosten
durch nachträgliche
Umbauten*

Es kann beispielsweise Sinn machen, im Rahmen der Sanierung von Sanitäranlagen auch dann eine behindertengerechte Toilette zu realisieren, wenn die behindertengerechte Erschließung des Gebäudes (z.B. durch einen Aufzug) erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich ist. Oft ist es zudem kostengünstiger, anstelle einer insgesamt behindertengerechten Sanierung der Sanitäranlagen behindertengerechte Einzeltoiletten nach DIN 18024 Teil 2 vorzusehen. Wenn in ein separat zugängliches behindertengerechtes Einzel-WC eine

Toiletten

Waschgelegenheit integriert ist und die WC-Einheit insgesamt von innen abschließbar ist, wird auch deren Nutzung für beide Geschlechter für zumutbar gehalten. Eine solche Toilette kann zudem mit einem Klapp Tisch versehen als Babywickelraum genutzt werden.

Parkplätze

Sofern aufgrund der örtlichen Verhältnisse behindertengerechte Parkplätze nur auf öffentlicher Straße angelegt werden können, bedarf es lediglich eines den entsprechenden Bedarf begründenden Antrages der Hochschule an die Stadtverwaltung und die örtliche Polizeibehörde. Die Hochschule muss in diesem Fall keine Kosten tragen.

Aufzüge

Aufzüge zur Überwindung weniger Etagen können als „vereinfachte Personenaufzüge“ nach der Aufzugsnorm TRA 1300 (Technische Regeln Aufzüge 1300) zugleich energie- und kostensparend zur Hälfte der sonst erforderlichen Kosten ausgeführt werden. Treppenraupen haben sich in der Praxis wegen der großen Unfallgefahr und der komplizierten Handhabung als völlig unbrauchbar erwiesen, sie stellen im öffentlichen Bereich keinesfalls eine geeignete Hilfe dar. *DIN 18024*

Zudem sind eine Reihe weiterer Anforderungen zu berücksichtigen. So müssen insbesondere Außentüren sowie innenliegende feuerhemmende Türen leicht zu öffnen sein, ggf. sind Automattüren nötig. Bedienelemente müssen in erreichbarer Höhe montiert sein. Bewegungsflächen und Rettungswege müssen auch für Rollstuhlfahrer verfügbar sein. Hinzu kommen Orientierungshilfen für Sehbehinderte und Blinde sowie eine auch für Hörgeschädigte geeignete Akustik und Beleuchtung und Hörsäle. Die baulichen Anforderungen sind in der DIN 18024 Teil 1 und 2 detailliert festgelegt.

Nachteilsausgleich in Studium und Prüfungen

Organisatorische Nachteilsausgleiche bei der Zulassung in NC-Fächern (Härtefallquote) und der Durchführung von Studium, Praktika und Prüfungen (Verlegung von Lehrveranstaltungen in zugängliche Räume, Zeit- und Fristverlängerung bei Prüfungen, ggf. kombiniert mit individuellem Raum für Klausur, Bereitstellung von zusätzlichen Studienmaterialien/Skripten durch DozentInnen etc. etc.) haben sicherlich einen Mehraufwand an Beratung und Betreuung für DozentInnen und Verwaltung zur Folge. Diese Nachteilsausgleiche dürften dennoch keine unmittelbaren haushaltsmäßigen Folgen haben, da die Bereitstellung der genannten Hilfen als Dienstpflicht der Beteiligten anzusehen ist.

Entsprechend der Empfehlungen von HRK und WRK sind an allen Hochschulen Beauftragte für behinderte und chronisch kranke Studierende zu benennen, ihre Aufgaben sind in den Empfehlungen festgeschrieben. Die Beauftragten für behinderte Studierende können ihre anspruchsvolle Beratungsarbeit für Studierende, DozentInnen und Hochschulverwaltung ebenso wie eine wirksame Lobbyarbeit innerhalb und außerhalb der Hochschule nach den vorliegenden Erfahrungen nur dann effektiv und zur Zufriedenheit der Betroffenen wahrnehmen, wenn sie ihre Aufgabe hauptberuflich wahrnehmen. Entsprechende Personalmittel sind daher zumindest an den mittleren und größeren Hochschulen vorzusehen. Denkbar ist neben einer Anbindung direkt bei der Hochschulleitung auch eine Anbindung in der zentralen Studienberatung.

*Beratungs-
angebote*

Weitere Beratungsangebote sind im Rahmen der Sozialberatung des Studentenwerks sowie im Rahmen der studentischen Selbstverwaltung denkbar. Diese Angebote können aber keinen Ersatz für die Beauftragten für behinderte Studierende darstellen. Die gesetzliche geregelte Tätigkeit der Schwerbehindertenvertretung umfasst grundsätzlich andere Aufgabengebiete als die der Beauftragten für behinderte Studierende. Weil es sich um ein Wahlamt handelt, ist eine Personalunion mit dem Beauftragten für behinderte Studierende wenig sinnvoll. Da die Schwerbehindertenvertretung eine gesetzliche Pflichtaufgabe ist, bestehen bezüglich deren Tätigkeit für den Arbeitgeber keine finanziellen Spielräume – die Kosten hat der Arbeitgeber zu tragen (§ 26 Abs. 4 und 8 SchwbG). Für die Tätigkeit des Arbeitgeberbeauftragten nach § 28 SchwbG dürften demgegenüber keine zusätzlichen Kosten anfallen, da es sich um eine Tätigkeit handelt, die ohnehin zu den Aufgaben der Personalabteilung zählt.

Die behindertengerechte Einrichtung von Arbeitsplätzen muss in der Regel aus den Haushalten der Hochschulrechenzentren, Bibliotheken und Institute (soweit es Laborbereiche für Studierende betrifft, sowie der jeweiligen Beschäftigungsstelle (soweit es ArbeitnehmerInnen betrifft – ggf. ergänzt durch die erläuterten Hilfen nach SchwbG usw.) finanziert werden. Dies betrifft behindertengerechte Anpassungen von PC-Arbeitsplätzen für Sehbehinderte, Blinde oder spastisch Behinderte, spezielle Arbeitsstühle (Bürostühle bei Rückenschäden, höhenverstellbare Arbeitsstühle bzw. Spezialrollstühle um z.B. in Labors die Sitzposition auf Stehhöhe anheben zu können) usw.

*behindertenge-
rechte Ausstat-
tung der Arbeits-
plätze*

- Bibliotheken* Die Bibliotheken müssen die besonderen Bedürfnisse behinderter und chronisch kranker Studierender berücksichtigen. Dies kann etwa durch die Reservierung geeigneter Arbeitsplätze, verlängerte Leihfristen, telefonische Verlängerungsmöglichkeiten und ggf. die Möglichkeit zum Ausleihen von Präsenzbeständen geschehen. Die Bibliotheksordnung der FU Berlin z.B. enthält eine entsprechende Klausel.
- Blindenarbeitsplätze* An vielen Hochschulen wurden in den letzten Jahren Computerarbeitsplätze für Sehbehinderte und Blinde neu geschaffen. Die Arbeitsplätze sind mit sehbehinderten- und blindengerechten Lesegeräten und Computertechnik (Fernsehlesegerät, Großbildschirm, Scanner zur Texterfassung mit Sprachausgabe, Brailledrucker, Brailledisplay, Zugang zu Internet und Bibliothekskatalog) ausgestattet.
- individuelle technische und persönliche Hilfen* Die Einstellung behinderter Beschäftigter ist für Arbeitgeber nicht nur gesetzliche Pflicht, sie sollte auch eine Selbstverständlichkeit sein. Sie kann zudem finanziell attraktiv sein, da neben dem Wegfall der Schwerbehindertenausgleichsabgabe eine Förderung nach dem SchwbG und dem SGB III beantragt werden kann. Die Hilfen durch Sozialleistungsträger sind in den vorigen Abschnitten erläutert. Sie können die in diesem Abschnitt beschriebenen institutionellen Hilfen durch die Hochschule ergänzen, aber nicht ersetzen.
- Hilfsmittelpools* An einigen Hochschulen existieren Hilfsmittelfonds oder -pools für behinderte Studierende. So verfügt das Studentenwerk Berlin über einen hochschulübergreifenden Hilfsmittelpool: aus diesem können Hilfsmittel, die zur Überbrückung der Bearbeitungsdauer der Anträge bei den Sozialleistungsträgern zur Kompensation behinderungsbedingter Einschränkungen erforderlich sind – Notebooks und PCs, tragbare Tastaturen, Braillezeilen und Brailledrucker, Lesegeräte, Mikroportanlagen und Schreibtelefone –, ausgeliehen werden. Soweit man diese Hilfen nicht mehr zu den Pflichtaufgaben der Hochschulen nach den Hochschulgesetzen zählen möchte, sind hierfür besondere Finanzierungsmodelle notwendig.
- Umsetzungsdienste für sehbehinderte und Blinde* An einer Reihe von Hochschulen existieren Umsetzungsdienste für Sehbehinderte und Blinde, die Studienmaterialien und Literatur auflesen oder in Brailleschrift umsetzen. Die Servicestellen bieten auch Unterstützung an bei der Arbeit mit blindengerechten Com-

puterausstattungen. Oft sind diese Dienste Universitätsbibliotheken angegliedert, teilweise gehören sie zur zentralen Studienberatung oder zur Hochschulverwaltung.

Der Hochschulsport sollte die Bedürfnisse Behinderter und Nichtbehinderter sowie chronisch Kranker berücksichtigen. Denkbare Angebote als Integrationssport sind z.B. Rollstuhlsport, Wassergymnastik, Yoga, Skilanglaufreisen, Paddeln, Bogenschießen, Go, Schach sowie Segeln für Körperbehinderte. Eine Beratung für Übungsleiter und für Interessenten an allen Hochschulsportveranstaltungen zu Fragen der Teilnahme und Integration Behinderter und chronisch Kranker durch eine/n MitarbeiterIn ist wünschenswert. Die Sportangebote werden aus Haushaltsmitteln und aus sozial gestaffelten Teilnehmergebühren finanziert.

Hochschulsport

Zu den Aufgaben des Studentenwerks gehört es, ein ausreichendes Angebot an behindertengerechten Appartements bzw. Wohnheimplätzen sicherzustellen. Im Rahmen der Sozialberatung sind auch behinderte und chronisch kranke Studierende in Fragen der Studienfinanzierung und der Wohnungsversorgung zu beraten, auch die Förderung studentischer Interessengruppen Behinderter und chronisch Kranker gehört zu den Aufgaben des Studentenwerks. Für die soziale Beratung sind entsprechende Personalmittel erforderlich. Mensen und Cafeterien sind für Behinderte zugänglich zu bauen und einzurichten; die Speisepläne sollten für Allergiker wichtige Angaben über ggf. verwendete Zusatzstoffe (z.B. Natriumglutamat) sowie nach Möglichkeit Hinweise für Diabetiker enthalten.

Aufgaben des Studentenwerks

Literatur

Bayerisches Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde (Hrsg.): Öffentlich zugängliche Gebäude und Arbeitsstätten. Leitfaden zur DIN 18024 Teil 2 Ausgabe November 1996 für Architekten, Fachingenieure und Bauherren. Bezug: Bayerisches Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde, Franz-Josef-Strauß-Ring 4, 80539 München, Tel. 089-2192-3320, Fax -13687 (kostenlos).

Beschluss der KMK vom 8.9.1995: Bericht zum Stand der Umsetzung der KMK-Empfehlung Verbesserung der Ausbildung Behinderter im Hochschulbereich.

Bundesarbeitsgemeinschaft hörbehinderter Studenten und Absolventen (BHSA) (Hrsg.): Handbuch für hörbehinderte Studierende. 3. Aufl. 1996. Bezug: BHSA, Hinter der Hochstätte 2a, 65239 Hochheim, Tel. 06146-835537, Fax 835538, Internet: <http://www.bhsa.de>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Gesundheitliche Beeinträchtigungen im Studium, in: Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 15. Sozialerhebung des DSW, S. 469 ff., Bonn 1998. Volltext im Internet: <http://www.his.de/soz15>

Deutsches Studentenwerk, Beratungsstelle für behinderte Studierende (Hg.): Behinderte studieren, 5. Aufl. 1998. Bezug: DSW, Weberstr. 55, 53113 Bonn, Tel. 0228-26906-62, Fax 264062 (kostenlos), Internet: <http://www.studentenwerke.de/beratun/index.htm>

DSW-Beirat (1998): Prüfungsmodifikationen als Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile. Empfehlungen des Beirates der Beratungsstelle für behinderte Studienbewerber und Studenten des DSW, in: DSW (Hg.), Behinderte studieren, a.a.O., S. 174ff.

Empfehlung der KMK vom 26.5.1982: Verbesserung der Ausbildung Behinderter im Hochschulbereich, in: DSW (Hg.), Behinderte studieren, a.a.O., S. 161ff.

Empfehlungen der WRK vom 3.11.1986: Hochschule und Behinderte, in: DSW (Hg.), Behinderte studieren, a.a.O., S. 170ff.

Freie Universität Berlin (Hg.): Mit Behinderungen und mit chronischen Krankheiten studieren, Berlin 1999. Volltext im Internet: <http://www.fu-berlin.de/studium/behinderung>.

Anschließende Artikel: Neues Steuerungsmodell und Mitbestimmung; Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt

Achim Brötz

Die Einführung neuer EDV-Systeme aus der Sicht des Personalrats

Warum soll die Personalvertretung sich in Organisation und Beschaffung neuer EDV-Systeme einschalten? Wo liegen dabei typischerweise die Konfliktpunkte, wo etwaige Interessenüberlappungen zwischen Hochschulleitung und Personalrat? Welche Fragen sollten das EDV-Engagement des Personalrats leiten?

Jede Einführung oder Ersetzung von EDV-Systemen an einem Arbeitsplatz kann eine Vielzahl von Auswirkungen haben. Nicht nur für den direkt Betroffenen, den Arbeitnehmer an diesem Arbeitsplatz, sondern unter Umständen auch für Kolleginnen und Kollegen weit entfernt davon in der Hochschule, genauso wie für Kunden und Lieferanten. Die möglichen Auswirkungen sind vielfältig, nur schwer zu überschauen, vielfach harmlos, aber in ihrer Gesamtheit wichtig genug, dass sich der Betriebs- oder Personalrat bereits im Vorfeld ein möglichst detailliertes Bild davon machen sollte.

Unter EDV-Systemen wird im folgenden jeweils Hard- und Software gemeinsam verstanden, auch wenn in den meisten Fällen die Software die wesentlicheren Auswirkungen haben dürfte. Die Hardware sollte aber schon deshalb nicht aus den Augen gelassen werden, weil sie sowohl in Bezug auf ergonomische Fragen als auch zunehmend durch „inhärente Funktionalitäten“ bedeutsam wird.

Es können hier nicht alle Aspekte von EDV-Systemen betrachtet und noch weniger alle Möglichkeiten ihrer Funktionalität auf Vor- und Nachteile abgeklopft werden. Dazu sind die Systeme zu unterschiedlich und zu komplex, die Einsatzzwecke zu vielfältig. Wenn nicht zufällig eine durch die Neueinführung direkt betroffene Kollegin auch im Personalrat ist oder diesem zumindest beratend zur Verfügung steht, wird es der Personalrat immer sehr schwer haben, das geplante EDV-System ausreichend zu kennen, um alle Aspekte beurteilen zu können. Aus diesen Gründen ist es

nicht möglich, einen kompletten Fragekatalog zusammenzustellen. Stattdessen wird versucht, möglichst in passender zeitlicher Abfolge die wichtigsten Aspekte in Form von Fragen vorzustellen, an denen sich ein Personalrat orientieren bzw. die er als Einstieg in die Gespräche mit der Hochschulleitung und der Hersteller- bzw. Lieferfirma nutzen kann.

Zeitablauf und Zielsetzungen

Wichtig ist zunächst die Frage des zeitlichen Ablaufs: Je früher der Personalrat sich mit dem geplanten EDV-System befasst, umso eher hat er eine Chance, Einfluss zu nehmen, und umso weniger gerät er am Ende aus den bekannten ökonomischen Gründen unter Zeitdruck. Darauf folgt die Frage nach den jeweils angestrebten Zielen.

1. Die Zielsetzungen des Einsatzes neuer Systeme

Interessenvertretung, nicht Fortschrittsverbinderung

Jedes System kann einen Arbeitsplatz verbessern (beispielsweise unter ergonomischen Aspekten), die Arbeit verdichten, Arbeitsabläufe verbessern, Arbeitszusammenhänge zerlegen oder zusammenführen, die Arbeit verlagern innerhalb oder auch außerhalb des Betriebes, oder auch den Arbeitsplatz schlicht vernichten. Es ist die Aufgabe der Personalräte, die Interessen der Beschäftigten zu vertreten; es kann nicht ihre Aufgabe sein, Fortschritt zu behindern, das wäre auf Dauer auch nicht aussichtsreich. Aber fast bei jedem Fortschritt gibt es Gewinnaspekte sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer. Vorteile des neuen Systems, die dem Arbeitgeber nicht nutzen, wird er nicht von sich aus aufgreifen. Andererseits braucht er manche Funktionalität gar nicht. Veränderungen, die nicht akzeptiert werden von den Beschäftigten, kosten die Hochschule unter Umständen viel Geld oder stellen gar die gesamte Maßnahme in Frage. Hier liegt die Chance für Personalräte sicherzustellen, dass auch die Beschäftigten von den Veränderungen profitieren.

Interessenabgleich

2. Der Schnittpunkt zwischen Mensch und Maschine

2.1. Welche Software(module) soll(en) auf welchen Rechnern eingesetzt werden?

Fragen, die hier gestellt und beantwortet werden müssen, sind insbesondere: Werden alte Systeme abgelöst? Welche Funktionen sind neu, und welche davon begründend für den Wechsel? Genau zu achten ist auf etwaige Typenbezeichnungen und Versionsnummern: gerade bei komplexen Systemen gibt es häufig mehrere Versionen, die in aufsteigender Reihenfolge nicht nur teurer, sondern manchmal drastisch leistungsfähiger werden. Personalvertretungen sollten darauf bestehen, dass ihnen frühzeitig Herstellerprospekte ausgehändigt werden. Viele Herstellerfirmen liefern europa- oder gar weltweit und haben teilweise Grundfunktionalitäten eingebaut, die nicht unbedingt überall gebraucht werden oder in manchen Ländern nicht genutzt werden dürfen, beispielsweise aus datenschutzrechtlichen Gründen. Trotzdem werden vielfach immer die Komplettsysteme verkauft, und die Verantwortung für den Einsatz bzw. die Freischaltung von Funktionalitäten liegt beim Kunden und damit auch beim Personalrat.

*Software-
Funktionalitäten*

Insbesondere im Öffentlichen Dienst ist dringend anzuraten, als Personalrat frühzeitig zu klären, wer die Systeme bestellt und bezahlt und damit eventuell über den Einsatz entscheidet. Bei Telefonanlagen etwa kann dies das Staatliche oder Kommunale Hochbauamt sein statt der eigenen Dienststelle. Es ist auch keine Seltenheit, dass beispielsweise eine Oberfinanzdirektion sich auf den Standpunkt stellt, ein System sei als Ganzes angeschafft worden und deshalb auch komplett zu nutzen, und sich auf diese Art das „Abschalten“ eines Moduls schwierig gestaltet.

*Wer entscheidet
über den Ein-
satz?*

Wenn konkret die Fragen gestellt werden: wer wird das neue System bedienen, und wessen Einsatz als tatsächliche/r Anwender/in ist geplant?, dann wird meist sichtbar, ob Arbeit verlagert oder verdichtet und ob Arbeitsabläufe verändert werden sollen.

2.2. Genügt die Nutzeroberfläche des Systems den ergonomischen Anforderungen?

Ergonomie

Bevor sich Personalvertretungen anspruchsvollen inhaltlichen Fragen widmen können, müssen sie die elementaren Fragen gecheckt haben. Das sind bei der Nutzung von Computern und sonstigen technischen Geräten die ergonomischen Aspekte, also die Fragen danach, ob die Geräte zureichend dem Nutzer angepasst sind – und nicht der Nutzer sich den Geräten anpassen muss.

Sind Bildelemente wie Farben oder Schriftgröße durch den Anwender individuell (!) einstellbar? Entspricht der Aufbau der Software und die mögliche Nutzung dem vorgesehenen und angemessenen Arbeitsablauf? Ist die Nutzung möglich ohne ein Maß an Konzentration, das auf Dauer rasch ermüden würde? Sind Kontrast und Helligkeit leicht verstellbar? Entspricht die Tastatur ergonomischen Anforderungen? Ist der Bildschirm schwenk- und kippbar? Stimmen Höhe und Tiefe des Bildschirmarbeitsplatzes, ist die Position von Tastatur und Bildschirm veränderbar durch den Benutzer? Zur Beantwortung dieser Fragen kann im übrigen auf die Europäische Bildschirmarbeitsplatzrichtlinie, aber auch auf Schriften der Berufsgenossenschaften verwiesen werden.

*Europäische
Bildschirm-
Arbeitsplatz-
richtlinie*

3. Daten und Datenzugriff

3.1. Welche Daten enthält die Software ggf. selbst, und welche Daten werden damit eingegeben, gesammelt oder verarbeitet?

Datenarten

Bei dieser Frage sind sowohl inhaltliche Daten relevant (z.B. bei einem Personalsystem ist sehr brisant, wer welche Daten ansehen, verändern oder auswerten kann), als auch Daten, die beim Arbeitsablauf anfallen (wer hat wann welche Daten eingegeben oder sich angesehen?). Beide Arten können sowohl gewollt als auch möglicherweise ungewollt ausgewertet werden. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass nur die im Einvernehmen zwischen Personalrat und Arbeitgeber vorgesehenen Auswertungen von den dazu berechtigten Personen vorgenommen werden. Da niemals alle Möglichkeiten im Voraus erkannt und geregelt werden können, empfiehlt sich grundsätzlich eine „Positivliste“: Darin werden alle vorgesehenen Auswertungen erfasst, alle anderen werden (bis zu

einer etwaigen Revision) ausgeschlossen. Dabei greifen neben den Datenschutzgesetzen von Bund und Land und dem Strafgesetzbuch auch personalrechtliche Regelungen, Betriebsvereinbarungen, Anweisungen übergeordneter Dienststellen und ähnliches.

Wesentliche Bestimmungen (wie beispielsweise das strafrechtliche Verbot des Mitschneidens von Telefongesprächen, das einige moderne Digitale Telefonanlagen sehr wohl ermöglichen) sollten allen Beschäftigten schriftlich mitgeteilt werden. Gleiches gilt natürlich für die jeweiligen Rechte der Beschäftigten (z.B. Einblick in die über sie gespeicherten Personaldaten). Je kritischer die Daten aus Sicht des Personalrates sind, umso wichtiger ist es, eine Protokollierung der Zugriffe und Auswertungen möglichst im System einzubauen und entsprechend die Einsichtsrechte der Personalvertretung zu vereinbaren. Der Personalrat wird niemals in der Lage sein, *alle* Zugriffe und Auswertungen zu prüfen. Das ist auch nicht Ziel dieser Maßnahme. Wichtig ist aber, im Fall des mutmaßlichen Missbrauchs der Daten (durch Befugte oder Unbefugte) möglichst genau feststellen zu können, von wo aus wer (besser gesagt mit welcher Kennung) wann auf welche Daten zugegriffen hat.

Protokollierung

3.2. Auf welche Daten anderer Systeme wird zugegriffen und welche werden an andere Systeme oder Module weitergereicht?

An dieser Stelle muss detailliert geprüft werden, mit welchen anderen EDV-Systemen eine Verbindung (auch nur zeitweise) hergestellt werden soll. Oftmals entstehen durch die Verbindung von zwei relativ unproblematischen Datensätzen brisante Datenkombinationen. Auch muss sicher gestellt werden, dass Auswertungen, die in einem System unterbunden werden oder nicht möglich sind, durch die „Draufsicht“ aus einem weiteren System nicht ermöglicht werden. Am wichtigsten ist aber bei der Verbindung von verschiedenen Systemen immer die Frage der Berechtigung des Zugriffs, denn nicht alle Personen, die das System A benutzen (sollen) und für ihre Arbeit Daten aus dem System B brauchen, müssen auch Zugriff auf *alle* Daten des Systems B haben. Daneben ist zu verhindern, dass Daten aus System B, die von System A angefragt werden, ohne weiteres im System A abgespeichert werden können und damit der inhärenten Kontrolle des Systems B entzogen werden.

*Verbindungen
zwischen ver-
schiedenen Systeme-*

Kritische Daten

Des weiteren: Ist sichergestellt, dass auch die Weiterverarbeitung der im zu beurteilenden EDV-System anfallenden Daten mittels anderer Programme die Anforderungen erfüllt, die an das Ursprungssystem zu stellen sind? Ist die Speicherung in weiteren Systemen überhaupt notwendig? Wenn ja, ist eine ausreichende (Zugriffs-, Lese- und Veränderungs-)Sicherheit und -Kontrolle auch des zweiten Systems vorhanden?

3.3. Werden Daten zwischen mehreren beteiligten Rechnern übertragen und wie erfolgt ggf. die Sicherung?

Gegen unberechtigtes Lesen, Löschen oder Verändern der Daten müssen Vorkehrungen getroffen werden. Hierfür ist unter Datensicherheitsaspekten der physikalische Weg der Daten von System A nach System B zu prüfen. Ideal ist bei organisationskritischen oder personalrechtlich schützenswerten Daten eine gegen den restlichen Betrieb und die Außenwelt abgeschottete Leitung zwischen A und B. Noch vertretbar je nach Datenlage ist eventuell eine Übermittlung, die das Intranet der Hochschule nutzt. Wohl in den allermeisten Fällen nicht vertretbar ist eine Nutzung des nach außen offenen Intranet oder Internet, wenn die Daten nicht verschlüsselt sind. Bei dieser Frage dürften die Interessen von Arbeitgeber und Personalrat meist gleichgerichtet sein. Denn kein Teil einer Organisation kann ernsthaft daran interessiert sein, dass Betriebsdaten irgendwelcher Art unbefugten Dritten zur Kenntnis gelangen oder sogar von diesen verändert werden können.

