

Hochschulreform in großen Schritten: Österreichs Universitäten auf dem Weg zur Autonomie

[Einführung]

Während in Deutschland die Autonomie der Hochschulen eher gemächlich voran kommt und sich die aktuelle Reformdiskussion in Detailaspekten wie die Einführung von Juniorprofessuren oder neuer Studienabschlüsse zu zerfransen scheint, schafft das Nachbarland Österreich mit umfassenden und mutigen Maßnahmen die gesetzlichen Voraussetzungen für ein international wettbewerbsfähiges und zukunftsorientiertes Hochschulwesen – ein Beispiel, von dem Deutschland lernen kann?

Autonomie und „Entfesselung“ (vgl. Müller-Böling 2000) der Hochschulen aus staatlich-bürokratischer Gängelei gelten mittlerweile überall in Europa als unverzichtbare Voraussetzungen für international leistungs- und wettbewerbsfähige Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Organisationsautonomie, Personalautonomie und Finanzautonomie sind die Kernelemente einer umfassenden Modernisierung des öffentlichen Hochschulwesens. Österreich hat nun einen Reformkurs eingeschlagen, der konsequent auf die Leitidee „Handlungsfähigkeit und Selbstständigkeit“ setzt. Im Vergleich zu Deutschland hat das Nachbarland in dem durch die Bologna-Erklärung eingeleiteten europäischen Entwicklungstrend viel Mut und Innovationskraft bewiesen.

Bereits 1993 wurde im **Bundesgesetz zur Organisation der Universitäten (UOG 1993)** mit der Übertragung von Kompetenzen des Ministeriums auf die Hochschulen und mit der Einführung von Globalbudgets eine erste Weichenstellung eingeläutet. Auch die Trennung von Entscheidungs- und Aufsichtsfunktionen ist bereits damals angegangen worden, indem Rektoren und Dekane als geschäftsführende Organe konzipiert worden sind, während die traditionellen Kollegialgremien grosso modo nur Kontrollfunktionen wahrnehmen sollten. Seit Beginn dieses Prozesses sind durch Veröffentlichungen wie z.B. das Weißbuch zur Hochschulbildung (Bundesministerium 1998), das Grünbuch zur österreichischen Forschungspolitik (Bundesministerium 1999) und eine Vielzahl von Projektberichten und Evaluationsberichten die Auswirkungen der bestehenden Universitätsgesetze analysiert und beurteilt worden. Eine wesentliche Rolle in der Weiterentwicklung des Hochschulwesens hat dabei das sogenannte Gelbbuch „Universitäten im Wettbewerb“ (Titscher et al. 2000) gespielt. Dort wurden folgende Wegmarken für ein neues Hochschulwesen definiert: Weniger Regulierung, mehr Wettbewerb, stärkere Leistung, nach Kompetenz und

Verantwortung differenzierte Mitbestimmung und strategische Zielvereinbarungen mit dem Staat als wesentliche Faktoren für die verbesserte Aufgabenerfüllung (Zielerreichung).

Umfassende Personalverantwortung haben die Universitäten 2001 mit dem neuen **Universitätslehrerdienstrecht** erhalten. Beschränken sich Personalreformen in Deutschland auf die Schaffung leistungsbezogener Vergütungsverfahren für Professoren, zielt das österreichische Dienstrecht auf eine umfassende Flexibilisierung und Runderneuerung des Personalmanagements in der Wissenschaft ab: Verbeamtung und Stellenpläne sind abgeschafft, der Rektor ist Dienstvorgesetzter aller Universitätsangehörigen. Die Bezahlung an den Hochschulen erfolgt nach einem eigens für diese Kategorie von Arbeitnehmern entwickelten Wissenschaftstarifvertrag – eine Idee, die derzeit auch in Deutschland zur Diskussion steht. Das neue Gesetz ermöglicht darüber hinaus für Professoren und Professorinnen sowohl befristete als auch unbefristete Arbeitsverträge und durchgehende „Laufbahnen“ an einer Hochschule, so dass eine eigene, an ihren jeweiligen Zielen und Prioritäten ausgerichtete Personalentwicklung von jeder Hochschule betrieben werden kann.

Autonomie durch Vollrechtsfähigkeit

Mit dem im Mai beschlossenen „Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihrer Studien“, kurz UG 2002, sollen die österreichischen Universitäten „vollrechtsfähig“ werden: Ähnlich wie z.B. Rundfunkanstalten erhalten sie den Status von eigenständigen juristischen Persönlichkeiten des öffentlichen Rechts. Dem Staat obliegt zwar weiterhin die Rechtsaufsicht, doch Geschäfte und Verträge schließen die Hochschulen nunmehr in eigenem Namen und auf eigene Rechnung ab. So wichtig und folgenreich dies sein mag, sind die Vorgaben des neuen UG für die Bereiche Organisationsstruktur sowie Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse an den Hochschulen für die deutsche Reformdiskussion wahrscheinlich noch interessanter.

