

Die Umgestaltung des österreichischen Universitätssystems nach Grundsätzen des New Public Managements aus der Perspektive eines Universitätsangehörigen

Das österreichische Universitätssystem wurde 2003, ausgelöst durch den Beschluss des international vielbeachteten Universitätsgesetzes 2002 (UG2002), zu einem brodelnden Labor, in dem neoliberale Dogmen und Methoden einem Praxistest unterzogen wurden. Es ist vor allem auch mit dem Ziel in Kraft gesetzt worden, nicht nur die Organisation der Universitäten selbst, sondern auch die politischen Steuerungsprozesse, die die Entwicklung der Universitäten determinieren, einem Paradigmenwechsel zu unterwerfen (III-104 d.B. (XXI. GP)). Der schmerzhafteste Transformationsprozess, der damals ausgelöst wurde, ist immer noch nicht abgeschlossen, eine belastbare Einschätzung der Auswirkungen wesentlicher Elemente der Reform ist mittlerweile möglich geworden. Die Vielgestaltigkeit und Komplexität der Materie erlaubt im Rahmen dieses Beitrages nicht mehr, als Leitlinien aufzuzeigen und eine genauere Untersuchung einiger entscheidender Mechanismen.

Das Österreichische Universitätssystem war nicht das erste Feld staatlichen Agierens, das durch Privatisierung bzw. Ausgliederung, die Einführung marktwirtschaftlicher (bzw. Simulation marktähnlicher) Strukturen, Deregulierung, und die Ablöse klassischer öffentlicher Verwaltung durch Elemente des New Public Management, „ausgewildert“ wurde. Die Größenordnung dieses Experimentes, die Rolle des Universitätssystems als einer der Lebensnerven einer hochdifferenzierten Industriegesellschaft, und die eigentümliche Qualität, die Universitäten als Ort wissenschaftlicher Forschung und Lehre von anderen Organisationen wie z.B. Energiekonzernen oder Telekommunikationsunternehmen unterscheidet, machte diesen Vorgang in besonderem Maße bedeutsam.

Einer stichwortartigen Darstellung der wichtigsten Elemente der Umgestaltung der österreichischen Universitäten, welche die Darstellung von Faulhammer/Hoffmann (2004) paraphrasiert, folgt eine knappe Erläuterung der wesentlichen Problemfelder, die während der Implementierung dieser Konzepte und in den Jahren danach zutage getreten sind.

Zentrale Elemente der Reform

Die Universitäten wurden in Körperschaften öffentlichen Rechts ausgegliedert, die vom Staat zu finanzieren sind, und der Rechtsaufsicht des Bundes unterliegen aber selbstständig wirtschaften und ihre Binnenorganisation weitgehend selbst gestalten können.

Die Universitäten erfüllen ihre Aufgaben im Rahmen von Leistungsvereinbarungen, die alle drei Jahre mit dem Bund abzuschließen sind, und einerseits die von der Universität zu erreichenden Ziele, andererseits die dafür zu Verfügung gestellten Mittel festlegen. Dafür erhalten sie ein Globalbudget.

Die Universitätsleitung schließt zur Umsetzung der Leistungsvereinbarungen so genannte Zielvereinbarungen mit den LeiterInnen untergeordneter Organisationseinheiten ab, die wiederum ähnliche Verträge mit den einzelnen MitarbeiterInnen eingehen.

Die Universitäten verwenden als Grundlage ihres ökonomischen Handelns nicht mehr die Kameralistik der öffentlichen Haushalte, sondern bilanzieren nach den Bestimmungen des Handelsgesetzbuches.

Ein Teil des Universitätsbudgets (20 Prozent) wird aufgrund der Entwicklung einer Reihe bestimmter „Output-orientierter“ Parameter durch mathematische Formeln festgelegt (Indikatorgesteuerte Budgets).

Im Gefüge der Universität wird ein neues Organ, der so genannte Universitätsrat, eingeführt, der dem Aufsichtsrat einer Kapitalgesellschaft nachgebildet ist. Er besteht aus Universitätsfremden Personen, die von einem Mitglied abgesehen, zu gleichen Teilen durch die Bundesregierung und die Universität bestellt werden.

Abgesehen vom Leitungsdreieck Rektorat-Universitätsrat-Rektorat wird die innere Organisation der Universitäten „verflüssigt“. Die Orte inneruniversitärer Demokratie werden zur Disposition gestellt, die Entscheidungsmacht über Ressourcen und Personalfragen bei Einzelpersonen konzen-

triert, und die hierarchische Pyramidenstruktur privater Unternehmungen wird zum primären Organisationsmodell.

Die Einführung von Studiengebühren zunächst in der Höhe von 5000 ATS (bzw. 10000 ATS für ausländische Studierende) pro Semester und Kopf erfolgte vor, und unabhängig vom Beschluss des Universitätsgesetzes und ist doch als integraler Bestandteil des Systems zu sehen. Die politische Entwicklungen und Debatten über diese Maßnahme verliefen weitgehend parallel zur jener über das Universitätsgesetz 2002.

Des Kaisers neue Kleider

Zentrale Instrumente und Mechanismen der Reform haben nie funktioniert und werden es nie tun. Während die Verfechter der Neuorganisation der Universitäten ebenso wie die politischen Entscheidungsträger dies nicht zugestehen oder nicht verstehen, haben die Universitätsleitungen sich mit diesem Faktum arrangiert oder gelernt, sogar von diesem Umstand zu profitieren. Dies sei hier am Beispiel der Wissensbilanzen und indikatorgesteuerten Budgets erläutert.

