

Der Rektor

An den  
Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft  
und das  
Präsidium des Nationalrats

**di:'angewandte**

Universität für angewandte Kunst Wien  
University of Applied Arts Vienna

Betrifft: *Stellungnahme zum Entwurf einer Novelle  
des Universitätsgesetz 2002*

Wien, am 11. September 2017

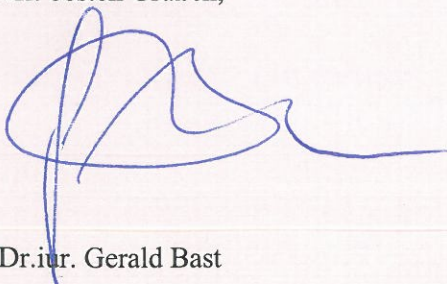
Sehr geehrter Herr Bundesminister, sehr geehrte Mitglieder des Nationalratspräsidiums,

anbei übermittle ich Ihnen die Stellungnahme der Universität für angewandte Kunst Wien zum vorgelegten Gesetzesentwurf und zu den begleitenden Verordnungs-Vorentwürfen.

In unserer Stellungnahme zeigen wir eine Vielzahl an völlig offenen Regelungsfragen und gravierenden Verstößen gegen die Bundesverfassung auf. Die Begutachtungsfrist war angesichts der hochkomplexen Materie deutlich zu kurz bemessen.

Angesichts der Tragweite des intendierten Paradigmenwechsel in der Universitätsfinanzierung sprechen wir uns dringend dafür aus, einen von Grund auf überarbeiteten Entwurf erneut in ein Begutachtungsverfahren zu schicken!

Mit besten Grüßen,



Dr. iur. Gerald Bast

# STELLUNGNAHME

zum Entwurf einer UG-Novelle und dem Vorentwurf einer Verordnung zur Umsetzung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung

Wien, am 11. September 2017

## INHALT

Zusammenfassende Bewertung .....	1
1. Vorbemerkungen .....	1
2. Festsetzung der Höhe und Gliederung des Gesamtbetrags zur Finanzierung der Universitäten .....	2
3. Festlegung von Mindestangeboten in Lehre und Forschung .....	5
4. Indikatoren, Steuerung und unerwünschte Nebenwirkungen .....	6
5. Definition und Berechnung der Teilbeträge .....	9
6. Leistungsvereinbarung .....	11
7. Weitere wesentliche Regelungsgegenstände .....	13
8. Technische Details .....	14
9. Resümee .....	16

## Zusammenfassende Bewertung

**Die Angewandte lehnt den vorgelegten Entwurf einer Novelle des UG aufgrund vieler unzureichender Regelungen und der damit verbundenen unzulässigen Einschnitte in die verfassungsmäßig garantierte Universitätsautonomie entschieden ab.**

Eine abschließende Bewertung der Verordnungsvorentwürfe ist aufgrund der massiven Bedenken gegenüber der zugrundeliegenden Gesetzesnovelle aus heutiger Sicht nicht möglich, im Sinne eines konstruktiven Diskussionsbeitrags nehmen wir in Folge trotzdem zu den Details dieser Vorentwürfe Stellung.

## 1. Vorbemerkungen

Das zur Begutachtung vorgelegte Konvolut aus einer Novellierung des Universitätsgesetz 2002 (UG) und Vorentwürfen darauf basierender Verordnungen wirft eine Vielzahl an grundsätzlichen Fragen im Zusammenhang mit universitärer Autonomie, Wissenschaftsfreiheit und dem aus Art. 18 B-VG abgeleiteten Gleichheitsgebot bzw. dem aus derselben Bestimmung abgeleiteten Determinierungsgebot auf.

Auch wenn die Vorlage von Vorentwürfen der beiden auf Grund des Gesetzesentwurfs zu erlassenden Verordnungen grundsätzlich sehr positiv zu bewerten ist, kann aufgrund der verfassungsrechtlich diffizilen Materie und der Notwendigkeit zu einem seriösen universitätsinternen und universitätsübergreifenden Austausch von Leitungsorganen und Fachabteilungen die seitens des BMWFW eingeräumte sechswöchige Frist zur Begutachtung des vorliegenden Entwurfs einer UG-Novelle nur als unzureichend kurz bezeichnet werden.

Es wäre nicht nur im Interesse der Universitäten, sondern fraglos auch im Interesse des BMWFW, verfassungsrechtliche Widersprüche im Vorfeld der Gesetz- bzw. Verordnungswerdung zu sammeln, zu

analysieren und möglichst einvernehmlich auszuräumen, um nachfolgende höchstgerichtliche Verfahren und etwaige damit verbundene Aufhebungserkenntnisse weitgehend zu vermeiden.

Weiters verweist die Angewandte auf den Beschluss der Plenarversammlung der uniko vom 24. April 2017, der folgende Grundsätze für eine Neuregelung der Universitätsfinanzierung festhält, die aus Sicht der Angewandten in vorliegendem Entwurfspaket nicht entsprechend berücksichtigt sind:

- Das Finanzierungsmodell muss für alle 21 Universitäten die volle Abdeckung von Inflation und Struktureffekten sicherstellen.
- Zusätzlich bedarf es eines Mindestspielraums für die Entwicklung der Universitäten.
- Die Anpassung des Hochschulbudgets soll, gemäß Regierungsprogramm, einer Verbesserung der Betreuungsverhältnisse dienen.
- Diese Effekte sollen nicht als Ausgleichszahlung gestaltet, sondern auf Modellbasis verankert werden.

Neben den Regelungsentwürfen im Zusammenhang mit der kapazitätsorientierten, studierenden-bezogenen Universitätsfinanzierung enthält das vorliegende Paket aber auch darüber hinausgehende Ideen, z.B. zur Forschungsevaluierung, oder den Versuch, Ergebnisse aus dem Projekt „Zukunft Hochschule“ legislativ umzusetzen. Die Kritik an der zu kurzen Begutachtungsfrist gilt für diese bisher überhaupt nicht mit den Universitäten diskutierten Teile des Entwurfs im Besonderen.

Die Angewandte spricht sich daher eingangs ihrer Stellungnahme dringend für eine Verlängerung der Begutachtungsfrist aus, wir legen aber im Folgenden den Stand unserer Analyse der Entwürfe dar.

Alle folgenden Verweise ohne weitere Bezeichnung beziehen sich jeweils auf den Entwurf der UG-Novelle, alle Verweise auf die Verordnungs-Vorentwürfe tragen den Zusatz UniFinV, UniZugangsv bzw. WBV 2016. Verweise auf geltende Bestimmungen sind mit Referenz auf das jeweilige Bundesgesetzblatt zitiert.

## 2. Festsetzung der Höhe und Gliederung des Gesamtbetrags zur Finanzierung der Universitäten

### 2.1. Universitäre Autonomie

Auch wenn sich die folgende Kritik teilweise auch schon auf die geltende Rechtslage anwenden lässt<sup>1</sup>, wird die Problematik durch die intendierte Aufteilung des Gesamtbetrags zur Finanzierung der Universitäten in drei Teilbeträge deutlich verschärft, da nun für zwei von drei Teilbeträgen die Mittelzuweisung an die Universitäten ausschließlich anhand eines rein quantitativ ausgelegten Berechnungsmodells erfolgen soll.

Die Universitäten sind gemäß Art. 81c Abs. 1 B-VG iDF BGBl. I Nr. 106/2016 „Stätten freier wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Erschließung der Künste. Sie handeln im Rahmen der Gesetze autonom.“ Diese Autonomie wurde mit dem Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 noch einmal deutlich ausgeweitet im Vergleich zur Erstversion des UG bzw. dem Universitätsorganisationsgesetz 1993 (UOG). Dort hieß es noch, ebenfalls im Rahmen einer Verfassungsbestimmung: „Die Universitäten sind im Rahmen der Gesetze **und Verordnungen sowie nach Maßgabe der Budgetzuweisungen** gemäß § 17 Abs. 4 zur weisungsfreien (autonomen) Besorgung ihrer Angelegenheiten befugt.“ (§ 2 Abs. 2 UOG iDF BGBl. I Nr. 13/2001). Der Verfassungsgeber hat also im Zusammenhang mit der Ausweitung der universitären Autonomie eindeutig klargestellt, dass in diese nicht mehr durch Verordnungen oder als Folge von Budgetzuweisungen eingegriffen werden darf, sondern lediglich durch den Gesetzgeber selbst.

