

Generelle Rechtsnormen im Rahmen der Universitätsautonomie

Diplomarbeit

Zur Erlangung des akademischen Grades eines Mag. iur.
an der rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Eingereicht bei Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper
von Dr. Gregor Retti

Innsbruck, im Dezember 2014

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Einleitung	5
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	6
1.1 Art 81c B-VG	6
1.2 Verfassungsunmittelbare Verordnungen?	6
1.3 Gesetzesergänzende Verordnungen	9
1.4 "Im Rahmen [...] der Verordnungen"	10
1.5 Ein oder zwei Satzungsbegriffe	10
1.6 § 8 Abs 1 KUOG	12
2. Einfachgesetzliche Regelungen – Universitätsgesetz	14
2.1 § 5 UG – Satzungsfreiheit	14
2.2 § 19 UG – Satzung	14
2.2.1 § 19 Abs 1 UG – Satzungsgebung	14
2.2.2 § 121 Abs 3 UG – die provisorische Satzung der Implementierungsphase	16
2.2.3 Obligatorische Bestandteile der Satzung	17
2.2.3.1 Wahlordnungen	18
2.2.3.2 Studienrechtliches monokratisches Organ	20
2.2.3.3 Evaluierungen	21
2.2.3.4 Studienrechtliche Bestimmungen	22
2.2.3.5 Zusammensetzung des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen	24
2.2.3.6 Frauenförderungsplan	25
2.2.3.7 Organisationseinheit zur Koordination der Aufgaben der Gleichstellung, der Frauenförderung sowie der Geschlechterforschung	26
2.2.3.8 Akademische Ehrungen	28
2.2.3.9 Einbindung der Absolventinnen und Absolventen der Universität ..	28
2.2.3.10 Bestellung von Leiterinnen und Leitern	29
2.2.3.11 Zielvereinbarungen mit dem Personal	31
2.3 Andere generelle Rechtsnormen	31
2.3.1 Wesen und Arten von generellen Rechtsnormen	31
2.3.2 Entwicklungsplan	33
2.3.3 Organisationsplan	35
2.3.4 Verordnungen von Organen	36
2.3.5 Geschäftsordnungen von Organen	40
2.3.6 Richtlinien der Leitungsorgane	43
2.4 Fakultative Rechtsnormen	46
3. Die obersten Organe der Universität und ihre Normerzeugungskompetenzen ..	49
3.1 Vorbemerkung	49
3.2 Verfahrensstadien der Normerzeugung	49
3.2.1 Erstellung des Normtexts	49
3.2.2 Recht zur Stellungnahme	50
3.2.3 Beschluss, Genehmigung und Kundmachung	52

3.2.4 Weitere Verfahrensstadien.....	53
3.3 Modelle der Normerzeugung	54
3.3.1 Einstufiges Normerzeugungsverfahren.....	54
3.3.2 Zweistufiges Normerzeugungsverfahren.....	55
3.3.3 Dreistufiges Normerzeugungsverfahren unter Beteiligung von zwei Organen	56
3.3.4 Curricula.....	56
3.3.5 Dreistufiges Normerzeugungsverfahren unter Beteiligung von drei Organen	58
3.3.6 Vierstufiges Normerzeugungsverfahren?.....	58
4. Rangordnung und Derogation	61
5. Säumnis und Rechtsaufsicht.....	65
5.1. Säumnisregelungen.....	65
5.2 Rechtsaufsicht des Bundes	69
6. Die Satzungen der Universitäten.....	72
6.1. Obligatorische Satzungsteile	72
6.2 Fakultative Satzungsteile.....	74
6.2.1 Satzungsteile zu Berufungs- und Habilitationsverfahren.....	74
6.2.2 Geschäftsordnungen.....	79
6.2.3 Gute wissenschaftliche Praxis	80
6.2.4 Autonome Studienbeiträge.....	81
Resümee.....	84
Literaturverzeichnis	87

Abkürzungsverzeichnis

ArbVG	Arbeitsverfassungsgesetz
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991
B-GIBG.....	Bundes-Gleichbehandlungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
KAKuG	Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten
KUOG	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten der Künste
OGH.....	Oberster Gerichtshof
SJ.....	Studienjahr
StGB	Strafgesetzbuch
UG.....	Universitätsgesetz 2002
UOG 1993.....	Universitätsorganisationsgesetz 1993
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH.....	Verwaltungsgerichtshof
zfhR	Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZPO.....	Zivilprozessordnung

Einleitung

Im Fokus der vorliegenden Arbeit stehen die Rechtssetzungsautonomie und die auf ihr beruhenden generellen Rechtsnormen der staatlichen Universitäten Österreichs. In der geltenden Fassung wurden diese mit dem Universitätsgesetz 2002¹ eingeführt.

Eingangs wird die verfassungsrechtliche Grundlage dieser Rechtssetzungsautonomie, welche sich nunmehr in Art 81c Abs 1 B-VG² findet, untersucht. Dabei wird ebenso auf die Vorläuferbestimmungen im UOG 1993³ und KUOG⁴ eingegangen, wie auf die rezente Diskussion über ihre Dimensionen und Grenzen, welche sich rund um die autonome Einführung von Studienbeiträgen durch einige Universitäten entwickelte.

Sodann werden die einschlägigen einfachgesetzlichen Bestimmungen des UG ausführlich dargestellt. Dies umfasst primär die Satzung gem § 19 Abs 1 UG und die obligatorisch in ihr zu regelnden Angelegenheiten. Aber auch die nicht unbeträchtliche Anzahl anderer generelle Rechtsnormen wie Entwicklungs- und Organisationsplan, Curricula, Richtlinien der Leitungsorgane, Geschäftsordnungen u.a.m., welche das UG vorsieht, wird eingehend beschrieben. Abgeschlossen wird dieser Abschnitt durch einige Überlegungen zu fakultativen Rechtsnormen.

Hiernach erfolgt eine detaillierte Analyse und systematische Darstellung der unterschiedlichen Normerzeugungsverfahren für die verschiedenen generellen Rechtsnormen. Die einzelnen Verfahrensschritte werden beschrieben und die Normerzeugungsverfahren sowie die Normen ausgehend von den jeweils beteiligten Organen der Universität systematisiert.

Weitere Überlegungen sind der Rangordnung und der Derogation der diversen Rechtsnormen gewidmet und die gesetzlich vorgesehenen Säumnisregelungen werden bezogen auf die Normerzeugung dargestellt. Auch die Rechtsaufsicht durch den Bund, welcher die Universitäten unterliegen, wird im Rahmen des Themas dieser Arbeit diskutiert.

Abschließend wird ein kurzer Blick auf die Praxis der Umsetzung der Satzungsautonomie an den Universitäten geworfen. Die Satzungen einiger Universitäten werden daraufhin untersucht, ob sie insofern vollständig sind, als sie alle vom Gesetzgeber obligatorisch vorgesehenen Angelegenheiten regeln. Schließlich werden noch einige Beispiele freier Satzungsgebung diskutiert, also solche Satzungsteile, welche die Universitäten ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung geschaffen haben.

¹ BGBl. I Nr. 120/2002 idF BGBl. I Nr. 45/2014.

² BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 164/2013.

³ BGBl. Nr. 805/1993.

⁴ BGBl. I Nr. 130/1998.

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

1.1 Art 81c B-VG

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Satzungsautonomie der öffentlichen Universitäten in Österreich ist eines der Elemente der Autonomie der Universitäten⁵ und findet sich in Art 81c Abs 1 B-VG. Der Verfassungsgesetzgeber bezeichnet mit "Satzung" generelle Rechtsnormen, welche die Universitäten als Teil ihres autonomen Handelns "im Rahmen der Gesetze" erlassen können. Art 81c B-VG, der die Überschrift "Universitäten" trägt, wurde mit dem Ersten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz⁶ neu in das B-VG aufgenommen. In ihm wurden "die bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen betreffend die Universitäten in einer allgemeinen Bestimmung zusammengefasst".⁷ Diese Regelungen waren, soweit sie für die generellen Rechtsnormen relevant sind, § 7 Abs 1 UOG 1993 sowie § 8 Abs 1 KUOG, welche bis 2008 auch für das UG als verfassungsrechtliche Grundlagen weiter galten.⁸ Für eine historisch-systematische Interpretation von Art 81c B-VG ist dies gerade deshalb von Bedeutung, weil der Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich keine Neuregelung beabsichtigte und damit die verfassungsrechtliche Dimension notwendigerweise auch aus den ehemaligen Verfassungsbestimmungen des UOG 1993 und des KUOG und den Materialien dazu erschlossen werden muss.⁹

1.2 Verfassungsunmittelbare Verordnungen?

Während § 7 Abs 1 UOG 1993 und § 8 Abs 1 KUOG wörtlich von "Verordnungen" sprechen, welche die Universitäten selbst zu erlassen haben, und diese Begriffe mit dem Klammerausdruck "Satzung" ergänzen, findet sich in Art 81c Abs 1 B-VG nur noch die Bezeichnung "Satzung" für jene generellen Rechtsnormen, welche die Universitäten erlassen "können"¹⁰. Dass die "Satzung" des Art 81c B-VG jedenfalls auch eine Verordnung ist, steht außer Zweifel,¹¹ und ergibt sich auch aus dem Rechtsquellensystem der Verwaltung.¹² Die Meinungen divergieren aber, wenn es um die Frage geht, welche Art von Verordnung die Satzung ist: So spricht *Kucsko-Stadlmayer* von einer "Ermächtigung zur Erlassung selbständiger Verordnungen, die sich auf alle – nicht bereits durch G[esetz] oder V[erordnung]

⁵ Andere Elemente sind beispielsweise Weisungsfreiheit und Organisationsautonomie: vgl *Kucsko-Stadlmayer*, Art 81c B-VG, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010); *Eberhard*, Autonomie "im Rahmen der Gesetze", in Löschnigg/Funk (Hg), 10 Jahre UG – Sach- und Rechtsfragen einer Reform (2012), 59 (67ff).

⁶ Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird (BGBl. I Nr. 2/2008).

⁷ RV 314 BlgNR, XXIII. GP 11.

⁸ Vgl § 5 der Stammfassung des UG. Zu den politischen Rahmenbedingungen, die den Fortbestand der Verfassungsbestimmungen im UOG 1993 und im KUOG zur Folge hatten *Eberhard*, Autonomie, 60.

⁹ So auch *Kucsko-Stadlmayer*, Art 81c B-VG; ausführlich *Gamper*, Was ist die Satzung der Universität? zfhr 11 (2012), 107 (108ff).

¹⁰ Vgl dazu allerdings zB § 19 Abs 2 UG und die dort vorgesehenen zwingenden Bestandteilen der Satzung.

¹¹ *Kucsko-Stadlmayer*, Art 81c B-VG V; *Eberhard*, Autonomie, 75 mwN; ebenso der VfGH (10.10.2012, B878/12-12 Rz 30) mit Verweis auf VfSlg 18.221/2007, wobei für dieses Erkenntnis noch § 7 Abs 1 UOG 1993 maßgeblich war.

¹² Vgl *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 39ff.

des [Bundesministers] geregelt – universitätsinternen Angelegenheiten bezieht".¹³ Mayer nennt die Satzungen "verfassungsunmittelbare, gesetzesergänzende Verordnungen" und erkennt die "klare Absicht des Verfassungsgesetzgebers" den Universitäten "ein gesetzesergänzendes Verordnungsrecht" einzuräumen, "wenn eine gesetzliche Regelung fehlt" und soweit es sich um "Angelegenheiten der Universitäten" handelt.¹⁴ Gamper dagegen spricht nach eingehender Analyse von einem "äußerst widersprüchlichen Bild" und ordnet die Satzung als wohl "grundsätzlich gesetzesergänzende Verordnung" ein, die aber neben dem Rechtsrahmen der bestehenden Gesetze und Verordnungen auch eine Einschränkung auf "erforderliche Ordnungsvorschriften" zu beachten hat.¹⁵ Die Attribute "selbständig" und "verfassungsunmittelbar" scheinen dasselbe zu meinen: derartige Verordnungen bedürfen einerseits "einer expliziten verfassungsrechtlichen Regelung" und andererseits "keiner hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage" im Sinne des Legalitätsprinzips von Art 18 Abs 2 B-VG, indem sie "ohne Dazwischentreten eines Gesetzes" erlassen werden können, wobei sie jedoch "nicht gegen bestehende Gesetze verstoßen [dürfen]".¹⁶ Das Paradebeispiel hierfür sind die ortspolizeilichen Verordnungen der Gemeinden gem Art 118 Abs 6 B-VG. Allerdings ist für diese nur dort Raum, wo überhaupt keine gesetzliche Regelung den störenden Missstand erfasst.¹⁷ Voraussetzung für eine ortspolizeilichen Verordnung ist also eine Regelungslücke in der Rechtsordnung, so dass einem störenden Missstand anders nicht abgeholfen werden kann. Der Anwendungsbereich der ortspolizeilichen Verordnung ist damit von vorne herein eng und lässt sich schwerlich mit dem "autonomen Handeln" der Universität gem Art 81c B-VG vergleichen. Und auch die für die Reichweite der Satzungsautonomie der Universitäten bedeutende Formulierung "im Rahmen der Gesetze" fehlt in Art 118 Abs 6 B-VG. Diese Formulierung findet sich aber sehr wohl in Art 118 Abs 4 B-VG, worauf die Regierungsvorlage zum UOG 1993 ausdrücklich verweist,¹⁸ wobei dieser Hinweis allerdings mehr Fragen aufwirft als er klärt.¹⁹ Ob man die universitäre Satzung als "selbständige" und "verfassungsunmittelbare" Verordnung versteht, ist letztlich auch davon abhängig, ob man sie

¹³ *Kucsko-Stadlmayer*, Art 81c B-VG V.

¹⁴ *Mayer*, Universitäre Satzungsautonomie und Studiengebühren, zfhr 10 (2011), 183 (185).

¹⁵ *Gamper*, zfhr 11 (2012), 112f. Die letzten beiden Wortmeldungen sind der Diskussion um die Festsetzung von Studienbeiträgen durch die Universitäten im Rahmen der Satzungsautonomie entnommen, welche naturgemäß auch eine Diskussion über die Rechtsnatur der Satzung und die Reichweite der Autonomie war. Auslöser war die Aufhebung von Teilen des § 91 UG durch den VfGH (VfSlg 19.448/2011), nachdem die Frist für eine verfassungskonforme Neuregelung fruchtlos verstrichen war bzw zu verstreichen drohte. Weitere Beiträge in dieser Diskussion:

Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst, Zulässigkeit universitätsautonomer Studiengebühren; Rechtsgutachten des o. Univ.-Prof. DDr. Heinz Mayer, zfhr 10 (2011), 193; *Hauser*, Anmerkungen zur Reichweite der Universitätsautonomie im Bereich der Verordnungserlassung, zfhr 10 (2011), 196; *Öhlinger*, Die Rechtsfolgen der Aufhebung von Teilen des § 91 UG 2002 betreffend den Studienbeitrag, zfhr 10 (2011), 200; *Eberhard*, Autonomie, 84ff.; zuletzt *Mayer*, Studiengebühren – A never ending story? zfhr 12 (2013), 121 mwN. Obgleich der Anlass für diese Diskussion letztlich als Versagen der Politik zu bewerten ist, hat sie zum besseren Verständnis der verfassungsrechtlichen Grundlage der universitären Satzung beträchtlich beigetragen. Vgl 6.2.4.

¹⁶ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 600; auch *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 47.

¹⁷ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 547.

¹⁸ RV 1125 BlgNR, XVIII. GP 45.

¹⁹ Ausführlich *Gamper*, zfhr 11 (2012), 109ff.

von einem wiewohl weiten oder differenzierten Legalitätsprinzip erfasst sieht oder nicht.²⁰ Die Formulierung "im Rahmen der Gesetze" verbunden mit dem Hinweis auf Art 118 Abs 4 B-VG dürften dafür allerdings nicht ausreichen.²¹ Mit *Gamper* erscheint es überdies durchaus fraglich, ob "im Rahmen der Gesetze" an verschiedenen Stellen des B-VG durchwegs derselbe Sinngehalt zuzumessen ist.²²

Gegen die Attribute "selbständig" und "verfassungsunmittelbar" für die generellen Rechtsnormen im Rahmen der Autonomie der Universitäten spricht mE, dass sehr wohl gesetzliche Regelungen zwischen Art 81c B-VG und die universitäre Satzung treten, nämlich insbesondere die einfachgesetzlichen Regelung in §§ 5 und 19 UG sowie etwa auch §§ 3 und 7 UG zu den Aufgaben und Wirkungsbereichen der Universitäten. Selbstredend wird mit den Bestimmungen des UG keineswegs durchgehend jene ausreichend bestimmte Determinierung erreicht, wie sie das Legalitätsprinzip einfordert, jedoch wird Art 81c B-VG durch diese einfachgesetzlichen Bestimmungen ergänzt und präzisiert.

Die Frage ist, ob eben die gesetzlichen Regelungen des UG dem "Rahmen der Gesetze" zuzuordnen sind und daher lediglich Schranken sind²³ oder ob sie nicht vielmehr grundsätzlich zwischen Art 81c B-VG und die generellen Rechtsnormen treten, welche die Universitäten autonom erlassen. Ein Argument für die zweite Möglichkeit ist, dass in den einfachgesetzlichen Bestimmungen des UG etliche Elemente aus den ehemaligen Verfassungsbestimmungen des UOG 1993 und des KUOG anzutreffen sind, die sich wörtlich in Art 81c B-VG nicht mehr finden lassen. Dies gilt insbesondere für die Einschränkung der Satzung auf "die zur Erfüllung ihrer [der Universitäten] Aufgaben erforderliche Ordnungsvorschriften".²⁴ Bei dieser Überlegung ist mitzudenken, dass ja lediglich "die bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen betreffend die Universitäten in einer allgemeinen Bestimmung zusammengefasst"²⁵ wurden.²⁶

Will man der hier dargelegten Ansicht nicht folgen und eine Verordnungsermächtigung für die Universitäten, die unmittelbar auf Art 81c B-VG beruht, auch dort sehen, wo das UG keine Grundlage für eine generelle Rechtsnorm bietet, so müsste eine derartige Regelung mE zumindest im ersten Satz von Art 81c Abs 1 B-VG eine Deckung finden – "Die öffentlichen Universitäten sind Stätten freier wissenschaftliche Forschung, Lehre und Erschließung der Künste".²⁷ Was das für eine Regelung sein könnte, ist freilich nicht einfach zu beantworten.²⁸

²⁰ Vgl zu diesen möglichen Interpretationen *Gamper*, zfhr 11 (2012), 110. Der VfGH (10.10.2012, B878/12-12 Rz 45) charakterisiert Art 81c B-VG "als verfassungsgesetzlich vorgezeichnete Ausnahme von Art 18 B-VG im Bereich der Verwaltung des Bundes".

²¹ *Eberhard*, Autonomie, 75.

²² *Gamper*, zfhr 11 (2012), 110.

²³ *Mayer*, zfhr 10 (2011), 191.

²⁴ § 7 Abs 1 UOG 1993; dagegen nur "Vorschriften" in § 8 Abs 1 KUOG.

²⁵ RV 314 BlgNR, XXIII. GP 11.

²⁶ So sinngemäß wohl auch *Mayer*, zfhr 10 (2011), 191 für die "Besorgung ihrer Angelegenheiten" aus § 2 Abs 2 UOG 1993.

²⁷ Vgl *Kucsko-Stadlmayer*, Art 81c B-VG I.3.

²⁸ Ein Beispiel könnten die Regelungen zur "guten wissenschaftlichen Praxis" sein; vgl 6.2.3.

1.3 Gesetzesergänzende Verordnungen

Hingegen ist die Charakterisierung als "gesetzesergänzend" allem Anschein nach zutreffen.²⁹ Allerdings wird man der Vorgabe "im Rahmen der Gesetze" noch weitere Determinierungen hinzufügen müssen, worauf bereits hingewiesen wurde. *Gamper* sieht die Satzungsautonomie, wie erwähnt, jedenfalls auf die "erforderlichen Ordnungsvorschriften" eingeschränkt.³⁰ *Eberhard* ortet Grenzen "einer sonst frei gestellten Satzungsgebung" bei "eingriffssensiblen Bereichen".³¹ Weitere Einschränkungen für die Universitäten ergeben sich aus der "Besorgung ihrer Angelegenheiten"³² und der "Erfüllung ihrer Aufgaben".³³ Und selbstredend müssen die generelle Rechtsnormen der Universitäten Unionsrecht, Bundesverfassung und einfachgesetzliche Vorschriften sowie Verordnungen beachten, soweit diese einschlägig sind.

In seinem Erkenntnis, mit dem § 143 Abs 30 Satz 3 UG³⁴ aufgehoben wurde,³⁵ hält der VfGH fest, dass die "öffentlichen Universitäten" "als Stätten freier wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Erschließung der Künste" verfassungsgesetzlich soweit befugt sind "im Rahmen der Gesetze autonom zu handeln und Satzungen zu erlassen", "als es um die Besorgung ihrer universitären Angelegenheiten geht".³⁶ Dabei, so der VfGH weiter, gehe Art 81c Abs 1 B-VG "von einem verfassungsrechtlich vorgeprägten Bereich der Autonomie der öffentlichen Universitäten aus" und sei nicht dahingehend zu verstehen, dass sich der "autonome Bereich der öffentlichen Universitäten (nur) danach bestimmt, wie der einfache Gesetzgeber diesen autonomen Bereich [...] abgrenzt".³⁷ Die Frage, "ob und inwieweit Studierende für die Absolvierung staatlich finanzierter Regelstudien an öffentlichen Universitäten Beiträge leisten sollen", "gehört zu jenem gesetzlichen Rahmen, dem die Universitäten unterliegen und der ihr Handeln im Sinne des Art. 18 Abs. 1 B-VG bestimmt".³⁸ Damit hat der VfGH letztlich jenen Stimmen Recht gegeben, welche die Grenzen der Autonomie im Rahmen der Gesetze enger gezogen sahen, und jener Argumentation eine Absage erteilt, die überall dort, wo keine gesetzliche Regelung vorhanden ist, eine autonome Satzung für möglich hielt.³⁹ Auf die generelle Fragestellung, wo diese Grenzen genau verlaufen, ist der VfGH eine Antwort jedoch schuldig geblieben. Die Aussage "insoweit dürfte Art. 81c Abs. 1 Satz 2 B-VG mit dem Verweis auf den 'Rahmen der Gesetze' mehr und anderes anordnen als die Selbstverständlichkeit, dass auch Universitäten nicht gegen bestehende Gesetze

²⁹ Vgl auch § 8 Abs 1 KUOG: "in Ergänzung zu diesem Bundesgesetz".

³⁰ *Gamper*, zfhr 11 (2012), 113.

³¹ *Eberhard*, Autonomie, 80.

³² *Mayer*, zfhr 10 (2011), 191; VfGH, 10.10.2012, B878/12-12 Rz 46.

³³ § 7 Abs 1 UOG 1993 und § 8 Abs 1 KUOG.

³⁴ BGBl. I Nr. 18/2013.

³⁵ VfSlg 19.775/2013; ausführlich *Mayer*, zfhr 12 (2013), 129f.

³⁶ VfSlg 19.775/2013 Rz 35.

³⁷ VfSlg 19.775/2013 Rz 35.

³⁸ VfSlg 19.775/2013 Rz 40; vgl auch 6.2.4.

³⁹ Insbesondere muss der konkurrierenden Kompetenz zur Regelung der "Angelegenheiten der Universitäten", welche *Mayer* zwischen den Universitäten und dem Gesetzgeber annimmt – wobei allerdings dem Gesetzgeber der Vorrang zukommt – (*Mayer*, zfhr 10 (2011), 187f.), im Lichte dieses Erkenntnis mit Skepsis begegnet werden, denn nicht alle Angelegenheiten der Universitäten sind demnach auch solche, welche diese gem Art 81c B-VG autonom regeln dürfen.

verstoßen dürfen"⁴⁰ ist zum besseren Verständnis der Satzungsautonomie der Universitäten mE nicht wirklich hilfreich.

1.4 "Im Rahmen [...] der Verordnungen"

Ein Unterschied zwischen den vormaligen Verfassungsbestimmungen und dem jetzigen Verfassungsartikel erscheint erwähnenswert. An die Stelle von "im Rahmen der bestehenden Gesetze und Verordnungen" in § 7 Abs 1 UOG 1993 und § 8 Abs 1 KUOG ist "im Rahmen der Gesetze" in Art 81c B-VG getreten. *Kucsko-Stadlmayer* hält eine Deutung für möglich, dass dank der "Nicht-erwähnung der Verordnungen" "die allgemeine Befugnis des [Bundesministers] zur Erlassung von Durchführungsverordnungen zum UG (vgl Art 18 Abs 2 B-VG) [...] nicht besteht", zumal diese Befugnis die Autonomie der Universitäten einschränken würde.⁴¹ Diese Deutung ist allerdings mit der deklarierten Absicht des Verfassungsgesetzgebers, die bestehenden Regelungen in einer allgemeinen Bestimmung zusammenzufassen, schwer vereinbar. Auch stellt sich die Frage, ob dem Verfassungsgesetzgeber die Einschränkung der ministeriellen Befugnisse auf diese "unklare"⁴² Art zugeworfen werden kann. Auf einfachgesetzlicher Ebene findet sich in § 5 UG die Formulierung "im Rahmen der Gesetze und Verordnungen", bezieht sich dort jedoch auf die Erfüllung der Aufgaben, während die Satzung wie in Art 81c B-VG "im Rahmen der Gesetze" zu erlassen ist.⁴³ Dagegen normiert § 19 Abs 1 UG für die Satzung: "im Rahmen der Gesetze und Verordnungen". Unklar ist das allemal. Auch hinsichtlich der Rechtsaufsicht über die Universitäten wird vom "Widerspruch zu geltenden Gesetzen und Verordnungen" als Grund für die Aufhebung einer Verordnung der Universitäten gesprochen.⁴⁴ Für den Fall, dass die erwähnte ministerielle Befugnis tatsächlich auf Verfassungsebene ausgeschlossen wird, kann sie aber einfachgesetzlich nicht wieder zugelassen werden. Unter dieser Annahme könnte "die nicht unbedeutende Ausweitung [der] Aufsichtskompetenz"⁴⁵ durch das Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009⁴⁶ hinsichtlich der Novellierung von § 45 UG dort verfassungswidrig sein, wo sie die Aufhebung einer universitätsautonomen Verordnung durch eine ministerielle Verordnung wegen Verstoßes gegen eine ministerielle Durchführungsverordnung zum UG iSv Art 18 Abs 2 B-VG zulässt.⁴⁷

1.5 Ein oder zwei Satzungsbegriffe

Für die vom UOG 1993 erfassten wissenschaftlichen Universitäten⁴⁸ ist insbesondere beachtlich, dass § 7 Abs 1 UOG 1993 die "innere Organisation" als

⁴⁰ VfGH 10.10.2012, B878/12-12 Rz 47.

⁴¹ *Kucsko-Stadlmayer*, Art 81c B-VG VI.

⁴² *Kucsko-Stadlmayer*, Art 81c B-VG VI.

⁴³ Vgl auch *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz 2002² (2009) § 5 Anm 1 allerdings ohne einen Deutungsversuch.

⁴⁴ § 45 Abs 3 UG.

⁴⁵ *Novak*, Eckpunkte des Universitätsrechts-Änderungsgesetzes 2009 (Teil 1), zfhr 9 (2010), 1 (6).

⁴⁶ BGBl. I Nr. 81/2009.

⁴⁷ Wenig ergiebig zu dieser Frage RV 225 BlgNR, XXIV. GP 20. Eigentümlich mutet allerdings an, dass begründend für die Erweiterung des Aufsichtsrecht auf Art 120b Abs 1 B-VG verwiesen wird, also das Aufsichtsrecht des Bundes oder der Länder über die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung der Selbstverwaltungskörper.

⁴⁸ Jetzt § 6 Z 1 bis 15 UG.

Regelungsgegenstand der Satzung vorsah.⁴⁹ Das UG hat diese jedoch als "Organisationsplan" dem Gestaltungsraum der Satzung ausdrücklich entzogen.⁵⁰ Für *Kucsko-Stadlmayer* ergibt sich daraus ein engerer einfachgesetzlicher Satzungs-begriff iSv § 19 UG, der auf die "erforderlichen Ordnungsvorschriften" eingeschränkt ist, gegenüber einem weiteren verfassungsgesetzlichen, der auf Art 81c B-VG beruht und unter anderem auch den Organisationsplan umfasst.⁵¹ Konsequenterweise muss aber dann auch der Satzungs-begriff in § 5 UG – vor und auch nach der Novellierung – ein anderer sein als jener in § 19 UG, da § 5 UG immer schon auf die verfassungsrechtliche Grundlage verwiesen hat. Dem könnte entgegen gehalten werden, dass § 7 Abs 1 UOG 1993 wörtlich von "Verordnung (Satzung)"⁵² spricht und schon das UOG 1993 neben der Satzung iSv § 7 Abs 1 iVm Abs 3 UOG 1993⁵³ andere Verordnungen kannte, die sich auf § 7 Abs 1 UOG 1993 stützten, ohne selbst Satzungsteile zu sein.⁵⁴ Das hat sich im UG nicht geändert, geändert haben sich aber Bezeichnungen, Kurationsakte u.a.m. Der Organisationsplan ist eine Verordnung,⁵⁵ ist er aber auch Satzungsteil iSv § 5 UG iVm Art 81c B-VG? Dass der Organisationsplan kein Satzungsteil iSv § 19 Abs 1 UG iVm Art 81c B-VG ist, steht dagegen fest. Wenn "die Bezeichnung als 'Organisationsplan' [...] verfassungsrechtlich nicht [schadet]",⁵⁶ so schadet es mE umso weniger, ihn auch nicht als "Satzung" zu bezeichnen. Dass es demnach nur einen einheitlichen Satzungs-begriff gibt, könnte allerdings mit der Formulierung von Art 81c B-VG bezweifelt werden, der das Wort "Verordnung" nicht mehr enthält und sohin ein weiter verfassungsrechtlicher Satzungs-begriff notwendig würde. Unter diesen wären dann aber wohl alle generellen Rechtsnormen im Rahmen der Universitätsautonomie zu subsumieren, also nicht nur die Satzung iSv § 19 Abs 1 UG sowie Organisationsplan und Entwicklungsplan, sondern auch Curricula⁵⁷ oder diverse Festlegungen⁵⁸ und natürlich ausdrücklich als solche bezeichnete Verordnungen.⁵⁹ Im Ergebnis erschiene es daher mE besser, von einem verfassungsgesetzlichen Verordnungsbegriff in Art 81c B-VG zu sprechen, auch wenn dieser "Satzung" genannt wird, zumal das den umfassenden Inhalt besser treffen würde und allemal weniger verwirrend wäre, und den Begriff "Satzung" auf jene generellen Rechtsnormen einzuschränken, die gem § 19 Abs 1 UG erlassen werden. Dass die bloße Zusammenfassung bestehender

⁴⁹ § 8 Abs 1 KUOG enthält die Formulierung "innere Organisation" nicht.

⁵⁰ *Gamper*, zfhr 11 (2012), 108; RV 1134 BlgNR, XXI. GP 77 zu § 19 UG: "Nicht mehr Gegenstand der Satzung ist die interne Gliederung der Universität (Organisationsplan). Der Organisationsplan wird künftig vom Universitätsrat auf Vorschlag des Rektorats beschlossen."

⁵¹ *Kucsko-Stadlmayer*, Art 81c B-VG V. So auch *Mayer*, § 19, in *Mayer* (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) I.2.

⁵² So auch nach wie vor in § 19 Abs 1 UG.

⁵³ § 7 Abs 3 UOG 1993: "Die Satzung ist vom Senat mit Zweidrittelmehrheit zu erlassen und abzuändern. Sie bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung durch den Bundesminister für Wissenschaft und Forschung."

⁵⁴ Vgl zB § 9 Abs 7 UOG 1993: "Die Satzung der Universität und andere Verordnungen (generelle Richtlinien) von Universitätsorganen [...]."

⁵⁵ *Mayer*, § 19 I.2; vgl 2.3.3.

⁵⁶ *Mayer*, § 19 I.2.

⁵⁷ § 51 Abs 2 Z 24 UG.

⁵⁸ ZB § 25 Abs 1 Z 11 UG.

⁵⁹ ZB § 64a UG.

verfassungsrechtlicher Regelungen⁶⁰ statt "Satzung" vielleicht zutreffender die überkommene Bezeichnung "Verordnung (Satzung)" hätte beibehalten sollen, sei ergänzend angemerkt.

1.6 § 8 Abs 1 KUOG

§ 8 Abs 1 KUOG, der mit dem Ersten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz 2008 seines Verfassungsrang entkleidet wurde und am 31.12.2007 außer Kraft getreten ist, führt ausdrücklich an, dass die Satzung "in Ergänzung zu diesem Bundesgesetz" zu erlassen ist und unterscheidet sich damit deutlich von § 7 Abs 1 UOG 1993.⁶¹ Andererseits treten an die Stelle der "erforderlichen Ordnungsvorschriften für die innere Organisation sowie für die Tätigkeit ihrer Organe und Universitätsangehörigen" aus § 7 Abs 1 UOG 1993 nicht näher umrissene "erforderliche Vorschriften". Auch in den Materialien finden sich Unterschiede,⁶² die aber die abweichenden Formulierungen zu erklären nicht geeignet erscheinen.⁶³

Für die Universitäten der Künste stellt sich – bis zur Einführung von Art 81c B-VG und der Novellierung von § 5 UG – die Frage, wie die in § 8 Abs 1 KUOG anzutreffende Anordnung, dass die Satzung eine "Ergänzung zu diesem Bundesgesetz" ist, zu verstehen ist, nachdem das KUOG bis auf die darin enthaltenen Verfassungsbestimmungen mit 31.12.2003 außer Kraft getreten ist.⁶⁴ Oder anders formuliert: kann unter "diesem Bundesgesetz" dank eines Verweises in der Stammfassung von § 5 UG nicht mehr (nur) das KUOG verstanden werden, sondern auch und ab 1.1.2004 praktisch ausschließlich⁶⁵ das UG? Die Frage ist mE zu verneinen: eine Verfassungsbestimmung, die sich mit der Bezeichnung "dieses Bundesgesetz" auf das KUOG bezieht, kann nicht einfachgesetzlich auf eine anderes Gesetz ausgedehnt oder übertragen werden.

Daraus folgt die nächste Frage, ob es möglicherweise bis zum Ersten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz gar keine verfassungsrechtliche Grundlage für die Universitäten der Künste gegeben hat, Satzungen und andere generelle Rechtsnormen gem UG autonom zu erlassen. Nun könnte man die Satzungen und die anderen generellen Normen der Universitäten der Künste, welche mit der Umsetzung des UG ab 2003 jedoch vor dem Art 81c B-VG erlassen wurden, als "Ergänzungen" des nur mehr bruchstückhaft geltenden KUOG deuten. Dass die Universitäten der Künste dabei das nunmehr geltende UG zu beachten hatten, ergibt sich aus dem ja bereits in § 8 Abs 1 KUOG festgeschriebenem "Rahmen der Gesetze". Aber auch diese Lösung kann nicht gänzlich zufrieden stellen, da

⁶⁰ RV 314 BlgNR, XXIII. GP 11.

⁶¹ Im Unterschied zu § 2 Abs 2 UOG 1993 und § 2 Abs 2 KUOG. Diese Bestimmungen weichen nur insofern voneinander ab, als hier von "Universitäten" und dort von "Universitäten der Künste" gesprochen wird.

⁶² "Dies setzt voraus, daß auf gesetzlicher Ebene von einem hohen Detaillierungsgrad abgegangen wird und wichtige Angelegenheiten sowie die nähere Ausführung gesetzlicher Bestimmungen der Satzung im autonomen Bereich überlassen werden." (RV 1125 BlgNR, XVIII. GP 47) bzw "Dies setzt voraus, daß wichtige Angelegenheiten sowie die Ergänzung gesetzlicher Bestimmungen der Satzung im autonomen Bereich überlassen werden." (RV 1228 BlgNR, XX. GP 47).

⁶³ Zu den missverständlichen Erläuterung im Falle von § 2 Abs 2 UOG 1993 vgl *Gamper*, zfhr 11 (2012), 112.

⁶⁴ § 143 Abs 5 UG.

⁶⁵ Ab 1.1.2004 waren nur mehr die Verfassungsbestimmungen §§ 2 Abs 2, 5 Abs 1, 8 Abs 1, 10 Abs 6, 14 Abs 2 u. 3 sowie 40 Abs 7 KUOG in Kraft.

sie sich nur auf die Zeit nach dem 31.12.2003 anwenden lässt, zumal bis dahin das KUOG noch gültig war und derartige "Ergänzungen" vielfach wenn nicht sogar durchgehend im Widerspruch zu dessen einfachgesetzlichen Bestimmungen gestanden hätten.

Für die Beurteilung der gegenwärtigen Situation bleiben diese Überlegungen allerdings folgenlos, da ja mit Art 81c B-VG die verfassungsrechtliche Grundlage für die generellen Rechtsnormen der Universitäten der Künste jedenfalls eingeführt wurde, so sie tatsächlich gefehlt haben sollte.⁶⁶

⁶⁶ Vgl zur Konvalidation gesetzeswidriger Verordnung durch nachträgliche gesetzliche Regelungen *Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht*¹⁰ (2014) Rz 602.

2. Einfachgesetzliche Regelungen – Universitätsgesetz

2.1 § 5 UG – Satzungsfreiheit

§ 5 UG wurde nach Einführung des Art 81c B-VG novelliert.⁶⁷ Nunmehr verweist § 5 UG auf Art 81c B-VG, während in der Stammfassung noch auf einige der Verfassungsbestimmungen des UOG 1993 und des KUOG verwiesen wurde: §§ 2 Abs 2 und 7 Abs 1 des UOG 1993 sowie §§ 2 Abs 2 und 8 Abs 1 des KUOG. Die Materialien dazu sind dürftig, §§ 7 Abs 1 UOG 1993 und 8 Abs 2 KUOG, also die für die generellen Rechtsnormen im Rahmen der Universitätsautonomie maßgeblichen Bestimmungen, bleiben gänzlich unerwähnt.⁶⁸ Mayer hält fest, dass § 5 UG kein selbständiger Regelungsinhalt zu entnehmen sei,⁶⁹ dagegen weist *Perthold-Stoitzner* darauf hin, dass zu dem "Rahmen der Gesetze" aus Art 81c B-VG, der das autonome Handeln der Universitäten beschränkt, in § 5 UG die "Verordnungen" hinzutreten und damit an die Formulierung von § 2 Abs 2 UOG 1993 anknüpft.⁷⁰

Keine Beachtung wurde bislang dem im Titel des § 5 UG – bereits in der Stammfassung – enthaltenen Begriff "Satzungsfreiheit" geschenkt. Vielleicht wird darin der Umstand reflektiert, dass der ministerielle Genehmigungsvorbehalt in § 7 Abs 3 UOG 1993 im UG beseitigt wurde.⁷¹ "Satzungsfreiheit" könnte demnach noch etwas weiter gehen als "Satzungsautonomie".⁷² Vielleicht soll der Begriff aber auch nur plakativer sein oder lediglich stilistisch besser zur "Weisungsfreiheit" passen, dem anderen Teil des Titels von § 5 UG.

2.2 § 19 UG – Satzung

2.2.1 § 19 Abs 1 UG – Satzungsgebung

In der Formulierung von § 19 Abs 1 UG finden sich mehrere Elemente aus § 7 Abs 1 UOG 1993 wieder: die Bezeichnung als "Verordnung (Satzung)", die Einschränkung des Inhalts auf "erforderliche Ordnungsvorschriften" sowie der zu beachtende "Rahmen der Gesetze und Verordnungen" und die Befugnis der Universität, diese Verordnung "selbst" zu erlassen. Auf die sich daraus ergebenden Überlegungen für eine Auslegung von Art 81c B-VG wurde bereits oben hingewiesen.⁷³ § 19 Abs 1 UG schränkt die Satzungsautonomie oder Satzungsautonomie aber auch unbeschadet dieser Auslegung ein.⁷⁴ *Gamper* ist zuzustimmen, dass es den Universitäten grundsätzlich frei stehen dürfte zu

⁶⁷ RV 225 BlgNR, XXIV. GP 3 begründet die Änderung mit der Anpassung an die geänderte Verfassungsrechtslage.

⁶⁸ RV 1134 BlgNR, XXI. GP 70: "Der Inhalt dieser Bestimmung entspricht den §§ 2 UOG 1993 und KUOG (1998)".

⁶⁹ Mayer, § 5, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) I.

⁷⁰ Vgl *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 5 Anm 1.

⁷¹ Vgl RV 1134 BlgNR, XXI. GP 77 zu § 19 UG: "Die weiterhin autonom zu erlassende Satzung der Universität bedarf in Hinkunft nicht mehr der Genehmigung der Bundesministerin oder des Bundesministers als Aufsichtsbehörde." Auch Sten Prot 22.5.2002, 103, XXI. GP 36: "An die Stelle von früheren Konzepten der Abhängigkeit tritt die Satzungsfreiheit der Universität."

⁷² Vgl hierzu die programmatische Formulierung "Deregulierung auf der Gesetzesebene durch Satzungsautonomie für die Universitäten" zum UOG 1993 (RV 1125 BlgNR, XVIII. GP 41).

⁷³ Vgl *Gamper*, zfhr 11 (2012), 113.

⁷⁴ *Gamper*, zfhr 11 (2012), 114; *Mayer*, § 19 I.2.

entscheiden, für die Regelungen welcher Angelegenheiten sie eine satzungsmäßige Ordnungsvorschrift für erforderlich halten,⁷⁵ soweit der Gesetzgeber dies nicht ohnehin zwingend vorgibt.⁷⁶

Zumal die Satzung eine Verordnung ist, gelten für sie jedenfalls die entsprechenden verfassungsgesetzlichen Vorgaben wie die Verpflichtung zur gehörigen Kundmachung oder das Verbot der Rückwirkung.⁷⁷

An der Satzungsgebung sind das Rektorat und der Senat beteiligt, also zwei der obersten Organe der Universität.⁷⁸ Das Vorschlagsrecht für die Satzung, einen Satzungsteil oder eine Satzungsänderung⁷⁹ und damit die aktive, initiative und gestalterische Rolle kommt dabei dem Rektorat zu. Einem entsprechenden Vorschlag an den Senat hat naturgemäß ein Beschluss des Rektorats voranzugehen, wobei die Beschlusserfordernisse in der Geschäftsordnung des Rektorats festgelegt werden können⁸⁰ oder – falls dies nicht geschehen ist – das Rektorat mit einfacher Stimmenmehrheit seinen Beschluss fasst.⁸¹ Der Senat entscheidet über den Vorschlag des Rektorats mit einfacher Stimmenmehrheit.⁸² Mayer ist dahingehend zuzustimmen, dass dem Senat ausschließlich die Kompetenz zukommt, die vom Rektorat vorgeschlagene Satzung, den Satzungsteil oder die Satzungsänderung anzunehmen oder abzulehnen, nicht aber, den Vorschlag nach eigenem Gutdünken in irgendeiner Weise abzuändern und eine derart geänderte Fassung zu beschließen.⁸³ So wird es auch unzulässig sein, die Zustimmung zu einem Vorschlag des Rektorats unter einer Bedingung auszusprechen oder lediglich einem Teil des Vorschlags zuzustimmen und einen anderen abzulehnen. Gleichwohl ist es dem Senat unbenommen, dem Rektorat die Gründe für eine allfällige Ablehnung mitzuteilen, da der gesetzlichen Regelung der Satzungsgebung ohnehin inhärent ist, dass zwischen dem Rektorat und dem Senat hinsichtlich des Inhalts der Satzung Konsens erzielt werden muss. Dem Senat kommt also ein absolutes Vetorecht hinsichtlich der vom Rektorat vorgeschlagenen Satzung oder Satzungsänderung zu.

