

Dieter Neger

VwGH spricht Klartext zur Senatskompetenz bei der Rektorswahl

(Besprechungsaufsatz)

Abstract: In seinem Erkenntnis vom 23.10.2012, 2011/10/0193, stellt der VwGH klar, dass der vom Senat aufgrund der Bestimmung des § 25 Abs 1 Z 5a UG zu erstellende Dreivorschlag für die Wahl des Rektors für den Universitätsrat gemäß § 21 Abs 1 Z 4 leg cit bindend ist. Das Gesetz räumt somit dem Senat, der sich aus demokratisch gewählten Mitgliedern aller Gruppen von Universitätsangehörigen zusammensetzt, den entscheidenden Einfluss auf die Wahl des Rektors ein. Bei der Erstattung eines bindenden Dreivorschlags für die Wahl des Rektors durch den von den Universitätsangehörigen demokratisch legitimierten Senat handelt es sich um ein zentrales Element der – verfassungsgesetzlich garantierten – Universitätsautonomie. Der VwGH stützt sich im gegenständlichen Erkenntnis auf das „Autonomie-Leiterkenntnis“ des VfGH¹, dem zufolge nur eine Person in die Funktion des Rektors berufen werden kann, die der Senat dafür vorschlägt.

Deskriptoren: Universität; Rektorswahl; Wahlen; Aufsichtsrecht; Rechtsaufsicht; Universitätsrat; Senat; Findungskommission; Dreivorschlag; Wiederwahl; Ermessen.

UG: §§ 1, 5, 9, 20, 21, 22, 23, 23a, 23b, 25, 45, 47; VwGG: § 24; B-VG: Art 7, 81c.

- I. Ausgangslage
- II. Wesentliche Rechtssätze des VwGH-Erkenntnisses
- III. Kommentar
- IV. Resümee

I. Ausgangslage

Nach der Ausschreibung der Rektorsfunktion an der Universität für Musik und darstellende Kunst Graz (KUG)² konnte sich die nach § 23a UG³ gebildete Findungskommission nicht einigen und erstellte keinen Dreivorschlag der zur Wahl stehenden Kandidaten. Im Rahmen einer Ersatzvornahme legte der Universitätsrat sodann einen gesetzeswidrigen Einervorschlag, der lediglich den bisherigen Rektor beinhaltete, dem Senat vor. Der Senat modifizierte im Sinne seiner in § 25 Abs 1 Z 5a UG normierten Verpflichtung diesen Einervorschlag mit ausführlicher Begründung in einen Dreivorschlag, der den bisher amtierenden Rektor nicht beinhaltete.

¹ Vgl dieses zur Rechtslage vor dem Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 am 23.1.2004 ergangene Erkenntnis VfGH, G 359/02 VfSlg 17.101/2004.

² Öffentliche Ausschreibung gem § 23 Abs 2 UG für die Amtsperiode 1.10.2011 bis 30.9.2015.

³ Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), BGBl I 2002/120, idF BGBl I 2009/81.

Der Universitätsrat traf aus diesem Dreivorschlag des Senats entgegen § 21 Abs 1 Z 4 UG keine Rektorswahl.

Nach sowohl vom Senat als auch vom Universitätsrat erhobenen Aufsichtsbeschwerden hob der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung (BMWF) bescheidmäßig⁴ gemäß § 45 Abs 3 iVm § 25 Abs 1 Z 5a UG sowie Art 7 B-VG den Beschluss des Senats auf Erstellung eines Dreivorschlags im Zusammenhang mit der Rektorswahl der KUG auf. Zugleich wies der BMWF den Senat auf dessen Verpflichtung nach § 45 Abs 6 UG hin, den der Rechtsansicht des BMWF entsprechenden Rechtszustand unverzüglich herzustellen und daher gemäß § 25 Abs 1 Z 5a leg cit innerhalb von vier Wochen einen den personellen Vorstellungen des BMWF entsprechenden Dreivorschlag an den Universitätsrat zur Wahl des Rektors zu erstellen. Dabei forderte der BMWF kategorisch, den bisher amtierenden Rektor in den Dreivorschlag aufzunehmen.

Der Senat fasste sodann den Beschluss, diesen aufsichtsbehördlichen Bescheid höchstgerichtlich zu bekämpfen.