<sup>1</sup> vgl. dazu auch Stellungnahme der Universität für angewandte Kunst Wien zur Hochschulraumstrukturmittelverordnung vom 25. Juni 2012 inklusive Vorbehalt einer Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof

Die neuen Bestimmungen würden nun aber zwei obersten Organen der Bundesverwaltung (dem/der BundesministerIn für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und dem/der BundesministerIn für Finanzen) erlauben, gemeinsam nicht nur wie bisher das Gesamtbudget zur Finanzierung der Universitäten festzulegen (§ 12 Abs. 2), sondern auch eine Aufteilung in Teilbeträge für 1. Lehre, 2. Forschung und 3. Infrastruktur und strategische Entwicklung zu beschließen (§ 12 Abs. 2 iVm § 12a Abs. 1). Dabei wären sie weder an nähere inhaltliche Vorgaben noch an sonstige Erfordernisse gebunden.

Überdies trifft der Novellierungsentwurf keine weiteren Festlegungen zur Berechnung der Teilbeträge, sondern benennt lediglich zwei Basisindikatoren betreffend Studierenden- bzw. Personalzahlen, die bei der Ermittlung der konkreten Beträge „heranzuziehen“ sind. Die zusätzlich normierten Wettbewerbsindikatoren bleiben gesetzlich vollkommen unbestimmt. Der Verordnungsermächtigung (§ 12a Abs. 2) fehlt insofern die verfassungsrechtlich erforderliche Determinierung.

Auch wenn die Universitäten gemäß § 12 Abs. 7 nicht an die Aufteilung auf die einzelnen Teilbeträge gebunden sein, sondern „frei über den Einsatz der Globalbudgets verfügen“ sollen, wird durch die Koppelung der Budgetberechnung an „mindestens anzubietende Studienplätze“ (§ 12a Abs. 1 Z 1 lit. a) bzw. „mindestens zu beschäftigende Personen“ (§ 12a Abs. 1 Z 2 lit. a) diese Verfügungsfreiheit in der Praxis massiv eingeschränkt: Wird z.B. der Teilbetrag für Lehre von den beiden MinisterInnen sehr hoch angesetzt – und der theoretische Spielraum reicht bis fast 100 vH, geraten die Universitäten massiv unter Druck, mehr Studienplätze in Bachelor-, Master- und Diplomstudien zulasten des Forschungspersonals anzubieten, und damit sowohl die Doktoratsstudien als auch die Forschung und die Verbindung von Forschung und Lehre zu vernachlässigen.

Auch der Spielraum der Schlichtungskommission (§ 13 Abs. 8) wäre in diesem neuen System wesentlich eingeengt, da auch sie an die Gliederung des Gesamtbudgets in die drei Teilbeträge gebunden wäre. Eine durch Bescheid der Schlichtungskommission erlassene Leistungsvereinbarung würde einer Universität damit lediglich den Rechtsweg eröffnen.

**Der in Folge zuständige Verfassungsgerichtshof müsste aufgrund seiner bisherigen Judikatur eine universitären Gesetzesbeschwerde aus mehreren Gründen berücksichtigen:**

– **Determinierungsgebot**

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner ständigen Judikatur festgehalten, dass der Gesetzgeber zwar Verwaltungsbehörden zum Erlassen von Verordnungen ermächtigen kann, dazu aber angemessene Konkretisierungen vorsehen muss, damit für die Rechtsunterworfenen erkennbar ist, wie die Vollziehung agieren darf und wird.<sup>2</sup>

Im Zuge einer Gesetzesprüfung des UG hat der Verfassungsgerichtshof 2004 explizit festgehalten, dass es **deswegen** ausreichend war, dass Indikatoren lediglich durch Verordnung festgelegt wurden (vgl. Formelbudget-Verordnung 2006), **weil** die prozentuelle Höhe des Formelbudgets gesetzlich fixiert war:

*[...] ...dass es im vorliegenden Zusammenhang um die nähere Regelung der Zuweisung eines prozentmäßig fixierten Anteiles von Bundesmitteln im Rahmen der maßgeblichen Ansätze des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes an die einzelnen Universitäten geht. Insoferne ist es ausreichend, wenn der Gesetzgeber das Handeln des Ordnungsgebers dahingehend vorherbestimmt, dass durch Verordnung qualitäts- und quantitätsbezogene „Indikatoren“, also Kriterien, festzulegen sind, die sich ihrerseits auf die gesetzlich genannten Bereiche „Lehre, Forschung oder Entwicklung und Erschließung der Künste sowie gesellschaftliche Zielsetzungen“ beziehen. (VfGH, Erkenntnis vom 23.1.2004, GZ G359/02, S. 33 – Hervorhebungen durch die Angewandte)*

<sup>2</sup> vgl. dazu z.B. Adamovich, L./Funk, B.C.: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien 1980 (speziell Kapitel 8: Die Bindung der Verwaltung an das Gesetz (Legalitätsprinzip), S. 101 ff.; Mayer, H.: B-VG. Wien 1997, S. 114 ff.

Im Umkehrschluss ergibt sich, dass eine Verordnung ohne eine Festlegung der Teilbudgets gegen das aus Art. 18 B-VG abgeleitete Determinierungsgebot verstoßen würde und damit verfassungswidrig wäre.

– **Sachlichkeitsgebot, Universitäre Autonomie und Wissenschaftsfreiheit**

Wie bereits eingangs beschrieben sind die Universitäten gemäß Art. 81c B-VG im Rahmen der Gesetze autonom und haben für eine bestmögliche Erfüllung ihrer Aufgaben (vgl. § 3 UG) unter Beachtung leitender Grundsätze (vgl. § 2 UG) Sorge zu tragen. Die ministerielle Festlegung von Teilbeträgen im faktischen Widerspruch zur gesetzlich normierten Verfügungsfreiheit der Universitäten über ihr Budget (§ 12 Abs. 7) würde die Universitäten zu einer **sachwidrigen** Priorisierung ihrer Aufgaben zwingen, ohne entsprechende gesetzliche Grundlage: dies steht klar im Widerspruch zu Art. 81c B-VG und dem aus Art. 18 B-VG abgeleiteten Sachlichkeitsgebot.

Im oben zitierten Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs weist dieser sogar von sich aus auf die in diesem Zusammenhang bestehende Bedeutung von Sachlichkeitsgebot und grundgesetzlich normierter und in § 2 UG explizit genannter Wissenschaftsfreiheit hin, auch wenn aufgrund der damals eingebrachten Beschwerde dieser Aspekt nicht Gegenstand des Prüfungsverfahrens war:

*[...] auf den Aspekt der Bindung des Ordnungsgebers an das aus dem Gleichheitssatz abzuleitende Sachlichkeitsgebot sowie auf die allfällige Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 17 StGG war in diesem Zusammenhang dagegen nicht einzugehen. (ebda)*

## 2.2. Teilbetrag für Forschung

Die Angewandte begrüßt die in § 2 Z 2 vorgesehene Differenzierung bezüglich der Wettbewerbsindikatoren für den Teilbetrag für Forschung in Universitäten gemäß § 6 Abs. 1 Z 1 bis 15 und in Universitäten der Künste. Allerdings sollte diese Differenzierung nicht der Verordnung vorbehalten bleiben. Auch hier bedarf es mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Überlegungen im vorigen Kapitel einer klaren gesetzlichen Vorgabe, die diese Frage nicht zum politischen Spielball macht, sondern eine sachbezogene Verteilung und Planbarkeit gewährleistet.

## 2.3. Teilbetrag für Infrastruktur und strategische Entwicklung

Im Teilbetrag für Infrastruktur und strategische Entwicklungen sind unterschiedlichste budgetäre Notwendigkeiten in einer Weise zusammengefasst, die eine transparente und damit sachlich begründbare Zuweisung auf die Universitäten geradezu unmöglich macht.

