



Universität für Bodenkultur Wien
University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna

Rektor

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Dr. h.c. mult.
Martin Gerzabek

STELLUNGNAHME

zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 - UG geändert werden soll (kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung)
GZ: BMWFW-52.250/0117-WF/IV/6a/2017

Die Universität für Bodenkultur begrüßt die geplante gesetzliche Einführung einer kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung. Diese ist seit vielen Jahren eine zentrale Forderung. Daher hat die Universität für Bodenkultur auch in der uniko seit 2010 an der Entwicklung des Modells mitgewirkt. Der vorliegende Entwurf wird als konsequenter zweiter Umsetzungsschritt gesehen, der auf die Ende Juni dieses Jahres im Nationalrat beschlossene Budgeterhöhung folgt. Damit ist eine Systemumstellung eingeleitet, die den Universitäten eine bessere Planung der Kapazitäten für Lehre und Forschung ermöglicht und zur Verbesserung der Betreuungsrelationen in besonders stark nachgefragten Fächern führt.

Die Universität für Bodenkultur regt an, dass folgende Grundsätze durch die Neugestaltung der Universitätsfinanzierung gewährleistet sein müssten:

1. Das Finanzierungsmodell soll für alle 21 Universitäten die Inflation berücksichtigen und einen Mindestspielraum für Entwicklung aller Universitäten ermöglichen.
2. Die Anpassung des Hochschulbudgets soll, gemäß Regierungsprogramm, einer Verbesserung der Betreuungsverhältnisse dienen.
3. Diese Effekte sollen nicht als Ausgleichzahlung gestaltet, sondern auf Modellbasis verankert werden.
4. Spezialuniversitäten wie die BOKU benötigen individuelle Lösungen für die Zugangsregelungen, da im Falle von in Österreich nur an einer Universität angebotenen Fächern eine österreichweite Betrachtung nicht sinnvoll erscheint. In diesem Zusammenhang wird auf den strategischen Dialog zwischen dem BMWFW und BOKU verwiesen.

Im Folgenden wird zu den einzelnen Bestimmungen des Universitätsgesetzes 2002 Stellung genommen. Zu den zur Information beigelegten Verordnungsentwürfen wird erst in deren Begutachtung gesondert Stellung genommen werden, wobei in der Ausgestaltung der Verordnungen insbesondere die Umsetzung der oben erwähnten Grundsätze sichergestellt werden müssten.



Universitätsfinanzierung aus Bundemitteln

§ 12 Abs. 3

Gemäß dieser Bestimmung dürfen von den Teilbeträgen für die universitären Leistungsbereiche Lehre und Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste im Rahmen der Leistungsvereinbarung nur 2 % dem Teilbetrag Infrastruktur und strategische Entwicklung zugeschlagen werden. Dies ist eine wesentliche Einschränkung in der Budgetgestaltung und widerspricht der Bestimmung des Abs. 7 leg cit, wonach die Universitäten frei über den Einsatz des Globalbudgets verfügen können. Es wird daher um Streichung des § 12 Abs 3 2. Satz ersucht. Weiters wird darauf hingewiesen, dass das Gesetz offenlässt, nach welchen Gesichtspunkten und mit welchem Verteilungsschlüssel die Zuteilung des Budgets zu den drei Säulen erfolgen wird. Sollte die 2 %-Deckelung im Gesetz enthalten bleiben, hätte diese Zuordnung aber wesentliche Auswirkungen für jene Budgetposten, die der Säule Infrastruktur und strategische Entwicklung zugeordnet werden. Unklar ist beispielsweise, welcher Säule das administrative Universitätspersonal, Universitätsbibliotheken oder zentrale Forschungsinfrastrukturen (zentrale Forschungsgroßgeräte und „Core Facilities“, etc.) zugeordnet werden. Eine Klarstellung diesbezüglich im Gesetz oder in einer entsprechenden Verordnung wäre daher angebracht.

