

DIE VOLLE RECHTSFÄHIGKEIT DER UNIVERSITÄTEN

Stellungnahme der Österreichischen Forschungsgemeinschaft zum Gestaltungsvorschlag des BMBWK für die Regelung der Autonomie

30. November 2001

Die Österreichische Forschungsgemeinschaft hält die vorgeschlagenen Prinzipien und Wege zur Weiterentwicklung der Autonomie der Universitäten für grundsätzlich richtig. Die vorliegenden Gestaltungsvorschläge für die Autonomie der Universitäten sind eine gute Grundlage für eine rasche und umfassende Universitätsreform, die an einer Stärkung von Forschung und Lehre orientiert ist und den Universitäten bessere Chancen im nationalen und internationalen Wettbewerb der Bildungsanbieter verschafft.

Für die Vorbereitung des Entwurfes eines „Universitätsgesetzes“ schlägt die Österreichische Forschungsgemeinschaft in den folgenden Bereichen Änderungen gegenüber dem vorliegenden Vorschlag vor, welche dazu beitragen sollen, die universitäre Autonomie und Selbstverantwortlichkeit als Grundlage für leistungsstarke Universitäten sicherzustellen.

Zum Bereich „Leistungsstrukturen“

I. Dem Gestaltungsvorschlag liegen im Hinblick auf die universitären Leitungsstrukturen zentrale Grundsätze zu Grunde, denen die ÖFG zustimmt. Sie sind aber nach Meinung der ÖFG in einzelnen Punkten nicht konsequent umgesetzt worden und daher auf einen sachgerechten Ausbau angewiesen. Das bedeutet vor allem eine

- Stärkung der Universitätsautonomie bei gleichzeitiger Wahrung der staatlichen Verantwortung: Diese Verantwortungsteilung wird vor allem bei der Zuweisung von Kompetenzen an Universitätsrat und Senat stärker berücksichtigt werden müssen
- deutlichere Trennung der Funktionen der Leitungsorgane:
 - Universitätsrat: Controlling
 - Senat: kollegiales Leitungsorgan
 - Rektor: Universitätsleitung und Exekutive

II. Universitätsrat

1. Um den Universitätsrat in die Lage zu versetzen, seine Aufgaben im Bereich des Controlling – in gewisser Weise einem Aufsichtsrat vergleichbar – sachgerecht wahrnehmen zu können (auch im Hinblick auf die praktischen Möglichkeiten eines solchen Gremiums), müssen seine Kompetenzen auf die wesentlichen Kontrollaufgaben beschränkt werden. Dies erlaubt gleichzeitig eine Stärkung der Selbstverwaltungskompetenzen des Senats.

Der Universitätsrat sollte folgende Aufgabe haben:

- Wahl des Rektors aus Dreivorschlag des Senats
- Zustimmungsrecht zum Abschluss der Leistungsvereinbarung
- Einspruchsrecht gegen den Entwicklungsplan
- Stellungnahmerecht zu Curricula und zur Einrichtung (Auflassung) von Studienrichtung

Ferner (wie im Gestaltungsvorschlag): Abschluss des Arbeitsvertrags mit Rektor, Genehmigung von Rechnungsabschluss und Leistungsbericht, Bestellung Wirtschaftsprüfer, Genehmigung bestimmter Geschäft ab Schwellenwert, Berichtspflicht, Erlassung von Richtlinien für Arbeitsverträge.

Dagegen sollte der Universitätsrat nicht zuständig sein für die: Festlegung der Anzahl / Zusammensetzung der Senatsmitglieder, Nominierung Mitglieder Schlichtungsstelle, Genehmigung von Studienangeboten, Richtlinien für Haushaltsführung, Genehmigung Ressourcenverteilung, Genehmigung Organisationsplan.

