



### DAS REKTORAT

Univ.-Prof. Dr.

Meinhard Lukas

Univ.-Prof. Dr.

Andreas Janko

Univ.-Prof. DI Dr.

Alexander Egyed MSc

Mag.<sup>a</sup> Brigitte Hütter MSc

Dr.in Barbara Romauer

Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup>

Andrea Olschewski

Referentin:

Dr.<sup>in</sup> Heidi Rathmoser

Rechtsabteilung

Tel.: +43 732 2468 3334

[heidi.rathmoser@jku.at](mailto:heidi.rathmoser@jku.at)

Bundesministerium für Wissenschaft,  
Forschung und Wirtschaft  
Minoritenplatz 5  
1010 Wien

per E-Mail: [legistik-wissenschaft@bmwfw.gv.at](mailto:legistik-wissenschaft@bmwfw.gv.at)

Linz, 14. September 2017

### **Zu GZ BMWFW-52.220/0117-WF/IV/6a/2017 (Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 geändert wird)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Johannes Kepler Universität Linz bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs für ein Bundesgesetz, mit dem das Universitätsgesetz 2002 geändert wird (GZ BMWFW-52.250/0117-WF/IV/6a/2017), und erlaubt sich, zu diesem Entwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Im Mittelpunkt des vorliegenden Entwurfs für eine UG-Novelle steht der Vorschlag eines **Systemwechsels in der Universitätsfinanzierung** von bisher weitgehend frei ausverhandelten Dreijahresbudgets hin zu einer stärker indikatorbezogenen Mittelzuteilung. Unter der Prämisse, dass die auf dieser Grundlage zu vereinbarenden Globalbudgets nicht (oder jedenfalls nicht ausschließlich) nach den von der Universität in den Kernbereichen Lehre und Forschung in der **Vergangenheit** erreichten Werten, sondern nach **Planzahlen** bestimmt werden, zu deren Erreichung sich die Universität in der Leistungsvereinbarung verpflichtet, ist dieser Systemwechsel für die Universität Linz akzeptabel. Dieses Konzept schafft Perspektiven und degradiert Universitäten, die den nunmehr implementierten Indikatoren bislang noch nicht in einer für die Deckung ihres Finanzbedarfs erforderlichen Weise entsprechen, nicht gleichsam zu Ausgleichzulagenempfänger über die –

JOHANNES KEPLER  
UNIVERSITÄT LINZ  
Altenberger Straße 69  
4040 Linz, Österreich  
[www.jku.at](http://www.jku.at)  
DVR 0093696

ohnehin schon mit einer Fülle von unterschiedlichsten Finanzierungserfordernissen aufgeladene – „dritte Säule“.

Der vorliegende Entwurf scheint dieses in Vorgesprächen diskutierte Modell grundsätzlich umzusetzen. So nehmen auf der einen Seite § 12a Abs 3 und 4 UG idF des Entwurfs bei der Definition der neuen Finanzierungssätze und deren Berechnung auf die „mindestens anzubietenden Studienplätze“ und die „mindestens zu beschäftigenden Personen“ Bezug, und auf der anderen Seite sprechen auch § 13 Abs 4 Z 1 lit a und Z 2 lit a UG idF des Entwurfs von diesbezüglich „vereinbarten“ Zahlen. Etwas missverständlich scheint im gegebenen Zusammenhang lediglich die Formulierung von § 12a Z 1 lit a und Z 2 lit a UG idF des Entwurfs, die im Zusammenhang mit der Aufgliederung des österreichweit zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags an Mitteln für die Universitätsfinanzierung auf die Teilbeträge Lehre, Forschung und strategische Entwicklung normieren, dass „für die Feststellung der Anzahl der Studienplätze“ der auf Ist-Werte abstellende Basisindikator 1 und „für die Feststellung des Umfangs der gewichteten Vollzeitäquivalente“ der – ebenfalls auf Ist-Werte abstellende – Basisindikator 2 heranzuziehen ist. Auch wenn gemäß § 12 Abs 3 UG idF des Entwurfs im Zusammenhang mit den LV-Verhandlungen eine Verschiebung zwischen den Teilbeträgen gemäß Abs 2 leg cit erfolgen kann, wohnt diesen Regelungen eine im Lichte des Gesamtkonzepts nicht ganz stimmige Fix-Komponente inne.

