



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN
Vienna University of Technology

Die Rektorin
Karlsplatz 13/E005
A-1040 Wien
<http://www.tuwien.ac.at>

Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
Frau Ministerialrätin Mag. Christine Perle
Minoritenplatz 5
1014 Wien
Per E-Mail: christine.perle@bmf.gv.at

O.Univ.Prof.DI Dr.techn.
Sabine SEIDLER
tel.: + 43 1 58801-406 000
fax: + 43 1 58801-406 099
rektorat@tuwien.ac.at

Ihr Zeichen:
BMWF-52.250/0181-I/6/2012

Unser Zeichen:

Sachbearbeitung:

Wien, 18.12.2012

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

Sehr geehrte Frau Ministerialrätin Mag. Perle,

bezugnehmend auf den Entwurf einer Änderung des UG zur Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung nimmt die Technische Universität Wien wie folgt Stellung:

Die Technische Universität Wien begrüßt grundsätzlich Maßnahmen auf der Ebene der Finanzierung, die zur Verbesserung der Betreuungsverhältnisse und der Studiensituation beitragen und eine Qualitätssteigerung in Studium und Lehre ermöglichen.

Folgende Punkte werden jedoch als kritisch angesehen:

§§ 14a ff:

Im Entwurf werden zum Teil unbestimmte Gesetzesbegriffe verwendet, die auch in den Erläuterungen keiner näheren Ausführung zugeführt werden. Dies kann zukünftig zu Auslegungsproblemen führen und die Vollziehung dieser Bestimmungen für die Universitäten unnötig erschweren.

§ 14f Abs 4 Z 3 normiert, dass die Zugänglichkeit für „nichttraditionelle Studienwerber/innen“ im Aufnahme- und Auswahlverfahren sicherzustellen ist. Dieser Terminus findet sich einerseits nicht im bisher geltenden Gesetzestext des Universitätsgesetzes 2002 und andererseits wird weder in diesem Entwurf noch in den Erläuterungen klargestellt, um welche Studienwerber/innen es sich dabei handelt.

Des Weiteren wird in § 14f Abs 4 Z 4 bestimmt, dass der „Prüfungsstoff“ – bei Aufnahmeverfahren vor der Zulassung spätestens sechs Monate vor dem „Prüfungstermin“ – auf der Homepage der Universität zur Verfügung zu stellen ist. Durch die Verwendung des studienrechtlichen Terminus Technicus „Prüfung“ wird der Eindruck vermittelt, dass es sich um eine Prüfung iSd. §§ 77 ff UG mit entsprechend normiertem Rechtsschutz (Wiederholung, Prüfungstermin, Aufhebung) handelt. Vor allem bei einem Auswahlverfahren vor der Zulassung kann es sich jedoch keinesfalls um eine Prüfung iSd. UG handeln, sodass eine andere Formulierung gewählt werden oder eine Klarstellung im Entwurf oder in den Erläuterungen vorgenommen werden sollte.

In § 14c Abs 2 Z 3 wird auf die „angestrebte Entwicklung der Zahl der Studierenden“ Bezug genommen, die als unbestimmter Gesetzesbegriff keine Aussagekraft enthält und daher einer gesetzlichen Definition bedarf.

Bezüglich der im Entwurf oftmals vorkommenden Begriffe „Studienplätze“ (§§ 14a Abs 2, 14b Abs 3 und Abs 4, 14d Abs 2 Z1 und Z 2a, 14g Abs 1), „Studienwerber/innen“ (§§ 14f Abs 2 und Abs 4 Z 2, 14g Abs 3 und Abs 4 Z 2) und „Studienanfänger/innen“ (§§ 14c Abs 2 Z 9, 14f Abs 2 und Abs 3, 14g Abs 1, Abs 2 und Abs 3) fehlt es weiters an einer genauen Determination. Wir schließen uns den in der Stellungnahme der Österreichischen Universitätenkonferenz (uniko) vorgeschlagenen Begriffsdefinitionen an, die im Gesetzestext verankert werden sollten.

