

Leopold-Franzens-Universität Innsbruck
Der Senat

An das
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
legistik-wissenschaft@bmbwf.gv.at

Präsidium des Nationalrates
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Sachbearbeiter*in
Senat

Geschäftszahl

Datum
23.12.2020

Stellungnahme
zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002,
das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz und das Hochschulgesetz 2005
geändert werden (79/ME)
(Beschluss des Senats vom 22.12.2020)

Die gegenständliche Novelle beabsichtigt „die Weiterentwicklung eines lebensnahen und leistungsbezogenen Studienrechts, das Verbindlichkeit fordert und Studierbarkeit fördert“. Drop-outs sollen gesenkt und die Studiendauer verkürzt werden.¹ Zur Erreichung dieses Ziels werden weitreichende Änderungen des Studienrechts, des Organisationsrechts und des Personalrechts an den Universitäten vorgeschlagen.

Auch wenn das von der Novelle angestrebte Ziel zukunftsgerichtet und insoweit grundsätzlich zu begrüßen ist, sind die zu seiner Erreichung vorgeschlagenen Änderungen allerdings differenziert zu bewerten. Manche sind positiv und bringen sinnvolle Weiterentwicklungen, andere sind jedoch aus unterschiedlichen Gründen bedenklich. So sind einzelne Vorschläge wegen Verstoßes gegen das Verfassungs- und/oder Unionsrecht als rechtswidrig zu qualifizieren (1.), andere bringen unverhältnismäßige Bürokratie und beinhalten Defizite im Management (2.), wieder andere schränken den freien Hochschulzugang ein (3.), einige wenige verlängern prekäre Arbeitsverhältnisse an den Universitäten (4.) und gar manche enthalten legistische Mängel (5.). Zusätzlich wird – gesamthaft betrachtet – die Autonomie der Universitäten eingeschränkt und das Gleichgewicht der drei Leitungsorgane – Rektorat, Senat, Universitätsrat – zu Lasten

¹ Erläuterungen, S 1.

des Senats, der alle Angehörigen einer Universität vertritt, verschoben. In einigen Punkten weist die Novelle Tendenzen zu einer weiteren Verschulung der Universitäten und zu einer deutlichen Reduktion von Partizipations- und Mitbestimmungsmöglichkeiten auf. Beides entspricht nicht der Kultur und dem Geist freier Universitäten. Als Ausbildungs- und Bildungsorte der künftigen intellektuellen Führungsschicht einer Gesellschaft haben Universitäten nicht nur berufsvorbereitend zu wirken, vielmehr sind sie Lernorte, an denen Eigenverantwortung, offener Diskurs und demokratische Mitgestaltung sowohl reflektiert als auch eingeübt werden müssen. Die Möglichkeiten dafür sind in der Struktur der Universität und ihrer Studienorganisation zu schaffen. Weitere Schritte in Richtung Zentralisierung und Hierarchisierung laufen dem zuwider.

Diese grundsätzliche Ausrichtung der Novelle wird mit Nachdruck abgelehnt. Abgelehnt werden auch die aus unterschiedlichen Gründen als bedenklich erachteten, im Folgenden dargestellten einzelnen Punkte der Novelle. Im Sinne einer konstruktiven Begutachtung werden dafür aber Begründungen geliefert und mögliche Alternativvorschläge erstattet.

1. Als verfassungs- und/oder unionsrechtswidrig zu qualifizierende Bestimmungen des Entwurfs:

- § 21 Abs 4 UG (neu): Die Unvereinbarkeitsbestimmungen für Mitglieder der Universitätsräte sollten nicht gelockert, sondern im Gegenteil verschärft werden. Es ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht einsichtig, warum Funktionäre einer politischen Partei auf Gemeindeebene diesbezüglich anders behandelt werden sollten als diejenigen auf Bundes- oder Landesebene. Es gibt keine sachliche Rechtfertigung dafür, Funktionäre politischer Parteien je nachdem unterschiedlich zu behandeln, auf welcher territorialen Ebene die Partei tätig ist, zumal sich ja gerade lokalpolitisches Engagement auf die Universitäten auswirken kann. Zur Wichtigkeit der bisherigen Unvereinbarkeitsregeln hat sich bereits der Verfassungsgerichtshof geäußert: „Weitgehende Unvereinbarkeitsregelungen, die in § 21 Abs 4 UniversitätsG umschrieben sind, sollen den politischen Einfluss von den Universitäten freihalten und eine Stärkung der universitären Autonomie garantieren.“ (VfSlg 17.101/2004)
- § 22 Abs 1 Z 12 und 12a /§ 25 Abs 1 Z 10 UG (neu): Die dort angeführten neuen Kompetenzen des Rektorats sind ersatzlos zu streichen.

