

Bundesministerium für
Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

BMWF-52.250/0135-I/6a/4/2008

Unser Zeichen, BearbeiterIn

Pri/Cl, Prischl

Klappe (DW)

466

Fax (DW)

100 467

Datum

29.08.2008

**Entwurf eines Universitätsrechts-Änderungsgesetzes (Änderung des
Universitätsgesetzes 2002, Änderung des B-VG, Aufhebung von
Bestimmungen des UOG 1993, KUOG, UniStG), Aussendung zur Begutachtung**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Gewerkschaftsbund bedankt sich für die Übermittlung des oa Entwurfes und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der Österreichische Gewerkschaftsbund möchte einleitend auf die umfangreiche Stellungnahme der Bundesarbeitskammer und der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst verweisen, deren ablehnende Position vollinhaltlich unterstützt wird.

Der vorliegende Entwurf wir in keiner Weise den von der ArbeitnehmerInnenvertretung geäußerten Bedenken, Anregungen und Wünschen gerecht.

Er läuft im Ganzen darauf hinaus, seitens des zuständigen Ministeriums für Wissenschaft und Forschung bestehende Änderungswünsche zu erfüllen, mit der Konsequenz, dass die Autonomie der Universitäten zugunsten erweiterter Fremdbestimmung und neuer ministerieller Steuerungsinstrumente geschwächt wird und die Mitbestimmung der Universitätsangehörigen an der Universitätsleitung durch die weitgehende Entmachtung des Senats marginalisiert wird.

ADRESSE
1010 Wien, Laurenzerberg 2

Telefon +43 1 534 44-Dw

Telefax +43 1 534 44-Dw

ZVR-Nr.: 576439352

Internet www.oegb.atE-Mail oegb@oegb.or.at

DVR-Nr.: 0046655

BAWAG AG, Kto. Nr. 01010-225-007

PSK, Kto. Nr. 1808.005

ATU 162 731 00

-Seite 2-

Wesentliche Kritikpunkte, die bereits in diversen Stellungnahmen zum Universitätsgesetz 2002 formuliert wurden, finden nur in sehr geringem Maße Berücksichtigung. Dies ist einigermaßen verwunderlich, da entscheidende Schritte in diese Richtung – zum Beispiel die Mitbestimmung von Betriebsräten im Universitätsrat, die Bildung einer einheitlichen Kurie aller Lehrenden der Universität, die Weiterentwicklung der Angebote für berufstätige Studierende, etc. – im Regierungsprogramm festgelegt sind. Schon aufgrund der Nicht-Beachtung dieser Reformnotwendigkeiten kann der vorgelegte Entwurf daher keineswegs als „Weiterentwicklung des Universitätsgesetzes 2002“ (gemäß Regierungsvereinbarung) betrachtet werden.

Die aus ArbeitnehmerInnen- aber auch aus Studierendensicht wesentlichen Problemfelder bleiben weiter bestehen. Diese bestehen unter anderem in

- der Machtverschiebung zugunsten der Universitätsspitze und des Ministeriums auf Kosten der Mitbestimmungsrechte von Studierenden und (nicht-)wissenschaftlichem Personal, insbesondere des sogenannten „Mittelbaus“,
- der weiteren Einschränkung des Hochschulzugangs,
- der Schaffung einer „Scheinautonomie“,
- der mangelnden Berücksichtigung der Situation erwerbstätiger Studierender und
- den negativen Auswirkungen der Studiengebühren auf die soziale Lage der Studierenden sowie die sozial selektive Entwicklung der Hochschulabschlüsse.

Zudem beinhaltet der vorgelegte Gesetzesänderungsentwurf eine Reihe weiterer fragwürdiger Vorschläge, die aus Sicht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes auf eine drastische Verschlechterung der Rahmenbedingungen hinauslaufen, unter denen universitäre Gestaltungsprozesse stattfinden. Was die Möglichkeiten der Mitgestaltung betrifft, stellt sich schon angesichts der breiten Ablehnung, auf die der Entwurf bereits stößt, die Frage, inwieweit die Beiträge und Vorschläge der eingeladenen „Stakeholder“ tatsächlich in die Änderungen des Universitätsgesetzes 2002 eingeflossen sind, wie dies in den einleitenden Erläuterungen des Entwurfes dargestellt wird.

