

Mag. Bernhard Kernegger

Bereichsleiter Studienangelegenheiten,
Universitäts- und Qualitätsentwicklung
t. +43-1-711 33 / 2750
m. +43-664-60 713 / 2750
bernhard.kernegger@uni-ak.ac.at

An Frau
MRⁱⁿ Mag.^a Christine Perle
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Wien, 21. Dezember 2012

Betrifft: *Ablehnende Stellungnahme zum Entwurf einer Änderung des Universitätsgesetzes 2002 (Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung)*

di: 'angewandte

Universität für angewandte Kunst Wien
University of Applied Arts Vienna

Sehr geehrte Frau Ministerialrätin,

folgende Stellungnahme des Rektorats der Universität für angewandte Kunst Wien (Angewandte) zum von Ihnen ausgesendeten Entwurf einer Novellierung des Universitätsgesetzes 2002 darf ich Ihnen hiermit zur Kenntnis bringen:

Der gegenständliche Entwurf widerspricht aus Sicht der Angewandten in wesentlichen Punkten der österreichischen Bundesverfassung – mit der Konsequenz, dass erneut höchstgerichtliche Verfahren zu erwarten sind, verbunden mit gravierenden Planungsunsicherheiten.

In der Vergangenheit wurde bei bildungspolitisch bedeutsamen Änderungen der Rechtslage (vgl. UG 2002) die Praxis gepflegt, in Arbeitsgruppen entwickelte Ergebnisse in Grundsatzpapiere zu gießen und diese in Folge in geeignete Konsultationsprozesse zu führen, um neben der direkten praktischen Anwendbarkeit auch Folgewirkungen und juristische Implikationen abzuwägen. Auf Basis dieser Prozesse wurde schließlich ein detailliert begründeter Gesetzesentwurf erarbeitet und in Begutachtung geschickt.

Die aktuelle Praxis konterkariert dieses bewährte Vorgehen: Der Gesetzesentwurf dient vorwiegend als Platzhalter, weil eine fundierte Lösung bis dato weder inhaltlich noch politisch gefunden werden konnte. Finanziell hochrelevante Bestimmungen, die vage bleiben und zugleich schon im Vorhinein mit Ablaufdaten und (überdies unklaren) Bedingungen versehen werden, unterstreichen den Eindruck einer gewissen Beliebigkeit, die eine seriöse Vollziehung der Gesetze (wie auch im Falle der Studienbeiträge) zunehmend unmöglich macht.

Die Angewandte ermuntert daher den Gesetzgeber nachdrücklich, nicht nur den Universitäten gegenüber Qualität (zu Recht) einzumahlen, sondern auch selbst mit einer entsprechend seriös vorbereiteten Gesetzgebung für die erforderliche Qualität der Rahmenbedingungen zu sorgen.

Zum konkreten Inhalt

Die Angewandte begrüßt es grundsätzlich, dass die drängenden kritischen Punkte der Universitätsfinanzierung nun in Diskussion genommen werden. Der Diagnose im Vorblatt des Entwurfs, dass die bundesweite Schaffung von im internationalen Vergleich adäquaten Studienbedingungen erhebliche Mehrkosten mit sich bringt, ist uneingeschränkt zuzustimmen, ebenso dem Hinweis auf die positiven wirtschaftspolitischen Auswirkungen universitärer Bildung, dem aus Sicht der Angewandten auch noch ein Hinweis auf die positiven gesellschaftlichen und sozialen Auswirkungen hinzuzufügen wäre.

Unverständlich bleibt aber, warum dabei die Höhe der erforderlichen Finanzmittel unausgesprochen bleibt. Die mehrfach in den Erläuterungen genannte, vom bm:wf selbst initiierte Arbeitsgruppe „Kapazitätsorientierte Universitätsfinanzierung“ hat in ihrem Ergebnispapier Fächergruppen definiert und Normkosten für

Studienplätze errechnet. Diese Kosten in Höhe von rund EUR 330 Mio. jährlich für eine erste Ausbaustufe wurden dabei zwischen den VertreterInnen Ihres Ministeriums und den VertreterInnen der Universitäten außer Streit gestellt!

Der Gesetzesentwurf stützt sich dennoch – ohne jede Begründung – nicht auf diese auf einem sachlichen Konsens beruhenden Normkosten, sondern verknüpft ein reines Verteilungsmodell mit der zusätzlichen Verpflichtung, in manchen Studienfeldern eine Mindestanzahl von Studierenden zu betreuen – der status quo der Mängelbewirtschaftung wird insofern nicht nur fortgeschrieben, sondern weiter verschärft.