Der BMWF hob sozusagen „flankierend“ mit einem weiteren aufsichtsbehördlichen Bescheid⁵ diese auf die

⁴ Aufsichtsbehördlicher Bescheid vom 3.10.2011, GZ: BMWF-52.250/0168-I/6a/2011.

⁵ Bescheid vom 11.11.2011, GZ: BMWF-52.250/0192-I/6a/2011.

höchstgerichtliche Bekämpfung des erstgenannten Bescheides gerichtete Beschlussfassung des Senats auf.

Mangels Rechtspersönlichkeit und mangels damit einhergehender Verletzbarkeit subjektiver Rechte⁶ war dem Senat die Anrufung des Verfassungsgerichtshofs im Wege einer Bescheidbeschwerde nach Art 144 B-VG trotz der offensichtlichen Verletzung verfassungsrechtlich gewährleisteter Rechte verwehrt. Der Senat erhob jedoch Beschwerde an den VwGH⁷.

In weiterer Folge ergänzte der Senat die Evaluierung der Bewerber unter vollständiger Berücksichtigung der vom BMWF im bekämpften Bescheid aufgezeigten angeblichen Bewertungsdefizite und legte erneut einen – dieselben Kandidaten wie zuvor beinhaltenden – Dreiervorschlag vor. Der Universitätsrat stellte Säumigkeit fest und wählte sowie bestellte letztlich den nicht im Dreiervorschlag des Senats enthaltenen, vom Universitätsrat favorisierten ehemaligen Amtsinhaber S. neuerlich zum Rektor.

Nach Zustellung des gegenständlichen Erkenntnisses des VwGH⁸ löste der Universitätsrat im Dezember 2012 das Vertragsverhältnis mit dem Rektor der KUG auf.

Mitte Jänner 2013 wählte der Universitätsrat sodann aus diesem Dreiervorschlag des Senats einen Kandidaten zum Rektor.

II. Wesentliche Rechtssätze des VwGH-Erkenntnisses⁹

a. Ausschließliche Kompetenz des Senats zur Erstellung des bindenden Dreiervorschlages, Wertentscheidung, Ermessensspielraum

Zu dieser zentralen Frage erkennt der VwGH komprimiert zusammengefasst im Wesentlichen Folgendes:

- Die Wahl des Rektors hat für die *universitäre Selbststeuerung* zentrale Bedeutung. Für diese Wahl hat zunächst die Findungskommission (bzw in Ersatzvornahme der Universitätsrat) einen Dreiervorschlag an den Senat zu erstatten, *der jedoch für den Senat nicht bindend ist* (§ 23a Abs 3 und 6 UG). Diese Bindung wurde nach den Materialien zum Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 deshalb ausgeschlossen, um die Rechte des Senats bei der Rektorswahl zu wahren.
- In weiterer Folge ist vom *Senat* gemäß § 25 Abs 1 Z 5a UG unter Berücksichtigung des Vorschlages der Findungskommission ein *Dreiervorschlag* für die Wahl des Rektors zu erstellen, *welcher für den Universitätsrat gemäß § 21 Abs 1 Z 4 leg cit bindend ist*.
- Das Gesetz räumt damit dem *Senat*, der sich aus demokratisch gewählten Mitgliedern aller Grup-

pen von Universitätsangehörigen zusammensetzt, *den entscheidenden Einfluss auf die Rektorswahl ein*.

