

Eckpunkte zur Novellierung des UG 2002

Wien, im November 2007

ÖSTERREICHISCHER WISSENSCHAFTSRAT

Liechtensteinstraße 22a • 1090 Wien • Tel.: +43/(0)1/319 49 99 • Fax: +43/(0)1/319 49 99-44
Mail: office@wissenschaftsrat.ac.at • Web: www.wissenschaftsrat.ac.at

ÖSTERREICH
WISSENSCHAFTSRAT

Eckpunkte zur Novellierung des UG 2002

Vorbemerkung

Das UG 2002 hat eine auch im internationalen Vergleich vielbeachtete Reform des universitären Sektors in Österreich eingeleitet. Die Universitäten wurden in die Lage versetzt, ihr Potential in Forschung und Lehre (einschließlich der Entwicklung und Erschließung der Künste) in eigener Verantwortung zu entwickeln. Dieser Prozess läuft und ist gut unterwegs. Zwar entsprach die erste Runde der Leistungsvereinbarungen, des wesentlichen Steuerungselements des UG 2002, noch nicht den in dieses Instrument gesetzten Erwartungen, doch darf davon ausgegangen werden, dass sich dies in den nächsten Runden, wenn sich dieses Steuerelement erst einmal eingespielt hat, ändert. Notwendige Verbesserungen dieses Lenkungs-instruments bedürfen zwar weiterer Anstrengungen, sowohl auf Seiten der Universitäten als auch auf Seiten des Ministeriums; eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen ist dafür jedoch nicht erforderlich.

Für eine grundlegende Reform des Gesetzes gibt es auch sonst keinen Anlass. Abgesehen von wenigen Sachzusammenhängen, in denen bereits jetzt ein begründeter Reformbedarf erkennbar ist, braucht der durch das UG 2002 eingeleitete Reformprozess im gegenwärtigen Stadium vor allem Beständigkeit der Rechtsgrundlagen und Zeit.

Der Wissenschaftsrat formuliert im Folgenden auf Ersuchen des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung, Dr. Johannes Hahn, einige Eckpunkte, die in der anstehenden Novellierung, weil von eher grundsätzlicher Bedeutung, Berücksichtigung finden sollten. Stärker technische oder legistische Punkte sind von den Universitäten eingebracht worden oder werden vom Wissenschaftsministerium formu-

liert werden. Ohne die Bedeutung dieser möglicherweise notwendigen und sinnvollen legislativen Korrekturen zu verkennen, wird der Wissenschaftsrat derartige Vorschläge weder aufgreifen noch kommentieren. In den dem Wissenschaftsrat wesentlich erscheinenden Punkten legt der Rat allerdings konkrete legislative Formulierungsvorschläge vor.

Wie bereits in der "Stellungnahme des Wissenschaftsrates zur Weiterentwicklung des Universitätsgesetzes 2002" im Juni dieses Jahres angemerkt, sollte in jedem Einzelfall geprüft werden, inwieweit sinnvolle Verbesserungen nicht auch im Rahmen autonomer Entscheidungen der Universitäten (im Rahmen der Satzung, der Geschäftsordnung des Rektorats oder im Wege von Zielvereinbarungen z.B. zwischen Universitätsrat und Rektor) vorgenommen werden können.

1. Eckpunkt: Leitungsstruktur der Universitäten

In der produktiven Zusammenarbeit zwischen Universitätsrat, Rektorat und Senat sollen die staatliche Verantwortlichkeit für das Gedeihen einer Universität, die Kompetenz eines professionellen Managements und das auf wissenschaftlichem Sachverstand gegründete Engagement der Universitätsangehörigen zum Besten der Universität und der Erfüllung ihrer Aufgaben ihren Niederschlag finden. Dieses Zusammenwirken zwischen Rektorat, Senat und Universitätsrat hat in der Vergangenheit in einzelnen Fällen Probleme aufgeworfen. Sie sind jedoch nicht der Art, dass sie zu einer grundsätzlichen Neuordnung der Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb des Dreiecks Rektorat – Senat – Universitätsrat führen sollten. Die aufgetretenen Schwierigkeiten dürften eher daran gelegen haben, dass nicht immer mit dem erforderlichen Nachdruck (und wohl auch nicht mit dem erforderlichen gegenseitigen Vertrauen) versucht wurde, sie nach dem Muster moderner Unternehmensführung im eigenen Zuständigkeitsbereich zu lösen bzw. gar nicht erst aufkommen zu lassen.