Die zentrale Aufgabe, die die Architekten des UG2002 zuallererst zu lösen hatten, bestand darin, das gesamte Universum wissenschaftlicher Forschung und Lehre, letztendlich all das, was an Österreichs vor sich ging, vollständig innerhalb marktwirtschaftlicher, kapitalistischer, und unternehmerischer Schemata neu zu interpretieren (vgl. Titscher 2004). Man wollte Universitäten als Unternehmen verstehen, die untereinander konkurrierend Waren und Dienstleistungen anbieten, für die ein Markt existiert, auf dem sie von den KonsumentInnen nachgefragt werden. Erst dadurch wurde die Umsetzung neoliberaler Rezepte und Management-Technologien möglich, da deren Terminologie keine Entitäten und Konzepte außerhalb betriebswirtschaftlicher Kategorien und Schubladen kennt. Diese Aufgabe wurde trotz jahrelanger Anstrengungen nur unbefriedigend gelöst, die bleibenden Unschärfen sind teilweise gewollt. Wenn man beispielsweise Forschungsergebnisse anwendungsferner Grundlagenforschung auch als Produkte einer Universität definiert, so stellt sich die Frage, auf welchem Markt sie angeboten werden, und wer der Kunde ist, der sie nachfragt. Wenn man sich auf die Betrachtungsweise einlässt, dass der Staat als Auftraggeber und Großkunde für ökonomisch nicht unmittelbar verwertbares Wissen auftritt, so hat man wenig gewonnen, da sich unmittelbar die ebenso ungelöste Frage der Bewertung solcher Forschungsergebnisse stellt. Die Kosten können hier kein Indikator sein: Wer wollte behaupten, dass klinische Forschung in der Medizin oder Forschung an Großgeräten in den Naturwissenschaften wertvoller wären als Erkenntnisse, die Geisteswissenschaftler unter Verbrauch viel geringerer Geldmittel zustande bringen. Versuche outputorientierter Bewertung greifen ebenso wenig: Das Zählen und Messen der Anzahl und Länge wissenschaftlicher Artikel oder bibliometrische Hilfsmittel wie Impact Points, die Auskunft darüber geben wie angesehen die Journale sind, in denen die Resultate publiziert wurden, können (bestenfalls!) ihre relative Bedeutsamkeit innerhalb der jeweiligen Disziplin, aber nicht ihren objektiven Wert für die Gesellschaft bestimmen helfen.

Der Versuch, Dinge und Sachverhalte, die sich betriebswirtschaftlicher Verwertungs- und Profitlogik entziehen, zur Ware zu erklären, zieht sich als Thema durch die gesamte

Reform. Die dabei auftauchenden Widersprüche und Schwierigkeiten wurden entweder ignoriert, oder unter einem technokratischen Apparat begraben, der vorgaukelt, was seriös nicht machbar ist, und die AkteurInnen zu letztlich wertlosem symbolischem Handeln zwingt. Dem eben angerissenen Problem wurde versucht beizukommen, indem man den Universitäten vorschreibt, eine so genannte Wissensbilanz zu legen, die Rechenschaft über das „intellektuelle Vermögen“ der Universität strukturiert in „Human-, Struktur-, und Beziehungskapital“ geben soll (§13 Abs. 6 UG2002). Diese unter enormem Aufwand kompilierten Berichte sollen als Grundlage für die Verhandlungen über die Leistungsvereinbarungen und als Steuerungsinstrument dienen. Tatsächlich handelt es sich um ebenso umfangreiche wie nichtsagende Werbebroschüren der Universitätsleitungen an denen sich nicht ablesen lässt, was in welcher Qualität an einer Universität geleistet wird. Der Rektor der Wirtschaftsuniversität Wien, Christoph Badelt meinte dazu: „[...] Schon diese Zusammenfassung der Prinzipien zeigt, dass eine naive Übertragung des Kontraktmanagements auf Universitäten nicht möglich ist. Ein Vertrag setzt stets die Definition eines „Produkts“ voraus. Nicht von ungefähr ist die Ergebnisorientierung das zentrale Element des New Public Management. Es besteht allerdings kein Zweifel daran, dass sowohl bei der Lehre als auch bei der Forschung eine objektive Outputmessung nicht oder nur mit großen Schwierigkeiten möglich ist. Aus der Sicht der Ökonomie wird dieses Problem noch durch das Vorliegen von asymmetrischer Information verstärkt, weil die Produzenten der Leistung (die Universitäten) viele Möglichkeiten haben, die wahre Qualität ihrer Leistungen zu verbergen. Asymmetrische Information ist jedoch stets ein Fall des Marktversagens, woraus sich Zweifel über die Anwendbarkeit des Kontraktmanagements auf Universitäten ableiten.“ Der geneigte Leser ist eingeladen, einen Blick in eine beliebige Wissensbilanz einer österreichischen Universität zu werfen, um sich davon zu überzeugen. Für die Verhandlung der Budgets bleiben weiter harte Daten wie die Kosten für Personal und Infrastruktur, geplante Bauvorhaben, oder Studierendenzahlen maßgeblich.

Ein ähnliches Schicksal teilen die indikatorgesteuerten Budgets: Da die den Universitäten insgesamt zu Verfügung stehende Summe durch die Budgetbegleitgesetze fixiert ist, ist das Instrument indikatorgesteuerter Budgets nur bedingt sinnvoll, da der perverse Effekt eintreten kann, dass eine Universität trotz Verbesserung in allen Indikatorenbereichen aufgrund relativer Verschiebungen weniger Budget erhält. Die derzeit geltende Verordnung zur Berechnung und Vergabe der formelgebundenen Budgets trägt diesem Umstand Rechnung, indem mathematische Formeln verwendet werden, die die Verschiebungen des Budgets umso mehr dämpfen, je weiter der an einer Universität gemessene Indikator von der durchschnittlichen Entwicklung desselben Indikators an den anderen Universitäten abweicht, was absurderweise eine mediokre Entwicklung geradezu belohnt (Formelbudget-Verordnung – FBV, BGBl. II Nr. 120/2006). Da man an der Deckelung des formelgebundenen Budgetanteils der Universitäten nichts ändern kann, wird die Indikatorgebundene Finanzierung der Universitäten zur Farce. In Gesprächen hochrangiger Beamter des Wissenschaftsministeriums mit VertreterInnen der österr. Hochschulinnen- und Hochschülerschaft über eine UG2002-Novelle stellten diese, wenige Monate bevor das Ende der Regierung unter Bundeskanzler Gusenbauer den Gesetzwerdungs-

prozess unterbrochen hat, eine stillschweigende Tilgung der indikatorgesteuerten Budgets in Aussicht. Die Aufrechterhaltung des Systems sei enorm aufwendig, die Auswirkungen auf die Budgets der Universitäten sei vernachlässigbar, so die Begründung für diesen Schritt.

