

STELLUNGNAHME

Zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Institute of Digital Sciences Austria GZ 2023-0.753.207

29. Dezember 2023

Grundsätzliche Erwägungen

Die Österreichische Universitätenkonferenz (uniko) nimmt zum vorliegenden Gesetzesentwurf Stellung, mit dem eine dauerhafte Rechtsgrundlage für den Betrieb des Institute of Digital Sciences Austria – IDSA als öffentliche Universität geschaffen werden soll. Dies ist über den unmittelbaren Anlassfall der Errichtung des IDSA hinaus relevant und bedarf einer systemhaften Betrachtung, da es laut BMBWF ein „Vorbild für künftige Entwicklungen im gesamten Universitätssektor sein [soll]“.¹

Mit Blick auf den vorliegenden Begutachtungsentwurf stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es sich bei dieser Neugründung überhaupt um eine Universität im internationalen Verständnis dieses Begriffs handelt. Die geplanten Regelungen betreffend das Verhältnis der Einrichtung zu ihren Studierenden, die Organisationsform und insbesondere die (fehlende) akademische Selbstverwaltung lassen darauf schließen, dass hier ein als „Universität“ bezeichnetes Unternehmen errichtet werden soll, welches aus staatlichen Mitteln finanziert und mit dem Recht zur Verleihung staatlich anerkannter akademischer Grade ausgestattet werden soll.

Ist es hingegen die Intention des Gesetzgebers, eine neue Universität zu gründen, was unter anderem § 3 des vorliegenden Gesetzesentwurfs nahelegt, so müssen sich die geplanten gesetzlichen Regelungen an einem Universitätsverständnis orientieren, wie es staatlichen und

¹ Salzburger Nachrichten, 29. Nov. 2023, S. 14

STELLUNGNAHME

privaten Hochschuleinrichtungen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene zugrunde liegt und auch in den Regelungen der österreichischen Bundesverfassung zum Ausdruck kommt.

Aus Sicht der uniko sind die Voraussetzungen dafür mit dem vorliegenden Entwurf nicht erfüllt, wie im Folgenden noch näher auszuführen sein wird.

Studierende und Studienrecht

Studienbeiträge

Der Entwurf sieht in § 4 Abs. 4 vor, das IDSA zu berechtigen, Studienbeiträge einzuheben. „Diese Beiträge müssen sozial verträglich gestaltet sein und dürfen kein unzumutbares Hindernis für den Zugang zur universitären Bildung darstellen.“

Die uniko weist darauf hin, dass eine vergleichbare Regelung für die Universitäten gemäß UG (im Dezember 2012 vom Parlament für das Wintersemester 2012/2013 beschlossen) bereits vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben wurde.² In dessen Erkenntnis vom 29. Juni 2013 heißt es:

„Die Entscheidung, ob Studienbeiträge eingehoben werden, hat wegen Art81c Abs1 B-VG und Art18 B-VG im Hinblick auf die (Finanzierungs-)Verantwortung des Staates für öffentliche Universitäten also der Gesetzgeber zu treffen. Dieser ist damit auch verpflichtet, die gesetzliche Grundlage der Einhebung von Studienbeiträgen an Universitäten so auszugestalten, dass sie insgesamt den Anforderungen des Art18 B-VG im Hinblick auf ihre Determinierung Rechnung trägt (siehe VfSlg 19448/2011) und den Vorgaben des Gleichheitsgrundsatzes entspricht. Dies schließt auch ein, dass der Gesetzgeber einen, den genannten Anforderungen des Art18 B-VG und des Gleichheitsgrundsatzes entsprechenden Rahmen festlegt, innerhalb dessen die öffentlichen Universitäten Studienbeiträge festsetzen können.“

Beim IDSA soll es sich zweifellos um eine öffentliche Universität handeln. **Eine Ungleichbehandlung dergestalt, dass das IDSA autonom über die Höhe von Studienbeiträgen entscheiden kann, während dies den UG-Universitäten nicht möglich ist, erscheint vor diesem Hintergrund klar verfassungswidrig.**

Studienrecht

Die Rechtsbeziehungen zwischen dem IDSA und seinen Studierenden sollen laut Entwurf privatrechtlicher Natur sein. Das Studienrecht unterscheidet sich damit wesentlich von jenem der Universitäten gemäß UG. Diese Änderung ist von Relevanz für das gesamte Universitätssystem, zumal in den Erläuterungen zu § 5 dazu ausgeführt wird: „Mit der Gründung einer neuen Universität ist die Chance verbunden, neue Rahmenbedingungen für Lehre und

