



**U**NIVERSITÄT  
**I**ST  
**L**EISTUNG  
**D**URCH KOOPERATION  
**V**ERANTWORTUNG  
DURCH PARTIZIPATION

**Stellungnahme zur Regierungsvorlage eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 geändert wird, datiert mit 31. Jänner 2018**

Der Verband des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals der österreichischen Universitäten - ULV erlaubt sich, zum og. Gesetzesentwurf folgende Stellungnahme unter Einbeziehung von Überlegungen seitens des zuständigen Ressorts anlässlich der angedachten Reform des UG in Zusammenhang mit einer kapazitätsorientierten, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung aus dem Jahre 2017, abzugeben:

**Neue Architektur der Universitätsfinanzierung:** Die vorgeschlagene Trennung der Budgetmittel in „drei Säulen“ (§§ 12, 12a, 12b, 13 UG), solche für Lehre und Forschung bzw. Kunsterschließung sowie für Infrastruktur und strategische Entwicklung, widerspricht aus unserer Sicht der Grundintention des UG und dem für Universitäten konstitutiven Merkmal der Verbindung von Forschung/Erschließung der Künste und ihrer Lehre. Die Bezeichnung als „konkreten Schluss-Stein einer langjährigen Reformbemühung“ scheint unpassend. Sicher ist jedoch, dass die Etablierung der damit verbundenen neuen Kosten- und Leistungsrechnung angesichts der Differenzierungen noch weiteres Verwaltungspersonal beanspruchen wird, wodurch die Verwaltung auf Ebene der Universitäten immer aufwändiger und kostspieliger wird.

Die Leistungsvereinbarungen werden an Prognosebedingungen geknüpft, welche die Universitäten als Verhandlungspartner in ihrer Autonomie erheblich einschränkt. Damit gewinnt die Steuerung der Universitäten durch die staatliche Administration massiv an Bedeutung. Hier stellt sich die Frage der Legitimation für das strategische – und politische - Planungsinstrument des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans - GUEP (§ 12b UG). Dessen Hebung auf Gesetzesebene soll zu seiner Verbindlichkeit führen. Dies gelingt nicht, da keine ausreichende gesetzliche Präzisierung für die Erstellung des GUEP (trotz des angesprochenen Gegenstromverfahrens) vorgesehen ist. Es fehlen ua Vorgaben zum Prozess der Meinungsbildung der Administration und zur Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen des zuständigen Ressorts, sowie zu Publikation und Transparenz. Wenn in den Erläuterungen beklagt wird, dass bisher Bedarf, Nachfrage, Leistung und gesellschaftliche Zielsetzungen zu wenig greifbare Kategorien für die Bemessung des Grundbudgets gewesen seien, so kann in den nun mehr angepeilten Maßnahmen kaum der Königsweg ausgemacht werden. So detailliert die Universitäten einerseits in die Pflicht genommen werden, so wird andererseits dem politischen Organ in einem sensiblen und wichtigen Politikbereich durch Regelungsfreiheit unverhältnismäßig großer Spielraum gesichert. Die angedachte Vorgabe, dass sich die Entwicklungspläne als zentrales strategisches Planungsinstrument jeder Universität- „inhaltlich an den Zielsetzungen des gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplans zu orientieren“ haben, erscheint nun als planwirtschaftliche Steuerung – auf wenig demokratisch legitimer Basis.

Es ist vorrangiges Ziel der universitären Finanzreform, das Verhältnis von aktiv betriebenen Studien zum wissenschaftlichen/künstlerischen Universitätspersonal bezogen auf ausgewählte Verwendungsgruppen insbesondere in „schlecht“ ausgestatteten Fächern zu verbessern. Die Betreuungsverhältnisse in den jeweiligen Fächergruppen spielen hinkünftig einen wesentlichen Faktor für die Zahl der Studienplätze und die Anzahl an wissenschaftlichem/künstlerischem Universitätspersonal. Selbstverständlich lässt sich über den Indikator „prüfungsaktiv“ mit der Schranke von 16 ECTS-Punkten (zukünftig steigend) trefflich diskutieren. Allerdings fehlen