§ 14b:

Der in Abs 4 definierte Begriff „Studienplatz“ stellt nur auf prüfungsaktiv betriebene Studien ab und berücksichtigt nicht die ebenfalls kostenverursachenden nicht prüfungsaktiv betriebenen Studien, auf welche wie in der Stellungnahme der uniko empfohlen Bedacht zu nehmen ist. Auch ist eine Regelung notwendig, für welchen Zeitraum den nicht prüfungsaktiven Studierenden ein Studienplatz zur Verfügung zu stellen ist.

§ 14c:

Gemäß Abs 1 wird der Universitätsentwicklungsplan vom BMWF nach Anhörung des Wissenschaftsrats erstellt. Zu bemängeln ist, dass eine Mitwirkung der Universitäten, die den Universitätsentwicklungsplan umzusetzen haben, nicht vorgesehen ist. Auch muss gewährleistet sein, dass der Universitätsentwicklungsplan mit den Zielen der Leistungsvereinbarungen übereinstimmt.

Die in Abs 2 Z 2 genannten „übergeordneten forschungspolitischen Zielsetzungen“ lassen eine Einschränkung der Autonomie der Universitäten erwarten, die ihre Forschungsziele bisher selbständig festlegen konnten. Da der österreichweite Universitätsentwicklungsplan über sechs Jahre gelten soll, ist auch fraglich, wie beweglich die Universitäten bei ihren eigenen Entwicklungsplänen bleiben oder ob die Universitäten nun de facto auch für 6 Jahre gebunden werden. Wünschenswert ist, dass zumindest in den Erläuterungen festgehalten wird, dass der Universitätsentwicklungsplan ein rolierender sein soll, der entsprechend den Leistungsvereinbarungen alle drei Jahre überarbeitet wird.

Laut Abs 2 Z 9 soll der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan für sechs Jahre jene Bachelor- und Diplomstudien benennen, in denen die Universitäten berechtigt sind, Zugangsregelungen festzulegen. Wesentlich ist, dass nicht nur für Bachelor- und

Diplomstudien Zugangsregelungen vorgesehen werden können, sondern dass auch Master – und PhD-Studien erfasst werden. Es ist zu erwarten, dass Studierende auf Studien ausweichen, für welche keine Zugangsregelungen bestehen, beispielsweise von Architektur auf Bauingenieurwesen. Für das „Ausweichstudium“ können aber innerhalb der nächsten sechs Jahre keine Zugangsregelungen festgelegt werden, außer, der Universitätsentwicklungsplan wird geändert. Das ist nicht vorgesehen und sollte daher gesetzlich entsprechend geändert bzw. für diese „Ausweichstudien“ ebenso Zugangsregelungen vorgesehen werden können. Auch schließen wir uns dem in der uniko-Stellungnahme vorgesehenen Antragsrecht der Universität auf Aufnahme eines Studiengangs in die Verordnung und dem Wunsch der Faktordefinition der Betreuungsverhältnisse zur genauen Festlegung, was unter einem laut den Erläuterungen „unzumutbaren Ausmaß“ der Betreuungsverhältnisse zu verstehen ist, an.

Gemäß Abs 3 dieser Bestimmung sollen jene Bachelor- und Diplomstudien sowie die Mindestanzahl der Studienanfängerer/innen in diesen Studien, in denen von den Universitäten Zugangsregelungen festgelegt werden können, durch Verordnung des BMWF im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates erlassen werden.

Gemäß Art 55 Abs 4 B-VG kann durch einfaches Bundesgesetz festgelegt werden, dass bestimmte Verordnungen der Bundesregierung oder eines/einer Bundesministers/Bundesministerin nur im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates erlassen werden dürfen. Dies bedeutet letztlich jedoch nichts anderes, als dass die Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats für die Erlassung der Verordnung notwendig ist.