Um eine strategische Steuerung und eigenverantwortliches Handeln der Hochschulen zu ermöglichen, fasst das UG einerseits Entscheidung und Verantwortung zusammen und grenzt sie andererseits deutlich von Aufsichts- und Beratungsfunktionen ab. Diese klare Zuordnung von Kompetenzen – die auch mit einer Umverteilung von Macht aus den akademischen Selbstverwaltungsgremien hin zu professionellen Führungsorganen bedeutet und daher teilweise heftig kritisiert wird – sieht im Einzelnen folgendermaßen aus: Oberste Organe der Universität sind Universitätsrat, Rektorat und Senat. Unterhalb dieser Ebene gibt es keine organisatorischen Vorgaben, so dass die Hochschulen in ihren Satzungen über die Ausgestaltung weiterer Arbeitsebenen und Fachgremien frei befinden können. **Organisationsautonomie** ist realisiert. Gremien, die im Wesentlichen Beratungsfunktionen

wahrnehmen sollen, können auch weiterhin Entscheidungen treffen – die Letztverantwortung liegt indes beim zuständigen Leitungsgremium.

Das Gesetz stärkt die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des **Rektorats**, das als Leitungsteam aus Rektor und – nicht weisungsgebundenen, aber mit festen Zuständigkeiten versehenen – Vizerektoren konzipiert ist. So wird eine flexible und anforderungsgerechte Aufgabenteilung innerhalb der Hochschulleitung möglich. Durch die Vorlage eines vom Hochschulrat zu beschließenden Organisations- und Entwicklungsplans, der die Grundlage budgetwirksamer Entscheidungen darstellt, bestimmt das Rektorat maßgeblich Kurs und Profil der Hochschule. Das Prinzip der doppelten Legitimation - ein Organ wird jeweils von der nächsthöheren und der nächstniedrigeren Ebene gewählt bzw. berufen – stärkt Akzeptanz und Entscheidungsfähigkeit des Rektors. Seine Führungsaufgaben sind durch das neue Personaldienstrecht sowie durch den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Mitarbeitern und Hochschulleitung gesetzlich verankert.

Der **Universitätsrat** ist ein Aufsichts- und Kontrollorgan, das durch die Beschlussfassung über den vom Rektor vorgelegten Organisations- und Entwicklungsplan weitreichenden Einfluss auf die Finanz-, Investitions-, Personal- und Sachmittelplanung erhält. Bemerkenswert ist vor allem seine Zusammensetzung: Von den fünf Mitgliedern – sämtlich Hochschulexterne – werden zwei vom Senat gewählt und zwei vom zuständigen Bundesministerium ernannt, die jedoch dem Ministerium nicht angehören dürfen, um einer direkten staatlichen Einflussnahme vorzubeugen. Auf das fünfte Mitglied einigen sich Ministerium und Senat gemeinsam.

Der **Senat** ist das Mitbestimmungs-Organ der Universität. Seine Aufgaben liegen in erster Linie bei akademischen Angelegenheiten, so etwa bei der Entscheidung über Curricula. In diesem Gremium müssen die Professoren die Mehrheit und Studierende einen Anteil von mindestens 25% der Sitze haben. Dieses Quorum soll den studentischen Mitbestimmungsbelangen angemessen Rechnung tragen, ohne den Einfluss der Professoren und die Repräsentationsrechte der anderen Gruppen zu verletzen. Durch die Wahl von zwei Mitgliedern des Universitätsrats und die Beratungsfunktionen für das Rektorat und den Universitätsrat als wichtigsten Beschlussorganen nimmt der Senat an der Willensbildung innerhalb der Hochschule teil, ohne selbst Beschlüsse in Organisations- und Ressourcenfragen fassen zu dürfen.

Mit dieser Arbeitsteilung wird die Leitung der Hochschule einem professionellen Management übertragen und die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Universitätsleitung gestärkt.

Damit sich Hochschulen im nationalen und internationalen Wettbewerb um Forscher, Studierende und Lehrende behaupten können, brauchen sie nicht zuletzt **Finanzautonomie**,

