

KARL-FRANZENS-UNIVERSITÄT GRAZ
UNIVERSITY OF GRAZ

Das Rektorat



GZ. 39/15-9/7 ex 2016/17

An das
Bundesministerium für Wissenschaft,
Forschung und Wirtschaft - WF/IV/6a
Minoritenplatz 5
1010 Wien

per E-Mail an:

legistik-wissenschaft@bmwfw.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Graz, am 13.09.2017

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 - UG geändert wird
(kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung),
Ausendung zur Begutachtung - BMWFW-52.250/0117-WF/IV/6a/2017**

**Stellungnahme des Rektorats
der Karl-Franzens-Universität Graz**

Allgemeines:

Die Universität Graz begrüßt die Einführung und die mit der gegenständlichen Novelle verbundene Konkretisierung der kapazitätsorientierten Universitätsfinanzierung.

Damit ist eine Systemumstellung eingeleitet, die den Universitäten eine bessere Planung der Kapazitäten für Lehre und Forschung ermöglicht, und zur Verbesserung der Betreuungsrelationen, insbesondere auch durch die notwendigen Zugangsregelungen, in besonders stark nachgefragten Fächern führt.

Rechts- und Organisationsabteilung
Sachbearbeiter: Dr. Gerhard Mandl
☒ Universitätsplatz 3, 8010 Graz, Austria

Telefon: +43 (0) 316 / 380-2142
Fax: +43 (0) 316 / 380-9030
E-Mail: gerhard.mandl@uni-graz.at

Darüber hinaus sind jene finanziellen Voraussetzungen zu schaffen, die hervorragende wissenschaftliche Forschung unter gesicherten, stabilen und langfristigen Rahmenbedingungen ermöglicht.

Das „2%-Ziel“ als Anteil der Universitätsausgaben am BIP sollte konsequent weiterverfolgt, und im Gesetz verankert werden.

Die Universitätsfinanzierung des Bundes beruht auf den Teilbeträgen

- Lehre
- Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste
- Infrastruktur und strategische Entwicklung

Die Teilbeträge für Lehre und Forschung werden anhand von basis- und wettbewerbsorientierten Kennzahlen bemessen. Diese sollten im Zeitraum von 2-3 LV-Perioden wesentlich erhöht werden, um eine international vergleichbare Finanzierung und Betreuungsrelation zu erreichen. Für den Bereich Infrastruktur ist eine solide Kostenabdeckung die Voraussetzung, um infrastrukturelle Einzelmaßnahmen und Vorhaben abzudecken.

Die Novelle ermöglicht in § 12 Abs 3 UG eine Umschichtung aus den Säulen „Lehre“ und „Forschung“ in die Säule „Infrastruktur“. Dies darf aus unserer Sicht nicht zulasten einer Entwicklung der Kernaufgaben der Universitäten, nämlich Lehre und Forschung, gehen.

Zu § 12 Abs 2:

Der Größenordnung hinter dem Begriff „Betreuungsverhältnisse“ wird nicht im Gesetz festgelegt. In der Anlage 1 des Vorentwurfs zur Universitätszugangsverordnung werden „Betreuungsrichtwerte“ benannt. Die Einheitlichkeit der Begriffe wäre wünschenswert.

Bei der Berechnung der Basiswerte in den Erläuterungen fällt auf, dass es keinerlei Berechnungszeiträume bzw. -zeitpunkte gibt. Um jährliche Schwankung zu glätten, schlägt die Universität Graz einen dreijährigen Durchrechnungszeitraum vor.

Zu § 12a generell:

Die Regelung des § 12a Abs 1 Z 1 lit a geht von einer angebotsseitigen Finanzierung in der Lehre aus. Eine Universität kann sich somit nur dazu verpflichten, eine bestimmte Anzahl an Studienplätzen bereitzuhalten. Dies ist mit der entsprechenden Vorhaltung von WissenschaftlerInnen, Unterrichtsräumen etc. verbunden. Eine allfällige Nichtinanspruchnahme dieser Studienplätze darf sich nicht unmittelbar finanziell nachteilig auswirken. Sollte die Nachfrage längerfristig nicht gegeben sein, wäre die Anzahl der angebotenen Studienplätze anzupassen.

