

Stellungnahme zu: Begutachtungsentwurf – Bundesgesetz, mit dem das [...] Hochschulgesetz 2005 und Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz geändert wird Geschäftszahl: 2020-0.272.905 // Ergeht an: begutachtung@bmbwf.gv.at

Die Stellungnahme erfolgt im Namen der Vorsitzenden aller öffentlichen Pädagogischen Hochschulen in Österreich und der Privaten Pädagogischen Hochschule Burgenland.

Präambel: Diese Novelle wird von den Vorsitzenden abgelehnt, weil sie in keiner Weise den (auch international geltenden) Standards einer zukunftsfähigen tertiären Bildungseinrichtung entspricht. Kernproblem ist und bleibt die fehlende Autonomie.

Diese stand schon vor zehn Jahren auf der Agenda der Vorsitzendenkonferenz und tut dies bis zum heutigen Tag.

Insgesamt schafft die Novelle – neben einigen wenigen Verbesserungen etwa bei der Qualitätssicherung – neue Abhängigkeiten, die künftige Rektorate und Hochschulräte der Öffentlichen Pädagogischen Hochschulen zu Befehlsempfängern des Ressorts – direkt und indirekt - degradieren. Alle anderen Inhalte der Novelle sind davon abgeleitet, und werden von uns im Detail wie folgt kommentiert. Sie unterstreichen nur die Regression der PH auf frühe Entwicklungsstufen (selbst die Kuratorien der Pädagogische Akademien hatten mehr Entscheidungskompetenzen).

Mit dieser Novelle wird die österreichische LehrerInnenbildung um Jahre zurückgeworfen und die Pädagogischen Hochschulen werden in ihren Entwicklungschancen massiv eingeschränkt. Statt der für einen partizipativen Dialog zur kooperativen Weiterentwicklung der Pädagogischen Hochschulen notwendigen Zubilligung von mehr Autonomie bringt diese Novelle eine Rückbindung an eine zentrale Steuerung durch den Bund.

Faktisch erfolgt damit eine Entmündigung wichtiger Organe. Gut eingespielte und wohl austarierte Netzwerke von lokalen und regionalen Organen und Gremien werden kaltgestellt. Statt Entscheidungskompetenz wird dem Hochschulrat das längst als wirkungslos erfahrene Recht auf Stellungnahme zugebilligt.

Es wird strategische Beratung vorgesehen ohne auch die Überprüfung des Strategievollzugs beim gleichen Organ zu belassen.

Übersehen wird in der Novelle, dass Lehrerinnen- und Lehrerbildung in erster Linie eine pädagogische Aufgabe ist.

Die Pädagogischen Hochschulen verfolgen das anspruchsvolle Ziel, das doppelte Kompetenzprofil der Wissenschaftlichkeit und der Praxistauglichkeit für die auszubildenden Lehrkräfte zu gewährleisten, was den kreativen Dialog aller beteiligten Organe und Gremien erfordert.

Genau das werden diese aber künftig nicht mehr leisten können, wenn sie durch die Novelle derart beschnitten werden.

Nun zu den Details der Novelle - kommentiert:

I. Allgemeines:

Mit dem vorliegenden Entwurf wird **primär auf eine weitläufige Änderung der Organstrukturen an den Pädagogischen Hochschulen abgezielt**. Daneben werden auch Änderungen in den Bereichen Qualitätssicherung und Evaluierung vorgenommen.

Qualitätssicherung und Evaluierung:

Durch den neuen § 7 Abs. 2 werden Evaluierungen und Qualitätssicherungen auch für anerkannte PH ermöglicht. Für die anerkannten PPH galt bisher der Grundsatz, dass Qualitätssicherung und Evaluierung im Ausmaß ihrer Anerkennung erforderlich gewesen ist und primär der öffentlichen PH zu entsprechen hat. Durch diese neue Bestimmung wird für anerkannte PPH ein Qualitätsmanagementsystem nach § 33 vorgesehen und die Regelungen der Qualitätssicherung anwendbar gemacht.

Die Aufsicht des Bundesministers iSd § 24 wird sich bei anerkannten PPH auf die für die Anerkennung maßgeblichen Umstände und die Heranziehung der relevanten Umstände beziehen.

Die PH haben ein Qualitätsmanagementsystem aufzubauen, wobei die generellen Richtlinien in der jeweiligen Satzung festzulegen sind, wobei sie auf den Ziel- und Leistungsplan (§ 30), auf die Schwerpunkte, Voraussetzungen und Profilbildungen Rücksicht zu nehmen haben. (§ 28 Abs. 2 Z 7). Dadurch entfällt die VO-Ermächtigung sowie die Hochschul-Evaluierungs-VO, um eine gewisse Flexibilität zu gewährleisten.

