



An das
Bundesministerium
für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
z.H. Frau Daniela Riven
Per E-Mail: daniela.riven@bmwf.gv.at

Senat
Die Vorsitzende

Salzburg, den 28. Oktober 2014

Stellungnahme Senat Universität Mozarteum Salzburg zu den Entwürfen des UG (Ministerialentwurf 70/ME XXV. GP) und des HG (Ministerialentwurf 67/ME XXV. GP)

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage wird die Stellungnahme – verfasst von Dr. Mario Kostal – des Senats der Universität Mozarteum Salzburg zu den Entwürfen des UG (Ministerialentwurf 70/ME XXV. GP) und des HG (Ministerialentwurf 67/ME XXV. GP) bezüglich gemeinsam eingerichteter Studien übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Mag. Gertraud Steinkogler-Wurzinger

**Stellungnahme zu den Entwürfen des UG (Ministerialentwurf 70/ME XXV. GP) und des HG
(Ministerialentwurf 67/ME XXV. GP) bezüglich gemeinsam eingerichteter Studien**

I Vorbemerkungen

Nach den **Erläuterungen** zum HG-Entwurf „*wurde mit der Novellierung des Hochschulgesetzes 2005 durch das bildungspolitische Kernprojekt „Pädagog/innenbildung NEU“, welches die Aus- und Weiterbildung aller Personen umfasst, die einen pädagogischen Beruf ergreifen, eine nach Bildungshöhe differenzierte Lehramtsausbildung vorgesehen, die durch das Angebot von achtsemestrigen Bachelorstudien und mindestens zweisemestrigen Masterstudien der Systematik der Bologna-Architektur entspricht. Als Träger dieser Ausbildungen haben die Pädagogischen Hochschulen in ihrem Angebotsbereich mit den Universitäten zu kooperieren. Wie sich im ersten Jahr der Umsetzung der „Pädagog/innenbildung NEU“ zeigt, führen unterschiedliche studienrechtliche Grundlagen der jeweils postsekundären Bildungseinrichtungen oft zu Problemen bei der Einrichtung und Durchführung eines gemeinsam eingerichteten Studiums.*“ Mit dem Konstrukt einer „Kooperationsklausel“, in Form des neu eingefügten § 10a, soll ein Abweichen vom geltenden Studienrecht im Rahmen eines gemeinsam eingerichteten Studiums zwischen nationalen Institutionen mit unterschiedlichem Studienrecht ermöglicht werden.“

Sowohl das **Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen, BGBl. I Nr. 124/2013** als auch die **Dienstrechts-Novelle 2013, BGBl. I Nr. 211** haben nur unzulängliche und zum Teil auch in sich widersprüchliche Regelungen hinsichtlich der Umsetzung der Pädagoginnen- und Pädagogenbildung gebracht. Die in den seinerzeitigen Begutachtungsverfahren von den betroffenen Institutionen mannigfaltig geäußerten, im Detail angeführten Bedenken, haben leider keine Berücksichtigung gefunden.

Es ist daher grundsätzlich zu begrüßen, dass nunmehr der dringend erforderliche Korrekturbedarf erkannt wurde und Ministerialentwürfe vorgelegt worden sind.

Was bei den vorliegenden Entwürfen vorerst verwundert ist, dass von der 2013 gewählten Form der Bundesrahmengesetzgebung abgegangen worden ist und nunmehr zwei getrennte Ministerialentwürfe zur Begutachtung aufliegen.

II UG

Zu begrüßen ist die **vorgeschlagene Grundsatzregelung des § 54 Abs 9a UG**, dass nunmehr in dem gleichlautend zu erlassenden Curriculum und nicht, wie ursprünglich von den Ministerien intendiert, lediglich im Rahmen der erforderlichen Kooperationsvereinbarung, entsprechende Regelungen getroffen werden sollten. **Weitere korrespondierende Regelungen** hinsichtlich der gemeinsam eingerichteten Studien finden sich jedoch zum Erstaunen **nicht im UG, sondern ausschließlich im HG**. In den Erläuterungen zu § 54 Abs 9a UG findet sich lediglich der Hinweis, dass es sich herausgestellt habe, dass weitere rechtliche Bestimmungen erforderlich seien, um für die Studierenden **klare Rahmenbedingungen für gemeinsam einzurichtende Studien zu schaffen**. „*In das Hochschulgesetz (§ 10a) HG werden daher Bestimmungen implementiert, dass bei mittels einer Kooperationsvereinbarung zwischen Universitäten und Pädagogischen Hochschulen gemeinsam durchgeführten Lehramtsstudien im gleichlautenden Curriculum zu regeln ist, welche Bestimmungen hinsichtlich der Gestaltung des gemeinsam eingerichteten Studiums die Studierenden unterstellt werden. Dabei sind grundsätzlich die für die Studierenden in ihren Auswirkungen günstigeren studienrechtlichen Bestimmungen anzuwenden.*“

