

Stellungnahme des Senats der Medizinischen Universität Innsbruck zur UG-Novelle

Diese Stellungnahme wurde von einem Ausschuss des Senats der Medizinischen Universität Innsbruck (MUI) am 21. 5. 2013 erarbeitet, und auf der Homepage des Senats und der Studierenden der medizinischen Universität Innsbruck veröffentlicht.

Zur Vereinigung von Universitäten *Autonomie konterkariert*

Die Vereinigung auf Initiative der Bundesministerin oder des Bundesministers (BM) gegen den deklarierten Willen einer Universität konterkariert die Autonomie und Vollrechtsfähigkeit der Universitäten, die im UG 2002 als zentrales Element eingerichtet wurde.

Entscheidungsgrundlagen

Der Gesetzgeber hat auch nur Bauchgefühlargumente für die Vereinigung in den erläuternden Bestimmungen angeführt (internationales Ranking, Sichtbarkeit, schlankere Leitungen etc), die wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Faktenprüfungen nicht standhalten. Eine objektive Entscheidungsgrundlage einschließlich der Stellungnahme aller Leitungsgremien der betroffenen Universitäten für die Initiative des BM sollte ausgeführt werden, sonst sind die Universitäten zur völligen Disposition des jeweiligen BM, was die Planungssicherheit der Wissenschaftler/innen und Studierenden aber auch der Länder hinsichtlich der Kooperation in den Krankenanstalten / Universitätskliniken erheblich beeinträchtigt.

Es ist zu begründen, warum eine Rückführung der selbständigen medizinischen Universitäten erfolgen soll. Nach wie vor sind die von namhaften Experten eingeholten Argumente zur Ausgliederung der medizinischen Universitäten durch das UG 2002 voll gültig. Dies sollte in den Erläuterungen ausgeführt werden. Gibt es ausreichend differenzierende Gründe dafür, dass die medizinischen Wissenschaften in Österreich durch den Gesetzgeber unterschiedlich geregelt werden. Im Falle von Rückführungen ist zu klären, was dies für die weiter selbständigen Universitäten bedeutet.

Wenn beispielsweise beabsichtigt wird eine medizinische Universität mit einer anderen Universität zu fusionieren sollte diese Maßnahme jedenfalls für alle Universitäten des Fachbereiches (Medizinuniversitäten) erfolgen. Wenn diese Fusion nur an einem Standort beabsichtigt wird, soll diese Rückstufung durch sachliche Leistungsdaten in Wissenschaft und Forschung zu begründen. Es kann für die Republik als Eigentümerin bei dauernder signifikanter Minderleistung (Studiendauer, Abschlussraten, Drittmitteleinwerbung, Publikationen, etc.) durchaus sinnvoll erscheinen, eine Universität gegen deren Willen mit einer anderen zu fusionieren, doch sind diese Parameter vorab im Benchmark mit den österreichischen Branchenuniversitäten zu vergleichen, vor diese Entscheidung getroffen wird.

§6 (2) bis (4) - Entscheidung zur Vereinigung

§6 (2) Universitäten werden durch Bundesgesetz errichtet und aufgelassen.

(3) Zwei oder mehrere Universitäten können durch Bundesgesetz vereinigt werden.

Die neu eingefügten Absätze 2 und 3 formulieren Selbstverständliches. Sie sind daher überflüssig.

§6 (4) Eine Initiative zu einer Vereinigung kann auch von zwei oder mehreren Universitäten ausgehen. Auf Basis übereinstimmender Beschlüsse der beteiligten Universitätsräte und Rektorate sowie nach Stellungnahme der jeweiligen Senate kann die Bundesministerin oder der Bundesminister einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung des Abs. 1 sowie zur Festlegung der notwendigen weiteren gesetzlichen Regelungen (Vereinigungsrahmenbestimmungen) vorlegen. Eine Vereinigung gemäß Abs. 3 kann nur mit Beginn einer neuen Leistungsvereinbarungsperiode wirksam werden.

