

stellungnahme

Rat für Forschung und Technologieentwicklung

Stellungnahme des Rates für Forschung und Technologieentwicklung zum Konsultationspapier „Prototyp für einen gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan“

Generelle Position des Rates für Forschung und Technologieentwicklung

- ❖ 2% des BIP für den tertiären Sektor bis spätestens 2020
- ❖ Umsetzung einer kapazitätsorientierten Studienplatzfinanzierung mit fairen Zugangsregelungen und verbesserten Studienbedingungen
- ❖ Stärkung des Wissenstransfers und von Kooperationen an Universitäten
- ❖ Erarbeitung eines oder mehrerer Maßnahmenpapiere zur Umsetzung des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans

Hochschulpolitik hat die zentrale Aufgabe, ein Gesamtkonzept und stabile Rahmenbedingungen zu definieren. Eine wesentliche Rahmenbedingung stellt dabei die Finanzierung von Lehre und Forschung an den Hochschulen dar.

Im letzten Regierungsprogramm wurde dazu wiederholt das Ziel, 2% des BIP bis 2020 für den tertiären Sektor zu verwenden, bestätigt. Dies würde laut den vorliegenden Berechnungen¹ eine Steigerung von 1,47% oder 4,66 Mrd. Euro (2012) auf 8,16 Mrd. Euro bis 2020 bedeuten. Die dafür notwendigen Steigerungen konnten jedoch in den vergangenen Jahren nicht erzielt werden. Der Rat hat diesbezüglich wiederholt darauf hingewiesen, dass dadurch laut vorliegenden Finanzrahmen, die Finanzierungslücke wächst und die Unterfinanzierung der Universitäten bestehen bleibt.

Bedauerlich ist auch, dass die gesetzlich vorgesehene Studienplatzfinanzierung und eine Definition der Kriterien für Kapazitäten unter Beachtung der Qualität in Lehre und Forschung bis dato nicht implementiert werden konnten. Eine Steigerung des kompetitiven Finanzierungsanteils für Forschung, wie sie in der FTI-Strategie angestrebt wird, konnte bisher ebenfalls nicht erreicht werden.

¹ Forschungsquotenziele 2020 – Aktualisierung 2014; K. Hranayai, J. Janger, WIFO, September 2014;

Die im gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan angestrebten Verbesserungen im Hochschulbereich und speziell an den Universitäten sind nach Einschätzung des Rates für Forschung und Technologieentwicklung damit nur eingeschränkt umsetzbar.

Als Gesamtkonzept setzt das Konsultationspapier „Prototyp für einen gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan“ (ÖUEP)² auf mehrere vorhergegangene Prozesse (Dialog Hochschulpartnerschaft, Projekt Hochschulplan, Arbeitsgruppen der Hochschulkonferenz etc.) sowie Publikationen³ auf.

Abschnitt I – Hochschulpolitische Ziele unterstreicht eine gemeinsame Entwicklung von Universitäten und Fachhochschulen im österreichischen Hochschulsystem. Es werden die wichtigsten Eckpunkte und Entwicklungen für die Universitäten angesprochen. Konkrete Ziele bleiben jedoch im vorliegenden Papier sehr allgemein formuliert. Aus Sicht des Rates ist es daher wichtig, dass der im Konsultationspapier angesprochene Prozess zur Profilbildung und Bildung von intra- und interuniversitären Schwerpunkten klar strukturiert und in einem bestimmten Zeithorizont erarbeitet werden soll.

Abschnitt II behandelt quantitative Zielsetzungen. Positiv zu bewerten ist der Anspruch, die Anzahl an prüfungsaktiv Studierenden tendenziell zu erhöhen und zugleich das Betreuungsverhältnis zu verbessern. Die Zielsetzungen hinsichtlich der Gesamtzahl an Studierenden bleiben jedoch entlang der vorgezeichneten Prognosen. Eine kapazitätsorientierte Entwicklung entlang einer Zieldefinition ist darin nicht abgebildet. Dies ist bedauerlich, da selbst im vorliegenden ÖUEP an 17 von 21 Universitäten eine kalkulatorische Unterkapazität festgestellt wird.

In Abschnitt III werden bestehende Maßnahmen und der Status der Evaluierung und Qualitätssicherung dargestellt. Einerseits sind es Berichte (Wissensbilanz) der Universitäten, die für die Steuerung der Universitäten herangezogen werden, andererseits wird das Qualitätsmanagement regelmäßig durch externe Audits überprüft. Hinsichtlich der Leistungsmessung weist der Rat erneut darauf hin, die dafür zur Verfügung stehenden Indikatoren möglichst auf steuerungsrelevante „hard accountabilities“ zu reduzieren und entlang internationaler Vergleichbarkeit zu definieren.

