

GZ: 39/1-1/7 ex 2012/13

Vizerektor für Studium und Lehre
Ao.Univ.-Prof. Dr. Martin Polaschek



Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
z.Hd. Frau MinR Mag. Christine Perle
Minoritenplatz 5
1014 Wien

per E-Mail:

christine.perle@bmwf.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Graz, am 18.12.2012
BS

**Entwurf einer Änderung des Universitätsgesetzes 2002,
BMWF-52.250/0181-I/6/2012**

435/ME XXIV. GP

**Stellungnahme des Rektorats
der Karl-Franzens-Universität Graz
ausgeführt durch den Vizerektor für Studium und Lehre**

Vorbemerkungen

Die Tatsache, dass im Entwurf eine Begrenzung der StudierendenanfängerInnenzahlen enthalten ist, ist grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch sollten die Betreuungsrelationen (es wird in der Novelle von -verhältnissen gesprochen, im Widerspruch zu § 13 Abs. 2 Z 1. lit. e UG) und die Gewichtungen (§ 14b, Grundprinzipien der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung) im Gesetz festgelegt und nicht auf eine Verordnung des zuständigen Bundesministers verschoben werden. Der Pfad zur Erreichung der in den Erläuterungen zu § 14a (Ziele der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung) genannten Zielwerte sollte gesetzlich fixiert werden.

Zu § 14a. Ziele der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung

Um die im Entwurf genannte Zahl an Studienplätzen auch tatsächlich anbieten zu können soll Personal - Universitätsprofessorinnen und -professoren und laut Erläuterungen „vergleichbares Personal“ - aufgestockt werden. Wir erlauben darauf hinzuweisen, dass es insbesondere in den naturwissenschaftlichen Fächern mit einer Aufstockung von Lehrkräften nicht getan ist. Daneben bedarf es eigener Räumlichkeiten, Sachmittel und unterstützendem Personal. Dies ist weder im Entwurf noch in den Erläuterungen berücksichtigt worden. Generell scheint zu wenig Bedacht auf die experimentellen (und damit personal- und ausstattungsintensiven) Fachrichtungen genommen worden zu sein.

Zu § 14a. Abs. 2

Hier ist unklar auf welcher Grundlage sich diese "ausreichende Anzahl von Studienplätzen" berechnet, bzw. wer diese Anzahl festzulegen hat.

Ist dies erst auszulegen, ergibt sich daraus erhebliches Konfliktpotenzial, insbesondere die Zugangsbeschränkung von Studienrichtungen und die Festlegung der maximalen Anzahl von Studienanfängern pro Studienjahr in diesen Studienrichtungen betreffend. Ohne konkrete Definition wird in der Zukunft mit dieser Novelle kein konkretes Ziel zu erreichen sein, denn nur die derzeitige Gesamtzahl der verfügbaren Studienplätze nicht zu unterschreiten, kann keine langfristig geeignete Lösung darstellen.

Bei dem in den Erläuterungen genannten Hinweis auf die angestrebten Betreuungsverhältnisse nach dem Vorbild Deutschlands oder der Schweiz muss betont werden, dass die Situation in Österreich derzeit weit von den angestrebten Werten entfernt ist und die dafür notwendigen Aufstockungen weit über das hinaus gehen, was bislang an Mitteln in Aussicht gestellt worden ist.

Zu § 14b. Abs. 3 letzter Satz

Derzeit ungewiss sind die Höhe der gewichteten Beträge/Studienplatz und der „strategische Ergänzungsbetrag“ für die einzelnen Fächergruppen. Dies wird ja erst per Verordnung festgelegt und daher ist die tatsächliche Finanzierung gänzlich offen. Welche sind die nur in den Erläuterungen erwähnten 7 Fächergruppen? Diese entscheidenden Indikatoren sollten im Gesetz festgelegt werden und nicht auf eine Verordnung verschoben werden.