Die Entscheidung zur Vereinigung ist so weitreichend, dass sie nur getroffen werden sollte „auf Basis übereinstimmender Beschlüsse der beteiligten Universitätsräte, Rektorate und Senate“.

§6(4) - Initiative des Bundesministers

§6(4) letzter Satz: Eine Initiative zu einer Vereinigung von Universitäten gemäß Abs. 3 kann im üblichen Wege der Bundesgesetzgebung aber auch von der Bundesministerin oder dem Bundesminister selbst ausgehen.

Der Satz ist inhaltlich nicht verständlich. Heißt dies, dass die Initiative des Bundesministers abweichend vom üblichen Weg der Gesetzgebung ausgehen kann?

§6 (5) Beschlüsse für Vereinigungsinitiative

(5) Die Beschlüsse für eine Vereinigungsinitiative haben jedenfalls zu enthalten:

3. einen vorläufigen gemeinsamen Organisations- sowie Entwicklungsplan, der unter Berücksichtigung der Organisations- und Entwicklungspläne der beteiligten Universitäten erstellt wurde;

4. für den Fall der Beteiligung einer Medizinischen Universität einen Vorschlag für Regelungen im Organisationsplan, die sicherstellen, dass den der medizinischen Organisationseinheit zugehörigen Instituten, Kliniken etc. die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Ressourcen zugewiesen werden;

Gemäß § 140b Absatz 2 bleibt der Entwurf des vorläufigen Organisations- und Entwicklungsplans für die rechtsnachfolgende Universität in Kraft, bis jeweils ein neuer Organisations- und Entwicklungsplan beschlossen wurde. Wie dies mit den Sonderbestimmungen für den Organisationsplan für den Klinischen Bereich vereinbar sein könnte, bleibt offen. Die Mitwirkungsrechte der Krankenhausträger werden dadurch beschnitten. Jedenfalls ist die krankenanstaltenrechtliche Genehmigung des klinischen Bereichs des Organisationsplans vorab einzuholen.

Das UOG 93 sah für die Medizinischen Fakultäten eine Budget- und Personalautonomie vor. Der Vorschlag versucht möglicherweise diese in §6 (4) Z4 nachzubilden. Der Organisationplan erscheint kaum als das geeignete Instrument der Ressourcenallokation. Hierfür ist vielmehr § 20 Abs. 4 letzter

Satz UG maßgeblich. Falls in dieser Bestimmung der Versuch gesehen werden darf, die "Budgetautonomie" der Medizinischen Fakultäten gem. UOG 1993 nachzubilden, so kann dieser nicht als gelungen bezeichnet werden.

§6 (6) Praktische Konsequenzen einer Initiative

§6 (6) Liegt eine Initiative gemäß Abs. 4 einschließlich der Beilagen gemäß Abs. 5 vor, so hat die Bundesministerin oder der Bundesminister die Zweckmäßigkeit der Vereinigung hinsichtlich der Ziele, der leitenden Grundsätze und der Aufgaben der Universitäten (§§ 1 bis 3) zu prüfen und darüber der Bundesregierung zu berichten. Eine Initiative zu einer Vereinigung von Universitäten gemäß Abs. 3 kann im üblichen Wege der Bundesgesetzgebung aber auch von der Bundesministerin oder dem Bundesminister selbst ausgehen.“

Absatz 6 sieht im ersten Satz vor, dass Vereinigungsbeschlüsse ("Initiative") nebst Beilagen von der/vom Bundesminister/in anhand §§ 1 - 3 UG zu prüfen ist und sie/er darüber der Bundesregierung zu berichten hat. Hier stellt sich die Frage, worum es sich bei einer derartigen "Initiative" handeln könnte. Da die "Initiative" eine Handlungspflicht der/des Bundesminister/s/in auslöst, ist sie rechtlich nicht völlig folgenlos. Es stellt sich die Frage, ob die Universitäten diese Handlungspflicht auch durchsetzen können. Weiters stellt sich die Frage, ob die Universitäten in den Prüfbericht der/des Bundesminister/s/in Einsicht nehmen können. Anders ausgedrückt: ist die "Initiative" ein Anbringen iSv § 13 AVG oder eine mehr oder minder nur politische Willensbekundung? Wir schlagen eine verpflichtende Befassung des Nationalrats vor.

