

AUF UMWEGEN IN DIE AUTONOMIE? – DER ENTWURF ZUR VOLLRECHTSFÄHIGKEIT DER ÖSTERREICHISCHEN UNIVERSITÄTEN

Ekkehard Kappler, Stephan Laske, Claudia Meister-Scheytt, Hans Pechar, Ada Pellert, Tobias Scheytt, Lothar Zechlin¹

1. Vorbemerkungen

Das universitätspolitische Ziel einer größeren Autonomie, d.h. die klare und eindeutige Verlagerung umfassender Entscheidungskompetenzen auf den Gebieten von Studium, Lehre und Forschung, des Haushalts, des Personals und der Organisation an die Universitäten halten wir auch nach den Erfahrungen mit dem UOG'93 für wichtig und dringlich. Diese Überzeugung veranlasste uns, uns in den letzten Jahren neben der theoretischen Auseinandersetzung mit den Besonderheiten des Organisationstypus „Universität“ auch in den unterschiedlichsten Funktionen für die konkrete Weiterentwicklung der österreichischen Universitäten einzusetzen. Universitätsreform darf allerdings nicht Selbstzweck sein. Sie muss dazu beitragen, die Kernaufgaben der Universität effizienter erfüllen zu können und zugleich die Idee der Universität als Ort von Bildung, Freiheit, Reflexion, Kritik und gesellschaftlicher Verantwortung zu bewahren und weiter zu entwickeln. Der Gestaltungsvorschlag des BM:BWK beinhaltet eine Reihe begrüßenswerter Ansätze zu einer derartigen Reform. Er enthält allerdings auch Vorstellungen, die wir als äußerst problematisch und zum Teil kontraproduktiv einschätzen. Als Angehörige österreichischer Universitäten ist uns deren Leistungsfähigkeit und Identität ein Anliegen. Deshalb nehmen wir im folgenden kritisch und konstruktiv zugleich zu einigen Kernproblemen des Entwurfs Stellung.

2. Die Grundphilosophie des Entwurfs

Die Tatsache, dass die Universitäten als eigenständige Einheiten des öffentlichen Rechts bei gleichzeitiger Sicherstellung der Erhaltungs- und Finanzierungsverpflichtung des Staates definiert werden, ist zu begrüßen. Ihnen die volle Rechtsfähigkeit zu übertragen und durch politisch zu verantwortende strategische Zielsetzungen, ein Globalbudget, differenzierende Leistungsvereinbarungen, die Zuordnung der Arbeitgebereigenschaft und durch relativ weit gehende Entscheidungsspielräume im Inneren ein hohes Maß an eigener Gestaltung, Verantwortung und Profilierungsmöglichkeit einzuräumen, entspricht einem internationalen Trend, den wir für sinnvoll und notwendig halten.

Allerdings ist der Entwurf auch durch Halbherzigkeiten, fehlenden Mut und strukturelle Unklarheiten gekennzeichnet: Was den Universitäten auf der einen Seite an Autonomie zugestanden werden soll, wird durch ängstliche Detailregelungen mehr als rückgängig gemacht (etwa bei den Mindestinhalten von Leistungsvereinbarungen): Insofern

¹ Ekkehard Kappler, Stephan Laske, Claudia Meister-Scheytt und Tobias Scheytt sind an der Universität Innsbruck, Hans Pechar ist am Interuniversitären Institut für Forschung und Fortbildung (IFF) in Wien, Ada Pellert und Lothar Zechlin sind an der Universität Graz tätig.

entspricht das Konzept noch einer universitätspolitischen Springprozeßion - ein Schritt vor in die Autonomie und zwei zurück. Die übertriebene Enthaltensamkeit bei der Definition zentraler inneruniversitärer Strukturen führt andererseits zu einer Aufgabenüberfrachtung bei Rektor oder Rektorin bzw. Universitätsrat, die sich inhaltlich kaum rechtfertigen und in der Praxis kaum verwirklichen lässt.

So nimmt es nicht Wunder, dass statt einer anzustrebenden universitätspolitischen Kontextsteuerung über Ziele und eines strategischen Controllings durch das Ministerium der Entwurf nach wie vor von einer dirigistischen und kontrollorientierten Grundposition des Ministeriums auszugehen scheint; dass statt eines zwar mit Entscheidungsmacht ausgestatteten, aber zugleich unter Begründungs-, Argumentations- und Dialogzwang gestellten Rektors – ohne Not und ohne (führungspraktischen) Sinn² – ein „great (wo-)man“-Modell revitalisiert wird, das sich organisationstheoretisch als nicht haltbar erweist und von den Universitäten als Rückfall in autoritäre Strukturen verstanden werden muss.³ Es bedarf sicher einer Reihe von Änderungen, um zu einem ausgewogeneren Verhältnis von Entscheidungsfähigkeit und Förderung der Akzeptanz zu gelangen und die momentan angelegte „Übersteuerung“ zurück zu drängen (zu konkreten Änderungsvorschlägen siehe unten).

Ein weiteres Merkmal des Entwurfs scheint die völlige Ausklammerung der Tatsache zu sein, dass die Leistungsfähigkeit von Organisationen sowohl von der Leistungsbereitschaft als auch von der institutionell abgesicherten Möglichkeit abhängig ist, die Expertise ihrer Angehörigen in zentrale Entscheidungen einzubeziehen. Gerade in Universitäten ist das Personal nicht nur Mittel zum Zweck, nicht nur austauschbarer Produktionsfaktor, nicht nur Objekt zur Erreichung übergeordneter Zielvorstellungen. Seine Leistung besteht im engagierten Mitspielen-Wollen und –Dürfen. Im mentalen Universitätsmodell des Entwurfs wird allerdings gegen diese – für Expertenorganisationen geradezu existenzielle – Einsicht fundamental verstoßen. Hierüber vermag auch die darin enthaltene Modernitätsrhetorik nicht hinweg zu täuschen.

