



Stellungnahme der Österreichischen Universitätenkonferenz (uniko) zum Entwurf einer Änderung des Universitätsgesetzes 2002 – UG, Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung

Wien, am 17. Dezember 2012

Die Einführung einer kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung ist eine unbedingt erforderliche Grundlage, damit die Universitäten das gesamte Spektrum ihrer Aufgaben in angemessener Weise erfüllen können. Die Universitäten begrüßen daher grundsätzlich Maßnahmen auf der Ebene der Finanzierung, die zur Verbesserung der Betreuungsverhältnisse und der Studiensituation beitragen und eine Qualitätssteigerung in Studium und Lehre ermöglichen. Sie sehen dabei folgende Eckpunkte als unverzichtbar an:

- Das System der Studienplatzfinanzierung muss in Verbindung mit umfassenden Zugangsregelungen eingeführt werden.
- Die Festlegung der Zahl von Studienplätzen muss sich an den tatsächlich vorhandenen Ressourcen und Betreuungskapazitäten orientieren.
- Die Normkosten eines Studienplatzes sind fächerbezogen und im Sinne einer Vollkostenrechnung zu definieren.
- Die Studienplatzfinanzierung muss sich auf alle Studien (Bachelor, Master, Diplom und PhD) erstrecken.
- Die Umsetzung der Studienplatzfinanzierung setzt in der ersten Ausbaustufe einen zusätzlichen Bedarf von rund 330 Millionen € jährlich voraus, wie von der Arbeitsgruppe des BMWF und der uniko berechnet. Diese finanzielle Abdeckung muss gesetzlich sichergestellt werden.
- Mögliche Verdrängungseffekte durch Zugangsregelungen sind zu berücksichtigen. Es darf zu keiner Verschiebung des Kapazitätsproblems zu Lasten von verwandten Fächern kommen, die ebenfalls bereits an oder über der Kapazitätsgrenze liegen.
- Die studienplatzbezogene Finanzierung darf nicht die Forschung als zentrale Aufgabe der Universität in Frage stellen. Der Anspruch der forschungsgeleiteten Lehre darf nicht durch lehrgeleitete Forschung ersetzt werden.

Diesen grundlegenden Elementen wird im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht Rechnung getragen. Die geplante Finanzierung erfolgt nicht aufgrund definierter Kapazitäten und Normkosten pro Studienplatz, sondern über die bloße Aufteilung der jeweils vorhandenen Budgetmittel anhand eines isolierten und irrelevanten Kriteriums. Durch die Festlegung von Studierendenzahlen, die weit über den tatsächlichen Kapazitäten der Universitäten liegen, wird ein unhaltbarer Zustand fortgeschrieben anstatt - wie es der Titel annehmen ließe - behoben.

Dieses Vorgehen widerspricht sowohl international und national (z.B. an den österreichischen Fachhochschulen) üblichen Modellen der Studienplatzfinanzierung als auch jenem

Modell, das von BMWF und der uniko gemeinsam erarbeitet wurde. Diese Form der Universitätenfinanzierung ist daher weder kapazitätsorientiert noch studierendenbezogen und wird von der uniko abgelehnt.

Sollte das Gesetz dennoch ohne Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Einwände beschlossen werden, so sind insbesondere folgende Punkte als kritisch anzusehen:

§ 14b Abs 1

Der erste Satz ist dahingehend zu ergänzen, dass die Studienplätze der Universitäten vom Bund (gegebenenfalls unter Berücksichtigung von Studienbeiträgen) vollständig zu finanzieren sind.

§ 14b Abs 3

Das Finanzierungsmodell weist grundsätzliche Widersprüche auf. Gemäß 14 b Abs 3 orientiert sich die Finanzierung der Lehre an der Anzahl der Studienplätze. Der Betrag pro Studienplatz wird aber nicht aufgrund von dessen Normkosten bemessen, sondern das zur Verfügung stehende Budget wird auf die tatsächlichen Studienplätze (d.h. aktiv betriebenen Studien) faktorengewichtet aufgeteilt. Das Modell einer Studienplatzfinanzierung, wie es auch von der gemeinsamen Arbeitsgruppe des bmwf und der uniko ausgearbeitet wurde, erfordert hingegen die umgekehrte Vorgangsweise, nämlich eine angemessene, d.h. an den fachspezifischen Normkosten orientierte Summe pro Studienplatz zuzuweisen. Das im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Vorgehen entspricht damit nicht einer kapazitätsorientierten, normkostenbasierten Finanzierung im internationalen Verständnis, sondern ist ein bloßes Verteilungsmodell, das den Universitäten keine langfristige budgetäre Sicherheit beim Auf- und Ausbau von Kapazitäten gibt.

