

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Hochschulreform in Österreich

Bettina Perthold-Stoitzner, Weimar, 24.11.2005

1. Einleitende Bemerkungen

Österreich befindet sich seit 1990 in einem Zustand der **permanenten Hochschulreform**. Obwohl 2002 ein umfassendes Universitätsgesetz erlassen wurde, sind verschiedene „Projekte“ in Planung: die Schaffung einer „**Eliteuniversität**“ nach dem Vorbild der ETH Zürich bzw des MIT, die „Aufwertung“ der **Pädagogischen Akademien** zu „Hochschulen“, die Umsetzung der **Bologna-Erklärung**, die Frage der Weiter- bzw Einführung von **Zugangsbeschränkungen**.

Historischer Abriss der Hochschulentwicklung in Österreich:

- 1849: „Provisorisches Gesetzes ... über die Organisation der akademischen Behörden“,
- 1867: Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Recht der Staatsbürger (Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre - Art 17 StGG),
- 1955: **Hochschulorganisationsgesetz** 1955 –hierarchisch strukturierte Universitäten. Das Schwergewicht der Entscheidung lag bei den Professoren.
- 1966: **Allgemeines Hochschul-Studiengesetz**,
- 1975: **UOG 1975**: „Demokratisierung der Universitäten“, Einführung der Mitbestimmung nach dem Modell der Gruppenuniversität,
- 1990: Ausweitung der wissenschaftlichen Bildungslandschaft durch die Möglichkeit der Anerkennung von Lehrgängen universitären Charakters,
- 1993: **Fachhochschul-Studiengesetz**,
- **UOG 1993** verfassungsrechtliche Absicherung der Autonomie,
- 1994: Einrichtung der Donau- Universität Krems,
- 1997: **UniStG 1997** Diversifikation des Studienrechts
- 1999: Bildungseinrichtungen mit Sitz in Österreich können als **Privatuniversitäten** akkreditiert werden (UniAkkG).
- 2002: **Universitätsgesetzes 2002**.

2. Ziele der Universitätsreform 2002 und ihre einfachgesetzliche Umsetzung

Umwandlung der Universitäten „von staatlich gelenkten in autonome, eigenverantwortliche und leistungsstarke Institutionen“. Diese „Weltklasse“ sollte durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Die Universitäten erhalten – bei Beibehaltung der formellen Autonomie - **volle Rechtspersönlichkeit**.
- Die **Determinierung** durch den Bund wird zurückgedrängt, Entscheidungskompetenz und Verantwortung werden vermehrt den Universitäten selbst übertragen.
- Das **Universitätsmanagement und Universitätsorganisation** sollen verbessert werden.
- Einführung von New-Public-Management Methoden: Die bisherige „Input-Steuerung“ wird durch so genannte „Ergebnis-„ oder „**Output-Steuerung**“ ersetzt; an die Stelle von Anordnungen treten konsensuale **Vereinbarungen**.

3. Die Universitätsreform 2002 im Lichte der verfassungsrechtlichen Grundlagen

Umstritten war **ob bzw welche institutionellen bzw organisationsrechtliche Vorgaben für Universitäten verfassungsrechtlich vorgegeben** sind. Konkret wurde kritisiert, dass nach dem Universitätsgesetz 2002 Organe der Universität (Universitätsrat und Rektor) nicht (bzw nicht ausschließlich) durch Universitätsangehörige bestellt werden (vor allem die Bestellung der Mitglieder des Universitätsrates erfolgt wesentlich durch die Bundesregierung) und dass die Organwähler nicht Universitätsangehörige sein dürfen (so beim Universitätsrat) bzw sein müssen (der Rektor). Dies wurde insb im Hinblick auf den selbstverwaltungsähnlichen Charakter der Universitäten moniert, da als ein Element der Selbstverwaltung die Selbstbestellung der Organe genannt wird. Der Verfassungsgerichtshof entschied, dass Universitäten den Universitäten des UOG 1993 in den wesentlichen Belangen ihrer Aufgaben und ihrer Organisation entsprechen müssten, „systemimmanente Weiterentwicklungen“ der im UOG 1993 grundgelegten Universitätsstrukturen aber zulässig seien. Eine solche Weiterentwicklung sei im Universitätsgesetz 2002 erfolgt.

Der zweite wesentliche Punkt war die Frage, **ob eine Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Universitäten verfassungsrechtlich zulässig ist**. Bedenken wurden im Hinblick auf das Legalitätsprinzip und das Rechtsschutzgebot geäußert, welches eine Kontrollierbarkeit der staatlichen Entscheidungen – im Bereich der Verwaltung auch durch die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts – vorschreibt. Daraus ergibt sich einerseits, dass die Überprüfbarkeit des Aktes an sich gewährleistet sein muss, andererseits muss der Inhalt des behördlichen Handelns bereits so ausreichend im Gesetz determiniert sein, dass die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts in der Lage sind, die Übereinstimmung der Verwaltungsakte mit dem Gesetz zu überprüfen. Im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Vertragscharakter der Leistungsvereinbarung und die mangelnde Überprüfbarkeit hob der Verfassungsgerichtshof die entsprechenden Regelungen auf. Durch eine Novelle wurde den Bedenken des Gerichtshofes Rechnung getragen.

Mit **Urteil des EuGH** vom 7.7.2005, C-147/03, Kommission/Österreich wurde Österreich verurteilt, weil die universitären Zugangsregelungen „Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Sekundarabschlüssen“ diskriminieren. Man wird das Urteil insofern einschränkend auszulegen haben, dass es sich nur auf Unionsbürger und EWR-Bürger bezieht, und nach dem Urteil nur auf solche, die einen Sekundarabschluss in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben. Da Österreich für bestimmte Studien eine Schwemme von Numerus-Clausus-Flüchtlingen befürchtete, wurde eine Ermächtigung geschaffen, dass die Universitäten für die „von den deutschen bundesweiten Numerus-Clausus-Studien Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin, Zahnmedizin und dem bisherigen deutschen NC-Studium Betriebswirtschaft sowie Kommunikationswissenschaften und Publizistik betroffenen Studien“ Zugangsbeschränkungen normieren können. Die Regelung wurde vorerst nur befristet bis einschließlich Wintersemester 2007/2008 eingeführt. Vor allem die Medizinischen Universitäten haben von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht. Derzeit wird an den Universitäten noch immer diskutiert und erprobt, ob bzw wie solche Aufnahme- bzw Auswahlverfahren durchgeführt werden sollen, die Sache ist weder politisch noch juristisch endgültig „ausgestanden“.

Rechtspolitische Beurteilung der Universitätsreform

An Österreichs Universitäten sind die Auswirkungen der Universitätsreform spürbar – allerdings nicht – oder wollte man es optimistisch denkender formulieren: noch nicht – in positivem Sinn. Die Situation ist gekennzeichnet durch

- die **Ressourcenknappheit**
- die „**Autonomiefalle**“
- die **Konkurrenzsituation** am Bildungsmarkt:
 - ungleichgewichtige Konkurrenzsituation mit jenen Institutionen, die gegenüber den Universitäten freier agieren (Fachhochschulen, Privatuniversitäten),
 - Universitäten – bildungspolitische weggelegte Kinder zwischen Fachhochschulen und einer University of Excellence,
 - verschärfte Konkurrenzsituation der staatlichen Universitäten untereinander.
- **universitätsinterne Probleme:**
 - Reformmüdigkeit,
 - überschießende Reformen im Personalbereich,
 - schlechte Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen.

Eine Verbesserung der Lage durch die noch zu schließenden Vereinbarungen scheint allerdings möglich.