Mit der Eingliederung der Kooperationsbestimmungen in das HG unterliegen diese Regelungen jedoch der **Vollziehungszuständigkeit des BMBF**.

III HG

1. Nach § 10a Abs 1 ist bei gemeinsam eingerichteten Studien im Sinne des § 35 Z 4a bei Beteiligung von anderen als den in § 1 genannten Bildungseinrichtungen im Curriculum festzulegen, welchen Bestimmungen hinsichtlich der Gestaltung des gemeinsam eingerichteten Studiums die Studierenden unterstellt werden. Dabei können abweichend von den Bestimmungen des 2. Hauptstücks, jedoch mit Ausnahme der in Abs. 2 genannten Bestimmungen, jene korrespondierenden studienrechtlichen Gesetzesbestimmungen für anwendbar erklärt werden, die für beteiligte inländische Bildungseinrichtungen gelten. Dies gilt auch für studienrechtliche Ausführungsbestimmungen jener Verordnungen, die aufgrund der betreffenden Gesetzesbestimmungen erlassen wurden. Grundsätzlich sind die in ihren Auswirkungen für die Studienwerberinnen bzw. Studienwerber oder Studierenden günstigeren studienrechtlichen Bestimmungen für anwendbar zu erklären. Sachlich gerechtfertigte Ausnahmen sind im Curriculum darzustellen.

Das Studienrecht ist sowohl an den öffentlichen Universitäten als auch an den öffentlichen Pädagogischen Hochschulen Teil des Hoheitsrechtes. Gerade im Anwendungsbereich des Hoheitsrechts kommt dem Determinierungsgebot des Art 18 B-VG besondere Bedeutung zu. Dies entspricht nicht nur der herrschenden Lehre, sondern wurde auch jüngst sowohl vom VfGH in seiner Rechtsprechung zu den Studienbeitragsregelungen als auch vom OGH in der Rechtsprechung zur Frage der Amtshaftung bei einem nicht ausreichenden Lehrveranstaltungsangebot mehrfach judiziert.

Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich grundsätzlich an einer „**Günstigkeitsklausel**“. Eine derartige Regelung mag arbeitsrechtlichen Normierungen entsprechen, hat jedoch in Verbindung mit der „Abdingbarkeit“ von Normen in der **Anwendung des hoheitlichen Studienrechts** keinen Platz.

Die Bestimmung ist zudem an eine **gänzlich unbestimmte Prognoseentscheidung** geknüpft (arg. „in ihren Auswirkungen für die Studienwerberinnen bzw. Studienwerber oder Studierenden günstigeren studienrechtlichen Bestimmungen“) und delegiert die gesamte **Gesetzgebungs - und Vollziehungsbefugnis** des Studienrechts an die beteiligten Curricularkommissionen. Sie steht somit offensichtlich mit dem **Bestimmtheitsgebot des Art 18 B-VG** im Widerspruch.

2. „Die Anwendung der in *ihren Auswirkungen für die Studienwerberinnen bzw. Studienwerber oder Studierenden günstigeren* studienrechtlichen Bestimmungen“ kann auch mit dem hohen Qualitätsanspruch der neuen Lehramtsausbildung nur schwer in Einklang gebracht werden. So könnten aufgrund der gänzlichen Unbestimmtheit etwa in Zulassungsverfahren zwangsläufig diejenigen Prüfungsanforderungen für anwendbar erklärt werden, die eben für Studienwerberinnen oder Studienwerber in ihren Auswirkungen günstiger sind. Bestimmungen, die in ihren Auswirkungen für die Studienwerberinnen oder Studienwerber ungünstiger wären, also etwa strengere Aufnahmekriterien, müssten jedenfalls als sachlich gerechtfertigte Ausnahmen (!) im Curriculum dargestellt werden.

