

**Entwicklungspläne und Zielvereinbarungen:
Die strategische Steuerung von Universitäten zwischen staatlichen Vorgaben,
Wettbewerbsdruck und autonomer Profilierung**

Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft
20. – 21. 5. 2005

**Entwicklungsplanung als universitärer Entscheidungsprozess:
Die Rolle von Universitätsmanagement,
Senat und Rat**

Heinz Fassmann

1 Vorbemerkung

Der vorliegende Beitrag stellt eine Reflexion des Prozesses zur Erstellung eines Entwicklungsplanes an der Universität Wien dar. Die Reflexion erfolgt aus der Perspektive eines Mitglieds des Senats und ist damit klarerweise subjektiv geprägt. Auch verzichtet der Beitrag auf eine Darstellung der Funktion von Entwicklungsplänen im Allgemeinen und von universitären im Speziellen. Diese notwendigen Erläuterungen finden sich in Beiträgen Lothar Zechlins und Max Kothbauers.

2 Grundsätzliches und Positives

Die absolute Mehrheit im Senat – auch wenn darüber niemals formell abgestimmt wurde – ist der Meinung, dass Entwicklungsplanung etwas grundsätzlich Vernünftiges ist. Es zwingt zum „Zurücklehnen“, zum Nachdenken über die angestrebte Entwicklung des eigenen Faches und der Universität und zur Beantwortung der Frage, wo die Institution im Jahr 2010 stehen soll. Dazu muss man kritisch die Ausgangslage analysieren, die Herausforderungen in der „Bildungslandschaft“ beachten, die Entwicklung der Fächer antizipieren sowie Ziele normativ festlegen. Wo stehen wir, wohin wollen wir und was ist auf dem Weg dorthin zu beachten. Mit einer Entwicklungsplanung versucht man, „Zukunft“ zu antizipieren und gleichzeitig auch universitäre Zukunft zu produzieren.

Es herrscht im Senat aber auch Klarheit, dass ein Entwicklungsplan nicht überschätzt werden darf. Er muss anpassungsfähig sein und neue Entwicklungen aufnehmen können. Entwicklungspläne die starr sind, keine Mechanismen der Modifikation besitzen, sind schlechte Pläne. Gerade in der wissenschaftlichen Forschung sind planhafte Vorgaben problematisch. Wer heute die Innovation von morgen postuliert, oder wer heute die Innovation anderen vorschreibt, der kann sicher sein, dass es sich dabei nicht um Innovationen handelt.

3 Das Problem des zeitlichen Ablaufs

Jeder Entwicklungsplan stellt ein wichtiges Steuerungsinstrument auf übergeordneter Ebene dar. Es steuert, in dem es Ziele vorgibt und die Entwicklungsrichtung der Fächer, der Fakultäten sowie der Universität insgesamt darstellt und zukünftige Strukturentscheidungen (wie die Besetzung einer Professur) daran bindet. Es steuert durch Text, der eine gewisse Verbindlichkeit besitzt.

Die Steuerung erfolgt aber auch durch den Prozess der Erstellung selbst. In der Erstellungsphase muss diskutiert und reflektiert werden und es muss ein Konsens über die Ziele im Entwicklungsplan gefunden werden. Divergente Meinun-

gen am Beginn der Diskussion konvergieren am Ende und auch das ist eine wichtige Steuerungsfunktion des Entwicklungsplanes. Vielleicht ist der Prozess sogar wichtiger als der Text, denn er zwingt dazu, über fragmentierte Strukturen hinaus zu gehen, zu beobachten, womit sich andere Teile der Universität befassen, Kooperationen anzudenken und zu planen und das eigene disziplinäre Schneckenhaus zumindest zeitweise zu verlassen.

Dazu ist aber Zeit und eine klare Konzeption notwendig, welche universitäre Gruppen wie beteiligt werden sollen. Eine zielgerichtete Kommunikation ist dabei von den Dekanaten und dem Rektorat in Gang zu setzen, die mehr umfasst, als ein Internetforum und eine Aufforderung zur Stellungnahme. Zielgerichtete Diskussionen fanden aber nur ansatzweise statt, weil die Zeit zur Erstellung des Erstentwurfs an meiner Universität sehr knapp war. Im Oktober wurden die Fakultäten mit einem Fragenkatalog konfrontiert, der Anfang Dezember auch wieder beantwortet zurück zu geben war. Für ausgiebige Diskussionen innerhalb der Fakultät, aber auch zwischen den Fakultäten und den Leitungsorganen war da nicht allzu viel Zeit. Das ist zu bedauern, denn dadurch wurde die Chance vergeben, die wissenschaftlichen Mitarbeiter stärker in die Konzeption einzubinden, die individuelle Motivation zu stärken und eine kollektive Verantwortung zu entwickeln.

