

**Gutachten für die Abt. 3 des Amtes der Steiermärkischen
Landesregierung
Univ.-Prof. Dr. G. Schelling**

1. Auftrag

Die Abt. 3 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung hat mich mit Schreiben vom 16. Februar 2006, GZ.....beauftragt, ein Gutachten anhand der nachstehenden Themenbereiche zu erstellen.

- 1.1 Darstellung des Status quo der Organisation der FH Joanneum Gesellschaft mbH. Prüfung ob die vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der Organisationsänderung den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen im FHStG entsprechen.
- 1.2 Prüfung, ob die geplante Organisationsänderung einer späteren Beantragung des Status Fachhochschule hinderlich ist.
- 1.3 Prüfung, ob das zeitliche Vorziehen der organisatorischen Gliederung vor einer Beantragung des Status Fachhochschule für die weitere Entwicklung überhaupt förderlich ist.

2. Vorbemerkungen

Eine Haftung des Gutachters für Kosten oder persönliche Nachteile, die sich möglicherweise aus organisatorischen Maßnahmen ergeben, die sich auf Äußerungen dieses Gutachtens berufen, sind ausgeschlossen.

3. Unterlagen

Dem Gutachter wurden von der Abt. 3 der Steiermärkischen Landesregierung folgende Unterlagen zur Erstellung des Gutachtens zur Verfügung gestellt:

- 3.1 Beschlüsse zur Organisationsstruktur 06-02-08
- 3.2 Präsentation 06-01-30
- 3.3 Vorbereitung SGL - Sitzung 30.01.06
- 3.4 Kompetenzregelungen laut FHStG
- 3.5 Organisationsstruktur der FH Joanneum, Stand 19. Juli 2005

Die akkreditierten Studiengänge der FH Joanneum GmbH wurden einer tabellarischen Zusammenstellung entnommen, welche die Geschäftsstelle des FHR dem Gutachter freundlicherweise zur Verfügung gestellt hat.

**4. Darstellung des Status quo der Organisation der FH Joanneum GmbH,
Prüfung ob die vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der
Organisationsänderung den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen
des FHStG entsprechen.**

4.1. Darstellung des Status quo der FH Joanneum GmbH

Die ab dem Studienjahr 1995/96 bis zum Studienjahr 2005/06 vom FHR akkreditierten FH - Studiengänge sind in Tabelle Anlage „FH JOANNEUM GmbH – Aufnahme- und Gesamtstudienplätze je Studiengang, Zeitreihe, absolut zusammengefasst.

Bereits die ersten beantragten und akkreditierten Studiengänge waren für zwei Standorte nämlich Graz und Kapfenberg beantragt, eine auf die flächenmäßige Ausdehnung des Bundeslandes Steiermark abgestellte Maßnahme. Dennoch ergaben sich daraus besondere Anforderungen an die Organisation, zumal auch die sich als Anhaltspunkt anbietenden Organisationselemente für die Fachhochschulen gem. § 16 FHStG Elemente enthalten, die bei einem einzigen Standort leichter zu vollziehen sind.

Es ist jedoch offensichtlich, dass der Erhalter der fachhochschulischen Einrichtung FH Joanneum zu keinem Zeitpunkt in der 10 jährigen Entwicklung die im FHStG für Fachhochschulen vorgesehenen Mindestanforderungen an die Organisation ernsthaft als Organisationsvariante in Erwägung gezogen hat. Denn bereits mit den im Studienjahr 1998/99 akkreditierten Studiengängen konnte die maßgebliche Voraussetzung, nämlich eine geforderte Mindestanzahl an 1000 Studienplätzen, noch vor deren Vollausbau erwartet werden. Weder zu diesem noch zu einem späteren Zeitpunkt wurde jedoch der Antrag auf Verleihung der Bezeichnung Fachhochschule gestellt, der mit einer entsprechenden Organisationsänderung verbunden gewesen wäre. Es kann daher angenommen werden, dass der Erhalter bei der Beantragung jedes weiteren Fachhochschul-Studienganges für die mit der Akkreditierung und Führung der Studiengänge zusammenhängenden organisatorischen Probleme Lösungswege erarbeitet hat, welche die Bildung eines akademischen Kollegialorganes, als des wesentlichsten Elementes einer fachhochschulischen Organisation, vermieden haben.

