

UNTERNEHMEN „UNIVERSITÄT“ – Ein Beitrag zu Möglichkeiten und Grenzen einer Universitätsreform

1. Einleitung	44
2. Privatisierung von Universitäten – notwendige Reform oder Rückschritt?	45
2.1. Veränderungsmotive, real begründet	45
2.2. Ausgliederung und Privatisierung – Begriffe, Wesensmerkmale, Funktion und Auswirkungen ..	54
2.3. Sind Universitäten ausgliederung- und privatisierungsfähig?	59
2.4. Die Perspektiven des Universitätsgesetzes 2002	61

Barbara Trost

**Assistenzprofessorin
am Institut für
Arbeitsrecht und
Sozialrecht der
Universität Linz**

Auszug aus WISO 2/2002

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Einleitung

*„Reform“ – ein
zutreffender
Begriff für die
anstehenden
Veränderungen?*

„Reform“ ist wieder einmal das Wort der Zeit. Eine Terminologie, die von vielen Betroffenen innerhalb der Universitäten angesichts der vorliegenden Pläne zur Änderung der österreichischen Universitätenwelt durch das „Universitätsgesetz 2002“ zurückgewiesen wird, weil vielerorts behauptet wird, der durchaus positiv besetzte Begriff „Reform“ sei für das, was hier auf die Universitäten zuzukommen scheint, verfehlt. Unter Rücksichtnahme auf diese Anliegen soll daher auch im Folgenden das Wort gemieden und durch „Veränderungen“, „Ausgliederung“ oder „Privatisierung“ ersetzt werden.

Von der Begrifflichkeit abgesehen stößt eine Analyse des Status quo der Entwicklung der österreichischen Universitäten aber auch noch auf ein weiteres Problem: Nahezu stündlich ändert sich dieser Status! Aussagen werden publik, werden dementiert, werden teilweise zurückgenommen, um gleich darauf inhaltlich unverändert, aber in anderem Gewande oder von anderen Personen wieder zu ergehen. Gerüchte und Berichte über Beratungen kursieren. Medienberichte erscheinen, werden gelobt, kritisiert oder als Falschmeldungen bezeichnet. All dies mag wohl auch daran liegen, dass zwei diametral gegensätzliche Aussagen den Werdegang des Universitätsgesetzes 2002 begleiten: die Aussage der Regierungsseite, wonach in ständigen Verhandlungen mit den Betroffenen das Gesetz erarbeitet werde – und die Aussagen der betroffenen Gruppen, wonach die spärlichen so genannten Verhandlungen bestenfalls Scheinverhandlungen seien, welche darin bestünden, dass die Regierung ihre Vorhaben präsentiere und die Einwendungen der Betroffenen pauschal und im Einzelnen noch weniger als ignoriert würden.

Eine Darstellung der Situation der Universität im Wandel kann vor diesem Hintergrund im günstigsten Fall eine Momentaufnahme sein, die den Moment festhält, in welchem dieser Artikel geschrieben wird. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass im Zeitpunkt des Erscheinens dieses Artikels die Lage eine völlig andere ist. Vielleicht sind alle aufzuzeigenden Probleme dann obsolet, vielleicht ist dann eine Einigung

solcherart erfolgt, dass die Freiheit von Forschung und Lehre in Österreich für die nächsten Jahrzehnte gesichert, dass die Personalpolitik zukunftsweisend gestaltet ist, dass auch künftig noch für hochkarätige Wissenschaftler und Lehrende ein gewisser Anreiz besteht, an österreichischen Universitäten tätig zu sein. Vielleicht wird es in wenigen Monaten ein Studiensystem geben, das nach wie vor Studienvielfalt, losgelöst von kurzfristigen Wirtschaftsinteressen, und den freien Zugang zur Universität unabhängig von sozialem Status, Geschlecht, familiärer Situation und Staatsbürgerschaft sichert. Oder aber es wird in einigen Monaten alles ganz anders sein – nämlich so, wie es zurzeit gerade zu werden scheint.

2. Privatisierung von Universitäten – notwendige Reform oder Rückschritt?

2.1. Veränderungsmotive, real begründet

Veränderung von Universitäten ist offenkundig mehr als das Steckenpferd eines bestimmten Ministers in einem bestimmten Staat. Generationen von Regierungen in fast allen Staaten Europas und auch anderer Kontinente heften sich dieses Vorhaben immer wieder auf ihre Fahnen. Dieses verbreitete Bestreben lässt die Frage aufkommen, ob denn tatsächlich sachliche Gründe existieren, die den Ruf nach Veränderung, Modernisierung, Reform der Universität an sich rechtfertigen. Die Beantwortung dieser Frage setzt unter anderem voraus, dass man das Selbstbild der Universität einem Fremdbild gegenüberstellt und eine allfällige Kritik am gegenwärtigen Zustand bewusst und offen zur Kenntnis nimmt. Darüber hinaus wäre zu hinterfragen, inwieweit nicht doch auch in gewissem Maß die Veränderungslust Ausfluss eines Zeitgeistes ist.