Gedrängt wurde die Universität durch das Gesetz, aber auch durch eine strategische Entscheidung: Vakante Professorenstellen werden erst dann besetzt, wenn der Entwicklungsplan verabschiedet ist. Das führt dazu, dass alle Beteiligten, die unter der Last der langen Vakanzen leiden, die Entwicklungsplanung rasch abschließen möchten. „Augen zu und durch“, lautet das Motto, denn am Ende des Prozesses besteht zumindest Hoffnung, endlich die erforderlichen Professorenstellen wieder nachbesetzen zu können.

4 Die grundsätzliche inhaltliche Überfrachtung

Entwicklungspläne enthalten allgemeine Zukunftsaussagen: wo steht die Institution heute, wohin soll sie sich entwickeln, welche Hindernisse und Barrieren sind zu beachten und welche Mittel und Instrumente erscheinen dafür geeignet. Im Groben, denn im Feinen führt das bei einer großen Universität zu einer inhaltlichen Überfrachtung.

Der Gesetzgeber hat leider in §98 (1) gefordert, dass die fachliche Widmung einer unbefristet zu besetzenden Professur im Entwicklungsplan festzulegen ist. Das führt dazu, dass österreichische universitäre Entwicklungspläne nicht auf einem hohen Abstraktionsniveau stehen bleiben dürfen, sondern alle im Planungszeitraum frei werdenden Professuren nennen und definieren müssen. Das macht das Instrument zu einem sehr klobigen Werkzeug.

131 unbefristet zu besetzende Professuren müssen im Entwicklungsplan der Universität Wien genannt und auch definiert werden, was unweigerlich zu einer langatmigen Darstellung führt. Von den 109 Seiten, die der vorläufige Entwicklungsplan der Universität Wien derzeit umfasst, müssen fast 70 Seiten für die fachliche Widmung von Professuren verwendet werden. Damit die Widmung eine disziplinäre Legitimation erfährt, muss sie – so die anfängliche Vorgabe – mit fakultären Forschungsschwerpunkten gekoppelt sein. Weil die Fakultäten nichts aufgeben möchten und Reviere, wenn oft auch nur Hoffungsreviere, breit abstecken, ergeben sich derzeit 109 Forschungsschwerpunkte. Damit kann die Universität nicht auf wenigen Seiten zusammenfassen, was sie zukünftig machen wird, wahrscheinlich ist das bei der Größe der Universität Wien aber auch gar nicht möglich.

Um dennoch etwas klarer das zukünftige Profil hervor zu streichen, wurden übergreifende Forschungsschwerpunkte definiert, die aber derzeit noch diskutiert werden.

Im Rückblick wird deutlich, dass der Versuch, alle relevanten Entwicklungen im Bereich der Lehre und Forschung in einem Entwicklungsplan darzustellen, zu einem unübersichtlichen Produkt führen muss. Die Vorstellungen des Ministeriums sind nicht praktikabel. Aus einem Schreiben von Stefan Titscher (BMBWK) vom 8. April 2005 wird zitiert: „*Diese Festlegungen sollen der Öffentlichkeit, der Politik, der zuständigen Administration, Geldgebern und sonstigen Anspruchsgruppen die erforderlichen Informationen bieten. Für das Innenverhältnis bildet der Entwicklungsplan die Grundlage der Strukturentscheidungen. Da jeder von der Universität beschlossene Zukunftsentwurf auf einer gegebenen Situation aufsetzt, ist auch die Beschreibung des Ist-Zustandes Teil des Entwicklungsplans.*“ (www2.uibk.ac.at/ipoint/aktuelles/14042005)

Damit wird viel, eigentlich zu viel und grundsätzlich Unterschiedliches gefordert. Ein Papier für potentielle Geldgeber muss ganz anders aussehen als für eine universitäre Binnenwelt. Alles in ein Produkt zu verpacken führt notwendigerweise zu einer inhaltlichen Überfrachtung und wird damit der eigentlichen Aufgabe nicht mehr gerecht: ein klares Zukunftsbild der Universität zu entwerfen.