3. § 10a Abs 2 normiert, dass folgende Bestimmungen des 2. Hauptstücks auf Studierende gemeinsam eingerichteter Studien jedenfalls anzuwenden sind: §§ 41 hinsichtlich der verpflichtenden Durchführung der STEOP im ersten Studiensemester, 48, 48a, 49, 50 Abs. 1 und Abs. 3 bis 7, 51, 59 Abs. 1, Abs. 2 Z 1, 2, 6 und 8 und Abs. 3, 65 sowie die Bestimmungen des 6. Abschnitts. § 50 regelt die Zulassung zum Studium, § 51 die Zulassungsvoraussetzungen.

Voraussetzung zur Zulassung zu einem Bachelorstudium für ein Lehramt ist nach § 51 Abs 1 HG die allgemeine Universitätsreife sowie die leistungsbezogene, persönliche, fachliche, künstlerische und pädagogische Eignung zum Studium gemäß der für den Beruf der Pädagoginnen und Pädagogen notwendigen Kompetenzen.

Gemäß § 51 Abs 3 HG sind die „näheren Bestimmungen über die Zulassungsvoraussetzungen, das Aufnahmeverfahren einschließlich der Feststellung der Eignung zum Bachelorstudium sowie über die Voraussetzungen zum Studium von (Hochschul)Lehrgängen durch Verordnung des zuständigen Regierungsmitglieds sowie nach den Anforderungen der Curricula durch Verordnung des Hochschulkollegiums festzulegen.“

Somit werden die für das Studium zentralen Zulassungsregelungen, wie eben die leistungsbezogene, persönliche, fachliche, künstlerische und pädagogische Eignungsfeststellung ohne jegliche Einbindung der Universitäten durch universitätsfremde Organe festgelegt, was einen Verstoß gegen die verfassungsgesetzlich festgelegte Autonomie der Universitäten nach Art 81c B-VG darstellt.

4. § 10a HG ist in seiner Gesamtkonzeption in sich widersprüchlich und unverständlich, was die konkrete Normsetzung durch die beteiligten Institutionen betrifft. Selbst die Erläuterungen geben dazu wenig Aufschluss:

Nach den Erläuterungen „nimmt § 10a eine Unterteilung der Bestimmungen vor, welche als **abdingbar** und welche als **unabdingbar** gelten sollen. Daneben werden im § 10a die **Bestimmungen des 2. Hauptstückes des Hochschulgesetzes 2005** angeführt, die das gemeinsam eingerichtete Studium beziehungsweise dessen Studierende betreffen und der Kooperationsklausel nicht unterworfen werden oder durch eine solche nicht als **abdingbar** oder als **unabdingbar** erklärt werden können (zum Beispiel die Art und Struktur der an Pädagogischen Hochschulen eingerichteten Studien). Diese Bestimmungen sollen als solche gelten und werden im Abs. 3 explizit genannt.“

Als **abdingbare und folglich als anwendbare Bestimmungen** sollen die für die Studierenden jeweils günstigeren der korrespondierenden studienrechtlichen Gesetzesbestimmungen, die für beteiligte postsekundäre Bildungseinrichtungen gelten, erklärt werden.

Demgegenüber gelten die Bestimmungen als unabdingbar, die nicht abgeändert werden dürfen. Während § 10a Abs. 1 die Möglichkeit der Abdingbarkeit hinsichtlich der Bestimmungen des 2. Hauptstückes mit Ausnahme der in Abs. 2 genannten Bestimmungen anführt, werden mit § 10a Abs. 2 die Bestimmungen angeführt, die jedenfalls anzuwenden sind – also unabdingbar sind. Auch soll die Möglichkeit der Abdingbarkeit von Bestimmungen auf die studienrechtlichen Ausführungsbestimmungen der jeweiligen Verordnungen ausgedehnt werden.“

Weiters normiert § 10 Abs 3 HG, dass eine Vielzahl von **Bestimmungen des 2. Hauptstückes „unberührt“** bleiben. Nach den Erläuterungen „werden die Bestimmungen angeführt, welche die Studierenden eines gemeinsam eingerichteten Studiums betreffen, die weder abdingbar noch unabdingbar sind, als vielmehr als solche selbst gelten. Diese sind Bestimmungen des zweiten Hauptstücks und werden abschließend aufgezählt.“

Was nun tatsächlich gilt oder nicht gilt, abdingbar oder unabdingbar sein sollte ist sohin weitgehend unklar.