Zusammensetzung des Gesamtbetrages gemäß § 12 Abs. 2

§ 12a

Die Determiniertheit der Basisindikatoren sowohl für die Festlegung der Teilbeträge gemäß § 12(2) als auch jener gemäß § 13(4) erscheint zu gering. Es ist im Entwurf auch kein Verhältnis der Teilbereiche zueinander festgelegt. Hier sollte gesetzlich zumindest ein Rahmen festgelegt werden (zunächst eine Orientierung am Status quo bzw. an den jeweiligen Indikatoren der vorangegangenen Leistungsvereinbarungsperiode mit einer Bandbreite für Abweichungen), um Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Der Teilbetrag für Infrastruktur und strategische Entwicklung ist sehr heterogen und vermischt völlig unterschiedliche Budgetbestandteile. Sie enthält sowohl dauerhaften Finanzierungsbedarf der Universitäten (Infrastruktur, Absicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) als auch inhaltlich und zeitlich variable Elemente (strategischer Komponente, vermutlich auch vormalige LV-Vorhaben, HRSM Kooperationsprojekte, etc.).

Deklariertes Ziel der neuen Universitätsfinanzierung war insbesondere die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse. Der vorliegende Entwurf enthält dazu nur einen vagen Hinweis in § 12 (2). Weder im Gesetz noch in den Erläuterungen findet sich ein Hinweis, anhand welcher Indikatoren das zu erwartende Betreuungsverhältnis ermittelt wird und bei der konkreten Mittelverteilung im Rahmen des Finanzierungsmodells spielen die Betreuungsverhältnisse keine Rolle. Bei der Gewichtung der prüfungsaktiven Studien sollte daher nicht nur die Fächergruppe berücksichtigt werden, sondern auch das Ist-Betreuungsverhältnis der jeweiligen Universität relativ zum österreichweiten Durchschnitt in der jeweiligen Fächergruppe.

Die Zuordnung der Studien zu Fächergruppen soll laut Entwurf im Rahmen einer Verordnung erfolgen, die erst als Vorentwurf vorliegt. Doch bereits an dieser Stelle ist kritisch anzumerken, dass die Zuordnung von Studien zu ISCED-F -2013 Feldern durch die Statistik Austria und somit ohne Einbindung der Universitäten und deren inhaltlicher Kenntnis der Studien erfolgt. Aufgrund der direkten finanziellen Auswirkungen ist hier zukünftig eine Einbindung der Universitäten bzw Berücksichtigung ihrer sachlichen Argumente sicherzustellen.

§ 12a Abs. 1 Z 1 lit. a

Es ergibt sich aus der Bestimmung nicht eindeutig, wie die Anzahl der „österreichweit in den einzelnen Fächergruppen mindestens anzubietende Studienplätze“ berechnet wird. Der



Basisindikator 1 soll zwar zur „Feststellung der Anzahl ... herangezogen“ werden, wobei aber offenbleibt, in welchem Verhältnis diese beiden Größen zueinanderstehen sollen.

Gemäß der im Vorentwurf vorliegenden UniFinV § 3 Abs. 8 Z 1 ist diese Anzahl der „österreichweit in den einzelnen Fächergruppen mindestens anzubietende Studienplätze“ aber jener Faktor, der mit den jeweiligen Gewichtungsfaktoren multipliziert wird, um die Anzahl der gewichteten Studienplätze insgesamt zu erhalten.

Es handelt sich daher um einen zentralen Zielwert für die Budgetberechnung und die Steuerung des Universitätssystems insgesamt, dessen Zustandekommen im vorliegenden Entwurf nicht hinreichend klar ist. Auch in den Erläuterungen findet sich dazu kein Hinweis. Damit ist das Gesetz im zentralen Punkt der Bestimmung des Gesamtbetrages gem. § 12 Abs. 2 unbestimmt und nicht ausreichend determiniert.