5 Aufgabenteilung bei der Erstellung

Im Folgenden wird erläutert, wie die Aufgabenteilung zwischen Universitätsleitung, Senat und Rat sich bei der Erstellung des Entwicklungsplanes darstellt. Dabei werden die gesetzlichen Vorgaben, die gelebte Realität und ein kurzer Abriss über die Erstellungsphasen – am Beispiel des Entwicklungsplanes der Universität Wien – erläutert.

5.1 Gesetzliche Vorgaben

Der Gesetzgeber hat die Rollen bei der Erstellung der Entwicklungsplanung klar definiert. §21 (1) besagt, dass der Universitätsrat die künftige Ausrichtung der Universität aufgrund des vom Rektorat vorgelegten Entwicklungsplanes zu genehmigen hat. Die Genehmigung entspricht dabei einer dichotomen Ja-Nein-Entscheidung. Der Gesetzgeber hat nicht vorgesehen, dass eine negative Stellungnahme im Bedarfsfall zu begründen ist. In §22 (1) wird die Aufgabe der Erstellung durch das Rektorat wiederholt und in §25 (1) dem Senat das Recht auf Stellungnahme eingeräumt. Eine mögliche Konsequenz einer negativen Stellungnahme ist nicht vorgesehen.

Damit ist die Aufgabenteilung rechtlich definiert und die Arbeitsteilung festgelegt. Der eine erarbeitet, der andere gibt eine Stellungnahme ab und der dritte genehmigt. Die beiden Institutionen Senat und Rat können nur loben, kritisieren und im Vorfeld Hinweise geben, haben aber nicht das Recht auf das aktive Einbringen von Inputs. Das führt zu einer unglücklichen Situation, wo der eine etwas moniert, um dann, wenn es der andere erfüllt hat, zu sagen, so habe ich es aber nicht gemeint. Die eine Institution sagt A, die andere B und was auch immer das Rektorat macht, ist falsch.

5.2 Gelebte Realität

In der Realität hat das Rektorat die stärkste Position. Das Rektorat schreibt den Entwicklungsplan und diktiert damit das Geschehen. Der Senat der Universität Wien hätte sich gerne mehr eingebracht. Er hätte sich vorstellen können, dass manche Teile in stärker kooperativer Form ausgeführt werden. Das funktionierte

bei der Erlassung einer Satzung für die Universität eigentlich sehr gut und hätte abermals so durchgeführt werden können. Dem war aber nicht so.

Das Recht des Senats auf Stellungnahme ist ein wenig machtvolles, denn auch bei einer ablehnenden Stellungnahme könnte der Rat zustimmen – wie es bei der Akademie der bildenden Künste geschehen ist. Der Senat besitzt kein Zustimmungsrecht, sondern eben nur ein Recht auf Stellungnahme. Die Rechtsposition des Senats bei der Entwicklungsplanung ist sehr schwach.

In der Regierungsvorlage klang alles noch viel harmonischer auf Zusammenarbeit getrimmt: in den Erläuterungen zum §21 UG heißt es, ich zitiere: Der Universitätsrat kann von sich aus nicht tätig werden. Er hat vielmehr auf Grund von Vorlagen des Rektorats im Zusammenwirken mit dem Senat die zukünftige Ausrichtung der Universität und die zur Zielerreichung zu verfolgenden Strategien festzulegen (Erläuterung zu § 21 UG).

5.3 Erstellung des Entwicklungsplanes an der Uni-Wien

In der Realität der Universität Wien wurde der Entwicklungsplan in folgenden Abschnitten in einem Top-down und Bottom-up Verfahren erstellt:

1. Fragenkatalog: Ausarbeitung eines Fragenkatalogs über strategische Prinzipien, wissenschaftliche Ausrichtungen der Fakultäten und insbesondere über die Nachbesetzung freiwerdender Stellen. Dabei galt das Prinzip des budgetären Status Quo. Expansionswünsche mussten zuerst aus den eigenen Ressourcen gedeckt werden, was grundsätzlich eine vernünftige Anforderung darstellt. Der Fragenkatalog wurde vom Rektorat ausgearbeitet und an die Dekane bzw. Fakultäten zur Beantwortung weitergegeben.
2. Bearbeitung in den Fakultäten: Die Beantwortung der Fragen in den Fakultäten erfolgte in unterschiedlicher Art und Weise und in einem knappen Zeitraum. In manchen Fakultäten haben die Dekane (und Vizedekane) im Wesentlichen die Pläne entworfen und diese nachher in Kuriensitzungen und Fakultätskonferenzen diskutiert, in anderen Fakultäten wurden die Fragen unterschiedlichen Redaktionsgruppen zur Bearbeitung weitergegeben und vom Dekan zusammengefasst.