Die Zuordnung der Studien zu Fächergruppen soll im Rahmen einer Verordnung erfolgen, die erst als Vorentwurf vorliegt. Trotzdem ist kritisch anzumerken, dass die Zuordnung von Studien zu ISCED-F-2013 Feldern durch die Statistik Austria und somit ohne Einbindung der Universitäten, und deren inhaltlicher Kenntnis, erfolgt. Versuche seitens der Universitäten, notwendige Anpassungen bei den Zuordnungen durchzuführen, waren bisher wenig erfolgreich. Auf Grund der direkten finanziellen Auswirkungen ist hier zukünftig eine Einbindung der Universitäten bzw. Berücksichtigung ihrer sachlichen Argumente sicherzustellen.

Um die Erstellung des Entwurfs der Leistungsvereinbarung zu ermöglichen, soll den Universitäten ein vorläufiger Gesamtbetrag bis Ende Dezember des zweiten Jahres einer Leistungsvereinbarungsperiode benannt werden.

Zu § 12a Abs 1 Z 3:

Die Definition des Teilbetrages für Infrastruktur in § 12a Abs 1 Z 3 ist sehr vage. Im letzten Satz wird auf die Ermittlung der Höhe der Finanzierung nach Maßgabe des sachlich gerechtfertigten Bedarfs gemäß § 13 Abs 2 Z 1 verwiesen. Für Gebäude ist keine nähere Definition enthalten. Die dabei mögliche Bandbreite reicht von der finanziellen Abdeckung der „reinen“ Miete, bis zur Gesamtfinanzierung der vermietet- bzw. mieterseitigen Betriebskosten, der laufenden Instandhaltung, der aus der Vergangenheit säumigen Instandhaltung, der Umsetzung des ArbeitnehmerInnenschutzes und der Schaffung von behindertengerechten Gebäudemaßnahmen.

Vorschlag: Präziser wäre daher eine Formulierung wie „... umfasst die Beträge für die von der Universität genutzten Gebäude, den dafür nötigen Betriebsaufwand, sowie den Aufwand für ArbeitnehmerInnenschutz und Barrierefreiheit“. Die gleiche Ergänzung ist für § 13 Abs 4 vorzusehen.

Zu § 12b:

Der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan ist gemäß Erläuterungen als „strategisches Planungsinstrument für die Entwicklung der Hochschul(aus)bildung sowie zur Priorisierung und transparenten Darstellung seiner Zielsetzungen“ vorgesehen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, bedarf es einer eindeutigen und transparenten Festlegung, in welcher Form die Universitäten in die Definition von zentralen Zielgrößen wie „regional ausgewogenes Leistungsangebot“, „Fächervielfalt“, „Studienangebot“ und „Auslastung der Kapazitäten“ eingebunden werden. Dies ist mit der vorliegenden Fassung des Entwurfs nicht gegeben, der Hinweis auf ein „Gegenstromprinzip“ ist dazu nicht ausreichend.

In den Abs 2 und 3 ergibt sich zudem ein Widerspruch, als die zeitliche Erstellung des gesamtösterreichischen Universitätenentwicklungsplans (göUEP) und des jeweiligen Entwicklungsplans einer Universität gleichzeitig abzuschließen sind. Damit kann sich aber der Entwicklungsplan einer Universität nicht mehr am göUEP orientieren, wie in Abs 2 verlangt. Die Erstellung des göUEP sollte daher zumindest sechs Monate früher abgeschlossen sein.

Zu § 13 Abs 2 allgemein:

Für die Erstellung des Entwurfs der Leistungsvereinbarung ist es notwendig, den einzelnen Universitäten die Planungsparameter bzw. voraussichtlichen Anteile an den Teilbeträgen gem. § 12 Abs 2 bekannt zu geben.

