

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

An das
Präsidium des Nationalrats
über <https://www.parlament.gv.at/PERK/BET/VPBEST/#AbgabeStellungnahme>

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes über das Institute of Digital Sciences Austria
do. GZ. 2023-0753.207 vom 24. November 2023

STELLUNGNAHME der SVK

Danke für die Übermittlung des Entwurfs zum BG über das Institute of Digital Sciences Austria (IDSA), mit dem sich die Konferenz der Senatsvorsitzenden der österreichischen Universitäten (SVK) ausführlich befasst hat.

Die SVK lehnt den vorliegenden Entwurf des Bundesgesetzes in seiner Gesamtheit ab. Wie bereits unseren vorangegangenen Stellungnahmen und Presseaussendungen zu entnehmen ist, sieht die SVK keine Notwendigkeit zur Errichtung eines IDSA als eigenständige Universität sui generis.

Die fachliche Ausrichtung des Instituts in seiner interdisziplinären Verbindung zu medizin-wissenschaftlichen, technischen, naturwissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen, rechtswissenschaftlichen, sozialwissenschaftlichen, geistes- und kulturwissenschaftlichen sowie künstlerischen Fachgebieten ist bereits bestens durch die bestehenden Universitäten abgedeckt. Ein über diesen Rahmen hinausgehender Bedarf kann jedenfalls durch Integration in eine bereits eingerichtete öffentliche Universität bzw. durch interuniversitäre Verbünde (z.B. § 20c UG) ermöglicht werden. Die SVK befürchtet darüber hinaus eine Verlagerung von Expertisen und Ressourcen von Universitäten an das IDSA und spricht sich vehement dagegen aus.

Hinzu kommt, dass gegen den gegenständlichen Entwurf massive verfassungsrechtliche Bedenken bestehen (keine verfassungsrechtliche Grundlage für Satzungsautonomie und Weisungsfreiheit bei gleichzeitigem Ausschluss einer demokratischen Binnenorganisation, vielfach fehlende Determinierung und Gleichheitswidrigkeiten). Dem folgend droht eine Aufhebung zumindest von Teilen des Gesetzes durch den Verfassungsgerichtshof, der etwa gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 2 B-VG angerufen werden könnte. Auch aus diesem Grund sollte auf die Erlassung des Gesetzes verzichtet werden.

Zu einzelnen Punkten des Entwurfs wird ausgeführt:

1) Eine Universität, die keine ist, und doch ...

Maßnahme 1 (Seite 3): Hier wird dem Namen nach eine »Universität« geplant, die zugleich von den (öffentlichen) »Universitäten« im Sinne des UG 2002 unterschieden und institutionell wie rechtlich von diesen ausgeschlossen wird. Paradox ist dann allerdings, dass es in den Erläuterungen wie folgt lautet: »Beim Institute of Digital Sciences Austria wird es sich nicht um eine Universität im Sinne des Universitätsgesetzes 2002 – UG, BGBl. I Nr. 120/2002, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 53/2023 (Abs. 1) handeln. Aus diesem Grund soll die Universität mit dem vorliegenden Bundesgesetz eine eigene, gesonderte Rechtsgrundlage erhalten. Dennoch soll die neue Universität auf Basis der verfassungsrechtlichen Bestimmungen für Universitäten gemäß Art. 81c Abs. 1 B-VG errichtet und dauerhaft betrieben werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die neue Universität auf derselben verfassungsrechtlichen Basis wie die Universitäten gemäß UG beruht und bestimmte, verfassungsrechtlich vorgegebene Rahmenbedingungen auch für diese Universität anzuwenden sind.«

Art. 81c B-VG bezieht sich jedoch nur auf die öffentlichen Universitäten und kann keinesfalls als verfassungsrechtliche Grundlage für diese Sonderkonstruktion einer »Universität« erhalten. Daraus ergibt sich aber eine Fülle an verfassungsrechtlichen Problemen, wie etwa Weisungsfreiheit oder Satzungsautonomie dieser »Universität« vorzusehen, die z.T. wörtlich dem UG nachgebildet sind, ohne jedoch dessen verfassungsrechtliche Absicherung zu haben, während andere Merkmale der Selbstverwaltung (zB demokratische Binnenorganisation, siehe dazu noch unten) gerade nicht übernommen wurden.

Diese Entscheidung für eine Universität, die keine ist und doch eine sein soll, ist weder nachvollziehbar noch scheint dies sinnstiftend den Universitätsbegriff in der (nationalen wie internationalen) Öffentlichkeit verbindlich zu definieren.

Wenn in § 3 (2) die leitenden Grundsätze genannt werden, die an die Freiheit der Wissenschaften, der Künste und der Lehre an Universitäten anknüpfen, so erfährt diese Freiheit im nächsten Punkt gleich seine Korrektur und Einschränkung: Gewährleistet soll nur eine »anwendungsbezogene Universitätsausbildung« sein, mit anderen Worten eine Ausrichtung, die eher dem Profil von Fachhochschulen entspricht, aber der Freiheit der Wissenschaften, Künste und Lehre an den Universitäten widerspricht. Eine »Hochschule für angewandte Forschung« sollte nicht als »Universität« bezeichnet werden. Umso weniger sollte sie, wie seitens des BMBWF auf Medienanfragen hin bestätigt wurde, als mögliches Modell für künftige UG-Reformen dienen.

2) Eine Autonomie, die als Maßstab gesetzt und dann doch vorenthalten wird

Die in Maßnahme 1 (Seite 4) angeblich sichergestellte »Universitätsautonomie«, mit der in Bezug auf Art. 81c Abs. 1 B-VG die Autonomie der Universitäten verbunden sein soll, selbst und weisungsfrei ihre Satzungen zu erlassen, findet sich begrifflich im Gesetzesentwurf nicht mehr, anstelle dessen wird nur mehr auf den Art. 81c B-VG verwiesen. Für diese Autonomie (und das UG 2002 spricht hier auch noch von Selbstverwaltung) scheint es aber naheliegend, dass es die Mitglieder der entsprechenden Universität sind, die wesentlich an der Erlassung der Satzung, der Bestellung des Präsidenten, der Studienangebote, der Prüfungsordnungen, der Curricula etc. beteiligt sind.

Diese Beteiligung und das Mitwirken der Mitglieder der Universität an der Selbstverwaltung als wesentlicher Teil des Autonomiebegriffs ist aber in dem Gesetzesentwurf für das IDSA nicht mehr ausreichend gegeben. Gerade die im UG 2002 definierte Trias aus Rektorat, Senat und Universitätsrat ermöglicht eine Beteiligung aller Mitglieder der Universität an deren Entwicklung und Aufgabenerfüllung. Die neu konzipierte Struktur aus Präsident*in, Kuratorium und Universitätsversammlung und deren personale Zusammenstellung und Aufgabenzuteilung reduziert diese Beteiligung der Mitglieder der Universität auf ein inakzeptables Minimum. Der Universitätsversammlung, die das Pendant des Senats nach UG 2002 darstellen sollte, wird hier jeglicher Mitwirkung entzogen. Vielmehr wird die gesamte Entscheidung über die Studien, Bestellung der*des Präsident*in*, Prüfungsordnungen, Curricula, strategische Weiterentwicklung von Lehre und Forschung etc. wesentlich an extern zu berufene Mitglieder des Kuratoriums ausgelagert. Wenn von 7 geplanten Mitgliedern des Kuratoriums nur 3 von der Universitätsversammlung aus dem Stammpersonal bestellt werden, dann wird die Universität und deren Entwicklung zu mehr als der Hälfte von externen Mitgliedern bestimmt, außerdem ist der Universitätsversammlung die Bestellung von Mitgliedern in das Kuratorium überhaupt entzogen.

3) Ein allumfassender fachlicher Wirkungsbereich ohne jegliche fachliche Expertise

§ 2 (1) des Entwurfs dieser Universität, die anders als alle anderen Universitäten sein soll, definiert den fachlichen Wirkungsbereich, der sich allein der »Digitalisierung und der digitalen Transformation« widmen soll und dies in einer »angestrebten Interdisziplinarität« und »Interaktion insbesondere medizinwissenschaftlicher, technischer, naturwissenschaftlicher, wirtschaftswissenschaftlicher, rechtswissenschaftlicher, sozialwissenschaftlicher, geistes- und kulturwissenschaftlicher sowie künstlerischer Disziplinen«. Wie diese »Universität« in ihren Bachelor-, Master- und Doktoratsstudien nur den geringsten wissenschaftlichen oder künstlerischen Ansatz der je verschiedenen Disziplinen lehren und dann zugleich deren interdisziplinäre Vernetzung lehren und erforschen will, ohne selbst auf eine einzige Disziplin als fachliche Bezugsgröße zurückgreifen zu können, lässt sich nicht erschließen und scheint jeder Grundlage zu entbehren.

Selbst Inter- und Transdisziplinarität setzen eine Kenntnis von und zugleich einen kritischen Umgang mit Disziplinen voraus. Wie und auf welchem universitären Niveau diese Interdisziplinarität ohne jegliche fachliche Expertise in einer einzigen Disziplin zu Wege gebracht werden soll, bleibt so planlos wie unbeantwortet. Schon die »digitale Transformation« setzt begrifflich voraus, dass etwas »transformiert« werden soll, aber genau das, was »transformiert« werden soll, bleibt in diesem Konstrukt ausgeblendet oder ignoriert.

Ein Institut, das sich im Anschluss an die universitäre fachliche Bildung der interdisziplinären Auseinandersetzung mit den Bedingungen und Auswirkungen oder weiteren Entwicklungen im Horizont digital generierter Wissenskulturen auseinandersetzt, würde die vorhandene Universitätslandschaft im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen sinnvoll ergänzen, aber diese durch eine Universität, die anders als alle anderen Universitäten sein soll, einfach zu ersetzen, entbehrt jeglicher sachlicher wie fachlicher Logik.

4) § 4 (4) und § 5 (1) Sozial verträgliche Studienbeiträge und privatrechtliche Beziehung zu Studierenden: Studienbeiträge auf dem Weg zum Bildungsmarkt

Die Berechtigung zur Einhebung von Studienbeiträgen dadurch zu reglementieren, dass diese »sozial verträglich« sein sollen, ist zu unbestimmt und widerspricht dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip (Art. 18 Abs 1 B-VG). Eine Definition, wie hoch die »soziale Verträglichkeit« sein soll oder darf, ab wann diese zu einem »unzumutbaren Hindernis für den Zugang zur universitären Bildung« wird, fehlt völlig. Vielmehr scheint diese Offenheit zu einer vollkommenen Auslieferung der Universitätsausbildung an die Gesetze des Marktes zu führen. In diesem Sinne muss die Höhe der Studienbeiträge vor dem Hintergrund der Studienplatzfinanzierung durch die öffentliche Hand klar definiert sein und Differenzierungen dürfen nur dann getroffen werden, wenn sie im Sinne des Gleichheitssatzes (Art. 7 B-VG, Art. 2 StGG) sachlich rechtfertigbar sind.

Die Rechtsbeziehung zwischen »Universität« und Studierenden soll privatrechtlicher Natur sein (§ 4 (1)), also auf einem Vertrag beruhen, in dem die Studierenden z.B. zu bestimmten Mindeststudienleistungen verpflichtet bzw. Höchststudiendauern vereinbart werden können. Gesetzliche Grenzen solcher Verpflichtungsinhalte sind nicht vorgegeben; ob sie von Studierenden, die sich ihren Lebensunterhalt selbst verdienen müssen, erfüllt werden können, ist nicht sichergestellt. Die Universität wird realistischere einseitig vorgegebene Standardvertragsbedingungen verwenden. Diese Verträge werden dem Konsumentenschutzgesetz (KSchG) und der strengen höchstgerichtlichen Judikatur zur Kontrolle allgemeiner Geschäftsbedingungen unterliegen. Hier kann sich für etliche Jahre eine erhebliche Rechtsunsicherheit ergeben.

5) § 8 Leitung und innere Organisation (analog und doch ganz anders)

Wenn das Institut eine Universität sein soll, die noch dazu mit allen anderen (nationalen wie internationalen) Universitäten in Hinblick auf die Inter- und Transdisziplinarität fachlich kooperieren soll oder müssen wird, stellt sich die Frage, ob mittel- bis langfristig geplant ist, diese Universität zukünftig in den Kreis der anderen öffentlichen Universitäten in Österreich einzugliedern, um eine durchlässige und gemeinsame Studien- und Forschungslandschaft weiterzuentwickeln. Die erheblichen organisations- und studienrechtlichen Unterschiede schließen eine zukünftige Einbindung dieser Einrichtung in die Universitätslandschaft geradezu aus. In diesem Sinne ist die Abweichung von der Struktur der Leitung, wie sie durch das UG 2002 definiert wird, weder nachvollziehbar noch zukunftsorientiert.

6) § 11 Universitätsversammlung: Ein Leitungsorgan ohne eigene und eigentliche Aufgaben, ein demokratisches Gespenst

Die im Entwurf definierte Universitätsversammlung, die sich bei der Anzahl der Mitglieder noch an den Senaten orientiert, bleibt nur mehr ein Leitungsorgan ohne eigenständige Aufgaben (ausgenommen die Bestellung eines Teils der Mitglieder des Kuratoriums).

Sie darf sich über alle Angelegenheiten informieren (§ 11 (5)), kann aber – anders als ein Universitätsrat nach UG 2002 – im Falle aufgedeckter Missstände niemanden zur Verantwortung ziehen. Sie hat nur eine »beratende Funktion« und auch das nur »auf Ansuchen des zuständigen Organs« (§ 11 (4)).

Gerade jene Mitglieder der Universität, die wesentlich die Lehre und Forschung der Universität prägen und praktizieren, werden aus dem Organ, das für die Entwicklung der Lehre und Forschung maßgeblich zuständig sein soll, ausgeschlossen. Es darf zwar 3 Mitglieder in das 7-köpfige Kuratorium entsenden, bestellt aber auch dort letztlich nicht einmal die Hälfte der Mitglieder. Dazu kommt, dass durch die Einschränkung der wählbaren Mitglieder auf die Personengruppe der Professor*innen und Post-Docs fast der gesamte Mittelbau ausgeschlossen wird. Vor allem für das künstlerische Personal, für das die Möglichkeit ein (künstlerisches) Doktorat zu erwerben, institutionsbedingt nur punktuell gegeben (war und) ist, bedeutet dies eine massive und strukturelle Benachteiligung und Ungleichbehandlung. Damit ist jeglicher Einfluss einer großen Mehrheit der Forschenden, Lehrenden und Studierenden an der Universität auf die Entwicklung der Lehre und Forschung aufgehoben. Dies widerspricht nicht nur dem für öffentliche Universitäten geltenden Grundsatz einer demokratischen Binnenorganisation, sondern erscheint auch fachlich und bildungspolitisch fragwürdig.

Dass die Universitätsversammlung auch bei der Wahl und Bestellung des*der Präsident*in keine Mitwirkungsrechte mehr hat, eröffnet Möglichkeiten einer politischen Einflussnahme und widerspricht der Autonomie und Selbstverwaltung dieser »Universität«. Für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Systems der Wahl einer*eines Rektor*in nach dem UG 2002 hat es der Verfassungsgerichtshof als »entscheidend« erachtet, »dass nur eine Person in diese Funktion berufen werden kann, die der Senat dafür vorschlägt« (VfGH 23.1.2004, G359/02, VfSlg. 17,101/2004 unter 4.1.2.4). Der Senat selbst und alle seine Mitglieder sind dazu bundesverfassungsrechtlich von allen Weisungen wessen auch immer freigestellt. Die seiner Entscheidung zugrundeliegende Beurteilung der Kandidat*innen »ist vom Senat, der als demokratisch legitimates oberstes Universitätsorgan alle Universitätsangehörigen repräsentiert, nach seinem spezifischen Sachverstand vorzunehmen« (VwGH 23.10.2012, 2011/10/0193, VwSlg. 18507 A/2012). Wie der eklatante Unterschied zwischen UG 2002 und dem BG über das IDSA vor dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot Bestand haben sollte, ist unerfindlich.

7) § 10 Das Kuratorium: Vom strategischen Aufsichtsorgan zum Umsetzungsorgan

§ 10 (1) spricht dem Kuratorium »insbesondere die strategische Aufsicht über die Universität« zu – eine Rolle, die im UG 2002 dem Universitätsrat entspricht. Was dann aber als Aufgabenkatalog erwähnt wird, verwechselt oder ersetzt »strategisch« die Aufsicht über die Agenden mit deren Durchführung. In Analogie zum UG 2002 gehen in diesem Konstrukt die Aufgaben des Senats in jene des Universitätsrats über, was dazu führt, dass das Kuratorium sich selbst Aufgaben geben und diese zugleich beaufsichtigen soll. Diese Verbindung von Aufsichts- und zugleich operativen Aufgaben widerspricht in jeglicher Hinsicht den Aufgaben eines Aufsichtsorgans. In der Verknüpfung von Aufsicht und Durchführung verschwindet das eigentlich strategische Momentum. Diese Verknüpfung ist daher in fachlicher und organisationsrechtlicher Hinsicht unhaltbar. Teilweise ergeben sich sogar wiederum verfassungsrechtliche Bedenken, hat doch der Verfassungsgerichtshof zur Zulässigkeit des Kompetenzkreises des Universitätsrats nach UG 2002 besonders hervorgehoben, dass die Zuständigkeiten des Universitätsrats nur »sozusagen die Verantwortung für die ‚Rahmenbedingungen‘ universitären Schaffens betreffen« und Beachtung auch dem Umstand zu schenken sei, »dass der Universitätsrat nicht zur selbständigen Verwaltungsführung berufen ist, sondern nur im Zusammenwirken mit anderen Universitätsorganen überhaupt tätig werden kann«, was besonders in den zahlreichen Genehmigungsvorbehalten deutlich werde, in welchen Fällen der Universitätsrat

»nur etwas akzeptieren [kann], was von anderen Universitätsorganen vorgeschlagen wurde« (siehe abermals VfGH 23.1.2004, G359/02, VfSlg 17,101/2004 unter 4.1.2.4).

Dem Kuratorium, bei dem mehr als die Hälfte der Mitglieder durch externe Personen besetzt wird, soll neben vielen anderen Aufgaben die Einrichtung von Curricula, die Bestellung von Ausschüssen zur Erstellung von Curricula und die Genehmigung der Prüfungsordnung zugesprochen werden. Das bewährte Zusammenwirken von Forschenden, Lehrenden und Studierenden, die gemeinsam die angemessene Expertise für die bis dato und an den Universitäten übliche Entwicklung und Weiterentwicklung der Curricula haben, wird dadurch unmöglich gemacht. Der Hinweis, dass in den Ausschüssen die Teilhabe der Lehrenden und Studierenden sicherzustellen ist, bleibt völlig unbestimmt, ebenso, welche Rechte der Ausschuss überhaupt in Bezug auf die Ausarbeitung von Curricula hat und inwiefern er den Präsidenten und das Kuratorium binden kann (im UG 2002 ist demgegenüber klargestellt, dass die vom Senat eingesetzten Kommissionen in Studienangelegenheiten »entscheidungsbefugt« sind, also kein Curriculum ohne deren Beschluss erlassen werden kann).

Selbst der Person des*der Präsident*in, der*dem in Personalunion ein umfangreiches Aufgabenspektrum zugemutet wird, wird dieses Kuratorium vorangestellt. Was dem*der Präsident*in vorbehalten bleibt, ist, dem Kuratorium Vorschläge zu unterbreiten. Auch hier wird die Verwechslung oder »strategische« Ersetzung der »Aufsicht« durch die Durchführung offensichtlich. Diese Akkumulation von Aufgaben und Aufsicht ist abzulehnen.

