

GZ 10.270/40-VII/2001

Bericht

an den Ministerrat betreffend

Volle Rechtsfähigkeit der Universitäten

- Politische Eckpunkte für ein Gesetz zur Universitätsautonomie

Das Regierungsprogramm definiert für den Bereich Wissenschaft folgende Zielsetzungen:

1. Modernes leistungsorientiertes Dienstrecht mit der Möglichkeit zwischen Universität und Privatwirtschaft zu wechseln (berufliche Mobilität zwischen Berufsfeldern).
2. Verbesserung der Chancen junger Akademiker, in wissenschaftliche Karrieren einzusteigen (eine erste Etappe soll als vierjährige wissenschaftliche Tätigkeit vorgesehen werden; an diese kann sich eine zweite maximal fünfjährige Etappe anschließen). Damit soll erreicht werden, dass die Universitäten innerhalb von jeweils 5 Jahren rund die Hälfte ihres wissenschaftlichen Personals neu bestellen können.
3. Weiterentwicklung der Universitätsreform zu einer echten Selbständigkeit mit mehrjährigen Leistungsverträgen (volle Rechtsfähigkeit).
4. Globalbudgets für Universitäten (ohne Bindungen) zur selbstverantwortlichen Gestaltung: Personalbudget, Verwaltungsautonomie; Herausnahme aus der Kameralistik.
5. Schwerpunktsetzung der Universitäten über die derzeitigen Institutionengrenzen hinaus.
6. Verstärkung des Wettbewerbes zwischen den Universitäten.

Diese Zielsetzungen sind in einem Kräftedreieck zusammengefasst, in dessen Zentrum die Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Universitäten (Punkt 6) steht und dessen Ecken durch das neue Dienstrecht, die Profilentwicklung und die volle Rechtsfähigkeit der Universitäten gebildet werden.

- Das Dienstrecht wurde in Zusammenarbeit mit der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst erarbeitet, mit den Interessenvertretungen der Universitätsangehörigen verhandelt und im Juli vom Parlament beschlossen. Dieses Dienstrecht, das Modellcharakter und Vorbildwirkung für das Personalrecht der autonomen Universitäten hat, entspricht in seiner Konzeption den in Punkt 1 und 2 genannten Zielsetzungen des Regierungsprogramms.
- Für die *volle Rechtsfähigkeit der Universitäten* (Punkt 3) wurde auf breiter Basis ein erstes Konzept erarbeitet, dessen politische Eckpunkte nunmehr vorgestellt werden. Ebenso ist in dieser Konzeption die Zielsetzung des Regierungsprogramms „Einführung eines Globalbudgets unter Herausnahme aus der Kameralistik (Punkt 4)“ enthalten.

Der Zeitplan sieht vor, dass Ende August 2001 eine ausführliche Punktation an die Universitäten und die Interessenvertretungen zur breiten Diskussion ausgesandt wird. Ende November 2001 wird diese Diskussionsphase zusammengefasst werden, um auf dieser Basis mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beginnen zu können.

Durch die volle Rechtsfähigkeit sollen die Leistung in Forschung und Lehre erhöht, die internationale Wettbewerbsfähigkeit gesteigert, Flexibilität und Freiräume geschaffen und die Universität als aktiv handelnde Institution etabliert werden. Dazu sind die eigenen Kompetenzen zu stärken und an internationale Entwicklungen anzupassen.

Anfang der neunziger Jahre wurde die Veränderung der staatlich geleiteten zur autonomen Universität mit zwei Zielen begonnen: (a) Erhöhung der Leistungsfähigkeit und (b) Steigerung der Wirtschaftlichkeit. Neue gesetzliche Bedingungen wurden geschaffen, die es den Universitäten ermöglichten, an diesen Zielen orientiert ihre Geschäfte in Teilbereichen selbst zu führen.

Überall in Europa geht die Entwicklung der Universitäten zur rechtlichen und wirtschaftlichen Selbständigkeit. Der Staat zieht sich dabei nicht aus seiner Verantwortung zurück, das Verhältnis Staat – Universitäten wird vielmehr neu geregelt und die operative Tätigkeit wird den Universitäten überlassen.