3.4. Werden Daten auch auf Anwenderrechnern (PCs) gespeichert?

Bei allen wirklich kritischen Daten muss hier ein klares *Nein* stehen. Auf einem normalen Arbeitsplatzrechner, womöglich noch mit einem der weitverbreiteten Windows-Betriebssysteme, sind Daten nicht wirklich sicher, oder nur mit einem enormen Aufwand bei der Installation *und* tagtäglichem Gebrauch sicher zu halten. Da dies in den allermeisten Fällen nicht gewährleistet werden kann, sollte hier aus Vernunftgründen eine andere Lösung gesucht werden.

unkritische Daten

Sind die Daten unkritisch, kann die Speicherung auf PCs erwogen werden. Trotzdem sollten auch in solchen Fällen die Fragen

von Datensicherung (also verlässliche Speicherung) und Zugriffssicherung (gegen unbefugtes Lesen, Löschen und Verändern) ausreichend beantwortet werden. Da sich die meisten Anwender schlicht nicht gut genug mit den Betriebssystemen und ihren Eigenheiten auskennen (und dies ja auch nicht ihre Aufgabe ist), sollte die Personalvertretung auch für diese Fragen ausreichende Aufklärung und Schulung im Vorfeld vereinbaren, außerdem auf die Herausgabe von „Leitlinien“ oder „Empfehlungen“ dringen. Das ist allemal besser, als nach einem „Unfall“ mühsam zu klären, wer jetzt schuld war und welche Sorgfaltspflichten welchem Beschäftigten hätten zugemutet werden können – zumal im Fall von Abmahnungen oder ähnlichen Maßnahmen auch der Personalrat mit einer sachgerechten Beurteilung leicht überfordert sein kann.

*Transparenz
Jeglicher
Kontroll-
mechanismen*

3.5. Welche Daten werden von wem zu welchen Zwecken ausgewertet?

Diese Frage zielt vor allem auf die Prüfung, ob Auswertungen im Hinblick auf Personaleinsatzplanung, Rationalisierung oder Leistungskontrolle vorgesehen sind. Hier ist ein klassisches Konfliktfeld zwischen Arbeitgeber und Personalvertretung erreicht. Die Hochschule ist daran interessiert, die Abläufe möglichst effizient und kostengünstig zu organisieren. Sie ist deshalb an Daten interessiert, die vermeintliche oder tatsächliche Schwachstellen und Einsparpotentiale aufdecken. Dem Personalrat muss natürlich ebenfalls an einer effizienten Arbeitsorganisation gelegen sein, um des Erfolgs der Hochschule willen. Gleichzeitig muss er aber die Interessen der Beschäftigten im Auge behalten und damit der ungehemmten Kontrolle von Arbeitsverhalten und Leistung entgegenreten. Unabhängig davon, welche Haltung der jeweilige Personalrat im Detail einnimmt und möglicherweise auch Kontrollen zustimmt, die dem Fehlverhalten des Einzelnen zu Lasten der Kollegen entgegenwirken sollen – er muss doch immer daran interessiert sein, dass sämtliche Auswertungen und Kontrollen möglichst transparent und nachvollziehbar sind.

Schließlich muss gefragt werden, wer verantwortlich ist für den Einsatz des Systems, wer Einblick in welche Teilbereiche hat, und wie die Einhaltung etwaiger Vereinbarungen sichergestellt wird. In jedem Hochschule ist möglichst eine Trennung von EDV-System-

*Funktionale
Trennungen im
EDV-System*

Administration, Nutzung des EDV-Systems und Kontrolle vorzusehen. Außerdem empfiehlt es sich, das Thema EDV zu einem Standardthema bei den Gesprächen zwischen Hochschulleitung und Personalrat zu machen. Auf diese Weise können Informationen frühzeitig ausgetauscht werden, eine Kontrolle, ob alles wie beabsichtigt läuft, wird gleichsam institutionalisiert, und kleinere Probleme lassen sich leichter ausräumen.

4. Fazit

*Dienst-
vereinbarungen*

Personalräte sollten sich einerseits frühzeitig bemühen, die entsprechenden Regelungen in ihren Grundsätzen in Dienstvereinbarungen zu fixieren, damit es eine klare Arbeitsgrundlage für den Einsatz der EDV gibt. Insbesondere folgt daraus, wer zuständig ist, bei welchen Änderungen (Ersatz veralteter Geräte, Software-Update, zusätzliche Module) wie zu verfahren ist. Andererseits kann der Arbeitnehmerseite bei solchen Dienstvereinbarungen nur empfohlen werden, sich nicht in Details zu verlaufen und von einer Überregulierung möglichst Abstand zu nehmen. Erstens sind künftige Entwicklungen selten absehbar, zweitens ist die Entwicklung gerade im EDV-Bereich sehr rasant, und drittens hat sich in der Erfahrung gezeigt, dass allzu starre Vereinbarungen eher dem Personalrat zum Nachteil gereichen als der Hochschulleitung.

Literatur

Computer-Fachwissen für Betriebs- und Personalräte: <http://www.aib-verlag.de/index1.htm>

Deutsche Bildschirmarbeitsplatzrichtlinie, unter: <http://www.bma.de/download/gesetze/Bildschirmarbeit.htm>

Europäische Bildschirmarbeitsplatzrichtlinie, Richtlinie 90/270/ EWG.

Fricke, Wolfgang: Bildschirmschriften ergonomisch, in: *Computer-Fachwissen* 3/2000, S. 27-30.

Intranet: Netz mit doppeltem Auftrag, in: *Computer-Fachwissen* 2 und 3/2000.

ISO-Normen zur Bildschirmarbeit: DIN EN ISO 9241.

Personalrat und neue Technologien, in: *Computer-Fachwissen* 1, 2 und 3/2000.

Anschließende Artikel: Neues Steuerungsmodell und Mitbestimmung; Dienstvereinbarungen zum Globalhaushalt

Glossar

Peer Pasternack

Die Reform von Hochschulverwaltung, -organisation und -finanzierung. Glossar

Vorbemerkungen

Durch die Integration betriebswirtschaftlicher Ansätze in die seit Beginn der 90er Jahre laufende Neue Hochschulreformdebatte kommt es auch zu einer entsprechenden Erweiterung des Reformvokabulars. Dieses ist vielen betriebswirtschaftlichen Laien unverständlich bzw. durch phonetisch bedingte Assoziationen (etwa „Controlling“, „Stakeholder – Shareholder“ und dgl.) missverständlich. Das wiederum stellt für größere Teile der Hochschulangehörigen eine bedeutende Einstiegshürde bei der Beteiligung an den diesbezüglichen Debatten dar. Es behindert damit Partizipation und erschwert sowohl die Entwicklung von akzeptanzfähigen Lösungen wie die Legitimitätsgewinnung für bereits elaborierte Reformvorhaben. Dem soll durch das vorliegende Glossar – wie den vorliegenden Band insgesamt – abgeholfen werden.

- Mit der Globalisierung der Hochschulhaushalte verbinden sich vor allem folgende Stichworte:
- kaufmännische Rechnungsführung (ersatzweise Kosten-Leistungs-Rechnung),
- gegenseitige Deckungsfähigkeit der Konten,
- Rücklagenbildung,
- Abweichen vom Stellenprinzip,
- Dienstherreneigenschaft,
- Zuständigkeit für Investitionsplanung und Baudurchführung,
- Outsourcing und Konzentration auf das Kerngeschäft der Hochschule.

Werden damit zwar die wichtigsten Elemente beschrieben, so erschöpft sich doch Inhalt und Vokabular der neuen Hochschulorganisationsreform darin keineswegs. Überdies ist der Begriff der Haushaltsglobalisierung insoweit unscharf, als vielfach keine radikale *Globalisierung*, sondern eine – graduell unterschiedliche – *Flexibilisierung* der Hochschulhaushalte stattfindet. Dies erweitert den Umfang der relevanten Begrifflichkeiten nochmals erheblich.

Das nachfolgende Glossar ersetzt dabei kein juristisches, betriebswirtschaftliches oder verwaltungswissenschaftliches Wörterbuch. Es ist in der Begriffsauswahl und -erklärung streng dem Thema „Reform von Hochschulverwaltung, -organisation und -finanzierung“ verpflichtet. Das heißt: ausdrücklich sind solche Begriffe *nicht* berücksichtigt, die zwar auch in der aktuellen Hochschulreform eine Rolle spielen, jedoch keine unmittelbare Beziehung zur Hochschulverwaltung, -organisation und -finanzierung aufweisen. „Bachelor“, „Master“ oder „credit points“, um drei Beispiele zu nennen, sind also im nachfolgenden Glossar nicht zu finden.

Neben den für die Hochschulreformdebatte neuen Begriffen erläutert das Glossar auch ältere, bereits bekannte Begriffe, allerdings nur soweit sie im Kontext der aktuellen Reformaktivitäten relevant sind. Diese thematische Bindung betrifft im übrigen nicht allein die Auswahl der Begriffe, sondern auch den Fokus der Erklärungen: das Glossar liefert keine lexikalische Vollständigkeit in der Erklärung einzelner Begriffe, sondern konzentriert sich dabei auf die im Kontext der aktuellen Diskussionen relevanten Aspekte (z.B. den Bedeutungswandel bestimmter Begriffe bzw. damit bezeichneter Konzepte). So wird etwa unter dem Stichwort „Hochschulkliniken“ keine Erklärung geliefert, was eine Hochschulklinik ist (dies lässt sich anderen Publikationen entnehmen), sondern auf den im hiesigen Kontext relevanten Aspekt der „→Rechtsformänderung von Hochschulkliniken“ verwiesen. Schließlich werden einige bereits eingeführte Begriffe vornehmlich deshalb erläutert, weil sie Sachverhalte bezeichnen, *gegen* die sich aktuelle Reforminitiativen explizit richten.

Soweit im Rahmen einer Sachworterklärung möglich, sind auch kritische Einwände, die gegen bestimmte Reformkonzepte vorgebracht werden, ausgeführt oder zumindest angedeutet.

administrative culture:→Verwaltungskultur

Akademikersteuer: Vorschlag eines Modells zur Hochschulfinanzierung. Die AbsolventInnen der Hochschulen sollen danach, sobald sie ein definiertes Mindesteinkommen erzielen, einen bestimmten Prozentsatz dieses Einkommens abführen: Der Geldbetrag – in den Diskussionen werden zwei bis fünf Prozent des Einkommens genannt – soll zweckgebunden zur Finanzierung der Hochschulen verwendet werden. Zugleich soll damit das Hochschulstudium während der Studienzeit selbst kostenfrei gehalten werden. Es handelt sich also im Kern um das Modell einer nachträglichen und an der individuellen Leistungsfähigkeit orientierten Studienfinanzierung.

Akkreditierung: Verfahren zur formellen Anerkennung der Kompetenz einer Organisation, spezifische Leistungen auszuführen – z.B. einen bestimmten Studiengang durchzuführen. Im Unterschied zur →Evaluation, die (hochschul-)systemintern betrieben wird, beruht die Akkreditierung auf extern formulierten Qualitätsanforderungen. Erbrachte Leistungen werden zu vorab und extern definierten Mindeststandards ins Verhältnis gesetzt. Die Akkreditierung fragt also danach, ob etwas ‚gut genug‘ ist. Tendenziell sind daher Veränderungs- oder Entwicklungsaspekte weniger bedeutsam als Harmonisierung. Deshalb gilt Akkreditierung auch als eher konservativ. Das Akkreditierungsverfahren endet mit der →Zertifizierung bzw. der Ablehnung der Zertifizierung. Damit ist, wiederum im Unterschied zur Evaluation, die erfolgreiche bzw. nicht erfolgreiche Akkreditierung in der Regel unmittelbar mit gravierenden finanziellen Konsequenzen verbunden.

Anreizsysteme:→Formelgebundene Mittelvergabe

Anstalt öffentlichen Rechts: Zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben eingerichtete Organisation, deren Träger der Staat oder eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts ist. Dem Träger bleibt dauerhaft ein maßgebender Einfluß erhalten, doch hat die Anstalt Selbstverwaltungsrecht (→Hochschulautonomie). Im Zusammenhang mit →Rechtsformänderungen von Hochschulkliniken ist deren Errichtung als von der jeweiligen Universität selbständige A.ö.R. eine diskutierte und teils bereits angewandte Variante; s.a. →Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Assistenzprofessur: Dem amerikanischen *assistant professor* nachgebildete, zeitlich befristete WissenschaftlerInnenstelle, die zu selbständiger Lehre und

Forschung berechtigt und die Habilitation als Zugangsvoraussetzung zur Universitätsprofessur ersetzen sollte. Sie hatte nach ihrer Einführung in der Bundesrepublik in den 70er Jahren keine hinreichende Akzeptanz gefunden und sich daher nicht durchgesetzt. Das seither weiter gestiegene Habilitations- und Berufungsalter führt nunmehr dazu, die Idee erneut zu realisieren, jetzt als sog. →Juniorprofessur.

Audit:→Qualitätsaudit

Ausgründung: umfasst sowohl das →Outsourcing, also die rechtliche und wirtschaftliche Verselbständigung bislang innerhalb der Hochschule angesiedelter Bereiche, wie auch die Gründung von Firmen aus der Hochschule heraus, die eine bisher in der Hochschule nicht erbrachte Leistung erbringen sollen. Letzteres geschieht in der Regel zur kommerziellen Vermarktung von Entdeckungen bzw. Erfindungen, die an der Hochschule in Erfüllung ihres Forschungsauftrages zustandekamen.

Autonomie, Stärkung der: Die Hochschulautonomie als Freiheit von staatlicher Reglementierung ergibt sich aus Art. 5 Abs. 3 GG, der die Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre garantiert. Prozedural umgesetzt wird die Autonomie durch die Hochschulselbstverwaltung. Sie beinhaltet insbesondere die Satzungs Gewalt (Grundordnungsgewalt) sowie die Kompetenz zur eigenverantwortlichen weisungsfreien Wahrnehmung aller Verwaltungsmaßnahmen, die mit Forschung und Lehre sachlich unmittelbar zusammenhängen. Abgrenzungen zu staatlichen Zuständigkeiten fallen indessen schwer: Im akademischen Bereich steht dem Staat (Bundesland) die Rechtsaufsicht, d.h. Rechtmäßigkeitskontrolle zu, im Bereich sog. staatlicher Aufgaben, die von der Hochschulverwaltung als Auftragsverwaltung erledigt werden (Personal-, Wirtschafts, Haushaltsverwaltung sowie Krankenversorgung), eine weitergehende Aufsicht, die der Rechtsqualität nach Fachaufsicht ist. – In der aktuellen Reformdebatte ist die Stärkung der Hochschulautonomie ein zentrales Stichwort. Insbesondere über die →Flexibilisierung der Hochschulhaushalte bis hin zu deren →Globalisierung und die Übertragung der →Dienstherreneigenschaft vom Hochschulministerium auf die Hochschule bis hin zu einem eigenständigen →Personalmanagement der Hochschule soll die Autonomie erweitert werden. Kritisiert wird hieran vornehmlich, dass staatlicherseits unter dem Stichwort der Autonomieerweiterung eine Delegation der durch Mittelkürzungen verschärften Verteilungskonflikte in die Hochschulen hinein vorgenommen werde. Daneben wird

kritisch vermerkt, dass der institutionelle Autonomiegewinn u.U. zu Lasten der individuellen Autonomie gehen kann.

BAT: Bundes-Angestelltentarifvertrag. Zwischen der Bundesrepublik Deutschland – vertreten durch den Bundesinnenminister, die Tarifgemeinschaft deutscher Länder sowie die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände – einerseits und den Gewerkschaften andererseits geschlossener Flächentarifvertrag für den öffentlichen Dienst, damit auch für die an Hochschulen beschäftigten Angestellten. Die aktuellen Hochschulreformaktivitäten berühren den BAT insbesondere in zweierlei Hinsicht. Zum einen führt →Outsourcing dazu, dass bisher dem BAT-Geltungsbereich angehörende Beschäftigte in zunächst tarifvertragsfreie Zonen gelangen (was nur unzureichend dadurch ausgeglichen wird, dass häufig eine „an den BAT angelehnte“ Gestaltung der Tarifverhältnisse erfolgt). Zum anderen stünde die angestrebte Einführung eines wirtschaftsähnlichen →Personalmanagements in einem hochgradig konflikthaften Verhältnis zum BAT.

Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung: Das Institut wurde am 1.1.1973 errichtet. Es ist eine Forschungseinrichtung des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst, unterstützt die laufenden Arbeiten des Staatsministeriums und widmet sich der Erforschung des Hochschulwesens in nationaler und internationaler Perspektive. Schwerpunkte der Forschungen des Instituts sind: Optimierung von Hochschulprozessen und Strukturen des Hochschulwesens, Forschung und Lehre, wissenschaftlicher Nachwuchs, Studium, Studentenforschung, Übergang Hochschule – Beruf sowie internationale Aspekte des Hochschulwesens. In jüngerer Zeit liegt ein Schwerpunkt auch auf der Erforschung von budgetierungsbezogenen Evaluierungs- und Rationalisierungsprozessen. www.ihf.bayern.de

Benchmarking: Bezeichnet die Suche nach Lösungen, die auf den aktuell besten Methoden und Verfahren beruhen, d.h. die Identifizierung der *best practices*, anders gesagt: Vergleich mit anderen. Darauf aufbauend werden die Ursachen und Verbesserungsmöglichkeiten für eigene Abweichungen von der jeweiligen Bestleistung ermittelt. Benchmarking ist der methodische Vergleich von Prozessen und Produkten mit Vergleichspartnern. Benchmarks sind Referenzpunkte einer gemessenen Bestleistung. Die Vergleichspartner werden anhand von Ähnlichkeiten in der eigenen oder anderen Organisationen gefunden. Ziel des Benchmarking ist es, die eigenen Prozesse

und Produkte durch das Vorbild des jeweiligen Vergleichspartners entscheidend zu verbessern. Einige Fachbereiche haben sog. Benchmarking-Clubs gegründet: innerhalb dieser identifizieren und kommunizieren sie kontinuierlich für einzelne Leistungsprozesse die jeweils besten Lösungen. Ein Problem hierbei besteht oft darin, geeignete Benchmarking-Partner zu finden, da die jeweiligen Partner sich gegenseitig Organisationsinterna zugänglich machen. So beruht die Idee, Benchmarking-Clubs zu bilden, auch darauf, sich derart vor unerwünschtem Nachaußendringen von Informationen schützen – im Falle der Hochschulen etwa ins Wissenschaftsministerium. Zugleich können daraus Transparenzprobleme resultieren.

Berichtssystem: Komplementär zur Erhöhung der Autonomie dezentraler Einheiten werden (neuartige) Berichtssysteme installiert. Diese sollen ein systematisches Evaluieren der Leistungen durch →Leistungsindikatoren ermöglichen. Für →Controlling ist ein funktionierendes Berichtssystem zentrale Voraussetzung. Berichtssysteme können bei entsprechender Ausgestaltung den Informationsvorsprung, der bislang mit Machtpositionen innerhalb der Hochschule verbunden ist, relativieren.

Berichtswesen: →Berichtssystem

Bertelsmann-Stiftung: →Centrum für Hochschulentwicklung

Berufungszusagen, Befristung der: Berufungszusagen regeln die finanzielle, sächliche und personelle Ausstattung einer C4-ProfessorInnenstelle über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus. Sie können bei entsprechender Verhandlungsmacht des von der Berufungskommission favorisierten Stellenbewerbers in Verhandlungen mit der Hochschule erzielt werden. Nach geltendem Landesrecht sind solche Zusagen nur im Rahmen bereitstehender Haushaltsmittel möglich. Mit der →Flexibilisierung der Hochschulhaushalte verbindet sich in den Hochschulen die Hoffnung, auch bei der Erteilung von Berufungszusagen flexibler werden zu können, nicht zuletzt, um gegen konkurrierende Angebote aus dem Ausland oder der Industrie bestehen zu können. Zugleich wird angestrebt, im Zuge der Leistungs- und Wettbewerbsorientierung (→Wettbewerb) Berufungszusagen grundsätzlich nur noch befristet zu erteilen: Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Hochschulressourcen bis zur Pensionierung einzelner HochschullehrerInnen gebunden sind, ohne dass von den Begünstigten zwischenzeitlich Leistungsnachweise zwingend erbracht werden müssen.

best practice: →Benchmarking

Board: →Hochschulrat

bottom-up-orientierte Willensbildung: Im Zuge der Mitarbeiterorientierung innerhalb des →New Public Managements und des →Qualitätsmanagements wird die Auffassung vertreten, Willensbildungsprozesse müssten von unten nach oben organisiert sein, statt, wie bisher in öffentlichen Verwaltungen und sonstigen Einrichtungen üblich, →top-down. Das stärke die Motivation der MitarbeiterInnen und mobilisiere die individuellen Erfahrungen für →kontinuierliche Verbesserungsprozesse. Da jedoch auch Top-down-Prozesse Vorteile bieten, werden in der Praxis meist Mischformen bevorzugt: Top-down sichert eine präzise Benennung der Absichten und eindeutige Terminsetzungen. Bottom-up bezieht die Organisationsmitglieder ein, welche die Veränderungen umsetzen sollen und wirkt dadurch Boykottbemühungen oder Unterlaufensstrategien entgegen.

Bruttoveranschlagung: →Nettoveranschlagung

Budgetierung: Verfahren der Mittelzuweisung und Mittelbewirtschaftung. Die staatliche Mittelzuweisung entspringt hierbei nicht mehr der traditionellen Haushaltsplanung (Haushaltsaufstellung anhand von →Titelgruppen und detaillierten Einzeltiteln), sondern verwandelt den →Hochschulhaushalt in ein Globalbudget. Dieses Budget ist von der Hochschule eigenständig zu verwalten, wobei die →Titelgruppen gegenseitig deckungsfähig (→ Deckungsfähigkeit, gegenseitige) sind, das →Jährlichkeitsprinzip aufgehoben ist, Rücklagen für größere Investitionsvorhaben gebildet werden können sowie das Globalbudget an die dezentralen, gleichfalls über Globalsummen verfügenden Entscheidungsträger innerhalb der Hochschule verteilt bzw. durch diese Entscheidungsträger verausgabt wird. Um trotz des Umstandes, dass mit der Budgetierung ministeriale Kontrollverluste einher gehen, zielführende Mittelverwendungen zu sichern, wird die Budgetierung häufig mit dem Abschluss von →Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschule und Ministerium verbunden. Das Budget ist nach den Grundsätzen kaufmännischer Rechnungsführung (→kaufmännisches Rechnungswesen) – ersatzweise im Rahmen einer →optimierten Kameralistik – zu bewirtschaften und setzt die Einführung einer →Kosten-Leistungs-Rechnung voraus. Eine Überschreitung des Finanzrahmens ist grundsätzlich ausgeschlossen. – Ein volle Budgetierung ist an deutschen Hochschulen bislang unüblich. Meist

handelt es sich bei den entsprechenden Reforminitiativen um die →Flexibilisierung von Hochschulhaushalten. Innerhalb dieser werden kameralistische mit kaufmännischen Prinzipien kombiniert.

Bundes-Angestelltentarifvertrag: →BAT

Bürokratie: beliebtes Feindbild in der aktuellen Hochschulreformdebatte. Üblicherweise werden mit Bürokratie schwerfällige Entscheidungsprozesse, ineffizienter Ressourcenverbrauch, vielstufige Hierarchien, Planungsfixiertheit und Rechtspositivismus bzw. ‚Paragraphenreiterei‘ assoziiert. Problematisch an Bürokratien ist darüber hinaus, dass ihnen eine Tendenz zur Verselbständigung gegenüber ihren eigentlichen Zwecken innewohnt. Daher gelten die bürokratischen Elemente der Hochschulverwaltung als vordringlich reformbedürftig. Dennoch sind bestimmte Leistungen einer Bürokratie auch dann notwendig, wenn die Verwaltung unbürokratisch organisiert werden soll. Max Weber kennzeichnete als solche (vor dem Hintergrund absolutistischer Willkürherrschaft) vor allem: Garantie formaler Gleichheit durch Regelbindung (Legalität), Gewährleistung der Rationalität staatlicher Rechtsausübung, Sachlichkeit, Unpersönlichkeit und Berechenbarkeit.

Business Process Reengineering: Managementkonzept, bei dem nicht die Strukturen der Organisation, sondern die Strukturen der Prozesse im Vordergrund stehen („structure follows process“). Das Motto lautet: „Ganz von vorne beginnen!“. Anders als die →Kontinuierlichen Verbesserungsprozesse, die bestehende Strukturen optimieren wollen, stellt Business Process Reengineering alle bisher geltenden Grundannahmen infrage: z.B. Arbeitsteilung, hierarchische Kontrolle usw. Alles soll von Grund auf neu gestaltet werden, wozu es grundlegend überdacht und infragegestellt werden muss. Angestrebt wird die Vereinfachung der organisatorischen Strukturen. Ergebnisverantwortliche Einheiten sind das zu entwickelnde Gegenbild.

Business Reengineering: →Business Process Reengineering.

Cash-flow: Ertragskraft eines Unternehmens. Finanzielle Stromgröße, die den in einer bestimmten Periode erwirtschafteten Zahlungsmittelüberschuss angibt, in der Regel abgeleitet aus den Jahresabschlussdaten. Sobald Hochschulen unternehmerisch tätig werden, lässt sich auch für sie der Cash-flow, also ihre Innenfinanzierungskraft angeben. Berücksichtigt werden muss,

dass die zugrundeliegenden Daten immer aus der Vergangenheit stammen, ihr prospektiver Aussagewert daher begrenzt ist.

Centrum für Hochschulentwicklung (CHE): Zur Initiierung und Unterstützung von Reformen im deutschen Hochschulwesen hatten die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) und die Bertelsmann Stiftung 1994 das CHE gegründet. Es versteht sich als „Denkfabrik“ und als Berater für das deutsche Hochschulsystem. Als gemeinnützige Institution entwickelt das CHE Konzepte und lotet in Pilotprojekten gemeinsam mit Hochschulen und Bundesländern Gestaltungsspielräume aus. Als seine zentralen Aufgaben und Ziele beschreibt das CHE, Beiträge zu leisten, um die Autonomie der Hochschulen stärken, ihre Wissenschaftlichkeit zu unterstützen, ihre Profilierung zu fördern, ihre Wettbewerbsfähigkeit sichern, ihre Wirtschaftlichkeit zu verbessern, ihre internationale Orientierung auszuweiten sowie die multimedialen Techniken in Forschung und Lehre zu nutzen. Das orientierende Leitbild ist dabei die Hochschule als Dienstleistungsunternehmen. Entsprechend bemüht sich das CHE auszutesten, wie weit betriebswirtschaftliche Instrumente und Erkenntnisse der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre für Hochschulen nutzbar gemacht werden können. www.che.de

CHE: →Centrum für Hochschulentwicklung

Coaching: Betreuende Führung, die innerhalb der Organisation die Gestaltung von Arbeitsbeziehungen, sozialen Räumen und Prozessen moderiert. Auch: begleitende Betreuung, die einen Umgestaltungsprozess von außen (d.h. ohne die sog. Betriebsblindheit) analysiert und im Sinne einer Supervision unterstützt.