Vor dem Hintergrund, dass es sich beim vorliegenden Konsultationspapier um ein Instrument zur Entwicklungsplanung handelt, empfiehlt der Rat für Forschung und Technologieentwicklung, die Zielsetzungen mit präzisierten

² Das Instrument eines gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans (ÖUEP) – im Universitätsgesetz (§14d UG) vorgesehen, jedoch am 31.03.2014 außer Kraft getreten – wird nun dennoch seitens des bmwfw als strategisches Planungsinstrument zur Optimierung einer Gesamtstrategie des universitären Sektor erstellt. Der Planungshorizont des ÖUEP umfasst zwei Leistungsvereinbarungsperioden.

³ Österreichischer Hochschulplan, bmwfw, Dezember 2011; Universität 2025, Österreichischer Wissenschaftsrat, November 2009; Universitäre Profilbildung im Kontext des österreichischen Hochschulraums und des Universitätsgesetzes 2002, E. Pichl, Zeitschrift für Hochschulrecht 11, Dezember 2012

Maßnahmen und einem konkreten Zeithorizont für die Umsetzung zu verknüpfen, um die Verbindlichkeit eines gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans zu erhöhen.

Qualität von Lehre und Forschung an den Universitäten steht dabei im Zentrum. Beide Seiten sind dafür verantwortlich; die Studierenden, von welchen hochqualitative Leistungen erwartet werden und die Universitäten, die anspruchsvolle Lehre und Forschung an den Instituten, unter optimalen Bedingungen zur Verfügung stellen sollen. Dabei Anzahl an Studierenden und AbsolventInnen zu erhöhen, die Studienbedingungen zu optimieren, Forschungsinfrastruktur zu modernisieren, die Grundlagenforschung zu stärken etc. kann aber nur durch einen massiven Ausbau der notwendigen personellen und infrastrukturellen Kapazitäten an den Universitäten gelingen. Mit den vorhandenen und für die nächste Leistungsvereinbarungsperiode geplanten Mitteln wird es jedoch nicht möglich sein, alle Erwartungen zu erfüllen. Strukturelle Veränderungen an den Universitäten alleine, werden dafür nicht ausreichen. Sollen mehr Studierende im Sinne des formulierten Qualitätsanspruchs ausgebildet werden und die Forschungsqualität und -quantität erhöht werden, ist dies auch mit einer signifikant erhöhten Finanzierung zu gewährleisten. Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung hat in seiner Empfehlung zur Forschungs- und Hochschulquote⁴, in der Empfehlung zur Entwicklung des Hochschul- und Wissenschaftssystems in Österreich⁵ sowie in den Empfehlungen der vorliegenden Berichte zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs⁶ wiederholt auf die dafür notwendige budgetäre Anpassung bzw. Steigerung hingewiesen.

Soll Österreich im Sinne der FTI-Strategie in Bildung und Forschung reüssieren, ist auf Ebene der Politik mit einem klaren Bekenntnis zur Strategie, eine signifikant verbesserte Finanzierung von Bildung und Forschung zu verknüpfen.

Abschnitt I – Hochschulpolitische Zielsetzungen

Im vorliegenden Entwicklungsplan werden die Rollen bzw. primären Aufgaben der Universitäten und der Fachhochschulen gemeinsam gedacht. Dieser kohäsive Ansatz sollte im Interesse einer gesamthaften Hochschulentwicklung jedenfalls verfolgt und weiter ausgebaut werden. In diesem Sinne schlägt der Rat für Forschung und Technologieentwicklung vor, wie schon oben angesprochen, zielführende Maßnahmen bzw. folgende Prozesse im ÖUEP klarer festzuhalten, durch definierte Ziele zu ergänzen und damit eine motivationsorientierte Steuerung zu etablieren.

⁴ Ratsempfehlung zur Finanzierung der Universitäten und der Forschung bis zu Jahr 2020, vom 16.1.2014

⁵ Ratsempfehlung zur Entwicklung des Hochschul- und Wissenschaftssystems in Österreich, vom 5.1.2013

⁶ Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs 2015, S. 34ff.; 2014, S. 26ff; 2013, S. 23ff; 2012

Zu den im ÖUEP in diesem Abschnitt angeführte Maßnahmen

...zur weiteren Entlastung der Universitäten bleibt der Ausbau des Fachhochschulsystems Pflichtprogramm...

...ein besser abgestimmtes Studienangebot zwischen Universitäten und ggf. Universitäten und Fachhochschulen, das bis hin zu Hochschulverbänden führen kann.

