

PRIVATUNIVERSITÄTEN in ÖSTERREICH

Positionspapier

Kontext: gesetzliche Rahmenbedingungen und Aspekte der Qualitätssicherung

Mit dem Universitäts-Akkreditierungsgesetz UniAkkG 1999 war die Erwartung verbunden, die österreichische Bildungslandschaft für private Angebote aus dem In- und Ausland zu öffnen. Gleichzeitig sollte dem Wildwuchs privater Anbieter, die teilweise mit unseriösen Dumpingangeboten auf dem europäischen Markt auftraten, entgegengewirkt werden. Klarer strukturiert sollten auch die Rahmenbedingungen für Lehrgänge universitären Charakters werden, die zeitlich begrenzt noch bis Ende 2003 eingerichtet werden konnten, allerdings erst im Jahr 2012 ausgelaufen sind. Die Einrichtung dieser Lehrgänge war ursprünglich als Schritt in Richtung einer Öffnung des Hochschulsektors anzusehen: Nichtuniversitären Anbietern wurde auf diese Weise ermöglicht, in den Weiterbildungsmarkt einzusteigen und akademische Grade zu verleihen. Dafür war ein rein formales Genehmigungsverfahren des damaligen Wissenschaftsministeriums vorgesehen, das allerdings keinerlei inhaltliche Qualitätsprüfung leisten konnte und sich daher als völlig unzureichend erwies.

Von Beginn an wurde von dem für die Qualitätssicherung des privaten Sektors (zwischen 2000 und 2011) zuständigen Akkreditierungsrat auf zwei zentrale Mängel des UniAkkG hingewiesen: Erstens sah das Gesetz vor, Einrichtungen mit nicht einmal zwei vollständigen (BA-) Studiengängen den Status einer Privatuniversität zu verleihen, und zweitens stellte das öffentliche Finanzierungsverbot nur auf Bundesmittel ab, was rasch dazu führte, dass sich Bundesländer und Kommunen in Privatuniversitäten engagierten. Ermöglichte der erstgenannte Umstand eine Entwicklung in Richtung nicht konkurrenzfähiger („Schmalspur-“)Einrichtungen – wobei einige Einrichtungen über die gesetzlichen Anforderung hinaus dennoch universitäres Niveau erreichten –, so führte der zweite dazu, dass es zu einer (vermutlich nicht intendierten) Parallelstruktur öffentlich finanzierter Bildungseinrichtungen kam.

Im nachfolgenden Privatuniversitätengesetz PUG, das seit 2011 die Organisation der Privatuniversitäten regelt, wurden diese Mängel nur teilweise behoben. Die Frage einer Ausweitung des Finanzierungsverbots auf Länder und Gemeinden wurde im Zuge der Gesetzwerdung nicht angesprochen, wohl aber jene der Typologie. So war im Konsultationspapier des BMWF (2009) eine Unterscheidung in „Privatuniversität“ und „privates hochschulisches Institut“ vorgesehen. Letzteres war als zeitlich befristete Vorstufe zur Privatuniversität gedacht und wäre vor allem Institutionen in der Gründungsphase entgegengekommen. Eine Privatuniversität hätte nach diesem zweistufigen Modell auch eine größere Breite des Lehrangebotes und substantielle Forschungs-

POSITION

aktivität aufweisen müssen. Dieses Modell wurde im Zuge der Gesetzwerdung wieder verworfen, was dazu führte, dass es nach wie vor nur einen Typus privater Anbieter gibt und die Schwelle für die Akkreditierung einer Privatuniversität nur geringfügig erhöht wurde: Gemäß PUG genügen dafür derzeit zwei Bachelorstudien aus nur einer Disziplin und ein weiterführendes Masterprogramm.