Ziel ist eine mittel- und langfristige Planung zu erarbeiten und periodische Evaluierungen durchzuführen. Beides obliegt in Zukunft dem Rektorat, wobei für das Qualitätsmanagement eine Stab- bzw. Servicestelle einzurichten ist. Die Organe haben die Ergebnisse jedenfalls zu berücksichtigen. Nach Bedarf können von der/dem Rektor/in auch externe Evaluierungen in Auftrag gegeben werden (§§ 33 und 34 Abs. 2).

Die Konferenz der Vorsitzenden begrüßt diese Maßnahme ausdrücklich.

II. Hochschulrat NEU:

Durch die geplante Novelle wird der HSR neu geregelt. So sind nur noch vier Mitglieder vorgesehen, wobei diese entsprechende Expertise in den Bereichen Bildung, wissenschaftliche Forschung, Ökonomie und Kultur aufweisen müssen. Zusätzlich muss ein/e Vertreter/in dem postsekundären Bildungsbereich angehören.

Die Konferenz der Vorsitzenden hält fest, dass bei der Reduzierung der Mitglieder von Hochschulräten von 5 auf 4 der Umstand eines Gleichstandes bei Abstimmungen zu bedenken ist. Sinnvollerweise wird dieser Möglichkeit mit einer Bestellung in Gremien in ungerader Zahl Rechnung getragen. Wir plädieren daher auf Beibehaltung der Zahl 5 bei der Anzahl der Mitglieder.

Ein wesentlicher Aspekt ist die geplante „Entpolitisierung“ der HSR (§ 12 Abs. 2a). Herangezogen werden dabei die bereits im UG 2002 verankerte Bestimmungen. In dem neu geschaffenen Abs. 2a dürfen jedoch – neben den genannten Mitgliedern einer Regierung oder eine Gebietskörperschaft – auch keine Funktionäre einer politischen Partei angehören. Daraus resultiert die Frage, was man unter einem Funktionär einer politischen Partei versteht. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Annahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit genauso erfasst wird wie hauptamtliche Funktionen. Für jene Polit-Funktionäre gilt eine „Cool-Down-Phase“ von vier Jahren.

Zusätzlich ausgeschlossen sind überdies

- Angehörige einer PH oder postsekundären Bildungseinrichtung im jeweiligen Verbund
- Mitglieder eines Rektorats in den letzten vier Jahren
- Mitarbeiter/innen der PH, Universitäten und des BMBWF
- Mitarbeiter/innen eines politischen Kabinetts

Die Konferenz der Vorsitzenden hält fest, dass beim Ausschluss von FunktionärInnen, die einer politischen Partei angehören, eine Klarstellung notwendig ist, welche Funktionen hier tatsächlich gemeint sind (ehrenamtlich Tätige und /oder hauptamtlich für Parteien Tätige?). Problematisch erscheint die Tatsache, dass für die in Z 9 genannte Personengruppe keine „Cool-Down-Phase“ vorgesehen ist. D.h. ehemalige Mitglieder eines politischen Kabinetts können sofort nach ihrem Ausscheiden in den HSR einziehen.

Die Konferenz der Vorsitzenden stellt weiter fest, dass nur mehr eine Mitgliedschaft in EINEM HSR zulässig ist, obwohl sich explizit in der Vergangenheit Mitgliedschaften in mehreren HSR im Verbund als durchaus positiv im Sinne der Unterstützung einer guten Kooperation erwiesen hatten.

III. Ausschreibung NEU:

Der HSR führt in Zukunft das gesamte Auswahlverfahren für die Funktion der/des Rektorin/Rektors durch. Das Auswahlverfahren hat spätestens 8 Monate vor dem voraussichtlichen Freiwerden der Funktion oder 3 Monate ab dem Zeitpunkt der Abberufung oder des Rücktritts zu erfolgen. Das Gutachten hat der HSR zu erstellen und der/dem Bundesminister/in vorzulegen (§ 12 Abs. 1 Z 9). Es wird daher die gesamte operative Ebene vom BMBWF auf die HSR übertragen.

Die Konferenz der Vorsitzenden hält fest, dass es dazu eines Supports bedarf, der sichergestellt werden muss.