(Zumindest) folgende völlig unterschiedliche Budgetierungsnotwendigkeiten werden betreffend dieses Teilbetrags wirksam:

- strategische Finanzierung von neuen Vorhaben zur Stärkung der nationalen und internationalen Profile der einzelnen Universitäten und des österreichischen Hochschulraums
- Weiterfinanzierung von aufgrund der Leistungsvereinbarungen 2007-2018 realisierten Vorhaben mit langfristigen budgetären Auswirkungen, die nicht in direktem Zusammenhang mit Forschung und Lehre stehen (z.B. das Angewandte Innovation Laboratory, ein Beitrag der Angewandten zur „Third Mission“)
- Finanzierung von Bauvorhaben gemäß Bauleitplan
- Finanzierung des klinischen Mehraufwands gemäß § 55 Z 2 KaKuG
- Finanzierung sonstiger erforderlicher Maßnahmen (z.B. aufgrund arbeitsrechtlicher Vorgaben)

Auch hier gelten die in Kap. 2.1 im Detail ausgeführten verfassungsrechtlichen Bedenken betreffend die gesetzlich erforderliche Determinierung: Es ist offensichtlich unmöglich, die sich aus den obigen Notwendigkeiten ergebenden widersprüchlichen Anforderungen ohne nähere Kriterien und

Priorisierungen „nach Maßgabe des sachlich gerechtfertigten Bedarfs“ zu berücksichtigen, ohne dabei willkürlich vorzugehen.

Die Angewandte spricht sich daher dringend für eine weitere Untergliederung dieses Teilbetrags aus, wobei sichergestellt sein müsste, dass es jeweils ausreichend finanziellen Spielraum gibt

- zur Weiterführung der bisherigen aus dem Grundbudget finanzierten Projekte;
- zur strategischen Weiterentwicklung des österreichischen Hochschulraums und der universitären Profile, auf Basis von klaren Kriterien zur Mittelvorgabe aufgrund der Qualität der von den Universitäten vorgeschlagenen Vorhaben;
- für aus dem Globalbudget zu finanzierende Bauvorhaben und damit in Zusammenhang stehende Vorhaben und
- für den klinischen Mehraufwand gemäß § 55 Z 2 des Bundesgesetzes über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 59/2017.

Ansonsten würden die mit den Leistungsvereinbarungen verbundenen Grundintentionen rückwirkend pervertiert, und der Gesetzgeber würde auch ohne jegliche inhaltliche Begründung die bislang als wesentlich erachtete Planungssicherheit für die Universitäten fallen lassen.<sup>3</sup>

Darüber hinaus wäre auch diese Regelung aufgrund ihrer fehlenden Determinierung verfassungsrechtlich als zumindest bedenklich einzustufen.

## 2.4. Verschiebung zwischen den Teilbeträgen

§ 12 Abs. 3 erlaubt eine Verschiebung zwischen den Teilbeträgen, vermutlich durch den/die BundesministerIn für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft alleine, auch wenn die gewählte Formulierung diese Frage nicht eindeutig klärt. Warum eine Verschiebung zum Teilbetrag 3 mit maximal 2 vH gedeckelt werden soll, eine Verschiebung in alle anderen Richtungen jedoch unbegrenzt möglich sein soll, ist für die Angewandte nicht nachvollziehbar, sachlich unsinnig und unterläuft die Normierung der Festlegung der Teilbeträge gemeinsam mit dem/der BundesministerIn für Finanzen (§ 12 Abs. 2).

## 3. Festlegung von Mindestangeboten in Lehre und Forschung

Ein ganz grundsätzlicher Widerspruch in den vorliegenden Entwürfen ist das Heranziehen von „österreichweit in den einzelnen Fächergruppen mindestens anzubietenden Studienplätzen“ (§ 12a Abs. 1 Z 1 lit. a) und „österreichweit in den einzelnen Fächergruppen mindestens zu beschäftigenden Personen“ (§ 12a Abs. 1 Z 2 lit. a):

- Der Gesetzesentwurf ermöglicht das Festlegen einer Anzahl an Studienplätzen für StudienanfängerInnen in Bachelor- und Diplomstudien, einerseits für österreichweit besonders stark nachgefragte Studienfelder (§ 71b), andererseits für an einzelnen Universitäten besonders stark nachgefragte Studien (§ 71d). Weitere quantitative Zugangsregelungen sind **nicht** vorgesehen. Es wird aber auch sonst keine Regelung getroffen, wie die genannte Zahl der mindestens anzubietenden Studienplätze festzulegen wäre.
- Der Gesetzesentwurf enthält auch keinerlei Aussage, von wem und wie die „österreichweit in den einzelnen Fächergruppen mindestens zu beschäftigenden Personen“ festzulegen sind. Auch der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan kommt hierfür nicht in Frage, dieser dient laut Entwurf lediglich als „Planungsinstrument“

<sup>3</sup> vgl. dazu Parlamentarische Materialien, 1134 der Beilagen, XXI. GP, Erläuterungen zur Regierungsvorlage des Universitätsgesetz 2002, S. 69: „Der besondere Wert der Leistungsvereinbarung liegt in der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des universitären Handelns und in der Erhöhung der Planungssicherheit. Leistungsvereinbarungen funktionieren auf der Grundlage von gegenseitigem Vertrauen und bedeuten einen permanenten Lernprozess.“

- für die Entwicklung eines überregional abgestimmten und regional ausgewogenen Leistungsangebots,
- einer für das österreichische Wissenschaftssystem adäquaten und ausgewogenen Fächervielfalt,
- der Lenkung von Studienangebot bzw. Studiennachfrage,
- der Auslastung der Kapazitäten sowie
- der Forschung“,

an dessen Zielsetzungen sich die Universitäten „inhaltlich [...] zu orientieren“ haben. (§ 12 b Abs. 1 und 2)

- Für das in § 12a Z 1 lit. a bzw. § 12a Z 2 lit. a. normierte „Heranziehen“ des jeweiligen Basisindikators „für die Feststellung der Anzahl der Studienplätze“ bzw. „für die Feststellung des Umfangs der gewichteten Vollzeitäquivalente“ fehlt jeglicher Hinweis auf die konkrete Ausgestaltung.

Nicht nur bleiben damit die beiden wesentlichsten Basisgrößen für die Berechnung der Budgetzuweisung in den Teilbeträgen für Lehre bzw. für Forschung gänzlich undefiniert, auch der Mechanismus der Verteilung der österreichweit festgesetzten Mindestzahlen auf die einzelnen Universitäten bleibt ohne weitere Präzisierung – beides ein offensichtlicher Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Determinierungsgebot. Die verfassungsrechtliche Autonomie der Universitäten erfordert jedenfalls eine klare **gesetzliche** (Rahmen)regelung dieser weitreichenden Veränderung der staatlichen Finanzierung.

## 4. Indikatoren, Steuerung und unerwünschte Nebenwirkungen

### 4.1. Indikatoren als Indizien für gewünschte Ergebnisse

Die hinter einer indikatorenbasierten Finanzierung liegende Logik scheint nur auf den ersten Blick denkbar einfach: Auf Basis von validen Indikatoren sollen Entwicklungen budgetär belohnt werden, die sich positiv auf die Qualität in Lehre und Forschung auswirken.