Contracting out: Bezeichnung für diverse Verfahren zur Auslagerung oder zur externen Beschaffung von Organisationsdienstleistungen; s.a. →Outsourcing.

Controlling: Fortwährendes Abgleichen von definierten Zielen und laufendem Prozess einerseits sowie permanentes Nejustieren des Prozesses auf die definierten Ziele hin. Hierzu wird ein Informationssystem (→Berichtssystem) benötigt, mithilfe dessen jederzeit zu ersehen ist, wo die Vorgänge zielorientiert laufen und wo problematische Abweichungen vorkommen; dazu müssen die Informationen empfängerspezifisch aufbereitet, der Datenwust zu verständlichen Auskünften verdichtet werden. Controlling koordiniert also die Planung,

die Informationsversorgung und die Erfolgskontrolle. Neben der Ermittlung von Soll-Ist-Abweichungen umfasst es Ursachenanalyse, Maßnahmen zur Gegensteuerung und ggf. sofortige Planänderungen. Wo die Informationen möglichst breit zugänglich gemacht werden – wie es sich etwa an einer Hochschule anbieten würde –, können im Idealfall alle Beteiligten zu Akteuren des Controllings werden. Indem durch gut aufbereitete Informationen Schwachstellen für alle Beteiligten kenntlich werden, lassen sich gezielte Interventionen der Führungsebene zurücknehmen zugunsten gleitender Selbstkorrekturen der untergeordneten Ebenen. Unterschieden werden kann zwischen strategischem Controlling, das der Effektivitätssteigerung dient (→Effektivität), und operativem Controlling, das der Effizienzsteigerung dient (→Effizienz). Ein hochschuladäquates Controlling muss vor allem folgende Besonderheiten berücksichtigen: die unscharfe Zieldefinition in Forschungsprozessen, die funktional notwendige Fehlertoleranz in Lehre und Forschung und die Autonomie der Beteiligten, die sich mit Detailkontrolle schlecht verträgt.

Corporate Design: Bestandteil einer Managementstrategie, die auf die Schaffung eines einheitlichen Images der Organisation gegenüber der Öffentlichkeit zielt. Unterstützt Bemühungen um eine →Corporate Identity durch ein in sich geschlossenes Erscheinungsbild der Organisation nach außen.

Corporate Identity: auch „Unternehmensidentität“ oder „Organisationsidentität“. Managementkonzept, das gerichtet ist (a) auf den Ausbau von Identifikationsmöglichkeiten der Mitarbeiter mit den Organisationszielen und (b) die Schaffung eines einheitlichen Images der Organisation gegenüber der Öffentlichkeit. Hinsichtlich der systematischen Entwicklung von internen Identifikationsmöglichkeiten ist an Hochschulen insbesondere ein Problem zu lösen: das der Spannung zwischen Identifikation und subjektiver Autonomie. Nicht nur verträgt sich der an Hochschulen stark verankerte Gedanke der individuellen Autonomie kaum mit Identitätskonzepten. Darüber hinaus benötigen reformfreudige Institutionen Mitglieder, die Entscheidungsspielräume ausfüllen, damit Verhaltensrisiken eingehen und auf diese Weise Kreativität entwickeln. Identifikation verbindet sich jedoch nicht per se mit individueller Autonomie, sondern fördert eher das Gegenteil. Die Spannung kann möglicherweise produktiv ausgefüllt werden, indem die subjektiven Entscheidungsspielräume eingeräumt und die Verhaltensrisiken institutionell akzeptiert und aufgefangen werden. Dennoch erscheinen C.I.-Bemühungen an Hochschulen nur bedingt als sachgerecht und erfolgversprechend: Denn neben der Autonomieorientierung zeichnen sich Hoch-

schulen sowohl im studentischen wie im Lehrkräftebereich durch hohe Fluktuation aus. Beides zusammen läßt es als angemessener erscheinen, sich auf die Entwicklung funktionierender Mechanismen sozialer Integration zu konzentrieren statt auf identitätspolitische Anstrengungen.

Cost Center: neben dem →Profit Center Form der →Verantwortungszentren. Eine Organisation wird in eigenständig handelnde Bereiche zerlegt, und die einzelnen damit entstehenden Cost Center werden ausschließlich über die Kosten gesteuert. Voraussetzung ist, dass die Kosten durch eigene Entscheidungen auch tatsächlich beeinflusst werden können. Soweit das Modell auch für Hochschulen diskutiert bzw. erprobt wird, läßt es sich am ehesten mit Kostenstellen vergleichen.

Curricularnormwert: Gibt die Lehrnachfrage/den Lehrbedarf pro Studierende/r eines Studienganges während des Grund- und Hauptstudiums an. Die Einheit sind die Semesterwochenstunden (SWS).

Datenschutz: Im Rahmen der Einführung eines →Controllings an Hochschulen entstehen Kollisionen zwischen Datenschutzrecht einerseits und dem Bemühen, in der →Kosten-Leistungs-Rechnung Finanzdaten und Leistungen auf einzelne Personen zu beziehen, andererseits. Hier sind Güterabwägungen nötig, nicht zuletzt in Hinsicht auf künftig u.U. angestrebte Änderungen der Gesetzeslage.

Dean: Leiter eines →*departments* (Fachbereich) an amerikanischen Hochschulen. Er kann im Regelfall auch von außerhalb der Hochschule rekrutiert werden. Im Unterschied zu Deutschland ist er mit weitgehenden administrativen und Weisungsbefugnissen gegenüber den HochschullehrerInnen des Departments ausgestattet. In dieser Hinsicht ist der sog. →starke Dekan, wie er sich zunehmend in deutschen Hochschulgesetzen findet, dem Dean nachgebildet.

Deckungsfähigkeit, gegenseitige: Deckungsfähigkeit bezeichnet die Möglichkeit, die in einem Haushaltstitel veranschlagten Mittel dadurch zu überschreiten, dass an anderen Stellen Einsparungen geleistet werden. Gegenseitig ist die Deckungsfähigkeit, wenn Haushaltsansätze wechselseitig zur Verstärkung herangezogen werden dürfen. Neben der gegenseitigen gibt es auch die einseitige Deckungsfähigkeit. Mit Gewährung der Deckungsfähigkeit wird das Prinzip der sachlichen Bindung durchbrochen, da bewilligte Haushaltsmittel nicht nur für einen, sondern für mehrere Zwecke verwendet

werden dürfen. Gegen eine Ausdehnung der Deckungsfähigkeit wird eingewandt, sie verstoße gegen das parlamentarische Budgetrecht. Andererseits – so ihre Befürworter – fördere sie die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung durch eine begrenzte Flexibilisierung der Mittelverwendung, reduziere so die Notwendigkeit überplanmäßiger Ausgabebewilligungen und trage insoweit zur Berücksichtigung des Vorrangs der parlamentarischen Entscheidung bei. →Jährlichkeitsprinzip.

Dekan: →Starker Dekan

Department: an nordamerikanischen Universitäten üblicher Zusammenschluss verwandter Fachgebiete zu einer Organisationseinheit, die dem deutschen Fachbereich vergleichbar ist. Dem Department steht ein →Dean vor.

Deregulierung: im Hochschulsektor das Bestreben, die gesetzlichen Freiräume der Hochschulen zu erweitern, d.h. die Regelungsdichte zu vermindern und damit die Hochschulautonomie zu stärken (→Autonomie, Stärkung der); s.a. →Hochschulrahmengesetz. Die Deregulierung gilt als wesentliche Voraussetzung für die →Flexibilisierung bzw. →Globalisierung der Hochschulhaushalte.

Dezemberfieber: In der kameralistischen Haushaltsführung verfallen nach dem →Jährlichkeitsprinzip alle zum jeweiligen Jahresende nicht verausgabten Mittel; dies und die Befürchtung, nicht verbrauchte Mittel führten zu pauschalen Kürzungen künftiger Haushaltszuweisungen, führt zu hektischer Ausgabenbetriebsamkeit am Ende jeden Jahres, um noch vorhandene Mittel auszugeben. Die Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips im Zuge der →Flexibilisierung der Hochschulhaushalte soll dem entgegenwirken, indem nicht verausgabte Mittel ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden können. Bislang konnte dadurch das Dezemberfieber aber nicht grundsätzlich abgeschafft werden, da die Befürchtungen hinsichtlich pauschaler Kürzung im nächsten Zuweisungsjahr bestehen bleiben.

Dezentrale Mittelbewirtschaftung: Verlagerung der Verantwortung für Personal und Finanzen sowie deren Organisation von der zentralen Hochschulverwaltung in die Dekanate der Fachbereiche bzw. Fakultäten. Das heißt: dort, wo bislang schon die fachliche Verantwortung für die hochschulische Leistungserbringung angesiedelt war, soll auch die Ressourcenverantwortung wahrgenommen werden. Die Fachbereiche werden in diesem

Zusammenhang auch als „Verantwortungszentren“ bezeichnet. Die Vorteile werden in folgendem gesehen: Abbau von Komplexität, größere Transparenz, Zuordenbarkeit von Kosten und Leistungen (→Kosten-Leistungs-Rechnung), Institutionalisierungsmöglichkeit für wettbewerbliche Mechanismen.

Dezentrale Ressourcenverantwortung: →Dezentrale Mittelbewirtschaftung

Dezentralisierung: Verantwortungsübertragung und dezentrale Ressourcenverfügung (→Dezentrale Mittelbewirtschaftung), also Delegation von Entscheidungsbefugnissen dorthin, wo die größte Sach- und Problemnähe besteht.

Dienstherreneigenschaft: Der Dienstherr ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, zu der die Beamten in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände). Die Dienstherrenfähigkeit kann durch Rechtsvorschrift auch anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts verliehen werden. Im Zusammenhang mit Bestrebungen nach →Stärkung der Hochschulleitung ist es eine wesentliche Reformforderung, die Dienstherreneigenschaft für das Hochschulpersonal den Hochschulleitungen bzw. den PräsidentInnen/RektorInnen zu übertragen. Davon erhoffen sich die Vertreter entsprechender Forderungen eine Verminderung von Eingriffsmöglichkeiten des Ministeriums in die Hochschule und die effektivere Chance, Dienstverstöße wie etwa die Nichterfüllung des Lehrdeputats zu ahnden.

Dienstleistungsunternehmen: gilt als ein mögliches Leitbild für Hochschulen, die sich als Wettbewerber auf einem Forschungs- und Bildungsmarkt verstehen. Umstritten ist bislang noch, wer in einem solchen Modell die Lieferanten und die Kunden der Hochschulen wären und worin deren Produkte bestünden.

Dienstrechtsreform: Das öffentliche Dienstrecht an deutschen Hochschulen ist geprägt durch die Zweigleisigkeit von Beamten und Angestellten, in anderer Terminologie: Staatsdienern und Arbeitnehmern. Es wird seit langem als hochschul inadäquat betrachtet. Die grundsätzliche Kritik fordert daher einen Systemwechsel, der den Beamtenstatus im Wissenschaftsbereich abschafft; denn die mit diesem verbundene Hierarchie und Bürokratie möge wohl im Bereich der öffentlichen Verwaltung zweckrational sein, nicht

jedoch in Forschung und Lehre. Dem wird entgegen gehalten, dass der Beamtenstatus die beamteten HochschullehrerInnen vor Eingriffen in ihre individuelle Wissenschaftsfreiheit sichere; so wirkungsvoll könne dies kein anderes Instrument leisten. Bisherige Reformversuche ziel(t)en darauf, einen mittleren Weg zu gehen. Leitideen der gegenwärtigen Reformansätze sind dreierlei: Stärkung des Leistungsprinzips, Flexibilisierung des Personaleinsatzes und Reduzierung der Versorgungsaufwendungen. Daneben erfordert auch eine konsequente →Globalisierung der Haushalte eine Abkehr vom Beamtenstatus im Hochschulbereich (→Personalmanagement). Um all dies zusammen zu führen, wird ein eigenes Hochschuldienstrecht diskutiert. Im einzelnen sind vor allem folgende Elemente einer Dienstrechtsreform in der Debatte: Verringerung der Verbeamtungsanlässe (z.B. durch Zeitprofessuren), Stärkung →leistungsorientierter Besoldungs- bzw. Gehaltsbestandteile, Veränderungen der traditionellen Laufbahnstrukturen (→Habilitation, Abschaffung der; →Juniorprofessur).

DIN ISO 9000ff.: Normenreihe des Deutschen Instituts für Normung und der International Standard Organisation für systematisches →Qualitätsmanagement (QM). Mithilfe dieser kann ein umfassender Nachweis der Qualitätsfähigkeit eines Unternehmens geführt werden; dieser Nachweis erfolgt durch eine →Zertifizierung des QM-Systems. DIN ISO 9000 enthält einen allgemeinen Leitfaden zur Auswahl und Anwendung der Normen 9001 bis 9003 und erläutert Schlüsselbegriffe des Qualitätsmanagements. Die Normen 9001-9003 beinhalten Modelle zur externen Darlegung des QM-Systems eines Unternehmens (Nachweisführung für die geplanten, realisierten, dokumentierten und kontrollierten QM-Maßnahmen). 9001 als die umfassendste Darlegung bezieht sich auf Vertragsbeziehungen, die die Entwicklung und Lieferung eines Produkts regeln, und beziehen sich vornehmlich auf die Verhütung von Fehlern. 9002 und 9003 sind Ergänzungen. 9002 ist anzuwenden, wenn der Lieferant die Fähigkeit nachweisen muß, die Prozesse in der Produktion und Montage so zu lenken, dass die geforderte Produktqualität gewährleistet werden kann. 9003 ist anzuwenden, wenn es lediglich um eine Qualitätsendkontrolle der Produkte geht. 9004 stellt einen Leitfaden zum Aufbau eines internen QM für alle Ebenen der Aufbauorganisation und alle Phasen der Ablauforganisation dar. 9004 Teil 2 enthält einen Leitfaden für Dienstleistungen. Als Anwendungsbereiche werden auch Verwaltung und Wissenschaft sowie Schulung und Ausbildung genannt. Im weiteren gehören zur Normenfamilie DIN IOS 9000ff. auch die Teile 8402 (Definitionen zahlreicher QM-Begriffe), 10011 (Leitfaden für das

→Qualitätsaudit) sowie 10013 (Leitfaden für die Dokumentation des QM-System im QM-Handbuch). Die DIN ISO 9000, Teil 3 (Erstellung von Software) und die DIN ISO 9004, Teil 2 (Erbringungen von Dienstleistungen) gelten als diejenigen, die für Hochschulen adaptionsfähige Modelle bereitstellen. Die Normen sind vom Comité Européen de Normalisation (CEN) unter der Bezeichnung EN 29000ff. als europäische Normen übernommen worden.

Diskretionäre Verfahren: Fallweise Mittelwahl und Mitteldosierung. Im Unterschied zum regelgebundenen Mitteleinsatz ermöglichen diskretionäre Verfahren größere Flexibilität im Umgang mit veränderlichen Entscheidungsproblemen. Nachteilig sind die geringeren Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Angemessenheit getroffener Entscheidungen.

doppelte Buchführung: →Doppik

Doppelhaushalt: Haushalt mit einer zweijährigen Geltungsdauer.

Doppelte Legitimation: Zweifache Bestätigung einer Hochschulleitung durch (a) ein hochschulinternes Wahlverfahren und (b) ein zwischen Hochschule und Staat angesiedeltes Gremium, bspw. →Hochschulrat oder Kuratorium. Die dahinter stehende Idee ist, dass auf diese Weise KandidatInnen zum Zuge kommen, die gleichermaßen interne wie externe Akzeptanz genießen.

Doppik: doppelte Buchführung, wie sie für das →kaufmännische Rechnungswesen charakteristisch ist. Jeder Gutschrift auf einem Konto muss die Belastung eines anderen entsprechen. Das Prinzip ist also Soll und Haben, während in der traditionellen →Kameralistik Ist und Soll gelten. Derart werden systematisch die Stromgrößen – Einnahmen und Ausgaben – mit den Bestandsgrößen – Vermögen und Schulden – verbunden. Auf diese Weise erfasst die Doppik alle Vorgänge, durch die sich Vermögenswerte ändern, so insbesondere durch die Abschreibungen den gesamten Werteverbrauch, statt nur die Ausgaben.

Eckdatenverordnung: Rechtsverordnung des nordrhein-westfälischen Wissenschaftsministeriums zu quantitativen Eckdaten für Studium und Prüfungen (1993). Galt längere Zeit bei Ministerialverwaltungen als innovatives hochschulpolitisches Steuerungsinstrument. Ihre Anliegen sind unterdessen größtenteils Bestandteil novellierter Landeshochschulgesetze geworden. – Die

Verordnung sollte einen neuen Einstieg in die Studienreform gewährleisten mit dem Ziel, Studium und Prüfungen inhaltlich zu entlasten, den Studienverlauf transparenter zu gestalten und die Prüfungsorganisation zu verbessern. Sie gab quantitative Obergrenzen für strukturelle Studiengangmerkmale, die für die Studierbarkeit wichtig sind vor (Studienvolumen, Leistungsnachweise und Fachprüfungen, Bearbeitungszeit von Abschlussarbeiten, Minimalanforderungen für einen transparenten Studien- und Prüfungsverlauf). Dabei gingen die ministeriellen AutorInnen davon aus, dass Studium als ein Prozess des Erwerbs von Kenntnissen, Wissen, Fähigkeiten, Einstellungen und Verhaltensformen prinzipiell un abgeschlossen sei; ein Zeitrahmen für das Studium lasse sich daher weder aus fachlichen noch didaktischen, beruflichen, finanziellen oder anderen Anforderungen allein ableiten; infolgedessen müssten Überlegungen zur Studierbarkeit des Lehrangebots an einer hochschulpolitischen Grundentscheidung über die Dauer eines Studiums anknüpfen. – Die Eckdatenverordnung hatte vehemente Kritik hervorgerufen. Kritisiert wurde sie als empfindlicher Eingriff in die Hochschulautonomie, als Beitrag zur Verschulung des Studiums und „Reform von oben“. Das Ministerium wehrte sich mit den Argumenten, dass inhaltliche und strukturelle Reformen bislang nicht miteinander verknüpft seien: Die Vermehrung der Pflichtveranstaltungen, Leistungsnachweisen und Fachprüfungen, die Umwertung von Examensarbeiten zu „kleinen Doktorarbeiten“, die fehlende Zuordnung von Studien- und Prüfungselementen, undurchsichtige Prüfungsanforderungen und organisatorische Mängel im Prüfungsverfahren seien die Folgen einer jahrzehntelangen Reformarbeit, die auf der inhaltlichen Seite durchaus ihre Verdienste habe; das Studienangebot sei kontinuierlich gemäß dem Stand der Wissenschaften und veränderter beruflicher Anforderungen modernisiert worden. Parallele strukturelle Reformen seien aber nicht nur ausgeblieben, sondern geradezu Kehrseiten der inhaltlichen Reform. Die Entwicklungen der letzten 30 Jahren hätten gezeigt, dass die Hochschulen aus eigener Kraft nicht in ausreichendem Maße in der Lage seien, die nötigen studienreformerischen Maßnahmen zur Anpassung des Hochschulsystems an die sich ändernden gesellschaftlichen Erfordernisse und ökonomischen Rahmenbedingungen zu ergreifen.

Effektivität: Grad der Wirksamkeit und der Zielerreichung. Aufbauend auf einer Wirksamkeitsanalyse der eingesetzten Ressourcen und Instrumente – die auch prozessbegleitend einsetzbar ist (→ Berichtssystem) –, kann die Effektivität eines Prozesses an dessen Ende im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs festgestellt werden: In welchem Ausmaß hat ein bestimmtes Programm sein Ziel erreicht? Stärker als die Feststellung der → Effizienz ist die

Effektivitätsfeststellung auch geeignet, die Erreichung von Qualitätszielen zu überprüfen. Damit ist sie insbesondere im Bereich der Forschung und Lehre auch hochschuladäquater, als schlichte Effizienzmessungen es sind.

Effizienz: Maßbegriff zur Bewertung eines Prozesses oder Zustandes hinsichtlich seines Input-Output-Verhältnisses und dessen Zustandekommens, mit anderen Worten: das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen eines Programms oder einer Maßnahme. Feststellung im Rahmen eines Input-Output-Vergleichs: Welcher Mitteleinsatz hat zu welchen Ergebnissen geführt? Ein effizienter Zustand ist der, in dem es zu den gegebenen Bedingungen nicht möglich ist, von mindestens einem Gut mehr als und zugleich von allen anderen Gütern mindestens genauso viel wie aktuell geschehend zu fertigen. Die Effizienz von Organisationen festzustellen ist wg. der Komplexität der Bewertungsproblematik nur sehr bedingt möglich; als heuristische Alternative gilt hier, auf die Bewertung des Erreichens von Subzielen zurückzugreifen, für die eine positive Beziehung zum jeweiligen Oberziel angenommen werden kann.

EFQM-Modell: EFQM steht für „European Foundation for Quality Management“, eine Stiftung, die Ende der 80er Jahre von europäischen Großfirmen gegründet worden war, um die Qualitätsdiskussion in Europa zu befördern. Die Stiftung hat insbesondere zur Verbreitung des TQM- Gedankengutes beigetragen und vergibt den Europäischen Qualitätspreis. Dafür hat sie ein Bewerbungsverfahren entwickelt, das als adaptionsfähig auch für Hochschulen gilt. Bewerber haben für das Verfahren eine Selbstbewertung vorzunehmen, mithilfe derer der Grad der Erfüllung verschiedener Kriterien festgestellt werden soll. Dieses Selfassessment bezieht sich zu 50% auf die Elemente, die zur Qualitätserzielung befähigen (Mittel und Wege: Führungsverhalten, Mitarbeiterorientierung, Unternehmenspolitik/-strategie, Ressourceneinsatz, Prozesse) und zu 50% auf die Prozessergebnisse (Mitarbeiterzufriedenheit, Kundenzufriedenheit, Auswirkungen auf die Gesellschaft, Geschäftsergebnisse). Beide Bereiche werden jeweils untergliedert in verschiedene Kriterien, die wiederum einerseits mit Gewichtungsfaktoren versehen, andererseits in insgesamt 32 Unterpunkte untergliedert sind. Bei jedem der Unterpunkte ist eine Bewertung auf fünfstufigen Skalen vorzunehmen, inwieweit das jeweilige Kriterium erfüllt ist. Das Modell ist mit einer genauen Beschreibung der einzelnen Stufen für die Kriterien ausgestattet.

Eigenverantwortung: →Autonomie, Stärkung der

Empowerment: Die Beschäftigten sollen in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich zu handeln, Entscheidungen selbständig zu treffen und nicht allein Vorschriften und Anweisungen auszuführen. →Mitarbeiterbeteiligung.

Ergebnisorientierte Verfahren: alle Bemühungen, Verwaltungen zur →outputorientierten Steuerung zu befähigen, z.B.: →Kosten-Leistungs-Rechnung und operatives →Controlling.

Erprobungsklausel: Rechtliche Regelung, die es gestattet, abweichend von den sonstigen Vorschriften eines Hochschulgesetzes Regelungen zu treffen, um innovative Verfahren probeweise einzuführen.

Etat: →Hochschulhaushalt

Evaluation: Leistungsbewertung. Grundsätzlich können im Hochschulbereich (a) die Evaluation der Lehre und die der Forschung sowie (b) die externe und die interne Evaluation unterschieden werden. Evaluation der Lehre bezeichnet eine systematische Beurteilung und Bewertung der Lehr- und Lernprozesse, der Rahmenbedingungen und Organisation des Lehrbetriebs; indem Defizite und Problembereiche erkannt werden und eine Verständigung über die Kriterien guter Lehre stattfindet, soll die Lehre optimiert werden können. Evaluation der Forschung gewinnt zunehmende Bedeutung im Rahmen leistungsorientierter Besoldung (→leistungsbezogene Besoldung). Stärker noch als bei der Evaluation der Lehre stehen hier die Bewertungskriterien im Streit. Der Forschungsindikator Drittmittelquote (→Drittmittel)z.B. könne auch dokumentieren, dass der Einwerbende lediglich risikolose Mainstream-Themen bearbeite und erfolgreiches Netzwerkmanagement betreibe; über die →Qualität seiner Forschung, etwa ihre Innovativität, müssten hohe Drittmittelquoten nichts Zwingendes aussagen. Die Schwierigkeiten der Bewertung von Qualität sollen dadurch neutralisiert werden, dass die Evaluation durch auswärtige ExpertInnen, sog. *peers*, durchgeführt wird. Solche externen Evaluationen oder *peer reviews* beruhen in der Regel auf einer internen Evaluation. Diese erfolgt meist in Gestalt eines Selbstreports, der quantitative Daten aufbereitet und qualitative Selbsteinschätzungen von Stärken, Schwächen sowie Entwicklungspotentialen enthält. Eine Begehung der zu evaluierenden Einrichtung durch die *peers*, die Gespräche mit MitarbeiterInnen und Führungspersonal einschließt, mündet dann in die Erstellung des Evaluationsberichts. Dieser leitet aus den gewon-

nenen Eindrücken und Einschätzungen Veränderungsvorschläge ab. – Im Rahmen des →New Public Management wird es künftig auch zunehmend Evaluationen von lehr- und forschungsunterstützenden Verwaltungsleistungen geben.

Experimentierklausel: →Erprobungsklausel

Flächenmanagement: Konzept der leistungs- und belastungsorientierten Zuweisung von Gebäudeflächen. Hochschulen bspw. werden Eigentümer ihrer Bauten und vermieten die Räume an die Fachbereiche. Diese haben von der Hochschulleitung dafür ein entsprechendes Budget erhalten. Werden bei den Mietausgaben Einsparungen erzielt, können diese für andere Zwecke verwendet werden.

Flexibilisierung der Hochschulhaushalte: Die bislang nach den Grundsätzen der →Kameralistik bewirtschafteten Hochschulhaushalte werden schrittweise mit größeren Entscheidungsfreiheiten auf der Hochschulebene versehen. Perspektivisch zielt die Flexibilisierung meist auf eine völlige →Globalisierung der Haushalte, d.h. →Budgetierung. Entgegen verbreiteter Ansicht jedoch stellt die Flexibilisierung selbst noch nicht zwingend die Budgetierung her. Zwei Maßnahmen stehen i.d.R. am Anfang der Haushaltsflexibilisierung: Zum einen wird das →Jährlichkeitsprinzip aufgehoben, d.h. nichtverbraachte Mittel aus dem laufenden Haushaltsjahr können ins kommende Haushaltsjahr übertragen werden; das →Dezemberfieber soll damit vermieden werden. Zum anderen wird gegenseitige →Deckungsfähigkeit der einzelnen Haushaltstitel hergestellt, d.h. insbesondere, dass Personal-, Sach- und Investitionskosten nicht mehr streng an den ursprünglichen Verwendungszweck gebunden sind, sondern auch in einer der jeweils beiden anderen Gruppen verausgabt werden können; damit sollen die Hochschulen in die Lage geraten, eigene Schwerpunkte zu setzen, kurzfristig auf aktuelle Anforderungen reagieren und wirtschaftlicher handeln zu können; die gegenseitige Deckungsfähigkeit der einzelnen Titel wird meist schrittweise hergestellt, d.h. dass nicht eine sofortige totale gegenseitige Deckungsfähigkeit besteht. Weitere Instrumente der Haushaltsflexibilisierung können die Bildung von →Titelgruppen, die Betriebsform als →Landesbetrieb, →Kosten-Leistungs-Rechnung, →Anreiz-systeme, →kaufmännische Buchführung oder die eigenständige Verwertung von Zusatzeinnahmen – etwa Gasthörergebühren – sein.

