



Bundesministerium für Bildung,
Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1010 Wien

Wien, 4. Juni 2020
GZ 303.158/001–P1–3/20

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz geändert wird, ein Bundesgesetz über Privathochschulen erlassen wird und das Fachhochschul–Studiengesetz sowie das Hochschulgesetz 2005 geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 7. Mai 2020, GZ: 2020–0.272.905, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs– und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen zum Entwurf

1.1 Zu § 1 Z 5 Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz (Aufnahme der Pädagogischen Hochschulen in das Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz)

(1) In der Stellungnahme zum Entwurf des Bundesrahmengesetzes zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen vom 3. Mai 2013, GZ: 301.437/003–2B1/13, wies der RH darauf hin, dass es im Sinne der Nutzung vorhandener Strukturen zu überlegen wäre, ob die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria die Qualitätssicherung der Lehrerausbildung an den Universitäten und den Pädagogischen Hochschulen übernehmen könnte.

Vor diesem Hintergrund wertet der RH die Aufnahme der Pädagogischen Hochschulen in das Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz als Berücksichtigung dieser Empfehlung.

(2) Aus Anlass dieser Begutachtung verweist der RH auf den Bericht „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“ (Reihe Bund 2014/10), wo in TZ 37 ausgeführt wird, dass mit dem Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen, BGBl. I Nr. 124/2013, ein neues Verfahren zur Qualitätssicherung durch die Installierung eines Qualitätssicherungsrats

normiert worden war. Der RH verwies in dem Bericht hinsichtlich des Qualitätssicherungsrats auf seine o.a. Stellungnahme zum Entwurf des genannten Bundesrahmengesetzes, in der er auf die Gefahr unwirtschaftlicher Doppelstrukturen durch Einrichtung des Gremiums hingewiesen hatte.

Der RH hält kritisch fest, dass der Qualitätssicherungsrat im vorliegenden Gesetzespaket (in § 74a Hochschulgesetz 2005 und § 30a Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz) bestehen bleibt.

1.2 Zu § 15 Abs. 2 Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz (Finanzen und Gebarung)

(1) In § 15 Abs. 2 des Entwurfs wird der Finanzplanungshorizont der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria von drei auf vier Jahre verlängert, um – wie die Erläuterungen ausführen – eine bessere Abstimmung mit dem Planungshorizont des Bundes vornehmen zu können.

(2) Der RH wertet die beabsichtigte Angleichung des Planungshorizonts von Bund (vier Jahre) und Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (derzeit drei Jahre) im Sinne einer Vereinheitlichung positiv.

1.3 Zu § 25 Abs. 6 Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz (Zuständigkeit und Verfahren zur Akkreditierung)

1.3.1 Zum Entfall des § 25 Abs. 6 Z 1

(1) Der Entwurf sieht den Entfall der Regelung, dass im Rahmen der Akkreditierung der verfahrenseinleitende Antrag nur bis zum Vorliegen der Berichte der Gutachterinnen oder Gutachter abgeändert werden kann, vor. Die Erläuterungen begründen dies damit, dass sich diese Bestimmung nicht bewährt habe.

(2) Der RH weist darauf hin, dass der Entfall dieser Bestimmung eine mögliche Verlängerung der Verfahrensdauer zur Folge haben könnte. Diese könnte sich durch Nachreichungen ergeben, die zu einer erneuten Begutachtung führen könnten.

1.3.2 Zu § 25 Abs. 6 Z 4

(1) Gemäß dieser Bestimmung kann die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria im Akkreditierungsverfahren die Erstellung eines gemeinsamen Gutachtens durch die Gutachterinnen und Gutachter vorsehen.

(2) Der RH weist darauf hin, dass die Verwendung von Gesamtgutachten unter Umständen vor dem Hintergrund der Nachvollziehbarkeit problematisch sein könnte, wenn Inhalte der Gutachten nicht einzelnen Gutachterinnen bzw. Gutachtern zugeordnet werden können.

1.4 Zu § 6 Abs. 3 Privathochschulgesetz (Finanzierungsverbot des Bundes)

(1) Die im Vergleich zum derzeit geltenden Privatuniversitätengesetz neue Bestimmung sieht vor, dass *„(s)ofern einer Privathochschule geldwerte Leistungen von Gebietskörperschaften zuerkannt werden, (...) vor der Akkreditierung das Einvernehmen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften und der zuständigen Bundesministerin oder dem zuständigen Bundesminister herzustellen“* ist.

