

17/SN-278/ME

BMWF  
Abt. III/1

Stellungnahme zum UOG '93

*J. Sawunigg*

MINISTERGESETZENTWURF  
157 -GE/19  
Datum: 24. MRZ. 1993.  
Verf. d. B. 26. März 1993 *Koch*

ad § 1 Abs. 3 Z 6:

§ 1 Abs. 3 Z 6 sollte lauten:

"6. Förderung der **nationalen und internationalen**.....Lehre"

Begründung: Auch die nationale Zusammenarbeit sollte über die einzelnen Universitäten hinausgehen.

ad § 2 Abs. 2

Weisungen dienen dem internen Amtsablauf. Sie können mündlich oder schriftlich gegeben werden, bedürfen keiner besonderen Begründung und sind - richtig verstanden - flexibel.

Die Verfassungsbestimmungen betreffend die Weisungsfreiheit der Universitäten bewirkt in Wahrheit keine Deregulierung, sondern vielmehr die Erhöhung der Regelungsdichte und belastet das Bundesgesetzblatt mit oft sehr unwichtigen Details.

Im Sinne des Legalitätsprinzipes müßte vieles durch Verordnung geregelt werden, was bisher durch Erlaß oder mündliche Weisung im einfachen Weg erledigt wurde.

Beachte: § 73 Abs. 1 Z 3 z. B. läßt offen, an welchem konkreten Gemeinschaftsunternehmen die Bibliothek teilnimmt. Soll die Bibliothek aber zur Teilnahme an einem bestimmten Gemeinschaftsunternehmen verpflichtet werden (z.B. Teilnahme am Universitätsnetzwerk oder am nationalen Bibliothekenverbundsystem), scheint im Hinblick auf die Weisungsfreiheit der Universitäten eine entsprechende Verordnungsbefugnis notwendig zu sein.

ad § 5

- 1.) Formal besteht § 5 aus einer Verfassungsbestimmung (Abs. 1) und zwei weiteren Absätzen mit jeweils einfachgesetzlichen Regelungen. Inhaltlich ist jedoch neben Abs. 1 zumindestens auch Abs. 3 Verfassungsgesetz im materiellen Sinn.



- 2 -

- 2.) Aufgrund des Wortlautes ist die Satzung eine verfassungsunmittelbare, Gesetzesergänzende Verordnung und nicht - wie die Erläuterungen anführen - eine (bloße) Verordnung. Es wäre somit zu erwarten, daß auch die formelle Rechtserzeugungsnorm (zuständiges Organ: Senat mit Zweidrittelmehrheit und Genehmigung des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung) im Verfassungsrang steht oder zumindestens der einfache Gesetzgeber in der Verfassungsbestimmung zur Determinierung der Rechtserzeugungsnorm ermächtigt wird.
- 3.) Die vom Senat beschlossene Satzung wird erst mit Genehmigung des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung wirksam. Da der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung somit konstitutiv am Entstehen der Satzung mitwirkt, ist er gemeinsam mit dem Senat Gesetzgebungsorgan der Satzung. Weil er aber der durch den Senat beschlossenen Satzung nur durch einen Bescheid die Genehmigung versagen kann, wirkt im Falle einer erfolgreichen Bescheidbeschwerde auch der Verwaltungsgerichtshof konstitutiv an der Satzung mit. Dies ist kein befriedigendes Ergebnis.

Art. 119a Abs. 6 B-VG löst z.B. das Problem für Verordnungen, die von Gemeinden im selbstständigen Wirkungsbereich erlassen worden sind, dadurch, daß die Aufsichtsbehörde durch Verordnung eine rechtswidrige Verordnung der Gemeinde aufzuheben hat. Auf diese Weise wird klar zwischen der Tätigkeit und Kompetenz des Gesetzgebers und der Tätigkeit und Kompetenz der Aufsichtsbehörde unterschieden und dem Buplizitätsprinzip - anders als durch den Erlaß eines Bescheides - Rechnung getragen.

Sollte eine ähnliche Lösung für das UOG sinnvoll erscheinen, müßten die Bestimmungen von § 6 Abs. 3 Z 4 und 5 UOG-Entwurf verfassungsmäßig abgesichert werden (die anderen Bestimmungen des § 6 Abs. 3 sind durch die Wortfolge "im Rahmen der bestehenden Gesetze und Verordnungen" hinreichend determiniert).

