

s t e l l u n g n a h m e

17.1.1990

der Professorenkurie
 der rechtswissenschaftlichen Fakultät
 der Karl Franzens-Universität Graz

Rechts-ENTWÜRFE
 Z 87 GE 9

Datum: 22. JAN. 1990

Verteilt

Zu den Entwürfen betreffend

Novellierung von UOG, AHSTG und Hochschultaxengesetz

Vorgang BMFWuF GZ 68.153/123-15/89

27.1.1990

Vorbemerkung

Die mit den Entwürfen angestrebten Ziele einer

- Verwaltungsvereinfachung
- Verbesserung der Rechtssicherheit
- Erhöhung der Effizienz wissenschaftlicher Arbeit
- Erweiterung akademischer Bildungsinstitutionen

wären nur dann erreichbar, wenn den im folgenden skizzierten Bedenken Rechnung getragen werden könnte.

Die an sich zu kurze und überdies in eine wegen der Ferien und des Semesterabschlusses sehr ungünstige Zeit gelegte Begutachtungsfrist erschwert eine eingehende Stellungnahme und verhindert die Erarbeitung ausformulierter Änderungsvorschläge. Die Überfallsartige Herausgabe der Entwürfe, die dadurch bewirkte mangelnde Beteiligung der Universitätsgremien und akademischen Funktionäre ist wegen der Einschränkung sachverständiger Meinungsäußerung und als versäumte Gelegenheit, offene Orientierungsbereitschaft zu zeigen, bedauerlich.

Zu den einzelnen Bestimmungen

(Die folgenden arabischen Ziffern beziehen sich auf die gleich bezeichneten Positionen der Entwürfe.)

Zu I - Novelle des UOGZu 2 und 4.

Die Geburung im Rahmen der Privatrechtsfähigkeit ist höchst unterschiedlich. In nicht wenigen Instituten wird es sich um wenige oder gar keine Schillinge handeln, in einigen anderen um sechs oder gar siebenstellige Beträge. Es wäre eine nutzlose Verwaltungsvermehrung, wenn alle Institute und sonstigen Einrichtungen an die gleiche Form von Jahresvoranschlag und -abschluß gebunden werden sollten. In vielen Fällen ist es auch nicht voraussehbar, welche Zuflüsse ein Institut erlangen wird. Voreilige Reglementierung würde nur Initiativen lähmen und bei den Universitäten und beim Ministerium überflüssig Verwaltungsaufwand verursachen. Natürlich muß eine klare und kontrollierbare Geburung bestehen. Dazu ist eine Aufzeichnungspflicht nötig, auch Vorlage von Rechnungsabschlüssen. Mehr sollte generell nicht vorgeschrieben werden. Es wäre naheliegend, an die vergleichbaren Regelungen des Steuerrechtes zu denken, wo der Umfang der Aufzeichnungs- bzw. Buchführungspflicht in Beziehung zum Umfang vom Einkom-

men, Umsatz oder Vermögen gesetzt wird.

Vorschlag:

Allgemeine Aufzeichnungspflicht von Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der eigenen Rechtsfähigkeit, elastische Bestimmung über zusätzliche Obliegenheiten bzw. Maßnahmen bei entsprechendem Gebarungsumfang. Es müßte auch überlegt werden, ob die wörtliche Übernahme von Grundsätzen der Bundesgebarung und des Bundeshaushaltstrechtes dem Sinn der eigenen Rechtsfähigkeit universitärer Einrichtungen entspricht. Es sollen auf diese Weise zusätzliche Mittel in initiativer Form und abseits des Budgets zur Ergänzung öffentlicher Finanzierung gewonnen werden. Eine unbesehene Übernahme von Grundsätzen der fiskalischen Gebarung widerspricht der bewußt vom Gesetzgeber umschriebenen Andersartigkeit einer zusätzlichen Universitätsfinanzierung. Formalistische oder überflüssige Regelungen sind geeignet, die langsam wachsende Initiative zu erschlagen!

Viel notwendiger als die Anordnung einer kameralistischen Rechnung, für die den Instituten das geschulte Personal fehlt, wären Vorkehrungen zum Schutze Dritter z.B. Genehmigungsvorbehalte für Rechtsgeschäfte.