Nicht zuletzt kann der Entwurf in keiner Weise wesentlichen der genannten Zielsetzungen gerecht werden. So kann von einer Weiterentwicklung der Autonomie keine Rede sein. Diese wird massiv durch die erweiterten Möglichkeiten von Budgetkürzungen (z.B. Gestaltungsvereinbarungen mit jährlichen Überprüfungen), durch die Kompetenzverschiebungen zwischen den Leitungsorganen sowie von der Bundesregierung zum/zur BundesministerIn und durch den Entfall der „Politiksperr“ beeinträchtigt. Darüber hinaus kommt es zu einer weitgehenden – und verfassungsrechtlich bedenklichen – Verringerung der Kompetenzen des demokratisch gewählten Senats zugunsten des Universitätsrats.

-Seite 3-

Hinsichtlich des Ziels, „den Kulturwandel an den Universitäten zu unterstützen“, offenbart der Entwurf ein fragwürdiges Verständnis „universitärer Kultur“, weshalb dieses Ziel insgesamt von grundsätzlichen Reformnotwendigkeiten zu unterscheiden und strikt auszuklammern wäre. Ein „Kulturwandel“, wie er im vorliegenden Entwurf anscheinend verstanden wird, läuft auf ein Unternehmensmodell hinaus, das in der Universität hauptsächlich eine wirtschaftlich orientierte Wissenschafts- und Dienstleistungseinrichtung sieht. Laut Art. 81c des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) sind Universitäten demgegenüber jedoch Stätten freier wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Erschließung der Künste, die im Rahmen der Gesetze autonom handeln und Satzungen erlassen können. Das heißt, die Autonomie der Universität muss letztlich im Dienst der wissenschaftlichen Freiheit und der Idee stehen, dass die Wissenschaft sich nach ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten entfalten können soll. Das Reformbedürfnis, das leistungsfähige Führungs- und Entscheidungsstrukturen in einem veränderten gesellschaftlichen Umfeld erfordert, ist daher in einer Weise zu gestalten, die weiterhin universitäre Autonomie im Kontext öffentlicher Verantwortlichkeit gewährleistet. Der vorliegende Entwurf wird der so geforderten Steuerung aus der Distanz unter Wahrung der universitären Eigenverantwortlichkeit nicht gerecht.

Zu den Änderungsvorschläge im Einzelnen

1. Gestaltungs- und Leistungsvereinbarungen (§§ 12, 13)

Der Österreichische Gewerkschaftsbund befürwortet ausdrücklich eine offensive Weiterführung von Reformen im Hochschulbereich, um eine Erhöhung der Bildungsbeteiligung und der Abschlussquoten sowie kürzere Studienzeiten und mehr Studiengänge für Berufstätige zu erreichen. Weder das Universitätsgesetz 2002 noch das nunmehr vorgelegte Universitätsrechts-Änderungsgesetz genügen diesen Anliegen in angemessener Weise. Nach wie vor sind keine Maßnahmen zu erkennen, die der Notwendigkeit der Schaffung eines gesamtösterreichischen Hochschulentwicklungsplanes, wie sie der Österreichische Gewerkschaftsbund seit langem fordert, entsprechen würden.

Die vorgesehenen jährlichen Gestaltungsvereinbarungen zwischen Universitäten und Bundesministerium, die als Steuerungsinstrument im Rahmen eines Gesamtkonzeptes „für den tertiären Bildungssektor bzw. eine Rahmenplanung für den gesamten österreichischen Universitätssektor“ (§ 12 Abs. 12) vorgeschlagen werden, sind für dieses Anliegen nicht geeignet. Die geringe noch verbleibende Autonomie der Universitäten, die durch die Bestimmungen des Universitätsgesetzes 2002 bereits zu Lasten der Mitbestimmung des Mittelbaus und des wissenschaftlichen Personals sowie der Studierenden gestaltet wurde, wird dadurch noch weiter eingeschränkt. Im Sinne einer organisatorischen und demokratiepolitisch verträglichen Weiterentwicklung sollten unter Einbeziehung aller Betroffenen vorerst befristete Pilotprojekte mit mehrjährigen Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen unter angepassten Rahmenbedingungen erprobt werden. Nur so können ein größerer Gestaltungsspielraum und Finanzierungssicherheit gewährleistet werden.