- Entscheidend ist nach dem Erkenntnis des VfGH, G 359/02 VfSlg 17.101/2004, dass *nur eine Person in die Rektorsfunktion berufen werden kann, die der Senat dafür vorschlägt*.
 - Bei der Erstattung des bindenden Dreiervorschlages durch den Senat für die Wahl des Rektors handelt es sich um ein *zentrales Element* der – verfassungsgesetzlich garantierten – *Universitätsautonomie*.
 - Die Beurteilung der in den Dreiervorschlag aufzunehmenden Kandidaten ist *vom Senat nach seinem spezifischen Sachverstand* vorzunehmen. Der Senat hat die drei seiner Ansicht nach am besten geeigneten Kandidaten vorzuschlagen.
 - Bei der Gewichtung der maßgeblichen Kriterien handelt es sich um eine *Wertentscheidung*, bei der dem *Senat* ein gewisser *Ermessensspielraum* offen steht.
 - Es ist zulässig, bei jenem Kandidaten, der schon bisher die angestrebte Funktion ausgeübt hat, auch die *Erfahrungen aus der bisherigen Amtsführung* einfließen zu lassen.
 - Die *Entscheidung ist dem Senat vorbehalten*; das auf eine Rechtsaufsicht eingeschränkte *Aufsichtsrecht des Ministers umfasst* solche ermessensartigen *Wertentscheidungen* nicht.
 - Die Rechtmäßigkeit der Wertentscheidung des Senats ist im Rahmen der dem Minister zukommenden Rechtsaufsicht daran zu messen, ob sie *im Einklang mit den Denkgesetzen, Erfahrungssätzen und – gegebenenfalls – Erkenntnissen der Wissenschaft* erfolgte. Eine darüber hinausgehende Kontrollbefugnis kommt dem Minister nicht zu.
 - Es liegt im Wesen einer solchen Wertentscheidung, dass der Entscheidungsträger zu entscheiden hat, welches Gewicht er den einzelnen Kriterien beimisst.
 - Der belangten Behörde (BMWF) ist es verwehrt, in Ausübung des Aufsichtsrechts selbst jene Kandidaten, die in den Dreiervorschlag aufzunehmen sind, zu bestimmen, weil sie damit eine, dem von den Universitätsangehörigen demokratisch legitimierten *Senat vorbehaltene, Bewertung vorwegnehmen würde*. Dies hat die belangte Behörde insofern verkannt, als sie mit dem angefochtenen Bescheid dem Senat die Auffassung überbunden hat, dass S. jedenfalls in den Dreiervorschlag aufzunehmen sei.
- b. Aufhebbarkeit des Dreiervorschlages des Senats durch den BMWF
- Komprimiert zusammengefasst führt der VwGH diesbezüglich im Wesentlichen Folgendes aus:
- Der vom Senat erstattete *Dreiervorschlag* für die Wahl des Rektors stellt eine „*Entscheidung*“ dar, die gemäß § 45 Abs 3 UG vom Minister – unbeschadet seiner Befugnis, nach § 45 Abs 4 leg cit den gesam-

⁶ Vgl dazu die Rechtsprechung des VfGH B 2007/06 VfSlg 18.221; B1392/90 VfSlg 13.429.

⁷ VwGH-Beschwerde vom 16.11.2011.

⁸ VwGH 23.10.2012, 2011/10/0193.

⁹ Vgl dazu das im Anschluss abgedruckte Volltext-Erk, S 52 ff.

ten Wahlvorgang aufzuheben – in Ausübung des Aufsichtsrechts aufgehoben werden kann.