Sinnvoll wäre es, die Abwicklung der Gebarung durch die Quästur oder durch Bedienstete der Quästur zu ermöglichen. In den meisten Fällen wäre dies wirtschaftlicher und sachgerechter als die Schulung und

Indienstnahme eigener Kräfte.

Weiterer Vorschlag:

Die Quästur ist verpflichtet über Wunsch der Institute und sonstiger Universitätseinrichtungen die Geburung aus deren eigener Rechtsfähigkeit gegen Ersatz der dadurch entstehenden besonderen Kosten oder Aufwendungen zu übernehmen.

Alternative:

Fachlich geeignete Bedienstete der Quästur oder anderer Universitätseinrichtungen können gegen angemessene Vergütung außerhalb der Dienstzeit die gegenständliche Geburung übernehmen. Die Benützung von Räumlichkeiten und Einrichtungen der Universität ist hiefür zulässig. Die dem Bund dadurch erwachsenen besonderen Auslagen sind zu vergüten. Für diese Vergütung können im Verordnungsweg Pauschalsätze festgelegt werden.

Zu 7.

Die beabsichtigte Einrichtung einer Generalkommission könnte eine beträchtliche Verwaltungsentlastung bedeuten. Die Regelung müste jedoch ergänzt werden, damit nicht Transparenz verlorengeht oder sinnvolle Mitverantwortungskapazitäten unterdrückt werden.

Vorschläge:

Sämtliche Mitglieder des Fakultätskollegiums sind gleichzeitig mit der Einladung der Mitglieder der Generalkommission von allen Sitzungen unter Beifügung

der Tagesordnung zu verständigen. Sie sind berechtigt an den Sitzungen teilzunehmen. Der Vorsitzende kann jedes anwesende Fakultätsmitglied um Auskunft zu gerade in Verhandlung stehenden Gegenständen ersuchen, wenn ihm dies im Interesse der Vollständigkeit, Schnelligkeit oder Rechtmäßigkeit der nach der Tagesordnung zu erledigenden Gegenstände notwendig erscheint. Weiterhin wäre es notwendig, den Dekan ex lege zum Vorsitzenden der Generalkommission einzusetzen, sonst ist die gehörige Erledigung der Fakultätsgeschäfte nicht zu gewährleisten. Besondere Regelungen müßten ferner sichern, daß das Fakultätskollegium nicht devitalisiert wird. Zu denken wäre an ein Remonstrationsrecht gegen Beschlüsse des Generalkollegiums mit der Wirkung, daß die Sache vor das gesamte Fakultätskollegium zu bringen ist, ferner eine Berichtspflicht über alle Beschlüsse des Generalkollegiums und ein gewisses Minimum an Pflichtsitzungen des gesamten Kollegiums z.B. einmal pro Semester. Zu erwägen wäre auch, daß der Beschuß über die Einsetzung einer Generalkommission auch mit einzelnen Vorbehalten oder Auflagen verbunden werden könnte.

Zu 8.

Die Verlängerung der Funktionsdauer von Rektoren oder Dekanen ist längerfristig nicht geeignet den Standard der Universitäten zu fördern. Wichtigste Aufgabe der

Universitäten und damit ihrer Professoren ist die Forschung. Diese erstrangige Aufgabe darf durch andere, wenn auch wichtige Aufgaben nicht beeinträchtigt werden. Sollte ein Professor tatsächlich - mit Einschluß der Stellvertreterphase vor und nach der eigentlichen Funktion - acht Jahre als Rektor oder Dekan tätig werden, so ist er für seine Forschung auf immer verloren. Die Schnellebigkeit auch des Wissenschaftsbereiches und das progressive Anwachsen seiner Informationsfülle schließen es schlechterdings aus, daß ein akademischer Lehrer nach acht Jahren überwiegender oder nahezu ausschließlicher Beanspruchung mit Leitungs- und Verwaltungsaufgaben wieder Anschluß an seine Forschung findet. Dies gilt nicht nur im Bereich der Naturwissenschaften.