-Seite 4-

Hinsichtlich der vorgesehenen Regelung der Leistungsvereinbarungen ist zu kritisieren, dass diese zum einen keiner Veröffentlichungspflicht unterliegen und zum anderen äußerst vage formuliert sind, wodurch die Gefahr willkürlicher Budgetkürzungen besteht.

2. Verbesserung der Frauenförderung (§§ 19, 21, 23, 42, 43)

Die Änderungen hinsichtlich des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen werden grundsätzlich begrüßt. Dies betrifft insbesondere jene, die einer Verbesserung der Frauenförderung dienen, wie das Vorschlagsrecht des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen für den Frauenförderungsplan, das Vetorecht und die Berücksichtigung des Frauenanteils bei der Bestellung von Universitätsräten und bei der Senatswahl.

3. Leitung von Organisationseinheiten nicht mehr auf ProfessorInnen beschränkt (§ 20)

Die Aufhebung der bestehenden Beschränkungen in diesem Bereich wird positiv gesehen. Verbesserungspotenzial liegt hier allerdings noch in der Einführung einer nachvollziehbaren Überprüfung der Qualifikation anstatt des bestehenden Vorschlagsrechts.

4. Ausbau von Mechanismen der Fremdsteuerung (§ 21) und Schwächung demokratischer Strukturen (§§ 22, 23, 25)

Der vorgelegte Entwurf kommt einem weiteren Abbau demokratischer Strukturen gleich. Im Zentrum dieser Entwicklung steht die Stärkung des Universitätsrates bei gleichzeitiger Reduzierung der Rechte des Senats (§ 22 Abs. 1 Z 12: Rektorat hat Vetorecht bei Erlassung von Curricula; § 23a Abs. 5: Möglichkeit einer „Ersatzvornahme“ bei der Rektorswahl; § 25 Abs. 1 Z 1: Änderung der Satzung nicht mehr durch den Senat, sondern durch Rektorat, Senat hat nur noch Erlassungsrecht; § 25. Abs. 1 Z 5: Ausschreibung des Rektors erfolgt zukünftig durch den Universitätsrat).

Zusätzlich zur Einschränkung der Mitbestimmung in Form der Schwächung des Senats wird es verabsäumt, der Forderung von Seiten der ArbeitnehmerInnenvertretung nach einer stimmberechtigten Einbeziehung der BetriebsrätInnen in das Gremium des Universitätsrates nachzukommen. Dies kommt auch einem Übergehen des Regierungsprogramms 2007 gleich, in dem diese Mitbestimmung vereinbart wurde. Wir fordern daher erneut, die Betriebsratsvorsitzenden in die Universitätsräte als stimmberechtigte Vertretung der Universitätsbeschäftigten aufzunehmen.

-Seite 5-

5. Nominierung der Universitätsräte und der Mitglieder des Wissenschaftsrates nur mehr durch den/die WissenschaftsministerIn (§ 21 und 119).

Anstatt einer Weiterentwicklung der universitären Autonomie, die auf der Basis ausgeprägter Strukturen der Mitbestimmung bei gleichzeitiger Berücksichtigung leistungsfähiger Führungs- und Entscheidungsstrukturen gründet, werden mit dem vorgelegten Universitätsrechts-Änderungsgesetz Mechanismen der politischen Außensteuerung verschärft. Abgelehnt wird hier vor allem die Bestellung von Mitgliedern des Universitätsrates durch den/die BundesministerIn anstatt durch die Bundesregierung (§§ 21, 23a).¹ Auch die Aufhebung der vierjährigen Sperrfrist für PolitikerInnen (§ 21 Abs. 4), die es ihnen erlaubt, sofort nach Ausscheiden aus ihrer politischen Funktion in den Universitätsrat wählbar zu sein, stellt aus Sicht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes einen Rückschritt dar.