Unklar bleibt im gegebenen Zusammenhang auch die angestrebte Rolle des nun wieder in den Gesetzestext zu integrierenden gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans. Dass eine solche Planung ihre Bedeutung hat, ist zwar unbestritten. Um die Autonomie der Universitäten zu wahren, darf es jedoch weder dazu kommen, dass dieses – ohne Einbindung der Universitäten erstellte – Dokument den Handlungsspielraum für die Verhandlungen zwischen bmfwf und Universitäten über die zu vereinbarenden Planzahlen unzulässig beschneidet noch darf die hauseigene Entwicklungsplanung der einzelnen Universitäten dadurch allzu starren Bindungen unterworfen werden.

Schon aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht ganz unproblematisch scheint schließlich das **weitgehende Fehlen jeglicher gesetzlichen Determinante** für die Verordnung gemäß § 12a Abs 2 UG idF des Entwurfs. Dies gilt in besonderer Weise für die Definition der – an sich nicht zu beanstandenden – Wettbewerbsindikatoren und die Bestimmung ihres Stellenwerts in den Leistungsbe-

reichen Lehre und Forschung im Verhältnis zum basisindikatorbezogenen Teilbetrag.

2. Als zweites großes Regelungsanliegen widmet sich der vorliegende Entwurf für eine UG-Novelle unter der Überschrift „**Zugangsregelungen im Kontext einer kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung**“ in einem völlig neu konzipierten 3a. Abschnitt der Präzisierung und punktuellen Ausweitung bestehender Schranken für einen freien Universitätszugang. Das diesbezügliche Regelungsanliegen, durch Schranken in überlaufenen Studien und Studienfeldern auf eine Verbesserung der Betreuungsrelationen hinzuwirken, wird von der Universität Linz vollinhaltlich geteilt. Gleiches gilt grundsätzlich auch für die Definition der Voraussetzungen, die (österreichweit oder universitätsspezifisch) erfüllt sein müssen, damit der/die bmwfw durch die verordnungsförmige Festlegung einer bestimmten Anzahl an Studienplätzen für StudienanfängerInnen die Ermächtigung der Rektorate zur Anordnung eines Aufnahme- oder Auswahlverfahrens aktivieren kann. Abgesehen davon, dass es der vorliegende Entwurf leider verabsäumt, die bestehenden Regelungssysteme zu vereinfachen und den Themenkomplex „Zugangsregelungen“ damit insgesamt zu vereinfachen, stoßen einzelne Aspekte der vorgeschlagenen Neuregelung freilich auch inhaltlich auf Kritik.

So wirft der vorliegende Entwurf für eine Neugestaltung des Universitätszugangsrechts etwa die Frage auf, ob das bmwfw die Absicht verfolgt, die derzeit bestehende (bloße) **Ermächtigung** der Rektorate zur Einführung eines Aufnahme- oder Auswahlverfahrens bei Erfüllung der gesetzlich normierten Voraussetzungen in eine Pflicht zu verwandeln respektive deren Kompetenz, die in der Leistungsvereinbarung festgelegte Zahl an Studienplätzen (Finanzierbarkeit vorausgesetzt) gegebenenfalls auch zu **überschreiten**, zu beseitigen. Als Indiz für diese Annahme könnte schon § 71b Abs 6 UG idF des Entwurfs gedeutet werden, der unter bestimmten Voraussetzungen (nicht nur eine Senkung, sondern auch) eine **Erhöhung** der Anzahl der Studienplätze an einer bestimmten Universität und damit auch der Gesamtzahl der österreichweit anzubietenden Studienplätze gegenüber der indikatorbezogenen Berechnung gemäß Abs 3 leg cit vorsieht. Während einer solchen Schlussfolgerung entgegengehalten werden kann, dass die gegenständliche Erhöhung zwar im Kontext der Zugangsregelungen tatsächlich nichts anderes zur Folge haben soll, als dass die von der jeweiligen Universität anzubietende **Mindestzahl** an Studienplätzen steigt, ohne den Handlungsspielraum des Rektorats bei