Diese europäische Entwicklung stellt auf klare Verantwortlichkeiten sowie überschaubare Entscheidungs- und Mitwirkungsebenen ab. Überdies stehen die Universitäten derzeit mitten im Bologna-Prozess, der die Schaffung eines europäischen Hochschulraumes zum Ziel hat, in dem sich Österreich bisher führend positioniert hat.

Somit soll auch in Österreich die Weiterentwicklung hin zur Autonomie der Universitäten, die die volle Rechts- und Geschäftsfähigkeit bedeutet, abgeschlossen werden.

- Diese Weiterentwicklungen bedürfen aber auch einer stärkeren Profilbildung der Universitäten, weshalb eine eigens dafür eingesetzte Arbeitsgruppe im BMBWK seit Ende des Vorjahres die „Universitätslandschaft“ hinterfragt und mit Vertreterinnen / Vertretern der Universitäten diskutiert hat. Das Vorhaben „Profilentwicklung“ (Punkt 5) geht davon aus, dass die Fakultäten und Universitäten ihre Kompetenzen definieren und mit internationalen Anforderungen vergleichen um ihre Stärken, auch durch neue Studienangebote und neue Formen der Zusammenarbeit im bestehenden Studienangebot, durch sinnvolle Neuverteilung vorhandener Mittel weiter auszubauen.

Politische Eckpunkte für die Regelung der Autonomie:

1. Rechtsform und Verhältnis zwischen Staat und Universität

Die Universitäten werden als juristische Personen des öffentlichen Rechts konstituiert. Sie sollen also Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit und umfassender Geschäftsfähigkeit werden.

Zur Rechtsform:

Die Universitäten haben damit - wie im Regierungsprogramm festgelegt - die „volle Rechtsfähigkeit“ und sind als „autonome“ Einrichtungen zu bezeichnen. Die konkrete Ausgestaltung als juristische Person des öffentlichen Rechts muss sich an den besonderen Aufgaben einer Universität orientieren. Umfangreiche Ausnahme- und Spezialregelungen, wie sie im Übrigen besonders für die privatrechtliche Form notwendig wären, sollen vermieden werden.

Zum Verhältnis Staat – Universität:

Dass die Regierung die Ermöglichung und Regelung universitärer Forschung und Lehre als originäre Staatsaufgabe ansieht, geht aus der Definition der Rechtsform als juristische Personen des öffentlichen Rechts hervor. Die Einrichtung und Auflösung von Universitäten erfordern einen Gesetzesakt; die Aufgaben der Universitäten sind gesetzlich geregelt, womit sich der Staat auch zur Finanzierung der Universitäten verpflichtet.

Gesetzlich verankert und gewährleistet bleiben die Freiheit von Wissenschaft, Kunst und Lehre, sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern.

2. Entscheidung und Verantwortung

Für die Leistungsfähigkeit der Universitäten ist die Zusammenführung von Entscheidung und Verantwortung entsprechend europäischer Vorbilder wesentlich. Entscheidungsprozesse sind so zu organisieren, dass die letztendliche

Entscheidung von derjenigen Person getroffen wird, die die verantwortliche Position innehat.

Die in der Universität bisher üblichen Beschlüsse von Gremien sind daher – wo es zweckmäßig ist – durch Entscheidungen von Führungskräften oder von überschaubaren Teams zu ersetzen. Der Universität selbst soll aber ermöglicht werden, Kollegialorgane mit beratendem Charakter einzurichten.

Autonomie erhöht die Verantwortung. Daher sind alle Leitungsorgane durch einen besonderen Auswahlvorgang zu besetzen und mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten. Sie sind dazu verpflichtet, ihre Entscheidungen an die Leistungsvereinbarungen zu knüpfen. Im Gesetz soll die Führung durch interne Zielvereinbarung als Prinzip festgeschrieben werden. Damit wird auch die Grundlage für Evaluation geschaffen. Verantwortliche Ausgabengebarung setzt verantwortbare Ziele voraus und erfordert Rechtfertigung der Ausgaben anhand von Ergebnissen, die der Öffentlichkeit gegenüber verantwortet werden können.