Die dem Senat obliegende Entscheidung über den Satzungsantrag stellt eines der spärlichen umfangreicher ausgestalteten Mitwirkungsrechte dieses obersten

⁷⁵ Gamper, zfhr 11 (2012), 114.

⁷⁶ Vgl zB § 19 Abs 2 UG.

⁷⁷ Mayer, § 19 I.3.

⁷⁸ § 20 Abs 1 UG.

⁷⁹ Durch das Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009, BGBl. I Nr. 81/2009, wurde an § 19 Abs 1 UG die Wortfolge "und zu ändern" angefügt. Es handle sich hierbei um "eine Klarstellung, dass auch eine Änderung der Satzung vom Senat auf Vorschlag des Rektorats zu beschließen ist" (RV 225 BlgNR, XXIV. GP 7). Ob die Stamfassung in dieser Hinsicht unklar gewesen sein könnte, mag dahingestellt bleiben.

⁸⁰ So verlangt zB § 9 Abs 7 der Geschäftsordnung des Rektorats der Universität Innsbruck (Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck SJ 2011/2012, 18. St., Nr. 166 idF Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck SJ 2012/2013, 16. St., Nr. 147) für die "Erstellung eines Entwurfs der Satzung oder einer Satzungsänderung zur Vorlage an den Senat" einstimmige Beschlüsse.

⁸¹ § 22 Abs 5 UG.

⁸² § 19 Abs 1 UG ordnet die "einfache Mehrheit" ausdrücklich an. Diese Anordnung ist allerdings angesichts § 25 Abs 6 UG überflüssig.

⁸³ Mayer, § 19 I.4.

Leitungsorgans im UG dar.⁸⁴ Die Satzungsgebung durch Rektorat und Senat ist damit ein wichtiges Element im System der "gegenseitigen Kontrolle"⁸⁵ der obersten Organe der Universität, Universitätsrat, Rektorat und Senat,⁸⁶ wie es zentral in § 20 Abs 2 UG zum Ausdruck kommt.

2.2.2 § 121 Abs 3 UG – die provisorische Satzung der Implementierungsphase

Eine der Aufgaben des Gründungskonvents im Rahmen des "Zeit- und Stufenplans"⁸⁷ der Implementierung des UG⁸⁸ war es, die provisorische Satzung gem § 121 Abs 3 UG zu erlassen.⁸⁹ Rainer ist wohl zuzustimmen, dass diese provisorische Satzung zwingend nur die notwendigen Wahlordnungen für den Senat – so auch ausdrücklich im Gesetz –, den Universitätsrat und das Rektorat zu enthalten hatte, aber auch weitere Regelungen, also weitere "erforderliche Ordnungsvorschriften", enthalten konnte.⁹⁰ Die Mitwirkung eines anderen Universitätsorgans war bei der Erlassung der provisorischen Satzung durch den Gründungskonvent ebenso wenig vorgesehen wie ein ministerieller Genehmigungsvorbehalt.⁹¹ Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte der provisorischen Satzung allerdings wohl nur eine zeitlich beschränkte Geltungsdauer zukommen, zumal § 121 Abs 13 UG normiert, dass dem Rektorat die Aufgabe zufiel,⁹² bis 31.12.2003 dem Senat den Vorschlag für die Satzung zur Beschlussfassung vorzulegen. Hierunter kann sinnvollerweise nur eine hinsichtlich der obligatorischen Inhalte⁹³ vollständige Satzung verstanden werden. Mit dieser Vorgabe ging der Gesetzgeber offenbar davon aus, dass die provisorische Satzung, welchen Umfang sie auch immer haben würde, durch die Satzung iSv § 19 Abs 1 UG als *lex posterior* derogiert und diese damit im Idealfall des Implementierungsfahrplans gem § 121 UG bereits mit 1.1.2004 außer Kraft treten würde. Dabei konnten vom Rektorat selbstredend Teile der provisorischen Satzung in identer oder abgeänderter Form oder von dieser weitgehend abweichende Regelungen dem Senat zur Beschlussfassung vorgeschlagen werden.⁹⁴

⁸⁴ Mayer, § 25, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) I. Vgl dagegen das "Zustimmungsrecht" in § 25 Abs 1 Z 2 u. 3 UG hinsichtlich Organisations- und Entwicklungsplan, welches tatsächlich nur ein Stellungsrecht ist (Mayer, § 25 II).

⁸⁵ Mayer, § 20, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) I.2.

⁸⁶ In § 20 Abs 1 UG wird zwar ebenfalls die Rektorin bzw der Rektor als oberstes Organ genannt. Sie oder er ist aber als Mitglied des Rektorats nicht unmittelbar am System der gegenseitigen Kontrolle beteiligt.

⁸⁷ RV 1134 BlgNR, XXI. GP 102; vgl auch RV 1134 BlgNR, XXI. GP 104f. für eine tabellarische Übersicht der Implementierungsschritte.

⁸⁸ §§ 120 u. 121 UG.

⁸⁹ Rainer, § 121, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) III.2.

⁹⁰ Rainer § 121 III.3. RV 1134 BlgNR, XXI. GP 104f. führt unter den Aufgaben des Gründungskonvents den Beschluss einer provisorischen Satzung und einer Wahlordnung für den Senat getrennt auf.

⁹¹ Vgl § 7 Abs 3 UOG 1993.

⁹² Das Rektorat sollte am 1.10.2003 sein Amt antreten (§ 121 Abs 9 UG).

⁹³ ZB § 19 Abs 2 UG; ausführlich 2.2.3.

⁹⁴ Rainer § 121 III.2.

Umgekehrt bedeutet dies aber, dass die provisorische Satzung bzw Teile davon weiter in Geltung bleiben,⁹⁵ wenn der Senat einem vorgeschlagenen Satzungsteil nicht mehrheitlich zugestimmt oder es das Rektorat überhaupt unterlassen hat, einen entsprechenden Vorschlag zur Beschlussfassung zu unterbreiten. Diese Überlegungen führen zu dem interessanten Ergebnis, dass dem Gründungskonvent mit dem Instrument der provisorischen Satzung eine Möglichkeit an die Hand gegeben war, die Satzung der Universität sogar dauerhaft festzuschreiben, soweit der Senat in der Folge den Vorschlägen des Rektorats zur Satzung die Zustimmung versagt.⁹⁶

2.2.3 Obligatorische Bestandteile der Satzung

Der Gesetzgeber nennt in § 19 Abs 2 UG und an anderen Stellen⁹⁷ eine Reihe von Angelegenheiten, welche zwingend durch die Satzung zu regeln sind. Überwiegend sind die Universitäten verpflichtet, entsprechende Regelungen zu schaffen.⁹⁸ Bisweilen sind im II. Teil des UG, Studienrecht, auch Ermächtigungen anzutreffen, die einen Satzungsteil vorsehen, wenn eine entsprechende Regelung notwendig erscheint.⁹⁹ Es handelt sich bei den in § 19 Abs 2 UG angeführten Angelegenheiten um eine demonstrative¹⁰⁰ Aufzählung von Bestandteilen der Satzung. Die der Satzung zugewiesenen Angelegenheiten in einer anderen Form, etwa als Richtlinie des Rektorats oder im Organisationsplan, zu normieren, wäre unzulässig.

Mayer hält fest, dass "eine Satzung, die eine der im § 19 Abs 2 UG aufgezählten Angelegenheiten nicht regelt, [...] rechtswidrig [ist]".¹⁰¹ Dem kann in dieser Form nicht zugestimmt werden. Richtig ist, dass die in § 19 Abs 2 UG und anderen Stellen des Gesetzes der Satzung zur Regelung zugewiesenen Angelegenheiten zwingend durch diese zu regeln sind. Das Fehlen einer Regelung ist rechtswidrig, sei es, dass überhaupt keine Regelung existiert, sei es, dass sie in einer anderen Form als der Satzung vorliegt. Da eine fehlende Regelung aber nicht Teil der Satzung ist, ist nicht erkennbar, inwiefern eine, wenn auch unvollständige Satzung dadurch rechtswidrig werden könnte. Eine Satzung, genauer ein Teil einer Satzung, ist vielmehr dann rechtswidrig, wenn der entsprechende Teil den "Rahmen der Gesetze und Verordnungen" verletzt, keine "erforderliche Ordnungsvorschrift" darstellt oder Angelegenheiten regelt, für welche der Gesetzgeber andere Formen vorschreibt.

Im Übrigen zeigt die Praxis, dass die Universitäten vielfach ihre Satzungen in einzelne, selbstständige Satzungsteile gliedern und dabei gerne den Gliederungsvorgaben in § 19 Abs 2 UG folgen, wobei diese Satzungsteile einzeln beschlossen

⁹⁵ Dies ist auch tatsächlich der Fall, worauf weiter unten noch eingegangen wird.

⁹⁶ Rainer § 121 III.2 verkennt dies: "So stellt sich für den Gründungskonvent die Frage, ob er eine Modellsatzung vorlegen und beschließen möchte, die möglicherweise ein zukünftiges Rektorat übernehmen und dem zukünftigen Senat zur Beschlussfassung vorlegen wird, oder ob er das Risiko eingeht, dass das zukünftige Rektorat eine völlig andere Satzung erarbeiten könnte".

⁹⁷ § 14 Abs 7 UG (Evaluierung), § 20 Abs 5 UG (Bestellung von Leiterinnen und Leitern sowie Zielvereinbarungen mit dem Personal), § 42 Abs 2 UG (Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen), §§ 54 Abs 12, 61 Abs 1, 67 Abs 1, 68 Abs 2, 77 Abs 2, 81 Abs 1, 82 Abs 1, 83 Abs 2 und 90 Abs 1 UG (studienrechtliche Bestimmungen).

⁹⁸ § 19 Abs 2 UG: "sind [...] zu regeln".

⁹⁹ ZB § 54 Abs 12 UG betreffend die Verwendung von Fremdsprachen.

¹⁰⁰ Mayer, § 19 II.1; Gamper, zfhr 11 (2012), 107.

¹⁰¹ Mayer, § 19 II.1.

und auch einzeln in den Mitteilungsblättern veröffentlicht werden. Nicht erkennbar ist, warum beispielsweise ein Satzungsteil "Studienrechtliche Bestimmungen" rechtswidrig sein sollte, weil er keine Bestimmungen zur Evaluation der Lehre enthält und zur gleichen Zeit ein Satzungsteil "Evaluierungen" noch fehlt.

Treffend beschreibt *Gamper* den Eindruck vom zwingenden Inhalt der Satzung als "ein nicht nur inhaltlich, sondern auch dem Umfang nach sehr heterogenes Bild".¹⁰²

Im Folgenden werden die obligatorischen Bestandteile der Satzung einzeln dargestellt.

2.2.3.1 Wahlordnungen

§ 19 Abs 2 Z 1 UG sieht vor, dass die Satzung eine "Wahlordnung für die Wahl der Mitglieder des Universitätsrats, des Senats und anderer Organe" zu enthalten hat.¹⁰³ Die Grundsätze für Wahlen werden in § 19 Abs 3 UG vorgezeichnet, diese müssen geheim sein und das Wahlrecht ist persönlich und unmittelbar auszuüben.¹⁰⁴ Dem Wortlaut nach könnte fraglich sein, ob die Wahlordnung nur für Kollegialorgane gelten soll, da nur diese Mitglieder haben, oder auch für monokratische Organe. Letzteres erscheint – auch unter dem Gesichtspunkt der Novellierung von § 19 Abs 2 Z 1 UG durch das Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009¹⁰⁵ – wahrscheinlicher: Die Stammfassung des UG führte nämlich in § 19 Abs 2 Z 1 UG neben Universitätsrat und Senat noch ausdrücklich das Rektorat an, welches in der geltenden Fassung fehlt.¹⁰⁶ Diese Änderung wurde mit der Neugestaltung der Wahl der Rektorin oder des Rektors begründet.¹⁰⁷ Damit dürfte zwar feststehen, dass das Rektorat und noch weniger die Rektorin oder der Rektor unter die "anderen Organe" zu subsumieren ist, jedoch bleibt seit der Novelle unklar, von wem eine Wahlordnung für die Wahl der Vizerektorinnen und Vizerektoren¹⁰⁸ zu schaffen ist, zumal diese ja keine eigenen Organe sondern Mitglieder des Kollegialorgans Rektorat sind und daher losgelöst von diesem ohnehin nicht unter § 19 Abs 2 Z 1 UG fallen können. Man könnte diese offenbar planwidrige Lücke dadurch schließen, dass man in der Zusammenschau der Bestimmungen, welche die Neugestaltung der Wahl der Rektorin oder des Rektors betreffen, mit anderen Änderungen¹⁰⁹ dem Universitätsrat die Kompetenz zuordnet, analog zu den "Bestimmungen für die Wahl der Rektorin

¹⁰² *Gamper*, zfhr 11 (2012), 108.

¹⁰³ Vgl dazu die eigentümlichen Ausführungen in RV 225 BlgNR, XXIV. GP 8: "Gemäß § 19 Abs. 2 des Universitätsgesetzes 2002 in der geltenden Fassung ist die Wahlordnung für die Mitglieder des Universitätsrates, des Rektorates, des Senates und anderer Organe Teil der Satzung, die vom Rektorat erlassen [sic!] wird".

¹⁰⁴ *Mayer*, § 19 III.

¹⁰⁵ BGBl. I Nr. 81/2009.

¹⁰⁶ Tatsächlich bedurfte es zur Wahl des Rektorats zwei getrennter Wahlen: einmal für die Rektorin bzw den Rektor, einmal für die Vizerektorinnen und Vizerektoren.

¹⁰⁷ Zur Novellierung von § 19 Abs 2 Z 1 UG bzw zur Einführung von § 21 Abs 1 Z 3 UG heißt es in RV 225 BlgNR, XXIV. GP 8 wie folgt: "Da die Wahl der Rektorin oder des Rektors – unter Mitwirkung bzw Zustimmung des Senates – beim Universitätsrat liegt, werden auch die Bestimmungen, die für das Prozedere für die Wahl der Rektorin oder des Rektors wesentlich sind, vom Universitätsrat erlassen."

¹⁰⁸ § 21 Abs 1 Z 5 UG.

¹⁰⁹ Seit der Novelle obliegt es dem Universitätsrat auch mit den Vizerektorinnen und den Vizerektoren und nicht nur mit der Rektorin oder dem Rektor die Arbeitsverträge abzuschließen (§ 21 Abs 1 Z 6a UG).

oder des Rektors"¹¹⁰ auch für die Wahl der Vizerektorinnen und Vizerektoren entsprechende Bestimmungen nach Einholung einer Stellungnahme durch den Senat zu erlassen.

Nicht unmittelbar offenkundig ist, wer die "anderen Organe" sein könnten. Zwar kennt das UG etliche weitere Organe neben den obersten Leitungsorganen,¹¹¹ allein ist bei diesen von Nominierung¹¹² oder Entsendung¹¹³ die Rede nicht aber von Wahl oder aber es fehlt eine Bestimmung, wie die Mitglieder des betreffenden Kollegialorgans oder die Organwalterin oder der Organwalter des monokratischen Organs zu bestellen sind.¹¹⁴ Aus § 20 Abs 3 UG erhellt, dass der Gesetzgeber zwischen "Wahl", "Entsendung" und "Nominierung" sehr wohl und zutreffend differenziert. Für die Wahlordnung gem § 19 Abs 2 Z 1 UG entsteht demnach hinsichtlich anderer Organe nur dort ein Regelungsbereich, wo etwa durch die Satzung eine Wahl für gesetzlich vorgesehene Organe angeordnet wird¹¹⁵ oder zusätzliche Organe durch die autonome Rechtssetzung der Universitäten – etwa durch den Organisationsplan – geschaffen werden.¹¹⁶

Kritisch anzumerken ist, dass die bestehenden Regelungen des UG betreffend die Wahlordnungen bzw Bestimmungen für die Wahl der obersten Leitungsorgane in ihrer Unterschiedlichkeit nicht gänzlich nachvollziehbar erscheinen. Zwar variiert schon die Regelungsdichte in bemerkenswertem Ausmaß,¹¹⁷ womit naturgemäß der Gestaltungsspielraum der Wahlordnungen enger oder weiter ausfällt, jedoch steht gerade die Zuweisung der Erlassung der Bestimmungen für die Wahl der Rektorin oder des Rektors¹¹⁸ an den Universitätsrat mit der Begründung, dass "die Wahl [...] beim Universitätsrat liegt",¹¹⁹ im deutlichen Gegensatz zu einer Wahlordnung für die vom Senat zu wählenden Mitglieder des Universitätsrats¹²⁰ als

¹¹⁰ § 21 Abs 1 Z 3 UG.

¹¹¹ ZB das studienrechtliche monokratische Organ (§ 19 Abs 2 Z 2 UG), die Kommissionen des Senats (§ 25 Abs 1 Z 14 UG), die Ethikkommissionen an den Medizinischen Universitäten bzw an Universitäten, an denen eine Medizinische Fakultät eingerichtet ist (§ 30 UG), der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen (§ 42 UG) und die Schiedskommission (§ 43 UG). Für den Gründungskonvent hatte die Bundesministerin oder der Bundesminister eine Wahlordnung im Verordnungsweg zu erlassen (§ 120 Abs 6 UG; BGBl. II Nr. 375/2002). Nicht unter diese "universitären" Organe zu subsumieren sind die Interessensvertretungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (§ 135 UG),

¹¹² ZB §§ 21 Abs 1 Z 8, 25 Abs 1 Z 19 u. 43 Abs 9 UG für die Schiedskommission.

¹¹³ ZB § 42 Abs 1 UG für den Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen.

¹¹⁴ Hier ist der Ausdruck "Einrichtung" (zB für das studienrechtliche monokratische Organ; § 19 Abs 2 Z 2 UG) oder "Einsetzung" (zB für die Kommissionen des Senats; § 25 Abs 1 Z 14 UG) anzutreffen.

¹¹⁵ ZB § 4 Abs 1 des Satzungsteils "Einrichtung eines für die Vollziehung der studienrechtlichen Bestimmungen in erster Instanz zuständigen monokratischen Organs" der Medizinischen Universität Innsbruck (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck SJ 2003/2004, 9. St., Nr. 57).

¹¹⁶ ZB der Satzungsteil "Wahlordnung für Department-, Instituts- und Klinikkonferenzen" der Medizinischen Universität Innsbruck (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck SJ 2004/2005, 4. St., Nr. 46 idF SJ 2007/2008, 35. St., Nr. 171).

¹¹⁷ Für die Rektorin oder den Rektor finden sich die Kernbestimmungen in §§ 23 Abs 2 u. 3, 23a u. 23b UG; für den Senat in § 25 Abs 4 u. 4a UG; für den Universitätsrat in § 21 Abs 3, 4, 5, 6 u. 6a UG und für die Vizerektorinnen und Vizerektoren in § 24 Abs 2 UG.

¹¹⁸ § 21 Abs 1 Z 3 UG.

¹¹⁹ RV 225 BlgNR, XXIV. GP 8. An der Wahl der Rektorin bzw des Rektors sind tatsächlich der Universitätsrat, die Findungskommission (§ 23a UG) und der Senat beteiligt.

¹²⁰ § 25 Abs 1 Z 4 UG.

Satzungsteil, dessen Erlassung ein Zusammenwirken des Rektorats und des Senats iSv § 19 Abs 1 UG voraussetzt, obwohl diese Wahl ausschließlich beim Senat liegt. Konsequenterweise müsste demnach der Senat alleine berufen sein, die Wahlordnung für den Universitätsrat zu erlassen.

Hinterfragt werden kann ebenso, ob die Wahlordnung für den Senat Satzungsteil sein muss, wenn man diese in einer Entwicklungskette von der Wahlordnung für den Gründungskonvent¹²¹ über die Wahlordnung für den Senat als Teil der provisorischen Satzung,¹²² welche ihrerseits den Grundsätzen der Wahlordnung für den Gründungskonvent zu entsprechen hatte, sieht. Nun sind es zwar in diesem Fall nicht die Mitglieder des Senats, die zu dieser Wahl berufen sind, aber es sind die aktiv und passiv zum Senat Wahlberechtigten – und damit gerade nicht die Mitglieder des Rektorats. Wieso also gerade dem Rektorat das Recht zukommt, die erforderliche Ordnungsvorschrift für die Senatswahl vorzuschlagen, erscheint nicht wirklich begründet. Wenn man die Wahlordnung für den Senat jedoch jedenfalls als Satzungsteil umgesetzt sehen will, so wäre ein Vorschlagsrecht des Senats oder vielleicht der im Senat vertretenen Personengruppen¹²³ überlegenswert.¹²⁴

2.2.3.2 Studienrechtliches monokratisches Organ

Wörtlich ordnet § 19 Abs 2 Z 2 UG die "Einrichtung eines für die Vollziehung der studienrechtlichen Bestimmungen in erster Instanz zuständigen monokratischen Organs" durch die Satzung an. Die Aufgaben und Zuständigkeiten dieses Organs sind bereits weitgehend im Gesetz vorgegeben,¹²⁵ so dass der Satzung lediglich organisationsrechtliche Bedeutung bei der Einrichtung dieser "Verwaltungsbehörde"¹²⁶ zukommt.

Mayer vertritt die Ansicht, dass die "Einrichtung mehrerer monokratischer Organe" zulässig sei, zumal "eines" in § 19 Abs 2 Z 2 UG sowohl Zahlwort als auch unbestimmter Artikel sein könne.¹²⁷ Dem ist entgegenzuhalten, dass der Gesetzgeber durchwegs¹²⁸ im Singular mit bestimmtem Artikel und der Formulierung "das für studienrechtliche Angelegenheiten zuständige Organ" auf das studienrechtliche monokratische Organ Bezug nimmt, also offenbar von der Existenz einer einzigen derartigen Behörde pro Universität ausgeht.¹²⁹ Würde man mit *Mayer* dem

¹²¹ § 120 Abs 6 UG.

¹²² § 121 Abs 3 UG.

¹²³ § 25 Abs 3 UG.

¹²⁴ Vgl dazu das Vorschlagsrecht des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen für den Frauenförderungsplan (§ 19 Abs 2 Z 6 UG).

¹²⁵ Vgl ausführlich *Sebök*, Universitätsgesetz 2002² (2003) 75f. und *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 19 Anm 5.

¹²⁶ *Mayer*, § 19 II.3.

¹²⁷ *Mayer*, § 19 II.3, so auch *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 19 Anm 4.

¹²⁸ §§ 55 Abs 4, 63 Abs 9 Z 2, 74 Abs 1, 75 Abs 3, 76 Abs 1, 78 Abs 1, 84 Abs 1, 86 Abs 2, 87 Abs 1 u. 2, 89 u. 90 Abs 3 UG.

¹²⁹ In § 55 Abs 3 UG ist eigenartigerweise von einem "für die Organisation der Studien zuständigen Organ" die Rede. Für *Perthold-Stoitzner* handelt es sich hierbei um das studienrechtliche monokratische Organ (*Perthold-Stoitzner*, § 55, in *Mayer* (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) III). Dies würde ein redaktionelles Versehen implizieren. Wahrscheinlicher ist mE, dass hier das Rektorat gemeint ist: in § 55 Abs 1 UG wird vom "Antrag auf Zulassung zu einem individuellen Studium" gesprochen, über welchen das Organ gem § 55 Abs 3 UG bescheidmäßig abspricht, und § 60 UG ist zu entnehmen, dass es das Rektorat ist, welches mit Bescheid Personen zu einem (ordentlichen oder außerordentlichen) Studium zulässt. In diesem Sinne ist

Satzungsgeber die Zuständigkeit einräumen wollen, mehrere Behörden einzurichten, so würde sich unmittelbar die Frage anschließen, welche dieser Behörden zur Erledigung¹³⁰ welcher studienrechtlichen Angelegenheit berufen wäre.¹³¹ Die Satzung hätte dies festzuschreiben und würde damit wohl offensichtlich gesetzesändernd wirken – und mithin den Rahmen der Gesetze verletzen. Insofern dürfte die Einrichtung mehrerer studienrechtlicher monokratischer Organe nicht zulässig sein. Zulässig dürften dagegen jedenfalls Regelungen zur Stellvertretung der Organwalterin oder des Organwalters oder zur Delegation der Entscheidungsbefugnis sein, solange die Entscheidung selbst dem für studienrechtliche Angelegenheiten zuständigen Organ zuzurechnen ist.¹³²

Perthold-Stoitzner ist zuzustimmen, dass den Universitäten im Rahmen der Satzung freigestellt ist, für das studienrechtliche monokratische Organ eine eigene Bezeichnung zu wählen.¹³³ Gerade die Verwendung des unbestimmten Artikels in § 19 Abs 2 Z 2 UG lässt erkennen, dass zwar die Funktion des Organs festgelegt wird, nicht aber unter welcher Bezeichnung es einzurichten ist.

2.2.3.3 Evaluierungen

Der Gesetzgeber schreibt an zwei Stellen Satzungsregelungen vor, welche Evaluierungen betreffen. Einerseits sieht § 19 Abs 2 Z 3 UG "generelle Richtlinien" vor,¹³⁴ andererseits normiert § 14 Abs 7 UG, dass "nähere Bestimmungen" hinsichtlich der Evaluierung der Leistungen des wissenschaftlichen Personals¹³⁵ in der Satzung festzulegen sind.

Was unter Evaluierung zu verstehen ist, sagt das UG nicht, es definiert lediglich den Gegenstand der Evaluierung, nämlich "die Aufgaben und das gesamte Leistungsspektrum der Universität".¹³⁶ Der genauere Inhalt des Begriffs wird offenbar vorausgesetzt. Dies ist insofern überraschend, als sich früher in § 18 UOG 1993 und ausführlich in der auf § 18 Abs 2 UOG 1993 beruhenden Evaluierungsverordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr¹³⁷ dargelegt fand,¹³⁸ was unter Evaluierung an Universitäten zu verstehen sei.¹³⁹ Nun

§ 55 Abs 3 UG eine *lex specialis* zu § 60 UG und bewirkt für die antragsstellenden Personen insbesondere die in § 60 Abs 4 UG dargelegten Rechtsfolgen, nämlich Studierende oder Studierender und damit Angehörige oder Angehöriger der Universität zu werden.

¹³⁰ Die Erledigungen sind in der Regel Bescheide (vgl. *Mayer*, § 19 II.3).

¹³¹ Die Notwendigkeit dieser Festlegung ergibt sich aus dem Recht auf den gesetzlichen Richter (vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 950).

¹³² ZB § 1 Abs 4 der "Studienrechtlichen Bestimmungen" der Universität Innsbruck (Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck SJ 2003/2004, 14. St., Nr. 97 idF SJ 2011/2012, 35. St., Nr. 322).

¹³³ *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 19 Anm 6.

¹³⁴ Undeutlich bleibt, welcher Bedeutungsinhalt dem Attribut "generell" beizumessen sein könnte, da Richtlinien ihrer Natur nach allgemein und damit generell sind. Die an anderen Stellen des UG vorgesehenen Richtlinien kommen ohne diese – wohl tautologische – Spezifizierung aus (zB §§ 19 Abs 2 Z 8, 21 Abs 1 Z 10, 22 Abs 1 Z 16 UG).

¹³⁵ Vgl. § 94 Abs 2 UG.

¹³⁶ § 14 Abs 2 UG.

¹³⁷ Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über Grundsätze für die Durchführung von Evaluierungen in Forschung und Lehre der Universitäten (Evaluierungsverordnung – EvalVO) BGBl. II Nr. 224/1997.

¹³⁸ § 1 EvalVO: "Evaluierungen sind Überprüfungen der Effektivität und Effizienz universitärer Lehr- und Forschungstätigkeit sowie universitätsbezogener Maßnahmen."

¹³⁹ Vgl. auch *Seböck*, Universitätsgesetz 63f. Unergiebig dagegen *Biedermann/Strehl*, § 14, in *Mayer* (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010). Zum personenbezogenen Evaluierungen im

sind diese Legaldefinitionen naturgemäß mit dem UOG 1993 und der Evaluierungsverordnung untergegangen und haben einem insofern wenig bestimmten Evaluierungsbegriff im UG Platz gemacht. Vorausgesetzt wird aber nicht nur einer Vorverständnis des Evaluierungsbegriffs, sondern auch die Existenz "fachbezogener internationaler Evaluierungsstandards",¹⁴⁰ nach denen Evaluierungen zu erfolgen haben.¹⁴¹ In der Praxis eröffnen die fehlende Definition und der unbestimmte Verweis auf "internationale Standards" dem Satzungsgeber beträchtlichen Spielraum hinsichtlich der Gestaltung des Verfahrens und der Methoden von Evaluierungen, solange die spärlichen wirklich normativen Vorgaben des UG dazu beachtet werden.¹⁴²

2.2.3.4 Studienrechtliche Bestimmungen

Schon aus der beträchtlichen Anzahl von Verweisen auf die Satzung im II. Teil, "Studienrecht", des UG lässt sich ablesen, dass gem § 19 Abs 2 Z 4 UG ein umfangreicher und komplexer Regelungsbereich¹⁴³ durch die Universität selbst zu gestalten ist.¹⁴⁴

Im Einzelnen werden folgende Angelegenheiten zur Regelung durch die Satzung ausdrücklich angeführt:

- § 54 Abs 12: Die Verwendung von Fremdsprachen in Lehrveranstaltung, Prüfungen und wissenschaftliche Arbeiten,¹⁴⁵ in Urkunden über die Verleihung akademischer Grade und für die Bezeichnungen von Universitätslehrgangabsolventinnen und -absolventen u.a.m.
- § 61 Abs 1: Von den allgemeinen Zulassungsfristen abweichende Regelungen für Masterstudien, wenn die Zulassung aufgrund eines an derselben Universität abgeschlossenen Bachelorstudiums erfolgt.¹⁴⁶
- § 61 Abs 2: Die Ergänzung der Gründe für eine ausnahmsweise Zulassung zu einem Bachelor- oder Masterstudium in der Nachfrist.¹⁴⁷

Spannungsfeld zwischen Satzung, Kollektivvertrag und Betriebsvereinbarung *Löschnigg*, Qualitätsmanagement und Personalrecht an Universitäten, in Funk/Löschnigg (Hg), Aktuelle Probleme des Universitätsrechts (2011), 83 (95f).

¹⁴⁰ § 14 Abs 3 UG. Vgl auch RV 1134 BlgNR, XXI. GP 75, wonach "international übliche Evaluierungsmethoden" angewendet werden sollen.

¹⁴¹ Vgl den ähnlich gehaltenen Verweis auf "international kompetitive Standards" in § 99 Abs 3 UG und die kritische Anmerkung dazu von *Kucsko-Stadlmayer*, § 99, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) III.7.

¹⁴² ZB die Leistungsevaluierung des wissenschaftlichen Personals zumindest alle 5 Jahre (§ 14 Abs 7 UG) oder die "Beurteilung der Lehre durch die Studierenden" (§ 14 Abs 8 2. Satz UG), wobei letztere wohl als eine Art Nachhall von § 6 EvalVO zu sehen sein könnte.

¹⁴³ *Gamper*, zfhr 11 (2012), 108.

¹⁴⁴ Vgl dazu auch die weitgehende (BGBl. I Nr. 120/2002) und schließlich vollständige (BGBl. I Nr. 81/2009) Aufhebung des Universitäts-Studiengesetzes (BGBl. I Nr. 48/1997).

¹⁴⁵ Vgl *Perthold-Stoitzner*, § 54, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) VII.8 zum unklaren Verhältnis gegenüber der Regelung in § 59 Abs 1 Z 7 UG, welche die Verwendung einer Fremdsprache in wissenschaftlichen Arbeiten bei Zustimmung durch die Betreuerin oder den Betreuer zulässt.

¹⁴⁶ Die beiden Ermächtigungen in § 61 UG, durch Satzungsbestimmungen von den allgemeinen Zulassungsfristen abzuweichen, stehen in Zusammenhang mit dem Versuch des Gesetzgebers, die "Planungssicherheit für die Universitäten" (RV 1710 BlgNr, XXIV. GP 1) durch frühzeitige Kenntnis über die Anzahl von Studienwerberinnen und Studienwerbern zu erhöhen (BGBl. I Nr. 52/2012).

- § 67 Abs 1: Die Konkretisierung der Beurlaubung von Studierenden.
- § 68 Abs 2: Das Erlöschen der Zulassung zum ordentlichen Studium an den künstlerischen Universitäten¹⁴⁸, wenn länger als drei Semester das Lehrangebot aus dem zentralen künstlerischen Fach nicht besucht wird.
- § 77 Abs 2: Die Erhöhung der Anzahl von Wiederholungen von negativ beurteilten Prüfungen über die gesetzlich vorgeschriebenen drei Prüfungsantritte hinaus.¹⁴⁹
- § 81 Abs 1: Nähere Bestimmungen über Betreuung und Beurteilung von Diplom- und Masterarbeiten.
- § 82 Abs 1: Nähere Bestimmungen über Betreuung und Beurteilung von Dissertationen.
- § 83 Abs 2: Nähere Bestimmungen über Betreuung und Beurteilung von künstlerischen Diplom- und Masterarbeiten.
- § 90 Abs 1: Nähere Bestimmungen über die Nostrifizierung eines ausländischen Studienabschlusses.

Aus dieser Auflistung lassen sich zwei unterschiedliche Arten erkennen, in welcher Weise die studienrechtlichen Bestimmungen der Satzung das Gesetz ergänzen müssen bzw können. Im ersten Fall (zB § 81 Abs 1) schreibt das UG nur den Rahmen vor und hält den Satzungsgeber dazu an, die "näheren Bestimmungen" festzulegen.¹⁵⁰ Hier erscheint eine Satzungsregelung also erforderlich, da die gesetzliche Vorgabe die Angelegenheit eben nicht ausreichend genau regelt. Im zweiten Fall (zB § 61 Abs 1 UG) liegt bereits eine ausreichend bestimmte und insofern abschließende Regelung durch das UG vor, der Satzung wird jedoch in eng und genau umschriebenen Grenzen ausdrücklich ein Abänderung eingeräumt. Eine Satzung, die von dieser Abänderungsbefugnis Gebrauch macht, ändert daher die gesetzliche Bestimmung innerhalb der vorgesehenen gesetzlichen Grenzen. Die Gesetzesänderung selbst ist also im Gesetz vorgesehen. Innerhalb der gezogenen Grenzen ist die gesetzliche Regelung daher satzungsdispositiv. Unterbleibt eine Modifikation durch die Satzung, so gilt ausschließlich das Gesetz. Satzungsdispositive Gesetzesbestimmungen sind ausschließlich im II. Teil des UG anzutreffen.

Schließlich sind auch die "Benützungsordnungen" für facheinschlägige Lehr- und Forschungseinrichtungen sowie Bibliotheken gem § 59 Abs 1 Z 4 UG, welche den Gebrauch dieser Einrichtungen durch die Studierenden regeln, in der Satzung festzulegen.¹⁵¹ Dass diese Benützungsordnungen den studienrechtlichen Bestimmungen zuzuordnen sind, ergibt sich mE aus den schlüssigen Ausführungen von *Perthold-Stoitzner*, dass für den Vollzug das studienrechtliche

¹⁴⁷ § 61 Abs 2 Z 1 bis 6 UG nennt demonstrativ (arg: "insbesondere") Ausnahmefälle, in denen eine Zulassung in der Nachfrist erfolgen darf. Fraglich ist, ob weitere Gründe jedenfalls in der Satzung festgelegt sein müssen oder darüber anlassbezogen vom Rektorat, dessen Zuständigkeit für die Aufnahme der Studierenden durch §§ 60 iVm 22 Abs 1 Z 8 UG gegeben ist, darüber entschieden werden kann.

¹⁴⁸ § 6 Z 16 bis 21 UG.

¹⁴⁹ Vgl *Perthold-Stoitzner*, § 77, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) III.1.

¹⁵⁰ So auch in §§ 14 Abs 7 und 20 Abs 5 UG.

¹⁵¹ *Perthold-Stoitzner*, § 59, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) II.4.

monokratische Organ zuständig ist und nicht etwas das Rektorat gestützt auf § 22 Abs 1 UG.¹⁵²

2.2.3.5 Zusammensetzung des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen

Aus dem Verweis in § 19 Abs 2 Z 5 UG auf § 42 Abs 2 UG erhellt, dass unter Zusammensetzung einerseits die Gesamtanzahl der Mitglieder des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen¹⁵³ zu verstehen ist, andererseits die verhältnismäßige Verteilung auf die im Senat vertretenen Personengruppen.¹⁵⁴ Obgleich der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen vom Senat einzurichten ist,¹⁵⁵ kann seine verhältnismäßige Zusammensetzung hinsichtlich der im Senat vertretenen Personengruppen damit sowohl von jener des Senats als auch von jenen der vom Senat gem § 25 Abs 7 und 8 UG eingerichteten Kollegialorgane abweichen.

Kucsko-Stadlmayer hält zutreffend fest, dass die Kompetenzen des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen originär sind und er weder an Richtlinien des Senats gebunden ist,¹⁵⁶ noch seine Beschlüsse einer Genehmigung durch den Senat bedürfen.¹⁵⁷ Zusätzlich normiert § 42 Abs 2 UG, dass auch die Funktionsdauer der Mitglieder in der Satzung festzulegen ist.

Während die Festlegung der Funktionsdauer der Mitglieder des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen in der Satzung weitgehend unproblematisch erscheint,¹⁵⁸ wirft die Zusammensetzung hinsichtlich der im Senat vertretenen Personengruppen doch etliche Fragen auf. Angesichts der Aufgaben des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen auf dem Gebiet des Diskriminierungsschutzes und der Frauenförderung¹⁵⁹ und den damit verbundenen Möglichkeiten, Schritte gegen Entscheidungen¹⁶⁰ von Universitätsorganen¹⁶¹ zu setzen, lässt sich unschwer erkennen, dass es gerade Entscheidungen des Rektorats, aber auch Entscheidungen von Mitgliedern derjenigen Personengruppe, die im Senat am stärksten vertreten ist, nämlich der "Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren einschließlich der Leiterinnen und Leiter von Organisationseinheiten mit Forschungs- und Lehraufgaben oder Aufgaben der Entwicklung und Erschließung der Künste und der Lehre der Kunst, die keine Universitätsprofessorinnen oder Universitätsprofessoren sind"¹⁶², sein werden, gegen welche der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen im Rahmen seiner Aufgaben

¹⁵² *Perthold-Stoitzner*, § 59 II.4.

¹⁵³ Gem § 42 Abs 3 UG iVm Art 81c B-VG ein weisungsfreies Kollegialorgan.

¹⁵⁴ § 25 Abs 3 UG.

¹⁵⁵ § 25 Abs 1 Z 18 UG.

¹⁵⁶ § 25 Abs 1 Z 15 UG.

¹⁵⁷ Vgl *Kucsko-Stadlmayer*, § 42, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) II.1.

¹⁵⁸ Wieso der Gesetzgeber die Funktionsdauer der Mitglieder des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen einer Regelung in der Satzung zugewiesen hat und nicht einen Zeitraum von zwei (vgl § 43 Abs 9 UG für die Schiedskommission), drei (vgl § 25 Abs 5 UG für den Senat), vier (vgl § 23 Abs 3 UG für die Rektorin oder den Rektor) oder fünf Jahren (vgl § 21 Abs 8 UG für den Universitätsrat) vorgegeben hat, bleibt unklar.

¹⁵⁹ Vgl die Zusammenstellung in *Kucsko-Stadlmayer*, § 42 I.4.

¹⁶⁰ Zum Begriff "Entscheidung" vgl *Kucsko-Stadlmayer*, § 42 VIII.5.

¹⁶¹ Vgl für eine Auflistung von monokratischen Organen und Kollegialorganen der Universität: *Matzenauer*, Personalrechtliche Konsequenzen der Ungleichbehandlung von MitarbeiterInnen durch Vorgesetzte, Kollegialorgane etc, in Löschnigg/Funk (Hg), 10 Jahre UG – Sach- und Rechtsfragen einer Reform (2012), 267 (288).

¹⁶² § 25 Abs 3a UG.

einzuschreiten hat. Falls sich dieser vorgegebene Interessensgegensatz in der satzungsmäßigen Zusammensetzung des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen niederschlägt, indem die anderen im Senat vertretenen Personengruppen nur schwach oder vielleicht gar nicht repräsentiert sind, so hätte dies wohl fraglos beträchtliche Auswirkungen auf die Tätigkeit und die Beschlüsse des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen.¹⁶³ Gerade im Vergleich mit den differenzierten Regelungen der Zusammensetzung von Kollegialorganen des Senats gem § 25 Abs 8 UG oder der Schiedskommission gem § 43 Abs 9 UG überrascht es, dass darüber hinaus dem Rektorat über das Vorschlagsrecht zur Satzung Einfluss auf die Zusammensetzung des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen eingeräumt wird. Immerhin fallen dem Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen Aufgaben zu, die ihre Grundlagen in der Verfassung,¹⁶⁴ dem Unionsrecht¹⁶⁵ und völkerrechtlichen Verträgen¹⁶⁶ finden. Diesem Umstand hat der Gesetzgeber insofern Rechnung getragen, als die Mitglieder des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen in ihrer Funktion an keine Weisungen und Aufträge gebunden sind.¹⁶⁷ Weiters hat der Gesetzgeber den oben umrissenen Interessensgegensatz antizipiert und in § 42 Abs 3 UG festgelegt, dass die Mitglieder des Arbeitskreises wegen ihrer Tätigkeit nicht in ihrem beruflichen Fortkommen benachteiligt werden dürfen.

So lässt sich insgesamt sagen, dass der Gesetzgeber zwar die konkrete Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben durch den Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen ausreichend sichergestellt hat, dass er aber die Zusammensetzung des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen auffallend vertrauensvoll der Autonomie der Universitäten überantwortet hat.

