

Das Universitätsgesetz 2002 Erfahrungen und notwendige Verbesserungen

Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft
7. - 8. 12. 2007

Motivation

Die österreichischen Universitäten haben mit dem Universitätsgesetz 2002 in Organisationsfragen eine weitgehende Autonomie erhalten. Um die Auswirkungen des Gesetzes auf die Leistungsfähigkeit der österreichischen Universitäten sowohl in grundsätzlichen Fragen als auch hinsichtlich der Umsetzung der einzelnen Bestimmungen an den Universitäten zu diskutieren, beteiligt sich die Österreichische Forschungsgemeinschaft mit einem Workshop am aktuellen Evaluierungsprozess. Diskutiert werden sollen die bisherige Bilanz der Umsetzung sowie die Frage notwendiger Anpassungen und Weiterentwicklungen der Universitätsorganisation und der Steuerung der Universitätsentwicklung auf Grund der praktischen Erfahrungen an den Universitäten. Kommt es zu einer Novellierung des UG 2002, werden auch studienrechtliche Fragen nicht ausgeklammert werden können, wobei freilich offen ist, ob sich der Gesetzgeber zu der längst überfälligen Grundsatzentscheidung im Hinblick auf den Universitätszugang durchringen wird können. Weil sich die ÖFG mit dieser Frage bereits im Frühjahr 2006 auseinander gesetzt hat, werden Reformen des Studienrechts in diesem Workshop nicht mit behandelt.

Um Grundlagen für eine sinnvolle allfällige Weiterentwicklung des Gesetzes zu erhalten, muss zunächst die Frage nach der bisherigen Bilanz der Universitätsreform des Jahres 2002 gestellt werden, dessen Implementierung an den Universitäten noch nicht abgeschlossen ist. Ist es nach so kurzer Zeit bereits angebracht, wieder an der Reformschraube zu drehen? Wie sieht die Bilanz der Autonomie der Universitäten fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Universitätsgesetzes aus und in welchen Fragen hat sich das Autonomiekonzept bewährt? Sind die Universitäten tatsächlich „freier“ geworden und haben Qualität und Leistungsfähigkeit der Universitäten in Forschung und Lehre davon profitiert? Wie fällt eine grobe Kosten-Nutzen-Abschätzung aus, die den Implementierungsaufwand des UG 2002 mit seinen künftigen positiven Effekten vergleicht? Was hat die Autonomie speziell den Studierenden gebracht?

Es fällt in der bisher von politischen Parteien und universitären Interessensvertretungen geführten Evaluierungsdiskussion auf, dass nicht nur keine Einigkeit über die prinzipielle Zielsetzung einer Novellierung besteht, sondern dass geradezu entgegen gesetzte Vorstellungen herrschen. Diese reichen von „faktische Rücknahme des UG in seinen Grundanliegen“ bis „weiterer Ausbau bzw. Verstärkung der bereits umgesetzten Bestimmungen“. Dazwischen gibt es auch die Auffassung, dass die Novellierung das ausschließliche Ziel haben soll, das bestehende Gesetz in einigen Punkten praktikabler zu machen. Damit verschränkt ist die Frage, aus welchem Personenkreis sich die Professorenschaft der Universitäten zusammensetzen soll. Auch die Eckdaten für ein neues Laufbahnmodell für Universitätslehrer sollten in einem novellierten Universitätsgesetz festgelegt werden. Die Erfahrung der jüngsten Vergangenheit lehrt aber, dass die öffentliche Hand nicht bereit ist, die sich daraus ergebenden finanziellen Konsequenzen zu tragen. Dies könnte insgesamt die Frage nahe legen, ob zum jetzigen Zeitpunkt bereits eine Reform des Gesetzes notwendig und finanzierbar ist.

Zu den zentralen auch öffentlich diskutierten Fragen zählen die Regelungen der universitären Leitungsstrukturen und Leitungsverantwortlichkeiten. Diese wirken sich in ihrer Ungeklärtheit vor allem an zwei Stellen besonders nachteilig aus: Zum einen darin, dass der Senat für sämtliche Studienangelegenheiten entscheidungsberechtigt ist, die Konsequenzen dieser Entscheidungen (vor allem in finanzieller Hinsicht) jedoch das Rektorat zu tragen hat, zum anderen aber auch darin, dass bei der Bestellung des Rektors Dynamiken entstehen können, welche - wie jüngste Beispiele zeigen - zum Schaden aller Beteiligten, letztlich einer ganzen Universität führen. In welchen Bereichen sollten daher die Kompetenzen und das Zusammenwirken zwischen den Leitungsbereichen Rektor, Universitätsrat und Senat weiterentwickelt werden? Stimmt das Verhältnis zwischen Einzel- und Gruppenentscheidungen, zwischen interner und externer Besetzung in Leitungsfunktionen, zwischen Verantwortungs- und

Kontrollrechten? Wie ist die Arbeit der Universitätsräte zu bewerten und welche Konsequenzen sollte man daraus für die nunmehr anstehenden Neubesetzungen ziehen?