Das Märchen von der Straffung der Verwaltung

Den Universitäten ist neben der oben erörterten Wissensbilanz mit der Erstellung von Leistungsbericht und Rechnungsabschluss, der Erhebung der Daten für die Berechnung des indikatorgesteuerten Budgetanteils und der Aufbereitung und Veröffentlichung der Ergebnisse der Evaluierungen noch eine Vielzahl weitere dem Berichtswesen zuzurechnende Verpflichtungen, auferlegt. Hier sind auch Vorhabensberichte – etwa der vom Rektorat zu erstellende Entwicklungsplan, mit dem Senat und Universitätsrat zu befassen sind, und dessen Erstellung gewaltige Ressourcen bindet – zu nennen (vgl. §22 Abs. 1 UG2002). Die schiefe Fülle der zu erstellenden Berichte und Statistiken – man denke an den Apparat der universitätsinternen Zielvereinbarungen – hat zu einer Aufblähung der Verwaltung an den Universitäten geführt, ohne dass dadurch eine qualitative Verbesserung der Informationslage für die EntscheidungsträgerInnen einhergeht. An der Universität Graz hat dies zum Aufbau einer eigenen Abteilung für Leistungs- und Qualitätsmanagement geführt, die federführend für die Erstellung dieser Berichte ist, aber tatsächlich auf die Ressourcen der gesamten Universitätsverwaltung zurückgreifen muss. Die zentrale Verwaltung der Forschungsgelder durch die Universitätsleitung und die von der Genehmigungspflicht bzw. Zustimmungspflicht des Rektors zu Forschungsprojekten (§26 in Verbindung mit §27 UG2002) hat beinahe alle Universitäten zum Aufbau von neuen Verwaltungsabteilungen geführt.

An der Universität Graz beispielsweise hat das mit diesen Agenden betraute Forschungsservice seinen Personalstand innerhalb weniger Jahre vervielfacht. Die Verpflichtung, nach den Bestimmungen des Handelsgesetzbuches zu bilanzieren, die Errichtung privatwirtschaftlicher Verträge mit den Bediensteten, und die den Universitäten aufgezwungene Einführung der Rechnungswesensoftware des Softwarekonzerns SAP haben den Aufbau von Verwaltungsgliederungen für Rechnungswesen, Controlling und Personalwesen notwendig gemacht, die den neuen Anforderungen gerecht werden. Die unübersichtlichen steuerrechtlichen Konsequenzen der Ausgliederung in Körperschaften öffentlichen Rechts, zahlreiche Haftungsfragen und die Gründung zahlreicher gewinnorientierter Kapitalgesellschaften die Forschungsergebnisse verwerten oder Weiterbildungsangebote verkaufen. Ebenso wie die Erstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse machten Beratungsleistungen durch Wirtschaftsprüfer und Anwaltskanzleien notwendig. Von dieser Verschiebung von Verwaltungsaufgaben vom Ministerium zu den Universitäten und der Fülle von neuen Aufgaben abgesehen, hat die Deregulierung im Bereich des Studienrechtes ebenfalls zu einer Ausweitung des Verwaltungsaufwandes geführt. Die Universitäten sind weitgehend frei darin, wie sie ihre Aufbauorganisation und ihre internen Ordnungsvorschriften gestalten. Diese Freiheit wird auch intensiv genutzt. Zum Beispiel sind die Erfordernisse, die ihre Binnenorganisation erfüllen müssen, bei den medizinischen Universitäten, die mit Krankenanstaltenbetreibern kooperieren müssen, völlig andere als bei den viel-

fältigen, ungleich größeren Volluniversitäten Wien, Graz, Innsbruck und Linz. Die vielbeschworene Autonomie der Universitäten manifestiert sich insbesondere in den studienrechtlichen Satzungsteilen und in der Konstruktion des für studienrechtliche Angelegenheiten in erster Instanz zuständigen monokratischen Organs (vgl. Sebök 2002, Kommentar zu §25 ff.) Hier offenbart das sich verstärkende Auseinanderdriften der Universitäten deutliche Nachteile für die Studierenden, die unvermittelt vor schwer zu lösende Probleme gestellt sind, die sich aus konfligierenden Bestimmungen verschiedener Universitäten ergeben. Die vier jeweils einen Steinwurf voneinander entfernten Universitäten am Standort Graz operieren nach studienrechtlichen Vorschriften, die bis auf den Rahmen, den das UG2002 vorgibt, völlig verschieden sind. Einige kleine Beispiele: An der Universität Graz dauert die Zulassungsfrist bis Ende Oktober, während an der medizinischen Universität Graz bereits am 2. Oktober die Nachfrist beginnt, in der der um 10% erhöhte Studienbeitrag für die Zulassung zu entrichten ist. Was an einer Universität ausreichender Grund für eine Beurlaubung vom Studium ist, gilt an der anderen noch lange nicht als solcher. An der technischen Universität kann man Prüfungen dreimal, an der Universität Graz viermal wiederholen, usf. Diese Unterschiede erschweren auch die Kooperation der Universitäten untereinander, etwa wenn gemeinsame Studien betrieben werden sollen. Der Einrichtung gemeinsamer Studien zwischen der technischen Universität Graz und der Karl-Franzens-Universität Graz gingen monatelange Verhandlungen voraus, um die studienrechtlichen Voraussetzungen abzuklären. Zahlreiche Probleme sind auch Jahre nach Einrichtung der ersten gemeinsamen Studiengänge nicht gelöst. Die Autonomie der Universitäten und ihre Steuerung über Zielvereinbarungen und Output kollidieren hier mit dem verständlichen Wunsch nach österreichweit gleichen studienrechtlichen Standards. Eine freiwillige Einigung der Universitäten auf den kleinsten gemeinsamen Nenner ist in diesem Falle natürlich auch nicht im Sinne der Studierenden.

