

Graz, am 1. Oktober 2001
LZ/Kal

Stellungnahme

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat im August 2001 in einem ausführlichen, 85 Seiten umfassenden Bericht unter dem Titel „Die volle Rechtsfähigkeit der Universitäten“ seine Gestaltungsvorschläge für die Regelung der Autonomie vorgelegt, mit dem es die zuvor vorgelegte Punktation konkretisiert. Eine Reihe von Institutionen, Organisationen und Personen sind aufgefordert, hierzu Stellungnahmen abzugeben. Die Universität Graz wird über ihren Senat eine Stellungnahme vermutlich erst nach Vorliegen des Gesetzesentwurfes abgeben. In meiner Eigenschaft als Rektor gebe ich vorab eine eigene Stellungnahme ab, die lediglich von mir persönlich verantwortet wird. Sie beabsichtigt nicht eine umfassende Analyse des Gestaltungsvorschlages, sondern sie konzentriert sich ausschließlich auf die Fragen der politischen Verantwortung des Staates für die Universitätsentwicklung. Dabei geht es darum, eine organisationsrechtliche Regelung zu finden, die dem Staat einen ausreichenden Einfluss als Ausdruck seines hochschulpolitischen Verantwortung sichert, ohne der Gefahr einer Übersteuerung zu unterliegen.

I.

Die österreichische Universitätspolitik ist von dem Ziel größerer Autonomie für die Universitäten geprägt. Damit bewegt sie sich im Rahmen der Entwicklung, die generell in Europa voranschreitet. Auch wenn sie tiefgreifende Veränderungen der bisherigen Organisationsstruktur der österreichischen Universitäten vorsieht, wird sie von mir unterstützt. Es kommt nunmehr jedoch entscheidend darauf an, wie diese

generelle Zielsetzung umgesetzt und konkretisiert wird. Der vorliegende Gestaltungsvorschlag nimmt diese Konkretisierung umfassend vor. Er behandelt in insgesamt 16 Abschnitten die wesentlichen Themenkomplexe der Rechtsform, der Steuerung, Leitung und des inneren Aufbaus der Universität, der Finanzierung und des Vermögens der Universität, ihres Personales bzw. ihrer Angehörigen. Vergleichsweise wenig ist dem Gestaltungsvorschlag über die Kernprozesse der Universität, nämlich Forschung und wissenschaftsgeleitete Lehre zu entnehmen. Dies erklärt sich daraus, dass dieser Bereich den neuen Lenkungsinstrumentarien und somit der Autonomie überantwortet wird. Ich konzentriere mich auf die in dem Abschnitt II „Leistungsvereinbarung“ und Abschnitt IV „Leitung und innerer Aufbau der Universität“ niedergelegten Ausführungen, da in ihnen der Kern der zukünftigen Steuerungsvorstellungen sichtbar wird.

Die Entwicklung in Richtung „Mehr Autonomie für die Universitäten“ folgt mehr oder weniger den theoretischen Vorstellungen des „New Public Management“ (in der Schweiz als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“, in Deutschland als „Neues Steuerungsmodell“ bezeichnet). Diese Ansätze sehen nach dem sogenannten „AKV-Prinzip“ eine weitgehende Verlagerung der Aufgaben, Entscheidungskompetenzen und Verantwortung von den zentralen auf die dezentralen Ebenen (im Hochschulbereich also von Parlament, Regierung und Ministerium auf die Universitäten selbst und deren Fakultäten und Institute) vor. Diese Dezentralisierung ist u.a. der Tatsache geschuldet, dass die staatlichen Budgets knapper werden. Sie bezweckt nämlich eine stärkere Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns. Dagegen ist auch nichts einzuwenden, denn wirtschaftlicheres und wirksameres Handeln kann allen Beteiligten nur zugute kommen. Wichtig ist jedoch, dass sie nicht dazu führt, dass sich die Politik von ihrer weiterhin bestehenden öffentlichen Verantwortung für die Gestaltung des Hochschulbereiches verabschiedet. New Public Management strebt nicht eine Privatisierung bzw. eine Überlassung der dezentralisierten Bereiche an die Marktgesetzmäßigkeiten an. Es entsteht deshalb die Gestaltungsaufgabe, mit welchen Lenkungsinstrumentarien auch weiterhin die Politik in die Lage versetzt werden kann, die Entwicklung des Hochschulsektors öffentlich zu verantworten. In diesen „funktionalen Äquivalenten“ für die bisherige ministerielle Detailsteuerung spiegelt sich übrigens auch die Tatsache, dass der Staat eine Finanzierungsverantwortung für den Hochschulbereich behalten soll. Meines

Erachtens werden in dem ministeriellen Vorschlag zwei Gestaltungsprinzipien miteinander kombiniert, die untereinander nur schwer kompatibel sind. Werden sie gleichwohl beide implementiert, können für das Ziel größerer Autonomie dysfunktionale Effekte entstehen. Ich werde dies im folgenden näher erläutern.