Die im Studienjahr 2005/06 vorliegende Situation mit 19 akkreditierten Studiengängen an inzwischen 3 Standorten, sowie die seit einiger Zeit bekannten Konsequenzen einer Umstellung der Diplomstudiengänge auf das gestufte System, sind organisationspezifisch daher keineswegs als ein unerwartetes Ereignis, sondern viel mehr als eine vorhersehbare Folge eigener Aktivitäten der FH Joanneum GmbH zu betrachten. Die gesetzlich normierten Kompetenzen zwischen Erhalter und den Studiengängen sind daher für 19 Studiengänge inhaltlich auf derselben Stufe wie für einen einzelnen Studiengang. Daran ändert auch die Existenz einer „Konferenz der StudiengangleiterInnen“ nichts, deren Kompetenzen mit jenen eines Fachhochschulkollegiums nicht vergleichbar sind.

Dass die bisher gehandhabte Organisationsform in Anbetracht einer in Zukunft gegen 40 gehende Anzahl von Bakk.- und Magisterstudiengängen nicht fortgeführt werden kann, ist einsichtig. Vom rein organisatorischen Gesichtspunkt ist daher eine zum jetzigen Zeitpunkt in Gang gesetzte Organisationsreform folgerichtig.

4.2 Prüfung ob die vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der Organisationsänderung den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen im FHStG entsprechen.

Diese Prüfung bezieht sich in den nachfolgenden Absätzen 4.2.1 bis 4.2.4 auf die Unterlage „Organisationsstruktur“ (s.3.5)

4.2.1 Abschnitt „Organisationsstruktur NEU, Bereichsstruktur“

Einrichtung von 10 Bereichen nach folgenden Kriterien:

- Inhaltliche Synergien = Cluster
- Studiengänge am selben Standort
- Bakk. und Mag. Studiengänge im Bereich
- Erreichung von kritischen Massen in Lehre und F&E

Als mögliche Konfliktgründe kommen nur das zweite und das dritte Kriterium in Betracht. Dadurch werden Studiengänge zu Bereichen zusammengefasst. Nun gibt es aber im FHStG außer den Studiengängen nur eine einzige Form der Zusammenfassung von Studiengängen, nämlich diejenige der Fachhochschulorganisation.

Die bisher Kriterien für die Bildung der Bereiche weisen auch nicht darauf hin, dass es sich bei den Bereichen um administrative Einheiten zur dezentralen ausschließlich dem Erhalter vorbehaltenen Aufgaben handeln könnte. Läge die Organisationsreform ausschließlich im Bereich der Erhalteraufgaben und würde sie den Bereich der Lehre und Forschung weder thematisch noch personell berühren, könnte von einer administrativen Reform gesprochen werden die zumindest im Hinblick auf die Gesetzmäßigkeit unbedenklich wäre.

Ergebnis:

Die Zusammenfassung von Studiengängen am selben Standort oder innerhalb eines durch die Studiengangsthematik bestimmten Definitionsbereiches zu neuen Einheiten, jedoch nicht im Rahmen der durch §§15,16 FHStG gegebenen organisatorischen Voraussetzungen für die Verleihung der Bezeichnung Fachhochschule, ist durch das FHStG nicht gedeckt.

4.2.2 Abschnitt „Bereichsstruktur: Festlegung der Kompetenzen“

In diesem Abschnitt werden die Kompetenzen des Bereichsleiters und jene des Studiengangsleiters (Leiter des Lehr- und Forschungspersonals) taxativ aufgelistet.

Zu den Kompetenzen des Studiengangleiters:

Die an dritter Stelle genannte Kompetenz „Wissenschaftliche Leitung des Studiengangs entsprechend FHStG stellt eine Verkürzung der gesetzlichen Kompetenz insofern dar, als das FHStG nicht von einem wissenschaftlichen Leiter des Lehr- und Forschungspersonals, sondern vom Leiter desselben spricht, wobei diese Leitungsfunktion eben nicht nur den wissenschaftlichen Bereich umfasst. Dieser ist zufolge der durch § 3 Abs. 2 Z FHStG gewährleisteten Freiheit der Lehre, die sich auf die Durchführung der Lehrveranstaltungen und deren inhaltliche und methodische Gestaltung bezieht, sowieso auf Einflussnahmen beschränkt, welche die Erreichung der Ziele und die Einhaltung der leitenden Grundsätze von Fachhochschulstudiengängen erfordern. Dazu gehört auch die an vierter Stelle genannte Kompetenz „Koordination Lehre am Studiengang“

Die an erster Stelle genannte Kompetenz „Personalauswahl und –führung“ stellt in ihrem ersten Teil eine aus dem Zuständigkeitsbereich des Erhalters an den

Studiengangsleiter delegierte Befugnis dar. Die Erwähnung des zweiten Teils, nämlich der Personalführung erweckt den Eindruck, als ob diese Kompetenz delegiert wäre, während sie zu den gesetzlich festgelegten Grundaufgaben eines Leiters des Lehr- und Forschungspersonals zählt.

