



Rektorat

O. Univ.-Prof. Dipl.-Ing.
Dr. Dr.h.c. Heinz W. Engl
Rektor

Dr.-Karl-Lueger-Ring 1
A-1010 Wien

T+43-1-4277-100 10
F+43-1-4277-91 00
heinz.engl@univie.ac.at

Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
z.Hd. MRin Mag.a Christine Perle
E-Mail: christine.perle@bmwf.gv.at

Präsidium des Nationalrats
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

BMWF-52.250/0181-I/6/2012

Wien, am 19. Dezember 2012

Stellungnahme der Universität Wien zum Entwurf einer Änderung des Universitätsgesetzes 2002 – UG, Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung

Sehr geehrte Damen und Herren!

Das Rektorat der Universität Wien übermittelt zum Entwurf einer Änderung des Universitätsgesetzes 2002, Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung folgende Stellungnahme:

Allgemeines

Das Rektorat der Universität Wien begrüßt alle Maßnahmen, die zur Verbesserung der Betreuungsverhältnisse in den Studien beitragen und auf finanzieller Ebene Maßnahmen zur Qualitätssteigerung in Studium und Lehre ermöglichen. Zur Novelle des Universitätsgesetzes und der Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung werden in diesem Zusammenhang folgende grundsätzliche Kritikpunkte geäußert:

Die **Ursachen für die schlechten Betreuungsrelationen**, einerseits die im internationalen Vergleich geringe Finanzierung der Universitäten, andererseits das Fehlen eines auf Kapazitäten beruhenden Zugangsmanagements zu Studien, werden in der Novelle nicht behoben. Die skizzierte Vorgehensweise entspricht nicht dem Modell einer international üblichen kapazitätsorientierten Finanzierung, sondern ist ein **reines Aufteilungsmodell** eines in der Höhe nicht definierten Gesamtbudgets. Dieses wird in beliebiger, nicht notwendigerweise mit Kapazitäten in Zusammenhang stehender Höhe und Relation festgelegt und gemäß § 14b Abs. 3 auf die Studienplätze verteilt. Die neu eingefügte Bezugnahme auf den jeweils **geltenden Bundesfinanzrahmen** (§ 14b UG) gibt keine längerfristigen Perspektiven im Sinne eines rechtlich verbindlichen Wachstumspfad zur qualitätsvollen Ausstattung von Studienplätzen und Verbesserung von Betreuungsrelationen. An die Stelle eines wirksamen Instrumentariums treten im vorliegenden Entwurf **komplexe Verteilungsmechanismen** für ein Budget, das in der Höhe und im Wachstum nicht bestimmt ist. Zugangsregelungen zu Studien sind nur bei der Überschreitung von

BeginnerInnenzahlen zulässig, die **keinen Bezug zu vorhandenen Betreuungskapazitäten** haben müssen.

Die **kapazitätsorientierte Finanzierung** muss sich, wie internationale Referenzmodelle zeigen, auf die **Normkosten aller zur Verfügung zu stellenden Studienplätze aller Studienstufen** beziehen. Die Zahl der Studienplätze an einer Universität muss sich nach den zur Verfügung stehenden **Betreuungsressourcen** bemessen. Ebenso gehört zu den **Aufgaben der Universitäten** die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses, daher müssen auch die **Doktoratsstudien** unbedingt berücksichtigt werden.

Einzubeziehen sind in die Festlegungen auch die **Plätze für BeginnerInnen**, deren Prüfungsaktivität am Beginn des Studiums noch nicht vorhersagbar ist, die allerdings Ressourcen in Anspruch nehmen und die Kosten, die durch jene Studierenden anfallen, die ihr Studium nicht prüfungsaktiv im Sinne der Bestimmung betreiben, aber dennoch die Leistungen der Universität in Anspruch nehmen.