nachvollziehbare Evaluierungen und Begründungen für die Beeinträchtigung des Studienfortganges bei nicht wenigen derzeit an den österreichischen Universitäten Studierenden, sodass die Befürchtung besteht, diesem Problem einzig mit einer empfindlichen Reduktion der Studierendenanzahl begegnen zu wollen. Durch wissenschaftliche Studien bekannt ist jedoch der Anpassungsaufwand zu Beginn eines Studiums und der Übertritt in den tertiären Bildungssektor, was aber in den Betrachtungen hartnäckig ignoriert wird. Offensichtlich widersetzt man sich notorisch der logischen Zielsetzung, dass universitärer Erkenntnisgewinn auf dem Boden einer modernen Wissensgesellschaft für Studierende und Personal so finanziell ausgestattet werden muss, dass zumutbare Lehr- und Forschungsbedingungen für alle Beteiligten herrschen. Die Wiederholung des jahrzehntealten Versprechens den Budgetwert von 2 vH des BIP für den tertiären Bildungssektor „anzustreben“ hilft dabei nicht, solange diese Absichtserklärung nicht konkret umgesetzt wird.

Problematisch ist die Zuordnung von Studien(richtungen) samt deren Gewichtungen zu Fächergruppen und geradezu willkürlich erscheint der Indikator Vollzeitäquivalente von Beschäftigten in ausgewählten Verwendungsgruppen. Der Gewichtungsfokus liegt dabei auf einem Minderheitenanteil (Professuren und Assoziierte Professuren) am jeweiligen wissenschaftlichen/künstlerischen Universitätspersonal einer Universität. An den großen österreichischen Universitäten bewegt sich diese Gruppe im Bereich eines Anteils von 15% am gesamten wissenschaftlichen Universitätspersonal. Die aktuelle Gestaltung der Personalstruktur entspricht bisher weitgehend der über Jahrzehnte gepflogenen Praxis mit einer restriktiven Anzahl von Professuren und von durch Habilitation Qualifizierten im Verhältnis zur Gesamtzahl des wissenschaftlichen/künstlerischen Universitätspersonals. Dh derzeit besteht eine stark zugespitzte Personalpyramide, deren Spitze nun als Grundlage für den neuen Begriff Betreuungsrichtwert (§ 51 Abs 2 UG) dient. Diese Umstände haben direkten Einfluss auf die Festlegung der Anzahl der Studienplätze und damit auf die Zulassung von Studierenden. Sie ermöglichen die Steuerung der Zulassung über die gezielte Gestaltung der Personalstruktur!

Die Ausnahme der Anwendbarkeit der gegenständlichen Reformanliegen für die Donau-Universität Krems und die Medizinische Fakultät der Universität Linz unterstützt die schon geäußerten Vorbehalte bezüglich der geplanten Maßnahmen.

**Studienzugang- und Zulassungsregelungen:** Die formalgesetzliche Delegation der näheren Ausgestaltung wesentlicher - das gesamte österreichische Universitätswesen steuernder – Aspekte wie zB die Aufteilung der Budgetsäulen und deren Finanzierungssätze, die Definition der Fächergruppen und deren Gewichtung, im Wege von Verordnungen ist entschieden abzulehnen. Die Verlagerung dieser Aufgaben auf die exekutive Ebene widerspricht dem Geist des UG, schränkt den Rechtsschutz ein und ist demokratiepolitisch unangemessen. Die Konkretisierung der budgetverteilungsrelevanten Wettbewerbsindikatoren, die für zukünftige Verordnungen in Aussicht genommen werden, insbesondere im F&E Bereich sprechen zB die nicht unproblematische Drittmittelwerbungspraxis wie auch einen zukünftig möglichen Vorbehalt von Doktoratsstudien für angestellte wissenschaftliche/künstlerische MitarbeiterInnen an, was in vielen Studien zu massiven Einschränkungen im Erkenntnisgewinn führen kann.

