



An
das Bundesministerium
für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
per E-Mail:
legistik-wissenschaft@bmwfw.gv.at

Ao.Univ.Prof. Dr. Bettina Perthold

Rechtswissenschaftliche Fakultät der
Universität Wien
Institut für Staats- und Verwaltungsrecht

Schottenbastei 10-16
A- 1010 Wien

In Kopie an
das Präsidium des Nationalrats
per E-Mail:
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, am 14. 9. 2017

Betrifft: Stellungnahme zum Ministerialentwurf 329/ME XXV.GP – Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 – UG geändert wird (kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung)

I. Zu den Zielen der geplanten Neuregelung

Mit der geplanten Neuregelung sollen zum einen die gesellschaftlichen Zielsetzungen, die in den Leistungsvereinbarungen zu berücksichtigen sind, dahingehend erweitert werden, dass die Universitäten „Maßnahmen zur sozialen Dimension in der Lehre sowie zur sozialen Durchmischung der Studierenden zu entwickeln [haben], wenn diese wesentlich von der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung abweicht“ (vgl § 13 Abs 1 lit g UG in der vorgeschlagenen Fassung). In den Erläuterungen dazu wird dazu ua ausgeführt, dass Studienwerber*innen mit Eltern ohne Matura unterrepräsentiert sind und Maßnahmen gegen diese Unterrepräsentation ua vor und zu Studienbeginn zwischen dem Bund und den Universitäten in den Leistungsvereinbarungen vereinbart werden sollen (S 9).

Mit derselben Neuregelung sollen zum anderen die bestehenden Zugangsregelungen und – beschränkungen wesentlich erweitert werden (§§ 71a UG ff in der vorgeschlagenen Fassung). Zugangsbeschränkungen wirken aber gerade für Studienwerber*innen aus „bindungsfernerem Elternhaus“ prohibitiv, womit ein Zielkonflikt zwischen den Regelungen immanent ist. Derartige Zielkonflikte machen – wie die Erfahrung insbesondere anhand des universitätsrechtlichen Zielkonflikts zwischen autonomer Studienplangestaltung und Erhöhung der Mobilität gezeigt hat – nicht nur die studienrechtlichen Regelungen schwer vollziehbar, sie sind auch unsachlich und damit verfassungsrechtlich bedenklich.

Die Ziele der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung werden (ähnlich der schon jetzt normierten Regelung) in § 71a UG in der vorgeschlagenen Fassung normiert. Dabei wird ua das Ziel der Steigerung der Anzahl der prüfungsaktiv betriebenen Studien und die Anzahl der abgeschlossenen Studien an den Universitäten genannt. Inadäquat, weil am falschen Punkt ansetzend, oder zumindest unzureichend ist es, dieses Ziel mit Zugangsbeschränkungen erreichen zu wollen und keine entsprechende Verpflichtungen der Studierenden, die mit Konsequenzen bei Untätigkeit verbunden sind, zu normieren.

Der Vergleich zwischen Studienbeginner*innen und Absolvent*innen verstellt auch die Sicht auf tatsächliche Problematik. Studierende, die das Studium beginnen und in der – eigens dafür konzipierten – Studieneingangs- und Orientierungsphase merken, dass sie das Studium nicht interessiert oder sie nicht dafür geeignet sind, belasten die Universitäten fast nicht. Belastend ist, dass Studierende nicht verpflichtet sind, innerhalb eines Semesters eine bestimmte Anzahl von ECTS-Punkten zu absolvieren, die Möglichkeit haben an einer Universität zwölf Mal zu StEOP-Prüfungen, vier Mal zu anderen Prüfungen antreten zu können (ohne dass hier ein zeitlicher Rahmen gesetzt wird

oder Voraussetzungen für eine nochmalige Zulassung festgelegt werden können) . Mathematisch nachvollziehbar ist die Regelung in dieser Hinsicht zwar, sachlich ist sie nicht.

II. Zur Verbesserung der Betreuungsrelation

Der Begriff „Betreuungsrichtwert“ iS des § 71b und § 71 d UG in der vorgeschlagenen Fassung wird in § 51 Abs 2 Z 14 f UG in der vorgeschlagenen Fassung definiert. Es ist dies „ein aus Verhältniszahlen von Studierenden zu Lehrpersonal abgeleiteter Wert für die zumutbare Inanspruchnahme des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals durch Lehre“, wobei die Festlegung durch Verordnung der Bundesministerin bzw des Bundesministers erfolgen soll. Die Ermächtigung findet sich in § 71b Abs 4 UG in der vorgeschlagenen Fassung. Dieser lautet:

„Die Festlegung des Betreuungsrichtwertes gemäß Abs 2 Z 1, die Definition, die Datengrundlage und Berechnung der Betreuungsrelation in Bachelor-, Master- und Diplomstudien sowie die Anzahl der prüfungsaktiven Bachelor-, Master und Diplomstudien gemäß Abs 2 Z 2 sowie die Definition der Datengrundlage der Berechnung und Indikatoren gemäß Abs 3 erfolgt in der Verordnung gemäß Abs 1“.