2.2.3.6 Frauenförderungsplan

Abweichend von der allgemeinen Regelung in § 22 Abs 1 Z 1 UG, wonach das Rektorat einen Entwurf zur Satzung zu erstellen hat, sieht § 19 Abs 2 Z 6 UG für den Frauenförderungsplan vor, dass dem Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen das Recht zusteht, einen Vorschlag für den Frauenförderungsplan sowie einen Vorschlag einer Änderung des Frauenförderungsplan zu erstellen. Dieser Vorschlag richtet sich an das Rektorat, welches ihn seinerseits zur Beschlussfassung dem Senat vorzulegen hat. § 19 Abs 2 Z 6 UG stellt somit eine *lex specialis* hinsichtlich der Satzungsgebung dar, indem der Vorschlag des Rektorats an den Senat an einen Vorschlag des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen gebunden wird.¹⁶⁸ Dem Rektorat kommt daher hinsichtlich des Frauenförderungsplans kein initiatives Vorschlagsrecht zu. Aus den Materialien erhellt, dass der

¹⁶³ Vgl dagegen die Regelung in § 39 Abs 2 UOG 1993 hinsichtlich der Zusammensetzung des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen, die ausdrücklich vorsah, dass die Angehörigen des wissenschaftlichen und des allgemeinen Personals sowie die Studierenden in ihm vertreten sein müssen.

¹⁶⁴ Art 7 Abs 2 B-VG.

¹⁶⁵ RL 2006/54/EG Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (ABl. L 204 vom 26.7.2006); RL 2000/78/EG Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 2.12.2000); RL 2000/43/EG Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180 vom 19.7.2000).

¹⁶⁶ ZB Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. Nr. 443/1982).

¹⁶⁷ § 42 Abs 3 UG.

¹⁶⁸ *Kucsko-Stadlmayer*, § 44, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) III.

Vorschlag des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen für das Rektorat weitgehend bindend sein soll und nur "in begründeten Fällen" davon abgegangen werden kann.¹⁶⁹ Wie ein derart "begründeter Fall" gelagert sein könnte, bleibt freilich unbestimmt, und es bleibt letztendlich im Ermessen des Rektorats, wie weit es dem Vorschlag des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen folgt oder "begründet" davon abweicht.¹⁷⁰

Die Erlassung und Umsetzung des Frauenförderungsplans wird vom Gesetzgeber als eine der "geeigneten Maßnahmen" genannt, dass Frauenfördergebot in § 41 UG umzusetzen.¹⁷¹ Das Verhältnis des Frauenförderungsplans zum B-GIBG¹⁷² – insbesondere zu § 11a B-GIBG – und damit verbunden seine Rechtsnatur wird unterschiedlich gesehen. Während der Frauenförderungsplan für *Kucsko-Stadlmayer* eine gesetzesergänzende Verordnung im Rahmen der "autonomen Aufgabenbesorgung der Universitäten" (Art 81c B-VG) darstellt,¹⁷³ ist er für *Sebök* eine Durchführungsverordnung zu § 41 B-GIBG (jetzt § 11a B-GIBG).¹⁷⁴ *Kucsko-Stadlmayer* ist wohl deshalb zu folgen, weil der Gesetzgeber den Frauenförderungsplan als obligatorischen Teil der Satzung anführt und dadurch der Satzungsautonomie unterstellt und weil in § 44 UG, der ja die Teilanwendung des B-GIBG auf die Universitäten zum Inhalt hat, lediglich die Zuständigkeit für den Vorschlag des Frauenförderungsplans iSv § 11a B-GIBG an den Universitäten dem Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen zugewiesen wird.¹⁷⁵

2.2.3.7 Organisationseinheit zur Koordination der Aufgaben der Gleichstellung, der Frauenförderung sowie der Geschlechterforschung

Inhaltlich ist diese Bestimmung dem Organisationsplan¹⁷⁶ zuzurechnen und damit systemwidrig in der Satzung verankert, zumal der Senat bei der Erstellung des Organisationsplans "keine rechtlich wirksame Mitgestaltungskompetenz"¹⁷⁷ besitzt. Tatsächlich handelt es sich um eine vom Gesetzgeber intendierte Bestandsgarantie für "frauenspezifische Servicestellen",¹⁷⁸ welche zum Zeitpunkt der Entstehung des UG an diversen Universitäten unter unterschiedlichen Bezeichnungen¹⁷⁹ vorhanden waren.¹⁸⁰ Richtigerweise weist *Mayer* darauf hin,

¹⁶⁹ RV 225 BlgNR, XXIV. GP 7.

¹⁷⁰ Vgl. dagegen die äußerst beschränkten Möglichkeiten des Rekorats, in die Kompetenz des Senats zu Erlassung und Änderung der Curricula (§ 25 Abs 1 Z 10 UG) gem § 22 Abs 1 Z 12 UG einzugreifen. Hierfür gibt es nur drei taxativ genannte Gründe: Widerspruch zum Entwicklungsplan, fehlende Bedeckbarkeit oder negative internationale Begutachtung.

¹⁷¹ *Kucsko-Stadlmayer*, § 41, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) IV.1.

¹⁷² BGBl. Nr. 100/1993 idF BGBl. I Nr. 120/2012.

¹⁷³ *Kucsko-Stadlmayer*, § 41 IV.2.

¹⁷⁴ *Sebök*, Universitätsgesetz 147.

¹⁷⁵ Zur Bindung des Frauenförderungsplans an die vom B-GIBG gesetzten Standards vgl. *Kucsko-Stadlmayer*, § 41 IV.2 und *Sebök*, Universitätsgesetz 147. Mit der Stellung als Satzungsteil des Frauenförderungsplans ist auch die Veröffentlichung im Mitteilungsblatt der Universitäten verbunden, im Unterschied zu den Frauenförderungsplänen gem § 11a B-GIBG, welche im Bundesgesetzblatt II zu verlautbaren sind.

¹⁷⁶ § 20 Abs 4 UG.

¹⁷⁷ *Mayer*, § 20 III.1.

¹⁷⁸ RV 1134 BlgNR, XXI. GP 77.

¹⁷⁹ RV 1134 BlgNR, XXI. GP 77 nennt beispielhaft: Interuniversitäre Koordinationsstelle für Frauen- und Geschlechterforschung in Graz, die Interfakultäre Koordinationsstelle für frauenspezifische und feministische Forschung und Lehre an der Universität Innsbruck, das Projektzentrum Frauen- und

dass zwischen Satzung und Organisationsplan "eine genaue Abgrenzung der jeweils zulässigen Inhalte" erforderlich ist.¹⁸¹ Diese kann hinsichtlich einer Organisationseinheit gem § 19 Abs 2 Z 7 UG auf Schwierigkeiten treffen oder zumindest zur Unübersichtlichkeit führen: eine Organisationseinheit, die ihre Rechtsgrundlage außerhalb des Organisationsplans hat, erscheint wenig geglückt.¹⁸² § 19 Abs 2 Z 7 UG ist damit eine *lex specialis* zu den allgemeinen Regelungen über die Erstellung des Organisationsplans.¹⁸³

Undeutlich bleibt darüber hinaus, ob es sich hierbei um eine Organisationseinheit "mit Forschungs- und Lehraufgaben oder Aufgaben der Entwicklung und Erschließung der Künste und der Lehre der Kunst"¹⁸⁴ oder um eine Organisationseinheit der Verwaltung handelt. Die Bezeichnungen der "frauenspezifische Servicestellen" lassen jedenfalls beide Deutungen zu.¹⁸⁵ Bedeutsam ist diese Unterscheidung deshalb, weil sie Einfluss auf den Modus der Bestellung der Leitungsfunktion hat.¹⁸⁶

Geschlechterforschung an der Universität Wien und die Stabsstelle für Frauenförderung an der Universität Linz.

¹⁸⁰ Das UG kennt auch noch an anderen Stellen gesetzliche Vorgaben für Organisationseinheiten: § 32 Abs 2 UG normiert die Einrichtung einer Organisationseinheit "Forschungsinstituts für Wildtierkunde und Ökologie" an der Veterinärmedizinischen Universität Wien und § 39 UG schreibt die Einrichtung von zwei Organisationseinheiten an der Akademie der bildenden Künste Wien vor: eine "Gemäldegalerie der Akademie der bildenden Künste Wien" und ein "Kupferstichkabinett". Diese Vorgaben determinieren allerdings ausschließlich den Organisationsplan.

¹⁸¹ Mayer, § 20 III.1.

¹⁸² Vgl etwa die Umsetzung an der Medizinischen Universität Wien: einerseits wird in der Satzung eine "Stabsstelle für Gender-Mainstreaming als Organisationseinheit zur Koordination der Aufgaben der Gleichstellung, der Frauenförderung sowie der Geschlechterforschung" eingerichtet (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Wien SJ 2003/2004, 9. St., Nr. 22), andererseits im Organisationsplan eine Dienstleistungseinrichtung "Gender Mainstreaming" geschaffen, welche "auch die Funktion zur Koordination der Aufgaben der Gleichstellung, der Frauenförderung sowie der Geschlechterforschung [innehat]" (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Wien SJ 2006/2007, 11. St., Nr. 23). Dass die Universitäten bisweilen noch weit fundamentalere Schwierigkeiten haben, die Vorgabe des Gesetzgebers in § 19 Abs 2 Z 7 UG zu verwirklichen, beweist die Veterinärmedizinische Universität Wien. In § 28 "Organisationseinheit zur Koordination der Aufgaben der Gleichstellung" ihrer Satzung liest man: "Die Organisationseinheit zur Koordination der Aufgaben der Gleichstellung, der Frauenförderung sowie der Geschlechterforschung gemäß § 19 (2) Z 7 UG 2002 ist das für Personalangelegenheiten zuständige Mitglied des Rektorates, handelnd durch die Personalabteilung der Vetmeduni Vienna [...]" (Neuverlautbarung der Satzung der Veterinärmedizinischen Universität Wien; Mitteilungsblatt der Veterinärmedizinischen Universität Wien SJ 2011/2012, 3. St., Nr. 7).

¹⁸³ §§ 20 Abs 4, 22 Abs 1 Z 3, 25 Abs 1 Z 3 u. 21 Abs 1 Z 1 UG.

¹⁸⁴ § 20 Abs 5 UG.

¹⁸⁵ Die in RV 1134 BlgNR, XXI. GP 77 angeführten Aufgaben dieser Organisationseinheit ("Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Studium sowie Kinderbetreuung und die Bereitstellung von Infrastruktur zur Umsetzung Europäischer Programme für Frauen in Wissenschaft, Forschung und Kunst") sprechen allerdings eher für eine Verwaltungseinheit.

¹⁸⁶ § 20 Abs 5 UG regelt die Leitungsbestellung für Organisationseinheit mit Forschungs- und Lehraufgaben oder Aufgaben der Entwicklung und Erschließung der Künste und der Lehre der Kunst, welche durch Satzungsbestimmungen zu ergänzen sind (vgl 2.2.3.10). Für die Leitungsbestellung von Organisationseinheit der Verwaltung gibt es dagegen keinerlei gesetzliche Vorgaben.

Insgesamt stellt § 19 Abs 2 Z 7 UG einen recht eigentümlichen Eingriff des Gesetzgebers in die an sich umfassende Autonomie der Universitäten dar, ihre innere Organisationsstruktur selbst zu bestimmen.¹⁸⁷

2.2.3.8 Akademische Ehrungen

Während im UOG 1993 und im KUOG die Verleihung diverser akademischer Ehrungen durch die Universität vorgesehen war,¹⁸⁸ enthält das UG keine vergleichbare Bestimmung, sondern überlässt es der Satzung, entsprechende Regelungen zu treffen.¹⁸⁹

Nicht zu den akademischen Ehrungen zählt der Berufstitel "Universitätsprofessorin" / "Universitätsprofessor" gem der "EntschlieÙung des Bundespräsidenten betreffend die Schaffung von Berufstiteln",¹⁹⁰ die auf Art 65 Abs 2 lit b B-VG beruht.

Soweit es sich bei den Ehrungen um dem Hochschulwesen eigentümliche Bezeichnungen handelt, werden diese durch die Strafbestimmungen gem § 116 UG geschützt.¹⁹¹

2.2.3.9 Einbindung der Absolventinnen und Absolventen der Universität

§ 19 Abs 2 Z 9 UG sieht vor, dass "Art und Ausmaß der Einbindung der Absolventinnen und Absolventen der Universität" in der Satzung zu regeln sind. *Seböck* sieht hierin eine Konkretisierung der in § 3 Z 10 UG genannten "Aufgabe" der Universität: "Pflege der Kontakte zu den Absolventinnen und Absolventen".¹⁹² Die Absolventinnen und Absolventen finden sich zudem in § 2 Z 7 UG, wo als einer der "leitenden Grundsätze" die "nationale und internationale Mobilität [...] der Absolventinnen und Absolventen" angeführt wird, und in § 3 Z 5 UG, wo als eine weitere "Aufgabe" der Universität die "Weiterbildung, insbesondere der Absolventinnen und Absolventen" normiert wird. Andererseits zählen die Absolventinnen und Absolventen aber nicht zu den Angehörigen der Universität.¹⁹³ Es erscheint ziemlich fraglich, ob zur Erfüllung der Aufgabe der Kontaktpflege eine Verordnung das taugliche Instrument ist. Überdies zielt "Einbindung" wohl viel eher darauf, den Absolventinnen und Absolventen über die Satzung eine inneruniversitäre Rechtsposition zu vermitteln. Nur dann nämlich wäre diese durch eine "erforderliche Ordnungsvorschrift" zu regeln. Aber auch diese Überlegung führt zu keinem wirklich zufrieden stellenden Ergebnis, denn die taxative Aufzählung¹⁹⁴ der Angehörigen der Universität in § 94 UG kann wohl kaum durch

¹⁸⁷ § 20 Abs 4 UG.

¹⁸⁸ § 82 UOG 1993: Ehrendoktorat, Ehrensensator, Ehrenbürger und Ehrenzeichen bzw Auszeichnung, welche in der Satzung genauer zu regeln waren.

¹⁸⁹ § 19 Abs 2 Z 8 UG; vgl *Seböck*, Universitätsgesetz 77; *Mayer*, § 19 II.9.

¹⁹⁰ BGBl. II Nr. 261/2002 idF BGBl. II Nr. 195/2012; es handelt sich hierbei um eine Verordnung, welche als "allgemeine EntschlieÙung" bezeichnet wird (*Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 482). Aufschlussreich zur Schaffung und Verleihung von Berufstiteln durch den Bundespräsidenten: VfSlg 5.242/1966 u. VfSlg 11.999/1989.

¹⁹¹ *Muzak*, § 116, in *Mayer* (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) IV.4; *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 116 Anm 5; vgl auch VfSlg 16.917 A/2006.

¹⁹² *Seböck*, Universitätsgesetz 77; ähnlich *Mayer*, § 19 II.10.

¹⁹³ § 94 UG.

¹⁹⁴ Wohl aA *Mayer*, für den die Mitglieder des Universitätsrats "Angehörige iwS der betreffenden Universität" sind (*Mayer*, § 21, in *Mayer* (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) IV.4).

die Satzung erweitert werden, so dass die Rechtsstellung der Absolventinnen und Absolventen gegenüber der Universität unverändert bleibt.¹⁹⁵

Ein Erklärung für das Telos der insgesamt schwer durchschaubaren Regelung von § 19 Abs 2 Z 9 UG bietet § 56 UOG 1993: dem Universitätsbeirat hatten "Vertreter der Absolventen der betreffenden Universität" anzugehören. Möglicherweise schwebte dem Gesetzgeber eine in gewisser Weise vergleichbare institutionalisierte Einbindung der Absolventinnen und Absolventen vor.

In keinem Zusammenhang mit einer Satzungsbestimmung gem § 19 Abs 2 Z 9 UG können mE die im Weichbild etlicher Universitäten anzutreffenden Alumni- oder Absolventenvereine gesehen werden, wiewohl sie den Universitäten in der Erfüllung ihrer oben beschriebenen Aufgaben hinsichtlich der Absolventinnen und Absolventen wohl nützlich sind, da es sich bei diesen um selbstständige juristische Personen nach dem Vereinsgesetz 2002¹⁹⁶ handelt.

2.2.3.10 Bestellung von Leiterinnen und Leitern

Neben der Auflistung von obligatorischen Inhalten der Satzung in § 19 Abs 2 UG findet sich eine entsprechende Anordnung des Gesetzgebers in § 20 Abs 5 UG. Dieser Absatz umfasst zwei Regelungsinhalte: der eine betrifft die Bestellung zu Leiterinnen oder zu Leitern von Organisationseinheiten mit Forschungs- und Lehraufgaben oder Aufgaben der Entwicklung und Erschließung der Künste und der Lehre der Kunst durch das Rektorat, der andere den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen diesen Leiterinnen und Leitern und den Angehörigen des wissenschaftlichen oder künstlerischen Personals, welche den Organisationseinheiten zugeordnet sind.¹⁹⁷ Der Absatz schließt mit den Worten: "Nähere Bestimmungen sind in der Satzung festzulegen".

Nun könnte fraglich sein, ob sich die Verpflichtung zu einer Satzungsregelung auf beide oder nur den letztgenannten Regelungsinhalt von § 20 Abs 5 UG bezieht. Dass der Gesetzgeber eine bestimmte Regelung zur genaueren Determinierung der Satzung zuweist und hier regelmäßig von "näheren Bestimmungen" spricht, ist im UG mehrfach anzutreffen.¹⁹⁸ Abgesehen von § 20 Abs 5 UG bestehen allerdings in allen anderen Fälle kaum Zweifel, dass sich die obligatorische Ausgestaltung durch die Satzung auf den gesamten, im jeweiligen Absatz ausgeführten Regelungsinhalt bezieht. Insofern erscheint es unwahrscheinlich, dass sich ausgerechnet in § 20 Abs 5 UG der letzte Satz nur auf einen Teil des Absatzes beziehen soll. Zudem wäre die Aufteilung der beiden Regelungsinhalte von § 20 Abs 5 UG auf zwei Absätze leicht möglich gewesen, so dass davon auszugehen ist, dass der Gesetzgeber zwingend beide Inhalte in der Satzung ausgestaltet sehen wollte.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Vgl § 87 UG.

¹⁹⁶ BGBl. I Nr. 66/2002 idF BGBl. I Nr. 161/2013.

¹⁹⁷ Vgl zur Personalzuordnung §§ 22 Abs 1 Z 7, 25 Abs 1 Z 17 u. 20 Abs 6 Z 1 UG.

¹⁹⁸ §§ 14 Abs 7, 20 Abs 5, 81 Abs 1, 82 Abs 2, 83 Abs 2 u. 90 Abs 1 UG.

¹⁹⁹ Vgl *Schnedl*, Organisationsautonomie im Universitätsgesetz 2002 – Inhalt und Grenzen, ZfV 30 (2005), 184 (195); aA *Stöger*, Die Bestellung von Leiterinnen und Leitern von Organisationseinheiten nach § 20 Abs 5 UG, zfhr 12 (2013), 91 (96f.), der zwar auch zu dem Ergebnis kommt, dass universitätsautonome Bestimmungen über die Bestellung von Leiterinnen und Leitern in der Satzung zu regeln sind, dies jedoch in § 19 Abs 2 Z 1 UG vorgegeben sieht, da einerseits die Leiterinnen und Leiter Organe sind und andererseits die Bestellung eine Wahl ist.

Die Bestellung in Leitungsfunktionen von Organisationseinheiten folgt dem Prinzip der "doppelten Legitimation".²⁰⁰ Während die Leitungsfunktionen gem § 20 Abs 5 UG in der Stammfassung nur Universitätsprofessorinnen und –professoren offen stand,²⁰¹ kann seit dem Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 jede "entsprechend qualifizierte Person mit einem aufrechten Arbeits- oder Dienstverhältnis zur Universität" diese Funktion bekleiden. Die Bestellung erfolgt durch das Rektorat auf Vorschlag der Universitätsprofessorinnen und –professoren der jeweiligen Organisationseinheit. Sie ist im Mitteilungsblatt kundzumachen.²⁰²

In einem diese Bestimmungen ergänzenden Satzungsteil wäre zB genauer auszuführen,²⁰³ wie die Leitungsfunktion auszuschreiben ist,²⁰⁴ wie der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen einzubinden ist,²⁰⁵ welche Fristen einzuhalten sind und wie eine Ersatzvornahme ausgestaltet sein könnte,²⁰⁶ ob nur eine Person für die Leitungsfunktion vorgeschlagen werden kann oder es mehrere sein müssen oder sollen, oder wie vorzugehen ist, wenn das Rektorat nicht bereit ist, dem Vorschlag der Universitätsprofessorinnen und –professoren zu folgen.

Die Bestellung von Leiterinnen und Leitern von Organisationseinheit steht dem Organisationsplan inhaltlich zwar nahe, sie soll aber als Satzungsteil wohl die Einbindung des Senats sicherstellen.²⁰⁷

Für den Klinischen Bereich einer Medizinischen Universität bzw einer Medizinischen Fakultät sieht § 32 Abs 1 UG insofern eine Besonderheit vor, als der für die Leitungsfunktion bzw für deren Stellvertretung der in Frage kommende Personenkreis auf Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren mit einschlägiger Facharzt- oder Zahnarztqualifikation bzw auf Universitätsangehörige mit einer derartigen ärztlichen Qualifikation eingeschränkt wird. Die Bestimmungen des § 32 Abs 1 UG stellen mE eine *lex specialis* gegenüber § 20 Abs 5 UG dar, welche einerseits den in Frage kommenden Personenkreis einschränken und andererseits spezifische Qualifikationen festlegen, die sich aus den Aufgaben der Patientenversorgung im Klinischen Bereich sachlich begründen lassen. Sie lassen darüber hinaus die Verpflichtung einer Satzungsregelung für die Leitungsbestellung unberührt.²⁰⁸

²⁰⁰ RV 1134 BlgNR, XXI. GP 68.

²⁰¹ Eine Ausnahme fand sich für a.o. Universitätsprofessorinnen und –professoren in §§ 122 Abs 5 iVm 122 Abs 3 u. 122 Abs 2 Z 4 UG.

²⁰² Leitungsfunktionen können unter § 20 Abs 6 Z 13 UG ("Berechtigungen und erteilte Bevollmächtigungen") subsumiert werden. Vgl auch *Nowotny*, § 27, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) I.2.

²⁰³ Zur Praxis an den Universitäten, von denen nur eine einzige einen derartigen Satzungsteil beschlossen hat, vgl *Stöger*, zfhr 12 (2013), 96 sowie 6.1.

²⁰⁴ Vgl § 20 Abs 6 Z 10 UG.

²⁰⁵ Vgl hierzu §§ 42 Abs 6 Z 1 UG (arg "Funktionen") und 42 Abs 8 ("Entscheidung eines Universitätsorgans"), zumal § 42 Abs 7 UG, der nur den Abschluss von Arbeitsverträgen erfasst, nicht anwendbar ist.

²⁰⁶ Soweit die Universitätsprofessorinnen und –professoren keinen Vorschlag erstellen, ist § 47 UG nicht anwendbar, da dieser nur die Säumnis von Organen betrifft und die Universitätsprofessorinnen und –professoren einer Organisationseinheit *prima vista* kein Organ sind.

²⁰⁷ In eine ähnlich Richtung geht auch die Einbindung des Senats bei der Personalzuordnung zu den Organisationseinheiten durch das Rektorat gem § 25 Abs 1 Z 17 UG.

²⁰⁸ So auch *Stöger*, zfhr 12 (2013), 92.

2.2.3.11 Zielvereinbarungen mit dem Personal

Aus § 20 Abs 5 UG ergibt sich, dass nur Zielvereinbarungen zwischen dem wissenschaftlichen und künstlerischen Personal an Organisationseinheiten mit Forschungs- und Lehraufgaben oder Aufgaben der Entwicklung und Erschließung der Künste und der Lehre der Kunst und den Leiterinnen und Leitern dieser Organisationseinheiten zwingend durch die Satzung näher zu regeln sind.²⁰⁹ Für die Zielvereinbarungen zwischen dem Rektorat und den Leiterinnen und Leitern der Organisationseinheiten²¹⁰ besteht andererseits in den Augen des Gesetzgebers kein Bedarf, diese ebenfalls einer Satzungsregelung zuzuführen. Dies ist insofern eigenartig, als zwischen der Leitungsbestellung einerseits, für welche Satzungsbestimmungen als notwendig erachtet werden, und dem Abschluss von Zielvereinbarungen andererseits durchaus ein funktionaler Zusammenhang gesehen werden kann.²¹¹ Dass dagegen für die Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und der Rektorin oder dem Rektor und dem Rektorat²¹² keine Satzungsregelung vorgesehen ist, erscheint im Lichte der Abgrenzung der obersten Leitungsorgane gegeneinander konsequent.²¹³

Gegenstand der Zielvereinbarungen sollen "die Leistungen in Forschung oder Entwicklung und Erschließung der Künste sowie in der Lehre" sein.²¹⁴ Der Zusammenhang mit § 14 Abs 7 UG ist wohl unübersehbar.²¹⁵ Wie allerdings Zielvereinbarungen gestaltet sein können und wie sie zustande kommen, sagt das UG nicht,²¹⁶ abgesehen von dem Hinweis, dass auf die Freiheit von Wissenschaft und Kunst Bedacht zu nehmen sei.²¹⁷ Für einen entsprechenden Satzungsteil ergibt sich daraus beträchtlicher Regelungsspielraum.

2.3 Andere generelle Rechtsnormen

2.3.1 Wesen und Arten von generellen Rechtsnormen

Allgemein gesprochen sind generelle Rechtsnormen solche Texte, die einen normativen Inhalt aufweisen,²¹⁸ also die Rechtslage in irgendeiner Art und Weise

²⁰⁹ Nicht erfasst wird also das allgemeine Universitätspersonal insgesamt sowie Organisationseinheiten der Verwaltung, wobei letzteren ja vernünftigerweise keine wissenschaftliches oder künstlerisches Personal zugeordnet sein sollte.

²¹⁰ § 22 Abs 1 Z 6 UG; vgl *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 22 Anm 5.

²¹¹ Insbesondere, wenn man die Leitungshierarchie im Verhältnis zur Leistungs- und Zielvereinbarungskette (*Mayer*, § 20 IV.2) und vom leitenden Prinzip der "Mitverantwortung" durch "Zielvereinbarung (Management by Objectives)" (RV 1134 BlgNR, XXI. GP 69) getragen sieht.

²¹² § 21 Abs 1 Z 6 UG; vgl *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 21 Anm 11.

²¹³ Vgl *Mayer*, § 20 I.2 zu § 20 Abs 2 UG. Dass die Mitglieder des Rektorats in dieser Funktion dem administrativen allgemeinen Universitätspersonal gem § 94 Abs 3 Z 1 UG zuzurechnen sind, spielt hierbei keine Rolle.

²¹⁴ § 20 Abs 5 UG; Zielvereinbarungen über Verwaltungstätigkeiten des wissenschaftlichen Personal sind demnach nicht zwingend Gegenstand der Satzung.

²¹⁵ *Mayer*, § 20 IV.2 merkt zutreffend an, dass die "Erfüllung dieser Zielvereinbarungen [...] durch Evaluierung festzustellen [ist]".

²¹⁶ Vgl ausführlich *Kucsko-Stadlmayer*, Zielvereinbarungen im Kontext des Dienst- und Arbeitsrechts, zfhr 5 (2006), 2.

²¹⁷ Vgl *Berka*, Die Quadratur des Kreises: Universitätsautonomie und Wissenschaftsfreiheit, zfhr 7 (2008), 37 (45f.).

²¹⁸ Vgl *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 399.

gestalten, und die sich nicht an eine bestimmte individuelle Person²¹⁹ richten und insofern abstrakt bzw generell sind. Bei den generellen Rechtsnormen, welche von Universitätsorganen im Rahmen der universitären Autonomie geschaffen werden,²²⁰ stellt sich weiter die Frage, ob es sich um Verordnungen handelt oder um generelle Weisungen. Nach der Rechtsprechung des VfGH sind generelle Normen unabhängig von ihrer Bezeichnung, welche von einer Verwaltungsbehörde²²¹ im Rahmen der Hoheitsverwaltung erlassen werden und welche die Rechtslage der Betroffenen gestalten, als Verordnungen zu qualifizieren.²²² Für den VfGH ist dabei allein der Inhalt der Norm maßgeblich,²²³ so dass er auch generelle Weisungen von Oberbehörden, soweit diesen "materiell betrachtet Außenwirkung" zukommt,²²⁴ als Rechtsverordnungen²²⁵ betrachtet.²²⁶

Daraus ergibt sich zuerst die Notwendigkeit abzuklären, wann die Universitäten hoheitlich tätig sind. Für den Bereich des Studienrechts wird die Zugehörigkeit zum Vollzug der Hoheitsverwaltung vom Gesetzgeber ausdrücklich angeführt.²²⁷ *Kucsko-Stadlmayer* führt zu den Haftungsregelungen in § 49 UG im Anschluss an die einschlägige Judikatur des OGH neben der Vollziehung des Studienrechts weitere "Verhaltensweisen" an, die allein durch "den inneren Zusammenhang mit der Hoheitsverwaltung" als "Vollziehung der Gesetze" gesehen werden müssen und nennt insbesondere: Vollziehung des öffentlichen Dienstrechts, Setzung von Organisationsakten, Tätigkeit der Schiedskommission und Forschung.²²⁸ *Eberhard* führt dazu aus, "dass prinzipiell alle zu Unterrichts- und Forschungszwecken durchgeführten Tätigkeiten an Universitäten dem hoheitlichen Bereich zuzählen sind".²²⁹

Im UG finden sich etliche Bestimmungen, die ausdrücklich zur Erlassung von generellen Rechtsnormen neben der Satzung verpflichten oder ermächtigen. Als prominentes Beispiel ist hier der Organisationsplan zu nennen,²³⁰ ein anderes sind

²¹⁹ Was nicht heißen soll, dass die Personen oder die Person, an die sich die Norm richtet, nicht bestimmbar wären. Dies gilt auch dann, wenn sich die Norm *de facto* zu einem bestimmten Zeitpunkt nur an eine einzige Person richtet, wie zB die Rektorin oder den Rektor.

²²⁰ Um den Umfang der hier angestellten Überlegungen einzugrenzen, werden generelle Normen des kollektiven Arbeitsrechts wie Betriebsvereinbarungen (vgl *Löschnigg*, Arbeitsrecht¹¹ (Wien 2011) 139ff.), die zwar an den Universitäten geschaffen werden, aber ihren Rechtsgrund außerhalb des UG haben, nicht berücksichtigt.

²²¹ Wobei "Verwaltungsbehörden" auch Organe von Selbstverwaltungskörpern oder von Anstalten sein können (*Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 390) und damit jedenfalls auch Organe der Universitäten als Organe von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (§ 4 UG).

²²² *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 390.

²²³ *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 395.

²²⁴ *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 396.

²²⁵ Im Unterschied zu "Verwaltungsverordnungen" (*Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 395).

²²⁶ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 1005; *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 396.

²²⁷ § 51 Abs 1 UG; *Perthold-Stoitzner*, § 51, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) II.1.

²²⁸ *Kucsko-Stadlmayer*, § 49, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) III.3; ausführlich dazu *Krejci*, Haftungsfragen zum Universitätsgesetz 2002 (2004) 17ff.

²²⁹ *Eberhard*, Ethikkommissionen – Stand und Perspektiven, zfhr 10 (2011), 147 (150); zur Auftragsforschung vgl *Krejci*, Haftungsfragen zum Universitätsgesetz 2002 (2004) 30ff.

²³⁰ § 20 Abs 4 UG; *Mayer*, § 19 I.2; *Mayer*, § 20 III.1.

Curricula, die explizit als Verordnungen qualifiziert werden.²³¹ Inwiefern es sich bei diesen generellen Rechtsnormen um Verordnungen handelt, kann im Einzelfall anhand der vom VfGH entwickelten Kriterien überprüft werden. Abgrenzungsprobleme dürften dabei allerdings zu erwarten sein.²³² Das Kriterium "im Rahmen der Hoheitsverwaltung" dürfte grundsätzlich für die generelle Rechtsnormen der Universität erfüllt sein, ob auch alle die Rechtslage der Betroffenen ändern und somit Außenwirkung entfalten, mag eher fraglich sein.

Insofern es sich bei den generellen Rechtsnormen um Verordnungen handelt, so müssen diese, um rechtlich in Existenz zu treten, gehörig und ausreichend kundgemacht werden.²³³ Das Kundmachungsorgan der Universität ist das Mitteilungsblatt.²³⁴ § 20 Abs 6 UG listet demonstrativ (arg "insbesondere") auf, was im Mitteilungsblatt zu veröffentlichen ist. Manches davon sind generelle Rechtsnormen, manches rechtlich relevante Umstände²³⁵ und manches Mitteilungen von allgemeinem Interesse.²³⁶ Soweit es sich um generelle Weisung handelt, die nicht als Verordnungen qualifiziert werden können, wird man diesen nur dann eine rechtliche Wirkung zuerkennen können, wenn sie den Weisungsunterworfenen mitgeteilt worden sind. Dies muss zwar nicht im Wege einer Veröffentlichung im Mitteilungsblatt geschehen, jedoch bietet sich diese Form naturgemäß an, da damit jeder Zweifel über die erfolgte Mitteilung an die Weisungsunterworfenen ausgeräumt werden kann.

Im Folgenden sollen die anderen generellen Rechtsnormen neben der Satzung, welche sich aus dem UG ergeben, im Einzelnen dargestellt und diskutiert werden, wobei die Gliederung sich an § 20 Abs 6 UG anlehnt.

2.3.2 Entwicklungsplan

Der Entwicklungsplan der Universität, welcher auf Vorschlag des Rektorats²³⁷ nach der "Zustimmung" des Senats²³⁸ vom Universitätsrat genehmigt wird,²³⁹ entbehrt einer gesetzlichen Definition.²⁴⁰ Anerkannt scheint der Zusammenhang zwischen dem Entwicklungsplan und der Leistungsvereinbarung gem § 13 UG, welche die Universität mit dem Bund abschließt.²⁴¹ Die Leistungsvereinbarung selbst ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag,²⁴² dessen Inhalte in § 13 Abs 2 UG

²³¹ § 51 Abs 2 Z 24 UG.

²³² Vgl *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 391 zu Abgrenzungsproblemen bei der Frage, ob ein Akt der Hoheitsverwaltung oder ein privatrechtlicher Akt vorliegt.

²³³ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 436; *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 397.

²³⁴ § 20 Abs 6 UG.

²³⁵ ZB Ausschreibungen und Ergebnisse von Wahlen (§ 20 Abs 6 Z 9 UG) oder Bevollmächtigungen gem §§ 27 u. 28 UG (§ 20 Abs 6 Z 13 UG).

²³⁶ Vgl *Mayer*, § 20 V.

²³⁷ § 22 Abs 1 Z 2 UG.

²³⁸ § 25 Abs 1 Z 2 UG. Diese "Zustimmung" ist lediglich das Recht auf eine Stellungnahme innerhalb einer Frist von zwei Monaten (*Mayer*, § 25 II).

²³⁹ § 21 Abs 1 Z 1 UG.

²⁴⁰ *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 21 Anm 4.

²⁴¹ Vgl *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 21 Anm 4 und den dortigen Hinweis auf RV 1134 BlgNR, XXI. GP 72. Für *Kucsko-Stadlmayer* ist der Entwicklungsplan die "Basis der Leistungsvereinbarung" (*Kucsko-Stadlmayer*, § 13, in *Mayer* (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) I.2).

²⁴² § 13 Abs 1 UG.

ausführlich und detailliert vorgegeben wird.²⁴³ Damit entsteht – ohne dass dies dem Gesetz unmittelbar zu entnehmen wäre – für den Entwicklungsplan die Notwendigkeit, sich jedenfalls auch an den inhaltlichen Vorgaben für die Leistungsvereinbarungen zu orientieren bzw die dort angesprochenen Punkte abzudecken, um die Kohärenz zwischen den im Entwicklungsplan festgehaltenen Zielen der Universität einerseits und den in der Leistungsvereinbarung gegenüber dem Bund versprochenen Vorhaben und – wiederum – Zielen²⁴⁴ andererseits sicherzustellen. Inhaltliche Widersprüche zwischen den Zielen des Entwicklungsplans und den Zielen der Leistungsvereinbarung würden unweigerlich zu Lasten des Entwicklungsplans gehen und letzteren allein deshalb marginalisieren, weil die Leistungsvereinbarung mit dem Bund einzuhalten ist und für die Vorgaben des Entwicklungsplans keine vergleichbare Bindung vorgesehen ist.

Lediglich an zwei Stellen nimmt das UG ausdrücklich auf den Entwicklungsplan bzw dessen Inhalt Bezug und lässt zweifelsfrei erkennen, dass von diesem normative Wirkung ausgeht bzw auszugehen hat:

Gem § 22 Abs 1 Z 12 UG zählt zu den Aufgaben des Rektorats die "Untersagung von Curricula oder deren Änderungen, wenn diese dem Entwicklungsplan widersprechen". Daraus lässt sich einerseits ableiten, dass der Senat bei der Erlassung oder der Änderung von Curricula²⁴⁵ den Entwicklungsplan zwingend zu beachten hat und dass andererseits dem Entwicklungsplan ausreichend Informationen zu entnehmen sein müssen, ob ein Curriculum oder dessen Änderung zu ihm in Widerspruch stehen könnte.

Gem § 98 Abs 1 UG ist die Voraussetzung für ein Berufungsverfahren, dass die fachliche Widmung der zu besetzenden Universitätsprofessur im Entwicklungsplan festgelegt ist.²⁴⁶ Demnach wäre die Ausschreibung einer Professur gem § 98 UG und die Durchführung eines entsprechenden Berufungsverfahrens, ohne dass dem geltenden Entwicklungsplan eine passende fachliche Widmung zu entnehmen ist, rechtswidrig.

Rainer sieht im Entwicklungsplan darüber hinaus eine Möglichkeit, den "Wirkungsbereich der Universität", welcher Voraussetzung für die Erteilung einer Lehrbefugnis²⁴⁷ ist, genauer zu bestimmen.²⁴⁸ Nun wird aber der Wirkungsbereich der Universitäten in § 7 UG vom Gesetzgeber vorgegeben: es ist dies unverändert²⁴⁹ jener vor In-Kraft-Treten des UG und Änderungen sind nur im

²⁴³ Im Unterschied zum Entwicklungsplan, der vom Universitätsrat genehmigt wird (§ 21 Abs 1 Z 1 UG), genehmigt der Universitätsrat hinsichtlich der Leistungsvereinbarung nur den vom Rektorat erstellten Entwurf (§§ 21 Abs 1 Z 1 u. 22 Abs 1 Z 4 UG). Zur Leistungsvereinbarung selbst, welche ein Ergebnis der Verhandlungen des Rektorats mit der Bundesministerin oder dem Bundesminister ist (RV 1134 BlgNR, XXI. GP 72), hat der Universitätsrat lediglich das Recht zur Stellungnahme vor dem Abschluss (§ 21 Abs 1 Z 15 UG).

²⁴⁴ Vgl Anlage 3 "Bericht über die Umsetzung der Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung" der Verordnung der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung über die Wissensbilanz (Wissensbilanz-Verordnung 2010 – WBV 2010) BGBl. II Nr. 216/2010 idF BGBl. II Nr. 253/2013.

²⁴⁵ § 25 Abs 1 Z 10 UG.

²⁴⁶ Vgl *Kucsko-Stadlmayer*, § 98, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) II.1.

²⁴⁷ § 103 Abs 1 UG.

²⁴⁸ *Rainer*, § 103, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) III.2.

²⁴⁹ *Mayer*, § 7, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) I; Abweichendes für die neu eingerichteten Medizinischen Universitäten regelt § 7 Abs 2 UG:

Wege der Leistungsvereinbarungen möglich.²⁵⁰ So gesehen bildet der historische Wirkungsbereich der Universitäten vor ihrer Vollrechtsfähigkeit und ihrer Ausgliederung die materielle Grenze der autonomen Gestaltung des Entwicklungsplans, wobei diese Grenze erst durch die Leistungsvereinbarung verschoben werden müsste, ehe der Entwicklungsplan die Änderung als konkretes und nicht von der Leistungsvereinbarung bedingtes Ziel nachvollziehen dürfte. *Perthold-Stoitzner* deutet den Begriff "Wirkungsbereich" als "groben Rahmen, für dessen Inhalt der Name der Universität bzw Fakultät und die eingerichteten Studien Anhaltspunkte sind" und betont, dass ein geändertes Studienangebot nicht immer auch einen geänderten Wirkungsbereich darstellen muss.²⁵¹ Diese gut nachvollziehbaren Überlegungen können aber im Zweifelsfall nicht sicherstellen, dass die Grenzen des Wirkungsbereichs gem § 7 UG ausreichend klar erkennbar sind.²⁵²

Der Entwicklungsplan ist im Ergebnis jedenfalls eine generelle Rechtsnorm und als solche eine Verordnung,²⁵³ zumal er mE die dazu erforderlichen Kriterien des VfGH erfüllt.

2.3.3 Organisationsplan

Der Organisationsplan ist "ein außerordentlich wichtiges Instrument zur Gestaltung der inneren Universitätsorganisation".²⁵⁴ Er wird in § 20 Abs 4 UG näher umrissen. Der Organisationsplan entsteht ähnlich wie der Entwicklungsplan: der Universitätsrat genehmigt²⁵⁵ den vom Rektorat erstellten²⁵⁶ Organisationsplan nach einer Stellungnahme²⁵⁷ durch den Senat. Jedoch habe der Senat gem § 20 Abs 4 UG auch ein Stellungnahmerecht noch vor der Erstellung des Entwurfs des Organisationsplans durch das Rektorat und wäre daher "zweimal zu befassen".²⁵⁸ Ob diese Vorgangsweise auch für Änderungen des Organisationsplans durch die zuständigen Universitätsorgane gilt,²⁵⁹ ist dem Gesetz wörtlich nicht zu entnehmen, dürfte aber der Fall sein, da ansonsten keine andere Möglichkeit erkennbar ist, einen einmal in Kraft getretenen Organisationsplan abzuändern. Abweichendes regelt § 29 Abs 2 UG für den Klinischen Bereich der Medizinischen Universitäten bzw jener Universitäten, an denen eine Medizinische Fakultät eingerichtet ist. Unter dem Klinischen Bereich werden jene Einrichtungen

²⁵⁰ § 7 Abs 3 UG; die Möglichkeit der Bundesregierung, einer Universität im Verordnungsweg die Einrichtung eines Studiums aufzutragen, falls diese einer entsprechenden Bestimmung in der Leistungsvereinbarung nicht zustimmen sollte, sei hier der Vollständigkeit halber erwähnt (§§ 7 Abs 3 iVm 8 UG).

²⁵¹ *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 7 Anm 1. Vgl auch *Sebök*, Universitätsgesetz 44ff.

²⁵² Vgl dazu *Mayer*, § 7 II.1: "An sich wäre es konsequent, wenn eine Universität, die volle Rechtsfähigkeit genießt, auch ihr Studienangebot und ihre Forschungsaktivitäten autonom gestalten kann."

