

Die autonomisierte Universität

Zur Modernisierung der österreichischen Universität

Lothar Zechlin

Die österreichische Hochschullandschaft wurde in den letzten Jahren von einem tief greifenden Modernisierungsprozess erfasst, der von Universitäten und der Öffentlichkeit als weitgehend extern veranlasst erlebt wurde. In vielen Diskussionen wurde daher von der „autonomisierten“ Universität gesprochen. Der folgende Beitrag zeichnet die Entwicklungslinien der österreichischen Universitätsreform nach.

1 Der Ausgangspunkt

Die österreichische Universitätslandschaft ist kräftig in Bewegung geraten. Nach einer überaus langen Phase der Erstarrung durchlief sie in den letzten Jahren einen tief greifenden und sich rasant beschleunigenden Modernisierungsprozess. Er wurde überwiegend von der Politik und der Ministerialverwaltung betrieben, die ihn mit dem entsprechend zur Schau getragenen Selbstbewusstsein unter dem Label „Weltklasse-Uni“ propagierte.¹ Auch wenn eine deutliche Mehrheit in der österreichischen Rektorenkonferenz und eine Minderheit der Universitätsangehörigen die Reform mitgetragen haben,² ist sie in den Universitäten und der Öffentlichkeit doch als weitgehend extern veranlasst erlebt worden. In deren Debatten wurde von der „autonomisierten“ Universität gesprochen. Ist diese durch das Passiv, also die Leideform, geprägte Redeweise lediglich Ausdruck einer allgemeinen kulturellen Befindlichkeit, in der sich über Jahrhunderte hinweg erworbene Erfahrungen mit dem Habsburger Absolutismus spiegeln, oder lassen sich hierfür spezi-

¹ Auf der Homepage des Bundesministeriums für Wissenschaft und Kultur wurden während des gesamten Reformprozesses die wichtigsten Dokumente unter der Adresse „www.weltklasse-uni.at“ dokumentiert.

² Vgl. Stefan Titscher, Georg Winckler (Hg.), *Universitäten im Wettbewerb, Zur Neugestaltung der österreichischen Universitäten*, München und Mering 2000, wo die wichtigsten Gutachten veröffentlicht sind, die eine die Ministeriumsarbeiten vorbereitende Arbeitsgruppe der Rektorenkonferenz in Auftrag gegeben hatte. Erste Beurteilungen des Gesetzes sind gesammelt in Stefan Titscher, Sigurd Höllinger (Hg.), *Hochschulreform in Europa – konkret. Österreichs Universitäten auf dem Weg vom Gesetz zur Realität*, Opladen 2003.

fische Gründe aus dem Reformprozess selbst angeben?³ Der nachfolgende Beitrag zeichnet die wichtigsten Entwicklungslinien der österreichischen Universitätsreform nach und wird diese Ausgangsfrage am Ende resümierend wieder aufnehmen.⁴

Die organisatorische Grundstruktur der österreichischen Universität war bis weit in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts durch den klassischen Dualismus gekennzeichnet zwischen

- den Ordinarien als den wichtigsten Entscheidungsträgern in Forschung und Lehre („Wissenschaftsfreiheit“) und
- dem Wiener Wissenschaftsministerium als dem zentralen Entscheidungsträger in Personal-, Organisations- und Budgetangelegenheiten („Auftragsverwaltung“).

Diese Struktur geht weitgehend auf die Humboldt'sche Universitätsreform zu Beginn des 19. Jahrhunderts zurück. So lange die Universität zahlenmäßig kleine Eliten für die zukünftigen Führungspositionen in Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft ausbildete und deshalb auch selbst überschaubar blieb, war sie für die Entwicklung der Wissenschaft und der Universität hochgradig funktional. Sie ermöglichte eine Arbeitsteilung, in der idealerweise eine aufgeklärte, wissenschaftsfreundliche Bürokratie mit ihren Entscheidungen über Organisation, Personal und Budget optimale Rahmenbedingungen für die Professoren⁵ schuf („Kulturstaat“). Da diese auf Gebieten tätig werden sollten, für die sie selber die Experten waren, mussten sie sorgfältig (durch den Kulturstaat) ausgesucht werden, verfügten dann aber individuell über alle Freiheiten in Forschung und Lehre. Das Zahlungsmittel, mit dem ein solches System am Laufen gehalten wird, wird ex ante vergeben und heißt Vertrauen. In diesem Punkt, der in der heutigen Organisationstheorie der Universität unter den Stichworten Wissensorganisation, Expertenorganisation, professionelle Bürokratie, loosely coupled system u. a. geführt wird, ist es auch heute noch hochmodern.