Manche Fakultäten haben sehr lange und phantasievolle Entwicklungspläne ausgearbeitet, einige Fakultäten waren sehr knapp und bündig. Manche Fakultäten haben viele Namen genannt und deren Exzellenz gewürdigt, andere Fakultäten haben nur Sachthemen angeführt und konkrete Namen vermieden. In den Entwicklungsplänen werden sehr unterschiedliche Fakultätskulturen reflektiert.

3. Additive Zusammenstellung zu einem gesamtuniversitären Entwicklungsplan. Das Rektorat hat die Forschungsschwerpunkte und die Nachbesetzungslisten der fakultären Entwicklungspläne übernommen und zu einem Dokument zusammengestellt, wobei Modifikationen infolge von Gesprächen zwischen dem Rektor und den Dekanen stattfanden. Diese Modifikationen hatten Änderungen der fakultären Entwicklungspläne – im unterschiedlichen Ausmaß – zur Folge.

In dieser Erstellungsphase befindet sich jedes Rektorat in einer schwierigen Entscheidungsposition. Wie werden die Inhalte fakultärer Entwicklungspläne auf die gesamtuniversitäre Ebene gehoben? Was wird übernommen, was wird vernachlässigt und was wird modifiziert? Greift ein Rektorat signifikant ein, muss es sodann viel Kritik der Fakultäten akzeptieren. Auch kann kein

Rektorat einer Universität in der Größe der Wiener Universität die wissenschaftliche Breite und darüber hinaus auch noch die zukünftigen Forschungsfragen aller vertretenen Fächer überblicken. Das ist unmöglich. Eine visionär-charismatische Strategieentwicklung für die Universität von „oben“ kann nicht gut gehen. Greift ein Rektorat gar nicht ein, fehlt das Korrektiv und – noch viel wichtiger – der Anstoß, über gegebene Disziplin- und Fakultätsgrenzen hinweg zu denken. Die Einbindung einer inneruniversitären Reflexionsebene wäre an dieser Stelle notwendig, um Eingriffe fachlich abgesichert zu ermöglichen und das Rektorat in seiner fachlichen Breite zu unterstützen.

4. Diskussion des Entwicklungsplanes in der universitären Öffentlichkeit, im Senat und Universitätsrat. Die Kritik des Senats und des Rates ging dabei in die gleiche Richtung: Die additive Vorgangsweise bei der Zusammenstellung der fakultären Entwicklungsschwerpunkte führte klarerweise zu einer großen Zahl an Forschungsschwerpunkten und Nachbesetzungen. Eine Profilbildung und eine deutliche Sichtbarmachung, wofür die Universität 2010 steht, geht damit nicht so hervor, wie es möglich wäre.
5. Revisionen: Das Rektorat erbat von den Dekanen weitere Straffung und die Formulierung von übergreifenden Schwerpunkten und legte die aktuelle Fassung vor.

In dieser Phase wurde ebenfalls ein allgemeines Problem virulent. Verteilungsfragen sind nur schlecht mit den Dekanen zu diskutieren. Dekane wollen und müssen für ihre Fakultät ein Maximum bekommen, sie sind Sprecher, Interessensvertreter und Repräsentanten der in der Fakultät vertretenen Fächer und müssen gleichzeitig das Rektorat in der Exekutive unterstützen. Die Dekane bilden dabei eine Peer Group, ohne hierarchische Beziehung zueinander, gleichberechtigt und daher auch nicht gewillt, freiwillig auf Ressourcen zu verzichten. Wenn auf der Ebene der Dekane Verteilungsfragen diskutiert werden – und die Frage nach der zukünftigen wissenschaftlichen Ausrichtung ist auch eine Verteilungsfrage –, dann müssen Dekane im Konfliktfall sagen, hier sind wir und wir können das auch, denn wir sind wissenschaftlich die Besten. Abermals erscheint die Einbindung einer inneruniversitären Reflexionsebene notwendig.