3. Leitung

Die neue Universitätsleitung setzt sich aus drei Ebenen zusammen:

- Der *Universitätsrat* ist als Aufsichtsorgan konzipiert, das aus Externen besteht und die Arbeit der Rektorin / des Rektors begleitet und kontrolliert. Der Universitätsrat hat im Rahmen der Profilentwicklung Schwerpunkte zu setzen, die von der Universität verfolgten Strategien zur Zielerreichung zu beraten und die Pläne für den Personal- und Sachmitteleinsatz, die Investitionsvorhaben und die Finanzierung festzulegen. Die Mitglieder des Universitätsrats werden zu gleichen Teilen von der Bundesministerin / dem Bundesminister und vom Senat bestimmt; sie wählen ein weiteres unabhängiges Mitglied. Der Universitätsrat soll 5 Personen umfassen.
- Die *Rektorin / Der Rektor* vertritt – wie bisher – die Universität nach außen, erhält aber umfassende Kompetenzen und Verantwortung, wie z. B.: Die Erstellung des Entwurfs der Leistungsvereinbarung; sie / er hat die Leiterinnen und Leiter von Organisationseinheiten – unter Wahrung des Prinzips der doppelten Legitimation – zu ernennen und mit ihnen Zielvereinbarungen abzuschließen. Da die Universität künftig Dienstgeber sein wird, ist sie / er letztendlich die / der Dienstvorgesetzte aller Universitätsangehörigen. Die Rektorin / Der Rektor wird von dem Senat und dem Universitätsrat gewählt werden (doppelte Legitimation).
- Der *Senat* hat drei wesentliche Hauptaufgaben: er genehmigt die Grundverfassung der jeweiligen Universität (ihre Satzung), wirkt an der Bestellung der Rektorin / des Rektors mit und ist bei der Erstellung der Studienpläne mitbe-

fasst. - Zusammensetzung: Die Zahl der Vertreterinnen / Vertreter der Studierenden hat einem Viertel der Anzahl der Mitglieder des Senats zu entsprechen. Die Gruppe der nichtwissenschaftlichen Bediensteten und die Gruppe der Universitätslehrerinnen / Universitätslehrer mit Ausnahme der Universitätsprofessorinnen / Universitätsprofessoren sind mit einem oder zwei Mitgliedern vertreten. Die übrigen Mitglieder sind aus der Gruppe der Universitätsprofessorinnen / Universitätsprofessoren zu wählen. Der Senat soll 12 bis 24 Personen umfassen.

Für die Bestellung der Leitungsfunktionen wird ein Grundprinzip gelten, die „doppelte Legitimation“: Die Besetzung leitender Positionen (wie z.B. Rektorin/Rektor, Instituts- vorstand, Leiter/Leiterin eines Departments) erfordert einen Vorschlag der Ebene unterhalb der zu besetzenden Position und die Auswahl aus diesem Vorschlag durch die Ebene oberhalb der Leiterin / des Leiters. Dieser Mechanismus erhöht die Verantwortlichkeit gegenüber Entscheidungsbetroffenen und die Verpflichtung gegenüber übergeordneten Entscheidungsträgern. – Das heißt beispielsweise für Instituts- oder Departmentvorstände: Sie werden von den Professorinnen und Professoren des Fachbereichs, des Departments oder des Instituts vorgeschlagen und vom Rektor oder der Rektorin bestellt.

4. Mitbestimmung

Das Thema Mitbestimmung ist unter vier Aspekten zu sehen, die insgesamt von der Mitbestimmung zur Mitverantwortung führen sollen:

- a. Autonomie erfordert, dass das Grundprinzip der Verantwortung und ihrer Zurechenbarkeit eingeführt werden muss. Daraus folgt, dass gremiale Entscheidungen – wie in anderen Ländern üblich - nicht mehr als Regelfall beibehalten oder gar neu eingeführt werden können.
- b. Die bisherige Form der Mitsprache ist aber auch deshalb neu zu gestalten, weil künftig Betriebsräte und – solange es beamtete Universitätsangehörige gibt zusätzlich – Dienststellenausschüsse die Belange des Personals vertreten.
- c. Die neue Form der Mitbestimmung wird durch zwei wesentliche Elemente ergänzt: Die „doppelte Legitimation“ (z.B. Wahl der Rektorin / des Rektors durch den Senat und den Universitätsrat) und die Zielvereinbarungen innerhalb der Universität (Management by Objectives gemäß New Public Management).
- d. Was die studentische Mitbestimmung anlangt, so wird die Universität künftig ihre Studierenden entlasten und nicht mit allen internen Abstim-