Eine der ganz wesentlichen Zuständigkeiten des Senats ist die Erlassung der Curricula und der Richtlinien für die Curriculumskommissionen. Dazu hat sich der Universitätsgesetzgeber in den Erläuterungen zu § 25 UG völlig klar geäußert: „Der Senat ist das Organ der Universitätsleitung, in dem die traditionelle Mitbestimmung konzentriert ist. Die wesentlichsten Entscheidungskompetenzen betreffen die Studien- und Prüfungsangelegenheiten, insbesondere die Erlassung und Abänderung der Curricula, bei denen die Mitwirkung der Studierenden besonders wichtig ist, sowie die Satzung.“ (EB RV 1134 BlgNR, 21. GP, S. 80). Auch der - durch den Entwurf nicht veränderte - § 1 Abs 1 UG selbst spricht von „größtmöglicher Autonomie und Selbstverwaltung“ der Uni-

versität und ihrer Organe. Unverändert bleiben auch § 2 Z 6 und 8 UG, die die „Mitsprache der Studierenden, insbesondere bei Studienangelegenheiten und bei der Qualitätssicherung der Lehre“, und das „Zusammenwirken der Universitätsangehörigen“ als leitende Grundsätze bei der Erfüllung der Aufgaben der Universitäten verankern.

Auch die Rechtsprechung des Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshofes hat die Bedeutung des Senats und seiner Funktionen als zentrales Element der verfassungsrechtlich garantierten Universitätsautonomie (Art 81c B-VG) erkannt und verfassungsrechtliche Schranken von Zuständigkeitsverschiebungen aus dem Sachlichkeitsgebot (Art 7 B-VG, Art 2 StGG) sowie der Wissenschafts- und Kunstfreiheit (Art 17, Art 17a StGG) abgeleitet (VfSlg 17.101/2004, VwSlg 18507 A/2012). Die verfassungsrechtliche Verknüpfung zwischen der Festlegung der Universitäten als „freien Stätten“ wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Erschließung der Künste (Art 81c Abs 1 B-VG) sowie der in Art 17 und Art 17a StGG gewährleisteten Wissenschafts- und Kunstfreiheit wird auch durch die Lehre dahingehend gedeutet, dass die angemessene Partizipation der Universitätsangehörigen an den Kernbereichen der universitären Aufgaben verfassungsrechtlich geschützt ist (vgl zB *Berka*, ZÖR [63] 2008, 293 [313 ff]; *Kuckso- Stadlmayer*, Art 81c B-VG, in: Korinek et al [Hg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht [2011] Rz 38; *Novak*, Universitäten zwischen Freiheit und Verantwortung [2014] 461 ff). Auch nach dem Sachlichkeitsgebot der Bundesverfassung dürfen dem Senat bzw den von ihm eingesetzten Curriculumskommissionen keine wesentlichen curricularen Zuständigkeiten entzogen werden. Nur sie sind auf Grund ihrer pluralen Zusammensetzung, der Einbeziehung aller betroffenen Gruppen von Universitätsangehörigen und ihrer Fachkunde befähigt, Curricula zu gestalten - diese Gestaltung bezieht sich aber auch auf die Frage, ob es überhaupt erforderlich ist, die Erlassung oder Änderung eines Curriculums zu initiieren, oder wie die Struktur eines Curriculums auszu- sehen hat. Es ist kein sachlicher Grund dafür erkennbar, dem - weder über eine entsprechende kuriale Zusammensetzung noch einschlägige Fachkunde in den vom jeweiligen Curriculum berührten Fächern verfügenden - Rektorat die (zumal ausschließliche) Kompetenz über die Initiative der Änderung oder Erlassung eines Curriculums zu übertragen. Ebenso wenig ist sachlich einsichtig, warum das Rektorat die Kompetenz für Vorgaben hinsichtlich der „strukturellen Gestaltung“ von Curricula erhalten sollte.

Die Erläuterungen (S. 7) führen dafür lediglich an, dass es aus „Sicht des zuständigen Ressorts ... unbefriedigend“ ist, dass „Anliegen des Ressorts im Hinblick auf eine Steuerung zwar mit dem Rektorat vereinbart werden, der Senat jedoch nicht daran gebunden ist“. Dabei handelt es sich freilich um ein rein machtpolitisches Argument, das weder eine angemessene Partizipation der Universitätsangehörigen in den wesentlichen Fragen der Verfahrensinitiative und Struktur von Curricula noch das verfassungsrechtliche Erfordernis sachlich begründeter und eine angemessene Partizipation der Universitätsangehörigen sicherstellender Zuständigkeiten berücksichtigt. Der in den Erläuterungen (S. 7) beschworene „Dialog zwischen dem Rektorat und dem Senat“, der bloß auf einem schwachen Stellungnahmerecht der Senate zu strukturellen Richtlinien des Rektors beruhen soll, verdient diesen Namen nicht.