3. Fehlen eines hochschulpolitischen Rahmens

Der vorliegende Entwurf versteht sich als wichtiges Element einer modernen Universitätspolitik. Er leidet aber unter dem gravierenden Mangel, den hochschulpolitischen Rahmen nicht hinreichend geklärt zu haben, innerhalb dessen eine autonome Universität handeln kann und muss. Auch unter den Bedingungen der Vollrechtsfähigkeit von Universitäten kommt dem Staat eine wichtige politische Rolle zu, die nicht nur abstrakt postuliert, sondern mittels verbindlicher und überprüfbarer Zielvorstellungen konkretisiert werden muss. Ein hochschulpolitischer Rahmen, der auch Gegenstand öffentlicher Diskurse ist, ermöglicht es den Universitäten, ihre Ziele und Interessen mit den gesamtgesellschaftlichen Zielen und Interessen abzustimmen.

Als Ausgangspunkt einer Steuerung über strategische Ziele ist deshalb eine bindende hochschulpolitische Absichtserklärung der Regierung zur Konkretisierung der im Gesetz enthaltenen allgemeinen Aufgabenbestimmung

² Wissensorganisationen sind organisationstheoretisch „Expertenorganisationen“ und deshalb notwendigerweise lose gekoppelte Systeme, die sich aus vielerlei Gründen nicht „per ordre de mufti“ führen lassen.

³ Die (benutzte) Dezentralisierungsrhetorik wird durch die Einführung zahlreicher regulierender Normen in die dezentralisierte Einheit kompensiert bis überkompensiert. Das ist „Zentralismus im Schafspelz“.

für die Universitäten erforderlich. Als Beispiel kann etwa der Entwicklungsplan für die Fachhochschulen dienen, der für ca. 5 Jahre formuliert wird. Er ist kein Gesetz, wird aber vom Ministerrat beschlossen und bindet die Regierung, was die Höhe der Ausgaben betrifft. Im Rahmen dieses Dokuments muss dann das Ministerium seine – sich notwendigerweise wandelnden – Prioritäten kenntlich machen und sowohl quantitative (z.B. Studierenden- und AbsolventInnenzahlen, Verhältnis Universitäts- und Fachhochschulsektor) als auch qualitative Entwicklungsziele (z.B. im Rahmen des Bologna-Prozesses) benennen. Diese Ziele bilden dann den Focus, auf den die Leistungsvereinbarungen zu beziehen sind, die das Ministerium mit den Universitäten abschließt.

Genauso deutlich muss darauf hingewiesen werden, dass die notwendige Umgestaltung des Ministeriums mit hinreichender Klarheit in dem Gestaltungsvorschlag beschrieben werden muss. Die dürren Aussagen in der Einleitung (Entwurf, S. 10 unten) reichen hierzu nicht aus. Sicherzustellen ist, dass das Ministerium aus den politisch zu verantwortenden, in Gesetzen und Regierungserklärungen zum Ausdruck kommenden Zielsetzungen strategische Ziele für die Universitäten formuliert, die als Grundlage für die mit den Universitäten gemeinsam auszuhandelnden Leistungsvereinbarungen dienen. Die hierfür erforderliche Kompetenz muss noch aufgebaut werden. Möglicherweise ist es sinnvoll, dem Ministerium hierzu einen „Rat für strategische Universitätsentwicklung“ an die Seite zu stellen, ebenso wie dies etwa in der Forschungsförderung geschehen ist.

4. Leistungsvereinbarungen

Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerium und Universität bzw. zwischen Rektor oder Rektorin und organisatorischen Untereinheiten⁴ sind zweckmäßige Instrumente, um die Universität im Hinblick auf eine strategische, innovations- und leistungsorientierte Entwicklung zu unterstützen. Dies gilt allerdings nur so lange, wie sich die Vereinbarungen auf die Erreichung der langfristigen Entwicklungsziele und nicht auf die dazu gewählten Mittel und Abläufe beziehen. Eine autonome und eigenverantwortliche Universität wird alles tun, um die einmal vereinbarten Ziele auch tatsächlich zu erreichen. Jeglicher externe Eingriff in die Prozessabläufe ist allerdings systemwidrig und durchbricht die Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortlichkeit. Detaillierte Vorgaben führen zur Standardisierung. Wo Differenzierung, Vielfalt und Selbständigkeit gefragt sind, wird Normierung zum Handicap.

Der Entwurf verknüpft zwei Gedankenwelten, die einander logisch widersprechen: Dem Anspruch einer Steuerung im Sinne des Management by Objectives steht seine bürokratische Umsetzung gegenüber, die eher mehr als weniger reguliert. Die Auflistung der Mindestinhalte von Leistungsvereinbarungen (II. Ziff. 2 – 4) bringt eine ausgeprägte „organisationspathologische Übersteuerung“ zum Ausdruck. So ist z.B. überhaupt nicht einzusehen, weshalb etwa Öffentlichkeitsarbeit für Studien, bestimmte Managementinstrumente, Erträge aus Veranlagungen oder der Umgang mit Drittmitteln gesonderter Bestandteil von Leistungsvereinbarungen sein sollen. Eine derart umfangreiche, eben nicht bloß leistungsbezogene Auflistung kann nur als „Einladung zur Einmischung“ durch das bm:bwk verstanden werden, widerspricht der propagierten

⁴ Der Sprachgebrauch des Gestaltungsvorschlages – *Leistungsvereinbarungen* im Verhältnis von Staat und Universitäten, *Zielvereinbarungen* im Verhältnis von Rektor/Rektorin und organisatorischen Untereinheiten – ist eher irreführend.

Autonomielogik und bringt eindeutig eine vormoderne Managementvorstellung zum Ausdruck. Derartige (externe) Eingriffe in die interne Verantwortlichkeit der Universitäten geben diesen im Notfall auch eine Blankoentschuldigung für die Nichterreichung der Leistungsvereinbarungen.

Empfohlen wird deshalb, die Inhalte von Ziel- und Leistungsvereinbarungen auf die Benennung langfristiger strategischer Zielsetzungen (die politisch vorzugeben und zu verantworten sind) und die von den Universitäten zu erbringenden Leistungen zur Zielerreichung (die Gegenstand des Aushandlungsprozesses sind) zu beschränken und die Prozessverantwortung eindeutig an den Universitäten zu belassen.