Die **Forschung**, die als gleichberechtigte Kernaufgabe der Universitäten definiert ist, wird in das Modell nicht adäquat einbezogen. Dies wird deutlich durch die Beschreibung der Aufteilungsmechanismen (z.B. „Forschungszuschlag“ gemäß § 14b Abs. 2 Z 2 lit b), aber auch durch die ausschließliche Fokussierung auf Lehreindikatoren wie „Verbesserung der Betreuungsrelationen; Zahl der StudienbeginnerInnen etc.“. Erfolgt in Konsequenz eine Ausrichtung der Leistungsvereinbarung schwerpunktmäßig oder ausschließlich auf studienspezifische Ziele, orientiert sie sich hauptsächlich an der Nachfrage von StudienbeginnerInnen und werden die Mittel allein für die Verbesserung der Betreuungsrelationen gebunden, so kann die Universität die (Weiter-)Entwicklung forschungsstarker Bereiche, die vielleicht von Studierenden weniger nachgefragt werden, nicht sicherstellen.

Für die qualitätvolle Erfüllung der Kernaufgaben Forschung und Lehre ist eine ausreichende Finanzierung beider Kernleistungen vorzusehen. Die Aufteilung des Gesamtbudgets in Teilbereiche (§ 14b Abs. 2) muss nach sachgerechten Prinzipien und transparent erfolgen, es sollte daher eine Pflicht zur Veröffentlichung als Verordnung eingeführt werden.

Es besteht für die tatsächliche Implementierung noch **erheblicher Konkretisierungsbedarf**, um dem Bestimmtheitsgebot für gesetzliche Regelungen zu entsprechen. Dies betrifft z.B. die Zielbestimmungen und Absichtserklärungen, die sich aus unbestimmten Gesetzesbegriffen zusammensetzen (z.B. § 14a und § 14 b UG: „längerfristiges Ziel“, „Ansprüchen einer modernen Wissensgesellschaft entsprechend“, „ausreichende Zahl von Studienplätzen“, „im internationalen Vergleich qualitativ adäquate Studienbedingungen“, „unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des jeweiligen wissenschaftlichen/künstlerischen Fachs die Betreuungsverhältnisse zu verbessern“, „erwartete Studierendenzahlen“, § 14f: „ausreichende Anzahl von Studienplätzen“.

Weiteres Beispiel ist die Einführung des Terminus „Studienplatz“, der in § 14b Abs. 4 UG mit dem „Indikator Anzahl der prüfungsaktiv betriebenen ordentlichen Bachelor-, Diplom- und Masterstudien mit Gewichtung nach Fächergruppen“ verbunden ist. In weiterer Folge wird allerdings auf gesetzlicher Ebene nicht präzisiert, was unter Prüfungsaktivität zu verstehen ist bzw. welcher Indikator gemeint ist. Eine solche Vorgehensweise eröffnet einen verfassungsrechtlich bedenklichen Ermessensspielraum für den Verordnungsgeber hinsichtlich des Ausmaßes der „Prüfungsaktivität“.

Gleich verhält es sich hinsichtlich der Bestimmtheit der Termini „Fächergruppe“ und „Betreuungsverhältnis“ sowie mit inhaltlich nicht weiter bestimmten Begriffen wie „Gewichtungsfaktor“ und „Aufteilungsschlüssel“.

Es wäre im Sinne der Rechtssicherheit für die Universitäten dringend erforderlich, dass alle **Definitionen bereits im Gesetz** klar und nachvollziehbar vorgenommen werden. Die Implementierungsvorschriften müssen in diese Richtung verändert werden, da sonst die Gefahr besteht, dass die Regelungen einer Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof nicht Stand halten.

Das Rektorat der Universität Wien regt an, weitere Schritte in der Gestaltung der gesetzlichen Grundlagen bis 30.3.2014 gemeinsam mit den Universitäten vorzubereiten und stellt gerne – wie in der

Leistungsvereinbarung bereits vereinbart – fachliche Expertise für die Erstellung des künftigen Regelwerks zur Verfügung. Das Rektorat der Universität Wien verweist hinsichtlich der näheren Bestimmung der Regelungen auf das Schlussdokument der Arbeitsgruppe „**Kapazitätsorientierte Universitätsfinanzierung**“, in dem unter Mitwirkung von Universitäten und BMWF bereits weitgehende Vorbereitungsarbeiten und Präzisierungen vorgenommen wurden, die direkt in das Gesetz aufgenommen werden könnten.

