

Bundesministerium für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Fax + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 14. September 2017
GZ 300.806/016–2B1/17

Bundesgesetz, mit dem das Universitätsgesetz 2002 geändert wird (kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 2. August 2017, GZ: BMWFW-52.250/0117-WF/IV/6a/2017, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfes und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemein

Im Rahmen der Novelle zum UG, BGBl. I Nr. 52/2013, erließ der Gesetzgeber Regelungen über eine kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung, die allerdings 2014 wieder außer Kraft traten. Der RH hat bereits zum Ministerialentwurf, der dem erwähnten Gesetz zugrunde lag, mit beiliegendem Schreiben vom 17. Dezember 2012, GZ 300.806/009-2B1/12, eine Stellungnahme abgegeben (13/SN-435/ME XXIV. GP). Folgende Ausführungen aus dieser Stellungnahme sind auch anlässlich der gegenständlichen Begutachtung aufrecht zu erhalten:

Die im Entwurf genannte Zielsetzung der Verbesserung der Betreuungsrelationen (§ 71a Abs. 2 UG i.d.F. des vorliegenden Entwurfes) wird unter Hinweis auf die Berichte „Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien“, Reihe Bund 2010/1, S. 102 ff., TZ 5, 6 und „Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11, S. 236 ff., TZ 10, positiv bewertet (siehe hiezu auch Pkt. 1. der beiliegenden Stellungnahme).

Gemäß § 12 Abs. 2 UG i.d.F. des vorliegenden Entwurfes soll der zur Finanzierung der Universitäten zur Verfügung stehende Gesamtbetrag unter Berücksichtigung der zu erwartenden Studierendenzahlen und der Betreuungsverhältnisse festgelegt werden. Diese Regelung berücksichtigt die Empfehlungen des RH in den Berichten „Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11, TZ 5.2 und „Universitätscontrolling“, Reihe Bund 2009/2, TZ 16.2, wonach die Anzahl der Studierenden, die Betreuungsrelationen und die Kosten der Leistungserbringung durch die Universitäten wesentliche Planungsgrößen beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen darstellen sollten (siehe hiezu auch Punkt 2. der beiliegenden Stellungnahme). Auf diese Empfehlungen hat der RH auch in seiner Publikation „Positionen für eine Nachhaltige Entwicklung Österreichs“, Reihe Positionen 2016/2, S. 207 f. und 420 (Ifd. Nr. 569) hingewiesen.

2. Zu § 12b UG i.d.F. des Entwurfes (Gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan)

Zur Regelung zum Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan wird angemerkt, dass dieser im Sinne der Planungskaskade mit dem Hochschulplan, dem – gesetzlich nicht normierten – vom BMWFW erstellten Planungsinstrument für den gesamten Hochschulraum, in Bezug zu setzen ist. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans ist festzuhalten, dass dieser, wie die Entwicklungspläne der Universitäten (vgl. § 13b Abs. 1 UG i.d.F. des vorliegenden Entwurfes) jeweils bis zum Ende des zweiten Jahres der Leistungsvereinbarungsperiode zu erstellen wäre. Der RH weist kritisch darauf hin, dass dadurch die inhaltliche Orientierung der Entwicklungspläne der Universitäten nur an einem bereits eine Planungsperiode zurückliegenden Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan erfolgen kann.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Die Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf führen aus, dass durch die Novelle des Universitätsgesetzes 2002 durch BGBl. I Nr. 129/2017 auf Gesetzesebene normiert wurde, *„dass der Gesamtbetrag zur Finanzierung der Universitäten (§ 12 Abs. 2 UG) für die kommende Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021 11,07 Milliarden EURO (§ 141b UG beträgt). Somit ergeben sich aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Länder, die Gemeinden oder auf die Sozialversicherungsträger.“*

Da die angesprochene Änderung des UG durch einen Abänderungsantrag (AA-212 XXV. GP) erfolgte, war diesem keine Darstellung der finanziellen Auswirkungen angeschlossen. Der diesem zugrundeliegende Initiativantrag zur Änderung des UG (2235/A XXV. GP) enthielt zu den finanziellen Auswirkungen folgende Ausführungen: *„Die Auswirkungen auf die Verwaltungskosten durch die vorliegenden Änderungen bleiben jedenfalls unter der Wesentlichkeitsgrenze. Im Übrigen ergeben sich aus dem Vorhaben keine finanziellen Auswirkungen für den Bundeshaushalt sowie für die Länder und die Gemeinden.“*