Unbeantwortet bleibt im Rahmen dieser Bestimmung jedoch die Frage, welches Prozedere greifen soll, wenn das „Einvernehmen“ zwischen dem BMWF und dem Hauptausschuss des Nationalrats nicht rechtzeitig oder gar nicht hergestellt werden kann. Art. 55 Abs. 4 B-VG legt zwar fest, dass nähere Bestimmungen, insbesondere für den Fall, dass kein Einvernehmen zustande kommt, im Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (GOG-NR) zu treffen sind. Darin findet sich jedoch keine solche Regelung. Es wird in § 31a GOG-NR lediglich normiert, dass der Hauptausschuss diese Anträge unverzüglich in Verhandlung zu nehmen hat und wenn das Einvernehmen erzielt wird, der/die zuständige Bundesminister/in die vereinbarte Neuregelung unter Hinweis auf die Zustimmung des Hauptausschusses kundzumachen hat.

Die für die Universitäten dadurch entstehende Rechtsunsicherheit schränkt die notwendige Planungssicherheit bei der Implementierung eines Aufnahme- bzw. Auswahlverfahrens massiv ein. Die Einführung eines den Anforderungen des Studiums und der §§ 14f und g entsprechenden Aufnahme- bzw. Auswahlverfahrens bedarf einer entsprechenden Vorlaufzeit (insbesondere bei der Entwicklung des Verfahrens) und intensiver organisatorischer Vorbereitungen sowie finanzieller Investitionen. Eine diesbezügliche Ergänzung dieser Bestimmung ist daher notwendig.

§ 14d:

Der laut Abs 2 Z 2a einen Subbetrag des Teilbetrags für die Forschung bildende Forschungszuschlag ist an die Anzahl der von der Universität angebotenen und betreuten Studienplätze pro Fächergruppe (dh an die Zahl der prüfungsaktiv betriebenen Studien)

gekoppelt. Dies bedeutet, dass der Forschungszuschlag umso höher ist, je mehr Studienplätze angeboten und betreut werden. Die Verknüpfung des Forschungsteilbetrags an Parameter der Lehre ist sachlich nicht nachvollziehbar und nicht gerechtfertigt, weil die Forschungstätigkeit sowohl inhaltlich als auch quantitativ von der Zahl der Studienplätze zu trennen ist. Die derzeitige Formulierung bedeutet de facto eine verdeckte zusätzliche Finanzierung der Lehre.

Sachlich gerechtfertigt wäre eine Verknüpfung des Forschungszuschlags mit der Zahl der Professoren/Professorinnen, da die Forschungsaktivität idealerweise mit der Anzahl der Forscher/innen korreliert und zentrale Aufgabe der Professoren/Professorinnen als Leiter/innen von Forschungsgruppen die Forschung ist. Auch fehlt die Definition des Verhältnisses der Subbeträge, wodurch die notwendige Transparenz, Nachvollziehbarkeit, Planbarkeit und Planungssicherheit nicht gegeben ist.

Unklar ist, ob und bejahendenfalls mit welcher Gewichtung der nach Abs 2 Z 2b vorgesehene „wettbewerbsorientierte Forschungsindikator“ die Grundlagenfächer berücksichtigt. Der den Teilbetrag für Forschung ergänzende „strategische Betrag“, dessen Höhe insbesondere unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Zielsetzungen ermittelt wird, lässt die Einflussnahme auf die der Autonomie der Universität unterliegenden Forschungsausrichtung erwarten und sollte daher entsprechend anders formuliert werden.

Wünschenswert wäre eine Änderung von Abs 2 Z 3, wonach die Teilbeträge für Infrastruktur und Klinischen Mehraufwand separat ausgewiesen werden.

§ 14e:

Die in Abs 2 vorgesehene Kosten- und Leistungsrechnung nach einheitlichen Standards erachten wir als nicht notwendig, da universitätsintern bereits eine Kosten- und Leistungsrechnung nach § 16 Abs 1 geführt wird und universitätsspezifische Unterschiede zu berücksichtigen sind. Die derzeitige Kosten- und Leistungsrechnung kann auch für die Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung herangezogen werden.