Gemäß dieser Bestimmung wird als Basisindikator die „Anzahl der mit mindestens 16 ECTS-Anrechnungspunkten oder 8 positiv beurteilten Semesterstunden prüfungsaktiv betriebenen ordentlichen Bachelor-, Master- und Diplomstudien ...“ herangezogen. Ausdrücklich begrüßt wird, dass gemäß dieser Regelung der Prüfungserfolg entweder in Semesterstunden oder in ECTS-Anrechnungspunkten gemessen werden kann. Dies entspricht auch § 51 Abs. 1 Z 26 UG, wonach der Umfang von Studien mit ECTS-Punkten anzugeben ist. Zusätzlich wird ersucht klarzustellen, dass sich die ECTS-Anrechnungspunkte auf die zu erbringende Studienleistung je Studienjahr (und nicht je Semester) beziehen.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass gemäß Anlage 4 zu § 7 Abs. 3 der Universitäts-Studienevidenzverordnung idgF nach wie vor sowohl die Semesterstundenanzahl als auch die ECTS-Punkte zur Erfassung der Prüfungsaktivität zu dokumentieren sind. Folgerichtig wäre die Universitäts-Studienevidenzverordnung dahingehend anzupassen, dass auch hier entweder Semesterstunden oder die ECTS-Anrechnungspunkte zu dokumentieren sind.

§ 12a Abs. 1 Z 2 lit. a

Das oben beschriebene Problem der nicht ausreichenden Determiniertheit gilt ebenfalls für die Bestimmung der „österreichweit in den einzelnen Fächergruppen in ausgewählten Verwendungsgruppen mindestens zu beschäftigenden Personen“. Auch hier bleibt – analog zur Bestimmung in § 12a Abs. 1 Z 1 lit. a – die Definition einer zentralen hochschulpolitischen Zielgröße unbestimmt und nicht ausreichend determiniert.

Gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan

§ 12b

Der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan ist gemäß Erläuterungen als „strategisches Planungsinstrument für die Entwicklung der Hochschul(aus)bildung sowie zur Priorisierung und transparenten Darstellung seiner Zielsetzungen“ vorgesehen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, bedarf es einer eindeutigen und transparenten Festlegung, in welcher Form die Universitäten in die Definition der strategischen Zielrichtungen und zentralen Zielgrößen wie „regional ausgewogenes Leistungsangebot“, „Fächervielfalt“, „Studienangebot“ und „Auslastung der Kapazitäten“, die in den Erläuterungen angeführt sind, eingebunden werden. Dies ist mit der vorliegenden Fassung des Entwurfs nicht gegeben, der Hinweis auf ein „Gegenstromprinzip“ ist dazu nicht ausreichend.

Hinzu kommt, dass der im Entwurf vorgesehene Zeitplan nicht machbar erscheint: Da der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan und der Entwicklungsplan der Universität zeitgleich fertigzustellen sind (am Ende des zweiten Jahres jeder Leistungsvereinbarungsperiode), ist eine sinnvolle Abstimmung aufgrund der Vorlaufzeiten für die Erstellung und Beschlussfassung des Entwicklungsplans nicht möglich.



Leistungsvereinbarung

§ 13 Abs. 2 Z 1 lit. b und c

Für die „entsprechenden Statistiken über die quantitative und qualitative Entwicklung“ sollte klargestellt werden, dass dafür die Daten aus der Wissensbilanz herangezogen werden und kein weiterer Erhebungsaufwand erforderlich wird. Unklar ist auch, was mit „Ergebnissen der Auswertung der Evaluierung von Forschung“ gemeint ist. Weiters wäre eine Klarstellung dahingehend wünschenswert, welche konkreten Daten zu belegen sind.