Die Angewandte lehnt aus den skizzierten Gründen das im vorgelegten Entwurf skizzierte Modell ab, das im Übrigen auch international üblichen Modellen einer Studienplatzfinanzierung widerspricht. Im Folgenden werden die Einwände nach Themen gegliedert dargestellt:

Verfassungsrechtliche Überlegungen

Überschreitung der Zuständigkeit des Nationalrats

Mit Normierung von Selbstverpflichtungen des Gesetzgebers in § 14a Abs. 1 sowie in § 143 Abs. 32 und 33 des Entwurfs (vgl. dazu auch das Vorblatt zur Novelle) werden die in der österreichischen Bundesverfassung (B-VG) als Bundessache festgelegten Angelegenheiten der Gesetzgebung überschritten. Für Gesetzesbeschlüsse, die für den Nationalrat selbst wirksam werden können, sieht das B-VG als einzige Möglichkeit das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates vor, das nur bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen bzw. geändert werden kann (vgl. Art. 30 Abs. 2 B-VG).

Verstoß gegen das Determinierungsgebot

Das in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshof aus Art. 18 B-VG abgeleitete Determinierungsgebot bedingt, dass gesetzliche Bestimmungen hinreichend genau formuliert sein müssen, um eine eindeutige Vollziehung zu gewährleisten.

- § 14a Abs. 2 erfüllt dieses Gebot nicht, auch wenn es sich hier „nur“ um eine Zielbestimmung handelt: der Adressat für „insbesondere sind unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des jeweiligen wissenschaftlichen und künstlerischen Faches die Betreuungsrelationen zu verbessern.“ bleibt völlig offen: die Universitäten? der Nationalrat? der/die BundesministerIn?
- § 143 Abs. 32 und 33 verstößt ebenfalls gegen das Determinierungsgebot, es bleibt völlig unbestimmt, was unter einer „entsprechenden Änderung“ der genannten Gesetzesbestimmungen zu verstehen wäre, ebenso wie die Frage, welche Instanz zum 31. März 2014 darüber zu befinden hätte, ob die Bestimmung nun außer Kraft tritt oder nicht.
- Die Schaffung eines parallelen, § 12 widersprechenden Rechtsbestands in Form der neuen §§ 14a bis 14f widerspricht ebenfalls Art. 18 B-VG und dem Sachlichkeitsgebot, auch wenn aufgrund der faktischen Fristenläufe die neuen Bestimmungen erst mit 30. September 2014 zur Anwendung kommen würden. (Im Übrigen hat der Gesetzgeber selbst wiederholt universitäre Planungssicherheit als Ziel definiert, was aber durch die beiden widersprüchlichen Bestimmungen konterkariert wird.)
- In § 14c und §14g wird die ISCED 3-Systematik verwendet, als Basis für die Festlegung von Zugangsregelungen für besonders stark nachgefragte Studien. Die in Österreich angebotenen Studien sind aber durch keinerlei Rechtsnorm auf ISCED 3 zugeordnet, dies erfolgt durch bloße Eintragung in die bundesweite „CODEX-Datei“ seitens des bm:wf, wobei es in vielen Fällen Ermessensspielraum gibt. Es handelt sich aus Sicht der Angewandten um keine ausreichende rechtliche Basis für die Beschränkung des freien Bildungszugangs gem. Art. 18 Staatsgrundgesetz.

Universitätsentwicklungsplan (§ 14c)

Wechselwirkung mit Hochschulplan bzw. Hochschulkonferenz

Der im Entwurf vorgesehene Universitätsentwicklungsplan wird in keinerlei Bezug zur eben erst eingerichteten Hochschulkonferenz bzw. zum Hochschulplan gesetzt. Es bleibt damit offen, ob hier an zwei parallel geführte Planungsprozesse gedacht ist, ob die Hochschulkonferenz wieder abgeschafft werden soll oder ob es einen gemeinsamen Rahmen für Hochschulplan und Universitätsentwicklungsplan geben soll.

Einbindung der Universitäten

Die Einbindung des Österreichischen Wissenschaftsrats in den Planungsprozess ist zwar zu begrüßen, eine Einbindung der österreichischen Universitäten und auch der Studierenden ist aber ebenso unverzichtbar, wenn grundsätzliche bildungspolitische Weichenstellungen fundiert vorgenommen werden sollen.