Zudem besteht die Gefahr, dass eine Finanzierung, die sich nur an den derzeit aktiv betriebenen Studien orientiert, zu einem ‚Einfrieren‘ der Plätze auf hohem Niveau führen würde.

§ 14b Abs 4

Die Definition des Terminus Studienplatz umfasst nur die prüfungsaktiv betriebenen Studien, die Universitäten müssen aber mehr Studierende aufnehmen und betreuen, als jene, die ihre Studien prüfungsaktiv im Sinne des Gesetzes betreiben. Diese verursachen Kosten, die im Berechnungsmodell nicht berücksichtigt werden. Zusätzlich wäre auch die Verpflichtung der Universitäten gegenüber diesen nicht prüfungsaktiven Studierenden zu regeln, z.B. für welchen Zeitraum der Anspruch auf einen Studienplatz besteht.

§ 14c Abs 1

Mit dem „Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan“ wird eine zusätzliche Steuerungsebene eingeführt, die aus politischer Sicht überflüssig ist und deren rechtliche Qualität unklar bleibt. Lediglich Abs 2 Z 9 ist durch Verordnung zu erlassen.

Bei der Erstellung des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans ist es inakzeptabel, dass nur der Wissenschaftsrat, nicht aber die Universitäten selbst angehört werden. Bei der Erstellung eines solchen Plans, der zentrale Zielsetzungen enthält, die von den Universitäten umgesetzt werden müssen, ist es unbedingt geboten, diese in angemessener Weise miteinzubeziehen. Überdies sollte sichergestellt werden, dass der Universitätsentwicklungsplan in Übereinstimmung mit den in den Leistungsvereinbarungen festgelegten Zielen erfolgt. Die Vorgabe von angestrebten Entwicklungen ohne auf deren Umsetzbarkeit Bezug zu nehmen, ist nicht haltbar.

§ 14c Abs 2 Z 3

Bei den einzelnen Fächergruppen soll auf eine Darstellung nach ISCED 3 verzichtet werden, da diese insbesondere für die Kunstuniversitäten als nicht zutreffend erscheint.

Die „angestrebte Entwicklung der Zahl der Studierenden“ ist keine angemessene Kennzahl, da sie zu unbestimmt ist und keine Aussagekraft besitzt und sie sollte daher gestrichen werden. So kann sich z.B. durch die in § 14a Abs 3 angestrebte Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer rein rechnerisch die Zahl der Studierenden verringern, sich aber die Anzahl der Studienabschlüsse erhöhen.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass im Gesetzestext zahlreiche Begriffe erstmals erwähnt werden, die wichtige rechtliche Anknüpfungspunkte darstellen. Viele davon sind allerdings nicht ausreichend determiniert und es wird dringend empfohlen, wie bereits in § 51 UG, eine Begriffsbestimmung vorzunehmen¹. Jedenfalls sollte eine sprachliche Bereinigung der Begriffe *StudienanfängerInnen*, *StudienwerberInnen* und *Studienplätze* erfolgen, die derzeit inkonsistent und nicht inhaltlich passend verwendet werden. Dadurch bleibt der Zusammenhang zwischen Mindestzahl der StudienanfängerInnen und Zugangsregelungen unklar. Folgende Definitionen werden vorgeschlagen:

Studienplätze bezeichnen die an einer Universität vorhandenen Plätze für prüfungsaktiv betriebene Studien entsprechend den tatsächlichen Kapazitäten. Ein Studium wird prüfungsaktiv betrieben, wenn insgesamt mindestens 16 ECTS-Anrechnungspunkte oder positiv beurteilte Studienleistungen im Umfang von wenigstens acht Semesterwochenstunden pro Studienjahr im betreffenden Studium erreicht werden.

Als *StudienwerberInnen* werden Personen bezeichnet, welche die Zulassung zum ersten Studiensemester im jeweiligen Studium beantragen.

Als *StudienanfängerInnen* sind jene Personen zu bezeichnen, die nach durchlaufenem Auswahlverfahren die Zulassung zum jeweiligen Studium erhalten haben.