*internationaler
Trend zur
Veränderung von
Universitäten*

2.1.1. Die „böse“ Universität – Abriss eines kritischen Fremdbildes

*negatives
Fremdbild der
Universität*

Das Bild der Universität in der Öffentlichkeit ist teilweise geprägt von der Kluft zwischen zwei Welten, die man fast zynisch als „Bildungselite“ und „breite Masse“ bezeichnen könnte. Es darf nämlich nicht weggeleugnet werden, dass in den meisten Staaten – und so auch in Österreich – aus mannigfaltigen Gründen der Zugang zur höchsten Bildung nur für einen sehr begrenzten Anteil der Bevölkerung offen steht. Im vorliegenden Kontext soll diese Feststellung völlig wertfrei im Raum stehen. Es muss nämlich nur zur Kenntnis genommen werden, dass geradezu naturgemäß das Wesen der Universität, ihre Wirkungsweise, ihre internen Angelegenheiten, aber auch ihre Ergebnisse in unterschiedlichen Gesellschaftskreisen auf höchst unterschiedliche Weise wahrgenommen werden. Dabei fällt auf, dass die Bandbreite dieser Wahrnehmung vom völligen Unwissen dessen, was eine Universität ist, über die Hinterfragung der Zweckmäßigkeit der Universität für eigene Bedürfnisse bis hin zum völligen Begreifen reicht. Auch innerhalb des ohnehin begrenzten Kreises derer, die mit der Universität bereits in Berührung getreten sind (Studenten, Absolventen, Praktiker aus Politik, Institutionen und Wirtschaft usw.), differiert das Bild beträchtlich – was nicht immer, aber doch sehr häufig auch Ausfluss sehr konkreter, sehr individueller, subjektiver Einzelerfahrungen ist.

Vor diesem diffusen Hintergrund seien hier einige Kritikpunkte beispielsweise erwähnt, die das Fremdbild der Universität in der (auch medialen) Öffentlichkeit prägen:

- Die Menschen an der Universität haben mehr Freiheit als alle anderen.
Professoren können sich die Zeit einteilen und brauchen nicht dienststanwesend sein.
Studenten müssen – anders als Schüler – nicht regelmäßig in Lehrveranstaltungen sitzen.
An der Universität gibt es Ferien, die länger sind als die Schulferien.

- Die Arbeitnehmer der Universität können sich alles erlauben, weil sie pragmatisiert sind.
Professoren wollen nur Lehr- und Prüfungsleistungen erbringen, wenn sie dafür gesondert entlohnt werden.
Professoren vernachlässigen daher oft ihre Pflichten.
Professoren, die ihre Pflichten vernachlässigen, können nicht sanktioniert werden.
- Die Universität ist eine Art „Schule“.
Die Wichtigkeit einer Universität (Fakultät, Fachrichtung) bemisst sich daran, wie viele Studierende sie in möglichst kurzer Zeit in arbeitsmarktrelevante Positionen entlässt.
- An der Universität werden (auch) Ergebnisse erzielt, die keiner braucht.
Es gibt so genannte „Orchideenfächer“, die für die Wirtschaft von keinerlei Nutzen sind.
Studierende in Orchideenfächern werden später einmal arbeitslos sein.
- Die Universität beherbergt Wissen, das so lange „gut“ ist, als es brauchbar (vermarktbar) ist.
Dieses Wissen wird auch gerne von außeruniversitären Einrichtungen und Wirtschaftskörpern gekauft.
Der Kaufpreis für dieses Wissen ist zu hoch.
Dies liegt daran, dass sich die Wissenschaftler bereichern wollen.
- Die Universität ist ein „Elfenbeinturm“, ein geschützter Bereich, in dem Wissen von einer Elite gehütet und verborgen wird.
- Die Universität kann sich „von innen“ nicht sanieren, weil die Personen an der Universität konservativ auf ihren Positionen beharren und keinen Veränderungswillen haben.

2.1.2. Fremdbild der Universität als Summe von Mißsverständnissen, Desinformation und wahren Kern

Unkenntnis des Dienstrechts in der Öffentlichkeit

a) Unter den so genannten „Kritikpunkten“ an der Universität, wie sie unter 2.1.1. aufgelistet wurden, enttarnen sich einige schon aufgrund der Rechtslage als unhaltbare Vorurteile. Hierher gehört an erster Stelle die immer noch kursierende Meinung, das Bild der Universität sei von viermonatigen Ferien geprägt. Dieses Vorurteil verkennt, dass schon aufgrund des dienstrechtlichen Hintergrundes der Universitätsbetrieb ein ganzjährig durchlaufender ist. Den Mitarbeitern steht – so wie allen Arbeitnehmern – auf der Grundlage des § 2 Abs 1 Urlaubsgesetz pro Jahr ein fünfwöchiger Urlaub zu. Es kann darüber hinaus aber auch schon lange nicht mehr behauptet werden, die Studierenden blieben während der Universitätsferien samt und sonders untätig. Außerhalb des regulären Lehrbetriebs finden an den Universitäten durchgängig Veranstaltungen zur Prüfungsvorbereitung, Prüfungen, Seminare oder Symposien statt.

In die gleiche Kategorie fällt das Missverständnis, Universitätsbedienstete könnten sich, anders als andere Arbeitnehmer, Pflichtverletzungen erlauben, ohne dass es hierfür Sanktionen gäbe. Schon die Rechtslage widerspricht dieser Annahme. Die Bediensteten an der Universität der Gegenwart sind (nach grober Gliederung):

Beamte, Vertragsbedienstete, Privatangestellte (auf Drittmittelbasis), Werkauftragnehmer (auf Drittmittelbasis).

Für die Drittmittelbediensteten gilt allgemeines Arbeitsrecht bzw. Zivilrecht. Die Beamten unterliegen dem Beamtendienstrechtsgesetz und damit auch dem einschlägigen Disziplinarrecht. Die Vertragsbediensteten unterliegen dem Vertragsbedienstetengesetz und damit den einschlägigen Kündigungs- und Entlassungsbestimmungen.

b) Eine Reihe von Kritikpunkten betrifft das Wesen der Universität schlechthin. Dabei kann jeweils zwanglos dem negativen Kritikpunkt eine positive Übersetzung gegenübergestellt werden. Als Beispiele seien erwähnt:

*das Wesen der
Universität als
Kritikpunkt*

Studien(Studierenden)freiheit: Gegenstück zu Verschulung, selbstverantwortliche Gestaltung der Inanspruchnahme von Lehr- und Prüfungsangebot, freie (von politischen und persönlichen Einflüssen unabhängige) Prüferwahl