Darüber hinaus widersprechen sich die Erläuterungen (S. 7) selbst, wenn dem Senat einerseits „keine inhaltlichen Vorgaben gemacht werden“ sollen, andererseits aber als

Beispiel für eine Richtlinienkompetenz ein verpflichtendes Mobilitätsfenster oder ein bestimmtes Ausmaß an Wahlmöglichkeiten genannt wird - beides berührt klarerweise auch Inhalte, nicht zuletzt weil auch ECTS-Punkte zu Lasten anderer im Curriculum vorgesehenen Lehrinhalte dadurch verlorengehen. Darüber hinaus ist an sich völlig unbestimmt, was unter „struktureller Gestaltung“ zu verstehen ist, zumal (nur) die Erläuterungen (S. 7) entgegen dem Wortlaut der geplanten Bestimmung die strukturellen Vorgaben um „formale“ Vorgaben ergänzen, deren Bedeutung ebenfalls unklar ist.

Unsachlich und ineffizient ist die Konstruktion aber schon an sich, weil die Curriculumskommission binnen 6 Monaten die Änderung eines Curriculums (die Erlassung offenbar nicht) behandeln soll, dieser aber nicht entsprechen muss. Wenn die Curriculumskommission dagegen den strukturellen Vorgaben des Rektorats nicht folgen will, müsste sie völlig untätig bleiben.

Die Regelung legt sohin geradezu nahe, dass an den Universitäten eine Blockadepolitik entsteht, die im gegenseitigen Obstruieren der verschiedenen Organe besteht, was gerade nicht wünschenswert wäre.

- § 23 Abs 3 UG (neu): Die Verknüpfung des Endes der Funktionsperiode des/der Rektors/Rektorin mit dem 70. Lebensjahr ist sowohl unionsrechts- als auch verfassungsrechtswidrig. Es handelt sich dabei um eine offene Altersdiskriminierung, die sachlich nicht rechtfertigbar ist und daher dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz gem Art 7 Abs 1 B-VG und Art 2 StGG widerspricht. Insbesondere entbehrt auch der Vergleich (Erläuterungen, S. 7) zu der für Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs geltenden Altersgrenze gem Art 147 Abs 6 B-VG jeder Grundlage: Diese Bestimmung steht eben selbst in Verfassungsrang und stellt insoweit eine *lex specialis* zum Gleichheitssatz dar. Abgesehen davon, dass die Funktionen der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs völlig andere Fähigkeiten als die eines/einer Rektors/Rektorin verlangen, ist die Tätigkeit der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes an keine bestimmte Funktionsperiode geknüpft und kann unter Umständen mehrere Jahrzehnte umfassen. Für diese sehr lange Funktionsperiode - die wiederum aus Gründen der richterlichen Unabhängigkeit nahe liegt - eine Altersgrenze vorzusehen, stellt daher eine ganz andere Legitimationsgrundlage als die vierjährige Periode des/der Rektors/Rektorin dar. Im Übrigen gibt es keine Altersgrenze für die in obersten Organen der Verwaltung oder als parlamentarische Abgeordnete tätigen Personen, aber auch nicht für Mitglieder der Universitätsräte oder die sonstigen Mitglieder des Rektorats.

Vorgeschlagen wird hier vielmehr eine Beschränkung der Zahl der Funktionsperioden eines/einer Rektors/Rektorin, um die erforderliche zeitlich-persönliche Gewaltenteilung in diesem Amt sicherzustellen: Eine solche Beschränkung auf offensichtlich drei Funktionsperioden wird durch den Entwurf lediglich für die Wiederbestellung des Rektors ohne Ausschreibung vorgenommen, wesentlich wäre aber, auch für normale Ausschreibungen eine solche Beschränkung vorzusehen, weil Universitäten institutioneller Erneuerung bedürfen und daher nicht womöglich über Jahrzehnte durch dieselben Rektoren/Rektorinnen geleitet werden sollen. Beschränkungen für Antritt und Ausübung des Amtes als Rektor/Rektorin sollten daher nicht an das Alter, sondern vielmehr die Anzahl der bereits ausgeübten Funktionsperioden geknüpft werden, wobei grundsätzlich zwei, ausnahmsweise drei Funktionsperioden das Maximum darstellen sollten.

Auch die Funktionsperioden der VizerektorInnen sollten dieselbe zeitliche Beschränkung erfahren.

