



Bundesministerium
für Bildung, Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1010 Wien

Wien, 14. Jänner 2021
GZ 300.806/018–P1–3/20

Bundesgesetz, mit dem das Universitätsgesetz 2002, das Hochschul–Qualitätssicherungsgesetz und das Hochschulgesetz 2005 geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 1. Dezember 2020, GZ: 2020–0.723.953, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs– und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Umsetzung/Nichtumsetzung von Empfehlungen des RH

1.1 Zu § 21 Abs. 6 des UG–Entwurfes (Begründung der Vorschläge für die zu bestellenden Mitglieder der Universitätsräte)

Die zit. Bestimmung sieht vor, dass die zuständige Bundesministerin bzw. der zuständige Bundesminister die Vorschläge für die zu bestellenden Mitglieder der Universitätsräte zu begründen hat; die Vorschläge für die durch die Senate zu wählenden Mitglieder wären ebenfalls zu begründen.

In TZ 7 und TZ 9 des Berichts „Universitätsräte“, Reihe Bund 2016/10, behandelte der RH die Dokumentation im Zusammenhang mit der Bestellung der Mitglieder der Universitätsräte durch die Senate und das (damalige) Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (in der Folge: **Ministerium**):

Der Kunstuniversität Graz empfahl er (TZ 7), in der entsprechenden Wahlordnung sicherzustellen, dass den Mitgliedern des Senats entsprechende Informationen über die Kandidaten vorliegen (diese Empfehlung wertete der RH im Bericht „Universitätsräte; Follow–up–Überprüfung“, Reihe Bund 2019/22, TZ 2 als umgesetzt).

Dem Ministerium empfahl der RH (TZ 9), zu dokumentieren, welche Voraussetzungen die vom Ministerium vorgeschlagenen Kandidaten für die Tätigkeit als Mitglied eines Universitätsrats geeignet erscheinen ließen (diese Empfehlung sah der RH im Bericht „Universitätsräte; Follow-up–Überprüfung“, TZ 4 als nicht umgesetzt an).

Der RH wertet die nun vorgeschlagene Regelung als Berücksichtigung seiner an das Ministerium gerichteten Empfehlung.

1.2 Zu § 21 Abs. 1 Z 13 des UG–Entwurfes (Entfall regelmäßiger Berichte)

Nach der zit. Bestimmung sind keine regelmäßigen Berichte mehr vorgesehen, eine Berichtspflicht besteht lediglich u.a. bei Vorliegen von für die strategische Ausrichtung der Universität wesentlichen Entwicklungen sowie Vorliegen von Umständen, die die Universitätsleitung gravierend beeinträchtigen.

Im Bericht „Universitätsräte“, Reihe Bund 2016/10, TZ 39 empfahl der RH dem Ministerium, die Berichte der Universitätsräte bezüglich inhaltlicher Gesichtspunkte zu evaluieren: Eine institutionalisierte Berichterstattung wurde unter der Voraussetzung als zweckmäßig erachtet, als die Informationen nicht aufgrund anderer Berichte ohnehin bereits bekannt und die Berichte so gestaltet waren, dass die enthaltenen Informationen einer weiteren Analyse (im Sinne eines Mehrwerts) unterzogen werden können. Weiters hielt der RH fest, dass als Ergebnis der Evaluierung die Berichtspflicht bspw. stärker determiniert werden könnte, um – zusätzlich zu den bereits vorhandenen Daten – steuerungsrelevante Informationen (Mehrwert) zu erhalten.

Nach den erläuternden Bemerkungen liegt diesem Vorschlag zugrunde, dass der ab 2019 zu übermittelnde – aufgrund der Leistungsvereinbarungen gemäß § 13 Abs. 2 Z 6 UG zu erstellende – Corporate Governance–Bericht den Großteil der bisher übermittelten Informationen abdeckt. Durch die nun vorgeschlagene Regelung wird die o.a. Empfehlung des RH berücksichtigt.

1.3 Zu § 78 UG–Entwurf und § 56 HG 2005–Entwurf (Anerkennung von Prüfungen, anderen Studienleistungen, Tätigkeiten und Qualifikationen)

Die zit. Bestimmungen regeln die Anerkennung von schulischen Prüfungen etc. dahingehend neu, dass nicht mehr das Vorliegen einer „Gleichwertigkeit“ zu prüfen ist, sondern grundsätzlich zu prüfen ist, ob wesentliche Unterschiede im Hinblick auf die Lernergebnisse bestehen. Damit reagiert der Gesetzgeber auf die vorliegende, sehr einengende Rechtsprechung zum Gleichwertigkeitsbegriff der bisherigen Regelungen.

