Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Wissensbilanzverordnung 2016 (BMBWF-52.220/0003-IV/9a/2019)

1. Vorbemerkung

Die Ziele des Verordnungsentwurfs seien lt. der "vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzung"

- Einfachere Verwendbarkeit und Verarbeitung der Informationen aus der Wissensbilanz durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

und

- Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben.

Aus den Erläuterungen erhellt zudem, dass "darüber hinaus [...] die Inhalte des Leistungsberichts überarbeitet und aktualisiert werden."

Es ist unklar, warum letztgenanntes Ziel, welches einen Großteil des Entwurfs ausmacht, unter der "Folgenabschätzung" nicht genannt wird.

2. Leistungsbericht

2.1 Verordnungsermächtigung

Die der Wissensbilanzverordnung zugrund liegende Ermächtigung findet sich in § 13 Abs 6 UG. Dort sucht man allerdings vergeblich nach dem Begriff "Leistungsbericht". Vielmehr gibt der Gesetzgeber vor, dass Teil 1 der Wissensbilanz den "Wirkungsbereich, gesellschaftliche Zielsetzungen sowie selbst definierte Ziele und Strategien" darzustellen habe. Der Verordnung kommt lediglich die Zuständigkeit zu, Aufbau und Gestaltung der Wissensbilanz durch Richtlinien vorzugeben. Eine Determinierung des Inhalts dieses Teils der Wissensbilanz durch den Verordnungsgeber ist hingegen nicht vorgesehen. In der vorliegenden Form scheint im Übrigen auch kein Spielraum für die "selbst definierte Ziele und Strategien" der Universitäten vorhanden zu sein.

Es wird daher angeregt, die Wissensbilanzverordnung (auch in ihrer geltenden Form) dahingehend zu prüfen, ob sie nicht bereits den Rahmen der Verordnungsermächtigung überschritten hat und damit verfassungswidrig ist.

2.2 zu § 4

Die Gliederung der in § 4 Abs 2 Z 1 bis 6 vorgesehenen Kurzfassung deckt sich nicht mit der Gliederung in § 4 Abs 3 Z 1 bis 10.

Dass keine der beiden Gliederungen mit jener der Leistungsvereinbarung übereinstimmt und auch die von der Ministerialbürokratie für den Entwicklungsplan vorgeschlagenen Gliederung von allen anderen Gliederungen abweicht - obwohl naturgemäß die gegliederte Materie weitgehend übereinstimmt - sei hier zusätzlich angemerkt.

§ 4 Abs 3 Z 1 bis 10 sollten im Licht des § 3 UG einer kritischen, auf Vereinfachung und Kürzung gerichteten Überarbeitung unterworfen werden. In der Zusammenschau mit den dazugehörigen Erläuterungen, welche überraschenderweise zusätzliche normative Inhalte zu enthalten scheinen, ergibt sich ein dichtest gewebtes Netz aus Berichtsvorschriften. Diese werden dann noch übertroffen, von Feststellung über gesetzliche Aufträge an die Universitäten, die es in dieser Form gar nicht gibt ("gedeihliche Entwicklung der Gesellschaft"). Die offensichtlichen Redundanzen mit den diversen Vorhaben der Leistungsvereinbarung führen im Übrigen zwingend zur Mehrfachnennung derselben Inhalte.

Die verwendete Sprache ist von überkommenen und gerade modern gewordenen Wortbildungen und besonders Anglizismen durchsetzt, wobei der Verordnungstext und die Erläuterungen hiezu sich quasi in einem Konkurrenzkampf befinden. Die Syntax erinnert an Präsentationen, ganze Sätze sind selten. In den Erläuterungen finden sich daneben sprachliche Verdichtungen, die kein akzeptables Deutsch mehr darstellen. Bisweilen finden sich in den Erläuterungen darüber hinaus Tautologien ("Abs. 3 Z 4 'Intensivierung des Wissens- und Technologietransfers zwischen Universitäten, Wirtschaft und Gesellschaft [...] zielt auf die Intensivierung des Wissens- und Technologietransfers zwischen Universitäten, Wirtschaft und Gesellschaft ab"). Damit wird natürlich nichts erläutert. Manche Aussagen der Erläuterungen sind schlichtweg unverständlich oder einfach nur kryptisch. Andere Ausführungen lassen Fragen zur Umsetzung aufkommen, so etwa wie über "erst zu entwickelnde Bereiche" "retrospektive Darstellungen" verfertigt werden sollen.