Bei Wiederbestellungen tritt ein verkürztes Verfahren ein, wobei dem HSR hier ein Recht zur Stellungnahme eingeräumt wird. Dies gilt auch beim Vorschlag der Rektorin/des Rektors hinsichtlich der Bestellung der Vizerektor/innen (§ 12 Abs. 9 Z 1a und 1b).

Die Konferenz der Vorsitzenden hält fest, dass ein bloßes Stellungnahmerecht hier zu kurz greift und es im Sinne einer kongruenten Vorgangsweise zum Auswahlverfahren für den Rektor/die Rektorin ein vom HSR beschlossener Wiederbestellungsvorschlag an den/der Bundesminister/in vorzulegen sein soll.

IV. Recht zur Stellungnahme:

Dem HSR wird eine Beratungsfunktion in ökonomischen und wissenschaftlichen Gesichtspunkten gewährt (§ 12 Abs. 9 Z 2).

Zusätzlich erhält der HSR ein Recht zur Stellungnahme beim Entwurf des Organisationsplanes (Z 4), zum Entwurf des Ziel- und Leistungsplanes (Z 6) und zum Entwurf des jährlichen Ressourcenplanes (Z 7).

Die Konferenz der Vorsitzenden merkt an, dass die Beratungsfunktion in ökonomischen und wissenschaftlichen Gesichtspunkten nicht näher beschrieben wird, bei Beratungsresistenz gibt es keinerlei Konsequenzen für das Rektorat. Ebenso entfällt das bisherige Recht auf Zustimmung bzw. Ablehnung zu ZLP und ZLRP und wird durch das schwächere Stellungnahmerecht ersetzt.

Diese Änderung wird abgelehnt.

Rektor/innen NEU:

Mit § 13 Abs. 2 Z 1 wird festgelegt, dass mit der Betrauung der Funktion einer Rektorin/eines Rektors nur Personen in Frage kommen, die ein Doktorat oder PhD-Studium abgeschlossen haben.

Die Konferenz der Vorsitzenden hält fest, dass die Aufgabe eines Rektors /einer Rektorin in erster Linie eine Managementaufgabe, aber keine wissenschaftliche Aufgabe ist und daher ein Doktorat/ PhD-Studienabschluss nicht als zwingend notwendig erscheint. Dabei sei auch auf die Bestimmungen im Universitätsgesetz verwiesen, die ebenfalls ein Doktorat nicht zwingend vorsehen.

Unklar bleibt die Situation für bereits bestellte Rektor/innen, da hier keine Regelung besteht.

In Zukunft hat der Hochschulrat (HSR) die Aufgabe, ein Auswahlverfahren sowie ein Gutachten nach den Kriterien des Ausschreibungsgesetzes durchzuführen, welches die Eignung (oder Nichteignung) der Kandidat/innen beurteilt.

Die Kandidat/innen haben keine Parteistellung und keinen Rechtsanspruch auf Bestellung, was dazu führt, dass Rechtszüge generell an das Arbeits- und Sozialgericht (ASG) abgetreten werden (§ 13 Abs. 3)

Bis spätestens 17 Monate vor Ablauf der Funktion hat der/die amtierende Rektor/in die Möglichkeit, eine neuerliche Bewerbung bekannt zu geben. Für eine Wiederbestellung ist ein verkürztes Verfahren ohne Ausschreibung vorgesehen, wobei die Gremien am Hochschulstandort etwaige Stellungnahmen abgeben können (§ 13 Abs. 4).

Eine genaue Darstellung dieses verkürzten Verfahrens ist den Materialien nicht zu entnehmen, eine Konkretisierung daher notwendig.

V. Vizerektor/innen NEU

Der/Die Rektor/in legt in Zukunft die Anzahl der Vizerektor/innen fest, wobei hier der Organisationsplan (§ 29) eine wesentliche Rolle einnehmen wird.

Unter welchen ressourcentechnischen Prämissen die Anzahl der Vizerektor/innen festgelegt wird, ist nicht geregelt.

Die Vizerektor/innen werden auf Vorschlag der Rektorin/des Rektors durch den/die Bundesminister/in für die Dauer der Periode der Rektorin/des Rektors bestellt.

Dies ist problematisch, da die PH nachgeordnete Dienststellen des Bundes sind und der/die Rektor/in dem/der Bundesminister/in weisungsunterworfen ist. Eine objektive Auswahl ist daher de facto unmöglich. Eine Ablehnung des Vorschlags müsste vom Bundesminister/von der Bundesministerin wenigstens schriftlich begründet werden.

Problematisch ist die Koppelung der Amtsperiode an die des Rektors/der Rektorin, womit der Anreiz, eine solche Funktion auszuüben, als gering einzustufen ist, zumal dies ein großes Unsicherheitsmoment beinhaltet.