II.

In dem Regierungsprogramm der Bundesregierung ist eine Neuregelung der Universitätslandschaft durch ein Universitätsgesetz angekündigt, das die volle Rechtsfähigkeit für Universitäten als juristische Personen öffentlichen Rechts sowie mehrjährige Leistungsverträge und Globalbudgets vorsieht. Damit werden zwei verschiedene Gestaltungsprinzipien der Autonomisierung miteinander verbunden. Zum einen die Prinzipien des New Public Managements, die darin bestehen, dass mit den Ziel- und Leistungsvereinbarungen ein neues Steuerungsinstrumentarium eingeführt und mit der Zuweisung von Globalbudgets verbunden wird. Zum anderen das Prinzip der Ausgliederung aus dem Verwaltungsverbund in einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Form. Mir persönlich ist vor allem die dezentrale Aufgabenwahrnehmung, Entscheidungskompetenz und Verantwortung wichtig, die auch ohne eigene Rechtspersönlichkeit realisierbar wäre. Nachdem sich jedoch die Senatsvorsitzenden und Rektoren der österreichischen Universitäten in einer gemeinsamen Plenarsitzung mehrheitlich ebenfalls für die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgesprochen haben, wird auch diese Lösung von mir mitgetragen. Es kommt jedoch darauf an, beide Lösungen der Dezentralisierung in einer miteinander kompatiblen Weise auszugestalten. Insbesondere ist sicherzustellen, dass das Ziel der Dezentralisierung beibehalten wird und nicht durch die Kombination beider Organisationsprinzipien eine Übersteuerung eintritt.

1. Ziel und Leistungsvereinbarungen

Die in dem New Public Management vorgesehenen Methoden und Instrumentarien, die sicherstellen, dass trotz Dezentralisierung die Zentralen weiterhin Lenkungsmöglichkeiten behalten, bestehen in Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Dieser Logik zufolge würde die übergeordnete Ebene der Politik (Parlament, Regierung, Ministerium) die **politisch-strategischen Zielsetzungen** festsetzen und in Vereinbarungen mit den Universitäten die **Leistungen** treffen, die von den

Universitäten zu erbringen sind, damit die Zielsetzungen erreicht werden. Das Ministerium zieht sich also aus der Detailsteuerung zurück und beschränkt sich auf die Zielvorgaben sowie das strategische Controlling und Monitoring, mit dem der Prozess der Leistungserstellung daraufhin beobachtet wird, ob die Ziele erreicht werden. Als „Leistungen“, die von den Universitäten zu erbringen sind, gilt der „Output“, also die Transferleistungen an die Gesellschaft. Als Beispiele mögen etwa AbsolventInnen, Publikationen, TeilnehmerInnen an Weiterbildungsveranstaltungen und ähnliches gelten. Diese Leistungen sind jeweils quantitativ näher zu bestimmen (z.B. wie viele AbsolventInnen?) und qualitativ zu konkretisieren (in welchen Fächern sollen die AbsolventInnen ausgebildet sein? Wie steht es um ihre internationale Vernetzbarkeit? Wie ist das Verhältnis von fachlicher, methodischer und sozialer Kompetenz?) Die **Prozesse**, die zur Leistungserstellung innerhalb der Universitäten realisiert werden müssen, unterliegen nicht den Vereinbarungen, sondern der autonomen, dezentralen Bestimmung durch die Universitäten. Auf diese Weise sollen die Freiräume unten geschaffen werden, die zu mehr Engagement, Motivation und Identifikation auf den dezentralen Ebenen beitragen und damit die Leistungsprozesse insgesamt verbessern. Es gibt also einen klaren Dreiklang: Ziele werden von der Politik vorgegeben, Leistungen zur Zielerreichung werden zwischen Staat und Universitäten ausgehandelt und gemeinsam vereinbart, Prozesse zur Leistungserstellung unterliegen der autonomen Entscheidung innerhalb der Universitäten.