... Das universitäre Studienangebot soll unter Berücksichtigung der Nachfrage sowie von Qualitätsverbesserungen ausgerichtet werden. Dafür ist ein partizipativer Prozess angedacht.

stellt der Rat fest, dass

- ein „abgestimmtes Studienangebot“ auch wesentlich von abgestimmten, sozial nicht selektiven Studienzugangsregelungen abhängig ist;
- die Studienplatzfinanzierungs- und Aufnahmeregelungen an Fachhochschulen mit den Zugangsregelungen an Universitäten dabei nur bedingt abgestimmt sind und für das Kuriosum, dass StudentInnen in Österreich bei nicht Aufnahme an einer Fachhochschule an eine Universität ausweichen (können), ebenfalls intensiv nach einer adäquaten Lösung gesucht werden sollte.
- im angesprochenen partizipativen Prozess, aufbauend auf die angeführte Literatur zu diesem Thema inklusive einer mehrjährigen Diskussion im Rahmen des Hochschulplans und der Hochschulkonferenz, Maßnahmen in einem definierten Zeithorizont erarbeitet und umgesetzt werden sollten.

Die unter Forschung und Lehre aufgegriffenen Schwerpunkte stellen ebenfalls notwendige Entwicklungen für die Universitäten dar. Die damit verbundenen Zielsetzungen bleiben im EP allerdings ebenfalls sehr allgemein.

Zur Stärkung der Grundlagenforschung hält der ÖUEP fest, dass es wichtig ist, „sowohl das Umfeld als auch eine Budgetbasis zu schaffen, ...“. Die Freiräume dazu seien einerseits durch „organisationsinterne strukturelle Veränderungen“ zu schaffen und sollen andererseits „in der Programmbildung des FWF berücksichtigt“ werden.

Der Rat hält fest, dass damit eine klare Erhöhung der zur Verfügung stehenden Budgetmittel für Lehre und Forschung, insbesondere zur kompetitiven Mittelvergabe, verbunden sein muss. Durch strukturelle Veränderungen alleine wird eine ausreichende Budgetbasis nicht zu ermöglichen sein.

Unter Punkt 4 „Intensivierung des Wissens- und Technologietransfers sowie des Entrepreneurship-Gedankens“ werden wichtige, bereits initiierte Aktivitäten erwähnt. Aus Sicht des Rates erscheint es hier zusätzlich besonders wichtig darauf hinzuweisen, dass insbesondere seitens der Universitäten, in Lehre und Forschung integriert, verstärkt Aktivitäten zu setzen wären, Entrepreneurship und unternehmerisches Denken zu motivieren. Der Fokus auf Qualität in der Lehre und PädagogInnenbildung greift u.a. auch

diese Ausbildungsziele auf und wird seitens des Rates unterstützt. Darüber hinaus sollten Freiräume und Mittel zur Förderung innovativer Ideen an den Universitäten geschaffen und damit die Basis für spin-off- bzw. start-up-Gründungen gebildet werden.

Zum Punkt Karrierekonzepte für den wissenschaftlichen Nachwuchs gilt es seitens des Rates anzumerken, dass ein massiver Ausbau der dafür zur Verfügung stehenden Stellen dringend erforderlich wäre. Gleichzeitig sind für die Auswahl und Evaluierung der sogenannten „Laufbahnstellen“ transparente Kriterien zu etablieren, die eine qualitätsorientierte und rigorose Auswahl der am besten geeigneten KandidatInnen erlaubt.

Im Sinne des internationalen Austauschs aber auch von „brain gain“, sollten ebenfalls vermehrt Möglichkeiten für qualifizierte KandidatInnen nach einem Auslandsaufenthalt geschaffen werden, sich für attraktive Positionen in Österreich zu bewerben.

Im Kapitel „Studierende“ wird insbesondere auf die Verbesserung der Betreuungsrelation und die sozio-ökonomische Studierenden-Struktur Bezug genommen. Hier – detailliert wird dies in Abschnitt II beschrieben – werden durchaus ambitionierte Ziele definiert. Es sollen die Betreuungsrelation (gemessen an prüfungsaktiv Studierenden) verbessert werden, die Anzahl an prüfungsaktiv Studierenden (+10%) angehoben und 10% mehr AbsolventInnen zu verzeichnen sein.

Strukturelle Maßnahmen, etwa interuniversitäre und hochschulübergreifende Kooperationen zwischen Universitäten und Fachhochschulen in der Lehre etc. sind dafür zu initiieren. Ohne eine signifikante Steigerung des Hochschulbudgets sind diese Ziele jedoch nur eingeschränkt möglich.