Management by Objectives

Das Steuerungsmodell, das zum Herzstück der Umsetzung des New Public Managements im Universitätsbereich wurde, ist das sogenannte Management by Objectives (MBO) bzw. des Performance Contracting (PC) (Hagen, 2000). Obwohl die im politischen Raum als auch die in der einschlägigen Fachliteratur darüber geführte Diskussion ist von einer uneinheitlichen Terminologie und von unpräzisen Konzepten geprägt. Wesentliches Merkmal aller für das MBO an Universitäten in Verwendung befindlicher Definitionen scheint zu sein, dass die politischen und aufsichtsbehördlichen Instanzen nicht mehr direkt in die Universitäten eingreifen. Vielmehr beschränken sie sich darauf, Ziele für die Tätigkeit der Hochschulen zu formulieren sowie Methoden und Parameter festzulegen, mit denen der Grad der Zielerreichung gemessen werden soll. Es steht den Universitäten in Zukunft weitgehend frei, zu entscheiden, wie sie mit den ihnen zu Verfügung stehenden Ressourcen die vorgegebenen Ziele erreichen wollen. Über Leistungsvereinbarungen werden die bereitzustellenden Mittel und die Etappen auf dem Weg zu den Zielen vereinbart. Mit der Umstellung auf diese Steuerungsmethode geht die Einführung einer Vielfalt von Berichten und Datensammlungen und Vereinbarungen einher, die den EntscheidungsträgerInnen

der Universität selbst und den politischen Verantwortlichen außerhalb der Universität den Status anzeigen soll, in dem sich das gesamte System befindet, und in welche Richtung es sich bewegen soll. Soweit die elegante Theorie.

Scheinautonomie und das Leugnen politischer Verantwortung

Auf der makropolitischen Skala ist MBO sehr bequem für politische VerantwortungsträgerInnen. Sie können stets darauf pochen, dass die autonomen Universitäten selbst für die bestmögliche Erfüllung ihrer Aufgaben zu sorgen haben und dafür laut Leistungsvereinbarung ausreichende Mittel zu Verfügung gestellt bekommen. Wenn sie beispielsweise ihren Studierenden unzumutbare Ausbildungsbedingungen bieten, dann liegt es in der Verantwortung der Universitäten, solche Mißstände zu beseitigen. Die Universitäten sind weiterhin beinahe vollkommen abhängig von der Finanzierung durch die öffentliche Hand, die wie der Universitätsbericht 2008 zeigt, bei den meisten Hochschulen über weit über 80 Prozent der Budgetmittel ausmachen (der Rest setzt sich aus den – mittlerweile teilweise abgeschafften Studienbeiträgen, Forschungsmitteln aus öffentlichen Töpfen und Mitteln aus der Auftragsforschung zusammen). Die Leistungsvereinbarungen sind daher keine Verhandlungen zwischen einander gleichberechtigten Partnern, die Universitäten müssen sich dem politischen Willen des ressorzuständigen Ministers oder der Ministerin beugen. Ein Beispiel: Nach dem folgenschweren Urteil des EuGH aus dem Jahr 2005, das die bis dahin geltende Quotenregelung für Studierende aus dem EU-Raum aufhob, wurde den Universitäten freigestellt, in den Fächern Medizin, Betriebswirtschaft, Pharmazie und Psychologie Zugangsbeschränkungen einzuführen. Die Universitäten fürchteten großen Andrang durch deutsche Studienwerber, bekamen keine zusätzlichen Mittel, die Krise zu bewältigen und führten Beschränkungen ein. Die Beschränkungen wurden auch in Fächern aufrechterhalten, in denen der befürchtete Ansturm ausländischer Studierender ausblieb. Der zuständige Minister Hahn hätte dem Druck zur Abschaffung der überflüssigen Studienplatzbewirtschaftung nachgeben müssen, konnte sich aber unter Hinweis auf die Autonomie der Universitäten dieser Diskussion entziehen. In der Ägide seiner Amtsvorgängerin konnte man durch Budgetreduktion, das Wirken der kalten Progression oder die Anreizsysteme, bei denen Drittmittel durch die öffentliche Hand vervielfacht wurden, die Universitäten dazu drängen, sich verstärkt anwendungsnahe Forschung zuzuwenden und als verlängerte Werkbank der heimischen Industrie zu agieren. Der Status als Aufsichtsbehörde und nicht zuletzt das in Österreich weit verbreitete Phänomen des vorauseilenden Gehorsams gibt dem Wissenschaftsministerium darüberhinaus auch weiterhin Einfluß in Detailfragen – bis hin zu einzelnen Personalentscheidungen.

Leistungs- und Zielvereinbarungen ohne transparente Debatte

Zwar bereitet sich das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur und die Managementkaste der Universitäten mit Hochdruck auf die Leistungsvereinbarungen vor, die jeweils im letzten Jahr der dreijährigen Budgetperiode der Universitäten geschlossen werden, aber auf beiden Seiten

verläuft dieser Prozess klandestin, hinter verschlossenen Türen. Wohin die Reise geht, wissen weder die gewählten VertreterInnen im Parlament, die die Universitäten steuern und ihren gesellschaftlichen Auftrag formulieren sollen, noch das Gros der jeweiligen Universitätsangehörigen. Durch die weitgehende Eliminierung der kollegialen Verwaltung der Universität und die Konzentration der Entscheidungsbefugnis auf wenige wurde die zuvor bestehende inneruniversitäre Öffentlichkeit, die die Arena für die Diskussion von Richtungsentscheidungen an der Universität oder einer ihrer Teilgliederungen war, beseitigt. Manche Universitäten waren besser als andere in der Lage, diesen inneruniversitären Diskurs aufrecht zu erhalten. An vielen Universitäten finden lautstarke Auseinandersetzungen über Universitätsentwicklung statt, die aber keinen Eingang in die Entwicklungspläne finden, da das Management vorausgelaufen ist und Tatsachen schafft, ohne das Ergebnis der Diskussion abzuwarten oder anzuerkennen. Mancherorts werden Entscheidungen durch AutokratInnen nach Beratung mit einem kleinen Kreis von Einflüsterern getroffen, wobei sich dann im Stillen Partikularinteressen durchsetzen. Die Vorkommnisse rund um den Plan, Teile der Universität für Bodenkultur von Wien nach Tulln zu übersiedeln, ist ein Paradebeispiel für solche Prozesse. Selbst an der Universität Graz, wo partizipative Strukturen weitaus stärker als in Organisationplänen anderer Universitäten verankert sind, ist dieses Defizit spürbar.