§ 13 Abs. 2 Z 1 lit. g und Abs. 5

Die Einbehaltung von bis zu 0,5 vH des Globalbudgets bzw. dessen Auszahlung abhängig vom Nachweis der Umsetzung der in § 13 Abs. 2 Z 1 lit. g formulierten Maßnahmen erscheint unangemessen hoch. Insbesondere der Satz „Weiters hat die Universität Maßnahmen zur sozialen Dimension in der Lehre sowie zur sozialen Durchmischung der Studierenden zu entwickeln, wenn diese wesentlich von der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung abweicht.“, bürdet den Universitäten eine Verpflichtung auf, die sie im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten nur sehr eingeschränkt erfüllen können. Der massive Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen am Zugang zu universitärer Bildung erfolgt bereits in der Phase von Kindergarten bis Sekundarbildung. Die Universitäten können daher Maßnahmen nur für jene bereits hoch eingeschränkte Gruppe von Personen treffen, die überhaupt eine Zugangsberechtigung zum Hochschulstudium erlangt haben. Keineswegs können sie aber die fehlenden Maßnahmen im Sekundarbereich kompensieren bzw. dafür mit finanziellen Konsequenzen bedroht werden. Hinzu kommt, dass die Indikatoren, mit denen die Zielerreichung nachzuweisen ist, nicht ausreichen bestimmt sind. (Zur Problematik der Unschärfe des Begriffs der „sozialen Durchmischung“ siehe auch die Hinweise zur Terminologie.)

§ 51 Abs. 2 Z 14e

Der Begriff „soziale Verpflichtung“ ist sehr unbestimmt und sollte zumindest in den Erläuterungen präzisiert werden (z.B. Pflege von Angehörigen, Kinderbetreuung etc.).

Der umgangssprachliche Begriff „ältere Personen“ ist zu streichen. Diese Personenkategorie ist bereits im Begriff „Personen mit verzögertem Studienbeginn“ erfasst.

§ 51 Abs. 1

Die Integration der in § 71b normierten Definitionen in § 51 ist aus systematischer Sicht zu begrüßen. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, dass in der vorgesehenen neuen Fassung des § 51 die Definition des Begriffs „Studienfeld“ (bisher § 71b Abs. 2) entfällt. Da es sich um einen Begriff handelt, auf dem wesentliche Bestimmungen des Gesetzesentwurfs beruhen, sollte dessen Definition ebenfalls in § 51 Abs. 1 übernommen werden.

§ 63 Abs 1 Z. 6

Die Definition des Eignungsverfahrens im vorgeschlagenen Gesetzestext ist unklar. Wesentliche Bestimmungen dazu finden sich nur in den Erläuterungen. Damit fehlt es an Rechtssicherheit über die Bedeutung des Eignungsverfahrens im Rahmen des Zulassungsverfahrens. Die Bestimmung sollte daher präziser gefasst werden.

§ 63 Abs. 1 Z 6 in Verbindung mit § 71b Abs. 10 Z 2

Während in § 63 Abs. 1 Z 6 die Förderung von unterrepräsentierten Personengruppen vorgeschrieben wird, verbietet § 71b Abs. 10 Z 2 eine Diskriminierung aufgrund von Geschlecht oder sozialer Herkunft. Diese beiden Verpflichtungen widersprechen einander. Durch die



Förderung bestimmter Personengruppen werden andere, repräsentative oder überrepräsentierte Personengruppen, diskriminiert. Grundsätzlich ist jegliche Diskriminierung abzulehnen und vielmehr auf Chancengleichheit Bedacht zu nehmen.

Zugangsregelungen – Ziele und Rahmenbedingungen

§ 71a Abs. 1

Der erste Satz lautet: „Im Zuge der Implementierung einer kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung sollen die Anzahl der prüfungsaktiv betriebenen Studien und die Anzahl der abgeschlossenen Studien an den Universitäten gesteigert werden, ohne damit eine Verringerung der Gesamtanzahl der Studierenden zu erzielen.“ Angesichts der in einigen Studienfeldern ungünstigen Betreuungsrelationen einerseits und der teilweise großen Anzahl nicht-prüfungsaktiver Studien andererseits wird durch die Implementierung des neuen Modells im Gegensatz zu dieser Formulierung eine Verringerung der Gesamtanzahl der Studierenden notwendig sein. Der Nebensatz „...ohne damit eine Verringerung der Gesamtzahl der Studierenden zu erzielen“ sollte daher gestrichen werden.