5. Finanzierung und Globalhaushalt

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Budgetzuteilung bzw. die dafür zugrundeliegenden Mechanismen Dreh- und Angelpunkt der strategischen Entwicklung der Universitäten darstellen. Eine Betonung von *leistungsbezogenen* Aspekten der Finanzierung von Universitäten erscheint durchaus wünschenswert, muss aber von *Belastungskriterien* unterschieden werden. Man darf sich nicht darüber hinweg täuschen, dass die Vorstellungen über Leistungskriterien höchst unterschiedlich sind. Eine auch nur näherungsweise befriedigende Leistungsrechnung für Universitäten existiert bisher nicht. Auch die in dem Entwurf genannte „Wissensbilanz“ wirft zumindest derzeit noch erhebliche methodische und methodologische Probleme auf und kann von daher bestenfalls als ein „Reporting-Instrument“ gelten. Eine „leistungsorientierte Mittelverteilung“ ist höchstens eine sinnvolle Metapher, nicht aber ein bereits einlösbarer Anspruch.

Da es uns unmöglich erscheint, in diesem Sinne die Leistung von Universitäten zumindest auf absehbare Zeit zur Grundlage der Budgetierung zu machen, befürchten wir, dass die Leistungsvereinbarungen zu einer poetisch-bürokratischen Schreibübung bzw. zu einer Rationalitätsfassade der gegenwärtigen Praxis des Aushandelns missraten. Das Ministerium hält sich damit die Möglichkeit offen, bei der Aufteilung des Hochschulbudgets an der Praxis der einzelfallbezogenen Ermessensentscheidung festzuhalten, die weder begründungspflichtig noch transparent ist. Den „Diskurs“ als Kommunikationsform für Budgetverhandlungen festzuschreiben und dabei die strukturelle Machtdifferenz zwischen Ministerium und Universität zu ignorieren, ist unbefriedigend – hierüber vermag auch die in II. Ziff. 15 erwähnte, von einem nicht identifizierbaren „Vorsitzenden“ einzusetzende Schiedsinstanz nicht hinwegzutäuschen.

Da die gemessene Leistung kein geeignetes Kriterium für die Budgetzuteilung ist, erscheint es uns unerlässlich, jene Aspekte heranzuziehen, die objektivierbar sind und in Form von Kennzahlen ausgedrückt werden können. Sowohl theoretische Überlegungen als auch die praktischen Erfahrungen im Ausland bzw. im österreichischen Fachhochschulsektor legen es nahe, dass der Belastung durch die Studierenden (die nach Fachbereichen gewichtet werden muss) eine Schlüsselrolle zukommt. Die Einführung von Studiengebühren hat dafür gesorgt, dass die Inskriptionsstatistiken um die „Scheinstudierenden“ bereinigt werden und damit an Aussagekraft gewinnen. Damit wird auch für die österreichischen Universitäten eine formelgebundene Budgetzuteilung möglich, die sich primär an der Zahl der Studierenden (ideal wären Vollzeitäquivalente) orientiert. Als Beispiel könnten ausländische Modelle gelten, in denen die Universitäten für Studierende im 1., 2., 3.

und 4. Jahr progressiv ansteigende Budgetanteile (bei gedeckeltem Budget) oder „Preise“ erhalten und die höchsten Budgeteinnahmen mit erfolgreich Graduierten erzielen⁵. Trivialerweise gibt es an jeder Universität „Besonderheiten“. Wenn sich aber der Staat – wie in Fußnote 15 des Entwurfs angekündigt – anschickt, diese Besonderheiten bei der Anwendung seines wichtigsten Steuerungsinstrumentes – der Budgetzuteilung – zu „berücksichtigen“, dann kassiert er jene Autonomiegewinne, die er den Universitäten mittels der Vollrechtsfähigkeit zu geben beansprucht. Es geht ja gerade darum, die bisherige „Minoritenplatzschleicherei“ und ihr Ergebnis, nämlich die völlige Intransparenz über die Kriterien der Budgetzuteilung an die einzelnen Universitäten zu beenden.

Der Aufbau einer indikatoren gesteuerten oder zumindest –unterstützten Finanzierung ist eine erstrangige strategische Gestaltungsaufgabe des Ministeriums, ohne deren Bewältigung das „Projekt Vollrechtsfähigkeit“ unzulängliches Stückwerk bleiben muss und scheitern wird.

Wir glauben nicht, dass das gesamte Budget mit Hilfe einer Formel verteilt werden sollte. Es erscheint uns vielmehr sinnvoll, einen bestimmten Anteil des Globalbudgets für besondere Leistungen bzw. Aufgaben zu reservieren, die dann Gegenstand von „Leistungsvereinbarungen“ sind. Allerdings sollte der überwiegende Anteil formelgebunden sein - zumindest in den Bereichen (wie z. B. der Lehre), die durch exogen vorgegebene und nicht durch die Universität selbst zu steuernde Belastungskonstellationen bestimmt werden⁶). Wir stimmen auch dem häufig gehörten Einwand zu, dass auf Grund historisch gewachsener Ungleichheiten der Übergang zu einer formelgebundenen Finanzierung nicht mit einem Schlag erfolgen kann. Es bedarf einer Übergangslösung mit Einschleifregelungen, über deren Länge und Modalitäten nach der Durchführung von Modellrechnungen befunden werden sollte.

Empfohlen wird, dass (im Gegensatz zur derzeitigen Formulierung von II. Ziff. 9) der Hauptteil des Budgets – mindestens 80 % - formelgebunden nach Belastung durch die Ausbildung von Studierenden vergeben wird und der Verhandlungsteil sich auf die zu vereinbarenden Leistungen bezieht. Bei letzteren müssen projektbezogene, strategische Innovationen für die zentralen Aufgaben der Universitäten (also auch für Forschung) im Vordergrund stehen. Die Chancen für einen entwicklungsorientierten Diskurs von Universitäten und Ministerium dürften damit deutlich verbessert werden.

