

Zentrales Hochschulwesen in einem Bundesstaat – das Beispiel Österreich

Jürgen Mittelstraß

Ich muss gestehen, dass ich mir hier ein wenig seltsam vorkomme. Vor genau einem Jahr, im Januar 2006, stand ich anlässlich des Bayerischen Hochschultags schon einmal an dieser Stelle. Damals habe ich über Neues aus dem Wissenschaftsland Bayern berichtet, heute, anlässlich des Hochschultags 2007, soll ich Vergleichbares mit einem Bericht aus dem Wissenschaftsland Österreich tun. Damals tat ich dies als Vorsitzender der Expertenkommission Wissenschaftsland Bayern 2020, heute als Vorsitzender des Österreichischen Wissenschaftsrats (in Vertretung einer Ministerin, die es nach gerade vollzogenem Regierungswechsel nicht mehr gibt, und eines Ministers, der in seinem neuen Amt noch nicht ganz angekommen ist). Also komme ich mir vor wie ein Wanderer zwischen zwei Welten, in diesem Falle Hochschulwelten, die allerdings, wie wir gleich sehen werden, manches gemeinsam haben, besser noch, und das ist das Gute, manches Gute gemeinsam haben.

Das hat allerdings nur bedingt etwas mit Föderalismus zu tun, d. h. mit dem Generalthema dieses Hochschultags. Zwar ist auch Österreich ein Bundesstaat, doch gehen hier die föderalen Uhren anders als in Deutschland, und auf die Idee, den Ländern allein die Zuständigkeit für das Hochschulwesen zu überlassen, käme dort niemand. Und das mit guten Gründen. Erlauben Sie mir daher auch, bevor ich mir den Hut des Österreichischen Wissenschaftsrats aufsetze, ein paar allgemeine Bemerkungen zur neuen deutschen Föderalismuswirklichkeit (aus meinem Herzen keine Mördergrube machend) – Herrn Staatsminister Goppel „zum Fraße“.

Die Ergebnisse der Föderalismusdebatte in Deutschland sind in meinen Augen enttäuschend (ich hoffe, das haben gestern auch andere gesagt), und diese Debatte verhiß für die deutsche Hochschule, speziell die deutsche Universität, von Anfang an nichts Gutes. Nicht genug, dass die deutsche Universität unter 16 verschiedene Hochschulgesetze fällt, sie hat nun auch noch den Bund als Förderer verloren. Sie ist zur reinen Ländersache geworden; selbst Artikel 74 Abs. 1 Nr. 13 des Grundgesetzes, der dem Bund in Form einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit eine Förderung der Hochschulforschung erlaubt, gilt nur noch für überregionale Vorhaben, wobei eine entsprechende Förderung

auch noch ausdrücklich von ‚Vereinbarungen‘ zwischen Bund und Ländern abhängig gemacht wird. Deutschland wird, so scheint es, zum bildungs- und wissenschaftspolitischen Absurdistan. Wann, so möchte man beten, hört endlich auf, dass deutsche Bildungspolitik zwar vollmundig von Europäisierung und Globalisierung spricht, aber unüberbietbar provinziell denkt? Und ist PISA nicht genug? Müssen wir jetzt auch noch alles tun, um gemeinsam zum Muster einer wahren Bildungsprovinz zu werden? Der Preis für eine Föderalismusreform, die diese Bezeichnung ohnehin nicht verdient, weil sie die deutsche Kleinstaaterei unangetastet lässt, ist zu hoch. Ich meine, sie ruiniert die Ressource der Zukunft, von der alle reden, um sie gleich wieder zu vergessen bzw. zu verschleudern: Wissen und Wissenschaft.

Dabei denke ich nicht an Bayern. Weil Bayern der ganze traurige Prozess im Grunde kaltlassen kann. Schließlich ist man ein starkes Hochschulland, zudem ein (zumindest neuerdings) reformfreudiges, das es in Teilen – zuletzt bestätigt durch die Ergebnisse der ersten Runde der Exzellenzinitiative – mit den Besten in der Welt aufnehmen kann. Deswegen mögen aus bayerischer Sicht die Föderalismusverhältnisse im Hochschulbereich auch anders aussehen als aus Bundessicht oder aus Sicht der armen Bundesvettern. Hier ist es mir schlicht unbegreiflich, wie sich Länder wie Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Sachsen-Anhalt und viele andere auf dieses Föderalismuskonzept einlassen konnten. Will man den eigenen Hochschulen die Lust am Untergang lehren oder sich gleich mit Amateurligaverhältnissen abfinden?