- § 23b UG (neu): Dass der/die amtierende Rektor/Rektorin „rechtzeitig“ sein/ihr Interesse an einer Wiederbestellung bekanntgeben muss, ist unscharf formuliert. Im Sinne der Verfahrensökonomie ist eine klare Regelung des spätestmöglichen Zeitpunkts erforderlich. Sollte das Wiederbestellungsverfahren nicht überhaupt ersatzlos gestrichen werden - wofür im Übrigen gleichheitsrechtliche Gründe sprechen -, sollte auf jeden Fall der bisherige Modus, nämlich das Erfordernis der Zustimmung des Universitätsrats und des Senats, jeweils mit Zweidrittelmehrheit, allenfalls mit einfacher Mehrheit, beibehalten werden. Sowohl der Verfassungsgerichtshof als auch der Verwaltungsgerichtshof haben das Erfordernis der entscheidenden Beteiligung des Senats an der Bestellung des/der Rektors/Rektorin - und dies gilt mutatis mutandis erst recht für seine/ihre Wiederbestellung (sofern diese Möglichkeit nicht überhaupt ersatzlos beseitigt wird) - betont. So hat der Verfassungsgerichtshof im Erk VfSlg 17.101/2004 geäußert: „Die Wahl der Rektorin oder des Rektors bzw. der Vizerektorinnen und Vizerektoren hat aus einem Dreivorschlag des Senates zu erfolgen, sodass diesbezüglich zwar das tradierte System der unmittelbaren Wahl einer Person durch den Senat aufgegeben ist. Entscheidend ist jedoch, dass nur eine Person in diese Funktion berufen werden kann, die der Senat dafür vorschlägt.“ Der VfGH betonte darüber hinaus, dass Zuständigkeitsverschiebungen zwischen Universitätsorganen ihre verfassungsrechtliche Schranke insbesondere im „Sachlichkeitsgebot oder der Wissenschaftsfreiheit iSd. Art17 StGG bzw. der Kunstfreiheit iSd. Art17a StGG“ finden (VfSlg 17.101/2004).
- Der Verwaltungsgerichtshof äußerte in VwSlg 18507 A/2012: „Damit räumt das Gesetz dem Senat, der sich aus demokratisch gewählten Mitgliedern aller Gruppen von Universitätsangehörigen zusammensetzt, den entscheidenden Einfluss auf die Wahl der Rektorin oder des Rektors ein. [...] Aus all dem ergibt sich, dass es sich bei der Erstattung eines bindenden Dreivorschlages durch den von den Universitätsangehörigen demokratisch legitimierten Senat für die Wahl des Rektors um ein zentrales Element der - verfassungsgesetzlich garantierten - Universitätsautonomie handelt.“
- Dass ein/eine Rektor/Rektorin zunächst im regulären Verfahren unter maßgeblicher Einbeziehung des Senats bestellt wurde, sodass nur eine Person, die ursprünglich vom Senat in diese Funktion bestellt wurde, wiederbestellt werden kann, vermag die Schwächung des Senats im Wiederbestellungsverfahren keinesfalls zu rechtfertigen. Auch das Wiederbestellungsverfahren ist, wie sein Name schon sagt, ein Bestellungsverfahren für eine neue vierjährige Funktionsperiode. Seine Einführung durch die UG-Novelle BGBl I 2009/81 ist einer - schon an sich nicht unproblematischen - Anlassgesetzgebung zu „verdanken“, deren Ziel es war, die Position amtierender Rektoren/Rektorinnen im Hinblick auf weitere Funktionsperioden zu stärken. Schon der Vergleich der Funktionsperioden - 3 Jahre Senat, 4 Jahre Rektor/Rektorin/Rektorat, 5 Jahre Universitätsrat; auch die Leistungsvereinbarungsperiode beträgt übrigens nur 3 Jahre - belegt jedoch, dass für eine 4+4-Funktionsperiode nicht ein ursprünglicher Bestellungsakt des Senats demokratisch ausreichend sein kann. Dies schon deshalb, weil der ursprüngliche Bestellungsakt von einem anderen (alten) Senat stammt, der drei Jahre später durch einen neugewählten Senat ersetzt wird, der seinerseits auf (eine Wiederbestellung womöglich

gerade nicht nahelegende) Erfahrungen mit einem/einer Rektor/in blicken kann, die beim ursprünglichen Beststellungsakt noch gar nicht vorlagen. Ein demokratisches Wahlrecht bedeutet, „in angemessenen Zeitabständen“ wählen zu können, wie für staatliche Wahlen etwa in Art 3 1. ZPEMRK explizit festgelegt wird; eine achtjährige Funktionsperiode ginge weit über diejenige Dauer hinaus, die dafür als zulässig erachtet wird. Noch weniger kann aber, sowohl in Bezug auf die verfassungsrechtlich erforderliche demokratische Mitwirkungsbefugnis des Senats noch das Sachlichkeitsgebot der Bundesverfassung, ein ursprüngliches Bestellungsverfahren, an dem ein anderer Senat als derjenige zum Zeitpunkt der Wiederbestellung maßgeblich mitwirkte, Rechtfertigung für eine selbständige zweite Funktionsperiode von wiederum 4 Jahren sein.