- 4.) Die Satzung ist ein Verwaltungsgesetz und somit im hoheitlichem Bereich zu vollziehen. Die Universitäten sind aber nicht nur Verwaltungsbehörden sondern auch Wirtschaftskörper, die im privatwirtschaftlichem Bereich (auch außerhalb der Teilreichtsperson) tätig sind. Die Tätigkeit der Universitäten wäre arg behindert, wenn sie nicht berechtigt wären, auch außerhalb des Hoheitsbereiches normativ tätig zu sein, z.B. durch allgemeine Geschäftsbedingungen.

Z.B.: Gem. § 73 Abs.8 UOG-Entwurf ist im Rahmen der Satzung eine Benützungordnung zu erlassen.

Im Bibliothekswesen hat sich aber die Rechtsmeinung herausgebildet, daß nur das Recht auf Benützung der Bibliothek einen hoheitlichen Anspruch des Berechtigten darstellt (Kontrahierungszwang), die Benützung selbst jedoch in Formen des Privatrechtes erfolgt. Durch Bescheid wird daher nur dann entschieden, wenn z.B. ein



- 3 -

Benützer vom Bibliotheksbetrieb gänzlich oder auch teilweise, etwa vom Entlehnverkehr, ausgeschlossen wird oder wenn eine in der Bibliothek vorhandene Dissertation usw. auf Antrag eines Berechtigten gesperrt wird. Wenn jemand jedoch mit der Rückgabe von Büchern oder mit der Bezahlung von Mahngebühren in Verzug geraten ist und deshalb keine weiteren Bücher entliehen bekommt, gilt diese Sanktion als im Benützungsvertrag vereinbart. Gleiches gilt z.B. auch für die Vorschreibung von Mahngebühren, die Durchsetzung von Rückgabeansprüchen und Schadenersatzforderungen, die durch Klage und nicht durch Bescheid und Verwaltungsexekution erfolgt.

Die grundsätzlichen Rechtsverhältnisse für den Entlehnvertrag richten sich nach §§ 972ff ABGB, der Fernleiheverkehr mit anderen in- und ausländischen Bibliotheken wird durch die Österreichische Fernleiheordnung, die den Charakter von Allgemeinen Geschäftsbedingungen hat, geregelt usw.

Ähnliches gilt bestimmt auch für andere Bereiche. Auch bei der gem. § 5 Abs.2 Z 7 genannten Hausordnung wäre es wenig sinnvoll, daraus eine Art "Straßenverkehrsordnung" mit hoheitlichen Benützungsrechten zu machen. Rechtsgrundlage für die Benützung der Räumlichkeiten und Einrichtungen der Universität ist eben ein gemischter Vertrag, der Elemente einer Raummiete, Elemente einer Sachmiete, Elemente eines Dienstleistungsvertrages usw. enthält und durch schlüssiges Verhalten zustande kommt und kein Hoheitsakt. Seine Rechtsverhältnisse entweder direkt durch die bestehende Rechtsordnung oder durch von der Universität erlassenen Allgemeinen Geschäftsbedingungen geregelt werden.

Da auch die bisherigen Gesetzgeber diesen Umstand zu wenig oder überhaupt nicht beachtet haben, was mitunter zu umständlichen oder rechtlich problematischen Regelungen geführt hat, wäre es ein sinnvolles Element der Rechtsentwicklung, wenn § 5 etwa durch folgenden Abs. 4 ergänzt würde:

"(4) Teile der Satzung, die Angelegenheiten behandeln, welche in Formen des Privatrechtes besorgt werden, können auch in der Form von Allgemeinen Geschäftsbedingungen erlassen werden. § 6 gilt entsprechend."

- 5.) Gem. § 2 Abs. 3 Bundesministeriengesetz 1986 führen die jeweiligen Bundesministerien die Geschäfte der Verwaltung des Bundes als Träger von Privatrechten. Da auch das Bundesministeriengesetz ein Gesetz im Sinne von § 2 Abs. 2 UOG-Entwurf ist, handeln im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung die Universitäten trotz Weisungsfreistellung als Vertreter des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung. Dazu brauchen sie eine Vollmacht des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung. Die Gestaltung einer solchen Vollmacht ist keine



- 4 -

Weisung. Die Universitäten sind daher im gesamten Gebiet der Privatwirtschaftsverwaltung weisungsfrei im Sinne von Art. 20 B-VG, trotzdem aber ohne besondere gesetzliche Regelung im Sinne von § 1007 ABGB, letzter Halbsatz, davon abhängig, in welchem Umfang ihnen eine Vollmacht erteilt wird. Die jeweiligen Richtlinien für den finanziellen Wirkungsbereich der Gebahrung des Bundesministeriums für Finanzen und die darin enthaltenen Mitbefassungsregelungen verlieren daher ebensowenig ihre Gültigkeit wie die Gestaltungsmöglichkeit des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung.

