

BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN

GZ. 23 1002/1-II/5/89

Novellen zum UOG, AHStG und zum
Bundesgesetz über die Abgeltung
von Lehr- und Prüfungstätig-
keiten an Hochschulen.

Zur Zl. 68.153/123-15/89
vom 16. November 1989

Himmelpfortgasse 4-8
Postfach 2
A-1015 Wien
Telefon 51 433

Durchwahl 1795

Sachbearbeiter:
Oberrätin Dr. Winkler

An das

Bundesministerium für
Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Rechtf. NOVELLIERUNGSENTWURF
Z. 87 GEV 98

Datum: 23. JAN. 1990

Verteilt:

Das BMF beeindruckt sich, zu den mit o.a. do. Schreiben übermittelten Novellierungsentwürfen zum

1. Universitäts-Organisationsgesetz,
 2. Allgemeinen Hochschul-Studiengesetz und
 3. Bundesgesetz über die Abgeltung von Lehr- und Prüfungstätigkeiten an Hochschulen
- wie folgt Stellung zu nehmen:

1. zum Novellierungsentwurf des Universitäts-Organisationsgesetzes:

Allgemeine Vorbemerkungen

Die bereits durch die UOG-Novelle 1987 wesentlich erweiterte universitäre Teilrechtsfähigkeit soll durch die nunmehr vorgesehenen Gesetzesnovellierungen in mehrfacher Hinsicht neuerlich ausgeweitet werden, was zweifellos auch zu Beispielsfolgerungen für jene Bundeseinrichtungen (Bundesmuseen, Österr. Nationalbibliothek, usw.) führen wird, denen in Anlehnung an die in der UOG-Novelle 1987 für universitäre Einrichtungen vorgesehene Regelung ebenfalls Teilrechtsfähigkeit eingeräumt wurde.

Diese neuerliche Ausweitung der Privatrechtsfähigkeit erscheint aber auch schon deswegen problematisch, als dzt. noch

./.

- 2 -

kaum hinreichende Erfahrungen aus der praktischen Anwendung dieses Instruments vorliegen.

Der bloße Hinweis im § 4 Abs.5 UOG, daß die teilrechtsfähigen universitären Einrichtungen - anstelle der Anwendung der Ordnungsvorschriften des neuen Bundeshaushaltsrechtes - "nach den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmannes zu gebaren haben" sowie die Absicht, nunmehr auch das ministerielle Aufsichtsrecht über die Gebarung der teilrechtsfähigen Einrichtungen drastisch einzuschränken (vgl. § 6 des Entwurfes einer neuen UOG-Novelle), vermögen für sich allein die sich hieraus ergebenden mannigfachen Probleme nicht zu lösen. Der Rückzug des BM/WF von der Wahrnehmung der ihm gegenüber den universitären Einrichtungen (in beiderlei Rechtsgestalt!) obliegenden Verwaltungs- und Aufsichtsaufgaben, die bekanntlich nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht darstellen, bringt zwangsläufig eine vermehrte Eigenverantwortlichkeit (Haftung) der für die betreffenden universitären Einrichtungen handlungsbefugten Funktionsträger mit sich. Mangels ausreichender Erfahrungen bleibt abzuwarten, auf welche Weise von den nirgends näher determinierten "Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmannes" - die Kenntnis der sich hieraus ergebenden Sorgfaltspflichten gehört übrigens nicht zu den gesetzlichen Anstellungserfordernissen eines Universitätsprofessors - Gebrauch gemacht wird und welche (persönliche) Haftungen auf diese Weise begründet und zu erfüllen sein werden. Wenngleich eine unmittelbare Haftung des Bundes für die im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit eingegangenen Verbindlichkeiten gesetzlich ausgeschlossen ist, kann andererseits doch nicht ausgeschlossen werden, daß sich der Bund letztenendes (wenngleich nicht rechtlich, so doch faktisch) zur Abwendung eines möglichen Insolvenzverfahrens über das Vermögen teilrechtsfähiger Einrichtungen mit der Forderung konfrontiert sehen wird, diese Konsequenz durch entsprechende finanzielle Hilfestellung abzuwehren. Solche Eventualitäten bergen daher nicht nur für die betreffenden universitären Funktionsträger, sondern auch für den Bund nicht abzuschätzende

- 3 -

Risken in sich, die durch die beabsichtigte neuerliche Ausweitung der Privatrechtsfähigkeit in unzumutbarer Weise vermehrt werden.

In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, daß selbst in einem vom BM/WF (s. Note vom 4.12.1989, Zl. 61.592/168-115/89) wiedergegebenen Statement des Generalsekretariats des Europarates darauf verwiesen wird, daß die Schwächung der direkten ministeriellen Kontrolle der Universitätsausgaben ein Ansteigen des Bedarfs an öffentlicher Finanzierung der Universitäten zur Folge haben könnte.