An diesen Maßstäben gemessen sind die Vorstellungen des Ministeriums darüber, was Gegenstand von Leistungsvereinbarungen sein kann, äußerst tief gestaffelt. Genannt werden unter anderem strategische Ziele, Profilbildung, Universitätsentwicklung, Forschungsleistungen, Studienangebote, gesellschaftliche Zielsetzungen, Internationalität, interuniversitäre Kooperationen, Serviceleistungen für die Öffentlichkeit, Personalstruktur, Managementleistungen und Managementinstrumentarien. Dieser Überblick zeigt, dass das Ministerium nicht gewillt ist, die Prozessgestaltung in den Universitäten selbst zu belassen und lediglich die Leistungen auszuhandeln, sondern über das Instrument der Leistungsvereinbarungen auch auf die Prozessgestaltung selbst Einfluss zu nehmen. Darin drückt sich die Befürchtung der Politik aus, dass man den Universitäten „nicht trauen“ könnte. Letztlich besteht dabei die Gefahr, dass lediglich alter Wein in neue

Schläuche gegossen wird, indem die bisherige ministerielle Detailsteuerung nur in eine neue Form, nämlich die der Leistungsvereinbarungen, gegossen wird

2. Universitätsrat

Das New Public Management ist für die Dezentralisierung von originären Verwaltungsleistungen entwickelt worden, also nicht primär für universitäre Prozesse, die organisationsrechtlich durch einen Dualismus von **autonomer Aufgabenwahrnehmung** in den Kernprozessen Forschung und Lehre und **mittelbarer Staatsverwaltung** insbesondere von Haushalt und Personal gekennzeichnet sind. Die Überwindung dieses Dualismus kann auch in einer ganz anderen Weise erfolgen, die nicht primär aus der Theorie des New Public Management abgeleitet ist. Insbesondere die US-amerikanischen Universitäten, die so gut wie keiner staatlichen Lenkung unterliegen, haben statt dessen einen „Board of Trustees“, der aus Vertreter von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammengesetzt die strategischen Zielsetzungen für die Universität festlegt. In gewisser Weise reflektiert diese Organisationsform die Tatsache, dass die anglo-amerikanischen Universitäten (im Gegensatz zu den stark durch die humboldtschen Bildungsreformen geprägten kontinentaleuropäischen Universitäten) niemals Teile der Staatsverwaltung waren, sondern ihren alten, schon im Mittelalter entwickelten Korporationscharakter beibehalten haben. Die Boards dienen dazu, diejenigen Lenkungsaufgaben wahrzunehmen, die in der humboldtschen Universität von der Ministerialverwaltung aus wahrgenommen worden sind. Sie fungieren gewissermaßen als „Ersatzstaat“. Der von dem Ministerium vorgelegte Gestaltungsvorschlag sieht nun eine ähnliche Konstruktion mit dem sogenannten „Universitätsrat“ vor. Seine wesentlichen Aufgaben bestehen – neben personellen Entscheidungen – in der Erarbeitung eines strategischen Entwicklungsplanes und der Beschlussfassung über die Leistungsvereinbarungen, die zur Erreichung der strategischen Ziele zu erbringen sind. Diese Kombination von Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die zwischen Staat und Universitäten abzuschließen sind (eine Figur, die aus dem New Public Management abgeleitet wird, dass keine Universitätsräte kennt) einerseits und Universitätsräten, die ebenfalls strategische Zielsetzungen und Leistungsvereinbarungen vornehmen sollen (eine Figur, die aus dem anglo-amerikanischen System abgeleitet wird, dass keine Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit der Staatsseite kennt) schafft eine Verdoppelung des

Staatseinflusses, die die produktiven Effekte von Dezentralisierung zu konterkarieren droht. Dies gilt umso mehr, als nach den Vorstellungen des Ministeriums der Universitätsrat nicht ein rein gesellschaftliches Gremium sein soll, sondern auch mit Angehörigen des Ministeriums besetzt werden soll.

Sauberer wäre es, sich für die eine oder die andere Möglichkeit zu entscheiden: entweder strategische Zielvorgaben und strategisches Controlling und Monitoring auf Seiten des Staates, Leistungsvereinbarung zwischen Staat und Hochschulen sowie Prozessgestaltung auf Seiten der Hochschulen – dann aber keine Verdoppelung durch den Universitätsrat. Oder aber ein mit durch die Eigentümerseite benannten Persönlichkeiten besetzte Universitätsrat, dessen Aufgabe in der strategischen Zieldefinition sowie der Leistungsvereinbarung besteht – dann aber keine Verdoppelung mit der Staatsseite. Die Umgestaltung der Universitätslandschaft nach den Grundsätzen des New Public Management muss auch den gesamten Kontext der Universitäten mit in den Veränderungsprozess einbeziehen. Das betrifft auch dem Ministerium: Es muss diejenigen Veränderungsschritte in seiner eigenen Organisation und Aufgabenbestimmung vornehmen, die ebenfalls zu dem New Public Management gehören: der Rückzug auf strategische Zielsetzung, Monitoring und Controlling. Es könnte verführerisch für den ministeriellen und politischen Kontext sein, sich dieser Veränderung zu entziehen, in dem man die neuen Aufgaben einem Universitätsrat überantwortet. Dann sind aber die entsprechenden Vereinbarungen mit der Staatsseite entbehrlich, insbesondere wenn man sich ihre vorgesehene Tiefenstaffelung vor Augen hält.