Das Erfordernis nach Kontinuität in der Verwaltung muß auf andere Weise als zu Lasten der Forschungskapazität bedeckt werden. Die nötige Personalkapazität muß durch Aufstockung des Verwaltungspersonals geschaffen werden, Wissenschaftler statt dessen ihren primären eigentlichen Aufgaben zu entziehen, wäre Ersparnis am falschen Ort. Die allenfalls nötige Kontinuität und weitere Präsentierung von know how, das sich Funktionäre erworben haben, kann im Einzelfall durch Ermächtigungen nach § 15 Abs. 8 UOG realisiert werden. Besondere gesetzgeberische Maßnahmen sind dazu nicht erforderlich; diese Ausnutzung der vorhandenen Rechtslage hätte überdies den Vorteil, daß sie

auf die konkreten Umstände und Persönlichkeiten elastisch abgestimmt werden und vom Konsens der Beteiligten zu gestalten sind. Eine Verlängerung der Amtsperiode muß jedoch als im Ergebnis wissenschaftsfeindlich abgelehnt werden.

Zu 23.

Die vorgesehene Neuregelung der Bestellung von Gastprofessoren ist in dieser Form abzulehnen. Es ist kein hinreichender Grund für so weitgehende Eingriffe in die Autonomie zu erkennen.

Es ist doch wohl kaum anzunehmen, daß das Gewicht von Sachargumenten und die Konsensbereitschaft aller Beteiligten jemals so gering sein wird, daß eine vom Wissenschaftsminister gewünschte Tätigkeit als Gastprofessor nicht erreichbar wäre. Das Zeitargument ist nicht geeignet, die dem Kollegialorgan zugestandene Intensität seiner Mitwirkung zu beschränken, denn eine Beschlusssitzung ist auf jeden Fall vorgesehen. Dabei macht es dann keinen Unterschied, ob der Beschuß die Qualität einer Anhörung oder eines Antrags besitzt.

Vorschläge:

Die Bestellung von Gastprofessoren erfolgt immer auf Antrag des zuständigen Kollegialorgans. Ausnahmsweise kann für kurzfristige Bestellungen und ohne Einräumung von Stimmrechten im Kollegium Anhörung platzgreifen.

Zu 27.

Die Neufassung des § 35 Abs. 2 bedeutet, daß die Habilitation keiner Genehmigung des Ministeriums mehr bedarf. Diese zunächst autonomiefreundlich aussehende Lösung ist nicht zu empfehlen. Die Genehmigung des Ministeriums sichert die notwendige Einheitlichkeit und Rechtssicherheit, vor allem in der Beurteilung der Kompetenzfrage unter Wahrung des Begriffes "wissenschaftliches Fach". Die in den Erläuterungen als Grund für den Wegfall der Genehmigung angegebene Verwaltungsvereinfachung könnte in der entworfenen Form zu sehr zu Lasten der Rechtssicherheit gehen. Ein gangbarer Ausweg wäre eine Art Untersagungsverfahren nach Analogie des Vereinsrechts oder ein Vetorecht mit Verfallsfrist.

Vorschlag:

Die Erteilung der Lehrbefugnis ist dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung unter Aktenvorlage schriftlich mitzuteilen. Die Erteilung gilt als vollzogen, wenn das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung den Verleihungsbeschluß bestätigt. Die Bestätigung gilt jedenfalls als erteilt, wenn der Verleihungsbeschluß nicht binnen 8 Wochen ab Zustellung an das Ministerium mit Bescheid aufgehoben wird.

Zu 31.

Der Wunsch, das Habilitationsverfahren zu objektivieren, ist zu begrüßen. Doch geht die Regelung, ganz im Gegensatz zu der geplanten Neuregelung des Gastprofessors, wo von ausländischen Gutachten keine Rede ist, zuweit in der Intensität der Verpflichtung zur Einholung eines ausländischen Gutachtens. Die entworfene Bestimmung (Verfassungsbestimmung im § 36 Abs. 3) lässt ex verbo "unmöglich" in Zeile 6 die Deutung zu, daß in einem sehr gründlichen, international gehaltenen Ermittlungsverfahren nach einem ausländischen Gutachter gesucht werden müsse; erst wenn dies erfolglos bleibt, könne auch ein zweiter inländischer Gutachter herangezogen werden.