(2) Diese Bestimmung ist aus Sicht des RH in mehrfacher Hinsicht unklar. Der Begriff *„geldwerte Leistung“* wird nicht näher definiert. Der RH regt daher an, klarzustellen, welche Zuwendungen einer Gebietskörperschaft konkret unter diesen Begriff fallen (also ob darunter z.B. auch eine vergünstigte Miete, eine Bereitstellung von Personal, das Lehrleistungen für Studierende der Privathochschule erbringt, jedoch z.B. bei einem Land angestellt ist und bei dem es zu keiner angemessenen Verrechnung zwischen Land und Privathochschule kommt, oder eine Überlassung von Anlagevermögen zur Nutzung zu subsumieren sind). Auslegungsbedürftig ist auch, ob jedweder dieser Sachverhalte in Zukunft mit der zuständigen Bundesministerin bzw. dem zuständigen Bundesminister abgestimmt werden muss. Auch die Konsequenzen eines fehlenden Einvernehmens bzw. der Nichtmeldung einer derartigen Zuerkennung sollten geregelt werden. Ebenfalls erläuterungsbedürftig ist für den RH, welche Kriterien für dieses Einvernehmen seitens des Bundesministeriums gelten. Weder aus dem Entwurf noch aus seinen Erläuterungen geht auch hervor, warum diese Bestimmung nur für Gebietskörperschaften und nicht auch für Sozialversicherungen sowie Kammern gilt.

Der RH weist darauf hin, dass diese unklare Regelung zu Auslegungsschwierigkeiten im Vollzug führen kann, und regt daher entsprechende Klarstellungen an.

1.5 Zu § 7 Abs. 2 Privathochschulgesetz (Berichtswesen)

(1) Mit der geplanten Bestimmung soll – analog zur Bestimmung im derzeit geltenden Privatuniversitätengesetz – die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria ermächtigt werden, Vorgaben zur Struktur des Berichts mittels Verordnung festzulegen. Die Berichte sollen von den Privathochschulen und der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria nunmehr – mit Ausnahme der Angabe von privaten Finanzierungsquellen sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – auf deren Webseiten zu veröffentlichen sein.

(2) Die geplante Bestimmung lässt offen, was öffentliche Finanzierungsquellen sind. Die Erläuterungen führen lediglich aus, dass nunmehr öffentliche Mittel auszuweisen sind. Damit bleibt auslegungsbedürftig, ob es sich hierbei nur um direkte Zuschüsse oder auch um die Übernahme von Aufwendungen durch Gebietskörperschaften, um vergünstigte Mieten oder um die Überlassung von Anlagevermögen handelt. Vergünstigt oder unentgeltlich überlassenes Anlagevermögen oder Personal ist z.B. in einem Jahresabschluss der Privathochschule nicht zwingend in der tatsächlichen Höhe abgebildet.

Der RH hält positiv fest, dass dieses Berichtswesen zur Transparenz beiträgt. Er weist jedoch darauf hin, dass die geplante Bestimmung zu den genannten Auslegungsschwierigkeiten führt und regt eine Klarstellung an.

1.6 Zu § 12 Abs. 2 Z 1 und Abs. 2a Hochschulgesetz 2005 (Hochschulrat)

(1) Der RH wies in seinen Berichten „Hochschule für Agrar– und Umweltpädagogik“ (Reihe Bund 2016/2, TZ 25) und „Hochschule für Agrar– und Umweltpädagogik; Follow–up–Überprüfung“ (Reihe Bund 2019/34, TZ 11) darauf hin, dass das Hochschulgesetz 2005 die Intention verfolgt, den öffentlichen Pädagogischen Hochschulen als nachgeordnete Dienststellen des zuständigen Ministeriums ein zusätzliches Aufsichtsorgan – den Hochschulrat – beizustellen. Der RH kritisierte die langjährige Personenidentität zwischen Vorsitzendem des Hochschulrats und zuständigem Fachabteilungsleiter im Ministerium, der zudem auch Lehrer an der Hochschule war, und empfahl dem Ministerium, bei künftigen Bestellungen die Mitglieder derart auszuwählen, dass die zusätzliche Aufsichtsfunktion des Hochschulrats gewährleistet ist.

(2) Der Entwurf sieht in § 12 Abs. 2a Hochschulgesetz 2005 einen Unvereinbarkeitskatalog für die Mitglieder des Hochschulrats vor; gemäß Z 8 dürfen *„Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter des für die Angelegenheiten der Pädagogischen Hochschulen und Universitäten zuständigen Bundesministeriums“* dem Hochschulrat nicht angehören. In § 12 Abs. 2 Z 1 Hochschulgesetz 2005 sieht der Entwurf eine neu eingefügte Ausnahme für die Mitglieder des Hochschulrats der Hochschule für Agrar– und Umweltpädagogik vor; demnach ist ein Mitglied aus dem Verwaltungsbereich *„Angelegenheiten des land– und forstwirtschaftlichen Schulwesens“* des – für diese Pädagogische Hochschule zuständigen – Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus zu bestellen. Zuzufolge der Erläuterungen wird mit § 12 Abs. 2a *„eine Entpolitisierung vorgesehen“*. Zur Ausnahme für den Hochschulrat der Hochschule für Agrar– und Umweltpädagogik enthalten die Erläuterungen keine näheren Ausführungen.