Viel entscheidender sind, was das zukünftige Schicksal der Universitäten angeht, das Vakuum und die Konzeptlosigkeit, die in der österreichischen Parteienlandschaft und der in den Medien geführten Diskussion herrschen. Die Zukunft der tertiären Ausbildung an Universitäten und die wechselseitigen Aufgaben und Pflichten der österreichischen Gesellschaft und der Universitäten als eines ihrer wichtigsten Teilsysteme ist ungeklärt.

Der Universitätsrat

Die ursprüngliche Konzeption, dass der Universitätsrat als objektive Instanz die Entwicklung der Universität begleitet und gleichzeitig Aufgaben der früher dichter strukturierten Aufsicht durch das Bundesministerium übernimmt, entspricht nicht der Realität. Tatsächlich ist er nur eine schlechte Karrikatur des Aufsichtsrates einer Kapitalgesellschaft. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, dass Universitätsräte drastische Fehlentwicklungen oder Mißstände an ihrer Universität tolerieren und gleichzeitig risikoreiche Prestigeprojekte forcieren oder gutheißen, ohne auch nur annähernd die Implikationen, die diese für den Forschungs- und Lehrbetrieb mit sich bringen, überschauen zu können. Der Universitätsrat als Gremium hat sich nicht bewährt. Seine Mitglieder sind entweder schlecht informiert oder betreiben Klientelpolitik zu Gunsten ihrer Einflüsterinnen und Einflüsterer oder der ihnen nahe stehenden politischen Parteien und Institutionen. Unter den Mitgliedern der Universitätsräte finden sich nicht selten Manager einflussreicher Industriebetriebe und Konzerne, die diesen Einfluss auf universitäre Forschung und Lehre ungeniert nutzen, um die Universitäten zu verlängerten Werkbanken zu degradieren. An beinahe jeder Universität waren eine oder mehrere Vertreter der lokalen oder fachlich nahe stehenden Industrie und Wirtschaft im Universitätsrat mit Sitz und Stimme vertreten (an der Universität Linz der Chef des Raiffeisenkonzerns, an der Montanuniversität Leoben der Chef der Salinen Austria, an

der Technischen Universität Graz der Chef des größten Grazer Motorenentwicklers usw.) Wohl auch deswegen wurde in der aktuellen Novelle sogar von einem ÖVP-geführten Wissenschaftsministerium die Einführung einer Meldepflicht und Befangenheitsregelungen bei Geschäftsbeziehungen zwischen Universitäten und ihren Universitätsräten für notwendig erachtet.

Die Bestimmungen, die ausschließen, dass Politikerinnen und Politiker als Mitglieder im Universitätsrat tätig werden, waren erfahrungsgemäß vollkommen unzureichend, um den Zweck zu erreichen, politische und wirtschaftliche Einflussnahme auf die autonomen Universitäten zu unterbinden.

Tatsächlich ist die inneruniversitäre Machtverteilung eine der zentralen Fragen, die zu lösen wäre. Im Vorfeld der heuer rasch vor der Sommerpause des Nationalrates beschlossenen Universitätsreform rückte das Leitungsdreieck in den Mittelpunkt der Diskussion. Bereits im ersten Anlauf für die Novellierung des Universitätsgesetzes, die Hahn auf den Weg bringen wollte, aber im Neuwahlgetöse 2008 unterging, war die Aufgabenteilung zwischen diesen Organen Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen. Die RektorInnen wünschten sich eine weitere Aushöhlung der letzten verbliebenen demokratischen Elemente der universitären Selbstverwaltung und zogen dabei an einem Strang mit der Industriellenvereinigung (IV), die am 31. Jänner 2008 mit gewaltigem Getöse ihre Vorstellungen im Rahmen ihres Papiers „Hochschulen für die Zukunft“ deponierte, wobei diese vor allem auf eine Stärkung des Universitätsrates drängte, was wenig verwundert angesichts der Tatsache, dass sich unter unter den Mitgliedern der Universitätsräte nicht selten die Manager einflussreicher Industriebetriebe und Konzerne finden, die diesen Einfluss auf universitäre Forschung und Lehre ungeniert nutzen, um die Universitäten zu verlängerten Werkbanken der Betriebe zu nutzen. Organisationsrechtlich ist die IV schnell mit guten Rezepten bei der Hand: Unter anderem soll die Wahl des Rektors bzw. der Rektorin alleine dem Universitätsrat überlassen werden und damit das Vorschlagsrecht des Senates fallen und seine wichtigste verbliebene Agenda, abgesehen von der Erlassung der Satzung, nämlich die Erstellung der Curricula, dem Rektorat zugeschlagen werden. Hahn beeilte sich schon zuvor zu versichern, dass er auch eine „straffere“ Universitätsleitung wolle und für eine Aufwertung der Universitätsräte und RektorInnen zu haben sei, während der damalige Wissenschaftssprecher der SPÖ, Josef Broukal daraufhin gegenüber der Wiener Zeitung am 10.01.2008 angab, „gegen eine völlige Beseitigung der Senate“ zu sein.