Finanzautonomie: Über die →Flexibilisierung der Hochschulhaushalte bis hin zu deren →Globalisierung soll die →Hochschulautonomie auch auf den Bereich der Hochschulhaushaltsverwaltung bzw. Budgetbewirtschaftung ausgedehnt werden. Kritisiert wird hieran vornehmlich, dass staatlicherseits unter dem Stichwort der Autonomieerweiterung eine Delegation der durch Mittelkürzungen verschärften Verteilungskonflikte in die Hochschulen hinein vorgenommen werde.

Formelgebundene Mittelvergabe: Mehrere als relevant erachtete →Kennziffern werden gegeneinander gewichtet und zu einer Formel zusammengefasst, mithilfe der die (in der Regel hochschulinterne) Mittelverteilung gesteuert wird. Typische Kennziffern sind z.B. Studierendenzahl, Anzahl der Forschungsprojekte, der Publikationen und der AbsolventInnen; auch Maßnahmen zur →Gleichstellung der Geschlechter können auf diese Weise bewertungs- und verteilungsrelevant eingebunden werden. Die kennzifferngesteuerte Mittelverteilung soll Anreize für Leistungssteigerungen schaffen und die Belohnung wie die Bestrafung transparent gestalten. Solange in dem dadurch ausgelösten Wettbewerb dennoch alle Fachbereiche und Hochschulen wenigstens fortbestehen sollen, ist die formelgebundene Mittelvergabe nicht für die Zuweisung des Gesamthaushalts bzw. -budgets geeignet: Sie kann neben eine gesicherte Grundfinanzierung als Anreizsystem für spezifische Ziele treten, über welches zusätzliche Mittel vergeben werden.

Frauenförderung: Aktivitäten, die darauf zielen, geschlechtsspezifische Benachteiligungen zu beseitigen, neuerdings vorzugsweise unter Anwendung des →gender mainstreaming-Konzepts. Seit geraumer Zeit wird der Begriff Frauenförderung durch den der →Gleichstellung abgelöst, da ersterer der Vorstellung Vorschub leistet, es müsse ein notwendiger geschlechtsspezifischer Defizitausgleich vorgenommen werden. Von Gleichstellung zu sprechen macht dagegen deutlicher, dass Institutionen, die aktive Geschlechtergleichstellung betreiben, nicht „den Frauen einen Gefallen tun“, sondern sich selbst – indem sie Reserven freisetzen und dadurch Qualitätsverbesserungen erzielen.

Fund raising: Oberbegriff für verschiedene Techniken, mit denen Nonprofit-Organisationen – z.B. staatliche Hochschulen – versuchen, sich Ressourcen zu erschließen, welche die eigene Zielverfolgung und -erreicherung ermöglichen bzw. erleichtern. Formen der zu akquirierenden Ressourcen sind Spenden von Privatpersonen oder Unternehmen, Zuschüsse öffentlicher Stellen, Fördermittel von Stiftungen, Leistungen von Sponsoren (→Sponso-

ring), Auftragsforschungsentgelte, daneben aber auch Vermarktungsaktivitäten (z.B. entgeltliche Vermietung von Hochschulräumlichkeiten oder Werbeflächen), ehrenamtliche Arbeitskräfte oder Plätze in den Medien.

Funktionalreform: Bildete neben dem Aktionsprogramm „Qualität der Lehre“ (Studienreform) den spezifischen Rahmen der Hochschulreform der 90er Jahre in Nordrhein-Westfalen. Zielte darauf ab, die →Hochschulautonomie zu stärken, auf staatliche Zuständigkeiten soweit wie möglich zu verzichten, das →Hochschulmanagement zu verbessern, die Verwaltungsabläufe zwischen Hochschule und Staat, aber auch hochschulintern zu entbürokratisieren, die Planungs- und Entscheidungsstrukturen innerhalb der Hochschule sowohl zu demokratisieren als auch zu optimieren, den Einsatz der personellen, materiellen und räumlichen Ressourcen zu effektivieren sowie die Leistungen der Hochschulen in Forschung und Lehre transparent werden zu lassen und zu evaluieren.

Gender Impact Assessment: Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung. Methode, mit der politische Konzepte auf ihre Auswirkungen für Frauen und Männer überprüft werden. Es werden geschlechtsspezifische Kriterien aufgestellt, anhand derer die Einführung einer vorgeschlagenen Politik bewertet wird. Sind mit den geplanten Maßnahmen Nachteile für Frauen zu erwarten, wird diese – zumindest im Idealfall mehrheitlich hinreichend aufgeklärter Akteure – nachgebessert.

gender mainstreaming: (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung aller Prozesse mit dem Ziel, durch alle an den Entscheidungs- und Implementationsprozessen beteiligten Akteure eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen der Umsetzung einzubringen.

Gleichstellung der Geschlechter: Aufgabe der Hochschulen nach §2 Abs. 2 →Hochschulrahmengesetz. §5 des novellierten HRG ermöglicht den Übergang von den bisherigen, lediglich ordnungspolitischen Steuerungsmechanismen für den Benachteiligungsausgleich hin zu ökonomischen Mechanismen der Geschlechtergleichstellung. Wurden entsprechende Maßnahmen bisher meist lediglich als Kostenfaktor wahrgenommen, können sie nunmehr zum Wirtschaftlichkeitsfaktor werden. Hierzu müssen im Rahmen der →Flexibilisierung der Hochschulhaushalte gleichstellungsfördernde →Leistungsindikatoren in die Systematik der →formelgebundenen Mittelzuweisung eingebaut werden. Dafür kommt sowohl in Frage, die Gleichstellungs-

förderung als gesonderten Indikator anderen Indikatoren zur Seite zu stellen, wie auch sie nicht zu separieren, sondern im Rahmen eines →*gender mainstreaming*-Ansatzes systematisch in alle Bewertungsgruppen zu integrieren.

Globalhaushalt: →Globalisierung der Haushalte

Globalzuschuss: Auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans der Hochschule zugewiesene Mittel aus dem Landeshaushalt, die – anders als im kameralistischen →Hochschulhaushalt – nicht mehr durch Titel differenziert sind.

Globalisierung der Haushalte: Die ursprünglich streng in Titel mit entsprechender Zweckbindung untergliederten Hochschulhaushalte werden verallgemeinert („globalisiert“), d.h. die Haushaltstitelaufgliederung wird stark reduziert – bis hin zur Beschränkung auf einen Titel pro Hauptgruppe. Zudem wird eine weitgehende gegenseitige →Deckungsfähigkeit der einzelnen Haushaltstitel hergestellt: Personal-, Sach- und Investitionskosten sind dann nicht mehr streng an den ursprünglichen Verwendungszweck gebunden, sondern können auch in einer der jeweils beiden anderen Gruppen verausgabt werden. In der Regel geschieht dies schrittweise im Zuge einer sich über mehrere Jahre hinziehenden →Flexibilisierung. Verbunden wird die Haushaltsglobalisierung meist mit der →Budgetierung. Innerhalb dieser muss mit einer →Kosten-Leistungs-Rechnung gearbeitet werden (im Zusammenhang mit →kaufmännischer Buchführung oder einer →optimierten Kameralistik). Desweiteren können Zusatzeinnahmen – etwa Gasthörergebühren – eigenständig verwertet werden. – Gefahren der Haushaltsglobalisierung bestehen insbesondere darin, dass staatliche Mittelkürzungen einfacher durchgesetzt werden können und dass die Politik sich aus der Verantwortung für die Hochschulentwicklung entfernen kann.

Globalsteuerung: Der Staat nimmt unter den Bedingungen der Globalsteuerung auf die Hochschulen grundsätzlich nur dadurch Einfluss, dass er auf der Grundlage einer Aufgabendefinition die finanziellen Gesamtzuwendungen festlegt. Bei der Aufgabendefinition können – z.B. im Rahmen von →Zielvereinbarungen bzw. →Hochschulverträgen – Prioritäten gesetzt und die Mechanismen der Erfolgskontrolle fixiert werden. Die Feinsteuerung erfolgt dann ausschließlich innerhalb der Hochschule.

Gremienuniversität: In seinem sachlichen Kern beschreibt der Begriff den Umstand, dass seit der Hochschulreform der endsechziger/siebziger Jahre

Entscheidungen der Hochschule vornehmlich in Gremien getroffen werden, in denen alle Mitgliedergruppen der Hochschule repräsentiert sind. Der Begriff hebt also zunächst auf den Unterschied zur Ordinariuniversität ab. Daneben integriert er aber auch einen sachlich gerechtfertigten kritischen Bedeutungsgehalt: Die Entscheidungserzeugung innerhalb der →Gruppenuniversität ist im Laufe der Jahre zu einer schwerfälligen und Verhinderungskartelle produzierenden ‚Gremienwirtschaft‘ geworden, und die Rückkopplungen der Entscheidungsprozesse in die Mitgliedergruppen sind nur sporadisch. Daraus resultiert auch ein Affekt gegen die gremiendominierte Gruppenuniversität, der sich nicht mehr aus der konservativen Perspektive der Ordinariuniversität speist, sondern die (vermeintliche wie tatsächliche) Unbeweglichkeit der gegebenen Strukturen durch wettbewerblich basierte Strukturen klarer Verantwortlichkeiten – unter Inkaufnahme neuer Hierarchien – aufbrechen möchte.

Grundausrüstung: die mindestens zur Verfügung zu stellenden personellen und sächlichen Mittel, die erforderlich sind, um ein Fach in Forschung und Lehre zu erhalten; die tatsächliche Anzahl der Studierenden darf hierbei keine Rolle spielen.

Grundsatz der Einheit, Vollständigkeit und Fälligkeit: Kameralistischer Haushaltsgrundsatz, der der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs dient. Alle voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Jahr getrennt veranschlagt und vollständig in den Haushaltsplan eingestellt werden (Bruttoprinzip). Dabei werden Einnahmen nach dem Entstehungsgrund und Ausgaben nach dem Verwendungszweck veranschlagt.

Grundsatz der Haushaltsgenauigkeit, -wahrheit und -klarheit: Kameralistischer Haushaltsgrundsatz, der der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs dient. Bei der Haushaltsaufstellung müssen die für das nächste Jahr erwarteten Einnahmen und Ausgaben möglichst exakt ermittelt, d.h. prognostiziert werden. Dies erfolgt regelmäßig anhand der Ist-Ergebnisse des Vorjahres unter Berücksichtigung von Gesetzen, Verträgen (insbesondere Tarifverträgen), besonderen Kostenberechnungen etc.

Grundsatz der sachlichen Spezialität: Kameralistischer Haushaltsgrundsatz, der der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs dient. Mittel, die auf die zuvor ermittelte Weise veranschlagt und durch Haushaltsplan zur Verfügung gestellt worden sind, dürfen auch nur zu diesem Zweck

verwendet werden. Ausnahmen ergeben sich aus der einseitigen oder gegenseitigen →Deckungsfähigkeit.

Grundsatz der Sparsamkeit: Kameralistischer Haushaltsgrundsatz, der der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs dient. Der Grundsatz verlangt die Beschränkung des Mitteleinsatzes auf das unbedingt Notwendige. Die Mittelbewirtschaftung hat u.a. so zu erfolgen, dass das wirtschaftlichste Angebot ermittelt wird, dass Ausgaben zeitlich nicht eher und sachlich überhaupt nur geleistet werden dürfen, wenn sie notwendig sind. Eine Vorratsbeschaffung am Jahresende aus Anlass nicht verbrauchter Haushaltsmittel (→„Dezemberfieber“) ist deshalb unzulässig.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit: Kameralistischer Haushaltsgrundsatz, der der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs dient. Verlangt wird die Erzielung einer optimalen Zweck-Mittel-Relation. Diese ist dann gegeben, wenn entweder ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln (Minimalprinzip) oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis (Maximalprinzip) erzielt wird.

Gruppenhochschule/Gruppenuniversität: In Abgrenzung zur früheren Ordinarienuniversität wurde im Zuge der Hochschulreform der endsechziger/siebziger Jahre die Gruppenuniversität als neues Modell der Organisationsstruktur eingeführt. Es wurden vier Mitgliedergruppen definiert: HochschullehrerInnen, wissenschaftliche MitarbeiterInnen, technisches und Verwaltungspersonal, Studierende. Die zugrundeliegende Annahme lautet, die jeweiligen Mitglieder jeder dieser Gruppen hätten einen solchen Kernbestand an jeweils gemeinsamen Interessen, dass diese entsprechend zusammengefasst vertreten werden können. Die Vertretung geschieht in den Gremien der Hochschule, in denen alle Mitgliedergruppen der Hochschule repräsentiert sind (→Gremienuniversität). Demokratietheoretisch handelt es sich um einen Kompromiss: einerseits werden die Bedürfnisse nach und Erfordernisse der →Mitbestimmung bedient; andererseits wird dem korporativen Charakter der (deutschen) Hochschule Rechnung getragen. In der aktuellen Hochschulreformdebatte sieht sich die Gruppenuniversität starker Kritik ausgesetzt: Die Entscheidungserzeugung sei im Laufe der Jahre zu einer schwerfälligen und Verhinderungskartelle produzierenden Gremienwirtschaft geworden, und die Rückkopplungen der Entscheidungsprozesse in die Mitgliedergruppen wären nur sporadisch. Daraus resultiert auch ein Affekt gegen die Gruppenuniversität, der sich nicht mehr aus der konservati-

von Perspektive der Ordinarienuniversität speist, sondern die (vermeintliche wie tatsächliche) Unbeweglichkeit der gegebenen Strukturen durch wettbewerblich basierte Strukturen klarer Verantwortlichkeiten – unter Inkaufnahme neuer Hierarchien – aufbrechen möchte.

Habilitation, Abschaffung der: Im Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Personalstruktur wird auch angestrebt, die traditionellen Rekrutierungswege des akademischen Personals zu verändern bzw. ergänzen. Hierzu zählt u.a. die Relativierung des Habilitationserfordernisses als zwingende Voraussetzung für eine Berufung zum Hochschullehrer bzw. zur Hochschullehrerin – eine Idee, die 1969 schon einmal bis in die Westdeutsche Rektorenkonferenz hinein Akzeptanz gefunden hatte. Eine generelle Abschaffung der nur im deutschsprachigen Raum üblichen Habilitation wird jedoch – entgegen mancher öffentlicher Äußerungen aus dem politischen Raum – mit den bisherigen Regelungen nicht erreicht. § 44 Abs. 2 Hochschulrahmengesetz i.d.F. vom 20.8.1998 stellt sog. habilitationsadäquate Leistungen der Habilitation formal gleich, wenn es dort heißt: „Die zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen... werden durch eine Habilitation oder durch gleichwertige wissenschaftliche Leistungen, die auch außerhalb des Hochschulbereichs erbracht sein können, nachgewiesen.“ Zuvor war die Anerkennung habilitationsadäquater Leistungen im Berufungsverfahren auch bereits möglich, jedoch nicht als Regelfall. Im Hochschulalltag ist eine Anwendung der neuen Bestimmung vornehmlich in den Natur- und Ingenieurwissenschaften zu erwarten; dort indessen war der Verzicht auf den Nachweis einer formalen Habilitation auch früher schon nicht außergewöhnlich. In den Sozial- und Geisteswissenschaften lassen die Äußerungen aus den Fakultätentagen eher die Annahme zu, dass mittelfristig nicht auf die Habilitation verzichtet wird; zu Ausnahmen könnten hier die Rechts- und Wirtschaftswissenschaften werden, da in diesen Fächern mitunter die BewerberInnenlage prekär ist.

Haushalt: →Hochschulhaushalt, →Globalisierung der Haushalte

Haushaltsglobalisierung: →Globalisierung der Haushalte

Haushaltsplan: kameralistische Zusammenstellung der Daten des →Hochschulhaushalts, die Grundlage der Bewirtschaftungsbefugnisse der Hochschule ist. Der Haushaltsplan besteht aus einem Gesamtplan und den Einzelplänen. Der Gesamtplan enthält (a) die Haushaltsübersicht: Zusammenfassung der Einnahmen, der Ausgabemittel und Verpflichtungsermächtigung der Einzelpläne; (b) die Finanzierungsübersicht: eine Berechnung des Finanzierungssal-

dos; (c) den Kreditfinanzierungsplan: eine Darstellung der Einnahme aus Krediten und der Tilgungsausgaben. Die Bewirtschaftungsbefugnisse folgen aus den Einzelplänen. Diese sind überwiegend nach dem Organisationsprinzip (oder Ressortprinzip) abgegrenzt und in Kapitel eingeteilt. Die Kapitel eines Einzelplans sind in Titel (→Haushaltstitel) unterteilt. Ausnahmsweise sind Ausgabemittel und Verpflichtungsermächtigungen, die für eine einheitliche Verwaltungsaufgabe bestimmt sind, zu Titelgruppen (TG) zusammen gefasst. Titelgruppen dienen einem gemeinsamen übergeordneten Zweck.

Haushaltsrecht: Bestandteil des besonderen Verwaltungsrechts. Gesamtheit aller Rechts- und Verwaltungsvorschriften, durch die das öffentliche Haushaltswesen geordnet wird.

Haushaltstitel: kleinste planmäßige haushaltstechnische Einheit.

Haushaltsvermerke: Sie sind im Dispositiv (Zweckbestimmungsspalte des →Haushaltsplans) ausgebracht und sind verbindlich – z.B. „die Ausgaben sind übertragbar“ (→Jährlichkeitsprinzip). Erläuterungen dienen der erklärenden, näheren Bezeichnung der Zweckbestimmung im Haushaltsplan und sind für die Ausführung des Haushaltsplans nicht bindend.

HIS: Hochschul-Informationen-System GmbH mit Sitz in Hannover, die als gemeinnützige Einrichtung von Bund und Ländern getragen wird. Erarbeitet sozialwissenschaftliche Studien als Entscheidungshilfe für die Hochschulplanung und stellt verwaltungswissenschaftliche Expertisen bereit. Im Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Hochschulhaushalte sind innerhalb des HIS-Leistungsspektrums vor allem die Software-Anwendungen von Interesse: Als traditioneller Lieferant von Hochschulverwaltungs-Software in Deutschland hat HIS auch den Änderungen in der Haushaltsbewirtschaftung Rechnung getragen. Als Module, die auf die vorhandene Software aufgesetzt werden können, wurden verschiedene Anwendungsprogramme entwickelt, damit die Anwender insbesondere →Kosten-Leistungs-Rechnung realisieren können; daneben bietet HIS Software-Module zur Finanz- und Sachmittelverwaltung, Personal- und Stellenverwaltung, zur Baubestandsverwaltung und -entwicklung und zur Studierendenverwaltung einschließlich Prüfungen und Hochschulzulassung. <http://www.his.de>

Hochschulaufsicht: Befugnis des Staates zur Kontrolle und ggf. Korrektur von Entscheidungen und Maßnahmen, die von den Hochschulen erlassen

bzw. durchgeführt werden. Unterschieden wird zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht. Erstere richtet sich auf die Prüfung der Rechtsförmigkeit des Handelns (oder Nichthandelns) der Hochschulen. Dagegen prüft die Fachaufsicht auch die Verträglichkeit des Hochschulhandelns mit staatlichen Planungsentscheidungen oder Verpflichtungen des Landes gegenüber Dritten. Grenzen der Fachaufsicht ergeben sich vor allem aus der Hochschulautonomie (→Autonomie, Stärkung der). In den Bereichen, in denen die Hochschulen staatliche Aufgaben wahrnehmen (→Staatliche Auftragsverwaltung), wird über die Fachaufsicht auch die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit (→Grundsatz der Wirtschaftlichkeit) und Zielerfüllung sichergestellt.

Hochschulautonomie: →Autonomie, Stärkung der

Hochschulforschung: Der Begriff wird mit zweierlei Bedeutungen verwendet: als Forschung *an* Hochschulen und als Forschung *über* Hochschulen. Letztere stellt Expertise bereit, die auch im Hochschulreformkontext bedeutsam ist. Dabei schöpft die Hochschulforschung nach Ulrich Teichler „generell Freud und Leid daraus, daß sie besonders kluge und reflektierte Akteure erforscht“. Die Hochschulforschung versteht sich nicht als Fach, sondern als gegenstandsbezogener Forschungsbereich. Intern kann dieser nicht anders als inter- bzw. polydisziplinär organisiert sein: die wesentlichen methodischen und theoretischen Anregungen empfängt die Hochschulforschung aus der Soziologie, Politikwissenschaft und Pädagogik/Erziehungswissenschaft; systematisch ist sie zwischen den strukturell ähnlich verfassten Forschungsbereichen Bildungsforschung und Wissenschaftsforschung angesiedelt; Schnittstellen weist die Hochschulforschung insbesondere zur Verwaltungs-, Rechts- und neuerdings verstärkt zur Wirtschaftswissenschaft auf, daneben aber auch zu ähnlich interdisziplinär angelegten Bereichen wie der Arbeitsmarktforschung. In Deutschland gibt es folgende größere Institute der Hochschulforschung: das →Wissenschaftliche Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung der Universität GH Kassel, das →Bayerische Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung in München, Hochschul-Informationssystem (→HIS) Hannover, →HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung an der Universität Halle-Wittenberg. Daneben gibt es an einigen Hochschulen Hochschuldidaktische Zentren sowie das Centrum für Hochschulentwicklung (→CHE) in Gütersloh, das insofern einen Sonderfall darstellt, da es keine Forschungs-, sondern eine Beratungseinrichtung ist.

Hochschulhaushalt: Der einer Hochschule durch das jährliche Haushaltsgesetz des jeweiligen Bundeslandes zugewiesene Finanzbetrag macht in der Regel ca. 90% des Hochschulhaushalts aus. Hinzu treten →Drittmittel, die durch die Hochschule selbst eingeworben werden. 70-80% eines Hochschulhaushalts sind durch Personalmittel gebunden und damit nicht bzw. nur sehr beschränkt dispositionsfähig. Im Rahmen der kameralistischen Bewirtschaftung sind die Mittel grundsätzlich titelgebunden (→Titelgruppen) und fallen zum Jahresende an den staatlichen Geldgeber zurück, sofern sie nicht ausgegeben wurden (→Jährlichkeitsprinzip, →Dezemberfieber). Die gesamte Haushaltsführung unterliegt der Prüfung durch den Landesrechnungshof.

Hochschulkliniken: →Rechtsformänderungen von Hochschulkliniken

Hochschullehrerberufung: →Berufungszusagen, Befristung der

Hochschulmanagement: Der Begriff wird in der Regel im Ggs. zum Begriff der Hochschulverwaltung gebraucht. Verwaltung steht dabei für Organisation und Leitung einer Hochschule auf der Grundlage der →Kameralistik. Management hingegen bezeichnet sich Führungstechniken, die dem Wirtschaftsbereich entlehnt sind, also nach dem ökonomischen Prinzip angewandt werden. Im Zuge der Einführung von →New Public Management wird inzwischen häufig auch der Zwitterbegriff **Verwaltungsmanagement** verwendet. Als Institution bezeichnet Hochschulmanagement ein Führungspersonal einer Hochschule, das nach Managementprinzipien arbeitet. Funktional sind mit Hochschulmanagement alle Aufgaben der Differenzierung bz. Arbeitsteilung und der Integration bzw. Koordination gemeint: Durch die Arbeitsteilung entsteht Koordinationsbedarf; dieser wird durch Integrationsinstrumente wie Planung, Kontrolle, Organisation und Personalführung befriedigt.

Hochschulpersonal: →Personalentwicklung; →Personalmanagement

Hochschulrahmengesetz (HRG): Regelt (nach Art. 75 Nr. 1a GG) die Grundsätze des Hochschulwesens als Rahmenvorgabe für die einzelnen Landeshochschulgesetze. Die jüngste Novellierung des HRG vom 20.8.1998 zielte darauf, einerseits Freiräume für die Reform der Hochschulen zu schaffen, andererseits bestimmte Reformkorridore vorzuprägen.

Zur Schaffung der Freiräume ist das Gesetz erheblich verschlankt worden (→Deregulierung). *Gestrichen wurden* Detailvorgaben zur Ordnung des Hochschulwesens, zur Weiterentwicklung des Studiums, zu Studienordnungen und Rahmenstudienordnungen, zum Lehrangebot, zu Einzelheiten der Studienreform, zu Prüfungen und Prüfungsordnung, zur Anerkennung sonstiger Leistungsnachweise, zur Forschung an Hochschulen, zum studierendenbezogenen Ordnungsrecht, zur Mitwirkung an der Selbstverwaltung und Zusammensetzung der Hochschulgremien, Stimmrecht, Wahlen und Öffentlichkeit. Die *materiell gravierendsten Streichungen* betreffen die Organisation und Verwaltung der Hochschule. Gestrichen wurden der überwiegende Teil der Regelungen zur Einheitsverwaltung, zu den Materien der Fachaufsicht, zum Zusammenwirken von Land und Hochschule, die Allgemeinen Organisationsgrundsätze, zur Leitung der Hochschule, zu den Aufgaben zentraler Kollegialorgane, zu Fachbereichen, Gemeinsamen Kommissionen, Studienbereichen, wissenschaftlichen Einrichtungen und Betriebseinheiten. Nunmehr regelt das HRG hinsichtlich der Hochschulorganisation und -verwaltung nur noch die Rechtsform der Hochschulen (wobei neuerdings auch die Errichtung von Hochschulen in anderen Rechtsformen als der einer →Körperschaft des öffentlichen Rechts und einer zugleich staatlichen Einrichtung zugelassen werden) (§ 58 Abs. 1 Satz 1 und 2), ihr Selbstverwaltungsrecht (§ 58 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2), die Rechtsaufsicht des Landes (§ 59 Satz 1 und 2) sowie die weitergehende Aufsicht des Landes, soweit die Hochschulen staatliche Aufgaben wahrnehmen (§ 59 Satz 3).

