

Elemente der Universitätsautonomie

Stellungnahme der Österreichischen Rektorenkonferenz und der Vorsitzenden der obersten Kollegialorgane zum Gestaltungsvorschlag einer Arbeitsgruppe des bm:bwk

27. November 2001

1. Allgemeines

Die Rektorenkonferenz und die Vorsitzenden der obersten Kollegialorgane haben sich auf der Basis einer umfassenden Diskussionsgrundlage, die von neun Arbeitsgruppen ausgearbeitet wurde, mit dem Gestaltungsvorschlag des bm:bwk zur „vollen Rechtsfähigkeit“ beschäftigt. Sie verweisen auf die am 8. Oktober 2001 einstimmig beschlossene Erklärung und legen hiermit die dort angekündigte detaillierte Stellungnahme mit alternativen Vorschlägen vor. Diese Stellungnahme versteht sich als Beitrag zu der offenen Planung, wie sie von Bundesministerin Gehrler vorgeschlagen wurde, und dient laut einstimmigem Beschluss der Rektorenkonferenz und der Vorsitzenden als Unterlage für die beratenden Gespräche mit dem bm:bwk.

Die Rektorenkonferenz und die Vorsitzenden der obersten Kollegialorgane haben sich in zahlreichen Erklärungen für die Weiterentwicklung der Autonomie der Universitäten als Einrichtungen mit Selbstverwaltungscharakter ausgesprochen. Sie haben immer betont, dass Universitäten ihre Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der in Leistungsvereinbarungen festgelegten Ziele selbstbestimmt, weisungsfrei und unabhängig von staatlicher Einflussnahme im Einzelfall erfüllen können. Universitäre Entscheidungen müssen von Universitätsorganen getroffen werden.

Der vorliegende Gestaltungsvorschlag einer Arbeitsgruppe des bm:bwk bekennt sich zwar grundsätzlich zu den gleichen Zielen, die konkrete Ausgestaltung des neuen Universitätsmodells wird aber den Anforderungen echter Universitätsautonomie nicht gerecht. Die Rektorenkonferenz und die Vorsitzenden erachten es daher als ihre Aufgabe, die Widersprüche zwischen Anspruch und Wirklichkeit deutlich aufzuzeigen und konkrete, alternative Gestaltungsvorschläge zu erstatten.

2. Aufgaben der Politik bzw. des Staates

Wissenschaft, also die Forschung und die wissenschaftsbasierte Bildung und Ausbildung der Studierenden und des wissenschaftlichen Nachwuchses, und die Erschließung der Künste sind von entscheidender Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft. Nach dem UOG 93 bzw. KUOG 98 eine erneute Reform der Universitäten vorzunehmen, macht nur dann Sinn, wenn eine Reform angestrebt wird, die ihren Namen wirklich verdient. Dabei ist die Beziehung zwischen dem Staat (Bund bzw. bm:bwk) und den Universitäten auf eine neue Basis zu stellen, damit Universitätsautonomie möglich wird.

Festzuhalten ist, dass der Staat weiterhin Verantwortung für die Universitäten tragen muss. Diese Verantwortung ist folgendermaßen wahrzunehmen: Die Aufgaben der Universitäten sind zunächst allgemein durch den *Gesetzgeber* festzulegen. Auf dieser Grundlage hat die *Bundesregierung* die mittel- bis langfristigen strategischen Ziele in einer hochschulpolitischen Absichtserklärung festzulegen. In diesem Rahmen sind österreichweit quantitative (z.B. Studierenden- und AbsolventInnenzahlen, Verhältnis zwischen Universitäts- und Fachhochschulsektor, Beibehaltung des offenen Hochschulzugangs und seiner Finanzierung) als auch qualitative Entwicklungsziele (z.B. Umsetzung des Bologna-Prozesses, Schwerpunkte in der Forschungsförderungspolitik) zu benennen.

Die zuständige *Bundesministerin bzw. der Bundesminister* hat auf Basis dieser Absichtserklärung der Regierung mit den Universitäten Vereinbarungen zu treffen, mit denen die Leistungen der Universitäten zur Erreichung der Ziele bestimmt werden. Im Rahmen dieser Leistungsvereinbarungen sind auch Festlegungen über staatlich finanzierte Standorte für Studienangebote einzubringen. Parallelverfahren außerhalb dieses Systems sind abzulehnen. Ferner ist sicherzustellen, dass die Finanzierungsmodi der Leistungsvereinbarungen den Leistungswettbewerb der Universitäten fördern.