2. Zusammensetzung des Universitätsrats:

- Der Universitätsrat sollte sich aus drei paritätisch vom Ministerium und vom Senat bestellten Mitgliedern zusammensetzen, die ein weiteres Mitglied wählen (3+3+1). Alternativ: bei größeren im Universitätsgesetz aufgezählten Universitäten 3+3+1, bei mittleren und kleineren 2+2+1.
- Dem Universitätsrat sollten weder Beamte eines Bundesministeriums noch Angehörige der betreffenden Universität angehören dürfen.
- Um die Verantwortlichkeit des Universitätsrats gegenüber dem durch das Bundesministerium vertretenen Staat und gegenüber der Universität zu verdeutlichen, sollte die Amtsperiode verkürzt werden (vier Jahre).

III. Rektor

1. Nach Auffassung der ÖFG sollte Voraussetzung für die Bestellung zum Rektor neben den im Gestaltungsvorschlag genannten Kriterien auch nachgewiesene wissenschaftliche Erfahrung sein.

2. Problematisch ist die Zuweisung der Zuständigkeit zur Erteilung der Lehrbefugnis (Habilitation) an den Rektor. Sachlich ist der Rektor nur ausnahmsweise in der Lage, die fachliche Kompetenz eines Habilitationswerbers bzw die Aussagekraft von Gutachten sachgerecht zu würdigen. Außerdem gehört die Habilitation zum Kernbereich der von den Universitäten in fachlicher Autonomie zu besorgenden Angelegenheiten, dh dass die Entscheidung über Lehrbefugnis nach Durchführung eines ordnungsgemäßen Verfahrens durch ausgewiesene Fachvertreter zu erfolgen hat. Es wird daher vorgeschlagen, dass der Rektor die Habilitation auf Antrag einer mit Fachvertretern besetzten Kommission erteilt. Nähere Einzelheiten hat die Satzung zu regeln; auf die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zur sachgerechten Zusammensetzung einer solchen Kommission ist Bedacht zu nehmen.

IV. Senat

Nach Auffassung der ÖFG sollten dem Senat die folgenden (laut Gestaltungsvorschlag dem Universitätsrat zugewiesenen) Aufgaben zusätzlich übertragen werden:

- Beschlussfassung über Entwicklungsplan auf Vorschlag des Rektors

- Nominierung der Mitglieder der Schlichtungsstelle
- Beschlussfassung über Organisationsplans auf Vorschlag des Rektors
- Festlegung der Anzahl/Zusammensetzung der Senatsmitglieder in Satzung

V. Leitungsfunktionen

Der Gestaltungsvorschlag sieht vor, dass zu Leitern von Organisationseinheiten nur auf Dauer beschäftigte Universitätsprofessoren/innen bestellt werden dürfen. Dies ist nach Auffassung der ÖFG sachwidrig: Es kann ganz unterschiedliche Organisationseinheiten geben, bei vielen von ihnen (zB Abteilungen und dergl.) gibt es keinen Grund, wieso sie etwa nicht auch durch befristete Vertragsprofessoren oder Gastprofessoren geleitet werden sollten; wissenschaftliche Mitarbeiter (zB Dozenten) sind durchaus in der Lage, zB Abteilungen zu leiten usw. Bei den nicht (noch nicht) dauernd beschäftigten Professoren kann die Übernahme von Leitungsfunktionen zur Qualifizierung gehören. Es wird schließlich auch praktisch nicht möglich sein, alle Leitungsfunktionen nur durch die auf Dauer bestellten Professoren zu besetzen.

Vorschlag: Einschränkung dieser Bestimmung auf die im Universitätsgesetz genannten Leitungsfunktionen.

Zum Bereich Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung und Globalbudget:

1. Es ist im Gestaltungsentwurf nicht klar erkennbar, warum es neben „Leistungsvereinbarungen“ auch eines „Leistungsauftrages“ bedarf. Sollte diese quasi doppelte Beauftragung aus rechtlichen Gründen unerlässlich sein, so müßte das inhaltliche, zeitliche und rechtliche Verhältnis von Leistungsauftrag (Seite 14, Punkt 5 des Entwurfs) und Leistungsvereinbarung (Seite 16, Kapitel II) klar ausgeführt und abgegrenzt werden.