Im Bericht „HTL Spengergasse“, Reihe Bund 2020/35, hielt der RH kritisch fest, dass es zwischen den berufsbildenden höheren Schulen und dem tertiären Sektor keine flächendeckende Kooperation – weder hinsichtlich der Gestaltung des Ausbildungsangebots noch hinsichtlich der Anerkennung von Vorleistungen – gab. Da die Optimierung der Durchlässigkeit zu tertiären Bildungseinrichtungen als Ziel u.a. im Regierungsprogramm für 2017 bis 2022 verankert war, empfahl der RH dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung „[...] sich aufbauend auf den Ergebnissen der Studie zur

Schnittstelle zwischen technischen und (kunst–) gewerblichen Schulen und tertiärem Bildungssektor aus dem Jahr 2014 mit dem Handlungsbedarf hinsichtlich der Durchlässigkeit zwischen den beiden Sektoren auseinanderzusetzen und diesbezüglich konkrete Maßnahmen einzuleiten.“ (TZ 5)

Der RH wertet die nun vorgeschlagenen Regelungen als Berücksichtigung dieser Empfehlung.

1.4 Nicht umgesetzte Empfehlungen aus dem Bericht „Universitätsräte“, Reihe Bund 2016/10

Der RH weist darauf hin, dass die im zit. Bericht ebenfalls ausgesprochenen Empfehlungen

- eine Wartefrist zwischen der Angehörigeneigenschaft zur jeweiligen Universität und der Mitgliedschaft im Universitätsrat derselben Universität vorzusehen (TZ 13; im Bericht „Universitätsräte; Follow-up-Überprüfung“, TZ 5 in der als teilweise umgesetzt bewerteten Empfehlung noch offen) und
- die sinngemäße Anwendung der Reisegebührenvorschrift 1955 für Mitglieder des Universitätsrats vorzusehen (TZ 43; im Bericht „Universitätsräte; Follow-up-Überprüfung“, TZ 20 als nicht umgesetzt bewertet)

in der vorliegenden Novelle nicht berücksichtigt wurden.

1.5 Zur Anwendung der Personengruppenverordnung

Im Bericht „Aufnahmeverfahren Human– und Zahnmedizin“, Reihe Bund 2020/47, TZ 5 äußerte der RH Bedenken bezüglich der Anwendung der Personengruppenverordnung als Grundlage für die Gleichstellung ausländischer Reifeprüfungszeugnisse beim Vollzug der Quotenregelung. Die im UG enthaltene, der Personengruppenverordnung zugrunde liegende Verordnungsermächtigung bezog sich nach ihrer Formulierung ausschließlich auf die Ermittlung des Vorliegens der besonderen Universitätsreife.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, im Zuge einer Novellierung des UG eine ausdrückliche Bestimmung für die Anwendung der Personengruppenverordnung auf die Quotenregelung vorzuschlagen. Dem Ministerium zufolge *„sei geplant, im Zuge der nächsten Novelle des Universitätsgesetzes 2002 eine ausdrückliche Bestimmung für die Anwendung der Personengruppenverordnung bei der Beurteilung der allgemeinen Universitätsreife aufzunehmen“*.

Im Rahmen des vorliegenden Entwurfes soll die Verordnungsermächtigung für die Personengruppenverordnung in § 64 UG–Entwurf aufgenommen werden, eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verordnung soll allerdings nicht erfolgen. Der RH regt eine Überarbeitung i.S.d. Zusage aus dem Bericht „Aufnahmeverfahren Human– und Zahnmedizin“ an.

2. Zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Die Ziele 1 bis 5 sollen die Änderungen durch die Erhöhung der Verbindlichkeit des Studierens abbilden. Als Istwerte sind Zahlen des Studienjahres 2018/19 angeführt, Zielwerte zum Evaluierungszeitpunkt sind jeweils nicht näher festgelegte größere bzw. kleinere Werte. Auch für die übrigen Ziele (betreffend das einheitliche Studienrecht, die Weiterentwicklung der Organisation der Universitäten, das Hintanhalten von Ghostwriting und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für befristete Arbeitsverhältnisse) sind keine Zielwerte festgelegt. Der RH weist darauf hin, dass damit eine Überprüfung der Zielerreichung nicht ermöglicht wird.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Nach den Angaben in den Materialien ergeben sich aus der gegenständlichen Maßnahme keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Länder, die Gemeinden oder auf die Sozialversicherungsträger.