ISCED 3

Die ISCED 3-Zuordnung der einzelnen in Österreich angebotenen Studien wurde nicht mit Blick auf Planungsrelevanz und Schaffung von Zulassungsregelungen vorgenommen; sie ist daher als konsistenter Planungsrahmen jedenfalls derzeit nicht tragfähig.

Zielsetzungen

- Wenn übergeordnete forschungspolitische Zielsetzungen Teil des Universitätsentwicklungsplans sein sollen, wäre eine analoge Bestimmung für die Entwicklung und Erschließung der Künste vorzusehen.
- Der inhaltliche Sinn einer bildungspolitischen Zielsetzung bezüglich der reinen Studierendenzahlen erschließt sich nicht, Steuerungsrelevanz haben die AbsolventInnenzahlen.
- Die Betrachtung der prüfungsaktiven Studierenden alleine reicht nicht aus, um den schon wiederholt aufgezeigten Widerspruch der beiden Ziele „schnell studieren“ und „berufsbegleitend studieren“ aufzulösen. Die Angewandte sieht die Gefahr, dass ein Finanzierungsmodell, das nur auf die Prüfungsaktivität fokussiert, berufsbegleitendes Studieren stark in Frage stellt.
- Konkrete Maßnahmen zur Evaluierung und Qualitätssicherung haben in einem Universitätsentwicklungsplan, der sich mit übergeordneten bildungspolitischen Zielsetzungen befasst, nichts verloren. Sowohl § 14 UG 2002 als auch die *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* legen die Verantwortung für Qualitätssicherung eindeutig in die Verantwortung der Universitäten. Qualitätssicherung per se ist auch kein Ziel der Universitäten (vgl. §§ 1-3 UG 2002), sondern ein Mittel, um die anderen Ziele zu erreichen.

Finanzierung (§ 14a, § 14b, § 14d, § 14e)

Definition zentraler Begriffe

- Im Sinne der Rechtssicherheit sollten für das Finanzierungsmodell zentrale Begriffe eindeutig definiert sein, ähnlich wie in § 51 UG 2002.
- Die ausschließliche Koppelung des Begriffs „Studienplätze“ an prüfungsaktive Studierende übersieht, dass z.B. zwei Studierende, die nur die Hälfte der für den Status „prüfungsfähig“ nötigen Prüfungsleistungen erbringen, denselben Betreuungsaufwand erfordern wie ein/e prüfungsaktive StudentIn. Eine Beibehaltung dieser Definition wäre aus Sicht der Angewandten ebenfalls ein bildungspolitisch kontraproduktiver Anreiz für die Universitäten, berufsbegleitende Studien zu reduzieren.

Zielsetzung (§ 14a Abs. 1)

- Zu § 14a Abs. 1: Das formulierte Ziel, die „transparente Aufteilung der Finanzierung der Universitäten nach studierendenbezogenen Mitteln (Lehre) und Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste“, steht in völligem Widerspruch zu den Erläuterungen zum Entwurf (S.7):

Der Teilbetrag für Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste setzt sich für alle Universitäten aus einem Forschungszuschlag zur Anzahl der vom Bund finanzierten Studienplätze pro Universität zusammen. Dies bedeutet, dass zu jedem Studienplatz ein Forschungszuschlag hinzugerechnet wird. Auf Grund der engen Verknüpfung von Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste und Lehre ist eine parallele Finanzierung der gemeinsamen Grundaufgabe der Universitäten unabdingbar.

- Mit Blick auf die enge Verschränkung von Forschung, Entwicklung und Erschließung der Künste und Lehre an der Angewandten im Einklang mit § 2 Z 2 UG 2002 rät die Angewandte davon ab, eine „transparente Aufteilung der Finanzierung nach Lehre einerseits und Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste andererseits“ anzustreben, sondern von deren untrennbarer Verbindung als Grundpfeiler universitären Selbstverständnisses auszugehen.

Prinzipien der Finanzierung (§ 14b)

- Es wird begrüßt, dass in Abs. 1 klar gestellt ist, dass die Universitäten ausschließlich vom Bund zu finanzieren sind, im Gegensatz zur unscharfen Formulierung in § 14a Abs. 1. Der Verweis auf den Bundesfinanzrahmen ist überflüssig weil ohnehin selbstverständlich.
- Abs. 3: Die Finanzierung kann sich nicht an der Anzahl der Studienplätze „orientieren“, sie hat sich aus der Anzahl der Studienplätze und dem jeweiligen Gewicht laut Fächergruppenzuordnung zu ergeben, wenn man die selbstgesteckten Ziele erreichen will, anstatt weiter Mängelverwaltung zu betreiben.