6 Fazit

Im Nachhinein ist man immer klüger. Folgende grundsätzliche und verfahrensorientierte Änderungen erscheinen aus der Sicht des Referenten ratsam:

1. Die gesetzlich definierte Aufgabenteilung bei der Erstellung des Entwicklungsplanes zwischen Rektorat, Senat und Rat ist nicht sehr glücklich. Die Erstellung des Entwicklungsplanes erfordert an mehreren Stellen die Einbindung einer inneruniversitären Reflexionsebene. Die Dekane können es nur bedingt leisten, denn sie sind ausführend tätig und zugleich die Vertreter der disziplinären Interessen. Eine lose Redaktionsgruppe aus beliebig ausgewählten Universitätsangehörigen ist aus leicht nachvollziehbaren Gründen abzulehnen. Also bleibt der demokratisch legitimierte Senat, der überfakultäre und damit gesamtuniversitäre Interessen zu vertreten hat sowie der Universitätsrat, der ebenfalls gesamtuniversitäre Interessen wahrnehmen muss und Anstöße von Außen einbringen kann.
2. Im Rahmen der Erstellung erscheint auch ein Mehr an Pragmatismus und Zusammenarbeit ratsam. Ein striktes „wir schreiben“, ihr „nehmt Stellung“ und ihr „stimmt zu“ erscheint mir jedenfalls nicht ratsam. Das Produkt wird

runder und auch inhaltlich besser, wenn aller drei obersten Organe der Universität über Aufbau des Entwicklungsplanes, bestimmte Strukturelemente und ausgewählte Textteile diskutieren und diese auch erstellen. Dem Rektorat bleiben die Vorgaben und alle wichtigen Struktur- und Ressourcenentscheidungen. Ein „wer bekommt mehr“ und ein „wer muss sich mit weniger zufrieden geben“, kann nur in Ausnahmefällen konsensual gelöst werden. Dafür sind klare Kompetenzen notwendig und das kann und soll man dem Rektor nicht abnehmen.

3. Zu überlegen ist schließlich, wie man das nächste Mal mit der gesetzlichen Verpflichtung zur Nennung der unbefristet zu besetzenden Professuren umgeht. Sie belasten in der derzeitigen Form den Entwicklungsplan und verstellen den Blick auf die beabsichtigten Schwerpunkte. Wenn man nochmals anfangen könnte, würde der Referent dazu raten, den Entwicklungsplan zu differenzieren, in eine Kurz- und eine Langfassung. Die Kurzfassung eines gesamtuniversitären Entwicklungsplanes enthält alle wesentlichen Aussagen für die Universität insgesamt. Sie ist klarerweise prägnant und bündig, denn sie verweist bei den Detailaussagen (insbesondere bei der Nachbesetzung der frei werdenden Professuren) auf die Langfassung. Die Langfassung nimmt die Steuerungsfunktion im Inneren wahr, die Kurzfassung die der Darstellung nach Außen. Diese Zweiteilung würde den Diskussionsprozess auf der einen Seite entlasten und auf der anderen Seite akzentuieren, weil im Rahmen der Diskussion der Langfassung Fakultät für Fakultät diskutiert werden könnte.
4. Schließlich bleibt das schwierige Problem, wie ein gesamtuniversitärer Entwicklungsplan durch den Informationstransfer von fakultären Entwicklungsplänen erstellt werden kann. Welche Informationen, Forderungen und Zielsetzungen der einen Ebene werden auf die nächste Ebene übertragen? Die Forderungen nach Ressourcen, Professorenstellen und Forschungsterrains der einen Fakultät müssen mit den Forderungen der anderen abgewogen werden, denn nicht alles, was auf der Ebene der Fakultäten formuliert wurde, kann auf die höhere Ebene übertragen werden. Dieses Mehrebenenproblem verlangt eine faire Vorgangsweise, die durch zwei Elemente ausgezeichnet ist:
 - a. Offene Diskussionen mit dem Rat, dem Senat und der universitären Öffentlichkeit über die Zukunft einzelner Fächer. Angesichts der begrenzten Mittel kann nicht alles gefördert werden, ein „dagegen“ ist ab und zu auch notwendig. Diese Diskussion muss aber geführt werden, denn die Wahrheit ist auch für die betroffenen Disziplinen und Forschungsrichtungen oft besser zu ertragen als die Unsicherheit.
 - b. Diese offene Diskussion erfordert objektivierte Grundlagen. Ein Mehr an vergleichbarer Leistungsmessung im Bereich der Forschung – so schwierig das auch ist – und des Bedarfs im Bereich der Curricula ist notwendig. Diese Leistungs- und Bedarfsmessung ist schwierig und aufgrund der unterschiedlichen Fächerkulturen auch komplex, aber dringend notwendig.

Univ.Prof. Dr. Heinz Faßmann
Mitglied des Senats der Universität Wien /
Institut für Geographie und Regionalforschung
Universitätsstraße 7, 1010 Wien
heinz.fassmann@univie.ac.at