Oberstes Prinzip sollte es sein, dass das Rektorat in allen Angelegenheiten, die Lehre und Forschung betreffen, jederzeit handlungs- und entscheidungsfähig ist.

In Fragen der Lehre macht dies, worauf der Wissenschaftsrat in seiner Stellungnahme vom Juni 2007 bereits hingewiesen hat, eine Nachjustierung erforderlich.

1.1 Lehre

Planung und Ausgestaltung des *Studienangebots* gehören zu den zentralen Inhalten der universitären Entwicklungsplanung; ihnen sollte daher – was nach der geltenden Rechtslage ohne weiteres möglich ist – im Entwicklungsplan entsprechender Raum gegeben werden. Probleme wirft ihre Umsetzung auf, da das Rektorat auf die Erstellung der Curricula – abgesehen von der Möglichkeit einer Stellungnahme – keinen Einfluss nehmen kann; andererseits ist die Durchführung der vom Senat beschlossenen Curricula nur im Rahmen der Ressourcenverantwortlichkeit des Rektorats möglich. Diese Situation kann zu wechselseitiger Blockierung führen. Unbeschadet der Kompetenz des Senats für die Beschlussfassung über die Curricula sollte daher das Rektorat in den Prozess der Ausgestaltung des Studienangebots stärker einbezogen werden. Das könnte etwa in der Form erfolgen, dass dem Rektorat ein auf die Erlassung von Curricula bezogenes Antragsrecht gegeben sowie ein Widerspruchsrecht eingeräumt wird, wenn ein Curriculum dem Entwicklungsplan widerspricht oder wenn der verfügbare bzw. angenommene finanzielle Rahmen überschritten wird. Denkbar wäre auch, dass sich der Senat im wesentlichen auf die inhaltliche Ausgestaltung der Curricula beschränkt und die endgültige Beschlussfassung gemeinsam von Senat und Rektorat vollzogen wird.

Die legislative Umsetzung dieses Vorschlags könnte wie folgt erfolgen (§§-Angaben beziehen sich auf das UG 2002):

1. § 22 Abs 1 Z 12 lautet wie folgt: „Stellungnahme zu den Curricula, die allfällige Erhebung eines Widerspruchs (§ 54 Abs 5) sowie die Einbringung eines auf die Erlassung eines bestimmten Curriculums gerichteten Antrags beim Senat.“

2. In § 54 Abs 5 wird der folgende zweite Satz eingefügt: „Das Rektorat kann

gegen den Beschluss des Senats über ein Curriculum innerhalb von zwei Wochen einen begründeten Widerspruch einlegen, wenn das Curriculum dem Entwicklungsplan widerspricht oder finanziell nicht durchführbar ist; in diesem Fall darf das Curriculum nicht kundgemacht werden.“

1.2 Wahl des Rektors

Die *doppelte Legitimation* der Wahl des Rektors durch Senat und Universitätsrat sollte beibehalten werden. Aufgetretene Schwierigkeiten etwa der Art, dass es nicht zur Wiederwahl eines erfolgreichen Rektors kam, lagen vor allem am Mangel professioneller Vorbereitung und der (in einzelnen Fällen noch immer gegebenen) Dominanz von Gruppeninteressen. Letztlich ist es der „Preis“ für die den Universitäten zuerkannte Autonomie, dass sie auch die Nachteile in Kauf zu nehmen haben, die daraus resultieren können, dass sich die Führungsorgane – Universitätsrat und Senat – nicht über eine sinnvolle Bestellung des Leitungsorgans verständigen.

1.3 Universitätsrat

An den Regelungen über die Besetzung und die Zuständigkeiten des Universitätsrates sollte festgehalten, jedoch verstärkt auf eine *wissenschaftsnahe Qualifikation* der Mitglieder der Universitätsräte geachtet werden. Internationale Erfahrungen zeigen, welche wichtige Rolle der Universitätsrat im Leben einer Universität bzw. in allen wesentlichen Aspekten einer Entwicklungsplanung und einer Profilbildung spielen kann; deshalb ist auch entsprechende Sorgfalt bei der Wahl seiner Zusammensetzung geboten. Parteipolitische Erwägungen bei der Bestellung der Mitglieder der Universitätsräte dürfen keine Rolle spielen; sie würden den Universitäten und den Wissenschaften insgesamt zum Nachteil gereichen. Betriebsräte sollten dem Rat nur ohne Stimmrecht angehören.