Zulassung zu an einer Universität besonders stark nachgefragten Bachelor- und Diplomstudien

§ 71d Abs. 1- bis Abs. 3

In Abs. 1 wird – wie auch mehrfach an anderer Stelle im Entwurf – normiert, dass die Zulassung zum Studium durch Verordnung „entweder durch ein Aufnahmeverfahren vor der Zulassung oder durch die Auswahl der Studierenden bis längstens ein Semester nach der Zulassung zu regeln“ ist. Da bei letzterer Variante für Prüfungen die üblichen Wiederholungsregelungen gelten, macht dies ein Auswahlverfahren, bei dem eine fixe Anzahl von Plätzen zu vergeben ist, in der Praxis unmöglich.

Der wie folgt lautende Satz in Abs. 3 „Im Zuge dieses Nachweises ist ua darzulegen, dass die Universität in den letzten Jahren Ressourcen hin zum betreffenden Studienfeld bzw. Studium verlagert bzw. etwaige organisatorische Maßnahmen gesetzt hat“, ist aus Sicht der BOKU ersatzlos zu streichen. Die Formulierung ist einerseits zu unbestimmt hinsichtlich Zeitraum, Art und des Umfang der Maßnahmen, andererseits wird unterstellt, dass eine kurzfristige Ressourcenverlagerung zu einem stark nachgefragten Studium automatisch als sinnvolle Maßnahme anzusehen sei, unabhängig von der langfristigen Entwicklungsplanung und Schwerpunktsetzung der Universität und der möglichen kritischen Auswirkungen auf andere Bereiche, von denen diese Ressourcen abgezogen werden müssten – eine Schlussfolgerung, welche seitens der BOKU nicht nachvollziehbar ist. Zudem ist unklar, welche Konsequenzen die (Nicht-)Erfüllung dieser Maßnahmen für die Erlassung der Verordnung haben soll.

Es wird angeregt, dass bei eindeutigem Nachweis des Vorliegens einer der Bedingungen des Abs. 2, den die Universität zu erbringen hat, die Verordnung, die das Rektorat zu entsprechenden Maßnahmen ermächtigt, jedenfalls erlassen wird.

§ 141 Abs. 12

Diese Bestimmung sieht eine erste Evaluierung erst 2025 vor. Das bedeutet, erste Verbesserungen könnten erst in der LV-Periode 2028-2030 zum Tragen kommen. Eine erste Zwischenevaluierung sollte daher unbedingt bereits 2020 erfolgen, damit für die Periode 2022-2024 bereits Verbesserungen implementiert werden können.



§ 141 Abs. 13 bis 15

Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Dimension in der Lehre sind aus Sicht der BOKU jedenfalls zu begrüßen. Hinsichtlich der „datenbezogene Evidenzen zur sozialen Dimension in der Lehre sowie zur sozialen Durchmischung der Studierenden“ wird aber angemerkt, dass hier hochsensible Daten der Studierenden und ihren Angehörigen erhoben werden müssten, deren Erfassung und Verarbeitung aus datenschutzrechtlicher Sicht problematisch sind.

Im Sinne der Einheitlichkeit und der Qualitätssicherung sollten diese datenbezogenen Evidenzen zentral vom BMWFV geführt werden und dort die quantitativen Entwicklungen dokumentiert und nachweisbar gemacht werden. Dazu wäre in Abs. 14 auch dem BMWFV der Zugang zu den Primärdaten zu ermöglichen. Davon unbeschadet benötigen auch die Universitäten wie vorgesehen diesen Zugang. Dabei erscheint die pauschale und unwiderrufliche „individuelle Zustimmung“ der Studierenden, die Abs. 15 vorsieht, rechtsunwirksam. Die Verwertbarkeit von personenbezogenen Individualdaten und deren Verknüpfung mit studienevidenzbezogenen Daten muss eine gesetzlich geregelte Vorgabe sein.