Die Amtszeit würde ex lege mit Bestellung der neuen Rektorin/des neuen Rektors enden (§ 14 Abs. 1 bis 4).

Insgesamt haben Vizerektor/innen alle Angelegenheiten der Fort- und Weiterbildung sowie der Schulentwicklung zu betreuen.

VI. Qualitätssicherung NEU:

Durch die Adaptierung des § 17 Abs. 1 Z 5 und 7 werden die Bestimmungen äußerlich zusammengeführt;

Dies birgt jedoch die Gefahr, dass weitreichende Rechte des Hochschulkollegiums beschnitten werden.

Auch hier bleibt die Bestimmung ein genaueres Procedere schuldig und muss ergänzt werden.

VII. Hochschullehrpersonen NEU:

Für Hochschullehrpersonen wird anstelle des bisherigen Reihungsvorschlages ein Gutachten betreffend die Eignung eingeholt, **was zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand führen wird (§ 18 Abs. 2).**

Auch hier besteht kein Rechtsanspruch auf Bestellung und es besteht keine Parteistellung.

Bei Verlängerungen von befristeten Dienstverhältnissen entfällt die Möglichkeit der Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens (§ 18 Abs. 2a), wobei Lehrbeauftragte eine Entschädigung nach der RGV zu erhalten haben (§ 18 Abs. 4).

VIII. Organisationsplan und Ziel-, Leistungs- und Ressourcenpläne NEU:

Das Rektorat hat anhand einer vom BMBWF vorgegebenen Rahmenrichtlinie einen Organisationsplan zu erstellen. Der HSR und das HSK haben lediglich ein Stellungnahmerecht, wobei der/dem Bundesminister/in der Organisationsplan lediglich zur Kenntnis zu bringen ist (§ 29)

Die Ziel-, Leistungs- und Ressourcenpläne sind vom Rektorat zu erstellen, wobei der HSR ein Stellungnahmerecht besitzt. Insgesamt sind in der Folge jene Unterlagen der/dem Bundesminister/in zur Genehmigung vorzulegen (§§ 30 Abs. 1 und 3, 31 Abs. 1 und 3).

Die Konferenz der Vorsitzenden hält fest, dass ein bloßes Stellungnahmerecht hier zu kurz greift.

Erst durch eine herbeizuführende Beschlussfassung durch das Organ Hochschulrat ist gewährleistet, dass die Diskussion seitens des Rektorats auf Augenhöhe geführt werden muss.

IX. Übergangsbestimmungen für HSR:

Bemerkenswert erscheint die neue Übergangsbestimmung für die bestehenden HSR nach § 82f. So wird die Funktionsperiode mit 01.01.2021 veranschlagt, obwohl die besetzten HSR mit Erlass der Frau Bundesministerin bis 30.03.2021 bestellt wurden.

Die Konferenz der Vorsitzenden hält fest, dass ihre Bestellung bis zum 30. März 2021 Gültigkeit hat. Der durch die Novelle entstehende Interpretationsspielraum muss aufgelöst werden.

Grundsätzlich und abschließend halten die Vorsitzenden der Hochschulräte der öffentlichen Pädagogischen Hochschulen Österreichs und der Privaten Pädagogischen Hochschule Burgenland fest, dass diese Novelle neben der richtigen und wichtigen periodischen Evaluierungen und der Einrichtung eines Qualitätsmanagementsystems nach § 33, auf eine weitläufige Änderung der Organstrukturen an den öffentlichen Pädagogischen Hochschulen abzielt, mit der Tendenz, noch mehr als bisher eine zentralistische Top-down-Strategie umzusetzen, die einer professionellen Entwicklungslogik entbehrt.

Diese Novelle schafft keine Annäherung der Pädagogischen Hochschulen an die Universitäten, ganz im Gegenteil. Mit ihr werden den Pädagogischen Hochschulen Organstrukturen verpasst, die nicht dazu beitragen, die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen und Autonomieentwicklungen hintangehalten.

International gesehen ist daher diese Novelle Ausdruck eines radikalen Rückschritts in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, die gerade in den letzten Jahren durch eine innovative Hochschulförderung und durch die Entwicklung neuer zukunftsorientierter Modelle der PädagogInnenbildung einen erfolgversprechenden Weg verfolgt hatte.

Eingereicht am 3. Juni 2020

Kontakt: Beate Raabe-Schasching, MA
Präsidentin der Vorsitzendenkonferenz
beate.raabe@ph-noe.ac.at