Normierung des Aufnahmeverfahrens mit dieser Zahl zu deckeln, und die eigentliche normative Wirkung der Erhöhung vielmehr darin zu sehen ist, dass die modifizierte Mindestzahl bei der Festlegung der **Mittelzuwendung** im Rahmen des Teilbetrags Lehre zu berücksichtigen ist, lässt der Vorentwurf des bmfwf für eine Universitätszugangsverordnung zumindest in seinem § 8 Abs 3 in der Tat keine andere Deutung zu als die Absicht einer die Universitäten nicht nur nach unten, sondern auch nach oben hin beschränkenden Zahlenvorgabe für anzubietende Studienplätze. Für die dort genannten, schon bisher zugangsgeregelten Studienfelder wie Architektur, Informatik und Wirtschaftswissenschaft wird nämlich explizit eine **Höchstanzahl** der österreichweit zur Verfügung zu stellenden Studienplätze normiert. Die gesetzliche Deckung einer solchen Anordnung scheint freilich auch im Lichte der vorgeschlagenen Neuregelung der einschlägigen UG-Bestimmungen fraglich: § 71b Abs 5 UG idF des Entwurfs begrenzt nämlich bei genauem Hinsehen lediglich die in der Minister-Verordnung festzulegende **Mindestzahl** an österreichweit anzubietenden Studienplätzen mit der bislang in § 71c Abs 2 UG normierten Anzahl an Studienplätzen und lässt die in Abs 8 leg cit normierte Kompetenz der Rektorate unberührt.

Selbst wenn man § 71b Abs 6 UG idF des Entwurfs – im Sinne der vorstehenden Ausführungen – nicht als die Verordnungskompetenz der Rektorate in puncto Aufnahmeverfahren nach oben hin begrenzende Norm deutet, sondern ihm insoweit vor allem im Kontext der neuen Universitätsfinanzierung Bedeutung beimisst, scheint er für die Universität Linz in der vorliegenden Fassung dennoch nicht akzeptabel. Hintergrund ist das in Linz seit Jahren betriebene **Multi-Medi-Diplomstudium Rechtswissenschaften**, das beinahe zur Gänze ohne Präsenz an der Universität betrieben werden kann, sich nicht zuletzt deshalb in besonderer Weise (aber nicht nur) bei berufstätigen Studierenden und Studierenden mit Betreuungspflichten großer Beliebtheit erfreut und somit einen wesentlichen Beitrag der Universität Linz zur (weiter unten noch zu behandelnden) sozialen Dimension in der Lehre darstellt. Zum einen scheint fraglich, ob dieses besondere Studienangebot überhaupt die (recht inkonsistent definierten) tatbestandlichen Voraussetzungen des § 71b Abs 6 UG idF des Entwurfs erfüllt. Zum anderen wäre selbst die nach dieser Bestimmung maximal zulässige Erhöhung der Anzahl der Studienplätze an einer Universität um 20% deutlich zu gering, um die Finanzierbarkeit des (in seiner Durchführung sehr aufwändigen) Multi-Media-Studiums zu gewährleisten. Unter der Prämisse einer unveränderten Implementie-

zung des vorliegenden Entwurfs für eine UG-Novelle müsste die Universität Linz daher ernsthaft die Schließung dieser sehr studierendenfreundlichen Studienform in Erwägung ziehen.

