



Österreichische HochschülerInnenschaft

Bundesvertretung

Austrian Students' Union

Taubstummengasse 7-9, A-1040 Wien

Tel +43/1/310 88 80 -0, Fax +43/1/310 88 80 -36

IBAN: AT40 2011 1000 0256 8004 BIC: GIBAAWXXX

UID: ATU55795606



An das
Bundesministerium für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Minoritenplatz 5
1010 Wien

Per Email an:

legistik-wissenschaft@bmfwf.gv.at

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, am 14.09.2017

Geschäftszahl (GZ): BMWFW-52.250/0117-WF/IV/6a/2017

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 - UG geändert wird (kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung)

In weiterer Folge steht die Bezeichnung "wir" für die Bundesvertretung der Österreichischen Hochschüler_innenschaft. Die Österreichische Hochschüler_innenschaft bezieht wie folgt Stellung zum aktuellen Entwurf der Novellierung, mit der das Universitätsgesetz 2002 - UG geändert wird (kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung):

Vorbemerkung

Der hier vorliegende Gesetzesentwurf und Vorentwürfe darauf basierender Verordnungen beruhen auf dem Arbeitsauftrag des Nationalrats lt. § 141c Abs. 1, laut dem die Bundesregierung dem Nationalrat bis zum 31. Jänner 2018 eine Regierungsvorlage zur Neuregelung der Finanzierung der Universitäten im Sinne des § 141a zuzuleiten habe. Es wird nicht nur ein neues Finanzierungsmodell vorgelegt, sondern auch Adaptierungen der in § 71a ff UG normierten Zugangsregelungen im "Kontext einer kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung" vorgenommen.



Es wird angestrebt, durch eine *Verbesserung der Betreuungsrelationen und Abbau von "Massenfächern"*, *einer Personalaufstockung in Kombination mit Zugangsregelungen* und einer *gesonderte Finanzierung von Lehre und Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste ergänzt um strategische Anreizsetzungen* folgende Ziele zu erreichen (aus den Erläuterungen des Gesetzentwurfs vom BMWFW):

- Qualitätsverbesserung in Lehre und Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste entsprechend dem gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan
- Steigerung der prüfungsaktiven Studien entsprechend dem gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan
- verbesserte Steuerung und Planung der Kapazitäten
- Erhöhung der Transparenz der Universitätsfinanzierung

Dadurch wurde eine verfassungsrechtliche diffizile Materie geschaffen, die des weiteren auch bereits versucht, darüber hinausgehende Ideen z.B. zur Forschungsevaluierung und Ergebnisse aus dem Projekt "Zukunft Hochschule" legislatisch umzusetzen.

Ferner muss festgestellt werden, dass dadurch einige grundsätzliche Fragen im Zusammenhang mit universitärer Autonomie, Freiheit der Lehre und Wissenschaft und dem aus Art. 18 B-VG abgeleiteten Gleichheitsgebot bzw. dem auch daraus abzuleitenden Determinierungsgebot aufgeworfen werden, deren Klärung im Vorfeld ganz sicher mit allen Stakeholder_innen geboten gewesen wäre. Die hier aufkommenden verfassungsrechtlichen Unsicherheiten können höchststrichterliche Verfahren und Aufhebungserkenntnisse nach sich ziehen, welches durch eine frühere Analyse der damit verbundenen Rechtsfragen, früheren Einbindung aller davon betroffenen Personen- und Interessensgruppen und schlussendlich längeren Begutachtungsfrist, im Vorfeld hätte vermieden werden können.

Unsere Perspektive als Interessensvertretung aller Studierenden

Als demokratisch legitimierte Interessenvertretung aller Studierenden in Österreich, obliegt uns die Beurteilung, ob und inwiefern der hier vorliegende Entwurf tatsächlich die selbstgesteckten Ziele des BMWFW erreichen kann und auf welche Weise der Staat dadurch seiner Verantwortung gegenüber der Zukunft der Studierenden im Hinblick auf die zu gewährleistende Chancengleichheit als gesellschaftlich definiertes Ziel gerecht werden kann.