- c. Zum Umfang der ministeriellen Rechtsaufsicht
 Diesbezüglich erkennt der VwGH komprimiert zusammengefasst Folgendes:
- Als *vollrechtsfähige juristische Personen* iSd UG 2002 organisieren sich die Universitäten in *größtmöglicher Autonomie und Selbstverwaltung* im Rahmen ihrer von Art 81c B-VG verfassungsrechtlich garantierten Autonomie.
 - Die *Beschränkung* des Aufsichtsrechts gemäß § 45 UG *auf eine bloße Rechtsaufsicht* (Einhaltung der Gesetze und Verordnungen, einschließlich der Satzung) ist ein *wesentliches Element der Stärkung der Universitätsautonomie*.
 - Dieses Aufsichtsrecht *bezieht sich nicht mehr auf die inhaltliche Erfüllung* der Aufgaben der Universitäten.
 - Mit der Novellierung von § 47 Abs 3 UG durch das Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 hat der Gesetzgeber die Entscheidungskompetenz des Ministers als Oberbehörde im Devolutionsweg für bescheidförmig zu erledigende Angelegenheiten deshalb aufgehoben, da im Hinblick auf die Aufsichtsrechte und insbesondere im Hinblick auf die Vollrechtsfähigkeit (Autonomie) der Universitäten *Sachentscheidungen durch den Bundesminister nicht sinnvoll* sind.
- d. Befugnis des Senats zur Beauftragung und Bevollmächtigung eines Rechtsanwalts
 Zur, nach § 24 Abs 2 VwGG erforderlichen Einbringung der VwGH-Beschwerde durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt, führt der VwGH komprimiert zusammengefasst Folgendes aus:
- Es ist dem Gesetzgeber nicht zu unterstellen, dass er den Senat zwar zur Erhebung einer Amtsbeschwerde berechtigen, ihm aber nicht auch die dafür notwendige Befugnis zur Beauftragung und Bevollmächtigung eines Rechtsanwalts einräumen wollte.
 - Die von der belangten Behörde vertretene Ansicht, die Bevollmächtigung eines Rechtsanwalts zur Beschwerdeerhebung könne nur durch das Rektorat erfolgen, hätte zur Folge, dass der Senat als oberstes Organ der Universität (§ 20 Abs 1 UG) das ihm gesetzlich eingeräumte Beschwerderecht de facto nur mit Zustimmung eines anderen obersten Organs – des Rektorats – ausüben könnte. Dies könnte bei einem Interessenkonflikt zwischen Senat und Rektorat zu einer Vereitelung des Beschwerderechts des Senats führen.
 - Aus § 45 Abs 7 UG folgt, dass der *Senat auch befugt* ist, einen *Rechtsanwalt* zur Einbringung von Beschwerden gegen aufsichtsbehördliche Bescheide *unmittelbar zu beauftragen und zu bevollmächtigen*.

III. Kommentar

Weit über den Anlassfall – hinsichtlich dessen der VwGH erfreulicherweise eine eindeutige Klarstellung vorgenommen hat – hinausgehend und im Sinne der Festigung der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Universitätsautonomie¹⁰, ist dieses Erkenntnis des VwGH für alle österreichischen Universitäten von wesentlicher Bedeutung.

Der VwGH folgt in seinen Erwägungen, sowohl was die *alleinige Kompetenz des Senats zur Erstellung eines bindenden Dreivorschlags* als auch was das *auf die Rechtsaufsicht eingeschränkte Aufsichtsrecht des Ministers* betrifft (Letzteres unter Zitat desselben) *Novak*¹¹, stützt sich auf die Materialien zum UG in dessen Stammfassung¹² und zum Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009¹³, sowie auf *Stöger*¹⁴, und gibt der Beschwerde des Senats der KUG statt.

In diesen Punkten und auch sonst den Beschwerdeausführungen folgend, stützt sich der VwGH in der Kernfrage, ob nun der Senat im Ergebnis einzig Entscheidender dafür ist, aus welchem Dreivorschlag die Rektorswahl zu erfolgen hat, auf das vor dem Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 ergangene „Autonomie-Leitererkenntnis“ des VfGH¹⁵. Diesem und dem gegenständlichen Erkenntnis zufolge kann eine Person gegen den Willen des Senats nicht zum Rektor bestellt werden.

Dass gegen den Willen des *Senats*, der sich als *einziges der obersten Organe* der Universität aus demokratisch gewählten Mitgliedern aller Gruppen der Universitätsangehörigen zusammensetzt und damit *alle Universitätsangehörigen repräsentiert*¹⁶ (dies im Gegensatz zum Universitätsrat, der als „Mittler zwischen Staat, Gesellschaft und Universität“¹⁷ diesen Anspruch nicht erfüllt¹⁸) eine Person nicht zum Rektor gewählt werden darf, und dass dem *Senat daher der entscheidende Einfluss auf die Rektorswahl* zukommt, ist *im Sinne der Universitätsautonomie ebenso konsequent wie logisch*.

Hinsichtlich der weiteren Kernfrage des auf eine Rechtsaufsicht eingeschränkten Aufsichtsrechts des Ministers stellt der VwGH auch eine interessante Analogie zu seiner Rechtsprechung zum Recht der Ermessensausübung der Gemeindeaufsichtsbehörde in Angele-

¹⁰ Siehe Art 81c B-VG.

¹¹ Vgl. *Novak*, Ministerielle Aufsichtskompetenz und Ersatzvornahme, zfh 2011, 231; *Novak*, Kandidat/inn/enrekutierung im Verfahren zur Rektorswahl, in *Hauser* (Hrsg), Jahrbuch Hochschulrecht (2012) 224; *Novak*, Eckpunkte des Universitätsrechts-Änderungsgesetzes 2009 (Teil I), zfh 2010, 1.