Außerhalb dieser strategischen Rahmensteuerung beschränkt sich die Befugnis der Bundesministerin bzw. des Bundesministers auf eine Rechtsaufsicht über außenwirksame Hoheitsakte. Darüber hinausgehende individuelle Eingriffsbefugnisse sind im System autonomer Universitäten, die einer laufenden internen, aber unabhängigen Aufsicht durch den Universitätsrat unterliegen, abzulehnen.

3. Leitungsstruktur

Die vorgeschlagene Leitungsstruktur entspricht nicht dem selbstverwaltungsähnlichen Charakter der Universität. Leitungs- und Steuerungsentscheidungen selbstverwalteter Universitäten haben auf mehreren Ebenen zu erfolgen: Die *Politik* nimmt Einfluss über Ziel- und Leistungsvereinbarungen, der Selbstverwaltungscharakter der Universität kommt insbesondere im *Senat* zum Tragen, die Vernetzung der Universität mit ihrem externen Umfeld wird durch den *Universitätsrat* hergestellt. Aufgaben, Kompetenzen und Zusammensetzung des Universitätsrats und des Senats sind daher in diesem Zusammenhang zu bestimmen.

Universitätsrat

Die Kompetenzen des Universitätsrats sind im Verhältnis zu den Kompetenzen anderer Organe (Rektor, Senat) zu weitreichend. Das im Gestaltungsvorschlag vorgesehene Aufgabenprofil ist daher zurückzunehmen. Dem Universitätsrat sind Aufsichtsfunktionen (Kontrollrechte, Genehmigungsrechte insbesondere in strategischen und budgetären Angelegenheiten) sowie die Aufgabe zuzuweisen, die Vernetzung der Universitäten mit ihrem Umfeld in Wirtschaft und Gesellschaft zu verstärken.

Die im Gestaltungsvorschlag vorgesehene Zusammensetzung des Universitätsrats bringt dessen Eigenschaft als Organ der betreffenden Universität nicht zum Ausdruck. Der Universitätsrat muss aber als Universitätsorgan ausgestaltet sein, um den Charakter der Universität als selbstverwaltungsähnliche Einrichtung zu wahren.¹ Dieses Ziel kann auf zwei Wegen erreicht

¹ Vgl. Heinz Peter RILL: Gutachten. In: Österr. Rektorenkonferenz: 2. Plenarsitzung, 26./27. November 2001. Gestaltungsvorschlag der Arbeitsgruppe „Universitätsautonomie“ im bm:bwk. Berichte und Stellungnahmen zur Diskussion, C 1.

werden. Für beide ist zunächst Voraussetzung, dass das Gesetz allgemeine Anforderungen festlegt, die Mitglieder des Universitätsrats erfüllen müssen (z.B. Zugehörigkeit zu den „Stakeholdern“ der Universität, besonderes universitätsspezifisches Wissen oder besondere Erfahrungen im Management von Non-Profit-Organisationen, keine Inkompatibilitäten durch Tätigkeit in einem mit Universitätsangelegenheiten befassten Ministerium).

Aufgrund dieser Voraussetzungen wählt nun – erste Variante – die Universität die Mitglieder des Universitätsrats aus. Oder – zweite Variante – es wird im Bestellungsmodus das Prinzip der doppelten Legitimation so deutlich, dass auch auf diesem Weg der Selbstverwaltungscharakter der Universität erhalten bleibt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Universität Personen für den Universitätsrat vorschlägt und die Bundesministerin/der Bundesminister daraus die Mitglieder des Universitätsrats ernannt.

Die Größe des Rats soll je nach Größe der Universität mindestens fünf und höchstens elf Mitglieder betragen. Der Rektor und der Vorsitzende des Senats nehmen beratend und mit Antragsrecht an den Sitzungen des Rats teil.

Senat

Die Rolle des Senats ist im Gestaltungsvorschlag sehr bescheiden bemessen. Im Hinblick auf den selbstverwaltungsähnlichen Charakter, den die Universitäten bewahren sollen, ist der Senat deutlich zu stärken. Neben der Verantwortung für akademische Angelegenheiten müssen dem Senat auch Mitbestimmungsrechte hinsichtlich der Organisation und der strategischen Ausrichtung der Universität zukommen. Weiters sollte die Satzung – die entgegen dem Gestaltungsvorschlag eine echte „Binnenverfassung“ der Universität bleiben muss – vom Senat erstellt und beschlossen werden. Zustimmungsrechte des Universitätsrats sind vorzusehen.

