

## ENTWURF

### Stellungnahme

zum vorgeschlagenen Entwurf einer Änderung des Universitätsgesetzes 2002

(GZ. BMWF-52.250/0027-I/6/2012)

### Grundsätzliches:

Die Vorsitzenden der Senate der Österreichischen Universitäten begrüßen die in den Erläuterungen angekündigten Zusatzmittel für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015, die in der Höhe von € 750 Mio. als „Hochschulraum-Strukturmittel“ an die Universitäten verteilt werden sollen. Äußerst positiv ist auch der Hinweis auf die geplante Einführung der Studienplatzfinanzierung, die schon seit langem gefordert und erwartet wird.

Anlass und Anliegen der Novelle werden daher **grundsätzlich begrüßt**.

Im Einzelnen begegnen die geplanten Bestimmungen jedoch **wesentlichen Bedenken**.

Die neuen Mittel sollen nämlich nicht ins Grundbudget der Universitäten, sondern in einen neuen Teilbetrag des Budgets fließen, der nach Indikatoren vergeben wird und das bisherige „formelgebundene Budget“ ersetzen soll. Dieser Teil des Universitätsbudgets ist so konstruiert, dass er die Einflussmöglichkeiten des Ministeriums auf die gesamte Mittelverwendung durch die Universitäten klar erhöht. Die Gründe dafür werden in den Erläuterungen nicht ersichtlich. Auf der Hand liegt, dass es der Universitätsautonomie entgegenläuft.

Dass den Universitäten zur Äußerung nur eine Begutachtungsfrist von fünf Tagen offen steht, ist völlig unangemessen und daher schon per se nachdrücklich zu kritisieren.

### Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 12 Abs 2:

Die (wie bisher) jedes dritte Jahr zu treffende Festsetzung des Gesamtbudgetrahmens für alle Universitäten soll in Zukunft auch die Aufteilung auf zwei Teilbeträge enthalten: 1. einen Teilbetrag für die Grundbudgets und 2. einen Teilbetrag für die Hochschulraum-Strukturmittel. Problematisch ist, dass die Festsetzung dieser Teilbeträge gänzlich dem BMWF überlassen ist und das Gesetz keinerlei Prozentsätze festsetzt. Eine Regelung wie sie jetzt noch für das formelgebundene Budget gilt (20 % des Grundbudgets: § 12 Abs 8 UG), fehlt gänzlich; es gibt nicht einmal Mindest- bzw. Höchstprozentsätze. Nach der vorgeschlagenen Fassung stünde es dem BMWF daher auch frei, das Grundbudget auf weniger als 80 % des Gesamtbudgets zu reduzieren – etwa auf 70 %, 60 % oder noch weniger. Dies widerspricht evident den Bedürfnissen der Universitäten, insb. solange nicht klar ist, welche Kosten aus dem „Teilbetrag für die Hochschulraum-Strukturmittel“ überhaupt gedeckt werden können (vgl unten zu § 12 Abs 8). Die Ziele der Novelle machen den Entfall der Sicherung von 80 % für das Grundbudget auch gar nicht nötig. Empfohlen wird daher, die **fixe 80/20 % Aufteilung beizubehalten** oder zumindest schon im

## ENTWURF

Gesetz eine **Bandbreite für die Aufteilung** des Gesamtbetrags auf den Teilbetrag für die Grundbudgets und den Teilbetrag für die Hochschulraum-Strukturmittel festzulegen. Dies ist für die Planungssicherheit der Universitäten und die Erfüllung ihrer Verpflichtungen unabdingbar.

Zu § 12 Abs 3:

Während nach der geltenden Fassung die Aufwendungen für die **Bezugserhöhungen des zugewiesenen Bundespersonals** den Gesamtbetrag für das Dreijahresbudget der Universitäten erhöhen, soll diese Erhöhung nach der vorgeschlagenen Fassung nur mehr für die Grundbudgets eintreten. Dies bedeutet, dass die meist jährlichen Bezugserhöhungen nach den Verhandlungen mit der Gewerkschaft das Gesamtbudget der Universitäten nicht mehr erhöhen sollen, vielmehr **nur eine Verlagerung von den Hochschulraum-Strukturmitteln zum Grundbudget** stattfindet. Da die Bezugserhöhungen die Universitäten ganz automatisch und unbeeinflussbar treffen, ist dies eine deutliche Verschlechterung für die Universitäten und daher abzulehnen. Die bisherige Fassung ist beizubehalten.

Zu § 12 Abs 6:

Anders als bisher das formelgebundene Budget (vgl § 12 Abs 7 UG) soll der zukünftige „Teilbetrag für die Hochschulraum-Strukturmittel“ **nicht mehr für drei Jahre im Voraus festgelegt und nicht mehr in der Leistungsvereinbarung vergeben** werden. Die Periode für diese Festlegung steht überhaupt nicht fest. Nach dem Gesetz (Abs 9) könnte sie sogar kürzer als ein Jahr sein oder könnten die Mittel unmittelbar projektbezogen vergeben werden. Damit wird durch die Hochschulraum-Strukturmittel ungleich mehr Detailsteuerung durch das BMWF zulässig, als dies mit dem Formelbudget möglich ist, das ja im Rahmen der Leistungsvereinbarung vergeben wurde. Auch in dieser Hinsicht liegt ein erheblicher Rückbau an finanzieller Autonomie vor, der nicht von den Zielen der Novelle getragen und abzulehnen ist.