mungen und Entscheidungsprozeduren belasten. Die neue Form der Mitbestimmung soll auch dazu führen, dass sich Universitäten auf den Lehr- und Lernprozess konzentrieren. - So wie US-amerikanische Spitzenuniversitäten immer drei Zielsetzungen verfolgen: „teaching, learning and research“, sollte der Prozess des Lernens in die zentralen Aufgaben aufgenommen werden. - Der Grundforderung der Österreichischen Hochschülerschaft wird aber Rechnung getragen: studentische Mitbestimmung findet jedenfalls „ganz oben“ (im Senat) statt und ist bei Studienangelegenheiten (bei der Gestaltung von Studienplänen) verankert. Darüber hinaus werden die Selbstevaluationen der Universitäten, die auch Lehrveranstaltungsbeurteilungen beinhalten müssen, in den Leistungsvereinbarungen Berücksichtigung finden und damit deutlich mehr Gewicht erhalten als bisher.

Die *Mitbestimmung* soll also in eine moderne Form der *Mitverantwortung* von Betroffenen umgewandelt werden. Eine moderne Universität braucht eine verantwortliche Leitung. Die zuständigen und rechenschaftspflichtigen politischen Organe brauchen eine Universitätsleitung, die Kompetenzen hat und die Entscheidungen verantwortet. Das kann sie nicht, wenn zentrale Verantwortlichkeiten in Gremien und Kollegialorganen wahrgenommen werden. Die neue Mitbestimmung wird eine sachbezogene Mitverantwortung anstelle der durch Kurien und Paritäten bestimmten Entscheidungsprozesse.

5. Leistungsvereinbarung und Globalbudget

In der Leistungsvereinbarung werden die Verpflichtungen des Bundes und der Universität festgelegt. Die Leistungsvereinbarung wird auf drei Jahre abgeschlossen.

Leistungsvereinbarungen sollen folgende Inhalte umfassen:

- strategische Zielsetzungen und Universitätsprofil
- gesellschaftliche Zielsetzungen (wie z.B. die Erhöhung des Frauenanteils in leitenden Funktionen)
- Aktivitäten in Forschung, Lehre und Weiterbildung
- Serviceleistungen für die außeruniversitäre Öffentlichkeit (Veranstaltungen, Öffnungszeiten der Universitätsbibliothek....)
- Einbindung in internationale und interuniversitäre Kooperationen
- Einwerbung von Drittmitteln
- Interne Weiterbildungs- und Entwicklungsmaßnahmen
- Dienstleistungen

- Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes (Personal und Infrastruktur)
- Berichtswesen und Rechenschaftslegung
- Indikatoren für die Budgetzuteilung
- Haushaltswesen und Rechnungswesen
- Managementleistungen und Managementinstrumentarien (internes Berichtswesen, Controlling...)
- Interne Evaluationen.

Die Universitäten sollen ein Globalbudget erhalten, das die Höhe der Finanzierung für jeweils drei Jahre festlegt. Ein variabler Anteil in der Höhe von etwa 3-6% des Budgets soll durch Leistungsindikatoren bemessen werden. Internationale Erfahrungen zeigen, dass diese Indikatoren zwischen dem Bundesministerium und der jeweiligen Universität vereinbart werden und nicht Gegenstand des Gesetzes sein sollen.

Der Studienbeitrag bleibt weiterhin durch Gesetz festgelegt. Die Universitäten sollen jedoch den Studienbeitrag selbst einheben und frei verwenden können.

In der Übergangsphase sieht das Bundesministerium für den variablen Budgetanteil Übergangsindikatoren vor, damit die Universität langsam in das neue System „hineinwachsen“ kann und die Bundesministerin / der Bundesminister mit den neuen Universitätsorganen den Dialog darüber eröffnen kann.

Besondere Bedeutung gewinnt die Qualitätssicherung: Diese wird durch ein neues Berichtswesen und Evaluationen auf internationalem Niveau eingeführt.