**ad § 7**

- 1.) Wird durch Abs. 1 dem Dienstrechtsverfahrensgesetz derogiert?
- 2.) Abs. 6 hat eigentlich mit dem AVG wenig zu tun. Die Kundmachung ist ein Gesetzgebungsakt und nicht ein Verwaltungsakt.

**ad § 48 Abs. 2:**

Der Bibliotheksdirektor sollte im Senat vertreten sein - zumindest mit beratender Stimme. Nur so kann er die Interessen und Bedürfnisse an der Universität kennen und entsprechend agieren.

**ad § 71 Abs. 3:**

Um das weitere Gedeihen der Universitätsbibliotheken einwandfrei sicherzustellen, ist es notwendig, sie nicht dem Rektor, sondern einer außerhalb der Universität befindlichen interessensneutralen Einrichtung zu unterstellen, die daher keine Eigeninteressen verfolgt, welche in Konkurrenz zu jenen der Bibliothek stehen könnten und die somit als Garant dafür dienen kann, daß die Bibliotheken die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Budgetmittel, Personalressourcen und Räume in der erforderlichen Quantität und Qualität erhalten.

Andernfalls werden sie bei Interessenskonflikten zurückgestellt werden (entsprechende Tendenzen zeichnen sich bereits ab), jeder Professor wird lediglich die Literaturlausstattung seines Fachbereiches im Auge haben, während die Koordination und der organische Aufbau der Gesamtbibliothek Gefahr laufen, zerstört zu werden.

Dies wird z.T. nicht einmal bestritten. Der Entwurf des UOG '93 geht jedoch von der Position aus, die Universitäten müßten selbst wissen, was für sie vorteilhaft und richtig sei und es sei ihre Sache, wieviel sie in eine Dienstleistungseinrichtung wie die Universitätsbibliothek investieren wollten, diese sei ja für sie allein da.

Im Falle der Universitätsbibliotheken wird dabei etwas Entscheidendes übersehen:

Diese sind nicht nur eine Serviceeinrichtung einer Universität wie die zentrale Verwaltung.





- 5 -

Die Universitätsbibliotheken bilden (neben der ÖNB, den Landesbibliotheken u.a. Bibliotheken, den Dokumentationsstellen und Datenbanken, etc.), gleichzeitig einen integrierenden Teil des österreichischen wissenschaftlichen Informationswesens, das seinerseits eine wesentliche Grundlage für das gesamte wissenschaftliche und kulturelle Leben Österreichs über die einzelnen Universitäten hinaus darstellt. Überläßt man es der einzelnen Universität, wie weit sie einzelne Bestandteile dieses österreichischen wissenschaftlichen Informationswesens bestehen läßt oder aber reduziert, so wird dieses zerstört, und damit eine Struktur, die in den vergangenen Jahren mühsam aufgebaut wurde, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können.

Um das wissenschaftliche Informationswesen im bisherigen Umfang und Qualität zu sichern, muß eine gewisse Selbständigkeit der Universitätsbibliotheken weiterhin gewährleistet sein.

Dazu gehören auch die gemeinsame Bibliothekerausbildung von derzeit internationalem Niveau, die ständige Fortbildung, die laufenden internationalen Kontakte und die nationale und internationale Zusammenarbeit sowie der räumliche und technische Ausbau.

All dies ist durch die geplante verwaltungsmäßige Isolierung der Bibliotheken gefährdet.

Beispiel: § 73 Abs. 1 Z. 3 lautet:

"Teilnahme am Gemeinschaftsunternehmen des österreichischen und internationalen Bibliotheks- und wissenschaftlichem Informationswesens."

Wenn aber der betreffende Bibliothekar nicht die dafür erforderlichen Dienstreisemittel und Freistellungen erhält, bleibt dies totes Recht. Da die Teilnahme an bibliothekarischen Gemeinschaftsunternehmen aber nicht nur einen kurzfristigen Vorteil für die betreffende Universität bringt, ist leicht vorzusehen, daß die Reise eines Universitätslehrers zu einer Tagung bei der Verteilung der Mittel eher berücksichtigt wird. Auf längere Frist aber wird eine solche Vorgangsweise zur Verprovinzialisierung des österreichischen wissenschaftlichen Informationswesens führen. Deshalb sollten die Universitätsbibliotheken einer zentralen interessensneutralen Institution unterstellt sein, die nicht nur den eigenen "Schrebergarten" sondern die gesamte Informationslandschaft im Auge hat.