²

https://www.ris.bka.gv.at/VfghEntscheidung.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_20130629_13G0003_5_00&IncludeSelf=True

abgerufen am 21. 12. 2023

STELLUNGNAHME

Studium zu erproben. Diese Chance soll beim Institute of Digital Sciences im Studienbereich ergriffen werden.“

Ein privatrechtliches Verhältnis zwischen Studierenden und öffentlicher Universität stellt eine fundamentale Änderung des Status der Studierenden dar, es legt ein **Verständnis von öffentlicher Universität als Dienstleistungseinrichtung und von Studierenden als zahlenden Kund:innen für Bildungsangebote zugrunde, das von der uniko nicht geteilt wird**. Der im UG definierte Grundsatz des „gemeinsamen Wirken[s] von Lehrenden und Studierenden“ (§ 1 UG) darf nicht zugunsten einer ökonomisierten Beziehung aufgegeben werden.

Die Erläuterungen führen dazu aus, dass „damit im Bereich des Studienrechts neue Wege beschritten [werden], die nach dem Vorbild der Fachhochschulen offener und projektorientierter sein können“. Worin die „Offenheit und Projektorientierung“ konkret bestehen soll, ist nicht nachvollziehbar, ebensowenig erschließt sich, worin hier konkret die Defizite bei den Universitäten nach UG bestünden. Gerade Offenheit als das Zusammenwirken unterschiedlicher Ansätze zeichnet Universitäten aus, die sich in ihrer Tätigkeit nicht auf unternehmerische Zielsetzungen und Effizienzkriterien verengen lassen.

Mit der Herauslösung aus der öffentlichen Verwaltung steht den Studierenden in Streitfällen ausschließlich der Weg einer Klärung vor ordentlichen Gerichten zur Verfügung. Dies ist allerdings ein Weg, der aufgrund von Dauer und Kosten nur von einer finanziell privilegierten Gruppe von Studierende überhaupt beschritten werden kann. Dass es daher, wie in den Erläuterungen mit Verweis auf die Fachhochschulen hervorgehoben, zu wenig Anlassfällen kommt, ist kaum verwunderlich.³ **Eine derartige Verlagerung in das Privatrecht und eine Überwälzung der Lasten auf die Studierenden widersprechen der hoheitlichen Aufgabe des Staates, den Betroffenen angemessene Rechtsverfolgung zu ermöglichen.**

Qualitätssicherung

Im Gegensatz zu den Einrichtungen der anderen Hochschulsektoren sind die **Qualitätssicherungsverfahren für das IDSA nicht im HS-QSG geregelt**. Intention des Gesetzgebers bei der Errichtung des HS-QSG war die Schaffung vergleichbarer Verfahren und die Festlegung gemeinsamer Prüfbereiche für die Qualitätssicherung, die sektorenübergreifend zur Anwendung kommen. Es erschließt sich daher nicht, warum das IDSA aus diesem System ausgenommen werden sollte.

³ Zur Komplexität der Problematik von Ausbildungsverträgen siehe auch https://hochschulombudsstelle.at/wp-content/uploads/2023/08/analyse_der_fh-ausbildungsvertraege_2017_18-final-dok.pdf abgerufen am 21. 12. 2023

STELLUNGNAHME

§ 6 Abs. 1 spricht von Qualitätssicherungsverfahren, denen sich das IDSA in regelmäßigen Abständen zu unterziehen hat und die nach internationalen Standards von einer anerkannten Agentur durchzuführen sind. Im Gegensatz zu den anderen Hochschulsektoren sind weder die Art des Verfahrens (z.B. Audit) noch dessen Gültigkeitsdauer, noch mögliche Konsequenzen verbindlich festgelegt. Unklar in diesem Kontext ist das Erfordernis in § 6 Abs. 3, demgemäß das IDSA seine Tätigkeiten „im Abstand von fünf Jahren extern zu evaluieren“ hat. Dieser Evaluierungsbericht ist von der Universität zu erstellen und – wie sich aus § 10 Abs. 1 Z 14 ergibt – vom Kuratorium zu genehmigen. Mit dieser Evaluierung kann jedenfalls kein externes Verfahren nach internationalen Standards im Sinne von Abs. 1 gemeint sein, da in einem solchen die Berichte nicht durch Gremien der Universität, sondern durch eine unabhängige externe Agentur erstellt und verantwortet werden.

