



B u n d e s o r g a n i s a t i o n

An das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
per e-Mail an:
christine.perle@bmwf.gv.at

GZ: BMWF-52.250/0181-I/6/2012

Wien, am 20. Dezember 2012

**Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung des Bundesministers für
Wissenschaft und Forschung über die Änderung des Universitätsgesetztes 2002 – UG,
Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen
Universitätsfinanzierung.**

Sehr geehrte Damen und Herren,

**Der Verband sozialistischer Student_innen (VSStÖ) nimmt zum vorliegenden Entwurf wie
folgt Stellung:**

Prinzipiell wäre eine Implementierung einer Studienplatzfinanzierung im österreichischen Hochschulwesen zu begrüßen. Mit dem Mittel der Studienplatzfinanzierung, wenn diese richtig umgesetzt wird, wäre es möglich, ein gewisses Maß an Kostentransparenz zu schaffen, die es ermöglicht, den genauen Mitteleinsatz pro Studienplatz zu ermitteln und die finanziellen Aufwendungen somit auch vergleichbar zu machen. Das ist aber hier eindeutig nicht der Fall. Hier handelt es sich um die Wiedereinführung eines reinen Verhandlungsbudgets, das den wirklich benötigten Finanzierungsbeford nicht widerspiegelt. Außerdem stellt dieser Gesetzesentwurf, sollte er so umgesetzt werden, ein reines Mittel dar, um flächendeckende Zugangsbeschränkungen schrittweise einzuführen und zu legitimieren. Deswegen müssen wir heftige Kritik an diesem Konzept üben.

Zu § 14 a. Ziele der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung

Die Ziele, die man sich mit diesem Gesetz steckt, werden durchwegs nicht erreicht werden können. Eine transparente und nachvollziehbare Gestaltung der Universitätsfinanzierung wird mit den ergriffenen Maßnahmen nicht möglich sein. Hier bräuchte es eine konsequente Bottom-up Rechnung, in der für jeden Studienplatz die Kosten berechnet werden, die dann für den Studiengang und in weiterer Folge für die Universität aufsummiert werden. Diese Daten müssen öffentlich zugänglich und für alle Personen frei einsehbar sein. Nur so kann gewährleistet werden, dass es zu einer Nachvollziehbarkeit des Mitteleinsatzes kommt.

Genauso beinhaltet das Ziel der finanziellen Trennung von Forschung und Lehre einige Gefahren, denn wenn diese Trennung implementiert wird, ist es nur mehr eine Frage der Zeit, bis sich die

Forschung und die Lehre auch generell im Universitätsbetrieb voneinander trennen und die derzeitige Entwicklung in Richtung der Universitäten als reine Lehrstätten noch weiter einzementiert. Die forschungsgeleitete Lehre ist aber ein zentrales Merkmal der Universitätslandschaft, das nicht verloren werden darf.

Ein weiteres Ziel, welches sich im vorliegenden Entwurf findet, ist die Beibehaltung der Studierendenzahlen und eine gleichzeitige Verbesserung der Betreuungsverhältnisse, die sich an internationalen Vorbildern orientieren sollen. Dieses Ziel wird sich ohne kräftige Investitionen nicht umsetzen lassen. Nachdem hier aber wenig Bereitschaft gezeigt wird, in diesem Bereich zu investieren, wird es hier zu enormen Beschränkungen und damit einhergehenden Kürzungen der Studierendenzahlen kommen.

Zu § 14 b. Grundprinzipien der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung

Schon in den Grundprinzipien wird festgelegt, dass es hier nicht darum geht, die tatsächlichen Aufwendungen für einen Studienplatz hochzurechnen um Klarheit über das notwendige Budget zu haben, sondern hier wird laut § 14b (2) in Verhandlungen zwischen dem Finanzministerium sowie dem Wissenschaftsministerium der zur Verfügung stehenden Geldbetrag festgelegt, der auf die Universitäten aufgeteilt wird. Dieser wird unter Berücksichtigung von erwarteten Betreuungsverhältnissen sowie Studierendenzahlen ermittelt, die wiederum vom Wissenschaftsministerium festgelegt und durch das Parlament bestätigt werden (vergl. §14 c). Hier kommt es also nicht zu einer transparenten Kostenermittlung, sondern das zukünftige Universitätsbudget wird vielmehr weiterhin ein reines Verhandlungsbudget bleiben.