3. Einen weiteren Schwerpunkt des vorliegenden Entwurfs bildet schließlich erkennbar auch das Bestreben, **Maßnahmen zur sozialen Dimension in der Lehre sowie zur sozialen Durchmischung der Studierenden** zu fördern. Auch wenn der Entwurf eine nähere Determinierung, welche Aspekte des sehr facettenreichen Themas mit „sozialer Dimension“ genau gemeint sind, bedauerlicherweise weitgehend schuldig bleibt, ist dieses Regelungsanliegen an sich nicht zu beanstanden. Abgesehen davon, dass die postulierten Erwartungen an die Universitäten und die Zusammensetzung ihrer Studierendenschaft in diesem Zusammenhang von vornherein als völlig überzogen zu apostrophieren sind, weil die Rolle der Universitäten in Anbetracht dessen, dass die Weichen für den Verlauf der individuellen Bildungskarrieren ganz maßgeblich bereits zu einem viel früheren Zeitpunkt gestellt werden, in allen diesbezüglichen Fragen immer eine äußerst beschränkte bleiben muss, erfolgt auch die legislative Umsetzung der angestrebten Ziele im vorliegenden Entwurf in nicht akzeptabler Weise.

Strikt abgelehnt wird seitens der Universität Linz insbesondere die in § 13 Abs 5 UG idF des Entwurfs aufgenommene Ermächtigung des/r bmwfw, zur Sicherstellung der Umsetzung von Maßnahmen mit entsprechender Zielsetzung bis zu 0,5% des Globalbudgets **einzubehalten**, die erst bei Nachweis der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen ausbezahlt werden. Hierbei handelt es sich um einen **Fremdkörper im Konzept des Leistungsvereinbarungsrechts**, der im Zusammenhang mit keinem anderen LV-Inhalt vorgesehen ist und dem Konzept der eigenverantwortlichen Disposition der Universitäten über ihr Globalbudget diametral zuwiderläuft. Wenn überhaupt, schiene ein solches Zurückbehaltungsrecht des/r bmwfw für die Universität Linz lediglich **österreichweit** in der Form akzeptabel, dass – vergleichbar den derzeitigen Calls zu den Hochschulraumstrukturmitteln – ein entsprechender Betrag für einschlägige Maßnahmen ausgeschrieben wird, der in der Folge jenen Universitäten mit den besten eingereichten Projekten unter strikter Überprüfung deren erfolgreicher Realisierung zuerkannt wird.

Entgegen zahlreichen Vorgesprächen bleibt demgegenüber der Aspekt, dass einzelne Universitäten – wie insbesondere auch die

Universität Linz – bereits jetzt über einen sehr hohen Grad an sozialer Durchmischung verfügen und insbesondere eine Studierendenschaft mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an berufstätigen Studierenden und Studierenden mit Betreuungspflichten aufweisen, weitgehend ausgeblendet. Insbesondere wurde dem viel diskutierten Vorschlag, für solche Studierenden und den durch sie geschaffenen höheren Finanzierungsbedarf im Kontext der neuen indikatorbezogenen Universitätsfinanzierung **besondere, gegenüber „normalen“ Studierenden der jeweiligen Fächergruppe erhöhte Gewichtungsfaktoren** einzuführen, nicht beigetreten. Insgesamt besteht daher durchaus Anlass zur Sorge, dass der vorliegende Entwurf Universitäten mit einschlägigem Nachholbedarf und daraus resultierendem Handlungsbedarf gegenüber jenen bevorzugt, die im Feld der sozialen Dimension schon bisher besondere Leistungen erbracht und daher weniger Anlass zur Vereinbarung neuer tiefgreifender Maßnahmen haben.