In lit c) wird auf die Gesamtzahl der Studienplätze je Fächergruppe hingewiesen, die im gesamtösterreichischen Universitätenentwicklungsplans festgehalten sind; im derzeitigen göUEP findet sich allerdings keine Gesamtzahl der aktiven Studierenden je Fächergruppe, da in den entsprechenden Tabellen keine Masterstudien berücksichtigt sind.

Die Universität Graz anerkennt die gesellschaftliche Zielsetzung zur besseren sozialen Durchmischung der Studierenden und hat dazu auch bereits Maßnahmen eingeleitet. Allerdings kann eine Universität nur zu Maßnahmen angehalten werden, die sie mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und Möglichkeiten auch umsetzen kann. Schwierig gestaltet sich das insbesondere, wenn auf die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung bei den Studierenden zu achten ist. In den Erläuterungen wird als Bezugsgröße der Bildungsstand des Vaters herangezogen, der dem der österr. Gesamtbevölkerung entsprechen soll. Unseres Erachtens ist hierbei vor allem die Bezugsgröße Gesamtbevölkerung zu hinterfragen. Eine Einschränkung auf die Altersgruppe 25 bis 64 Jahre wäre nötig, um statistische Vergleichsdaten (Statistik Austria, OECD) zu haben. Die Konkretisierung auf ein Bundesland wäre zudem wichtig, um regionale Besonderheiten zu berücksichtigen, ebenso wie die Einschränkung auf den Bildungsstand der Eltern jener Personen, die eine Universitätszugangsberechtigung haben. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb im derzeitigen Entwurf nur der Ausbildungsstand des Vaters herangezogen wird, zumal oft die Mutter die Hauptbezugsperson ist.

Zu § 13 Abs 3 bis 5:

Für die Berechnung der Teilbeträge 1 und 2 des Globalbudgets sollen Durchrechnungszeiträume von drei Studien- bzw. Kalenderjahren herangezogen werden,

um jährliche, zufällige Schwankungen ausgleichen zu können. Dafür allenfalls notwendige Zeitreihen sollten nacherfasst/-geliefert werden.

Beim Teilbetrag für die Forschung (§ 13 Abs 4 Z 2 lit a iVm Anlage 1 der geänderten WBV 2016) werden die ausgewählten Personalkategorien nicht zueinander gewichtet, sodass alle Personalkategorien das gleiche Budget lukrieren, unabhängig ob ProfessorIn oder Prä-Doc. Das kann zu einer übermäßigen Verschiebung von ProfessorInnen hin zu Nachwuchskräften führen.

Zu § 51:

Die in Abs 2 Z 14e verwendeten Begriffe „soziale Verpflichtungen“ und „verzögertem Studienbeginn“ sind nicht hinreichend klar gefasst, sodass darauf aufbauende Maßnahmen im Sinne des § 63 Abs 1 Z 6 (vgl. Z 10 des Begutachtungsentwurfs) nicht konkret genug entwickelt werden können.

In Abs 2 Z 14f wird mit dem „Betreuungsrichtwert“ ein neuer Begriff eingeführt, obwohl bisher dafür der Begriff „Betreuungsrelation“ verwendet wurde. Außerdem soll der neu eingeführte Begriff im Gesetz festgelegt werden und nicht in einer Verordnung, auch um die Planungssicherheit zu erhöhen. Dies ist insofern notwendig, als dieser Richtwert ja die Anstellung von unbefristetem, hochqualifiziertem Personal entscheidend beeinflusst.

Zu § 71a ff:

Die Universität Graz begrüßt die Ausweitung der Zugangsregelungen und die Möglichkeiten zur Gestaltung von Auswahlverfahren.

