

Stellungnahme der Kontrollkommission der Österreichischen Hochschülerinnen- und Hochschülerschaften zum Entwurf eines Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetzes 2014 (HSG 2014) vom 3. April 2014

Zusammenfassender Überblick:

- Der Entwurf sieht einen erweiterten Zugang zu Informationen vor, die zur Beurteilung der ordnungsgemäßen Haushaltsführung und wirtschaftlichen Lage von Hochschülerinnen- und Hochschülerschaften (in Folge HH) und deren Wirtschaftsbetrieben dienen. Dies ist in Hinblick auf die Möglichkeiten der Erfüllung der Aufgaben der Kommission im Vergleich zum Status Quo eine Verbesserung.
- Die Anzahl der zu prüfenden Einheiten wird allerdings durch die Schaffung neuer selbständiger Körperschaften massiv erweitert (Verdopplung bis Verdreifachung). Die Kontrollkommission wird in der vorgeschlagenen Organisationsform die ihr übertragenen Aufgaben in diesem Umfang nicht erfüllen können. Eine andere Organisationsform ist zur effizienten Aufgabenerfüllung erforderlich.
- Die Kontrollkommission wird nach dem Entwurf zur Behörde und hat Verordnungen zu erlassen. Dies entspricht nicht der aktuellen Entwicklung der Organisation der öffentlichen Verwaltung. Es ist sinnvoller die Behördenaufgaben ausschließlich der Aufsichtsbehörde zu übertragen und die Kontrollkommission als ein dieses beratendes Gremium auszugestalten.
- Die zukünftig vorgesehene Mehrheit von Mitgliedern, die von den zu kontrollierenden Einheiten selbst entsandt werden, kann Zweifel an der Objektivität der Arbeit der Kontrollkommission begründen. Schon der bloße Anschein mangelnder Objektivität bzw. Befangenheit ist jedenfalls zu vermeiden.
- Das Themenfeld Dienstverträge bei HH bedarf einer modifizierten Regelung.
- Die Kostenschätzung ist für eine Kommission mit Behördeneigenschaften und vervielfachten Aufgabenumfang nicht realistisch.
- Im Bereich der neu zu schaffenden Körperschaften werden nicht unbeachtliche Kosten der Schaffung einer Grundinfrastruktur für die Haushaltsführung und deren Prüfung anfallen. In diesem Punkt erscheint die Kostenschätzung des Entwurfs sehr optimistisch. Bei den neuen, kleinen selbständigen Körperschaften besteht durch die erforderlichen Kosten der Grundinfrastruktur zusätzlich die Gefahr finanzieller Probleme.

Ausführliche Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen im Begutachtungsentwurf:

Ad § 64 (1):

Der Status Quo vor Entwurf ist eine Kontrollkommission mit 9 Mitgliedern (3 Mitglieder von HH, 6 Mitglieder von Ministerien und Finanzprokuratur entsendet). Die Kommission verfügt über keine eigene Infrastruktur (MitarbeiterInnen, Räume, IT- und Kommunikation). Es sind 22 HH sowie deren Wirtschaftsbetriebe zu prüfen bzw. weitere Aufgaben für diese zu erfüllen. Dabei handelt es sich um Tätigkeiten, die hohe Fachkompetenz in wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen erfordern.

Der Entwurf sieht eine Ausweitung auf geschätzte 55 selbständige Körperschaften und deren Wirtschaftsbetriebe vor. Dadurch kommt es zu einer massiven Ausweitung des Tätigkeitsumfangs der Kontrollkommission. Diesem wird im Entwurf durch eine Vergrößerung der Kommission (um 4 studentische Mitglieder) und die Möglichkeit zur Einrichtung von selbständigen Untersenaten begegnet.