3. Eingabesystem

3.1 Problemstellung

In der Problemanalyse der "Folgenabschätzung" wird die Behauptung erhoben, die Informationen des Leistungsberichts lägen "nur in nicht weiterverarbeitbarer Form" vor. Die Form des Leistungsberichts sei "narrativ". Letzteres ist zutreffend, ersteres ist nicht gänzlich nachvollziehbar. Früher wurde der Leistungsbericht "narrativer Teil" genannt und im Textverarbeitungsformat MS Word an das Ministerium übermittelt. Nun ist das gewünschte Format PDF. Auch PDF kann weiterverarbeitet werden, bei Word-Dateien ist dies allerdings einfacher. Damit dem Ministerium eine weiterverarbeitbare Form, d.h. eine Textverarbeitungsdatei, zur Verfügung gestellt wird, wäre eine einfache Mitteilung an die Universität ausreichend. Das gleiche gilt natürlich auch für das Leistungsvereinbarungs-Monitoring.

Tatsächlich kann die Problemstellung nicht wirklich erkannt werden.

3.2 Systembeschreibung

In den Erläuterungen wird die Einführung des Eingabesystems (auch) "Digitalisierung der Wissensbilanz" genannt. Tatsächlich ist die Wissensbilanz bereits gänzlich digitalisiert bzw. war es - zumindest an der Medizinischen Universität Innsbruck - immer schon.

Ein genauere Beschreibung des Eingabesystems bleiben die Erläuterungen schuldig, aus dem Normtext (§ 9a) ist lediglich zu entnehmen, dass - bislang unbekannte - system- und datentechnische Vorgaben des Bundesministeriums durch die Universitäten einzuhalten sind.

Dass das Eingabesystem nicht nur ein Eingabesystem sondern vielleicht auch ein Ausgabesystem werden soll, erkennt man in den Erläuterungen zu § 9a. Hier ist davon die Rede, dass der "Abruf" die gesamte Wissensbilanz aus dem Eingabesystem "ermöglicht werden soll". In der Verordnung steht davon freilich nichts.

Insgesamt bleibt damit das besagte "Eingabesystem" völlig unbestimmt und offen. Die Verordnung ist somit nicht wirklich geeignet, dem Handeln des Ministeriums den notwendigen gesetzlichen Untergrund zu liefern.

3.3 Verfahrensablauf

Nach dem Gesetz hat das Rektorat die Wissensbilanz zu erstellen (§ 22 Abs 1 Z 15 UG) und dem Universitätsrat vorzulegen (§ 13 Abs 6 UG). Der Universitätsrat hat die Wissensbilanz zu genehmigen und der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister weiterzuleiten (§§ 21 Abs 1 Z 10 u. 13 Abs 6 UG). Dann ist die Wissensbilanz unverzüglich im Mitteilungsblatt kundzumachen (§ 20 Abs 6 Z 3 UG). Diese gesetzlichen Regelungen wiederholende Bestimmungen sollten aus der Wissensbilanzverordnung gestrichen bzw. nicht in sie aufgenommen werden.

In der Praxis wird der Verfahrensablauf derzeit (nur) vom sog. "Datenclearing" gestört.

Die Erläuterungen behaupten nun, dass das Eingabesystem eine Vereinfachung der Verfahrensabläufe für alle Beteiligten darstelle. Inwiefern dies der Fall sein könnte, wird nicht weiter ausgeführt und ist im Übrigen eigentlich nicht vorstellbar. Damit die Wissensbilanz vom Universitätsrat genehmigt werden kann, muss diese vorgelegt werden. Dies wird auch weiterhin in einem ausgedruckten oder ausdrucksfähigen Dokument erfolgen. Zu diesem Zeitpunkt ist das Eingabesystem leer. Dass das Eingabesystem den "Abruf" der gesamten Wissensbilanz möglich machen soll, ist also für die Vorlage an den Universitätsrat keine der "nutzerfreundlichen" Eigenschaften, welche genutzt werden könnte. Aber auch für die Veröffentlichung im Mitteilungsblatt wird diese Abrufversion nicht verwendbar sein, hat diese Veröffentlichung doch unverzüglich zu erfolgen. Dafür bietet sich naturgemäß die Veröffentlichung genau jenes Dokuments an, das der Universitätsrat soeben genehmigt hat. Die vorherige Eingabe in das Eingabesystem stellt bestenfalls nur ein Verzögerung schlimmstenfalls aber eine Veränderung dar.