²⁵³ So wohl auch *Kucsko-Stadlmayer*, Art 81c B-VG V.

²⁵⁴ *Mayer*, § 20 III.1.

²⁵⁵ § 21 Abs 1 Z 1 UG.

²⁵⁶ § 22 Abs 1 Z 3 UG.

²⁵⁷ § 25 Abs 1 Z 3 UG. Wie beim Entwicklungsplan spricht das UG auch hier von "Zustimmung", die jedoch keine solche ist (*Mayer*, § 20 III.1, *Mayer*, § 25 II).

²⁵⁸ *Sebök*, Universitätsgesetz 104; vgl auch *Mayer*, § 20 III.1; aA *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 20 Anm 3 (vgl ausführlich 3.3.6).

²⁵⁹ Denkbar ist auch eine Änderung des Organisationsplans im Rahmen der Rechtsaufsicht (§ 45 UG).

verstanden, die "funktionell gleichzeitig Organisationseinheiten einer öffentlichen Krankenanstalt" sind.²⁶⁰ Für den Klinischen Bereich ist – zusätzlich zu den oben erläuterten Schritten – einerseits das Einvernehmen mit dem Krankenanstalten-träger herzustellen und andererseits unterliegt der Organisationsplan für den Klinischen Bereich der Medizinischen Universitäten bzw der Universitäten, an denen eine Medizinische Fakultät eingerichtet ist, einem Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesministerin oder den Bundesminister.²⁶¹ Durch die erforderliche Zustimmung der Bundesministerin oder des Bundesministers ist der Organisationsplan des Klinischen Bereichs der Autonomie der Medizinischen Universitäten bzw jener Universitäten, an denen eine Medizinische Fakultät eingerichtet ist, entzogen.

Mayer qualifiziert den Organisationsplan als Verordnung.²⁶² Dem ist auch deshalb zuzustimmen, weil der Organisationsplan – wesentlich deutlicher als der Entwicklungsplan – die oben angeführten Merkmale einer Verordnung aufweist.

2.3.4 Verordnungen von Organen

In § 20 Abs 6 Z 4 UG führt der Gesetzgeber aus, dass "Verordnungen von Organen" im Mitteilungsblatt kundzumachen sind. Ausdrücklich als Verordnungen bezeichnet werden die Anstaltsordnung für das Tierspital der Veterinärmedizinischen Universität Wien,²⁶³ die Verordnungen zur Studienberechtigungsprüfung²⁶⁴ und die Verordnung über die Anzahl der Stellen für Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren gem § 99 Abs 3 UG. Die Bezeichnung als Verordnung für die Anstaltsordnung des Tierspitals ist für *Kopetzki* "im Hinblick auf den außeruniversitären Adressatenkreis" lediglich klarstellend.²⁶⁵ Auch die "Verordnungen" zur Studienberechtigungsprüfung erfüllen inhaltlich alle notwendigen Kriterien, um als Verordnungen qualifiziert zu werden. Auf den ersten Blick weniger klar erscheint die Rechtsnatur der "Verordnung" gem § 99 Abs 3 UG.²⁶⁶ Für die Einreihung als Verordnung spricht, dass einerseits die Rechtslage der potentiellen Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren, nämlich der Universitätsdozentinnen und Universitätsdozenten gem § 94 Abs 2 Z 2 UG, gestaltet wird und andererseits die festgelegte Anzahl von Stellen nach *Kucsko-Stadlmayer* zwingend auszuschreiben sind²⁶⁷ und daher das Rektorat gebunden wird.

Öfter verwendet der Gesetzgeber allerdings die Bezeichnung "Festlegung" für zu erlassende Rechtsakte: §§ 22 Abs 1 Z 9a, 25 Abs 1 Z 11 u. 13, 63 Abs 4, 64 Abs 6 und 124b Abs 1 UG.²⁶⁸ In § 14h Abs 4 und 6 dagegen werden die

²⁶⁰ § 31 Abs 1 UG.

²⁶¹ Ausführlich *Kopetzki*, § 29, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) II.1, II.2, II.3, II.4.

²⁶² Mayer, § 20 III.1.

²⁶³ § 36 Abs 2 UG.

²⁶⁴ § 64a Abs 1, 6, 15 u. 16 UG; vgl § 64a UG. Vgl *Perthold-Stoitzner*, § 64a, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010).

²⁶⁵ *Kopetzki*, § 36, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) II.1.

²⁶⁶ Unergiebig zu Frage, ob es hierbei um eine (echte) Verordnung handelt *Kucsko-Stadlmayer*, § 99 III.4.

²⁶⁷ *Kucsko-Stadlmayer*, § 99 III.4.

²⁶⁸ Auch in § 14g Abs 2 u. 5 UG, jedoch sind die §§ 14a bis 14g UG dank einer entsprechenden Bedingung in § 143 Abs 32 UG mit 31.5.2014 außer Kraft getreten; vgl ausführlich *Lachmayer*,

Bezeichnungen "Verordnung" und "Festlegung" nebeneinander offensichtlich synonym verwendet. Alle diese angeführten Normen beziehen sich auf den Bereich der Studien und betreffen Zugangsregelungen in Form von Aufnahme- oder Auswahlverfahren²⁶⁹ bzw Zugangsbeschränkungen.²⁷⁰ Damit sind sie unbeschadet der Bezeichnung als Verordnungen erkennbar.²⁷¹

Als Verordnungsgeber treten Rektorat²⁷² und Senat²⁷³ in Erscheinung, wobei der Gesetzgeber bisweilen ein Zusammenwirken dieser beiden obersten Organe anordnet.²⁷⁴ In einigen Fällen sieht das Gesetz auch einen Genehmigungsvorbehalt durch den Universitätsrat vor.²⁷⁵

Zwei weitere "Festlegungen" finden sich in § 121 Abs 3 u. 4 UG: zu den Aufgaben des Gründungskonvent zählte auch, die zukünftige Größe des Senats²⁷⁶ sowie des Universitätsrats²⁷⁷ zu bestimmen. Durch diese generelle Norm wird mE die Rechtslage der Betroffenen gestaltet: bei der Größe des Senats sind diese Betroffenen die aktiv und passiv zu den Senatswahlen berechtigten Universitätsangehörigen sowie die zur Entsendung der Vertreterinnen und Vertreter der Studierenden berufene Österreichische Hochschülerschaft,²⁷⁸ bei der Größe des Universitätsrats ist dies die Bundesregierung einerseits und der Senat andererseits, welche die Mitglieder des Universitätsrats zu gleichen Teilen bestellen bzw wählen.²⁷⁹ Sohin handelt es sich auch bei diesen Festlegungen um Verordnungen, welche einer Kundmachung im Mitteilungsblatt bedürfen. Änderungen der Größe des Universitätsrats oder des Senats liegen nunmehr in der Kompetenz des Senats.²⁸⁰ In beiden Fällen bedarf die Änderung einer Zweidrittelmehrheit. Das oben Gesagte trifft ebenso auf eine derartige Änderung zu: es handelt sich um eine Verordnung, die gehörig kundzumachen ist.

Anzuführen sind hier weiters die "Bestimmungen für die Wahl der Rektorin oder des Rektors", welche gem § 21 Abs 1 Z 3 UG vom Universitätsrat nach Einholung einer Stellungnahme durch den Senat zu erlassen sind.²⁸¹ Für Mayer wird der Universitätsrat durch diese Befugnis zum "satzungsgebenden Organ".²⁸² Offensichtlich liegt dieser Überlegung der bereits diskutierte "weitere verfassungs-

Rechtliche Regelwerke der Universitätsfinanzierung, in Bernd-Christian Funk (Hg), Rechtliche und ökonomische Fragen der Finanzierung öffentlicher Universitäten in Österreich (2014), 77 (97ff.).

²⁶⁹ §§ 14h Abs 4, 64 Abs 6 und 124b Abs 1 UG.

²⁷⁰ § 63 Abs 4 UG. Überraschenderweise ordnet der Gesetzgeber für diese Beschränkung die Zuständigkeit des Senats an, während bei den eben angeführten Zugangsregelungen das Rektorat tätig wird und dem Senat nur ein Stellungnahmerecht zukommt.

²⁷¹ Vgl auch § 51 Abs 1 UG, der den Studienbetrieb der Hoheitsverwaltung zuordnet.

²⁷² ZB §§ 64a und 99 Abs 3 UG.

²⁷³ ZB §§ 25 Abs 1 Z 11 u. 13 und 63 Abs 4 UG.

²⁷⁴ ZB §§ 14h Abs 6 und 64 Abs 6 UG.

²⁷⁵ ZB §§ 36 Abs 2 und 124b Abs 1 UG (hier mit der Besonderheit, dass die Festlegung als genehmigt gilt, wenn der Universitätsrat nicht innerhalb einer vierwöchigen Frist entscheidet).

²⁷⁶ § 25 Abs 2 UG.

²⁷⁷ § 21 Abs 3 UG.

²⁷⁸ § 25 Abs 54 UG.

²⁷⁹ § 21 Abs 6 UG.

²⁸⁰ §§ 25 Abs 1 Z 4 iVm 21 Abs 3 UG bzw § 25 Abs 2 UG.

²⁸¹ Vgl dazu oben 2.2.3.1.

²⁸² Mayer, § 21 II.1.

rechtliche Satzungsbeziehung" nach *Kucsko-Stadlmayer* zu Grunde.²⁸³ Für die Satzung iSv § 19 UG ist diese Schlussfolgerung jedenfalls unzutreffend. Angesichts der ziemlich detaillierten, aber recht verstreuten und damit wenig übersichtlichen Vorgaben des Gesetzgebers²⁸⁴ für die Wahl der Rektorin oder des Rektors stellt sich die Befugnis des Universitätsrats mE als Ermächtigung zur Erlassung einer inhaltlich bereits weitgehend determinierten Durchführungsverordnung dar.

Curricula werden ausdrücklich als Verordnungen definiert.²⁸⁵ Diese – sei es für ordentliche Studien, sei es für Universitätslehrgänge – werden vom Senat erlassen und geändert.²⁸⁶ Der Senat hat allerdings bezüglich Curricula nur einen Genehmigungsvorbehalt hinsichtlich entsprechender Beschlüsse der von ihm einzusetzenden Kollegialorgane für Studienangelegenheiten.²⁸⁷ Er kann diese Beschlüsse entweder annehmen oder ablehnen, jedoch nicht anstelle des Kollegialorgans selbst entscheiden.²⁸⁸ Eine ausnahmsweise Verpflichtung für den Senat, innerhalb angemessener Zeit ein Curriculum zu erlassen, konstituiert § 54 Abs 10 UG für "gemeinsame Studienprogramme" gem § 51 Abs 1 Z 27 UG, über welche die Universität mit einer oder mehreren anderen österreichischen Universitäten, Erhaltern von Fachhochschulen, Privatuniversitäten oder Pädagogischen Hochschulen sowie ausländischen anerkannten postsekundären Bildungseinrichtungen eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen hat. Diese Bestimmung dient offensichtlich dazu, zu verhindern, dass der Senat die Vertragserfüllung durch die Universität blockiert. Sie unterläuft aber in gravierender Form die Kompetenz des Senats zur Erlassung der Curricula, zumal dem Gesetz nicht zu entnehmen ist, dass der Senat vor Abschluss einer Vereinbarung über ein gemeinsames Studienprogramm in irgendeiner Weise einzubinden ist. Es kommt ihm nicht einmal ein Recht zur Stellungnahme zu. Vielmehr hat er das erforderliche Curriculum an der Vereinbarung auszurichten und damit wohl oftmals nur wenig Spielraum für eine inhaltliche Gestaltung. Sollte die Vereinbarung Rechtswidriges vorsehen, indem etwa gegen Bestimmungen des studienrechtlichen Teils der Satzung verstoßen wird, so hätte der Senat die Möglichkeit, ein aufsichtsbehördliches Verfahren gem § 45 UG anzuregen. Damit eine Zuständigkeit der Bundesministerin oder des Bundesministers besteht, müsste der Abschluss der Vereinbarung durch das Rektorat²⁸⁹ eine "Entscheidung" eines Universitätsorgans darstellen, was – zumal *Stöger* überzeugend auch "Akte des Privatrechts" unter den Begriff der Entscheidung in § 45 UG subsumiert²⁹⁰ und die Vereinbarung etwas anderes als ein privatrechtlicher Vertrag nicht sein kann – durchaus denkmöglich erscheint. Würde die Bundesministerin oder der Bundesminister die Entscheidung zum Abschluss der Vereinbarung bescheidmäßig aufheben, so würde dies zwar die Gültigkeit der

²⁸³ Vgl 1.5.

²⁸⁴ §§ 21 Abs 1 Z 2, 3 u. 4, 23 Abs 2 u. 3, 23a, 23b, 25 Abs 1 Z 5 u. 5a, 42 Abs 8b u. 8d Z 2 und 43 Abs 5 u. 6 UG.

²⁸⁵ § 51 Abs 2 Z 24 UG.

²⁸⁶ § 25 Abs 1 Z 10 UG.

²⁸⁷ §§ 25 Abs 8 Z 3 iVm 25 Abs 10 UG. Diese Kollegialorgane werden häufig "Studienkommissionen" oder "Curricularkommissionen" genannt.

²⁸⁸ Vgl *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 25 Anm 20.

²⁸⁹ Vgl § 22 Abs 1 UG: "Das Rektorat leitet die Universität und vertritt diese nach außen."

²⁹⁰ *Stöger*, § 45, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) IV.1.

Vereinbarung nicht berühren, jedoch könnte die Universität die Vereinbarung nicht mehr einhalten und wäre gezwungen – soweit dies die Vereinbarung zulässt – von der Vereinbarung zurückzutreten, sie gegebenenfalls zu kündigen oder die Vertragserfüllung schlicht auszusetzen. Damit könnten in der Folge selbstredend Schadenersatzansprüche der Vertragspartner verbunden sein. Alternativ dazu kein Curriculum zu erlassen, würde den Senat säumig werden lassen. Damit wäre gem § 47 Abs 2 UG der Universitätsrat zur Ersatzvornahme berufen. Nicht ganz so eindeutig ergibt sich, auf wen die Zuständigkeit übergeht, wenn nicht der Senat selbst sondern das Kollegialorgan für Studienangelegenheiten säumig wird. Nach dem Wortlaut des Gesetzes²⁹¹ könnte dies das Rektorat sein, zumal ein Kollegialorgan für Studienangelegenheiten nicht zu den Leitungsorganen²⁹² zählt. Andererseits trifft die Verpflichtung aus § 54 Abs 10 UG den Senat und damit nicht unmittelbar ein Kollegialorgan für Studienangelegenheiten. Wenn man die Säumigkeit eines Kollegialorgans für Studienangelegenheiten somit dem Senat zurechnet, so käme wiederum der Universitätsrat in Betracht. In beiden Fällen stellt sich die Frage, ob die Ersatzvornahme sowohl den fehlenden Beschluss des Kollegialorgans für Studienangelegenheiten als auch die Genehmigung dieses Beschlusses durch den Senat umfasst oder nur den fehlenden Beschluss des Kollegialorgans für Studienangelegenheiten, der dann noch vom Senat zu genehmigen wäre. Systematisch richtig, aber offenbar vom Gesetzgeber in den Säumnisregeln von § 47 UG nicht bedacht, wäre ein Übergang der Zuständigkeit auf den Senat im Fall der Säumigkeit einer Kommission des Senats.²⁹³

Die Untersagung eines Curriculums gem § 22 Abs 1 Z 12 UG durch das Rektorat hat mE in Form einer Verordnung zu erfolgen.²⁹⁴ Curricula sind wie gesagt Verordnungen und unterliegen damit dem Prüfungsmonopol des VfGH gem Art 139 B-VG.²⁹⁵ Für die Änderung eines Curriculums gem § 22 Abs 1 Z 12 UG durch das Rektorat ergibt sich schon allein daraus, dass ein Curriculum selbst eine Verordnung ist, dass diese Änderung ebenfalls eine Verordnung sein muss.

Zweifelhaft ist, ob die in § 25 Abs 1 Z 11 UG angeführten "Festlegungen von akademischen Graden und Bezeichnungen von Absolventinnen und Absolventen von Universitätslehrgängen", welche gem § 20 Abs 6 Z 7 UG im Mitteilungsblatt zu veröffentlichen sind, neben bzw außerhalb der Curricula von Universitätslehrgängen überhaupt vorkommen können oder nicht vielmehr nur in diesen anzutreffen sind. Aus § 58 Abs 1 UG ergibt sich mE klar, dass nur letzteres der Fall sein kann.²⁹⁶ Somit ist § 25 Abs 1 Z 11 UG überflüssig und eine eigenständige generelle Rechtsnorm, die darauf beruht, kann es nicht geben.

Gem § 30 Abs 1 UG ist an an den Medizinischen Universitäten bzw an denjenigen Universitäten, an denen eine Medizinische Fakultät eingerichtet ist, eine Ethikkommission einzurichten.²⁹⁷ Nach *Eberhard* sind diese Ethikkommissionen

²⁹¹ § 47 Abs 1 UG.

²⁹² § 20 Abs 1 UG.

²⁹³ Vgl 5.1.

²⁹⁴ Unergiebig zur Frage, mit welchem Rechtsakt die Untersagung durchgeführt werden soll, sind die Ausführungen in RV 225 BlgNR, XXIV. GP 11f.

²⁹⁵ Vgl VfSlg 18.221/2007 zur Aufhebung eines Satzungsteils der Wirtschaftsuniversität Wien durch die Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur mittels Bescheid.

²⁹⁶ So auch *Perthold-Stoitzner*, § 58, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) II.3.

²⁹⁷ Vgl ausführlich *Kopetzki*, § 30, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010).

staatliche Organe und ihr Organisationsrecht ist öffentlich-rechtlicher Natur.²⁹⁸ In § 30 Abs 2 UG normiert der Gesetzgeber "Mindestanforderungen",²⁹⁹ denen die Ethikkommissionen zu genügen haben. Über diese Anforderungen hinausgehende Regelungen werden für zulässig gehalten.³⁰⁰ § 8c Abs 8 KAKuG stellt klar, dass die universitären Ethikkommissionen keine Ethikkommissionen gem § 8c Abs 1 KAKuG sind. Sie sind vielmehr universitäre Kollegialorgane.³⁰¹ Die Einrichtung der Ethikkommission durch den Senat erfordert daher mE zwei Rechtsakte:³⁰² zuerst muss die Zusammensetzung der Ethikkommission im Einklang mit § 8c Abs 4 KAKuG festgelegt werden und es wird auch nötig sein, die verbleibenden Mindestanforderung aus § 8c KAKuG zu rezipieren, da diese ja für eine universitäre Ethikkommission nicht unmittelbar gelten können. Weiters könnten über diese Anforderungen hinausgehende Regelungen getroffen werden. Sodann sind die Mitglieder der Ethikkommission vom Senat zu bestellen.³⁰³ Der erste Rechtsakt kann mE nur in der Form einer generellen Rechtsnorm erfolgen, welche eine Verordnung darstellt, was sich auch aus den Aufgaben der Ethikkommission begründen lässt.³⁰⁴ Für die Erlassung dieser Verordnung ist nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes allein der Senat zuständig.³⁰⁵

2.3.5 Geschäftsordnungen von Organen

Ausdrücklich ordnet der Gesetzgeber die Erlassung einer Geschäftsordnung für den Universitätsrat,³⁰⁶ das Rektorat³⁰⁷ und die Ethikkommission an,³⁰⁸ falls eine

²⁹⁸ Eberhard, zfhr 10 (2011), 149.

²⁹⁹ Kopetzki, § 30 II.3; § 8c Abs 1 bis 5 u. 7 des Bundesgesetzes über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957 idF BGBl. I Nr. 32/2014.

³⁰⁰ Sebök, Universitätsgesetz 123; Kopetzki, § 30 I.9 u. II.3; Eberhard, zfhr 10 (2011), 153.

³⁰¹ § 20 Abs 3 UG.

³⁰² Vgl dazu auch die Einrichtung des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen einerseits durch die Satzung (§ 19 Abs 2 Z 5 UG) und andererseits durch den Senat (§§ 25 Abs 1 Z 18 iVm 42 Abs 2 UG).

³⁰³ Auch die Art und Weise der Bestellung wird im ersten Rechtsakt zu regeln sein.

³⁰⁴ Vgl Kopetzki, § 30; Eberhard, zfhr 10 (2011), 150ff.

³⁰⁵ Die Praxis an den Medizinischen Universitäten (die Universität Linz scheint bislang keine Ethikkommission eingerichtet zu haben) ist allerdings eine andere: an allen drei Universitäten findet sich die Einrichtungsverordnung für die Ethikkommission in der Satzung (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Wien SJ 2003/2004, 9. St., Nr. 22 idF Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Wien SJ 2008/2009, 5. St., Nr. 8; Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Graz SJ 2003/2004, 17. St., Nr. 38 idF Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Graz SJ 2013/2014, 21.a St.; Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck SJ 2011/2012, 36. St., Nr. 150 idF Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck SJ 2014/2015, 2. St., Nr. 8). An der Medizinischen Universität Graz gab es jedoch eine frühere Regelung unter dem Titel "Ethikkommission; Einrichtung und Zusammensetzung", in der es wörtliche heißt: "Beschluss des Senates gemäß § 30 UG 2002" (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Graz SJ 2003/2004, 14. St., Nr. 35). Gemeinsam ist den drei Regelungen, dass sie in auffallender Weise von der Grundvorgabe für alle universitären Kollegialorgane (mit Ausnahme des Rektorats) in § 20 Abs 3 UG abweichen, indem die oder der Vorsitzende der Ethikkommission nicht vom Kollegialorgan selbst mit Stimmenmehrheit gewählt wird, sondern vom Senat in diese Funktion bestellt wird. Es dürfte sich hierbei um ein Nachwirken von § 61b Abs 3 UOG 1993 handeln: "Der Vorsitzende und der Stellvertreter [der Ethikkommission] werden vom Fakultätskollegium gewählt."

³⁰⁶ § 21 Abs 1 Z 16 UG. Vgl dazu RV 225 BlgNR, XXIV. GP 9.

³⁰⁷ § 22 Abs 6 UG mit einigen inhaltlichen Vorgaben für die Geschäftsordnung des Rektorats und einem Genehmigungsvorbehalt durch den Universitätsrat. Vgl weiters Mayer, § 22, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) V.1.

solche einzurichten ist.³⁰⁹ Dass auch andere universitäre Organe wie etwa der Senat, die Kommissionen des Senats, der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen oder die Schiedskommission einer Geschäftsordnung bedürfen, um ihren Aufgaben ordnungsgemäß nachkommen zu können, sagt der Gesetzgeber nicht.³¹⁰ Fragmente für die Geschäftsordnungen dieser anderen universitären Organe sind dagegen im Gesetz vorhanden.³¹¹ Während *Löschnigg* für den Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen und für die Schiedskommission zutreffend zum Ergebnis kommt, dass diese beiden Organe auf Grund ihrer

³⁰⁸ § 30 Abs 3 UG mit der Verpflichtung, die Geschäftsordnung im Wege der Rektorin oder des Rektors dem Universitätsrat und dem Träger der Krankenanstalt zur Kenntnis zu bringen. Nach AB 1224 BlgNr, XXI. GP 9 soll dies der Rektorin oder dem Rektor ermöglichen, gem § 45 UG gegebenenfalls aufsichtsbehördliche Maßnahmen zu setzen. Diese Annahme ist verfehlt, da aufsichtsbehördliche Maßnahmen gem § 45 UG durch die Bundesministerin oder den Bundesminister gesetzt werden und nicht durch die Rektorin oder den Rektor. Die Rektorin oder der Rektor kann solche natürlich anregen. Andererseits erlangt das Rektorat von der Geschäftsordnung ohnehin schon deshalb Kenntnis, da diese im Mitteilungsblatt zu veröffentlichen ist, welche vom Rektorat bzw der Rektorin oder dem Rektor herauszugeben ist (vgl *Löschnigg*, (Autonome) Geschäftsordnungen von Universitätsorganen, zfhr 4 (2005), 79 (80)). Ob neben der Veröffentlichung im Mitteilungsblatt eine zusätzliche Information an den Universitätsrat und den Träger der Krankenanstalt notwendig ist, mag dahingestellt bleiben. Eine im Mitteilungsblatt gehörig kundgemachte Geschäftsordnung der Ethikkommission, welche dem Universitätsrat und/oder dem Träger der Krankenanstalt nicht zur Kenntnis gebracht wurde, ist mE gleichwohl rechtswirksam. Vgl auch *Kopetzki*, § 30 III.

³⁰⁹ Dies ist an den Medizinischen Universitäten bzw an den Universitäten, an denen eine Medizinische Fakultät eingerichtet ist, der Fall (§ 30 Abs 1 UG).

³¹⁰ *Löschnigg*, zfhr 4 (2005), 80ff.

³¹¹ § 20 Abs 3 UG normiert die Wahl einer Vorsitzenden oder eines Vorsitzenden sowie Säumnisregelungen, falls eine Wahl, Entsendung oder Nominierung nicht fristgerecht stattfindet. § 22 Abs 5 UG gibt das Konsensquorum für das Rektorat vor, von dem allerdings in der Geschäftsordnung des Rektorats abgewichen werden kann, und normiert ein Dirimierungerecht der Rektorin bzw des Rektors. § 25 Abs 6 UG legt das Präsenz- und generelle Konsensquorum für den Senat fest, wobei diese Vorgaben wohl auch für die Kommissionen des Senats gelten müssen. § 42 Abs 2 UG sieht überflüssigerweise (vgl § 20 Abs 3 UG) die Wahl einer Vorsitzenden oder eines Vorsitzenden für den Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen vor. § 43 Abs 11 UG bestimmt die einfache Stimmenmehrheit als Konsensquorum für die Schiedskommission und legt ein Dirimierungerecht der oder des Vorsitzenden fest. Fraglich erscheint, ob auch die Findungskommission (§ 23a UG) den Vorgaben von § 20 Abs 3 UG unterliegen soll und eine oder einen Vorsitzenden zu wählen hat. Die beiden Mitglieder der Findungskommission, die oder der Vorsitzende des Universitätsrats und die oder der Vorsitzende des Senats, werden nicht unmittelbar in diese Funktion gewählt. Vielmehr leitet sich die Mitgliedschaft aus ihrer Vorsitzendenfunktion in den beiden Kollegialorganen Universitätsrat und Senat ab. Stimmenmehrheit in der Findungskommission bedeutet gleichzeitig Einstimmigkeit (vgl § 23a Abs 5 UG). Wäre die Findungskommission angehalten, bei ihrer Konstituierung eine oder einen Vorsitzenden zu wählen und würden die beiden Mitglieder hierüber keinen Konsens erzielen, so könnte die Findungskommission ihrer Aufgabe, nämlich der Erstellung eines Dreivorschlag, wohl kaum nachkommen und würde säumig werden, so dass die Säumnisregelung in § 23a Abs 6 UG zu Anwendung käme. Eine Ersatzvornahme für die Wahl der oder des Vorsitzenden durch den Universitätsrat käme hingegen nicht in Betracht, da diese im Gesetz nicht vorgesehen ist. § 47 Abs 1 UG muss in dieser Hinsicht einschränkend ausgelegt werden, so dass jedenfalls auch keine Ersatzvornahme durch das Rektorat möglich sein wird (§ 47 Abs 2 u. 3 UG sind ohnedies nicht anwendbar). Da zudem die Aufgabe der Findungskommission ausschließlich die erwähnte Erstellung eines Dreivorschlag ist und sich damit auch die Vertretung der Findungskommission nach außen in überschaubaren Bahnen bewegen wird und die Einstimmigkeit ohnedies nur auf übereinstimmendem Willen der beiden Mitglieder beruhendes Handeln erlaubt, scheint auch aus praktischen Gesichtspunkten die Wahl einer oder eines Vorsitzenden für die Findungskommission verzichtbar.

Aufgaben ihre Geschäftsordnungen autonom festzulegen haben und eine Regelung in der Satzung daher nicht in Frage kommt,³¹² räumt *Kucsko-Stadlmayer* sowohl für den Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen³¹³ als auch für die Schiedskommission³¹⁴ zwar die Option ein, dass diese sich "– wie alle Kollegialorgane der Universität –" selbst eine Geschäftsordnung geben, hält aber auch eine Regelung der Geschäftsordnungen dieser beiden Organe in der Satzung für möglich. Beim Senat und den Senatskommissionen kommt für *Löschnigg* und für *Kucsko-Stadlmayer* sowohl eine autonome Geschäftsordnung als auch eine in der Satzung geregelte in Betracht.³¹⁵

Die Argumentation von *Löschnigg* hinsichtlich der Geschäftsordnung des Senats erscheint allerdings nicht wirklich schlüssig: er führt zutreffend aus, dass "Geschäftsordnungen als interne Angelegenheiten des jeweiligen Organs anzusehen" sind, dass für den Senat "dessen autonome Aufgabenerfüllung durch eine autonome Verfahrensordnung gewährleistet sein muss" und dass er sich "durch einfachen Beschluss eine Geschäftsordnung geben [kann]".³¹⁶ Warum alternativ dazu einem anderen Organ ein Vorschlagsrecht für die notwendige autonome Verfahrensordnung zukommen sollte, wobei zu dieser vom Rektorat vorgeschlagenen Geschäftsordnung, so sie Teil der Satzung iSv § 19 Abs 1 UG werden soll, nur die Möglichkeit der Zustimmung oder Ablehnung nicht aber der Abänderung durch den Senat gegeben ist, leuchtet nicht ein. Gleichzeitig müsste es wohl auch – wenn man den Überlegung von *Löschnigg* folgt – möglich sein, dass der Senat, wenn er nicht bereit ist, der als Satzungsteil durch das Rektorat vorgeschlagenen Geschäftsordnung zuzustimmen, den Text nach seinem Belieben abwandelt und ihn sodann als autonome Geschäftsordnung beschließt. Darüber hinaus müsste dem Senat das Recht zukommen, eine als Satzungsteil beschlossene Geschäftsordnung jederzeit durch eine autonom beschlossene zu derogieren. Ein Vorschlag zur Abänderung der Geschäftsordnung als Satzungsteil durch das Rektorat erschiene in diesem Fall ebenso entbehrlich wie ein vom Rektorat initiiertes *contrarius actus* zur Aufhebung der in der Satzung verankerten Geschäftsordnung. Die Annahme einer konkurrierenden Kompetenz zur Schaffung der Geschäftsordnung des Senats führt mE im Ergebnis dazu, dass dem Senat die gewichtigere und entscheidende Position zukommt.

Kucsko-Stadlmayer begründet ihre oben dargelegte Ansicht, dass alle Kollegialorgane – außer Rektorat und Universitätsrat –³¹⁷ ihre Geschäftsordnungen selbst beschließen oder diese in der Satzung geregelt werden können, nicht weiter.³¹⁸ Jener Teil der eben vorgebrachten Argumentation hinsichtlich der Geschäftsordnung des Senats, welcher sich mit dem formalen Kurationsakt beschäftigt, kann auch diesem Standpunkt entgegengehalten werden. Etwas anders verhält es sich beim Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen oder der Schiedskommission: hier stünden sich die satzungsgebenden Organe, Rektorat

³¹² *Löschnigg*, zfhr 4 (2005), 81.

³¹³ *Kucsko-Stadlmayer*, § 42 I.6.

³¹⁴ *Kucsko-Stadlmayer*, § 43, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) VI.

³¹⁵ *Löschnigg*, zfhr 4 (2005), 80; *Kucsko-Stadlmayer*, § 42 I.6: "Allerdings kann die Geschäftsordnung [...] wie jene aller Kollegialorgane der Universität (außer des Rektorats und des Universitätsrats) auch in der Satzung geregelt werden".

³¹⁶ *Löschnigg*, zfhr 4 (2005), 80.

³¹⁷ Zu ergänzen wäre vielleicht die Ethikkommission (§ 30 UG).

³¹⁸ *Kucsko-Stadlmayer*, § 42 I.6.

und Senat, und die jeweiligen Kollegialorgane gegenüber – und die jeweils zuletzt beschlossene und veröffentlichte Geschäftsordnung würde die vorangegangene derogieren. Diese Lösung ist mE nicht wirklich sinnvoll.

Eine Geschäftsordnung, welche nicht im Mitteilungsblatt kundgemacht wurde, kann keine Rechtswirkung entfalten.³¹⁹

Geschäftsordnungen sind regelmäßig keine Verordnungen, da ihnen im Allgemeinen keine Außenwirkung zukommt. Als Teile der Satzung wäre sie jedoch jedenfalls formal als Verordnungen zu betrachten.³²⁰ Dies kann zu Abgrenzungsproblemen hinsichtlich der Rechtsaufsicht des Bundes führen.³²¹

Löschnigg hält zutreffend fest, dass sowohl die durch die Betriebsrats-Geschäftsordnung³²² iVm §§ 67ff ArbVG³²³ vorgegebene Geschäftsordnung der beiden an jeder Universität einzurichtenden Betriebsräte³²⁴ als auch eine autonome Geschäftsordnung gem § 70 ArbVG bzw § 19 BRGO 1974 eines dieser Belegschaftsorgane der Rechtssetzung durch Universitätsorgane entzogen ist.³²⁵ Da § 19 Abs 3 BRGO 1974 die Publizitätserfordernisse einer autonomen Geschäftsordnung des Betriebsrats festlegt, ist auch eine Veröffentlichung im Mitteilungsblatt für diese nicht notwendig.

2.3.6 Richtlinien der Leitungsorgane

Gem § 20 Abs 6 Z 5 UG sind "Richtlinien der Leitungsorgane" im Mitteilungsblatt kundzumachen. Unter Leitungsorganen sind wohl die obersten Organe der Universität gem § 20 Abs 1 UG zu verstehen, also der Universitätsrat, das Rektorat, die Rektorin oder der Rektor und der Senat. Was aber unter Richtlinien iSv § 20 Abs 6 Z 5 UG zu verstehen ist, ob diese generelle Normen darstellen und wie diese gegebenenfalls von anderen generellen Normen abzugrenzen sind, ist zunächst nicht gänzlich klar. Der Gesetzgeber verwendet die Bezeichnung "Richtlinien" nämlich in zweifacher Bedeutung.³²⁶ So werden zwei der obligatorischen Satzungsteile als Richtlinien bezeichnet: jene für Evaluierungen und jene für akademische Ehrungen.³²⁷ Diese können aber keine Richtlinien iSv § 20 Abs 6 Z 5 UG sein, da sie eben Teile der Satzung gem § 19 UG sind und als solche auch Verordnungen. Ihre Kundmachung wird bereits in § 20 Abs 6 Z 1 UG angeordnet. Von § 20 Abs 6 Z 5 UG erfasst werden dagegen jene drei Richtlinien, die ausdrücklich im Gesetz angeführt sind und die nicht Teile der Satzung sind:

³¹⁹ § 20 Abs 6 Z 4 UG; *Mayer*, § 20 V.

³²⁰ § 19 Abs 1 UG.

³²¹ § 45 UG; vgl ausführlich 5.2.

³²² Betriebsrats-Geschäftsordnung 1974 (BRGO 1974) BGBl. Nr. 355/1974 idF BGBl. II Nr. 274/2012.

³²³ BGBl. Nr. 22/1974 idF BGBl. I Nr. 71/2013.

³²⁴ § 135 Abs 3 UG.

³²⁵ *Löschnigg*, zfhr 4 (2005), 81f.

³²⁶ Vgl zur Abgrenzung von Satzung und Richtlinien bzw zwei verschiedenen Arten von Richtlinien im UOG 1993: *Stolzlechner*, Das neue Satzungsrecht der Universitäten, in Rudolf Strasser (Hg), Untersuchungen zum UOG 1993 (Wien 1995), 25 (40f.).

³²⁷ § 19 Abs 2 Z 3 u. 8 UG; vgl *Mayer*, § 20 II.4; vgl 2.2.3.3 u. 2.2.3.8.

Gebarungsrichtlinien,³²⁸ Bevollmächtigungsrichtlinien³²⁹ und die Richtlinien für die Tätigkeit von Kollegialorganen.³³⁰ Auf diese soll hier kurz eingegangen werden: Die "Richtlinien für die Gebarung" sind nur in § 21 Abs 1 Z 10 UG anzutreffen.³³¹ Dort wird ein Genehmigungsvorbehalt durch den Universitätsrat normiert. Aus dem Kontext³³² und in Zusammenschau mit § 15 UG erschießt sich, dass die Gebarungsrichtlinien vom Rektorat zu erstellen, dem Universitätsrat zur Genehmigung vorzulegen und im Falle der Genehmigung durch Veröffentlichung im Mitteilungsblatt zu erlassen sind. Aus dem Gesetz geht allerdings nicht klar hervor, ob das Rektorat tatsächlich verpflichtet ist, Richtlinien für die Gebarung zu erstellen, oder nur dann, wenn es solche erstellt, diese dem Universitätsrat zur Genehmigung vorzulegen hat. Andererseits wird es nicht zulässig sein, die Gebarung etwa nur durch interne Weisungen an die Leiterinnen und Leiter der Organisationseinheiten oder im Rahmen von Bevollmächtigungen bzw von Bevollmächtigungsrichtlinien³³³ zu regeln, weil dadurch der Genehmigungsvorbehalt des Universitätsrat umgangen würde. Zudem dürfte die Pflicht zur Veröffentlichung von Gebarungsrichtlinien im Mitteilungsblatt, ähnlich wie dies für Bevollmächtigungen vorgesehen ist, dem Schutz Dritter dienen, welche mit der Universität geschäftlichen Kontakt pflegen.³³⁴ Nach *Krejci* ist die Gebarung der Universität der Hoheitsverwaltung zuzurechnen.³³⁵ Damit wären die Gebarungsrichtlinien als Verordnungen zu qualifizieren, so man ihnen eine mit der Veröffentlichung verbundene materiellrechtliche Außenwirkung zuerkennt.³³⁶ Gem § 22 Abs 1 Z 16 UG hat das Rektorat "Richtlinien für die Bevollmächtigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Universität" zu erlassen, welche von der Rektorin oder dem Rektor bei der Vergabe von Bevollmächtigungen gem §§ 23 Abs 1 Z 10 iVm 28 Abs 1 UG zu beachten sind.³³⁷ Der Gesetzgeber lässt offen, welcher Arbeitnehmerbegriff dieser Regelung zu unterstellen ist. Sinnvoll erscheint jener in § 36 ArbVG, welcher auch für § 135 UG hinsichtlich der

³²⁸ § 21 Abs 1 Z 10 UG.

³²⁹ § 22 Abs 1 Z 16 UG sowie § 28 UG.

³³⁰ § 25 Abs 1 Z 15 UG.

³³¹ In § 15 UG "Gebarung" bleiben sie unerwähnt; vgl aber *Nowotny*, § 15, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) IV.3.

³³² In § 21 Abs 1 Z 10 UG wird neben der Genehmigung der Gebarungsrichtlinien durch den Universitätsrat auch die Genehmigung des Rechnungsabschlusses und der Wissensbilanz angeordnet. Die Erstellung des Rechnungsabschlusses (§§ 16 Abs 4 u. 22 Abs 1 Z 15 UG) und der Wissensbilanz (§§ 13 Abs 6 u. 22 Abs 1 Z 15 UG) sind Aufgaben des Rektorats. Auch die Wortinterpretation (arg "des Rektorats") führt zu diesem Ergebnis, obgleich der letzte Halbsatz "und Weiterleitung an die Bundesministerin oder den Bundesminister" sich logisch nur auf Rechnungsabschluss und Wissensbilanz beziehen lässt und nicht auf die Gebarungsrichtlinien. Die Formulierung von § 21 Abs 1 Z 10 UG ist damit jedenfalls wenig geglückt.

³³³ § 28 UG.

³³⁴ Vgl *Nowotny*, § 28, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) I.1 sowie *Nowotny*, § 15 IV.3 für den Zusammenhang zwischen Gebarung und Bevollmächtigungen.

³³⁵ *Krejci*, Haftungsfragen 27; zustimmend OGH 4.4.2006, 1 Ob 18/06p.

³³⁶ *Nowotny* nennt sie dagegen "eine dienstliche Anweisung an die Universitätsmitarbeiter" (*Nowotny*, § 15 IV.3), womit sie eher (nur) generelle Weisungen wären.

³³⁷ Ausführlich *Nowotny*, § 28. In der Stammfassung des UG war für diese Bevollmächtigungsrichtlinien noch die Genehmigung des Universitätsrats gem § 21 Abs 1 Z 13 UG vorgesehen. Mit dem Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 wurde dieser Genehmigungsvorbehalt entfernt (nicht aktuell *Nowotny*, § 28 I.2). In der Regierungsvorlage sucht man vergebens nach einer Erläuterung.

Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Universität anzuwenden ist,³³⁸ da ansonsten³³⁹ die Beamtinnen und Beamten, welche gem § 125 UG den Universitäten zur Dienstleistung zugewiesen wurden, nicht erfasst würden.³⁴⁰ Ordnet man die gem § 28 UG erteilten Bevollmächtigungen dem Vollzug der Gebarung zu,³⁴¹ so kommt man mit der gleichen Argumentation, welche schon für die Gebarungsrichtlinien angeführt wurde, zu dem Ergebnis, dass Bevollmächtigungsrichtlinien Verordnungen sein müssen.

Zu den Aufgaben des Senats zählt gem § 25 Abs 1 Z 15 UG die "Erlassung von Richtlinien für die Tätigkeit von Kollegialorganen". *Perthold-Stoitzner* merkt zutreffend an, dass dies wohl nur jene Kollegialorgane betreffen kann, die vom Senat eingesetzt werden,³⁴² nicht aber Universitätsrat und Rektorat.³⁴³ Die Liste der Kollegialorgane, deren Tätigkeit nicht durch Richtlinien des Senats determiniert werden kann, ist allerdings zu ergänzen: die Findungskommission,³⁴⁴ die Ethikkommission,³⁴⁵ der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen³⁴⁶ und die Schiedskommission.³⁴⁷ Weiters sind die Tätigkeiten von Prüfungskommissionen³⁴⁸ und von Wahlkommissionen, welche durch Wahlordnungen³⁴⁹ eingerichtet werden, oder von Kollegialorganen, die durch den Organisationsplan geschaffen werden,³⁵⁰ einer Regelung durch Richtlinien des Senats gem § 25 Abs 1 Z 15 UG entzogen. Diese einschränkende Auslegung des Begriffs "Kollegialorgane" in § 25 Abs 1 Z 15 UG lässt sich damit begründen, dass der Gesetzgeber die Aufgaben des Senats in § 25 UG erschöpfend aufgezählt und gleichzeitig für alle

³³⁸ *Schrammel*, § 135, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010) IV.1.

³³⁹ Würde man etwa auf ein Arbeitsverhältnis zur Universität abstellen, kämen nur jene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Betracht, die unter §§ 108 oder 126 UG fallen.

