

Grenzen der Mitbestimmung

Im kleinen Lexikon der Politik, das in der Beck'schen Reihe 2001 erschienen ist, heißt es:

„M. ist allg. eine wirksame Beteiligung der von wirtschaftlichen oder politischen Entscheidungen Betroffenen am Zustandekommen dieser Entscheidungen, etwa durch eine (eventuell mit Veto-Rechten ausgestattete) Vertretung in Leitungs- und/oder Kontrollgremien.“

Unter Mitbestimmungspolitik versteht man dementsprechend Maßnahmen, die auf eine Regelung der Formen und des sachlichen Bereichs der M. abzielen. Dabei geht es im wesentlichen um die institutionalisierte Beteiligung der Arbeitnehmer an betrieblichen Entscheidungen als strukturelle Begrenzung der unternehmerischen Dispositionsbefugnisse über die Arbeitskraft. Die Bandbreite der möglichen Bezugsebenen von M. reicht vom einzelnen Arbeitsplatz über den Betrieb und das Unternehmen bis hin zur Gesamtwirtschaft.

Es ist aber bemerkenswert, dass andere Bereiche und Ebenen von Mitbestimmungsmöglichkeiten im Lexikon gar nicht behandelt werden, insbesondere nicht der Bereich von Universitäten.

Ende der sechziger, anfangs der siebziger Jahre war zumindest im deutschsprachigen Raum die Demokratisierung möglichst vieler Lebens- und Gesellschaftsbereiche ein beherrschendes Schlagwort. Die Teilhabe und Teilnahme möglichst vieler wurde weniger im politischen System im großen angesprochen, sondern vor allem in den verschiedenen Subsystemen wie Familie, Schule, Betrieb und eben auch Universität. Der etatistischen Argumentation, dass Demokratie nur als staatliches Prinzip möglich und wünschenswert wäre, wurde die partizipatorische Argumentation gegenübergestellt. In allen Subsystemen der Gesellschaft, in denen Macht ausgeübt wurde, sollten die davon Betroffenen zu Beteiligten werden.

Ohne die staatsrechtlichen und übrigen verwaltungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu verändern, verwirklichte das UOG 1975 diesen Grundsatz auf Österreichisch. Die Forderung nach Demokratisierung der Universität fiel in Deutschland und Österreich auf fruchtbaren Boden. Hier waren obrigkeitstaatliche, professorale und hierarchische Traditionen vorherrschend. Der Student, lange ein Stiefkind des Staates wurde ein Liebling des Systems: freier Zugang zur Universität ohne Aufnahmeprüfung und ohne Numerus clausus, Zugang ohne Matura durch Berufsreife- und Studienberechtigungsprüfungen, Kostenlosigkeit des Studiums, freie Zugänglichkeit aller Lehrveranstaltungen, differenzierte Studiermöglichkeiten, auch Doppelstudium und Kombination von Studien, Studium à la carte, Fernstudien, keine strenges Regelstudium, Wiederholungsmöglichkeiten bei Prüfungen, kein Disziplinar- und Sanktionsrecht der Universität, freies Veranstaltungswesen, Studienbeihilfen und Begabtenstipendien, Ermäßigungen und Heimförderungen, besondere studentische Selbstverwaltung in Form der Hochschülerschaft, Mitbestimmungsmöglichkeiten auf allen Ebenen der Universität, insbesondere bei Wahlen aller akademischen Funktionäre. Bestellungen aller Hochschullehrer und bei den Funktionen aller Kollegialorgane u.a.m.. Nie hatten Studierende in Österreich aber auch anderswo so viele Freiheiten und Rechte wie im ausgehenden 20. Jhd.

Der sogenannte Mittelbau, insbesondere die Universitätsassistenten, erhielt ebenfalls die genannten Mitbestimmungsmöglichkeiten. Die Zahl der Stellen wurde wesentlich erhöht, die Möglichkeit einer Verbeamtung vergrößert usw. Die Frage der Aufstiegsmöglichkeiten und der Förderung wurde allerdings nicht systematisch beantwortet. Der wissenschaftliche Nachwuchs stand mehr und mehr vor verstopften Berufslaufbahnen. Das UOG 1975 allein verhalf niemandem zu einer Karriere.