Im Bereich der Universitätsfinanzierung wurden mit dem Instrument der Leistungsvereinbarung neue Vorgaben gesetzt, deren effiziente Umsetzung sowohl den staatlichen Sektor als auch die autonomen Universitäten teilweise noch zu überfordern scheint. Nach der ersten Verhandlungsrunde haben sich die Erwartungen in die Leistungsvereinbarungen als dem zentralen Instrument einer strategisch ausgerichteten Universitätsentwicklung nur begrenzt erfüllt. Das wirft die Frage auf, ob das Modell des Kontraktmanagements für die Finanzierung von Universitäten überhaupt geeignet ist; möglicherweise bedarf das Instrument aber auch einer Fortentwicklung. Auch wenn dem Lernprozess in den beteiligten Organisationen weiter Zeit gegeben werden sollte, müssen sich bereits jetzt das Ministerium und die Universitäten auf die nächsten Verhandlungen einstellen und entsprechende Strategien entwickeln, wenn die Fehler der Vergangenheit sich nicht wiederholen sollen. Beispiele für im Sinne der Verbesserung von Qualität und Leistungsfähigkeit der Universitäten erfolgreiche universitätsinterne Ressourcenallokation können diesen Prozess unterstützen.

Sowohl in grundsätzlicher Hinsicht als auch in praktischen Gesetzesdetails besteht ein aktueller Novellierungsbedarf in Fragen der Qualitätssicherung. Wenngleich das UG 2002 vorsieht, dass jede Universität für ein Qualitätsmanagement zu sorgen habe, ist das zu wenig, wenn man bedenkt, welche Signale derzeit bildungspolitisch gegeben werden. Auf der einen Seite setzt man auf Exzellenz-Einrichtungen jenseits der Universitäten und gesteht anderen Einrichtungen (Fachhochschulen, Pädagogischen Akademien) jegliche Maßnahme zu, die zu deren Qualitätsentwicklung beitragen kann, auf der anderen Seite mutet man den Universitäten Regelungen zu, die ihnen die Qualitätssteigerung zumindest erheblich erschweren (z.B. geplante Aufhebung der Zugangsbeschränkungen in so genannten Massenfächern außer in der Medizin, keine studienplatzorientierte Universitätsfinanzierung, weitere finanzielle Dotierung am unteren Limit). Diesbezüglich wäre zu fragen, ob nicht auch der Staat gesetzlich mehr dazu verpflichtet werden kann, die Qualitätsentwicklung seiner Universitäten zu unterstützen und nicht zu behindern. Offen ist die Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen einem notwendigen internen Qualitätsmanagement als einer der zentralen Aufgaben jeder einzelnen Universität und externen Maßnahmen der Qualitätssicherung bis hin zur Zukunft der AQA (Austrian Agency for Quality Assurance). Zur Qualitätssicherung müssen auch konkrete Bestimmungen des Gesetzes neu überlegt werden. Dazu zählen ganz besonders die Regelungen sowohl für die Berufungs- als auch für die Habilitationsverfahren, die in einer Reihe von Punkten einer Nachbesserung bedürfen. Hier herrscht dringender Änderungsbedarf.

In Zeiten knapper Ressourcen und hohen Entwicklungsbedarfs liegt der Gedanke nahe, die Universitäten könnten durch Profilbildung ihre Mittel effizienter einsetzen. Nach dem Motto „weniger ist mehr“ hoffen Vertreter der Hochschulleitungen, durch Schließung einiger Fächer Mittel für den Ausbau anderer zu gewinnen. Dass es dabei zu einer unkoordinierten Dezimierung kleiner Fächer oder bestimmter Studien- und Forschungsrichtungen mit unerwünschten Nebenwirkungen kommen kann, wird derzeit in Deutschland beobachtet und heiß diskutiert. Der Deutsche Wissenschaftsrat versucht, dem unkontrollierten Kahlschlag entgegenzuwirken und die Universitäten davon zu überzeugen, dass ein Verfahren der gegenseitigen Konsultation gefunden werden muss. Die in Deutschland bisher vorliegenden Erfahrungen mit „koordinierter Autonomie“ könnten für analoge Prozesse in Österreich interessant und nützlich sein.

Das Universitätsgesetz sieht derzeit keine verpflichtenden Regelungen für die Zusammenarbeit und die Abstimmung zwischen den Universitäten oder für eine nationale Koordinierung in Fragen von Forschung und Lehre an den einzelnen Universitätsstandorten vor. De facto kommt hier dem Wissenschaftsministerium über die Universitätsfinanzierung und der Rektorenkonferenz als einziger Organisation, in der alle Universitätsleitungen vertreten sind, eine Funktion zu, ohne dass die damit verbundenen wissenschafts- und bildungspolitischen Auswirkungen nachvollziehbar geprüft werden. Für die Frage, ob und in welcher Form hier eine Novellierung des Universitätsgesetzes Verbesserungen erbringen kann, können internationale Beispiele für Koordinierungsmodelle zwischen Universitäten hilfreich sein. Diese Koordinierungsaufgabe darf jedoch nicht unter Preisgabe der Autonomie der einzelnen Universitäten erfüllt werden.