³⁴⁰ Unproblematisch erscheint, dass § 36 Abs 2 Z 1 ArbVG die Mitglieder des Rektorats als Mitglieder des Organs, das zur gesetzlichen Vertretung der juristischen Person Universität (§ 4 UG) berufen ist, nicht unter die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern reiht, da die Vollmachten der Rektoratsmitglieder ihre Regelung und Grundlage in der Geschäftsordnung des Rektorats gem § 22 Abs 6 UG erfahren. Außerdem würde es dem Konzept des Rektorats als Kollegialorgan mit der Rektorin oder dem Rektor als *prima* oder *primus inter pares* widersprechen, wenn die Rektorin oder der Rektor ein Art Bevollmächtigungsvorbehalt gem § 28 UG gegenüber den Vizerektorinnen und Vizerektoren für Agenden hätte, welche diesen die Geschäftsordnung des Rektorats zur alleinigen Wahrnehmung zuweist. Probleme mit dem Arbeitnehmerbegriff des § 36 ArbVG könnten allerdings dann auftreten, wenn eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer als leitende Angestellte oder leitender Angestellter iSv § 36 Abs 2 Z 3 ArbVG zu qualifizieren wäre.

Für *Grimm* handelt es sich bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des § 28 UG um "alle Universitätsangehörigen gem § 94 Abs 2 und 3" UG (*Grimm*, § 28 UG, in Pfeil (Hg.), Personalrecht der Universitäten (2010) Rz 2). Im Ergebnis führt dies zur selben Personengruppe wie § 36 ArbVG (vgl hinsichtlich der Beamtinnen und Beamten die Überleitungsbestimmungen in §§ 122 Abs 2 iVm 125 Abs 6 UG) jedoch unter Einschluss der Vizerektorinnen und Vizerektoren.

³⁴¹ *Nowotny*, § 15 IV.3.

³⁴² Also Kollegialorgane gem § 25 Abs 7 u. 8 UG.

³⁴³ *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 25 Anm 10. Vgl auch RV 225 BlgNR, XXIV. GP 9 hinsichtlich der Geschäftsordnung des Universitätsrats.

³⁴⁴ § 23a UG.

³⁴⁵ § 30 UG.

³⁴⁶ § 42 UG.

³⁴⁷ § 43 UG.

³⁴⁸ § 77 Abs 3 UG.

³⁴⁹ § 19 Abs 2 Z 1 UG.

³⁵⁰ ZB Fakultäts-, Department- oder Institutskonferenzen.

universitären Kollegialorgane generell die Freiheit von Weisungen und Aufträgen angeordnet hat.³⁵¹ Wenn also der Senat Richtlinien für Kollegialorgane erlässt, so kann er das nur dort tun, wo er selbst zuständig ist – also für Kollegialorgane gem § 25 Abs 7 und 8 UG, die er selbst zu Erfüllung seiner Aufgaben³⁵² einsetzt –, und dürfen diese Richtlinien jedenfalls nur soweit gehen, als die Freiheit von Weisungen und Aufträgen im Einzelnen unberührt bleibt. Umgekehrt kann § 25 Abs 1 Z 15 UG so verstanden werden, dass die Tätigkeiten von Kollegialorgane gem § 25 Abs 7 und 8 UG unbeschadet der Freiheit von Weisungen und Aufträgen iSv § 20 Abs 3 UG in keinem Fall durch Richtlinien eines anderen Organs, insbesondere des Rektorats, oder durch die Satzung geregelt werden darf. Da die Tätigkeiten der Kollegialorgane gem § 25 Abs 7 und 8 UG wohl ausschließlich oder zumindest überwiegend der Hoheitsverwaltung zuzuordnen sind und ihnen in der Regel wohl auch Außenwirkung zukommt,³⁵³ die in Rede stehenden Richtlinien aber schon auf Grund der Vorgaben von § 20 Abs 3 UG keine Weisungen sein können, sind sie mE als Verordnungen anzusehen.

2.4 Fakultative Rechtsnormen

Aus § 19 Abs 2 UG ergibt sich, dass es den Universitäten grundsätzlich frei steht,³⁵⁴ auch andere, nicht ausdrücklich genannte Angelegenheiten einer Regelung durch die Satzung zuzuführen.³⁵⁵ Andererseits kommen dem Rektorat gem § 22 Abs 1 UG mit den Worten von *Mayer* "umfassende operative Kompetenzen" und eine "subsidiäre Allzuständigkeit"³⁵⁶ zu. Diesen Kompetenzen dürfte wohl auch inhärent sein, gegebenenfalls generelle Rechtsnormen außerhalb der Satzung – also ohne Mitwirkung des Senats – zu schaffen, also eine Art generelle wiewohl subsidiäre Richtlinienkompetenz.³⁵⁷ Dass einem anderen Organ³⁵⁸ eine derartige Kompetenz zukäme, lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen. Sohin scheint es das Rektorat zu sein, welches primär darüber entscheidet, ob eine Angelegenheit, für welche der Gesetzgeber keine Vorgabe im UG getroffen hat, in der Satzung geregelt werden soll oder mittels einer generellen Rechtsnorm des Rektorats wie etwa einer Richtlinie,³⁵⁹ oder ob die betreffende

³⁵¹ § 20 Abs 3 UG mit Verweis auf Art 81c Abs 1 B-VG. *Mayer* führt als Kollegialorgane iSv § 20 Abs 3 UG neben dem Universitätsrat, dem Rektorat und dem Senat, den Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen, die Schiedskommission, Prüfungssenats iSv § 77 Abs 3 UG und den Gründungskonvent an (*Mayer*, § 20 II.1). Die Weisungsfreiheit wird stellenweise ausdrücklich wiederholt, zB für den Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen (§ 42 Abs 3 UG).

³⁵² ZB für Habilitationskommissionen § 25 Abs 1 Z 8 UG, für Berufungskommissionen § 25 Abs 1 Z 9 UG; vgl 6.2.1.

³⁵³ Die Außenwirkung erscheint bei Curricularkommission und bei Habilitationskommissionen aber auch bei Berufungskommissionen evident.

³⁵⁴ *Gamper*, zfhr 11 (2012), 114; so auch *Mayer*, § 19 I.2, *Eberhard*, Autonomie, 80.

³⁵⁵ Dass und wie die Universitäten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, wird an einigen Beispielen weiter unten in dieser Arbeit dargestellt (6.2).

³⁵⁶ *Mayer* § 22 I.1.

³⁵⁷ Vgl 3.3.1 zu den ausdrücklich vom Gesetzgeber angeordnete alleinigen Normsetzungskompetenzen des Rektorats. Dass für fakultative generelle Rechtsnormen des Rektorats kein Genehmigungsvorbehalt des Universitätsrats vorgesehen ist, sei der Vollständigkeit halber angemerkt.

³⁵⁸ Wie etwa dem Universitätsrat, dem Senat oder dem für die Vollziehung der studienrechtlichen Bestimmungen zuständigen monokratischen Organ.

³⁵⁹ ZB Richtlinie des Rektorats über Rechte am geistigen Eigentum, Dienstervfindungen und Verwertung von Forschungsergebnissen der Dienstnehmer/innen der Universität Innsbruck – IPR-

Angelegenheit überhaupt keiner generellen Regelung in der einen oder anderen Form bedarf.

Anschaulich hierzu kann das Beispiel der unterschiedlichen Ansätze zur Regelungen der "guten wissenschaftlichen Praxis" dienen, welche von *Gamper* zusammengestellt wurden.³⁶⁰ Neben Satzungsteilen finden sich an den Universitäten Richtlinien und Leitlinien, wobei allerdings manchen dieser Verhaltensregeln mangels eines entsprechenden Rechtsakts gar keine Rechtsverbindlichkeit zukommt.³⁶¹

Gleichwohl hat das Rektorat in jedem Fall zu beachten, ob die betreffende Angelegenheit inhaltlich einem der vom Gesetzgeber vorgegebenen Bereiche zuzurechnen ist, welche zwingend in der Satzung oder in einer anderen Rechtsnorm zu regeln sind.³⁶² Zu beachten ist darüber hinaus ebenfalls, ob die Angelegenheit – und sei es auch nur in Teilen – der kollektiven Rechtsgestaltung durch eine Betriebsvereinbarung vorbehalten ist.³⁶³

Dies trifft etwa auf die oben angeführten Benützungsordnungen gem § 59 Abs 1 Z 4 UG zu,³⁶⁴ welche den studienrechtlichen Bestimmungen zuzuordnen sind und daher Teil der Satzung sein müssen. Eine Regelung, die sich auf § 22 Abs 1 UG stützt, kommt in diesem Fall nicht in Betracht.³⁶⁵

Dass aber auch dann, wenn der Gesetzgeber keine ausdrückliche Regelung über die Zuständigkeit, eine bestimmte generelle Rechtsnorm zu schaffen, getroffen hat, Abgrenzungsproblem bzw Unklarheiten auftreten können, wurde oben am Beispiel der Geschäftsordnungen von Organen verdeutlicht.³⁶⁶

Fraglich erscheint weiters, ob es zulässig ist, dass in einer durch das UG vorgegebenen Rechtsnorm die Zuständigkeit zur Erlassung von weiteren durch-

Richtlinien (Intellectual Property Rights) (Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck, SJ 2008/2009, 30. St., Nr. 152) oder Richtlinie "Verwendung von Universitätsmitteln für MitarbeiterInnen" (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck, SJ 2010/2011, 2. St., Nr. 14).

³⁶⁰ *Gamper*, Das so genannte "Selbstplagiat" im Lichte des § 103 UG 2002 sowie der "guten wissenschaftlichen Praxis", zfhr 8 (2009), 2 (7f.).

³⁶¹ *Gamper*, zfhr 8 (2009), 4f.

³⁶² *Mayer* fordert zutreffenderweise für Satzung und Organisationsplan eine "genaue Abgrenzung der jeweils zulässigen Inhalte" (*Mayer*, § 20 III.1). Dies gilt *mutatis mutandis* auch für die Inhalte von fakultativen Rechtsnormen gegenüber obligatorischen und zwar insbesondere dann, wenn sich die Normerzeugungsverfahren unterscheiden; vgl 3.3.

³⁶³ Vgl §§ 96, 96a u. 97 Abs 1 ArbVG bzw § 3 des Kollektivvertrags für die Arbeitnehmer/innen der Universitäten. Paradebeispiel für eine mögliche Überschneidung der Regelungsinhalte sind Hausordnungen, die an den Universitäten teils vom Rektorat unter Berufung auf seine Zuständigkeit aus § 22 Abs 1 UG erlassen werden (zB Haus- und Benützungsordnung der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck, SJ 2008/2009, 25. St., Nr. 131) teils als Satzungsteil beschlossen werden (zB Hausordnung der Technischen Universität Wien, Mitteilungsblatt der Technischen Universität Wien, 2008, 11. St., Nr. 120) aber – soweit sie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Universität betreffen (§ 36 ArbVG) – wohl in einer erzwingbaren Betriebsvereinbarung gem § 91 Abs 1 Z 6 ArbVG zu regeln wären (vgl *Löschnigg*, Arbeitsrecht¹¹ (2011) 812f.).

³⁶⁴ Vgl 2.2.3.4.

³⁶⁵ So aber die "Benützungsordnung für Laborräume und Sezierräume – Studierende" (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck, SJ 2013/2014, 43. St., Nr. 190) in Verbindung mit der "Haus- und Benützungsordnung der Medizinischen Universität Innsbruck gemäß § 22 Abs 1 UG" (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck, SJ 2013/2014, 41. St., Nr. 188).

³⁶⁶ Vgl 2.3.5.

oder ausführenden Rechtsnormen delegiert werden kann, wobei diese durch- oder ausführenden Rechtsnormen anders erzeugt werden als die delegierende Norm selbst. In engen Grenzen mag dies vertretbar sein, aber auch nur dann wenn sich die delegierte Norm inhaltlich ausschließlich als Vollzug der delegierenden Norm verstehen lässt. Grundsätzlich dürfte diese Vorgangsweise aber zu den Vorgaben des Gesetzgebers im Widerspruch stehen, da die Vorgabe des Gesetzes nicht unterlaufen werden darf, wenn es für die Regelung einer bestimmten Angelegenheit eine bestimmte Rechtssatzform vorsieht und damit eine Delegation, welche sich einer anderen Rechtssatzform bedient, nicht zulässt. In diesem Sinne erscheint es zweifelhaft, ob es zulässig ist, dass in einem Satzungsteil zur Evaluierung³⁶⁷ das Rektorat ermächtigt werden kann, Richtlinien für die Durchführung von Evaluierungen zu erlassen.³⁶⁸ Wiewohl derartige Richtlinien wohl Verordnungen sein müssten,³⁶⁹ darf ihnen die Satzung bestenfalls geringen Regelungsspielraum zuweisen und solchen Richtlinien keinesfalls Maßgebliches überlassen oder gar soweit gehen, dass die Richtlinien im Wesentlichen alles regeln können. Aus den angeführten Gründen erscheint es ebenfalls zweifelhaft, ob in einem Curriculum dem für die Vollziehung der studienrechtlichen Bestimmungen zuständigen monokratischen Organ die Zuständigkeit eingeräumt werden darf, Richtlinien für die Erstellung von Diplomarbeiten zu erlassen.³⁷⁰ Letzteres könnte darüber hinaus allein schon deshalb unzulässig sein, wenn damit in die Forschungsfreiheit eingegriffen würde, und ist daher grundsätzlich nur in entsprechend engen Grenzen zulässig.³⁷¹

³⁶⁷ §§ 19 Abs 2 Z 3 u. 14 Abs 7 UG; vgl 2.2.3.3.

³⁶⁸ Vgl Satzung der Universität für Bodenkultur Wien, § 7 V. Abschnitt "Richtlinien für Durchführung, Veröffentlichung und Umsetzung von Evaluierungen" (Mitteilungsblatt der Universität für Bodenkultur Wien, SJ 2010/2011, 3. St., Nr. 50).

³⁶⁹ Vgl 2.3.6.

³⁷⁰ Studienplan für das Diplomstudium der Humanmedizin der Medizinischen Universität Innsbruck, B.2.4 (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck, SJ 2013/2014, 38. St., Nr. 185).

³⁷¹ Vgl zur individuellen Wissenschaftsfreiheit *Berka*, zfhr 7 (2008), 44f.

3. Die obersten Organe der Universität und ihre Normerzeugungskompetenzen

3.1 Vorbemerkung

Die obersten Kollegialorgane der Universität sind der Universitätsrat, das Rektorat und der Senat.³⁷² Die Partizipation dieser obersten Organe an der Kreation von generellen Rechtsnormen der Universität ist durchaus unterschiedlich ausgestaltet. Die Erzeugung mancher Normen ist der alleinigen Zuständigkeit eines der obersten Organe zugeordnet, für andere wiederum ist das Zusammenwirken von zwei oder von allen drei Organen vorgesehen. Die verschiedenen Verfahrensstadien und die unterschiedlichen Modelle der Normerzeugung sollen im Folgenden näher aufbereitet werden. Vorausgeschickt werden kann, dass in jedem Verfahrensstadium die Beschlüsse der Organe den Vorgaben des Gesetzes³⁷³ bzw der anzuwendenden Geschäftsordnung³⁷⁴ folgen müssen.

3.2 Verfahrensstadien der Normerzeugung

3.2.1 Erstellung des Normtexts

Am Beginn der Normerzeugung steht notwendigerweise immer die Erstellung eines Texts. Der Gesetzgeber nennt diesen bisweilen "Entwurf".³⁷⁵ Ausdrücklich erwähnt wird dieses Verfahrensstadium vom Gesetzgeber freilich nur dann, wenn es getrennt von anderen Verfahrensstadien vorgesehen ist, die andere Organe wahrzunehmen haben. In diesen Fällen dient der Text als "Vorschlag"³⁷⁶ oder zur "Vorlage",³⁷⁷ wobei diese Begriffe offenbar austauschbar verwendet werden.

In der Regel fällt die Erstellung des Texts in die Zuständigkeit eines der drei obersten Kollegialorgane. Abweichendes gilt hinsichtlich des Frauenförderungsplans als Teil der Satzung, da für diesen ein Vorschlagsrecht des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen vorgeschrieben wird,³⁷⁸ und für die Curricula, welche von den vom Senat einzusetzenden Kollegialorganen für Studienangelegenheiten erarbeitet werden.³⁷⁹

In der Praxis stehen im Vorfeld der Normerzeugung für die Erstellung der entsprechenden Entwürfe unterschiedliche informelle Instrumente zur Verfügung. So können etwas spezialisierte Verwaltungseinheiten beauftragt werden oder Arbeitsgruppen zu diesem Zweck eingesetzt werden, in welchen die an der Normerzeugung beteiligten Organe ihre Interessen abstimmen können.

³⁷² § 20 Abs 1 UG.

³⁷³ Vgl zB zum Konsensquorum des Rektorats § 22 Abs 5 UG, zu Präsenz- und Konsensquorum des Senats § 25 Abs 6 UG.

³⁷⁴ Vgl 2.3.5.

³⁷⁵ In § 22 Abs 1 Z 1 UG für die Satzung, in § 25 Abs 1 Z 2 u. 3 UG für den Entwicklungs- und den Organisationsplan.

³⁷⁶ §§ 19 Abs 1 u. 25 Abs 1 Z 1 UG für die Satzung.

³⁷⁷ § 21 Abs 1 Z 3 UG für die Bestimmungen für die Wahl der Rektorin oder des Rektors, § 22 Abs 1 Z 1 UG für die Satzung und § 22 Abs 1 Z 2 u. 3 für den Entwicklungs- und den Organisationsplan.

³⁷⁸ § 19 Abs 2 Z 6 UG; vgl 2.2.3.6.

³⁷⁹ §§ 25 Abs 8 Z 3 iVm 25 Abs 10 UG; vgl 2.3.4.

Insbesondere wenn die Normerzeugung Konsens erfordert,³⁸⁰ ist letztere Vorgangsweise in der Regel zielführend und empfehlenswert.

3.2.2 Recht zur Stellungnahme

Ein weiteres Verfahrensstadium, das bisweilen vorgesehen ist, beinhaltet das Recht zur Stellungnahme zu dem vorgeschlagenen Normtext durch ein anderes Organ. Hierbei werden teils Fristen vorgesehen, innerhalb derer die Stellungnahme zu erfolgen hat,³⁸¹ bisweilen wird auf eine exakte Fristsetzung aber verzichtet,³⁸² so dass die Stellungnahme "innerhalb angemessener Zeit" abzugeben ist.³⁸³ Lässt das zur Stellungnahme berufene Kollegialorgane die Frist ungenutzt verstreichen, ohne eine solche zu verabschieden, so tritt allerdings keine Säumigkeit iSv § 47 UG ein, da es sich bei einem Stellungnahmerecht nicht um eine Stellungnahmepflicht handeln kann und sohin keine dem Organ "obliegende Aufgabe" iSv § 47 UG vorliegt. Die Stellungnahme entfällt in diesem Fall, Ersatzvornahme findet keine statt. Für diese Deutung spricht auch, dass der Gesetzgeber an einigen Stellen die Einräumung der "Möglichkeit zur Stellungnahme"³⁸⁴ bzw die "Gelegenheit zur Stellungnahme"³⁸⁵ anordnet. Darunter kann schwerlich eine Verpflichtung verstanden werden. Andererseits findet sich in § 21 Abs 1 Z 3 UG eine imperative Formulierung,³⁸⁶ welche für das Vorliegen einer Obliegenheit sprechen könnte. Würde man die Säumnisregelung von § 47 UG auf eine Situation anwenden, in welcher der Senat die Erstattung einer Stellungnahme innerhalb der dafür vorgesehenen Frist von vier Wochen unterlässt, so hätte der Universitätsrat dem Senat weitere vier Wochen zur Erledigung der Aufgabe einzuräumen, um schließlich, sollten diese vier Wochen ebenfalls fruchtlos verstrichen sein, die Stellungnahme für den Senat selbst zu erstatten – und zwar an sich selbst. Sinnvoll erscheint dies nicht. Schließlich sei noch auf den Wortlaut in § 124b Abs 1 UG verwiesen: der Gesetzgeber spricht hier von einer "allfälligen Stellungnahme des Senats" und räumt damit ausdrücklich die Möglichkeit ein, dass der Senat innerhalb der Frist von vier Wochen keine Stellungnahme erstattet hat und das Verfahren der Normerzeugung gleichwohl ohne diese weiterläuft. Sinn eines Stellungnahmerechts kann nur sein, dass das jeweils dazu berechnigte Kollegialorgan nicht nur Kenntnis von dem vorgeschlagenen Normtext erlangt, ehe dieser endgültig beschlossen wird, sondern zu diesem seine Befürwortung oder seine Ablehnung äußern sowie eventuell Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge beibringen kann. Wie eine Stellungnahme konkret ausgestaltet wird, entscheidet das zur Stellungnahme berufene Organ allein. Natürlich wird das stellungnehmende Organ gut beraten sein, Alternativvorschläge nachvollziehbar zu begründen und insbesondere eine gänzliche oder teilweise Ablehnung ausreichend zu erläutern. Eine Befürwortung hingegen wird in der Regel wohl

³⁸⁰ Vgl 2.2.1 zur Satzung.

³⁸¹ ZB hat die Stellungnahme des Senats zu den Bestimmungen zur Wahl der Rektorin bzw des Rektors innerhalb von vier Wochen zu erfolgen (§ 21 Abs 1 Z 3 UG).

³⁸² So für die Stellungnahmen des Rektorats zu Curricula (§ 22 Abs 1 Z 12 UG); vgl 3.3.4.

³⁸³ Sinngemäß § 47 Abs 1 UG sowie *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 47 Anm 2.

³⁸⁴ § 14h Abs 6 UG.

³⁸⁵ §§ 64 Abs 4 u. 124b Abs 1 UG.

³⁸⁶ "Erlassung der Bestimmungen für die Wahl der Rektorin oder des Rektors nach Einholung einer Stellungnahme des Senates, die dieser innerhalb von vier Wochen nach Vorlage abzugeben hat" (§ 21 Abs 1 Z 3 UG).

kürzer ausfallen. Sodann hat die Stellungnahme demjenigen Kollegialorgan zuzugehen, welchem die endgültige Beschlussfassung obliegt.³⁸⁷

Der Stellungnahme selbst kommt keine Rechtswirkung zu. Ein Vetorecht, und sei auch nur ein suspensives, ist mit ihr nicht verbunden. Sei es, dass sie den Vorschlag zustimmend zur Kenntnis nimmt, sei es, dass sie den vorgeschlagenen Text ablehnt oder dem Bedarf nach Adaption des Normtexts Ausdruck verleiht. Es kommt alleine dem zur endgültigen Beschlussfassung berufenen Kollegialorgan zu,³⁸⁸ darüber zu entscheiden, welches Gewicht der Stellungnahme eingeräumt wird und ob es einer etwaigen Kritik an dem Vorschlag folgen will.

Das zur Beschlussfassung berufene Organ kann daher jederzeit eine ablehnende Stellungnahme verwerfen und den Normtext in seiner ursprünglich vorgeschlagenen Form beschließen oder – wie dies etwa bei der Mitwirkung des Universitätsrats häufig der Fall ist – genehmigen. Eine Begründung, warum eine kritische Stellungnahme unbeachtet geblieben ist, ist nicht vorgesehen.³⁸⁹

Wie aber ist vorzugehen, wenn der vorgeschlagene Normtext nach der erfolgten Stellungnahme abgeändert werden soll? Es kann das Erstorgan die Bedenken der Stellungnahme aus freien Stücken aufgreifen oder das Drittorgan – hier handelt es sich regelmäßig um den Universitätsrat – dem Normtext auf Grund der Stellungnahme die Genehmigung verweigern, so dass das Erstorgan zur Berücksichtigung der Stellungnahme gezwungen ist. Im zweiten Fall ist das Normerzeugungsverfahren als beendet zu betrachten. Wird es neu begonnen, gleichgültig ob mit einem abgeänderten Text oder dem unveränderten Text,³⁹⁰ kann das dazu berufene Organ erneut sein Stellungnahmerecht ausüben. Im ersten Fall ist davon auszugehen, dass der Normtext abgeändert wird und dadurch ein neuer Normtext entsteht. Zu diesem neuen Normtext ist aber ebenfalls wiederum eine neuerliche Stellungnahme unabdingbar und auch die Fristen, soweit solche vorgesehen sind, beginnen neu zu laufen. Man könnte sagen, dass durch die Änderung des Normtexts das ursprüngliche Normerzeugungsverfahren ohne Erzeugung einer Norm beendet wird und ein neues initiiert werden muss oder dass das Normerzeugungsverfahren in das Stadium der Erstellung des Normtexts zurücktritt und die nachfolgenden Verfahrensstadien wiederum zu durchlaufen hat. Im Ergebnis ergibt sich daraus insbesondere für die Notwendigkeit einer neuerlichen Stellungnahme kein Unterschied.

Die beabsichtigten Änderungen des Normtexts könnten aber lediglich orthographische Korrekturen, Rechenfehler oder das Beseitigen von offensichtlichen redaktionellen Versehen betreffen. Da die österreichische Rechtsordnung an anderen Stellen³⁹¹ die Korrektur von Schreib- und Rechenfehlern oder von offenbaren Unrichtigkeiten in bereits rechtswirksamen Texten ausdrücklich

³⁸⁷ Ausdrücklich zB in § 124b Abs 1 UG.

³⁸⁸ Dies kann sowohl des Erstorgan sein, welches den Normtext vorgeschlagen hat (zB bei den Bestimmungen zur Wahl der Rektorin bzw des Rektors), als auch der Universitätsrat als Drittorgan (zB beim Entwicklungsplan).

³⁸⁹ Vgl dazu § 25 Abs 5a UG, der vorsieht, dass der Senat, wenn er vom Dreivorschlag der Findungskommission bei der Wahl der Rektorin bzw des Rektors abweicht, dem Universitätsrat eine schriftliche Begründung für seine abweichende Entscheidung vorzulegen hat.

³⁹⁰ Unverändert könnte ein Normtext etwa dann eingebracht werden, wenn sich mittlerweile die Zusammensetzung des endgültig entscheidenden bzw genehmigenden Organs geändert hat.

³⁹¹ ZB § 62 Abs 4 AVG (BGBl. Nr. 51/1991 (WV) idF BGBl. I Nr. 161/2013); §§ 212 Abs 5 und 419 ZPO (RGBl. Nr. 113/1895 idF BGBl. Nr. 118/2013).

zulässt, wäre es mE vielleicht überschießend, bei derartigen Abänderungen von einem neuen Vorschlag zu sprechen, der zwingend eine neuerliche Stellungnahme erfordert. Im UG findet sich für diesen Ansatz freilich keine ausdrückliche Grundlage.

Inhaltliche Änderungen des Normtexts sind dagegen immer als Beginn eines neuen Normerzeugungsverfahrens³⁹² zu beurteilen und bedingen auch ein neuerliches Recht zur Stellungnahme. Dabei ist es letztlich gleichgültig, ob der ursprüngliche Vorschlag im Sinne der eingeholten Stellungnahme abgeändert werden soll oder vormals nicht vorhandene Neuerungen, die ja auch durch eine verweigerte Genehmigung notwendig geworden sein können, aufgenommen werden sollen. Dass der Aufwand eines neuen Normerzeugungsverfahrens vielleicht der Bereitschaft des vorschlagsberechtigten Kollegialorgan, sich den einen oder anderen Standpunkt des stellungnehmenden Kollegialorgans zu eigen zu machen, abträglich sein könnte, muss hierbei in Kauf genommen werden.

3.2.3 Beschluss, Genehmigung und Kundmachung

Notwendig ist sodann der endgültige Beschluss der Norm durch das dazu berufene Organ.³⁹³ Selten sieht der Gesetzgeber für diese Beschlüsse besondere Konsensquoren vor.³⁹⁴ Bisweilen normiert der Gesetzgeber einen Genehmigungsvorbehalt für ein anderes Organ.³⁹⁵ Ein solcher Genehmigungsvorbehalt stellt ein absolutes Vetorecht dar. Wird die Genehmigung nicht erteilt, so endet das Normerzeugungsverfahren. Wird sie dagegen erteilt, so bestätigt dieser Beschluss des zur Genehmigung berufenen Organs den vorausgegangenen Beschluss und der Normtext ist damit festgelegt.

Abgeschlossen wird die Normerzeugung durch die Kundmachung im Mitteilungsblatt.³⁹⁶ Ohne oder vor dieser Kundmachung kommt der Rechtsnorm keine Geltung zu und sie kann keine Wirksamkeit entfalten.³⁹⁷ Insofern ist die Kundmachung als Teil des Kurationsaktes der Norm neben den Verfahrensstadien zu sehen. Die Kundmachung obliegt demjenigen Organ, das den endgültigen Beschluss gefasst hat. Zur Herausgabe des Mitteilungsblatt verpflichtet der Gesetzgeber ganz allgemein die "Universität", so dass diese Aufgabe gem § 22 Abs 1 UG vom Rektorat im Rahmen seiner "subsidiäre Allzuständigkeit"³⁹⁸ wahrzunehmen ist. Damit stellt sich die Frage, ob das Rektorat im Rahmen seiner "Rechtsaufsicht"³⁹⁹ über andere Organe gem § 22 Abs 2 UG, einer Rechtsnorm, welche der Senats⁴⁰⁰ beschlossen hat, die Kundmachung als Herausgeber des Mitteilungsblatts verweigern und diese Rechtsnorm zurückverweisen könnte, weil das Rektorat die Auffassung vertritt, diese "Entscheidung" stehe im Widerspruch zu Gesetzen und Verordnungen einschließlich der Satzung, und ob, wie den

³⁹² Oder als Rückversetzung in das Verfahrensstadium der Texterstellung.

³⁹³ Vgl zur Satzung § 19 Abs 1 UG.

³⁹⁴ ZB für die Änderung der Größe des Universitätsrats durch den Senat (§ 21 Abs 3 UG).

³⁹⁵ ZB die Genehmigung des Organisationsplans durch den Universitätsrat gem § 21 Abs 1 Z 1 UG.

³⁹⁶ Vgl § 20 Abs 6 UG.

³⁹⁷ Mayer, § 20 V.

³⁹⁸ Mayer § 22 I.1.

³⁹⁹ Mayer § 22 II.2.

⁴⁰⁰ Beschlüsse des Universitätsrats sind der Zurückweisung durch das Rektorat gem § 22 Abs 2 UG ausdrücklich entzogen.

Materialien zu entnehmen ist,⁴⁰¹ der Senat in diesem Falle erneut zu entscheiden und "die vom Rektorat aufgezeigten rechtlichen Mängel zu beheben" hätte.⁴⁰² Gegen diese Deutung spricht allerdings mE einiges: Die Zuständigkeit des Rektorats für die Herausgabe des Mitteilungsblatts verpflichtet dieses, alle in § 20 Abs 6 UG angeführten "rechtlich relevanten Umstände"⁴⁰³ kundzumachen. Generelle Rechtsnormen zählen ausdrücklich zu diesen Umständen.⁴⁰⁴ Die Weigerung, eine generelle Rechtsnorm im Mitteilungsblatt kundzumachen, wäre demnach eine Pflichtverletzung durch das Rektorat, da mit der Pflicht zur Herausgabe wohl kaum ein Recht verbunden sein kann, einzelne Texte nicht zu veröffentlichen, deren Kundmachung in § 20 Abs 6 UG angeordnet wird. Weiters steht der Senat als eines der obersten Organe der Universität gem § 20 Abs 1 UG neben Universitätsrat, Rektorat und Rektorin bzw Rektor. Dies schließt eine Rechtsaufsicht durch das Rektorat über den Senat gem § 22 Abs 2 UG aus, da Aufsicht auch in der Form von Rechtsaufsicht Subordination voraussetzt und eine solche der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der obersten Universitätsorgane widersprechen würde. Eine derartige Rechtsaufsicht des Rektorats stünde daneben aber auch in einem deutlichen Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlich verankerten Weisungsfreiheit der Mitglieder von universitären Kollegialorganen⁴⁰⁵ und ist somit für den Senat ebenso abzulehnen wie für andere universitäre Kollegialorgane, deren Weisungsfreiheit die Verfassung garantiert.⁴⁰⁶ Eine Verweigerung der Veröffentlichung im Mitteilungsblatt unter Berufung auf die Rechtsaufsicht gem § 22 Abs 2 UG kommt daher nicht in Betracht.

3.2.4 Weitere Verfahrensstadien

Neben den im Gesetz vorgesehenen Verfahrensstadien erscheint es mE auch möglich, durch die Satzung dem Normerzeugungsverfahren weitere Stadien hinzuzufügen.⁴⁰⁷ Die Intensität solcher Verfahrensstadien kann jedoch nicht über ein Recht zur Stellungnahme oder zur Anhörung hinausgehen. Es erscheint also weder ein suspensives und keineswegs ein absolutes Vetorecht mit den Vorgaben des Gesetzgebers vereinbar.

Als Regelungsort für derartige zusätzliche Verfahrensstadien käme unter den obligatorischen Teilen der Satzung⁴⁰⁸ etwa der Frauenförderungsplan in Betracht, zumal mit dem Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen bereits ein

⁴⁰¹ RV 1134 BlgNR, XXI. GP 80.

⁴⁰² In RV 1134 BlgNR, XXI. GP 80 wird dies mit der "Leitungskompetenz" des Rektorats begründet und weiter ausgeführt: "Ein Rechtsmittel im Sinne des Verfahrensrechts steht dem betreffenden Universitätsorgan gegen die Entscheidung des Rektorats nicht offen." Demnach wäre die "Auffassung" des Rektorats nur im Wege einer Aufsichtsbeschwerde gem § 45 UG an die Bundesministerin oder den Bundesminister überprüfbar.

⁴⁰³ Mayer, § 20 V.

⁴⁰⁴ Vgl 2.3.1.

⁴⁰⁵ Art 81c Abs 1 B-VG sowie § 20 Abs 3 UG; aA Mayer § 22 II.2.

⁴⁰⁶ Allgemein § 20 Abs 3 UG; speziell etwa für den Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen (§ 42 Abs 3 UG) oder die Schiedskommission (§ 43 Abs 10 UG).

⁴⁰⁷ Vgl beispielsweise den Verfahrensablauf für die Erlassung und Änderung von Curricula in § 32 des Satzungsteils "Studienrechtliche Bestimmungen" der Universität Innsbruck (Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck, SJ 2003/2004, 14. Stück, Nr. 97 idF Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck, SJ 2011/2012, 35. Stück, Nr. 322).

⁴⁰⁸ Vgl 2.2.3.

universitäres Kollegialorgan verfügbar wäre,⁴⁰⁹ welches eine Stellungnahme abgeben könnte,⁴¹⁰ und die Vorgaben des Frauenförderungsplans zu vielen der in den universitären Normen geregelten Angelegenheiten Berührungspunkte aufweisen dürften.

Dass darüber hinaus gegebenenfalls auch die Mitwirkungsrechte⁴¹¹ der Betriebsräte im Normerzeugungsverfahren zu beachten sein werden, sei der Vollständigkeit halber angeführt.⁴¹²

3.3 Modelle der Normerzeugung

3.3.1 Einstufiges Normerzeugungsverfahren

In diesem einfachsten Modell ist nur ein einziges Organ mit der Normerzeugung befasst. Ein einstufiges Normerzeugungsverfahren, bei dem das jeweilige Organ sowohl zur Erstellung des Normtextes als auch zum endgültigen Beschluss der Norm und der Kundmachung derselben befugt ist, also alle Verfahrensstadien bei ein und demselben Organ liegen, oder – anders gesagt – die Mitwirkung eines anderen Organs überhaupt nicht vorgesehen ist, schreibt der Gesetzgeber vor für:

1. die Geschäftsordnung des Universitätsrats durch den Universitätsrat⁴¹³
2. die Festlegung der Lehrgangsbeiträge für Universitätslehrgänge durch das Rektorat⁴¹⁴
3. die Richtlinie zur Bevollmächtigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Universität durch das Rektorat⁴¹⁵
4. die Änderung der Größe des Universitätsrats durch den Senat mit Zweidrittelmehrheit⁴¹⁶
5. die Festlegungen von akademischen Graden und Bezeichnungen von Absolventinnen und Absolventen von Universitätslehrgängen durch den Senat⁴¹⁷
6. die Festlegung der Kategorien für die Zweckwidmung der Studienbeiträge durch den Senat⁴¹⁸

⁴⁰⁹ Möglich wäre aber auch, dass durch den Organisationsplan eingerichteten Kollegialorganen wie Fakultäts-, Department- oder Institutskonferenzen in einschlägigen Angelegenheiten das Recht einer Stellungnahme eröffnet würde.

⁴¹⁰ Vgl aber *Kucsko-Stadlmayer*, § 42 I.2, die zutreffend ausführt, dass durch das Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 die Zuständigkeit des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen, alle Universitätsorgane in Fragen der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der Frauenförderung zu beraten und zu unterstützen in § 42 Abs 1 UG beseitigt wurde und nur mehr ein wiewohl erweiterter Diskriminierungsschutz als Aufgabe des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen genannt wird. Vgl auch RV 225 BlgNR, XXIV. GP 17, wo von der Beseitigung dieser Kompetenz schlichtweg nicht die Rede ist.

⁴¹¹ Vgl insbesondere § 90 ArbVG.

⁴¹² So wird etwa eine geplante Änderung des Organisationsplans in der Regel das Mitwirkungsrecht der Betriebsräte gem § 109 Abs 1 Z 4 ArbVG (*arg* "Änderungen [...] der [...] Betriebsorganisation") schon im Planungsstadium auslösen. Vgl ausführlich *Löschnigg*, *Arbeitsrecht*¹¹ (2011) 762ff.

⁴¹³ § 21 Abs 1 Z 16 UG; vgl 2.3.5.

⁴¹⁴ §§ 22 Abs 1 Z 9a iVm 91 Abs 7 UG. Anders in der Stammfassung des UG, welche dem Senat die Kompetenz zugewiesen hatte, die Lehrgangsbeiträge festzusetzen (§ 91 Abs 7 UG).

⁴¹⁵ § 22 Abs 1 Z 16 UG; vgl 2.3.6. In der Stammfassung des UG war noch eine Genehmigung dieser Richtlinie durch den Universitätsrat vorgesehen (§ 21 Abs 1 Z 13 UG).

⁴¹⁶ §§ 25 Abs 1 Z 4 iVm 21 Abs 3 UG.

⁴¹⁷ § 25 Abs 1 Z 11 UG; vgl 2.3.4.

7. die Richtlinie für die Tätigkeiten von Kollegialorganen durch den Senat⁴¹⁹
8. die Änderung der Größe des Senats durch den Senat mit Zweidrittelmehrheit⁴²⁰
9. die Einrichtung der Ethikkommissionen an den Medizinischen Universitäten bzw an den Universitäten, an denen eine Medizinische Fakultät eingerichtet ist, durch den Senat⁴²¹
10. die Festlegung von Studienbedingungen gem § 63 Abs 4 UG durch den Senat
11. die Verordnung über die Studienberechtigungsprüfung durch das Rektorat⁴²²

3.3.2 Zweistufiges Normerzeugungsverfahren

In einem zweistufigen Kurationsakt, an dem zwei der obersten Organe beteiligt sind, wobei dem Erstorgan die Aufgabe zukommt, den Normtext zu erstellen, und dem Zweitorgan der endgültige Beschluss obliegt oder es zur Genehmigung berufen ist, werden folgende Normen erzeugt:

1. die Satzung durch das Rektorat und den Senat⁴²³
2. die Geschäftsordnung des Rektorats durch das Rektorat und den Universitätsrat⁴²⁴
3. die Richtlinien für die Gebarung durch das Rektorat und den Universitätsrat⁴²⁵
4. die Anstaltsordnung des Tierspitals an der Veterinärmedizinischen Universität Wien durch das Rektorat und den Universitätsrat⁴²⁶
5. die Verordnung gem § 99 Abs 3 UG durch das Rektorat und den Universitätsrat

Für keine dieser Normen findet sich im UG die Vorgabe einer Frist, bis zu welcher das Zweitorgan seine Entscheidung zu fällen hätte. Die Entscheidung ist somit "innerhalb angemessener Zeit" zu treffen,⁴²⁷ widrigenfalls Säumnis eintreten würde. Das Kräfteverhältnis zwischen den beteiligten Organen im zweistufigen Normerzeugungsverfahren ist ausgeglichen, so dass die fragliche Norm nur im Konsens erfolgreich erzeugt werden kann.

⁴¹⁸ §§ 25 Abs 1 Z 13 iVm 25 Abs 11 UG. Die in der Stammfassung des UG vorgesehene Möglichkeit, dass Studierende bei der Entrichtung des Studienbeitrags gem § 91 Abs 8 UG aus den Kategorien der Zweckwidmung auswählen konnten, wurde vom VfGH aufgehoben (VfSlg 19.448/2011) und hat keine Neuregelung erfahren. Die Festlegung der Kategorien läuft daher ins Leere. Damit fehlt auch jenem Teil der leitenden Grundsätze, welcher die "Mitsprache der Studierenden, insbesondere bei [...] der Verwendung der Studienbeiträge" vorsieht (§ 2 Z 6 UG), eine gesetzliche Umsetzung. Die Universitäten trifft allerdings unverändert die Verpflichtung, die "Verwendung der Studienbeiträge" im Mitteilungsblatt kundzumachen (§ 20 Abs 6 Z 14 UG).

⁴¹⁹ § 25 Abs 1 Z 15 UG; vgl 2.3.6.

⁴²⁰ § 25 Abs 2 UG.

⁴²¹ § 30 Abs 1 UG; vgl 2.3.4.

⁴²² § 64a UG.

⁴²³ § 19 Abs 1 UG; vgl 2.2.1.

⁴²⁴ §§ 21 Abs 1 Z 1 iVm 22 Abs 6 UG.

⁴²⁵ § 21 Abs 1 Z 10 UG; vgl 2.3.6.

⁴²⁶ § 36 Abs 2 UG.

⁴²⁷ Vgl § 47 Abs 1 UG.

3.3.3 Dreistufiges Normerzeugungsverfahren unter Beteiligung von zwei Organen

In diese Gruppe von Normerzeugungsverfahren fallen solche, an denen zwei der obersten Organe beteiligt sind, wobei das oben erwähnte optionale Verfahrensstadium einer Stellungnahme durch das Zweitorgan zu dem Vorschlag oder Entwurf des Normtexts durch das Erstorgan vorgesehen ist, ehe er endgültig vom Erstorgan beschlossen wird:

1. die Festlegung des Aufnahme- oder Auswahlverfahrens gem § 14h UG durch das Rektorat mit einer Stellungnahme des Senats innerhalb von zwei Wochen
2. die Bestimmung für die Wahl der Rektorin oder des Rektors durch den Universitätsrat mit einer Stellungnahme des Senats innerhalb von vier Wochen⁴²⁸
3. die Festlegung für Master- und PhD-Studien, die ausschließlich in einer Fremdsprache angeboten werden, gem § 64 Abs 6 UG durch das Rektorat mit einer Stellungnahme des Senats innerhalb von zwei Monaten

Der Senat hat in allen angeführten Fällen sein Recht zur Stellungnahme innerhalb einer jeweils genau festgelegten Frist auszuüben.