2. Eckpunkt: Strategische Steuerung

Instrument einer strategischen Steuerung der Universitäten ist im Sinne des UG 2002 die *Leistungsvereinbarung*. Voraussetzung für die sowohl für die Universitäten als auch für die Entwicklung des universitären Gesamtsystems wesentlichen Vereinbarungen ist auf Seiten der Universitäten ein belastbarer Entwicklungsplan, auf Seiten des Ministeriums ein strategisches Entwicklungskonzept für das Universitätssystem im Ganzen. Dazu gehört auch, dass sich das Ministerium dazu verpflichtet, die Entwicklungspläne der Universitäten alle drei Jahre im Hinblick auf langfristige Finanzierbarkeit und nationale Notwendigkeit mit den Universitäten zu beurteilen; Ziel ist hier die Machbarkeit und Durchhaltbarkeit geplanter oder eingeleiteter Entwicklungen vor dem Hintergrund eines gemeinsamen, d.h. auch von den Universitäten getragenen, Konzepts.

Aufgabe des Wissenschaftsrates gegenüber den Universitäten sollte es in diesem Zusammenhang sein, den Prozess der universitären Entwicklungsplanung zu unterstützen und gegenüber dem Ministerium an einem strategischen Konzept für die gesamtösterreichische Universitätsentwicklung mitzuwirken.

Im Übrigen erinnert der Wissenschaftsrat daran, dass neben der Leistungsvereinbarung die *Studienplatzbewirtschaftung* ein weiteres wesentliches Instrument strategischer Steuerung ist. Nur wenn Klarheit darüber herrscht, auf wie vielen Studienplätzen eine Universität eine qualitätsvolle Ausbildung garantieren kann, und der Staat weiß, über wie viele ausfinanzierte Studienplätze er verfügt, können die Entwicklungsplanungen der Universitäten und ein strategisches Ausbildungs- (und Forschungs-)Konzept für die Gesamtentwicklung produktiv ineinandergreifen.

3. Eckpunkt: Hochschulzugang

In seinen "Empfehlungen zur Neuordnung des Universitätszugangs in Österreich" vom Juni 2007 hat der Wissenschaftsrat festgestellt, dass es unter dem Stichwort 'freier Zugang' weder gelungen ist, den Universitätszugang sozial gerechter zu gestalten, noch dass das bestehende System es vermag, Studierende an die ihren

Neigungen und Begabungen am besten entsprechenden Studien heranzuführen. Auch zählt Österreich im internationalen Vergleich zu den Staaten mit den höchsten Drop-out-Quoten. Der Wissenschaftsrat empfiehlt daher die Einführung von *Zulassungsregelungen* in allen Studienrichtungen an österreichischen Universitäten. Der Gesetzgeber sollte die Universitäten ermächtigen, eignungsorientierte Zulassungsverfahren in Wahrnehmung ihrer autonomen Verantwortlichkeit einzuführen; die Universitäten sollten umfassend von dieser Ermächtigung Gebrauch machen, und zwar nicht nur in Fächern, in denen die Nachfrage der Studierenden die vorhandenen Studienplätze übersteigt, sondern auch dort, wo eine besondere Eignung und Begabung für das gewählte Studium erforderlich ist. Die Zulassungsverfahren sollten Elemente einer erweiterten Studienberatung und je nach Gegebenheiten des Studiums Auswahlentscheidungen umfassen. Ferner sollte die Einführung der Zulassungsverfahren gekoppelt sein mit einer Kapazitätsbemessung auf der Basis einer Vollkostenrechnung für ausfinanzierte Studienplätze.