EMPFEHLUNGEN

Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Wissenschaftsrats und des Projekts „Zukunft Hochschule“ empfiehlt die uniko folgende Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Bereich der Privatuniversitäten:

1. Differenzierung der Typen privater Hochschuleinrichtungen

Um dem Begriff „Universität“ gerecht zu werden, aber kleinere, qualitätsvolle Anbieter nicht grundsätzlich zu verunmöglichen, erscheint eine Differenzierung der privaten Anbieter sinnvoll. Wie oben erwähnt hat sich gezeigt, dass private Institutionen dem Begriff „Universität“, wie er dem europäischen Universitätswesen traditionellerweise eigen ist, nicht ohne weiteres gerecht werden können. Es bedarf daher einer gesetzlichen Festlegung von ausreichenden Mindestvoraussetzungen für die „Breite“ und „kritische Größe“ der Einrichtungen im Sinne des Universitätsbegriffs. Die Kriterien *Studierendenzahl*, *Anzahl der Studiengänge* oder *Anzahl der angebotenen Disziplinen/Fächer* sind aber vor dem Hintergrund der Verfasstheit der österreichischen öffentlichen Universitäten nicht geeignet, den Universitätsbegriff adäquat zu definieren.

Als entscheidende Kriterien¹ erscheinen hingegen geeignet:

- eine Mindestanzahl an hauptberuflichen, aktiv wissenschaftlich/künstlerisch tätigen, qualifizierten Lehrenden bzw. an nach internationalen kompetitiven Standards besetzten Professuren, welche die gesamte inhaltliche Breite des angebotenen Fachbereichs abdecken;²
- der Nachweis international sichtbarer Forschungsleistungen der Institution.

Während das erste Kriterium grundsätzlich bereits bei einer Antragstellung auf Akkreditierung ex-ante nachweisbar ist, ist die tatsächliche Forschungsleistung einer Institution frühestens im Rahmen der ersten Reakkreditierung überprüfbar. Aus diesem Grund sollte der Status „Privatuniversität“ grundsätzlich nicht ex-ante verliehen werden können, sondern erst mit dem Nachweis einer erreichten Entwicklung, frühestens im Zuge der ersten Reakkreditierung. Solange die Ein-

¹ zusätzlich zu den ohnehin international üblichen Akkreditierungsstandards betreffend den Aufbau der Curricula, Vorhandensein von Ressourcen und Infrastruktur, vom Betreiber unabhängige akademische Selbstverwaltung etc.

² Bereits jetzt sehen die Akkreditierungsverordnungen der AQ Austria folgende Mindeststandards für Privatuniversitäten vor: „Die Abdeckung des Lehrvolumens erfolgt mindestens zu 50% durch hauptberufliches wissenschaftliches bzw. künstlerisches Personal. Unter hauptberuflichem Personal werden Personen verstanden, die in einem vertraglich begründeten mindestens 50%-igen Beschäftigungsverhältnis zur Privatuniversität stehen.“ Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass die Akkreditierungsrichtlinien für Fachhochschulen eine solche Mindestgrenze nicht vorsehen und der Anteil an hauptberuflichem Personal in Fachhochschulen geringer sein kann als in Privatuniversitäten.

POSITION

richtungen diese Anforderungen in den Bereichen Personal und Forschung/EEK nicht erreichen, sind sie als „private Hochschule“ zu bezeichnen.

Der Status „private Hochschule“ muss nicht nur als Vorstufe zum Status „Privatuniversität“ angesehen werden, sondern kann auch dauerhaft angestrebt werden, sofern die Einrichtung auf Lehre und Praxisorientierung fokussiert.

Private Hochschulen können BA- und MA-Studien sowie Weiterbildungslehrgänge anbieten, haben aber kein Promotionsrecht.

Studien, die besondere akademische Berufsberechtigungen bedingen – z. B. Medizin und Rechtswissenschaften – sollen nicht von Privathochschulen, sondern nur von Privatuniversitäten angeboten werden, um die wissenschafts- und forschungsgeleitete Lehre adäquat zu gewährleisten und die gebotene berufliche Vorbildungs- und Ausbildungsqualität zu sichern.

2. Standorte von Privatuniversitäten

Eine Ausweitung der privaten Hochschulen oder Privatuniversitäten auf zusätzliche Standorte (im In- oder Ausland) soll frühestens nach der ersten Reakkreditierung möglich sein, bei der eine ausreichende institutionelle Tragfähigkeit nachgewiesen wurde. Auch dann müssen diese Standorte, wie bereits derzeit, einer eigenen Akkreditierung unterzogen werden.