3.3.4 Curricula

Die Erlassung und Änderung von Curricula für ordentliche Studien und Universitätslehrgänge⁴²⁹ weisen einige Besonderheiten auf, weswegen sie hier in einem eigenen Abschnitt behandelt werden. Dass hierbei die vom Senat einzusetzenden Kollegialorgane für Studienangelegenheiten⁴³⁰ und nicht der Senat den Normtext erstellt und beschließt und der Senat diesen Beschluss sodann bestätigt oder ablehnt, wurde bereits oben beschrieben.⁴³¹ Ebenso wurde auf die Besonderheiten eingegangen, welche sich bei "gemeinsamen Studienprogramme" gem § 51 Abs 1 Z 27 UG ergeben.⁴³² Beachtlich ist schließlich im Normerzeugungsverfahren von Curricula das unter bestimmten Voraussetzungen gegebene Untersagungs- bzw Änderungsrecht des Rektorats.⁴³³

Von der Stammfassung des UG bis zum Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen⁴³⁴ waren die Curricula von ordentlichen Studien – nicht aber von Universitätslehrgängen⁴³⁵ – vor Erlassung oder Änderung sowohl dem Rektorat als auch dem Universitätsrat zu einer Stellungnahme zuzuleiten.⁴³⁶ Somit bestanden zwei parallele Verfahrensstadien für eine Stellungnahme durch das Rektorat und den Universitätsrat. Das Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen hat das Stellungnahmerecht des Universitätsrats beseitigt. In der

⁴²⁸ § 21 Abs 1 Z 3 UG; vgl 2.3.4.

⁴²⁹ § 25 Abs 1 Z 10 UG.

⁴³⁰ §§ 25 Abs 8 Z 3 iVm 25 Abs 10 UG.

⁴³¹ Vgl 2.3.4.

⁴³² Vgl 2.3.4.

⁴³³ § 22 Abs 1 Z 12 UG; vgl 2.3.4.

⁴³⁴ BGBl. I Nr. 124/2013.

⁴³⁵ Gem § 22 Abs 1 Z 10 UG (Stammfassung) hatte zu diesen (und zu jenen ordentlicher Curricula) das Rektorat ein Stellungnahmerecht.

⁴³⁶ § 54 Abs 5 UG (Stammfassung).

Regierungsvorlage findet sich zu dieser Änderung folgende, etwas kryptische Aussage: "Beim Entfall der Wortfolge 'und dem Universitätsrat' handelt es sich um eine legistische Richtigstellung."⁴³⁷

Nunmehr besteht nur noch ein Stellungnahmerecht des Rektorats vor der Erlassung und Änderung von Curricula durch den Senat.⁴³⁸ Innerhalb welcher Frist diese Stellungnahme zu erfolgen hat, sagt der Gesetzgeber nicht, so dass für die Stellungnahme des Rektorats eine "angemessene Zeit"⁴³⁹ angesetzt werden muss, innerhalb derer diese zu erfolgen hat. Die Tatsache, dass ein Beschluss des Curriculums durch den Senat nicht gefasst werden darf, ehe das Rektorat seine Stellungnahme abgegeben hat, kann im konkreten Einzelfall zu der Schwierigkeit führen, diese "angemessene Zeit" auch bestimmen zu müssen.⁴⁴⁰

Eine weitere Besonderheit bei der Erlassung oder Änderung von Curricula stellt die Untersagung bzw Änderung eines Curriculums gem § 22 Abs 1 Z 12 UG durch das Rektorat dar. Wie gezeigt wurde, hat diese durch eine Verordnung zu erfolgen.⁴⁴¹ Die Frage, ob eine Untersagung oder Änderung eines Curriculums durch das Rektorat im Rahmen des Stellungnahmerechts erfolgen kann, ist jedenfalls zu verneinen. Diese Auslegung würde, wiewohl die Untersagung oder Änderung eines Curriculums durch das Rektorat nur unter bestimmten, taxativ aufgezählten Bedingungen erfolgen kann, das Recht zur rechtsunwirksamen Stellungnahme in ein Genehmigungsrecht oder ein eingeschränktes Abänderungsrecht verwandeln, wobei beide auch mit einem Beschlussrecht verbunden wäre. Im Fall der Untersagung würde das Normerzeugungsverfahren abgebrochen, im Fall der Änderung würde der geänderte Normtext beschlossen werden. Das Untersagungs- bzw Änderungsrecht des Rektorats gem § 22 Abs 1 Z 12 UG kann daher nur an einem bereits erlassenen Curriculum ausgeübt werden. Dabei soll nach dem Willen des Gesetzgebers "nach Möglichkeit das Einvernehmen mit dem Senat" hergestellt werden. Wie dieses Einvernehmen mit dem Senat, dessen befürwortende Haltung gegenüber dem fraglichen Curriculum sich ja bereits aus dessen erfolgter Genehmigung erschließt, hergestellt werden soll, lässt das Gesetz freilich offen. So sind weder eine Pflicht zur Begründung der beabsichtigten Untersagung oder Änderung durch das Rektorat noch ein Recht zur Stellungnahme durch den Senat vor einer Untersagung oder Änderung vorgesehen.⁴⁴² Insofern erscheint es allein der Einschätzung des Rektorats anheim gestellt, ob eine Möglichkeit des Einvernehmens gegeben ist und welche Bemühungen um ein solches angezeigt erscheinen. Im Ergebnis ist schließlich fraglich, ob die Untersagung bzw Änderung eines Curriculums gem § 22 Abs 1 Z 12 UG überhaupt noch nötig sein wird, wenn mit dem Senat Einvernehmen erzielt wird, da ja dieser im Rahmen seiner Kompetenzen⁴⁴³ unschwer selbst die

⁴³⁷ RV 2348 BlgNR, XXIV. GP 10.

⁴³⁸ Normiert für alle Curricula in § 22 Abs 1 Z 12 UG und noch einmal für jene ordentlicher Studien in § 54 Abs 5 UG.

⁴³⁹ Vgl § 47 Abs 1 UG.

⁴⁴⁰ Um die damit verbundene Rechtsunsicherheit zu vermeiden, würde es sich empfehlen, eine Frist zur Stellungnahme durch das Rektorat in der Satzung festzulegen.

⁴⁴¹ Vgl 2.3.4.

⁴⁴² Im Normerzeugungsverfahren könnte allerdings das Rektorat im Rahmen seiner Stellungnahme darauf hinweisen, dass es das Curriculum bzw dessen Änderungen zu untersagen oder abzuändern gedenkt, wenn der Senat es in der vorliegenden Form beschließt.

⁴⁴³ § 25 Abs 1 Z 10 UG.

erforderlichen Änderungen des Curriculums vornehmen oder es gegebenenfalls gänzlich außer Kraft setzen könnte.

3.3.5 Dreistufiges Normerzeugungsverfahren unter Beteiligung von drei Organen

Einen dreistufigen Kreativekt, der alle drei obersten Organe umfasst und die Verfahrensstadien vom Entwurf oder der Vorlage des Normtexts über die Stellungnahme dazu bis zur Genehmigung auf diese verteilt, ist vorgeschrieben für:

1. den Entwicklungsplan – der Vorschlag wird vom Rektorat erstellt,⁴⁴⁴ der Senat hat innerhalb von zwei Monaten das Recht zur Stellungnahme⁴⁴⁵ und der Universitätsrat genehmigt den Entwicklungsplan⁴⁴⁶
2. die Festlegung eines Aufnahme- oder Auswahlverfahrens gem § 124b Abs 1 UG⁴⁴⁷ – der Vorschlag wird vom Rektorat erstellt, der Senat hat innerhalb von zwei Wochen das Recht zur Stellungnahme und der Universitätsrat genehmigt die Festlegung mit der Besonderheit, dass die Entscheidung über die Genehmigung innerhalb von vier Wochen zu erfolgen hat, widrigenfalls die Festlegung als genehmigt gilt⁴⁴⁸

3.3.6 Vierstufiges Normerzeugungsverfahren?

Das aufwändigste Normerzeugungsverfahren, nämlich einen vierstufigen Kreativekt, scheint das UG für den Organisationsplan zu normieren.⁴⁴⁹ Dies ergibt sich daraus, dass Regelungen für die Erzeugung des Organisationsplans sowohl in § 20 Abs 4 UG als auch in §§ 22 Abs 1 Z 3 iVm 25 Abs 1 Z 3 iVm 21 Abs 1 Z 1 UG zu finden sind und diese Regelungen nicht decken.

Nach § 20 Abs 4 UG hat der Senat noch vor der Erstellung eines Vorschlags zum Organisationsplan durch das Rektorat⁴⁵⁰ das Recht zu einer "Stellungnahme".⁴⁵¹

⁴⁴⁴ § 22 Abs 1 Z 2 UG.

⁴⁴⁵ § 25 Abs 1 Z 2 UG; der Gesetzgeber spricht von "Zustimmung", die aber keine solche ist (Mayer, § 25 II).

⁴⁴⁶ § 21 Abs 1 Z 1 UG; vgl 2.3.2.

⁴⁴⁷ Ausführlich zu den Rahmenbedingungen und Änderungen von § 124b UG: *Obwexer, Mobilität im Hochschul-Bildungsraum: Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Zulassung zum Studium am Beispiel Österreichs*, in Löschnigg/Funk (Hg), 10 Jahre UG – Sach- und Rechtsfragen einer Reform (Wien 2012), 125.

⁴⁴⁸ In der Stammversion von § 124b UG hatte der Universitätsrat eine Frist von zwei Wochen (BGBl. I Nr. 77/2005). Mit dem Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 (BGBl. I Nr. 81/2009) wurde diese Frist auf vier Wochen verlängert. Nach einer Begründung, warum ursprünglich die Form einer Genehmigungsfiktion bei Fristüberschreitung gewählt wurde oder warum die Frist 2009 verlängert wurde, sucht man in den Materialien vergebens. Vgl auch *Perthold-Stoitzner*, § 124b, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) III, welche die sehr kurze Frist für den Senat in der Dringlichkeit der Maßnahme begründet sieht. Eine teils vergleichbare Regelung, dass nämlich dem Universitätsrat für die Erteilung einer Genehmigung eine Frist eingeräumt wird, deren fruchtloses Verstreichen diese obsolet werden lässt, findet sich bereits in der Stammfassung des UG für den Rechnungsabschluss und den – damals von der Wissensbilanz getrennten – Leistungsbericht (§§ 16 Abs 5 iVm 21 Abs 1 Z 10 UG) und seit dem Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 für die Wissensbilanz, die nunmehr auch den Leistungsbericht mitumfasst (§§ 13 Abs 6 iVm 21 Abs 1 Z 10 UG).

⁴⁴⁹ Vgl 2.3.3.

⁴⁵⁰ § 22 Abs 1 Z 3 UG.

⁴⁵¹ Zur Frage, worauf sich diese Stellungnahme des Senats beziehen könnte, sogleich.

Sodann erstellt das Rektorat einen Organisationsplan, welcher der Genehmigung des Universitätsrats bedarf.

Nach §§ 22 Abs 1 Z 3 iVm 25 Abs 1 Z 3 iVm 21 Abs 1 Z 1 UG hat zunächst das Rektorat einen Organisationsplan zu erstellen, welcher dem Senat vorzulegen ist. Der Senat hat dem Organisationsplan innerhalb von zwei Monaten seine "Zustimmung" zu erteilen oder zu verweigern, wobei – wie beim Entwicklungsplan – das Zustimmungsrecht tatsächlich nur ein Stellungnahmerecht ist.⁴⁵² Schließlich ist der Organisationsplan vom Universitätsrat zu genehmigen, ohne dass hierfür eine eigene Frist vorgegeben wird.⁴⁵³

Mayer ist zu folgen, wenn er in diesem Zusammenhang von "einer mangelnden Abstimmung der Formulierungen des § 20 Abs 4 und des § 25 Abs 1 Z 3 UG" spricht.⁴⁵⁴ Für *Sebök* ergibt sich aus den unterschiedlichen Regelungen, dass der Senat zweimal zu befassen wäre, nämlich sowohl vor als auch nach der Erstellung des Organisationsplans durch das Rektorat.⁴⁵⁵ Demnach läge ein vierstufiges Normerzeugungsverfahren mit zwei Stellungnahmen durch den Senat vor.

Perthold-Stoitzner dagegen sieht in § 25 Abs 1 Z 3 UG eine Konkretisierung zu § 20 Abs 4 UG und spricht daher von einem "Entwurf des Organisationsplans" durch das Rektorat, zu dem die Stellungnahme gem § 20 Abs 4 UG erfolgen soll.⁴⁵⁶ In diesem Fall wäre das Normerzeugungsverfahren dreistufig und gleicht jenem des Entwicklungsplans.

Sebök muss allerdings entgegengehalten werden, dass sich die Frage stellt, worauf sich die Stellungnahme des Senats gem § 20 Abs 4 UG beziehen soll. Wenig sinnvoll erscheint die Deutung, dass das Rektorat dem Senat lediglich seine Absicht, "einen Organisationsplan" zu erstellen, mitteilt, woraufhin der Senat dazu seine eigenen Vorstellungen in einer Stellungnahme gem § 20 Abs 4 UG artikuliert, zumal das Rektorat und der Senat zu jeder Zeit außerhalb des konkreten Normerzeugungsverfahrens ihre Gedanken über den Organisationsplan austauschen können. Zudem gibt § 20 Abs 4 UG keine Frist vor, innerhalb welcher der Senat seine Stellungnahme abzugeben hat. Und wenn tatsächlich unbestimmt ist, worauf sich die Stellungnahme beziehen soll, so wird es schwierig sein, eine angemessene Frist dafür zu ermitteln.

Perthold-Stoitzner hingegen kann insoweit nicht zugestimmt werden, als sich aus § 20 Abs 4 UG nicht ableiten lässt, dass die Stellungnahme des Senats zu einem "Entwurf des Organisationsplans"⁴⁵⁷ durch das Rektorat erfolgen soll, da dem Gesetzestext nicht zu entnehmen ist, dass das Rektorat vor der Stellungnahme des Senats tätig werden müsste.

Es sind also nicht nur die Formulierungen nicht abgestimmt, es stellt sich vor allem die Frage, wie die gesetzlichen Vorgaben konkret umzusetzen sind.

⁴⁵² § 25 Abs 1 Z 3 UG; *Mayer*, § 25 II sowie *Mayer*, § 20 III.1: "Eine rechtlich wirksame Mitgestaltungskompetenz [des Senats] besteht nicht".

⁴⁵³ § 21 Abs 1 Z 1 UG.

⁴⁵⁴ *Mayer*, § 20 III.1.

⁴⁵⁵ *Sebök*, Universitätsgesetz 104; so auch *Mayer*, § 20 III.1.

⁴⁵⁶ *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 20 Anm 3. Die Stellungnahme des Senats gem § 20 Abs 4 UG wäre folglich dieselbe wie jene gem § 25 Abs 1 Z 3 UG und das Normerzeugungsverfahren gem §§ 22 Abs 1 Z 3 iVm 25 Abs 1 Z 3 iVm 21 Abs 1 Z 1 UG wäre insgesamt die Konkretisierung von § 20 Abs 4 UG.

⁴⁵⁷ *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 20 Anm 3.

Der Gesetzgeber scheint nachvollziehbar davon auszugehen, dass es zu jedem Zeitpunkt ab dem vollen Wirksamwerden des UG einen Organisationsplan geben musste, da ansonsten die Funktionsfähigkeit der Universitäten wohl nicht gegeben gewesen wären. Dazu sieht § 121 Abs 10 UG die "unverzögliche" Erlassung eines "provisorischen Organisationsplans" durch das Rektorat vor.⁴⁵⁸ In Zusammenschau mit den Bestimmungen in § 121 Abs 13 und 14 UG, die sich auf die "endgültige Organisationsform der Universität (Organisationsplan)" beziehen und dem oben skizzierten dreistufigen Normerzeugungsverfahren unter Beteiligung aller drei obersten Kollegialorgane entsprechen,⁴⁵⁹ muss die Erlassung des provisorischen Organisationsplans als *lex specialis* angesehen werden, welche im einstufigen Normerzeugungsverfahren allein durch das Rektorat erfolgt.⁴⁶⁰ Mit dem provisorischen Organisationsplan lag also zumindest bereits beim ersten Anwendungsfall von § 20 Abs 4 UG ein Gegenstand vor, auf den sich die dort vorgesehene Stellungnahme des Senats beziehen konnte und die sodann vom Rektorat bei seinem Vorschlag des ersten Organisationsplans berücksichtigt hätte werden können. Sohin lässt sich zumindest für diese historische Konstellation aus den missglückten Regelungen zur Erzeugung des Organisationsplans eine sinnvolle Deutung gewinnen. Ob dies auch für nachfolgende Änderungen des Organisationsplans gelingt, mag nach den obigen Ausführungen dahingestellt bleiben, zumal ein Recht des Senats zu einer Stellungnahme, der keine Rechtswirkung zukommt, auch wenn es doppelt ausgeübt wird, eben nur ein schwach ausgestaltete Kompetenz ist, die nur dann Folgen zeitigt, wenn der Universitätsrat bereit ist, der Argumentation des Senats zu folgen.

⁴⁵⁸ Vgl *Rainer*, § 121 X.1, der allerdings die Frage, ob ein anderes Organ an der Erlassung des provisorischen Organisationsplans mitzuwirken habe, nicht anschnidet.

⁴⁵⁹ Vgl *Seböck*, Universitätsgesetz 285f. zu den Widersprüchlichkeiten des UG hinsichtlich der Fristsetzungen für den ersten Organisationsplan.

⁴⁶⁰ Vgl die wohl ebenfalls dem Zeitdruck der Implementierungsphase geschuldete alleinige Zuständigkeit des Gründungskonvents für die provisorische Satzung (§ 121 Abs 3 UG).

4. Rangordnung und Derogation

Die generellen Rechtsnormen, welche von den Universitäten im Rahmen ihrer Autonomie geschaffen werden, stehen gleichrangig nebeneinander. Dem Gesetz lässt sich kein Anhaltspunkt entnehmen, der einen anderen Schluss zuließe oder nahelegen würde.⁴⁶¹ Dass in den §§ 9 und 45 UG, welche die Rechtsaufsicht des Bundes zum Inhalt haben, neben der Einhaltung der Gesetze und Verordnungen ausdrücklich auch die Satzung genannt wird, lässt mE den Schluss, dass der Satzung iSv § 19 UG der Rang einer *lex superior* vor den anderen generellen Rechtsnormen einzuräumen wäre, nicht zu, da der Zusatz "einschließlich der Satzung" lediglich klarstellen soll, dass sich die Rechtsaufsicht des Bundes auch auf Normen erstreckt, die von den Universitäten selbst geschaffen werden.⁴⁶² Im Kollisionsfall muss zur Lösung daher auf die Regeln *lex specialis* oder *lex posterior* abgestellt werden. Mit dieser Lösung wird man wohl überall dort das Auslangen finden können, wo das vom UG vorgeschriebene Erzeugungsverfahren der beiden kollidierenden Normen übereinstimmt, also dasselbe Organ oder dieselben Organe an der Normerzeugung in derselben Art und Weise mitgewirkt haben.⁴⁶³

Dies ist etwa hinsichtlich der Satzung oder eines Satzungsteils der Fall, jedoch gilt es zu beachten, dass manche der obligatorisch vorgegebenen Satzungsteile durch ihre inhaltliche Nähe zueinander zu Regelungen führen können, welche nicht gänzlich widerspruchsfrei sind. Dies kann vor allem dann der Fall sein, wenn die entsprechenden Satzungsteile sukzessive über einen längeren Zeitraum erlassen wurden, was in der Praxis der Regelfall zu sein scheint.⁴⁶⁴ Zu nennen sind hier etwa die Einrichtung des studienrechtlichen monokratischen Organs und die studienrechtlichen Bestimmungen,⁴⁶⁵ die Satzungsbestimmungen zur Evaluierungen, welche auf zwei Gesetzesstellen beruhen,⁴⁶⁶ oder die Zusammensetzung des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen, der Frauenförderungsplan und die Einrichtung der Organisationseinheit zur Koordination der Aufgaben der Gleichstellung, der Frauenförderung sowie der Geschlechterforschung.⁴⁶⁷

Im letzten Fall können kollidierende Norminhalte angesichts der Besonderheit, dass für den Frauenförderungsplan ein Vorschlagsrecht des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen angeordnet wird,⁴⁶⁸ also dann, wenn ein dem Frauenförderungsplan zuzurechnender Inhalt gerade nicht in diesem und sohin unabhängig von einem Vorschlag des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen

⁴⁶¹ An den Universitäten scheint dagegen die Wahrnehmung gängig sein, dass die Satzung eine Vorrangstellung gegenüber den anderen generellen Rechtsnormen einnehme. Dies mag vielleicht daran liegen, dass die Satzung prominenter zu Tage tritt – steht sie doch in der Verfassung –, die Interessen fast aller Universitätsangehöriger auf die eine oder andere Art berührt und ihre Legitimation sowohl auf die Zustimmung des Rektorats als auch des Senats stützt.

⁴⁶² Stöger, § 45 I.1.

⁴⁶³ Vgl 3.3.

⁴⁶⁴ Vgl 6.1.

⁴⁶⁵ Vgl 2.2.3.2 u. 2.2.3.4.

⁴⁶⁶ §§ 14 Abs 7 und 19 Abs 2 Z 3 UG. Es spricht allerdings nichts dagegen, die Angelegenheiten der Evaluierung in einem einzigen Satzungsteil zu regeln und dadurch Widersprüchlichkeiten hintanzuhalten. Vgl 2.2.3.3.

⁴⁶⁷ Vgl 2.2.3.5, 2.2.3.6 u. 2.2.3.7.

⁴⁶⁸ §§ 19 Abs 2 Z 6 iVm 44 UG.

geregelt wird und diese Regelungen gleichzeitig entweder eine speziellere oder eine spätere gegenüber dem Frauenförderungsplan darstellt, zu einer fehlerhaften Verordnung führen, die gleichwohl rechtswirksam ist.⁴⁶⁹ Beheben könnte einen derartigen Fehler der Satzungsgeber selbst durch die Aufhebung der fraglichen Bestimmung in einem *contrarius actus*. Ein solcher *contrarius actus* ist eine Satzungsänderung gem § 19 Abs 1 UG und erfordert daher einen entsprechenden Vorschlags des Rektorats, welchen der Senat beschließt. Eine weitere Möglichkeit, die rechtswidrige Regelung aus dem Rechtsbestand zu entfernen, bestünde im Rahmen der ministeriellen Rechtsaufsicht gem § 45 UG.⁴⁷⁰ Fraglich könnte sein, ob der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen einen Individualantrag⁴⁷¹ beim VfGH einbringen könnte. Dies würde voraussetzen, dass das Recht des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen auf Vorschlag des Frauenförderungsplans als subjektives Recht verstanden wird, welches in der gegenständlichen Fallkonstellation verletzt worden wäre.⁴⁷²

Komplexer ist die Gemengelage, wenn die kollidierenden Vorschriften einerseits der Satzung und andererseits einer anderen Rechtsnorm angehören. Auch in diesem Fall wird man sich auf die Regeln *lex specialis* oder *lex posterior* stützen und zwar unbeschadet des jeweiligen Regelungsinhalts bzw der jeweiligen Kompetenz der normerzeugenden Organe.⁴⁷³ Betrachtet man in diesem Zusammenhang die verschiedenen Rechtsnormen unter dem Aspekt, welche der obersten Organe jeweils an ihrer Erzeugung beteiligt sind,⁴⁷⁴ so wird eine Kollision mit der Satzung dort wahrscheinlicher, wo ein einzelnes Organ sich auf seine alleinige Zuständigkeit für die Regelung der betreffenden Angelegenheit berufen kann⁴⁷⁵ und in der Folge eine Rechtsnorm in Kraft setzt, welche einzelne Bestimmungen eines Satzungsteils derogieren könnte. Denkmöglich erscheinen etwa widersprüchliche Regelungen im Satzungsteil über die studienrechtlichen Bestimmungen einerseits und in einem Curriculum andererseits.⁴⁷⁶

Widersprüchliche Regelungen sind dabei grundsätzlich überall dort möglich, wo sich die Regelungsinhalte annähern oder berühren, wie etwa zwischen dem Organisationsplan⁴⁷⁷ und jenem Satzungsteil, welcher die Bestellung von Leiterinnen und Leitern iSv § 20 Abs 5 UG näher bestimmt.⁴⁷⁸ Angesichts der Vielfalt an vorgegebenen Rechtsnormen in Verbindung mit den unterschiedlichen

⁴⁶⁹ Vgl *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 399.

⁴⁷⁰ Vgl 5.2.

⁴⁷¹ Vgl *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 1019ff.

⁴⁷² Auch Gebilde, die nur teilweise Rechtsfähigkeit besitzen, können in ihren subjektiven Rechten verletzt werden und werden dadurch zu einem Individualantrag an den VfGH legitimiert (VfSlg 16.733/2002 für einen Zentralbetriebsrat). Anders allerdings VfSlg 18.221/2007: hier sieht der VfGH die Beschwerdelegitimation für ein verfassungsrechtliches Verfahren ausschließlich bei der juristischen Person "Universität", vertreten durch das Rektorat, und schließt eine Art "Organbeschwerde" an den VfGH durch das Rektorat oder den Senat "im eigenen Namen" aus.

⁴⁷³ Vgl *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 399.

⁴⁷⁴ Vgl 3.3.

⁴⁷⁵ Vgl 3.3.1, aber auch 3.3.3 u. 3.3.4, da in diesen Normerzeugungsverfahren dem Zweitorgan in der Regel nur ein rechtswirkungsloses Stellungnahmerecht zukommt.

⁴⁷⁶ Eine Untersagung oder Änderung des fraglichen Curriculums gem § 22 Abs 1 Z 12 UG durch das Rektorat kommt in diesem Fall deshalb nicht in Betracht, da die Voraussetzung für einen derartigen Rechtsakt des Rektorats in § 22 Abs 1 Z 12 UG abschließend aufgeführt werden.

⁴⁷⁷ Vgl 2.3.3.

⁴⁷⁸ Vgl 2.2.3.10.

Erzeugungsverfahren sind kollidierende Regelungen freilich nicht wirklich überraschend. Zu unterscheiden gilt es allerdings zwischen rechtswidrigen und rechtskonformen Kollisionen. Eine rechtskonforme Kollision liegt dann vor, wenn der Regelungsinhalt gesetzeskonform im betreffenden Normtext festgelegt wird. Rechtswidrig hingegen wäre, wenn der Regelungsinhalt *contra legem* in einem anderen Normtext enthalten ist. Im letzteren Fall ist die Regelung allein aus diesem Grund nicht nichtig jedoch vernichtbar. Als Lösung kommt neben der Möglichkeit, die fraglichen Bestimmungen abzuändern oder aufzuheben, wiederum ein Eingriff im Rahmen der Rechtsaufsicht des Bundes gem § 45 UG in Betracht. Zweifelhaft dürfte sein, ob unter gewissen Bedingungen, wenn beispielsweise eine obligatorisch der Satzung zugewiesene Angelegenheit im Organisationsplan oder einer Richtlinie des Rektorats einer Regelung unterworfen wird, die Anrufung des VfGH durch den Senat in Frage käme. Für die Satzung könnte dies – wie oben für den Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen ausgeführt – damit begründet werden, dass die Entscheidung des Senats über die Satzung ein subjektives Recht ist, welches verletzt wird, wenn die betreffende Angelegenheit in einer anderen Form und eben ohne diese entscheidende Mitwirkung des Senats geregelt wird.

Aus der Gleichrangigkeit der generellen Rechtsnormen ergibt sich weiters, dass eine fakultative Regelung⁴⁷⁹ durch die Satzung jederzeit vom Rektorat unter Berufung auf seine umfassende Zuständigkeit gem § 22 Abs 1 UG durch eine eigene Rechtsnorm ersetzt werden könnte und der entsprechende Satzungsteil damit außer Kraft treten würde. Fakultative Satzungsteile wären demnach im System der "gegenseitigen Kontrolle"⁴⁸⁰ der obersten Organe nicht nachhaltig verankert, da der Zwang zum Konsens zwischen Rektorat und Senat für die Regelung der entsprechenden Angelegenheit fehlt. Möglich wäre zwar, für fakultative Satzungsteile den Grundsatz *venire contra factum proprium* nutzbar zu machen: durch die Vorlage eines fakultativen Satzungsteils schafft das Rektorat einen Vertrauenstatbestand hinsichtlich der Rechtsform der betreffenden Vorschrift, von dem es nicht mehr ohne weiters abweichen kann. Will das Rektorat später die Regelung ändern, so wäre dies nur in Form einer Satzungsänderung möglich. Selbst den Satzungsteil aufzuheben, um eine andere Rechtssatzform verwenden zu können, würde als *contrarius actus* dem Senat zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. Auch aus der Autonomie der Universitäten lässt sich ein Argument gewinnen, dass gegen die beliebige Derogation eines fakultativen Satzungsteils durch eine auf § 22 Abs 1 UG gestützte Rechtsnorm des Rektorats spricht: hat sich die Universität auf Initiative des Rektorats und mit Zustimmung des Senats für die Rechtssatzform der Satzung entschieden, so ist sie an diese Rechtssatzform solange gebunden, bis sie von dieser Entscheidung – wie bereits oben dargestellt – in einem *contrarius actus* abgeht. Und schließlich stellt sich auch die Frage nach der Rechtssicherheit, zumal davon auszugehen ist, dass sich ein Satzungsteil als Ordnungsvorschrift⁴⁸¹ auf alle oder einen Teil der Universitätsangehörigen⁴⁸² als Normadressaten bezieht, deren Rechtspositionen mehr oder

⁴⁷⁹ Vgl 2.4.

⁴⁸⁰ Mayer § 20 I.2.

⁴⁸¹ § 19 Abs 1 UG.

⁴⁸² § 94 UG. Darüber hinaus können auch Personen betroffen sein, die nicht zu den Universitätsangehörigen zählen: externe Habilitationswerberinnen und -werber, Kandidatinnen und Kandidaten für eine Anstellung, Absolventinnen und Absolventen u.a.m.

weniger gravierend von einer derartigen Änderung betroffen sein können. Inwieweit solche Personen ihr Vertrauen auf eine bestimmte Rechtssatzform auch geltend machen könnten, ist allerdings schwer zu beantworten. Im Gesetz lässt sich für diese Gedanken freilich kein ausdrücklicher Anhaltspunkt finden. *De lege ferenda* wäre eine entsprechende Klarstellung durch den Gesetzgeber wünschenswert.

5. Säumnis und Rechtsaufsicht

5.1. Säumnisregelungen

§ 47 UG regelt die Vorgangsweise bei Säumnis von Universitätsorganen. Tatbestandsvoraussetzung für den Übergang der Zuständigkeit auf ein anderes Organ ist, dass das säumige Organ "einer ihm nach diesem Bundesgesetz obliegenden Aufgaben nicht innerhalb angemessener Zeit [nachgekommen ist]".⁴⁸³ Wieviel Zeit als angemessen gelten kann, soweit dies nicht für eine bestimmte Aufgabe vom Gesetzgeber bereits vorgegeben wurde, ist nach dem jeweiligen Einzelfall zu beurteilen.⁴⁸⁴ Unter "Aufgaben" sind alle Akte von Universitätsorganen zu verstehen, welche nicht in einen Bescheid münden. Dies ergibt sich aus dem Ausschluss der Anwendbarkeit von § 47 UG auf "den Anwendungsbereich des § 73 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991".⁴⁸⁵ Die Erlassung von generellen Rechtsnormen wird daher von der Säumnisregelung erfasst. Säumig werden kann somit jedes Universitätsorgan, dessen Mitwirkung am Normerzeugungsverfahren einer generellen Norm zwingend beteiligt ist. Im einstufigen Normerzeugungsverfahren⁴⁸⁶ ist nur ein Organ betroffen, in einem mehrstufigen Verfahren⁴⁸⁷ kann jedes der beteiligten Organe betroffen sein, sofern es sich nicht um das Recht zur Stellungnahme handelt.⁴⁸⁸

Für die Satzung ergibt sich aus § 121 Abs 13 UG, dass bereits zum 1.1.2004 mit der vollen Wirksamkeit des UG⁴⁸⁹ ein Vorschlag des Rektorats für eine vollständige Satzung, welche alle obligatorischen Teile umfasst,⁴⁹⁰ hätte vorliegen müssen. Die Frage nach der angemessenen Zeit für die Vorlage eines Satzungsteils an den Senat stellt sich daher nach diesem Zeitpunkt nur dann, wenn etwa durch eine Gesetzesänderung eine Satzungsänderung notwendig wird,⁴⁹¹ nicht aber für jene Angelegenheiten, die unverändert bereits in der Stammfassung des UG der Satzung zur Regelung zugewiesen waren. Möglich erscheint aber auch, dass Mängel eines bestehenden Satzungsteils zutage treten, etwa unvollständige, unklare oder widersprüchliche Regelungen, die eine Novellierung nötig machen und damit die Handlungspflicht des Rektorats zur Vorlage einer entsprechenden Satzungsänderung auslösen. Die dafür angemessene Zeit lässt sich mittels Rückgriff auf §§ 121 Abs 8 iVm 121 Abs 13 UG in etwa erschließen und dürfte im Höchstausmaß nicht mehr als vier Monate umfassen.⁴⁹² Abhängig vom Umfang und der Komplexität der notwendigen Satzungsänderung oder –ergänzung könnte aber auch eine kürzere Frist für

⁴⁸³ § 47 Abs 1 UG.

⁴⁸⁴ *Sebök*, Universitätsgesetz 157; *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 47 Anm 2; *Muzak*, § 47, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) II.2.

⁴⁸⁵ § 47 Abs 1 UG; *Muzak* § 47 I.1.

⁴⁸⁶ Vgl 3.3.1.

⁴⁸⁷ Vgl 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4 u. 3.3.5.

⁴⁸⁸ Vgl 3.2.2.

⁴⁸⁹ § 121 Abs 25 UG.

⁴⁹⁰ Vgl 2.2.3.

⁴⁹¹ In § 19 Abs 2 UG wurde im Vergleich zur Stammfassung lediglich Z 1 "Wahlordnungen" substantiell abgeändert; vgl 2.2.3.1.

⁴⁹² Vgl dazu die Datumsangabe in RV 1134 BlgNR, XXI. GP 105 für den spätestens Zeitpunkt der Wahl der Vizerektorinnen und Vizerektoren, nach dem das Rektorat vollständig zusammengesetzt hätte sein müssen.

angemessen erachtet werden. Für die Beschlussfassung durch den Senat lässt sich aus dem Gesetz nur mittelbar ein Anhaltspunkt dafür ableiten, wie lange die angemessene Zeit bemessen werden könnte, und zwar hilfsweise aus den Fristen für die Stellungnahmen zu Organisationsplan und Entwicklungsplan,⁴⁹³ also wohl ungefähr zwei Monate.⁴⁹⁴ Aus der Abwesenheit einer generellen Regelung, aus der hervorgeht, wann ein Universitätsorgan zweifelsfrei säumig geworden ist, können sich in der Praxis jedoch beträchtliche Schwierigkeiten ergeben. Die Feststellung der Säumigkeit fällt in die Zuständigkeit des zur Ersatzvornahme berufenen Organs,⁴⁹⁵ zumal dieses ja auch die Setzung der Nachfrist vorzunehmen hat.⁴⁹⁶ Gegen diese Feststellung der Säumigkeit gibt es offenkundig keinen Rechtsschutz, so dass das Organ, welchem die Säumigkeit vorgeworfen wird, dagegen nur die Rechtsaufsicht der Bundesministerin oder des Bundesministers⁴⁹⁷ bemühen kann.

Sowohl das Rektorat, indem es keinen Vorschlag für die Satzung oder einen Satzungsteil erstellt, als auch der Senat, indem er die Beschlussfassung unterlässt, können hinsichtlich der Erzeugung der Satzung säumig werden. Wenn jedoch der Senat einen Satzungsvorschlag ablehnt, geht damit die Verpflichtung, einen neuerlichen Vorschlag auszuarbeiten und vorzulegen, wiederum an das Rektorat über. Säumnis liegt in diesem Fall keine vor.

§ 47 Abs 2 UG legt fest, dass bei Säumnis des Senats, des Rektorats oder der Rektorin oder des Rektors die Zuständigkeit zur Ersatzvornahme auf den Universitätsrat übergeht.⁴⁹⁸ Der Universitätsrat hat hierbei "auf Antrag einer oder eines davon betroffenen Angehörigen der Universität oder von Amts wegen"⁴⁹⁹ vorzugehen. Unter den Angehörigen der Universität sind die Personengruppen in § 94 UG zu verstehen.⁵⁰⁰ Inwiefern ein Mitglied einer dieser Personengruppen – Studierende, Forschungsstipendiatinnen und –stipendiaten, Angehörige des wissenschaftlichen, künstlerischen oder allgemeinen Universitätspersonals, Privatdozentinnen und –dozenten, emeritierte oder im Ruhestand befindliche Universitätsprofessorinnen und –professoren – von der Säumigkeit bei der Erledigung einer Aufgabe betroffen sein muss, ist nicht gänzlich klar. Eine Antragslegitimation von einem subjektiv-öffentlichen Recht⁵⁰¹ oder von einem

⁴⁹³ § 25 Abs 1 Z 2 u. 3 UG.

⁴⁹⁴ Wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass die Senate der Universitäten in der Regel während der vorlesungs- und prüfungsfreien Zeit aus Rücksicht auf die Ferienzeit der Studierenden keine Sitzungen abhalten. Würde also etwa im Juli eine Satzungsänderung vom Rektorat an den Senat übermittelt, so ist nicht zu erwarten, dass dieser vor Oktober darüber entscheidet.

⁴⁹⁵ Im Fall der Satzung ist dies der Universitätsrat.

⁴⁹⁶ Vgl unten.

⁴⁹⁷ § 45 UG.

⁴⁹⁸ *Muzak* § 47 I.2.

⁴⁹⁹ § 47 Abs 2 UG. Die Formulierung "auf Antrag einer oder eines davon betroffenen Angehörigen der Universität" findet sich wortgleich in § 47 Abs 1 u. 2 UG, so dass die folgenden Ausführungen auch auf Fälle der Säumnis gem § 47 Abs 1 UG sinngemäß zutreffen.

⁵⁰⁰ *Muzak* § 47 II.1.

⁵⁰¹ *Kahl/Weber, Allgemeines Verwaltungsrecht*⁴ (2013) Rz 473ff. Zu beachten ist auch, dass § 47 UG gerade nicht auf Angelegenheiten anwendbar ist, welche bescheidmäßig zu erledigen sind (*Muzak* § 47 I.1).

privatrechtlichen Anspruch⁵⁰² abhängig zu machen, erscheint jedoch überzogen, zumal bei Vorliegen derartiger Voraussetzungen andere Rechtsbehelfe verfügbar wären und das Vorliegen solcher Voraussetzungen an sich hinsichtlich der Erlassung genereller Rechtsnormen wohl kaum vorstellbar ist. Stellt man dagegen auf ein allgemeines Interesse der Universitätsangehörigen ab, welches von der Säumnis berührt wird, so ergeben sich etwa hinsichtlich der obligatorischen Satzungsteile⁵⁰³ etliche Konstellationen, von denen die Angehörigen der Universität betroffen sein können: die Angehörigen des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals von Regelungen, welche die Evaluierung⁵⁰⁴ oder die Zielvereinbarungen⁵⁰⁵ betreffen, die Studierenden von den studienrechtlichen Bestimmungen,⁵⁰⁶ die Frauen vom Frauenförderungsplan⁵⁰⁷ usw. Aber auch andere generelle Rechtsnormen, welche der Gesetzgeber vorsieht, sind durchaus geeignet, die Interessen von Universitätsangehörigen zu berühren, wenn die zuständigen Organe bei ihrer Erlassung säumig werden oder mangelhafte Regelungen treffen.⁵⁰⁸ Universitäre Organe sind nach dem Wortlaut von § 47 Abs 2 UG nicht berechtigt, die Säumigkeit im Wege eines Antrags beim Universitätsrat geltend zu machen, jedoch leitet *Muzak* aus der "imperativen Formulierung 'hat ... zu setzen'" zutreffenderweise ab, dass das zur Ersatzvornahme berufene Organ von Amts wegen tätig zu werden hat, sobald ihm der Säumnisfall bekannt wird.⁵⁰⁹ Insofern reicht bereits die Anzeige der Säumnis durch ein Organ oder durch eine Universitätsangehörige oder einen Universitätsangehörigen, die oder der nicht selbst betroffen ist, oder von dritter Seite aus, um eine Handlungspflicht auszulösen. "Von Amts wegen"⁵¹⁰ ist dann wohl so zu deuten, dass es letztlich keine Rolle spielt, wie der Universitätsrat im Fall von § 47 Abs 2 UG⁵¹¹ Kenntnis von der Säumnis erlangt. Andererseits kann aus der "taxativen"⁵¹² Auflistung der Aufgaben des Universitätsrats in § 21 Abs 1 u. 2 UG nicht unmittelbar abgeleitet werden, dass er von sich aus beispielsweise die Vollständigkeit der Satzung zu überprüfen hätte. Begründbar wäre jedoch mE eine Verpflichtung des Universitätsrats, eine unvollständige Satzung auch ohne Mitteilung von dritter Seite amtswegig aufzugreifen, in dem erhöhten Sorgfaltsmaßstab, den die Mitglieder des Universitätsrats zu erfüllen haben.⁵¹³ Zudem sind dem Universitätsrat dank der Regelung in § 21

⁵⁰² Vgl. *Muzak* § 47 III.3. Die interessanten, aber etliche Fragen aufwerfenden Ausführungen von *Muzak* zum Übergang der Zuständigkeit von "privatrechtlich zu deutenden Akten" auf die Bundesministerin oder den Bundesminister werden hier nicht weiter beleuchtet, da sie außerhalb der Thematik dieser Arbeit liegen.

⁵⁰³ Vgl. 2.2.3.

⁵⁰⁴ § 14 Abs 7 UG.

⁵⁰⁵ § 20 Abs 5 UG.

⁵⁰⁶ § 19 Abs 2 Z 4 UG.

⁵⁰⁷ § 19 Abs 2 Z 6 UG.

⁵⁰⁸ Beispielsweise berühren Bevollmächtigungsrichtlinien gem §§ 22 Abs 1 Z 16 UG IVm 28 UG die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Universität, weil etwa beim Fehlen oder bei Mängeln dieser Richtlinie die Entstehung von Duldungs- und Anscheinvollmachten wahrscheinlich wird (*Nowotny*, § 28 I.1), was regelmäßig mit einer erhöhten Rechtsunsicherheit verbunden sein dürfte. Auch Organisations- und Entwicklungsplan berühren fraglos in weitreichender Hinsicht die Interessen der Universitätsangehörigen.