Ein Einstieg in ein solches, für eine qualitätsvolle, international konkurrenzfähige Entwicklung des österreichischen Universitätssystems unabdingbares Zulassungsverfahren sollte über die Zulassungsregeln für die Master- und Doktoratsstudien erfolgen. Voraussetzung wäre auch hier, dass Klarheit über die Anzahl ausfinanzierter Studienplätze besteht. Eine wünschenswerte und im internationalen Vergleich auch notwendige Erhöhung der Akademikerquote erfordert in diesem Sinne auch ein klares und belastbares Finanzierungskonzept.

Im Übrigen verweist der Wissenschaftsrat auf seine detaillierten Analysen und Vorschläge in seinen oben genannten Empfehlungen.

4. Eckpunkt: Universitätskarrieren

Unter dem Stichwort Universitätskarrieren macht der Wissenschaftsrat auf drei Aspekte aufmerksam, die bei einer Novellierung des UG 2002 berücksichtigt werden sollten.

4.1 Qualifikation

Erforderlich ist der rasche Abschluss des *Kollektivvertrags* für die wissenschaftlichen Mitarbeiter der Universitäten, um leistungsorientierte, aber zugleich gesicherte Laufbahnen zu ermöglichen. Dabei ist bei der Ausgestaltung des Kollektivvertrags und seiner Umsetzung an den Universitäten sicherzustellen, dass nur durch qualifizierte wissenschaftliche Leistungen ausgewiesenen Nachwuchskräften der Einstieg in solche Laufbahnen ermöglicht wird. Der vorliegende Vertragsentwurf bietet dafür noch nicht die erforderliche Gewähr.

Konkret geht es darum, qualifizierten Nachwuchskräften eine auf Verstetigung angelegte Laufbahn zu ermöglichen, die auf weitere Qualifikationen mit dem Ziel einer Lebenszeitbeschäftigung ausgelegt ist. Das Verhältnis zwischen Rotations- und Laufbahnstellen sollte so bemessen sein, dass es dem Nachwuchs realistische Entwicklungs- und Qualifikationschancen offenhält und die Universitäten vor jeder Form der Versteinerung bewahrt.

Für die notwendigen Leistungsbewertungen sollten an höchsten fachlichen Standards orientierte Verfahren herangezogen werden. Auf keinen Fall darf eine entsprechende Regelung so erfolgen, dass der Einstieg in eine dauerhafte wissenschaftliche Laufbahn als Hochschullehrer bereits jenen Absolventen ermöglicht wird, deren wissenschaftliche Leistungsfähigkeit noch nicht ausreichend belegt ist. Dabei, wie im vorliegenden Entwurf des Kollektivvertrags vorgesehen, vom Erfordernis eines Doktorats abzusehen, wäre für das österreichische Wissenschaftssystem fatal.

4.2 Berufungsverfahren

Die Durchführung qualitätsvoller Berufungsverfahren stellt einen Kernpunkt der Universitätsentwicklung dar, wobei die entsprechenden Standards und Verfahren von den Universitäten im gesetzlichen Rahmen in der Satzung näher auszuformen sind. Die gesetzliche Aufgabenverteilung zwischen der vom Senat eingesetzten entscheidungsbevollmächtigten Berufungskommission, die einen Ternavorschlag erstellt, und dem Rektor, der die Auswahlentscheidung trifft, hat sich bewährt. Kor-

rekturbedürftig ist hingegen das *Begutachtungsverfahren*, das in der Praxis vor allem im Hinblick auf die gesetzlich vorgeschriebene Anzahl der Gutachter und die Notwendigkeit einer umfassenden Begutachtung aller Bewerberinnen und Bewerber zu Problemen führt.

Unabhängig von der Möglichkeit weiterer ergänzender Regelungen in der Satzung sollte die Zahl der gesetzlich vorgeschriebenen Gutachter reduziert werden, wobei jedoch an der zwingenden Bestellung von zwei externen Gutachtern unbedingt festgehalten werden sollte. Durch das Vorschlagsrecht der Professorinnen und Professoren des Fachbereichs werden die fachlichen Interessen gewahrt; die im geltenden Recht vorgesehene Möglichkeit der Übertragung der Gutachterbestellung direkt an den Fachbereich ist daher entbehrlich und wegen der Möglichkeit von Interessenkonflikten problematisch. Die Gutachter sollten auch weiterhin die Möglichkeit haben, zu allen Bewerbungen eine Bewertung abzugeben, und sie sollten die Sachlichkeit der Auswahl der in die engere Wahl genommenen Bewerberinnen und Bewerber beurteilen. Eine umfassende Begutachtung sollte den Gutachtern allerdings nur im Hinblick auf die *short list* abverlangt werden. Die Gutachter sollten der Berufungskommission mit beratender Stimme angehören.