Soweit kam es schlussendlich doch nicht. Zwar musste der Senat, das letzte demokratisch legitimierte entscheidungsbefugte Organ, in dem alle Gruppen von Universitätsangehörigen vertreten sind, ordentlich Federn lassen, „beseitigt“ wurde er keineswegs. Dem Rektorat wurde die Einrichtung und Auflassung von Studien beziehungsweise die Untersagung von Änderungen bei Curricula zugestanden, was ein massiver Eingriff in die Kompetenzen des Senates bedeutet, der zuvor die alleinige Hoheit über die Ausgestaltung des Lehrbetriebes an den Universitäten hatte. Dass der Senat die Satzung nur mehr auf Vorschlag des Rektorates ändern kann, ist ebenfalls neu, diese Änderung entspricht aber sowohl der geltenden Rechtslehre als auch der Praxis an vielen Universitäten. Die Zusammensetzung und Größe der Senate wurde ebenfalls modifiziert: statt früher 12 bis 24 Mitglieder, von denen mindestens ein Viertel Studierende waren, sind nun in Zukunft entweder 18 oder 26 Mitglieder

zulässig, wobei der Anteil der Studierenden in der Selbstverwaltung weiter sinkt. Die augenfälligste Änderung betreffend die inneruniversitäre Machtverteilung betraf die Neuregelung der RektorInnenbestellung. Nachdem in den vergangenen Jahren die Rektorenbestellungen an mehreren Universitäten (Meduni Innsbruck, Universität für Bodenkultur, medizinische Universität Graz usw.) in veritable Skandale ausarteten, die teilweise in gerichtlichen Auseinandersetzungen mündeten, bestand ein starker Reformdruck. Die Auseinandersetzungen um die Kür der obersten Universitätsmanager waren meist vom Aufeinanderprallen des Universitätsrates und Senates der jeweiligen Universität geprägt. Während bisher der Senat einen Vorschlag aus den geeignetsten Kandidaten erstellte aus, denen der Universitätsrat dann wählen musste, wurde die dadurch entstehende Pattsituation zugunsten des Universitätsrates aufgelöst. Bisher waren die Ausschreibung des Rektorsposten dem Senat vorbehalten, in Zukunft kommt ihm lediglich ein aufschiebendes Veto gegen den Entwurf der Ausschreibung zu, den zu erstellen dem Universitätsrat vorbehalten ist. Eine typisch österreichischer Kompromiss ist die sogenannte Findungskommission, bestehend aus den Vorsitzenden von Senat und Universitätsrat, deren Aufgabe es sein soll, sich einvernehmlich auf die Suche nach geeigneten Rektorskandidatinnen zu machen und nicht verbindliche Vorschläge hierzu an den Senat machen darf. Weicht der Senat von Vorschlägen der Findungskommission ab, muss er das gegenüber dem Universitätsrat begründen. Wenn beide Organe mit qualifizierter Mehrheit dies wünschen ist in Zukunft die Verlängerung des Amtsinhabers ohne Ausschreibung des Postens möglich.

Die vielbeschworene „sozialdemokratische Handschrift“ in der hastig beschlossenen Novelle manifestiert sich in Frauenquoten von 40% im Rektorat, Universitätsrat und den KandidatInnenlisten für die Senatswahlen. Als zusätzliches Zuckerl erhalten die Betriebsräte Antragsrecht im Universitätsrat, insgesamt also eine magere Bilanz für die Hochschulpolitik der SPÖ.

In Summe brachte die Novellierung des Universitätsgesetzes 2009 – abgesehen von der Beseitigung – keinen wesentlichen Kurswechsel, sondern verschärfte die in der Stamfassung des Gesetzes bereits angelegten Tendenzen und ergänzte sie um barocke Absurditäten wie den neuen Bestellungsmodus für RektorInnen, deren Einführung nur vor dem Hintergrund einer langen österreichischen Tradition großkoalitionärer Kompromisse abseits jeder Vernunft verständlich werden.

Mangelnde Entscheidungsqualität

Einer der stärksten Kritikpunkte am bestehenden Gesetz ist der autokratische Organisationsaufbau, der Intransparenz, Klängelei, Verschwendung und Fehlentscheidungen geradezu herausfordert, indem er die Kontrolle über Geld und Personal in den Händen einiger weniger Einzelpersonen konzentriert, die den von ihren Entscheidungen Betroffenen keinerlei Rechenschaft schuldig sind. Während im UOG93, dem Vorgängergesetz einer monokratischen EntscheidungsträgerIn, immer ein Kollegialorgan, das von Lehrenden, Studierenden und allgemeinem Personal beschiedt wurde, gegenüberstand, sieht das UG2002 keine Mechanismen vor, die die Allmacht des Leiters bzw. der Leiterin eine Organisationseinheit ausbalancieren. Die Kollegialorgane nach UOG93 wählten die MonokratInnen,

konnten deren Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit aufheben, oder ihnen Aufträge erteilen, und beschlossenen das Budget der Organisationseinheit. Diese Entscheidungsstrukturen wurden von den VerfechterInnen der Reform als langsam und minderwertig denunziert. Es wurde darüber hinaus kritisiert, dass demokratische Entscheidungen durch mangelnde Verantwortlichkeit der AkteurInnen und durch das Prinzip gegenseitiger Schonung auf Kosten der Sache charakterisiert sei. In der Praxis zeigten sich deutlich Defizite monokratischer Entscheidungsstrukturen. Einzelpersonen, die Entscheidungen abseits strukturierter Debatten über ihre Grundlagen und Auswirkungen treffen, sind bei großer Leitungsspanne oder in sehr komplexen Systemen fast immer gezwungen aufgrund mangelhafter Informationslage zu entscheiden. Es war zu beobachten, dass sich rasch Einflussgruppen und Lobbys bildeten, die ihren privilegierten Zugang zu den MonokratInnen nutzten, um Entscheidungen zu ihren Gunsten, unter Umständen auf Kosten des Ganzen, zu erwirken. MonokratInnen bis hin zum Rektor einer Universität, so zeigte sich, können sich wesentlich schwerer gegen Druck externer Einfluss- und Lobbygruppen wehren. Die Entscheidungsgeschwindigkeit mag sich verbessert haben, eine höhere Entscheidungsqualität liegt im neuen System mit Sicherheit nicht vor.