⁵⁰⁹ *Muzak* § 47 II.1.

⁵¹⁰ § 47 Abs 1 u. 2 UG.

⁵¹¹ Oder das Rektorat im Fall von § 47 Abs 1 UG.

⁵¹² *Mayer* § 21 I.

⁵¹³ § 21 Abs 10 UG.

Abs 2 UG die Mittel an die Hand gegeben, sich über diese Frage ohne beachtenswerte Schwierigkeiten zu informieren. Sollte der Universitätsrat es unterlassen, in angemessener Zeit⁵¹⁴ auf eine ihm bekannt gewordene Säumnis die gesetzlich vorgesehenen Handlungen zu setzen, so kommt er dieser ihm obliegenden Aufgabe nicht nach und wird demnach selbst säumig, so dass § 47 Abs 3 UG zur Anwendung kommt.⁵¹⁵

Der Universitätsrat hat gem §§ 47 Abs 2 iVm 47 Abs1 UG dem säumigen Organ eine vierwöchige Frist zur Erledigung der Aufgabe zu setzen.⁵¹⁶ Nach fruchtlosem Verstreichen dieser vierwöchigen Nachfrist geht die Zuständigkeit endgültig auf den Universitätsrat über. Zur Erledigung der Aufgabe steht dem Universitätsrat nun wiederum jene angemessene Zeit zur Verfügung, die vormals dem säumigen Organ zugekommen ist. Für einen fehlenden oder mangelhaften obligatorischen Satzungsteil sind dies – wie oben ausgeführt – in etwa vier Monaten, innerhalb derer der Universitätsrat dem Senat einen Vorschlag zur Beschlussfassung vorzulegen hat. Mit dem endgültigen Übergang der Zuständigkeit auf den Universitätsrat ist es dem Rektorat verwehrt sein, seinerseits einen entsprechenden Satzungsvorschlag beim Senat einzubringen.⁵¹⁷ Sollte der Senat den Vorschlag des Universitätsrates ablehnen, so stellt sich die Frage, ob nun wiederum das Rektorat am Zuge ist oder die Zuständigkeit beim Universitätsrat verbleibt. Eher dürfte ersteres der Fall sein, zumal die Säumnis ja darin liegt, dass das Rektorat es unterlassen hat, einen Vorschlag zur Beschlussfassung beim Senat einzubringen, und die Ersatzvornahme durch den Universitätsrat sich auf jene Aufgabe zu beschränken hat, in welcher das Rektorat säumig geworden ist. Dies ist eben nur der erste Teil des zweistufigen Normerzeugungsverfahrens der Satzung gem § 19 Abs 1 UG.

§ 47 Abs 3 UG sieht schließlich vor, dass die Zuständigkeit zur Ersatzvornahme auf die Bundesministerin oder den Bundesminister übergeht, wenn der Universitätsrat seinerseits säumig geworden ist.⁵¹⁸ Hierzu bedarf es nach dem Gesetzeswortlaut keines Antrags einer oder eines Betroffenen. Ein Tätigwerden der Bundesministerin oder des Bundesministers setzt allerdings die Kenntnisnahme der Säumnis voraus.⁵¹⁹ So wird man jede Form der Mitteilung oder Wahrnehmung genügen lassen, um eine entsprechende Handlungspflicht der Bundesministerin oder des Bundesministers auszulösen.⁵²⁰ Ob auch in diesem

⁵¹⁴ Wiederum stellt sich die Frage, wie diese Zeit zu bemessen ist.

⁵¹⁵ Es ist mE davon auszugehen, dass § 47 UG die Säumnis, welche ja immer auch eine Pflichtverletzung durch das säumige Organ darstellt, und deren Folgen abschließend regelt, so dass die Bestimmungen der §§ 21 Abs 14, 23 Abs 5 u. 24 Abs 4 UG keine Anwendung finden können.

⁵¹⁶ Kritisch zu dieser starren Frist *Muzak* § 47 II.3.

⁵¹⁷ Der Senat hätte einen solchen Vorschlag des Rektorats wohl als von einem unzuständigen Organ stammend zurückzuweisen.

⁵¹⁸ RV 1134 BlgNR, XXI. GP 89 nennt dies die "Wahrung der staatlichen Verantwortung" "im Fall des Versagens der Autonomie".

⁵¹⁹ Unwahrscheinlich dürfte sein, dass es sich bei einer Säumnis, welche vom Universitätsrat aufgegriffen wird, um einen "schwerwiegenden Rechtsverstoß" iSv § 21 Abs 1 Z 13 UG handelt, welcher eine unverzügliche Berichtspflicht an die Bundesministerin oder den Bundesminister zur Folge hat.

⁵²⁰ Ausführlich zur Pflicht zur Ersatzvornahme durch die Ministerin oder den Minister im Falle der Säumigkeit des Universitätsrates: *Novak*, Ministerielle Aufsichtskompetenz und Ersatzvornahme, zfhr 10 (2011), 231 (235).

Fall die Satzung einer vierwöchigen Nachfrist vorgesehen ist, ist dem Gesetzeswortlaut nicht zu entnehmen und wird damit wohl zu verneinen sein. Die endgültige Zuständigkeit für die Erledigung der Aufgabe geht damit zugleich mit der Kenntnisnahme⁵²¹ auf die Bundesministerin oder den Bundesminister über.⁵²² Für die Satzung bedeutet dies, dass nunmehr die Bundesministerin oder den Bundesminister dem Senat einen Normtext vorzuschlagen hat. Wiewohl auch hierfür grundsätzlich eine angemessene Zeit vorzusehen ist, bliebe eine faktische Säumigkeit der Bundesministerin oder des Bundesministers hinsichtlich der Erledigung der Ersatzvornahme rechtlich folgenlos.⁵²³

5.2 Rechtsaufsicht des Bundes

Die Rechtsaufsicht des Bundes über die Universitäten durch die Bundesministerin oder den Bundesminister ist in §§ 9 und 45 UG geregelt, wobei § 9 UG allerdings textident mit § 45 Abs 1 UG ist. Diese Aufsicht umfasst "die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen einschließlich der Satzung".⁵²⁴ Stöger ist beizupflichten, dass hier ein weites Verständnis des Umfangs der Rechtsaufsicht normiert wird, welche auch Verordnungen der Universitäten als Maßstab der Aufsicht beinhaltet.⁵²⁵ Jedoch fällt "die Überprüfung der Einhaltung von Bescheiden und Urteilen" nicht unter die ministerielle Rechtsaufsicht, sondern liegt bei den zuständigen Verwaltungsbehörden und Gerichten.⁵²⁶ Im Verhältnis zu der bereits erörterten Säumnisregelung⁵²⁷ stellt die ministerielle Rechtsaufsicht eine *lex generalis* dar.⁵²⁸

Im Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 wurde als Reaktion auf ein Erkenntnis des VfGH⁵²⁹ § 45 Abs 3 UG neu gefasst: Gegenstand des Verfahrens vor dem VfGH war ein Bescheid der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur, mit dem diese einen Satz in den studienrechtlichen Satzungsbestimmungen der Wirtschaftsuniversität Wien gestützt auf § 45 Abs 3 UG (Stammfassung) aufgehoben hatte. Der VfGH hielt fest, dass "eine Kompetenz zur 'Aufhebung' von Verordnung mittels Bescheides [...] schon aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig" ist, da dies dem Prüfungsmonopol des VfGH hinsichtlich der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung⁵³⁰ widerspreche, und daher insbesondere aus § 45 UG (Stammfassung) nicht ableitbar ist. In einem *obiter dictum*⁵³¹ deutet der VfGH an, dass eine Rechtsaufsicht des Bundes, die sich nicht

⁵²¹ Novak spricht hier von "Säumnisbeschwerde" (Novak, zfhr 10 (2011), 235).

⁵²² Vgl dazu die Regelung in § 87 Abs 6 UOG 1993, welche ausdrücklich den Übergang der Zuständigkeit vom Senat auf den Bundesminister im Fall der Säumnis bei Erlassung der Satzung vorsah.

⁵²³ Vgl Muzak § 47 III.3.

⁵²⁴ § 45 Abs 1 UG.

⁵²⁵ Stöger, § 45 I.1.

⁵²⁶ Stöger, § 45 I.1.

⁵²⁷ § 47 Abs 3 UG.

⁵²⁸ Novak, zfhr 10 (2011), 235f.

⁵²⁹ VfSlg 18.221/2007.

⁵³⁰ Art 139 B-VG.

⁵³¹ "Bei diesem Ergebnis war aus Anlass des Beschwerdefalles nicht zu untersuchen, ob das UG 2002 (über die hier präjudizielle Bestimmung des §45 leg.cit. hinaus) Vorschriften enthält, die auch für Verordnungen der Universitäten eine Form der Rechtsaufsicht einräumen. Mangels Präjudizialität war es dem Gerichtshof auch verwehrt zu überprüfen, inwiefern eine Rechtsaufsicht – etwa in Form eines Genehmigungsvorbehalts – in diesem Bereich verfassungsrechtlich geboten

auch auf die Verordnungen der Universitäten erstreckt, möglicherweise mit Verfassungswidrigkeit belastet sein könnte, was er aus Anlass des Beschwerdefalls aber nicht zu prüfen hatte.⁵³²

Der novellierte § 45 Abs 3 UG sieht nunmehr ausdrücklich die Möglichkeit vor, eine Verordnung einer Universität im Wege der Rechtsaufsicht durch eine Verordnung der Bundesministerin oder des Bundesministers aufzuheben.⁵³³ Die Bundesministerin oder der Bundesminister wird hierbei von Amts wegen oder anlässlich einer Mitteilung tätig.⁵³⁴ Auf Erledigung einer derartigen Mitteilung, einer sogenannten "Aufsichtsbeschwerde", besteht jedoch kein subjektives Recht und somit auch keine Parteienstellung.⁵³⁵ Dessen ungeachtet wird man angesichts des klaren Gesetzeswortlauts (*arg* "hat ... aufzuheben") von einer Verpflichtung der Bundesministerin oder des Bundesministers ausgehen können, die Rechtsaufsicht in geeigneter Form wahrzunehmen, also nicht einfach untätig zu bleiben.⁵³⁶ Insofern eine Rechtswidrigkeit der fraglichen Verordnung im aufsichtsbehördlichen Verfahren⁵³⁷ festgestellt wird, kommt nur die Aufhebung in Betracht, zu einer Änderung der Rechtsnorm ist die Bundesministerin oder der Bundesministers nicht befugt.⁵³⁸ Aus dem Wortlaut von § 45 Abs 3 UG könnte gefolgert werden, dass die mit Rechtswidrigkeit belastete Verordnung zur Gänze aufzuheben wäre. Dies würde allerdings zu einem überschießenden Ergebnis führen, wenn nur Teile der Verordnung rechtswidrig wären. Insofern kämen die gesamte Verordnung, Einzelbestimmungen oder auch nur einzelne Wörter oder Wortfolgen für eine Aufhebung in Frage.⁵³⁹ Unzulässig ist jedoch eine Aufhebung dann, wenn der verbleibende Teil dadurch eine Bedeutungsänderung erfährt, die über die für rechtswidrig erachtete Bestimmung hinausgeht, oder dieser Teil einen unverständlichen sprachlichen Torso darstellt. Die vom VfGH entwickelten Kriterien für die Abgrenzung des Aufhebungsgegenstands können hierzu sinngemäß angewandt werden.⁵⁴⁰ Eine aufhebende Verordnung der Bundesministerin oder des Bundesministers ist durch die Universität im Mitteilungsblatt kundzumachen.⁵⁴¹ Mit *Stöger* ist davon auszugehen, dass gegen eine solche Aufhebungsverordnung der Bundesministerin oder des Bundesministers ein Individualantrag an den VfGH

ist (vgl VfSlg 8.215/1977) und ob die die (autonome) Aufgabenbesorgung im Verordnungsweg normierenden Vorschriften des UG 2002 (sollte die – gegebenenfalls – gebotene Rechtsaufsicht hierfür nicht oder nicht ausreichend geregelt sein) mit Verfassungswidrigkeit belastet wären." VfSlg 18.221/2007.

⁵³² Vgl auch *Stöger* § 45 IV.1.

⁵³³ In der Stamfassung des UG war nur von "Entscheidung von Universitätsorganen" die Rede, welche mit Bescheid der Ministerin bzw des Ministers aufgehoben werden konnten. Vgl RV 225 BlgNR, XXIV. GP 20; ausführlich *Stöger*, § 45 IV.1.

⁵³⁴ *Stöger* § 45 IV.1.

⁵³⁵ *Stöger* § 45 IV.1; *Novak*, zfhr 10 (2011), 235.

⁵³⁶ Vgl *Stöger* § 45 IV.1; nicht eindeutig *Novak*, zfhr 10 (2011), 235; *Hauser*, Marginalien zur RektorInnen-Wahl, campus 6 (2007), 9 (11f.).

⁵³⁷ § 45 Abs 5 UG; vgl *Stöger* § 45 VI.1.

⁵³⁸ *Stöger* § 45 IV.1.

⁵³⁹ Vgl VfSlg 18.221/2007 zur (wenngleich bescheidmäßigen und daher verfassungswidrigen) Aufhebung eines einzelnen Absatzes der Satzung der Wirtschaftsuniversität Wien, welcher Teil der studienrechtlichen Bestimmungen war.

⁵⁴⁰ Vgl *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 1017.

⁵⁴¹ Obgleich eine entsprechende ausdrücklich Anordnung fehlt, erschließt sich dies aus § 20 Abs 6 UG in Verbindung mit der Rechtsnatur der Aufhebung als Verordnung. Der Aufhebungsbescheid im Anlassfall zu VfSlg 18.221/2007 enthielt die Anweisung zur Veröffentlichung im Mitteilungsblatt.

gem Art 139 Abs 1 B-VG durch die Universität zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit möglich sein muss.⁵⁴²

Durch die Neuregelung der Rechtsaufsicht im Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 wurde zwar klargestellt, dass Verordnungen durch Verordnung und eine "Entscheidung" durch Bescheid aufzuheben sind, dies kann jedoch hinsichtlich mancher genereller Rechtsnormen⁵⁴³ zu Abgrenzungsfragen führen, die im Einzelfall vielleicht nicht einfach zu beantworten sein werden.

Hierzu abschließend zwei Beispiele, welche beide Geschäftsordnungen⁵⁴⁴ von leitenden Organen betreffen:

In § 12 Abs 3 der Geschäftsordnung des Senats der Universität Innsbruck⁵⁴⁵ ist für die Beschlussfassung eine Zweidrittmehrheit in zwei Fällen vorgesehen. Einmal ist es die Beauftragung einzelner Mitglieder des betreffenden Kollegialorgans mit der sachlichen und fachlichen Vorbereitung von Beratungsgegenständen, einmal ist es die Aufnahme von dringlichen Tagesordnungspunkten. Dieser Regelung steht die Bestimmung von § 25 Abs 6 UG entgegen, wonach der Senat mit Stimmenmehrheit entscheidet, sofern "in diesem Bundesgesetz" nicht anderes angeordnet wird.⁵⁴⁶

§ 12 der Geschäftsordnung des Universitätsrats der Medizinischen Universität Innsbruck⁵⁴⁷ sieht eine Abstimmung im Umlaufweg vor. Da aber § 21 Abs 12 UG anordnet, dass der Universitätsrat dann beschlussfähig ist, "wenn wenigstens die Hälfte der [...] Mitglieder persönlich anwesend sind", kommt eine Beschlussfassung im Umlaufweg, die ja gerade keine persönliche Anwesenheit zur Voraussetzung hat, nicht in Betracht.

In beiden Fällen hätte die Bundesministerin oder der Bundesminister, so sie oder er die angeführten Bestimmungen im Rahmen der Rechtsaufsicht aufzuheben gedenkt, vorerst zu klären, ob die Geschäftsordnungen als "Entscheidungen" oder als Verordnungen zu betrachten sind.

⁵⁴² Stöger § 45 VIII.4.

⁵⁴³ Vgl 2.3.

⁵⁴⁴ Vgl 2.3.5.

⁵⁴⁵ Geschäftsordnung des Senats und der von ihm gemäß § 25 Abs 7 und 8 Universitätsgesetz 2002 eingesetzten Kollegialorgane an der Universität Innsbruck (Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck, SJ 2009/2010, 6. Stück, Nr. 88).

⁵⁴⁶ Angeordnet wird eine Zweidrittelmehrheit für den Senat in § 21 Abs 3 UG (Änderung der Größe des Universitätsrats), § 21 Abs 14 UG (Abberufung eines Mitglieds des Universitätsrats), § 23b Abs 1 UG (Wiederwahl der amtierenden Rektorin bzw des amtierenden Rektors) und § 25 Abs 2 UG (Änderung der Größe des Senats).

⁵⁴⁷ Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck, SJ 2012/2013, 6. St., Nr. 21.

6. Die Satzungen der Universitäten

6.1. Obligatorische Satzungsteile

Wie bereits gezeigt wurde,⁵⁴⁸ hätte an allen staatlichen Universitäten Österreichs⁵⁴⁹ bereits zum 31.12.2003 der Vorschlag einer vollständigen, also einer alle obligatorischen Teile⁵⁵⁰ umfassenden Satzung vom Rektorat erstellt und dem Senat zur Beschlussfassung vorgelegt worden sein sollen.⁵⁵¹ Dass die Satzungen der Universitäten damit im Laufe des Jahres 2004 weitgehend vollständig hätten in Kraft getreten sein sollen, war offensichtlich der Wille und der Plan des Gesetzgebers. Einige der obligatorischen Teile der Satzung, wie beispielsweise die Einrichtung eines für die Vollziehung der studienrechtlichen Bestimmungen in erster Instanz zuständigen monokratischen Organs⁵⁵² oder die studienrechtliche Bestimmungen,⁵⁵³ sind zweifelsohne grundlegend für den Betrieb und das Funktionieren der Universität.⁵⁵⁴ Andere dagegen, wie den Richtlinien für akademische Ehrungen⁵⁵⁵ oder die Einbindung der Absolventinnen und Absolventen,⁵⁵⁶ sind deutlich weniger bedeutend⁵⁵⁷ und es nimmt aus diesem Grund nicht Wunder, dass an den Universitäten einige der zwingenden Teile der Satzung erst in den Folgejahren erstellt und erlassen wurden.⁵⁵⁸ Eine Untersuchung der Internetauftritte⁵⁵⁹ von 15 Universitäten⁵⁶⁰ im November 2014 zeigte,⁵⁶¹ dass lediglich die Satzung der Universität für Bodenkultur Wien alle

⁵⁴⁸ Vgl 2.2.2.

⁵⁴⁹ § 6 Z 1 bis 21 UG.

⁵⁵⁰ Vgl 2.2.3.

⁵⁵¹ § 121 Abs 13 UG.

⁵⁵² § 19 Abs 2 Z 2 UG.

⁵⁵³ § 19 Abs 2 Z 4 UG.

⁵⁵⁴ So findet sich etwa die Stammfassung des Satzungsteils über die studienrechtlichen Bestimmungen der Universität Innsbruck, der auch die Einrichtung eines für die Vollziehung der studienrechtlichen Bestimmungen in erster Instanz zuständigen monokratischen Organs umfasst, im Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck, SJ 2003/2004, 14. St., Nr. 97, das am 22.12.2003 publiziert wurde. Die Stammfassung der studienrechtlichen Bestimmungen der Medizinischen Universität Innsbruck wurde am 8.3.2004 im Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck, SJ 2003/2004, 18. St., Nr. 97, veröffentlicht, die Einrichtung eines für die Vollziehung der studienrechtlichen Bestimmungen in erster Instanz zuständigen monokratischen Organs bereits am 17.12.2003 im Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck, SJ 2003/2004, 9. St., Nr. 57.

⁵⁵⁵ § 19 Abs 2 Z 8 UG; vgl 2.2.3.8.

⁵⁵⁶ § 19 Abs 2 Z 9 UG; vgl 2.2.3.9.

⁵⁵⁷ Vgl *Gamper*, zfhr 11 (2012), 108.

⁵⁵⁸ Vgl beispielsweise die Satzung der Medizinischen Universität Wien, welche als Gesamtdokument mit den Abschnitten I. bis XIII. gestaltet ist, und deren XIII. Abschnitt "Alumni" erst im Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Wien, SJ 2006/2007, 37. St., Nr. 50 publiziert wurde. Anzumerken ist auch, dass nach Kenntnis des Verfassers die Rechtsaufsicht des Bundes hinsichtlich der Vollständigkeit bzw Vervollständigung der Satzungen der Universitäten untätig geblieben ist.

⁵⁵⁹ § 20 Abs 6 UG sieht vor, dass das Mitteilungsblatt "auf der Homepage der Universität" zu veröffentlichen ist. Die meisten Universitäten stellen aber darüber hinaus eine konsolidierte Fassung der Satzung bereits, was sich angesichts ihrer Bedeutung augenscheinlich empfiehlt.

⁵⁶⁰ Die Universitäten gem § 6 Z 1 bis 15 UG also ohne die Kunstuniversitäten.

oben angeführten⁵⁶² obligatorischen Teile enthielt. Diese Universität ist die einzige, welche die Bestellung von Leiterinnen und Leitern von Organisationseinheiten gem § 20 Abs 5 UG in der Satzung regelt. *Stöger* spricht in diesem Zusammenhang von "einer offenbar einhelligen universitären Praxis der Rektorate und Senate, die ergänzenden Regelungen hinsichtlich der Ernennung der Leiterinnen und Leiter von Organisationseinheiten im Organisationsplan und nicht in der Satzung [vorzunehmen]".⁵⁶³ Insofern sind tatsächlich einschlägige Regelungen dieser Angelegenheiten an den Universitäten vorhanden, alleine ihre Rechtsatzform⁵⁶⁴ ist die falsche: statt in der Satzung sind sie im Organisationsplan normiert.⁵⁶⁵ Der ebenfalls in § 20 Abs 5 UG vorgesehene Satzungsteil zu den Zielvereinbarungen mit den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern⁵⁶⁶ ist nur an drei Universitäten⁵⁶⁷ auffindbar. An allen anderen Universitäten sucht man einen entsprechenden Satzungsteil vergebens. Vielleicht wurden und werden die Vorgaben des § 20 Abs 5 UG neben der Auflistung in § 19 Abs 2 UG von den Universitäten einfach übersehen.⁵⁶⁸

Hinsichtlich dieser Auflistung erweisen sich die Satzungen der untersuchten Universitäten als weitgehend vollständig. Am häufigsten⁵⁶⁹ fehlt ein Satzungsteil zu Art und Ausmaß der Einbindung der Absolventinnen und Absolventen.⁵⁷⁰ In der Satzung der Universität Linz vermisst man als einziger Universität eine Regelung zu Evaluierungen,⁵⁷¹ was angesichts der programmatischen Formulierung in § 14 Abs 8 UG – "die Ergebnisse aller Evaluierungen sind den Entscheidungen der Universitätsorgane zugrunde zu legen" – doch etwas überrascht. Überraschend ist aber auch, dass an den beiden Innsbrucker Universitäten nach wie vor die Frauenförderungspläne als Teile der provisorischen Satzung⁵⁷² in Kraft sind.⁵⁷³

⁵⁶¹ Die vorgefundenen Satzungen wurden allerdings nicht im Detail analysiert, sondern Titel, Überschriften bzw Zwischenüberschriften der Satzungen und der Satzungsteile als Nachweis entsprechender Regelungen verstanden.

⁵⁶² Vgl 2.2.3.

⁵⁶³ *Stöger*, zfhr 12 (2013), 96.

⁵⁶⁴ "Da für Satzung [...] und Organisationsplan [...] verschiedene Erzeugungsregeln bestehen, handelt es sich um Verordnungen verschiedener Rechtsform. Dies erfordert eine genaue Abgrenzung der jeweils zulässigen Inhalte." (*Mayer*, § 20 III.1).

⁵⁶⁵ Vgl ausführlich 2.2.3.10.

⁵⁶⁶ Vgl 2.2.3.11.

⁵⁶⁷ Universität für Bodenkultur Wien, Universität Wien und der Veterinärmedizinische Universität Wien.

⁵⁶⁸ Auf die übrigen im UG verstreuten Vorgaben für die Satzung (zur Evaluierung, dem Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen und den studienrechtlichen Bestimmungen) finden sich dagegen Hinweise in § 19 Abs 2 UG.

⁵⁶⁹ Und zwar an vier Universitäten: den beiden Innsbrucker Universitäten sowie der Universität Graz und der Montanuniversität Leoben.

⁵⁷⁰ § 19 Abs 2 Z 9 UG.

⁵⁷¹ §§ 14 Abs 7 u.19 Abs 2 Z 3 UG. Eine Suche nach Regelungen zur Evaluation an der Universität Linz, etwa in Form einer Richtlinie des Rektorats, blieb ergebnislos.

⁵⁷² Vgl 2.2.2.

⁵⁷³ Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck, SJ 2003/2004, 8. St., Nr. 46 bzw Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck, SJ 2003/2004, 21. St., Nr. 114. Aus § 57 des Frauenförderungsplans der Medizinischen Universität Innsbruck geht hervor, dass dieser vom Gründungskonvent am 20.11.2003 als Teil der provisorischen Satzung beschlossen wurde und der Senat am 3.12.2003 diesen Beschluss "bestätigt" hat. Der provisorische Satzungsteil wurde allerdings erst nach dieser "Bestätigung" im Mitteilungsblatt veröffentlicht. Bei der "Bestätigung"

6.2 Fakultative Satzungsteile

Im Folgenden sollen nur einige ausgesuchte Beispiele von fakultativen Satzungsteilen, welche von den Universitäten beschlossen wurden, angeführt und diskutiert werden. Bei der Auswahl wurden solche Satzungsteile herangezogen, welche an mehreren Universitäten anzutreffen sind oder – hinsichtlich der autonomen Einhebung von Studienbeiträgen – waren. Auf weitere einzugehen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

6.2.1 Satzungsteile zu Berufungs- und Habilitationsverfahren

Am häufigsten finden sich an den 15 untersuchten Universitäten⁵⁷⁴ Satzungsteile zu Berufungs-⁵⁷⁵ und Habilitationsverfahren.⁵⁷⁶ Diese ergänzen und präzisieren in

dürfte es sich um einen absolut nichtigen Rechtsakt handeln, der klar im Widerspruch zu § 19 Abs 1 UG steht und keinerlei Rechtsfolgen auszulösen vermag. Dass der damit unverändert provisorische Satzungsteil erst am 16.4.2004 gehörige kundgemacht wurde, ändert an seiner Rechtswirkung allerdings nichts.

⁵⁷⁴ Vgl 6.1.

⁵⁷⁵ Universität Graz: Durchführung von Berufungsverfahren (Mitteilungsblatt der Universität Graz SJ 2005/2006, 18.a St., Sondernr. 28 idF Mitteilungsblatt der Universität Graz SJ 2013/2014, 18.g St., Sondernr. 22);

Medizinische Universität Graz: Einsetzung, Zusammensetzung und Verfahrensablauf für Berufungsverfahren (Mitteilungsblatt der Medizinische Universität Graz SJ 2003/2004, 17. St., Nr. 38 idF Mitteilungsblatt der Medizinische Universität Graz SJ 2013/2014, 21.a St., Nr. 103);

Medizinischen Universität Innsbruck: Berufungsverfahren an der Medizinischen Universität Innsbruck (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck SJ 2007/2008, 33. St., Nr. 161 idF Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck SJ 2011/2012, 27. St., Nr. 107);

Technische Universität Wien: Berufungsverfahren (ursprünglich "Richtlinien für Berufungsverfahren") (Mitteilungsblatt der Technische Universität Wien 2004, 22. St., Nr. 185 idF Mitteilungsblatt der Technische Universität Wien 2011, 5. St., Nr. 40);

Montanuniversität Leoben: Habilitations- und Berufungsverfahren (Mitteilungsblatt der Montanuniversität Leoben SJ 2003/2004, 21. St., Nr. 2 idF Mitteilungsblatt der Montanuniversität Leoben SJ 2010/2011, 7. St.);

Universität Linz: Berufungsverfahren gemäß § 98 UG einschließlich der Sonderbestimmungen für Berufungsverfahren der Medizinischen Fakultät gemäß § 98 UG iVm § 123b UG (Mitteilungsblatt der Universität Linz SJ 2013/2014, 37. St., Nr. 321);

vgl *Schiffer*, Literatur- und Dokumentenanalyse zur Gestaltung von Berufungsverfahren, in AQA – Österreichische Qualitätssicherungsagentur (Hg), Qualitätsentwicklung des Berufsmanagements an österreichischen Universitäten (Wien 2008), 35 (37): "An neun (von 22) Universitäten sind die Regelwerke [für Berufungsverfahren] ein Teil der Satzung, [...]". In der Untersuchung von *Rath-Kathrein* werden neun Regelungen von Berufungsverfahren als Satzungsteile ausgewiesen (*Rath-Kathrein*, Das ordentliche Berufungsverfahren und seine Umsetzung durch Universitäten – ein Anwendungsbeispiel der neuen Universitätsautonomie, in Festschrift Norbert Wimmer (2008), 567 (571)).

⁵⁷⁶ Universität Wien: Habilitation (Mitteilungsblatt der Universität Wien SJ 2013/2014, 21. St. Nr. 111);

Universität Graz: Durchführung von Habilitationsverfahren (Mitteilungsblatt der Universität Graz SJ 2004/2005, 13.I St., Sondernr. 36 idF Mitteilungsblatt der Universität Graz SJ 2012/13, 40.d St., Sondernr. 82);

Medizinische Universität Graz: Einsetzung, Zusammensetzung der Habilitationskommission und Verfahrensablauf für Habilitationsverfahren (Mitteilungsblatt der Medizinische Universität Graz SJ 2003/2004, 17. St., Nr. 38 idF Mitteilungsblatt der Medizinische Universität Graz SJ 2013/2014, 21.a St., Nr. 103);

Medizinischen Universität Innsbruck: Habilitationsordnung der Medizinischen Universität Innsbruck (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck SJ 2006/2007, 20. St., Nr. 133);

vielfältiger Art und Weise die Bestimmungen der §§ 98 und 103 UG,⁵⁷⁷ welche für beide Verfahren⁵⁷⁸ bereits differenzierte Regelungen vorgeben.⁵⁷⁹ Sowohl im Habilitationsverfahren als auch in noch stärkerem Ausmaß im Berufungsverfahren hat der Gesetzgeber ein wechselseitiges und durchaus komplexes⁵⁸⁰ Zusammenspiel zwischen den Organen⁵⁸¹ der Universität, insbesondere zwischen Rektorat und Senat bzw Senatskommissionen, vorgesehen. Da die erwähnten Satzungs-teile notwendigerweise die gesamten Verfahren und deren Einzelschritte abzubilden trachten, berühren und regeln sie konsequenterweise die Tätigkeiten der beteiligten Organe.⁵⁸² Damit verbunden stellt sich die grundsätzliche Frage, ob in einem Satzungsteil über die Rechte und Pflichten eines Organs, welche ausdrücklich im Gesetz festgeschrieben sind, disponiert werden darf. Diese Fragestellung soll anhand eines Beispiels erläutert werden:

Die Einsetzung von Kollegialorganen mit oder ohne Entscheidungsbefugnis gehört zu den Aufgaben des Senats.⁵⁸³ Für Habilitations- bzw Berufungsverfahren sind

Universität Salzburg: Habilitationsverfahren (Mitteilungsblatt der Universität Salzburg SJ 2011/2012, 68. St., Nr. 159);

Technische Universität Wien: Habilitationsverfahren (ursprünglich "Richtlinien für Habilitationsverfahren") (Mitteilungsblatt der Technische Universität Wien 2004, 15. St., Nr. 129 idF Mitteilungsblatt der Technische Universität Wien 2011, 5. St., Nr. 40);

Montanuniversität Leoben: Habilitations- und Berufungsverfahren (Mitteilungsblatt der Montanuniversität Leoben SJ 2003/2004, 21. St., Nr. 2 idF Mitteilungsblatt der Montanuniversität Leoben SJ 2010/2011, 7. St.);

Universität Linz: Habilitationsverfahren (Mitteilungsblatt der Universität Linz SJ 2009/2010, 28. St. Nr. 243);

Universität Klagenfurt: Habilitationsverfahren (Mitteilungsblatt der Universität Klagenfurt SJ 2003/2004, 23. St., Nr. 220 idF Mitteilungsblatt der Universität Klagenfurt SJ 2013/2014, 22. St., Nr. 148.1);

vgl dazu *Lang/Feucht*, Die Regelung der Habilitation durch die Satzung, zfhr 3 (2004), 51.

⁵⁷⁷ Daneben finden sich auch an anderen Stellen des UG Bestimmungen zu Berufungs- und Habilitationsverfahren (zB § 25 Abs 8 u. 9 UG).

⁵⁷⁸ Vgl *Kucsko-Stadlmayer*, § 98 I.5; *Rainer*, § 103 VI ff.

⁵⁷⁹ Vgl ausführlich *Rath-Kathrein*, Berufungsverfahren.

⁵⁸⁰ Vgl den Versuch einer graphischen Darstellung des Berufungsverfahrens gem § 98 UG als Ablaufdiagramm in *Schiffer*, Literatur- und Dokumentenanalyse 67.

⁵⁸¹ In den Verfahren begegnen auch Gebilde, denen kein Organcharakter zukommt, nämlich "die Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren des Fachbereichs" bei der Bestellung der Gutachterinnen und Gutachter (§§ 98 Abs 3 u. 103 Abs 5 UG). Im Habilitationsverfahren kommt diesen sowie jenen "des fachlich nahe stehenden Bereichs" zudem ein Stellungnahmerecht hinsichtlich der Gutachten zu (§ 103 Abs 7 UG).

⁵⁸² *Kucsko-Stadlmayer*, § 98 I.6 scheint darin kein Problem zu erkennen, zumal als Möglichkeiten für interne Regelungen des Berufungsverfahrens Satzung und Senatsrichtlinien gem § 25 Abs 1 Z 15 UG ohne weitere Differenzierung, wessen Tätigkeiten diese regeln sollen und können, angeführt werden. *Rath-Kathrein* stellt dagegen sehr wohl die Frage nach der Wahlfreiheit der Rechtssatzform, also ob Regelungen für das Berufungsverfahren als Satzungsteil oder Senatsrichtlinie erlassen werden können, und kommt zu zwei Lösungsansätzen: entweder seien Senatsrichtlinien dann möglich, wenn es keine Satzungsregelung gibt, oder es "gilt wohl das Prinzip 'wer zuerst kommt, mahlt zuerst'" (*Rath-Kathrein*, Berufungsverfahren 573). Diese Überlegungen knüpfen an die Rangordnung der Rechtsnormen an (vgl 4), übersehen aber für den zweiten Lösungsansatz den *lex-posterior*-Grundsatz. Obgleich *Rath-Kathrein* zutreffend festhält, dass Senatsrichtlinien sich nicht an den Rektor richten dürfen, sondern nur die Tätigkeit der Berufungskommissionen beeinflussen können (*Rath-Kathrein*, Berufungsverfahren 572), wird eine vergleichbare Frage für die Satzung nicht gestellt.

⁵⁸³ § 25 Abs 1 Z 14 UG.

dies entscheidungsbefugte Kommissionen,⁵⁸⁴ deren Beschlüsse keiner weiteren Genehmigung des Senats bedürfen.⁵⁸⁵ Für die maximale Größe der Kommissionen ist § 25 Abs 9 UG beachtlich, für die Zusammensetzung sind die Bestimmungen der §§ 94 Abs 4 bzw 103 Abs 7 UG einzuhalten.⁵⁸⁶ Überdies hat der Senat die besonderen Beschlusserfordernisse des § 25 Abs 8 UG bei der Einsetzung einer Habilitations- oder einer Berufungskommission zu berücksichtigen, dass nämlich eine Mehrheit der anwesenden Senatsmitglieder aus Vertreterinnen und Vertretern der Professorenschaft⁵⁸⁷ und anderer habilitierter Senatsmitglieder bei der Beschlussfassung gegeben ist. Die Verpflichtung des Senats zur Einsetzung derartiger Kommissionen ergibt sich aus §§ 94 Abs 4 bzw 103 Abs 7 UG. Kommt der Senat dieser Verpflichtung nicht nach, so greifen die Säumnisregelungen des § 47 UG. Zusätzlich normiert der Gesetzgeber eine besondere Säumnisregel für die zur Wahl, Nominierung oder Entsendung der Kommissionsmitglieder berufenen Gruppen in § 20 Abs 3 UG.⁵⁸⁸ Im Rahmen dieser Vorgaben ist der Senat frei, über Größe und Zusammensetzung von Habilitations- und Berufungskommissionen zu entscheiden.

Nun finden sich in etlichen der oben zitierten Satzungsteile Bestimmungen, welche diese Freiheit einschränken und sowohl hinsichtlich der Größe als auch hinsichtlich der Zusammensetzung von Habilitations- und Berufungskommissionen zwingende Vorgaben treffen.⁵⁸⁹ Dies ist mE allein schon deshalb unzulässig, weil sich der Senat nicht im Wege der Zustimmung zu einem Satzungsvorschlag des Rektorats seiner ihm vom Gesetzgeber zugewiesenen Kompetenzen begeben darf. Und zu diesen Kompetenzen zählt nicht nur die Einsetzung von Habilitations- und Berufungskommissionen, sondern auch die alleinige Entscheidung über deren Größe und Zusammensetzung. Satzungsteile, welche in gesetzlich vorgesehene Kompetenzen eingreifen, wären demnach gesetzesändernde Verordnungen und sohin rechtswidrig.⁵⁹⁰

Eine ähnlich gelagerte, mit den Satzungsteilen zu Berufungs- und Habilitationsverfahren verbundene Problematik ist, dass diese gerade auch die Tätigkeiten der entsprechenden Senatskommissionen regeln. Nun ist es aber dem Senat vorbehalten, die Tätigkeiten der von ihm eingesetzten Kollegialorgane gem § 25 Abs 1 Z 15 UG durch Richtlinien vorzugeben.⁵⁹¹ Daraus folgt, dass eine Regelung in einer

⁵⁸⁴ § 25 Abs 8 UG.

⁵⁸⁵ *E contrario* § 25 Abs 10 UG. Diese Deutung ergibt sich auch aus den §§ 94 Abs 4 bzw 103 Abs 7 UG, wo von einer "entscheidungsbevollmächtigten" Kommission die Rede ist. So auch *Rainer*, § 103 VIII.1 für die Habilitationskommissionen.

⁵⁸⁶ Besondere Regelungen für die Zusammensetzung von Berufungskommissionen im Zusammenhang mit neu zu schaffenden Medizinischen Fakultäten finden sich in § 123b Abs 3 UG.

⁵⁸⁷ § 25 Abs 4 Z 1 UG: Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren sowie Leiterinnen und Leiter von Organisationseinheiten gem § 20 Abs 4 UG, die keine Universitätsprofessorinnen oder Universitätsprofessoren sind.

⁵⁸⁸ Vgl *Mayer*, § 20 II.2.

⁵⁸⁹ So etwa in den Satzungen der Medizinischen Universität Graz, der Montanuniversität Leoben, der Universität Klagenfurt u.a.m. Vgl auch *Rath-Kathrein*, Berufungsverfahren 575ff.

⁵⁹⁰ Vgl 1.2.

⁵⁹¹ *Lang/Feucht* sprechen die Frage der Regelung von Tätigkeiten der Habilitationskommissionen durch Richtlinien gem § 25 Abs 1 Z 15 UG zwar an und kommen zu dem zutreffenden Ergebnis, dass es sich bei solchen Richtlinien um Verordnungen handeln muss, sie gehen aber auf eine Abgrenzung zur Satzung gem § 19 UG nicht näher ein (*Lang/Feucht*, zfhr 3 (2004), 54). Vgl auch 2.3.6.

anderen Rechtssatzform, insbesondere als Satzungsteil gem § 19 UG, unzulässig wäre. Ein entsprechender Satzungsteil bzw jene Abschnitte, welche in die Tätigkeiten von Habilitations- oder Berufungskommissionen eingreifen, wäre mE verfassungswidrig iSv Art 139 Abs 3 Z 2 B-VG, da er "von einer unzuständigen Behörde erlassen wurde". Anzumerken ist, dass den Richtlinien des Senats für Berufungs- und Habilitationskommissionen inhaltlich Grenzen gesetzt sind, die sich aus den Aufgaben dieser Kollegialorgane als entscheidungsbevollmächtigte Kommissionen ergeben.⁵⁹²

Dieser Argumentation könnte allerdings entgegengehalten werden, dass § 25 Abs 10 UG, welcher ausdrücklich nur die Kommissionen gem § 25 Abs 7 u. 8 Z 3 UG an die Richtlinien des Senats bindet, im Umkehrschluss so zu verstehen ist, dass die Tätigkeiten der Habilitations- und Berufungskommissionen⁵⁹³ keinen Richtlinien des Senats unterliegen können, also § 25 Abs 1 Z 15 UG nur Richtlinien für Kommissionen gem § 25 Abs 7 u. 8 Z 3 UG erlaubt. Letztlich lässt sich diese Frage nicht eindeutig beantworten, weil der Verweis auf die Richtlinien des Senats in § 25 Abs 10 UG, der ja den Genehmigungsvorbehalt des Senats für Beschlüsse von entscheidungsbefugten Kollegialorgane gem § 25 Abs 7 u. 8 Z 3 UG normiert, auch so interpretiert werden kann, dass gerade die Einhaltung der Senatsrichtlinien bei der Genehmigung der Beschlüsse zu überprüfen ist. Würde man jedoch dem Argument folgen, so ließe sich daraus nicht unbedingt der Schluss ziehen, dass damit einer Regelung der Tätigkeiten von Habilitations- und Berufungskommissionen durch die Satzung nichts mehr im Weg stünde, denn wenn schon der Senat selbst nicht berufen wäre, diesen *seinen* Kommissionen Richtlinien vorzugeben, dann wohl noch weniger das Rektorat gemeinsam mit dem Senat mit Hilfe der Satzung.

Diese Überlegungen legen den Schluss nahe, dass gesetzesergänzende Regelungen des Habilitations- und des Berufungsverfahrens, welche die gesamten Verfahren umfassen⁵⁹⁴ und damit alle beteiligten Organe, Rektorat, Senat und Kommissionen sowie im Berufungsverfahren die Rektorin oder den Rektor, binden, nicht in der Rechtssatzform der Satzung vorgenommen werden können, aber auch die Form der Senatsrichtlinie dafür kein taugliches Instrument ist. *Rath-Kathrein* beschreibt die Lösungsansätze von zwei Universitäten, mittels derer das Ziel einer Gesamtregelung für Berufungsverfahren trotzdem erreicht werden soll.⁵⁹⁵ Die "Verfahrensregelungen für Berufungsverfahren" der Universität für Bodenkultur Wien werden als "übereinstimmende Beschlüsse des Senats und des Rektorats" bezeichnet.⁵⁹⁶ Festgehalten wird in diesen Regelungen, dass sie,

⁵⁹² So wird es zulässig sein, den Geschäftsgang zu regeln, wie dies etwa etliche Geschäftsordnungen von Senaten tun (zB Geschäftsordnung des Senates und der vom Senat gemäß § 25 Abs. 7 und 8 UG 2002 eingerichteten Kollegialorgane an der Medizinischen Universität Innsbruck; Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck, SJ 2012/2013, 37. St., Nr. 181), oder Vorgaben für Beurteilungskategorien zu schaffen (zB § 7 der Richtlinie für das Habilitationsverfahren an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck; Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck, SJ 2009/2010, 6. St., Nr. 89).