Vorprägungen der Reformkorridore gibt es durch Regelungen zur Einführung leistungsorientierter Hochschulfinanzierung (§ 5), zur →Evaluation von Forschung und Lehre incl. Beteiligung der Studierenden daran (§ 6), zur Neudefinition der Regelstudienzeit (§ 11), zur Aufnahme des Themas Multimedia (§ 13), Verstärkung der Studienberatung (§ 14), Einführung einer Zwischenprüfung in allen Studiengängen mit mindestens vier Jahren Regelstudienzeit (§ 15 Abs. 1), zum „Freischuss“ in allen geeigneten Studiengängen (§ 15 Abs. 2), zur Einführung eines Leistungspunktsystems (§ 15 Abs. 3), zur Möglichkeit der Vergabe von Bachelor- und Master-Hochschulgraden (§ 19), zu Auswahlverfahren bei der Studienplatzvergabe (§ 31 Abs. 2, § 32 Abs. 3 Nr. 2b), zur pädagogischen Eignung als Einstellungsvoraussetzung für ProfessorInnen (§ 44 Abs. 1 Nr. 2), zur Stärkung der Möglichkeit, die →Habilitation als Berufungsvoraussetzung durch „gleichwertige wissenschaftliche Leistung“ zu ersetzen (§ 44 Abs. 2) sowie zur Verbesserung der Situation von Frauen an Hochschulen (§ 2 Abs. 4 Satz 1, § 3, § 5 Satz 2, § 6 Satz 1, § 16 Satz 3, § 37 Abs. 2 Satz 2, § 42 Satz 2 und 3, § 44 Abs. 2, § 50 Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 und § 57c Abs. 6 Nr. 3).

Hochschulrat: In Anlehnung an die *boards* des amerikanischen Hochschulsystems und in Weiterentwicklung bisher vereinzelt existierender →Kuratorien wird die Idee diskutiert und teils bereits umgesetzt, über die Einrichtung von Hochschulräten das Kräfteverhältnis zwischen Staat und Hochschulen, das sich durch die Stärkung der →Hochschulautonomie ändert, auszugleichen. Sie sollen gleichsam als Pufferinstanz wirken. Die Wahrnehmung dieser neuen Räte ist widersprüchlich. Von der Ministerialbürokratie wird ihre Einführung als Ausdruck des Zuwachses an Autonomie der Hochschulen angesehen. Aus den Hochschulen wird mitunter Kritik geäußert, weil die Räte als neues Instrument zur Einwirkung auf die Hochschulen angesehen werden. Kernpunkt ist die Frage, ob die Hochschulräte als *Beratungsgremien* (wie bisher schon die Kuratorien) oder als *Beschlussgremien* ausgestaltet werden. Im letzteren Falle erhebt sich dann die Frage, wie weit die Beschlusskompetenzen gehen sollen. Daneben wird diskutiert, wie die Hochschulräte personell zusammengesetzt sein sollen. Hierbei setzt sich die Auffassung durch, die Räte ausschließlich aus externen Fachleuten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und (sonstigem) öffentlichen Leben zu bilden. Hinsichtlich der Kompetenzen ist in weitreichenden Vorstellungen angedacht, dass die Hochschulräte sowohl bisherige Aufgaben des Staates wie auch der Hochschulen übernehmen sollen (bis hin zur Wahl und Bestellung der Hochschulleitungsmitglieder, aber auch die Genehmigung der Grundordnung und der Prüfungs- und Studienordnungen). Rechtlich begründete Bedenken dagegen sehen hier Verstöße gegen das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip, weil die Entscheidungsträger des Hochschulrats nicht demokratisch legitimiert seien: Der Hochschulrat dürfe daher keinerlei Weisungen gegenüber der Hochschule aussprechen. Daneben wird eingewandt, dass mit einem mit Entscheidungskompetenz ausgestatteten Hochschulrat einer außerhalb der Hochschule stehenden Einrichtung weitreichendste Möglichkeiten eingeräumt würden, in die Selbstverwaltung der Universitäten einzugreifen. Schließlich wird auch bezweifelt, dass es genügend Persönlichkeiten mit der erforderlichen Sachkompetenz gebe.

Hochschulsport: Nach →Hochschulrahmengesetz haben die Hochschulen auch die Aufgabe, den Hochschulsport zu fördern und müssen entsprechend Ressourcen dafür bereitstellen. Aufgrund der Ressourcenintensität gerät der Hochschulsport in den letzten Jahren zunehmend unter Druck. Gefragt wird, inwiefern er tatsächlich zu den Kernaufgaben der Hochschulen gehöre oder nicht besser auf selbständiger Vereinsbasis zu organisieren sei. Dem stehen die hohen Kosten entgegen, die für die entsprechenden Vereine durch

die ständige Ablösung der Studierendengenerationen in bezug auf die Aufrechterhaltung eines kontinuierlichen Betriebes entstehen würden.

Hochschulvertrag: →Zielvereinbarung zwischen einem Landeshochschulministerium einerseits und einer Hochschule andererseits. Es handelt sich um eine Leistungsvereinbarung auf der Basis von Gegenseitigkeit: Der Verpflichtung bestimmter Leistungserbringung seitens der Hochschule steht die Zusicherung einer bestimmten Finanzierung durch den Staat gegenüber. Problematisch sind Hochschulverträge oft durch zwei Umstände: Zum einen schreiben sie häufig auch eine sukzessive Abschmelzung der jährlichen Mittelzuweisung an die Hochschule durch den Staat fest. Zum anderen ist die Vertragsfähigkeit des Staates gegenüber den Hochschulen bislang ungeklärt, denn der staatliche Vertragspartner kann seine Verpflichtungen mit der Begründung einer Verschärfung der allgemeinen öffentlichen Haushaltslage korrigieren – soweit nicht Gerichte anders entscheiden werden.

HoF Wittenberg: Institut für Hochschulforschung, das gemeinsam von Land Sachsen-Anhalt und Bund getragen wird und als An-Institut der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg assoziiert ist. Es ist das einzige Institut für →Hochschulforschung in den ostdeutschen Bundesländern. Inhaltlich werden insbesondere zwei Untersuchungslinien verfolgt: „Qualitätsentwicklung in Lehre und Studium“ sowie „Steuerung und Selbstorganisation von Qualitätsentwicklung“. Konkret werden Fragen wie duale Studiengangsmodelle, gestufte Studienabschlüsse, Übergang von der Hochschule in den Beruf, regionale Wirkungen von Hochschulgründungen, Hochschulen und Lebenslanges Lernen, Strukturreform der Hochschulmedizin, Budgetierung der Hochschulhaushalte, Steuerung und Selbstorganisation der Hochschulreform sowie Europäisierung und nationale Steuerungsmöglichkeiten der Hochschulsysteme. Daneben existieren thematische Schwerpunkte zur hochschulbezogenen DDR-Forschung und zur Hochschulentwicklung in den osteuropäischen Transformationsstaaten. Seit 2000 wird zudem ein internetbasiertes „Informations- und Dokumentationssystem Hochschulforschung/Forschung über Hochschulen“ aufgebaut. <http://www.hof.uni-halle.de>

HonorarprofessorIn: In der Regel von außerhalb der Hochschule stammende/r Lehrende/r, der bzw. die aufgrund hervorragender wissenschaftlicher oder künstlerischer Leistungen zum Honorarprofessor bzw. zur Hochschulprofessorin bestellt wurde. Voraussetzung ist im Normalfall eine

mehrfährige Lehrtätigkeit an einer Hochschule. Ziel der Bestellung ist die Bindung der Person an die Hochschule. Im Zuge der Autonomieerweiterung für die Hochschulen wird in einigen Landeshochschulgesetz-Neufassungen die Berechtigung zur Berufung von Honorarprofessoren an die Hochschulen übertragen, wo bisher in jedem Falle eine Bestätigung durch das Ministerium notwendig war.

HRG-Novellierung: → Hochschulrahmengesetz

Identifikation: → Corporate Identity

Impact: Wirkung einer Aktivität auf den bzw. die jeweiligen Handlungsadressaten; vgl. im Unterschied dazu → Outcome und → Output.

Indikatoren: → Leistungsindikatoren.

Inkrementalismus: Methode der Haushaltsplanung. Die Bedarfsanmeldungen der öffentlichen Haushaltsmittelempfänger, z.B. Hochschulen, werden gesammelt, koordiniert und dann – mit Zu- oder Abschlägen versehen – zu einem Haushaltsplan verdichtet, der dem Parlament zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Der Inkrementalismus liegt der →input-orientierten Steuerung zu Grunde.

Innovation: Änderung des dominanten Schemas eines Ablaufs, die den Akteuren Vorteile verschafft bspw. ihre Position innerhalb wettbewerblicher Strukturen verbessert. Der Innovationsbegriff enthält zwei miteinander verbundene zentrale Elemente: Zum einen stellt eine Innovation eine Neuheit oder (Er-)Neuerung dar, die sich zum anderen mit einem spürbaren Wechsel verbindet. Prozessual muss eine Innovation zunächst entdeckt oder erfunden und sodann eingeführt, angewandt und institutionalisiert werden.

Innovationsmanagement: Strategische und operative Führung und Organisation von Innovationsprozessen, die deren Spezifika systematisch in die Prozessgestaltung einbeziehen. Solche Spezifika sind insbesondere: Risiko und Fehlertoleranz, daraus folgend die zwingende Notwendigkeit von Rückkopplungen und Überlappungen der einzelnen Prozessstufen. Anwendungsmöglichkeiten im Hochschulsektor können im Bereich der anwendungsorientierten Forschung bestehen.

Inputorientierte Steuerung: Bezeichnet das System, mit dem die Hochschulen bis ins Detail über den Staatshaushalt gesteuert werden. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen die zahlreichen, z.T. sehr kleinteiligen Haushaltstitel, die mit genauen Finanzvolumina versehen werden. Derart findet sich detailliert festgelegt, wie viel eine Hochschule für Öffentlichkeitsarbeit, Tutorien oder Weiterbildungsveranstaltungen ausgeben darf. Rechtliche Grundlage dessen ist das in den Landeshaushaltsordnungen verankerte Prinzip der Bruttoveranschlagung: Dieses schreibt vor, dass Einnahmen und Ausgaben gesondert und nach einzelnen Einnahme- und Ausgabearten getrennt zu verbuchen sind. Als problematisch an dieser Steuerungsform gelten vor allem drei Sachverhalte: (a) die Titel werden zwar im Parlament bestimmt, doch hinsichtlich der sachlichen Einschätzung tatsächlicher Bedarfslagen an einer bestimmten Hochschule sind die Haushaltsausschüsse der Landtage überfordert; (b) dadurch liegt die eigentliche Macht bei der zwischen Hochschule und Parlament angesiedelten Staatsverwaltung, wie ebenso innerhalb der Hochschule die Verwaltung über ihre Interpretationen des Haushaltsrechts bedeutenden Einfluss auf die Mittelverteilung nehmen kann; (c) die Systematik der inputorientierten Steuerung lässt lediglich die Bewertung der prognostizierten Bedarfslagen zu, nicht aber eine Bewertung der mit den schließlich ausgegebenen Mitteln erzielten Ergebnisse. Dies soll sich durch die →outputorientierte Steuerung ändern.

Insourcing: Zusammengesetzt aus „*Inside resource using*“ (interne Quelle nutzen). Eine Organisation, z.B. eine Hochschule, übernimmt für andere bestimmte Aufgaben, wird also für diese zur externen Quelle einer bestimmten Leistung. Hochschulen müssen im Rahmen ihrer Aufgabendefinition entscheiden, welche Leistungen sie integrieren bzw. reintegrieren möchten. Im Idealfall handelt es sich dabei um die Leistungen, die von keiner anderen Organisation in besserer Weise erbracht werden können. Im Gestalt der Drittmittelforschungsbereich ist Insourcing an Hochschulen bereits gängige Praxis. Zunehmend gilt dies auch für den Weiterbildungsbereich. Soweit es sich um Re-Integration von Aufgaben handelt, werden damit frühere →Outsourcing-Entscheidungen rückgängig gemacht, die sich als nicht optimal herausgestellt haben.

Jährlichkeitsprinzip: Prinzip der öffentlichen, kameralistischen Haushaltsführung, wonach zum jeweiligen Jahresende alle nicht verausgabten Mittel für den ursprünglichen Verwendungszweck verfallen und im Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft erneuter freier Zweckbestimmung zur Ver-

fügung stehen. Dieses Prinzip verursacht an den Hochschulen regelmäßig das sog. →Dezemberfieber. Seine (schrittweise) Aufhebung gehört daher zu den zentralen Maßnahmen der →Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Durch Gesetz oder durch Haushaltsvermerk (Übertragbarkeitserklärung) sind allerdings auch schon unter kameralistischen Bedingungen übertragbare Ausgabebewilligungen möglich. So lässt § 15 Abs. 1 Satz 2 Haushaltsgrundsatzgesetz die Übertragbarkeitserklärung zu, wenn sich Ausgaben über mehrere Jahre erstrecken und die sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird.

Juniorprofessur: Im Jahr 2000 formulierter Vorschlag im Rahmen der →Dienstrechtsreform, der darauf zielt, das Berufungsalter zu senken, jüngeren WissenschaftlerInnen frühzeitiger als bisher zu wissenschaftlicher Selbständigkeit zu verhelfen und perspektivisch die Bedeutung der →Habilitation zu mindern. Promovierte forschungserfahrene junge WissenschaftlerInnen sollen auf eine befristete Universitätsprofessur berufen werden (drei Jahre mit Verlängerungsoption für weitere drei Jahre, worüber eine Zwischenevaluation entscheiden soll). Dort sollen sie in Forschung, Lehre und Wissenschaftsmanagement Berufungsfähigkeit erwerben, ohne zusätzlich eine Habilitationsarbeit schreiben zu müssen.

Kameralistik: Ende des 18./Anfang des 19. Jahrhunderts entstandenes Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltungen in Deutschland und Österreich, das ausdifferenzierte Instrumente der Budgetkontrolle bereithält; häufig auch als „Haushaltsvollzug“, d.h. die operative Umsetzung des Haushalts, bezeichnet. Die kameralistische Buchführung sieht im wirtschaftlichen Handeln der öffentlichen Hand den Vollzug des aufgestellten und (in der Regel durch Gesetz) erlassenen Haushaltsplans. Gesichert werden soll in erster Linie die Nachprüfbarkeit der Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs, nachrangig ist der Erfolg. Daher ist hierbei die Kostenrechnung, die in Unternehmen eine zentrale Stellung hat, nicht von großer Bedeutung. Geführt werden einzelne Konten, die der Titelgliederung des Haushaltsplanes entsprechen. Jedes Konto stellt die angeordneten Einnahmen und Ausgaben (Soll) den tatsächlich erfolgten Einnahmen und Ausgaben (Ist) gegenüber und weist in einer dritten Spalte den Rest aus. Damit werden Informationen geliefert über die Ordnungsmäßigkeit der Buchungen, die Liquidität bzw. den Kassenbestand sowie die noch zu leistenden Zahlungen bzw. noch ausstehenden Einnahmen. Auf diese Weise werden allerdings allein solche Vorgänge erfasst, die sich in Geldzahlungen ausdrücken. Vorgänge wie etwa der Wertverzehr von Sachanlagen werden im

Rahmen der Kameralistik nicht vollständig erfasst und können folglich auch nicht systematisch mit den Stromgrößen der Haushaltsrechnung – Einnahmen und Ausgaben – verbunden werden. Um Nachteile der Kameralistik auszugleichen, ohne auf ihre Vorteile zu verzichten, sind Varianten entwickelt worden, in denen die Kameralistik um Elemente der kaufmännischen Rechnungsführung (→kaufmännisches Rechnungswesen) ergänzt ist (→optimierte Kameralistik).

kaufmännische Buchführung: →kaufmännisches Rechnungswesen

kaufmännisches Rechnungswesen: In der Debatte um die Budgetierung der Hochschulhaushalte ist das kaufmännische Rechnungswesen das (flexiblere) Gegenstück zur traditionellen →Kameralistik. Es zeichnet sich durch die doppelte Buchführung aus. Jeder Gutschrift auf einem Konto muss die Belastung eines anderen entsprechen. Das Prinzip ist also Soll und Haben, während in der Kameralistik Ist und Soll gelten. Derart werden im kaufmännischen Rechnungswesen systematisch die Stromgrößen – Einnahmen und Ausgaben – mit den Bestandsgrößen – Vermögen und Schulden – verbunden. Auf diese Weise werden alle Vorgänge erfasst, durch die sich Vermögenswerte ändern, so insbesondere durch die Abschreibungen der gesamte Werteverbrauch, statt nur die Ausgaben.

Kennzahlen: Numerischer Ausdruck vorhandener Quantitäten, z.B. Summe der eingeworbenen →Drittmittel oder Anzahl der Studierenden. Formal treten sie entweder als absolute Zahlen oder als Verhältniszahlen auf. Verwendet werden sie als Soll-/Richtgrößen, für inner- oder zwischenhochschulische Leistungsvergleiche, für die Hochschulentwicklungsplanung, zur Bewertung der Ressourcenauslastung und zur Überprüfung von →Zielvereinbarungen. Vgl. auch →Leistungsindikatoren.

Kennziffern: []Kennzahlen

Kerngeschäft der Hochschule: die Gesamtheit der Kernaufgaben der Hochschule: Forschung, Lehre, Nachwuchsförderung, Krankenversorgung – soweit ein Universitätsklinikum besteht – und wissenschaftliche Weiterbildung. Irritation löst gelegentlich aus, wenn PolitikerInnen die Lehre als das Kerngeschäft der Hochschule bezeichnen, damit gleichwohl nur einen Teil dessen benannt haben. Im Zuge der aktuellen Hochschulreform gehen die Bemühungen dahin, Aufgaben, die nicht zum Kerngeschäft der Hochschu-

len gehören, an solche Leistungserbringer zu delegieren, bei denen sie zu den Kernaufgaben zählen (II Outsourcing).

kleine Fächer: Auch „Orchideenfächer“ genannt. Fächer, meist im geisteswissenschaftlichen Bereich, die nur an wenigen Hochschulen existieren und häufig nur von wenigen Studierenden belegt werden. Ihre Leistungen lassen sich i.d.R. in besonderem Maße *nicht* nach außerwissenschaftlichen Nützlichkeitskriterien bewerten. Dies wie ihre aus der geringen Größe resultierende Schwäche bei der Vertretung eigener Interessen bringt sie unter den Bedingungen einer ökonomisierenden Hochschulreform schnell in existentiellen Rechtfertigungsdruck: kleine Fächer werden eher zur Disposition gestellt als große. Im Zuge der II Flexibilisierung der Hochschulhaushalte bedarf es daher zum Erhalt der kleinen Fächer solcher Reformkonzeptionen, die Hochschulen als durch Fächervielfalt und einen umfassenden Kulturauftrag gekennzeichnet verstehen. Diese Auffassung muss zudem mehrheitlich an der jeweiligen Hochschule – also auch in den großen Fächern – vertreten werden, was ggf. durch explizite Anstrengungen der Reformakteure zu organisieren ist.

Kliniken: II Rechtsformänderungen von Hochschulklinika

Knowledge Management: Zielt darauf, Wissen in einer Organisation überall dort verfügbar zu machen, wo es benötigt wird. Es sollen die richtigen Informationen zur richtigen Zeit am richtigen Ort verfügbar sein. Der Hintergrund ist die Erfahrung, dass erhebliche Zeitressourcen für die Suche nach Informationen aufgewendet werden, die an anderer Stelle in der Organisation bereits vorliegen. Unterschieden werden technische Lösungen – z.B. internetbasierte Datenbanksysteme, Expertensysteme oder Workflow-orientierte Projekttools – und organisatorische Lösungen: diese sollen den Wissenstransfer so optimieren, dass alle Beteiligten ihr persönliches Wissen für andere, die dieses Wissen für ihre Problemlösungen benötigen, verfügbar machen können und auch wollen.

Kontinuierliche Verbesserungsprozesse (KVP): Wichtiges Element von III Total Quality Management-Konzepten. Da Qualitätsverbesserungsprogramme immer auf Perfektion abzielen, sind alle vor diesem Zustand erreichten Stadien noch nicht optimal: sie müssen daher weiter verbessert werden. KVP sind permanente Fehlersuche und Fehlereliminierungen. Es geht also um die Optimierung bestehender Abläufe. Diese sollen unter Ein-

beziehung neuer Erfahrungen immer wieder angepasst werden. Der Regelkreis der KVP besteht aus vier Teilvorgängen: Entscheidung/Verbesserung – Planung – Ausführung – Prüfung – Entscheidung/Verbesserung usw. Diese vier Teilvorgänge sind fortwährend zu wiederholen.

Kontraktmanagement: Steuerung über →Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen bzw. über →Hochschulverträge zwischen Ministerium und Hochschulen.

Körperschaft des öffentlichen Rechts: bislang typische Rechtsform der nichtprivaten Hochschulen in Deutschland (vgl. aber →Stiftungshochschulen). Körperschaften des öffentlichen Rechts sind durch Staatsakt begründete juristische Personen, die auf personalen Mitgliedschaften beruhen und staatliche Aufgaben wahrnehmen. Aus letzterem ergibt sich auch, dass sie staatlicher Aufsicht unterliegen.

Kosten-Leistungs-Rechnung: Systematische Erfassung und Zuordnung von Kosten zu Leistungen bzw. Leistungen zu Kosten. Die Aufgaben der Kosten-Leistungs-Rechnung sind: Preiskalkulation und Preisbeurteilung (Verkaufspreise/Bestimmung von Preisuntergrenzen, Preisobergrenzen des Einkaufs/Verrechnungspreise); Kontrolle der Wirtschaftlichkeit (Kontrolle von Kosten, d.h. Zeit-, Betriebs- und Soll-Ist-Vergleich, Wirtschaftlichkeitskontrollen für die Einzelbereiche); Bereitstellung von Entscheidungsrechnungen (Kostenvergleichsrechnungen); Erfolgsermittlung (kurzfristige und differenzierende Erfolgsrechnung). Die Kostenrechnung setzt sich aus drei Teilbereichen zusammen: (a) Kostenartenrechnung (welche Kosten?, z.B. Personalkosten, Materialverbrauch), (b) Kostenstellenrechnung (wo werden die Kosten verursacht?, z.B. in der Beschaffung oder in Fertigungsprozessen), (c) Kostenträgerrechnung (für welche Leistungen im einzelnen?, z.B. Studiengang oder Personalverwaltung). Voraussetzung jeder Kostenrechnung ist die Trennung von direkt zuzuordnenden und allgemeinen Kosten (etwa Betriebskosten für allgemein genutzte Gebäude); letztere müssen anteilmäßig auf die einzelnen Kostenträger umgelegt werden, was oftmals konflikträchtig ist, wogegen die direkt zugeordneten Kosten i.d.R. unstrittig sind, sofern nicht offensichtliche Fehler vorliegen.

Kuratorium: Beratungsgremium, das zwischen Staat und Hochschule angesiedelt und in der Regel aus hochschulexternen Mitgliedern zusammengesetzt ist (ein Sonderfall ist Berlin, wo in den Kuratorien Staats- und HochschulvertreterInnen aufeinandertreffen und diese Gremien Beschluss-

kompetenzen haben). Im Rahmen der neueren Hochschulorganisationsreformen sollen statt Kuratorien zunehmend →Hochschulräte gebildet werden.

kw-Vermerk: Abk. für „künftig wegfallend“. Auf diese Weise werden im Haushalts- bzw. Stellenplan Stellen gekennzeichnet, die nach Freiwerden nicht wieder besetzt werden. Der Vermerk schützt also den aktuellen Stelleninhaber, kennzeichnet die Wahrnehmung seiner Aufgaben jedoch als künftig entbehrlich.

Landesbetrieb: Erwerbswirtschaftlicher Betrieb der öffentlichen Hand, der von der strengen →Kameralistik befreit ist, statt dessen einen Wirtschaftsplan aufstellt, →kaufmännische Buchführung praktiziert und Rechnung zu legen hat. Grundlage sind die Bundes- bzw. Landshaushaltsordnungen, wonach für erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Betriebe das Wirtschaften nach einem Wirtschaftsplan zulässig ist, falls ein Wirtschaften nach →Haushaltsplan nicht zweckmäßig ist. Landesbetriebe bekommen einen Globalzuschuss und arbeiten ohne Bindung an das →Jährlichkeitsprinzip, Stellenpläne oder Bewirtschaftungsauflagen des Landes. An Hochschulen gilt der Landesbetrieb vor allem für →Hochschulkliniken als mögliche Rechtsform.

Lean Management: Abgeleitet vom Konzept der Lean Production, bei der alle nicht wertschöpfenden Vorgänge in Produktionsprozessen auf das unverzichtbare Minimum reduziert werden. Im Hochschulbereich eher unter dem Begriff ‚schlanke Verwaltung‘ geläufig geworden.

Lehrprofessur: Immer einmal wieder ventilerte, jedoch bislang nicht durchsetzungsfähige Idee zur Differenzierung der UniversitätsprofessorInnen: Diejenigen mit den ausgeprägteren Talenten in der Lehre sollten ein höheres Lehrdeputat bekommen und dafür von Forschungsaufgaben entlastet werden, während den Forschungstalents entsprechend die Lehrverpflichtungen reduziert werden könnten. Das wichtigste Argument für die Lehrprofessur lautet, dass die Massenuniversität auch die Bewältigung der Massen in der Lehre erfordert, dies aber bei gleichermaßen starkem Engagement in der Forschung und der Lehre durch die HochschullehrerInnen nicht zu schaffen sei. Das wichtigste Argument gegen die Lehrprofessur lautet, dass akademische Lehre sich aus der Forschung speisen müsse, andernfalls sie ihren Charakter, akademische Lehre zu sein, aufgeben.

Leistungsbezogene Besoldung: →Leistungsorientierte Besoldung

Leistungsbezogene Mittelvergabe: Neben die Grundausrüstung, welche die Existenz eines Faches/Institutes/Fachbereiches sicherstellt, sollen verstärkt leistungsbezogene Mittelzuweisungen treten. Das heißt: ein Teil des Hochschulbudgets soll zunächst nicht gebunden sein und auf wettbewerblichem Wege erfolgsabhängig verteilt werden. Im Streit stehen dabei insbesondere die anzuwendenden →Kennzahlen und →Leistungsindikatoren sowie die Vergleichbarkeit der verschiedenen Einrichtungen.

„Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung“: Seit 1996 laufendes Programm der Volkswagenstiftung zur Förderung innovativer und beispielgebender Universitätsreformprojekte, das mit mehr als 20 Mio. DM ausgestattet ist. Gegenstand der Projekte steht die Reform der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen, wobei der Titel des Programms die Richtung beschreibt: Es geht um Leistungsfähigkeitssteigerung durch Stärkung der hochschulischen Eigenverantwortung. Gefördert werden im Rahmen des Programms Projekte an der FU Berlin, der HU Berlin, der Universität Bremen, der TU Clausthal, der Universitäten Dortmund, Hamburg und Heidelberg sowie der Universität GH Kassel.

Leistungsindikatoren: Bilden Prozesse oder Ergebnisse in einem numerischen Relativ ab, wobei ein bestimmtes Konzept zugrunde liegen muss: Im Unterschied zu →Kennzahlen sind Leistungsindikatoren interpretationsgestützte Sachverhaltsdarstellungen, also keine neutralen Realitätsbeschreibungen, sondern selektierte, transformierte und kombinierte Daten, die auf normativen und definatorischen Vorgaben gründen. Zugrunde liegende Konzepte können etwa Effizienz, Effektivität oder Qualität sein. Indikatoren fungieren als Hilfsgrößen, die konzeptabhängig sowohl direkt wahrnehmbare Phänomene benennen wie auch Schlüsse auf nicht direkt wahrnehmbare Phänomene zulassen. Die Kennzahl „Anzahl der drittmittel-finanzierten MitarbeiterInnen“ z.B. kann nach den verschiedenen Drittmittelgebern ausdifferenziert werden und dann unter der Annahme, der Auswahlprozess der DFG sichere herausragende →Qualität, ein Leistungsindikator für die Bewertung von Forschungsprozessen sein. Leistungsindikatoren gewinnen im Zusammenhang mit der →Budgetierung der Hochschulhaushalte zunehmende Bedeutung für die Steuerung der Hochschulen. Sie werden für die externe Mittelzuweisung und die hochschulinterne Mittelverteilung genutzt.

Leistungsorientierte Besoldung: Nach den Vorschlägen im Rahmen der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geplanten →Dienstrechtsreform soll die Besoldung der HochschullehrerInnen in Zukunft neben einem Grundgehalt variable Bestandteile enthalten. Zum einen sollen Belastungs- und Funktionszulagen, zum anderen Leistungszulagen gezahlt werden. Damit soll höhere Leistungsgerechtigkeit in der Besoldung hergestellt werden. Die Zulagen sollen im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen ausgehandelt oder für individuelle Leistungen in Forschung, Lehre, Weiterbildung und Nachwuchsförderung bzw. für die Wahrnehmung von Funktionen und besondere gemeinschaftswirksame Aufgaben gewährt werden. Die Gegenfinanzierung ist durch den gleichzeitigen Wegfall der Dienstadalterzulagen vorgesehen. – Kritisiert wird an diesen Vorstellungen insbesondere, dass sie insgesamt kostenneutral bleiben sollen. Dies setzt niedrigere Grundbesoldungen als bisher voraus und der Zulagenhöhe deutliche Grenzen. Darüber hinaus wird angezweifelt, ob eben diese Höhe der ins Auge gefassten Zulagen geeignet sein kann, den üblicherweise eher intrinsisch motivierten HochschullehrerInnen zusätzliche Anreize zu bieten. Schließlich wird in Zweifel gezogen, dass konsensfähige Bewertungssysteme zur Feststellung überdurchschnittlicher Leistungen aufstellbar sind (→Leistungsindikatoren).

Leistungstiefe: Analogiebegriff zur „Fertigungstiefe“ von Industrieunternehmen. Bezeichnet im öffentlichen Sektor den Grad (Umfang und Qualität) der Selbsterstellung öffentlicher Leistungen bzw. deren Einkauf bei privaten Anbietern.

Leistungsvereinbarung: →Zielvereinbarung zwischen einer Hochschule und dem Ministerium

Leitbild: kompakte und pointierte Beschreibung der sog. Philosophie einer Organisation bzw. ihrer *mission*, anders gesagt: des jeweiligen Selbstverständnisses und der längerfristigen Ziele. Hinzu tritt die Formulierung von Spielregeln des Umgangs miteinander und des Verhaltens der Organisationsmitglieder nach außen. Indem strategische Ziele formuliert werden, wird zugleich der Soll-Zustand beschrieben, so dass Differenzen zum Ist-Zustand das Leitbild nicht denunzieren, sondern ihm überhaupt erst seine Funktion zuweisen. Adressaten der Leitbilder sind in erster Linie die Organisationsmitglieder: diese sollen Sinn und Zweck der Gesamtorganisation verstehen, sich damit identifizieren und ihr Handeln an gemeinsam akzeptierten Spielregeln orientieren. Zugleich können Leitbilder auch als Instrument der Wer-

bung nach außen dienen. Häufig wird – insbesondere von diesbezüglich bereits erfahrenen Hochschulen – darauf aufmerksam gemacht, dass am Leitbild das wichtigste der Prozess der Leitbilderstellung sei: insofern in diesem Prozess eine (mitunter erstmalige) Kommunikation innerhalb der Organisation über das, wofür sie da ist, was sie für andere leistet und wie sie dies tun möchte, stattfindet. Dieses Argument wird z.B. regelmäßig dann in Anschlag gebracht, wenn das am Ende formulierte Leitbild oberflächlich den Eindruck der Formulierung von Selbstverständlichkeiten erweckt.

Lernende Hochschule: Übertragung des Konzepts des lernenden Unternehmens bzw. der →lernenden Organisation auf die Hochschule.

Lernende Organisation: Lernen ist die Voraussetzung für Anpassungen an neue Umweltbedingungen, die den Erfolg des Einzelnen sichern. Das Konzept der Lernenden Organisation überträgt dies auf Organisationen: allein veränderungsfähige Organisationen können überleben. Lernend ist eine Organisation dann, wenn sie ihre Abläufe und die Handlungsorientierungen ihrer Mitglieder ständig an neue Gegebenheiten und Erfordernisse anpasst. Dabei ist zu berücksichtigen, dass immer nur Menschen, nicht aber Organisationen als Ganze lernen können, dass aber zugleich Organisationslernen mehr ist als die Summe individuellen Lernens. Angestrebt wird ein von den einzelnen unabhängiges Gedächtnis – nicht zuletzt, um relevantes Wissen einzelner Organisationsmitglieder auch dann verfügbar zu halten, wenn diese die Organisation verlassen. Umgesetzt wird das Konzept mittels technischer Lösungen – z.B. internetbasierte Datenbanksysteme und Expertensysteme, um Wissen frei zugänglich zu dokumentieren – und organisatorische Lösungen: Verfahrensregeln, Arbeitsbeschreibungen, Pläne, Organisation der Arbeitsteilung und Arbeitsgruppen, in denen die Erfahrungen der Einzelnen ausgetauscht werden können.

mainstreaming: →gender mainstreaming

Management: Alle Aktivitäten zur Führung eines Unternehmens durch Leitungspersonal. Diese bestehen darin, einerseits Differenzierung (Arbeitsteilung), andererseits Integration (Koordination) zu organisieren: durch funktional notwendige Arbeitsteilung entsteht Koordinationsbedarf. Die wichtigsten Integrationsinstrumente sind Planung, Kontrolle, Organisation und Personalführung. Unterschieden werden üblicherweise drei Managementebenen: (a) normatives Management, das die Unternehmensziele definiert; (b) strategisches Management, das die Voraussetzungen der Zielreali-

sierung klärt; (c) operatives Management, das die Umsetzung der Ziele organisiert, indem aus (a) und (b) auftrags- und mitarbeiterbezogene Einzelmaßnahmen abgeleitet und deren möglichst optimale Realisierung initiiert und gesteuert werden. Im Zuge eines zunehmend wettbewerblichen Selbstverständnisses von Organisationen, die bislang nicht unternehmensförmig organisiert sind, übernehmen auch Behörden, Verbände, soziale Einrichtungen oder Hochschulen Managementelemente oder ersetzen ihre bisherige Verwaltung gänzlich durch Management. →Hochschulmanagement.

Management by Competition: Im öffentlichen Bereich Versuche der Installierung von Konkurrenzbürokratie(n). Es sollen dadurch die traditionelle Bürokratie entflochten und marktwirtschaftliche Mechanismen gestärkt werden. Instrumente sind die Installierung interner und externer Wettbewerbsstrukturen sowie die Durchführung von Leistungsvergleichen. Unterschieden werden drei Wettbewerbsformen: intersektorieller Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen und Organisationen des öffentlichen Sektors, interorganisationeller Wettbewerb zwischen Organisationen des öffentlichen Sektors und intraorganisationeller zwischen den Organisationseinheiten im öffentlichen Sektor.

Management by Objectives: →Kontraktmanagement; →Zielvereinbarung; →Hochschulvertrag

Management by Results: →Ergebnisorientierte Verfahren

Mission: →Leitbild

Mission Statement: →Leitbild

Mitarbeiterbeteiligung: zielt auf sog. →Empowerment: die Beschäftigten sollen in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich zu handeln, Entscheidungen selbständig zu treffen und nicht allein Vorschriften und Anweisungen auszuführen. Die wichtigsten Elemente der Mitarbeiterbeteiligung sind zweierlei: die aktive Beteiligung der einzelnen auf allen Hierarchieebenen und die Schaffung individueller Handlungsspielräume durch Dezentralisierung.

Mitbestimmung: Neben dem Umstand, dass eine demokratische Gesellschaft idealerweise keine nichtdemokratisch verfassten Institutionen haben sollte, ist Mitbestimmung auch funktional notwendig: Sie führt spezifische Kompetenzen in Entscheidungsprozesse ein und sichert damit eine hohe

Qualität der Entscheidungen. Sie trägt zur Integration der Hochschulangehörigen in ihre Hochschule bei, schafft Akzeptanz für Entscheidungen und damit auch die Basis für deren erfolgreiche Umsetzung in der Hochschule. Seit der Hochschulreform der endsechziger/siebziger Jahre wird die Mitbestimmung an Hochschulen vornehmlich über die Gremien der →Gruppenhochschule – in denen RepräsentantInnen aller Mitgliedergruppen vertreten sind – realisiert (→Gremienuniversität). Daneben sichern die Personalräte und ein differenziertes Beauftragtenwesen (insbesondere Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte, Ausländerbeauftragte und Behindertenbeauftragte), dass spezifische Mitbestimmungsansprüche zum Zuge kommen.

Mittelbewirtschaftung: →Dezentrale Mittelbewirtschaftung

Mittelvergabe, formelgebundene: →formelgebundene Mittelvergabe

Nettoveranschlagung: Löst die bisherige Bruttoveranschlagung der →inputorientierten Steuerung ab. Diese schrieb vor, dass Einnahmen und Ausgaben gesondert und nach einzelnen Einnahme- und Ausgabearten getrennt zu verbuchen sind. Die Nettoveranschlagung dagegen heißt, dass nur der Saldo von Ausgaben und Einnahmen in dem Haushalt als Zuschuss auszuweisen ist. Voraussetzung ist, dass die Hochschulen in einem Wirtschaftsplan die Errechnung des Saldos darlegen. Dieser Wirtschaftsplan wird dem Landeshaushalt lediglich als Anlage beigefügt. Das errechnete Saldo wird den Hochschulen dann als →Globalzuschuss zu ihrem →Budget zugewiesen. Die Einigung auf die Angemessenheit der Zuschusshöhe erfolgt im Rahmen von →Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule.

Neues Steuerungsmodell: Deutsche Variante des →New Public Management in der Kommunalverwaltung. Ziel ist der Aufbau einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur gemäß dem Leitspruch „Von der Behörde zum →Dienstleistungsunternehmen“. Wesentliche Elemente sind die organisatorische Entflechtung und →Kontraktmanagement. Weitgehend autonome, dezentral organisierte Einheiten sollen produktorientiert und im Rahmen von Zielvereinbarungen arbeiten. Im Rahmen der Hochschulverwaltungsreform wird das Neue Steuerungsmodell häufig als Referenzmodell herangezogen. Siehe auch →dezentrale Mittelbewirtschaftung; →Controlling.

New Public Management (NPM): Zielt auf eine managementorientierte Lösung der Steuerungsprobleme öffentlicher Verwaltungen und Unternehmen, darunter auch Hochschulen. NPM folgt einem neuen Leitbild öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, das gekennzeichnet ist durch Entbürokratisierung, Klientenorientierung, Mitarbeiterorientierung, Leistungsqualität und Kostendisziplin. Als Voraussetzung der Umsetzung dieses Leitbildes gelten die Begrenzung des öffentlichen Aufgabenspektrums auf sog. Kernaufgaben sowie die Anwendung von Managementmethoden, insbesondere Qualitätsmanagement, Personalmanagement und Controlling. Dazu gehören im weiteren die Arbeit mit klaren Ergebnisvorgaben und Deregulierung. Dies erfordert zugleich die Überprüfung der Ergebnisvorgaben, wozu Leistungsindikatoren definiert und angewandt werden müssen. Realisiert werden soll die Managementorientierung über die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die Stärkung der Eigenverantwortung und dezentrale Strukturen sowie deren Rahmensteuerung. Die Leistungen sollen durch (teil-)verselbständigte Einheiten erbracht werden, die idealerweise mit eigenen Budgets arbeiten und per Kontraktmanagement an die übergeordnete Einheit rückgebunden werden. Hinter all dem steht die Idee, den Wettbewerbsgedanken auch im Bereich öffentlicher Leistungserbringung heimisch zu machen.

New University Management (NUM): Abwandlung des →New Public Management-Konzepts (NPM) für die Anwendung in Hochschulen. Das NUM-Modell weist die normative Ebene der Zielbestimmung Parlament und Regierung zu (im NPM: Parlament), die strategische Ebene der Hochschule (im NPM: Regierung), allerdings nicht dem Rektorat, sondern einem Hochschulrat, und die operative Ebene ebenfalls der Hochschule (dies entspricht dem NPM-Modell). Zwischen die normative Ebene der Bestimmung politischer Ziele und die strategische Ebene wird eine partnerschaftliche Leistungsvereinbarung (statt eines hoheitlichen Leistungsauftrags) geschaltet. Die Leistungs- und Wirkungskontrolle im NUM unterscheidet sich ebenfalls vom NPM: qualitativen Methoden kommt dabei größeres Gewicht als quantitativen Methoden zu, die Bewertung stützen sich stärker auf Einschätzungen von Peers statt auf Eigenerhebungen der staatlichen Kontrollinstanzen, und derartige Leistungs- und Wirkungskontrollen können aus Kostengründen nicht häufig durchgeführt werden.

Novellierung des HRG: →Hochschulrahmengesetz

Null-Fehler-Programme: Technik aus dem →Qualitätsmanagement. Mit dem Ziel einer fortlaufenden Verminderung der Anzahl vorkommender Fehler in allen Bereichen der Organisation werden qualitätsbezogene Motivierungs- und Aktionsprogramme initiiert. Zum einen geht es um das ständige Streben nach ‚0 Fehlern‘. Zum anderen sollen die positiven Aspekte von Fehlern genutzt werden, nämlich Schwachstellen aufzudecken und beheben zu können, auf dass sich der jeweilige Fehler nicht wiederholt. An Hochschulen können Null-Fehler-Programme ausschließlich in standardisierbaren Prozessen Anwendung finden, etwa im Bereich der Hochschulverwaltung oder bei Forschungsdienstleistungen wie Labormessungen und dergleichen. Absurd wäre es, Null-Fehler-Programme für den Kreativbereich der Forschung aufstellen zu wollen. Denn die ergebnisoffene Forschung lebt gerade von einer hohen Fehlertoleranz, welche es gestattet, auch die vordergründig abwegigsten Hypothesen zu verfolgen – was freilich auch dort nicht meint: immer gleiche Fehler immer wiederkehrend zu akzeptieren.

Öffnungsbeschluss: Der sog. Öffnungsbeschluss von 1977 wird in den aktuellen Debatten immer einmal wieder in Frage gestellt, wenn es um die Unterfinanzierung des Hochschulsektors geht. 1977 hatten die Ministerpräsidenten der Länder beschlossen, die Hochschulen grundsätzlich für alle Studierwilligen und -berechtigten offen zu halten, obgleich deren Anzahl zwar dramatisch anstieg, zusätzliche Ausstattungen der Hochschulen aber nicht vorgesehen waren. Der Hintergrund war die Prognose, dass aufgrund der geburtenschwachen Jahrgänge für die 80er Jahre sinkende Studierendenzahlen prognostiziert wurden. Deshalb sollten die Hochschulen eine vorübergehende „Überlast“ auf sich nehmen, um den „Studentenberg“ zu „untertunneln“. Die Prognosen erwiesen sich als falsch, weshalb die Überlast zu einem Dauerzustand wurde. In den aktuellen Reformdisputen wird der Öffnungsbeschluss gelegentlich von Hochschulvertretern in Frage gestellt, um auf die prekäre Finanzsituation der Hochschulen aufmerksam zu machen. Die objektive Arbeitsmarkt-Entlastungsfunktion, die von den Hochschulen auch wahrgenommen wird, macht eine generelle Kündigung des Öffnungsbeschlusses unmöglich. Allerdings reagieren viele Hochschulen auf die Situationsverschärfung seit einigen Jahren mit örtlichen, fachbezogenen Zugangsbeschränkungen. Ebenso unterlaufen Bestrebungen zahlreicher Hochschulen und Hochschulpolitiker, den Hochschulen ein Auswahlrecht unter den Studieninteressierten (bzw. bestimmten prozentualen Teilen unter ihnen) zu gewähren, faktisch den Öffnungsbeschluss.

Ökonomisierung: Prozess der Anpassung bislang nichtökonomisch (sondern in der Regel kameralistisch-bürokratisch) gesteuerter öffentlicher Einrichtungen an Marktmechanismen. Oft handelt es sich um den Versuch, zu diesem Zweck Märkte zu simulieren. Ein echtes Scheiternsrisiko, wie es für Märkte konstitutiv ist, wird meist ausgeschlossen: Der Konkursfall soll für z.B. Hochschulen bislang nicht eintreten können, hier gilt eine Gewährsträgerhaftung.

operatives Controlling: →Controlling

optimierte Kameralistik: Ergänzung der traditionellen →Kameralistik um →Kosten-Leistungs-Rechnung, ggf. auch weitere Verfahren.

Orchideenfächer: →kleine Fächer

Organisationales Lernen: →Lernende Organisation

Organisationsentwicklung: Längerfristiger Prozess, der gekennzeichnet ist durch fortwährende Rückkopplungen, Lernen der Organisationsmitglieder wie der Organisation (→Lernende Organisation). Er zielt auf Optimierung der organisationsinternen Abläufe durch Änderung von Verhaltens- und Kommunikationsformen.

Organisationslernen: →Lernende Organisation

Outcome: objektivierbare Wirkungen des Ergebnisses eines Leistungsprozesses incl. der nicht beabsichtigten Folgen. Hinsichtlich der definierten Ziele eines konkreten Prozesses sind Outcome-Indikatoren in der Regel aussagekräftiger als Indikatoren, die das →Output erfassen. Vgl. auch →Impact.

Output: messbares Ergebnis oder Ertrag eines Leistungsprozesses.

Outputorientierte Steuerung: Die Hochschulen sollen künftig nicht mehr bis ins Detail über den Staatshaushalt und seine vielfach sehr kleinteiligen Haushaltstitel gesteuert werden (→inputorientierte Steuerung; →Inkrementalismus), sondern an ihren Ergebnissen orientiert: am Output. Konzeptuell bedeutet das zweierlei: politisch werden lediglich die Output-Erwartungen definiert und solche Rahmenbedingungen gesetzt, die deren Einlösung ermöglichen; alle operativen Abläufe hingegen werden von den entsprechenden Leistungsbereichen gestaltet, wozu sie als Voraussetzung

neben der klar definierten Aufgabe auch die Verantwortung, die Mittel und die Ressourcen erhalten. Dahinter steht also eine dezentrale Steuerungsphilosophie. Strategisch gesteuert wird über Ziele, im übrigen wird auf Selbststeuerung dezentraler Einheiten gesetzt (→Dezentralisierung; →Dezentrale Mittelbewirtschaftung). Das setzt möglichst weitgehend nach unten delegierte Verantwortung voraus.

Outsourcing: Zusammengesetzt aus „*Outside resource using*“ (externe Quelle nutzen). Auslagerung bzw. Fremdvergabe von Leistungen, die bisher innerhalb einer Organisation, z.B. Hochschule, erbracht worden waren. Diejenigen Leistungen, die Hochschulen nicht als ihre ureigenste Aufgabe definieren, werden solchen Dritten anvertraut, die diese Aufgaben als ihr Kerngeschäft betrachten. Der Idealfall ist dann erreicht, wenn jeder Partner einer derartigen Konstellation eine Leistung liefert, die niemand sonst besser erbringen kann. Ggs. →Insourcing.

Partizipation: →Mitbestimmung

Partizipatives Management: Führungshandeln, das sämtliche Ebenen der Organisation aktiv einbezieht in die Organisationsentwicklung und dabei den einzelnen MitarbeiterInnen so viel Autonomie wie möglich einräumt. →Mitarbeiterbeteiligung.

Peer Review: Begutachtungsverfahren, in denen die Qualität wissenschaftlicher Forschung und/oder Lehre beurteilt wird. FachkollegInnen beurteilen als GutachterInnen („peers“) andere FachkollegInnen (z.B. bei der Bewertung eingereicherter Zeitschriftenmanuskripte oder Forschungsprojektrträge) bzw. Institute oder Fachbereiche. Bei der Bewertung einzelner Personen vollzieht sich das Verfahren i.d.R. anonym. Bei der Bewertung von Instituten ist Peer Review meist Teil eines Evaluationsprozesses (→Evaluation), der daneben den →Selbstreport und den Abschlussbericht der *peers* umfasst.

Personalentwicklung: Teil des →Personalmanagements. Personalentwicklung zielt darauf, den Erwerb allgemeiner und spezifischer Kenntnisse und Fertigkeiten bei den MitarbeiterInnen zu ermöglichen und zu fördern. Sie umfasst drei Bereiche: (a) individuelle Fort- und Weiterbildung der MitarbeiterInnen, (b) Organisation des Erwerbs sozialer Kompetenzen und Teamfähigkeit, (c) Aufbau von solchen Organisationsstrukturen, die das

horizontale und/oder vertikale Vorwärtskommen der MitarbeiterInnen ermöglichen.

Personalmanagement: Alle Managementfunktionen, die sich direkt oder indirekt auf die Beschäftigten richten. In kameralistisch geführten Hochschulen gibt es im engeren Sinne kein Personalmanagement, sondern Personalwirtschaft (Planung und Durchführung von Stellenplänen) sowie Personalverwaltung (alle personalbezogenen Einzelmaßnahmen im praktischen Vollzug des Personalwesens). Die →Budgetierung der Hochschulhaushalte wird voraussichtlich zum Wegfall der Stellenpläne im bisherigen Sinne führen und damit ein Personalmanagement im betriebswirtschaftlichen Sinne nötig machen. Dieses umfasst Personalbedarfsbestimmung, Personalrekrutierung und -auswahl, Steuerung des Personaleinsatzes (einschließlich Arbeitszeitgestaltung), Personalführung und Mitarbeitermotivation, →Personalentwicklung und Personalentlohnung.

Pflichtenheft: →QM-Handbuch

Potential- und Schwachstellenanalyse: →Stärken-Schwächen-Analyse

Privathochschulen: Hochschulen in privater Trägerschaft. In Deutschland ist es sinnvoll, zwischen Hochschulen in kirchlicher und solchen in sonstiger Trägerschaft zu unterscheiden: erstere arbeiten unter der Selbstbindung an einen Gemeinwohlaufrag, letztere sind in der Regel kommerziell orientierte Unternehmen – wobei es Ausnahmen gibt wie die Private Universität Witten-Herdecke, die keine Gewinne erwirtschaftet. Als Faustregel kann gelten: je eingeschränkter das Fächerspektrum einer Privathochschule, desto marktgängiger sind die angebotenen Studiengänge, und je marktgängiger die Studienangebote, desto kommerzieller ist die Hochschule orientiert. Seit den 90er Jahren gibt es in Deutschland einen Gründungsboom privater Hochschulen mit extrem eingeschränktem Fächerspektrum (Wirtschaftswissenschaften, Informatik). Trotz ihres Spezialhochschulcharakters treten diese Einrichtungen gern als “Universitäten” auf. Zugleich gibt es deutliche Aufweichungen des Prinzips, dass eine privat gegründete Hochschule auch privat finanziert werden sollte. Fast alle privaten Hochschulen in Deutschland erhalten direkte oder indirekte Zuwendungen (z.B. Mietfreiheit) vom Staat oder den Sitzkommunen. Private Hochschulen bedürfen der staatlichen Anerkennung, damit die an ihnen erworbenen Abschlüsse gültig sind.

Privatuniversität: →Privathochschulen

Produkt: Im →New Public Management ist der Produktbegriff zentral als Maßeinheit und Steuerungsgröße. Er bezeichnet all das, was Ergebnis eines Leistungsprozesses ist und die jeweilige Organisationseinheit verlässt, also auch Verwaltungsleistungen. Das Produkt dient als Leistungseinheit sowohl für die Budgetierung wie in der Kostenrechnung, ist also Kostenträger der zu seiner Erstellung angefallenen Kosten. Seine Funktion erhält der Produktbegriff innerhalb der Trias „Lieferant“, „Produkt“ und „Kunde“. Die Grundidee der Kunden-Lieferanten-Beziehung ist, dass der Kunde möglichst genau das bekommt, was er möchte. Hier ergeben sich an Hochschulen Schwierigkeiten. Werden Studierende als Kunden gesehen, mag das Wunschprodukt z.B. Examen heißen: „Und ein Kunde, der ‘durchfällt’?“ (Stawicki)

Professionalisierung: Im engeren Sinne Verberuflichung einer bestimmten Tätigkeit. Im weiteren Sinne Standardisierung von (Mindest-)Anforderungen, die zur Ausübung einer bestimmten Tätigkeit erfüllt werden müssen, und die damit Kommunikation und Kooperation mit anderen Akteuren auf einer gemeinsamen Grundlage ermöglichen.

Profit Center: neben dem →Cost Center Form der →Verantwortungszentren. Eine Organisation wird in eigenständig handelnde Bereiche zerlegt, und die einzelnen damit entstehenden Profit Center werden über die Erlöse und Kosten gesteuert – bzw. über den Gewinn als Saldo zwischen Erlösen und Kosten. Ziel ist die Maximierung der jeweiligen Bereichsgewinne, um dadurch das Gesamtergebnis der Organisation zu steigern. Voraussetzung ist, dass die Erlöse und Kosten durch eigene Entscheidungen auch tatsächlich beeinflusst werden können. Im Rahmen →dezentraler Mittelbewirtschaftung wird das aus dem Unternehmensbereich stammende Modell auch für Hochschulen diskutiert.

