

Stellungnahme zum Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009

Regierungsvorlage 225 BlgNR, 24. GP (RV)

von Senat, Rektorat und Universitätsrat der Universität Wien

I. Grundsätzliches

Die Regierungsvorlage setzt im UG 2002 mehrfach neue, positive Akzente. Sie versucht strukturelle Defizite zu beheben, die in den letzten Jahren bei der Umsetzung dieses Gesetzes in der Praxis sichtbar geworden sind. Gleichzeitig wirft sie jedoch auch einige neue Probleme auf. Obwohl das Regierungsprogramm 2008-2013 ausdrücklich eine „Stärkung“ der Universitätsautonomie vorsieht, eröffnet sie dem Bundesminister neue Möglichkeiten der Budgetkürzung und damit eine mittelbare Kontrolle der Universitätsentwicklung. Die Autonomie der Universitäten wird damit nicht – wie angekündigt – „weiterentwickelt“, vielmehr partiell wieder zurück genommen.

Einzuräumen ist, dass gegenüber dem Begutachtungsentwurf 2008 eine Reihe von Verbesserungen erfolgte, die daran geäußerte Kritik aufgreifen. Positiv hervorzuheben sind insbesondere:

- der Entfall eines bindenden Vorschlags der Findungskommission für die Rektorswahl, sodass die „doppelte Legitimation“ des Rektors durch Senat und Universitätsrat aufrecht bleibt (§ 23a);
- die Befugnis des Universitätsrats, Zielvereinbarungen mit dem Rektorat als Kollegialorgan (nicht individuell mit den Vizerektoren) abzuschließen (§ 21 Abs 1);
- die Fortdauer der „Sperrfrist“ für Politiker, die zu Mitgliedern des Universitätsrats bestellt werden (§ 21 Abs 4);
- die Aufrechterhaltung der Bundesregierung als bestellungsbefugtes Organ für die Mitglieder der Universitätsräte und des Wissenschaftsrats (§ 21 Abs 6, § 119);
- die Beseitigung der missglückten Konstruktion der Studierendenanwaltschaft (§ 93a) und
- die Beibehaltung der Unabberufbarkeit der Mitglieder der Schiedskommission (§ 43 Abs 9).

Universitätsrat, Rektorat und Senat der Universität Wien bewerten nicht alle in der Regierungsvorlage vorgesehenen Regelungen gleich. Dies ist eine Folge ihrer unterschiedlichen Funktionen innerhalb des universitären Leitungsgefüges.

Aus Sicht aller obersten Organe der Universität Wien sind aber jedenfalls folgende Änderungen geboten:

II. Änderungsvorschläge

1. Jährliche Gestaltungsvereinbarungen – § 12 Abs 5 u 12

Die Möglichkeit des Bundesministers, in Hinkunft 2% des Grundbudgets für „besondere Finanzierungserfordernisse“, zur „Ergänzung von Leistungsvereinbarungen“, insb. aber auch für jährliche „Gestaltungsvereinbarungen“ einzubehalten (§ 12 Abs 5), ist abzulehnen. Zwar wurde der noch im Begutachtungsentwurf 2008 vorgesehene Prozentsatz von 5 % erfreulicher Weise auf 2 % reduziert. Schon vom Prinzip her ist diese Möglichkeit jedoch als erhebliche Einschränkung der finanziellen Autonomie der Universitäten zu werten. Sie räumt dem Bundesminister völlig neue Steuerungsinstrumente ein und stellt eine partielle Rückkehr zum System der jährlichen Budgetzuweisungen dar. Damit widerspricht die Regelung klar der Intention des UG, durch dreijährige Globalbudgets die „Planungssicherheit“ der Universitäten zu erhöhen, ihnen zu ermöglichen, „flexibel“ auf Veränderungen in der Bildungs- und Forschungsumwelt zu reagieren und diese „mit zu gestalten“ (so noch ausdrücklich die RV zum UG 2002, 1134 BlgNR, 69).