- § 25 Abs 4 UG (neu): Der Regelung, dass die Wahlen der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Senats als Distanzwahl durchgeführt werden können, ermangelt es an hinreichender Bestimmtheit. Der Begriff der Distanzwahl umfasst sowohl die klassische Briefwahl als auch e-voting. Die Erläuterungen (S. 8), die von „wohl in erster Linie in Form der Briefwahl“ sprechen, sind diesbezüglich bedenklich unscharf. Wahlrechtliche Bestimmungen zu einem universitären Kollegialorgan (Art 81c Abs 1 letzter Satz B-VG) sind durch das Gesetz präzise festzulegen und dürfen in einer derart wesentlichen Frage nicht bloß den Satzungen der Universitäten überlassen werden (vgl zum e-voting bei der ÖH-Wahl auch VfSlg 19.592/2011), zumal Universitäten im Regelfall über keine legistische Expertise im Bereich des Wahlrechts verfügen.
- § 59b Abs 4 UG (neu): Die Bestimmung dürfte verfassungswidrig sein. Es bleibt unklar, ob diese Vereinbarung nur einzelnen Studierenden oder allen Studierenden unter Voraussetzung der 100 ECTS-AP angeboten werden soll oder kann. Um welche „Unterstützungsmaßnahmen“ es sich dabei handeln soll, ist zu unbestimmt und aus Sicht des sich abzeichnenden Mehraufwands für das letztlich verpflichtete wissenschaftliche Universitätspersonal, der mit einer massiven Bürokratisierung verbunden wäre, abzulehnen. Der „Anspruch auf Absolvierung bestimmter Lehrveranstaltungen und Prüfungen“ ist missverständlich - dieser Anspruch hängt von der Leistung der Studierenden ab, die entsprechend erbracht werden muss, kann aber nicht vorab vereinbart werden. Was soll beispielsweise unter „Unterstützung beim Verfassen der Bachelorarbeit“, worauf die Erläuterungen (S. 1) hinweisen, verstanden werden? Dass solche Studierende vorrangig in Lehrveranstaltungen, die einer Beschränkung der Zahl der Teilnehmenden unterworfen sind, aufzunehmen sind, ist nicht ohne Weiteres sachlich rechtfertigbar. Dass Studierende zur Absolvierung „bestimmter“ Lehrveranstaltungen und Prüfungen verpflichtet werden können, ist ebenfalls unsachlich, zumal es viele Gründe geben kann, warum Studierende dies unverschuldet nicht erreichen können. Auch die zu verhängenden „Sanktionen“ sind in ihrer Reichweite diffus und in Bezug auf ihre Effektivität zweifelhaft. Hinzu kommt, dass die Unterstützungsleistungen der Universitäten für bestimmte prüfungsinaktive Studierende mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden sind, das gewünschte Ergebnis, nämlich die Prüfungsinaktivität zu überwinden, aber nicht sicherstellen zu können scheinen. So fehlen effektive Sanktionen, wenn die Vereinbarung über Studienleistungen nicht eingehalten wird.
- § 98 Abs 2 UG (neu): Dass weitere Personen, die sich nicht beworben haben, „bis zur Erstellung des Besetzungsvorschlags“ als KandidatInnen einbezogen werden können,

schafft eine unsachliche Privilegierung und ist daher verfassungswidrig. Es ist nicht einsichtig, warum diese Personen, anders als alle regulären Bewerber, keinen Gutachten oder Hearings unterliegen und trotzdem berücksichtigt werden sollen. Eine Zuständigkeit des/der - im Regelfall weder fachkundigen noch mit dem bisherigen Verfahren näher befassten - Rektors/Rektorin erscheint diesbezüglich noch weniger gerechtfertigt.

- § 98 Abs 4a UG (neu): Diese Bestimmung sollte ersatzlos gestrichen werden. Sie schafft keine Transparenz (so aber die Erläuterungen, S. 25), sondern unnötigen bürokratischen Aufwand und ist verfassungswidrig. Dies liegt schon an der offenkundigen Verletzung des aus dem Gleichheitssatz der Bundesverfassung ableitbaren Sachlichkeitsgebots: Berufungsverfahren sind von einer fachkundigen Berufungskommission zu führen, die weder einer Aufsicht (abseits der Diskriminierungskontrolle des AKG) noch fachlichen Unterstützung (außer durch die Fachgutachten) durch irgendeine (schon gar nicht mehrere) externe Person bedürfen. Völlig ungeeignet erscheint dafür eine „Person aus der Universitätsverwaltung“, die keinerlei Fachnähe zu einem derartigen Verfahren aufweist. Was die UniversitätsprofessorInnen angeht, sind diese ohnehin in der Berufungskommission und als GutachterInnen tätig, sodass die Mitwirkung weiterer externer UniversitätsprofessorInnen überflüssig ist. Die aus den verfassungsrechtlichen Garantien demokratischer Partizipation in universitären Kernbereichen (dazu bereits oben) ableitbare Zuständigkeit der weisungsfreien Berufungskommissionen gem Art 81c Abs 1 letzter Satz B-VG ist mit einer weitergehenden Kontrollfunktion durch kommissionsexterne Personen ohnehin unvereinbar.
- § 98 Abs 5 UG (neu): Die Fristsetzung ist zu streichen. Berufungskommissionen werden im Regelfall ohnehin schnellstmöglich arbeiten, es kann aber sachliche Gründe dafür geben, dass die Überprüfung erst später stattfindet (Schwierigkeit der Terminfindung bei größeren Kommissionen etc).
- § 98 Abs 6 UG (neu): Die neue Bestimmung ist ersatzlos zu streichen. Allfällige Diskriminierungen bei der Auswahl der Bewerbungen sind ohnehin vom AKG aufzugreifen. Darüber hinaus ist der/die Rektor/Rektorin nicht Aufsichtsbehörde über eine weisungsfreie Senatskommission (Art 81c Abs 1 letzter Satz UG) und im Regelfall auch nicht fachkundig.
- § 98 Abs 7/Abs 8 UG (neu): Die Fristsetzung ist zu streichen. Berufungskommissionen werden im Regelfall ohnehin schnellstmöglich arbeiten, es kann aber sachliche Gründe dafür geben, dass die Überprüfung erst später stattfindet, die auch nicht im Verantwortungsbereich der Kommission liegen (Schwierigkeit der Terminfindung bei größeren Kommissionen, Verzögerung bei GutachterInnen, Protokollfristen etc). Die subsidiäre Auswahlbefugnis des/der - im Regelfall weder fachkundigen noch mit dem Verfahren näher befassten - Rektors/Rektorin ist unsachlich und verletzt die demokratische Partizipationsbefugnis der Universitätsangehörigen in einem Kernbereich universitärer Tätigkeit in verfassungswidriger Weise.
- § 107 Abs 1 UG (neu): Dass Ausschreibungen offenlassen sollen, welcher Gruppe des wissenschaftlichen Personals eine Stelle zugeordnet sein soll, ist offenkundig diskriminierend und willkürlich. Auch für BewerberInnen ist unter solchen Voraussetzungen völlig unklar, ob sie sich für eine Stelle bewerben sollen oder nicht.