Bei den restlichen drei genannten Kompetenzen handelt es sich um Befugnisse, die der Erhalter an den Studiengangsleiter aus Zweckmäßigkeitsgründen delegiert.

Ergebnis:

Die gesetzmäßig dem Studiengangsleiter zustehenden Kompetenzen werden nicht eingeschränkt. Es wird jedoch nicht in der wünschenswerten Klarheit zwischen der dem Studiengangsleiter zustehenden Kompetenzen und jenen unterschieden, die der Erhalter an den Studiengangsleiter delegiert.

Zu den Kompetenzen des Bereichsleiters

Die Kompetenz „Gesamtverantwortung für den Bereich“ macht deutlich, dass diese Gesamtverantwortung jener der Verantwortung der den Bereich bildenden FH - Studiengänge übergeordnet ist. Dadurch können aber möglicherweise die Kompetenzen des allenfalls existierenden Studiengangleiterkollegiums und/oder des Studiengangleiters z.B. im Bereich der Personalführung beschnitten werden.

Die Kompetenzen „Personalauswahl und Durchgriffsrecht (Definitive Entscheidungen bei Uneinigkeit)“ bestätigt die obige Feststellung, sie besagt, dass die Kompetenz Personalauswahl vom Studiengangleiter nur im Einvernehmen mit dem Bereichsleiter wahrgenommen werden kann, denn der Begriff Uneinigkeit wird sich wohl auf mögliche Meinungsdivergenzen zwischen Bereichs- und Studiengangsleiter beziehen. Es ist auch nicht erkennbar, ob sich das Durchgriffsrecht auf die Personalauswahl beschränkt oder ob dieses umfassender definiert ist.

Ergebnis:

Der Begriff Gesamtverantwortung für den Bereich schließt selbstredend die Verantwortung für alle Unterbereiche, also für die den Bereich bildenden Studiengänge mit ein. Eine solche Gesamtverantwortlichkeit für mehrere Studiengänge ist nicht FHStG - konform und beinhaltet durch den Begriff „Gesamt...“ eine Einschränkung der Verantwortlichkeit der dem Bereich angehörenden Studiengänge, bzw. deren Studiengangleitern und deren Leiter des Lehr- und Forschungspersonals.

4.2.3 Abschnitt „Festlegung der Kompetenzen für F&E“

Die Möglichkeit einen Leiter F&E im Bereich zu bestellen verlangt nach einer kompatiblen Regelung, um den Anspruch des Studiengangleiters als Leiter des Lehr- und Forschungspersonals nicht zu verletzen.

Ergebnis:

Aus dem Organisationsentwurf ist nicht zu erkennen, wie die Verantwortlichkeit und Kompetenz eines möglichen Leiters F&E innerhalb eines Bereiches mit jener der Leiter der Studiengänge dieses Bereiches als Leiter des Lehr- und Forschungspersonals zu vereinbaren ist.

4.2.4 Abschnitt „geplante Kompetenzen Allgemein“

Vorgesehen sind Kostenstellen für die einzelnen Bereiche und Subkostenstellen für die einzelnen Studiengänge.

Ergebnis:

Es ist zu beachten, dass der durch Bescheid des FHR akkreditierte Antrag für die Genehmigung eines Studienganges einen für die Genehmigungsdauer gültigen Finanzplan enthält und es daher unerlässlich ist, dass das Rechnungswesen des Erhalters die der Einhaltung dieses Planes ermöglicht.

Die Personalunion zwischen Bereichsleiter und dem Leiter eines diesem Bereich angehörigen Studiengangs wird als Regelfall bezeichnet.

Ergebnis:

Eine Personalunion zwischen einem Studiengangsleiter und dem Leiter des Fachhochschulkollegiums ist auch bei Fachhochschulen mit einer nicht allzu großen Anzahl von Studiengängen üblich. Der wesentliche Unterschied besteht in der Form der Bestellung. Der Bereichsleiter wird vom Erhalter bestellt, der Leiter des Fachhochschulkollegiums wird von diesen aus einem Dreivorschlag des Erhalters gewählt.