Auf dieser Prämisse aufbauend halten wir fest, dass dieses Ziel nur durch einen freien und offenen Hochschulzugang erreicht werden kann. Die Ausfinanzierung des Hochschulsektors ist daher unumgänglich. An dieser Stelle sei angemerkt, dass der Beschluss des Nationalrates vom 28. Juni 2017, der eine Erhöhung des Gesamtbetrages zur Folge hatte, von uns als der Schritt in die richtige Richtung angesehen wird. Dennoch wird auch die Ausfinanzierung des Bildungssektors allein nicht genügen die vorherrschenden Problemfelder an den Bildungseinrichtungen zu bewältigen - bildungspolitische Lösungen müssen parallel zur Finanzierungsfrage gefunden werden.

An dieser Stelle möchten wir uns beim BMWFW und allen damit verbundenen Abteilungen für die schnelle und informative Beantwortung unserer Anfrage im Zusammenhang dieser Novelle bedanken - dies konnte zu einer detaillierteren Stellungnahme beitragen.



Zusammenfassende Kritik

Insgesamt kann man sowohl von einem eher unausgefeilten als auch verfassungsrechtlich bedenklichen Entwurf sprechen, der in seiner Ausführung in Kontrast zur im Art. 81c B-VG konstituierten universitären Autonomie und der in Art. 17 bzw. Art. 17a StGG idF BGBl. I Nr. 684/1988 eingeräumten Freiheit der Wissenschaft steht und eine weitere Aushöhlung demokratischer Strukturen auf Hochschulebene bedeutet. Anstelle eines österreichweiten Wettbewerbs für Entwicklungsplanung, in dem kreative und innovative Ideen entwickelt werden könnten, soll nunmehr ein Automatismus reiner Quantitäten treten.

Finanzielle Indikatoren sowie Begriffe der Novelle sind schwammig und teilweise mehrdeutig formuliert, was nicht nur legislativ nachteilig sein kann, sondern in den möglichen Auslegungen auch absehbare negative Folgen für die Studierenden und die Universitäten haben wird. Soziale Dimensionen in der Lehre sowie eine Steigerung der sozialen Durchmischung wurden angedacht, aber vergleichsweise inhaltsleer und nicht umsetzbar definiert, auch hier wird eine begriffliche Nachschärfung dringend empfohlen. Der Umgang mit dem persönlichen Datenschutz der Studierenden und die Nutzung der studierendenspezifischen Daten zur „Verwertung“ vonseiten der Universität erscheint uns in höchstem Maße bedenklich. Weiters müssen wir darauf hinweisen, dass die rein quantitativen Indikatoren der Finanzierung solcherart gestaltet wurden, dass mit absehbaren nicht-intendierten Folgen für Studierende und Universitäten zu rechnen ist.

Erneut wurde die Chance vertan, umfassende und grundlegende Verbesserungen für Studierende, Lehrende und Forschende an den Hochschulen zu forcieren. Die Studienrealität vieler Studierender wird außer Acht gelassen, indem die Parameter für „Prüfungsaktivität“ an Studien anstatt an Studierenden - die bei Mehrfachinskription zwar einen großen Workload aufbringen, in den einzelnen Studien allerdings die Grenze nicht erreichen mögen - gemessen wird. Dem hinlänglich bekannten Wunsch des Ministeriums, den möglichst raschen und umweglosen Studienabschluss aller Studierender zu forcieren, wird sicher nicht genüge getan, indem die Lebensrealität 60% der Studierenden schlicht negiert wird. (Studierenden Sozialerhebung BMWFW 2015, S60ff.) Erwerbstätigkeit und damit einhergehende Verzögerungen und Bedürfnisse sind oftmals Ergebnisse ökonomischer Zwänge, denen nicht durch ein weiteres Ansetzen von Daumenschrauben, sondern nur durch umfassende Ausfinanzierung beigegeben werden kann.

Detailanalyse

Im Folgenden werden die einzelnen Paragraphen bestimmten Themenbereichen zugeordnet, analysiert und kommentiert.