Elfenbeinturm: politisch und wirtschaftlich unbeeinflusste Grundlagenforschung

Orchideenfächer: Pflege und Wahrung der Menschheitskultur, unabhängig von zeitgeistbestimmten vordergründigen Notwendigkeiten

Zu geringer bzw. zu wenig arbeitsmarktorientierter Studenten-„Output“: Der besondere Vorzug der Universität gegenüber anderen Einrichtungen (wie z. B. den Fachhochschulen) besteht darin, dass ihre zentralen Aufgaben in Forschung und Wissenschaft liegen und sie daher nicht den Auftrag haben, arbeitsmarktorientiert eine möglichst große Zahl an Absolventen hervorzubringen.

c) Ein Teil der Kritik, mit der sich die Universität gelegentlich konfrontiert sieht, ist zu Unrecht Kritik an der „Universität schlechthin“. Gemeint ist das Aufzeigen so genannter „Missstände“. In der Tat gibt es solche wohl auch an Universitäten. Es darf allerdings behauptet werden, dass sie hier in keinem größeren Maß vorhanden sind wie in allen anderen Institutionen und Betrieben auch. Die Rede ist hier zumeist von den viel zitierten „schwarzen Schafen“, die es zugegebenermaßen an Universitäten in ähnlicher Dichte gibt wie in großen Unternehmen, in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und auch in politischen Parteien. Erzählt wird von Einzelbeispielen, etwa von Professoren, die ihre Lehr- und Prüfungspflichten nicht ganz genau nehmen, sich über Gebühr durch Untergebene

*Problem
„Missstände“*

vertreten lassen, während der Dienstzeit private Geschäfte betreiben, dauerhafte Nebentätigkeiten ausüben (gerüchteleweise wird von Tätigkeiten als Rechtsanwalt, Steuerberater, Mitarbeiter von Kammern oder sonstigen Interessenvertretungen, Geschäftsführer oder Mitarbeiter in eigenen Gesellschaften und Ähnlichem berichtet).

*Sanierung
von innen*

d) Inwieweit nun die These, die Universitäten seien nicht in der Lage, sich von innen zu sanieren, zutrifft, muss für die einzelnen Kritikpunkte gesondert hinterfragt werden. Wer nämlich meint, das Ziel einer „Sanierung“ der Universität wäre erreicht, wenn die Studien(Studierenden)freiheit beseitigt, die Orchideenfächer aus dem Angebot gestrichen, die Universität marktorientiert ausgerichtet und der Absolventenoutput auf den Arbeitsmarkt konzentriert wäre, der wird wohl mit der These Recht behalten, die Universitäten seien von innen nicht sanierbar. Das Selbstverständnis jeder Universität, die sich der „Idee der Universität an sich“ im ursprünglichsten Sinne verpflichtet fühlt, müsste eine solche „Sanierung“ nämlich verbieten.

*Neben-
beschäftigung
„contra
Elfenbeinturm“*

Was die Beseitigung so genannter Missstände betrifft, müsste wiederum vorab geklärt werden, was genau darunter zu verstehen ist. So haben zum Beispiel sowohl das Ministerium als auch die einzelnen, nach dem UOG 1993 relativ autonomen Universitäten gut daran getan, bislang kein generelles Verbot aller Nebenbeschäftigungen für Wissenschaftler zu erlassen. Mit den gegebenen rechtlichen Instrumentarien wie Melde- und Genehmigungspflichten bzw. Untersagungsrechten muss schon deshalb auch künftig das Auslangen gefunden werden, weil nur so ein ausgewogenes Verhältnis zwischen notwendigem synergetischen Effekt einerseits und Missbrauchsgefahr andererseits hergestellt werden kann. Wer zu Sanierungszwecken versuchen wollte, Wissenschaftlern (auch in privater Hinsicht) die Kooperation mit der Praxis zu verbieten, würde damit systematisch die Basis für einen weiteren Vorwurf an die Universität verbreitern, nämlich den Vorwurf des Rückzugs in den „Elfenbeinturm“.

Allerdings ist einzuräumen, dass die Praxisorientierung der Universität an sich, aber vor allem ihrer einzelnen Angehörigen namentlich zwei Problemfelder in sich birgt. Zum einen dürfen die Verlockungen der angewandten Forschung die Grundlagenforschung nicht in den Hintergrund drängen. Zum anderen muss die Erfüllung der elementaren universitären Pflichten der Professoren trotz wirtschaftlicher Aktivitäten gewahrt bleiben. Es dürfte also trotz Bewältigung verschiedenster Aufgaben im Rahmen der Kooperation mit außeruniversitären Einrichtungen nicht vorkommen, dass Professoren ihre Lehr- und Prüfungspflichten nicht, nicht ausreichend oder nicht gewissenhaft erfüllen. Es dürfte auch nicht vorkommen, dass aus demselben Grund Professoren diese Aufgaben an Assistenten übertragen, sich vertreten lassen oder keine Zeit mehr finden, ihre Pflichten in der inneruniversitären Verwaltung wahrzunehmen.

Dass die Universitäten den behaupteten Missständen nicht selbstständig Einhalt gebieten können, trifft nur eingeschränkt zu. Abgesehen von den ohnehin bestehenden dienstrechtlichen Möglichkeiten bietet das UOG 1993 den Universitäten weit reichende Möglichkeiten selbstständig Qualitätssicherung und leistungsorientierte Gestaltungen umzusetzen. In weitem Umfang ist bereits begonnen worden die vorhandenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Beispiele finden sich unter anderem in den verschiedenen praktizierten Arten der Evaluierung, aber auch etwa in leistungsorientierten Prüfungsabgeltungsmodellen. Die Behauptung, die Universitäten hätten von sich aus noch keinen Vorstoß zur Beseitigung von Missständen und zur Steigerung der Qualität unternommen, erweist sich jedenfalls als unrichtig.