Es entstand ein neues Klima. Aus der Professorenuniversität wurde die Gruppenuniversität. Es entstand eine ständische Atmosphäre mit Funktionären. Das UOG 1975 schrieb im Rahmen des allgemeinen Organisationsschemas eine Vielheit von

Strukturformen vertikaler und horizontaler vor. Es verpflichtete zur Bildung einer Reihe von im wesentlichen hälftparitätisch zusammengesetzten Spezialkommissionen und ermächtigte zur Bildung von weiteren Kommissionen, die wieder nach dem Proporz einzusetzen waren. Dabei waren ständige und nichtständige entscheidungsbevollmächtigte und nichtentscheidungsbevollmächtigte Kommissionen zu unterscheiden. Es entstand eine Vielzahl von Institutionen mit unterschiedlichen Aufgaben und ständigem Wechsel. Durch die zweijährige Funktionsperiode und den Zu- und Abgang der Mitglieder der Organe war die Organisation ständig im Fluss. Viele Organe mit relativ wenigen Zuständigkeiten führten zu einer unübersichtlichen Organisation. Von der Sitzungsuniversität zur Vorsitzendenuniversität zeigte sich die Praxis unterschiedlich. Durch die Heterogenität der Gruppen war die Autonomie, die früher von professoraler Homogenität getragen war, praktisch geringer geworden. Dabei war sie ohnehin nur Antrags-, Anhörungs- und Stellungnahmeautonomie.

Im übrigen war nicht einmal der interessierten Öffentlichkeit bekannt, wie kompliziert die Organisation der Mitbestimmungen war. So gab es aufgrund des Bundespersonalvertretungsgesetzes im Rahmen der Universität Mitwirkungsrechte der von verschiedenen Kurien gewählten Dienststellenausschüsse. Sie traten als Dienststellenausschuss für Hochschullehrer, als Dienststellenausschuss für Verwaltungsbedienstete und als Dienststellenausschuss im Rahmen der Universitätsbibliothek auf. Sie sollten die beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Interessen aller Bediensteten wahren und fördern.

Mit der komplizierten Universitätsorganisation in vielfacher Weise war weiters die gesetzliche studentische Interessenvertretung verbunden. Auch hier wurden die Organe für die verschiedenen Ebenen und Bereiche alle zwei Jahre bestellt. Sie hatten die Studentenvertreter in die verschiedenen Kollegialorgane und Gremien der Universität zur Mitbestimmung zu entsenden. So mussten die Studierenden an den achtzehn Universitäten Österreichs Tausende von Positionen besetzen, wobei sie aber als solche überall in der Minderheit waren und kein Vetorecht hatten. Zu dieser Komplexität kamen im Vorfeld und im Rahmen dieser Vertretungen mehrere meist weltanschaulich orientierte wahlwerbende Gruppen, auf welche die Rechtsvorschriften Bezug nahmen und die nach dem Verhältnis ihrer Stärke in den Mitbestimmungsgremien mitwirkten. In Ausübung der Vereinsfreiheit waren überdies eine Reihe von Verbänden, insbesondere von Universitätslehrern, von Verwaltungsbediensteten und auch von Studierenden auf Universitätsboden tätig.

Am wenigsten hatten die Verbände von Absolventen Bedeutung in der Universität.

Für Politik und Verwaltung hat der konsequente Paritätenschematismus und die ständische Formierung der Universität wahrscheinlich jene Befriedung von Interessenkonflikten der Gruppen gebracht, die erwartet worden waren. Diesbezüglich hat sich das Sozialexperiment UOG 1975 bewährt. Die Universitätsangehörigen, insbesondere die Professoren, lernten damit zu leben. Die Demokratisierung war eine Liberalisierung. Sie brachte frische Luft und neues Leben in die Universität, offene Konfliktaustragungen und Diskussionen, Offenheit und Öffentlichkeit. Die komplizierteste Organisation Österreichs konnte durch ihre Folgen im Laufe der Jahre aber die Angehörigen, insbesondere die Studierenden, immer weniger zur Mit- und Zusammenarbeit motivieren. Es kam zu einer Binnenorientierung der Beteiligten, welche bis zur ausschließlichen Gruppen-, Instituts- und Individualpolitik ging. Für manche führte Demokratisierung zur Fadisierung.