Soziale Dimension

Grundsätzlich begrüßen wir es sehr, dass der Gesetzgeber sich der sozialen Dimension in der Lehre sowie der sozialen Durchmischung der Studierenden annimmt, da es hier jedenfalls einige Versäumnisse gibt und Maßnahmen zur Chancengerechtigkeit auf alle Fälle notwendig sind. Es ist uns wichtig, anzumerken, dass eine tatsächliche Erhöhung und Ausweitung der Studienförderung ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung ist. Jedoch sind die in der UG-Novelle enthaltenen



Regelungen dafür weder konkret genug noch tatsächlich umsetzbar. Das in § 13 Abs 5 UG dafür vorgesehene Budget zur Umsetzung ist unserer Ansicht nach zu gering bemessen.

Außerdem fehlt es in der Novelle an konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der gewünschten sozialen Durchmischung Studierender. § 13 Abs 3 lit g ist unkonkret formuliert - so ist in keinsten Weise nachvollziehbar, wie eine bessere soziale Durchmischung der Studierenden erreicht werden soll und nach welchen Indikatoren gemessen wird, ob die soziale Durchmischung der Studierenden der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung entspricht. Die soziale Durchmischung soll am Bildungsstand des Vaters gemessen werden, was unserer Ansicht nach einen im Endeffekt sehr willkürlich gesetzten Parameter darstellt, der die "soziale Durchmischung" der Bevölkerung nur sehr unzulänglich abbildet. Weiters bleibt unklar, wie genau der Vergleich mit der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung funktionieren wird. Ebenso wird nicht erläutert, ab wann eine Abweichung der sozialen Durchmischung von Studienanfänger_innen zu der der Gesamtbevölkerung "wesentlich" ist.

Ein weiteres Problem, das aus der unklaren Regelung bezüglich der sozialen Durchmischung der Studierenden resultiert, ist, dass der Gesetzesentwurf hierbei keinerlei Rücksicht auf die Eigenheiten der verschiedenen Hochschulen und Hochschulstandorte nimmt.

Im Bereich der sozialen Dimension spielen nicht-traditionelle Studierende eine entscheidende Rolle. Hier gibt es seitens der ÖH in Bezug auf die Aufzählung in § 51 Abs. 2 Z 14e die Anmerkung, dass first-generation students zwar keine nicht-traditionellen Studierenden ex lege darstellen, an dieser Stelle dennoch berücksichtigt werden sollten. Zudem ist es für uns nicht nachvollziehbar, wie eine besondere Förderung nicht-traditioneller Studierender gemäß § 63 Abs. 1 Z 6 durch Eignungsprüfungen gewährleistet werden soll. Hier können wir nur erneut darauf hinweisen, dass Eignungsprüfungen wie auch Aufnahmetests per se sozial selektiv wirken und eine ausreichende soziale Durchmischung erschweren, statt diese möglich zu machen. Dass der Gesetzgeber nach wie vor der Illusion von "fairen Aufnahmetests" erliegt, ja anscheinend sogar zu der Überzeugung gekommen ist, dass sich der Hochschulzugang durch Zugangsbeschränkungen fairer gestalten lässt, entbehrt jeglichen Verständnisses gegenüber den Mechanismen der sozialen Weitergabe von Bildung. Zusätzlich besteht bei diesen Eignungsprüfungen die Gefahr, dass bei einem solchen organisatorischen Mehraufwand, mit welchem die Hochschulen in diesem Fall konfrontiert wären, die durch ihn entstehenden Kosten auf die Studienwerber_innen abgewälzt werden.

Begrüßenswert ist, die soziale Dimension auch in der Lehre zu fördern. Die Frage, wie eine bessere soziale Durchmischung jedoch erreicht werden soll, wird vom Gesetzgeber weiterhin nicht beantwortet. Zudem ist Österreich eines der wenigen Länder in der EHEA, in dem eine ausführliche nationale Strategie zur sozialen Dimension in der Hochschulbildung vorliegt, diese aber in der uns vorliegenden Novelle in dieser Form nicht umsetzbar sein wird.