Die Ermächtigung beinhaltet eine unbestimmte formalgesetzliche Delegation und ist damit im Hinblick auf Art 18 Abs 1 B-VG verfassungswidrig. Die Lockerung des Legalitätsprinzips nach Art 81c B-VG gilt nämlich im Hinblick auf gesetzesergänzende Verordnungen (Satzung) der Universitäten, nicht aber für die Erlassung von Verordnungen durch die Bundesministerin oder den Bundesminister. Denn es wird kein Rahmen für die Festlegung gesetzlich vorgegeben, weder für Datengrundlage und Berechnung, noch für den Zeitraum für den die Berechnung erfolgen soll. Der Betreuungsrichtwert bildet aber die Grundlage für die Frage, ob ein Studienfeld bzw ein Studium „besonders stark nachgefragt“ ist (vgl § 71b Abs 2 Z 1 UG in der vorgeschlagenen Fassung).

§ 51 Abs 2 Z 14 f UG in der vorgeschlagenen Fassung definiert den Begriff Betreuungsrichtwert und bezieht sich dabei auf das „wissenschaftliche und künstlerische Personal“. Dieser Begriff wird in § 94 Abs 2 UG definiert, sodass eine systematische Interpretation zu dem Ergebnis führt, dass alle in § 94 Abs 2 UG genannten Personengruppen bei der Berechnung des Betreuungsrichtwertes zu berücksichtigen sind. Wenn in § 71b Abs 4 UG in der vorgeschlagenen Fassung die Verwaltungsbehörde zur „Definition“ ermächtigt wird, wird sie ermächtigt – offenbar abweichend von der Legaldefinition – die Kriterien festzulegen (etwa zu bestimmen, wer „Lehrpersonal“ ist). Damit wird verfassungsrechtlich unzulässig eine Ermächtigung zur Erlassung einer gesetzesändernden Verordnung normiert. So wird auch in einem Verordnungsvorentwurf zur Universitätszugangsverordnung anstelle des gesetzlich definierten und in § 51 Abs 2 Z 14f UG in der vorgeschlagenen Fassung verwendeten Begriffs „wissenschaftlichen und künstlerischen Personal“ in § 3 der – noch dazu völlig unbestimmte – Begriff „Anzahl der Professorinnen/Professoren“ verwendet, den das UG nicht kennt.

III. Zu den Zugangsregelungen allgemein

Undeterminiert ist auch § 71b Abs 6 UG in der vorgeschlagenen Fassung, der ohne nähere Festlegungen Erhöhungen oder Verringerungen ermöglicht, wobei auch nicht eindeutig geregelt ist, ob die Maßnahme durch Verordnung (diese Auslegung legt der Gesetzestext nahe) oder in der Leistungsvereinbarung (wie es die Erläuterungen nahelegen - S 13).

§ 71 b UG differenziert zwischen stark nachgefragten Studienfeldern und Studien (allgemein) einerseits und den in Abs 5 speziell genannten Studienfeldern und Studien andererseits, für die andere Regelungen für die Festlegung der Studienplätze gelten. Für diese orientiert sich nämlich die Zahl der Studienplätze nicht nach dem in Abs 3 normierten Berechnungsmodus, sondern die Zahl orientiert sich an bisher tatsächlich zugelassenen Studierendenzahlen (an denen sich schon die bisher gesetzlich festgelegten zahlen orientiert haben). Der Umstand dass für diese Studienfelder und Studien schon jetzt Zugangsbeschränkungen gelten, rechtfertigt diese Differenzierung nicht. Diese ist vielmehr unsachlich und damit gleichheitswidrig.

Die verfassungsrechtliche Problematik verschärft sich insoweit, als sich unter den Studienfeldern, die nach der vorliegenden Berechnung Beschränkungen nach Abs 3 vorgenommen werden sollen (vgl § 8 des Vorentwurfs der Universitätszugangsverordnung), Studien befinden, deren Absolvierung Zulassungsvoraussetzung für bestimmte Berufe ist. Damit wird zumindest mittelbar nicht nur der Studienzugang, sondern auch der Berufszugang beschränkt und damit in die Erwerbsfreiheit eingegriffen.

Zu bemerken ist, dass die Formulierung der Verordnungsermächtigung für das Rektorat in § 71 b Abs 8 und § 71d Abs 1 UG in der vorgeschlagenen Fassung unterschiedlich sind, was wohl auf einem redaktionellen Fehler beruhen dürfte.

IV. Weiteres

Nicht eindeutig ist, in welchem Verhältnis die Regelungen über eine Eignungsüberprüfung (§ 63 Abs 1 Z 6 in der vorgesehenen Fassung) zu den Bestimmungen über Zugangsbeschränkungen stehen.

Im Zusammenhang mit den Regelung über die Eignungsüberprüfung ist darüber hinaus zu bemerken, dass die in den Erläuterungen getroffenen Ausführungen darüber, dass die Eignungsüberprüfung nicht bindend ist (S 11), insbesondere im Hinblick darauf, dass die Regelung im Zusammenhang mit Zulassungsvoraussetzungen normiert wird, keine Entsprechung im Gesetzeswortlaut findet. Klargestellt werden sollte, dass bzw ob die Teilnahme an der Eignungsüberprüfung Zulassungsvoraussetzung ist.

Die Textierung des § 141 Abs 15 UG in der vorgeschlagenen Fassung ist zum einen unklar („erteilen“ die Zustimmung) und deckt sich zum anderen nicht mit den Erläuterungen (S 9), wobei hier auch eine Verwechslung der Absätze vorliegen dürfte.



Bettina Perthold