Einschränkend muss allerdings festgehalten werden, daß die Möglichkeiten jeder Universitätsleitung insofern begrenzt sind, als letztlich im Lehr- und Prüfungsbetrieb ohne Kooperation mit den Studierenden eine effiziente Qualitätssicherung und Missstandskontrolle nicht möglich. Manche meinen, dass in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Motivation der Studie-

*Sanierung im
Rahmen des
UOG 1993*

*Studentische
Mitbestimmung
als Mittel der
Sanierung*

renden zur Qualitätssicherung beizutragen deutlich gesunken ist. Tatsächlich fällt auf, dass es etwa vor zwanzig Jahren noch gang und gäbe war, dass in studentischen Medien „schwarze Schafe“ schonungslos an den Pranger gestellt wurden, dass der Protest gegen einzelne Professoren, die ihre Pflichten nicht immer ganz ernst genommen haben, deutlich artikuliert wurde, was letztlich doch häufig auch zur inneren Sanierung von Problemen beigetragen hat. Das studentische Bewusstsein dürfte sich insofern in gewisser Weise geändert haben, was möglicherweise auch darauf zurückzuführen ist, dass die Studierenden verstärkt in die Rolle rasch konsumierender, ehebaldigst arbeitsmarktorientierter ausgebildeter künftiger Absolventen gedrängt werden. Anders ausgedrückt: Das Interesse der Studierenden an der Beseitigung von Mißsständen innerhalb der Universität ist längst schon überlagert vom individuellen Interesse, so effektiv und rasch wie möglich die eigene gewünschte Position im Arbeitsleben zu erreichen. Ob die relativ hohen Studiengebühren die Studenten – wie vielfach behauptet wird – zu kritischen Konsumenten erziehen, darf an dieser Stelle nachdrücklich bezweifelt werden. Derzeit ist eher der Trend zu erkennen, dass Studierende seit Einführung der Studiengebühren noch stärker zu auf sich selbst konzentrierten Einzelkämpfern geworden sind, deren letztes Interesse es wohl wäre auf Kosten ihres eigenen Studientempos Mißstände aufzuzeigen und an deren Beseitigung mitzuwirken.

Dass freilich langfristig gerade im Lehr- und Prüfungsbetrieb eine effiziente Qualitätssicherung ohne Mitwirkung der Studierenden nicht möglich sein wird, sollte dennoch selbstverständlich sein. Studentische Mitbestimmung ist daher nicht nur Ausdruck des demokratischen Prinzips, sondern unerlässlicher Faktor für Qualitätssicherung und damit für die wirtschaftliche Führung des Unternehmens Universität.

*Mitarbeiter-
mitbestimmung
als Mittel der
Sanierung*

Ähnlich verhält es sich naturgemäß auch mit der Mitbestimmung all jener Universitätsbediensteten, die in irgendeiner Form einer Weisungsabhängigkeit von Leitern der jeweiligen

Einrichtungen stehen. Dies trifft im Besonderen auf den so genannten „Mittelbau“ und die Mitarbeiter der Verwaltung zu. Die im Wesentlichen gut funktionierende innere Sanierung der Universitäten war schon in der Vergangenheit nicht selten das Ergebnis einer ebenso guten gremialen Kooperation.

2.1.3. Reformlust und Zeitgeist

Ein Motiv für das Bestreben die Universitäten zu reformieren könnte neben den erwähnten jenes sein, das mit der Universität als solcher überhaupt nichts zu tun hat, sondern vielmehr ihre Stellung als öffentliche Einrichtung schlechthin betrifft. Es fällt nämlich auf, dass in den letzten zwei Jahrzehnten eine Entwicklung Raum greift, die auf die völlig geänderte Auffassung über den Begriff der öffentlichen (staatlichen) Aufgaben zurück geht.¹ Diskussionen über diesen Begriff wurden früh schon vor allem im Zusammenhang mit der Gemeindeverwaltung geführt.² Dabei fällt auf, daß gewisse Agenden, die etwa vor vierzig Jahren völlig selbstverständlich als öffentliche Agenden aufgefasst wurden, mittlerweile ebenso selbstverständlich von privater Seite wahrgenommen werden. Die zweckorientierte Abgrenzung, wonach öffentlich bleiben sollte, was der so genannten „Daseinsvorsorge“ dient, hat sich dabei als untaugliches Mittel erwiesen.³ Dass mittlerweile im Versorgungsbereich flächendeckend die private Versorgung die öffentliche verdrängt hat, zeigt anschaulich, dass der Begriff der öffentlichen Aufgaben äußerst wandlungsfähig ist. Die ehemals als unumgänglich notwendig erachtete öffentliche Versorgung mit Gas, Wasser, Strom, öffentlichen Verkehrsmitteln, Postdienstleistungen wird mittlerweile offenkundig nicht mehr als notwendig angesehen.⁴

Begriff der öffentlichen Aufgaben

Nun darf allerdings nicht verschwiegen werden, dass in der gesamten Entwicklung weg von staatlichen Leistungssystemen hin zu privaten die Diskussionen über wirtschaftliche Notwendigkeiten und Möglichkeiten bei weitem jene über Zweck und Reichweite öffentlicher Aufgabenwahrnehmung überlagert haben. Verkürzt ausgedrückt könnte man sagen: Der Zweck

Motiv Budgetsanierung

der dringend erforderlichen Sanierung der diversen öffentlichen Budgets (Bund, Länder, Gemeinden) heiligt das Mittel jedweder Zuordnung zum privaten Bereich auch dann, wenn vielleicht nach der Natur der Aufgabe der öffentliche Charakter im Vordergrund stünde. Ein jüngstes Beispiel, das dieser Entwicklung eine geradezu groteske Krone aufsetzt, ist die Parallelität der Schließung von Polizeiposten einerseits und des zeitgleichen Rufes nach privaten Bürgerwehr-Vereinen andererseits.