Die Einführung eines Globalhaushalts und von mehrjährigen Budgets wird von uns nachhaltig begrüßt. Positiv wird auch vermerkt, dass die Studiengebühren zwar als Einnahmen bei der Universität verbleiben, dass aber weiterhin der Gesetzgeber deren Höhe bestimmt und es von daher kein wechselseitiges Hochlitzieren durch die Universitäten selbst gibt. Damit wird der Wettbewerb der Universitäten nicht auf dem Rücken der Studierenden ausgetragen. Da die Entscheidung über die Höhe der Gebühr primär eine politische, und erst in nachgeordneter Hinsicht eine betriebswirtschaftliche Frage ist, sollte sie auch in den Händen politisch verantwortlicher Instanzen verbleiben.

⁵ Unterschiedliche Modelle einer indikatoren gesteuerten Budgetierung sind in der Studie „Universitäten im Wettbewerb“ ausführlich dargestellt. Unklar bleibt, warum das bm:bwk gerade in diesem universitätspolitisch zentralen Punkt einer differenzierten Auseinandersetzung mit ihnen ausweicht.

⁶ Denkbar wäre auch in der weiteren Entwicklung und sofern sich Lehr- und Forschungsbudgets trennen lassen, Lehrbudgets nahezu gänzlich formelgebunden, hingegen Forschungsbudgets zum größten Teil in bidding-Verfahren zu vergeben.

Grundsätzlich wird allerdings die Frage gestellt, weshalb es notwendig ist, die Gliederung des Bundesfinanzgesetzes zugrunde zu legen und nicht eine einheitliche Berichterstattung gefordert wird, die sich an der Logik der Leistungsvereinbarungen orientiert. Diese Ergebnis- oder Produktberichte wären dann die Grundlage für das strategische Controlling des bm:bwk.

6. Zur organisationsstrukturellen Gestaltung

Der Entwurf weist zum Thema der Entscheidungsorganisation die folgenden zentralen Merkmale auf: Institutionalisierung eines „starken“ Rektors oder einer „starken“ Rektorin bzw. eines Rektorenteams, Auslagerung zentraler strategischer Entscheidungen an einen mitbestimmungsfreien, von internen Interessen(sunterschieden) wenig beeinflussten Universitätsrat, radikale Einschränkung der Kompetenzen des Senats, weitgehende Gestaltungsfreiheit im Hinblick auf die internen Organisationsstrukturen.

Die Funktionsfähigkeit der Universität kann nur dann (weiter!) sichergestellt werden, wenn es eine prinzipiengerechte Kompetenzzuordnung zu den verschiedenen Entscheidungsorganen gibt und deren Zusammensetzung gewährleistet, dass die unterschiedlichen Interessen und Fähigkeiten hinreichend ausgewogen zur Geltung kommen. Dies sehen wir aus mehreren Gründen nicht gegeben:

- Das Ministerium ist einerseits Verhandlungspartner über die Leistungsvereinbarungen, andererseits bestimmt es nach IV.C.13 zwei Vertreter im Universitätsrat (davon evtl. ein Beamter oder eine Beamtin im aktiven Dienststand des bm:bwk), der nach dem Aufgabenkatalog über den vom Rektor bzw. der Rektorin erstellten Entwurf der Leistungsvereinbarung beschließt. Damit ist das Ministerium letztlich auf beiden Seiten der Verhandlungen vertreten – das Prinzip der „Gegnerfreiheit“ wird dadurch durchbrochen, der Einfluss des Ministeriums verdoppelt. Eben hierdurch erhält die Befürchtung einer „Ministerialuniversität“ ihre Hauptnahrung.
- Der Universitätsrat ist von den vorgesehenen Aufgabenstellungen her eine Mischung von Entscheidungs- und Aufsichtsorgan; er ist zudem mit Aufgaben z.T. überfrachtet, z.T. überfordert. Das in der Reformdebatte immer wieder als wesentlich bezeichnete „Prinzip der doppelten Legitimation“ wird ausgerechnet bei diesem für die Universitätsentwicklung besonders bedeutsamen Organ nicht angewandt. Es ist schließlich auch nicht einzusehen, weshalb der Rat eine derart geringe Mitgliederzahl aufweisen muss – die Qualität von Entscheidungen ist *auch* ein Ergebnis vielfältiger Perspektiven. Es ist auch nicht zu sehen, dass der Universitätsrat, in dem die Universität nicht vertreten ist, die Situation hinreichend und ohne Missverständnisse gegenüber der Universität beurteilen kann.
- Der Senat⁷ war bisher ein Gremium, in dem sich die Universität in ihrer wissenschaftlichen und personellen Vielfalt widerspiegelte. Er hat sich in der Vergangenheit – nicht zuletzt aufgrund seiner vom Gesetzgeber und vom Ministerium zu verantwortenden (!!)-Größe - zwar oft als sperriges und von kurialen Auseinandersetzungen geprägtes oberstes Kollegialorgan gezeigt. Andererseits haben manche Senate dennoch wichtige Entwicklungsschritte unternommen und

⁷ In Universitäten ohne Fakultätsgliederung: die Universitätskollegien.

schwierige Entscheidungen (z.B. gravierende Ressourcenverteilungen) gefällt. Der Senat des Vollrechtsfähigkeitsentwurfs ist zu einem weitgehend substanzlosen Gremium degradiert worden, bei dem die wenigen wichtigen Entscheidungen dem Vorfeld der ProfessorInnenkurie vorbehalten bleiben. Die systematische Diskriminierung des sog. „Mittelbaus“ (einschließlich des völligen Ausschlusses von wissenschaftlichen MitarbeiterInnen in einem befristeten Dienstverhältnis) bringt deren Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Universität in keiner Weise zum Ausdruck. Für qualifizierte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen stellt sich sehr ernsthaft die Frage nach dem Sinn einer Mitarbeit in einem derart „kastrierten“ Gremium. Mit der vorgesehenen Konstruktion dieses Senats gibt es kein inneruniversitäres überfakultäres Gremium mehr, das sich (notwendigerweise auch konfliktuell) mit der zukünftigen Entwicklung der Universität befasst. Auf diese Weise wird die Identität der Universität aufs höchste gefährdet.