Möglicherweise hat bei der Erarbeitung des ministeriellen Gestaltungsvorschlages das Beispiel der Universität Basel als Vorlage gedient. Diese Universität unterliegt in der Tat einem staatlich definierten Leistungsauftrag und hat daneben einen Universitätsrat. Dieser Universitätsrat ist jedoch weder mit Vertretern der Bundesregierung noch mit von dem Bundesministerium entsandten Angehörigen besetzt, sondern besteht aus Angehörigen des Kantons Basel und der Stadt Basel. Hierin drückt sich die föderale Struktur der Eidgenossenschaft sowie die Tatsache aus, dass große Teile des Budgets dieser Universität von der Stadt Basel und dem Kanton Basel aus getragen werden. Eine Parallele zu der österreichischen Situation fehlt. Sie würde bedeuten, dass etwa die Universität Graz zu erheblichen Teilen von

der Stadt Graz und dem Land Steiermark zu finanzieren wäre und dann konsequenterweise Vertreter dieser beiden „Stakeholder“ in dem Universitätsrat den ausschlaggebenden Einfluss hätten.

Insgesamt empfehle ich deshalb, entweder den von dem New Public Management vorgesehenen Dreiklang von politisch/ministerieller strategischer Zielvorgabe und Controlling, gemeinsam von Staat und Universität auszuhandelnden Leistungen und innerhalb der Universitäten dezentral selbst zu bestimmenden Prozessen zu realisieren oder aber einen Universitätsrat vorzusehen, der von der Eigentümerseite her bestellt wird und die strategischen Zielvorgaben entwickelt. Meiner persönlichen Auffassung nach ist eindeutig dem ersten Modell der Vorzug zu geben, da sich hierin die der Tradition der kontinentaleuropäischen Universität gemäße weiterhin bestehende staatliche Verantwortung für den Hochschulsektor ausdrückt.

Kombinationsmöglichkeiten dieser beiden Modelle will ich nicht ausschließen. Sie müssten jedoch von ihren Zielsetzungen her zunächst einmal genauer beschrieben werden, um dann eine detaillierte organisatorische Ausprägung und die Zuordnung unterschiedlicher Aufgaben vorzunehmen. Eine vorzeitige Beschreibung der Organisationsform ohne die zuvor erfolgte Zuordnung unterschiedlicher Ziele halte ich nicht für ausreichend. Vermutlich würde eine Kombination beider Organisationsprinzipien das Ziel verfolgen, durch den Universitätsrat stärker die gesellschaftliche (also gerade nicht: staatliche) Ausrichtung der Universität zu unterstützen. Dies hätte Konsequenzen für die Zusammensetzung und die Nominierungsrechte bei der Zusammensetzung des Universitätsrates sowie dessen Aufgaben im Unterschied zu dem Ministerium. Auf diese Weise könnte dem Auftrag des Beziehungsprogramms Rechnung getragen werden.

III.

Die generelle Linie der österreichischen Universitätspolitik zieht auf eine Erhöhung der Entscheidungskompetenzen der Universitäten nicht nur in Lehre und Forschung, sondern auch im Bereich des Haushalts, des Personals und der Organisation. Ich möchte keine Zweifel daran aufkommen lassen, dass ihr meine Unterstützung gehört. Meine Kritik soll gerade dazu beitragen, dass diese Zielsetzung erreicht wird.

Zu erwähnen ist jedoch, dass meines Erachtens das Ausmaß und die organisationsrechtliche Ausprägung der innerorganisatorischen Mitbestimmung in ihren Grundzügen weiterhin gesetzlich zu regeln ist. Es käme mir dabei darauf an, die Mitbestimmungsrechte der Studierenden und der wissenschaftlichen Nachwuchskräfte, die durch das von mir ebenfalls unterstützte neue Dienstrecht in eine weniger gesicherte Position kommen, sicherzustellen.

Univ.-Prof.Dr. Lothar Zechlin eh.
Rektor