

Erfahrungen der Technischen Fachhochschule Berlin mit dem Globalhaushalt

Gerhard Ackermann

1 Einleitung: Entfesselte Hochschule

Zwei Begriffe, die Detlev Müller-Böling, der Leiter des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) gebraucht, sind Synonyme für die Entwicklung der Hochschulen zu mehr Autonomie und Qualitätssicherung, zu Evaluation und Akkreditierung bis hin zu neuen Modellen der Hochschulfinanzierung: die wettbewerbliche Hochschule und die entfesselte Hochschule. Der erste Begriff bezeichnet die notwendige Konkurrenz und den Wettstreit der Hochschulen untereinander; um Studenten, Mittel und Personal, eine Herausforderung für die Universitäten und auch für die im Vergleich so jungen Fachhochschulen. Wettbewerb ist mehr als ein gemeinsames Streben nach der Siegespalme. Es heißt, besser zu sein als der Mitbewerber im Bemühen um Geld und Personal. Die entfesselte Hochschule – das ist Ihr Thema bei dieser Tagung in Tutzing: die Universität, die Fachhochschule als eigenständige, autonome Einrichtung. Dazu möchte ich nach der kurzen Darstellung einiger allgemeiner Zusammenhänge etwas aus unserer Erfahrung in Berlin sagen, aus der Sicht einer Kuratorialverfassung und einer ziemlich autonomen Hochschullandschaft mit wenig Geld sowie immer wieder neuen Überraschungen.

Ein wichtiges Element im Wettbewerb entfesselter Hochschulen ist die Gleichbehandlung aller autonomen Hochschulen, seien es Universitäten, Fachhochschulen oder Kunsthochschulen. Gleichheit in den Wettkampfbedingungen ist Voraussetzung im Wettbewerb.

2 Elemente einer autonomen Hochschule

Elemente einer autonomen Hochschule setzen eher an einer Dienstleistungshochschule an, die durch eine output-orientierte Steuerung gekennzeichnet ist. Es gibt Vereinbarungen, z. B. über Absolventenzahlen in bestimmter Zeit, welche die Grundlage der Finanzierung der Hochschule sind. Damit gibt es auch Auflagen über Qualitätsstandards und Qualitätssicherung. Eine reine Output-Orientierung wäre allerdings bedenklich, weil die Gefahr bestünde, dass bei dem Bemühen um die Finanzierung nicht mehr gezielt auf die Qualität von Forschung und Lehre geachtet würde. Es muss also auch einen garan-

tierten Festanteil im Budget als Grundfinanzierung geben, der allerdings die Qualität der Ausbildung und der sonstigen Aktivitäten der Hochschulen voraussetzt.

Die Autonomie einer Hochschule ist Grundlage allen Handelns in einer neuen Struktur der Hochschule. Man sollte den Begriff Dienstleister nicht strapazieren. Sieht man die Studenten ausschließlich als Kunden und die Professoren als Produzenten, dann wären unsere Kunden am Ende die Produkte, die wir auf dem Beschäftigungsmarkt absetzen wollen. Nicht nur die Studierenden, vielmehr die Gesellschaft als Ganze ist Kunde der Hochschulen, weil sie bezahlt und bestimmt, was geleistet werden soll. Der Staat ist Vermittler des gesellschaftlichen Bildungs- und Beschäftigungsbedarfs. Er könnte das für die Ausbildung und die Institutionen erforderliche Geld auch den Studenten und den sonstige Nutzern der Hochschulen geben; das würde sie nach dem Vorbild der Wirtschaft zwar zu unmittelbaren Kunden machen, wäre aber für ein öffentliches Bildungssystem wohl nicht praktikabel.

Dennoch ist das Bild des Studenten als Kunden für unser Handeln im akademischen Bereich und in den Hochschulverwaltungen hilfreich; sonst würde ich es nicht heranziehen und eher bei dem Bild der Hochschulen als einer Verantwortungsgemeinschaft bleiben, das der ehemalige Präsident der Hochschulrektorenkonferenz Erichsen häufig benutzt hat.

Ein Globalhaushalt ist die Grundlage, die autonomes Handeln der Hochschule überhaupt erst möglich macht. Er bietet eine große institutionelle Autonomie und darüber hinaus Handlungsspielräume, die das traditionelle Finanzierungswesen nicht zugelassen hat. Ich nenne einige Elemente:

- uneingeschränkte Übertragbarkeit der Mittel zwischen den Haushaltstiteln,
- Übertragbarkeit von Haushaltresten in das nächste Jahr,
- Sicherheit der Finanzierung im laufenden Haushaltsjahr,
- keine Eingriffe des Staates in den Haushalt der Hochschule,
- die Leitung der Hochschule ist die für den Globalhaushalt „oberste Behörde“,
- auch die Fachaufsicht liegt bei der Hochschule,
- Studien- und Prüfungsordnungen werden wegen der enthaltenen Kostenelemente für alle Studiengänge von der Hochschule genehmigt.
- die Hochschule ist für Tarifierhöhungen ihrer Mitarbeiter und für Pensionsleistungen zuständig.