Was die in den Gesetzentwürfen zu Tage tretende Tendenz anlangt, die Anwendung der für die gesamte Bundesverwaltung geltenden Haushaltsvorschriften auch für den Tätigkeitsbereich der universitären Einrichtungen im Rahmen der Bundesverwaltung einzuschränken, ist festzuhalten, daß derartige Bestrebungen mit dem verfassungsrechtlichen Gebot des Art. 51 Abs. 6 B-VG, nämlich die Haushaltsführung des Bundes nach einheitlichen Grundsätzen zu regeln, nicht im Einklang stehen und daher – abgesehen von den dagegen sprechenden grundsätzlichen Überlegungen – solche Einschränkungen in einem einfachen Bundesgesetz nicht unproblematisch erscheinen.

Zu den einzelnen Bestimmungen wäre folgendes auszuführen:

a) Zu § 4 Abs.5 zweiter Satz:

Die Bestimmung, daß die Form der von den teilrechtsfähigen Einrichtungen des BM/WF vorzulegenden "Gebarungsvoranschläge" und "Rechnungsabschlüsse" vom genannten BM festzulegen ist, muß auch im Zusammenhang mit der gemäß § 35 Z.6 BHG dem BMF obliegenden Pflicht gesehen werden, zur besseren Orientierung des Nationalrates (als Bundesfinanzgesetzgeber) zusätzliche Übersichten zum jeweiligen Bundesfinanzgesetz zu verfassen, die jedenfalls auch "Nachweisungen über das Vermögen

./.
www.parlament.gov.at

- 4 -

und die Schulden sowie die Wirtschaftsvoranschläge" der teilrechtsfähigen Einrichtungen zu enthalten haben. Die Erfüllung dieser dem BMF obliegenden gesetzlichen Aufgabe bedingt eine adäquate Informationsverpflichtung der betreffenden teilrechtsfähigen Einrichtungen bzw. des BM/WF, in der im Rahmen der vorliegenden Materiengesetze im Hinblick auf das o.a. verfassungsrechtliche Gebot (Art.51 Abs.6 B-VG) nicht abgegangen werden kann.

Das BM/WF wird daher bei Festsetzung der Form der "Gebarungsvoranschläge" und "Rechnungsabschlüsse" dafür zu sorgen haben, daß aus diesen Unterlagen jedenfalls auch die vom BMF gemäß § 35 Z.6 BHG benötigten Daten zu entnehmen sind.

b) Zu § 6:

Zunächst fällt auf, daß im ersten Satz der Terminus "Gesetzmäßigkeit" durch den umfassenderen Begriff "Rechtmäßigkeit" ersetzt wurde; im Gegensatz hiezu wird in der vorgeschlagenen Novellierung des § 5 Abs.5 des Kunsthochschul-Organisationsgesetzes 1970 an dem Begriff "Gesetzmäßigkeit" festgehalten. Diese Divergenz in der Nomenklatur wäre zu bereinigen. Hiebei wird zu beachten sein, daß jedenfalls - der verfassungsrechtlichen Rangordnung entsprechend - der Grundsatz der "Gesetzmäßigkeit" (i.S. des Art.18 Abs.1 B-VG) bzw. der "Rechtmäßigkeit" (dieser Begriff findet sich weder im B-VG noch im BHG) vor den drei anderen verfassungsrechtlich (nachgeordneten) Grundsätzen gereiht werden müste.

Für die im 2. Satz vorgesehene Einschränkung der Gebarungsprüfung für den Bereich der Teilrechtsfähigkeit gelten die in den "Allgemeinen Vorbemerkungen" diesbezüglich enthaltenen grundsätzlichen Überlegungen. Die sich aus dieser Einschränkung ergebende erhöhte Verantwortlichkeit (Haftung) der universitären Einrichtungen bzw. deren leitender Funktionäre aus den von ihnen im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit abgeschlossenen Rechtsgeschäfte sollte zwecks weitestmöglicherweise Minimierung der oben erwähnten Risiken durch eine Verpflichtung zum Abschluß einer entsprechenden Haftpflichtversicherung abgesichert werden.