Dass in Zukunft nur mehr Studierende, die über 16 ECTS pro Studienjahr absolvieren als vollwertige Studienplätze definiert werden, ist stark zu kritisieren. Diese Definition auf Studierende zu beschränken, die mindestens 16 ECTS erbracht haben, führt zur Ausklammerung vieler Studierendenexistenzen. Für Studierende, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, ist es oft nicht möglich, dieses Ausmaß an ECTS-Credits zu lukrieren. Wie beim Vergleich der Studierendensozialerhebungen der letzten Jahre zu erkennen ist, gibt es einen klaren Trend zur Erwerbstätigkeit während des Studiums. Diesem Anteil an Studierenden ihre Leistung abzuerkennen, ist für uns kein gangbarer Weg. Ein weiteres Problem, das sich daraus ergibt, liegt bei der Mittelverteilung, die in dieser Form die Universitäten benachteiligen würde. Auch wenn Studierende keine 16 ECTS pro Studienjahr absolvieren, so belegen sie trotzdem Kurse und binden somit Kapazitäten und Lehrmittel, welche die Universitäten aber nicht mehr finanziert bekommen. Darüber hinaus bewirkt gerade die Studieneingangs- und Orientierungsphase, dass sehr viele Studierende zwar die STEOP-Kurse belegen, viele die Prüfungen jedoch nicht positiv abschließen, da es sich oft um Knock-Out-Prüfungen mit sehr hohen Durchfallsquoten handelt und daher auch keine ECTS angerechnet bekommen.

Ein ähnliches Problem stellen somit auch Studierende dar, die nur mehr an den Bachelor-, Diplom- oder Masterarbeiten schreiben. Diese absolvieren keine 16 ECTS, müssen jedoch trotzdem betreut werden, was wiederum finanzielle Ressourcen bindet, für welche die Universitäten kein Geld bekommen.

Die Einteilung der Studienrichtungen in Fächergruppen ist prinzipiell zu begrüßen, da ein Studienplatzfinanzierungskonzept sonst nicht administrierbar wäre, jedoch ist die Sinnhaftigkeit des Einteilens der Fächergruppen in lediglich drei verschiedene Gewichtungsstufen zu bezweifeln. Somit werden Fächer in einen Topf geworfen, die vom Finanzierungsaufwand her, z.B. durch Lehr- oder Infrastrukturmittel (Laborplätze usw.), nicht einander entsprechen. Das kann kein Weg zur wahren Kostendeckung sein. Hier wäre eine klarere Differenzierung von wesentlichem Vorteil.

Zu § 14 d. Zusammensetzung des Globalbudgets

Die Ermittlung des Globalbudgets basiert auf der Definition des Studienplatzes. Da nur Studierende, die 16 ECTS absolvieren, als vollwertige Studienplätze gezählt werden, kommt es hier zu einer enormen Verzerrung zwischen den zur Verfügung gestellten Mitteln und den wirklich benötigten Mitteln (vergl. Zu § 14b.). Von einer wirklich deckenden Finanzierung kann also hier nicht die Rede sein, sondern dies ist vielmehr ein weiterer Schritt in Richtung flächendeckender Zugangsbeschränkungen.