§ 14f:

Laut Erläuterungen orientiert sich das von der Universität durchzuführende Aufnahme- bzw. Auswahlverfahren an der Regelung des § 124b UG. Im Gegensatz zu dem in § 124b normierten Verfahren erscheint das in den §§ 14c und f festgelegte Verfahren enorm zeitaufwändig und umfangreich. Unter Berücksichtigung der Vorgaben des § 14c stellt sich der Weg bis zur Implementierung von Zugangsregelungen an einer Universität wie folgt dar:

1. das Bachelor- oder Diplomstudium sowie die Mindestanzahl der Studienanfänger/innen muss im Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan festgelegt werden (§ 14c Abs. 2 Z 9)
2. das im Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan festgelegte Studium und dessen Mindestanzahl an Studienanfänger/innen ist durch eine Verordnung des BMWF im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des NR zu erlassen (§ 14c Abs. 3)
3. die in dieser Verordnung enthaltene Mindestanzahl an Studienanfänger/innen ist auf jene Universitäten, welche das betroffene Studium anbieten, im Rahmen der Leistungsvereinbarung aufzuteilen (§ 14f Abs. 3)
4. in der Leistungsvereinbarung der einzelnen betroffenen Universität ist die Mindestanzahl der Studienanfänger/innen pro Studienjahr (nicht pro Semester) zu vereinbaren (§ 14f Abs.

- 2)
5. die tatsächliche Anzahl der Studienwerber/innen, die eine Zulassung zu dem betroffenen Studium beantragen, übersteigt die in der Leistungsvereinbarung festgelegte Mindestanzahl (§ 14f Abs. 2)
 6. das Rektorat der betroffenen Universität ist nun berechtigt, bis spätestens 31.3. für das jeweilige Studium (bzw. sofern auf Grund der Art des Auswahlverfahrens möglich, für alle betroffenen Studien) eine Zulassungsverordnung zu erlassen (§ 14f Abs. 5)

Für die vom deutschen Numerus Clausus betroffenen Studien ist lediglich die Mindestanzahl der Studienplätze in der Leistungsvereinbarung festzulegen. Die Auswahl des Zulassungsverfahrens, deren Durchführung und die Erlassung der Zulassungsverordnung erfolgen ausschließlich universitätsintern durch die zuständigen Organe und Gremien.

Die Gestaltung der Regelung für die nicht vom deutschen Numerus Clausus betroffenen Studien erfolgt wohl unter dem Eindruck der bisher gemachten Erfahrungen mit den seit 2006 durchgeführten Auswahlverfahren an den Medizinischen Universitäten und der in diesem Zusammenhang von der Öffentlichkeit immer wieder geäußerten Kritik an Art und Inhalt der Auswahlverfahren sowie dem auftretenden „Gendergap“. Trotzdem sind die im Entwurf festgelegten Vorgaben uE als teilweiser Eingriff in die Autonomie der Universitäten zu qualifizieren. Gerade die Auswahl und Zulassung der Studierenden ist als ureigenste Aufgabe des Wirkungsbereichs der Universitäten zu betrachten.

Es bedarf zwar im Rahmen des UG einer Rechtsgrundlage zur Durchführung von Aufnahmeverfahren, die Art und Weise, in der die Auswahl der geeignetsten Studierenden gestaltet und folglich deren Zulassung erfolgt, fällt jedoch in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Universitäten, zumal diese auch ihr Studienangebot und deren Inhalte definieren (und wohl auch die Kosten für die Implementierung eines eignungsorientierten Zulassungsverfahrens der finanziellen Autonomie der Universitäten anheimgestellt wird). Durch die hier festgelegten Kriterien (insbesondere die Verpflichtung zur mehrstufigen Gestaltung des Verfahrens in Abs 4 Z 5) wird den Universitäten wohl auch bis zu einem gewissen Grad die Eignung abgesprochen, die Entscheidung der Auswahl der Form des einzusetzenden Zulassungsverfahrens verantwortungsvoll und im Sinne der für das entsprechende Studium erforderlichen Eignung der Studienwerber/innen zu treffen.