Zu §14b. Abs. 4 erster Satz

Hier kommt für die Feststellung der Prüfungsaktivität laut den Erläuterungen der Datensatz 2.1. der Anlage 4 der UniStEV 2004 zur Anwendung, dieser ist jedoch im Vergleich zu § 141 Abs 8 Z 2 UG unklar. Sollten damit Studien gem. § 141 UG gemeint sein, stellt sich die Frage, wie Studierende "die im Rahmen eines Diplom-, Bachelor- oder Masterstudiums mindestens 8 ECTS-Punkte erworben bzw. Prüfungen über mindestens 4 Semesterstunden erfolgreich abgelegt haben, oder im betreffenden Studienjahr im Rahmen eines Doktoratsstudiums zumindest in einem Semester zugelassen waren" - somit also faktisch prüfungsaktiv sind und im Lehrbetrieb Kosten verursachen - aber die vorgesehene Studiendauer um mehr als zwei Semester überschritten haben - und damit bei einer Definition im Sinn von § 141 UG nicht "prüfungsaktiv" wären - , in der Studienplatzfinanzierung berücksichtigt werden? Denn diese Studien machen in einigen Richtungen einen erheblichen Anteil aus.

Zu § 14c. Gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan

Bei der Anhörung zum Universitätsentwicklungsplan wäre jedenfalls auch die Universitätenkonferenz zu berücksichtigen.

Die Zielsetzungen sollten im Gesetz festgehalten, und nicht alle 6 oder 3 Jahre geändert werden. Die Entwicklung der Zahl der Studierenden ist auf sechs Jahre im Voraus de facto nicht planbar, zumindest lehrt das die Erfahrung der letzten Jahre, weiters muss hinterfragt werden, wie vorzugehen ist, wenn der Entwicklungsplan eventuell nur ein Jahr Gültigkeit besitzen sollte. Die beiden nächsten Leistungsvereinbarungsperioden gelten von 2016 bis 2018 und von 2019 bis 2021. Wenn somit erst am Ende des zweiten Jahres einer Leistungsvereinbarungsperiode der Universitätsentwicklungsplan vorliegen muss, ist dieser zahnlos.

Für die Steuerung des Anteils der prüfungsaktiven Studierenden und der AbsolventInnen fehlen den Universitäten die entsprechenden gesetzlichen und sonstigen (z.B. soziale Absicherung) Steuerungsinstrumente!

Die genannten Qualitätssicherungsinstrumente stehen im Widerspruch zum Qualitätssicherungsrahmengesetzes (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz) und dem § 14 UG. Es wird hiermit wieder ein neues Instrumentarium zur Detailsteuerung eingeführt, welches entbehrlich erscheint.

Zu § 14c. Abs. 2

Auch hier ist der Begriff "prüfungsaktive Studierende" nicht näher definiert, und die Definitionen in der UniStEV 2004, Anlage 1 der WissensbilanzVO bzw. dem § 141 UG unterschiedlich. Es wird deshalb vorgeschlagen, eine einheitliche gesetzliche Definition zu schaffen.

Zu § 14d. Zusammensetzung des Globalbudgets

Hier fehlt grundsätzlich ein Teilbetrag für die Doktoratsstudierenden, die ja nicht bei den normalen Studien berücksichtigt werden.

Zu § 14d Abs. 2 Z 2. lit b

Hier wird vorgeschlagen den noch zu wählenden Parameter des wettbewerbsorientierten Forschungsindikators so transparent wie möglich zu gestalten, wobei die Anzahl an Dissertationen jedenfalls einen forschungsrelevanten Parameter darstellt.

Zu § 14d Abs. 2 Z 2. lit c

Hier erscheint es sinnvoll den letzten Satz unter separaten lit. zu stellen um die Lesbarkeit zu erhöhen.

Zu § 14d Abs. 2 Z 3

Hier ist neben Gebäuden bzw. Klinischem Mehraufwand nur von der Forschungsgroßinfrastruktur die Rede. Offen bleibt woraus die Basisinfrastruktur zu finanzieren sein wird. Hier wird besonderer Bedarf einer gesetzlichen Klärung gesehen. Als Beispiel sei hier angeführt, dass allein die Kosten im Bereich der Mikrobiologie an der Universität Graz ca. 1 Mio/Jahr betragen, um eine funktionierende und dem Stand der Technik halbwegs entsprechende Ausstattung zu erhalten!