- 5 -

Sollte eine Verpflichtung zum Abschluß einer entsprechenden Haftpflichtversicherung gesetzlich nicht vorgesehen werden, so erscheint es ho. erforderlich, die schon derzeit bestehende Verpflichtung des BM/WF hinsichtlich seiner Kontrolle über die Privatrechts-fähigkeit der Universitäten (Kontrolle der Gebarung der Privatrechtsfähigkeit auf ihre ziffernmäßige Richtigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsam-keit) beizubehalten.

c) Zu den §§ 23 Abs.1 lit.b) Z.1 bzw. § 33 leg.cit:

Gegen die nunmehr aus Gründen der "Verwaltungsver-einfachung" und der "Stärkung der Autonomie" vorge-sehenen diesbezüglichen Neuregelungen bestehen nach-stehende Einwendungen:

1. Die Neuregelung des § 23 Abs.1 lit.b) Z.1 birgt die Gefahr in sich, Universitätsassistenten un-kontrolliert mit Lehrveranstaltungen zu betrauen. Der Bund hat zwar keinen Einfluß auf die Be-trauung, er muß aber nachträglich für die Be-zahlung der Lehrveranstaltungen aufkommen.

Um hier Kosten nicht ausufern zu lassen - die Behauptung, daß keine Mehrkosten entstehen, steht im Widerspruch zu den erläuternden Bemerkungen, wo Verhandlungen über die Abgeltung dieser Lehrveran-staltungen bereits angesprochen werden - ist es notwendig, eine Mitwirkung des BM/WF bei der Be-auftragung von Universitätsassistenten zur selbständigen Abhaltung von Lehrveranstaltungen zu normieren.

2. Gem. § 33 Abs.1 ist die Bestellung der Gastprofes-soren nunmehr grundsätzlich ohne Mitwirkung des BM/WF vorgesehen. Im Zusammenhang mit den zu den §§ 33 Abs.5 leg.cit. des Besonderen Teiles der Er-läuterungen getroffenen Ausführungen des BM/WF betreffend den "Universitätsprofessor auf Zeit", bestehen seitens des BMF Bedenken, weil hier die Entlohnung ohne Mitwirkung des BM/WF und BMF fest-gesetzt würde. Dies würde eine Durchbrechung der

./. .

- 6 -

für die Besoldung der ordentlichen Universitätsprofessoren bestehende Vorgangsweise (Zustimmung des BKA und des BMF) und zu einer Kostenexplosion und Ungleichheit führen.

Infolge des übergroßen Spielraumes für die Festsetzung der Vergütung für Gastprofessoren (vom Ausmaß der Lehrauftragsremuneration bis zu den Höchstbezügen eines Ordinarius) ist zu erwarten, daß diese Vergütungen ohne Mitwirkung des BM/WF und des BMF sprunghaft ansteigen werden und in der Folge auch Forderungen auf Erhöhung der entsprechenden Budgetansätze erhoben werden. Überdies könnte dies ohne Koordination zu einer völlig ungleichmäßigen Abgeltungshöhe je nach Hochschule führen, weil schon bisher nur durch die Mitwirkung des BMF die Gleichmäßigkeit der Abgeltung gewährleistet wurde, da sogar innerhalb des BM/WF je nach Bearbeiter bzw. Abteilung für gleichartige Fälle unterschiedliche Vergütungsbezüge vorgesehen waren. Sollte ein Entfall dieser Bestimmungen für nicht zweckmäßig erachtet werden, wäre sicherzustellen, daß zumindest im Bundesgesetz über die Abgeltung von Lehr- und Prüfungstätigkeiten an Hochschulen im Rahmen eines eingeräumten Verordnungsrechtes des BM/WF in Zusammenarbeit mit dem BMF die näheren Grundsätze über die in Rede stehende Vergütung festzulegen sind.

Vergütungen für Gastprofessoren, die in einer Verordnung nicht erfaßt werden können, sollten nach wie vor im Einzelfall durch das BM/WF im Einvernehmen mit dem BMF festgesetzt werden.

d) Zu § 23 Abs.5 leg.cit.:

In Anlehnung an das Ausschreibungsgesetz 1989, BGBl.Nr.85, sollte anstelle einer mindestens 3-wöchigen Ausschreibungsfrist eine solche in der Dauer eines Monates vorgesehen werden.

- 7 -

e) Zu § 93a leg.cit.:

Hiezu wird klargestellt, daß Maßnahmen (außerhalb der Teilrechtsfähigkeit) der hier angeführten Art (Einrichtung von Hochschulkursen, Abschluß von Kooperationsverträgen mit anderen Rechtsträgern), soweit damit finanzielle Auswirkungen verbunden sind, sowie die Übertragung von Aufgaben der Haushaltsführung nach Maßgabe der einschlägigen Haushaltsvorschriften auch der Mitwirkung des BMF bedürfen; auf das oben erwähnte verfassungsrechtliche Gebot des Art. 51 Abs. 6 B-VG wird Bezug genommen.

f) Zu § 106a leg.cit.:

Was die beabsichtigte Einrichtung einer Professorenkonferenz anlangt, ist hiezu festzustellen, daß es sich um eine Interessensvertretung der Universitäts- und Hochschulprofessoren handeln soll, wie dies auch in den Erläuterungen zum Ausdruck kommt, wo auf die analoge Institution der Bundeskonferenz des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals hingewiesen wird.