Ein Blick zurück

Das UOG93, das Vorgängergesetz des geltenden UG2002, das wiederum eine gestraffte Version des UOG75 war, mit dem Herta Firnberg in der Ära Kreisky Österreichs Universitäten modernisiert und demokratisiert hatte, war nach vollkommen anderen Prinzipien konzipiert. Tragende Säule war dort, dass allen monokratischen EntscheidungsträgerInnen demokratisch legitimierte Gremien gegenüberstanden, in denen jede Gruppe von Universitätsangehörigen vertreten war. Diese Gremien gaben Richtlinien für die Amtsführung vor, konnten mit qualifizierter Mehrheit Entscheidungen der MonokratInnen aufheben, und beschlossenen Budgetvoranschlag und Stellenplan. Institutsvorstände, DekanInnen, RektorInnen wurden demokratisch gewählt, wobei die Wahl des Rektors durch eine an manchen Universitäten hunderte Mitglieder umfassende Universitätsversammlung vorgenommen wurde, in der AssistentInnen und Studierenden ebenso viele Stimmen zukamen wie den ProfessorInnen.

Im Vorfeld der heuer rasch vor der Sommerpause des Nationalrates beschlossenen Universitätsreform rückte das Leitungsdreieck in den Mittelpunkt der Diskussion. Bereits im ersten Anlauf für die Novellierung des Universitätsgesetzes, die Hahn auf den Weg bringen wollte, aber im Neuwahlgetöse 2008 unterging, war die Aufgabenteilung zwischen diesen Organen Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen.

Studiengebühren – ein Epilog?

Nach kurzer Debatte beschloss der Nationalrat am 24. September dieses Jahres gegen 23:13 Uhr eine Novelle des Universitätsgesetzes 2002 (UG2002), die einen umfangreichen Ausnahmenkatalog umfasste, der unter bestimmten Umständen die Rückerstattung bzw. den Erlass der so genannten Studiengebühren regelt.

Studierende der Fachhochschulen und der pädagogischen Akademien, ebenso wie außerordentliche Studierende

(beispielsweise Personen, die den zweiten Bildungsweg beschreiten und sich auf die Studienberechtigungsprüfung vorbereiten) wurden von der teilweisen Abschaffung der Studiengebühren erst gar nicht erfasst.

Die RektorInnen der österreichischen Universitäten haben den zu hohen administrativen Aufwand, der für die Verwaltung der Erlasstatbestände nötig ist, und die damit verbundenen Kosten kritisiert, die zu einer Verschwendung von Steuermitteln führen. Im Rahmen der Universitätenkonferenz haben sie sich aus diesem Grund noch am 2. Dezember 2008 öffentlich für eine totale Abschaffung der Studiengebühren eingesetzt. Noch am 5. Februar 2009 spricht Christa Schnabl, Vizerektorin der Uni Wien davon, dass „Das Bürokratiemonster noch nicht gebändigt ist“. Vor allem Fragen zur Refundierung von Studiengebühren seien „nach wie vor offen“, und sorgen an den Universitäten für „gravierende Rechts- und Finanzierungsunsicherheit“.

Die komplizierten Erlasstatbestände der Novelle haben in der Folge eine umfangreiche Novelle der Studienbeitragsverordnung, des Studienförderungsgesetzes (StudFG) – die allerdings nicht erfolgte – und zahlreiche Erlässe notwendig gemacht, um ihren Vollzug sicherzustellen. Die kürzlich erlassene Studienbeitragsverordnung (StubeiV 2004) führt skurrilerweise dazu, dass tausende sozial bedürftige Studierende, denen bisher die Studienbeiträge in Form des „Studienzuschusses“ der Studienbeihilfenbehörde zurückerstattet wurden, weder den Zuschuss noch einen Erlass der Studiengebühren in Anspruch nehmen können, obwohl sich an ihren Studienleistungen und ihrer sozialen Situation nichts geändert hat.

Die Studiengebühren an sich waren – wie beispielsweise die Studie von Kolland (2002) zeigte – ein Instrument sozialer Selektion, das kaum im zweistelligen Prozentbereich zum Universitätsbudget beigetragen hatte und überdies erst nach vorheriger Kürzung öffentlicher Mittel im selben Volumen eingeführt wurde. Zu ihnen zurückzukehren ist genauso unsinnig, wie den Studierenden die absurden Widersprüche der geltenden unausgegorenen Bestimmungen zuzumuten. Für die ersatzlose Abschaffung der Studiengebühren existiert trotzdem keine parlamentarische Mehrheit. Warum?

Niemals waren Studiengebühren nur eine verwaltungsrechtliche Maßnahme und die öffentliche Diskussion, die sie entfacht haben, immer mehr als eine Debatte über eine unter vielen Abgaben. Die Auseinandersetzung war schon bei ihrer Einführung geprägt von irrationalen Momenten, beginnend bei der willkürlichen Festsetzung des Betrages auf seinerzeit 5000 Schilling, die uns den Betrag von heutzutage 363,36 Euro bescherte. Immer war klar, dass die reaktionären Kräfte die Errichtung von Barrieren betreiben wollten, um die Angehörigen der besitzenden Klassen von der der Lohnabhängigen und Ausgebeuteten zu trennen. Gleichgültig wie sehr die Höhe des Betrages bagatellisiert, die Treffsicherheit des Stipendienwesens gelobt, oder wie oft die „gleichmacherischen“ Universitätsreformen der Kreisky-Jahre für gescheitert erklärt wurden (vgl. die exzellente Darstellung von Sturn/Wohlfahrt 2002), es war nicht zu verbergen: Die Sehnsucht nach jener Zeit, in der eine kleine abgeschlossene Funktionselite aus AkademikerInnen das Land zu treuen Händen für die schlichten und unwissenden Massen lenkte und verwaltete, war stets unter der dünnen Haut des Exzellenz und Elitengeschwafels spürbar. Umgekehrt war die allergische Reaktion und der Kampf aufgeklärter und fortschrittlicher Kräfte gegen die Studiengebühren immer auch eine Positionierung gegenüber einem