§ 71a Abs. 1:

Der erste Satz lautet: „Im Zuge der Implementierung einer kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung sollen die Anzahl der prüfungsaktiv betriebenen Studien und die Anzahl der abgeschlossenen Studien an den Universitäten gesteigert werden, ohne damit eine Verringerung der Gesamtanzahl der Studierenden zu erzielen.“ Angesichts der in einigen Studienfeldern ungünstigen Betreuungsrelationen einerseits und der teilweise großen Anzahl nicht-prüfungsaktiver Studien andererseits wird durch die Implementierung des neuen Modells im Gegensatz zu dieser Formulierung eine Verringerung der Gesamtanzahl der Studierenden notwendig sein. Der Nebensatz „...ohne damit eine Verringerung der Gesamtzahl der Studierenden zu erzielen“ sollte daher gestrichen werden.

Hinzuweisen ist darüber hinaus darauf, dass die möglichen Zulassungszahlen bei Kooperationsstudien natürlich einer gemeinsamen Betrachtung und Regelung zu unterliegen haben.

Die in den Erläuterungen zum UG sowie im Vorentwurf genannten Studienfelder entsprechen der veralteten, bisherigen ISCED-Systematik. In der neuen ISCED-F-2013 Nomenklatur sind die Studienfelder nicht nur anders benannt, sondern auch zusammengesetzt, was insbesondere das zitierte Studienfeld „Fremdsprachen“ betrifft. Hier wäre eine Anpassung (vermutlich auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Kapazitäten) notwendig.

Zu § 71b Abs 5:

Im Entwurf heißt es in § 71b Abs 5: „In den Studienfeldern bzw. Studien Pharmazie ist die Anzahl der österreichweit mindestens anzubietenden Studienplätze für Studienanfängerinnen und -anfänger in der Verordnung gemäß Abs 1 so festzulegen, dass die in § 71c Abs 2 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 131/2015 festgelegte Anzahl an Studienplätzen nicht überschritten und die Anzahl der im Durchschnitt der letzten fünf Jahre tatsächlich zugelassenen Studienanfängerinnen und -anfänger nicht unterschritten wird.“

Dies bedeutet, dass im Studium der Pharmazie auf absehbare Zeit keine Reduzierung der StudienanfängerInnenzahl mehr möglich sein wird. Es gab im Studium der Pharmazie im Wintersemester 2016 insgesamt 1210 ordentliche Studierende, wovon 980 prüfungsaktiv waren. Es würde derzeit ca. 12 Jahre dauern, bis die prüfungsaktiven Studierenden das Studium abgeschlossen haben. Da die Regelstudiendauer 5 Jahre beträgt, wird sich bei den meisten derzeitig prüfungsaktiven Studierenden der Abschluss um 7 Jahre verzögern, und das mit steigender Tendenz, da weiterhin 1090 AnfängerInnen als Mindestzahl vorgesehen sind. Ein ordentlicher Studienbetrieb ist unter diesen Rahmenbedingungen mittel- und langfristig nicht aufrecht zu erhalten.

Im Studienfeld „Management und Verwaltung / Wirtschaft und Verwaltung, allgemein / Wirtschaftswissenschaft“ wird die Mindestanfängerzahlen von 10630 auf 6930 reduziert. Eine entsprechende Reduktion wäre auch für das Pharmaziestudium wünschenswert.

Die Universität Graz ersucht daher darum, den § 71c Abs 1, der auf bundesweite Numerus-Clausus-Studien Bezug nimmt, durch das Pharmaziestudium zu ergänzen.

Zu § 71b Abs 6 und 7:

Abs. 6 erlaubt durch die Verwendung der Formulierung „kann“ statt „muss“ die Erhöhung bzw. Senkung der Anzahl der Studienplätze für AnfängerInnen aus bestimmten Gründen um +/- 20 %. Um zu verhindern, dass andere Universitäten dafür mehr Plätze zur Verfügung stellen müssen, ist eine derartige Regelung ohne Anpassung der

österreichweiten Gesamtzahl von Studienplätzen bzw. ohne Bereitstellung von zusätzlich erforderlichen Ressourcen nicht umsetzbar.

Vorschlag: Im letzten Satz des Abs 6 sollte die Formulierung „kann“ durch „muss“ bzw. „hat zu“ ersetzt werden.