Wir können außerdem nicht oft und vehement genug betonen, dass 60% der Studierenden neben dem Studium erwerbstätig sind, um sich das Studium (teilweise) finanzieren zu können. (Studierenden Sozialerhebung BMWFW 2015, S60ff.) Anders gestaltet sich das zwar aufgrund der hohen Studienbelastung an den human- und veterinärmedizinischen Universitäten, abgesehen davon leisten Studierende durchschnittlich fast 20 Stunden Erwerbsarbeit pro Woche. Diese Tatsache bei der Festlegung der Parameter für Prüfungsaktivität weiterhin nicht umfassend zu berücksichtigen, wäre vor allem für die Universitäten unlogisch. Die Erfordernisse für Studienerfolg und Prüfungsaktivität von rund 60% der Studierenden (bei 72% berufstätigen Studierenden in den Masterfächern) nicht in den universitären Alltag zu übersetzen und deren Erfolg zu fördern, heißt, die Bedürfnisse eines Großteils der Universitätsangehörigen schlichtweg zu ignorieren, obwohl gleichzeitig ein möglichst



hoher Anteil von aktiven Studierenden an der Gesamtzahl der Studierenden aus Finanzierungsgründen angestrebt werden muss.

Datenschutz

Weiters ist es mehr als bedenklich, wenn zukünftig von Studienanfänger_innen verlangt wird, der Verwertung ihrer Daten zustimmen zu müssen, um überhaupt zum Studium zugelassen zu werden. Nach § 141 Abs 15 UG wird die "Verwertung" geregelt, ohne diese jedoch näher zu definieren. Es bleibt völlig undurchsichtig, wofür diese Daten tatsächlich benötigt werden oder was passiert, wenn ein_e Studienanfänger_in der Verwertung ihrer_seiner Daten nicht zustimmt. In diesem Kontext empfehlen wir den Tausch der Begrifflichkeit "Verwertung" durch "Verwendung", da ersteres das Nutzen der studierendenspezifischen Daten zum (finanziellen) Mehrwert der Universität impliziert, während letzterer Ausdruck eher einer sachlich argumentierten Datenverwendung innerhalb der Universität bezeichnen würde.

Die Zustimmung zur Verwertung darf keinesfalls eine Bedingung zur Studienzulassung sein. Auch wenn dem nicht so sein sollte, besteht die Gefahr, dass Studienwerber_innen sich veranlasst fühlen, dieser Forderung nachzukommen - was ganz klar eine Aushöhlung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte darstellt. Eine (uneingegrenzte) Verwertung persönlicher Daten steht in keinem Verhältnis zu dem erwünschten Ziel, Studienabbrüche durch personenbezogene Monitorings zu reduzieren. Sollte die genannten Bedenken nicht ausgeräumt werden, ist diese Regelung strengstens abzulehnen.

Studienrecht

ad § 51:

Um ein eindeutigeres Verständnis über die Inhalte des vorliegenden Gesetzestextes gewährleisten zu können, wird dringend empfohlen, verwendete Begrifflichkeiten in den Begriffsbestimmungen zu definieren.

ad § 63 Abs 1 Z 6:

Die Österreichische Hochschüler_innenschaft gibt zu bedenken, dass es unklug wäre, derartige Entscheidungen in die Hoheit der Rektorate zu legen, ohne dies zuvor in den Leitungsgremien der Universität zu besprechen. Aus demokratiepolitischer Sicht und auch, um einer Kontrollfunktion gerecht zu werden, sollten solche Entscheidungen erst nach Zustimmung durch Senat und Universitätsrat getroffen werden dürfen. Dies dient nicht zuletzt auch einer Form der Qualitätssicherung, da durch die verschiedenen in den Senaten vertretenen Personengruppen auch sichergestellt ist, möglichst viele verschiedene Standpunkte einzuholen.

ad § 71b Abs 1:

Das Phänomen überlaufener Studien ist aus Sicht der Österreichischen Hochschüler_innenschaft vor allem auf ein ungenügendes Beratungsangebot zurückzuführen. Anstatt hier mit Verordnungen neuen Zugangsbeschränkungen gegenzusteuern und somit Verdrängungseffekte zu generieren, wird daher dringend empfohlen, das österreichweite Angebot an Maturant_innen- und Studienwerber_innenberatung auszubauen, um die flächendeckend bestmögliche Nutzung aller Ressourcen sicherstellen zu können.



ad § 71b Abs 4:

Durch vorliegenden Absatz käme es zu einer massiven Aushöhlung demokratischer Strukturen in grundlegenden studienrechtlichen Fragen. Das UG verkommt zu einem leeren Gerüst, das durch willfährige Verordnungen befüllt werden kann. Die Österreichische Hochschüler_innenschaft lehnt diesen Absatz entschieden ab. Derartige Kompetenzen dürfen nicht in der Hoheit einer einzelnen Ministerin/eines einzelnen Ministers liegen.

ad § 71b Abs 5:

Sofern Universitäten die entsprechenden Kapazitäten aufbringen können, sollen sie auch autonom über eine Erhöhung der Studienplätze entscheiden können.

ad § 71b Abs 6/7:

Wir empfinden es als problematisch, Universitäten die Möglichkeit zu geben, aufgrund nicht näher definierter Kriterien Studienplätze zu reduzieren, die dann von anderen Universitäten aufgefangen werden müssen. Diese unsolidarische Reduktion sollte monetäre Auswirkungen haben, sowie die Aufnahme einer größeren Zahl an Studierenden zu einer Erhöhung des jeweiligen Budgets führen sollte.

ad § 71d:

Abs 1: Im Sinne einer österreichweit einheitlichen Gesetzgebung und damit entsprechenden Rechtssicherheit für die Studierenden empfiehlt die ÖH dringend, von einem wie in diesem Absatz festgeschriebenen Verordnungsdomino abzusehen.

Abs 2: Um die Reaktion auf kurzfristige Schwankungen zu vermeiden und eine Entscheidung auf ein gesichertes Fundament zu stellen, empfehlen wir eine Und- statt einer Oder-Verknüpfung.

ad § 71e:

Im Sinne der Wertigkeit des Bachelorabschlusses ist es in keinsten Weise nachvollziehbar, dass die Universitäten keine facheinschlägigen konsekutiven MA oder Doktoratsstudien mehr anbieten sollen dürfen, sondern auch die Studierenden, die einen positiven BA-Abschluss gemacht haben, an der gleichen Universität nicht automatisch zum MA zugelassen werden dürfen. Dieses führt zu einer massiven inhaltlichen Abwertung des universitätseigenen Bachelors.

Ad § 92 Abs. 1 Z 5:

Da der angeführte Passus vom Verfassungsgerichtshof mit einer Übergangsfrist bis Mitte 2018 aufgehoben wurde, muss dringend eine legislativ angepasste Ersatzlösung eingeführt werden, um eine Vereinbarkeit von Studium und Berufstätigkeit Sorge tragen zu können.

Finanzierung & Budget

Der vorliegende Entwurf will mithilfe von vier Indikatoren die Finanzierung der Universitäten steuern. Hier werden bereits mehrfach kritisierte Vorgänge – bspw. die Einführung der Wissensbilanz – weitergeführt und zeigen einmal mehr, dass das BMWF mit statistischen Werten und indikatorbasierte Finanzierungen ein bedrohliches Korsett um die Freiheit der Wissenschaft schnürt. Durch das Vernachlässigen von qualitativen Daten werden die Universitäten immer mehr ihres Profils und ihren standortabhängigen und historisch gewachsenen (Universitäts-)Traditionen beraubt, denn



zahlenbasierte Indikatoren können komplexe Systeme wie Universitäten immer nur annäherungsweise beschreiben – weswegen sich (eigentlich) die Praxis der Leistungsvereinbarungsgespräche als wesentliches Format durchaus bewährt hat.