Aus dem zweiten Satz geht hervor, dass eine "Initiative" zur Universitätsvereinigung auch von der/vom Bundesminister/in ausgehen kann. Dass es sich hierbei um eine andere Art von "Initiative" handelt, ist offenkundig und wird auch aus der für einen Gesetzestext überraschend eigentümlichen Formulierung vom "üblichen Weg der Bundesgesetzgebung" deutlich. Die Erläuterungen nehmen an, dass auch in diesem Fall die "Rahmenbedingungen für die Vereinigung zu definieren" seien. Dies mag tatsächlich nötig sein, aus dem Entwurf lässt sich dies freilich nicht ablesen. Dies hat wohl seinen Grund auch darin, dass es mit der universitären Autonomie nicht vereinbar ist, wenn der/die Bundesminister/in eine vorläufigen Organisations- und Entwicklungsplan erstellt. Außerhalb der abschließenden Regelung für Fälle der Säumnis universitärer Organe kann der/dem Bundesminister/in eine derartige Zuständigkeit nicht zukommen (§ 47 UG).

Zur Möglichkeit von Medizinischen Fakultäten an Österreichischen Hochschulen

Autonomie medizinischer Fakultäten

Im UOG 93 war eine Personal- und Budgetautonomie der Medizinischen Fakultäten vorgesehen, die wechselseitig zu verstehen ist: einerseits die Option des Gesetzgebers, den rasch wachsenden medizinischen Bereich mit ausreichenden Stellen zu dotieren. ohne mit der Gießkanne die gesamten Universitäten wachsen lassen zu müssen und gleichzeitig aber die Sicherheit der Betroffenen der nicht Medizinischen Fakultäten, das über das der Medizinischen Fakultät zugewiesenen Personal hinaus keine weiteren Ressourcen von der Restuniversität an die Medizinfakultät abzutreten sind.

Genau diese sachlich sinnvolle Trennung war Basis der Ausbildung der Medizinischen Fakultäten zu Volluniversitäten und wurde aber nun bei der beabsichtigten Novelle zum UG nicht verfolgt.

Das bringt das Personal der anderen Fakultäten der Volluniversitäten zur Disposition und es ist absehbar, dass aufgrund des rasch wachsenden Medizinbereiches Stellen aus den Volluniversitäten für die ärztliche Versorgung der Medizinischen Fakultäten abgezogen werden. Diese Entwicklung wurde in den Jahren des UOG 75 vor der Personal- und Budgetautonomie der Med Fakultäten im UOG93 eindrucksvoll belegt. In den erläuternden Bestimmungen des UG2002 war genau diese Argumentation auch für die Ausgliederung der Med Unis angeführt worden. Diese ist sachlich uneingeschränkt gültig.

§ 22 Abs. 3 Vizerektor/in für den Medizinischen Bereich

Ist gemäß dem Organisationsplan der Universität eine Medizinische Fakultät eingerichtet, so ist jedenfalls eine Vizerektorin oder ein Vizerektor für den medizinischen Bereich vorzusehen. Die Vizerektorin oder der Vizerektor für den medizinischen Bereich ist gleichzeitig Leiterin oder Leiter der Medizinischen Fakultät

Der Entwurf sieht vor, dass dann, wenn eine Medizinische Fakultät im Organisationsplan eingerichtet ist (vgl. § 140a Abs 2 Entwurf), ein/e Vizerektor/in für den medizinischen Bereich vorzusehen ist, die/der gleichzeitig "Leiterin oder Leiter" der Medizinischen Fakultät ist.

Die Erläuterungen begründen dies einerseits mit der "Sonderstellung" einer Medizinischen Fakultät, ohne auszuführen, worin diese besteht, und andererseits damit, dass dadurch "eine angemessene Verwaltung" für eine Medizinische Fakultät geschaffen werde.