4. Die in § 63 Abs 1 Z 6 UG idF des Entwurfs vorgesehene Möglichkeit, von Studierenden eines Bachelor- oder Diplomstudiums als Zulassungsvoraussetzung den Nachweis zu verlangen, dass der/die StudienwerberIn ein **Verfahren zur Eignungsüberprüfung** durchlaufen hat, wird seitens der Universität Linz ausdrücklich begrüßt. Dass das aus unserer Sicht sehr sinnvolle Instrument, die **Vorlage eines Motivationsschreibens** einzufordern, unter diese Anordnung zu subsumieren ist, könnte bei isolierter Betrachtung des Gesetzestextes zwar in Zweifel gezogen werden, wird jedoch in den Materialien dankenswerterweise ausdrücklich klargestellt. Kritisch zu hinterfragen ist freilich die Entscheidung der Gesetzesverfasser, **lediglich die Verweigerung einer Teilnahme am Verfahren zur Eignungsüberprüfung** zu sanktionieren, den Universitäten aber jede Handhabe gegen StudienwerberInnen zu verwehren, die sich im Rahmen eines solchen Verfahrens für das gewählte Studium als (unter Umständen sogar offensichtlich) **ungeeignet** erweisen. Die Verordnungsermächtigung des Rektorats sollte in dieser Hinsicht zumindest punktuell erweitert werden.

Wenn § 63 Abs 1 Z 6 UG idF des Entwurfs die Universitäten ausdrücklich dazu verpflichtet, „**im Rahmen dieses Verfahrens**“ Maßnahmen im Sinne des § 13 Abs 2 Z 1 lit g UG, dh zur Förderung der sozialen Dimension und der sozialen Durchmischung zu treffen, bleibt weitgehend unklar, an welche Maßnahmen dabei konkret gedacht ist. Beim Verfahren zur Eignungsüberprüfung handelt es sich ja gerade um kein Zulassungsverfahren.

Im Übrigen sind bei Durchsicht des vorliegenden Entwurfs noch folgende Punkte aufgefallen, die bei dessen Überarbeitung nach Abschluss des Begutachtungsverfahrens mitbedacht werden sollten:

1. § 12 Abs 6 UG idF des Entwurfs ermächtigt den/die bmwfw – ähnlich wie bisher – zur Einbehaltung von Mitteln für besondere Finanzierungserfordernisse sowie zur Ergänzung von Leistungsvereinbarungen. Im Unterschied zur bestehenden Rechtslage – und damit anders, als es die Erläuterungen suggerieren – verändert sich jedoch das mögliche Volumen: Waren die dem/r bmwfw eingeräumten 2% bisher vom jährlichen Teilbetrag für die **Grundbudgets** (exklusive Hochschulraumstrukturmittel) zu berechnen, sollen nach dem Entwurf 2% des **Gesamtbetrags** gemäß § 12 Abs 2, das heißt des Gesamtbetrags der in der LV-Periode zur Universitätsfinanzierung vorgesehenen Mittel einbehalten werden können.
2. Dieselbe Modifikation wird in § 12 Abs 8 UG idF des Entwurfs im Zusammenhang mit der Definition der maximal zulässigen Reduktion des Universitätsbudgets gegenüber der vorhergehenden LV-Periode vorgenommen. Waren die maximal 2, 4 bzw 6% Reduktion bisher jeweils von einem Drittel des für die vorangegangene Periode festgesetzten **Grundbudgets** zu berechnen, soll an dessen Stelle nunmehr ein Drittel des für die vorangegangene Periode festgesetzten **Globalbudgets** treten.
3. Die in § 13 Abs. 2 Z 1 lit b UG idF des Entwurfs enthaltene Verpflichtung der Universitäten, die Angaben zur Forschung in der Leistungsvereinbarung „durch entsprechende Statistiken über die quantitative und qualitative Entwicklung in diesem Bereich und mittels der Ergebnisse der Auswertungen der Evaluierungen von Forschung und Entwicklung und Erschließung der Künste“ zu belegen, bleibt hinsichtlich der damit konkret verbundenen Erwartungen an die Universitäten weitgehend unklar. Außerdem ist anzumerken, dass bloße **Quantitäten** über die Entwicklung der Forschungsleistung nur wenig aussagen und diesbezügliche **qualitative** Aspekte in Statistiken kaum sinnvoll und mit Anspruch auf Vergleichbarkeit zwischen den Universitäten darstellbar sind.
4. In § 51 Abs 2 Z 14d UG idF des Entwurfs fehlt eine Definition des Begriffs „Studienfeld“ durch Rekurs auf die ISCED-Klassifikation.
5. § 71b Abs 2 Z 3 UG idF des Entwurfs legt fest, dass ein Studienfeld bzw Studium nur dann besonders stark nachgefragt ist, wenn die Voraussetzungen gemäß Z 1 und 2 an mindestens zwei Uni-

