

REKTORAT

T +43 (0) 463 2700-9201
 E rektorat@aau.at

Klagenfurt, 14. September 2017

**Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das UG 2002 geändert wird
(kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung)**

GZ: BMWFW-52.250/0117-WF/IV/6a/2017

Die Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (AAU) nimmt zum og. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 geändert wird, wie folgt Stellung:

- I. Die AAU begrüßt die geplante gesetzliche Einführung einer kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung ganz ausdrücklich. Diese ist seit vielen Jahren eine zentrale Forderung der Universitäten (mit Konzeptarbeit seit 2010). Der vorliegende Entwurf wird als konsequenter zweiter Umsetzungsschritt gesehen, der auf die am 28. Juni 2017 parlamentarisch 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.

Hinsichtlich der Umsetzung im Entwurf bestehen jedoch auch Bedenken grundlegender Natur:

1. Einige der Verhandlungspunkte (z. B. Abdeckung von Inflation und Struktureffekten plus Mindestspielraum für die Entwicklung der Universitäten) finden keine Entsprechung im Text. Vielmehr wird der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister ein sehr weitreichender Gestaltungsspielraum eingeräumt. So ist beispielsweise die Aufteilung des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags auf die universitären Leistungsbereiche 1. Lehre, 2. Forschung bzw. EEK und 3. Infrastruktur und strategische Entwicklung gemäß § 12 Abs. 2 in das nahezu unbeschränkte, weil kaum näher determinierte Ermessen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers (im Einvernehmen mit der/dem Bundesminister/in für Finanzen) gestellt. Dasselbe gilt für die Aufteilung des Teilbetrags z. B. für die Lehre auf die Beträge gemäß § 12a Abs. 1 Z 1 lit. a (Betrag für die mindestens anzubietenden Studienplätze) und lit. b (Betrag, der anhand von mindestens einem wettbewerbsorientierten Indikator berechnet wird). Für die Universitäten ist dieser weitreichende Entscheidungsspielraum mit hoher Unsicherheit hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung verbunden. Er sollte durch das Gesetz spezifiziert und damit die Vorhersehbarkeit der Finanzierung erhöht werden, z. B. durch Bandbreiten-Definitionen für die jeweiligen Aufteilungen.
2. In den Erläuterungen ist als eines der Hauptziele die „Erhöhung der Transparenz“ erwähnt. Dieses Ziel erreicht der vorliegende Entwurf zunächst nicht, zumal der Komplexitätsgrad des Regelwerks beträchtlich ist. Gerade bei einer so sensiblen Frage des Universitätsrechts – immerhin geht es um die Sicherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Universitäten – wäre eine Modellrechnung als Beilage zum Entwurf hilfreich gewesen, um die Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells besser nachvollziehen zu können.

II. Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

1. Zu § 12 Abs. 2: Siehe I.1. Darüber hinaus: Deklariertes Ziel der neuen Universitätsfinanzierung war insbesondere die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse. Der vorliegende Entwurf enthält dazu nur einen vagen Hinweis in § 12 Abs. 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.
2. Zu § 12 Abs. 3: Da die Leistungsvereinbarungen „individuell“ mit den einzelnen Universitäten abgeschlossen werden, ist aufgrund dieser Bestimmung nicht klar, ab welchem Zeitpunkt die Aufteilung des Gesamtbetrags auf die einzelnen Teilbereiche feststeht. Zudem ist die Bezugsgröße für die 2%-Schranke unklar. Nach dem derzeitigen Wortlaut könnten diese 2% sowohl jeweils von den Teilbeträgen Lehre und Forschung als auch vom Gesamtbetrag nach § 12 Abs. 2 zu berechnen sein.
3. Zu § 12 Abs. 6: Hier wäre eine Klarstellung dahingehend wünschenswert, dass der von der Bundesministerin bzw. vom Bundesminister einbehaltene Betrag für besondere Finanzierungserfordernisse noch in derselben Leistungsvereinbarungsperiode zur Verfügung zu stellen ist.
4. Zu § 12a Abs. 1: Es ist u. E. nicht sachgerecht, dass der Basisindikator 1 prüfungsaktive Erweiterungsstudien und Doktoratsstudien nicht mitumfasst. Auffallend ist weiters, dass die Aufteilung zwischen den Beträgen nach lit. a und lit. b wiederum dem freien Ermessen der Bundesministerin oder des Bundesministers anheimgestellt ist. Für den Betrag nach lit. b sollte bereits im Gesetz eine prozentuelle Obergrenze fixiert werden. Der Basisindikator 1 ist insofern unbestimmt, als weder im Gesetz noch im Vorentwurf der UniFinV festgelegt ist, welches Studienjahr bzw. welche Studienjahre als Basis für die Berechnung des Indikators heranzuziehen ist bzw. sind.
5. Zu § 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 offen bleibt, in welchem Verhältnis diese beiden Größen zueinander stehen 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.