Im Verhältnis zu den Leistungsvereinbarungen ist das Instrument der Gestaltungsvereinbarung in folgenden Punkten kritikwürdig:

1. Der in § 12 Abs 5 vorgesehene Betrag kann vom Bundesminister im Ergebnis völlig freihändig vergeben werden. Seine Verwendung ist nicht an wissenschaftsgeleitete Zwecke geknüpft.
2. Der Abschluss der Gestaltungsvereinbarung kann von der Universität nicht erzwungen werden, und die daraus resultierenden Leistungspflichten sind von ihr nicht einklagbar. Der auf Grund eines VfGH-Erkenntnisses für die Leistungsvereinbarungen geschaffene Rechtsschutz zu Gunsten der Universitäten (§ 13 Abs 8 bis 10, § 13a) ist auf diese neuen „Vereinbarungen“ nicht anwendbar. Ein solcher wäre parallel zu diesen Regelungen zu konzipieren.
3. Es ist nicht einmal sicher gestellt, dass die einbehaltenen Mittel binnen der dreijährigen Leistungsvereinbarungsperiode überhaupt für die Universitäten verwendet werden müssen.
4. Die „Kenngrößen“, die Maßstab für die Erreichung der Ziele sind, sollen „festgelegt“ werden (§ 12 Abs 12). Auch diese „Kenngrößen“ müssten jedoch Gegenstand der Gestaltungsvereinbarung sein.

Die Regelung wäre für die Universität Wien nur akzeptabel, wenn alle vier genannten Punkte im Text von § 12 berücksichtigt würden. Sonst sollte sie zur Gänze entfallen.

2. Festlegung von Indikatoren in der Leistungsvereinbarung - § 13 Abs 2 Z 1 lit j

Die Regelung, dass die Leistungsvereinbarung in Zukunft auch „Indikatoren“ enthalten soll, auf Grund derer die Erreichung von Zielen der Leistungsvereinbarung gemessen wird, ist abzulehnen. Die RV bemerkt ausdrücklich, damit solle „*ein Monitoring der schrittweisen Erreichung einzelner oder aller Ziele gewährleistet werden*“. Da die Indikatoren in die jährliche Wissensbilanz der Universität „aufzunehmen sind“, wird ihnen verordnungsgleiche Wirkung zugemessen und determinieren sie die Verwendung des gesamten Grundbudgets. Die Erreichung sämtlicher Leistungsvereinbarungsziele soll an ihrem Maßstab „gemessen werden“ können, und die Universität muss über ihre Einhaltung – jährlich – Rechenschaft ablegen. Damit erhalten Indikatoren, wie sie in § 12 Abs 8 bisher nur für das formelgebundene Budget vorgesehen waren, eine nie da gewesene Bedeutung als Maßstab für die jährliche Gebarung der Universitäten. Es ist offensichtlich, dass diese Regelung die

Kontrolle über die Universitäten verstärken soll und ihren Gestaltungsspielraum stark einschränkt. Im Ergebnis wird damit das vom UG 2002 eingeführte Prinzip, dass das Grundbudget vom Erreichen von Indikatoren unabhängig sein soll, völlig aufgegeben. Die Regelung ist – als klare Rücknahme universitärer Autonomie – zur Gänze abzulehnen.

3. Curricula – § 22 Abs 1 Z 12

Eine Auflassung von Studien durch das Rektorat allein, ohne Mitsprachemöglichkeit irgendeines universitären Organs, passt nicht ins Gesetzssystem. Die Notwendigkeit einer solchen Regelung wird in den Erläuterungen nicht begründet. Da der Senat zur Erlassung der Curricula zuständig ist, sollte ihm bei der Auflassung bereits eingerichteter Studien jedenfalls ein Anhörungsrecht zustehen.

Aus mehreren Gründen noch problematischer ist die Aufgabe des Rektorats, Curricula auf Grund eines von ihm eingeholten Gutachtens zu untersagen. Den Feststellungen eines solchen Gutachtens käme – wenn man den Gesetzestext ernst nimmt – absolute Bindungswirkung zu; das Rektorat hätte nicht einmal mehr die Möglichkeit, durch die Anregung einer Änderung des Curriculums das aufgezeigte Problem zu beseitigen oder weitere Gutachten einzuholen. Dazu kommt, dass nach dem Plan des Gesetzgebers für die Erstellung dieser Gutachten offenbar eine ganz bestimmte durch Gesetz noch zu errichtende Institution zuständig sein soll. Markant ist in diesem Zusammenhang der Text der Erläuterungen, wonach diese Gutachten in Zukunft *„von jener einheitlichen österreichischen Qualitätssicherungseinrichtung erstellt werden, die durch das zukünftige gemeinsame Rahmengesetz für die externe Qualitätssicherung für alle Hochschulsektoren geschaffen werden soll.“* (Erl 11 f). Es ist also eine Art „Monopol“ für eine staatlich errichtete, allenfalls sogar staatlich dominierte Evaluationsagentur angestrebt, deren institutionelle Ausgestaltung derzeit noch völlig unklar ist. Eine solche Regelung wäre zweifellos verfassungsrechtlich höchst bedenklich und europarechtswidrig. Sie befände sich auch in Widerspruch zum Bologna Prozess und zu sämtlichen Beschlüssen europäischer und universitärer Gremien, die diesen Prozess in den letzten Jahren ausdifferenziert haben. Sowohl bei der Auswahl der Gutachter als auch bei der Beurteilung der Beweiskraft der Gutachten muss Ermessen für die Universität bestehen.