(3) Der RH wertet zwar die Aufnahme des Unvereinbarkeitskatalogs in § 12 Abs. 2a Hochschulgesetz 2005 positiv für die Wahrung der Aufgabe des Hochschulrats, er weist jedoch kritisch auf die Ausnahmebestimmung für den Hochschulrat der Hochschule für Agrar– und Umweltpädagogik hin, da auch die Erläuterungen keine objektiv nachvollziehbare Begründung für die Sonderstellung der Hochschule für Agrar– und Umweltpädagogik gegenüber den öffentlichen Pädagogischen Hochschulen (verwaltet vom BMBWF) enthalten. Da die geplante Ausnahmebestimmung der Gewährleistung der zusätzlichen Aufsichtsfunktion des Hochschulrats entgegensteht, wird die o.g. Empfehlung des RH nicht umgesetzt.

1.7 Zu § 29 Hochschulgesetz 2005 (Organisationsplan)

(1) Im eingangs genannten Bericht „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“ (TZ 8 und 9) kritisierte der RH den komplexen Genehmigungsprozess für die Organisationspläne der Pädagogischen Hochschulen und wies kritisch darauf hin, dass die bestehenden Vorgaben bzw. Regelungen den Pädagogischen Hochschulen einen weiten Gestaltungsspielraum ließen, der in der Folge von den Pädagogischen Hochschulen unterschiedlich genutzt wurde und zu langen Genehmigungszeiten im Ministerium führte. Der RH empfahl daher dem Ministerium, sich verstärkt in die vorbereitenden Abstimmungsarbeiten an den einzelnen Pädagogischen Hochschulen einzubringen, damit der Genehmigungsprozess nach Beschlussfassung an der Pädagogischen Hochschule rasch durch das Ministerium erfolgen kann.

(2) Die geplante Neuregelung des § 29 Hochschulgesetz 2005 sieht eine Erstellung des Organisationsplans durch das Rektorat entsprechend den von der zuständigen Bundesministerin bzw. dem zuständigen Bundesminister vorzugebenden Rahmenrichtlinien vor; Hochschulrat und Hochschulkollegium soll dabei Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen sein (bisher: Beschluss des Organisationsplans durch den Hochschulrat) und der Plan soll der zuständigen Bundesministerin bzw. dem zuständigen Bundesminister in der Folge zur Kenntnis zu bringen (bisher: dem zuständigen Regierungsmitglied zur Genehmigung vorzulegen) sein.

(3) Der RH wertet die vorgeschlagene Änderung als Vereinfachung des Genehmigungslaufs der Organisationspläne; die Erstellung der Organisationspläne soll sich zudem an vorab festgelegten Rahmenrichtlinien zu orientieren haben. Die Neuformulierung des § 29 Hochschulgesetz 2005 berücksichtigt daher die o.g. Empfehlung des RH.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

(1) Auch bei der vereinfachten Darstellung der finanziellen Auswirkungen sind die in § 3 Abs. 2 WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung – WFA-FinAV, BGBl. II 490/2012 i.d.g.F., genannten Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

(2) Laut den Erläuterungen soll das Vorhaben keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Länder, die Gemeinden oder auf die Sozialversicherungsträger haben.

(3) Der RH weist darauf hin, dass durch die Einbeziehung der Pädagogischen Hochschulen in das System der externen Qualitätssicherung durch die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria von einem erhöhten Prüfaufwand für diese auszugehen ist. Es ist daher anzunehmen, dass der finanzielle Aufwand der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria steigen wird. Da sich die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria laut ihrem aktuellen Jahresbericht (2018, S. 32) zum überwiegenden Teil aus Bundesmitteln (für 2018: rd. 1,9 Mio. EUR), im Übrigen durch eigene Einnahmen aus der Erfüllung ihrer Aufgaben in Form von Entgelten (für 2018: rd. 1 Mio. EUR) finanziert, ist nicht auszuschließen, dass für den Bund Mehrbelastungen entstehen. Diese könnten sich weiters auch daraus ergeben, dass die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria durch neue Privathochschulen mehr Akkreditierungsverfahren durchzuführen hat.

(4) Gemäß § 18 Abs. 4 Hochschulgesetz 2005 soll Lehrbeauftragten an Pädagogischen Hochschulen künftig eine Kompensation gemäß Reisegebührenvorschrift 1955 zustehen. Auch diesbezüglich sind Mehrbelastungen des öffentlichen Haushalts nicht auszuschließen.

(5) Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen aus den genannten Gründen insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und den hiezu ergangenen WFA-Grundsatz-Verordnung – WFA-GV, BGBl. II 489/2012 i.d.g.F., und WFA-FinAV.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Beatrix Pilat