Mit dieser Bestimmung wird nicht nur die Zusammensetzung des Rektorats sondern auch dessen Geschäftsverteilung determiniert. Dies überrascht insofern, als für den Klinischen Bereich der Medizinischen Universitäten, dessen "Sonderstellung" nicht weiter ausgeführt werden muss, eine vergleichbare Regelung im UG fehlt. Somit konnte die Geschäftsordnung einer Medizinischen Universität bislang die Agenden des Klinischen Bereichs auch der/dem Rektor/in zuweisen. Für eine Universität mit einer Medizinische Fakultät wird Vergleichbares nach dem vorliegenden Entwurf nicht möglich sein. Naturgemäß drängt sich die Frage auf, ob die vorgeschlagene Regelung sachlich gerechtfertigt ist.

Der Entwurf geht allerdings noch einen Schritt weiter, indem er die/den Vizerektor/in für den medizinischen Bereich gleichzeitig zur/zum Leiter/in der Medizinischen Fakultät erklärt. Sieht man von der Funktion des Behördenleiter/s/in des Amts der Universität durch die/den Rektor/in ab (§ 23 Abs 1 Z 3 UG), so ist der Begriff der/des Leiter/in/s im UG immer mit jenem der Organisationseinheit verknüpft (z.B. §§ 20 Abs 5, 29 Abs 7 u. 32 UG). Er bedingt damit auch eine Unterordnung unter das Rektorat (vgl. § 20 Abs 5 u. 5a UG). Die Funktion einer/s/r Vizerektor/in ist damit grundsätzlich nicht vereinbar, weil sie der Gleichrangigkeit der Mitglieder des Rektorats widerspricht. Schließt man andererseits vom Begriff der/des Leiter/s/in darauf, dass die Medizinische Fakultät eine Organisationseinheit gem § 20 Abs 4 UG ist - was ja auch vom dort angeführten Begriff "Fakultät" nahe gelegt wird - so ergeben die Regelungen, welche den Klinischen Bereich betreffen (§ 32 UG), dass hier zwei Ebenen von Organisationseinheiten vorliegen müssten, womit allerdings § 20 Abs 5 UG nicht vereinbar ist.

Die vorgesehene Regelung löst somit eine mehrfache Normenkollision aus, welche sich einer harmonisierenden Auslegung schlichtweg entzieht.

Wenn es das Ziel der Regelung sein sollte, eine Medizinische Fakultät quasi als Universität in der Universität zu gestalten, so wird dieses wohl von vorne herein aussichtslose Unterfangen damit jedenfalls gründlich verfehlt.

§ 140a Rechtsnachfolge

Vereinigung von Universitäten gemäß § 6 Abs. 2, Rechtsnachfolge

§ 140a. (1) Zwei oder mehrere Universitäten können durch Bundesgesetz vereinigt werden (§ 6 Abs. 3 bis 6). Die Vereinigungsrahmenbestimmungen gemäß § 6 Abs. 4 haben auch die Rechtsnachfolge festzulegen.

(2) Fällt in den Wirkungsbereich von an einer Vereinigung beteiligten Universitäten die Durchführung von medizinischen Studien, so ist für diesen Bereich von der rechtsnachfolgenden Universität durch den Organisationsplan eine Medizinische Fakultät einzurichten.

(3) Die Rechte und Pflichten aus den Leistungsvereinbarungen der beteiligten Universitäten gehen mit dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vereinigung gemäß § 6 Abs. 3 bis 6 auf die rechtsnachfolgende Universität über.