2. Mit unverhältnismäßigem Bürokratieaufwand und Defiziten im Management verbundene Bestimmungen des Entwurfs

- § 21 Abs 6 Z 3 UG (neu): Die - entgegen den Erläuterungen (S. 6) an keine näheren Bestimmungen geknüpfte - Begründungspflicht für Vorschläge von Mitgliedern des Universitätsrats erscheint zahn- und in Bezug auf die vom Senat zu wählenden Mitglieder sinnlos. Warum soll der Senat Vorschläge für die von ihm zu wählenden Mitglieder begründen, wenn er sie ohnehin selbst vorschlägt und wählt? Wem gegenüber soll dadurch Rechenschaft gelegt werden? Wenn die Bestellung von Mitgliedern der Universitätsräte durch die Bundesregierung an strengere Qualifikationskriterien geknüpft werden soll, sind diese transparent im Gesetz zusätzlich zu den bisherigen Kriterien zu erwähnen und nicht in einem parallel angelegten „internen Kriterienkatalog“ zu führen (Erläuterungen, S. 6).
- § 23a UG (neu): Die Einrichtung der Findungskommission sollte ersatzlos gestrichen werden. Dadurch, dass der Senat ohnehin von ihrem Vorschlag abweichen darf, handelt es sich dabei um eine überflüssige bürokratische Erschwerung des Bestellungsverfahrens des/der Rektors/Rektorin. Die Kommission mit weiteren Mitgliedern aus Senat und Universitätsrat anzureichern, erleichtert die Arbeit der Findungskommission nicht, sondern ist vielmehr geeignet, inneruniversitäre Konflikte auszulösen, wer zu diesen zusätzlichen Mitgliedern gehören soll. Sicherzustellen wäre im Falle der geplanten Neuregelung überdies, dass das zu kooptierende Mitglied selbst ein Mitglied des Senats oder Universitätsrats sein muss.
- § 59 Abs 5 UG (neu): Der Nachweis von facheinschlägigen Kenntnissen der Studierenden als Mitglieder von Kollegialorganen des Senats führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und ist unter Umständen unsachlich. Probleme ergeben sich auch bei der Einrichtung von neuen Studien, da Studierende keine facheinschlägigen Kompetenzen erwerben können, wenn das Studium an der Universität noch nicht angeboten wird. Ein weiteres Problem ergibt sich bei nicht konstituierten Organen von Studierenden. Die Aufgaben von Studienvertretungen, die nicht gewählt werden konnten, übernimmt das in der Satzung der ÖH genannte darüberstehende Organ (Fakultätsvertretung). Diese wären dann kaum mehr in der Lage, die gesetzlichen Aufgaben der Studienvertretung wahrzunehmen.
- § 76a UG (neu): Auf Grund der enormen „Schwindelanfälligkeit“ bei elektronischen Prüfungen ist Näheres in Bezug auf die Sanktionen im Fall nachträglichen Bekanntwerdens unerlaubter Hilfsmittel (Anwendbarkeit von § 73 Abs 1 Z 2 UG und § 19 Abs 2a UG? Weitere Sanktionen durch Satzung?) und sonstige Voraussetzungen einer Präsenzprüfung gleichwertigen Prüfungssituation durch das Gesetz selbst festzulegen. Wie die derzeitige coronabedingte Praxis zeigt, sind elektronische Lehre und Prüfungen gerade keine „gleichwertige Alternative zur Präsenzlehre und Präsenzprüfungen“ (Erläuterungen S. 2, 21), sondern sollten bloß subsidiäre Anwendung finden. Dafür bedarf es bestimmter Voraussetzungen und Kriterien, die dafür jedenfalls erfüllt werden müssen und auch nicht ausschließlich der Regelung durch die Satzungen überlassen werden sollten.