Hinsichtlich der „sozio-ökonomischen Zusammensetzung“ der Studierenden und AbsolventInnen wird im ÖUEP richtigerweise festgehalten, dass seitens des Gesetzgebers und seitens der Hochschulen darauf zu achten ist, durch Zugangsregelungen soziale Selektion zu senken und nicht zu erhöhen. Dies sollte auch einer leistungsorientierten Auswahl geeigneter Studierender am Beginn oder in einer frühen Studienphase nicht widersprechen.

Um die Erhöhung des Anteils „nicht traditioneller Zugänge“ zu ermöglichen ist es aus Sicht des Rates parallel dazu auch notwendig, das Stipendiensystem weiter auszubauen. Eine deutliche Anhebung der Einkommensgrenzen würde die Situation für viele Studierende deutlich verbessern.

Darüber hinausgehend muss es aber in allen Entwicklungsphasen, von der vorschulischen Entwicklung bis hin zur Studienreife gelingen, eine bildungsaffine Gesellschaft zu kreieren. Familien-, Sozial- und Bildungspolitik sind hier gemeinsam gefordert einen sozial gerechten Bildungszugang zu ermöglichen.

Im Kapitel „Finanzierung“ wird einerseits eine Steigerung in der Effizienz durch interuniversitäre Kooperationen angesprochen als auch die Notwendigkeit einer mittel- bis langfristigen Budgetsteigerung.

Die Zielwerte, wie 2% des BIP für den Bereich Hochschulen, die Erhöhung der kompetitiven Fördermittel zur Finanzierung der Grundlagenforschung oder die Erhöhung der Hochschulausgaben pro Studierender/m auf das Niveau der als Innovation Leader definierten Länder⁷ wurden in der FTI-Strategie der Bundesregierung definiert. Der jährliche Monitoringbericht des Rates für Forschung und Technologieentwicklung⁸ zeigt allerdings wiederholt, dass dazu eine ambitionierte investive Bildungs- und Forschungspolitik notwendig ist.

Abschnitt II – Quantitative Zielsetzungen

Die in diesem Abschnitt dargestellten quantitativen Zielsetzungen entwickeln sich größtenteils entlang der aktuellen Hochschulprognose.⁹ Wie im ÖUEP auch festgehalten, sind *„künftige StudienanfängerInnen infolge des offenen Universitätszugangs in Österreich nur durch Prognoserechnungen ermittelbar.“* Eine planerische Komponente, die sich an den tatsächlichen Kapazitäten der Universitäten bzw. Disziplinen orientiert, ist daher nicht ersichtlich und unter den gegebenen Voraussetzungen auch nur eingeschränkt möglich. Die vorliegenden quantitativen Zielsetzungen sind daher keine vorbereitende Maßnahme, eine kapazitätsorientierte Studienplatzfinanzierung zu ermöglichen, die nach Ansicht des Rates ein wesentlicher Baustein einer qualitätsorientierten Entwicklung der Universitäten in Österreich darstellt und wieder im Fokus der kommenden Verhandlungen zur Finanzierung der Universitäten stehen sollte. Mit den vorliegenden Regelmechanismen ist es auch nur eingeschränkt möglich, Studierendenströme zu verschieben, etwa mehr Studierende für MINT-Fächer zu motivieren.

Wie schon weiter oben beschrieben, sind die Ziele hinsichtlich des Anteils an prüfungsaktiven Studierenden, Zahl der AbsolventInnen und der Betreuungsverhältnisse für die beiden kommenden Leistungsvereinbarungsperioden ambitioniert. Zieht man die Bewertung der zur Verfügung stehenden Kapazitäten im ÖUEP heran, ist auch daraus klar ersichtlich, dass mit Ausnahme der meisten MINT-Fächer, kaum Kapazitäten in den einzelnen Fächergruppen und Fächern an den Universitäten vorhanden sind.

Hinsichtlich der angestrebten Betreuungsverhältnisse ist eine differenzierte Betrachtung der Situation in den unterschiedlichen Fächern, wie sie im ÖUEP angesprochen wird, sicherlich notwendig, um eine effiziente Personalplanung bzw. -entwicklung durchführen zu können.

Der Rat unterstützt diesen leistungs- und zukunftsorientierten Ausbau des Hochschulsektors in Österreich und fordert die Regierung daher nachdrücklich auf, Bildung, Wissenschaft und Forschung stärker als bisher zu gewichten und die dafür notwendigen strukturellen und finanziellen Maßnahmen ressortübergreifend einzufordern.

⁷ Innovation Union Scoreboard (IUS)

⁸ Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs

⁹ Vgl. Universitätsbericht 2014; 7.4 Hochschulprognose 2014 – die künftige Entwicklung der Studierendenzahlen; S. 200 ff.