§ 14 d (2) ist ein weiteres Indiz dafür, dass eine wirkliche Kostenermittlung bei diesem Modell nicht angedacht ist. Hier wird der Forschungsanteil nicht den tatsächlichen Aufwendungen entsprechend berechnet, sondern per Verordnung durch das Bundesministerium festgelegt. Es darf bezweifelt werden, dass es dem Wissenschaftsministerium wirklich möglich ist, den adäquaten Forschungsaufwand jeder Studienrichtung festzustellen. Es wird hier vornehmlich auf eine politische Bewertung hinauslaufen, in welches Forschungsfeld Geld investiert werden soll und in welches nicht. Dementsprechend werden die Mittel dann aufgeteilt. Das hat ebenfalls mit einem Studienplatzfinanzierungskonzept nichts zu tun, sondern ist ein Verhandlungsbudget – wie bisher. Die Sinnhaftigkeit der starken Zentrierung auf die Verteilung der Mittel nach Wettbewerbsorientierung muss ebenfalls bezweifelt werden. Hier besteht die Gefahr, dass wichtige Grundlagenforschung verschwinden wird, und es immer mehr in Richtung Auftragsforschung durch Firmen geht. Dies würde den allgemeinen Trend, Forschung auf technischen Universitäten zu finanzieren und die geisteswissenschaftlichen Fächer zu reinen Lehrstudien verkommen zu lassen, noch weiter verstärken.

Dass die Wettbewerbsorientierung in der Entwicklung und Erschließung neuer Künste nicht wirklich Sinn macht, dürfte auch bei der Entwicklung des Modells klar geworden sein, sonst wäre hier nicht der strategische Betrag eingeführt worden, der das wieder ausgleichen soll.

Die Einführung der dritten Säule “Infrastruktur und klinischer Mehraufwand“ ist hingegen zu begrüßen. Die Miteinberechnung dieser Faktoren hat in der Vergangenheit zu großen Verfälschungen des Budgets, das wirklich für die Lehre und die Forschung zur Verfügung steht, geführt. Das stellt zumindest einen ersten Schritt dar, um die eingesetzten Mittel pro Studienplatz besser einschätzen zu können.

Zu § 14 e. Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung

Ein wirklich positives Element dieses Entwurfs ist die Vereinheitlichung der Kosten- und Leistungsrechnungen der Universitäten, die als wirklicher Schritt zur Verbesserung der Finanzierungstransparenz gesehen werden kann. Diese ist aber nur dann gegeben, wenn diese Leistungsrechnungen auch veröffentlicht werden und für alle einsehbar sind. Dies sollte bei Universitäten, die mit öffentlichen Geldern operieren, eigentlich selbstverständlich sein. Bis jetzt gibt es aber keinen Einblick in die inneruniversitären Finanzierungsströme, daher sollte dieser Punkt unbedingt noch in das Gesetz aufgenommen werden.

Zu § 14 f. Verbesserung der Studienbedingungen/Künftige Kapazitäten

Dass in Zukunft die Rektorate alleine entscheiden dürfen, ob Zugangsbeschränkungen eingeführt werden, stellt eine weitere Maßnahme zur Entdemokratisierung der Universitäten dar. Diese Entscheidungsmacht über die Einführung von Zugangsbeschränkungen müsste zumindest beim Senat liegen, dieser bekommt jedoch nur das Recht auf Abgabe einer Stellungnahme, was einer weiteren Umgehung von demokratisch gewählten Organen gleichkommt.

Die Vorgaben für die Aufnahmeprüfungen gehen bei weitem nicht weit genug. Hier bleibt es im wesentlichen den Rektoren überlassen, wie die Aufnahmeprüfungen ausgestaltet sind. Daher

werden sich diese österreichweit stark unterscheiden.

Diese Regelungen bringen große Unsicherheiten für angehende Studierende mit sich. Es besteht hier die Gefahr, dass sich angehende Studierende sicherheitshalber gleich für mehrere Studienrichtungen anmelden, um sich für den Fall einer negativ abgeschlossenen Aufnahmeprüfung abzusichern. Die Inskriptionszahlen werden so künstlich nach oben gehen, was dazu führen wird, dass die Schwelle der Anfänger_innenzahlen, ab der beschränkt werden darf, sehr bald überschritten wird, und somit Beschränkungen in allen Fächern eingeführt werden können.