Darüber hinaus schaltet die Regelung den Einfluss des Senats bei der Untersagung von Curricula völlig aus und sieht keine Transparenzregeln vor. Eine Neufassung der Bestimmung sollte dem Senat vor der Untersagung eines Curriculums jedenfalls eine angemessene Möglichkeit zur Reaktion und inhaltlichen Überarbeitung einräumen. Weiters muss der Senat jedenfalls bei allen Verfahrensschritten angehört werden, sowohl bei der Bestellung der Gutachter, als auch wenn das Rektorat auf Grund eines Gutachtens tätig wird. Bei all diesen Schritten ist nach Möglichkeit das Einvernehmen zwischen Senat und Rektorat zu suchen. Kommt ein solches Einvernehmen nicht zu Stande, so ist die Thematik in der jeweils nächsten Sitzung des Universitätsrats zu behandeln.

4. Rektorswahl, Ausschreibung durch den Bundesminister – § 25 Abs 1 Z 5

Gegenüber dem Begutachtungsentwurf 2008 wurden die Regelungen über die Rektorswahl deutlich verbessert und – unter Wahrung der verfassungsrechtlich garantierten Universitätsautonomie (Art 81c B-VG) – das Prinzip der „doppelten Legitimation“ des Rektors durch Senat und Universitätsrat aufrecht erhalten. Jedoch würde das in der Novelle für die Ausschreibung vorgesehene Procedere zu einer erheblichen Verkomplizierung des Ausschreibungsvorgangs führen. Gänzlich abzulehnen ist jedenfalls die Kompetenz des Bundesministers, bei Nichtzustimmung des Senats zum Ausschreibungstext die Ausschreibung selbst vorzunehmen (§ 25 Abs 1 Z 5). In diesem Fall wäre der Bundesminister bei Formulierung dieses Textes an keinerlei Vorgaben durch Senat oder Universitätsrat gebunden. Bei Nichteinigung zwischen Universitätsrat und Senat die Zuständigkeit dem

Bundesminister zu übertragen, geht über die Säumnisregelungen in § 47 UG weit hinaus. Es ist in der vorgeschlagenen Form als Eingriff in die den Universitäten in Art 81c B-VG garantierte Autonomie zu werten und eindeutig verfassungswidrig.

Die Ausschreibung sechs Monate vor Ende der Funktionsperiode des amtierenden Rektors oder der Rektorin (§ 21 Abs 1 Z 2) erfolgt viel zu spät. Da die Findungskommission erst vier Monate nach erfolgter Ausschreibung einen Vorschlag unterbreiten muss (§ 23a Abs 2 Z 3), bleibt dem Senat wenig Zeit für eine fundierte Entscheidung, insbesondere falls er von seinem Recht Gebrauch machen muss, vom Vorschlag der Findungskommission abzuweichen. Um Probleme bei Konfliktsituationen zu vermeiden, sollte die Ausschreibung mindestens zehn Monate vor dem Amtsantritt der neuen Rektorin oder des neuen Rektors und ihres oder seines Teams erfolgen.

Es besteht Einigkeit darüber, dass die Erlassung von „Bestimmungen für die Wahl der Rektorin oder des Rektors“ gemäß § 21 Abs 1 Z 3 durch den Universitätsrat nur im Einvernehmen mit dem Senat erfolgen darf.