AnfängerInnenplätze sind jene Plätze, die *StudienanfängerInnen* im jeweiligen Studium zur Verfügung gestellt werden. Die Zahl der *AnfängerInnenplätze* und deren Aufteilung wird in den Leistungsvereinbarungen festgelegt. Der Begriff *Mindestanzahl von StudienanfängerInnen*² soll durch den Begriff *Mindestzahl an AnfängerInnenplätzen* ersetzt werden.

§ 14c Abs 2 Z 9

Es sollte heißen: 'Bachelor-, Master-Diplom- und PhD-Studien dargestellt auf Studienfeld-eben (ISCED 3), einschließlich der Zahl der AnfängerInnenplätze pro Studienjahr³, ab der die Universitäten berechtigt sind, Zugangsregelungen gemäß 14f festzulegen'. Darüber hinaus sollen nicht nur Studienfelder, sondern auch einzelne überlastete Studien in diese Verordnung aufgenommen werden können.

Die Regelung in Absatz 3 ist zu unspezifisch im Hinblick auf das Zustandekommen bzw. die mögliche Änderung der Verordnung. Ziel der Bestimmung ist, dass unzumutbare Zustände

¹ Als Beispiele wären hier u.a. zu nennen: *nichttraditionelle Studierende, im internationalen Vergleich qualitativ adäquate Studienbedingungen* etc.

² Eine gesetzlich festgelegte ‚Mindestanzahl der StudienanfängerInnen‘, wie im Entwurf vorgesehen, könnte nur durch Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden.

³ Zu berücksichtigen sind hier die unterschiedlichen AnfängerInnenzahlen des Winter und Sommersemesters

behaben werden sollen, demgemäß muss hier den Universitäten ein Antragsrecht zur Aufnahme eines Studiums in die Verordnung eingeräumt werden. Über diesen Antrag ist von der Bundesministerin oder vom Bundesminister in Abstimmung mit dem Hauptausschuss des Nationalrates innerhalb einer angemessenen Frist zu entscheiden. Ebenso unspezifisch und daher unzureichend sind die Kriterien für die Aufnahme eines Studienfelds in die Verordnung. Die Erläuterungen sprechen von einem 'unzumutbaren Ausmaß' in dem die Kapazitätsgrenzen überschritten werden müssen. Es sollte daher festgelegt werden, um welchen Faktor die tatsächlichen Betreuungsverhältnisse von den im Universitätsentwicklungsplan angestrebten abweichen müssen, damit ein Studium in die Verordnung aufgenommen und daher eine Zugangsregelung eingeführt werden kann. Somit wären auch die Bedingungen, unter denen die Universität einen Antrag stellen kann, klar definiert und nachvollziehbar. Anzumerken ist, dass es bereits jetzt einige Fächer (über § 14g hinaus) gibt, die inakzeptable Betreuungsrelationen haben. Daher sind die Überlastungen nicht nur absehbar (wie in den Erläuterungen angeführt) sondern derzeit bereits konkret feststellbar. Insbesondere müssen hier Fächer berücksichtigt werden, die bereits am vertretbaren Limit arbeiten und bei denen aufgrund von Verdrängungseffekten konkret Überlastungen zu erwarten sind.

§ 14d Abs 2 Z 3

Sowohl für die Infrastruktur, als auch für den Klinischen Mehraufwand wären jeweils separate Teilbeträge vorzusehen.

§ 14e Abs 2

Der Aufwand für die Implementierung einer Kosten- und Leistungsrechnung nach einheitlichen Standards erscheint nicht gerechtfertigt. Eine Kosten - und Leistungsrechnung nach § 16 Abs 1 wird bereits von den Universitäten individuell durchgeführt. Die gegebenen unterschiedlichen Entwicklungen in diesem Bereich müssen berücksichtigt werden. Änderungen sollten nur im Konsens mit den Universitäten und unter dem Aspekt der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit eingeführt werden. Im Hinblick auf die notwendigen weiteren rechtlichen Schritte bis zur tatsächlichen Einführung einer kapazitätsorientierten Studienplatzfinanzierung sollten Vereinheitlichungen frühestens gemeinsam mit der tatsächlichen Einführung vorgenommen werden. Da Universitäten im Rahmen der Leistungsvereinbarung autonom über die Mittel verfügen, sollte die Einführung eines übergreifenden Systems nur im Einvernehmen mit den Universitäten erfolgen, damit keine Mehrgleisigkeiten entstehen.