6. Zu § 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.
7. Zu § 12a Abs. 2: Es gilt das zu § 12a Abs. 1 Gesagte hinsichtlich der Festlegung der Beiträge nach lit. a, b und c. Sie kann derzeit nach freiem Ermessen erfolgen. Es sollte eine prozentuelle Obergrenze für die Beträge bestimmt werden, die nach einem wettbewerbsorientierten Indikator zu berechnen sind.
8. Zu § 12a Abs. 3 und 4: Es bleibt unbestimmt, wer die Anzahl der „mindestens anzubietenden Studienplätze“ festlegt, und wann diese Festlegung zu erfolgen hat. Dies sollte im Gesetz bestimmt werden. Derzeit ist diese Festlegung weder im Gesetzesentwurf noch im Vorentwurf der Universitätsfinanzierungsverordnung geregelt. Dasselbe gilt für die Festlegung der Anzahl der in den einzelnen Fächergruppen in ausgewählten Verwendungsgruppen mindestens zu beschäftigenden Personen.
9. In § 12a Abs. 3 Z 2 dürfte das Wort „mindestens“ bei den zu beschäftigenden Personen fehlen. Die derzeitige Textierung ist gegenüber anderen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs (§ 13 Abs. 4 Z 2 lit. a) und gegenüber dem Verordnungsvorentwurf (§ 3 Abs. 9 Z 1 UniFinV) nicht konsequent.
10. Zu § 12b, Gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan: Dieses neue Planungsinstrument gibt der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister sehr weitreichende Gestaltungsmacht. Eine Mitwirkung der Universitäten daran ist nur vage und unbestimmt vorgesehen (die Belange der Universitäten sind [...] angemessen zu berücksichtigen). Die Mitbestimmungsrechte der Universitäten sind zu präzisieren. Abgesehen davon sind die zeitlichen Vorgaben nicht erfüllbar: GUEP und EP sind zum gleichen Zeitpunkt fertig zu stellen; eine sinnvolle Abstimmung kann es dann aber nicht geben.
11. In § 13 Abs. 2 Z 4 müsste der Begriff „Grundbudget“ durch „Globalbudget“ ersetzt werden.
12. Die Formulierung in § 51 Abs. 2 Z 14f, wonach der „Betreuungsrichtwert [...] ein aus Verhältniszahlen von Studierenden zu Lehrpersonal abgeleiteter Maßstab für die *zumutbare Inanspruchnahme* des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals durch Lehre“ ist, ist insofern abzulehnen, als damit allein die Lehre im Rahmen der Aufgabenbias der wissenschaftlichen MitarbeiterInnen als „Zumutung“ und „Last“ etikettiert wird, die nur in näher zu bestimmenden Grenzen verkraftbar ist. Diese Stelle sollte im Hinblick auf die Sicherstellung einer *qualitätsvollen Betreuung der Studierenden* umformuliert werden. Das sollte ja auch das primäre Ziel der Regelung sein; derzeit wirkt sie wie eine ArbeitnehmerInnenschutzbestimmung.
13. Zu § 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 äußerst ungünstigen Betreuungsrelationen einerseits und der teilweise großen Anzahl nicht-prüfungsaktiver Studien andererseits wird die Implementierung des neuen Modells im Widerspruch zu dieser Formulierung notwendigerweise eine Verringerung der Gesamtanzahl der Studierenden – nicht aber der prüfungsaktiven Studien und der AbsolventInnen – bedingen. Der Nebensatz „ohne damit eine Verringerung der Gesamtzahl der Studierenden zu erzielen“ sollte daher gestrichen werden.