- Eine Kernfrage lautet: Wo ist der geographische Ort für strategische Entscheidungen bzw. wer ist an diesen Entscheidungen notwendigerweise zu beteiligen? Im Unterschied zu Wirtschaftsunternehmen, in denen Steuerung in erster Linie über das Medium „wirtschaftlicher Erfolg“ bzw. „Geld“ erfolgt, ist in Wissensorganisationen als „lose gekoppelten Systemen“ eine Steuerung ohne das Mitteln der Know How-Träger nicht möglich. Dieses Grundprinzip wird – wie oben schon hervorgehoben – im Vollrechtsfähigkeitsentwurf nicht hinreichend berücksichtigt; Fachkompetenz als Prinzip sollte an vielen Stellen stärker zur Geltung kommen. Ihre Ausklammerung ist nicht einzusehen und nicht zu empfehlen.
- Grundsätzlich erscheint das Konzept eines entscheidungsfähigen und verantwortlichen „Universitätsvorstands“ (RektorInnenteam/Rektorat) als sinnvoll. Dies setzt allerdings voraus, dass einerseits durch die Gestaltung des Wahlverfahrens sichergestellt ist, dass Rektor oder Rektorin und Vizerektoren bzw. Vizerektorinnen eine breite inneruniversitäre Legitimation erhalten und dass andererseits das System von „checks and balances“ hinreichend ausgewogen ist – mehr durch eine Entscheidungs-Dezentralisierung im Inneren und durch inhaltliche Einflussnahme anderer Universitätsangehöriger als durch bloße Abstimmungsarithmetik.
- Angesichts der Vielfältigkeit und Komplexität der Aufgaben, die ein Rektor/eine Rektorin zu erfüllen haben und der weitreichenden Befugnisse, die die Inhaber dieses Amtes besitzen, ist vor der Wahl des Rektors/ der Rektorin in einem durch die Universität festzulegenden Prozess ein Qualifikationsprofil für den Rektor/die Rektorin unter Einbeziehung externer Expertise zu erstellen. Der Entwurf ist an dieser Stelle mit seinem Verweis auf die Fähigkeit, eine wissenschaftliche Institution führen zu können, noch sehr unpräzise und sollte dementsprechend ergänzt werden.
- Prinzipiell ist es zu begrüßen, dass der Entwurf die innere Organisation der Universität in deren Entscheidungskompetenz gibt. Die völlige Enthaltensamkeit, interne Mindestorganisationsbedingungen zu formulieren, hat allerdings zur Folge, dass Entscheidungen von den eigentlich fachkompetenten bzw. betroffenen Ebenen unnötigerweise in die Hierarchie wegverlagert werden (z.B. ist nicht nachzuvollziehen, weshalb die Rektorin oder der Rektor jeden Abteilungsleiter bzw. jede Abteilungsleiterin ernennen muss – hier würde eine Entscheidung auf „mittlerer“ Ebene völlig ausreichen. Auf andere kritische Gesichtspunkte in diesem

Zusammenhang (etwa Berufungsverfahren, Habilitationen) verweisen wir weiter unten).

Vor dem Hintergrund der hier nur knapp skizzierten Überlegungen formulieren wir die folgenden Änderungsempfehlungen:

- **Konstruktion eines personell erweiterten Universitätsrats in der Logik eines Aufsichtsrates als „Zwischensystem“.** Seine Mitglieder sind grundsätzlich nach dem Prinzip der doppelten Legitimation zu bestellen (z.B. schlagen das bm:bwk bzw. der Senat jeweils 5 Mitglieder vor, aus denen der Senat bzw. das bm:bwk je drei auswählen können – diese kooptieren gemeinsam drei weitere Mitglieder). **Rektor bzw. Rektorin und Senatsvorsitzender bzw. Senatsvorsitzende gehören dem Gremium ebenso ex officio an, wie zwei VertreterInnen des bm:bwk (jeweils ohne Stimmrecht).**

Mit dieser Konstruktion wird eine Art „Zwischensystem“ geschaffen, in dem insbesondere auch die Gesprächsfähigkeit und der konstruktive Dialog mit dem Ministerium bzw. „der Gesellschaft“ gefördert werden.

- **Die Aufgaben des Universitätsrats (IV.C.9) sind an seine Aufsichtsfunktion und an die in ihm vertretene Managementkompetenz anzupassen:** Dementsprechend sind Entscheidungen über Studienangebote (h), das Einspruchsrecht gegen Curricula (i), Stellungnahmen zur Auflassung von Studienrichtungen (j) an das fachkompetentere bzw. –nähere Gremium „Senat“ zu übertragen.⁸ Die Erstellung von Richtlinien für die Haushaltsführung (k) erscheint als Aufgabe des Universitätsrats unangemessen. Die Genehmigung der von der Rektorin bzw. dem Rektor vorgeschlagenen universitätsinternen Ressourcenverteilung (n) steht im Widerspruch zur Aufsichtsfunktion und ist deshalb zu streichen. Der vom Rektor bzw. der Rektorin vorzulegende Entwicklungsplan (a), der Entwurf einer Leistungsvereinbarung (b) sowie der Organisationsplan (o) greifen tief in akademische Belange ein und bedürfen – wie bereits erwähnt – zu ihrer faktischen Umsetzung der internen Akzeptanz. Aus diesem Grund ist die Einbeziehung des Senats als Entscheidungsträger, und für den Universitätsrat in allen drei Fällen ein Zustimmungsvorbehalt vorzusehen. Fraglich ist schließlich, weshalb der Universitätsrat die Anzahl der Mitglieder und die Zusammensetzung des Senats (f) festlegen soll.
- **Ersatzlose Streichung der Regelung, dass z.B. Vertragsprofessoren von jeglichen Leitungsfunktionen ausgeschlossen sind (IV.B.8):** Der Ausschluss dieser Personengruppe von jeglichen Leitungsfunktionen (z.B. auch von der Leitung von Abteilungen) erscheint universitäts(welt)fremd, wertet diese Positionen völlig überflüssigerweise ab und missachtet die oft hervorragenden wissenschaftlichen und organisatorischen Leistungen, die von jenen Kolleginnen und Kollegen erbracht werden, welche für diese Positionen in Frage kommen. Hier kommt eine, der heutigen Universität völlig unangemessene ordinariale Attitüde zum Ausdruck – Fußnote 31 muss in diesem Kontext beinahe als zynisch bezeichnet werden.