Wie das Prüfungsprotokoll bei schriftlichen elektronischen Prüfungen zu führen sein soll, ist unklar. Auf den hoheitlichen Charakter von Prüfungen und das Risiko der Prüfenden hinsichtlich strafrechtlicher Vorwürfe, die bis zum Amtsmissbrauch reichen könnten, ist hinzuweisen.

Unzulässig erscheint der Hinweis in den Erläuterungen (S. 22), dass schriftliche Prüfungen „beispielsweise durch stichprobenartige mündliche Nachfragen zum Prüfungsinhalt validiert“ werden können. Abgesehen davon, dass schriftliche Prüfungen nicht einfach mit mündlichen Prüfungen vermischt werden können, reichen bloße Stichproben nicht hin, um „Schwindeln“ strukturell zu verhindern.

- § 78 Abs 4 UG (neu): Die Anerkennung beruflicher und außerberuflicher Qualifikationen erscheint problematisch, wenn dabei das fachliche Niveau nicht berücksichtigt wird. Es handelt sich zwar um eine Kann-Bestimmung, die die Universitäten nicht implementieren müssen, doch besteht die Gefahr, dass ein Wettbewerb entsteht, welche Universität am meisten anerkennt. Ein solcher Wettbewerb würde dem hohen Qualitätsanspruch der universitären Bildung schaden. Sofern eine sachliche Rechtfertigung etwa bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen besteht (möglicherweise bei den Kunstuniversitäten), sollte dies differenziert ermöglicht werden.
- § 98 Abs 5 UG (neu): Diese Bestimmung sollte um die Möglichkeit ergänzt werden, dass Berufungskommissionen eine Vorauswahl der BewerberInnen nach ihrer Eignung treffen dürfen, sodass GutachterInnen nur noch auf besonders geeignete Bewerber/Bewerberinnen im Sinne einer Shortlist eingehen müssen. Dies würde im Fall von Massenbewerbungen erleichtern, überhaupt Personen zu finden, die zur Erstellung eines Gutachtens bereit sind.

3. Mit Einschränkungen des freien Hochschulzugangs verbundene Bestimmungen des Entwurfs

- § 61 UG (neu): Die derzeit geltende Nachfrist bei der Zulassung sollte beibehalten werden, um Studierenden einen erleichterten Zugang zu einem Studium zu ermöglichen. Durch den Entfall der Nachfrist würde auch die internationale Mobilität erschwert, da die Semester, Fristen und Abschlussmodalitäten an unterschiedlichen Universitäten unterschiedlich gehandhabt werden. Um die damit verbundenen negativen Folgen abzufedern, müssten in der Satzung entsprechende Ausnahmen vorgesehen werden.
- § 66 Abs 4 UG (neu): Die derzeit bestehende Möglichkeit einer neuerlichen Zulassung zu einem bestimmten Studium nach negativer STEOP frühestens für das drittfolgende Semester sollte beibehalten werden. Zumindest die Möglichkeit eines einmaligen Antrags sollte vorgesehen werden.
- § 67 Abs 1 Z 5 UG (neu): Bei der Beurlaubung sollte die Möglichkeit, weitere Gründe in der Satzung festzulegen, beibehalten und nicht gestrichen werden.
- § 76 Abs 3 UG (neu): Die Reduktion der verpflichtenden Prüfungstermine von drei auf zwei pro Semester sollte nicht erfolgen. Weniger Prüfungstermine pro Semester bergen die Gefahr, die Prüfungsaktivität zu senken.

4. „Kettenvertragsregelung“ ohne ausreichende Lösung prekärer Beschäftigungsverhältnisse an Universitäten

- § 109 UG (neu): Die aufgrund notwendiger Anpassungen an die unionsrechtlichen Vorgaben geänderte „Kettenvertragsregelung“ ist einerseits nicht ausreichend, um die universitären Erfordernisse im Rahmen von Drittmittelprojekten und externer Lehre zu erfüllen, und vermag andererseits prekäre Beschäftigungsverhältnisse an den Universitäten nicht zu vermeiden. Angedacht werden sollte eine zusätzliche Regelung, die anschließend an eine befristete Beschäftigung eine unbefristete Einstellung mit Kündigung bei Beendigung des Drittmittelprojekts oder bei Wegfall der externen Lehre normiert.