§ 143 Abs. 42

Die für die Evaluierung vorgesehenen personenbezogenen Daten gehen hinsichtlich der betroffenen Personengruppen über das hinaus, was gemäß Bildungsdokumentationsgesetz derzeit erfasst wird. Derzeit werden solche Daten bei Studierenden lediglich anlässlich ihres Studienbeginns erfasst. Das ist gesetzlich so vorgesehen und die entsprechenden Datenerfassungen sind etabliert. Um die Anforderungen von § 143 Abs. 42 erfüllen zu können, müssten bereits bei der Anmeldung diese Daten erhoben werden. Die im Zusammenhang mit der Evaluierung stehenden Anforderungen an das BMWFV in Zusammenarbeit mit den Universitäten sollten vor einer solchen Gesetzgebung im Detail konzipiert werden und die gesetzliche Regelung in realisierbarer Weise festgeschrieben werden.

Redaktionelles und Hinweise zur Terminologie

§ 71c Abs. 7

§ 57a Abs 8, auf den im letzten Satz verwiesen wird, existiert nicht.

§ 141 Abs. 14

Der Verweis auf Absatz 2 erscheint nicht stimmig.

§ 141 Abs. 17

Diese Regelung ist an dieser Stelle zu streichen und im DUK-Gesetz 2004 aufzunehmen.

soziale Durchmischung/soziale Herkunft/soziale Zusammensetzung

Die im Text mehrfach verwendeten Begriffe „soziale Durchmischung, soziale Herkunft“ und „soziale Zusammensetzung“ sollten einheitlich durch neutrale Formulierungen wie „Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppierungen an der Hochschulbildung“ oder „Einbeziehung von unterrepräsentierten Gruppen in die Hochschulbildung“ ersetzt werden, um auch die Dimensionen z. B. des Bildungshintergrunds und Migrationshintergrunds einzuschließen. (Vgl. § 63 Abs. 1 Z 6, wo diese Terminologie bereits verwendet wird.)

Studien/Studienfelder

In § 71d Abs. 1, erster Satz ist der Begriff „Studium“ zu ergänzen durch „Studienfeld“ und sollte lauten: „Die Bundesministerin oder der Bundesminister ist berechtigt, durch Verordnung in Studienfeldern bzw. Studien, die an einer Universität besonders stark nachgefragt sind, eine Anzahl an Studienplätzen für Studienanfängerinnen und –anfänger für dieses Studium festzulegen ...“



§ 71d Abs. 2, erster Satz, lautet: „Besonders stark nachgefragt ist ein Studium, wenn entweder...“. Dieser sollte ebenfalls um den Begriff „Studienfeld“ ergänzt werden und gleichlautend formuliert werden wie in § 71b Abs. 2: „Besonders stark nachgefragt ist ein Studienfeld bzw. Studium, wenn ...“

prüfungsaktive Bachelor-, Master- und Diplomstudien

In § 71d Abs. 2 Z 2 wird zweimal auf die Zahl der „prüfungsaktiven Bachelor- und Diplomstudien“ Bezug genommen. Dies ist beide Male durch die Formulierung „Bachelor-, Master- und Diplomstudien“ zu ersetzen, in Übereinstimmung mit der Formulierung in Z 1 bzw. in § 71b.

Die intendierten Änderungen im UG stellen eine wesentliche Systemreform mit großer Tragweite dar. Die Universität für Bodenkultur ersucht um Berücksichtigung dieser Stellungnahme im Begutachtungsverfahren. Die Universität für Bodenkultur appelliert an dieser Stelle auch an die kommende Bundesregierung, diese dringend erforderliche gesetzliche Neuregelung rechtzeitig bis zum 31. Jänner 2018 (§ 141b UG idgF) dem Nationalrat zum Beschluss zuzuleiten.

Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr. Dr.h.c.mult. Martin H. Gerzabek
Rektor