Niklas Luhmann hat bereits im Jahr 1984 festgestellt, dass die systematische Messung von Qualität auf Basis von Indikatoren immer wesentlich erwünschte **und** unerwünschte Rückwirkungen auf das zu bewertende System (hier: Universitäten) haben wird. Daher müsste die Gesetzesnovelle auf jeden Fall eine vom Gesetzgeber vorgegebene begleitende Evaluierung der indikatorenbasierten Finanzierung enthalten, um die intendierten und nicht-intendierten Effekte zu beobachten, um zwangsläufig allfällige nötige Korrekturmaßnahmen durchführen zu können.

Die Basis- und Wettbewerbsindikatoren im Detail:

- Basisindikator 1: "Prüfungsaktive Studierende"
Vor allem im Bereich der Kooperationsstudien ist eine legitime Präzisierung von immenser Bedeutung. Im Entwurf der UniFinV ist im § 3 dies damit geregelt, dass "die Zuordnung zu jeder der beteiligten Universitäten anteilig gleich verteilt" werden soll. Unserer Meinung nach sollte hier nach Lehrleistung der Hochschule bezahlt werden. Ebenso würden wir vorschlagen, bei der Zählweise für diesen Indikator die Studierenden in den Fokus zu stellen und nicht die Studien. Mit einem auf Studien zentrierten Indikator bekommen die Universitäten für Studierende mit mehreren Studien, in denen sie jeweils nicht als prüfungsaktiv gelten, kein Geld, obwohl die Studierenden summa summarum prüfungsaktiv sind.
- Wettbewerbsindikator 1a "Absolvent innen"
Bei dieser Definition wird ein Belohnungsanreiz für Universitäten geschaffen, quantitativ gesehen so viele nominelle Absolvent_innen wie möglich zu produzieren, ungeachtet deren tatsächlichen Wissensstand. Um Drop-Out-Quoten zu vermeiden und Studienabschlüsse für die Finanzierung zu gewährleisten, sind Herabsetzungen der Prüfungsanforderungen impliziert, was in vollem Umfang der Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Hochschulraums und der internationalen Reputation, deren Ausbau eigentlich durch diese Novellierung intendiert ist, widerspricht.
- Wettbewerbsindikator 1b "Prüfungsaktive Studierende mit mindestens 40 ECTS oder mindestens 20 Semesterstunden"
Hier werden bereits gesetzte Initiativen um eine Vereinbarkeit von Studium und Beruf, Studium und Betreuungspflichten zu garantieren (siehe Ergebnisse aus dem Projekt "Zukunft Hochschule"), völlig konterkariert. Wir erlauben uns an dieser Stelle, die Problematik des Wettbewerbsindikators, ECTS-Vergabe und Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit mit dem Studium noch einmal zu erläutern:

ECTS Credits drücken den Umfang des Lernens auf Basis definierter Lernergebnisse und den damit verbundenen Arbeitsaufwand aus. Den Lernergebnissen und dem damit verbundenen Arbeitsaufwand eines akademischen Jahrs im Vollzeitstudium oder seinem Äquivalent werden 60 Credits zugewiesen, welche als zeitlich gleichwertig mit einem Jahr Vollzeit-Erwerbsarbeit betrachtet werden. Nun werden diese 60 ECTS aber nicht im Laufe eines gesamten Jahres erbracht, sondern während durchschnittlich acht Monaten im Jahr. Weiters sind gut 60% der



Studierenden Erwerbstätig, wobei die Studierenden durchschnittlich fast 20 Stunden Erwerbsarbeit pro Woche leisten (Studierenden Sozialerhebung BMWFW 2015, S60ff.) Der Wettbewerbsindikator, für den das Erreichen von mindestens 40 ECTS in einem überdies nicht definierten Zeitrahmen (ein- oder zwei Semester?) notwendig ist, bietet einen finanziellen Anreiz für Universitäten, diese ohnehin ungenügende Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Studium weiter zu ignorieren oder gar schwieriger zu gestalten, um den Anteil an Studierenden, die in diese Kategorie fallen, künstlich hoch zu halten. Wir sehen darin einen direkten Widerspruch zu den gesetzlich definierten leitenden Grundsätzen der Universitäten laut §2 UG: Namentlich der Lernfreiheit der Studierenden und der der sozialen Chancengleichheit. Weiters widerspricht er Ansätzen des Gesetzesentwurfs, der eine bessere soziale Durchmischung der Hochschulen und eine möglichst hohe Prüfungsaktivität von Studierenden vorsieht.