Die Größe und die Zusammensetzung des ersten Senats ist gesetzlich zu regeln. Eine Veränderung kann in der Folge im Rahmen der Satzung durch den Senat mit Zustimmung des Universitätsrats vorgenommen werden. Die Funktionsperiode des Senats sollte – unbeschadet eines allfälligen zwischenzeitlichen Wechsels von Mitgliedern insbesondere aus dem Kreis der Studierenden – vier Jahre betragen.

Im Senat sind folgende Gruppen von Universitätsangehörigen vertreten: Die Universitätsprofessorinnen und –professoren, die übrigen wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Studierenden und die allgemeinen Bediensteten. Es muss sichergestellt sein, dass die Professorinnen/Professoren im Senat die Mehrheit der Mitglieder stellen. Es muss aber ebenso sichergestellt sein, dass neben den Studierenden auch – entgegen dem Gestaltungsvorschlag – die übrigen wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die allgemeinen Bediensteten angemessen vertreten sind.

Der wesentlich anderen Personalstruktur der Universitäten der Künste ist durch eine entsprechende Zusammensetzung Rechnung zu tragen.

Verbot von entscheidungsbefugten Kollegialorganen unterhalb der Leitungsebene

Dieser Ansatz des Gestaltungsvorschlags ist vor allem für größere Universitäten kaum geeignet und wirft vor allem hinsichtlich der Erstellung der Studienpläne sowie der Durchführung von Berufungs- und Habilitationsverfahren gravierende Probleme auf. Die Universitäten müssen daher frei sein, im Rahmen der Satzung (Beschluss des Senats mit Genehmigung des Universitätsrats) entscheidungsbefugte Kollegialorgane (z.B. in Fakultäten oder Fachbereichen) auch auf unteren Organisationsebenen einzurichten. Damit werden auch den Universitätsangehörigen Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet, die für die Identifikation mit der Universität von entscheidender Bedeutung sind. Nicht zuletzt wird die universitätsautonome Gestaltung der Entscheidungsstrukturen auf unterer Ebene Einfluss auf die Qualität der getroffenen Entscheidungen haben und damit ein Wettbewerbselement zwischen den Universitäten darstellen.

4. Leistungsauftrag, Ziel- und Leistungsvereinbarung

Leistungsauftrag

Wenn Einigkeit darüber besteht, dass die Politik strategische Ziele der Universitätsentwicklung vorgeben und verantworten muss, ist daneben ein jeder Leistungsvereinbarung vorausgehender „Leistungsauftrag“ abzulehnen.

Ziel- und Leistungsvereinbarung

Die Rechtsnatur der Leistungsvereinbarung bleibt im Gestaltungsvorschlag unklar. Offenbar handelt es sich dort nicht um einen privatrechtlichen Vertrag zwischen gleichberechtigten Partnern, sondern um eine Konstruktion des öffentlichen Rechts. Die Vereinbarung soll zwar verbindlich sein, die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen aus der Vereinbarung bleibt allerdings fraglich. Für den Fall der Nichteinigung wird zwar die Entscheidung einer Schiedsstelle in Aussicht gestellt, nähere Details bleiben aber offen. Wie soll eine solche Lösung tatsächlich größere und längerfristige Finanzierungssicherheit bieten?

Dem gegenüber muss eine Leistungsvereinbarung jedenfalls rechtsverbindlich sein. Weiters müsste sie rollierend gestaltet werden, um tatsächlich Planungssicherheit zu garantieren.

Die vorgeschlagenen Inhalte der Leistungsvereinbarung entsprechen darüberhinaus nicht den Anforderungen eines neuen Steuerungsmodells, das eine klare Unterscheidung erfordert: *Politische Ziele* sind vom Staat vorzugeben und zu verantworten, *Leistungen* zur Zielerreichung sind zwischen Staat und Universitäten zu verhandeln, die *Prozesse* zur Leistungserstellung verbleiben in der ausschließlichen Autonomie der Universitäten: Leistungen bestehen dabei ausschließlich aus dem „output“ der Universitäten, also den Transferleistungen an ihr Umfeld, die sie in ihren Kernaufgaben Lehre, Forschung und sonstige Dienstleistungen (z.B. Wissenstransfer) erbringen. Der Gestaltungsvorschlag beschränkt sich hierauf nicht, sondern greift tief auf die rein universitätsintern zu verantwortenden Prozesse durch, z.B. Management, Personalstruktur etc.