Zusammensetzung des Globalbudgets (§ 14d)

- Der Zusatz in Abs. 1 „und der Leistungsvereinbarungen“ würde die Möglichkeit eröffnen, in der Leistungsvereinbarung detaillierte Budgetverwendungen festzuschreiben, was dem Grundprinzip des kontraktbasierten autonomen Universitätsmanagements gemäß UG 2002 völlig widersprechen würde. Dass die Universitäten die in der Leistungsvereinbarung zu erfüllen haben, ist andernorts klar geregelt, es bedarf keiner weiteren Regelung.
- Abs. 2 Z 2 lit. c: Wettbewerbsorientierte Indikatoren im Bereich der Universitäten der Künste konnten trotz wiederholter Bemühungen bislang nicht entwickelt werden, was eng mit dem Wesen künstlerischer Produktions- und Präsentationsprozesse verbunden ist. Das Finanzierungsmodell kann für die Universitäten der Künste daher nicht auf derartigen Indikatoren basieren. Die Höhe des strategischen Betrags für Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste kann nicht formal „ermittelt“ werden – sonst wäre es kein strategischer Betrag sondern ein indikatorenbasiert berechneter Betrag.
- Die Einführung der zusätzlichen Begrifflichkeiten „wissenschaftliche Universitäten“ und „künstlerische Universitäten“ wird als überflüssig abgelehnt, da dadurch im Umkehrschluss die jeweils andere Gruppe als „unwissenschaftliche Universitäten“ bzw. „unkünstlerische Universitäten“ ausgewiesen würde. Die einschränkende Begrifflichkeit steht zudem in völligem Widerspruch zum inter- und transdisziplinären Zugang der Angewandten.

Implementierung (§ 14e)

- Die Festlegung des Anteils, der gemäß dem neuen Finanzierungsmodell verteilt wird, durch den/die BundesministerIn alleine, ohne detailliertere Vorgaben oder damit verbundene Rechtsakte, scheint angesichts der Tragweite für die Dreijahresbudgets der Universitäten als eine zu unbestimmte Regelung.
- 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, Änderungen sollten nur im Konsens mit den Universitäten und unter dem Aspekt der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit vorgenommen 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.

Zugang zum Studium

Künstlerische Eignung

Voraussetzung für ein Studium an einer Kunstuniversität ist der Nachweis der künstlerischen Eignung im Rahmen einer Zulassungsprüfung gemäß § 76 UG 2002. Diese Art der Zugangsregelung ist inkompatibel mit der Festlegung von Mindestzahlen, weil es sich hier um eine qualitative Prüfung der künstlerischen Eignung handelt, die nicht auf einer Vorgabe vorhandener Studienplätze basiert. Eine Vereinbarung von Mindestzahlen im Wege der Leistungsvereinbarungen ist insofern nicht möglich.

Um künftigen Interpretationsproblemen vorzubeugen (§ 76 wäre als *lex specialis* zu § 14f ff. auszulegen) wird dringend angeregt, die Studien an den Kunstuniversitäten auch explizit von den neuen Regelungen auszunehmen.

Sonstiges

- Die nahezu wörtliche Wiederholung von § 14a Abs. 2 in § 14f Abs. 1 scheint überflüssig.

Weiterführende Anregung

Kommunikation des Universitätsbudgets

In der öffentlichen Diskussion werden, vor allem im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen, immer die Beträge der Dreijahresbudgets kommuniziert. Da sich fast alle anderen Zahlen im Bundesbudget auf eine einjährige Periode beziehen, entsteht eine deutliche Verzerrung in der öffentlichen Wahrnehmung der Universitätsbudgets.

Bei der Einführung eines neuen Finanzierungsmodells sollten daher alle diesbezüglichen Bestimmungen so formuliert werden, dass anstatt von z.B. „Zuwachs für die Periode 2016-2018“ von einem „jährlichen Zuwachs“ gesprochen wird, auch wenn darauf basierend Dreijahresbudgets vereinbart werden.

Soweit die Bedenken und Kritikpunkte der Angewandten – bei Bedarf stehe ich Ihnen gern auch persönlich für ein weiterführendes Gespräch zur Verfügung.

Mit besten Grüßen,



Mag. Bernhard Kernegger

Kopie an das Präsidium des Nationalrats