6. Keine einheitliche Lehrendenkurie (§ 25)

Die vorgesehene Regelung, die eine Erweiterung der ProfessorInnenkurie im Senat um die LeiterInnen von Organisationseinheiten mit Forschungs- und Lehraufgaben vorsieht (§ 25 Abs. 3), geht nicht weit genug. Eine derartige Erweiterung entspricht nicht der notwendigen Schaffung einer einheitlichen Gruppe von UniversitätslehrerInnen, wie sie ebenfalls im Regierungsübereinkommen festgelegt ist. Im Gegenteil stellt die Änderung in der geplanten Form eine kontraproduktive Maßnahme dar, da der sogenannte „Mittelbau“ dadurch in einen funktionstragenden und einen nicht-funktionstragenden Teil geteilt wird.

7. Erweiterter Zuständigkeitsbereich der Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen (§§ 42, 43)

Die vorgesehenen Erweiterungen der Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen auf die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit, Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung ist begrüßenswert.

8. Wissenschaftsrat prüft Beschäftigungsfähigkeit bei längeren Bachelor-Studien (§ 54 Abs. 3).

Die Regelung, dass der Wissenschaftsrat per Gutachten maßgeblich über die Beschäftigungsfähigkeit, deren Nachweis für eine längere Studiendauer für Bachelor-Studien (bis zu 240 ECTS) notwendig ist, entscheidet, wird abgelehnt. In diese Entscheidung sind FachvertreterInnen der Universitäten ebenfalls einzubeziehen.

9. „Qualitative“ Zugangsbedingungen für Master- und PhD-Studien (§§ 64, 143)

Im vorliegenden Entwurf ist vage von der Möglichkeit zur Normierung qualitativer Bedingungen für die Zulassung zu Masterstudien die Rede. Qualitative

-Seite 6-

Zugangsbeschränkungen führen in der Umsetzung zu quantitativen Zugangsbeschränkungen. Anhand der bereits eingeführten Zugangsbeschränkungen zeigt sich, wie mittels der Festlegung eines Notendurchschnitts die Zahl der zugelassenen Studierenden gesteuert werden kann. Es ist zudem vollkommen unklar welche „qualitativen“ Kriterien für die Zulassung zu einem Masterstudium festgelegt werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf lässt viel Spielraum für die Gestaltung von Zulassungsbeschränkungen und ermöglicht letztendlich auch eine quantitative Beschränkung.

Ebenfalls kritisch zu betrachten ist die Tatsache, dass sich auch hier die Studiensituation für Studierende, die bereits ein Bachelor- oder Masterstudium begonnen haben, wesentlich ändern wird, weil bis dato vollkommen unklar ist, welche „Kriterien“ für die Zulassung von einem Master- oder PhD-Studium von Relevanz sind.

Die Einführung von zusätzlichen Zugangsbeschränkungen innerhalb der dreigliedrigen Studienarchitektur widerspricht massiv den Zielen eines an Durchlässigkeit orientierten Bildungssystems und wird daher abgelehnt. Stattdessen sind Möglichkeiten zur fächer- und bildungswegübergreifenden Anrechenbarkeit von Bildungsabschlüssen – auch im Sinne des Europäischen bzw. Nationalen Qualifikationsrahmens – auszubauen.

10. Studienberechtigung (§ 64a)

Die Neuregelung der Studienberechtigung wird in der vorgeschlagenen Form abgelehnt. Die Studienberechtigungsprüfung stellt ein wesentliches Instrument zur Gewährleistung von Durchlässigkeit im Bildungssystem dar und bedarf daher einer einheitlichen Regelung, für die der Gesetzgeber die Verantwortung trägt. Eine Übertragung der Verordnungsbefugnisse zur Studienberechtigungsprüfung in die Autonomie der Universitäten bzw. in Agenden des Rektorats öffnet der Einführung weiterer Selektionsmöglichkeiten und Zugangsbeschränkungen die Türen.