Daher:

**ad § 73 Abs. 3:**

Der Direktor der Universitätsbibliothek hat Vorsorge für die zur Erfüllung der Aufgaben der Universitätsbibliothek erforderlichen Geldmittel, Planstellen und Räume zu treffen und diesbezügliche Anträge (allenfalls: im Wege des Rektors) an die für ihre Verteilung zuständige zentrale Stelle zu richten, die auch die übergreifenden bzw. gemeinsamen Aufgaben finanziert. Die Zuteilung der Geldmittel, Planstellen und Räume für die Bibliothek ist bei der Budget-, Personal- und Raumzuteilung an die jeweilige Universität gesondert auszuweisen. Ihre Umwidmung bedarf der Zustimmung durch die zentrale Stelle.

**Ad § 73 Abs. 2**

1.) Nicht das Ermessen des Rektors, sondern die Widmung als Amts behelf oder die Zugehörigkeit zum Bestand des EDV-Zentrums (ohne dessen Fachpersonal und technische Einrichtung solche Informationsträger nicht verwertbar sind) sollte dafür entscheidend sein, daß ein Informationsträger nicht zur Bibliothek gehört.

2.) Im Zeitalter der EDV sollte es selbstverständlich sein, daß alle Werke einer Bibliothek nach einheitlichen Richtlinien zu verwalten sind.

**Zu § 73 Abs. 5 und 6:**

Der Bibliotheksdirektor und das Bibliothekspersonal sollten nicht eine "einschlägige", sondern eine bibliothekarische Ausbildung nachweisen, da die dabei vermittelten Kenntnisse für eine zweckmäßige Führung der Bibliothek und Durchführung der dort erforderlichen Tätigkeiten und Aufgaben notwendig sind.

Der Begriff "einschlägige Ausbildung" ist insoweit verfassungswidrig, als er zu unbestimmt ist und allenfalls eine formalgesetzliche Delegation darstellt.

**Mangelnde Bestimmtheit:**

Unter "einschlägige Ausbildung" kann die derzeitige Ausbildung im Bibliothekswesen verstanden werden. Dann sollte es auch klar zum Ausdruck gebracht werden. Dies hätte jedoch zur Folge, daß die derzeitige Ausbildung nur mittels einer Novelle zum UOG geändert werden kann. Unter "einschlägige Ausbildung" kann aber auch jede andere derzeit bestehende Ausbildung für das Bibliothekswesen verstanden werden, z.B. die in Deutschland bestehende, die durch einen Privatlehrer erteilt, ja sogar ein einschlägig absolviertes Studium des Fachgebietes, das von der Bibliothek betreut wird, usw. Aus dem Gesetz geht nicht hervor, welchen Inhalt die Ausbildung haben soll. Da unter dem natürlichen Wortsinn "einschlägige Ausbildung" die verschiedensten Inhalte verstanden werden können, und auch aus dem Text und dem Kontext keine Anhaltspunkte für eine Determinierung sich ergibt, ist der Begriff zu unbestimmt, als daß der Inhalt eines Gesetzes werden kann.



**Formalgesetzliche Delegation:**

Sollte die Absicht bestehen, die jeweils vorgesehene Ausbildung vorzuschreiben, dann liegt eindeutig eine formalgesetzliche Delegation vor. Man kann ja auch nicht in einem Gesetz verankern, daß etwa die Wandstärke eines Gebäudes sich nach den jeweils gültigen ÖNORMEN zu richten habe. Hier würde der Gesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz dem Österreichischen Normungsinstitut übertragen, und das wäre verfassungswidrig.

**Zu § 73 Abs. 5:**

Die Leiter der Fakultäts- und Fachbibliotheken sollten der Verwendungsgruppe A angehören; nur durch Absolvierung eines (einschlägigen) Studiums können sie ihre erforderlichen Fachkenntnisse besitzen, für die Erfüllung ihrer Aufgaben, ansonsten können sie nur Teil- und Hilfsfunktionen wahrnehmen.

**Ad § 80 Ab. 2**

- 1.) Ist der Stellvertreter des Vorsitzenden aufgrund der gewählten Formulierungen gegenüber dem Vorsitzenden weisungsfrei?
- 2.) Auf das zu § 2 Abs. 2 Gesagte wird verwiesen.