Ferner ist etwa nicht normiert, welche Regelungen des UG unberührt bleiben, zumal derzeit lediglich § 54 Abs 9 UG normiert, dass bei gemeinsam eingerichteten Studien **gesetzliche Zuständigkeiten unberührt** bleiben.

In der Anwendung der Günstigkeitsklausel sind wahlweise neben dem UG oder HG aufzunehmende Bestimmungen (wohl an die 40 Bestimmungen) auch noch die jeweiligen **studienrechtlichen Ausführungsbestimmungen**, die aufgrund der betreffenden Gesetzesbestimmungen erlassen wurden, zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass auch die in den **Satzungen aller beteiligten Universitäten/Hochschulen** enthaltenen studienrechtlichen Bestimmungen unter Berücksichtigung der Günstigkeitsklausel ins Curriculum aufzunehmen sind. Ferner etwa **alle von den jeweiligen Organen** (zB Rektorat, Monokratisches Organ zur Vollziehung der studienrechtlichen Bestimmungen, Curricularkommissionen) **erlassenen studienrechtsbezogenen Verordnungen und Richtlinien**. Weiters sind auch die **einschlägigen Durchführungsverordnungen** des UG sowie des HG im Hinblick auf die Günstigkeitsklausel zu durchforsten und aufzunehmen.

Da das Regelwerk über die anzuwendenden günstigeren studienrechtlichen Bestimmungen Bestandteil des gleichlautenden Curriculums ist, führt dies dazu, dass der **Gestaltungsspielraum der Universitätsorgane** dadurch **eingeschränkt wird**, zumal jede Änderung der autonom erlassenen Regelungen im gleichlautenden Curriculum nur wiederum unter Zustimmung aller beteiligten Partner vorgenommen werden kann. Ferner dürften wohl auch auch **keine neuen studienrechtlich relevanten Regelungen ohne Zustimmung der Partner** (möglicher Verstoß gegen die Günstigkeitsklausel) erlassen werden.

Letztlich bestehen **widersprüchliche Regelungen** im UG und im HG. So sind etwa gemäß § 54 Abs 9a UG die Bestimmungen des § 91 Abs. 1 und 2 UG (Studienbeitragsregelungen) **jedenfalls anzuwenden**. Gleichzeitig normiert § 10a Abs 2 HG, dass die Bestimmungen des 6. Abschnitts des HG (Studienbeitragsregelungen) ebenfalls anzuwenden sind.

Im Rechtsstaat müssen Normen entsprechend verständlich sein. **Gesetze, die ganz und gar unverständlich sind oder über deren Inhalt sich die Normunterworfenen nur mit unzumutbarem Aufwand entsprechende Kenntnis verschaffen können, verstößen gegen das Rechtsstaatsprinzip und sind verfassungswidrig.** Vom Bürger kann nach der Rsp des VfGH weder ein „archivarischer Fleiß“ noch „Lust zum Lösen von Denksportaufgaben“ verlangt werden, wenn es darum geht festzustellen, was geltendes Recht ist.

IV Conclusio

- Die in den Ministerialentwürfen vorgelegten Bestimmungen hinsichtlich gemeinsam eingerichteter Studien sind in mehrfacher Weise verfassungsrechtlich bedenklich.
- Die „Günstigkeitsklausel“ gerät mit den hohen Qualitätsanforderungen des neuen Lehramtsstudiums in Konflikt.
- Die Festlegung der anwendbaren Regelungen nach der „Günstigkeitsklausel“ schränkt den autonomen Gestaltungsspielraum der Universitäten ein.
- Das erforderliche Regelungskonvolut im Curriculum scheint in der Praxis, wenn überhaupt, nur unter enormen Kooperationsaufwand zu realisieren sein.

Es verwundert, dass die Umsetzung dieses bildungspolitischen Kernprojekts wiederum mit unzureichenden legistischen Maßnahmen verwirklicht werden soll. Vielmehr wäre zu hoffen, dass der Gesetzgeber sich endlich dazu durchringt, in einem soliden **Rahmengesetz** all jene Regelungen gesamthaft aufzunehmen, die für die Durchführung der Lehramtsstudien erforderlich sind.

Mario Kostal, 11.10.14