Auch ist die Regelung in Abs 2 unklar und nicht zu erschließen, wann ein Aufnahmeverfahren stattfinden kann. Entsprechend dem Vorschlag der uniko sollte eine Zugangsregelung dann zulässig sein, wenn die Zahl der Studienwerber/innen die in der Leistungsvereinbarung pro Semester festgelegte Zahl der Anfänger/innen/plätze übersteigt.

Auch sollte wie von der uniko hinsichtlich Abs 3 gefordert die universitätsspezifische Aufteilung der Mindestanzahl auf Anfänger/innen/plätze und nicht auf Studienanfänger/innen abstellen.

Aus Praktikabilitätsabwägungen sollte der Prüfungsstoff gemäß Abs 4 Z 4 und gemäß § 14g Abs 4 Z 4 drei statt sechs Monate vor dem Prüfungstermin zur Verfügung gestellt werden.

Hinzuweisen ist darauf, dass mit der Implementierung von Aufnahmeverfahren an den Universitäten eine gewisse Benachteiligung von nicht Deutsch sprechenden ausländischen Studienwerber/innen zwangsläufig verbunden sein wird. Zwar ist gemäß § 63 Abs 1 Z 3 UG vor

der Zulassung zum ordentlichen Studium ein Nachweis der Kenntnis der deutschen Sprache zu erbringen; das dafür geforderte Sprachniveau (B2/2) wird jedoch kaum für eine erfolgreiche Teilnahme an einem (in deutscher Sprache durchgeführten) Aufnahmeverfahren ausreichen, sodass die Chancen auf einen Studienplatz für ausländische Studienwerber/innen – auch wenn sie die Ergänzungsprüfung aus Deutsch im Vorstudienlehrgang erfolgreich abgelegt haben – relativ gering sein werden. Es wäre daher wohl sinnvoll, eine – ähnlich der Bestimmung in § 124b Abs 5 UG – angemessene Quote von Studienplätzen für ausländische Studienwerber/innen gesetzlich festzulegen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Universitäten zur Internationalität verpflichtet sind (ua. §§ 2, 3 und 13 UG).

§ 14g:

Die Regelung des § 14g unterscheidet sich von § 14f nur insofern, als für die Studienfelder Architektur, Biologie und Biochemie, Informatik, Management und Verwaltung/Wirtschaft und Verwaltung/Wirtschaftswissenschaften und Pharmazie die österreichweite Mindestanzahl an Studienanfänger/innen bereits gesetzlich festgelegt wird. Allerdings fehlt es an einer transparenten Darlegung jener Entscheidungsgrundlagen, die zur Festlegung der in Abs 2 festgelegten Mindestzahlen geführt haben. Die bloße Nennung einer Mindestzahl an Studienanfänger/innen schreibt das bestehende fach- und standortspezifische massive Betreuungsmisverhältnis fest, während den Universitäten die dafür notwendigen erforderlichen Ressourcen nicht gesetzlich zugesichert werden. Auch lässt die Regelung den Bezug zu den vorhandenen Kapazitäten im jeweiligen Fach, auch hinsichtlich der prüfungsaktiven Studierenden, und eine faire und transparente Aufteilung auf die einzelnen Universitäten entsprechend den verfügbaren Ressourcen vermissen. Weiters fehlt der Bezug zu jener aktuell in verschiedenen Fächern und Standorten bestehenden massiven Unterdeckung der Lehrkapazität. Notwendig ist daher eine strikte Bindung der Mindestzahl – festgesetzt anhand von Anfänger/innen/plätzen - an die vorhandenen Lehrkapazitäten der jeweiligen Universität im jeweiligen Fach.