Der in diesem Dokument ausgewiesene und im Sinne der Kapazitätsorientierung und Qualitätssteigerung **erforderliche Budgetpfad** sollte zur **bindenden gesetzlichen Grundlage für die Budgetierung der Universitäten** werden.

Gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan (§ 14c Abs. 1)

Der Gesetzesentwurf enthält einen gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan, dessen rechtliche Qualität unklar ist, da sich der Charakter einer Verordnung nur auf den in Abs. 2 Z 9 genannten Bereich erstreckt. Sollte diesem Instrument eine reine interne Planungsfunktion für das Ministerium zukommen, so wäre seine Verankerung im Gesetz nicht erforderlich. Sollte diesem Instrument eine Steuerungsfunktion zukommen, so ist eine **Einbindung der unmittelbar betroffenen Universitäten** in die Erstellung, eine Orientierung an den bisher festgelegten Zielen in den Leistungsvereinbarungen und eine verbindliche Festlegung seitens des Bundes bzgl. eines **budgetären Wachstumspfad auf Basis von gesetzlich definierten Betreuungsrelationen und Normkosten für Studienplätze** dringend erforderlich. Diese Vorgehensweise wäre ein klares Zeichen des Bundes, dass Bildung einen zentralen Stellenwert hat und würde die bisher unverbindlichen Festlegungen auf ein 2%-Ziel ablösen.

Verbesserung der Studienbedingungen/Künftige Kapazitätsregelungen (§ 14f)

Zur Verbesserung der Studienbedingungen/Künftige Kapazitätsregelungen (§ 14f) ist festzuhalten, dass es in der gesetzlichen Bestimmung weder eine Definition der „ausreichenden Anzahl von Studienplätzen“ noch eine bindende Aussage zur zusätzlichen Finanzierung zur Verbesserung von Betreuungsrelationen gibt. Das Abstellen auf die Zahl der StudienbeginnerInnen ist – wenn die Möglichkeit einer aktiven Steuerung nicht genutzt wird – nur zur Verfestigung bestehender (schlechter) Betreuungsverhältnisse geeignet. Für eine Kapazitätsorientierung ist es dringend erforderlich, bei vom Bund finanzierten bzw. finanzierbaren Plätzen anzusetzen und nicht auf die bisherige Zahl der StudienbeginnerInnen zu fokussieren.

Der Mechanismus zur Bestimmung von Studien und Studienfeldern, in denen die Universitäten berechtigt sind, Aufnahmeverfahren durchzuführen, sollte an Hand von kapazitätsorientierten Indikatoren konkretisiert werden. Universitäten sollte in Folge auch ein Antragsrecht auf Aufnahme von Studien in die Liste gemäß § 14c Abs. 1 UG zukommen, wenn die kapazitätsorientierten Indikatoren überschritten wurden. Bei der Festlegung der Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze ist es im Sinne der nachhaltigen Verbesserung der Studienbedingungen dringend erforderlich, gleichzeitig auch die ausreichende Finanzierung dieser Plätze gemäß kapazitätsorientierter Studienplatzfinanzierung sicherzustellen. Nicht von der geltenden Leistungsvereinbarung umfasste zusätzliche Kosten müssten dann als budgetäre Sonderzuweisungen den Universitäten zur Verfügung gestellt werden.

In § 14f Abs. 2 wird vorausgesetzt, dass in der Leistungsvereinbarung Mindestzahlen von StudienanfängerInnen für ein Studium enthalten sind. An anderen Stellen des Gesetzesentwurfs ist nur von Festlegungen auf Studienfeldebene (ISCED 3) oder auf Fächergruppenebene die Rede. Zur Wahrung der Flexibilität sollte in § 14f Abs. 2 die Wortfolge "für das angestrebte Studium" durch "für das angestrebte Studium oder die angestrebte Fächergruppe" ersetzt werden.