Leitung und innere Organisation

Die **Präsident:in** ist das einzige interne Leitungsorgan der Universität, das sämtliche Entscheidungskompetenzen und Aufgaben, die nicht dem Kuratorium zugeordnet sind, wahrzunehmen hat. **Diese in einer Person konzentrierte Machtfülle erscheint relativ zur Konstruktion im UG (Rektorat) und zu internationalen universitären Usancen problematisch.**

Das **Kuratorium** wird in den Erläuterungen als „externes Aufsichtsorgan“ bezeichnet, in § 10 wird normiert, dass es die „strategische Aufsicht über die Universität“ ausübt. In der konkreten Aufzählung der Aufgaben finden sich allerdings Tätigkeiten, die nicht in die externe oder strategische Aufsicht fallen. Dazu zählen zum Beispiel die Erlassung von Curricula (Z 8), die Einrichtung und Auflassung von Studien und Universitätslehrgängen (Z 6), die Bestellung von Ausschüssen zur Erstellung der Curricula (Z 11) oder die strategische Weiterentwicklung von Lehre, Forschung und Internationalisierung zur Sicherstellung kompetenz- und zukunftsorientierter Studien (Z 10). **Diese Aufgaben berühren unmittelbar die akademische Freiheit von Lehre und Forschung, müssen von Organen der akademischen Selbstverwaltung wahrgenommen werden und sind keinesfalls einem externen Aufsichtsorgan zu übertragen. Die Regelung steht daher unseres Erachtens im Konflikt mit Art. 81c Abs. 1 B-VG.**

Hinzu kommt, dass die Zusammensetzung der Mitglieder des Kuratoriums nicht geeignet ist, diese Aufgaben überhaupt wahrnehmen zu können: Nur vier von sieben Mitgliedern müssen Wissenschaftler:innen/Künstler:innen sein, drei weitere Mitglieder müssen „in verantwortungsvollen Positionen in der Gesellschaft [...] tätig sein oder gewesen sein“. Abgesehen von der Unschärfe dieser Definition an sich ist nicht davon auszugehen, dass Personen ohne einschlägiges wissenschaftliches Kompetenzprofil sachgerechte Entscheidungen in Angelegenheiten von Studium, Lehre und Forschung treffen können. Dass das Kuratorium schon mit vier Mitgliedern und einfacher Mehrheit beschlussfähig ist, verschärft diese Situation

STELLUNGNAHME

noch derart, dass gegebenenfalls drei Mitglieder ohne akademischen Hintergrund über die Erlassung von Curricula entscheiden könnten.

Die Aufgaben der **Universitätsversammlung** hingegen sind extrem eingeschränkt. Außer der Entsendung von drei Mitgliedern in das Kuratorium kommt diesem Gremium **keinerlei Mitwirkung im Rahmen der akademischen Selbstverwaltung** zu, was de facto einer Abschaffung der Idee des Senates gleichkommt. Hier verschwindet ersatzlos und ohne Begründung ein konstitutives Element der universitären autonomen Selbstverwaltung – ein Vorgehen ohne Beispiel. Auch die oft als Referenz herangezogenen US-amerikanischen privaten Spitzenuniversitäten bieten kein Vorbild für dieses Vorgehen: Selbst wenn sich Institutionen über private Stiftungsmittel und astronomisch hohe Studiengebühren finanzieren, stellen sie in ihren internen Regelungen akademische Mitbestimmung in Angelegenheiten der Lehre und Forschung sicher.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass das IDSA angesichts dieser Gestaltung der Organisationsstrukturen auch die Erfüllung der Akkreditierungskriterien für österreichische Privathochschulen nach PrivHG verfehlt.⁴

Aufgrund des oben Ausgeführten ist jedenfalls zu prüfen, ob diese Form der Leitung und inneren Organisation der Einrichtung dem Artikel 81c B-VG entsprechen. „Eine akademische Lehre oder wissenschaftliche Forschung ist nur dann „frei“, wenn die Träger der Lehre und Forschung an denjenigen Entscheidungsprozessen der autonomen Universität in angemessener Weise beteiligt sind, die sich auf die akademische Lehre, die wissenschaftliche Forschung und die Erschließung der Künste beziehen bzw. sie maßgeblich beeinflussen.“⁵ **Der vorliegende Entwurf ermöglicht aus Sicht der uniko kein angemessenes „Partizipationsniveau“⁶, das durch den Gesetzgeber zu wahren ist.**