³ Vgl. hierzu auch Sigrun Nickel, Erduldete Transformation? Hochschulentwicklung als Spielball der Politik. In: die hochschule, 2002, S. 101–112.

⁴ Die in den Tabellen verwendeten statistischen Angaben sind weitgehend der OECD Publikation „Education at a Glance (Bildung auf einen Blick), 2002“ und den vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (bmbwk), Wien herausgegebenen Publikationen „Hochschulbericht 2002, Band 1 und 2“ sowie „Statistisches Taschenbuch 2002“ entnommen.

⁵ Redaktionelle Anmerkung: Im Interesse besserer Lesbarkeit wird auf die Verwendung von Doppelformen verzichtet. Mit allen im Text verwendeten Personenbezeichnungen sind stets beide Geschlechter gemeint.

Spätestens bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts jedoch waren die Spezialisierung und Differenzierung der Wissenschaften, ihre wirtschaftliche Relevanz im Zeitalter der Industrialisierung, die davon ausgehende Notwendigkeit der Planung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts sowie der Trend zur „Massenuniversität“ so weit vorangeschritten, dass die Staatsverwaltung mit der traditionellen Steuerung und ihrer Rollenteilung überfordert war. Sollte die „Bildungskatastrophe“ vermieden werden, würden „mehr Geld“ und – so die Logik aller heutigen Ansätze in der Hochschulpolitik – die Verlagerung von Aufgaben, Entscheidungskompetenzen und Verantwortung vom Staat auf die Universität selbst, verbunden mit einer stärkeren Ergebniskontrolle (ex post), erforderlich. Die Universitäten mussten hierzu nicht nur ein professionelles Management aufbauen, sondern zunächst – über die tradierte individuelle Autonomie hinaus – ein Selbstverständnis von „korporativer Autonomie“ entwickeln. Im Gegensatz zur schweizerischen und mit einiger Verzögerung auch zur deutschen Universitätspolitik, die schon Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre eine stärkere Dezentralisierung vorgenommen hatten, hat die österreichische Politik jedoch lediglich zusätzliche Universitäten gegründet, im Jahr 1975 die „Gruppenuniversität“ eingeführt und bis in die 90er Jahre an der zentralen Steuerung durch das Ministerium festgehalten:

- Personalstellen und Budgetmittel wurden nicht der Universität, sondern (den häufig mit Instituten identischen) Lehrkanzeln auf Grund direkter Verhandlungen zugewiesen.
- Berufungen wurden durch den Minister auf Grund von Vorschlägen der Berufungskommissionen ohne Befassung der Fakultät oder der Universität vorgenommen.
- Die Binnenorganisation der Universitäten in namentlich aufgeführten Fakultäten war im Gesetz selbst (UOG 75) vorgeschrieben.

Ein Bewusstsein von der Universität als Organisation konnte als Voraussetzung „korporativer Autonomie“ so nicht entstehen. Der identitätsstiftende Ort ist der Lehrstuhl, der häufig mit dem Institut identisch ist, allenfalls noch die Fakultät, nicht aber die Universität. Insgesamt hat die unveränderte Aufrechterhaltung dieser tradierten Struktur die traditionell hohe Leistungsfähigkeit der österreichischen Universität geschwächt. Die Studierendenzahlen sind zwar scheinbar hoch. Infolge des politischen Tabus des „freien Hochschulzugangs“ gibt es, unabhängig von der Anzahl der zur Verfügung stehenden Studienplätze, keine Zulassungsbeschränkungen und insbesondere in den Doktoratsstudiengängen hohe Zahlen von Schein-Inskribenten. Die Folge besteht jedoch in hohen drop-out-Quoten, langen Verweildauern, einer geringen Akademikerquote und einem im internationalen Vergleich hohen Mitteleinsatz des Staates (vgl. *Tabelle 1*).