3.1 Zu den Änderungen im UG

Hinsichtlich der Universitäten weist der RH auf Folgendes hin:

- Die Universitäten werden im Wesentlichen vom Bund finanziert, wobei ein für alle Universitäten festgelegter Gesamtbetrag nach bestimmten Indikatoren und auf Basis von Verhandlungen für eine dreijährige Periode den Universitäten zur Verfügung gestellt wird. Dementsprechend wirken sich allfällige legislative Maßnahmen unmittelbar auf die Gebarung der Universitäten aus, mittelbar auch auf den Bundeshaushalt.
- So können etwa folgende vorgeschlagene Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen für die Universitäten verbunden sein:
 - Die allgemeinen Bezugserhöhungen des von den Universitäten übernommenen Bundespersonals wurden bisher dem Betrag für die Universitäten – begrenzt durch die prozentuelle Steigerung der Personalausgaben des Bundes – automatisch zugeschlagen. Nach der geplanten Neuregelung des § 12 Abs. 8 UG–Entwurf wird die Erhöhung für jede Leistungsvereinbarungsperiode gemeinsam mit dem Gesamtbetrag für die Universitäten vom zuständigen Bundesminister im Einvernehmen mit dem BMF – ohne feste Kriterien – festgelegt.
 - Zur Regelung des § 59b Abs. 4 UG–Entwurf („Vereinbarung über die Studienleistung“) wird darauf hingewiesen, dass diese Vereinbarung Studierenden angeboten werden kann, die bereits 100 ECTS absolviert haben und im vorangegangenen Studienjahr prüfungsinaktiv waren (prüfungsinaktiv waren Studierende, die weniger als 16 ECTS im vorangegangenen Studienjahr absolvierten). Der RH weist einerseits darauf hin, dass die Bestimmung durch die Formulierung als Kann–Bestimmung einen unverbindlichen Charakter vermuten lässt, andererseits wird festgehalten, dass aus den Erläuterungen nicht hervorgeht, wie groß die entsprechende Gruppe ist, die von so einer Vereinbarung profitieren könnte. Insofern kann weder der damit verbundene administrative Aufwand noch die zu erwartende Wirkung dieser Regelung beurteilt werden.

- Mit den §§ 40b ff UG–Entwurf sollen die Regelungen über die Universität für Weiterbildung Krems in das UG integriert werden. Die Universität für Weiterbildung Krems wird nach den Übergangsbestimmungen des neuen § 143 Abs. 68 UG–Entwurf ab 1. Jänner 2022 dem Dachverband der Universitäten angehören, womit die Anwendung des Kollektivvertrags für Arbeitnehmer der Universitäten auf die Arbeitsverhältnisse zur Universität für Weiterbildung Krems anzunehmen ist.
- § 54f UG–Entwurf ermöglicht den Universitäten, Studien zur Gänze oder zum Teil im Ausland durchzuführen, sofern dies in der Leistungsvereinbarung vorgesehen wird. In den Materialien ist nicht ausgeführt, welche Überlegungen der Schaffung dieser Bestimmung zugrunde liegen. Insofern erscheint eine solche Ermächtigung für die Durchführung von Studien – unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung der Universität mit Bundesmitteln – ohne weitere Determinierung als sehr weitreichend.
- Nach Ansicht des RH sind höhere Kosten durch die angestrebte Steigerung der prüfungsaktiven Studierenden aufgrund eines steigenden Bedarfs an Lehrveranstaltungen oder Einsparungen durch die Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer wahrscheinlich.
- Eine weitere Maßnahme mit finanziellen Folgen für die Universitäten ist aus der Sicht des RH die Erweiterung der Möglichkeiten der Anerkennung von Studienleistungen, Tätigkeiten und Qualifikationen gem. § 78 UG–Entwurf (größere Anzahl von entsprechenden Verfahren).

Die finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahmen werden in den Materialien nicht dargestellt. Der RH weist daher darauf hin, dass mangels Darstellung der damit verbundenen finanziellen Auswirkungen dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, dem Nationalrat und der Öffentlichkeit aber auch den Universitäten selbst Informationen zu den finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Neuregelungen vorenthalten werden. Der RH regt daher aus Gründen einer transparenten und nachvollziehbaren Darstellung an, die gesamten finanziellen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens in allen Fällen abzuschätzen und darzustellen.

Mangels entsprechender Darstellung der finanziellen Auswirkungen kann daher der vorliegende Entwurf insbesondere hinsichtlich seiner finanziellen Auswirkungen auf die Gebarung der Universitäten nicht abschließend beurteilt werden.

3.2 Zu den Änderungen im HG 2005

Die geplante Novelle zum HG 2005 enthält vergleichbare Regelungen wie die Novelle zum UG. Etliche dieser Maßnahmen sind nach Ansicht des RH – wie oben ausgeführt – mit finanziellen Auswirkungen verbunden: Zu diesen zählen die geplanten Bestimmungen zur Mindeststudienleistung (§ 63a HG 2005–Entwurf), zu den Unterstützungsleistungen seitens der Pädagogischen Hochschulen (§ 63b HG 2005–Entwurf) und zur Anerkennung von Prüfungen, anderen Studienleistungen, Tätigkeiten und Qualifikationen (§ 56 HG 2005–Entwurf).

Da die öffentlichen Pädagogischen Hochschulen nachgeordnete Dienststellen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung bzw. des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sind, wirken sich diese Maßnahmen unmittelbar auf den Bundeshaushalt aus. Mangels näherer Darstellung dieser finanziellen Auswirkungen entsprechen die Erläuterungen nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012.

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