Eine materielle (und nicht nur formelle) Autonomie setzt eine finanzielle Unabhängigkeit der Universitäten voraus. Dies beinhaltet zum einen, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften

des Bundes für Universitäten keine Gültigkeit mehr aufweisen; zum anderen stellt eine bedarfsgerechte finanzielle Ausstattung eine notwendige Bedingung der Universitätsreform dar.

5. Globalbudgets

Die Rektorenkonferenz und die Vorsitzenden fordern mehr Budgettransparenz sowie Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit der Budgetierung. Erforderlich ist die Abkehr von den - im Gestaltungsvorschlag offenbar auch künftig angestrebten -, nahezu allseitigen Interventionen des Ministeriums, die eine Fortsetzung der gegenwärtigen unbefriedigenden Praxis der Haushaltsverhandlungen darstellt.

Eine adäquate Lösung würde umfassen:

- die verbindliche Vorgabe eines Finanzvolumens für das gesamte Universitätssystem, das den bildungspolitischen Prioritäten (z. B. offener Hochschulzugang) entspricht und die Folgekosten der Autonomie enthält.
- die Zusammenführung der außerplanmäßigen Mittel mit den übrigen Budgetmitteln des Ministeriums, so dass der Wettbewerb zwischen den Universitäten vom Ministerium nicht finanztechnisch verzerrt wird.
- die Unterteilung dieser Mittel nach (1) aufgabenbezogener und bedarfsgerechter Grundfinanzierung, (2) einer leistungs- und belastungsorientierten, indikatorgesteuerten Finanzierung und (3) einer innovationsorientierten Finanzierung.
- den Abschluss von Leistungsverträgen mit den einzelnen Universitäten, bei denen ebenso zwischen Bedarf, Leistung und Innovationen zu unterscheiden ist.

6. Liegenschaften und Eröffnungsbilanz

Will man die wirtschaftliche Kompetenz der Universitäten stärken, muss man auch entsprechende Rahmenbedingungen und Ressourcen zur Verfügung stellen.

Die Universitäten sollten Eigentümer ihrer Liegenschaften sein. Eine Übergangslösung bestünde darin, die Universitätsliegenschaften in eine „UniversitätsimmobilienGesmbH“ einzubringen, die ihrerseits den Universitäten das Baurecht oder den Fruchtgenuss an den betreffenden Liegenschaften einräumt. Die Frage einer „Regionalisierung“ sowohl auf der Ebene der Eigentümergesellschaft wie auf jener der Betriebsführungsgesellschaft ist zu prüfen.

Längerfristig sollte eine schrittweise Übertragung des Eigentums an die Universitäten erfolgen, und zwar entweder dadurch, dass

- die Universitäten sukzessive Anteile an der UniversitätsimmobilienGmbH übertragen bekommen oder
- die Liegenschaften direkt in das Eigentum der jeweiligen Universität übertragen werden.

Die den Universitäten zur Verfügung stehenden Immobilien und Sachmittel sind in einer Eröffnungsbilanz zu bewerten, ebenso sind die (künftigen) Verpflichtungen der Universität zu erfassen und kapitalmäßig zu unterlegen. Eine Eröffnungsbilanz soll somit einerseits eine handelsrechtliche Rechnungslegung einleiten, andererseits der Ermittlung des Finanzierungsbedarfs, der sich im Zuge der Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen ergibt, und seine Abdeckung festlegen.

7. Finanzielle Auswirkungen der Reform

Studien zeigen zweifelsfrei, dass die geplante Reform aus den verschiedensten Gründen Mehraufwendungen erforderlich machen wird. Diese sind lückenlos zu erfassen und abzugelten.

8. Personal

Eine Neugestaltung des Personalrechts muss angesichts der größeren Flexibilität in Personalangelegenheiten die Garantie der Wissenschaftsfreiheit, die Vielfalt der wissenschaftlichen Methoden und Lehrmeinungen, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie die Pflicht der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses berücksichtigen.

Weitere Leitlinien sind:

- keine durch gedeckelte Budgets erzwungene Personalreduktion, aber über die Finanzierungsinstrumente gesteuerte Stärkung der Möglichkeiten einer Strukturveränderung
- Konkurrenzfähigkeit auf dem nationalen wie internationalen Arbeitsmarkt
- Schaffung attraktiver Gehälter für das wissenschaftliche wie nichtwissenschaftliche Personal der Universitäten
- Schaffung und Stärkung von Leistungsanreizen
- Eröffnung durchgehender Karrieremöglichkeiten und
- Erhöhung der Mobilität.