Die im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen sind ungeeignet, die massive Ausweitung des Tätigkeitsumfangs auszugleichen:

- Der erforderliche zeitliche Einsatz zur reinen Aufgabenerfüllung vervielfacht sich im Vergleich zum Status Quo. Der zusätzliche Ressourceneinsatz zur Sicherstellung der Kommunikation mit der massiv ausgeweiteten Anzahl an zu betreuenden Körperschaften sowie der Koordinationsaufwand zwischen möglichen Untersenaten bleibt weitgehend unberücksichtigt. Die Möglichkeit der Untersenate, selbständig zu arbeiten, wird zudem von der Bestimmung des § 65 (6) massiv eingeschränkt.
- Die nunmehr mehrheitliche Entsendung von Mitgliedern durch HH und damit sich ergebende Mehrheit von Mitgliedern, die von den zu kontrollierenden Einheiten selbst entsandt werden, kann Zweifel an der Objektivität der Arbeit der Kontrollkommission begründen. Schon der bloße Anschein mangelnder Objektivität bzw. Befangenheit ist jedenfalls zu vermeiden. Dieser Entsendungsmodus wird auch der fachbezogenen Arbeit der Kontrollkommission nicht gerecht.

Da das Organisationsmodell des Status Quo bzw. seine modifizierte Fortschreibung dem neuen Arbeitsvolumen nicht mehr gerecht wird, ist eine grundlegende Änderung der Organisationsform erforderlich:

- Die effizienteste Lösung, mit der auf die massive Ausweitung der Anzahl der zu prüfenden Einheiten reagiert werden kann, ist die Professionalisierung der Aufgabenerfüllung. In einer schlanken Struktur könnten sachkundige MitarbeiterInnen, die in der Aufsichtsbehörde angesiedelt sind und auch auf deren bestehende Infrastruktur zugreifen können, die Kommission vollständig ersetzen. Der Vorteil liegt darin, dass eine bestehende Grundinfrastruktur genutzt und nicht neu geschaffen werden muss. Ebenso ist die erforderliche Fachkompetenz vorhanden bzw. kann punktuell verstärkt werden.
- Soll die Organisationsform „Kommission“ aus anderen als Effizienzgründen beibehalten werden, so ist ein Modell zweier kleinerer vollständig selbständiger Kommissionen (zB 7 Mitglieder in Orientierung an der bisherigen Zusammensetzung) zweckmäßig. Die Abgrenzung der Aufgaben könnte sich am Ort der Tätigkeit der HH orientieren (Universitäten und deren Wirtschaftsbetriebe sowie Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen und deren Wirtschaftsbetriebe). Die Koordination der Aufgabenerfüllung der beiden Kommissionen wird dadurch sichergestellt, dass die Verordnungen (§ 65 Abs 1 Z 4 bis 10 des Entwurfs) von der Aufsichtsbehörde selbst erlassen werden. Die beiden Kontrollkommissionen orientieren sich in ihrer Arbeit an diesen einheitlichen Maßstäben. Der Vorteil dieser Vorgehensweise ist es, dass der Koordinationsaufwand insgesamt im Vergleich zur Lösung im Entwurf verringert wird. Die Kommissionen können als beratende Einrichtungen und nicht als Behörde konzipiert werden. Der Aufbau einer umfangreichen Grundinfrastruktur kann unterbleiben und dem Ziel der Eindämmung eines „Behördenwildwuchs“ (siehe auch unten) entsprochen werden.

Ad § 65 Abs 1 Z 4 10 sowie § 42:

Die mit dem Entwurf angestrebte Klärung der Rechtsnatur der Kontrollkommission ist zu begrüßen.

In Hinblick auf die von der Kontrollkommission zu erfüllenden Aufgaben, welche der Aufsicht zuzurechnen sind, sollte die Kontrollkommission allerdings nicht als eigenständige, neben der Aufsichtsbehörde gemäß § 63 des Entwurfs des HSG 2014 bestehende Behörde gestaltet, sondern vielmehr als beratendes Gremium für die Aufsichtsbehörde tätig werden.

Die Konzentration sämtlicher Behördenfunktionen – somit auch der Verord-

nungserlassung – beim Bundesminister wäre auch effizienter.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass sich der Bundesminister in § 65 Abs. 7 2. Satz des Entwurfs des HSG 2014 die Genehmigung der Verordnungen der Kontrollkommission vorbehält und die Sinnhaftigkeit der Schaffung einer gesonderten Behörde ausschließlich für die Verordnungserlassung, welche sich dann noch durch den Genehmigungsvorbehalt auf die Ausarbeitung einer Vorlage an den Bundesminister und den Formalakt der Erlassung reduziert, jedenfalls zu hinterfragen ist.