Die Handhabung eines Globalhaushalts braucht aber notwendige Elemente der Kontrolle:

- die Rechtsaufsicht liegt beim zuständigen Ministerium,
- die Aufgaben der Hochschule werden in Zielvereinbarungen oder Verträgen mit dem Ministerium festgelegt; es besteht eine jährliche Rechenschaftspflicht,
- ein Teil der Mittel wird auf der Grundlage von Leistungsmessungen im Wettbewerb an die Hochschulen des Landes gegeben,
- die leistungsbezogene Mittelverteilung geschieht auf der Grundlage von vereinbarten Kriterien (z.B. Zahl der Absolventen, Zahl der Studenten in der Regelstudienzeit, internationale Aktivitäten, Gleichstellung von Frauen, ...),
- die Qualität der Lehrangebote wird durch interne und externe Evaluierungen gesichert;
- die Studiengänge werden durch staatlich anerkannte Agenturen akkreditiert.

Die mit einem Globalhaushalt gegebenen neuen Aufgaben können zu neuen Strukturen in der Hochschulleitung und den zentralen Gremien führen. Es muss daher die Möglichkeit bestehen, im Rahmen von Experimentierklauseln neue Strukturen zu entwickeln und zu erproben.

2 Erfahrungen mit dem Globalhaushalt – Zur Geschichte des Globalhaushalts in Berlin

2.1 Grundlagen

In Berlin wurden Globalhaushalte und die damit erforderlichen Verträge zwischen Hochschulen und Ministerium im Jahr 1996 eingeführt. Der Grund war die prekäre Budgetlage der Stadt, die eine Finanzierung der Hochschulen im bisherigen Umfang nicht mehr zuließ. Als Gegenwert wurde den Hochschulen mehr Autonomie angeboten. Die erforderlichen Kürzungen trafen die Hochschuleinrichtungen nicht im gleichen Ausmaß. Die Universitäten, die von den heute verfügbaren 2,2 Milliarden DM den Hauptanteil erhielten, wurden überproportional zur Kasse gebeten, die Technische Fachhochschule (TFH), also meine Hochschule, verlor in den Jahren 1996 bis 2000 insgesamt 25 Millionen DM. Wir haben 16 % der Professuren abgebaut sowie einen etwa gleich großen Anteil an Mitarbeitern. Im Land Berlin wurde in diesem Zeitraum im Wissenschaftshaushalt etwa eine Milliarde DM eingespart

Gemessen am Hauptziel der Einsparung und der als Gegenleistung zugestandenen Autonomie waren alle anderen in Zusammenhang mit dem Globalhaushalt zu klärenden Fra-

gen nachrangig. Es gab eine ganze Menge von Forderungen des Ministeriums, die wir heute in Zielvereinbarungen fassen würden, die aber damals noch nicht stringent formuliert waren und daher auf Betreiben der Hochschulen zunächst nicht verpflichtend erfüllt werden mussten.

Der Wert der vertraglich festgelegten Vereinbarungen zeigte sich rasch. So konnten die dem Ministerium notwendig erscheinenden Haushaltssperren nicht mehr von oben verordnet werden. Die Hochschulen in Berlin, die keine Verträge mit dem Ministerium hatten, wurden von solchen immer noch praktizierten traditionellen Eingriffen sofort und hart getroffen.

Verständlicherweise gab es im Rahmen der Verhandlungen immer wieder schwierige Situationen: Die Senatsverwaltung verhandelte die Details getrennt mit den Universitäten und den Fachhochschulen. Die kirchlichen Fachhochschulen sowie die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege wurden wegen angeblich anderer Strukturen nicht einbezogen. Das Ziel, trotz der schwierigen Lage die Fachhochschulen weiter auszubauen und zugleich die Handlungsfähigkeit aller Hochschulen zu erhalten, führte zu Misstrauen unter den Hochschulen. Letztlich bekamen alle den gleichen Rahmenvertrag, die finanziellen Inhalte wurden aber erst später im offenen Dialog ausgehandelt. Im Laufe der Zeit hat es sich eingespielt, dass die Verträge mindestens für die nächsten zwei Jahre abgeschlossen werden. Im Augenblick reichen die Verträge bis zum Jahre 2005. Inhalte und Form der Verträge haben sich gewandelt. Sie sind im Wesentlichen zu Zielvereinbarungen geworden, für die aus den Erfahrungen der Vergangenheit und der Planungen Zielmarken erarbeitet werden, die in der näheren Zukunft zu erreichen sind und die einer systematischen Kontrolle unterliegen. Hinsichtlich der Autonomie der Hochschulen sind aber immer noch einige Wünsche offen geblieben.