⁴ Die Privathochschul-Akkreditierungsverordnung 2021 sieht u.a. vor: „Die Mitwirkungsrechte der akademischen Selbstverwaltung in allen akademischen Belangen. Hierzu zählen mindestens die inhaltliche Gestaltung von Forschung und Lehre sowie die Mitwirkung bei der Bestellung der Organe der Privathochschule und den Auswahl- und Berufungsverfahren. (§ 15 Abs. 3 Z 1a) Die Zusammensetzung der Organe der akademischen Selbstverwaltung sichert eine ausgewogene Vertretung aller für die Erfüllung der akademischen Kernaufgaben der Privathochschule notwendigen Statusgruppen.“ (§ 15 Abs. 3 Z 1b)

⁵ *Walter Berka*, Autonomie und Freiheit: Ein neuer Verfassungsartikel für die öffentlichen Universitäten, in: Unilex 1-2/2008, S 14 f

⁶ ebda. S 15

STELLUNGNAHME

Finanzierung

Bei der Finanzierung stellen sich die oben angesprochenen Widersprüche nochmals in zugespitzter Form dar: Obwohl das IDSA in seiner gesamten Organisationsform als Unternehmen gestaltet ist, soll das Finanzierungsmodell jenem der Universitäten gemäß UG entsprechen. **Eine staatliche Finanzierung wäre aber nur dann gerechtfertigt, wenn die Einrichtung dem öffentlichen Auftrag einer Universität im Sinne der Bundesverfassung überhaupt nachkommen kann, was mit der geplanten gesetzlichen Ausgestaltung nicht gegeben ist.**

Modellcharakter

Abschließend ist nochmals auf den geplanten Modellcharakter der Einrichtung zurückzukommen. § 3 Abs. 4 normiert dazu: „Aufbauend auf diesen Grundsätzen hat die Universität Organisations- und Ablaufstrukturen zu entwickeln, die [...] der Weiterentwicklung des österreichischen und europäischen Hochschulwesens dienen.“ Auch mit Hilfe der Erläuterungen erschließt sich nicht, was damit intendiert ist oder wie dieser gesetzliche Auftrag verwirklicht werden könnte: Wird das IDSA mit dieser Regelung beauftragt, experimentelle Hochschulforschung anhand der eigenen Organisationsentwicklung zu betreiben? Die Weiterentwicklung des Hochschulwesens ist eine zentrale Aufgabe der Bildungspolitik und der Hochschulplan wäre naheliegenderweise ein Instrument, um solche Entwicklungen im Diskurs mit allen Stakeholdern voranzubringen, doch dort sucht man nach einer Bearbeitung dieser Themen vergeblich. Hat aber der Gesetzgeber tatsächlich die Schaffung eines „Universitäts“-Modells vor Augen, das als vorbildhaft für Europa angesehen werden soll und zugleich die spezifischen Strukturen von Universitäten ignoriert und verkennt? **Ein IDSA auf Basis der vorgeschlagenen gesetzlichen Grundlage wäre wohl ein weltweites Unikum, nämlich ein von politischen Interessen getriebenes und mit mangelnder Sachkenntnis errichtetes Austriakum, das keinesfalls modellhaft für eine künftige Universitätsentwicklung – weder national noch international – angesehen werden kann.**

Die spezifische Leistungsfähigkeit der Universitäten, die Generierung von neuem Wissen in Forschung und Lehre, ist den ihnen eigenen, besonderen Strukturen geschuldet, ihrer inneren Autonomie wie auch der nach außen, die mit Instrumenten des Managements sinnvoll verbunden werden muss. Die uniko appelliert daher mit Nachdruck und hoher Dringlichkeit an den Gesetzgeber, die dafür notwendigen Rahmenbedingungen, die im vorliegenden Entwurf nicht verwirklicht sind, für das IDSA zu schaffen und damit den verantwortungsvollen und verfassungskonformen Einsatz von Steuergeld sicherzustellen.

Für die Österreichische Universitätenkonferenz
Rektor Univ.-Prof. Dr. Oliver Vitouch
Präsident