Zu § 12 Abs 7:

Anders als bisher soll das Limit für Budgetreduktionen in einer Leistungsvereinbarung in Zukunft nicht mehr für das gesamte *Globalbudget* einer Universität, sondern nur mehr für ihr *Grundbudget* gelten. Daraus ist zu schließen, dass der neue „Teilbetrag für die Hochschulraum-Strukturmittel“ – anders als früher das formelgebundene Budget – nicht nur außerhalb der Leistungsvereinbarung vergeben wird, sondern auch **jederzeit unlimitiert gekürzt werden kann**. Dies entspricht seiner Konstruktion, den Universitäten eben gerade keine Planungssicherheit zu ermöglichen (vgl die Ausführungen zu § 12 Abs 6). Auch hier wird eine Errungenschaft der Universitätsautonomie aufgegeben.

Der neue § 141 Abs 11 sieht vor, dass für die erste der künftigen Leistungsvereinbarungsperioden (2013-2015) noch die alte Bezugsgröße gelten soll, nämlich das gesamte Globalbudget 2010-2012. Diese Regelung zeigt, dass den Verfassern des Entwurfs das Problem bewusst war, sie für die Perioden ab 2016 jedoch eine für die Universitäten offenbar nachteilige Regelung schaffen wollten. Auch hier ist die Beibehaltung der bisherigen Rechtslage zu fordern.

Zu § 12 Abs 8:

## ENTWURF

Dass die neuen „Hochschulraum-Strukturmittel“ anhand von qualitäts-, quantitäts- und leistungsbezogenen Indikatoren bemessen werden sollen, ist im Prinzip zu begrüßen. Eine solche Regelung gilt ja auch schon jetzt für das formelgebundene Budget. Bedenklich ist jedoch, dass das Gesetz für die Festlegung dieser **Indikatoren** eine Verordnungs-ermächtigung enthält (Abs 9), die **so gut wie gar nicht determiniert** ist. Die Erwähnung von „Lehre“, „Forschung oder Entwicklung und Erschließung der Künste“ sowie „gesellschaftlichen Zielsetzungen“ bedeutet nur, dass alle Aufgaben der Universität gemäß § 3 UG aus dem Formelbudget finanziert werden können. Dieses nahezu gänzliche Fehlen von Kriterien für die Indikatoren-Verordnung des BMWF ist im Licht des Legalitätsprinzips höchst bedenklich.

Zwar ist einzuräumen, dass auch die geltende gesetzliche Grundlage für die Formelbudget-Verordnung (§ 12 Abs 8 u 9) keine konkreten inhaltlichen Determinanten für die Indikatoren enthält. Bei den Hochschulraum-Strukturmitteln wirkt sich dieses Manko aber für die Universitäten noch gravierender aus. De facto **ermöglicht es dem BMWF**, einen von ihm völlig **frei zu bestimmenden Anteil des Globalbudgets der Universitäten** (vgl oben zu § 12 Abs 2) **an beliebige, nicht durch Leistungsvereinbarung festzulegende Indikatoren zu knüpfen**. Damit ermöglicht es eine **staatliche Detailsteuerung**, die dem UG bisher fremd war, der Universitätsautonomie widerspricht und daher strikt abzulehnen ist. Um den Universitäten in der vorliegenden Gesetzeskonstruktion Planungssicherheit zu geben, ist es völlig unabdingbar, dass schon das **Gesetz die Indikatoren konkretisiert**.

Zu § 12 Abs 9:

Die neue Rechtslage soll bereits für die laufenden Leistungsvereinbarungsverhandlungen (Periode 2013-15) in Kraft treten. Dies setzt die Universitäten in eine schwierige Situation, weil sie den Entwurf für die Leistungsvereinbarung erstellen müssen, noch bevor das Gesetz in Kraft und die Verordnung bekannt ist.

Durch gesetzliche Regelung ist daher sicherzustellen, dass die **Indikatoren** spätestens **zum Zeitpunkt des Abschlusses der Leistungsvereinbarung bekannt** und damit in der Leistungsvereinbarung bei Bedarf konkretisierbar sind.

Im Übrigen muss die **Erhebung der Indikatoren** im Rahmen der Hochschulraum-Strukturmittel bereits zeitgerecht vor dem **Beginn des jeweiligen Budgetjahrs** möglich sein, damit die Rektorate ihrer gesetzlichen Verpflichtung gemäß § 21 Abs. 14 UG zur Vorlage eines Budgetvoranschlags an den Universitätsrat nachkommen können.

Zu § 141 Abs 11:

Diese Regelung ist für die Universitäten nur in der ersten der künftigen Leistungsvereinbarungsperioden (2013-2015) günstig. Sie würde überflüssig, wenn § 12 Abs 7 in der bisherigen Fassung aufrecht bliebe (siehe die Anmerkungen zu dieser Bestimmung oben).

Die unvertretbare Hastigkeit, mit der die Regelung formuliert wurde, zeigt sich auch daran, dass sie auf einen „letzten Satz“ des § 12 Abs 7 Bezug nimmt. Diese Bestimmung hat aber in der vorgeschlagenen Fassung überhaupt nur mehr einen Satz.

## ENTWURF

### Ergebnis:

Die vorliegende Neuregelung verbindet den an sich begrüßenswerten Plan von Zusatzmitteln für die Universitäten mit einem **gravierenden Rückbau universitärer Autonomie**. Durch die Möglichkeit, einen beliebigen Teil des Gesamtbudgets der Universitäten für „Hochschulraum-Strukturmittel“ zu reservieren, werden dem BMWF nicht nur neue Möglichkeiten für eine Detailsteuerung der Universitäten eröffnet, sondern diesen auch Planungssicherheit genommen.

In den genannten Punkten wird eine **gründliche Überarbeitung des Entwurfs gefordert**.