§ 14f Abs 2

Die Formulierung ist unklar und sollte wie folgt lauten: „Bei Studien gemäß § 14c Abs 2 Z 9 kann das Rektorat den Zugang entweder durch ein Aufnahmeverfahren vor der Zulassung oder durch die Auswahl der Studierenden bis längstens ein Semester nach der Zulassung regeln, wenn die Zahl der Studienwerberinnen und -werber die in der Leistungsvereinbarung pro Semester festgelegten Zahl der AnfängerInnenplätze übersteigt.“

§ 14f Abs 4 Z 3

Die Regelung kann entfallen: § 64a UG regelt die Studienberechtigungsprüfung

§ 14f Abs 3

Die Formulierung sollte lauten: „Die Aufteilung der in der Verordnung gemäß § 14c Abs. 3 festgelegten Mindestanzahl an AnfängerInnenplätzen auf die einzelnen Universitäten hat im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zu erfolgen, wobei diese Mindestanzahl österreichweit nicht unterschritten werden darf.“

§ 14g Abs 1

Die Formulierung sollte lauten: „Für die in Abs. 2 geregelten Bachelor- und Diplomstudien dargestellt auf Studienfeldebene (ISCED 3) wird eine österreichweite Mindestanzahl von AnfängerInnenplätzen festgelegt.“

§ 14g Abs 1

Da bereits die im Entwurf genannten Mindestanzahlen de facto eine Steigerung darstellen, werden die bestehenden Überlastungen an den Universitäten nicht nur fortgeführt, sondern weiter verschärft. Von adäquaten Studienbedingungen kann somit nicht gesprochen werden.

§ 14 f Abs 4 Z 3

Diese Regelung kann entfallen, § 64 a UG regelt die Studienberechtigungsprüfung

§ 14g Abs 2

Die Formulierung sollte lauten:

„Folgende Mindestanzahl an AnfängerInnenplätzen pro Studienjahr darf österreichweit nicht unterschritten werden:“

§ 14g Abs 3

Die Formulierung sollte lauten:

„Die Aufteilung der AnfängerInnenplätze auf die einzelnen Universitäten hat im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zu erfolgen, wobei die in Abs. 2 für Österreich festgelegte Mindestanzahl insgesamt nicht unterschritten werden darf. Ist die Zahl der Studienwerbenden und Studienwerber höher als die in der Leistungsvereinbarung pro Studienjahr festgelegte Mindestanzahl der AnfängerInnenplätze, kann das Rektorat den Zugang entweder durch ein Aufnahmeverfahren vor der Zulassung oder durch die Auswahl der Studierenden bis längstens ein Semester nach der Zulassung regeln.“

Unbedingt zu konkretisieren wäre auch, wie die Bezugzahl ermittelt wird, deren Überschreitung zur Einführung der Auswahlverfahren berechtigt und für welche Dauer⁴ diese eingeführt werden.

§ 14g Abs 4

Die Leistungsbeurteilung hat im Auswahlverfahren Berücksichtigung zu finden. Nur StudienwerberInnen, die das Auswahlverfahren positiv absolvieren, sollen Anspruch auf einen AnfängerInnenplatz haben.

Aus Gründen der zeitlichen Implementierbarkeit der Bestimmung sollte der Prüfungsstoff bei den Auswahlverfahren für das WS 2013 nicht sechs, sondern nur drei Monate vor dem Prüfungstermin zu Verfügung gestellt werden müssen.

§ 66 Abs 1 b

Im Regelfall hat ein Studierender die Möglichkeit eine Prüfung drei Mal zu wiederholen. Durch den Zusatz können jetzt Prüfungen aus der Studieneingangs- und Orientierungsphase in einer Endlosschleife wiederholt werden. Dies entspricht ganz klar nicht der ursprünglichen Intention und sollte im Sinne einer Begrenzung der Zahl der Prüfungsantritte geändert werden.

⁴ Sinnvoll erscheint hier eine Mindestdauer von drei Studienjahren.

§ 143 Abs 31

Schwerpunkt der vorgeschriebenen Evaluierung ist die Zusammensetzung der Studienwerberinnen und Studienwerber bzw. der Studierenden in sozialer und kultureller Hinsicht sowie nach Geschlecht (§ 143 Abs. 34 UG). Dies sollte durch Themen wie Treffsicherheit hinsichtlich der Identifikation von Begabung und die in § 14a genannten Zielsetzungen ergänzt werden.

Für die Österreichische Universitätenkonferenz

Univ.Prof. Dr. Heinrich Schmidinger e.h.
Präsident