5. Legistisch mangelhafte Bestimmungen des Entwurfs

- § 14 Abs 2a UG (neu): Sollte es sich bei der „Evaluierung der Lehre“ um die personenbezogene Evaluierung gem § 14 Abs 7 UG handeln, ist darauf hinzuweisen, dass LehrveranstaltungsleiterInnen nicht für die Verteilung der ECTS-AP in Curricula und für die jeweiligen Lehrveranstaltungen verantwortlich sind. Ihre Evaluierung darf daher auch nicht von diesen Parametern abhängig gemacht werden. Ansonsten wäre klarzustellen, wie die „Evaluierung der Lehre“ durchgeführt wird, wer oder was evaluiert wird und welchen verantwortungs- und zuständigkeitsrechtlichen Zusammenhang dies zur Verteilung von ECTS-AP in Curricula und für die jeweiligen Lehrveranstaltungen hat. Wenn es bei der neuen Regelung nur um die Evaluierung von Curricula geht, sollte dies klargestellt werden.
- § 20 Abs 3a UG (neu): Die Nutzung digitaler Technologien für eine Sitzung sollte nur in sachlich begründeten Fällen durch den Vorsitzenden des Kollegialorgans beschlossen werden können oder andernfalls einer Abstimmung des Kollegialorgans unterliegen. Die in den Erläuterungen (S. 4) geforderten „Rahmenbedingungen“ fehlen, abseits der Anwesenheitsregelung, im Entwurfstext. Für Wahlen oder sonstige geheime Abstimmungen empfiehlt sich dieser Sitzungsmodus beispielsweise nicht.
- § 20c UG (neu): Warum benötigt es eine interuniversitäre Organisationseinheit für „Kooperationen in der Verwaltung“? Ein arbeitsrechtlicher Schutz für Universitätsangehörige, die einer interuniversitären Organisationseinheit zugeteilt werden, sollte vorgesehen werden.
- § 21 Abs 1 Z 13 UG (neu): Das eine unverzügliche Berichtspflicht des Universitätsrats auslösende „Vorliegen von für die strategische Ausrichtung der jeweiligen Universität wesentlichen Entwicklungen“ ist einerseits zu unbestimmt formuliert, andererseits stellt sich die Frage, was - angesichts der Autonomie der Universitäten - die Reaktion des Ministers auf einen solchen Bericht und daher Sinn dieser Bestimmung sein soll. Dass „Fragen und Probleme im Rahmen der Wahl der Rektorin oder des Rektors“ (Erläuterungen, S. 6) die Universitätsleitung gravierend beeinträchtigen, ist überschießend formuliert, zumal es ja erst um die Wahl der künftigen Universitätsleitung geht.
- § 51 Abs 1 Z 35 und 36 UG (neu): Beide Legaldefinitionen sind zu überarbeiten. Eine bloße Gleichheit der „Kernfächer“ rechtfertigt nicht, von einem fachgleichen Studium zu sprechen. In Bezug auf was sollen gleiche Lernergebnisse vermittelt werden (andere

Fächer als „Kernfächer“)? Was sind „gleiche Fach(bereich)e“? Kann von einer völligen Identität von „Kernfächern“ und „Lernergebnissen“ überhaupt je ausgegangen werden?

- § 58 Abs 12 (neu): Die Ausweisung der Kernfächer in den Curricula erfordert eine Änderung aller Curricula an den Universitäten. Für diese Änderung sollte eine Übergangsfrist vorgesehen werden.
 - § 76 Abs 2-4 UG (neu): Was ist mit der „Form“ einer Lehrveranstaltung gemeint? Wie sollen Lehrveranstaltungsleiter Termine für „Prüfungen“ festlegen, die vom studienrechtlichen Organ festzulegen sind? Wie kann das Rektorat zwingende Gründe für eine Änderung feststellen? Welche sind dies? Die Gründe sind im Gesetz anzuführen (nicht nur in den Erläuterungen, S. 21).
 - § 98 Abs 14 UG (neu): Die Bestimmung („können anrufen“) schafft neue rechtliche Unklarheiten. Aus welchem Grund können (alle oder übergangene) BewerberInnen die ordentlichen Gerichte anrufen? Sind dafür subjektive Rechte Voraussetzung? Eine rein zuständigkeitsrechtliche Regelung sollte anders formuliert sein (etwa: „Die ordentlichen Gerichte sind zuständig, ...“). Dass die gerichtliche Kontrolle dabei „sehr zurückhaltend“ auszuüben sei, ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht jedenfalls problematisch (Erläuterungen, S. 25)?
 - § 99a Abs 2 UG (neu): Angesichts der bereits bedenklich weitgehenden Möglichkeit, ProfessorInnen unter Ausblendung nahezu sämtlicher üblicher Qualitätssicherungsstandards (Berufungskommissionen, GutachterInnen, Wettbewerb) zu berufen, ist die nunmehrige Option, selbst auf eine Befristung mit nachfolgender Qualifikationsprüfung zu verzichten, zu streichen oder aber das Verfahren gem § 99a UG um entsprechende Elemente der Qualitätssicherung zu ergänzen (zB kein Ausschluss des § 98 Abs 1-8 UG, wie derzeit vorgesehen).
-