Zu § 14g. Zugangsregelungen in besonders stark nachgefragten Studien.

Die jetzt neu beschränkten Fächer sind ein weiteres Indiz dafür, dass es bei diesem Entwurf nicht um die Einführung eines Studienplatzfinanzierungskonzeptes geht, sondern dass es sich nur um einen weiteren Schritt hin zu flächendeckenden Zugangsbeschränkungen handelt.

Oft wird gerade zu diesem Bereich argumentiert, dass es sich hier – bis auf die Architektur – um einen Ausbau der Studienplätze handelt und Zugangsbeschränkungen hier nicht fällig werden. In Biologie soll es einen Ausbau von 2841 auf 3080 Plätze, in der Informatik von 1699 auf 1930 Plätze, in der Pharmazie von 1157 auf 1200 Plätze und in den Wirtschaftswissenschaften soll es österreichweit einen Ausbau von zusätzlich 17 Plätzen kommen. Diese Kapazitätsregelungen wurden aber nur auf Basis der Inskriptionszahlen für das Wintersemester berechnet. Wenn man bedenkt, dass es alleine an der Wirtschaftsuniversität Wien im Sommersemester 2012 1501 Erstzulassungen gab, kann man davon ausgehen, dass die Grenze, trotz Aufstockung um 17 Plätze, dieses Sommersemester bei weitem überschritten wird und es somit österreichweit erlaubt sein wird, Zugangsbeschränkungen in den wirtschaftswissenschaftlichen Fächern einzuführen. Ähnliches lässt sich auch auf die anderen Fächer umlegen, was bedeutet, dass diese ab dem Wintersemester 2013 zugangsbeschränkt sein werden.

Mit der Beschränkung von Biologie und Pharmazie werden in zwei Fächern Zugangsbeschränkungen eingeführt, die derzeit als klassische Ausweichstudien vom beschränkten Medizinstudium gelten. Es zeigt sich also, dass Beschränkungen nur zu Verlagerungseffekten führen, denen früher oder später mit neuen Beschränkungen begegnet wird. Es stellt sich also die Frage, wo Studierende, die aufgrund der Zugangsbeschränkungen auf der Strecke bleiben, dann hingehen um zu studieren und vor allem, wie lange es dauern wird, bis diese auch beschränkt werden.

Die Streichung von Studienplätzen in der Architektur sowie in der Informatik zeigt wieder das klassische Problem der österreichischen Hochschulpolitik. Es gibt kein wirkliches Gesamtkonzept, wo es in Zukunft hingehen soll. So wurden eben jene Studien jahrelang als die Zukunftsstudien angepriesen und durch das BMWF in diversen Kampagnen (MINT) beworben. Und nun werden diese beschränkt.

Bei den Wirtschaftswissenschaften stellt sich ein ähnliches Problem dar. Hier wird vor allem die Wirtschaftsuniversität Wien stark von Beschränkungen betroffen sein. Es wird zwar argumentiert, dass die Studierenden auf andere Standorte ausweichen können, jedoch wird es hier erneut zu Verlagerungseffekten kommen, die von den anderen Universitäten nicht bewältigt werden können.

Ein ebenso oft vorgebrachtes Argument ist, dass Studierende ihr Wunschstudium beginnen können, nur vielleicht nicht am gewünschten Ort. Der Wechsel des Studien- und somit Wohnortes ist für Studierende mit vielen Problemen verbunden. Der Umzug an einen anderen Studienort ist mit sehr viel organisatorischem und finanziellem Aufwand verbunden, der in der Regel bis zu einem halben Jahr im Voraus geplant werden muss. Mit der derzeitigen Regelung ist es bei der Inskription noch nicht klar, ob das Studieren in einem dieser Fächer möglich ist oder nicht. Falls Beschränkungen auf Grund der zu hohen Inskriptionszahlen eingeführt werden, wird erst kurz vor Semesterbeginn oder erst während des Semesterbeginns (je nach Ausgestaltung des Aufnahmeverfahrens) feststehen, ob das Aufnahmeverfahren bestanden wurde oder nicht. Für den Fall, dass eine Aufnahmeprüfung

nicht bestanden wurde, ist es vollkommen utopisch, zu glauben, dass innerhalb kürzester Zeit der Wohnort z.B. von Wien nach Innsbruck verlegt werden kann.