Unter dem Gesichtspunkt der Konkurrenzfähigkeit der Universitäten ist eine national wie international attraktive Dienstverhältnisse *garantierende Finanzierung der Personalkosten* sicherzustellen. Dies gilt umso mehr, als eine erhöhte Flexibilität und damit „Unsicherheit des Arbeitsplatzes“ analog der Privatwirtschaft kaum mit den bestehenden Gehaltsstrukturen „aufgefangen“ werden kann.

Der Gestaltungsvorschlag nimmt sich hinsichtlich der Personalstruktur die Dienstrechts-Novelle 2001 zum Vorbild und schlägt erneut relativ detaillierte gesetzliche Vorgaben vor. Was die Universitäten dagegen brauchen, ist ein weiter Rahmen innerhalb dessen universitätsspezifisch abgestimmte Personalstrukturen und Karrieremuster gestaltet werden können.

Grundsätzlich soll – unter Berücksichtigung der erforderlichen Übergangslösungen - für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Universitäten das Angestelltengesetz gelten, ausgenommen für Lehrbeauftragte. Die Erteilung von Lehraufträgen an Externe ist so zu determinieren, dass daraus keine längerfristige Umgehung von Anstellungsverhältnissen resultieren kann.

Das Universitätsgesetz soll grundsätzlich zwei Gruppen von Dienstverhältnissen unterscheiden:

- wissenschaftliches Personal und
- nichtwissenschaftliches Personal.

Nur die Dienstverhältnisse im Bereich des wissenschaftlichen Personals bedürfen einer weiterreichenden gesetzlichen Determinierung. Im Bereich des nichtwissenschaftlichen Personals sind nur insoweit Bestimmungen aufzunehmen, als spezielle Aufgaben dies erfordern. Im

Übrigen muss die nähere Regelung im Kollektivvertrag erfolgen, dessen Substitution durch Richtlinien des Universitätsrates völlig verfehlt wäre.

Im Bereich des wissenschaftlichen Personals sind nur zwei Gruppen zu unterscheiden:

- Universitätsprofessorinnen/Universitätsprofessoren (einschließlich der jetzigen ao.Professoren/allenfalls einschließlich der jetzigen ao.Professoren²)
- wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter für Lehre, Forschung und Erschließung der Künste (entspricht derzeitigen „Säulen“ 1 und 2 sowie Vertrags- bzw. Bundeslehrern).

„Ausbildungsverhältnisse“ sollten allein auf Stipendienbasis organisiert werden, nicht jedoch innerhalb der gesetzlichen und kollektivvertraglichen Regelungen für die vollrechtsfähige Universität. Auf Grund der unterschiedlichen Anforderungen verschiedener Fachbereiche soll hier den Universitäten weitgehende Gestaltungsfreiheit garantiert sein.

Die Anstellung als *Universitätsprofessorin/Universitätsprofessor* kann auf Grund einer Stellenausschreibung oder im Einzelfall auf Grund eines Antrages eines/r befristet angestellten Universitätsprofessors/in bzw. unbefristet angestellten wissenschaftlichen Mitarbeiters/in erfolgen, um in Einzelfällen die Möglichkeit zu durchgängigen Karrieren zu geben und besondere Leistungsanreize zu schaffen.

Die Dauer des Dienstverhältnisses kann befristet wie unbefristet gestaltet werden. Ebenso können Teilzeitdienstverhältnisse eingegangen werden. Für alle Dienstverhältnisse als Universitätsprofessor/Universitätsprofessorin gilt ein besonderer Versetzungs- und Kündigungs- und Entlassungsschutz. Universitätsprofessoren/Universitätsprofessorinnen in befristeten wie unbefristeten Dienstverhältnissen haben dieselben Rechte im Organisationsbereich der Universität. Die im Gestaltungsvorschlag vorgesehene Form des Berufungsverfahrens ist abzulehnen, das Berufungsverfahren soll in der Satzungsautonomie der Universität gestaltet werden.

An die Stelle der sehr differenzierten Mitarbeiterstruktur soll im Gesetz die einheitliche Gruppe *Wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter* treten, deren innere Differenzierung wesentlich – im Rahmen eines Kollektivvertrages – durch die Gestaltung der individuellen Arbeitsverträge erfolgen soll, was auch Teilzeitverträge einschließt.