Rechtlich spannend zeigt sich § 71b Abs 3 UG mit der Abänderungsmöglichkeit gesetzlich determinierter Vorgaben, nämlich die Änderung der gesetzlich angeordneten österreichweiten Mindestanzahl an Studienplätzen. Warum diese genannten Aspekte nicht schon im Gesamtösterreichischen Entwicklungsplan berücksichtigt werden, bleibt rätselhaft, zeigen aber die grundsätzliche Problematik des GUEP. Schon vom Begriff in § 71b Abs 1 UG muss von einem Mindeststandard ausgegangen werden. Offenbar darf dieser Mindeststandard im Zuge der Leistungsvereinbarungen (unter Berücksichtigung des Abs 2) sogar entgegen der gesetzlichen Anordnung unterschritten werden. Eine Erhöhung wäre ja in Zusammenhang mit der Mindestanforderung nachvollziehbar, eine Unterschreitung steht aber den gesetzlichen Vorgaben jedenfalls entgegen. Dem hier implizit eingebetteten Argument der Flexibilität kann wegen der Verletzung verfassungsmäßig gewährleisteter Kompetenzverteilung und

nachhaltigen gesellschaftspolitischen Auswirkungen nicht beigetreten werden. Ein Gesetzesändernder Eingriff liegt in beiden Fällen vor, wofür aber das Parlament zuständig ist.

Die universitätsautonome Gestaltung der Studienzulassung durch formalgesetzliche Delegation auf universitäre Ebene - zwar unter bestimmten Ablaufvorgaben – erscheint ebenfalls problematisch, nicht zuletzt angesichts der vielen kritischen Stimmen zum punktuellen Aufnahmeverfahren Medizin.

Genau so problematisch erscheinen die Zugangsregelungen auf jeweiliger Universitätsebene bezüglich dort stark nachgefragter Studien unter Berücksichtigung von Bemessungsgrundlagen (zB Betreuungsrichtwert, dazu oben), die historisch über Jahrzehnte gewachsen sind, wie zB unterschiedliche Budget- und Personalausstattung sowie unterschiedliche fächerspezifische Qualifizierungs- und Habilitationspraxen, Merkmale, die sich direkt auf die Bemessungsgrundlage und auf die Anzahl der Studienplätze auswirken.

Wiederholt wird die „soziale Dimension“ (§§ 12a, 13, 71b, 141 UG) angesprochen. In den Erläuterungen wird als „Grundlage für die Implementierung der Überlegungen zur sozialen Dimension ... die vom Wissenschaftsressort gemeinsam mit den Hochschulen und weiteren betroffenen Institutionen sowie Interessenvertretungen in einem einjährigen Diskussionsprozesses entwickelte ‚Nationale Strategie zur sozialen Dimension in der Hochschulbildung‘“ ausgeführt. Hierzu muss festgehalten werden, dass die unterzeichnete Interessenvertretung jedenfalls weder zu diesem Punkt noch zu den anderen Aspekten eingebunden gewesen ist.

Ob die auf Universitätsebene delegierten Verfahren bezüglich Studienzulassung im Sinne einer Reform der STEOP als Auswahlverfahren, die ihrem Namen als Einführung tatsächlich gerecht wird und nicht vorrangig als Knock-Out-Instrument verwendet wird, überhaupt stattfinden wird, ist fraglich. Zu erwarten sind punktuelle Aufnahmeverfahren, in der Annahme einer besseren und kostengünstigeren Steuerung des Lehrangebotes, und dabei den finanziellen Aufwand für Aufnahmetests außer Acht lassend. Die unterschiedliche Zuordnung des Aufwandes von Aufnahmeverfahren und Auswahlverfahren in der Kostenrechnung wird durch die neue Finanzarchitektur zusätzlich strukturbildend wirken. Gerade hier hätte es eindeutiger gesetzlicher Anordnungen bedurft, da Fördermaßnahmen mehr als überfällig sind, auch angesichts des - wissenschaftlich erforschten - Anpassungsaufwandes beim Übergang vom sekundären Sektor zur Universität, und insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Ziel der gegenständlichen Novelle der sozialen Durchmischung der Studierenden- und StudienwerberInnen. In diesem Sinne ist auch die zeitliche Anordnung von Studieninformationen zu überdenken, die mit Maturavorbereitung und Reifeprüfung kollidieren.