Tatsächlich sind die Zusammenhänge aber wesentlich komplexer: Die systematische Messung von Qualität auf Basis von Indikatoren hat wesentliche erwünschte **UND** unerwünschte Rückwirkungen auf das solcherart vermessene System.<sup>4</sup>

Bereits die Einführung der Wissensbilanz und die Verteilung eines vergleichsweise geringen Prozentsatzes des Universitätsbudgets durch Indikatoren (zunächst durch das Formelbudget, dann durch die Hochschulraumstrukturmittel) hatten erhebliche Effekte auf die Universitäten. Diese betreffen nicht „nur“ einzelne Fachkulturen (z.B. in Form einer Verschiebung des Fokus von Qualität auf Quantität bei Publikationen), sondern Forschung und Lehre insgesamt und gleichermaßen, ebenso wie die ökonomische und soziale Lebensrealität des in Forschung und Lehre beschäftigten Personals. Auf Basis einer umfassenden Literaturrecherche konstatiert etwa eine Forschungsarbeit zur Implementierung und Umsetzung der Wissensbilanz:

*[...] core values change: decision making becomes more centralized and based on quantitative performance measures to plan and control, a self-understanding as dependent workforce instead of independent scientists emerges, more small scale 'packages' are delivered in teaching and research, short-term career-oriented perspectives and isolationist tendencies begin to dominate because of more work in less time. (Habersam, M./Piber, M./Skoog, M.: Knowledge balance sheets in Austrian*

<sup>4</sup> Dieses Faktum ist spätestens seit Niklas Luhmanns „Soziale Systeme. Grundriße einer allgemeinen Theorie“ (Frankfurt am Main, 1984) wissenschaftlich unbestritten, wenn auch die konkreten Effekte in Folge unterschiedlich analysiert und modelliert wurden und werden. Aktuell vergleiche dazu z.B. Hildegard Matthies / Dagmar Simon (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen (Leviathan Sonderheft 24/2007).

*universities: The implementation, use, and re-shaping of measurement and management practices, in: Critical Perspectives on Accounting, Volume 24/2013, Issues 4–5, S. 325)*

Die Entscheidung, Indikatoren als Basis für die Steuerung der Universitäten zu verwenden, und dann vor allem, welche konkreten Indikatoren eingesetzt werden, hat also gravierende Einflüsse auf die Arbeitsprozesse in Wissenschaft und Kunst. Auch hier ergibt sich mit Blick auf die grundgesetzliche Freiheit von Wissenschaft und Kunst (StGG Art. 17 bzw. Art 17a) und die universitäre Autonomie, dass eine solche Festlegung **jedenfalls dem Gesetzgeber** vorbehalten bleiben muss, der dann auch – etwa durch Vorsehen begleitender Evaluierungen des neuen Finanzierungssystems – für die Beobachtung der intendierten **und** nicht-intendierten Effekte und in Folge entsprechende Korrekturmaßnahmen sorgen müsste.

#### 4.2. Anmerkungen zu Basis- und Wettbewerbsindikatoren (gemäß Entwurf UniFinV)

- **Basisindikator 1: „Prüfungsaktive Studierende“**

Im Falle, dass die im gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan angestrebte Verbesserung des Anteils an prüfungsaktiven Studierenden an jenen (wissenschaftlichen) Universitäten gelingt, wo dieser derzeit deutlich geringer ist, werden die Universitäten der Künste bei bundesweit gleichbleibendem Budget ohne jegliche eigene Steuerungsmöglichkeit finanzielle Einbußen erleiden, da die Prüfungsaktivität bereits jetzt (z.B. Universität für angewandte Kunst Wien kontinuierlich bei ca. 85%) so hoch liegt, dass Steigerungen kaum noch sinnvoll möglich sind. Diese qua Automatismus entstehende finanzielle Schlechterstellung der Universitäten der Künste ist sachlich nicht argumentierbar.

- **Wettbewerbsindikator 1a „AbsolventInnen“**

Speziell bei der „Umrechnung“ von Studienabschlüssen in Budgetmittel sind gravierende nicht-intendierte Effekte zu befürchten: De facto wird durch diesen Indikator ein finanzieller Belohnungsanreiz für Universitäten gesetzt, der aber nicht nur zur besseren Begleitung von Studierenden, sondern auch zur Senkung von Prüfungsanforderungen führen kann. Diese „Strategie“ zur Vermeidung von Drop-Outs wäre allerdings zwar finanziell erfolgversprechend, aber völlig gegenläufig zur Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Hochschulraums und der internationalen Reputation der österreichischen Universitäten.

Zur unsachlichen Schlechter-Gewichtung von Abschlüssen von Diplomstudien siehe Kap. 5.3.

- **Wettbewerbsindikator 1b „Besonders prüfungsaktive Studierende“**

Mit diesem Indikator werden jene Universitäten finanziell belohnt, die Teilzeitstudien erschweren und versuchen, ausschließlich Vollzeitstudierende zu akquirieren. Damit werden alle bisher gesetzten Initiativen zur Vereinbarkeit von Studium und Beruf, Studium und Betreuungspflichten und damit letztlich auch die Ergebnisse aus dem Projekt „Zukunft Hochschule“ betreffend die soziale Dimension des Studiums massiv konterkariert.

- **Wettbewerbsindikator 2a „Erlöse aus Drittmittelforschung“**

Ohne Zweifel sind Erfolge bei der hochkompetitiven Vergabe von Forschungsförderung, insbesondere durch den FWF oder die EU, ein Qualitätsausweis für eine Universität. Dennoch besteht auch hier die Gefahr unerwünschter Nebenwirkungen, wenn das Einwerben solcher Projekte an das reguläre Universitätsbudget gekoppelt wird, weil damit in die Balance zwischen extern geförderter Forschung und eigenständig betriebener Forschung eingegriffen wird, was z.B. Forschung abseits des Mainstreams, die für Universitäten in unterschiedlichem Ausmaß profilbildend ist, erschweren kann.



### 4.3. Vernachlässigen qualitativer Daten

In der Wissensbilanzverordnung (WBV 2016) wird die Wichtigkeit von quantitativen **UND** qualitativen Aspekten ausdrücklich hervorgehoben:

*Die Wissensbilanz dient der systematischen und aggregierten Darstellung des intellektuellen Vermögens der Universität sowie der in der Leistungsvereinbarung definierten Leistungsprozesse und ihrer Wirkungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht in standardisierter Form. Sie ist als eine wesentliche Grundlage für die Erstellung der Leistungsvereinbarung heranzuziehen und dient der Veranschaulichung der Umsetzung der Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung.*  
(§ 2 Abs. 1 WBV 2016 iDF BGBl. II Nr. 69/2017)

Zahlenbasierte Indikatoren können komplexe Systeme wie Universitäten näherungsweise beschreiben, sie aber niemals vollständig erklären. Deshalb haben sich in der aktuellen Praxis zwischen Universitäten und Ministerium die Leistungsvereinbarungsbegleitgespräche als wesentliches Format zur Besprechung relevanter Aktivitäten erwiesen, in das die verschiedenen Kennzahlen einfließen, diese aber nicht dominieren.

Der oben zitierte Artikel fasst diesen Aspekt wie folgt zusammen:

*[...] it becomes evident that the performance measures are enriched by, questioned by, and confronted with context information on all levels of decision making. That is, connectivity between different indicators and their relation to formal narratives appear to play an important role in how the KBS [Wissensbilanz, Anm.] is interpreted and used. [...] There are indications that this can counterbalance dysfunctional effects triggered by budget gaming and the restricted validity of the measurement framework.*

*The representatives of the Ministry focus on both: On the one hand, they use the performance figures of the KBS [Wissensbilanz, Anm.]. On the other hand, **narratives and accompanying talks are seen as indispensable to giving 'value' to mere data.***

*(Habersam/Piber/Skoog, S. 346)*

Die Angewandte beurteilt das Wegfallen dieses diskursbasierten Austausches zur Korrektur der genannten Dysfunktionalitäten zugunsten einer ausschließlich zahlenbasierten Berechnungslogik als extrem kritisch, einerseits aufgrund der schon mittelfristig nicht planbaren finanziellen Auswirkungen, andererseits aufgrund des Ersatzes von konkreter inhaltlich-politischer Verantwortung seitens des Ministeriums durch eine nur scheinbar transparente und unkontrollierbare mechanistische Pseudoverantwortung.