d.h. die Möglichkeit, auflagenfrei auch mit den ihnen vom Staat zugewiesenen Mitteln umgehen zu können. Im österreichischen UG erhalten sie durch Leistungsvereinbarungen mit dreijähriger Laufzeit und darauf aufsetzenden Globalbudgets den dafür notwendigen Spielraum. Dabei ist angesichts der laufenden Debatte um Studiengebühren in Deutschland besonders zu betonen, dass die über – staatlich festgelegte – Studiengebühren und Drittmittel eingenommenen Gelder an den Hochschulen verbleiben und nicht die Globalzuweisung mindern, so dass es sich lohnt, zusätzliche Mittel zu akquirieren. Eine leistungsgebundene Mittelbemessung und –verteilung, wie sie auch in Deutschland in einigen Bundesländern bereits praktiziert wird, soll die Hochschulen zu einer stärkeren Zielorientierung in ihren Arbeiten motivieren. Die verbindliche Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und einer umfassenden „Wissensbilanz“ als Eckpfeilern eines ‚akademischen Berichtswesens‘ runden das neue Gesamtkunstwerk der von staatlicher Einflussnahme „entfesselten“ und in ihren inneren Entscheidungsstrukturen maßgeblich gestärkten Hochschulen ab. Leit motive der Reform sind indes nicht nur eine größere wirtschaftliche Effizienz in der Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben, sondern wie die gesetzliche Forderung nach einem funktionierenden Qualitätsmanagementsystem zeigt, geht es dabei auch und gerade um die Transparenz und Qualität der Hochschularbeit. Evaluationen des gesamten Leistungsspektrums der Hochschulen sollen zur Grundlage von Stärken-Schwächenanalysen werden, die es erlauben, konkrete Verbesserungsmaßnahmen einzuleiten.

Fazit

Das neue Gesetz mag in mancherlei Hinsicht immer noch nicht weit genug gehen oder an alten Denkmustern verharren. So zeugt die große Regelungsdichte für Leistungsvereinbarungen und Berichtspflichten von einem immer noch vorhandenen generellen Misstrauensvorbehalt des Gesetzgebers gegenüber den Hochschulen, am Hochschulzugang ändert sich kaum etwas, und die Durchführung von Berufungsverfahren wird zwar der direkten Verantwortung des akademischen Senats entzogen, damit aber nicht etwa schlanker oder stärker in die Prozessverantwortung der Hochschulleitung gegeben, sondern weitgehend externen Peers anvertraut. Andererseits hat die strikte Abgrenzung von Kompetenzen der verschiedenen Ebenen und Gremien sowie vor allem die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit Führungsorgane massive Proteste ausgelöst, die solche politischen Vorsichtsmaßnahmen verständlich werden lassen. Trotz mancher Vorbehalte enthält das neue UG daher wichtige wegweisende Impulse, von denen die Hochschulentwicklung in Deutschland gewiss profitieren kann: Mit den hinlänglich bekannten Forderungen nach klaren Entscheidungsstrukturen und Verantwortlichkeiten, nach einer Professionalisierung des Managements und neuen Instrumente für eine wirtschaftliche, in erster Linie aber

wissenschaftsadäquate und qualitätsorientierte Steuerung von Hochschulen wird hier in bisher beispielloser Konsequenz Ernst gemacht. Blickt man auf die Hochschulentwicklung in der Eidgenossenschaft, in den Niederlanden, in den skandinavischen Ländern und jetzt in Österreich, hat es den Anschein, als werde Deutschland von all seinen kleineren Nachbarn überholt und verharre in einer eigentümlichen Lähmung. Ein bisschen mehr Mut und Entscheidungsfreude wären deshalb auch für die deutsche Hochschulreform dringend erwünscht.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (Hrsg.), Weißbuch zur Hochschulbildung in Österreich, Wien 1998.

Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (Hrsg.), Grünbuch zur österreichischen Forschungspolitik, Wien 1999.

Müller-Böling, D., Die entfesselte Hochschule, Gütersloh 2000.

Titscher, S. et al. (Hrsg.), Universitäten im Wettbewerb (Gelbbuch), Mering 2000.

[Abbildung 1]

Reformetappen im Überblick:

- Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten 1993 (UOG 1993): Übertragung von Kompetenzen des Ministeriums auf die Universitäten und Einführung eines Globalbudgets
- „Dienstrechtsnovelle 2001 – Universitäten“ (Universitätslehrerdienstrecht): Einführung eines neuen Vertragsbediensteten-Dienstverhältnisses für Universitätslehrerinnen und Universitätslehrer sowie eine postgraduale Ausbildungsphase
- Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002): Vollrechtsfähigkeit der Universitäten. Erarbeitung des Gesetzesvorhabens in einem diskursiven Prozess mit einem öffentlich zugänglichen Gestaltungsentwurf

Mehr Informationen unter: www.weltklasse-uni.at

Stichwörter:

Österreichische Universitätsreform, Vollrechtsfähigkeit, Leitungsstrukturen, Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse

Keywords:

Austrian Higher Education reform, autonomy, governance structures

Summary:

The reform of Austrian universities presents a series of innovative ideas which are likely to enhance the competitiveness of Austrian higher education on an international scale. From the perspective of the ongoing reform of German universities, the article focuses on the legal framework for new, efficient governance structures and financial autonomy.

Informationen zum Autor:

Erik Otto, M.A.

CHE Centrum für Hochschulentwicklung

Kontakt:

CHE, Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh, erik.otto@che.de, 05241-976133