Zu § 14f. Verbesserung der Studienbedingungen/Künftige Kapazitätsregelungen

Bei den Zugangsregelungen fehlt die Einbeziehung der Studierenden in den Lehramtsstudien/Unterrichtsfächern, die ja auch die Kapazitäten nutzen/belasten. Da diese nicht quantitativ beschränkt werden dürfen, werden die Studierenden von zugangsbeschränkten Studienrichtungen auf die entsprechenden Lehramtsstudien/Unterrichtsfächer ausweichen. Die in Aussicht gestellten qualitativen Zugangsbeschränkungen für Lehramtsstudien können dafür keinen adäquaten Ersatz leisten.

Außerdem wird eine Verbesserung der Auswahlmöglichkeiten (qualitativ und quantitativ) für die Doktoratsstudien vermisst.

Ebenfalls wird darum gebeten § 55 UG (Individuelles Studium) dahingehend zu ergänzen, dass die Umgehung von Zulassungsregelungen ausgeschlossen wird.

Abschließend stellt sich hier die Frage was die Antwort von Politik und BMWF sein wird, wenn an allen Universitäten zu wenige Studierende in den jeweiligen Fächern vorhanden sind?

Zu § 14f. Abs. 3

Was bedeutet, dass die Mindestzahl der StudienanfängerInnen Österreichweit nicht unterschritten werden darf? Ist dies so zu verstehen, dass, wenn eine Universität in einem bestimmten Fach völlig überlaufen ist, sie die Studierenden nicht abweisen darf, bis nicht an allen Universitäten, wo dieses Fach vertreten ist, die Mindestanzahl erreicht ist?

Zu § 14f. Abs. 4 Z 5

Hier ist eine mehrstufige Gestaltung der Aufnahme- und Auswahlverfahren vorgesehen, die Bestimmung geht in weiterer Folge jedoch nur darauf ein, dass mündliche Komponenten nur ein Teil des Verfahrens sein können. Nicht ganz klar bleibt daher, ob ein Test in schriftlicher Form – wie bei den meisten bisherigen Aufnahmeverfahren üblich – ausreicht oder auch hier eine weitere Teilleistung als Kriterium für die Aufnahme verlangt werden muss.

Zu § 14g. Zugangsregelungen in besonders stark nachgefragten Studien

Es fehlt der Bezug zu internationalen Standards in den Betreuungsrelationen sowie eine gesetzliche Festlegung auf die Ziel-Relationen (z.B. das Verhältnis 1:40).

Auch fehlt die Einbeziehung der Studierenden in den Lehramtsstudien/Unterrichtsfächern, eine Verbesserung der Auswahlmöglichkeiten (qualitativ und quantitativ) für die Doktoratsstudien und die Verhinderung von Umgehungsmöglichkeiten.

Zudem erscheint eine Befristung der Regelung auf 2 Jahre nicht sinnvoll, da der Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung von Zulassungsverfahren sehr hoch ist. Weiters wird darum gebeten, für das erste Semester der Geltung der Regelung die Frist für die Bereitstellung der Unterlagen für das Auswahlverfahren zu verkürzen.

Zu §14g. Abs. 2

Die im Entwurf in Aussicht gestellten Zahlen stellen für die Universität Graz keine sinnvolle Größe dar, da sie eine bloße Fortschreibung der bisherigen Massenproblematik bedeuten. Die Universität Graz musste in diesen Fächern in den letzten Jahren eine extreme Zunahme an Studierenden hinnehmen, ohne gleichzeitig die Ressourcen anpassen zu können.

Die Festschreibung von Studierendenzahlen, welche eine vernünftige Betreuung der Studierenden ermöglicht (dies wird auch durch die in Aussicht gestellte Aufstockung nicht der Fall sein), löst das Problem in diesen Fächern nicht. Es muss geradezu als zynisch bezeichnet werden „Mindeststudienzahlen“ festzuschreiben, welche den ZulassungswerberInnen den Eindruck vermitteln, durch Bestehen einer Zulassung gute Studienbedingungen vorzufinden, obgleich diese schon jetzt nicht möglich sind. Dies sei insbesondere am Beispiel der Pharmazie, der Biologie und Molekularbiologie und den Rechtswissenschaften erläutert.