⁸ Dessen Aufgabe der Erlassung und Abänderung von Curricula (IV.G.44.g) ist dementsprechend auf eine fachnahe mittlere Ebene (Fakultät oder Department) zu verlagern.

- ***Neben der Veränderung des Aufgabenkatalogs⁹ ist auch die innere Struktur des Senats in einer Weise anzupassen, die befristet beschäftigten Professoren bzw. Professorinnen und Mitarbeitern bzw. Mitarbeiterinnen eine Mitbestimmung in akademischen Angelegenheiten ermöglicht und den Studierenden nicht von vornherein ein höheres Gewicht beimisst als den NachwuchswissenschaftlerInnen*** (IV.G.45/46) Im Sinne des individuellen und des organisationalen Lernens ist die *Beteiligung aller Universitätsangehörigen* an den sie betreffenden Entscheidungen *eine sachliche Notwendigkeit*. Die Studierenden und NachwuchswissenschaftlerInnen sind nicht – wie es das mentale Modell des Entwurfs zum Ausdruck bringt – der Universität „äußerlich“. Keinesfalls sind sie ihre Konsumenten. Die fehlende Einbeziehung des sog. Mittelbaus und der Studierenden, also des größeren Teils der Universitätsmitglieder verzichtet unbegründbar auf inhaltliche und soziale Potenziale, die für die Weiterentwicklung der Universität und die Erfüllung ihrer gesellschaftlichen Aufgabe unverzichtbar sind.

7. Die Notwendigkeit einer fachlichen Dezentralisierung

Wir haben bereits an anderer Stelle unserer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der vorgelegte Entwurf die fachwissenschaftliche Expertise gegenüber abstrakten Managementprinzipien – hier der Vorstellung des starken und durchsetzungsfähigen Rektors bzw. der größeren „kollektiven Klugheit“ einer bestimmten Kurie in einem übergeordneten Organ (sei sie auch noch so fachfremd) – massiv abwertet. ***Hier werden ohne Not interne Autonomiechancen durch äußerst restriktive (besser: rückwärtsgewandte) zentralistische Regelungen gekappt.*** Besonders deutlich wird dies bei der Gestaltung von Berufungs- und von Habilitationsverfahren.

Der völlige Ausschluss von „Mittelbau“ und Studierenden bzw. auch der weitgehende Ausschluss der universitätsinternen Fachkolleginnen und –kollegen aus den Berufungsverfahren und die Errichtung einer kleinen Gutachtergruppe, die *von den meist fachfremden UniversitätsprofessorInnen im Senat bestellt* werden, ist sachlich in keiner Weise zu rechtfertigen und bedeutet einen völlig unverständlichen Rückfall in Vor-UOG-Zeiten. Berufungspolitik ist die (!) zentrale Weichenstellung für die inhaltliche und qualitätsmäßige Entwicklung einer Fakultät oder eines Departments – die Folgen einer „falschen“ Berufung haben in erster Linie die Studierenden und die fachnahen Kolleginnen und Kollegen zu tragen. Da darf es nicht um die technokratische Auswahl eines „Wissensträgers als Produktionsfaktor“ gehen, da geht es (bei allem Individualismus) auch um den „sozialen Fit“, d.h. das persönliche Passen in den sozialen Zusammenhang einer Organisationseinheit. Dies zu beurteilen ausschließlich einer Gruppe von 4 GutachterInnen zu überlassen (davon mindestens zwei externen), kann nur als personalpolitischer Unfug bezeichnet werden. Darüber hinaus dürfte der vorliegende Vorschlag der Intransparenz, dem Interventionismus, dem Bilden von Seilschaften und anderen mikropolitischen Spielen Tür und Tor öffnen.

Vorgeschlagen wird deshalb eine völlige Neugestaltung der Regelungen zum Berufungsverfahren in der Form, dass die Studierenden ebenso in das Verfahren zur Neubestellung ihrer Lehrenden angemessen einbezogen werden wie die FachvertreterInnen der Fakultäten. Natürlich sollte man andererseits so essenzielle Entscheidungen wie Berufungen auch nicht ausschließlich der dezentralisierten fachbezogenen Logik überlassen – das alleinige Aushandeln in

⁹ Siehe die Vorschläge zur Neufassung der Aufgaben des Universitätsrats.

ausschließlich fachbezogenen (und damit im Streit der Wissenschaftsauffassungen agierenden) Berufungskommissionen war sicher auch nicht der Königsweg der universitären Personalentwicklung. Das UOG'93 hat mittlerweile eine Praxis von Berufungsverfahren geregelt, die in zwei Richtungen hin weiterentwickelt werden sollte: Einerseits sollte neben dem Dekan/der Dekanin auch der Rektor/die Rektorin Mitglieder in die Berufungskommission entsenden können, andererseits sollte der Listenvorschlag der Berufungskommission im Fakultätskollegium oder Fachbereichsrat vertreten und dort beschlossen werden. Die im Senat beschlossene Liste ist dann für die Auswahlentscheidung des Rektors oder der Rektorin maßgebend. Das mitunter vorgebrachte Argument, die Berufungsverfahren würden zu lange dauern, zieht nicht. Die Länge der Verfahren ist sachlich durch die Auswahl bestimmt. Da es sich bei Berufungen um die zentrale Investitionsentscheidung einer Fakultät handelt, ist ein angemessener Zeitaufwand vertretbar. Wesentliche andere Zeitdimensionen sind erst in letzter Zeit durch die Parteienstellung der Listenplatzierten entstanden. Diese denkbaren Verzögerungen sind allerdings nicht von der Universität zu vertreten.

Die an dem Vorschlag zur Gestaltung der Berufungsverfahren geäußerte Kritik lässt sich analog auch auf den Vorschlag zum Ablauf von Habilitationsverfahren übertragen. Die Habilitation gilt zumindest bisher als die zentrale fachwissenschaftliche Qualitätsbeurteilung – sie von den fachzuständigen Gremien in einen fachfremden Senat zu geben bzw. einem oder einer sachfremden Rektor oder Rektorin zu übertragen (gem. VII.F.23 noch dazu ohne Rechtsmittel) dürfte in der internationalen scientific community nicht zuletzt wegen der fehlenden akademischen Absicherung vor Missbrauch auf absolutes Unverständnis stoßen.