11. Freigabe der Studiengebühren für Studierende aus Nicht-EU-Ländern (§ 91)

Die Freigabe von Studiengebühren ist generell abzulehnen. Vor allem unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der vorliegende Entwurf des Universitätsgesetzes eine Enddemokratisierung der Universitäten vorsieht und somit der/die RektorIn alleine die Höhe der Studiengebühren festlegen kann. Studierende aus Nicht-EU-Ländern zahlen bereits jetzt die doppelten Studiengebühren und müssen zusätzlich jährlich einen Vermögensnachweis erbringen. Hinzu kommt, dass die Möglichkeiten zur Arbeitsaufnahme für ausländische Studierende in Österreich stark eingeschränkt sind. Besonders kritisch ist das Fehlen von Übergangsbestimmungen zu sehen, welches dazu führt, dass Studierende aus Nicht-EU-Ländern, die bereits ein Studium in Österreich begonnen haben, nun mit vollkommen neuen Rahmenbedingungen konfrontiert sein werden.

-Seite 7-

Der Österreichische Gewerkschaftsbund lehnt darüber hinaus Studiengebühren im Allgemeinen ab, da sie im Widerspruch zu einem gleichberechtigten Zugang zu Bildung stehen.

12. Verankerung und Ausbau der Studierendenanwaltschaft (§ 93a)

Die vorgesehene Änderung zum Ausbau der Studierendenanwaltschaft wird sowohl begrüßt als auch angesichts des Rückbaus der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Studierenden als notwendige Maßnahme erachtet. Der Österreichische Gewerkschaftsbund tritt grundsätzlich für einen weiteren Ausbau der Mitbestimmungsrechte der Studierenden an den Universitäten ein.

13. Vereinfachte Berufungs- und Habilitationsverfahren (§ 98)

Die vorgesehenen Vereinfachungen im Berufungs- und Habilitationsverfahren werden insgesamt begrüßt, jedoch mit der Einschränkung, dass bei der geplanten Möglichkeit des Rektors bzw. der Rektorin, ein weiteres Gutachten einzuholen, weitgehend unklar ist, wofür diese notwendig ist bzw. in welchem Abschnitt des Verfahrens sie zum tragen kommt. Die Möglichkeit der Einflussnahme durch den/die RektorIn während eines laufenden Berufungsverfahrens ist jedenfalls zu unterbinden.

14. Personalrecht: Regelung der Nebenbeschäftigung (§ 100)

Die Neuformulierung des § 100 wird in dieser Form abgelehnt, da sie ArbeitnehmerInneninteressen widerspricht und die Regelungen des Kollektivvertrages unterläuft.

15. Keine Verbesserungen im Studienrecht für berufstätige Studierende

Auf Basis des vorliegenden Entwurfes zeichnet sich keine Verbesserung für berufstätige Studierende ab. Die im Regierungsprogramm angekündigten Angebote wie E-Learning oder Teilzeitstudienmodelle und die angekündigten geringeren Studiengebühren für Studierende, die neben dem Studium arbeiten finden keine Berücksichtigung. Dies ist vor allem hinsichtlich des ebenfalls im Regierungsprogramm festgehaltenen Zieles der Verringerung der StudienabbrecherInnen kritisch zu sehen. Hinzu kommt, dass für das Studium relevante Berufserfahrungen nicht angerechnet werden können.

Anhand dieser Kritikpunkte zeigt sich, dass auf die speziellen Bedürfnisse von berufstätigen Studierenden nicht eingegangen und ihre spezielle Berufserfahrung auch in Zukunft nicht berücksichtigt wird. Die Verschlechterung ihrer Situation mit der Einführung der Studiengebühren bleibt weiterhin bestehen und mit einer Verringerung der StudienabbrecherInnenzahlen ist nicht zu rechnen. Vor allem betroffen sind davon Kinder aus sozial schwachen Familien, da diese meist auf das Einkommen aus einer eigenen Erwerbstätigkeit angewiesen sind.

-Seite 8-

Der Anteil der berufstätigen Studierenden hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Die vom Österreichischen Gewerkschaftsbund seit langem geforderte Berücksichtigung dieser Studierendengruppen durch Ausrichtung der Studienangebote an ihren Bedürfnissen ist endlich notwendig.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Einwände und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Rudolf Hundsdorfer
Präsident



Mag. Bernhard Achitz
Leitender Sekretär