3. Finanzierungsform

In Österreich hat die Einschränkung des Finanzierungsverbotes auf Bundesmittel dazu geführt, dass private „Landesuniversitäten“ geschaffen wurden. Dies betrifft vor allem solche Institutionen, die vormals in öffentlicher Trägerschaft waren, allerdings ohne universitären Status.

Um der Bezeichnung „privat“ auch im Hinblick auf die Finanzierungsform gerecht zu werden, empfiehlt die uniko eine Regelung, die sicherstellt, dass Privatuniversitäten zur Gänze aus privaten Mitteln finanziert werden.

Für private Einrichtungen, die von Ländern oder Gemeinden (oder von diesen ausgegliederten Rechtsträgern) finanziert werden, könnte gegebenenfalls eine eigene Rechtsform geschaffen werden. Für diese müsste allerdings sichergestellt sein, dass sie – da aus öffentlichen Mitteln finanziert – in eine österreichweite Planung des hochschulischen Angebots einbezogen werden, um einen effizienten Einsatz öffentlicher Mittel zu erreichen und eine Schaffung von Parallelstrukturen zu vermeiden (siehe Punkt 4).

4. Genehmigungsvorbehalt des Bundesministers/ der Bundesministerin

Im Hinblick auf das Projekt Zukunft Hochschule und die Versuche, ein abgestimmtes Gesamtkonzept für den österreichischen Hochschulraum zu entwickeln, sollten die Privatuniversitäten von diesen Überlegungen nicht völlig ausgenommen sein – insbesondere in Anbetracht ihrer (auch) öffentlichen Finanzierung.

Das HS-QSG sieht für diesen Fall, wie auch schon das UniAkkG 1999, eine eigene Regelung vor: Die Akkreditierungsentscheidung der AQ Austria bedarf vor Bescheiderlassung der Genehmigung der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers. Diese Genehmigung ist unabhängig von der Qualitätsbeurteilung zu versagen, wenn die Entscheidung im Wider-

POSITION

spruch zu nationalen bildungspolitischen Interessen steht.³ Diese Bestimmung wurde allerdings bisher noch nie in Anspruch genommen und dürfte schon aufgrund ihrer Unbestimmtheit verfassungswidrig sein (Perthold-Stoitzner).

Eine gesetzliche Präzisierung dieses Genehmigungsvorbehaltes erscheint daher angebracht. Zum Beispiel könnte damit die Genehmigung von Studien eingeschränkt werden, sofern diese nicht zu 100% privat finanziert werden, um zu verhindern, dass mit öffentlichen Mitteln eine strukturierte Planung des gesamten universitären Angebotes konterkariert wird.

5. Bessere Qualitätssteuerung durch gestufte Aufsichtsverfahren

Die AQ Austria hat derzeit wenig geeignete Instrumente, um die Qualitätsentwicklung einer Privatuniversität zu steuern. Die gesetzlichen Bestimmungen sind daher aus Sicht der uniko derart zu schärfen, dass der Entzug der Akkreditierung und die Verweigerung der Reakkreditierung nicht nur als theoretische Möglichkeiten vorgesehen sind, sondern aufgrund klarer Kriterien auch tatsächlich zur Anwendung kommen können.

6. Bessere Nachvollziehbarkeit der Qualitätsentwicklung von Privatuniversitäten

Die Nachvollziehbarkeit der Qualitätsentwicklung der Privatuniversitäten – sowohl des Sektors insgesamt als auch der einzelnen Institutionen – ist derzeit aufgrund fehlender öffentlich zugänglicher Dokumente und fehlender Sektoranalysen durch die AQ Austria nicht gewährleistet.

Um in diesem Bereich Transparenz zu schaffen, sollten nicht nur Akkreditierungsentscheidungen und die diesen Entscheidungen zugrunde liegenden Dokumente (Gutachten, Stellungnahmen etc.) dauerhaft veröffentlicht werden. Gerade für zentrale Kriterien, wie Personal und Forschungsleistung (siehe Punkt 1), sollten die Daten und deren Entwicklung leicht zugänglich und vergleichbar dargestellt sein.

Wien, Mai 2017

³ § 25 Abs. 3 HS-QSG