Vor diesem – wohl doch überwiegend sparpolitisch motivierten – Hintergrund⁵ hat bereits seit Anfang der 80er Jahre der Bund eine rege Ausgliederungstätigkeit entfaltet. Es kann also mit gutem Grund behauptet werden, auch die Privatisierung der Universitäten liegt im Trend. Dieser Trend hat im Übrigen bereits 1996 in das Koalitionsübereinkommen der Regierung Eingang gefunden.⁶

Stellt man sich also nun die Frage, warum diese Art der Veränderung der Universitäten nun stattfinden soll, so drängt sich eher die Umkehr derselben Frage auf: Warum sollte gerade die Universität nicht einer solchen „Reform“ unterzogen werden, wie sie eben der Post, der Bahn, aber auch zahlreichen Kultureinrichtungen wie Theatern, Museen usw. bereits widerfahren ist? Warum die Regierung dies anstrebt, ergibt sich aus der geschilderten Entwicklung; warum tatsächlich ein solches Vorgehen an der Universität eben nicht praktiziert werden sollte, darf unter 2.3. einer näheren Erörterung zugeführt werden.

2.2. Ausgliederung und Privatisierung – Begriffe, Wesensmerkmale, Funktion und Auswirkungen

Ausgliederung und Privatisierung

Unter dem Begriff Ausgliederung ist im gegebenen Zusammenhang der Vorgang gemeint, die bisher im Rahmen der staatlichen oder kommunalen Verwaltungsstruktur angesiedelten Einrichtungen organisatorisch und rechtlich zu verselbstständigen und vermehrt in Marktprozesse einzubin-

den.⁷ Eine ältere, aber nicht minder interessante Definition findet sich bei Binder. Danach versteht man unter Ausgliederungen von Staatsaufgaben organisationsrechtliche Verhältnisse, in denen vom Staat organisationsrechtlich beherrschte juristische – eventuell auch natürliche – Personen in den Formen des Privatrechts Tätigkeiten wahrnehmen, die der Staat selbst im eigenen Namen tätigen müsste oder sollte, sie jedoch regelmäßig im Hinblick darauf, dass private Personen sie wahrnehmen, unterlässt.⁸ Bemerkenswert ist, daß in dieser zweiten Definition besonders deutlich die staatshaushaltsbezogene Komponente zum Ausdruck kommt. Formal juristisch kommt es also zu einer Ausgliederung, während die organisationsrechtliche Beherrschung (also de facto 100%-Anteilseigentümerschaft) aufrecht bleibt. Ausgliederung ist damit nicht unbedingt gleichzusetzen mit „Privatisierung“ im eigentlichen Sinn. Vielmehr entstehen bei Ausgliederungen von Bundes-, Landes- oder Gemeindeeinrichtungen in aller Regel zumindest zunächst so genannte Einpersonengesellschaften, eine Gestaltung, die bestenfalls als Scheinprivatisierung bezeichnet werden könnte.⁹

Privater Einfluss auf die Gesellschaft entspricht zunächst einer Teilprivatisierung. Von einer Privatisierung im eigentlichen Sinn kann erst dann gesprochen werden, wenn nicht-staatliche (private) Rechtsträger bestimmenden, also mindestens 51%igen, Einfluss erlangt haben.¹⁰

Losgelöst von der Privatisierung zieht auch die Ausgliederung an sich Folgen nach sich. Der – wie erwähnt – wohl zumeist bezweckte Effekt der Budgetentlastung ist dabei jedenfalls nur als formale Auswirkung festzustellen. In inhaltlicher Hinsicht liegt das Schwergewicht der Ausgliederungsauswirkungen im Dienst- und Besoldungsrecht,¹¹ im Recht der betrieblichen Interessenvertretung¹² sowie in der personalrechtlichen Verfahrensabwicklung einschließlich der Gerichtszuständigkeit für Streitfälle.

*Ausgliederungs-
folgen*

Abgesehen von notwendigen Übergangsregelungen ist vorerst grundsätzlich die Frage nach der rechtlich-wirtschaftlichen Sinnhaftigkeit der Ausgliederung unter den angeführten Aspekten zu stellen. Nach genauer Prüfung der Frage fällt auf, dass nicht generell und für alle Aspekte gesagt werden kann, die ausgegliederte Rechtsform sei aus unternehmerischer Sicht kostengünstiger. Es wird nämlich darauf ankommen, in welchem Ausmaß welche personalrechtlichen Gestaltungen einmal in der öffentlichen und einmal in der ausgegliederten Rechtsform vorkommen.

Hier seien einzelne Beispiele herausgegriffen, die eindrucksvoll belegen, wie falsch im Einzelfall die Auffassung sein kann, jede Ausgliederung lasse durchwegs kostengünstigere Gestaltungen zu als ein Verbleib im öffentlichen Sektor einschließlich des öffentlichen Dienstrechts.