Überdies wird es sicher Fälle geben, wo vom Fachgegenstand her ein ausländisches Gutachten nicht in Betracht kommt, z.B. bei exklusiv auf das heimische Recht zugeschnittenen Fächern.

Vorschlag:

Sollten die angegebenen besonderen Verhältnisse ein ausländisches Gutachten ausschließen, so ist der Habilitationskommission unter Vorlage der Erhebungen zu berichten und deren Beschuß über die Unmöglichkeit oder Unzweckmäßigkeit eines ausländischen Gutachtens einzuholen. Man könnte dies noch durch Auflagepflicht des betreffenden Beschlusses mit Wartefrist usw. ausbauen.

zu 50.

Die entworfene Einführung eines "Leistungsbegutachtung" genannten Vorganges ist nicht ausgereift.

Der hier vorgeschlagene neue § 95 ist rechtlich fragwürdig und in seinen tatsächlichen Elementen viel zuwenig durchgebildet. Die Regelung enthält keineswegs die notwendigen Aussagen, um ein lebbares und faires Ergebnis zu erzielen.

In dem Vorschlag steckt das Bedürfnis, Kriterien für die Zuweisung von personellen und materiellen Ressourcen zu gewinnen, eine Evaluation verschiedenster wissenschaftlicher Tätigkeiten und allenfalls so etwas wie Manöverkritik einzuführen. Damit solche Ziele sinnvoll angestrebt werden können, ist einmal von der Grundtatsache auszugehen, daß die Universität vor allem in der Forschung, weitgehend aber auch in der Lehre, originelle, kreative Leistungen erwartet und verlangt. Das notwendige Element des schöpferischen entzieht sich aber weitgehend einer messenden Bewertung. Die notwendige Unterschiedlichkeit einer grundsätzlich vom schöpferischen getragenen Produktion setzt auch Grenzen der Vergleichbarkeit.

Überlegungen über eine Verwirklichung der im Entwurf zu § 95 vermutbaren Ziele müßten vor allem der Konzeption von Verfahrensweisen dienen, denn die Vielfalt der zu bewertenden Tatsachen und das nochmals zu betonende Element der schöpferischen Origina-

lität lässt Resultatsicherung nur durch Verfahrensgarantien zu. Im Rahmen der Vorgaben für das Verfahren könnten Sachstandards wie Gleichheit und Vergleichbarkeit, Offenlegungspflicht, Parteiengehör usgl. verankert werden. Vermutlich wäre das Ziel auch besser mit dem Titel "Leistungsbeschreibung" angegeben. Hier könnte man sich etwa die Erfahrungen aus künstlerischen Wettbewerben zunutze machen, wo die Jury im Wege der immer tiefer gehenden Beschreibung der Projekte brauchbare Kriterien für die Auswahl schöpferischer Leistungen findet.

Die Aufhebung des bisherigen § 95 oder mindestens der bisherigen dazu bestehenden Praxis wäre durchaus berechtigt, denn die bisher vorgesehenen Leistungsberichte erfordern ganz erheblichen Verwaltungsaufwand und sind durch Formular und statistische Auswertung so reduktiv, daß ihnen ernster Aussagewert fehlt.

Zu Artikel II - Übergangsbestimmungen und Inkrafttreten

Abs. 1 sollte durch eine Bestimmung ergänzt werden, was dann rechtens ist, wenn eine nach dem früheren Recht weiterarbeitende Kommission durch ein Rechtsmittel, scheiternder Berufung usw. neuerlich aktiviert werden muß. Eine entsprechende ausdrückliche

Regelung wäre der Rechtssicherheit dienlich.

II. Novelle des AHSTG

Zu 1.

Eine einlässliche Information der Studierenden über alle Lehrveranstaltungen ist durchaus wünschenswert. Die im neuen Abs. 7 des § 17 AHSTG vorgesehene Vorgangsweise erfordert aber erheblichen Zeit- und Personalaufwand. Schon die zusätzliche Belastung der Lehrenden ist nicht unproblematisch, aber möglicherweise durch Hebung des Standards der Lehrveranstaltungen und ihrer Effizienz zu rechtfertigen. Die hier vorgesehene zusätzliche Aufgabe erfordert aber auch erheblichen Verwaltungsaufwand durch Schreibarbeiten, Führung von Evidenzen usw. Deshalb kann der Vollzug von den Instituten nur dann erwartet werden, wenn entsprechende Hilfskräfte zur Verfügung stehen.