ganzen Gesellschaftsmodell, da die Studiengebühren zurecht immer als Teil und Krönung des Umbaus des Universitätssystems nach den Dogmen des New Public Management begriffen wurde. Tatsächlich haben die Konservativen mit ihrem repressiven und prohibitiven Gebührenmodell einen Teilerfolg erzielt, sind aber letztendlich gescheitert. Die soziale Struktur der Studierenden und deren Sozialverhalten haben sich geändert. Arbeiterkinder und Studierende aus unteren Einkommenschichten haben – trotz der (zögerlich!) als Alibi erfolgten Ausweitung des Stipendienwesens – in viel geringerem Ausmaß Zugang zu universitärer Bildung als vor Einführung der Gebühren. Sie werden nicht stark daran gehindert, ein Studium zu beginnen, werden aber durch suboptimale Studienbedingungen und den Zwang zur Berufstätigkeit gnadenlos von den Universitäten gedrängt, sobald in der zweiten Hälfte der Zwanziger abrupt alle Quellen für staatliche Förderungen, Beihilfen und Ermäßigungen versiegen. Die Generation, die jetzt studiert, wird auch durch ihre ökonomische Situation viel stärker als ihre unmittelbaren Vorgängergenerationen dazu gezwungen, klaglos zu funktionieren und (politische) Aktivitäten oder Lebensentwürfe zu unterlassen, die von der geforderten Norm abweichen. Geld- und Zeitmangel erweisen sich als versteckte aber effektive Mittel der staatlichen Kontrolle und Repression. „Augen zu und durch!“ ist das Lebensmotto ausgerechnet jenes gesellschaftlichen Milieus, dessen Paradigmen heute Anpassungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft sind, während es noch vor wenigen Jahrzehnten beispielsweise die Keimzelle des Aufbrechens der gesellschaftlichen Ordnung der Nachkriegszeit war. In Österreich blieb es aber stets bei

den 363,36 Euro. Durch die am Ende recht verschlissene, aber niemals ganz zum Erliegen gekommene Protestbewegung war eine sang- und klanglose Gebührenerhöhung oder Freigabe immer (knapp) außer Reichweite. Ein von Bundesminister Hahn verschickter Novellentwurf, der die Freigabe der Studiengebühren für ausländische Studierende vorsah und damit eine Vorverlegung der Frontlinie um ein gutes Stück bedeutet hätte, ging in den Neuwahlwirren unter. Das reaktionäre Projekt, universitäre Bildung Wenigen vorzubehalten, die dann Eliten bilden, in deren Händen sich gesellschaftliche und ökonomische Gestaltungs- und Entscheidungsmacht konzentrieren und sich selbst reproduzieren, ist damit nicht am Ende. Die nächsten Schlachten werden mit den neuen Waffen seiner BetreiberInnen, den Zugangsbeschränkungen („Zugangs-Beschränkungen für Masterstudien“ Die Presse 13.2.2006), geführt werden.

Resümee

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Ausgliederung der österreichischen Universitäten und ihre Neuordnung nach den Prinzipien des New Public Management zwar als vollkommen gescheitert anzusehen ist, aber entscheidende Fehlentwicklungen ausgelöst hat, und mit enormen Opportunitätskosten behaftet ist. Die Überlegenheit der neuen Steuermethode gegenüber der klassischen öffentlichen Verwaltung dieser Organisationen, die von den BefürworterInnen der Reform behauptet wurde, hat sich nicht manifestiert – und wird es auch nicht tun.

Literatur

(III-104 d.B. (XXI. GP). Parlamentarische Enquete betr. „Die Universitätsreform“ Stenographisches Protokoll.

Friedrich Faulhammer, Hans Peter Hoffmann: Aus fünf mach eins- Die Inhalte des Gesetzes, In: Die österreichische Universitätsreform, Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002, Wien 2004, S 124-134.

Stephan Titscher: Theoretische Grundlagen, Interpretationsvarianten und mögliche Auswirkungen des Universitätsgesetzes, In: Die österreichische Universitätsreform, Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002, Wien 2004, S 82.

Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002) sowie Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten und des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten der Künste idF: BGBl. I Nr. 134/2008.

Christoph Badelt: Kontraktmanagement in der öffentlichen Verwaltung und an Universitäten. Von den Erfolgen und Misserfolgen des New Public Management. Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft 20. – 21. 5. 2005 http://www.oefg.at/text/veranstaltungen/entwicklung/Beitrag_Badelt.pdf (Eingesehen am: 10.2.2009)

Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über das formel-

gebundene Budget der Universitäten (Formelbudget- Verordnung – FBV) StF: BGBl. II Nr. 120/2006.

J. Hagen: Universitäten zwischen Staat und Wirtschaft. New Public Management als Reformparadigma, In: Universitätsreform wohin? Beiträge zur Suche einer adäquaten Identität. ZSFHD 4/2000, S 24-35.

Martha Sebök: Universitätsgesetz 2002, Gesetzestext und Kommentar, Wien 2002.

Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung: Universitätsbericht 2008, S74 http://www.bmwf.gv.at/uploads/tx_bmwfcontent/Universitaetsbericht_2008.pdf (Eingesehen am 12.2.2009)

Industriellenvereinigung Österreichs: Hochschulen für die Zukunft, Wien 2008 http://www.iv-mitgliederservice.at/iv-all/publikationen/file_424.pdf (Eingesehen am 12.2.2009)

Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über Studienbeiträge (Studienbeitragsverordnung 2004 - StubeiV 2004) idF: BGBl. II Nr. 3/2009.

Franz Kolland, Auswirkungen der Einführung von Studienbeiträgen auf die Studienbeteiligung und das Studierverhalten. Wien 2002.

Richard Sturn, Gehrhard Wohlfahrt: „Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen“, Wien 2002.

Studieren statt blockieren!

Alle Menschen sind von Geburt an gleich, doch der gleiche Zugang zu Bildung wird ihnen oft verwehrt. Angebliche Geldmängel und ökonomische „Sachzwänge“ blockieren den Zugang zu Bildung und damit die Zukunft von uns allen.

Wir arbeiten am Abbau dieser Blockaden. Sei ein Teil davon!