Das UOG war ein politisches Lehrstück des Konstruktivismus. Es hat Lernprozesse ausgelöst, die noch lange nicht abgeschlossen sind. Das Plebiszit der Praxis führte in mancher Hinsicht zur *derogatio per desuetudinem*.

Die Probleme der Universität in der Welt von heute und die Krise der Idee der Universität hat das UOG nicht gelöst. Man konnte aber lernen, dass Organisationsreformen relativ leicht über die Bühne gehen, auch wenn es zu Frustrationen und inneren Emigrationen kommen mag. Eine Erfahrung kann man bei allen österreichischen Universitätsreformen

beginnend mit 1848 feststellen: Eine nicht geringe Zahl an Universitätslehrern war mit jeder Reform unzufrieden und wollte den status quo ante. Nicht jeder wollte die Freiheit von Forschung und Lehre 1848 und nicht jeder will die neue freie Universität der neuen Entwürfe und Konzepte.

Seit je steht die zentrale Staatsdemokratie, vor allem die Bundesgesetzgebung, vor der rechtspolitischen Frage, ob, welche und inwieweit gesellschaftliche Subsysteme aufgrund der Verfassung in ihrer Struktur und/oder inhaltlich gestaltet werden dürfen. Dies gilt insbesondere für Mechanismen der Bestellung, Ablösung, Kontrolle und der Entscheidungsfindung. Zu dieser verfassungsrechtlichen Problematik kommen zahlreiche andere Argumente gegen umfassende Demokratisierung. Sie reichen von der Natur der Sache, den Aufgaben der jeweiligen Bereiche, Gesichtspunkten der gesellschaftlichen Arbeitsteilung, der Effizienz bis zum Vorwurf des Konstruktivismus. Die gesellschaftliche Vielfalt, die Unwissenheit oder das geringe Wissen zentraler Entscheidungsträger verböten den Eingriff in die Autonomie von Subsystemen. Die verschiedenen Gesellschaftsbereiche hätten aufgrund der Freiheitsrechte Ansprüche auf besondere Freiheitsmöglichkeiten, sie seien nicht ein Staat im Kleinen und dürften nicht nach Schemata der Staatsdemokratie organisiert werden. (Pellert/Welan, Die formierte Anarchie, Wien 1995, S. 67f)

So stehen Postulate der Freiheit der gesellschaftlichen Subsysteme, gestützt durch den Grundrechtskatalog dem Postulat der Demokratisierung gegenüber. Allerdings hat Demokratisierung nicht nur die Bedeutung einer organisatorischen Annäherung an herkömmliche Mechanismen der politischen Demokratie, sondern ist auch als Herstellung eines offenen und öffentlichen Klimas zu verstehen.

Die Initiatoren des UOG 1975 beschrieben ihre Leitbilder und Grundsätze wie folgt:

Die Demokratisierung der Universitäten im Sinne einer Mitsprache aller am Wissenschaftsprozess Beteiligten, um zu einem Zusammenwirken und zu einer gemeinsamen Willensbildung der Lehrenden und Lernenden zu gelangen; die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung und Lehre als Grundrecht der Wissenschaft; die Lernfreiheit; die bestmögliche Entfaltung des Menschen in der Wissenschaft; die Verbindung von Forschung und Lehre und die Vielfalt wissenschaftlicher Lehrmeinungen und Methoden; eine Universitätsstruktur, welche die Transparenz der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse gewährleistet; die sozialverantwortliche Universität im Einklang mit und als Wegbereiter der gesellschaftlichen Entwicklung.