Zusammensetzung des Globalbudgets (§ 14d)

Die Universitäten können im Rahmen ihrer Aufgaben und der Leistungsvereinbarungen **frei über den Einsatz der Globalbudgets verfügen**. Diese Klarstellung wird begrüßt, ergänzt werden sollte in dieser Bestimmung, dass auch die ergänzenden strategischen Beträge, deren Höhe insbesondere unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Zielsetzungen gemäß § 13 Abs. 2 Z 1 lit. g ermittelt werden, zum Globalbudget gehören.

Zugangsregelungen in besonders stark nachgefragten Studien (§ 14g)

Wenn die konkrete Festlegung gemäß § 14g als Vorbote dafür gewertet werden soll, wie in künftigen Feldern die Zahlenfestlegung für StudienbeginnerInnen und in Folge die Entwicklung der Studierendenzahlen erfolgen soll, so muss darauf verwiesen werden, dass diese Festlegung keinen Bezug zu vorhandenen Kapazitäten und damit keinen Einfluss auf die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse und die geforderte Verbesserung der Abschlusszahlen und Verminderung der Drop-Out-Rate haben wird. Dafür sind die finanziellen Mittel, die zur Verbesserung herangezogen werden müssten, um internationale Standards zu erreichen, nicht gegeben.

Das Rektorat geht davon aus, dass es **nach der Einleitung des Begutachtungsverfahrens zu keiner weiteren Steigerung der Zahl der Plätze** für BeginnerInnen kommt, da diese bereits jetzt weit über den tatsächlichen Betreuungskapazitäten liegen.

Für die fünf angeführten Felder (konkret für die Universität Wien betroffen: Wirtschaftswissenschaften, Informatik, Biologie, Pharmazie und Ernährungswissenschaften) ist anzumerken, dass die **Lehramtsstudien** nicht einbezogen sind. Es wird um Einbeziehung der facheinschlägigen Unterrichtsfächer nach ISCED ersucht, um die Umgehungsmöglichkeit im Sinne der Qualitätssicherung im Lehramtsstudium und die damit verbundene Überbeanspruchung derselben Kapazitäten zu verhindern.

Abs. 2 regelt, dass „die Mindestanzahl der StudienanfängerInnen pro Studienjahr österreichweit nicht unterschritten werden darf“. Nachdem es in Österreich keine Verpflichtung zur Zulassung gibt, kann wohl nur die Zahl der anzubietenden Plätze für StudienbeginnerInnen gemeint sein. Sollte nach dem Ende der allgemeinen Zulassungsfrist die Zahl der Plätze nicht in dem Maß in Anspruch genommen werden, so entfällt das Aufnahme- oder Auswahlverfahren, gleichzeitig gibt es keinen Anspruch auf die freigebliebenen Plätze. Es wird um eine entsprechende Anpassung ersucht.

Zur Gestaltung der Verfahren ist festzuhalten, dass unbestimmte Gesetzesbegriffe (z.B. „Mehrstufigkeit“ des Aufnahmeverfahrens, „Zugänglichkeit für nichttraditionelle Studierende“) keine klaren Anknüpfungspunkte für die Durchführung bilden. Die Zugänglichkeit zum Studium für „nichttraditionelle Studierende“ ist durch die Studienberechtigungsprüfung grundsätzlich gewährleistet. Eine Mehrstufigkeit ist angesichts der hohen Zahl an BeginnerInnen organisatorisch nicht durchführbar, wenn damit eine zeitliche Abfolge von Prüfungsschritten gemeint ist. Es sind dringend Konkretisierungen oder Streichungen im Gesetz vorzunehmen.

Auf der Basis des Inkrafttretens der Bestimmungen muss (und kann erst dann) die Leistungsvereinbarung zwischen allen betroffenen Universitäten und dem Bund ergänzt werden (§ 14g Abs. 3). Bis 31.3.2013 hat das Rektorat eine Festlegung des Aufnahme- oder Auswahlverfahrens unter Berücksichtigung einer vierzehntägigen Stellungnahmefrist für den Senat treffen (§ 14g Abs. 5). Es ist absehbar, dass die Veröffentlichung der Bestimmungen im Bundesgesetzblatt und das Inkrafttreten der Regelungen erst im ersten Quartal 2013 erfolgt. Es wird zur Sicherstellung des formalen Procedere vorgeschlagen, die **Frist für die Festlegung des Aufnahme- oder Auswahlverfahrens auf den 31.5.** zu verschieben, um Rechtswirkungen im Wintersemester 2013/14 zu entfalten. Bezüglich der Zurverfügungstellung des Prüfungsstoffes (§ 14g Abs. 4 Z 4) ist, um auf Basis rechtlich korrekter Fundamente agieren und um das Verfahren gut vorbereiten zu können, eine Verkürzung auf **drei Monate** erforderlich. In den darauffolgenden Studienjahren spricht nichts gegen die in der Novelle vorgeschlagenen Fristen.