Unklare Formulierungen zur Berechnung der Finanzierungssätze

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 4).

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).

Die Österreichische Hochschüler_innenschaft weist auf die Bedeutung korrekter Daten hin und lehnt daher eine Bestimmung zur Schätzung von fehlenden Daten wie in § 7 Abs. 2 UniFinV vorgesehen als unsachlich ab.

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 Gewichtungslogik 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.

Fehlende Einheitlichkeit der Begriffe

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.

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!

Aushöhlung demokratischer Strukturen

Eine der grundlegenden Änderungen des hier vorliegenden Entwurfs ist, dass die Universitäten ihr Globalbudget nicht mehr frei auf die 3 Säulen (Lehre, Forschung und Infrastruktur) aufteilen können, sondern zwei von drei Teilbeträgen ausschließlich anhand von quantitativ ausgelegten Berechnungsmodellen veranschlagt werden sollen. Die im § 12 Abs. 3 intendierte Flexibilität eine Verschiebung von Teilbeträgen bis zu einem Anteil von 2 vH zu ermöglichen, trägt allerdings zu einer Verschärfung der Intention bei.

Gemäß Art. 81c Abs. 1 B-VG iDF BGBl. I Nr. 106/2016 sind Universitäten “[...] Stätten freier wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Erschließung der Künste. Sie handeln im Rahmen der Gesetze autonom. [...]”. Im Gegensatz zu früheren Versionen des Universitätsgesetzes (UG) bzw. dem Universitätsorganisationsgesetzes (UOG) aus dem Jahr 1993, in denen noch Verordnungen sowie Maßgaben der Budgetzuweisungen die Autonomie der Universitäten einschränken konnten, hat der Verfassungsgeber im Zusammenhang mit der Ausweitung der universitären Autonomie eindeutig konstatiert, dass durch Verordnungen oder in Folge von Budgetzuweisungen in die Autonomie von Universitäten nicht mehr eingegriffen werden darf. Dies obliegt lediglich dem Gesetzgeber selbst.

Durch die hier neu vorliegenden Bestimmungen käme es zu einem massiven Eingriff in die Autonomie der Universitäten, da sowohl die der Bundesminister_in für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, als auch die der Bundesminister_in für Finanzen ermächtigt würden, ohne nähere im Gesetz spezifizierten Vorgaben per Verordnung Aufteilungen in Teilbeträge von Lehre, Forschung und Infrastruktur vorzunehmen. Diese sind allerdings wesentlicher Teil der strategischen und inhaltlichen Planung der jeweiligen Universität und werden maßgeblich durch den universitätsinternen Entwicklungsplan bestimmt.

Wenn für die Rechtsunterworfenen (hier: Universitäten) erkennbar ist, wie die Vollziehung (hier: Bundesministerien) agieren darf, darf der Gesetzgeber diese Bundesverwaltungsbehörden zum Erlassen von Verordnungen ermächtigen. Dies aber nur, wenn eine angemessene Konkretisierung vorliegt. Der Verfassungsgerichtshof hat im Rahmen einer Gesetzesprüfung konkretisiert, dass Indikatoren dann per Verordnung festgelegt werden dürfen, wenn die prozentuelle Höhe gesetzlich fixiert war. (Beispiel: Formelbudget-Verordnung 2006). Somit wäre die Festlegung von Indikatoren durch Verordnungen ohne eine Festlegung des Teilbudgets durch den Gesetzgeber als verfassungswidrig zu deklarieren. Zudem steht die Festlegung von Teilbeträgen durch Verordnung in Widerspruch zur gesetzlich normierten Verfügungsfreiheit der Universitäten lt. § 12 Abs. 7 über ihr Budget und würde die Universität zu einer sachwidrigen Priorisierung entgegen ihrer universitätsintern abgestimmten Strategie zwingen.