Die Erläuterungen des nun vorliegenden Entwurfes führen aus, dass dieser die Umsetzung des in § 141c Abs. 1 UG (in der Fassung des Abänderungsantrags AA-212 XXV. GP) genannten Auftrages eine *„Regierungsvorlage zur Neuregelung der Finanzierung der Universitäten im Sinne des § 141a (UG)“* zu erarbeiten, darstellt. Nach Ansicht des RH wäre daher zumindest bei Erarbeitung des vorliegenden Entwurfes eine nähere Darstellung der mit der Neuregelung der Finanzierung der Universitäten insgesamt verbundenen finanziellen Auswirkungen (auch für den Bereich der Universitäten selbst) im Sinne des § 17 BHG 2013 sowie der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F. erforderlich gewesen.

Dies nicht zuletzt deshalb, da die geplanten Maßnahmen teilweise einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich bringen, der in den Erläuterungen nicht angesprochen wird, jedoch von den Universitäten aus dem jeweiligen Globalbudget abzudecken ist. Dazu zählen etwa die künftigen Verfahren zur Eignungsüberprüfung der Studienwerber (§ 63 Abs. 1 Z 6 UG i.d.F. des Entwurfes) oder die Führung datenbezogener Evidenzen bzw. deren Implementierung (§ 141 Abs. 13 bis 15 UG i.d.F. des Entwurfes).

R
H

GZ 300.806/016-2B1/17

Seite 3 / 3

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:



1 Beilage



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundesministerium für
Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 17. Dezember 2012
GZ 300.806/009-2B1/12

Änderung des Universitätsgesetzes 2002 – UG, Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für die mit Schreiben vom 9. November 2012, GZ: BMWF-52.250/0181-I/6/2012, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfs und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Zu § 14a UG 2002

Die zit. Bestimmung zielt darauf ab, eine ausreichende Anzahl von Studienplätzen unter im internationalen Vergleich qualitativ adäquaten Studienbedingungen zur Verfügung zu stellen. Insbesondere soll die Betreuungsrelationen verbessert werden.

Der Rechnungshof hat mehrfach auf diese Problematik hingewiesen (z.B. „Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien“, Reihe Bund 2010/1, S. 102 ff, TZ 5, 6 und „Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11, S. 236 ff, TZ 10). Das programmatische Ziel, die Betreuungsrelationen mit Blick auf internationale Gegebenheiten zu verbessern, wird daher unterstützt.

2. Zu § 14b UG 2002

Diese Bestimmung sieht vor, dass der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung unter Berücksichtigung der erwarteten Studierendenzahlen und der Betreuungsverhältnisse den für die nächste Leistungsvereinbarungsperiode zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag festzusetzen hat. Auch damit werden Empfehlungen des Rechnungshofes



GZ 300.806/009-2B1/12

Seite 2 / 5

umgesetzt: Im Rahmen seiner Publikation „Verwaltungsreform 2011“ hat er ausgeführt, dass „die Anzahl der Studierenden, die Betreuungsrelationen und die Kosten der Leistungserbringung durch die Universitäten (. . .) wesentliche Planungsgrößen beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen darstellen (sollten)“ (Positionen, Reihe 2011/1, S. 175; ebenso „Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11, S. 227, TZ 5.2 und „Universitätscontrolling“, Reihe Bund 2009/2, S. 16, TZ 16.2).

3. Zu § 14c UG 2002

Die zit. Regelung sieht die Erstellung eines gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans vor. Damit wird einer Empfehlung des Rechnungshofes aus dem Jahr 2012 entsprochen („Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11, S. 252, TZ 16.2), die vorgeschlagene gesetzliche Neuregelung wird daher begrüßt.