¹² ErläutRV 1134 BlgNR 21. GP.

¹³ ErläutRV 225 BlgNR 24. GP.

¹⁴ Vgl. *Stöger* in *Mayer* (Hrsg), Kommentar zum UG² (2010) § 45.

¹⁵ VfGH 23.1.2004, G 359/02 VfSlg 17.101/2004.

¹⁶ § 25 Abs 3 bis 4a UG.

¹⁷ ErläutRV 1134 BlgNR 21. GP.

¹⁸ § 21 Abs 3 bis 6a UG.

genheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde¹⁹ her.

Der Auffassung des BMWF, dass die *Bevollmächtigung eines Rechtsanwalts* zur Beschwerdeerhebung nicht durch den – beschwerdeführenden – Senat, sondern nur durch das Rektorat erfolgen könne, erteilt der VwGH in weiterer Stattgebung der Beschwerdeausführungen eine klare Absage, da es diesfalls gerade bei einem Interessenkonflikt wie im gegenständlichen Fall zu einer Vereitelung des dem Senat vom Gesetz eingeräumten Beschwerderechts kommen könnte.

IV. Resümee

Zusammenfassend judiziert der VwGH im gegenständlichen Erkenntnis – für alle österreichischen Universitäten bedeutend und in Betonung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Universitätsautonomie – welche Befugnisse dem Senat, dem Universitätsrat und dem/der Minister/in im Rahmen seiner/ihrer Aufsichtskompetenz hinsichtlich der Auswahl der für die Rektorswahl relevanten Kandidaten zukommen. Dem Senat als einziges Organ, das sich aus demokratisch gewählten Mitgliedern aller Gruppen von Universitätsangehörigen zusammensetzt, kommt – so der VwGH – der entscheidende Einfluss auf die Wahl des Rektors dadurch zu, dass er, und nur er alleine, den bindenden Dreivorschlag zu erstellen hat und dass daher nur eine Person in die Rektorsfunktion berufen werden kann, die der Senat dafür vorschlägt.

Das ministerielle Aufsichtsrecht beschränkt sich entsprechend diesem Erkenntnis auf eine Rechtsaufsicht.

Diese wiederum beschränkt sich auf die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen, einschließlich der Satzung. Sie bezieht sich nicht auf die inhaltliche Erfüllung der Aufgaben der Universitäten, dies unbeschadet der Tatsache, dass es sich bei der Erstellung des Dreivorschlags durch den Senat für die Wahl des Rektors um eine „Entscheidung“ handelt, die der grundsätzlichen Aufhebungskompetenz des Ministers im Rahmen seiner Rechtsaufsicht unterfällt.

Dass der Senat als oberstes Organ der Universität auch befugt ist, einen Rechtsanwalt zur Einbringung einer VwGH-Beschwerde zu beauftragen und zu bevollmächtigen, wird vom VwGH eindeutig bestätigt.

Summary: *In its decision 2011/10/0193 of 23.10.2012, the Administrative Court states plainly that the 3-candidate shortlist to be compiled by the senate on the basis of § 25, paragraph 1 Z 5a of the Universities Act for the rectoral election for the university board is legally binding according to § 21, paragraph 1 Z 4. The act thus grants the senate, consisting of democratically elected members of all the different groups of university academic staff, the critical influence on the rectoral election. The compilation of a binding 3-candidate shortlist for the rectoral election by the democratically authorized senate elected by the university's academic staff is a central element of university autonomy guaranteed by the constitution. In the decision under discussion, the Administrative Court relies on the Constitutional Court's "autonomy model decision", according to which only a person suggested by the senate for the position of rector can be appointed.*

Korrespondenz: RA Dr. Dieter Neger (am Verfahren als Rechtsvertreter des beschwerdeführenden Senats der KUG beteiligt), Neger/Ulm Rechtsanwälte OG, Parkstraße 1, 8010 Graz, E-Mail: office@neger-ulm.at, Web: www.neger-ulm.at

¹⁹ Vgl VwGH 08.05.2003, 2000/06/0013.