Globalhaushalte erfordern Kontrollmechanismen und Qualitätsforderungen wie

- Zielvereinbarungen auch innerhalb der Hochschule,
- eine leistungsbezogene Mittelverteilung,
- Akkreditierungsverfahren für neue Studiengänge,
- eine interne und externe Evaluation,
- festgeschriebene Zeiträume zur Realisierung der vereinbarten Aufgaben.

Eine Erprobungsklausel gestattet es den Hochschulen, vom bisher noch geltenden Berliner Hochschulgesetz abzuweichen und eigene neue Strukturen zu entwickeln. Für die TFH bedeutet das:

- den Umbau der Fachbereichsstruktur zu größeren Einheiten, in die historisch getrennt Gewachsenes, was aber zusammen gehört, eingebracht wird,
- ein auf Kennzahlen basierendes Verteilungssystem für Personal und zusätzliche Mittel in den Fachbereichen,
- eine neue Struktur für die zentralen Gremien und die Hochschulleitung,
- Wirtschaftlichkeit als Prinzip des Handelns,
- die Ablösung des kameralistischen Buchungssystems durch eine Kosten- und Leistungsrechnung, um im Wettbewerb mit anderen Hochschulen bestehen zu können.

Seit gut einem Jahr werden diese Neuerungen, nicht ohne Mühe, auf den Weg gebracht. Die Kosten- und Leistungsrechnung bewirkt auch neues Denken für die Verwaltung unserer Hochschule. Bloßes Administrieren reicht nicht mehr aus. Voraussetzung für eine erfolgreiche Hochschule sind deren Führung nach Management-Prinzipien sowie ein stärkeres Zusammenwirken des akademischen Bereichs und der Verwaltung.

2.2 Leistungsbezogene Mittelverteilung und Zielvereinbarungen

Die Leistungsbezogene Mittelverteilung (LBMV) beruht auf erheblichen und nachvollziehbaren Leistungen der Hochschulen. Die Hochschulen müssen sich einem Ranking unterziehen, auf Grund dessen 15% der Hochschulmittel des Landes Berlin leistungsbezogen vergeben werden. Dabei können die einzelnen Hochschulen gewinnen oder verlieren. Daher ist es notwendig, in den Hochschulen das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Wettbewerbs zu intensivieren. Dies kann u. a. durch Zielvereinbarungen geschehen, welche die Mitglieder auf die Notwendigkeit von Leistungsbereitschaft und darauf hinweisen, dass ein Teil der Mittel dann auch wirklich leistungsbezogen vergeben wird. Auch die einzelnen Personen in den Hochschulen können Gewinner oder Verlierer sein. Ende 2001 haben wir innerhalb unserer Hochschule solche Zielvereinbarungen geschlossen. Ende 2002 werden die Besten prämiert, was uns besser erscheint als die Schlechtesten zu bestrafen.

Die LBMV ist gegenwärtig folgendermaßen gestaltet:

- Maximal 15% des Haushalts sind der LBMV unterworfen. Einige Politiker plädieren für eine entsprechende Zuweisung aller Mittel; das erscheint uns aber wenig sinnvoll, solange die Hochschulen im öffentlichen Tarifsysteem sind und den großen Personalbereich finanziell nicht autonom gestalten können.
- In den ersten Jahren besteht eine Kappungsgrenze, damit einzelne ungünstig bewertete Hochschulen nicht zu viel auf einmal verlieren.

- In den ersten Jahren wird die LBMV getrennt für Universitäten und Fachhochschulen durchgeführt. Die Fachhochschulen bedauern das, die Universitäten hingegen nicht. Daran sieht man, wer sich schon im Voraus eher auf der Gewinner- oder auf der Verliererseite wähnt.

Die Kriterien für die LBMV werden nach Fächergruppen getrennt festgelegt. Zur Zeit gelten folgende Parameter:

Lehre

Parameter	Definition	Gewicht
Auslastungsquote	Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit*	0,1
Erfolgsquote	Anteil der Absolventen zu den Studierenden in der Regelstudienzeit	0,5
Regelstudienzeitquote	Anteil der Absolventen in der Regelstudienzeit zur absoluten Zahl der Absolventen	0,3
Internationalität	Anteil der ausländischen Studierenden in der Regelstudienzeit	0,1

* = Regelstudienzeit + 2 Sem.