Paradigmatisch für die Ablehnung einer Demokratisierung, insbesondere der Universität, ist Brünners-Retzhof-Schrift: „Fundamentaldemokratisierung und Freiheit“, Retzhof/Leibnitz 1971. Er wandte sich gegen eine Klassifizierung aller Lebensbereiche als Machtverhältnisse und Abstraktion von den spezifischen Funktionen der gesellschaftlichen Subsysteme. Er folgerte: „Demokratisierung aller Lebensbereiche bedeutet somit Herstellung der Gleichheit durch Gesetz auch dort, wo die Menschen von Natur aus ungleich sind; sie führt daher zur Vergewaltigung des Menschen; sie missachtet die Vielfalt der Fähigkeiten, Neigungen und Interessen und somit die Freiheit des Menschen gemäß dieser Vielfalt zu leben; ... sie negiert die in einer hochindustrialisierten Gesellschaft notwendige Arbeitsteilung, die gerade die Vielfalt der menschlichen Natur zur Voraussetzung hat und unterminiert somit das Funktionieren des Gemeinwesens.“ Demokratisierung fördere die Zersetzung der Funktion. Er lehnte daher die Drittelparität als Beteiligung aller an der Universität arbeitenden Gruppen ab, da sie von der Vorstellung ausginge, dass Professoren, Mittelbauangehörige und Studenten eine Gemeinschaft von gleichen bilden würden. Das sei aber nicht der Fall.

Seit dem UOG 1975 ist das Zusammenwirken der Universitätsangehörigen ein leitender Grundsatz für die Universitäten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Das UOG 1975 richtete nach einem bestimmten Schema diesen Grundsatz auf allen Ebenen und in allen Bereichen aus. Er wurde nicht nur in der Wahl der Individualorgane, der akademischen Funktionäre,

aller Vorsitzenden von Kollegialorganen und von Bevollmächtigten verwirklicht, sondern auch in der Willensbildung aller Kollegialorgane selbst. Damit kam es zur ständischen Formierung der Universität und man könnte das Zusammenwirken der Gruppenuniversität als eine Spielart der Sozialpartnerschaft deuten.

Auch nach dem UOG 1993 war das Zusammenwirken der Universitätsangehörigen ein leitender Grundsatz für die Universitäten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dabei hatte die Regierungsgrundlage diesen Grundsatz im Gegensatz zum UOG 1975 nicht vorgesehen. Im Ausschussbericht wurde er wieder eingefügt.

Im UOG 1975 hieß es „Zusammenwirken der Angehörigen der Universität nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes“ und war der normative Ausdruck des Demokratisierungspostulates und nicht mehr wie im § 1 Abs 1 lit e AHStG 1967 des sokratischen Dialogs allein.

Im UOG 1993 ist dieser Grundsatz insbesondere durch die §§ 13 Abs 1, 14 Abs 1, 3, 4 und 5 (Kollegialorgane), § 23 Abs 1 und 2 (Berufungskommission), § 28 Abs 2 und 3 (Habitationskommission), § 36 Abs 2 (Studierende), § 37 Abs 3 (Angestellte im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit), § 41 Abs 5 und 7 (Studienkommission), § 45 Abs 2 (Institutskonferenz), § 48 Abs 3 (Fakultätskollegium), § 51 Abs 2 (Senat), § 55 Abs 3 (Universitätsversammlung), § 58 Abs 2 (Universitätskollegium), § 71 Abs 1 (Klinikerkommission), § 80 Abs 2 und 3 (Interuniversitäre Institute) verwirklicht. Die Satzung konnte diesbezüglich Mitwirkung und Verfahrensbestimmungen normieren.

Die im sog. „Gestaltungsvorschlag“ angegebenen Grundsätze und Aufgaben entsprechen dem UOG 1993, dem KUOG 1998 und dem UnisG 1997. Es ist insbesondere auch hier vom Zusammenwirken der Universitätsangehörigen die Rede. (I. 3. Lit f). Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ist also den Universitäten das Zusammenwirken der Universitätsangehörigen vor- und aufgegeben.

Univ.Prof. Dr. Manfred Welan
Inst. f. Wirtschaft, Politik u. Recht
Universität für Bodenkultur. Wien