- Probezeit* a) Für den wirtschaftlich denkenden Arbeitgeber ist von wesentlicher Bedeutung, daß er neu eingestellte Arbeitnehmer eine gewisse Zeit testen kann, ehe er sich dauerhaft bindet. Sollte er nach einer solchen Testphase zum Schluss kommen, dass der neue Arbeitnehmer nicht erwartungsgemäß eingesetzt werden kann, so ist besonders bedeutend, dass eine Trennung ohne viel Aufwand und Kosten stattfinden kann.
- Stellt der private Arbeitgeber (der Arbeitgeber in der ausgegliederten Einrichtung) einen Angestellten ein, so kann er mit diesem eine Probezeit vereinbaren, während der das Arbeitsverhältnis von beiden Vertragspartnern jederzeit ohne Angabe von Gründen gelöst werden kann. Diese Probezeit darf aber kraft Gesetzes nur maximal einen Monat dauern (§ 19 Abs 2 AngG). Nach Ablauf dieses Monats kann der Angestellte nur mehr mit einer sechswöchigen Kündigungsfrist jeweils zum Quartalsende gekündigt werden.
- Stellt der öffentliche Arbeitgeber einen Vertragsbediensteten ein, so kann dieses Vertragsbedienstetenverhältnis ohne ausdrückliche Vereinbarung einer Probezeit während der ersten sechs Monate (!) von jedem der Vertragspartner mit einer einwöchigen Kündigungsfrist gekündigt werden. Im zweiten

Halbjahr steigt die Kündigungsfrist auf zwei Wochen, nach einem Jahr auf einen Monat und erst nach zwei Jahren auf zwei Monate.

b) Das Ausmaß der rechtlichen Einflussmöglichkeiten einer Personalvertretung auf die Entscheidungen des Arbeitgebers ist für den wirtschaftlich denkenden Arbeitgeber häufig ein wesentlicher Aspekt. Der Umfang der Mitwirkungsrechte der Personalvertretungsorgane im öffentlichen Dienst ist im Gesetz kaum spezifiziert. Nur für wenige Fälle sind Einvernehmensstatbestände verankert. Ein Veto der Personalvertretung hat jedoch auch dann nur allenfalls die Überwälzung der Entscheidungskompetenz an die Oberbehörde zur Folge. Bei der Mitwirkung an Kündigungen und Entlassungen ist überhaupt das Mitwirkungsrecht nicht konkretisiert, sodass sich bestenfalls als verbindliche Mindestschwelle dem Gesetz entnehmen lässt, dass ein Informations- und Beratungsrecht bestehe.¹³ § 105 ArbVG ordnet hingegen eindeutig an, dass eine ohne Information oder Wahrung der Stellungnahmefrist des Betriebsrats ausgesprochene Kündigung rechtsunwirksam ist. Zudem besteht aber auch nach ordnungsgemäßer Information, Beratung und Stellungnahme in manchen Fällen sogar bei ausdrücklicher Zustimmung des Betriebsrats zur Kündigung ein Kündigungsanfechtungsrecht des Arbeitnehmers.

*Mitwirkung der
Belegschafts-
vertretung*

c) Diese Gegenüberstellung leitet schließlich zu einem dritten Beispiel über, welches ebenfalls zeigt, daß die privatwirtschaftliche Personalführung nicht immer die wirtschaftlichste sein muss. Während nämlich im öffentlichen Dienst- und Personalvertretungsrecht Dienstnehmer und Personalvertretungsorgane zur Durchsetzung ihrer Rechte oder vermeintlichen Rechte auf den öffentlichen Behördenweg bis hin zur Wahrnehmung der außerordentlichen Rechtsmittel der Verwaltungs- oder Verfassungsgerichtshofbeschwerde verwiesen sind, steht privaten Arbeitnehmern und ihrem Betriebsrat der Weg zu den ordentlichen Gerichten und hier wiederum zum Arbeits- und Sozialgericht offen. Anders als der öffentliche Behördenweg bis hin zu den Gerichtshöfen des öffentlichen

Gerichtbarkeit

Rechts erweist sich die Rechtsdurchsetzung beim Arbeits- und Sozialgericht als verhältnismäßig einfach, zeitsparend und kostengünstig. Die Möglichkeit, oftmals innerhalb weniger Monate günstig zu einer Entscheidung in Arbeitsrechtssachen zu kommen, wird gerne und oft in Anspruch genommen.

Diese Beispiele repräsentieren eine Reihe weiterer Argumente, welche eindrucksvoll die oft zitierte „Wirtschaftlichkeit“ der privaten Personalorganisation im Vergleich zur öffentlichen in Frage stellen.

*uneinheitliche
Ausgliederungs-
vorschriften*

Zusätzlich zu diesen pro futuro zu beachtenden Aspekten muss bei den Auswirkungen von Ausgliederungen auch auf die Probleme Bedacht genommen werden, welche sich aus der ausgliederungsbedingten Überleitung ergeben. Neben den mit der Organisationsänderung an sich verbundenen Problemen, spielen auch hier wiederum die arbeitsrechtlichen Fragen der Überleitung die größte Rolle. Dass diese Überleitung nicht immer problemlos ist, zeigen drastisch die bisher erfolgten Ausgliederungen. Es zeigt sich nämlich, dass eine einheitliche Linie für personalrechtliche Regelungen in Ausgliederungsgesetzen noch nicht gefunden wurde. Die einzelnen Regelungen differieren massiv, wobei im Einzelnen der Eindruck entsteht, daß die Unterschiede nicht unbedingt immer auf sachliche Gründe zurückzuführen sind.¹⁴

*öffentlicher
Auftrag und
privater
Einfluss*

Ist mit einer Ausgliederung auch tatsächlich eine Privatisierung verbunden, so treten zu den personalrechtlichen Problemen noch weitere inhaltliche Fragestellungen hinzu. Es drängt sich in diesem Zusammenhang nun wirklich die Frage auf, ob es öffentliche Aufgaben gibt und welche dies allenfalls sein können, welche ein Zuviel an privatem Einfluss in der Richtungsgebung im öffentlichen Interesse nicht vertragen. Während also einerseits relativ problemlos behauptet werden kann, dass eine Vielzahl der so genannten öffentlichen Aufgaben in ausgliederten Unternehmen wahrgenommen werden können, zeigt sich im Einzelnen, dass dies so uneingeschränkt wohl nur auf die Wahrnehmung durch staatseigene Einpersonen-

gesellschaften festgestellt werden kann, während bei privatem Einfluss hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung jeder Einzelfall einer gesonderten Prüfung unterzogen werden muss. Dass der Gesetzgeber in manchen Ausgliederungsgesetzen auf die Pflicht zur Wahrung des öffentlichen Auftrags ausdrücklich hinweist, ändert an diesem Befund nicht viel. Es wird letztlich auch trotz einer solchen gesetzlich verankerten Pflicht die inhaltliche Gestaltung im Detail zwangsläufig den Vorgaben des Kapitals folgen. Verkürzt: Wer zahlt, schafft auch dann an, wenn er zur Wahrung einer gesetzlichen Pflicht nach außen einen gewissen Schein wahren muss.