Tabelle 1: Kennzahlen des österreichischen Universitätssystems, verglichen mit dem OECD-Durchschnitt

| | Österreich | OECD-Durchschnitt | Quelle |
|---|------------|-------------------|--|
| Ordentl. Studierende an Universitäten (ohne Kunstuniv.) (2000/1) | 221.505 | | Statistisches Taschenbuch 2002, Tab. 1.6 |
| Drop-out-Rate (2000) | 41 % | 30 % | Education at a Glance 2002, Tab. A 2.2 |
| Durchschnittliche Studiendauer an Universitäten in Jahren (1999) | 7,4 | 4,8 | Education at a Glance 2002, Tab. B 1.3 |
| Akademikeranteil, gemessen an der Erwerbsbevölkerung (25–64 Jahre) | 8 % | 17 % | Education at a Glance 2002, Tab. A 3.1b |
| Kumulierte Ausgaben pro Studierenden über die durchschnittliche Studiendauer (1999) | 77.248 \$ | 50.511 \$ | Education at a Glance 2002, Tab. B 1.3 |

2 Modernisierung Phase 1: Das UOG 1993

In der deutschen Öffentlichkeit bestand wegen dieses „Zurückbleibens“ ein eher betüliches Bild von der österreichischen Hochschullandschaft. Es war weitgehend durch Magnifizenzen, Universitätsbälle und den Dr. Graz bestimmt. Dieses Klischee verdeckte jedoch eine Realität, die – als Reaktion auf diese Defizite – seit Mitte der 90er Jahre durch eine intensive Hochschulmodernisierung gekennzeichnet ist. Ein erster Modernisierungsschub erfolgte durch ein neues Organisationsgesetz im Jahr 1993 (UOG 93), das jedoch in dem überwiegenden Teil des Hochschulsektors, nämlich den drei klassischen Volluniversitäten Wien, Innsbruck und Graz, die rd. 60% der österreichischen Studienplätze anbieten, erst in der zweiten Jahreshälfte 1999 implementiert worden ist. Es räumt den Universitäten *größere* Autonomie ein und schafft neue Leitungs- und Entscheidungsstrukturen. Zugleich stellt es sie damit erstmals vor die Aufgabe, die neu gewonnenen Freiräume selbstbestimmt auszufüllen und ein neues Organisationsverständnis mit folgenden Elementen zu entwickeln:

- Einführung hauptamtlicher Rektoren ähnlich der Präsidialverfassung sowie eine teamartige Universitätsleitung mit mehreren Vizerektoren mit eigener Ressortzuständigkeit;
- Unterstellung des leitenden Verwaltungsbeamten (Universitätsdirektor) unter den Rektor (nicht mehr unter das Ministerium);

- strikte Trennung zwischen den „legislativen“ Befugnissen der Kollegialorgane und den „exekutiven“ Befugnissen der „Monokraten“, die lediglich Mitglieder ohne Stimmrecht in den Senaten und Fakultätskollegien sind;
- Führung von Berufungsverhandlungen und Auswahlentscheidungen aus der Vorschlagsliste der Berufungskommissionen durch den Rektor;
- Einführung von Studiendekanen, die allerdings keinen Einfluss auf die Studienkommissionen haben;
- größere Flexibilität und kaskadenartige Zuweisung (Universität-Fakultät-Institut) des Budgets, das jedoch weiterhin in einzelne Titelgruppen unterteilt ist. Die Einführung eines echten Globalbudgets scheitert an dem Widerstand des Finanzministeriums.

Die Reform zielt zwar auf die Stärkung der Universität als Organisation; im Bewusstsein der Universitätsangehörigen bleibt aber zunächst die Instituts- oder Fakultätssebene identitätsbestimmend. Denn der Zeitraum, in dem diese neue Autonomie seit Ende 1999 hätte angeeignet werden können, ist zu kurz, um zu einer neuen Kultur von Selbststeuerung zu kommen. Schon im Jahr 1999 wurden unter dem Stichwort „Vollrechtsfähigkeit“ Überlegungen für eine erneute Reform angestellt, die das UOG 1993 tendenziell entwerteten und ihm seine Gestaltungskraft nahmen.