Anzumerken ist allerdings, dass dieser bis spätestens Ende des zweiten Jahres einer Leistungsvereinbarungsperiode zu erstellen ist (§ 14c Abs. 1 UG 2002). Die geplante Regelung ist daher erst für die Leistungsvereinbarungsperiode 2016 bis 2018 relevant. In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Universität für Bodenkultur bzw. die Universität Klagenfurt bereits 2011 mit den Vorarbeiten für ihre Entwicklungspläne – die Basis der Hochschulplan sein sollen – begonnen haben („Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11, S. 252, TZ 16.1, Abs. 5). Die vorgeschlagene Verpflichtung zur Veröffentlichung des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans zum Ende des zweiten Jahres der laufenden Leistungsvereinbarungsperiode kommt unter diesen Umständen sehr spät. Der Rechnungshof schlägt daher vor, die Wendung „bis spätestens Ende des zweiten Jahres einer Leistungsvereinbarungsperiode“ durch die Wendung „bis spätestens Mitte des zweiten Jahres einer Leistungsvereinbarungsperiode“ zu ersetzen.

4. Zu §§ 14d und 14e UG 2002

4.1 Allgemein

Dem Entwurf zufolge soll sich das in den Leistungsvereinbarungen festgelegte Globalbudget künftig aus

- einem *Teilbetrag für Lehre*, dessen Höhe sich nach der Anzahl der angebotenen und betreuten Studienplätze pro Fächergruppe richtet,
- einem *Teilbetrag für Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste*, dessen Berechnung nach wettbewerbsorientierten Indikatoren erfolgt und



GZ 300.806/009-2B1/12

Seite 3 / 5

– einem *Teilbetrag für Infrastruktur und Klinischen Mehraufwand*, der Subbeträge für Forschungsgroßinfrastruktur, für Gebäude und für den Klinischen Mehraufwand beinhaltet,

zusammensetzen (§ 14d Abs. 2 UG 2002).

Die Teilbeträge für Lehre sowie für Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste werden jeweils um einen strategischen Betrag ergänzt, dessen Höhe insbesondere unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Zielsetzungen gem. § 13 Abs. 2 Z 1 lit. G UG 2002 ermittelt wird.

Die Implementierung der neuen Universitätsfinanzierung erfolgt gem. § 14b Abs. 2 UG 2002 stufenweise: Für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013 bis 2015 sind die Bestimmungen des UG 2002 in der derzeit geltenden Fassung anzuwenden, für die Leistungsvereinbarungsperiode 2016 bis 2018 gelten Übergangsregelungen, ab der Leistungsvereinbarungsperiode 2019 bis 2021 kommt die kapazitätsorientierte, studienbezogene Universitätsfinanzierung in vollem Umfang zur Anwendung. Die Universitäten haben zur Vorbereitung auf dieses Modell eine Kosten- und Leistungsrechnung nach einheitlichen Standards zu implementieren (§ 14e UG 2002).

4.2 Zu den finanziellen Auswirkungen

Zu den Kosten dieser Änderungen führen die Erläuterungen aus, dass für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013 bis 2015 mangels einer inhaltlichen Änderung keine Mehrkosten erwartet werden; für die Zeit ab 2016 seien die Kosten, die sich durch die Systemänderung ergeben, im Rahmen des jeweils bestehenden Bundesfinanzrahmens zu bedecken. Beziffert werden diese Kosten nicht.

Gemäß Pkt. 1.3.1 der Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen (BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F.) ist als Berechnungszeitraum für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen das laufende Finanzjahr sowie die drei folgenden Finanzjahre zu berücksichtigen. Nachdem für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013 bis 2015 sind die derzeit geltenden Bestimmungen des UG 2002 anzuwenden sind, ist der Verzicht auf eine Bezifferung der finanziellen Auswirkungen daher grundsätzlich korrekt. Sollten sich allerdings darüber hinaus wesentliche Abweichungen ergeben, sind auch diese darzustellen, wobei als „wesentlich“ eine Abweichung von mehr als 25 % des Durchschnittes der finanziellen Auswirkungen der drei Folgejahre anzusehen ist (Pkt. 1.3.2 leg. cit.). In diesem Zusammenhang ist auf die Ausführungen im Vorblatt zu verweisen, denen zufolge die Einführung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung *erhebliche Mehrkosten* bedingt. Nach Ansicht des



GZ 300.806/009-2B1/12

Seite 4 / 5

Rechnungshofes wäre im vorliegenden Fall eine, über die dreijährige Frist des Punktes. 1.3.1 leg. cit. hinausgehende Darstellung der finanziellen Auswirkungen angezeigt gewesen.