So viel zum Stichwort Föderalismusreform. Nun zu Österreich und dessen Umgang mit föderalen Verhältnissen und Zuständigkeiten im Hochschulbereich.

Nach dem österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz (Artikel 14) ist der Bund in allen Fragen der Gesetzgebung und des Vollzugs auf dem Gebiet des Schulwesens zuständig. Auch das Dienstrecht für Lehrer öffentlicher Pflichtschulen ist in der Gesetzgebung Bundessache, im Vollzug Landessache (Lehrer an den Pflichtschulen sind Landesbedienstete). Bei den weiterführenden und berufsbildenden Schulen (Bundesgymnasien, Handelsakademien etc.) herrscht in allen Bereichen Bundeskompetenz, auch im Dienstrecht. Das heißt, einfach ausgedrückt: Die Länder haben im Schulwesen nur eingeschränkte Mitsprachemöglichkeiten.

Auch bei den Hochschulen ist die Zuständigkeit des Bundes (in allen Fragen der Finanzierung, Gesetzgebung, des Dienstrechts etc.) eindeutig. Allerdings können die Länder im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung den Universitäten – der Zahl nach 21, darunter

drei Medizinische und sechs Künstlerische Universitäten – Mittel zukommen lassen, etwa in Form von Stiftungsprofessuren und Zuweisungen aus wissenschaftlichen Fonds. Umgekehrt besteht für den Bund das Verbot, Privatuniversitäten zu finanzieren, für die Länder nicht. Das sogenannte Universitätsakkreditierungsgesetz, das darüber entscheidet, welche Privatuniversitäten wo eingerichtet werden, ist allerdings wieder in Bundeskompetenz. Bei den derzeit elf Fachhochschulen (bei 18 Standorten und 194 Studiengängen), die in Österreich jüngeren Datums sind als in Deutschland, herrscht im Unterschied zu den Universitäten ein Mischsystem. So liegt die Studienplatzfinanzierung überwiegend beim Bund (90 Prozent der Kosten pro Studienplatz), während die Trägerschaft auch bei den Ländern liegen kann. Das Fachhochschulstudiengesetz fällt wiederum in die Kompetenz des Bundes. Auch die derzeit in allen Bundesländern außer dem Burgenland entstehenden Pädagogischen Hochschulen sind Bundessache.

Vergleicht man Österreich unter dem Gesichtspunkt der Hochschulzuständigkeit mit Deutschland, sind also die Unterschiede groß, vergleicht man mit Bayern (oder einem anderen hochschulreichen Bundesland), sind sie klein. Das gleiche gilt für die Probleme, die die Hochschulen und die Hochschulpolitik heute zu bewältigen haben. Dass dabei Länder in der Größenordnung Österreichs – und hier ist auch wieder der Vergleich mit Bayern erlaubt – im Wettbewerb der besten Hochschulen und der besten Hochschulsysteme mithalten können, zeigen im Übrigen im Europavergleich auch andere kleinere Länder wie Holland, Finnland und Schweden. Innerhalb des deutschen Hochschulsystems dürfte das neben Bayern derzeit nur auf Baden-Württemberg und Berlin (wenn in Berlin nur endlich eine gründliche Wissenschaftsreform stattfände) zutreffen.

Was das Stichwort Reform betrifft, so hat Österreich mit seinem Universitätsgesetz (UG) 2002 einen bedeutenden Schritt getan. Hier handelt es sich um die umfassendste Reform der österreichischen Universitäten seit 1849, der ersten Kodifikation eines Organisationsrechts für Universitäten (wenn man dabei nicht schon an die Stiftungsurkunde der Universität Wien aus dem Jahre 1365 denkt). Nach dem UG 2002 sind die Universitäten juristische Personen des öffentlichen Rechts (§ 4). Sie besitzen die volle Rechtsfähigkeit und verfügen als autonome Einrichtungen über eine umfassende Geschäftsfähigkeit, die es ihnen z. B. ermöglicht, im eigenen Namen und auf eigene Rechnung Geschäfte zu tätigen (auch im Bereich der Drittmittelforschung) und Verträge abzuschließen. Aufgaben sind, wie andernorts auch, Forschung und Lehre sowie die Entwicklung und Erschließung der Künste. Als Einrichtungen des Bundes werden sie durch den Bund garantiert und daher auch durch ihn finanziert. Festzuhalten ist, dass in Österreich die Rechtsfähigkeit nur den Universitäten selbst und nicht ihren – früher teilrechtsfähigen – Einrichtungen

zukommt. Die Universitäten unterliegen der Rechtsaufsicht des Bundes, erfüllen ihre Aufgaben aber weisungsfrei. Sie geben sich ihre Satzung im Rahmen der Gesetze (§ 7 Abs. 1 UOG 1993 und § 8 Abs. 1 KUOG).