Das **Außerkräftreten der Bestimmung** (§ 134 Abs. 34) mitten in einem Wintersemester am 31.12.2015 ist hinsichtlich der Rechtswirkungen für laufende Auswahlverfahren und das Sommersemester 2016 problematisch. Es wird vorgeschlagen, das Außerkräftreten frühestens mit dem Ende des Studienjahres 2015/2016 (30.9.2016) festzusetzen.

Studieneingangs- und Orientierungsphase (§ 66)

Die Prüfungen der Studieneingangs- und Orientierungsphase dürfen ab Inkrafttreten generell **zweimal wiederholt** werden. Ergänzt wird diese Regel durch die Bestimmung, dass die **neuerliche Zulassung** zu diesem Studium in Abweichung von § 63 Abs. 7 „frühestens im darauffolgenden Studienjahr beantragt werden“ kann. Die Bestimmung über die Wiederzulassung unklar ist und muss präzisiert werden: „Im darauffolgenden Studienjahr“ könnte bei einer Sperre am 30.9.2012 die Zulassung zum 1.10.2013 bedeuten (insb. weil nach § 61 Abs. 2 Z 1 das Nichtbestehen der STEOP auch eine Ausnahme von der Zulassungsfrist des 5. September ist), es wird eine Formulierung wie „im übernächsten Studienjahr“ oder „für das darauffolgende Studienjahr“ vorgeschlagen. Eine Regelung, die die Zahl der Wiederholungen in diesem Fall einschränkt ist dringend erforderlich.

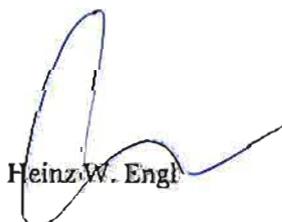
Für Studien, zu denen die Zulassung gemäß § 14f oder § 14g geregelt ist, ist § 66 mit der Maßgabe anzuwenden, dass das Auswahlverfahren Teil der STEOP zu sein hat. Daraus ergeben sich Fragen hinsichtlich der Rechtswirkungen für die Gruppe, die das Auswahlverfahren und die Prüfungen der STEOP negativ abgeschlossen haben und innerhalb der Kapazitätzahl liegen. Aus Sicht der Universität sollten im Sinne der Eignungsüberprüfung und Qualität **nur jene Studierende ausgewählt werden, die sowohl im Auswahlverfahren als auch in der STEOP positive Leistungen erbracht** haben und damit auch berechtigt sind, nach § 66 Abs. 1 das Studium fortzusetzen. Diese Klärung auf gesetzlicher Ebene ist erforderlich.

Kosten- und Leistungsrechnung (§ 14e Abs. 2)

Die Verpflichtung zur Einführung von **Kosten- und Leistungsrechnungen** nach einheitlichen Standards gemäß § 14e Abs. 2 an den Universitäten muss unter dem Aspekt der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit erfolgen und darf nicht dazu führen, dass weit entwickelte Universitäten in alte Systeme und wenig moderne Zugangsweisen zurückfallen. Da die gesamte Umsetzung der Bestimmungen unter dem Vorbehalt der Änderung von Bestimmungen steht, sollte auch diese Bestimmung nur dann zur Anwendung kommen, wenn die Notwendigkeit der Einführung besteht. 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 erfolgen.

Das Rektorat verweist im Übrigen auf die Stellungnahme der Universitätenkonferenz vom 17.12.2012 und schließt sich den dort formulierten Kritikpunkten an.

Mit freundlichen Grüßen


Heinz W. Engl