Die Einrichtung der Kontrollkommission als eigenständige Behörde ist auch nicht erforderlich um der „einschlägigen Judikatur des VwGH Rechnung“ zu tragen (so aber die „Wirkungsorientierte Folgenabschätzung“ zu Maßnahme 5). Diese Judikatur besteht ausschließlich aus dem Erkenntnis vom 30.1.2014, 2012/10/0227. In diesem wird die Ansicht, der Kontrollkommission komme funktionelle Behördenqualität zu, damit begründet, dass die Kommission dadurch, dass gemäß § 53 Abs. 1 Z 8 HSG 1998 Dienstverträge erst nach Genehmigung durch die Kommission abgeschlossen werden können, die Kompetenz habe, die Rechtsstellung der Hochschülerschaft normativ zu verändern. Gerade diese Kompetenz soll mit dem vorliegenden Entwurf jedoch sinnvollerweise entfallen; der Entwurf sieht keine Genehmigung der Dienstverträge im Einzelfall mehr vor.

Hervorzuheben ist auch, dass durch die Übertragung der Verordnungskompetenz ohne Not eine Sonderbehörde außerhalb der organisatorischen Bundesverwaltung geschaffen würde, was auch dem zuletzt in der Verfassungsgesetzgebung – mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – verfolgten Ziel den „Behördenwildwuchs“ einzudämmen widerspricht.

Zudem bestehen gegen die konkreten Verordnungsermächtigungen auch verfassungsrechtliche Bedenken, da eine hinreichende gesetzliche Determinierung des Inhalts der Verordnungen fehlt.

Hinsichtlich der Ermächtigung zur Erlassung einer „Verordnung für die Genehmigung von Dienstverträgen unter besonderer Beachtung der finanziellen Auswirkungen“ – richtiger Weise nach Entfall des Genehmigungserfordernisses: über die Voraussetzungen des Abschlusses von Dienstverträgen – ist zudem darauf hinzuweisen, dass diese Verordnung letztlich die Ausarbeitung eines Gehaltschemas für Bedienstete der Hochschülerschaften bedeuten würde. Ein derartiges Gehaltsschema kann aber wohl nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht durch bloße Verordnung, sondern muss durch Gesetz geregelt werden.

Im Übrigen fehlt es der Kontrollkommission an der erforderlichen Fachkompetenz und – angesichts der Ehrenamtlichkeit und des Fehlens einer Infrastruktur – auch an den Ressourcen für die Ausarbeitung eines derartigen Gehaltsschemas samt Begleitregelungen.“

Neben obigen grundsätzlichen Anmerkungen, die die Funktionstüchtigkeit der Kommission insgesamt betreffen, erfolgen weitere punktuelle Anmerkungen:

Ad § 3 Abs 2:

Es sollten ergänzend Regelungen für die Trennung von Körperschaften vorgesehen werden, z.B. in Anlehnung an die Regelungen der Trennung der medizinischen Hochschülerinnen- und Hochschülerschaften.

Ad § 22 Abs 1:

Die neue Regelung sieht eine Übermittlung aller Tätigkeitsberichte aller HH an die Kontrollkommission vor. Die Tätigkeitsberichte umfassen allerdings nur zu einem geringen Teil Informationen zu wirtschaftlichen Aspekten der HH, der überwiegende Teil behandelt allgemeine Aspekte der HH-Tätigkeit. Daher sollten die Tätigkeitsberichte ggf. der Aufsichtsbehörde und nicht der Kontrollkommission übermittelt werden. Allenfalls ergänzend könnte jener Teil an die Kommission übermittelt werden, der unmittelbar die Haushaltsführung betrifft.

Ad § 36 Abs 3:

Es wird als sinnvoll erachtet, die Möglichkeit eines/r stellvertretende/n WirtschaftsreferentIn/en zu eröffnen. Allerdings sollte der Gesetzestext auch die Stellvertretung klar regeln, insb ob Aufgaben vollständig übertragen werden können oder es sich nur um eine Vertretung im Abwesenheitsfall handelt. Weiters sollte klargestellt werden, dass das Vieraugenprinzip nicht durch die/den WirtschaftsreferentIn/en und die/den stellvertretenden WirtschaftsreferentIn/en erfüllt werden kann.

Diese Stellungnahme wurde verfasst von:

Kontrollkommission der Österreichischen Hochschülerinnen- und Hochschülerschaften