Der Absatz 4.2.5 bezieht sich auf die Unterlage „Präsentation“ (3.2)

4.2.5 In der erwähnten Folie Präsentation wird der in der neuen Organisationsform eingeführte Bereichsleiter eindeutig der Unternehmensführung (dem Erhalter) zugeordnet. Der Studiengangsleiter ist in dieser organigrammartigen Darstellung jedoch nicht eindeutig auf die Stelle des akademischen Bereiches (der akademischen Qualitätssicherung), sondern zwischen dieser und der Erhalterseite angesiedelt, offensichtlich eine Verkennung des Dualitätsprinzips zwischen den Bereichen des Erhalters und jenen des Lehr- und Forschungsbereiches. Die unter „Personalunion“ gemachten Vorbehalte gewinnen unter diesem Aspekt der Ernennung und Zuordnung eines dem Bereich angehörigen Studiengangs eine besondere, die Aufgabentrennung sowie die Kompetenzklarheit des Erhalter- und Lehrbereichs beeinträchtigende Note.

Der Absatz 4.2.6 bezieht sich auf die Unterlage „Kompetenzregelungen lt. FHStG“ (3.4)

4.2.6. Auf Seite 3 wird im dritten Zeilenblock unter Status quo die Existenz von Kollegiumssitzungen erwähnt, welche auf die antragsrelevanten und damit bescheidmäßig verankerten „Studiengangskollegien“ verweisen. Deren Suspendierung und die für die Bereichsorganisation als Ersatz vorgesehenen 2-mal jährlich stattfindenden „Semesterkonferenzen“ stellen eine Änderung des Inhaltes der Akkreditierungsbescheide dar. Sie können daher nur bei Genehmigung eines vom Erhalter zu stellenden entsprechenden Antrages durch den FHR umgesetzt werden.

5. Prüfung, ob die geplante Organisationsänderung einer späteren Beantragung des Status Fachhochschule hinderlich ist.

Die Verleihung der Bezeichnung „Fachhochschule“ setzt gem. § 15 Abs. 2 Z 3 FHStG voraus, dass eine den Bedingungen des § 16 entsprechende Organisation der betreffenden Einrichtung nachgewiesen wird. Das heißt, dass eine solche Organisation zum Zeitpunkt der Beantragung der Verleihung schon existieren oder spätestens zum Zeitpunkt der Bescheiderlassung bestehen muss. Diese Organisation ist durch die Einrichtung eines Fachhochschulkollegiums geprägt. Dessen Zusammensetzung ist in § 16 Abs. 2 und dessen wichtigste Aufgaben sind in § 16 Abs. 3 festgesetzt.

Für die Bewertung der unter 5. gestellten Frage ist auch entscheidend, dass die Vertreter des Lehr- und Forschungspersonals im Fachhochschulkollegium von diesen gewählt wurden, ebenso wie die Vertreter der Studierenden von den Studierenden der an der Fachhochschule eingerichteten Fachhochschul-Studiengänge gewählt werden. Auch der Leiter des Fachhochschulkollegiums wird vom Kollegium aus einem Dreivorschlag des Erhalters gewählt. Da die vorgesehenen Bereichsleiter vom Erhalter bestellt werden, ist nur schwer vorstellbar, dass die Bereichsleiterstruktur mit den Prinzipien einer Fachhochschule vereinbar sind. Vielmehr wäre in der Verfolgung für das Kollegium und dessen Leiter geltenden Wahlprinzips davon auszugehen, dass für allfällige, zur optimalen operativen Abwicklung weiterer Aufgaben zusätzlich erforderliche Gremien (Kommissionen) gibt, dass diese vom Fachhochschulkollegium unter Berücksichtigung des Wahlprinzips auf Grund einer Geschäftsordnung zu bilden wären.

In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass § 16 FHStG in seiner derzeitigen Fassung den Bedürfnissen von Fachhochschulen mit einer großen Anzahl von Studiengängen und mehreren Standorten auf den ersten Blick nicht optimal entspricht. Da die Zahl der Studiengänge sich durch die Überführung in das gestufte System in absehbarer Zeit verdoppeln wird alle Studiengangsleiter aber ex lege Mitglieder des Fachhochschulkollegiums sind, wächst die Zahl der Kollegiumsmitglieder, wie in den Unterlagen der FH Joanneum GmbH richtig festgestellt wird, in der dortigen Einrichtung auf 60 an. Damit wird aber die effiziente Durchführung auch der gesetzlich festgesetzten Aufgaben erschwert. Hinzu kommt, dass im Falle mehrerer Standorte es opportun wäre, bestimmte Aufgaben, wie z.B. die Koordinierung des örtlichen Lehr- und Prüfungsbetriebes, unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nach den Richtlinien des Fachhochschulkollegiums lokal zu besorgen.