Vorgeschlagen wird deshalb eine Regelung, in der die kollektive Expertise von internen und externen FachvertreterInnen (auch die der Studierenden als zentralen Adressaten der Lehrbefugnis) zur Geltung kommt. Sofern das Verfahren dies sicherstellt, sollte eigentlich der Dekan oder die Dekanin nach eingehender Evaluation des Verfahrensablaufs die Habilitation formal beschließen.

Die hier empfohlene fachspezifische Dezentralisierung soll in gleicher Weise auch für die Regelung von Studienangelegenheiten gelten.

8. Medizinische Fakultäten

Während die Theologischen Fakultäten im Hinblick auf ihre Besonderheiten zwar knapp, aber hinreichend klar dargestellt sind, hüllt sich der Gestaltungsvorschlag über die quantitativ und qualitativ höchst bedeutsamen Medizinischen Fakultäten in Schweigen. Dies ist umso erstaunlicher, als seit fast zwei Jahren die Ankündigung der Bundesregierung vorliegt, in Überlegungen darüber einzutreten, ob eine Ausgliederung der Medizin aus dem Universitätsverbund und die Errichtung eigener Medizinischer Universitäten angestrebt werden soll. Es wäre eigentlich zu erwarten gewesen, dass der mittlerweile mit diesen Überlegungen erreichte Stand in dem Gestaltungsvorschlag mitgeteilt wird. Seit gut einem halben Jahr liegt zudem das „Fleckenstein-Gutachten“ vor, das sich zwar für eine gemeinsame Trägerschaft von Landeskrankenhäusern und Medizinischen Fakultäten nach dem sog. Kooperationsmodell, zugleich aber eindeutig und klar für den Verbleib der Fakultäten im akademischen Verbund der Gesamtuniversität ausspricht. Das Gutachten warnt vor dem „Fehlschluss, dass die

Medizinischen Fakultäten aus den Universitäten komplett herausgelöst werden müssten“, und konstatiert zahlreiche Nachteile einer solchen Lösung: „Sie erschwert die wissenschaftliche Kooperation mit den forschungsintensiven Fächern der Universitäten, beispielsweise mit den Fachgruppen Biologie, Chemie, Physik und den technischen Disziplinen. Gerade die fakultätsübergreifende, interdisziplinäre Kooperation stellt den innovativsten Anteil der medizinischen Forschung dar. Für das akademische Leben der medizinischen Institutionen ist es von Bedeutung, dass wissenschaftlicher Nachwuchs im Rahmen von Promotionsarbeiten über Fakultätsgrenzen hinweg tätig werden kann und aus der Medizin und zugleich einer nicht-medizinischen Fakultät wissenschaftlich betreut wird. Hinzu kommt, dass das wissenschaftliche Ansehen der Universitäten bei dem Bemühen, Hochschullehrer von außerhalb zu gewinnen, entscheidend sein kann. Separate Akademien für Medizin oder Gesundheitswissenschaften können viele Jahrzehnte benötigen, um, wenn überhaupt, die akademische Reputation einer hoch angesehenen Universität zu erreichen. Daher ist vor der kompletten Verselbständigung des akademischen Feldes der Hochschulmedizin durch Herauslösen aus den Universitäten dringend zu warnen“ (Fleckenstein 2000, S. 46).

Das völlige Schweigen des Gestaltungsvorschlages zu dieser höchst bedeutsamen Frage sorgt begrifflicherweise für erhebliche Unruhe bei den Universitätsangehörigen und gibt Anlass für eine Fülle von Spekulationen – etwa dass der Zeitplan bis zum Inkrafttreten des Universitätsgesetzes eine Klärung der für die Medizinischen Fakultäten erforderlichen Fragen nicht mehr zulässt und von daher eine latente „Trennungautomatik durch Verfahren“ vorgesehen sei. Wir können die Substanz derartiger Befürchtungen zwar nicht beurteilen, halten aber allein schon ihre Existenz für schädlich. **Dringend erforderlich ist deshalb die klare Aussage des bm:bwk, dass die Medizinischen Fakultäten nicht aus dem Universitätsverband herausgelöst werden, und eine Beschreibung, in welcher Weise den Besonderheiten der Hochschulmedizin unter den Bedingungen der Vollrechtsfähigkeit Rechnung getragen werden soll.**

9. Zu den Gleichbehandlungsregelungen

Positiv ist der Umstand, dass die Gleichstellung der Geschlechter als leitender Grundsatz für die vollrechtsfähigen Universitäten festgelegt wird. Allerdings werden die derzeit geltenden Standards im vorliegenden Gestaltungsvorschlag nicht erhalten. Es gibt zwar das gleichlautende Organ „Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen“; diesem stehen aber im Vergleich zu den derzeitigen Möglichkeiten nur wirkungslose Instrumentarien zur Verfügung, die keine Auswirkung auf eine einmal getroffene Personalentscheidung haben. Daher sind die derzeitigen Standards in das neue Universitätsgesetz aufzunehmen sowie Gleichstellung und Frauenförderung im Sinne des Gender-Mainstreamings in allen neuen Regelungsmechanismen der Hochschulpolitik zu verankern (Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Finanzierungsindikatoren, Evaluationskriterien, etc.). Eine Weitergeltung des Bundesgleichbehandlungsgesetzes in der autonomen Universität erscheint allerdings von der Gesetzeslogik als systemwidrig. Von daher wären die gleichen inhaltlichen Bestimmungen als integrierter Teil in das neue Universitätsgesetz aufzunehmen und müssten für alle Angehörigen der Universität gelten.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die Forderung nach Gleichbehandlung aufgrund des Geschlechts auf Regelungen ausgeweitet werden sollte, die sich grundsätzlich gegen jegliche Form der Diskriminierung richten.