Begleitende Veränderungsschübe in dieser ersten Modernisierungsphase sind:

- Die Einführung und der Ausbau von Fachhochschulen (*vgl. Tabelle 2*). Sie werden überwiegend durch die Länder und wirtschaftsnahe Organisationen als GmbH eingerichtet, die sich als Standorte profilieren wollen und die Grundstücke und Gebäude zur Verfügung stellen. Die Betriebskosten werden in einem neuartigen „Preismodell“ zu rd. 90% durch den Bund finanziert, der pro Studienplatz rd. 6.400 Euro an die Trägergesellschaft zahlt. Die Studienplätze sind (anders als bei den Universitäten) durch einen Numerus clausus limitiert und werden über ein Auswahlverfahren vergeben. Die Zahlen belegen einen rasanten Ausbau des Fachhochschulsektors, der mittlerweile fast ein Viertel der Studienanfängerplätze des österreichischen Hochschulsektors anbietet. Nachdem über Jahre hinweg die Anzahl der Bewerbungen zwischen zwei- und dreimal so hoch wie die der Plätze war, scheint die Attraktivität der Studienangebote mittlerweile wieder etwas zurückzugehen. Nach jüngsten Presseberichten konnten im Studienjahr 2002/03 erstmals in erheblichem Umfang Anfängerplätze nicht besetzt werden.
- Die Gründung privater Universitäten. Es handelt sich zunächst überwiegend um reine Management(fach)hochschulen ohne eigene Forschung, mittlerweile aber auch um

andere Hochschultypen, u. a. eine Medizinische Universität. Bisher gibt es fünf private Hochschulen mit jeweils höchstens 400 Studierenden. Auch hinter dieser „Gründungswelle“ stehen zum Teil Bundesländer, die damit ihren Standort stärken wollen. Das Gesetz über die Privatuniversitäten verbietet nämlich nur die Finanzierung durch den Bund, nicht aber durch die Länder.

Zukunftsweisend ist, dass die Entscheidung über die „Zulassung“ von Fachhochschulen und Privatuniversitäten nicht mehr durch das Ministerium, sondern durch Akkreditierungsräte erfolgt. Begutachtet werden wissenschaftliche Qualität und Finanzierungskonzept, nicht aber die bildungspolitische Nützlichkeit der Neugründung.

Tabelle 2: Kennzahlen der Fachhochschulen in Österreich: Studierendenzahlen

| Jahr | 1994/1995 | 1995/1996 | 1996/1997 | 1997/1998 | 1998/1999 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Studienplätze | 708 | 1.960 | 3.986 | 6.369 | 8.490 |
| Anfängerstudienplätze | 708 | 1.252 | 2.026 | 2.383 | 2.829 |

| Jahr | 1999/2000 | 2000/2001 | 2001/2002 | 2002/2003 | 2003/2004 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Studienplätze | 10.450 | 12.172 | 14.760 | 18.203 | 21.075 |
| Anfängerstudienplätze | 3.212 | 3.748 | 5.106 | 6.465 | 7.315 |

Quelle: <http://www.fhr.ac.at/>

3 Modernisierung Phase 2: Die Vollrechtsfähigkeit der Universitäten

Nach dem Regierungsantritt der ÖVP/FPÖ-Koalition im Herbst 1999 begann die zweite Phase des Modernisierungsprozesses der Universitäten. Sie ist durch eine weitere Radikalisierung gekennzeichnet, die allerdings (mit Ausnahme der Studiengebühren) ähnlich auch schon in dem fertig ausgehandelten (und in letzter Sekunde gescheiterten) Regierungsprogramm von SPÖ und ÖVP vorgesehen war. Im Jahr 2001 wurden wirksam:

- die Einführung eines neuen Dienstrechts mit vier Beschäftigungskategorien, das – auch für Professuren – keine Verbeamtungen mehr vorsieht (Säule 1: Stellen zur Promotionsförderung; Säule 2: Universitätsassistenturen; Säule 3: Zeitlich befristete Professuren, die nach Entscheidung der Universität mit Tenure-Option ausgestattet sein können; Säule 4: Unbefristete Professuren). Dadurch wird das bisherige Lauf-

bahn- oder Karrieremodell abgelöst, das nach Promotion und Habilitation (säquivalent) unbefristete beamtenrechtliche Ernennungen („Definitivstellung“) auf Mittelbaustellen und die Verleihung des Titels „a.o. Univ.-Prof.“ vorsah. Diese Konstruktion hatte dazu geführt, dass sukzessive weite Bereiche der Nachwuchsstellen dauerhaft besetzt waren und für die nachfolgende Generation nicht mehr zur Verfügung standen, da der anfänglich noch bestehende Ausweg der Schaffung neuer Stellen infolge der Krise der öffentlichen Haushalte bald verstopft war (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Personal an Universitäten in Vollzeitäquivalenten (Stand 2002)

| Kategorie | Zahl |
|--|---------|
| Professoren | 2.055,6 |
| Dozenten und Assistenten (Mittelbau) | 8.675,3 |
| Nichtwissenschaftliches Personal | 8.313,3 |
| Quelle: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (bmbwk), Statistisches Taschenbuch 2002, Wien | |

- die Einführung von Studienbeiträgen für alle Studierenden in Höhe von 363,36 Euro pro Semester. Dieser Paradigmenwechsel führte zu einem Rückgang in der Anzahl der Studierenden von 2000 auf 2001 um knapp 20%, von denen allerdings eine erhebliche Anzahl nur formal inskribiert gewesen sein dürfte. Die größten Einbrüche sind bei den Doktoratsstudien zu verzeichnen.
- Bedenklich ist der Rückgang bei der Anzahl der Studienanfänger um 16%, der allerdings 2002 in nicht unerheblichem Ausmaß wieder aufgefangen werden konnte⁶ (vgl. Tabelle 4). Als Ausdruck der fortbestehenden zentralistischen Tradition werden die Einnahmen zunächst noch nicht den Universitäten, sondern dem Staatshaushalt zugeführt. Ungefähr die Hälfte verbleibt im Staatshaushalt, die andere Hälfte wird über eine zentrale Kommission des Ministeriums auf Grund von Projektanträgen an die Universitäten weiterverteilt.

⁶ Erste Analysen der Auswirkungen, die die Einführung der Studienbeiträge auf den Hochschulzugang nach sich gezogen hat, finden sich mit weiterführenden Hinweisen auf empirische Untersuchungen (Kolland u.a., Pechar u.a.) im Hochschulbericht 2002, Band 1, S. 139 ff., 150 ff.

Tabelle 4: In- und ausländische ordentliche Studierende an Universitäten (ohne Kunstuniversitäten) in Österreich (jeweils Wintersemester)

| | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Erstzugelassene | 9.229 | 16.559 | 22.487 | 24.106 | 26.023 | 22.310 | 24.811 |
| Studierende | 51.276 | 110.516 | 186.607 | 213.525 | 221.505 | 176.724 | 179.966 |

Quelle: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (bmbwk) (2002), Hochschulbericht 2002, Band 2, S. 160 f., S. 174 f. und mündliche Auskünfte bmbwk, Abt. VII/9

Das eigentliche Zentrum des Modernisierungsprogramms ist das im Juli 2002 verabschiedete Universitätsgesetz 2002, das zum 1. Januar 2004 „zu seiner vollen Wirksamkeit gelangt“, also implementiert sein muss. Sein entscheidender Dreh- und Angelpunkt ist die „Vollrechtsfähigkeit“ der Universitäten, die bisher „unselbstständige Einrichtungen des Bundes“ waren, jetzt aber „juristische Personen des öffentlichen Rechts“ und dadurch rechtlich selbstständig werden. Infolgedessen verfügen sie über eine Personal-, Budget- und Organisationsautonomie.