Absatz 2 sieht vor, dass im Organisationsplan einer rechtsnachfolgenden Universität eine Medizinische Fakultät eingerichtet werden muss, wenn im "Wirkungsbereich" einer der an einer Universitätsvereinigung beteiligten Universität "die Durchführung von medizinischen Studien" fällt. Damit wird an die Bestimmungen in § 7 UG angeknüpft, welcher den Übergang der "Wirkungsbereiche" der Universitäten gem UOG 1993 auf jene gem UG zum Inhalt hat. Abweichend von der dortigen Regelung, die ausgehend von der Aufbauorganisation auf Studien und Forschungseinrichtungen abstellt, wird in § 140a Abs 2 Entwurf die Durchführung von medizinischen Studien zum Ausgangspunkt gemacht. Es wäre vielleicht einfacher und klarer gewesen, von Medizinischen Universitäten sprechen, als von einem Wirkungsbereich, in dem medizinische Studien durchgeführt werden, und diesen (medizinischen) Bereich sodann als Medizinische Fakultät zwingend für den Organisationsplan vorzusehen. Probleme bereitet die vorgeschlagene Formulierung auch deshalb, weil ein Wirkungs- oder Aufgabenbereich etwas völlig anderes ist als ein organisatorischer Bereich. Damit bleibt die vorgeschlagene Regelung in mehrfacher Hinsicht unklar und unbestimmt.

§ 140b Übergangsbestimmungen

Übergangsbestimmungen für die Satzung, den Organisations- und den Entwicklungsplan

§ 140b. (1) In Abweichung von § 22 Abs. 1 Z 1 haben die Senate der beteiligten Universitäten unter Berücksichtigung der jeweiligen Satzungen bis zum Wirksamwerden der Vereinigung gemäß § 6 Abs. 3 bis 6 eine vorläufige gemeinsame Satzung zu beschließen und im Mitteilungsblatt zu verlautbaren.

(2) Bis längstens drei Jahre ab dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vereinigung gemäß § 6 Abs. 3 bis 6 sind von den zuständigen Organen der rechtsnachfolgenden Universität eine Satzung, ein Entwicklungs- sowie ein Organisationsplan zu beschließen und im Mitteilungsblatt zu verlautbaren. Die vorläufige gemeinsame Satzung gemäß Abs. 1 sowie der vorläufige Organisations- sowie Entwicklungsplan gemäß § 6 Abs. 5 Z 3 bleiben bis zu diesem Zeitpunkt in Geltung.

Absatz 1 normiert, dass die Senate der an der Vereinigung beteiligten Universitäten eine vorläufige gemeinsam Satzung "in Abweichung von § 22 Abs 1 Z 1 UG" zu beschließen haben, welche "im Mitteilungsblatt" zu verlautbaren ist.

Diese Regelung wirft eine Reihe von Fragen und Bedenken auf:

- Offenbar meint "in Abweichung von § 22 Abs 1 Z 1 UG", dass diese vorläufige gemeinsam Satzung nicht auf einem Vorschlag der an der Vereinigung beteiligten Rektorate beruht und bedeutet insofern auch eine Abweichung von § 19 Abs 1 UG.
- Unklar ist, wie das Zusammenwirken der Senate gestaltet sein soll. Wenn die Mitglieder der beteiligten Senate in einer Gruppe zusammentreten, so stellt sich die Frage, wie zu verfahren wäre, wenn die beteiligten Senat unterschiedlicher Größe sind (§ 25 Abs 3a Z 1 u. 2 UG), und welche Geschäftsordnung zur Anwendung käme.
- Bedenklich ist, dass den Arbeitskreisen für Gleichbehandlungsfragen kein Vorschlagsrecht für den Frauenförderungsplan gem § 19 Abs 2 Z 6 UG zukommt.
- Offen bleibt, wie eine Ersatzvorannahme im Falle der Säumnis der Senate ausgestaltet wäre.
- Nicht eindeutig zu beantworten ist, um welches Mitteilungsblatt es sich handelt.

Schließlich lässt sich aus der Bestimmung ableiten, dass hinsichtlich der Rechtsnachfolge nur die Möglichkeit des Untergangs aller beteiligten Universitäten und die Entstehung einer neuen juristischen Person öffentlichen Rechts verbleibt. Dies ergibt sich zwingend aus Art 81c Abs 1 B-VG sowie den einschlägigen Bestimmungen zur Satzung im UG: die öffentlichen Universitäten geben sich ihre Satzungen selbst. Eine vorläufige gemeinsam Satzung, auch wenn diese nur vorübergehend in Geltung bleibt (§ 140b Abs 2 Entwurf), welche unter Mitwirkung von nicht der Universität angehörigen Personen - und dies sind die Mitglieder der Senate der untergehenden Universitäten - entsteht, steht in offenem Widerspruch hierzu.