Eine wesentliche, vielleicht die wesentlichste Änderung, die im UG 2002 gegenüber dem vorausgegangenen Universitätsorganisationsgesetz erfolgt ist, verbindet sich mit dem Begriff der Leistungsvereinbarung. Diese ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der zwischen den einzelnen Universitäten und dem Bund im Rahmen der Gesetze für jeweils drei Jahre abzuschließen ist (§ 13). Mit diesem Instrument regelt das UG 2002 die staatliche Finanzierung der Universitäten völlig neu. Sah das frühere Organisationsrecht noch bundesfinanzgesetzliche Budgetzuweisungen an die Universitäten vor, so erfolgt die Vergabe finanzieller Mittel jetzt nur noch über alle drei Jahre zu definierende Leistungen der Universität (20 Prozent des Budgets werden durch ein sogenanntes Formelbudget vergeben, § 12 Abs. 8 UG). Die zentrale Bedeutung der Leistungsvereinbarung – der in Bayern und in anderen Bundesländern Deutschlands neuerdings die (allerdings weniger weitreichende) Zielvereinbarung entspricht – liegt darin, die Budgetzuteilung an die Universitäten als leistungsorientiertes Steuerungselement einzusetzen, zugleich aber die universitäre Autonomie, um die es bei alledem in erster Linie geht, zu wahren.

Der Österreichische Wissenschaftsrat, der seine Existenz ebenfalls dem neuen Gesetz verdankt (§ 119) und der in beratender Funktion im Dreieck Universitäten – Ministerium – Parlament agiert, hat in diesem Zusammenhang zur Durchführung von Leistungsvereinbarungen Prinzipien formuliert, zu deren wichtigsten die folgenden (zur Nachahmung empfohlenen) gehören:

- (1) Die Bindung der Leistungsvereinbarungsentwürfe an die Vorlage eines (belastbaren) Entwicklungsplans,
- (2) die Existenz von Vorleistungen, mit denen die Ernsthaftigkeit von Entwicklungsplan und Leistungsvereinbarungsentwurf dokumentiert wird,
- (3) der Bezug auf Ziele, nicht auf Maßnahmen,
- (4) die Existenz ausreichender Mittel, ohne die ein derartiges (aufwendiges) Verfahren seinen Sinn verliert,
- (5) in der Konsequenz der Verhandlungen und ihrer Ergebnisse die Existenz von Gewinnern und Verlierern.

Dabei hat sich in einer ersten, gerade abgeschlossenen Verhandlungsrunde wieder einmal gezeigt, dass aller Anfang schwer ist. So verdienten die meisten eingereichten Entwicklungspläne eben diese Bezeichnung nicht. Entweder handelte es sich um einfache Fortschreibungen der bisherigen Entwicklung oder um reine Wunschträume, geträumt ohne viel Kontakt zur (finanziellen) Wirklichkeit. Was man selbst im Sinne von Prioritäten- und Posterioritätensetzung, tun will (besser noch: womit man schon begonnen hat), blieb im Vagen oder fehlte ganz. Entsprechend schwach fiel in diesen Fällen die Verbindung zwischen Entwicklungsplan und Leistungsvereinbarungsentwurf aus (wenn überhaupt in einem ernsthaften Sinne vorhanden). Was im Sinne einer zukunftsfähigen Schwerpunkt- und Profilbildung als zwei Seiten einer Medaille gedacht war – ausgewiesene Realisierungsschritte einer verbindlichen Universitätskonzeption –, präsentierte sich als eine Mischung von Fortschreibung und Wunschliste. Schließlich minderte der Umstand, dass für die erste Runde viel zu geringe Mittel zur Verfügung standen, die Bedeutung des Verfahrens erheblich. Das aus der Gesetzesperspektive den Leistungsvereinbarungen zukommende Gewicht wurde so nicht realisiert. Es wäre sicher lohnend, mit den genannten Prinzipien und diesen ersten Erfahrungen in der Hand, sich auch einmal deutsche Zielvereinbarungen, z. B. bayerische, anzusehen.

Der Grund, warum ich die Leistungsvereinbarung so betont habe, ist einerseits der, dass sich hier die Ernsthaftigkeit gewährter und wahrgenommener Autonomie bestätigen und bewähren muss (sonst bleibt ‚Autonomie‘ in der staatlichen und Universitätsrhetorik ein wohlfeiles Wort), dass sich hier aber auch – Stichwort Bund-Länder-Analogie – auf einmal die Länder in Österreich, obgleich nicht zuständig, als Mitspieler meldeten, d. h. einige Landeshauptleute (sprich Ministerpräsidenten) unsichtbar mit am Tisch saßen. Wo nicht nur (wie früher) zugewiesen, sondern verhandelt wird, erwacht auch das regionalpolitische Interesse – als Regionenfrage auch in Bayern (wie in allen Bundesländern) wohlbekannt. Das Ergebnis ist dann oft eine für ein Hochschulsystem insgesamt nicht förderliche Ineinsetzung von wissenschaftlichen und regionalen Bedürfnissen.

Im Übrigen geht die Autonomiekonzeption im Hochschulwesen in Österreich weiter als in Bayern (und anderen Bundesländern). So werden nach dem UG 2002 Berufungen und die Bestellung der Universitätsleitungen allein von der Universität durchgeführt. Zudem ist das Universitätspersonal kein Bundespersonal mehr, d. h., auch hier hat der Bund seine frühere Zuständigkeit verloren. Das wiederum könnte und sollte zu neuen Wettbewerbs- und Kooperationsstrukturen innerhalb des Systems führen. Auch die werden sich erst allmählich einstellen. Das System wird lernen, dass bei Abschied von der Idee der vollständigen Universität, die durch die moderne Wissenschaftsentwicklung erzwungen wird

und großen Universitäten schwerer, kleinen Universitäten leichter fällt, und unter den Bedingungen anhaltenden Ressourcenmangels Kooperation eine neue Bedeutung gewinnen wird und diese auch in der Wissenschaft ein Mittel ist, um den Wettbewerb mit Dritten besser zu bestehen. Und es wird lernen, dass die eigentlichen Wettbewerber nicht über der Straße sitzen, wo sie in verdichteten Wissenschaftsstandorten noch immer gesehen werden, sondern ganz woanders – in Europa und darüber hinaus –, wenn man auf Spitzenleistungen setzt. Das müssen im Übrigen partout nicht alle – auch eine Regionalisierung universitärer Leistungen und Ansprüche ist sinnvoll –, aber einige schon. Sonst würde das Ganze Provinz. Und dies gilt für Österreich, das neben größeren Standorten wie Wien und Graz viele kleinere wie Linz oder Klagenfurt besitzt, wie für Bayern (in der Analyse der zu Beginn erwähnten Expertenkommission Wissenschaftsland Bayern 2020 dargelegt).

Abschließend gesagt: Ob das österreichische Experiment eine Erfolgsgeschichte wird, die dann auch für andere Länder, z. B. deutsche Bundesländer wie Bayern, vor dem Hintergrund der neuen Föderalismusituation im Hochschulbereich, einen exemplarischen Charakter gewinnen könnte, steht dahin. Viele Universitäten in Österreich sind im neuen Gesetz, damit in der neuen Autonomie, noch gar nicht richtig angekommen, viele Bundesländer Österreichs entdecken gerade erst ihre Hochschulen als Motoren ihrer eigenen Entwicklung, und auch das zuständige Ministerium (früher Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, jetzt, ohne den Schulbereich, Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung) muss sich erst an die neuen asketischen Verhältnisse in Sachen Zuständigkeit im Hochschulwesen gewöhnen. Zu wünschen ist, dass das Ganze gelingt, und dies auch in dem Sinne, dass eine neue Autonomievorstellung im Hochschulwesen dem Wissenschaftssystem eines Landes nicht zum Nachteil (im Sinne einer Chaotisierung oder gar Auflösung dieses Systems), sondern zum Vorteil gereicht. Dann könnte in der Tat im Hochschulwesen, auch auf dem Hintergrund der europäischen und darüber hinaus internationalen Entwicklung, wirklich ein neues Kapitel aufgeschlagen sein.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. phil. Dr. h. c. mult. Dr.-Ing. E.h. Jürgen Mittelstraß
Direktor des Zentrums Philosophie und Wissenschaftstheorie
an der Universität Konstanz
Universitätsstraße 10
78464 Konstanz