Forschung

Parameter	Definition	Gewicht
Drittmittel	von Professoren eingeworbene Drittmittel	0,6
Publikationen	Publikationen der Professoren	0,2
Internationalität	Internationale Kooperationen und Projekte	0,2

Gleichstellung von Frauen

Parameter	Definition	Gewicht
Anteil der Professorinnen	Professorinnen unter den Berufenen (IST)	0,2
Quote der neu berufenen Professorinnen	Anteil an den in den letzten 2 Jahren Berufenen	0,4
Absolventinnenquote	Anteil der Frauen an allen Absolventen	0,4

3 Offene Fragen

3.1 Beamtenbesoldung und Bundesangestelltentarif (BAT)

Meines Erachtens bedarf es der Abkehr von den geltenden Besoldungs- und Vergütungssystemen, zumindest aber einer tief greifenden Veränderung. Die starren Bedingungen dieser Systeme sind für ein modernes Hochschulmanagement völlig ungeeignet. Man denke etwa an die Wartezeiten für einen Bewährungsaufstieg. Wenn sich jemand wirklich bewährt, soll er auch unmittelbar in den Genuss einer Höherstufung kommen und nicht mehrere Jahre warten müssen. Wo bleibt da der direkte Leistungsbezug?

Die Einstufung der Absolventen von Fachhochschulen muss gegenüber den Universitätsabsolventen von jeder Diskriminierung befreit werden. Wie in der Wirtschaft kauft auch der öffentliche Dienst Leistung und Können der Absolventen ein.

3.2 Der summarische Stellenrahmen

Die in Berlin noch geltende Verpflichtung der Hochschulen, einen summarischen Stellenrahmen im Haushalt zu haben, führt zu grotesken Verfahren. Die Hochschule rechnet im Haushalt mit den Ist-Kosten im Personalbereich. Die Innenverwaltung verlangt, dass auch alle unbesetzten Stellen, die wir aber nicht besetzen, sondern als Leer-Stellen vorhalten wollen, im Haushalt mit den Durchschnittssätzen ausgewiesen werden. Das führt zu einem nicht ausgeglichenen Haushalt mit der Verfügung einer „pauschalen Minderausgabe“ (PMA), die wegen der nicht gewollten Besetzung von Stellen auch prompt umgesetzt wird. Es wäre besser, der Hochschule anheim zu stellen, was sie tut. Über den leistungsbezogenen Zuschuss zur Grundfinanzierung kann hinreichend gesteuert werden.

3.3 Studiengebühren

Die Frage der Beteiligung der Studierenden an den Kosten der Ausbildung über Studiengebühren ist bisher nicht gelöst. Die Hochschulen hätten sehr viel mehr Handlungsspielraum, wenn Studiengebühren in einer Höhe von 1.000 Euro pro Jahr eingeführt würden. Dabei muss ein ausgefeiltes Stipendienwesen sicherstellen, dass auch finanziell bedürftige Bewerber studieren können. Es gibt auch das Modell der Bildungsgutscheine. Ich halte sie aber für eine Augenwischerei, weil sie zwar die Garantie für ein Studium in einer überschaubaren Zeit gewähren wollen, letztlich aber nur die Langzeitstudierenden im Blick haben, die nach Überschreiten einer gewissen Studiendauer aus diesem Förderungssystem herausfallen.

3.4 Spannungsfelder

Nach Ada Pellert, Universität Graz, bestehen zwei Spannungsfelder für die Frage der Managementfähigkeit autonomer Hochschulen: „Das eine ist das Spannungsfeld zwischen individueller Autonomie und institutioneller Autonomie. Was ich als individuelle Hochschullehrerin gewöhnt bin, gerät u. U. in Widerspruch zu der erhöhten institutionellen Autonomie, die mehr Miteinander fordert. Das zweite Spannungsfeld bewegt sich zwischen Wissenschaft und Verwaltung.“ (Statement auf einem Evaluationskongress in Berlin, 2001). Das bedeutet Umdenken von beiden Seiten. Beide Seiten müssen ihren Beitrag zu den Zielen der Hochschule bringen. Ich schließe mit folgenden Kernsätzen:

- die Hochschule der nahen Zukunft ist autonom,
- die Hochschule der nahen Zukunft hat ein klares Profil,
- die Hochschule der nahen Zukunft steht im Wettbewerb mit anderen Hochschulen,
- die Hochschule der nahen Zukunft arbeitet wirtschaftlich,
- ohne Globalhaushalte ist keines dieser Ziele zu erreichen.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Gerhard Ackermann
Präsident der Technischen Fachhochschule Berlin
Luxemburger Str. 10
13353 Berlin
E-Mail: ackermann@tfh-berlin.de