Die Grenzen derartiger Mechanismen sind schon seit mehreren Jahrzehnten erforscht und bekannt:

*[...] so the budget topic contains a long list of dysfunctional effects and a shorter one of functional effects (Marginson & Ogden, 2005). Hampered learning, conflicts, manipulations, resistance, and playing games are the prominent dysfunctional effects known since the 1950s. [...] The notion of budget games especially uncovers the myth of rational and objective managerial control when referring to the political and tactical aspects of distributing resources (Christensen, 2004).*  
(Habersam/Piber/Skoog, S. 326)

**Warum diese durchwachsenen Erfahrungen mit indikatorenbasierten Modellen in anderen Bereichen nun auf die Universitäten übertragen werden sollen, ohne die damit verbundenen Restriktionen zumindest ausführlich zu reflektieren, ist schwer nachvollziehbar.**

## 5. Definition und Berechnung der Teilbeträge

### 5.1. Determinierung

Sowohl für den Teilbetrag Lehre als auch für den Teilbetrag Forschung wird jeweils ein Basisindikator namentlich genannt (§ 12a Abs. 1 Z 1 und 2):

- Anzahl der mit mindestens 16 ECTS-Anrechnungspunkten oder 8 positiv beurteilten Semesterstunden prüfungsaktiv betriebenen ordentlichen Bachelor- Master- und Diplomstudien mit Gewichtung nach Fächergruppen (Basisindikator 1)
- Personal in ausgewählten Verwendungen nach Fächergruppen in Vollzeitäquivalenten (Basisindikator 2)

Es bleibt allerdings im Gesetz sowohl offen, durch welche Rechenlogik diese Quantitäten auf Personen- bzw. Studienebene in konkrete Geldbeträge übergeführt werden, als auch, welche Logik in Bezug auf die Gewichtung von Studien angewendet werden soll. Der Spielraum für den Verordnungsgeber wird hier erneut unangemessen groß, denkbar wäre eine Gewichtung nach politischen Zielsetzungen, nach durchschnittlichem Ressourcenbedarf in den unterschiedlichen Studienfeldern, nach aktuellen Ausstattungsdefiziten u.a.m. Auch hier wird eindeutig das verfassungsrechtliche Determinierungsgebot verletzt.

### 5.2. Diskrepanz zwischen Universitäten der Künste und übrigen Universitäten beim Teilbetrag Forschung

Gemäß § 2 Abs. 1 Z 2 UniFinV sollen die „Universitäten gemäß § 6 Abs. 1 Z 1 bis 15“ insgesamt 9 vH des Teilbetrags Forschung, der auf Basis der Wettbewerbsindikatoren 2a und 2b verteilt wird, die Universitäten gemäß § 6 Abs. 1 Z 16 bis 21 insgesamt 0,105 vH dieses Teilbetrags erhalten.

Ein Vergleich mit der aktuellen Budgetsituation ergibt, dass die Universitäten gemäß § 6 Abs. 1 Z 1 bis 15 aktuell aufgrund ihrer Leistungsvereinbarungen gemeinsam etwa um den Faktor 8,74 mehr Budget erhalten als die Universitäten gemäß § 6 Abs. 1 Z 16 bis 21.

Warum aber für die oben geschilderte Splittung betreffend die Wettbewerbsindikatoren zum Teilbetrag Forschung hier ein zehnmal (!) höherer Faktor verwendet werden soll – die Universitäten gemäß § 6 Abs. 1 Z 1 bis 15 würden insgesamt ca. 85,7-mal mehr Budget aus diesen Wettbewerbsindikatoren erhalten! – bleibt mangels entsprechender Erläuterungen undurchschaubar; es ist auch schwer vorstellbar, dass es für eine derartige Verteilungsungerechtigkeit eine sachlich nachvollziehbare Begründung geben kann. Die Angewandte spricht sich insofern dringend für eine Anpassung dieses Faktors in Richtung der derzeitigen Budgetverteilung aus.

### 5.3. Gewichtung

In den Erläuterungen zu den vorliegenden Entwürfen heißt es:

*Sämtliche Indikatoren für die Säule Lehre werden nach Fächergruppen gewichtet sein. Das Prinzip der Gewichtung wird dabei von der HRSMV übernommen werden. Die HRSMV sieht eine Gewichtung der Studien nach sieben Fächergruppen vor. Die Bündelung zu Fächergruppen der an den österreichischen Universitäten eingerichteten Studien erfolgt dabei einerseits nach dem Kriterium der fachlichen Ausrichtung und andererseits dem Kriterium der Ausstattungsnotwendigkeit. (S. 6)*

Tatsächlich wurden bei der Berechnung der Budgetzuweisungen aufgrund der Hochschulraum-Strukturmittel-Verordnung Gewichtungsfaktoren für die unterschiedlichen Fächergruppen festgelegt, nämlich die Faktoren 1, 3 und 5.

In den Erläuterungen zur HRSMV heißt es dazu:

*Für die sieben Fächergruppen werden drei Gewichtungen vorgesehen. Dies bedeutet, dass mehrere Fächergruppen dieselbe Gewichtung aufweisen. Die Gewichtung mit den Faktoren 1, 3 und 5 hängt mit dem Ausstattungsaufwand für das jeweilige Studium zusammen. Die sogenannten „Buchwissenschaften“ erhalten die Gewichtung 1, besonders aufwendige Studien erhalten die Gewichtung 5 (z.B. Human- und Zahnmedizinische Studien, künstlerische Studien). (Erläuterungen zur HRSMV, 30.5.2012)*

Der vorliegende Vorentwurf einer UniFinV gewichtet die künstlerischen Studien im Bereich der bildenden und angewandten Künste nicht mehr mit dem Faktor 5, sondern nur noch mit dem Faktor 3. Die Studien im Bereich von Musik und darstellender Kunst werden nicht mehr mit dem Faktor 5, aber mit dem Faktor 4 gewichtet, ebenso wie die medizinischen Studien (vgl. Anlage 4 Entwurf WBV 2016).

Auch wenn die Erläuterungen zur HRSMV klarstellen, dass „die im Rahmen dieser Verordnung gewählte Anzahl der Fächergruppen sowie deren Gewichtung [...] kein Präjudiz für die Ausgestaltung eines zukünftigen Modells einer Studienplatzfinanzierung“ darstellt, wäre es eindeutige Aufgabe des Verordnungsgebers, in nachvollziehbarer Weise darzustellen, warum eine derartige Verschiebung der Gewichtung erforderlich wird.

**Die begründungslose und inhaltlich nicht nachvollziehbare Abwertung der Studien im Bereich der angewandten und bildenden Künste stellt aus Sicht der Angewandten zusätzlich zum unter 5.1. dargelegten Verstoß gegen das Determinierungsgebot einen groben Verstoß gegen das ebenfalls aus Art. 18 B-VG erfließende Sachlichkeitsgebot dar, was auch in diesem Punkt zur Verfassungswidrigkeit der UniFinV führen würde.**

Darüber hinaus stellt die Gleich-Gewichtung von Studienabschlüssen von Bachelor-, Master- und Diplomstudien einen Verstoß gegen den in ständiger Rechtssprechung des Verfassungsgerichts aus Art. 7 B-VG entwickelten Gleichheitssatz, **nachdem Gleiches gleich, Ungleiches aber ungleich** zu behandeln ist. Diese Kritik bezieht sich auf den Wettbewerbsindikator 1a in § 4 Abs. 1 UniFinV, der Abschlüsse von Diplomstudien in gleicher Gewichtung berücksichtigt wie Abschlüsse von Bachelor- und Masterstudien, obwohl im Diplomstudienabschluss der Abschluss des Bachelorstudiums per definitionem mit enthalten ist – vgl. dazu die eindeutigen Definitionen in § 51 Abs. 2 Z 3, 4 und 5 UG iDF BGBl I Nr. 129/2017. Es ist daher in allen Berechnungen jedenfalls erforderlich, Abschlüsse von Diplomstudien mit dem Faktor 2 zu berücksichtigen.