Überdies muß die Textierung der Bestimmung noch überdacht werden. Was soll insbesonders die Wortfolge "um den durchschnittlich zu erwartenden zusätzlichen zeitlichen Studienaufwand für den Studierenden" ausdrücken? Bedeutet jede Lehrveranstaltung, in der der Studierende mitarbeitet, zusätzlichen Zeitaufwand? Wohl nicht. Welche sind es aber dann, die zusätzlichen Zeitaufwand verursachen? Die teilweise Erklärung in den Erläuterungen vermag den Mangel einer

verständlichen Aussage im normativen Text nicht zu ersetzen.

Zu 5.

In einem zwar umfangreichen, aber einzigen Paragraphen wird der Versuch unternommen, eine völlige Umstrukturierung des österreichischen akademischen Bildungswesens einzuführen. Eine solche Grundsatzentscheidung als Überfallsaktion mit kurzer, ungünstig gelegter Begutachtungsfrist anzugehen, ist nicht als Musterbild überlegter Sachpolitik oder diskussionsbereiter transparenter Entscheidungsfindung anzusehen. An einem systematisch auffällig unpassenden Ort wird versucht, das ganze Universitätsrecht zu überspielen. Die Vollziehung kann mit Bescheid den ganzen gewachsenen, gesetzlich gewährleisteten Universitätsbereich überholen. Korrekturmöglichkeiten für einen solchen Bescheid gibt es nicht, da eine Rechtsmittellegitimation nur dem Antragsteller zukäme, der wohl kaum gegen seine Privilegierung bei den Höchstgerichten vorgehen wird.

Nach dem Entwurf ist der Wissenschaftsminister berechtigt, jeglicher "gleichwertigen" Bildungseinrichtung die Befugnis zur Durchführung ordentlicher Studien, einschließlich der Verleihung akademischer Grade zu verleihen. Das geltende Universitätsrecht bindet selbst die Errichtung einer neuen Fakultät an einer bestehenden Universität an ein eigenes Bundes-

gesetz. Diese dem österreichischen Kultur- und Staatsverständnis angemessene Gewichtung soll in einer Blitzaktion verlassen werden. Die Öffentlichkeitsrelevanz universitärer Bildung wird so reduziert, daß ein amts- und parteiinterner Hoheitsakt genügt, um eine neue Institution von juristisch universitärem Rang zu schaffen. Das Gesetz gibt keinen Anhaltspunkt, daß diese Institutionen - geliebte oder ungeliebte - Mitbestimmungsstrukturen zu gewährleisten haben, sonst für angemessene Öffentlichkeit, z.B. durch Mitteilungsblatt oder Zugänglichkeit ihrer Lehrveranstaltungen usw. zu sorgen haben.

Warum wird ein so grundsätzliches Abgehen vom gewachsenen österreichischen Bildungssystem nicht einer breiten öffentlichen Diskussion ausgesetzt? Das widerspricht allen Grundsätzen freiheitlicher Demokratie. Im Kontext der vorgelegten Entwürfe, der den Universitäten Ausbau aller entscheidenden Orientierungsinstrumente z.B. Beziehung ausländischer Gutachter für laufende Einzelentscheidungen aufträgt, ist die beabsichtigte Bescheidermächtigung an den Wissenschaftsminister kraß disproportioniert.

Wenn man dem Gedanken einer Aufgabe des Hochschulmonopols des Bundes nähertreten will, so müßte dies öffentlich und in genügender Ruhe und in angemessener Form diskutiert werden, z.B auch durch eine parlamentarische Enquete des Parlaments. In jedem Fall müßte

15

die Kompetenz der Gesetzgebung, für die auf welche Weise immer entstehende Berechtigung zur Durchführung akademischer Studien und zur Verleihung akademischer Grade gesichert bleiben.