4.3 Zu den Empfehlungen des Rechnungshofes

Im Bericht „Leistungsvereinbarungen“ beurteilte der Rechnungshof das sog. „Formelbudget“ grundsätzlich als positiv. Für die Kunstuniversitäten erachtete er es allerdings als problematisch, weil zahlreiche Indikatoren der Formelbudget-Verordnung für diese nur eine untergeordnete Rolle spielten oder Leistungen in den Indikatoren nur inadäquat wiedergegeben wurden. Er empfahl deshalb, dieses Finanzierungsmodell für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013 bis 2015 – unter Beibehaltung des Wettbewerbscharakters – neu zu gestalten (Reihe Bund 2012/11, S. 230, TZ 6.2): Die Regelungen zum Formelbudget wurde bereits durch Artikel 82 des 2. Stabilitätsgesetzes 2012, BGBl. I Nr. 35/2012 aufgehoben. Der vorliegenden Entwurf sieht für künstlerische Universitäten hinsichtlich der kapazitätsorientierten, studienbezogenen Universitätsfinanzierung einen zusätzlichen wettbewerbsorientierten Indikator vor (§ 14d Abs. 2 Z 2 lit. c UG 2002).

5. Zu § 14g UG 2002

In manchen Studien sind die Studienbedingungen bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt so unbefriedigend geworden, dass in bestimmten Studienfeldern bereits ab 1. Jänner 2013 Aufnahme- oder Auswahlverfahren durchgeführt werden sollen. Dazu werden gesetzlich Mindestanzahlen der Studienanfänger festgelegt. Entsprechend den Zielsetzungen des neuen Finanzierungsmodells soll in diesen Studien das Personal entsprechend dem Bedarf aufgestockt werden. wofür ein Betrag von rd. 36 Mill. EUR aus den Offensivmitteln des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung vorgesehen ist.

Dazu führen die Erläuterungen aus, dass die Mittel für die Finanzierung zusätzlicher Personalressourcen zur Verbesserung der Studienbedingungen bzw. der Betreuungsverhältnisse im Ressort-Budget abgedeckt seien. Zur Ermittlung dieses Betrages enthalten die Erläuterungen keine Angaben. Diese Vorgehensweise entspricht nicht den Anforderungen des § 14 BHG und der hiezu ergangenen Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen. Der Rechnungshof verweist insbesondere auf Pkt. 1.4.1 der erwähnten Richtlinien, demzufolge *„die Ausgangsgrößen, Annahmen, Zwischenergebnisse, Bewertungen usw. (. . .) so klar darzustellen (sind), dass der Kalkulationsprozess bis hin zum Ergebnis vollständig transparent und nachvollziehbar wird.“*



GZ 300.806/009-2B1/12

Seite 5 / 5

6. Zu § 16 Abs. 2a UG 2002

Durch den vorliegenden Entwurf werden die Regelungen über das Rechnungswesen und die Berichte durch eine Bestimmung über die Erlassung einheitlicher Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung durch den Bundesminister für Wissenschaft und Forschung im Verordnungsweg ergänzt.

Der Rechnungshof hat in wiederholt den Einsatz einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung und Nutzung zur Verwaltungssteuerung und zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit gefordert („Verwaltungsreform 2011“, Positionen Reihe 2011/1, S. 216, lfd. Nr. 78). Im Jahr 2012 empfahl er, *„Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten (zu) erstellen, um die Vergleichbarkeit von Leistungen unterschiedlicher Universitäten (. . .) zu ermöglichen“* („Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11, S. 248, TZ 15.2). Die vorgeschlagene Bestimmung wird daher ausdrücklich begrüßt.

7. Sonstiges

2012 hat der Rechnungshof auf die unklare Regelung hinsichtlich der, in die Leistungsvereinbarungen aufzunehmenden Forschungsprojekte und -programme hingewiesen (§ 13 Abs. 2 Z 1 lit. b UG 2002) und dem Bundesministerium empfohlen, auf eine entsprechende gesetzliche Klarstellung hinzuwirken („Leistungsvereinbarungen“, Reihe Bund 2012/11 S. 224 TZ 3.2). Aus Sicht des Rechnungshofes sollte die geplante Novelle zum Anlass einer Änderung der zit. Bestimmung genommen werden.

Von dieser Stellungnahme wird je eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: