

„GEW-Handbuch über die Haushaltsflexibilisierung an Hochschulen“ hervorgegangen. Allen AutorInnen und dem Herausgeber Peer Pasternack gilt der Dank für das Zustandekommen des Handbuchs. Wir wünschen uns, dass es zur Fundierung der Auseinandersetzung über die neuen Steuerungsinstrumente in den Hochschulen beiträgt: Die am Wissenschaftsprozess Beteiligten sollen informiert und selbstbewusst ihre Interessen vertreten.

Über Vorschläge zur Verbesserung und Weiterentwicklung des Handbuchs würden wir uns freuen.

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 Folgeproblem 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, Begrifflichkeit

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 erfolversprechendsten 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 Hochschulkliniken

Hier können z.B. Bemühungen um die Einführung von Qualitätsmanagement durchaus erfolversprechend 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. 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