14. Zu § 71a Abs. 2: Hier sollte der ursprüngliche Gesetzestext beibehalten werden. Eine Universität kann nicht die „prüfungsaktive Betreibung“ von Studien „gewährleisten“ (sie kann diese bestenfalls fördern).
15. Die Definition des Begriffes „Studienfeld“ ist (übrigens entgegen der Ankündigung in der Textgegenüberstellung) nicht in § 51 aufzufinden und würde somit entfallen. Eine Definition dieses Begriffes ist unseres Erachtens aber wesentlich und sollte daher unbedingt beibehalten werden (so z. B. § 71b Abs. 2 UG idF BGBl I 2017/129). In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass der Begriff „Studienfeld“ auch in der Studienevidenzverordnung nicht definiert ist und auch der Arbeitsbehelf zur Wissensbilanzverordnung hinsichtlich des Begriffes „Studienfeld“ auf das UG verweist. Das Beibehalten der Definition erscheint uns daher auch aus diesem Grund dringend geboten. Klarstellend könnte die Definition dahingehend ergänzt werden, dass es sich um die Klassifikation ISCED-F 2013 handelt.¹
16. Der § 71c Abs. 2 schreibt die sonderbare Kompromissregelung fort, es müsse „im Sinne einer bedarfsgerechten Studienplatzentwicklung folgende Anzahl an Studienplätzen [...] pro Studienjahr und Studium österreichweit *ansteigend* zur Verfügung gestellt werden“ – was nach Mindestregelung klingt –, um diesen Minimumcharakter (mit Progression) durch ein „bis zu“ vor den quantitativen Tabellenwerten wieder zu konterkarieren (nun Maximumcharakter). Obendrein versteht sich „bedarfsgerecht“ hier einzig im Sinne studentischer Nachfrage (nicht hinsichtlich Arbeitsmarkt- bzw. Versorgungsbedarf etc.). Der hohe Wert für die Psychologie ist, relativ zu Human- und Zahnmedizin und Veterinärmedizin, besonders augenfällig; er ist eher historische Fortschreibung als zukunftsorientierte Planung. Klargestellt müsste zudem werden, dass sich die Bestimmung auf Bachelorstudien bzw. auf Diplomstudien bezieht (oder ist die Summe der Plätze in konsekutiven Bachelor- und Masterstudien gemeint?). Insgesamt sollte diese unglückliche Kompromissbestimmung durch eine wirklich kapazitätsorientierte Regelung, unter Formulierung realistisch anzustrebender Studienplatzzahlen, ersetzt werden.
17. § 71c Abs. 7 verweist auf § 57a Abs. 8. Dieser Verweis dürfte falsch sein; es müsste u. E. § 58 Abs. 8 heißen.
18. Zu § 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 Studien-

¹ So auch das Schreiben des BMWFW vom 12. März 2015, GZ: BMWFW-31.402/0001-WF/IV/9a/2015.

feld bzw. Studium verlagert bzw. etwaige organisatorische Maßnahmen gesetzt hat“, ist u. E. ersatzlos zu streichen. Die Formulierung ist einerseits zu unbestimmt hinsichtlich Zeitraum, Art und des Umfang der Maßnahmen, anderseits 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, die wir nicht nachvollziehen können. 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 betroffene Universität zu erbringen hat, die Verordnung, die das Rektorat zu entsprechenden Maßnahmen ermächtigt, jedenfalls erlassen wird.

19. 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.
20. § 141 Abs. 14 verweist auf „Evidenzen gemäß Abs. 2“; § 141 Abs. 2 sieht derlei Evidenzen allerdings nicht vor, sodass der Verweis hier ins Leere geht.
21. Ad § 141 Abs. 17: Diese Regelung ist an dieser Stelle zu streichen und im DUK-Gesetz 2004 aufzunehmen.
22. Die Bestimmung des § 141 Abs. 15 erachten wir aus datenschutzrechtlichen Gründen als problematisch. Sie ermöglicht ein umfassendes personenbezogenes Monitoring von Studierenden zur „Verhinderung von Studienabbruch“ und zur „Erhöhung des Studienfortschritts“. Der damit verbundene Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz ist u. E. intensiv und es ist im Hinblick auf die erwähnten angestrebten Ziele fraglich, ob ein derart gravierender Eingriff in die Privatsphäre verhältnismäßig ist. Dessen ungeachtet ist die Normierung einer Genehmigungsfiktion nicht nur ungewöhnlich, sondern auch entbehrlich. Ein Eingriff in das Datenschutzgrundrecht ist auch auf Basis einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung zulässig (z. B. § 8 Abs. 1 Z 1 DSG bzw. künftig § 4 Abs. 3 Z 1 DSG idF BGBl I 2017/120); diese muss zwar den verfassungsrechtlichen Vorgaben des § 1 DSG genügen, nicht aber auch noch eine Zustimmung der Betroffenen fingieren.
23. Zu § 8 des Vorentwurfs der Universitätszugangsverordnung möchten wir anmerken, dass das Studienfeld „Fremdsprachen“ sehr grob abgegrenzt ist. Dies vor allem deshalb, weil die Auslastung in den unterschiedlichen Fremdsprachen sehr heterogen ist.

Die AAU ersucht um Berücksichtigung dieser Stellungnahme im Begutachtungsverfahren.

Für das Rektorat (Beschluss vom 12.9.2017):



Univ.-Prof. Dr. Oliver Vitouch
Rektor