Unklar bleibt, wann ein Zulassungsverfahren angeordnet werden darf (abgestellt wird laut Entwurf darauf, dass „die Zahl der Studienwerber/innen höher als die in der Leistungsvereinbarung pro Studienjahr festgelegte Mindestanzahl der Studienanfänger/innen ist“).

Wie schon erwähnt ist unklar, was ein „Studienwerber/in“ und ein Studienanfänger/in“ ist und auf welchen Zeitraum sich die „Zahl der Studienwerber/innen“ bezieht. Das bloße Abstellen auf das vorangehende Studienjahr stellt mangels Berücksichtigung von Schwankungen keinen sinnvollen Zeitraum dar. Nicht geregelt ist ebenso, was zu geschehen hat, wenn die jeweilige Universität die Zielzahl in einem Studienjahr unterschreitet.

Denkbar wäre die Berechnung eines Durchschnitts der letzten drei Jahre, da die Mindestzahlen in den Leistungsvereinbarungen für drei Jahre aufgeteilt werden. Wie international üblich wäre allerdings die beste Lösung, wenn als Studienbewerber/innen jene Anfänger/innen angesehen werden, die sich im bevorstehenden Studienjahr um einen Studienplatz bewerben. Dann, wenn diese Zahl die Mindestzahl an Studienplätzen übersteigt, kann ein Zulassungsverfahren durchgeführt werden. Übersteigt sie diese Zahl nicht, kommt es zu keinem Zulassungsverfahren. Sicherzustellen ist, dass ab dem Zeitpunkt der Feststellung der Nicht-Durchführung eines Zulassungsverfahrens eine Zulassung zum Studium im bevorstehenden Studienjahr nicht mehr beantragt werden darf.

Unklar ist weiters, für wie lange ein Zulassungsverfahren durchgeführt werden kann – es wäre sinnvoll, auf drei oder sechs Jahre abzustellen.

Anzumerken ist, dass in den Erläuterungen („Andererseits muss der Universität die Möglichkeit einer Zugangsregelung eingeräumt werden, wenn die Anzahl der prüfungsaktiven Studien ... die Anzahl der mit der verfügbaren Lehrkapazität bewältigbaren Studienplätze in einem unververtretbaren Ausmaß übersteigt“) sinnvollerweise auf die Gesamtzahl der Studierenden eines Faches (und nicht bloß auf die Zahl der Studienanfänger/innen) als Kriterium für Unterkapazitäten Bezug genommen wird.

§ 66:

Die Änderung der STEOP führt eine „befristete Sperre“ an einer Universität ein. Bisher griff im Falle des Nichtbestehens der letzten Wiederholungsmöglichkeit einer Prüfung im Rahmen der STEOP – gleichsam allen anderen Prüfungen – § 68 UG. Dies führte nach der STEOP zum Erlöschen der Zulassung an der jeweiligen Universität zu diesem Studium. Eine nochmalige Zulassung war nicht möglich. Es bestand jedoch weiterhin die Möglichkeit, dasselbe Studium an einer anderen Universität zu betreiben.

Abweichend davon soll nunmehr Studierenden nach Erlöschen ihrer Zulassung in der STEOP nach Ablauf eines Studienjahres die neuerliche Zulassung zum selben Studium möglich sein. Dies führt zur beliebigen Wiederholung von Prüfungen der STEOP in einem Studium, wenn auch mit jeweils einem „Wartejahr“ zwischen drei negativen Prüfungsanträgen. Auch hier scheint der Entwurf die von der Öffentlichkeit und den Medien geäußerte Kritik an den im Rahmen der STEOP angeblich durchgeführten „Drop-out-Prüfungen“ aufzugreifen. Die gewählte Formulierung ist ausufernd, da damit eine Endlosschleife eingeführt wird, die durch eine Begrenzung der Zahl der Prüfungsanträge verhindert werden sollte.

Mit freundlichen Grüßen



O. Univ. Prof. DI Dr. techn. Sabine Seidler
Rektorin der Technischen Universität Wien

Kopie ergeht per E-Mail an: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at