Abgesehen vom organisatorischen Aufwand, der mit so einem Umzug verbunden ist, ist es auch für viele aus finanziellen Gründen nicht möglich, einfach umzuziehen und ein neues Leben in einer anderen Stadt zu beginnen. Diese Mobilitätsbarriere wird im vorliegenden Gesetzesvorschlag vernachlässigt.

Zu § 66. Studieneingangs und Orientierungsphase

Prinzipiell ist es sehr erfreulich, dass es wenigstens hier zu leichten Verbesserungen gekommen ist und die lebenslange Sperre für ein Studium bei nicht Bestehen der Studieneingangs- und Orientierungsphase, gefallen ist. Ein zusätzlicher Prüfungsantritt ist ebenfalls begrüßenswert. Jedoch bleibt eine einjährige Sperre bei nicht Bestehen aufrecht, was für Studierende bedeutet, ein ganzes Jahr zu verlieren. Damit sind viele Barrieren verbunden – u.a. wirkt sich diese Sperre in sehr großem Maße auf den Bezug von Beihilfen aus.

Für den Studienbeihilfenbezug müssen im ersten Studienjahr 30 ECTS absolviert werden. Mindestens die Hälfte muss erbracht werden, sonst muss die gesamte Beihilfe zurückgezahlt werden. Hier müssen alle, die unter die einjährige Sperre fallen, die komplette Beihilfe zurückzahlen. Diese Regelung verschärft das schon derzeit bestehende Problem, dass Studierende aufgrund des selektiven Charakters der STEOP-Prüfungen einen zu geringen Studienerfolg haben, um den Leistungsnachweis für den Bezug der Studienbeihilfe zu erbringen. Dasselbe gilt für den Familienbeihilfenbezug. Hier kommt es zwar in der Regel nicht zu einer Rückforderung, jedoch wird diese aller Voraussicht nach eingefroren und kann erst nach erbrachtem Leistungsnachweis bei Bestehen der Studieneingangs und Orientierungsphase im darauffolgenden Jahr, wieder bezogen werden.

Der Fall der lebenslangen Sperre wirkt auf den ersten Blick wie eine wesentliche Verbesserung. Die Situation für Studierende aus finanziell schwächeren Schichten wird sich durch diese Neuregelung aber nicht ändern. Gerade diese haben zu Beginn des Studiums Schwierigkeiten mit dem System Universität. Wenn sie die STEOP also nicht auf Anhieb schaffen, verlieren sie alle Beihilfen und somit ihre Existenzgrundlage. Sie werden so gezwungen, entweder auf ein anderes Studium auszuweichen, das Studium abzubrechen oder ein Jahr arbeiten zu gehen und es im darauffolgenden Jahr noch einmal zu probieren.

Die Regelung der einjährigen Sperre ist zwar eine leichte Verbesserung für Studierende, stellt aber immer noch ein Instrument dar um Studierende, vor allem aus finanziell schwächeren Schichten, vom Studieren abzuhalten und ist deshalb abzulehnen.

Unverständlich ist, warum die Studieneingangs- und Orientierungsphase trotz aller Kritikpunkte nicht abgeschafft wird. Sie stellt eine weitere Schikane für Studienanfänger_innen dar. Nicht nur, dass diese sich in Zukunft durch Aufnahmeverfahren schon vor dem Studium quälen müssen, so muss auch nach offizieller Aufnahme ins Studium die STEOP absolviert werden, deren einziges Ziel es derzeit ist, die Studierendenzahl deutlich zu verringern. Von der versprochenen Planungssicherheit durch Aufnahmeprüfungen kann hier nicht die Rede sein. Vielmehr wird sich der Studienbeginn mit diesen Maßnahmen noch mehr als bisher zur reinen Selektionsphase entwickeln, welche dazu dient, Studierende aus dem Studium zu prüfen.