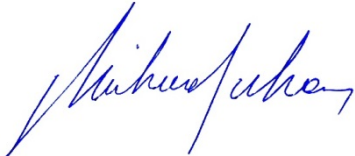
versitäten vorliegen. Während dieser Verweis im Zusammenhang mit dem in Z 1 normierten Durchschnittswert der Betreuungsrelation der letzten fünf Jahre und seinem Verhältnis zum Betreuungsrichtwert durchaus Sinn macht, stellt sich die Frage, wie das in Z 2 normierte Kriterium einer österreichweiten Belegung von mindestens 1000 prüfungsaktiven Bachelor-, Master- und Diplomstudien im Durchschnitt der letzten fünf Jahre auf einzelne Universitäten umgelegt werden soll.

6. In § 71b Abs 10 UG idF des Entwurfs hätte – wie schon bisher – die Wortfolge „für das“ als grammatikalisch verfehlt zu entfallen.
7. In § 71d Abs 2 Z 2 UG idF des Entwurfs fehlt – anders als in Z 1 leg cit – die Differenzierung zwischen den an der betreffenden Universität und den österreichweit zu erfüllenden Kriterien.
8. § 71d Abs 3 UG idF des Entwurfs verpflichtet die jeweilige Universität, den Nachweis der Voraussetzungen für das Vorliegen eines besonders stark nachgefragten Bachelor- oder Diplomstudiums auf Basis harmonisierter Daten selbst zu erbringen. Abgesehen davon, dass offen bleibt, was genau mit der Wendung „auf Basis harmonisierter Daten“ gemeint ist, scheint zum einen fraglich, ob diese Nachweispflicht wirklich nicht nur für die **universitätsspezifischen** Kriterien, sondern auch für jene gelten soll, die **österreichweit** erfüllt sein müssen, um den/die bmwfw zur Erlassung einer diesbezüglichen Verordnung zu berechtigen. Zum anderen sollte den Universitäten bei Zutreffen der Voraussetzungen nicht nur eine Nachweispflicht auferlegt, sondern auch ein im Rechtsweg durchsetzbares **Antragsrecht** eingeräumt werden. Mit der Rechtsprechung des VfGH zu Art 19 Abs 1 B-VG wäre ein solches Antragsrecht angesichts des überwiegenden Interesses der Universität an der Erlassung einer solchen Verordnung in Einklang zu bringen.
9. In § 141 Abs 14 UG idF des Entwurfs müsste der Verweis nicht auf „Evidenzen gemäß Abs. 2“, sondern auf „Evidenzen gemäß Abs. 13“ lauten.
10. In § 141 Abs 15 UG idF des Entwurfs bleibt offen, was zu geschehen hat, wenn die Studierenden die datenschutzrechtliche Zustimmung nicht erteilen. Besser wäre es, die Universitäten unmittelbar im Gesetz zur Datenverwendung zu ermächtigen, als sie auf eine (verpflichtende?) Zustimmung der Studierenden zu verweisen.
11. Die vorgeschlagene Änderung des § 143 Abs 42 UG ist legislativ wenig durchdacht. Sie erschwert nicht nur den Überblick in Bezug



auf das Inkrafttretensdatum der alten und neuen Zugangsregelungen, sondern bewirkt zum Teil sogar eine rückwirkende Veränderung der geltenden Rechtslage und stellt damit punktuell die Rechtsgrundlagen für bereits erlassene Verordnungen in Frage.

Beste Grüße



**Univ.-Prof. Dr. Meinhard Lukas**