Inhaltlich wollen wir auf ein richtungsweisendes Papier des Österreichischen Wissenschaftsrats (2009) verweisen, das sich ausführlich mit der Rolle der Universitäten der Künste im österreichischen Hochschulraum beschäftigt und auch im Zusammenhang mit indikatorenbasierter Finanzierung klare Empfehlungen ausspricht:

*Österreich verdankt seinen internationalen Ruf zu einem guten Teil seinen kulturellen Leistungen [...] Es geht darum, diese Position zu halten und weiter auszubauen. So sind längerfristig beträchtliche Investitionen im Bereich der universitären Pflege der Nachwuchsausbildung in den Künsten wie auch im Bereich der Weiterentwicklung der Künste unabdingbar.<sup>5</sup>*

*Es muss sichergestellt werden, dass das Einrücken der Kunsthochschulen in das Universitätssystem und die mit dem UG 2002 gegebenen gesetzlichen Regelungen den besonderen Charakter, die besonderen Aufgaben und die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Kunstuniversität nicht behindern. Wo dies gleichwohl der Fall ist, muss für Abhilfe gesorgt werden, gegebenenfalls durch weitere, speziell auf die Kunstuniversitäten zugeschnittene und durch entsprechende indikatorengestützte gesetzliche Regelungen.<sup>6</sup>*

<sup>5</sup> Österreichischer Wissenschaftsrat: Die österreichischen Kunstuniversitäten. Analysen und Empfehlungen zu ihrer Entwicklung, Wien 2009, S.9

<sup>6</sup> Ebda, S.85

Die in der UniFinV vorgesehene Senkung des Gewichtungsfaktoren für die künstlerischen Studien bedeutet nun aber in völligem Gegensatz zur zitierten Empfehlung eine finanzielle Bestrafung der Universitäten der Künste dafür, dass sie aufgrund ihres intensiveren Fokus auf hohe Betreuungsqualität für die Studierenden einen im Vergleich zu den übrigen Universitäten höheren Anteil an prüfungsaktiven Studierenden erzielen und berücksichtigt nicht in ähnlich adäquater Weise wie bisher die HRSMV den für die künstlerischen Studien erforderlichen höheren finanziellen Aufwand.

Die Gewichtung für den Basisindikator 2 betreffend das Personal bedeutet sogar eine noch deutlichere Schlechterstellung der Universitäten der Künste: Mit einem Gewichtungsfaktor von nur 1,2 (im Vergleich zur mit 2,2 am höchsten gewichteten Gruppe) wird der erforderliche Aufwand für Projekte im Bereich künstlerischer Forschung in keinster Weise abgebildet!

Gerade die Angewandte hat in mehreren Leistungsvereinbarungsperioden deutlich unter Beweis gestellt, dass sie bei weitem nicht nur historische Leistungen weiterpflegen, sondern wesentliche Beiträge zur österreichischen und europäischen Innovations- und Gesellschaftspolitik leisten kann und will.<sup>7</sup> **Eine mit veränderten Gewichtungen in der Budgetierung verbundene, sachlich unbegründete finanzielle Schlechterstellung würde das bisher Erreichte entgegen den oben zitierten Empfehlungen des Wissenschaftsrats in fahrlässiger Weise gefährden.**

## 6. Leistungsvereinbarung

Es ist zu konstatieren, dass mit den vorgelegten Entwürfen das bisher bestehende Konzept der Leistungsvereinbarung, die als öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen zwei gleichberechtigten Partnern abgeschlossen wird, deutlich ausgehöhlt wird.

### 6.1. Charakter und Funktion der Leistungsvereinbarung

In den Erläuterungen zur Erstfassung des UG heißt es:

*Leistungsvereinbarungen sind das wesentliche Steuerungsinstrument, mit dem einerseits die von der Universität zu erbringenden Leistungen definiert und „gemessen“ werden sollen und andererseits die Bereitstellung der Ressourcen durch das Bundesministerium geregelt werden soll. Durch das für drei Jahre festgelegte Globalbudget wird die Planungssicherheit der Universität erhöht und ihr auch ermöglicht, nicht nur flexibler auf Veränderungen und Chancen in der Bildungs- und Forschungs(Kunst)umwelt zu reagieren, sondern diese auch mitzugestalten. Die Leistungsvereinbarungen sind das Ergebnis von Verhandlungen zwischen der einzelnen Universität und dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur über die zu erbringenden Leistungen der Universität und über die seitens des Bundes dafür bereitzustellenden Ressourcen.  
(Parlamentarische Materialien, 1134 der Beilagen, XXI. GP, Erläuterungen zur Regierungsvorlage des Universitätsgesetz 2002, S. 69)*

Durch den vorliegenden Entwurf werden die Beträge für Lehre und für Forschung von den jeweiligen inhaltlichen Leistungen der Universität entkoppelt – die Indikatoren berücksichtigen nur noch die Quantitäten, nicht aber die damit verbundene Qualität, dahinterliegende Strategien und Profilbildung.

Damit geht auch der wesentliche Aspekt der gemeinsamen Festlegung von künstlerisch, wissenschaftlich und gesellschaftlich erwünschten Zielen verloren, der ebenfalls zentrales Element der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers war:

*In Leistungsvereinbarungen werden gemeinsam mit der Universität wissenschaftlich und gesellschaftlich erwünschte Ziele definiert, die Einhaltung dieser Vereinbarungen wird evaluiert. Diese Leistungsvereinbarungen bilden gemeinsam mit dem auf drei Jahre garantierten Finanzbetrag („Globalbudget“), der Freiheit in der Verwendung der*

<sup>7</sup> vgl. Entwicklungspläne, Leistungsvereinbarungen und Wissensbilanzen der Angewandten, als Download verfügbar unter [dieangewandte.at/vision](http://dieangewandte.at/vision) bzw. [dieangewandte.at/berichte](http://dieangewandte.at/berichte)

*Mittel, den Eigentumsrechten an universitärem Vermögen, dem Gebot zur Wahrung übergeordneter Interessen, der Garantie der Lehr- und Forschungsfreiheit usw. den Rahmen, in dem die Universität autonom ist. (ebda, S. 68)*

Selbstverständlich bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, den Rechtsrahmen für die Universitäten neu zu gestalten und dabei auch die Funktion der Leistungsvereinbarung neu zu definieren. **Der vorliegende Entwurf reflektiert die Auswirkungen der neu eingeführten indikatorenbasierten Finanzierung auf die Leistungsvereinbarung aber in keiner Weise.** So stellt sich etwa auch die Frage, ob es inhaltlich überhaupt noch Sinn ergibt, auf Basis universitärer Entwicklungsplanung Vorhaben in nennenswertem Umfang zu formulieren, wenn an die Stelle eines Wettbewerbs der besten Ideen und Konzepte ein Automatismus reiner Quantitäten tritt. Der „besondere Wert der Leistungsvereinbarung“ würde damit künftig entfallen, oder zumindest deutlich eingeschränkt werden:

*Aus internationalen Erfahrungen ergibt sich, dass die Wirksamkeit von Leistungsvereinbarungen erst aus dem kontinuierlichen Dialog zwischen der Universität und dem Bundesministerium entsteht. Dieser Dialog fördert die Transparenz sowie die Ergebnis- und Leistungsorientierung.*

*Der besondere Wert der Leistungsvereinbarung liegt in der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des universitären Handelns und in der Erhöhung der Planungssicherheit. Leistungsvereinbarungen funktionieren auf der Grundlage von gegenseitigem Vertrauen und bedeuten einen permanenten Lernprozess. (ebda, S. 72)*

Ähnliche Kritik gilt auch betreffend die Nichterfüllung der Leistungsvereinbarung (§ 13 Abs. 2 Z 5), da aufgrund der formelmäßigen Berechnung der Teilbeträge Lehre bzw. Forschung keinerlei Spielraum mehr für das Bundesministerium für Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft besteht, finanzielle Konsequenzen in den Raum zu stellen oder zu ergreifen.