Wie Berka in „Die rechtswissenschaftliche Dimension der Fachhochschulautonomie 54ff“ jedoch ausführt, handelt es sich bei den in §16 Abs. 3 FHStG angeführten Aufgaben nicht um eine taxative Aufzählung, sondern um Mindestkompetenzen, die zur Gewährleistung einer effektiven und funktionsgerechten Autonomie mit dem Ziel der Sicherung der pädagogischen Eigenverantwortlichkeit und der Ermöglichung von Partizipation erforderlich sind. Unter diesem Aspekt sind die für die FH Joanneum erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung der obigen Ziele durchaus über Beschlüsse des Fachhochschulkollegiums zu erreichen.

Aus diesem Grunde kann das Argument des zu umfangreichen Kollegiums als Begründung für die Bereichsstruktur nicht als zwingend angesehen werden.

Ergebnis:

Die beabsichtigte Organisationsänderung im Sinne der Einführung einer Bereichsstruktur ist für eine spätere Beantragung der Bezeichnung Fachhochschule hinderlich, weil diese dem Prinzip der für Fachhochschulen geltenden kollegialen Organisationsform nicht entspricht. Die Meinung, den Bestimmungen des §16 FHStG durch die additive Hinzufügung eines Fachhochschulkollegiums zur Bereichsstruktur entsprechen zu können, wird nicht geteilt. Vielmehr wäre im Falle der Beantragung der Bezeichnung Fachhochschule die Bereichsorganisation hinfällig, weil diese nicht in den Aufgabenrahmen des Fachhochschulkollegiums eingebettet ist.

6. Prüfung ob des zeitliche Vorziehen der organisatorischen Gliederung vor einer Beantragung des Status Fachhochschule für die weitere Entwicklung überhaupt erforderlich ist.

Unter der Voraussetzung, dass der Erhalter der FH Joanneum GmbH die Absicht verfolgt, für seine fachhochschulische Entwicklung die Bezeichnung „Fachhochschule“ beim Fachhochschulrat je zu beantragen, kann wegen der prinzipiellen Unterschiede einer im Wesentlichen auf eine straffe Geschäftsführung zielende Bereichsstruktur und einer auf größtmögliche Autonomie zielende kollegialen fachhochschulischen Organisation einer Etappenlösung nur abgeraten werden.

Der Erhalter der fachhochschulischen Einrichtung FH Joanneum GmbH sollte bedenken, dass die Voraussetzung der für Fachhochschulen geltenden autonomen Einrichtungen des akademischen Bereiches, der prinzipiell auf Wahlen in kollegialen Gremien beruhen und die ein sehr gutes Verhältnis zwischen dem Erhalter einerseits und dem Kollegium und dessen Leiter andererseits voraussetzen, auf Dauer zu einer Beeinträchtigung der Motivation der Lehrenden und der von einer entsprechenden Partizipation ausgeschlossenen Studierenden führen kann, die aber für eine nachhaltige gute Entwicklung der Einrichtung unentbehrlich ist.

Ein Vorziehen der Organisationsreform in Form einer Bereichsstruktur erfordert einen nicht unbeträchtlichen Aufwand und verzögert mit großer Wahrscheinlichkeit die definitive Struktur, die letztendlich jener einer Fachhochschule wird entsprechen müssen. Deshalb erscheint es zweckmäßiger die Anstrengungen auf die Schaffung der für die Beantragung der Bezeichnung Fachhochschule erforderlichen kollegialen Struktur zu verwenden und den Antrag baldmöglichst zu stellen. In entsprechend vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen Erhalter und dem zukünftigen „Fachhochschulkollegiums, bzw. dessen Leiter sollten die wünschenswerten Substrukturen erarbeitet und als Beschlüsse des Kollegiums vorbereitet werden. Es darf angenommen werden, dass diese Vorgangsweise die Zustimmung der von jeder Organisationsreform betreffenden Lehrenden und Studierenden finden wird, da sie deren aktive Mitwirkung im Rahmen der gesetzlichen Autonomie sicherstellt.

dzt. Schruns, 10.03.2006

Schelling