Die legislative Umsetzung dieses Vorschlags könnte wie folgt erfolgen (§§-Angaben beziehen sich auf das UG 2002):

1. § 98 Abs 3 lautet wie folgt: „Die im Senat vertretenen Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren haben auf Vorschlag der Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren des Fachbereichs zwei externe Gutachterinnen und Gutachter zu bestellen.“
2. § 98 Abs 4 zweiter Satz lautet wie folgt: „Die Gutachterinnen und Gutachter gemäß Abs 3 gehören der Berufungskommission mit beratender Stimme an.“

3. § 98 Abs 5 lautet wie folgt: „Die beiden Gutachterinnen und Gutachter haben die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber für die ausgeschriebene Professorenstelle zu beurteilen. Diese Beurteilung bezieht sich auf die Sachgerechtigkeit einer von der Berufungskommission erstellten Liste der in die engere Wahl genommenen geeigneten Bewerberinnen und Bewerber sowie auf die Begutachtung der Qualifikation dieser Bewerberinnen und Bewerber.“

Im Übrigen verweist der Wissenschaftsrat auf seine detaillierten "Empfehlungen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses in Österreich" vom Mai 2007.

4.3 Mitsprache

Die Bundesregierung hat in ihrem Regierungsprogramm für die 23. Gesetzgebungsperiode die Absicht angekündigt, alle unbefristet auf Laufbahnstellen tätigen Wissenschaftler/innen zu einer einheitlichen Gruppe („Kurie“) zusammenzufassen. Der Wissenschaftsrat hat großes Verständnis für das Anliegen, wissenschaftlich qualifizierten und etwa durch die Habilitation ausgewiesenen Universitätsangehörigen ein größeres Gewicht bei der Willensbildung zu geben und den Zugang zu Leitungsfunktionen zu ermöglichen. Es wäre jedoch fatal und alles andere als eine „Weiterentwicklung“ des UG 2002, wenn, wie in der zitierten Passage anklingend, tatsächlich alle unbefristeten wissenschaftlichen Mitarbeiter unabhängig von ihrer bereits erwiesenen Qualifikation denselben Status wie Professoren erhielten, die im Wege von Berufungsverfahren an die Universität gelangt sind. Diese Warnung ist vor allem vor dem Hintergrund der ganz unterschiedlichen Dienstverhältnisse an den Universitäten und einer Personalstruktur zu sehen, die zum Teil noch durch Fehlentscheidungen und Versäumnisse der Vergangenheit gekennzeichnet ist.

Der Wissenschaftsrat hat darüber hinaus prinzipielle Zweifel, ob das Denken in den Kategorien von Kurien und Kurieninteressen noch als ein zukunftsweisender

und international vorzeigbarer Weg angesehen werden kann, um die Partizipation der Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen an den sie betreffenden Entscheidungen einer Universität sachgerecht zu organisieren. Daher vertritt der Rat die Auffassung, dass das Mitbestimmungsmodell mittlerer Personalkategorien und damit das Kurienmodell durch ein *Mitsprachemodell*, das auf Qualifikation und nicht auf Gruppenzugehörigkeit abstellt, abgelöst werden sollte.

In der politischen Debatte ist derzeit eine gewisse Tendenz erkennbar, die Mitbestimmung mittlerer Personalkategorien im Sinne des UOG 1975 und des UOG 1993 wieder aufleben zu lassen, und dies ohne Rücksicht auf die bekannten Effekte gegenseitiger Blockade. Dagegen käme es darauf an, Angehörige der mittleren Personalkategorien für Leitungsgremien und Leitungsfunktionen *wählbar* zu machen. Dies sollte nicht nach dem Muster der Entsendung von Kurienvetretern erfolgen, sondern muss sich an das Prinzip einer (universitätsinternen) Berufung im Zuge der Selbstergänzung der entsprechenden Gremien halten. Dafür wiederum dürfen nur Kriterien sachlicher Kompetenz ausschlaggebend sein.