⁵⁹³ § 25 Abs 8 Z 1 u 2 UG.

⁵⁹⁴ Dass Regelungen, welche die gesamten Verfahren beschreiben und abbilden, durchaus wünschenswert wären, weil sich solche für die Umsetzung und Anwendung besser eignen als etwa in verschiedenen Normen verstreute Vorgaben, scheint evident.

⁵⁹⁵ *Rath-Kathrein*, Berufungsverfahren 573.

⁵⁹⁶ Mitteilungsblatt der Universität für Bodenkultur Wien SJ 2005/2006, 32. St., Nr. 177 idF Mitteilungsblatt der Universität für Bodenkultur Wien SJ 2014/2015, 2. St., Nr. 39.

soweit die Tätigkeiten der Berufungskommissionen betroffen sind, als Senatsrichtlinie gem § 25 Abs 1 Z 15 UG gelten,⁵⁹⁷ deren Änderung jedoch nur im Einvernehmen mit dem Rektorat zulässig ist. Umgekehrt sind Änderungen jener Verfahrensregelungen, welche die Mitglieder des Rektorats binden, nur im Einvernehmen mit dem Senat zulässig.⁵⁹⁸ Diese Konstruktion wirft etliche Fragen auf. Sie erinnert einerseits angesichts ihrer "Einvernehmensklauseln"⁵⁹⁹ an die Satzung, deren Entstehung ja ebenfalls Einvernehmen und Konsens zwischen Rektorat und Senat voraussetzt.⁶⁰⁰ Insofern unterscheidet sich diese Regelung hinsichtlich der Senatsrichtlinien im Kern nicht von einer Regelung in der Satzung und es müssen ihr die bereits oben ausgeführten Bedenken entgegengebracht werden. Andererseits haben sowohl das Rektorat als auch der Senat der Universität für Bodenkultur Wien Beschlüsse zur Regelungen von Angelegenheiten gefasst, die teilweise nicht in die jeweils eigene Kompetenz fallen. Dies ist mE nicht zulässig. Die Lösung der Universität für Bodenkultur Wien scheint damit insgesamt nicht gelungen. An der Wirtschaftsuniversität Wien finden sich als Anhang zur Satzung Berufungsrichtlinien, welche zum Teil Richtlinien des Senats und zum Teil Richtlinien des Rektorats sind und von diesen Organen "jederzeit und ohne Zustimmung" des jeweils anderen Organs geändert oder aufgehoben werden können. Tatsächlich handelt es sich hierbei um zwei Richtlinien, die aus Gründen der Praktikabilität redaktionell zusammengeführt wurden, wobei die gesetzlich vorgegebenen Zuständigkeiten von Rektorat und Senat gewahrt bleiben.⁶⁰¹ Damit hat mE die Wirtschaftsuniversität Wien einen Weg der gesetzeskonformen Umsetzung einer das ganze Berufungsverfahren erfassenden Regelung beschritten.

Dem "Erlöschen der Lehrbefugnis" widmen zumindest drei Universitäten entsprechende Satzungsregelungen.⁶⁰² Die Bestimmungen ähneln sich im Wesentlichen: als Gründe für das Erlöschen werden der Verzicht durch die oder den Habilitierten, die "unbegründeter Nichtausübung [der Lehrbefugnis] durch vier Jahre" oder eine Verurteilung durch ein inländisches Gericht, "die gemäß § 27 StGB bei einer Beamtin oder einem Beamten den Verlust des Amtes nach sich zieht".⁶⁰³ Während an der Technischen Universität Graz die Aberkennung in jedem

⁵⁹⁷ Aktuell in § 16 der Verfahrensregelungen, bei *Rath-Kathrein* noch § 13 (*Rath-Kathrein*, Berufungsverfahren 573).

⁵⁹⁸ Zu Änderungen, welche die Tätigkeiten des Senats tangieren, findet sich dagegen keine Vorgabe.

⁵⁹⁹ *Rath-Kathrein*, Berufungsverfahren 573.

⁶⁰⁰ Vgl 2.2.1.

⁶⁰¹ Da die ausschließliche Zuständigkeit des Senats und des Rektorats für die klar abgegrenzten Teile der Berufungsrichtlinien deutlich hervorgeht, schadet es mE auch nicht, dass diese "als Anhang der Satzung" bezeichnet werden, weil sie unverkennbar kein Teil der Satzung iSv § 19 Abs 1 UG sind.

⁶⁰² Universität Wien: Erlöschen der Lehrbefugnis (Mitteilungsblatt der Universität Wien SJ 2003/2004, 6. St., Nr. 32);

Universität Salzburg: § 140 im Satzungsteil Habilitationsverfahren (Mitteilungsblatt der Universität Salzburg SJ 2011/2012, 68. St., Nr. 159);

Technische Universität Graz: Erlöschen der Lehrbefugnis (Mitteilungsblatt der Technische Universität Graz SJ 2009/2010, 19. St., Nr. 247).

⁶⁰³ Die Universität Wien verweist statisch auf die Stammfassung des StGB (BGBl. Nr. 60/1974), die Universität Salzburg dynamisch und die Technische Universität Graz ohne Zusatz, so dass wohl die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung im Mitteilungsblatt geltende Fassung herangezogen werden muss. § 27 StGB wurde bislang einmal novelliert (BGBl. I Nr. 130/2001).

Fall durch einen Bescheid des Rektorats erfolgen soll, ist dies an der Universität Salzburg nur im Falle des Aberkennungsgrunds der "unbegründeten Nichtausübung" vorgesehen.⁶⁰⁴ Ein ordentliches Rechtsmittel sei gegen diese Bescheide nicht zulässig.

§ 103 Abs 9 UG sieht vor, dass das Habilitationsverfahren in einen Bescheid des Rektorats mündet, gegen den die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig ist. Auf das Verfahren der Bescheiderlassung ist das AVG anzuwenden.⁶⁰⁵ Wurde eine Lehrbefugnis erteilt und ist der entsprechende Bescheid rechtskräftig geworden, so bietet das UG keine Handhabe, diesen Bescheid aufzuheben, um damit die *venia docendi* erlöschen zu lassen. Allein eine Wiederaufnahme des Verfahrens gem § 69 AVG – insbesondere auch noch nach drei Jahren ab Bescheiderlassung gem § 69 Abs 3 AVG – käme in Betracht. Die Gründe hierfür müssten jedoch zeitlich vor der Bescheiderlassung liegen.

In den angeführten Satzungsteilen liegen die Gründe für das Erlöschen der Lehrbefugnis allesamt zeitlich nach der Bescheiderlassung. Die Voraussetzungen sind jedoch unterschiedlich, denn ein Verzicht setzt den entsprechenden Willen der oder des Habilitierten voraus, hingegen erfolgt eine Aberkennung gegen ihren oder seinen Willen. Der Verzicht auf eine einmal erteilte Lehrbefugnis durch die oder den Habilitierten – mag er auch unwahrscheinlich sein – muss grundsätzlich möglich sein.⁶⁰⁶ Dies in der Satzung zu regeln, erscheint zwar entbehrlich, dürfte aber nicht unzulässig sein. Einer Aberkennung hingegen, sei es aus dem Grund der "unbegründeten Nichtausübung" oder der von einem inländischen Gericht verhängten Strafe, entbehrt jeglicher gesetzlichen Grundlage. Dass in der Satzung eine solche Grundlage geschaffen wird, liegt mE nicht mehr im Rahmen der Gesetze.

6.2.2 Geschäftsordnungen

Öfter finden sich in den Satzungen der Universitäten auch Geschäftsordnungen von Kollegialorganen.⁶⁰⁷ Dass in der Lehre unterschiedliche Standpunkte vertreten

⁶⁰⁴ Die Universität Wien schweigt sich über den Rechtsakt der Aberkennung aus.

⁶⁰⁵ § 46 Abs 1 UG; *Perthold-Stoitzner*, Universitätsgesetz § 103 Anm 11; ausführlich *Rainer*, § 103 XI.

⁶⁰⁶ Vgl dazu VwGH 30.9.2011, 2009/11/0009 zum Verzicht auf den Status eines begünstigten Behinderten gem § 14 Behinderteneinstellungsgesetz (BGBl. Nr. 22/1970 idF BGBl. II Nr. 59/2014). In diesem Erkenntnis hält der VwGH fest, dass auf subjektive öffentlich-rechtliche Ansprüche auch bei Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für einen Verzicht zulässig verzichtet werden kann, wenn nicht eine gesetzliche Bestimmung oder das öffentliche Interessen dem entgegenstehen.

⁶⁰⁷ Universität Wien: Geschäftsordnung für Kollegialorgane der Universität Wien (Mitteilungsblatt der Universität Wien SJ 2003/2004, 2. St., Nr. 6 idF Mitteilungsblatt der Universität Wien SJ 2013/2014, 21. St., Nr. 112);

Universität Graz: Geschäftsordnung des Senats und aller Senatskommissionen der Karl-Franzens-Universität Graz (Mitteilungsblatt der Universität Graz SJ 2003/2004, 18.b St., Sondernr. 36 idF Mitteilungsblatt der Universität Graz SJ 2003/2004, 21.a St., Sondernr. 46);

Technische Universität Wien: Geschäftsordnung der Kollegialorgane (Mitteilungsblatt der Technische Universität Wien 2013, 16. St., Nr. 160);

Technische Universität Graz: Geschäftsordnung des Senates (Mitteilungsblatt der Technische Universität Graz SJ 2012/2013, 16. St., Nr. 204);

Veterinärmedizinische Universität Wien: Geschäftsordnung der Kollegialorgane der Veterinärmedizinischen Universität Wien (Mitteilungsblatt der Veterinärmedizinischen Universität Wien SJ 2011/2012, 3. St., Nr. 7).

werden, ob und für welche Organe solche Geschäftsordnung in der Satzung geregelt werden können, wurde bereits oben ausführlich diskutiert.⁶⁰⁸

Die Geschäftsordnungen aller Kollegialorgane außer dem Rektorat und dem Universitätsrat erfasst die Satzung der Universität Wien. Die Satzung der Veterinärmedizinischen Universität Wien geht ähnlich weit, schließt aber die Geschäftsordnung der Schiedskommission aus. An der Universität Graz⁶⁰⁹ und der Technischen Universität Graz werden die Geschäftsordnungen des Senats und der Kommissionen des Senats in den Geltungsbereich einbezogen, an der Technischen Universität Wien zusätzlich die Geschäftsordnung des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen.

Dass Geschäftsordnungen überhaupt in die Satzungen einiger Universitäten Eingang gefunden haben, könnte einem Nachwirken von §§ 7 Abs 2 Z 5 iVm 13 Abs 7 UOG 93 geschuldet sein, wonach die "Geschäftsordnung für Kollegialorgane" ein obligatorischer Satzungsbestandteil war. Allerdings kannte schon das UOG 93 eine Ausnahme und zwar den Universitätsbeirat,⁶¹⁰ dessen Tätigkeit zwar auch durch die Satzung zu regeln war, der sich aber seine Geschäftsordnung selbst gab.⁶¹¹

Wie ausführlich gezeigt wurde,⁶¹² sind mit der Frage nach der Zuständigkeit für die Erlassung von Geschäftsordnungen und damit verbunden der zu wählenden Rechtssatzform dort Unsicherheiten verbunden, wo das Gesetz schweigt. Insofern wäre der Gesetzgeber zu einer Klarstellung aufgerufen.

6.2.3 Gute wissenschaftliche Praxis

Die bereits oben erwähnten⁶¹³ Regelungen der "guten wissenschaftlichen Praxis" finden sich an manchen Universitäten in der Satzung.⁶¹⁴ Bemerkenswert an diesen Satzungsteilen ist, dass sie rechtsunverbindliche Verhaltensregeln in Ordnungsvorschriften zu fassen suchen und damit rechtsverbindlich machen,⁶¹⁵

⁶⁰⁸ Vgl 2.3.5.

⁶⁰⁹ Gem §§ 2 iVm 19 der Geschäftsordnung des Senats und aller Senatskommissionen der Universität Graz wird diese auch auf "Arbeitsgruppen" angewandt. Es scheint sich aber bei den Arbeitsgruppen um nicht entscheidungsbefugte Kollegialorgane gem § 25 Abs 7 UG zu handeln.

⁶¹⁰ § 56 UOG 93.

⁶¹¹ § 56 Abs 2 UOG 93.

⁶¹² Vgl 2.3.5 u. 5.2.

⁶¹³ Vgl 2.4.

⁶¹⁴ Universität Graz: Grundsätze zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis und zur Vermeidung von Fehlverhalten in der Wissenschaft (Mitteilungsblatt der Universität Graz SJ 2003/2004, 12.a Stück, 15. Sondernummer);

Medizinische Universität Wien: Good Scientific Practice-Richtlinien (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Wien SJ 2011/2012, 18. St., Nr. 21);

Medizinische Universität Innsbruck: Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis an der Medizinischen Universität Innsbruck (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck SJ 2004/2005, 27. St., Nr. 115);

Universität Salzburg: Richtlinien zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis (Mitteilungsblatt der Universität Salzburg SJ 2006/2007, 8. St., Nr. 22);

Montanuniversität Leoben: Gute wissenschaftliche Praxis (Mitteilungsblatt der Montanuniversität Leoben SJ 2007/2008, 11. St., Nr. 1);

vgl *Gamper*, zfhr 8 (2009), 7f.

⁶¹⁵ *Gamper*, zfhr 8 (2009), 5 mit dem treffenden Hinweis auf "den Grauzonenbereich des *soft law*", dem diese Verhaltensregeln zuzurechnen sind.

ohne das dem Gesetz die betreffende Thematik unmittelbar zu entnehmen ist.⁶¹⁶ Im Unterschied zu den oben dargestellten Satzungsteilen, die an gesetzliche Bestimmungen und Vorgaben anknüpfen, stellen die Regelungen zur "guten wissenschaftlichen Praxis" ein Beispiel dafür dar, wie die Universitäten ihre Satzungsautonomie im Rahmen der Gesetze auch ohne unmittelbares Zutun des Gesetzgebers zu nützen in der Lage sind. Mittelbar lassen sich die Regelungen zur "guten wissenschaftlichen Praxis" auf die zugegeben sehr allgemein gehaltene Aufgabe der Universitäten zur Entwicklung der Wissenschaft stützen,⁶¹⁷ wenn man wissenschaftliche Integrität als unverzichtbare Voraussetzung und integrales Element zur Erfüllung dieser Aufgabe versteht. Damit wird zum einen die "guten wissenschaftlichen Praxis" zu einer Angelegenheit der Universitäten und zum anderen erfüllt ihre Regelung auch den Anspruch, eine "erforderliche Ordnungsvorschrift" iSv § 19 Abs 1 UG zu sein. Weniger stringent ist mE die Anknüpfung an gesetzliche Bestimmungen aus dem studienrechtlichen Teil, welche das Erschleichen von Beurteilungen oder des akademischen Grades sanktionieren,⁶¹⁸ auch wenn Verhaltensweisen, die gegen die "guten wissenschaftlichen Praxis" verstoßen, hierbei durchaus tatbestandsmäßig sein können.⁶¹⁹ Die Regelungen der "guten wissenschaftlichen Praxis" zielen dagegen in erster Linie und überwiegend auf das Verhalten des wissenschaftlichen Personals⁶²⁰ und auf jenes der Studierenden eher nur dann, wenn diese bereits an der "Entwicklung der Wissenschaft"⁶²¹ partizipieren.

Die Regelungen selbst sind sich, wie auch nicht anders zu erwarten ist, inhaltlich insgesamt ähnlich, wenn sie auch in den Details variieren, indem sie die Bedeutung der wissenschaftlichen Integrität betonen, sich um Definitionen und Abgrenzungen bemühen und in unterschiedlicher Gestaltung Verfahrensweisen, Anlaufstellen und Mechanismen zur Schadensbegrenzung⁶²² entwickeln. Insofern lassen sie das Ziel der Prävention deutlich erkennen, das sich bereits aus den Bezeichnungen als "Sicherung der guten wissenschaftlichen Praxis" erschließt. Auffallend ist auch, dass in einigen der angeführten Satzungsteile auf internationale Quellen verwiesen wird.

6.2.4 Autonome Studienbeiträge

Die Aufhebung von Satzungsbestimmungen zur Einhebung von Studienbeiträgen durch den VfGH⁶²³ von fünf⁶²⁴ der neun⁶²⁵ Universitäten, welche solche be-

⁶¹⁶ Vgl RV 369 BlgNR, XXV. GP 4, wo erstmals Plagiarismus und andere Formen wissenschaftlichen Fehlverhaltens angesprochen werden.

⁶¹⁷ § 3 Z 1 UG.

⁶¹⁸ §§ 74 Abs 2 u. 89 UG. Vgl *Perthold-Stoitzner*, § 74, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010) IV.2. u. *Perthold-Stoitzner*, § 89, in Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (2010).

⁶¹⁹ Der Gesetzgeber hat beiden Bestimmungen ein Beispiel beigefügt (arg "insbesondere"): einmal ist es "die Verwendung unerlaubter Hilfsmittel" (§ 74 Abs 2), einmal sind es "gefälschte Zeugnisse" (§ 89 UG). Im ersten Fall dürften damit wohl primär "Schwindelaktionen" (*Perthold-Stoitzner*, § 74 IV.2) gemeint sind, im zweiten Fall handelt es sich um ein strafrechtliches Delikt (§ 223 Abs 2 StGB). Beide Beispiele haben mit der "guten wissenschaftlichen Praxis" wenig gemein.

⁶²⁰ § 94 Abs 1 Z 4 UG.

⁶²¹ § 3 Z 1 UG.

⁶²² Ein Fall und auch schon ein Verdachtsfall wissenschaftlichen Fehlverhaltens stellt immer und vor allem dann, wenn er medial publik wird, eine akute Bedrohung für die Reputation der Universität dar.

⁶²³ VfGH, 23.9.2013, G 35-40/2013/22, V 32-36/2013-22, V 71/2012-18.

schlossen hatten, wurden am 15.11.2013 im Bundesgesetzblatt kundgemacht.⁶²⁶ Vorausgegangen war der autonomen Einführung von Studienbeiträgen durch die genannten Universitäten die Aufhebung der 2008 novellierten einschlägigen Bestimmungen des UG⁶²⁷ durch den VfGH,⁶²⁸ die zu einer politischen Pattstellung zwischen den Regierungsparteien führte,⁶²⁹ so dass ab 29.2.2012 – bis zu diesem Zeitpunkt hatte der VfGH die Frist für eine Neuregelung gesetzt – überhaupt keine Studienbeiträge auf gesetzlicher Grundlage mehr eingehoben werden konnten. Ausgelöst von einem Gutachten von Mayer⁶³⁰ im Auftrag des damaligen Bundesministers für Wissenschaft und Forschung entwickelte sich sodann eine rege Diskussion über die Frage, ob die Universitäten im Rahmen ihrer Autonomie durch die Satzung im Verordnungsweg Studienbeiträge einführen dürfen, wenn keine gesetzliche Regelung für deren Einhebung (mehr) in Kraft ist.⁶³¹ Aufgefordert vom damaligen Bundesminister für Wissenschaft und Forschung führten die oben genannten Universitäten mit dem Wintersemester 2012/2013 Studienbeiträge in ihren Satzungen ein, wobei diese Regelungen einander sehr ähnelten und sich im Wesentlichen an den vom VfGH aufgehobenen Bestimmungen des § 91 UG orientierten.⁶³²

Nachdem ein Studierender der Universität Wien nach Erschöpfung des zu dieser Zeit noch existierenden inneruniversitären administrativen Instanzenzugs⁶³³ eine Bescheidbeschwerde⁶³⁴ beim VfGH eingebracht hatte, leitete dieser ein Verordnungsprüfungsverfahren hinsichtlich der betreffenden Bestimmungen des

⁶²⁴ Es sind dies die Universität Wien, die Universität Linz, die Universität Innsbruck, die Universität Graz und die Technische Universität Graz.

⁶²⁵ Mayer, zfhr 12 (2013), 125: zu den genannten fünf weiters die Universität Mozarteum Salzburg, die Veterinärmedizinische Universität Wien, die Wirtschaftsuniversität Wien und nur für mit der Universität Graz bzw der Technischen Universität Graz gemeinsam durchgeführte Studien die Universität für Musik und darstellende Kunst Graz.

⁶²⁶ VfGH-Aufhebung von Satzungsbestimmungen von Universitäten (BGBl. II Nr. 346/2013).

⁶²⁷ Änderung des Universitätsgesetzes 2002, des Hochschulgesetzes 2005 sowie des Studienförderungsgesetzes 1992 (BGBl. I Nr. 2008/134).

⁶²⁸ VfSlg 19.448/2011. Der Grund für die Aufhebung war die mangelnde Bestimmtheit (Art 18 Abs 1 B-VG) der geltenden Regelung, wann Studienbeiträge bei Studien ohne Abschnittsgliederung und von außerordentlichen Studierenden eingehoben werden durften. Gegen die Einhebung von Studienbeiträgen hegte der VfGH allerdings keine grundsätzlichen Bedenken.

⁶²⁹ Mayer, zfhr 12 (2013), 123.

⁶³⁰ Mayer, zfhr 10 (2011), 184f.

⁶³¹ Mayer, zfhr 12 (2013), 123f.; die verbliebenen Bestimmungen des UG, welche sich auf Studienbeiträge bezogen (§§ 2 Z 6, 20 Abs 6 Z 14, 22 Abs 1 Z 9, 25 Abs 1 Z 13, 25 Abs 11, 61 Abs 1 u. 2, 62 Abs 2 Z 1, 91 Abs 4 bis 7, 92 u. 141 Abs 8 bis 10), boten keine Basis für die Einhebung derselben; vgl 1.2 u. 1.3.

⁶³² Mayer, zfhr 12 (2013), 125f. Der vom VfGH beanstandeten Unbestimmtheit bei Studien ohne Abschnittsgliederung (VfSlg 19.448/2011) wurde mittels einer Umrechnung von ECTS-Punkten in Semester und einer Festlegung, wie viele Toleranzsemester bis zur Einhebung von Studienbeiträgen verstreichen durften, Rechnung getragen (zB § 23a der studienrechtlichen Bestimmungen der Universität Wien; Mitteilungsblatt der Universität Wien SJ 2007/2008; 8. St., Nr. 40 idF Mitteilungsblatt der Universität Wien SJ 2011/2012; 22. St., Nr. 129) oder Studienabschnitte nur bei jenen Studien, die in solche gegliedert waren, als Bezugsgröße angeführt (zB § 44 der studienrechtlichen Bestimmungen der Universität Innsbruck; Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck SJ 205/2006; 16. St., Nr. 90 idF Mitteilungsblatt der Universität Innsbruck SJ 2011/2012; 35. St., Nr. 322).

⁶³³ § 46 Abs 2 UG (Stammfassung).

⁶³⁴ Art 144 B-VG idF BGBl. I Nr. 164/2013.

studienrechtlichen Teils der Satzung der Universität Wien ein.⁶³⁵ Noch ehe dieses Verfahren beendet war, regelte der Gesetzgeber die Studienbeiträge neu,⁶³⁶ wobei er die entsprechenden Satzungsbestimmungen der neun Universitäten, welche Studienbeiträge autonom eingeführt hatten, in § 143 Abs 30 Satz 3 UG rückwirkend ab 1.6.2012 zu Bundesgesetzen erhob.⁶³⁷ Die Absicht, die nunmehr bundesgesetzlichen Satzungsbestimmungen dadurch der Verordnungsprüfung durch den VfGH zu entziehen, ist mE offensichtlich. Der VfGH seinerseits leitete amtswegig die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von § 143 Abs 30 Satz 3 UG in die Wege und hob diesen wegen Gleichheitswidrigkeit auf,⁶³⁸ so dass die Satzungsbestimmungen wieder zu Verordnungen wurden, die er – wie erwähnt – sodann ebenfalls aufhob.⁶³⁹ Schlussendliche wurden die bekämpften Bescheide vom VfGH aufgehoben und die Universitäten in den Kostenersatz von jeweils € 2.620,-- verfällt.⁶⁴⁰

⁶³⁵ VfGH 10.10.2012, B878/12-12. Zu dieser Beschwerde kamen noch fünf weitere hinzu.

⁶³⁶ BGBl. I Nr. 18/2013; ausführlich zu der Neuregelung Mayer, zfhr 12 (2013), 127f.

⁶³⁷ Vgl dazu RV 2011 BlgNr, XXIV. GP 3: "Für das Wintersemester 2012/13 gilt, dass die Bestimmungen jener Universitäten, die Studienbeiträge *trotz der unsicheren Rechtslage* eingehoben haben, für die Zeit vom 1. Juni 2012 bis zum Ablauf des Wintersemesters 2012/13 als Bundesgesetze gelten." [Hervorhebung v. Verfasser].

⁶³⁸ BGBl. I Nr. 168/2013; VfSlg 19.775/2013; Mayer, zfhr 12 (2013), 129f.

⁶³⁹ Zur Rückerstattung der eingehobenen Studienbeiträge vgl Mayer, zfhr 12 (2013), 130f.

⁶⁴⁰ VfGH 23.9.2013, B1510/2012, B65/2013, B1010/2012, B1473/2012, B1332/2012 u. B878/2012.

Resümee

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Dimension der Rechtssetzungsautonomie der öffentlichen Universitäten in Art 81c Abs 1 B-VG bleibt trotz etlicher aufschlussreicher Beiträge aus der Lehre nach dem Erkenntnis des VfGH zur autonomen Einhebung von Studienbeiträgen⁶⁴¹ die Frage weiterhin weitgehend unbeantwortet, wie "der Rahmen der Gesetze"⁶⁴² genau zu verstehen ist, was ihm angehört und was damit innerhalb bzw außerhalb dieses Rahmens liegt.⁶⁴³

Der Blick auf die einfachgesetzlichen Regelungen des UG zu den generellen Rechtsnormen der Universitäten zeigt eine beträchtliche Vielfalt von Vorgaben. Diese Vielfalt ist sowohl materieller Natur, wie allein schon die Auflistung in § 19 Abs 2 UG illustriert, als auch prozeduraler Natur, wie die verschiedenen Normerzeugungsverfahren beweisen.

Im Allgemeinen sind die generellen Rechtsnormen der Universitätsautonomie Verordnungen.⁶⁴⁴ Dies ergibt sich bisweilen unmittelbar aus dem Gesetz,⁶⁴⁵ bisweilen erschließt es sich aus ihrem Regelungsinhalt.⁶⁴⁶ Aufgrund "verschiedener Erzeugungsregeln" handelt es sich oft um "Verordnungen verschiedener Rechtsform".⁶⁴⁷

Dabei zeigt das UG stellenweise signifikante Schwächen. So wird etwa die zu regelnde Angelegenheit bei der "Einbindung der Absolventinnen und Absolventen der Universität" erst beim Rückgriff auf das UOG 1993 im Ansatz greifbar.⁶⁴⁸ Oder der Gesetzgeber sieht in der ansonsten freien Gestaltung der inneren Organisation zwingend eine "Organisationseinheit zur Koordination der Aufgaben der Gleichstellung, der Frauenförderung sowie der Geschlechterforschung" vor, die aber nicht etwa im Organisationsplan sondern durch die Satzung einzurichten ist.⁶⁴⁹ An anderen Stellen – wie etwa beim Entwicklungsplan – wird dagegen vielleicht fast zuviel offen gelassen.⁶⁵⁰ Dann wiederum finden sich in § 20 Abs 5 UG die Anordnungen für obligatorisch in der Satzung zu regelnde Angelegenheiten, deren Bedeutung beträchtlich ist, nämlich zur Bestellung von Leiterinnen und Leitern und zu den Zielvereinbarungen mit dem wissenschaftlichen und künstlerischen Personal,⁶⁵¹ ohne dass die Auflistung in § 19 Abs 2 UG ein Hinweis darauf zu entnehmen wäre. Auch schweigt der Gesetzgeber bisweilen dort, wo er

⁶⁴¹ VfSlg 19.775/2013.

⁶⁴² Art 81c Abs 1 B-VG.

⁶⁴³ Vgl *Gamper*, zfhr 11 (2012), 117: "Je unklarer und missverständlicher aber dieser Wille [des Verfassungsgesetzgebers] formuliert ist, desto mehr Spielraum wird hinsichtlich der Frage 'Was ist die Satzung der Universität?' der verfassungsgerichtlichen Auslegung zukommen".

⁶⁴⁴ Fraglich in dieser Hinsicht sind die Geschäftsordnungen der Kollegialorgane.

⁶⁴⁵ Vgl § 19 Abs 1 UG für die Satzung oder § 51 Abs 2 Z 24 UG für Curricula.

⁶⁴⁶ Vgl 2.3.1.

⁶⁴⁷ *Mayer*, § 20 III.1 für Satzung und Organisationsplan. Dies gilt *mutatis mutandis* ebenso für andere unterschiedlich erzeugte Verordnungen.

⁶⁴⁸ § 19 Abs 2 Z 9 UG; vgl 2.2.3.9.

⁶⁴⁹ § 19 Abs 2 Z 7 UG; vgl 2.2.3.7.

⁶⁵⁰ Vgl 2.3.2.

⁶⁵¹ Vgl 2.2.3.10 u. 2.2.3.11.

es mE nicht tun sollte,⁶⁵² oder hinterlässt nach einer Novelle eine planwidrige Lücke.⁶⁵³

Die Kompetenz zur Normerzeugung ist bei der Universitätsleitung angesiedelt. Diese ist ein Konstrukt von drei Kollegialorganen⁶⁵⁴ und einem monokratischen Organ.⁶⁵⁵ An die Stelle des ministeriellen Genehmigungsvorbehalts des UOG 1993⁶⁵⁶ ist im UG das System der "gegenseitigen Kontrolle"⁶⁵⁷ der obersten Organe getreten, über das nunmehr die Rechtsaufsicht des Bundes wacht.⁶⁵⁸ Wie ausführlich gezeigt wurde,⁶⁵⁹ normiert der Gesetzgeber verschiedene Normerzeugungsverfahren mit unterschiedlichen Verfahrensstadien und einer wechselnden Beteiligung der obersten Kollegialorgane.⁶⁶⁰ Damit schafft das UG eine zur Unübersichtlichkeit tendierende Vielfältigkeit der Normerzeugungsverfahren. Diese ist wohl zu Teil dem Konstrukt der Universitätsleitung selbst geschuldet, aber ebenso das Ergebnis einer nicht immer stringenten Legistik. Im Ergebnis hat der Gesetzgeber damit ein System der Gewaltenteilung geschaffen, indem er die in der Universitätsautonomie begründete Kompetenz zur Normerzeugung auf die obersten Organe verteilt. Durch die verschiedenen Rechtssatzformen und die verschiedenen Normerzeugungsverfahren steigt allerdings auch die Gefahr, fehlerhafte Normen zu kreieren, wenn die genauen Abgrenzungen der Regelungsinhalte nicht beachtet werden.

Besonders unbefriedigend und wenig geglückt ist schließlich der Umstand, dass dem Gesetz zwei verschiedene Zuständigkeiten zu entnehmen sind, fakultative Rechtsnormen zu schaffen, nämlich in der Satzung⁶⁶¹ oder basierend auf der "subsidiären Allzuständigkeit"⁶⁶² des Rektorats, und gleichzeitig die Entscheidung über die Rechtssatzform allein beim Rektorat liegt.⁶⁶³ Hier wäre eine Nachbesserung des Gesetzgebers dringend erforderlich.

Der Befund hinsichtlich der Umsetzung der obligatorischen Satzungsteile an den Universitäten ist insgesamt ernüchternd.⁶⁶⁴ Zehn Jahre nachdem das UG voll wirksam geworden ist,⁶⁶⁵ wurde nur an einer Universität eine Satzung gefunden, welche als vollständig bezeichnet werden kann. Dies verwundert, sieht das Gesetz doch Säumnisregelungen vor,⁶⁶⁶ die im Falle des "Versagens der Autonomie"⁶⁶⁷

⁶⁵² Geschäftsordnungen von Organen; vgl 2.3.5 u. 6.2.2.

⁶⁵³ § 19 Abs 2 Z 1 UG "Wahlordnungen" hinsichtlich der Vizerektorinnen und Vizerektoren; vgl 2.2.3.1.

⁶⁵⁴ § 20 Abs 1 UG.

⁶⁵⁵ Das monokratische Organ, die Rektorin bzw der Rektor, spielt allerdings als solches bei der Normerzeugung keine Rolle.

⁶⁵⁶ § 7 Abs 3 UOG 1993; der Genehmigungsvorbehalt besteht allerdings für den Organisationsplan des Klinischen Bereichs weiter (§ 29 Abs 2 UG).

⁶⁵⁷ Mayer, § 20 I.2.

⁶⁵⁸ § 45 UG.

⁶⁵⁹ Vgl 3.

⁶⁶⁰ Bisweilen treten zusätzlich andere Organe in Erscheinung, wie etwa der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen oder die Kommissionen für Studienangelegenheiten.

⁶⁶¹ § 19 Abs 2 UG.

⁶⁶² Mayer § 22 I.1.

⁶⁶³ Vgl 2.4.

⁶⁶⁴ Vgl 6.1.

⁶⁶⁵ § 121 Abs 25 UG.

⁶⁶⁶ Vgl 5.1.

die Bundesministerin oder den Bundesminister zur Ersatzvornahme berufen. Und wären nicht vielleicht auch die Leistungsvereinbarungen⁶⁶⁸ ein Weg, die Universitäten anzuhalten, ihren gesetzlichen Pflichten nachzukommen?⁶⁶⁹

Anhand einiger Beispiele wurde dargestellt, wie die Universitäten ihre autonomen Satzungen nutzen, um fakultative Ordnungsvorschriften zu schaffen.⁶⁷⁰ Das Beispiel der Geschäftsordnungen illustriert die schon oben angesprochene Problematik fehlender Vorgaben des UG. Bei den Satzungsteilen zu Berufungs- und Habilitationsverfahren kann dem Gesetzgeber dieser Vorwurf nicht gemacht werden, jedoch stellt sich mE hier die Frage nach der ministeriellen Rechtsaufsicht. Die autonome Einhebung von Studienbeiträgen mittels der Satzung war kein originäres Produkt der Universitäten, sondern entstand auf dem politischen Parkett. Diesem Versuch einer "radikalen Auslegung der Satzungsautonomie"⁶⁷¹ hat der VfGH schließlich eine Absage erteilt, jedoch zur Dimension der Satzungsautonomie der Universitäten nichts Grundlegendes geäußert. Dass nur neun der 21 öffentlichen Universitäten⁶⁷² dem Aufruf des damaligen Bundesministers für Wissenschaft und Forschung zur autonomen Einhebung von Studienbeiträgen folgten,⁶⁷³ zeigt hingegen, dass die Universitäten mit ihrer Rechtssetzungsautonomie gegebenenfalls durchaus unabhängig umzugehen wissen.

⁶⁶⁷ RV 1134 BlgNR, XXI. GP 89.

⁶⁶⁸ § 13 UG.

⁶⁶⁹ Dass der Bund zu diesem Mittel greift, zeigen die Leistungsvereinbarungen 2013 – 2015 mit der Medizinischen Universität Innsbruck, in denen sich die Medizinische Universität Innsbruck zur Vorlage eines Entwicklungsplans verpflichtet, da zum Zeitpunkt des Abschlusses der Leistungsvereinbarungen kein solcher in Kraft war (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck SJ 2012/2013, 15. St., Nr. 56 166); ebenso in den Leistungsvereinbarungen 2010 – 2012 (Mitteilungsblatt der Medizinischen Universität Innsbruck SJ 2009/2010, 13. St., Nr. 79 135).

⁶⁷⁰ Vgl 6.2.

⁶⁷¹ *Gamper*, zfhr 11 (2012), 117.

⁶⁷² § 6 Abs 1 UG.

⁶⁷³ *Mayer*, zfhr 12 (2013), 125.

Literaturverzeichnis

- Berka Walter*, Die Quadratur des Kreises: Universitätsautonomie und Wissenschaftsfreiheit, zfhr 7 (2008), 37
- Biedermann Hubert/Strehl Franz*, § 14, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst*, Zulässigkeit universitätsautonomer Studiengebühren; Rechtsgutachten des o. Univ.-Prof. DDr. Heinz Mayer, zfhr 10 (2011), 193
- Eberhard Harald*, Autonomie "im Rahmen der Gesetze", in Günther Löschnigg/Bernd-Christian Funk (Hg), 10 Jahre UG – Sach- und Rechtsfragen einer Reform (Wien 2012), 59
- Eberhard Harald*, Ethikkommissionen – Stand und Perspektiven, zfhr 10 (2011), 147
- Gamper Anna*, Das so genannte "Selbstplagiat" im Lichte des § 103 UG 2002 sowie der "guten wissenschaftlichen Praxis", zfhr 8 (2009), 2
- Gamper Anna*, Was ist die Satzung der Universität? zfhr 11 (2012), 107
- Grimm Markus*, § 28 UG, in Walter J. Pfeil (Hg.), Personalrecht der Universitäten (Wien 2010)
- Hauser Werner*, Marginalien zur RektorInnen-Wahl, campus 6 (2007), 9
- Kahl Arno/Weber Karl*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (Wien 2013)
- Kopetzki Christian*, § 29, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Kopetzki Christian*, § 30, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Kopetzki Christian*, § 36, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Krejci Heinz*, Haftungsfragen zum Universitätsgesetz 2002 (Wien 2004)
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, Art 81c B-VG, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, § 13, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, § 41, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, § 42, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, § 43, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, § 44, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, § 49, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, § 98, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, § 99, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Kucsko-Stadlmayer Gabriele, Zielvereinbarungen im Kontext des Dienst- und Arbeitsrechts, zfhr 5 (2006), 2

Lachmayer Konrad, Rechtliche Regelwerke der Universitätsfinanzierung, in Bernd-Christian Funk (Hg), Rechtliche und ökonomische Fragen der Finanzierung öffentlicher Universitäten in Österreich (Wien 2014), 77

Lang Michael/Feucht Gudrun, Die Regelung der Habilitation durch die Satzung, zfhr 3 (2004), 51

Löschnigg Günther, Arbeitsrecht¹¹ (Wien 2011)

Löschnigg Günther, (Autonome) Geschäftsordnungen von Universitätsorganen, zfhr 4 (2005), 79

Löschnigg Günther, Qualitätsmanagement und Personalrecht an Universitäten, in Bernd-Christian Funk/Günther Löschnigg (Hg), Aktuelle Probleme des Universitätsrechts (Wien 2011), 83

Matzenauer Lothar, Personalrechtliche Konsequenzen der Ungleichbehandlung von MitarbeiterInnen durch Vorgesetzte, Kollegialorgane etc, in Günther Löschnigg/Bernd-Christian Funk (Hg), 10 Jahre UG – Sach- und Rechtsfragen einer Reform (Wien 2012), 267

Mayer Heinz, § 5, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Mayer Heinz, § 7, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Mayer Heinz, § 19, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Mayer Heinz, § 20, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Mayer Heinz, § 21, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Mayer Heinz, § 22, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Mayer Heinz, § 25, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Mayer Heinz, Universitäre Satzungsautonomie und Studiengebühren, zfhr 10 (2011), 183

Mayer Verena Christine, Studiengebühren – A never ending story? zfhr 12 (2013), 121

Muzak Gerhard, § 47, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Muzak Gerhard, § 116, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Novak Manfred, Eckpunkte des Universitätsrechts-Änderungsgesetzes 2009 (Teil I), zfhr 9 (2010), 1

Novak Manfred, Ministerielle Aufsichtskompetenz und Ersatzvornahme, zfhr 10 (2011), 231

Nowotny Christian, § 15, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Nowotny Christian, § 27, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Nowotny Christian, § 28, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Obwexer Walter, Mobilität im Hochschul-Bildungsraum: Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Zulassung zum Studium am Beispiel Österreichs, in Günther Löschnigg/Bernd-Christian Funk (Hg), 10 Jahre UG – Sach- und Rechtsfragen einer Reform (Wien 2012), 125

Öhlinger Theo, Die Rechtsfolgen der Aufhebung von Teilen des § 91 UG 2002 betreffend den Studienbeitrag, zfhr 10 (2011), 200

Öhlinger Theo/Eberhard Harald, Verfassungsrecht¹⁰ (Wien 2014)

Perthold-Stoitzner Bettina, Universitätsgesetz 2002² (Wien 2009)

Perthold-Stoitzner Bettina, § 51, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Perthold-Stoitzner Bettina, § 54, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Perthold-Stoitzner Bettina, § 55, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Perthold-Stoitzner Bettina, § 58, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Perthold-Stoitzner Bettina, § 59, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Perthold-Stoitzner Bettina, § 64a, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Perthold-Stoitzner Bettina, § 74, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Perthold-Stoitzner Bettina, § 77, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Perthold-Stoitzner Bettina, § 89, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Perthold-Stoitzner Bettina, § 124b, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Rainer Michael, § 103, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Rainer Michael, § 121, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Rath-Kathrein Irmgard, Das ordentliche Berufungsverfahren und seine Umsetzung durch Universitäten – ein Anwendungsbeispiel der neuen Universitätsautonomie, in Konrad Arnold/Friederike Bundschuh-Rieseneder/Arno Kahl/Thomas Müller/Klaus Wallnöfer (Hg), Recht Politik Wirtschaft, Dynamische Perspektiven, Festschrift für Norbert Wimmer (Wien 2008), 567

Schiffer Magdalena, Literatur- und Dokumentenanalyse zur Gestaltung von Berufungsverfahren, in AQA – Österreichische Qualitätssicherungsagentur (Hg), Qualitätsentwicklung des Berufsmanagements an österreichischen Universitäten (Wien 2008), 35

Schnedl Gerhard, Organisationsautonomie im Universitätsgesetz 2002 – Inhalt und Grenzen, ZfV 30 (2005), 184

Schrammel Walter, § 135, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Sebök Martha, Universitätsgesetz 2002² (Wien 2003)

Stöger Karl, § 45, in Heinz Mayer (Hg), Kommentar zum Universitätsgesetz 2002² (Wien 2010)

Stöger Karl, Die Bestellung von Leiterinnen und Leitern von Organisationseinheiten nach § 20 Abs 5 UG, zfhr 12 (2013), 91

Stolzlechner Harald, Das neue Satzungsrecht der Universitäten, in Rudolf Strasser (Hg), Untersuchungen zum UOG 1993 (Wien 1995), 25