*Erfüllt eine Universität die vereinbarten Leistungen nicht, bedeutet das nicht automatisch eine Reduzierung des folgenden Globalbudgets. Konsequenzen bzw. Korrekturmaßnahmen werden – nach einer genauen Analyse und Begründung – in den Verhandlungen für die nächste Leistungsvereinbarung festgelegt. Diese Regelung ergibt sich aus der Grundannahme, dass mit der Budgetierung Leistungen und Verbesserungen der Leistungen erzielt werden sollen.“ (ebda, S. 73)*

## 6.2. Rechtsschutz

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem bereits im Kapitel 3.1 zitierten Erkenntnis die zentrale Wichtigkeit des Rechtsschutzsystems deutlich hervorgehoben, er hält fest:

*Gesetzliche Bestimmungen, die eine Verwaltungsbehörde zum Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge ermächtigen, sind nur insoweit zulässig, als sie sich mit dem in der Bundesverfassung vorgezeichneten Rechtsschutzsystem vereinbaren lassen.*

Durch den vorliegenden Entwurf wird die in diesem Zusammenhang bedeutsame Schlichtungskommission in ihren inhaltlichen Möglichkeiten deutlich beschnitten, weil auch sie in ihrem Handeln durch die von den beiden zuständigen BundesministerInnen festgelegten Teilbeträge eingeschränkt ist.

Eine Analyse der damit verbundenen Auswirkungen auf die Verfassungskonformität der den Rechtsschutz für die Universitäten betreffenden Regelungen übersteigt den Rahmen dieser Stellungnahme, wäre aber aus Sicht der Angewandten dringend geboten!

## 6.3. Zwischenresümee

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein Reflexionsprozess über die künftige Natur und Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung bisher nicht geführt wurde oder zumindest keinen Niederschlag im Entwurf und den begleitenden Erläuterungen gefunden hat.

Mit Blick auf die in diesem Zusammenhang verfassungsrechtlich speziell brisante Rechtslage wäre eine solche **Klärung im Sinne der Rechtssicherheit für die Republik und die Universitäten** vor einer entsprechenden Novellierung des UG **unbedingt erforderlich**.

## 7. Weitere wesentliche Regelungsgegenstände

### 7.1. Forschungsevaluierung

Die UG-Novelle sieht vor, dass im Rahmen der Leistungsvereinbarung im Bereich Forschung und Entwicklung und Erschließung der Künste künftig „Statistiken über die quantitative und qualitative Entwicklung“ zu führen sind und „mittels der Ergebnisse der Auswertungen der Evaluierungen von Forschung und Entwicklung und Erschließung der Künste“ zu belegen sind (§ 13 Abs. 2 Z 1 lit. b). Zu dieser neuen Anforderung enthalten allerdings auch die Erläuterungen keine weiterführenden Informationen, welche konkreten Ziele der Gesetzgeber hier verfolgt und welche damit verbundenen Erwartungen er an die Universitäten richtet.

Generell ist eine Statistik immer ein quantitatives Instrument und als solches ungeeignet zur qualitativen Darstellung von Entwicklungen. Der Terminus „qualitativ“ hätte hier somit jedenfalls zu entfallen.

Im Bereich Lehre war das Belegen der Statistiken über die quantitative (Anm. hier nicht qualitative!) Entwicklung im Studienbetrieb „mittels der Ergebnisse der Auswertung der Lehrveranstaltungsbeurteilungen nach Studien“ (§ 13 Abs. 2 Z 1 lit. c) schon bisher totes Recht, weil diese Daten nicht zwischen den Universitäten vergleichbar sind und damit keine vergleichenden Aussagen über die Qualität der Studien ermöglichen.

Auch aus diesem Grund sollte diese Bestimmung nicht auf den Bereich der Forschung übertragen, sondern im Gegenteil auch in § 13 Abs. 2 Z 1 lit. c gestrichen werden.

### 7.2. Soziale Dimension und Datenerhebung

Die Angewandte teilt das bildungspolitische Ziel, Menschen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft universitäre Bildung zu ermöglichen, und begrüßt auch die diesbezüglichen Ergebnisse des Projekts „Zukunft Hochschule“. Die Umsetzung in der vorliegenden Novelle ist allerdings überschießend: Universitäten können nicht bereits in der primären und sekundären Bildung erfolgte Selektionsprozesse rückgängig machen. § 13 Abs. 2 Z 1 lit. g sollte insofern auf die Gruppe der aufgrund ihrer schulischen Bildung studienberechtigten Personen abstellen. (Im Übrigen ist auch das Instrument der Studienberechtigungsprüfung nicht dafür vorgesehen, in breiter Dimension schulische Bildung zu ersetzen.)

Der in diesem Zusammenhang in § 13 Abs. 5 vorgesehene Einbehalt von 0,5 vH des Globalbudgets, der erst „bei Nachweis der Umsetzung der in der Leistungsvereinbarung vereinbarten Maßnahmen ausbezahlt“ wird, ist ebenfalls überschießend: Die Universitäten können zwar fördernde Maßnahmen konzipieren und umsetzen, verfügen aber aufgrund der geltenden Zugangsregelungen nicht über den Handlungsspielraum, der dazu genützt werden könnte, StudienwerberInnen aus sozial benachteiligten Gruppen bevorzugt aufzunehmen. Diese Regelung widerspricht insofern dem aus Art. 18 B-VG erfließenden Sachlichkeitsgebot.

Eine Verpflichtung der Studierenden zur Einverständniserklärung betreffend die „Verwertbarkeit ihrer personenbezogenen Individualdaten und der Verknüpfung dieser Daten mit studienevidenzbezogenen Daten durch die Universität“ (§ 141 Abs. 15) kann in dieser Form jedenfalls nicht vorgesehen werden, da Menschen nicht rechtswirksam zum Verzicht auf ihre Datenschutzrechte gezwungen werden können – weder nach den Bestimmungen des DSGVO 2000 noch in der Anwendung der neuen EU-Datenschutz-Grundverordnung. (Abgesehen davon geht die Angewandte davon aus, dass nur die „Verwendung“ dieser Daten gemeint sein kann, nicht ihre „Verwertung“.)

## 8. Technische Details

### 8.1. Einheitliche Begrifflichkeiten

Die vorliegenden Entwürfe differenzieren begrifflich nicht klar zwischen den bundesweiten Gesamtbudgets bzw. Teilbeträgen und den Beträgen, die den einzelnen Universitäten zugewiesen werden. Dies wäre im Sinne der Klarheit der Regelungen aber dringend erforderlich. Besonders hilfreich wäre das Verwenden klar abgegrenzter Begriffe für diese Ebenen, sodass z.B. „Globalbudget“ immer nur auf die Universitäten angewendet wird und „Teilbetrag“ immer nur auf die bundesweite Ebene.

Beispiele:

- § 12 Abs. 2, bundesweite Ebene: „Gesamtbetrag und dessen Aufteilung auf Teilbeträge“
- § 12 Abs. 7, Universitätsebene: „Die Universitäten erhalten jeweils ein in der Leistungsvereinbarung festgelegtes Globalbudget. Es setzt sich aus den Teilbeträgen gemäß Abs. 2 Z 1 bis 3 zusammen [...]“
- § 12 Abs. 8, Universitätsebene: „[...] die Höhe der Teilbeträge gemäß Abs. 2 Z 1 bis 3 [...]“
- § 12a Abs. 2 Z 1: bundesweite Ebene: „Anteilige Aufteilung der Teilbeträge gemäß § 12 Abs. 2 in die Beträge gemäß Abs. 1
- § 13 Abs. 2 Z 2: Universitätsebene: „Zuteilung des Globalbudgets aufgegliedert in die Teilbeträge gemäß § 12 Abs. 2 Z 1 bis 3

Eine weitere schwerwiegende Unklarheit findet sich in § 12a Abs. 2 Z 1: Die Wortfolge „Beträge gemäß Abs. 1“ kann sich sowohl auf die Teilbeträge insgesamt als auch auf die mit „Betrag“ bezeichneten Teile dieser Teilbeträge beziehen – mit höchst unterschiedlichen budgetären Auswirkungen!

### 8.2. Unklare Formulierungen zur Berechnung der Finanzierungssätze

In § 12a Abs. 3 fehlt der ganz entscheidende Hinweis darauf, dass der Finanzierungssatz vor der Berechnung des nach dem Teilbetrag Lehre zugewiesenen Betrags nach Fächergruppen zu gewichten ist. Dabei kann es sich wohl nur um ein redaktionelles Versehen handeln, weil sonst die gesamte Gewichtungslage der UniFinV ins Leere ginge. Unklar bleibt auch, was unter einem „nominellen Betrag“ (ein Betrag „dem Namen nach“) im Gegensatz zu einem realen Betrag zu verstehen sein soll.