10. Qualitätssicherung durch Evaluierung

Viele der oben formulierten Vorschläge dienen direkt oder indirekt der Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität. In diesem Sinne werden auch die Regelungen des Abschnitt V als sinnvoller Bestandteil eines Universitätsgesetzes angesehen. Die Ziff. 3 und 4 dieses Abschnitts sollten allerdings durch den folgenden Vorschlag der Gemeinsamen Arbeitsgruppe des bm:bwk und der Österreichischen Rektorenkonferenz „Evaluierungsplattform“ ersetzt werden:

„Das geplante Universitätsgesetz sollte zum Bereich Qualitätssicherung bzw. hinsichtlich einer Evaluierungsagentur jedenfalls enthalten

- die Verpflichtung, sowohl die Leistungen der Universitäten als auch die Wirkungen politischer Entscheidungen im Sinne einer Optimierung des gesamten Systems höherer Bildung systematisch und regelmäßig zu evaluieren.
- die Verpflichtung der Universitäten, ein akademisches (Hinzufügung durch die Verf.) Qualitätssicherungssystem aufzubauen und zu erhalten, das in der Satzung zu regeln bzw. zu dokumentieren ist. Bestandteil eines solchen Systems sollten auch (externe) Evaluierungen sein.
- die Ermächtigung an Organe des Bundes, sich am Aufbau, an der Erhaltung und an der Finanzierung einer Einrichtung, die die Durchführung von Evaluierungen unterstützt (Evaluierungsagentur) mit den Mitteln der Privatwirtschaftsverwaltung zu beteiligen.

Nicht enthalten sollte das Universitätsgesetz die Verpflichtung der Universitäten, sich im Rahmen ihres Qualitätssicherungssystems der zu schaffenden österreichischen Evaluierungsagentur zu bedienen. Es sollte den Universitäten vielmehr freistehen, mit der österreichischen Agentur oder mit einer anderen (ausländischen) Einrichtung zusammenzuarbeiten, solange diese nach international anerkannten Methoden vorgeht und dies etwa durch die Einbindung in ENQA dokumentiert wird.“

Darüber hinaus sind wir der Überzeugung, dass neben den neuen Studien auch alte Studien im Rahmen einer Übergangszeit von ca. 6 Jahren ebenfalls akkreditiert werden sollten.

11. Liegenschaften

Mehrfach wird in der öffentlichen Debatte darüber Klage geführt, dass die Liegenschaften nicht in das Eigentum der Universitäten überführt werden. Wir halten dies für ein Stellvertreterargument, das sich gegen den Gesamtentwurf richtet. Die „Fruchtgenussregelung“ des Entwurfs erscheint uns angemessen und vernünftig.

12. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass wir die Zielsetzungen größerer Autonomie durch volle Rechtsfähigkeit, Globalbudgets und Steuerung über Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie ein strategisches Controlling unterstützen. Allerdings muss die konkrete Ausformung der Gestaltungsvorschläge auch tatsächlich geeignet sein, das Ziel einer größeren Autonomie zu erreichen. **Hierzu sind insbesondere in folgenden Punkten deutliche Nachbesserungen erforderlich:**

- Formulierung einer zumindest 5-jährigen *hochschulpolitischen Entwicklungsperpektive* seitens der Regierung und des Ministeriums als Grundlage für die Generierung strategischer Ziele für die Universitäten.
- Klare Unterscheidung von strategischen *Zielen* der Universitätsentwicklung, die politisch vorgegeben und zu verantworten sind, *Leistungen* der Universitäten zur Zielerreichung, die im Wege von Leistungsvereinbarungen in einer entwickelten Verhandlungskultur zwischen Staat und Universitäten zu vereinbaren sind, und *Prozessen* zur Unterstützung bei der Leistungserstellung, die ausschließlich universitätsintern festzulegen sind.
- Der Hauptteil des Budgets der Universitäten muss *formel- oder indikatorgebunden* vom Ministerium an die Universitäten vergeben werden. Die dazu erforderlichen Vorarbeiten zu leisten, ist eine erstrangige strategische Aufgabe des Ministeriums bei der Gestaltung der Vollrechtsfähigkeit.
- Die *universitätsinterne Organisationsstruktur* muss klarer konturiert werden: Der Senat muss substanzielle Entscheidungskompetenzen haben und neben den ProfessorInnen (unter Einschluss der befristet beschäftigten StelleninhaberInnen) und Studierenden auch die NachwuchswissenschaftlerInnen und die Verwaltungsangehörigen umfassen. Er bringt die Innenperspektive der Expertenorganisation Universität in deren Willensbildung ein. Das Ministerium bringt die Anforderungen der Politik in Form strategischer Ziele ein. Der Universitätsrat bringt einerseits die externe Perspektive ein. Andererseits ist er der Ort, an dem Gesellschaft, Universität und Ministerium miteinander ins Gespräch kommen. Deshalb sollen UniversitätsvertreterInnen (RektorIn und Senatsvorsitzende/r) und Angehörige des Ministeriums im Universitätsrat zwar vertreten sein – allerdings ohne Stimmrecht. Der Universitätsrat ist als reiner Aufsichtsrat zu konzipieren.
- Die *fachliche Dezentralisierung*, insbesondere bei Studien- und Personalangelegenheiten (Berufungen, Habilitationen) muss sichergestellt werden.
- Der Verbleib der *Medizinischen Fakultäten* im akademischen Verbund der Universität muss gewährleistet sein. Die dazu erforderlichen Besonderheiten unter Bedingungen der Vollrechtsfähigkeit sind hinreichend klar zu beschreiben.
- Die jetzigen Standards zur *Gleichbehandlung* sollen erhalten bleiben, die Regelungen sollten in dem Universitätsgesetz selbst enthalten sein.

Das vom Ministerium vorgelegte Papier kann als erste Grundlage für die weitere Diskussion verstanden werden. Es weist jedoch u.E. noch zahlreiche sachliche Widersprüche auf und ist deshalb noch keine Basis, die der Universität Autonomie gibt oder ihr die Möglichkeit einräumt, sich in diese einzuüben. Wir erklären unsere Bereitschaft, an der weiteren Gestaltung konstruktiv und ohne sachlich nicht vertretbare zeitliche Verzögerung mitzuarbeiten.