Public Choice: Wissenschaftliche Schule, die politische und bürokratische Entscheidungsprozesse mit Hilfe wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse zu verstehen sucht (auch „ökonomische Theorie der Politik“). Voraussetzung ist, die politischen und administrativen Prozesse wie Marktprozesse zu behandeln. Gefragt wird nach den Ursachen für Staatsversagen. Im Mittelpunkt der Erklärungen und Vorschläge stehen die Annahme, dass die Akteure rational und nutzenmaximierend handeln, sowie die Beschäftigung mit Informations- und Transaktionskosten in politischen Prozessen.

Public Management: Steuerung komplexer öffentlicher Organisationen (Verwaltungen wie öffentlicher Unternehmen) unter Berücksichtigung spezifischer Steuerungsprobleme, die sich aus dem nichtprivaten Charakter der Organisationen ergeben; s.a. →New Public Management.

Public Private Partnership: Formell geregelte Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Beteiligten, in der Regel für ein konkretes Projekt und mit einer gewissen zeitlichen Dauer (im Unterschied zu →Sponsoring). Sie zielt auf die Mobilisierung privater Mittel für den öffentlichen Partner und die Ausschöpfung weitergehender – inhaltlicher – Synergieeffekte, die von der Partnerschaft erwartet werden. Geteilt werden schließlich (wiederum im Unterschied zu Sponsoring) nicht allein die Projektfinanzierung, sondern auch die Erlöse.

QM-Handbuch: Instrument innerhalb des →Qualitätsmanagements (QM). Das Handbuch enthält die zentralen qualitätsbezogenen Zielsetzungen – formuliert als sog. Qualitätspolitik – sowie mittelfristige und operative Vorschriften für die ablaufenden Qualitätsprozesse. Daraus werden dann Handlungsanweisungen für die MitarbeiterInnen abgeleitet, die in einer Mitarbeitermappe bzw. einem Pflichtenheft zusammengefasst sind. Für normierbare Vorgänge kann das QM-Handbuch ein hilfreiches Instrument sein, Standards zu setzen und in der Folge deren Einhaltung zu sichern. Abseits der Tatsache, dass durch Verfassen und Gestalten des QM-Handbuches dieses dann vorliegt und genutzt werden kann, wird angenommen, dass der Weg dahin bereits positive Wirkungen habe: Indem für das QM-Handbuch sämtliche qualitätsrelevanten Abläufe dokumentiert werden, so eine weitverbreitete Annahme, steigen die organisationsinterne Transparenz und damit u.U. das Qualitätsbewusstsein der MitarbeiterInnen.

Qualität: Die Betriebswirtschaftslehre definiert Qualität als Güte eines Produkts (Sach- oder Dienstleistung) im Hinblick auf seine Eignung für den Verwender. Im →Qualitätsmanagement, das zunehmend auch für Hochschulen als adaptionsfähig gilt, wird mit Normen und Standards gearbeitet: soweit bestimmte Standards erfüllt sind, kann ein Erstellungsprozess als qualitätsfördernd gelten bzw. kann einem Produkt Qualität attestiert werden. Für Hochschulen ist dies nicht vollständig übertragbar, da Hochschulen nur zum Teil normierbare Güter produzieren und nur zum Teil standardisierbare Abläufe realisieren. Vielmehr zeichnen sie sich dadurch aus, dass sie wesentlich um der Produktion von Normabweichungen willen bestehen. Im

Zuge leistungsorientierter Mittelbewirtschaftung wird aber auch die Qualität von hochschulischen Leistungsprozessen festgestellt werden müssen. Deshalb müssen zwei zentrale Unterscheidungen getroffen werden, um sie dann in entsprechende →Kennzahlen bzw. →Leistungsindikatoren zu übersetzen: Die erste Unterscheidung ist die zwischen *Quantität(en)* und *Qualität(en)*. Eine geringe Drop-out-Quote, eine günstige Lehrkräfte-Studierenden-Relation oder ein hohes Publikations-Output sind für sich genommen keine Qualitäten. Vielmehr können sie fallweise mit ganz unterschiedlicher, nämlich sehr guter, hinreichender oder unzulänglicher Qualität verbunden sein. Es handelt sich um quantitative Eigenschaften, die messbar sind. Die zweite Unterscheidung besteht innerhalb dessen, was zutreffend als Qualität(en) bezeichnet wird. Allgemein lassen sich darunter kombinatorische Effekte verstehen, die einen sinnhaften Überschuss integrieren – umgangssprachlich: „die Summe ist mehr als ihre Teile“. Doch werden, sobald von Qualität(en) die Rede ist, regelmäßig zwei völlig verschiedene Arten von Qualität gemeint. Qualität tritt in zwei Grundmustern auf, nämlich als kombinatorische Effekte minderer und hoher Komplexität. *Effekte minderer Komplexität* sind isolierbare Einzeleigenschaften, die verbal standardisierbar und im Rahmen von *Single-issue-Ansätzen* punktgenauen Interventionen zugänglich sind („Qualität erster Ordnung“ oder →Qualität). *Effekte hoher Komplexität* sind kombinatorische Effekte aus anderen kombinatorischen Effekten, die einen Prozess oder ein Gut ganzheitlich durchformen, sich jeglicher Standardisierung entziehen und nur im Rahmen von *Systemveränderungsansätzen* beeinflussbar sind („Qualität zweiter Ordnung“). Ein Beispiel für das erste Grundmuster ist ‚Fremdsprachenkompetenz‘, ein Beispiel für das zweite Grundmuster ‚Internationalisierter Studiengang‘.

Qualitätsaudit: Im Rahmen des →Qualitätsmanagements angewandtes Verfahren zur Durchführung einer Ist-Zustandsanalyse; beurteilt die Wirksamkeit des QM-Systems oder seiner Elemente anhand der von der Institution selbst definierten Maßstäbe. Voraussetzung für die →Zertifizierung eines Qualitätsmanagement-Systems. Systematische und unabhängige Untersuchung, um festzustellen, ob die qualitätsbezogenen Tätigkeiten und daraus resultierenden Ergebnisse den selbst geplanten Anordnungen entsprechen, sowie ob diese Anordnungen tatsächlich verwirklicht und geeignet sind, die selbst gesteckten Ziele zu erreichen.

Qualitätsentwicklung: →Qualität; →Qualitätssicherung; →Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement: Bezeichnet bestimmte betriebswirtschaftliche Führungskonzepte. Diese zielen darauf, auf präzise bestimmten Wegen die jeweilige Prozessqualität zu verbessern, um auf diese Weise eine standardisierte Produktqualität zu sichern, zu erreichen bzw. zu überbieten. Zu unterscheiden sind vor allem zwei Grundformen: →Zertifizierungen nach →DIN-ISO-9000ff. und →Total Quality Management (TQM). Die grundlegende Annahme des Qualitätsmanagements (QM) lautet: geregelte, aufeinander konzeptionell abgestimmte und nachvollziehbare Abläufe führen dazu, Motivation und Leistung der MitarbeiterInnen zu erhöhen, Fehler zu vermeiden und damit Kosten zu reduzieren. Dazu werden stufenförmig organisierte Prozesse initiiert: Am Anfang steht das Festlegen der Qualitätsziele, es folgen das Strukturieren des Erstellungssystems, eine →Schwachstellenanalyse und daraus resultierend die Ableitung notwendiger Maßnahmen; diese müssen dann praktisch umgesetzt werden, was sich mit →kontinuierlicher Verbesserung verbinden soll, welche wiederum alle genannten Stufen betreffen kann. Üblich geworden ist es unterdessen auch, sich die Einführung eines solchen Systems von einer entsprechenden Agentur zertifizieren zu lassen, um damit nach außen werben zu können – nicht zuletzt auch von (bisher vereinzelten) Fachbereichen, Instituten bzw. Professuren an deutschen Hochschulen. Bei QM handelt es sich nicht im eigentlichen Sinne um das Management von Qualität. Vielmehr vermag QM *Qualitätsfähigkeit* zu erzeugen (und mehr kann auch eine Zertifizierung nicht dokumentieren), indem sich Qualitätsmanagement der Herstellung von Bedingungen widmet, von denen aufgrund bisheriger Erfahrungen angenommen wird, dass sie der Erzeugung möglichst hoher Qualität besonders förderlich seien. In diesem Sinne zielt Qualitätsmanagement auf die Standardisierung von Situationen und Vorgängen durch solche Elemente, die aus Erfahrung als qualitätsfördernd gelten. Konzepte des →Total Quality Management versuchen, insbesondere durch Betonung der →Kontinuierlichen Verbesserungsprozesse, die Prozesse abseits von Normung auf qualitätsfördernde Neuerungen hin zu strukturieren.

Qualitätsmanagement-Handbuch: →QM-Handbuch

Qualitätssicherung: Oberbegriff für verschiedene Maßnahmen der →Qualitätsentwicklung. Wird seit geraumer Zeit gelegentlich mit →Qualitätsma-

nagement (QM) gleichgesetzt. Allerdings kann insbesondere an Hochschulen Qualitätsentwicklung durchaus vorkommen, ohne dass dies zwangsläufig als →Qualitätsmanagement – worunter betriebswirtschaftlich inspirierte Führungskonzepte zu verstehen sind – realisiert wird. Daher bezeichnet Qualitätssicherung an Hochschulen auch solche Maßnahmen, die der Erhaltung und Entwicklung von →Qualität dienen, ohne dass dem ein explizit formuliertes Qualitätskonzept zu Grunde liegt (sondern z.B. fachkulturelle Standards).

Qualitätszirkel: Form der Gruppenarbeit (fünf bis zwölf MitarbeiterInnen), die an eine konkrete Aufgabenstellung gebunden ist und mit dem Ziel erfolgt, im Arbeitsbereich auftretende Probleme freiwillig und selbständig zu bearbeiten. Die Sitzungen werden von einem Kollegen oder Vorgesetzten geleitet bzw. moderiert, dauern etwa eine bis zwei Stunden und finden in der Regel wöchentlich während der Arbeitszeit statt. Von den Gruppenmitgliedern selbst ausgewählte, arbeitsbezogene Schwachstellen oder Probleme, häufig aus dem Bereich der →Qualitätssicherung, werden diskutiert und systematisch untersucht. Das Instrument kann sich an den Hochschulen die dort beheimatete Rasonierkultur zunutze machen und diese mit Zielorientierung versehen. Insbesondere in der Verwaltung, bei der Gestaltung der Lehre und in bezug auf die Krankenversorgung können Qualitätszirkel in konkreten Situationen ein erwägenswertes Instrument darstellen.

Qualität: Begriff („quality“), der Qualitätseigenschaften bezeichnet, die zwar standardisierbar, allerdings nicht metrisierbar sind. Sie bewegen sich insoweit zwischen quantitativen und qualitativen Merkmalen. Im Unterschied zu metrisierbaren quantitativen Eigenschaften gelingt die Standardisierbarkeit von Qualitäten nur über verbale Beschreibungen und muss daher auf Aushandlung und intersubjektiver Akzeptanz beruhen. Es handelt sich bei Qualitäten um isolierbare Einzeleigenschaften, die sich auch als „Qualitäten erster Ordnung“ bezeichnen lassen und systematisch von „Qualitäten zweiter Ordnung“ unterschieden werden müssen: vgl. →Qualität.

Rechtsformänderungen von Hochschulklinika: Bereits heute ist die Hochschulmedizin entweder ganz oder in ihrem krankensorgungsbezogenen Teil von den sonstigen Teilen der Universität separiert: in einer unselbständigen Anstalt der Universität mit eigener Aufbauorganisation. Dabei kommt dem Kliniksvorstand auch hinsichtlich der Zielbestimmungen von Forschung und

Lehre eine entscheidende Rolle zu: die (für die akademischen Angelegenheiten zuständige) Fakultät ist von den Finanzaufweisungen des Klinikvorstands abhängig, da sie i.d.R. über kein eigenes Budget verfügt. Dies reicht indes nach verbreiteter Meinung nicht aus, um den Hochschulkliniken innerhalb des Gesundheitswesens Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Daher werden Rechtsformänderungen diskutiert und an der Mehrzahl der Hochschulkliniken gegenwärtig umgesetzt. – Zu unterscheiden sind grundsätzlich (a) die sog. Aufgabenprivatisierung, d.h. die Übertragung auf private Träger, also eine echte Privatisierung, und (b) die sog. Organisationsprivatisierung, d.h. die Überführung in eine privatrechtliche Organisationsform. Aufgabenprivatisierung kommt eher selten vor. Sofern sie anzutreffen ist, betrifft sie regelmäßig einzelne ‚Filetstücke‘ aus den Universitätskliniken, z.B. die Kardiologie, also Bereiche, für die hohe Kostensätze gelten. Typischer ist die Organisationsprivatisierung. Hier lassen sich vier diskutierte Modelle unterscheiden: Die KMK favorisiert (I) die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts als Träger des Universitätsklinikums, wobei Anstaltsträger das Bundesland wäre; die Änderung zur aktuellen Situation bestünde in der eigenständigen Rechtsfähigkeit, welche wiederum als Voraussetzung wirtschaftlicher Selbständigkeit gilt. Der (II) Eigenbetrieb (IIa) des Landes bzw. (IIb) der Universität ist kommunalen Wirtschaftsbetrieben nachgeformt; hier ist allerdings der Gewinn an Eigenständigkeit zweifelhaft, da die Betriebsleitung eine eigenständige Leitungsfunktion nur im Rahmen der Geschäfte der laufenden Verwaltung hat. Schließlich werden zwei Kapitalgesellschaftsformen diskutiert. Die (III) Aktiengesellschaft ist im Prinzip möglich, spielt aber bislang kaum eine Rolle. Die (IV) GmbH dagegen wird vielfach favorisiert, weil sie größere Organisationsflexibilität und einen größeren Gesellschaftereinfluß auf die Geschäftsführung aufweist, als dies im Verhältnis von Aktionären und Vorstand bei der AG der Fall ist. – Gemeinsame Probleme jeder Rechtsformänderung sind insbesondere die Zielkonflikte zwischen wirtschaftlicher Betriebsführung und Anforderungen für Forschung und Lehre, die Frage der Besetzung von ärztlichen Leitungspositionen und der Berufung von ProfessorInnen, bei der GmbH und der AG zusätzlich das Problem, keine Dienstherreneigenschaft zu besitzen, die Konsequenzen für das Dienstrecht der beamteten MitarbeiterInnen, die tarifliche Bindung an den BAT, die Gestaltung der Personalüberleitung sowie die Klärungsbedürftigkeit der Förderfähigkeit nach Hochschulbauförderungsgesetz (HBFÜG).

Reengineering: Prozessoptimierung. Stammt begrifflich aus der Softwareentwicklungs-Terminologie: Veraltete Programme sollen nicht mehr weitergepflegt und um Fehler bereinigt, sondern gleich mithilfe der modernsten

Instrumente neu geschrieben werden. Reengineering wird insbesondere im Rahmen des →Business Process Reengineering verfolgt. Daneben spielt es eine Rolle im Rahmen des →Qualitätsmanagement und der →Kontinuierlichen Verbesserungsprozesse (KVP).

ReformFachhochschulen-Programm: Seit 2001 laufendes Programm, mit dem der →Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft fünf „besonders reformfreudige“ Fachhochschulen drei Jahre lang mit insgesamt 3,15 Mio. DM fördert.

ReformFakultäten-Programm: Seit 1998 laufendes Programm, mit dem der →Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft fünf Fakultäten deutscher Universitäten mit je 500.000 DM bei der Umsetzung eines Reformvorhabens unterstützt (ausgewählt aus 105 Bewerbungen). Die *Medizinische Fakultät der TU Dresden* hat sich die grundlegende Reform der Mediziner-ausbildung bis zum Jahr 2003 vorgenommen (problemorientiertes Lernen, Tutoren, Kleingruppen, bessere Verzahnung der Ausbildungsinhalte, Verzicht auf unnötiges Detailwissen, mehr Praxiswissen). Die *Fakultät für Mathematik der TU München* strebt eine Organisationsreform analog zur Gesamtuniversität (die TU München wird im →Reformuniversitäten-Programm gefördert) an (externe Begutachtung im 5-Jahres-Rhythmus, Absolventenbefragungen, Fakultätsservicebüro für mehr Klientennähe, Stellenpool für eigene Arbeitsgruppen des wissenschaftlichen Nachwuchses, Bachelor- und Masterabschlüsse, Industriepraktikum für Lehramtsstudierende, „Mathematikwochenenden“ für Schüler, Diplomanden- und Stellenbörsen für den Übergang in den Beruf). Die *Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Greifswald* will Studium und Lehre „ergebnisorientiert“ ausrichten (Einführung von – neben den traditionellen – Bachelor- und Masterabschlüssen, Modularisierung, Teilzeitstudienmöglichkeiten, →Zielvereinbarungen mit dem Rektorat). Die *Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften der Universität Karlsruhe* strebt eine exemplarische Modernisierung einer gesamten geistes- und sozialwissenschaftlichen Fakultät im Kontext einer Technischen Universität an (Bachelor-/Master-Modell, interdisziplinäre Module, Einbeziehung moderner Kommunikationstechnologien, Vernetzung von Ingenieur-, Natur- und Geisteswissenschaften, Einrichtung eines „Studienzentrums Multimedia“ als neues Studienangebot, berufsorientierte Zusatzqualifikationen). Die *Forstwissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg* realisiert eine umfassende Studienreform (Fortsetzung einer bereits seit längerem betriebenen Auflösung

der traditionellen Vorlesungsstruktur: statt dessen ein- bis dreiwöchige Themenblöcke, in deren Mittelpunkt die Übung des Lehrstoffes steht, hierbei nun auch Einführung multimedia-gestützter Distanzlehrveranstaltungen, Internationalisierung durch Gründung einer „Europäischen Hochschule für Waldökologie und Ressourcennutzung“ gemeinsam mit ausländischen Partnern, dafür Aufbau von EDV-unterstützten Tele-Lerneinheiten). Vgl. auch →Reformuniversitäten-Programm.

Reformuniversitäten-Programm: Zeitlich befristetes Förderprogramm des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft. Seit 1997 werden sechs Universitäten gefördert, um durchgreifende Strukturveränderungen zu bewerkstelligen. An der *Universität Dortmund* werden Verfahren der →Evaluation und der →leistungsbezogenen Mittelvergabe sowie Neuerungen in Marketing und Öffentlichkeitsarbeit entwickelt. Die *Universität Mannheim* flexibilisiert die Hochschulzulassung, stärkt die Leitungs- und Entscheidungsstrukturen der Fachbereichsebene und entwickelt hierfür →Zielvereinbarungen. Gleichfalls der Stärkung der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen widmet sich die *Universität Osnabrück*. Ebenso werden dort *Evaluationsverfahren und leistungsbezogene Mittelvergabe reformiert*. Die *TU Dresden* verwirklicht Projekte im Bereich Marketing und Öffentlichkeitsarbeit und entwickelt Informationssysteme als Planungs- und Führungsgrundlage (→Kosten-Leistungs-Rechnung). Die *TU Hamburg-Harburg* sucht gleichfalls Marketing und Öffentlichkeitsarbeit zu reformieren. An der *TU München* sind Informationssysteme als Planungs- und Führungsgrundlage sowie die Flexibilisierung der Hochschulzulassung Gegenstände der Reformbemühungen.

Responsibility Center: Verantwortungszentrum, d.h. Organisationsbereich, der einen bestimmten Verantwortungsbereich selbständig wahrnimmt und dafür innerhalb der Gesamtorganisation weitgehende Autonomie erhalten hat. →Cost Center; →Profit Center.

Ressourcenverantwortung, dezentrale: →Dezentrale Mittelbewirtschaftung

Sachliche Spezialität: →Grundsatz der sachlichen Spezialität

SAP: Börsennotierter Softwarehersteller in Walldorf. Entwickelt Komplettlösungen für geschäftliche Anwender, bekannt geworden unter dem registrierten Markennamen R/3. Seit einigen Jahren übernehmen auch öffentli-

che Verwaltungen die R/3-Software und in deren Gefolge nun auch Hochschulen, die über →dezentrale Ressourcenverantwortung organisiert und mit →flexibilisierten Haushalten ausgestattet sind. Hier konkurriert das SAP-Produkt vorrangig mit der von der →HIS GmbH angebotenen hochschulspezifischen Software. Die Interessen der SAP-nutzenden Hochschulen gegenüber SAP und anderen Einrichtungen vertritt die deutsche SAP-Nutzergruppe für Hochschulen (<http://www.zv.uni-wuerzburg.de/herug>).

Schwachstellenanalyse: →Stärken-Schwächen-Analyse

Selbstreport: Übliche Ergebnisform einer internen →Evaluation eines Instituts oder Fachbereichs. Der Selbstreport bereitet quantitative Daten auf und liefert qualitative Selbsteinschätzungen von Stärken, Schwächen sowie Entwicklungspotentialen. Er bereitet häufig die externe Evaluation (→peer review) vor.

Shareholder: Anteilseigner von Aktiengesellschaften, deren Gewinnerwartungen die Kapitalmarktorientierung des sog. Shareholder Value erzeugen: Alle Unternehmensaktivitäten sind allein auf die Steigerung des Aktionärsvermögens auszurichten. Shareholder Value bezeichnet in diesem Sinne ein Managementkonzept zur Unternehmenssteuerung, welches das Ziel hat, den Börsenwert des Unternehmens zu steigern. Das Gegenkonzept dazu, das auch in die hochschulpolitische Debatte Eingang gefunden hat, ist der →Stakeholder-Ansatz.

Software-Einsatz in der Hochschulverwaltung: →HIS; →SAP

Sparsamkeit: →Grundsatz der Sparsamkeit

Sponsoring: Zuwendung von Sach- und/oder Dienstleistungen meist von Seiten eines Unternehmens, der immer eine Leistung des Gesponserten gegenüber steht, die für den Sponsor kommunikativ nutzbar sein muss. Wo Sponsoring für den Empfänger der Leistung eine zusätzliche Ressourcenquelle ist, stellt es für den Geber ein Instrument der Unternehmenskommunikation dar. Es findet also grundsätzlich ein Leistungsaustausch statt – womit sich Sponsoring vom Mäzenatentum unterscheidet. Formale Grundlage ist regelmäßig eine vertragliche Vereinbarung. Sponsoring erfreut sich im Zuge allgemeiner Unterfinanzierung des Hochschulbereichs zunehmender Beliebtheit, wobei vor

überspannten Erwartungen gewarnt werden muss: Wie etwa im Kunst- und Museumsbereich wird auch Hochschulsponsoring immer nur Zusatzfinanzierung für ausgewählte Projekte sein können, deren Stattfinden die öffentliche Grundfinanzierung zur elementaren Voraussetzung hat.

Staatliche Aufsicht: →Hochschulaufsicht

Staatliche Auftragsverwaltung: Kraft Gesetzes den Hochschulen übertragene Wahrnehmung sog. staatlicher Angelegenheiten: Personal-, Haushalts- und Finanzverwaltung, Gebührenerhebung, Krankenversorgung im medizinischen Hochschulbereich, Studienzulassung. Realisiert wird diese Wahrnehmung durch die Hochschulverwaltung, geleitet durch den Kanzler oder die Kanzlerin (bzw., in der Präsidialverfassung, den/die PräsidentIn). Im Zuge der →Budgetierung von Hochschulhaushalten kommt es zu einer Verminderung der auf diese Weise wahrgenommenen staatlichen Angelegenheiten: sie sind fortan Hochschulangelegenheiten.

Stakeholder: All diejenigen, die für eine konkrete Unternehmung etwas eingesetzt – „at the stake“ – haben. Das sind insbesondere Beschäftigte, Kunden, Lieferanten, der Staat und die →Shareholder. Im Rahmen interessenpluralistischer Organisationstheorien und partnerschaftlicher Unternehmensphilosophien werden die Stakeholder als durch ein Ziel vereint gesehen: das Überleben des Unternehmens/der Organisation. Dieses gemeinsame Ziel schaffe die Grundlage dafür, Interessenkonflikte zwischen den Stakeholdern zum Ausgleich zu bringen. In diesem Sinne finden Begriff und Ansatz auch Eingang in die hochschulpolitische Debatte.

Stärken-Schwächen-Analyse: Analyse und Bewertung der Ressourcen einer Organisation. Unter Zugrundelegung einer langfristigen Zielperspektive wird ein Abgleich mit definierten Standards oder vergleichbaren anderen Organisationen vorgenommen.

Starker Dekan: Umgangssprachliche Bezeichnung für diejenige Funktionsbestimmung des Dekans/der Dekanin als LeiterIn eines Fachbereichs bzw. einer Fakultät, die sich in einigen neueren gesetzlichen Vorschriften findet. Zuvor eher moderierend und koordinierend tätig, ist danach ein Dekan als Leiter explizit *verantwortlich* für die Vollständigkeit des Lehrangebots, die Studien- und Prüfungsorganisation und meist auch die regelmäßige Erstellung eines Lehrberichts. Die Verantwortlichkeit wird unterfüttert durch

ausdrückliche Entscheidungskompetenzen, z.B. über den Einsatz der MitarbeiterInnen des Fachbereichs, durch verlängerte Amtszeiten, Aufsichtsbefugnisse auch gegenüber den ProfessorInnen und ggf. die Ausübung des Budgetrechts. Umstritten ist, inwieweit Weisungsbefugnisse in die grundgesetzlich gesicherte Wissenschaftsfreiheit eingreifen. In pragmatischer Hinsicht wird allgemein davon ausgegangen, dass starke Dekane so lange nicht tatsächlich durchsetzungsstark sein werden, solange sie zwingend aus der jeweiligen ProfessorInnenschaft des Fachbereichs rekrutiert werden (und nach Amtszeitablauf dorthin zurückkehren) müssen.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft: →Reformuniversitäten-Programm; →Reformfakultäten-Programm

Stiftungshochschule: Aktuell diskutierte Reformidee, die besagt, dass an die Stelle des Landes als Träger der Hochschule eine rechtsfähige Hochschulstiftung treten soll, die Eigentümerin aller Liegenschaften und des beweglichen Vermögens der Hochschule wird. Letztere bilden das Stiftungsvermögen, das allerdings keine nennenswerten Erträge abwerfen wird, so dass auch weiterhin Zuschüsse aus dem Landeshaushalt nötig bleiben. Im Unterschied zu den gern als Beispiele herangezogenen amerikanischen privaten Spitzenuniversitäten sollen die Hochschulstiftungen in Deutschland solche des öffentlichen Rechts sein.