Die erste Anstellung wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter sollte eine befristete sein. Ansonsten dürfen befristete, nach einem Studienabschluss (Diplom, Master) eingegangene Dienstverhältnisse nur bis zu einer maximalen Gesamtdauer (auch bei zeitlichen Unterbrechungen) von 7 Jahren abgeschlossen werden. Über diese maximale Gesamtdauer hinaus ist unter bestimmten Voraussetzungen ein unbefristetes Dienstverhältnis möglich.

Auf Antrag kann auf Grund einer Qualifikations- und Leistungsüberprüfung eine Änderung der ursprünglichen Vertragsgestaltung vorgenommen werden.

Unklar ist die Überleitung von bereits an der Universität beschäftigten Vertragsbediensteten des Bundes in ein Dienstverhältnis zur Universität, insbesondere auch der Allgemeinen Bediensteten. Da aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben die Rechtsstellung dieser Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die „Ausgliederung“ nicht verschlechtert werden darf, ist die übergangsweise Weitergeltung des VBG (als dispositives Recht) vorzusehen.

² Für beide Varianten bestehen gleich starke Präferenzen.

Die Freiheit der Wissenschaft und Kunst bedarf einer verstärkten dienstrechtlichen Absicherung, die über die Gewährleistung der „Gewissensfreiheit“ im UOG / KUOG hinausgehen muss.

Dem Frauenförderungsgebot ist umfassend Rechnung zu tragen.³

9. Studienrecht und Studienangebot

Im sog. „Orangebuch“ wurde die (zumindest teilweise) Selbstauswahl der Studierenden durch die Universitäten als wesentliches Wettbewerbselement diskutiert. Im Gestaltungsvorschlag findet sich diesbezüglich nichts mehr. Auch übergeht der Gestaltungsvorschlag zu Lasten der Universitäten das Problem von Kapazitätsgrenzen und permanenten Überlasten in einigen Studienrichtungen. Den Universitäten ist die Möglichkeit einzuräumen, entsprechend den zur Verfügung gestellten Mitteln die Plätze für einzelne, besonders stark nachgefragte Studien begabungs- und kapazitätsabhängig zu beschränken. An den Universitäten der Künste gibt es bereits ein Aufnahmeverfahren, das sich in dieser Form bewährt hat.

Das Studienangebot der Universitäten erscheint durch die vorgesehenen vier Stufen

- Festlegung des generellen Wirkungsbereichs der Universitäten und der Fachbereiche, in denen staatlich finanzierte Studien angeboten werden, durch das Universitätsgesetz
- Festlegung des Wirkungsbereichs der Universität im Leistungsauftrag
- Festlegung von Studienrichtungen in der Leistungsvereinbarung
- Einrichtung eines Studiums durch Verordnung des Ministers im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats (wenn keine Universität von sich aus ein entsprechendes Studium anbieten will)

überdeterminiert. Insbesondere erscheint der Leistungsauftrag entbehrlich. Das konkrete, staatlich finanzierte Studienangebot ist im Rahmen der Leistungsvereinbarung zwischen Universität und Staat festzulegen, ohne dass die Inhalte der Leistungsvereinbarung bereits durch eine ministerielle Verordnung (Leistungsauftrag) vorgezeichnet werden. Darüber hinaus müssen die Universitäten auch die Möglichkeit haben, zusätzliche Angebote unter Verwendung der vom Bund zur Verfügung gestellten Ressourcen sowie allenfalls unter Heranziehung zusätzlicher Finanzquellen einzurichten.

Sofern das Studienrecht im Bereich des öffentlichen Rechts verbleibt, sind bestimmte Minimalregelungen hinsichtlich des Studienbetriebs (z.B. Bestellung von Prüfern, Instanzenzug gegen Entscheidungen universitärer Organe) weiterhin gesetzlich vorzuzeichnen.

Eine Akkreditierung neuer Studienrichtungen kann wohl nicht im rein nationalen Kontext erfolgen. Es wäre daher sicherzustellen, dass Akkreditierungen unter Anwendung international anerkannter Kriterien und Verfahren sowie unter Einbeziehung internationaler Expertinnen und Experten durchgeführt werden.

³ Zu Defiziten im Gestaltungsvorschlag siehe Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: Personalrecht. In: Österr. Rektorenkonferenz: 2. Plenarsitzung, 26./27. November 2001. Gestaltungsvorschlag der Arbeitsgruppe „Universitätsautonomie“ im bm:bwk. Berichte und Stellungnahmen zur Diskussion, B 6.