2.3. Sind Universitäten ausgliederungs- und privatisierungsfähig ?

Die zentralen Voraussetzungen und Erörterungen der Vorfagen liegen bereits vor. Es gilt also im Folgenden zuzuordnen und die allgemeinen Prinzipien auf die Universität anzuwenden.

Auszugehen ist zunächst von der Prämisse, daß die Universität „Universität“ bleiben soll (wenn auch Kritiker der so genannten anstehenden „Reform“ meinen, nicht alle Repräsentanten von Politik und Wirtschaft stünden hinter dieser Prämisse). Geht man also davon aus, dass der Kern der Universität gewahrt bleibt, so lassen sich folgende Eckdaten als unumgänglich festhalten:

- Grundlagenforschung als zentrale Aufgabe
- forschungsgeleitete Lehre
- verfassungsrechtlich verankerte Freiheit der Forschung und Lehre.

Die Universität ist damit mangels Vergleichbarkeit mit nachfolgenden Einrichtungen nicht konkurrenzfähig – und darf es im Interesse einer kontinuierlich positiven Weiterentwicklung auch nicht sein:

- mit Fachhochschulen
- mit allen sonstigen höheren Bildungseinrichtungen
- mit Wirtschaftsunternehmen

*Wesen der
Universität und
mangelnde
Vergleichbarkeit
mit anderen
Einrichtungen*

- mit wirtschaftsorientierten Einrichtungen der angewandten Forschung.

Diese Feststellung mag provokant klingen, lässt sich aber bei näherer Betrachtung in jedem einzelnen Detail belegen. Dies beginnt damit, dass eine Konzentration auf Absolventenoutput nicht das Ergebnis forschungsgeleiteter Lehre sein kann, weil die Schwerpunktverlagerung auf die Studierendenabfertigung für die Forschung keine Kapazität mehr ließe, und endet damit, dass eine Universität, die im Wirtschaftsauftrag forschen würde, wohl nur die Wahl zwischen Aufgabe der Forschungsfreiheit einerseits oder Bankrott andererseits hätte.

Damit muss aber klar sein, dass „Universität“ an sich zum Kernbereich der öffentlichen Aufgaben gehört und von Privaten nicht betrieben werden kann. Über eine Ausgliederungsfähigkeit ist damit noch nichts gesagt. Insbesondere steht die Frage der Rechtsform in keinem Zusammenhang mit den Fragen der Wirtschaftlichkeit und der Finanzierbarkeit. Ob man also die Universitäten zu Aktiengesellschaften oder zu Gesellschaften mit beschränkter Haftung, zu Stiftungen oder zu wirtschaftlichen Vereinen macht, tangiert ihr Wesen und ihre Weiterentwicklung so lange nicht, solange man sie nicht der Finanzierung, Leitung und Einflussnahme von außen überantwortet. Schon wegen der fehlenden Marktfähigkeit scheidet ein klassisches Muster der Ausgliederung aus:

- die völlige Verselbstständigung (Ausgliederung mit Vollautonomie) unter gleichzeitiger Übertragung der Finanzierungsverantwortung.

Der Umstand, dass die Universität öffentliche Aufgaben zu erfüllen hat, verbietet aber auch ein weiteres Ausgliederungsmodell:

- die Unterstellung unter wirtschaftsdominierte Leitungsmacht unter gleichzeitiger Finanzierungsverantwortung.

Modell UOG 1993 Bliebe also noch die Möglichkeit, dass der Staat die Universitäten zur Gänze als eigene Angelegenheiten betreibt, ein Modell, das allerdings schon bisher nicht gewollt war, zumal bereits mit dem UOG 1993 den Universitäten weitgehende

Autonomie eingeräumt wurde. Zweck und Erfolg der Gestaltung nach dem UOG 1993 war vor allem, dass die Universitäten eigenverantwortlich den gesamten Möglichkeitsbereich ihrer eigenwirtschaftlichen Betätigung ausschöpfen können und dabei dennoch im selbstverantwortlichen Zusammenwirken die Identität der Universität wahren, wobei letztlich die Finanzierung durch den Staat insbesondere für den seiner Natur nach nicht marktfähigen Kern der Universität gesichert bleiben musste. Diese Kombination von Autonomie, Verantwortung und staatlicher Aufgabenwahrnehmung brachte die ideale Verbindung von marktwirtschaftlichen Vorteilen und öffentlicher Verantwortung.

2.4. Die Perspektiven des Universitätsgesetzes 2002

Mit dem Entwurf zum Universitätsgesetz 2002 ist bedauerlicherweise ein zukunftsweisender Weg verlassen worden. Eventuell noch folgende Korrekturen können dabei leider wohl nichts mehr daran ändern, dass hier praktisch alle Erkenntnisse zu Ausgliederung, Privatisierung und öffentlicher Aufgabenwahrnehmung ignoriert wurden.