Insgesamt ist das Eingabesystem dem reibungslosen Verfahrensablauf daher abträglich.

3.4 Mehrbelastung

Wie schon ausgeführt, werden mit der Einführung des Eingabesystems die Universitäten insofern belastet, als sie den Leistungsbericht und das Leistungsvereinbarungs-Monitoring dann doppelt erstellen müssen. Darüber hinaus geht aus den Erläuterungen hervor, dass offenbar die Vorhaben und Ziele der Leistungsvereinbarung durch die Universitäten ("universitätsseitig") in das Eingabesystem eingegeben werden sollen. Offenbar sollen die

Leistungsvereinbarungen selbst wie bisher als Textverarbeitungsdokumente erarbeitet, erstellt und ausgedruckt und schließlich unterfertigt werden.

Dieser Mehrbelastung der Universitäten wird in dem Verordnungsentwurf nicht Rechnung getragen. In der Folgenabschätzung ist zu lesen, dass sich "keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Länder, die Gemeinden und auf die Sozialversicherungsträger" ergeben. Dies ist möglicherweise zutreffend. Die finanziellen Auswirkungen auf die Universitäten bleiben aber unerwähnt.

4. Kennzahlen

4.1 zu § 17 Abs 10

Die Datenbedarfskennzahl 1.6 bezieht sich derzeit auf das dem Berichtsjahr vorausgegangene Jahr. Hinkünftig soll diese Verschiebung nicht mehr bestehen und das Berichtsjahr als Bezugsjahr dienen.

In § 17 Abs 10 wird angeordnet, dass die Kennzahl sowohl für den Stichtag 31.12.2018 als auch für den Stichtag 31.12.2019 im Jahr 2020, d.h. im Rahmen der Wissensbilanz 2019, zu übermitteln ist.

Dies ist zwar sinnvoll, weil ansonsten durch die Synchronisation ein Jahr entfallen würde, es sind aber datentechnische Vorkehrungen zu treffen, welche die zweifache Übermittlung der Kennzahl 1.6 für ein Berichtsjahr ermöglichen bzw. eine Unterscheidung nach dem Stichtag sicherstellen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob nicht auch für die Wissensbilanzkennzahl 2.A.1 eine Synchronisation mit dem Berichtsjahr wünschenswert wäre.

4.2 3.B.3

Die speziellen Erläuterungen greifen zu kurz, wenn sie die Änderung des Zitats des UG als einzige Änderung vermerken. Tatsächlich wurde die Berichtsschwelle für Verwertungspartner - Unternehmen oder (außer)universitäre Forschungseinrichtungen - von drei auf sechs erhöht. Dies wird, wie sich aus dem allgemeinen Teil der Erläuterungen erschließt, mit einer Anpassung an die Empfehlung DSB-D215.611/0003-DSB/2014 der Datenschutzbehörde begründet. Diese Empfehlung setzt sich mit dem Schutz personenbezogener Daten im Kontext von Statistiken auseinander und ist daher für die Adaptierungen der beiden Wissensbilanzkennzahlen 1.A.4 und 1.A.5 insofern geeignet, als in diesen Kennzahlen die Daten natürlicher Personen als Grundlage verarbeitet werden. Dies trifft auf die "Verwertungspartner" der Kennzahl 3.B.3 nur dann zu, wenn es sich bei diesen um keine juristischen Personen handelt, da für juristische Personen die DSGVO nicht gilt.

4.3 Datenbedarfskennzahl 2.6

Wie bereits im Rahmen des Datenclearings für die Wissensbilanz 2018 angeregt, sollte die Datenbedarfskennzahl 2.6 "Wissenschaftliches Personal mit einem nicht-medizinischen Studienabschluss" gestrichen werden.

Diese Kennzahl wurde bislang in keinem Kontext verwendet. Ihre Erstellung ist jedoch aufwändig und dieser Aufwand wird durch keinerlei Nutzen gerechtfertigt.