Die allgemeinen Rahmenbedingungen wie bildungspolitische Aufgaben, Wirkungsbereich der Universitäten und gesellschaftliche Zielsetzungen (Seite 17 Punkt 2d) sollten im Leistungsauftrag (Seite 14, Punkt 5) ihren Niederschlag finden.

Für den Leistungsauftrag, der im Verordnungsweg ergehen und der die Grundlage für die mit den einzelnen Universitäten abzuschließenden Leistungsvereinbarungen sein soll, sollte ein Verfahren festgelegt werden, das Vertretern der Universitäten eine partnerschaftliche Einbindung bei der Ausarbeitung zugesteht.

Bei aller Einsicht in die Notwendigkeit von Schwerpunktsetzungen bei Studienrichtungen durch das Bundesministerium als staatliches Aufsichtsorgan im Falle der Säumigkeit des autonomen Bereiches, kann solches doch nur unter ausdrücklicher Wahrung der Wissenschaftsfreiheit geschehen; mit anderen Worten: Leistungsaufträge des Bundesministeriums an die Universitäten müssen da ihre Grenzen finden, wo dies zur strukturellen, personellen oder finanziellen Limitierung der Forschungsaktivitäten in den sogenannten „kleineren“ Fächern führt.

2. Da es sich bei den Leistungsvereinbarungen um Verträge zwischen dem „Hauptfinanzier“ einerseits und den davon finanziell abhängigen Leistungserbringern andererseits handelt, ist eine gewisse Einseitigkeit zwischen den Verhandlungspartnern unvermeidlich. Aus diesem Grunde

sollten „Schutzvorkehrungen“ für den Fall der Nichteinigung bzw. Nichteinhaltung vorgegeben werden (unabhängige Vermittlungs- bzw. Schlichtungsausschüsse).

3. Vor den Beratungen über die Leistungsvereinbarungen könnte ein vorgeschalteter „Ressourcenwettbewerb“ zwischen den Universitäten bezüglich neuer vom Vertragspartner BMBWK gewünschter Aufgaben, die den Universitäten angeboten werden sollen, zielführend sein.
4. Die Ermittlung des Globalbudgets „im Diskurswege“ (Seite 21, Erläuterungen Punkt 18) eröffnet zwar Verhandlungsspielräume für beide Seiten, in der Praxis besteht jedoch die Gefahr, dass es - wie oft in der Vergangenheit - zu einer inkrementalistischen Fortschreibung der Vorjahresansätze kommt.

Angesichts des unbestrittenen Grundsatzes des „öffentlichen Studienzuganges“ sollten jedoch objektivierbare Belastungskriterien, die sich auf die Zahl der Studierenden und die vorhandenen bzw. notwendigen Kapazitäten beziehen, eingeführt werden.

5. Von der Vorlage der geforderten „Wissensbilanz“ (Seite 21, Punkt 12, Fußnote 20) sollte so lange abgesehen werden, bis ein einheitliches und erprobtes Standardmodell vorliegt.
6. Im Zusammenhang mit der Einführung des bzw. Umstellung auf das neue Dienstrecht, sollte gegenüber den Universitäten von Seiten des BMBWK und des BMF klar zum Ausdruck gebracht werden, dass die daraus entstehenden Kosten, insbesondere die bei privaten Dienstverträgen anfallenden Arbeitgeberbeiträge, im Globalbudget abgegolten werden.
7. Teilrechtsfähigkeit: Die ÖFG weist darauf hin, dass die Teilrechtsfähigkeit der Institute als Ausdruck der Eigenverantwortlichkeit auch der kleinsten universitären Institution ein wichtiges Gestaltungsprinzip des autonomen Bereiches darstellt, das auch beim Übergang in die Vollrechtsfähigkeit der Universität als solches erhalten bleiben muß, weil nur eine volle Handlungsfähigkeit auf Institutebene einen entsprechenden Anreiz für Leistungen und persönliches Engagement der Universitätsangehörigen in Forschung und Lehre darstellt. Die Regelung soll Teil der Universitätssatzungen sein.