Es muss den Universitäten im Rahmen ihrer Satzungsautonomie die Möglichkeit offen stehen, Studienkommissionen mit der Gestaltung der Curricula zu betrauen. Die gesamtuniversitäre Koordination ist durch den Senat und den Rektor sicherzustellen.

10. Teilrechtsfähigkeit, Gründung von Tochtergesellschaften, „An-Institute“

Der Gestaltungsvorschlag sieht ein funktionales Äquivalent zur bisherigen Teilrechtsfähigkeit ausdrücklich vor. Durch die Zweckwidmung der eingeworbenen Mittel für die betreffende Einrichtung wird erreicht, dass das motivierende Moment der derzeitigen Lösung erhalten bleibt; dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Nicht zweckmäßig ist allerdings die Lösung, den Leiterinnen und Leitern von Universitätseinrichtungen ex lege die Vollmacht zu erteilen, für die (Gesamt)Universität bestimmte Rechtsgeschäfte abzuschließen.

Eine der Prokura nachgebildete Vertretungsvollmacht sollte – wie im Gestaltungsvorschlag ohnedies ergänzend vorgesehen – vom Rektor an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Universität, insbesondere die Leiterinnen und Leiter von Organisationseinheiten erteilt werden können, allerdings nur mit Zustimmung des Universitätsrats.

Die Möglichkeit der Universitäten, Tochtergesellschaften zu gründen, sollte nicht unnötig eingeschränkt werden: Konkret muss die Gründung von Tochtergesellschaften möglich sein, wenn diese unmittelbar oder auch nur *mittelbar* der Erfüllung von Universitätsaufgaben dienen.

Für derzeit als nachgeordnete Dienststellen des Bundesministeriums bestehende oder allenfalls im Einzelfall zu schaffende besondere Einrichtungen im Umfeld der Universitäten wäre eine Konstruktion mit eigener Rechtspersönlichkeit vorzusehen („An-Institute“).

11. Qualitätssicherung

Evaluierungsmaßnahmen sollten nicht nur die Leistungen der Universitäten, sondern auch die Wirkungen politischer Entscheidungen im Sinne einer Optimierung des gesamten Systems höherer Bildung umfassen. Die Unterscheidung in universitätsinterne und externe Evaluierung ist, wie sie im Gestaltungsvorschlag beschrieben wird, nicht überzeugend: Zum einen muss auch den Universitäten selbst die Möglichkeit offenstehen, sich externer Evaluierungen zu bedienen; ein Verzicht auf ein derartiges Instrumentarium wäre der internationalen Glaubwürdigkeit des universitären Qualitätssicherungssystems abträglich. Zum anderen sollten (externe) Evaluierungen besser systematisch und regelmäßig innerhalb bestimmter Zeiträume statt anlassbezogen durchgeführt werden. Universitätsinterne Maßnahmen zur Qualitätssicherung sind laufend zu setzen. Die Verpflichtung zu *jährlicher* universitätsinterner Evaluierung ist daher wenig sinnvoll.

Das geplante Universitätsgesetz sollte zum Bereich Qualitätssicherung bzw. hinsichtlich einer Evaluierungsagentur jedenfalls enthalten

- die Verpflichtung, sowohl die Leistungen der Universitäten als auch die Wirkungen politischer Entscheidungen im Sinne einer Optimierung des gesamten Systems höherer Bildung systematisch und regelmäßig zu evaluieren.

- die Verpflichtung der Universitäten, ein Qualitätssicherungssystem aufzubauen und zu erhalten, das in der Satzung zu regeln bzw. zu dokumentieren ist. Bestandteil eines solchen Systems sollten auch (externe) Evaluierungen sein.
- die Ermächtigung an Organe des Bundes, sich am Aufbau, an der Erhaltung und an der Finanzierung einer Einrichtung, die die Durchführung von Evaluierungen unterstützt (Evaluierungsagentur), mit den Mitteln der Privatwirtschaftsverwaltung zu beteiligen.

Nicht enthalten sollte das Universitätsgesetz die Verpflichtung der Universitäten, sich im Rahmen ihres Qualitätssicherungssystems der zu schaffenden österreichischen Evaluierungsagentur zu bedienen. Es sollte den Universitäten vielmehr freistehen, mit der österreichischen Agentur oder mit einer anderen (ausländischen) Einrichtung zusammenzuarbeiten, solange diese nach international anerkannten Methoden vorgeht und dies etwa durch die Einbindung in ENQA dokumentiert wird.