- Die bereits funktionierende Autonomie mit positiven wirtschaftlichen Auswirkungen wird ersetzt durch ministeriellen und wirtschaftlichen Einfluss in den richtungsgebenden Organen (Universitätsrat und damit mittelbar auch Rektor).
- Die öffentliche Aufgabe der Sicherstellung von zeitgeistunabhängiger Forschungs- und Lehrvielfalt kann unter verstärktem wirtschaftlichem Einfluss nicht mehr wahrgenommen werden.
- Zwar wurden die Studierenden durch die Einführung der Studiengebühren zu „Kunden“ gemacht, doch verzichtet man mit dem Universitätsgesetz 2002 im Vergleich zur bisherigen Situation weitgehend auf die wirtschaftlich so bedeutende Mitwirkung der „Kunden“ zur Qualitätssicherung.
- Auch hinsichtlich der Bedeutung der Mitarbeiter dürfte eine betriebswirtschaftliche Fehleinschätzung vorliegen. Die völlige Demotivation vor allem der langjährigen Bediensteten ist durch eine Reihe beabsichtigter Veränderungen vorpro-

- grammiert (z. B. Leitungsfunktionen für Dozenten nur in Abhängigkeit vom Willen der Professoren). Auch hinsichtlich der Mitarbeiter wird auf die qualitätssichernde Maßnahme der Mitwirkung in weitestem Umfang verzichtet.
- Dem Entwurf kann aber auch nicht unterstellt werden, er ziele darauf ab, die aktuell Beschäftigten möglichst rasch in den vorzeitigen Ruhestand zu treiben, um einen Neustart mit neuer motivierter Belegschaft zu versuchen. Dies würde nämlich voraussetzen, dass aufgrund der begleitenden dienstrechtlichen Maßnahmen eine Chance auf eine neue motivierte Belegschaft bestünde. Das Gegenteil ist der Fall. Die Option der neuen befristeten (und vergleichsweise eher unterdurchschnittlich honorierten) Professorenstellen bewirkt z. B., dass schon jetzt gerade in jenen Fachbereichen, in welchen die Universität tatsächlich auch wirtschaftliche Tätigkeit entfalten könnte, hoch qualifizierte Bewerber nicht aufzufinden sind.

In Summe steht den österreichischen Universitäten also eine Veränderung bevor, die zweierlei in bedeutsamem Umfang missachtet: öffentliche Aufgabenwahrnehmung einerseits und Grundsätze privatwirtschaftlicher Unternehmensführung andererseits. Dazu kommt, dass die bereits vorhanden gewesene Autonomie durch staatlichen und wirtschaftlichen Einfluss wieder abgeschafft wird, was nicht nur einen wirtschaftlichen Rückschritt, sondern auch einen wesentlichen Demotivationsfaktor darstellt. Wäre das österreichische Modell weltweit das erste dieser Art, so könnte man den Machern des Universitätsgesetzes 2002 allenfalls zugute halten, es wäre vielleicht einen Versuch wert gewesen. Mit umso größerem Bedauern erfüllt die Erkenntnis, dass das Modell bereits bekannt (wem wohl allen?) und andernorts in genau der Weise dramatisch gescheitert ist, wie dies bei uns an den Universitäten prophezeit wird.¹⁵

Literatur:

- 1 Vgl zB Öhlinger, Der öffentliche Dienst zwischen Tradition und Reform (1993) 56.
- 2 Vgl nur zB Binder, Der Staat als Träger von Privatrechten (1980) 193; Binder – Fröhler, Die Haftung der Gemeinden für ausgegliederte Unternehmungen (1982) 23; Strasser – Trost, Die Eignung des Gesellschaftsrechts für gemeindeeigene ausgegliederte Unternehmungen (1992) 38 ff.
- 3 So wurde zB auch für Österreich nachvollzogen (vgl Binder – Fröhler aaO 22), was schon für Deutschland Ossenbühl anschaulich kritisch angemerkt hat, daß nämlich unter dem Aspekt der Daseinsvorsorge auch die Versorgung mit Brot eine öffentliche Aufgabe sein müßte, zumal diese Versorgung jedenfalls lebensnotwendig ist; vgl Ossenbühl, Daseinsvorsorge und Verwaltungsprivatrecht, DÖV 1971, 516.
- 4 Weiters wäre etwa auch das Beispiel Müllentsorgung zu erwähnen; vgl zum diesbezüglichen Auffassungswandel zB Jirkuff – Fuchs, Gemeinden und Betriebe – Eine abgabenrechtliche Betrachtung (1990) 55.
- 5 Vgl Kostelka, Besoldungsreform als Langfristinstrument zur Budgetsanierung, WPoI 1992, 188 (190).
- 6 Koalitionsübereinkommen vom 7.3.1996, 12 f.
- 7 Vgl Alvarado-Dupuy, Betriebliche Interessenvertretung in ausgegliederten Einrichtungen, in: Kropf (Hrsg) – Leitsmüller – Rossmann, Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich (2001) 129.
- 8 Binder, Der Staat als Träger von Privatrechten 186 ff.
- 9 Strasser – Trost, aaO 38 ff.
- 10 Pöll, Sanierung öffentlicher Unternehmen (1984).
- 11 Vgl Öhlinger, Der öffentliche Dienst zwischen Tradition und Reform.
- 12 Alvarado-Dupuy, Betriebliche Interessenvertretung in ausgegliederten Einrichtungen, aaO 129 ff.
- 13 § 9 BPersVG; vgl Schragel, Bundes-Personalvertretungsgesetz (1993) § 9 Rz 4.
- 14 Vgl hierzu kritisch Trost, Überblick über arbeitsrechtliche Regelungen im bisherigen Ausgliederungsrecht, in Kropf (Hrsg), Ausgliederungen 63 ff.
- 15 Muhr, Gescheiterte Vollrechtsfähigkeit Live. Das australische Beispiel – ein Anschauungsunterricht, Buko-Info 1/2002, 25 ff.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at