- Personalautonomie: Die Universität wird selbst Arbeitgeberin ihrer Beschäftigten. Sie schließt über einen zu gründenden „Dachverband“ mit den Gewerkschaften Tarifverträge ab. Auf diese Weise entsteht ein weiteres Dienstrechtssystem, welches das im Jahr 2001 eingeführte Dienstrecht allmählich wieder ablöst. Die weiterhin im Amt befindlichen Beamten werden einem für jede Universität neu zu errichtenden „Amt der Universität“ zugeordnet, das durch den Rektor geleitet wird.
- Budgetautonomie: Die Universitäten erhalten echte Globalbudgets und führen ein kaufmännisches Rechnungswesen ein. Die Höhe des Budgets wird jedoch noch auf längere Zeit nach der bisherigen Verhandlungskultur zwischen der Universität und dem Wissenschaftsministerium festgelegt. Lediglich 20% sollen ab dem Jahr 2007 indikatorengesteuert vergeben werden. Die Studienbeiträge kommen allerdings ab 2004 der jeweiligen Universität direkt zugute, wodurch eine belastungsorientierte Finanzierung zumindest eingeleitet wird.
- Organisationsautonomie: Die zentralen Organe und Entscheidungskompetenzen der inneren Willensbildung sind mit dem Universitätsrat, dem Rektorat und dem Senat im Gesetz vorgegeben. Die Universitäten können jedoch ihre weitere Untergliederung in Fakultäten, Departments, Institute, Schools, Sektionen etc. und die Verteilung der Entscheidungskompetenzen auf die einzelnen Ebenen selbst bestimmen.

- Der *Universitätsrat* ist ein Organ mit weitreichenden strategischen Entscheidungskompetenzen (z.B. Wahl und Abberufung des Rektors auf Grund einer Dreierliste des Senats, Abschluss des Arbeitsvertrags und der Zielvereinbarung mit ihm, Wahl der Vizerektoren auf Vorschlag des Rektors) und Genehmigungsvorbehalten (z.B. des Entwicklungsplans, des Organisationsplans, der externen Leistungsvereinbarungen, der Wissensbilanz). Er besteht aus fünf, sieben oder neun universitätsexternen Mitgliedern, von denen zwei, drei oder vier durch die Bundesregierung und die anderen durch den Senat der Universität benannt werden. Diese einigen sich auf das fünfte, siebte oder neunte Mitglied.
 - Das *Rektorat* besteht aus dem Rektor und bis zu vier Vizerektoren. Es bereitet die wesentlichen Entscheidungsvorschläge für den Universitätsrat vor, bestellt die Leiter der Organisationseinheiten, schließt interne Zielvereinbarungen mit ihnen ab, entscheidet über die Budgetverteilung und verantwortet die Qualitätssicherung.
 - Der *Senat* trifft eigene Entscheidungen im Wesentlichen in Studienangelegenheiten, setzt Berufungs- und Habilitationskommissionen ein und kann zu den Vorschlägen des Rektorats gegenüber dem Universitätsrat Stellungnahmen abgeben. In ihm haben die Professoren eine Mehrheit.
- Als Kompensation für den Rückzug der Ministerialverwaltung auf eine reine Rechtsaufsicht werden den Universitäten verpflichtend der Aufbau eines internen Systems der Qualitätssicherung sowie Rechenschaftsberichte in Form einer Wissensbilanz vorgeschrieben.

4 Was gestaltet noch die Politik?

Durch die Vollrechtsfähigkeit der Universitäten verliert das Ministerium seine bisherigen Steuerungsmöglichkeiten. Die Frage ist, ob damit eine endgültige Abkehr von einer (kultur-) staatlich und somit politisch-parlamentarisch zu verantwortenden Steuerung des Hochschulbereichs zugunsten einer reinen Marktsteuerung einher geht, oder ob die überkommene Detailsteuerung durch die Ministerialverwaltung lediglich durch ein „neues Steuerungsmodell“ ersetzt wird. In der Theorie ist diese Frage geklärt: Das so genannte New Public Management sieht eine Steuerung über Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten vor. Danach verantwortet die Politik gesellschaftliche Wirkungen des Hochschulsystems in der Form strategischer Ziele (outcome), die zu entwickeln und vorzugeben sie legitimiert ist. Gemeinsam mit den Universitäten verhandelt und vereinbart sie Leistungen (output, services, Produkte), die zur Erreichung der strategischen Outcome-Ziele erforderlich sind. Schließlich verantworten die Univer-