Diese Argumentation lässt sich im Übrigen zwanglos auf den vorläufige Organisations- und Entwicklungsplan übertragen, wenn er - wie sich aus § 140 b Abs 2 Entwurf ergibt - vom Vorschlag (§ 6 Abs 5 Z 3 Entwurf) zum Normtext wird.

Absatz 2 legt fest, dass der vorläufige Organisations- und Entwicklungsplan bis längstens drei Jahre in Kraft bleiben kann. Neben dem oben erhoben Einwand, drängt sich hier die Frage auf, wie der vorläufige Organisations- und Entwicklungsplan entstehen soll, wenn die "Initiative" von der/vom Bundesminister/in ausgeht (§ 6 Abs 6 2. Satz Entwurf). Auch hier muss festgehalten werden, dass sich die Autonomie der Universitäten gem Art 81c Abs 1 B-VG in der Erstellung von Organisations- und Entwicklungsplan verwirklicht. Damit wäre ein vorläufige Organisations- und Entwicklungsplan im Verordnungsweg durch die/den Bundesminister ebenso verfassungswidrig wie im Wege der einfachen Bundesgesetzgebung.

§ 140d - Überleitung des Personals

§ 140d. (1) Beamtinnen und Beamte, die am Tag vor dem Wirksamwerden der Vereinigung gemäß § 6 Abs. 3 bis 6 den beteiligten Universitäten im Sinne des § 125 Abs. 2 angehören, gehören ab dem auf diesen Zeitpunkt folgenden Tag für die Dauer des Dienststandes dem Amt der rechtsnachfolgenden Universität an und sind dieser Universität zur dauernden Dienstleistung zugewiesen, solange sie nicht zu einer anderen Bundesdienststelle versetzt werden. Im Übrigen ist § 125 sinngemäß anzuwenden.

(2) Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der beteiligten Universitäten gilt die Vereinigung gemäß § 6 Abs. 2 als Betriebsübergang gemäß § 3 des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz – AVRAG, BGBl. Nr. 459/1993. Auf diese sind das AVRAG sowie die auf den Betriebsübergang

bezogenen Bestimmungen der Arbeitsverfassung (Arbeitsverfassungsgesetz - ArbVG), BGBl. Nr. 22/1974, anzuwenden. Soweit anwendbar gilt § 126 sinngemäß.

(3) Eine an einer beteiligten Universität verliehene Lehrbefugnis (§ 103) gilt ab dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vereinigung gemäß § 6 Abs. 3 bis 6 als von der rechtsnachfolgenden Universität verliehene Lehrbefugnis.

Absatz 1 2. Satz sieht die sinngemäße Anwendung von § 125 UG vor. Hier wäre ein Klarstellung wünschenswert, welche Bestimmungen aus § 125 UG wie anzuwenden sind. Eine sinngemäße Anwendung bleibt hinter dem erforderlichen Grad der Bestimmtheit zurück, zumal hiervon Rechte und Pflichten von Beamtinnen und Beamten betroffen sind.

Absatz 2 2. Satz wiederum sieht die sinngemäße Anwendung von § 126 UG vor, "soweit anwendbar". § 126 bezieht sich auf die "Vertragsbediensteten des Bundes". Es sollte bekannt sein, dass es solche an den Universitäten seit 1.1.2004 nicht mehr gibt. Insofern bereitet es erhebliche Schwierigkeiten, diese Regelung zu deuten. Wiederum muss eingefordert werden, dass klare, bestimmte und eindeutige Regelungen vorzusehen sind, zumal ArbeitnehmerInnen der Universitäten hiervor unmittelbar betroffen sind.