Zum Bereich „Mitbestimmung“:

Die ÖFG begrüßt die in den Gestaltungsvorschlägen zum Ausdruck gebrachte Intention, den im UOG 1993 eingeschlagenen Weg, der von der Omnipotenz der Gremialentscheidungen weg zu einer klaren personalen Verantwortungsstruktur führen sollte, konsequent fortzusetzen.

Rückblickend kann festgestellt werden, dass aus der Erfahrung mit dem UOG 1975 die sogenannte Mitbestimmung für die Gestaltung des Wissenschaftsbetriebes und von Forschungsaktivitäten – auch dann, wenn dies in „arbeitsteiliger“ Weise erfolgte – nicht im geringsten relevant war, und im administrativen und personalrechtlichen Bereich neben einigen nicht zu unterschätzenden Vorteilen gegenüber den Zuständen, wie sie an der „Ordinarienuniversität“ geherrscht hatten, längerfristig doch erhebliche Nachteile brachte; als hervorstechendes Beispiel sei hier nur die Kompetenzzuweisung des Institutsvorstandes bei der Leitung eines Institutes genannt, der - obwohl ohne jeden Einfluss auf Personal- und Finanzplanung - doch für die Entwicklung des Instituts verantwortlich gemacht wurde.

Für eine sachliche Diskussion und letztlich auch für die Akzeptanz des neuen UG wäre es von Vorteil, wenn

1. das Recht auf Anhörung von Universitätsangehörigen so extensiv wie möglich in den Gesetzesbestimmungen verankert würde, und
2. klar unterschieden würde, wo Mitsprache, Mitwirkung, Mitbestimmung oder Mitentscheidung der Universitätsangehörigen erwünscht bzw. erforderlich ist.

Allgemeines / Grundsätze:

- Die Kompetenzverteilung der drei vorgesehenen Leitungsinstanzen muß eindeutig formuliert sein.
- Die Universitäten setzen sich aus Lehrenden und Studierenden zusammen. Die Vorstellung eines zusätzlichen „Mittelbaues“ entspricht nicht der Situation einer modernen Universität.
- Die Studenten und ihre Interessensvertretung sind Partner der Reformüberlegungen, weil sie das größte persönliche Interesse an leistungsfähigen Universitäten haben.
- Die geplante finanzielle Neuregelung mit mehrjährigen Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen ist für autonome Universitäten von entscheidender Bedeutung. Der Vorschlag des BMBWK ist noch um stärkere Elemente der Flexibilität, längerfristige Planungsmöglichkeiten für die Universitäten und Ressourcenwettbewerb (Leistungsvereinbarungen nach vorgeschaltetem Ressourcenwettbewerb) zu ergänzen.
- Das wissenschaftspolitische Ziel eines weiterhin offenen Hochschulzuganges erfordert große Flexibilität seitens des staatlichen Auftraggebers und seitens der Universitäten (Planbarkeit, Instrumente zur Steuerung der Studentenzahlen in den einzelnen Fächern).

Die Universitäten in Österreich stehen vor einem Paradigmenwechsel von der staatlich regulierten Hochschule zu Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit und umfassender Geschäftsfähigkeit. Die Österreichische Forschungsgemeinschaft würde es begrüßen, wenn bei der Textierung des Gesetzentwurfes klar zum Ausdruck käme, dass sich Beziehungen zwischen autonomen Universitäten und dem Bundesministerium nur auf der Basis eines gegenseitigen Vertrauens effizient gestalten lassen, und dass es daher eine Intention des neuen UG sei, zwischen beiden Institutionen ein partnerschaftliches Verhältnis zu etablieren. Dieses Konkordanzprinzip müsste sich in den Bestimmungen hinsichtlich der seitens der Universitäten und seitens des Staates zu erbringenden Leistungen klar widerspiegeln.