5. Allgemeine Universitätsreife – § 64

§ 64 Abs 4, der die Schaffung „qualitativer Zulassungsbedingungen“ für das Masterstudium ermöglicht, bestimmt nichts darüber, welcher Art diese Bedingungen sein können und sollen. Dagegen enthalten die Erläuterungen den Satz: *„Die Normierung eines bestimmten Notendurchschnittes des Bachelorabschlusses wird nicht möglich sein.“* Dieser wichtige Gedanke, der auf eine Vermeidung von zu schematischen Zulassungskriterien abzielt, sollte aber jedenfalls auch im Gesetzestext Ausdruck finden. Am Ende von § 64 Abs 4 sollte etwa folgende Formulierung stehen: „Bei der Formulierung qualitativer Zulassungsbedingungen im Curriculum darf nicht auf den Notendurchschnitt des Bachelorabschlusses oder auf die bloße Studiendauer abgestellt werden.“

Weiters ist das Wort „unmittelbar“ im letzten Satz von § 64 Abs 5 missverständlich: Es könnte dahin ausgelegt werden, dass ein Recht auf Zulassung zum Masterstudium an der eigenen Universität nur dann besteht, wenn dieses Studium sofort nach dem Bachelorabschluss begonnen wird. Abweichend davon muss es aber etwa möglich sein, nach dem Bachelorabschluss ein Berufspraktikum oder andere Tätigkeiten zu absolvieren, bevor das Masterstudium begonnen wird. Dies auszuschließen kann wohl auch nicht die Intention des Gesetzestextes sein. Das Wort „unmittelbar“ sollte daher durch „voraussetzungslos“ ersetzt oder – noch besser – ganz gestrichen werden.

6. Studieneingangsphase – § 66

Die Neuregelung einer „Studieneingangs- und Orientierungsphase“ ist sehr zu begrüßen, weil sie den Studierenden ermöglicht, ihre Studienwahl möglichst früh selbst zu reflektieren. Die Absolvierung dieser Phase muss jedenfalls Voraussetzung für das weitere Studium sein.

In der Diskussion mit den Studierenden ist die Sorge aufgetreten, dass es durch ein unzureichendes bzw. unregelmäßiges Lehrveranstaltungsangebot dazu kommen könnte, dass Studienverzögerungen auftreten. Diese Sorge konzentriert sich auf den Fall, dass ein Studierender eine einzige Lehrveranstaltung der Studieneingangsphase nicht positiv absolviert und für deren neuerlichen Besuch ein ganzes Semester braucht. Dazu ist aber festzuhalten, dass die neue Regelung für beide Seiten, für die Universitäten ebenso wie für die Studierenden, Verbindlichkeit entfaltet. Studienverzögerungen durch negative Leistungen in der Studieneingangsphase werden oft nicht vermieden werden können; dies folgt schon aus der Möglichkeit, auch die Prüfungen dieser Phase drei Mal zu wiederholen (§ 77 Abs 2). Die

Universitäten müssen jedoch ihr Angebot an Lehrveranstaltungen in der Eingangsphase so gestalten, dass deren Absolvierung gemäß dem Curriculum – so weit wie möglich – ohne Studienverzögerungen möglich ist. Dies sollte in den Erläuterungen klargestellt werden.

Überdies ist die Bemessung der Studieneingangs- und Orientierungsphase in Semestern im Lichte der Europäischen Studienarchitektur zu überprüfen. Eine Festlegung in ECTS-Punkten würde sich wesentlich harmonischer ins Gesetzssystem einfügen (15 – 60 ECTS).

7. Berufungsverfahren – Gutachterbestellung durch den Rektor – § 98 Abs 3

Das Recht der Rektorin oder des Rektors, schon zu Beginn des Berufungsverfahrens ein weiteres Gutachten einzuholen, ist überflüssig. Es stellt die Kompetenz der fachnahen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zur GutachterInnenauswahl schon ex ante in Frage. Eine GutachterInnenbestellung durch die Rektorin oder den Rektor in einem so frühen Stadium des Berufungsverfahrens kann auch leicht dazu führen, dass die Arbeit der von den Professoren und Professorinnen im Senat bestellten Gutachter und Gutachterinnen entwertet wird. Das Rektorat hat schon derzeit ausreichende Möglichkeiten, auf Berufungsverfahren Einfluss zu nehmen: Bereits die Ausschreibung wird vom Rektorat vorgenommen (§ 107). Weiters ist hervorzuheben, dass es die Rektorin oder der Rektor ist, der zu Bewerbungsvorträgen einlädt (§ 98 Abs 6). Schon in diesem Zeitpunkt können Fehlentwicklungen wahrgenommen und kann bei Bedarf korrigierend eingegriffen werden. Schließlich kann Rektorin oder Rektor den Besetzungsvorschlag zurückverweisen (§ 98 Abs 8), werden die Berufungsverhandlungen von der Rektorin oder dem Rektor geführt (§ 98 Abs 9) und können auch noch in dieser Phase weitere Gutachten eingeholt werden. Der vorgeschlagene neue Satz stört daher die Balance zwischen Rektorat und Senat und ist zur Gänze entbehrlich.

8. Befristete Berufung – § 99 Abs 1

Die völlig unbeschränkte Ausweitung der Möglichkeit einer § 99-Berufung von zwei auf sechs Jahre ist abzulehnen. Es wird nicht übersehen, dass sich in Einzelfällen für Rektorin oder Rektor die Notwendigkeit ergeben kann, einen fachlichen Bedarf durch befristete ProfessorInnenbestellung flexibel und für einen längeren als zweijährigen Zeitraum zu decken. Ein solcher Bedarf wird durch den Kollektivvertrag insofern geradezu herbei geführt, als befristete Professorenberufungen nach § 98 danach nur mehr unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen möglich sind (insb. StiftungsprofessorInnen und Ersatzkräfte). Die Regelung stellt in ihrer derzeitigen Fassung aber keineswegs auf besondere Konstellationen ab. Überdies wird sie in den Erläuterungen nicht begründet (S. 27). Die Möglichkeit einer befristeten Bestellung von Professorinnen und Professoren durch den Rektor allein, ohne Einbindung von Senat und Universitätsrat, für mehr als zwei Jahre, sollte daher höchstens bis zu einem geringen Prozentsatz von § 98-Professuren, am besten 10 %, möglich sein. Weiters kann die Frist von 6 Jahren ohne Verfehlung ihres Zwecks auf 5 Jahre verkürzt werden.

9. Deckelung des Studiengebührenersatzes § 141 Abs 8 u 9

Die vorgesehene Deckelung des finanziellen Ersatzes für den Entfall von Studienbeiträgen durch den Bund ist aus mehreren Gründen unsachlich: Zum einen ist fraglich, warum eine solche Deckelung überhaupt vorgesehen ist, warum sie einen absoluten Betrag nennt und warum gerade 157 Mio. € gewählt wurden. Die Erläuterungen legen nicht dar, wie dieser Betrag berechnet wurde; er berücksichtigt nicht, dass die Anzahl der (aktiven) Studierenden schwankt und nicht voraussehbar ist, dass sie auf dem Niveau des WS 2008/09 verbleibt. Weiters fehlt eine Bestimmung darüber, dass auch Doktoratsstudierende als aktive

Studierende gelten. Anders als durch § 141 Abs 8 idgF ist damit nicht mehr sicher gestellt, dass jede Universität die entfallenden Studienbeiträge zusätzlich zu den Bundesmitteln aus der Leistungsvereinbarung erhält.

Für die Universität Wien besonders problematisch ist aber auch die Regelung in § 141 Abs 9, wonach die durch die Änderung in BGBl I Nr. 134/2008 entstandenen „nachgewiesenen Mehrkosten bezüglich der Studienbeiträge“ nicht mehr „zusätzlich zur Universitätsfinanzierung aus Bundesmitteln gemäß § 12“ ersetzt werden. Solche Mehrkosten werden der Universität Wien nämlich weiterhin dadurch erwachsen, dass sie seit dieser Novelle verpflichtet ist, im Studium Psychologie wesentlich mehr Studienanfänger als bisher zuzulassen. Da die Anzahl dieser Studienplätze aber in Hinkunft nicht mehr gesetzlich festgelegt sein soll, sondern in der Leistungsvereinbarung bestimmt wird (§ 13 Abs 2 lit m), ist die Refundierung dieser Mehrkosten damit im Ergebnis der Leistungsvereinbarung vorbehalten. Damit besteht im Ergebnis keine gesetzliche Garantie für diese Refundierung mehr. Abzulehnen ist in diesem Zusammenhang auch das Vorhaben, die Verpflichtung zur Studiengebührenersatz für diese Studierenden nicht mehr „zur Gänze und dauerhaft“ vorzusehen und diese Worte ganz zu streichen.

Die Regelungen der Abs 8 und 9 in § 141 sollten daher unbedingt in der geltenden Fassung aufrecht bleiben.

Die Entscheidungsträgerinnen und –träger im Parlament werden dringend ersucht, den Text der Regierungsvorlage in den genannten Punkten nochmals genau zu prüfen und zu überarbeiten.

Für den Universitätsrat:

Für das Rektorat:

Für den Senat:

Wien, am 26. Juni 2009