Die Anweisungen zur Berechnung der Finanzierungssätze sind legislativ in § 3 Abs. 8 und Abs. 9 UniFinV mit der Überschrift „Definition, Datengrundlage und Gewichtung der Basisindikatoren 1 und 2“ unglücklich platziert, weil es hier ja bereits um die Berechnung der konkreten Budgets geht, nicht mehr um die in der Überschrift genannten personen- bzw. studienbezogenen Indikatoren.

Inhaltlich fehlt jeglicher Hinweis, wo und wie die als Berechnungsgrundlage in § 3 Abs. 8 Z 1 bzw. § 3 Abs. 9 Z 1 UniFinV heranzuziehenden Mindestanzahlen festzulegen sind (vgl. Kapitel 3).

Unklar bleibt aufgrund der UniFinV ebenfalls, welcher Berechnungsschritt nun zum jeweiligen Finanzierungssatz führt. Es kann nur vermutet werden, dass es sich dabei um den im Berechnungsschritt gemäß § 3 Abs. 8 Z 2 UniFinV bzw. § 3 Abs. 9 Z 2 UniFinV ermittelten Betrag handelt, während der in der folgenden Z 3 beschriebene Rechenschritt bereits zum Zuweisungsbetrag je Universität im Rahmen des Teilbetrags Lehre bzw. Forschung auf Basis des in Z 2 ermittelten Finanzierungssatzes handelt (vgl. § 12a Abs. 3).

### 8.3. Gewichtung des Basisindikators 2

In § 12a Abs. 1 Z 2 lit. a fehlt ein Hinweis darauf, dass auch der Basisindikator 2 nach Fächergruppen zu gewichten ist, analog zum Basisindikator 1.

#### 8.4. ISCED-Codes

Die UniFinV vermischt die Gliederung nach „ISCED-3“ mit der neueren ISCED-F-2013-Systematik. Eine einheitliche Verwendung wird empfohlen.

#### 8.5. Systematische Zuordnung der Lehramtsstudien

Wie schon mehrfach moniert fehlt eine Regelung für die Unterrichtsfächer im Bereich Design (Technisches und Textiles Werken), im Entwurf (§ 3 Abs. 2 UniFinV) findet sich lediglich eine Regelung für die „bildnerischen Unterrichtsfächer der Bildenden Kunst (ISCED 211)“.

#### 8.6. Systematische Zuordnung des Personals

Die in Anlage 1 enthaltene Definition der neuen Kennzahl „1.6 Personal in ausgewählten Fächergruppen in Vollzeitäquivalenten“ sieht eine Zuordnung der Personalkategorien „nach dem Überwiegensprinzip auf Basis der organisatorischen Zuordnung auf Institutsebene oder damit vergleichbaren Organisationseinheiten“ vor. Da dies in der Praxis zu größeren Schwankungen und Unschärfen führen kann, schlägt die Angewandte eine anteilige Zuordnung der Personen zu den Fächergruppen vor.

#### 8.7. Definition von „nichttraditionellen StudienwerberInnen“

Sprachlich sollten die unterschiedlichen Gruppen, die in dieser Definition genannt werden, nicht unterschiedlich qualifiziert, sondern gleichberechtigt genannt werden, also unter Vermeidung des Wortes „neben“ in der Formulierung „[...] umfassen **neben** StudienwerberInnen mit Behinderung berufstätige Personen, Personen mit sozialen Verpflichtungen, [...]“ (§ 51 Abs. 2 Z 14e)

Generell wird angemerkt, dass verschiedene Begrifflichkeiten hier sehr unscharf verwendet werden: Ab wann ist ein Studienbeginn „verzögert“? Was fällt alles unter „soziale Verpflichtungen“? An diese unzureichende Definition sind aber konkrete Verpflichtungen für die Universitäten gekoppelt, nämlich das Treffen von „Maßnahmen im Sinne des § 13 Abs. 2 Z 1 lit. g [...], um die Zulassung zum Studium von nichttraditionellen StudienwerberInnen [...] besonders zu fördern“ (§ 63 Abs. 1 Z 6) und vor allem auch der Passus zur Einbehaltung von 0,5 vH des Globalbudgets (§ 13 Abs. 5). Eine eindeutige Definition der nichttraditionellen StudienwerberInnen ist insofern auch mit Blick auf das verfassungsrechtliche Sachlichkeitsgebot unbedingt erforderlich.

#### 8.8. Qualitätskontrolle – Schätzung von fehlenden Daten

Eine Bestimmung zur Schätzung von fehlenden Daten wie in § 7 Abs. 2 UniFinV vorgesehen lehnt die Angewandte aufgrund der Bedeutung korrekter Daten für die Budgetberechnungen als unsachlich ab. Daten, die nicht für alle Universitäten in qualitätsgesicherter Form vorhanden sind, sollten keinesfalls für die Verteilung des Universitätsbudgets herangezogen werden! Die Bestimmung betreffend die Schätzung von Daten ist daher nicht erforderlich und zu streichen.

#### 8.9. Entwicklungspläne der Universitäten und gesamtösterreichischer Entwicklungsplan

Der neue § 12b enthält keine ausreichend klaren Regelungen, wie der gesamtösterreichische Entwicklungsplan zustande kommt, aufgrund der Erläuterungen ist auch hier ein sehr weitgehender einseitiger Entscheidungsspielraum auf der Seite des Ministeriums zu vermuten, was erneut in viel zu unbestimmter Weise – „die Entwicklungspläne der Universitäten gemäß § 13b haben sich inhaltlich an den Zielsetzungen des gesamtösterreichischen Entwicklungsplans zu orientieren“ (§ 12b Abs. 2) – in die universitäre Autonomie eingreift.

Wird der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan erst „bis spätestens Ende des zweiten Jahres jeder Leistungsvereinbarungsperiode“ (§ 12b Abs. 3) erstellt, können sich die Entwicklungspläne der Universitäten aber ohnehin nicht an diesem orientieren (§ 12b Abs. 2), da diese zu diesem Zeitpunkt ebenfalls bereits erstellt sein müssen (§ 13b Abs. 3 UG idF BGBl. I Nr. 129/2017).



## 9. Resümee

Die Angewandte schätzt die mit den vorliegenden Entwürfen intendierte rechtliche Situation aufgrund aller dargestellten Erwägungen als höchst unsicher ein, speziell mit Blick auf die aus verfassungsrechtlicher Sicht massiv unzureichenden Regelungen und die vom Gesetzgeber nicht getroffene Entscheidung, welche Rolle das mit der Leistungsvereinbarung ursprünglich eng verbundene Verhandlungsprinzip im Zusammenhang mit der künftig vorgesehenen indikatorenbasierten Finanzierung noch haben soll.

Die mit den in Aussicht gestellten Indikatoren verbundenen intendierten und vorhersehbaren nicht-intendierten Effekte sind nicht ansatzweise ausreichend diskutiert und analysiert, trotz ihrer zentralen Bedeutung für die künftige Finanzierung der Universitäten.

**Insgesamt wären zumindest in den in dieser Stellungnahme genannten Punkten deutlich weitergehende gesetzliche Regelungen zu treffen, als Basis für ministerielle Verordnungen und zur näheren Determinierung ministerieller Entscheidungsspielräume, die ansonsten in unauflösbarem Konflikt zur in Art. 81c B-VG konstituierten universitären Autonomie und der in Art. 17 bzw. Art. 17a StGG idF BGBl. I Nr. 684/1988 eingeräumten Wissenschaftsfreiheit bzw. Freiheit der Kunst stehen.**

Die Angewandte ist davon überzeugt, dass eine profunde inhaltliche Basis und das Schaffen von möglichst weitgehender Rechtssicherheit im Vorfeld einer tiefgreifenden Änderung des Universitätsrechts im Interesse sowohl der Republik Österreich als auch aller Universitäten liegt, und ist selbstverständlich bereit, im Rahmen ihrer Möglichkeiten an einem entsprechenden Klärungsprozess mitzuwirken.