12. Medizin

Es muss eindeutig klargestellt werden, dass die Medizinischen Fakultäten innerhalb der bestehenden Universitäten verbleiben. Selbstverständlich müssen für diesen Bereich Sonderbestimmungen vorgesehen werden, die sicherstellen, dass die bisherige relative Autonomie innerhalb der Gesamtuniversität (Budget, Personal) erhalten bleibt. Das Verhältnis zu den Trägern der Krankenanstalten sollte auf der Grundlage des „Fleckenstein-Gutachtens“ im Sinne des sog. „Kooperationsmodells“ geregelt werden.

Der Gestaltungsvorschlag kündigt selbst an, dieses Gutachten in Beratung zu nehmen. Fleckenstein warnt vor dem „Fehlschluss, dass die Medizinischen Fakultäten aus den Universitäten komplett herausgelöst werden müssten“ und konstatiert zahlreiche Nachteile einer solchen Lösung: „Sie erschwert die wissenschaftliche Kooperation mit den forschungsintensiven Fächern der Universitäten, beispielsweise mit den Fachgruppen Biologie, Chemie, Physik und technischen Disziplinen. Gerade die fakultätsübergreifende, interdisziplinäre Kooperation stellt den innovativsten Anteil der medizinischen Forschung dar. Für das akademische Leben der medizinischen Institutionen ist es von Bedeutung, dass wissenschaftlicher Nachwuchs im Rahmen von Promotionsarbeiten über Fakultätsgrenzen hinweg tätig werden kann und aus der Medizin und zugleich einer nicht-medizinischen Fakultät wissenschaftlich betreut wird. Hinzu kommt, dass das wissenschaftliche Ansehen der Universitäten bei dem Bemühen, Hochschul-Lehrer von außerhalb zu gewinnen, entscheidend sein kann. Separate Akademien für Medizin oder Gesundheitswissenschaften könnten viele Jahrzehnte benötigen, um, wenn überhaupt, die akademische Reputation einer hoch angesehenen Universität zu erreichen. Daher ist vor der kompletten Verselbständigung des akademischen Feldes der Hochschul-Medizin durch Herauslösen aus den Universitäten dringend zu warnen.“⁴

⁴ Bernhard FLECKENSTEIN: Strukturen für die Hochschul-Medizin in Österreich, Erlangen 2001, 46.

13. Universitäten der Künste

Die Universitäten der Künste weisen eine Reihe von Besonderheiten auf, die es rechtfertigen, auch gegenüber den in dieser Stellungnahme vorgelegten Alternativvorschlägen andere Regelungen zu treffen:

- Das KUOG wurde - nach dem UOG 93 - erst ab 1998 implementiert.
- Die Zusammensetzung des Universitätsrats und des Senats hat auf das besondere Umfeld der Universitäten der Künste sowie auf die spezifische Zusammensetzung ihres Personals Rücksicht zu nehmen.
- Fragen der Evaluierung sind eigens zu klären.

Detaillierte Vorschläge der Universitäten der Künste werden noch vorgelegt.

14. Übergangsbestimmungen

Die Größe und Zusammensetzung des ersten Senats ist gesetzlich festzulegen. Die Mindestsatzung in Form der Wahlordnung ist vom Senat nach UOG 93/KUOG 98 auszuarbeiten. Darauf hin hat sich der (neue) Senat zu konstituieren und eine provisorische Satzung zu beschließen.

Grundsätzlich wird der Fristenlauf als kritisch bzw. zu kurz bezeichnet. Die Implementierung des Universitätsgesetzes hat möglichst rasch, maximal innerhalb von zwei Jahren zu erfolgen. Jedenfalls widersprechen die ministeriellen Ersatzvornahmen dem Grundverständnis der Autonomie.

Die Regelungen hinsichtlich des ersten Budgets bzw. der ersten Leistungsvereinbarung mit von vornherein feststehendem, noch dazu gedeckeltem Budget sind widersprüchlich und in dieser Form nicht sinnvoll. Diese Regelungen sind mit dem Zeitpunkt des Übergangs in Übereinstimmung zu bringen.

Hinsichtlich der Übergangsbestimmungen des Personals wird auf die Expertise von Gabriele Kucsko-Stadlmayer verwiesen.