8) § 9 Präsident*in: Vom Leitungsorgan zum Exekutivorgan

Warum das gesamte Rektorat als Leitungsorgan durch eine*n Präsident*in ersetzt werden soll, dem*der nun in Personalunion alle Aufgaben obliegen, die bis dato und wie an Universitäten üblich durch geteilte Aufgabenbereiche und je spezifische Expertisen erfüllt werden, entzieht sich jeglicher Nachvollziehbarkeit. Die Bestellung der*des Präsident*in durch das Kuratorium ohne jegliche Mitwirkung der Universitätsversammlung ist strikt abzulehnen. Die Gestaltung der ohnehin auf ein Minimum reduzierten Zusammenarbeit »mit« dem Haus bleibt offen. »Strategisch« wird mit diesem Entwurf eine Legitimationskrise strukturell implementiert. Dieses Organ, das die Universität leiten und nach außen vertreten soll, bleibt in jeder Hinsicht von dem Kuratorium, dem es Vorschläge machen darf, abhängig. Statt die Universität zu leiten, wird es weitgehend zu einem Exekutivorgan des Kuratoriums.

9) § 22 Das Personal und das ungleiche Personal: Qualifikationskriterien und Gleichstellungsfragen inklusive Frauenförderung

Die Einteilung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals in Stammpersonal (Abs. 2 Ziff. 1) und Lehr- und Forschungspersonal (Abs. 2 Ziff. 2) scheint eine nicht zu rechtfertigende Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten gegenüber Vollzeitbeschäftigten zu beinhalten und begegnet daher begründeten unionsrechtlichen Bedenken.

Im Übrigen bleibt unklar, was unter der in § 22 (2) lit. b angesprochenen »Post-Doc-Qualifikation« zu verstehen sein soll. Die Bestimmung hat eminente Bedeutung dafür, wer in das Kuratorium entsandt werden kann. Sollten Personen mit Doktorat gemeint sein, sollte dies klarer ausgedrückt werden. Sollten – was möglicherweise näher liegt – Personen mit

einer darüber hinausgehenden Qualifikation gemeint sein, ist anzumerken, dass das IDSA seinen wissenschaftlichen Mitarbeiter*innen als Qualifikation weder eine Habilitation noch die Erfüllung einer sonstigen Qualifizierungsvereinbarung anbieten kann, da eine Bestimmung wie § 99 (5) UG fehlt und der Kollektivvertrag nicht zur Anwendung kommen soll. Vielmehr sollen für die Durchführung allfälliger Habilitationsverfahren offenbar Ressourcen der öffentlichen Universitäten nach UG 2002 in Anspruch genommen werden.

Darüber hinaus fehlen in § 22 (4) konkrete Vorgaben zur Berufung von Professor*innen. Dies ist insofern als problematisch anzusehen, als transparente und allgemeingültige Verfahren zur Qualitätssicherung der Personalaufnahmeverfahren notwendig sind.

§ 3 (3) Die Schaffung eines weisungsfreien Organs für die Themen Frauenförderung und Gleichstellung der Geschlechter schränkt die inhaltliche Zuständigkeit gegenüber dem Bundes-Gleichbehandlungsgesetz ein. Zusätzlich fehlt eine Beschreibung der Rechte, Pflichten, institutionellen Verankerung und Prozesse dieses Organs. Weiters umfasst das IDSA-Bundesgesetz kein Organ analog zur Schiedskommission nach § 43 Universitätsgesetz 2002.

Insgesamt durchzieht den Gesetzesentwurf dieser neuen »Universität« eine Tendenz zum Autoritären und zu einer Wiederbelebung der politischen Kontrolle, die diametral zu einer demokratischen Universitätslandschaft im europäischen Verständnis steht. Eine Entwicklung in diese Richtung wird von der SVK entschieden abgelehnt.

Der Sprecher der SVK



Stefan Krammer

im Namen des Vorsitzteams

Edith Gößnitzer
Judith Lechner
Christian Mitterer
Andreas Spiegl

und der gesamten SVK