Das in § 141 UG angezogene Monitoring und die hier offensichtlich angedachte zwangsweise Zustimmung von Studierenden bei deren Aufnahme an die Universität zur Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten erscheint angesichts der Vorgaben durch die DSGVO geradezu provokativ.

**Ad § 99a UG:** Einer weiteren Form von ProfessorInnenbestellung wird eine klare Absage erteilt. Die jahrzehntelangen Bemühungen an den Universitäten mit nicht berechenbaren investierten Personenstunden zur Entwicklung von Berufungsverfahren, um die bestgeeigneten Personen zu gewinnen und um dem Genderbias entgegenzutreten, werden mit einer nicht nachvollziehbaren Begründung angesichts schon bestehender Möglichkeiten geopfert. Die Abschaffung bewährter Verfahrensschritte wie Ausschreibung, Mitwirkung von Senat und Berufungskommission zugunsten der nahezu alleinigen Entscheidungsmacht des Rektors/der Rektorin steht in Widerspruch zur besonderen Stellung von UniversitätsprofessorInnen, was auch in der Judikatur mehrfach ausgeführt wurde. Auch die Mitwirkung einer kleinen Anzahl von UniversitätsprofessorInnen vermag die hier angelegte Intransparenz bei der Bestellung von ProfessorInnen nicht zu kompensieren. Diese Maßnahme ist genau das Gegenteil zu der in der Regierungsvorlage geforderten Transparenz. Warum gerade durch eine derartige fast freihändige Vergabe von Posten für Professuren durch den/die Rektor/in „die besten Köpfe für die österreichischen Universitäten“ generiert werden sollen, entzieht sich jeglichen sachlichen Erwägungen und

diskreditiert zudem pauschal die bisher durch ein differenziertes Berufungsverfahren bestellten ProfessorInnen. Selbst die geringe Anzahl von 5% erscheint als Signal verheerend.

Aus Sicht des ULV vermag die vorliegende Regierungsvorlage das zentrale Anliegen der UG-Novelle, die Universitätsfinanzierung transparenter zu gestalten, nicht zu erfüllen. Die vorgeschlagenen Parameter können so ausgestaltet werden, dass nahezu jegliche Sonderdotation einzelner Universitäten möglich ist. Dadurch wird die traditionell seit Jahrzehnten gewachsene und gepflogene unterschiedliche Budget- und Personalausstattung auch an vergleichbaren Institutionen der staatlich dotierten österreichischen Universitäten, entweder wieder nicht oder nur halbherzig saniert. Der anlässlich der Ausgliederung der Universitäten erforderliche Kassasturz wurde bekanntermaßen ja nicht durchgeführt. **Die auf Basis jahrzehntelanger unterschiedlicher Budget- und Personalausstattung verbunden mit restriktiver Gestaltung der Personalarchitektur im formalen Höchstqualifiziertensektor fortgeführten Bemessungsrundlagen wirken unmittelbar auf den Betreuungsrichtwert, der wiederum auf die Anzahl der Studienplätze durchschlägt.**

Eine Verbesserung der Steuerung und Planung der Lehre wird mit einem hohen Preis in Form von Zugangsbeschränkungen zu Studienmöglichkeiten bezahlt, wodurch die Anzahl der Studierenden „kapazitätsorientiert“ verringert werden soll. Exklusionsmaßnahmen werden damit gerechtfertigt, dass dadurch die Studienbedingungen für Studierende an den Universitäten und Fachhochschulen, die den Zugang erlangt haben, verbessert und die Anzahl der prüfungsaktiven Studierenden erhöht werden. Dass es sich dabei um einen gerechten Zugang für alle gesellschaftlichen Schichten handelt, wird bezweifelt. Angesichts der ständig bekräftigten Forderungen nach einer Wissens- und Exzellenzgesellschaft im Sinne einer Hochbildungskultur, in die der Staat investieren muss, vermögen diese Maßnahmen nicht zu überzeugen. Ganz im Gegenteil, die negativen Auswirkungen werden kommende Generationen treffen.

Anneliese Legat (stellvertretende Vorsitzende) e.h., Stefan Schön (Pressesprecher) e.h.

Anfragen an <mailto:schoen@mdw.ac.at>

Graz und Wien , 25. Februar 2018