Neben einem damit einhergehenden massiven Eingriffsrecht in die Autonomie der Universitäten für zwei oberste Organe der Bundesverwaltung, würde die Finanzierung der Universitäten durch Verordnungsermächtigung der Partei, die das jeweilige Ressort bei Koalitionsbildung nach einer Nationalratswahl inne hat, zu viel Macht übertragen und birgt die Gefahr, eigennützig und willkürlich eigene Bildungsprogramme ohne demokratischen Diskurs eigenmächtig zu bestimmen - bereits nach der Einführung der Universitätsräte mit dem UG 2002 ist die Einmischung von Parteien bei Besetzung eben dieser wesentlich gestiegen.

Conclusio

Insgesamt wären zumindest in den in dieser Stellungnahme genannten Punkten deutlich weiterführende gesetzliche Regelungen zur näheren Determinierung ministerieller Entscheidungsspielräume zu treffen, 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 Freiheit der Wissenschaft stehen.

Sofern nicht alle in der vorliegenden Stellungnahme geäußerten Einwendungen, Hinweise und Anregungen in die Entwürfe aufgenommen werden, lehnt die Österreichische Hochschüler_innenschaft den vorgelegten Entwurf einer Novelle des UG aufgrund vieler unzureichender Regelungen und der damit verbundenen unzulässigen Einschnitte in die verfassungsmäßig garantierte Universitätsautonomie entschieden ab.

Folgenabschätzung

Die Folgen dieser Novellierung - vor allem der darin implementierten umfassenden Rechte für die Bundesminister_in - sind kaum abzuschätzen.

Vor allem die Auswirkungen der Studienplatzbeschränkungen sind nicht absehbar. Es ist zu erwarten, dass ein massiver Verdrängungseffekt hin zu anderen Studienfeldern sowie in den FH- und PH-Bereich ebenso wie hin zu privaten Bildungseinrichtungen auftritt. Dieser Effekt birgt die Gefahr eines Domino-Effekts. So werden thematisch benachbarte Studien schnell zu ebenso „besonders stark nachgefragten Studien“, wie sich am Beispiel an der Chemie am Universitätsstandort Wien nachverfolgen lässt. Wenn Hochschulen - wie vorgesehen - autonom durch Aufnahmeverfahren Zugangsbeschränkungen durchsetzen können - steuern wir direkt auf flächendeckende Zugangsbeschränkungen zu, die noch dazu nicht einheitlich geregelt, sondern von den Hochschulen selbstständig bestimmt werden. Einen Schritt weitergedacht sehen wir einer Abschaffung des freien und offenen Hochschulzugangs entgegen, im Zuge derer sich Hochschulen zu exklusiven pseudo-Eliteuniversitäten stilisieren können, in denen aufgrund der Basisindikatoren vor allem auf einen quantitativ hohen Anteil von Studienabschlüssen hingearbeitet wird und nicht auf fachliche sowie wissenschaftliche Kompetenz.

Sollten die Maßnahmen in ihrer vollen Wirkmacht umgesetzt werden, stehen wir außerdem 15.000 potentiellen Studienwerber_innen, aus denen keine Studienanfänger_innen werden sollen, gegenüber. Was dies für einen Arbeitsmarkt mit 300.000 Arbeitssuchenden (Stand: August 2017, Quelle: AMS, Monatliche Übersicht über den Arbeitsmarkt) bedeutet, lässt sich nur erahnen.



Österreichische HochschülerInnenschaft

Bundesvertretung

Austrian Students' Union

Taubstummengasse 7-9, A-1040 Wien

Tel +43/1/310 88 80 -0, Fax +43/1/310 88 80 -36

IBAN: AT40 2011 1000 0256 8004 BIC: GIBAATWWXXX

UID: ATU55795606

Für die Österreichische Hochschüler innenschaft:

Wien, den 14. September 2017


Johanna Zechmeister
Vorsitzende




Sebastian Höft
Referent für Bildungspolitik