Strategisches Controlling: →Controlling

Studiengebühren: Finanzielle Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihrer Hochschulausbildung. In den aktuellen Reformdebatten gelten wesentlichen Akteursgruppen Studiengebühren als ein praktikabler Weg, die Defizite der staatlichen Hochschulfinanzierung auszugleichen; daneben spielt die Auffassung eine Rolle, zahlende Studierende würden ihr Studium bewusster und zügiger betreiben und damit einen Beitrag zur Effizienzerhöhung der Hochschulen leisten, da nur das als wertvoll gelte, was etwas koste. Auf der Seite der Studiengebühren-Gegner gibt es drei Positionen, die oft, aber nicht immer argumentativ miteinander verkoppelt werden: Eine Position unterstreicht die potentiellen sozialen Selektionswirkungen von Gebühren; diese könnten auch durch soziale Abfederung bzw. Staffelung nicht ausgeglichen werden, da Abfederungsmodelle niemals die Vielfalt der individuellen sozialen Situationen und Bildungsbiographien komplett erfassen; überdies seien Studiengebühren zwar schnell eingeführt, entsprechende

Abfederungen für Bedürftige aber je nach Haushaltslage ebenso schnell gekürzt oder abgeschafft, wie der Niedergang des BAFÖG eindrücklich beweise. Die zweite Studiengebühren ablehnende Position verweist darauf, dass etwaigen Gebühren keine adäquate Gegenleistung gegenüber stünde: die Hochschulen könnten bekanntermaßen unter Überlastbedingungen keine solchen Studienbedingungen anbieten, die ein optimales Studieren ermöglichen; wenn überhaupt, stünden zunächst staatlicher Geldgeber und Hochschulen in der Pflicht, akzeptable Studienbedingungen zu schaffen, bevor an Gebühren zu denken wäre. Die dritte Position hält es für realitätsfern, dass die Gebühreneinnahmen den Hochschulen zur Deckung ihrer Finanzierungsdefizite tatsächlich zur Verfügung stünden, sondern nimmt vielmehr an, dass die Finanzministerien entsprechende Kürzungen in den Ansätzen der Hochschulhaushalte vornehmen würden; da dies zu wahrscheinlich sei, stünden die politischen Kosten einer Einführung und die administrativen Kosten der Erhebung in keinem Verhältnis zu dem fortdauernd prekären Nutzen der Gebühren. – Sachlich sind zweierlei Studiengebühren zu unterscheiden: zum einen generelle Studiengebühren, die von allen Studierenden zu entrichten sind, und solche, die von sog. Langzeitstudierenden, z.B. nach Überschreitung der Regelstudienzeit um mehr als zwei Semester, gezahlt werden müssen. Generelle Studiengebühren werden bislang noch mehrheitlich abgelehnt (wobei die sog. Einschreibe- oder Verwaltungsgebühren mitunter als Einstieg in allgemeine Studiengebühren aufgefasst werden). Studiengebühren für Langzeitstudierende sind mittlerweile in mehreren Bundesländern zu zahlen. Hieran wird insbesondere kritisiert, dass die Überschreitung der Regelstudienzeit keineswegs durchgehend von den betreffenden Studierenden zu verantworten sei, da diese ihr Studium unter unzulänglichen Studienbedingungen absolvieren müssten.

Studienzeiten: Die realen (Durchschnitts-)Studienzeiten gelten als eine wesentliche →Kennziffer zur Bewertung der →Effizienz von Hochschulen. Angestrebt wird eine Einhaltung der Regelstudienzeit.

Titelgruppen: Zusammenfassung mehrerer Haushaltstitel mit unterschiedlichen Einnahme- und Ausgabearten, aber nahe beieinanderliegenden Verwendungszwecken (z.B. Forschung/Lehre, Bibliothek, Rechenzentrum/Datenverarbeitung, →Drittmittel); Instrument der →Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Die einzelnen Titel einer Titelgruppe können unterschiedlichen Hauptgruppen angehören; folglich setzt die Titelgruppenbildung die gegenseitige →Deckungsfähigkeit der Haushaltsmittel voraus. Un-

terschieden wird zwischen der qualitativen und der quantitativen Ausstattung bei der Titelgruppen-Bildung. Mit der qualitativen wird der Umfang der einbezogenen Ausgabearten bezeichnet: die Flexibilität ist um so größer, je mehr (deckungsfähige) Ausgabearten eine Titelgruppe enthält. Die quantitative Ausstattung bezeichnet die Größe der Mittelansätze der jeweiligen Titelgruppe: je höher die Mittelansätze, desto größer die Flexibilität.

top-down: Führung von Organisationen auf dem Wege von oben nach unten; Ggs.: →bottom-up. Da sowohl Top-down- wie auch Bottom-up-Prozesse Vorteile bieten, werden in der Reformpraxis meist Mischformen bevorzugt: Top-down sichert eine präzise Benennung der Absichten und eindeutige Terminsetzungen. Bottom-up bezieht die Organisationsmitglieder ein, welche die Veränderungen umsetzen sollen und wirkt dadurch Boykottbemühungen oder Unterlaufensstrategien entgegen.

Total Quality Management (TQM): umfassendes Qualitätsmanagement, eine „auf die Mitwirkung aller ihrer Mitglieder gestützte Managementmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenheit der Kunden auf langfristigen Geschäftserfolg sowie auf Nutzen für die Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt“ (DIN ISO 8402). Zentral für TQM sind einerseits eine neue Sicht auf die MitarbeiterInnen: der Erfolg der Organisation hänge von deren Motivation und selbstverantwortlichem Handeln ab (→Empowerment); andererseits eine prozessorientierte Sicht auf Qualität: diese könne nicht am Ende in ein Produkt hineingeprüft werden, sondern müsse an jeder Stelle des Erstellungsprozesses erzeugt werden. Beides verbindet sich in den entsprechenden TQM-Elementen: Orientierung am Konsumenten; die Prinzipien „The next process is your customer“ und „Quality first“; Nutzung exakter Daten statt Intuition als Entscheidungsgrundlage; permanente Infragestellung bestehender Standards hinsichtlich ihrer Verbesserungsfähigkeit; klar formulierte Qualitätspolitik mit ebenso verständlichen Ableitungen konkreter Ziele; unternehmensspezifisches Qualitätshandbuch mit Qualitätszielen, exakten Verantwortungsbereichen und klarer Organisationsbeschreibung; Verwendung von systematischen Problemlösungstechniken; gezieltes Trainingskonzept für die MitarbeiterInnen; Abschied von der Auffassung zweier Mitarbeiterklassen: Führungskräfte einerseits und lediglich Ausführende andererseits, d.h. die Führungskräfte widmen sich immer weniger dem Arbeitsprozess selbst, sondern einer betreuenden Führung (→Coaching); Einbeziehung der Einzelnen, etwa über Qualitätszirkel, da sich Menschen

vor allem für das engagieren, was sie aktiv mitgestalten, sowie Unterrichtung jeden Mitarbeiters über Auswirkungen seiner Arbeit auf Endproduktqualität; Team-Arbeit; ständiges Lernen und →kontinuierliche Verbesserungsprozesse auf der Grundlage der Annahme, dass jeder Prozess verbessert werden kann; Herstellung eines offenen Klimas, denn wenn jeder verantwortlich ist, muss auch jeder Vorschläge und Kritik einbringen (können), sowie einer angstfreien Atmosphäre – zugrunde liegt dem die Auffassung, dass offene Kommunikation und Konfrontation kreative Lösungen erzeugen.

überplanmäßige Ausgaben: Ausgaben für einen bestimmten Zweck, die – z.B. auf Grund vertraglicher Verpflichtungen – geleistet werden müssen, obwohl die Mittel aus dem entsprechenden →Haushaltstitel bereits erschöpft sind. Darüber kann die Hochschule im Rahmen eines kameralistischen Haushalts nicht selbst entscheiden, sondern muss beim Wissenschaftsministerium – und dieses ggf. beim Finanzministerium – eine entsprechende Genehmigung einholen.

Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln: →Jährlichkeitsprinzip

Verantwortungszentren: werden im Rahmen der Aufsplittung eines Gesamtunternehmens in weitgehend eigenverantwortlich handelnde Organisationsbereiche gebildet. Damit soll die Unternehmenskomplexität reduziert werden, um Flexibilitätssteigerungen zu ermöglichen, damit sich die Fähigkeit zur Anpassung an sich ändernde Handlungsbedingungen erhöht. Die beiden Formen der Verantwortungszentren (auch Responsibility Center) sind →Cost Center und →Profit Center. Im Rahmen der →dezentralen Mittelbewirtschaftung wird das Konzept auch für Hochschulen erwogen und erprobt.

Verbesserungsprozesse: →Kontinuierliche Verbesserungsprozesse

Verwaltungskultur: Gesamtheit (a) der Meinungen, Einstellungen, Werte und Orientierungsmuster gegenüber der Verwaltung, (b) der Meinungen, Einstellungen, Werte und Orientierungsmuster innerhalb der Verwaltung und (c) der Strukturen, Prozesse und Verhaltensmuster politisch-administrativen Handelns. Idealtypisch lassen sich drei verschiedene Verwaltungskulturen unterscheiden: die kooperative Kontaktkultur (Hauptmerkmale: Integriertheit, Offenheit, Übersichtlichkeit, Innovation, Langfristigkeit, kooperative Ausrichtung, breite Konsens- und Vertrauensbasis), die flexible Verhandlungskultur (Hauptmerkmale: fragmentiert, abgeschat-

tet, unübersichtlich, inkremental, ad-hoc-orientiert, auf Konflikt und Vertrauen beruhend) sowie die formalisierte Regelungskultur (Hauptmerkmale: fragmentiert, detailliert, kompliziert, immobil, dem Status quo verhaftet, formalisiert, auf Konflikt und Mißtrauen beruhend).

vision: →Leitbild

Volkswagen-Stiftung: →„Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung“

Wegfallvermerk: →kw-Vermerk

Wettbewerb: konkurrierendes Bemühen um Leistungsniveausteigerungen; dazu muss feststellbar sein, ob verschiedene Anbieter gleiche Leistungen für unterschiedliches Geld erbringen. Bezogen auf Hochschulen soll diesen durch wettbewerbliche Mechanismen die Gelegenheit gegeben werden, bei der Erfüllung der Aufgaben in Forschung und Lehre miteinander zu konkurrieren, d.h. sich zu bemühen, ihre Aufgaben besser als andere Hochschulen zu erfüllen. Dabei soll jede Hochschule ihr eigenes Gesicht finden können. Die Stärkung der wettbewerblichen Elemente in der Hochschulreform steht heute in engem Zusammenhang mit der →Ökonomisierung. Bislang wurde in Deutschland hochschulpolitisch das Prinzip der Gleichwertigkeit aller Hochschulen vertreten. Eine stärker wettbewerbliche Orientierung führt zwangsläufig zur Abkehr von diesem Grundsatz: es kommt dann zu einem Wechsel vom Modell der Homogenität zu dem der Differenzierung. Politisch verbindet sich mit einem erhöhten Wettbewerb zwischen den Hochschulen vor allem zweierlei: in fiskalischer Hinsicht die Erwartung einer effizienteren Mittelverteilung und dadurch eine Entlastung der öffentlichen Haushalte; in inhaltlicher Hinsicht die Hoffnung, dass die Hochschulen flexibler in der Gestaltung ihres Leistungsangebotes werden und damit das Hochschulsystem insgesamt sich passgenauer an gesellschaftlich formulierten Anforderungen orientiert.

Wirtschaftlichkeit: Ertrag aus der Erfüllung einer Aufgabe in Relation zum zugehörigen erforderlichen Aufwand. →Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Wirtschaftlichkeitsrechnung: Vergleichende Bewertung verschiedener Optionen unter dem Gesichtspunkt der →Wirtschaftlichkeit, d.h. anhand der Frage, welche Maßnahme des geringsten Mitteleinsatzes bedarf bzw., bei gleichem Mitteleinsatz, welche Maßnahme zum besten Ergebnis führt. Ein-

bezogen werden dabei nicht allein die Kosten, sondern auch Erfolgs-, Rentabilitäts- und Amortisationsvergleiche. Anzuwenden ist die Wirtschaftlichkeitsrechnung vor allem im Rahmen von Investitionsentscheidungen. Zur Bewertung der Investitionsalternativen für ein bestimmtes Gerät sind neben den Anschaffungskosten die Energie-, Wartungs-, Verschleißteilersatz, Personal- und sonstige jährliche fixe Kosten einzubeziehen.

Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung an der Universität GH Kassel (WZ I): Das Zentrum wurde 1978 gegründet. Es beschäftigt sich vorrangig mit Fragen des Zusammenhangs von Hochschulbildung und Beruf, im weiteren Rahmen auch von Hochschule, Staat und Gesellschaft. Forschungsfragen waren und sind: Berufswege von Hochschulabsolventen; Übergangsprobleme zwischen Hochschule und Beruf; die Entwicklungen des Hochschulsystems; Entscheidungs- und Steuerungspotentiale innerhalb der Hochschule; Hochschulen in Entwicklungsländern; Methoden der Evaluation von Studiengängen; Konzepte für praxisorientierte Studienangebote; Studienbedingungen und Lehr-/Lernprozesse; die internationale Mobilität von Studierenden; die berufliche Situation von Hochschulpersonal, insbesondere die von Frauen; Organisationsformen der Forschung. Ein großer Teil der Untersuchungen beinhaltet internationale Vergleiche. <http://www.uni-kassel.de/wz1/>

Wissenschaftsmanagement: Orientierung wissenschaftsorganisatorischer Prozesse am ökonomischen Prinzip. Zu Einzelheiten →Hochschulmanagement.

Wissensmanagement: →Knowledge Management

Zeitliche Spezialität: →Jährlichkeitsprinzip

Zielvereinbarung: Das Konzept kommt aus der Wirtschaft. Dort als *management-by-objectives* firmierend, ist es ein Führungskonzept auf motivationstheoretischer Grundlage, bei dem Vorgesetzte und MitarbeiterInnen gemeinsam Ziele festlegen und die Bewertungsmaßstäbe der Zielerreichung festlegen. Die Vereinbarung wird aus den übergeordneten Organisationszielen abgeleitet und berücksichtigt zugleich individuelle Ziele der MitarbeiterInnen. Aus letzterem ergibt sich Motivation, aber auch aus der möglichst weitgehenden Delegation von Entscheidungskompetenz zur Zielumsetzung. Zielakzeptanz soll durch die Beteiligung an der Zielformulierung

erzeugt bzw. erhöht werden. Im Hochschulbereich kommen derartige vertragsförmige Vereinbarungen sowohl zwischen Staat und einzelnen Hochschulen zur Herstellung von Planungssicherheit vor (→Hochschulverträge) wie hochschulintern als Zielvereinbarungen zwischen jeweils einer über- und einer untergeordneten Ebene. In gemeinsam unterzeichneten Vereinbarungen legen bspw. die Hochschulleitung und ein Fachbereich fest, welche Ziele der Fachbereich in den nächsten Jahren erreichen möchte. Die Hochschulleitung stellt die dafür benötigten Mittel bereit. Von der erfolgreichen Umsetzung der vereinbarten Ziele hängt dann die weitere Mittelzuwendung ab (→Leistungsindikatoren). Neben materiellen bieten Zielvereinbarungen auch immaterielle Anreize, die sich in der Formel „Verbindlichkeit gegen →Autonomie“ zusammenfassen lassen: Die Selbstverpflichtung, kooperativ ausgehandelte Ziele auf selbstgewählten Wegen zu erreichen, bringt einen Gewinn an Entscheidungskompetenz. Voraussetzung dafür ist, dass die Wege zur Zielerreichung tatsächlich ins Belieben des Fachbereichs gestellt werden; dies wiederum erfordert, dass Zielvereinbarungen auch wirkliche Ziele vereinbaren und *nicht* detaillierte Maßnahmen.

Zertifizierung: Zum →Qualitätsmanagement gehörendes Verfahren, das ermittelt, inwieweit bestimmte Zertifizierungsforderungen erfüllt sind, und bei dessen erfolgreichem Abschluss ein unparteiischer Dritter für eine Einheit ein Zertifikat ausstellt, das diese Erfüllung bestätigt. Geeignet für standardisierbare Prozesse.

Verwendete Literatur

Aumayer, Jürgen/Hans-Martin Wacker: Den Kopf für das Wesentliche freihalten. Vergabe von IT-Leistungen durch Einrichtungen der Lehre und Forschung an professionelle Dienstleistungsunternehmen, in: *Wissenschaftsmanagement* 2/2000, S. 1-7.

Avenarius, Hermann: Kleines Rechtswörterbuch, Freiburg i.Br. 1988.

Bandemer, Stephan von/Bernhard Blanke/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungs-Reform, Opladen 1998.

Berchem, Theodor: Fremdkörper Hochschulrat, in: Deutscher Hochschulverband (Hg.), Streitfall Hochschulrat, Bonn 1998, S. 83-87.

Bericht der Expertenkommission „Reform des Hochschuldienstrechts“, unter URL: www.bmbf.de/deutsch/veroeff/presse/aktuell.htm (Zugriff 24.4.2000).

Beyer, Lothar: Reengineering, in: Bandemer et al. (1998, S. 106-115).

Beyer, Lothar: Kameralistik oder Doppik, in: Bandemer et al. (1998, S. 304-314).

Bischoff, Friedrich: Hochschul- und Wissenschaftsrecht von A-Z, München 1992.

Bonorden, Volker/Reinhard Rieger: Dienstrechtsreform, in: Bandemer et al. (1998, S. 209-216).

- Deutsche Gesellschaft für Qualität (Hg.): Begriffe zum Qualitätsmanagement, Berlin 1995.
- Europarat: ExpertInnengruppe für Mainstreaming, Mai 1998.
- Freimuth, Joachim/Jürgen Haritz/Bernd U. Kiefer (Hg.): Auf dem Wege zum Wissensmanagement. Personalentwicklung in lernenden Organisationen, Göttingen 1997.
- Gonschorrek, Ulrich: Personalmanagement, Berlin 1997.
- Heidemann, Winfried: Lernendes Unternehmen, in: *Die Mitbestimmung* 7/1998, S. 62f.
- Hermanns, Arnold/Anton Glogger: Management des Hochschulsponsorings. Orientierungshilfen für die Gestaltung und Umsetzung von Sponsoringskonzepten an Hochschulen, Neuwied/Kriftel/Berlin 1998.
- Hödl, Erich/Wolf Zegelin: Hochschulreform und Hochschulmanagement. Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion, Marburg 1999.
- Hornbostel, Stefan: Wissenschaftsindikatoren. Bewertungen in der Wissenschaft, Opladen 1997.
- Jann, Werner: Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und des Drogenmißbrauchs in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 1983.
- Kamiske, Gerd F./Jörg-Peter Brauer: Qualitätsmanagement von A-Z. Erläuterungen moderner Begriffe des Qualitätsmanagements, München 1995.
- Kopp, Daniel: New University Management. Aktuelle Hochschulreformen am Beispiel der Universität Basel, hrsg. vom Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum der Universität Basel, Basel 1998.
- Krüger, Hartmut: Der Hochschulrat aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Deutscher Hochschulverband (Hg.), Streitfall Hochschulrat, Bonn 1998, S. 69-82.
- Lotzkat, Nanne: Controlling ist mehr als nur Kontrolle, in: *Mitbestimmung* 9/1997, S. 62f.
- Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Hochschulreform von A-Z, Düsseldorf 1993.
- Naschold, Frieder/Jörg Bogumil: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen 1998.
- Oess, Attila: Total Quality Management. Die ganzheitliche Qualitätsstrategie, Wiesbaden 1993.
- Reform-Fakultäten: Wer macht was?, in: *Wirtschaft & Wissenschaft* 3/1999, S. 9.
- Reichard, Christoph: Personalmanagement, in: Bandemer et al. (1998, S. 166-173).
- Richter, Walter/Matthias Dreyer: Cost Center und Profit Center im Kontext kommunaler Aufgabenfelder, in: Bandemer et al. (1998, S. 295-303).
- Rosenstiel, Lutz von: Kultur des Vertrauens. Unternehmenskultur und Wissenschaftsmanagement, in: *Wissenschaftsmanagement* 4/1999, S. 9-17.
- Sachse, Gerd-Uwe/Senden, Manfred: Wirtschaftlichkeitsrechnung in der Wissenschaft, in: *Wissenschaftsmanagement* 2/1999, S. 47f.
- Sandberger, Georg: Rechtsfragen der Organisationsreform der Hochschulmedizin, Leipzig 1996.
- Siebert, Gunnar: Prozeß-Benchmarking. Methode zum branchenunabhängigen Vergleich von Prozessen, Berlin 1998.

Autorinnen & Autoren

Dr. **Thomas Behrens**, Jahrgang 1950, Leitender Regierungsdirektor, Ständiger Vertreter des Kanzlers der Gerhard Mercator-Universität Duisburg, Studium der Rechtswissenschaften in Bochum und Marburg, verwaltungswissenschaftliche Promotion in Speyer.

Achim Brötz, Dipl.-Psych., Leiter der Gruppe PC-Dienste im Rechenzentrum der Universität Mannheim, Mitglied des Personalrates und Sprecher der Mannheimer GEW-Hochschulgruppe. charly@rumms.uni-mannheim.de

Dr. **Margret Bülow-Schramm**, Professorin am Interdisziplinären Zentrum für Hochschuldidaktik der Universität Hamburg, Projektleiterin bei ProUni –Projekt Universitätsentwicklung der Universität Hamburg. buelow-schramm@prouni.uni-hamburg.de

Dr. **Anke Burkhardt**, Hochschulforscherin am HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung, Universität Halle-Wittenberg. Bearbeitete 1999-2001 ein von der Hans-Böckler-Stiftung auf Anregung der ÖTV Nord 1999-2001 gefördertes Forschungsprojekt „Die Rechtsformänderungen im Bereich der Hochschulmedizin“. burkhardt@hof.uni-halle.de

Georg Classen, Beauftragter für behinderte Studierende an der Freien Universität Berlin. gclassen@zedat.fu-berlin.de, Internet: <http://www.fu-berlin.de/studium/behinderung>.

Dr. **Margot Körber-Weik**, Professorin für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkten Wirtschaftspolitik und Außenwirtschaft sowie Leiterin des Studiengangs Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Nürtingen. Zugleich seit 1991 Gleichstellungsbeauftragte der Hochschule und seit 1993 Landessprecherin der Frauenbeauftragten an Fachhochschulen in Baden-Württemberg.

Wolfgang Krieger, Dipl.-Kfm., seit 1974 Hochschulplaner an der FU Berlin, seit 1979 Referatsleiter in der Zentralen Universitätsverwaltung, zuständig für Zulassungswesen, Studien- und Kapazitätsangelegenheiten, Modelle der Kosten- und Leistungsrechnung; langjährige Mitgliedschaften in überregionalen Gremien, die sich mit diesen Fragestellungen beschäftigen.

Dr. **Diethard Kuhne**, Sozial- und Organisationspsychologe an der Bergischen Universität-Gesamthochschule Wuppertal, z.Zt. Vorsitzender des Hauptpersonalrats der wissenschaftlich und künstlerisch Beschäftigten im Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung NRW, Mitglied der Landesfachgruppe Hochschule und Forschung der GEW-NRW. d.kuhne@telebel.de; hprwiss@mswf.nrw.d

Dr. **Dorothea Mey**, Leiterin der Abteilung Forschung der Universität Göttingen. Studium der Romanistik und der Mathematik an den Universitäten Marburg, Paris, FU Berlin. Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Berlin und der Uni-GH Paderborn. Von 1992 -1999 Frauenbeauftragte der Universität Göttingen. dmey@uni-goettingen.de

Thomas Neie, Jurist, bis 2000 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin und Lehrbeauftragter an der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen. Seither Mitarbeiter im Vorstandsbereich Hochschule und Forschung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. neie@gew.de

Hansjürgen Otto, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg; 1988 – 1996 freigestelltes Personalratsmitglied an der dortigen Universität; seit 2000 freigestelltes Mitglied des Hauptpersonalrates beim Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur. hansjuergen.otto@mwk.niedersachsen.de

Dr. **Peer Pasternack**, Hochschulforscher am HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung an der Universität Halle-Wittenberg, Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Universität Leipzig. pasternack@hof.uni-halle.de

Dr. **Diana Schmidt**, Professorin für Praktische Informatik an der Fachhochschule Heilbronn im Studiengang Medizinische Informatik; Studium und Promotion in Mathematik an der Universität Oxford/England, Habilitation an der Fakultät für Mathematik der Universität Heidelberg, seit 1997 Mitglied der Medizinischen Fakultät der Universität Heidelberg. diana.schmidt@fh-heilbronn.de

- Stacey, Ralph D.: Unternehmen am Rande des Chaos. Komplexität und Kreativität in Organisationen, Stuttgart 1997.
- Stachle, Wolfgang H.: Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, 7. Aufl., München 1994.
- Stawicki, Michael: Qualitätsmanagement an Hochschulen. 9 Thesen samt Pro- und Epilog, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.), Evaluation und Qualitätssicherung an Hochschulen in Deutschland. Stand und Perspektiven, Bonn 1998, S. 215-222.
- Stifterverband startet neues Aktionsprogramm „ReformFachhochschulen“, in: *Wirtschaft & Wissenschaft* 2/2000, S. 4-7.
- Südkamp, Karin: Projektcontrolling. Definition – Nutzen – Relevanz für die Forschung, in: *Wissenschaftsmanagement* 4/1998, S. 50f.
- Ulrich Teichler: Managementreformen an deutschen Hochschulen. Einige Betrachtungen aus der Distanz, in: Karl Ermert (Hg.), Hochschulmanagement. Perspektiven der „Organisationskultur“ der Hochschulen, Loccum 1998, S. 9-33.
- Thune, Christian: The European Systems of Quality Assurance. Dimensions of Harmonisation and Differentiation, in: *Higher Education Management* 3/1998, S. 9-25.
- Turner, George: Das Fischer Hochschullexikon. Unter Mitarbeit von Joachim Weber, Frankfurt a.M. 1994.
- Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen.
- Westebbe, Achim/Ekkehard Winter/Oliver Trost: Hochschul-Sponsoring. Ein Leitfaden für die Sponsoring-Praxis an Hochschulen, Stuttgart 1997.
- Westermann, Klaus: Die lernende Organisation, in: *Die Mitbestimmung* 1/1997, S. 62f.
- Wewer, Göttrik: Leitbilder und Verwaltungskultur, in: Bandemer et al. (1998, S. 141-150).
- Woodhouse, David: Quality and Quality Assurance, in: OECD/IMHE (Hg.), *Quality and Internationalisation in Higher Education*, Paris 1999, S. 29-44.
- Zechlin, Lothar: Globalhaushalte und Produktinformationen an Hochschulen. Anmerkungen zu dem „Neuen Steuerungsmodell“, in: *Kritische Justiz* 1/1996, S. 68-74.