Ob eine solche Interessensvertretung neben der ohnehin bestehenden Personalvertretung nach dem Personalvertretungsgesetz notwendig bzw. sinnvoll ist,

./. .

- 8 -

ist vom BMF nicht zu beurteilen, wiewohl anzumerken ist, daß es höchst fraglich erscheint, ob eine über die Personalvertretung (gesetzliche Interessensvertretung) hinausgehende Interessensvertretung erforderlich und vertretbar ist, deren Sach- und Personalaufwand der Bund zu tragen hätte (Profesorenkonferenz entspräche in etwa dem Verein der "Finanzakademiker", dessen Aufwand vom Verein zu tragen ist).

Es wäre daher gesetzlich sicherzustellen, daß keinesfalls durch die Doppelgeleisigkeit mit der Personalvertretung dem Bund dadurch zusätzliche Kosten erwachsen.

2. Zum Novellierungsentwurf des Allgemeinen Hochschul-Studien-gesetzes:

a) Zu § 18 Abs.9 leg.cit.:

Wie bereits zu 1. Pkt.f) bezüglich § 93a UOG ausgeführt wurde, wird auch hier klargestellt, daß Maßnahmen (außerhalb der Teilrechtsfähigkeit) der hier angeführten Art (Abschluß von Kooperationsverträgen mit anderen Rechtsträgern), soweit damit finanzielle Auswirkungen verbunden sind, sowie die Übertragung von Aufgaben der Haushaltsführung nach Maßgabe der einschlägigen Haushaltsvorschriften auch der Mitwirkung des BMF bedürfen; auf das bereits erwähnte verfassungsrechtliche Gebot des Art.51 Abs.6 B-VG wird Bezug genommen.

Darüberhinaus sollte in § 18 Abs.9 im letzten Satz statt des Ausdruckes "Zahlungsgeschäfte" besser das Wort "Zahlungen" gesetzt werden.

b) Zu § 40a Abs.13:

Um von der hier vorgesehenen Widerrufsmöglichkeit wirksam Gebrauch machen zu können, müßte der betreffenden außeruniversitären Einrichtung noch eine unter Sanktion stehende Meldepflicht bei Wegfall einer zur Anerkennung erforderlichen Voraussetzung auferlegt werden. Das dem BM/WF gemäß Abs.12 eingeräumte Informationsrecht allein vermag in dieser Hinsicht wohl nicht zu genügen.

- 9 -

3. Zum Novellierungsentwurf des Bundesgesetzes über die Abgeltung von Lehr- und Prüfungstätigkeiten an Hochschulen:

Wie bereits zu 1. Pkt.c) (2) zur beabsichtigten Novellierung des § 33 Abs.1 leg.cit. ausgeführt wurde, bestehen gegen die Änderung des § 3 des Bundesgesetzes über die Abgeltung von Lehr- und Prüfungstätigkeiten an Hochschulen schwerste Bedenken:

Infolge des übergroßen Spielraumes für die Festsetzung der Vergütung für Gastprofessoren (vom Ausmaß der Lehrauftragsremuneration bis zu den Höchstbezügen eines Ordinarius) ist zu erwarten, daß diese Vergütungen ohne Mitwirkung des BM/WF und des BMF sprunghaft ansteigen werden und in der Folge auch Forderungen auf Erhöhung der entsprechenden Budgetansätze erhoben werden. Überdies könnte dies ohne Koordination zu einer völlig ungleichmäßigen Abgeltungshöhe je nach Hochschule führen, weil schon bisher nur durch die Mitwirkung des BMF die Gleichmäßigkeit der Abgeltung gewährleistet wurde, da sogar innerhalb des BM/WF je nach Bearbeiter bzw. Abteilung für gleichartige Fälle unterschiedliche Vergütungsbeträge vorgesehen waren. Sollte ein Entfall dieser Bestimmungen für nicht zweckmäßig erachtet werden, wäre sicherzustellen, daß zumindest im Rahmen eines eingeräumten Verordnungsrechtes des BM/WF im Zusammenwirken mit dem BMF die näheren Grundsätze über die in Rede stehende Vergütung festzulegen sind.

Vergütungen für Gastprofessoren, die in einer Verordnung nicht erfaßt werden können, sollten nach wie vor im Einzelfall durch das BM/WF im Einvernehmen mit dem BMF festgesetzt werden.

18. Jänner 1990

Für den Bundesminister:

Dr. Schlusche

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