sitäten autonom die Prozesse, mittels derer die vereinbarten Leistungen erstellt werden sollen, z. B. Lehre und Forschung als Kernprozesse, aber auch die internen Unterstützungsprozesse wie Personalentwicklung, Budgetierung, Organisationsentwicklung. Die Generierung politischer Ziele durch die Regierung und deren parlamentarische Verantwortung erfordert ein neues Denken auf Seiten der Politik und den Umbau der Ministerialverwaltung zu einem strategischen Planungszentrum. Ob – jenseits der inneren Organisation der Universität – auch diese Seite der Reform realisiert wird, lässt sich noch nicht abschätzen. Eine gewisse Skepsis scheint jedoch angebracht zu sein. Das Gesetz sieht z. B. vor, dass die Universitäten zunächst Wissensbilanzen erstellen, die ab 2007 die Basis für Leistungsverträge mit dem Staat darstellen. Beide Instrumente sind bottom-up in den Universitäten zu entwickeln, ohne dass ihnen politisch zu verantwortende Outcome-Ziele als Bezugspunkte vorgegeben wären.⁷ In Österreich kommt die Konstruktion der ausschließlich extern zusammengesetzten Universitätsräte hinzu, die nach den Vorgaben die Bundesregierung relativ stark „politisch“ besetzt werden. Erste Erfahrungen lassen vermuten, dass dies alles, entgegen der Theorie des New Public Management, auf eine Steuerung über die Auswahl von Personen anstatt von Sachzielen hinausläuft. Trifft dies zu, hätte man es weder mit einer politisch-parlamentarischen noch eine Marktsteuerung der Universitäten zu tun, sondern mit der Einflussnahme aus einem nicht greifbaren Raum persönlicher Beziehungsgeflechte. Die Universitätsräte würden dann im Wesentlichen als Alibi-Einrichtungen für das Versagen der Hochschulpolitik fungieren.⁸

5 Autonomisierung

Die Reform der Universitäten ist top-down gesteuert. Sie beruht nicht auf einer Evaluation des Organisationsgesetzes von 1993, das in den meisten Hochschulen erst 1999 umgesetzt worden ist. Damit ist zugunsten der raschen Änderung der Organisationsstrukturen eine Chance für Entwicklung und organisationales Lernen als Voraussetzung für die Herausbildung einer selbstbestimmten korporativen Autonomie erschwert. Öster-

⁷ Die Reihenfolge, nach der zunächst Produkte und Prozesse beschrieben werden und erst danach auf dieser Grundlage Ziele ausgehandelt werden sollen, ist eigentlich erstaunlich. Sie scheint jedoch kein österreichisches Spezifikum zu sein: Auch in Deutschland, z. B. der Freien und Hansestadt Hamburg, sind in den 90er Jahren zunächst „Produktberichte“ der Hochschulen eingeführt wurden, bevor später Ziel- und Leistungsvereinbarungen geschlossen wurden.

⁸ Vgl. dazu im Einzelnen Lothar Zechlin, No Public Management – Die österreichische Politik verabschiedet sich von der strategischen Steuerung ihrer Universitäten. In: zeitschrift für hochschulrecht, hochschulmanagement und hochschulpolitik: zfhr Heft 4/2002, S. 139–143.

reich wird zwar demnächst eine der modernsten Hochschulstrukturen in Europa haben. Diese werden jedoch innerhalb der Universitäten (noch) nicht getragen, geschweige denn gelebt. Ein Bewusstsein von der Universität als Organisation und eine Kultur dezentraler Selbststeuerung bzw. -verantwortung haben sich noch nicht entwickelt. Die österreichische Universität nennt sich deshalb mit Recht, jedenfalls vorerst, „autonomisiert“.

Die jahrhundertealte staatliche Steuerung der Universitäten über die Ministerialverwaltung entfällt künftig. Ob funktionale Äquivalente, etwa in der Form des Neuen Steuerungsmodells oder der wirkungsorientierten Verwaltungsführung über eine gewisse Modernisierungsrhetorik hinaus tatsächlich greifen werden, bleibt abzuwarten. Hier öffnet sich ein weites Feld für empirische Untersuchungen auf dem Gebiet der Hochschulforschung.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Lothar Zechlin
ehem. Rektor der Universität Graz
Rektor der Universität Duisburg-Essen
Forsthausweg 2
47057 Duisburg
E-mail: rektor@uni-duisburg.de