- *Jährlich ist ein Leistungsbericht samt Rechnungsabschluss zu erstellen und der Bundesministerin oder dem Bundesminister im Wege des Universitätsrats zuzuleiten. Im Leistungsbericht wird die quantitative und qualitative Entwicklung der Universität innerhalb des Berichtszeitraumes dargestellt. Der Bericht hat auch die Einhaltung der Grundsätze der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu belegen.*
- *Universitätsinterne Evaluierungen haben verpflichtend jährlich stattzufinden. Welche Teile des universitären Leistungsspektrums zu evaluieren sind, ist in der Leistungsvereinbarung festzulegen.*
- *Externe Evaluierungen finden anlassbezogen auf Antrag der Universität oder auf Veranlassung der Bundesministerin oder des Bundesministers statt: Auf Antrag der Universität immer dann, wenn die Universität Vorhaben plant, die einer Überprüfung seitens der Bundesministerin oder des Bundesministers bedürfen. Solche Vorhaben sind etwa die Einführung neuer Studienrichtungen für die Bundesmittel beansprucht werden.*

6. Personal und Kollektivvertrag

Dieses Kapitel wurde in wesentlichen Teilen durch das unlängst beschlossene Hochschullehrerdienstrecht vorbereitet. Die Novelle gibt ein Muster für die künftige Personalstruktur vor; an den Universitäten soll künftig das Angestelltenrecht gelten. Das pragmatisierte Personal wird der Universität dienstzugeteilt und von einem Amt der Universität verwaltet werden.

Noch im August sollen – gemeinsam mit der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst - die Arbeiten an einem Muster-Kollektivvertrag aufgenommen werden.

7. Liegenschaften

Neu zu regeln ist das Verhältnis der Universitäten zu den Liegenschaften. Bei dieser Thematik ist zu berücksichtigen, dass erst vor kurzem ein Gesetz beschlossen wurde, das die Besitzverhältnisse neu geregelt und die BIG zum Eigentümer gemacht hat.

In der Übergangszeit ist es wichtig, dass die Universitäten nicht mit den Agenden des Gebäudemanagements belastet werden. Daher werden zwei Varianten zur Diskussion zu stellen sein: (a) Die Universitäten sind Mieter der derzeit benützten Bundesimmobilien; (b) die Universitäten erhalten das Recht auf Fruchtgenuss. In beiden Fällen sind die entstehenden Kosten zu ersetzen.

8. Geltungsbereich und Überleitungsfrist

Das neue Universitätsgesetz soll mit 1. Oktober 2002 in Kraft treten und für alle Universitäten gelten. Die wissenschaftlichen Universitäten sollen innerhalb eines Jahres das neue Gesetz umsetzen. Den Universitäten der Künste sollen, da sie erst später das dem UOG 93 äquivalente Gesetz (KUOG) erhalten haben, zwei Jahre für den Umsetzungsprozess eingeräumt werden.

9. Auswirkungen auf das BMBWK

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur wird nach voller Umsetzung mit einem kleineren Mitarbeiterinnenstab / Mitarbeiterstab eine neue Aufgabenstellung haben. Die Funktion lässt sich mit „Strategischem Controlling“ umschreiben und hat konkret – neben der sicherlich abnehmenden Dichte der Rechtsaufsicht – unter anderem folgende Aufgaben: Aufbau und Wartung eines Datawarehouse, das den neuen Anforderungen entspricht, Verhandlung der Leistungsvereinbarungen, Überprüfung der Einhaltung dieser Vereinbarungen, Initiierung internationaler Evaluationen, Abstimmung der Entwicklung des tertiären Bildungsbereichs (insbesondere der Universitäten und der Fachhochschulen) mit der internationalen Entwicklung.

Das neue Universitätslehrerdienstrecht und die volle Rechtsfähigkeit der Universitäten werden eine stärkere Positionierung Österreichs als Wissenschaftsstandort bewirken. Diese Entwicklung, die von den anderen europäischen Ländern mit großem Interesse verfolgt wird, stellt ein deutliches Bekenntnis zu Ausbildung auf internationalem Niveau, zu Spitzenforschung und eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes dar.

Ich stelle daher den

ANTRAG

die Bundesregierung wolle den gegenständlichen Bericht zur Kenntnis nehmen.

Wien, 06. August 2001

Die Bundesministerin:

Gehrer e.h.