Fazit

Das angekündigte Studienplatzfinanzierungsmodell ist es wieder nicht geworden, sondern es bleibt bei einem reinen Verhandlungsbudget, dass es auch bisher schon gegeben hat – mit dem großen Unterschied, dass mit diesem Entwurf der Einführung von flächendeckenden Zugangsbeschränkungen Tür und Tor geöffnet wird.

In weiten Teilen liegt hier auch noch kein wirklich ausgereiftes Modell vor, deutlich wird dies am Beispiel des Forschungsanteils sowie die Ergänzungen des strategischen Betrags. Hier zeigt sich erneut, dass das Wissenschaftsministerium keine Lösung für die Kostenermittlung der Forschung sowie der Erschließung neuer Künste gefunden hat und somit diese einfach per Verordnung erlässt. Hier wäre eine genauere Betrachtung sicher von Vorteil gewesen.

Weiters sind die Aufnahmeprüfungen, sowie die autonome Ausgestaltung dieser Aufnahmeprüfungen stark zu verurteilen. Wie man am Beispiel des Medizinstudiums sieht, wirken sich diese extrem negativ auf die soziale Durchmischung im Studium aus. So war vor der Einführung der Aufnahmetests in Medizin der Anteil von Studierenden aus sozial schwächeren Schichten bei 16%, mehrere Jahre nach der Einführung liegt dieser nur mehr bei 8%. Wenn diese Aufnahmeprüfungen nun in weiteren Fächern kommen, wird sich diese Entwicklung auch auf die anderen Studienrichtungen übertragen und hier Studierende aus sozial schwächeren Schichten extrem benachteiligen.

Die Definition des Studienplatzes ist auch mehr als fragwürdig. Wenn man nur mehr mit 16 absolvierten ECTS als vollwertiger Studienplatz gilt, dann würde es auf jeder Universität eine deutliche Überkapazität geben, was in weiterer Folge dazu führen wird, dass es zu einer Einführung von flächendeckenden Zugangsbeschränkungen kommt.

Ein wesentlicher Kritikpunkt an diesem Gesetzesentwurf ist, dass es hier zu einem weiteren Demokratieabbau im Hochschulsystem kommt. So wird hier der Senat als gewähltes Gremium, in dem alle Kurien der Universität vertreten sind, weiter entmachtet, indem man den Rektoraten die Entscheidungsmacht über die Einführung von Zugangsbeschränkungen gibt. Außerdem geht die alleinige Miteinbeziehung des Wissenschaftsrates in die Erstellung des gesamtösterreichischen Entwicklungsplans nicht weit genug. Hier muss auch den Studierenden, die die größte Gruppe an Menschen an den Universitäten darstellen, in Form der Vertretung durch die Österreichische HochschülerInnenschaft, die Möglichkeit auf Mitentscheidung eingeräumt werden.

Abschließend bleibt zu sagen, anstatt ständig Konzepte zu präsentieren, in denen deutlich wird, dass es nur darum geht, wie die Hochschulen in Österreich am besten durch die Hintertür beschränkt werden können, sollte die Energie endlich darauf verwendet werden, ein wirkliches Gesamtkonzept für ein österreichisches Hochschulsystem zu entwickeln, das auch wirklich allen, die studieren wollen, auch die Möglichkeit bietet, das auch tun zu können.

Wir empfehlen dem Wissenschaftsministerium, dieses Konzept noch einmal gründlich zu überarbeiten und auf unsere Änderungsvorschläge einzugehen, ansonsten wird die Einführung dieses Konzepts u.a. wesentlich dazu beitragen, dass die soziale Durchmischung auf den Hochschulen sich noch weiter verschlechtert.

Jessica Müller
Bundesvorsitzende

Patrick Pechmann
Hochschulpolitischer Sprecher