Zu § 71d:

Die Möglichkeit, Zulassungsbeschränkungen für besonders stark nachgefragte Studien nicht nur bundesweit, sondern auch an einzelnen Universitäten möglich zu machen, wird ausdrücklich begrüßt. Die Formulierung im ersten Satz bezieht sich allerdings ausschließlich auf eine Universität. Im Fall von Kooperationsstudien müssen alle beteiligten KooperationspartnerInnen berücksichtigt werden.

Zur in Abs 2 Z 2 vorgeschlagenen Definition wird angemerkt, dass es sich dabei um vier durch „und“ verknüpfte Bedingungen, die kaum erfüllbar sind, handelt, selbst wenn ein Studium sehr stark nachgefragt ist. Die Bedingung, 500 prüfungsaktive Studierende als absolute Zahl pro Universität, berücksichtigt nicht die Größe von Universitätsstandorten sowie von Standortkooperationen wie zB NAWI Graz. Sinnvoller wäre eine relative Kennzahl, beispielsweise ein Verhältnis aus prüfungsaktiven Studierenden und habilitiertem Personal, welches dann noch mit einem Faktor gewichtet wird, der der Fächergruppe Rechnung trägt.

Vorschlag: Der erste Satz ist um Kooperationsstudien zu ergänzen. Eine Neudefinition in Abs 2 Z 2 wird erbeten.

Der wie folgt lautende Satz in Abs. 3 „Im Zuge dieses Nachweises ist ua darzulegen, dass die Universität in den letzten Jahren Ressourcen hin zum betreffenden Studienfeld bzw. Studium verlagert bzw. etwaige organisatorische Maßnahmen gesetzt hat“, ist aus unserer Sicht ersatzlos zu streichen. Die Formulierung ist einerseits zu unbestimmt hinsichtlich Zeitraum, Art und des Umfang der Maßnahmen, andererseits wird unterstellt, dass eine kurzfristige Ressourcenverlagerung zu einem stark nachgefragten Studium automatisch als sinnvolle Maßnahme anzusehen sei, unabhängig von der langfristigen Entwicklungsplanung und Schwerpunktsetzung der Universität und der möglichen kritischen Auswirkungen auf andere Bereiche, von denen diese Ressourcen abgezogen werden müssten. Zudem ist unklar, welche Konsequenzen die (Nicht-)Erfüllung dieser Maßnahmen für die Erlassung der Verordnung haben sollen.

Es wird angeregt, dass bei eindeutigem Nachweis des Vorliegens einer der Bedingungen des Abs. 2, den die betroffene Universität zu erbringen hat, die Verordnung, die das Rektorat zu entsprechenden Maßnahmen ermächtigt, jedenfalls erlassen wird.

Zu § 141 Abs 12ff:

Die in Abs 14 genannten Evidenzen (gemeint wahrscheinlich USTAT 1 und 2) sollten um diejenigen Parameter ergänzt werden, die in dem (neuen) § 51 Abs 2 Z 14e genannt werden. Diese Informationen liegen den Universitäten derzeit nicht vor.

Die Universität begrüßt die hiermit erfolgte gesetzliche Regelung, ein personenbezogenes Monitoring durchführen zu können. Unklar ist, ob die Studierenden ein „Verweigerungsrecht“ haben. Um ein Monitoring zeitnah etablieren zu können, ist es allerdings notwendig, dass eine Regelung eingefügt wird, die auch die Verwendung der Daten bereits zugelassener Studierenden ermöglicht. Weiters ist sicherzustellen, dass auch die Studierenden von Kooperationsstudien (insbesondere mit den Pädagogischen Hochschulen), die eine andere „Stammuniversität“ der Aufnahme haben, in ein Monitoring einbezogen werden können.

Wir würden uns freuen, wenn die Anmerkungen der Karl-Franzens-Universität Graz Berücksichtigung finden und danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen



(Univ.-Prof. Dr. Christa Neuper)