Um in Zukunft ein Pharmaziestudium mit geringen Drop-out-Raten, einer Studiendauer innerhalb der Toleranzsemester und mit im internationalen Vergleich qualitativ adäquaten Studienbedingungen gewährleisten zu können, müsste aus Sicht der Pharmazeutischen Wissenschaften im Gesetzentwurf die Mindestzahl der Studienanfängerinnen und -anfänger österreichweit auf 320 (bei einer Kapazitätserhöhung auf 400) gesenkt werden.

Die derzeitig vorhandenen Kapazitäten in Graz sind ausreichend für 60 Labor- und damit Studienplätze für jedes Studienjahr. Sie ließen sich bei entsprechender personeller, räumlicher und finanzieller Aufstockung auf max. 80 erhöhen. Die Einführung der Zugangsbeschränkung für das Medizinstudium hat gezeigt, dass dadurch die Drop-out-Rate drastisch sinkt.

Es ist sehr begrüßenswert, dass auf die unbefriedigende und unzumutbare Situation im Fach Pharmazie nun reagiert werden soll, um, wie es im Entwurf heißt, dieser Entwicklung bereits jetzt „entgegenzusteuern“.

Es ist auch sehr begrüßenswert und notwendig, dass, wie angekündigt, für den Ausbau der Personalressourcen in der Pharmazie gemäß § 14g des Entwurfs ein Betrag aus den Offensivmitteln vorgesehen und „das Personal entsprechend dem Bedarf aufgestockt“ wird.

Auch die angekündigte Studienplatzfinanzierung und eine Zulassungsbeschränkung werden helfen die hohe Studierendenzahl zu bewältigen bzw. kleiner werden zu lassen. Im Detail sind im Gesetzentwurf allerdings Maßnahmen vorgesehen, die an der Effektivität und am Erfolg zweifeln lassen.

Anfängerzahlen von 1.200 StudienanfängerInnen insgesamt für Österreich, d.h. ca. 300 für Graz, liegen weit über dem, was die Pharmazeutischen Wissenschaften personell, raummäßig und finanziell bewältigen können. Wie die letzten Jahre gezeigt haben, ist dadurch ein gewaltiger Rückstau mit unzumutbaren Wartezeiten entstanden, der selbst durch Personal- und Budgeterhöhungen nur unter großen Schwierigkeiten wieder abgearbeitet werden kann.

Bereits die 320 Erstsemestrigen welche im Wintersemester 2011 in Graz begonnen haben, werden bereits jetzt mit einer Studienzeitverlängerung von 3 Semestern rechnen müssen, da zuwenige Laborplätze zur Verfügung stehen.

Im Herbst 2013 bedeutet das bei angenommen gleichbleibenden Studierendenzahlen den Verlust von 5 Semestern für die Studierenden!

Im Wintersemester 2012 befinden sich derzeit 356 Personen im 1. Semester. Auf Dauer würden somit 1.200 Erstzugelassene für Gesamtösterreich die Situation endgültig zum Eskalieren bringen, und die Studienbedingungen wären weder für die Studierenden noch für die Lehrenden zumutbar.

Die Anfängerzahlen sollten sich an den vorhandenen und in Zukunft bereitgestellten Kapazitäten der Universitäten und vor allem auch am Bedarf an AbsolventInnen orientieren. Im Falle der Pharmazie geht es dabei nicht nur um Hörsaalplätze. Der limitierende Faktor sind die Übungslaborplätze, welche sich nicht beliebig vermehren lassen.

Ebenfalls gravierend ist die Situation in der Biologie und Molekularbiologie mit je 533 Erstsemestrigen in den Wintersemestern 2011 und 2012. Für ein geregeltes und entsprechend betreutes Studium wären derzeit 290 Studienplätze für die Studienrichtungen Molekularbiologie, Biologie, sowie das Lehramtsstudium Biologie vertretbar. Wenn dem in § 14a beschriebenem Ziel einer qualitativ adäquaten Betreuungsrelation auch entsprechende Mittel folgen, könnte diese Zahl auf maximal 340 Studienplätze gesteigert werden.

Dieselbe Situation ist in Graz auch im Diplomstudium der Rechtswissenschaften zu beobachten. Hier sind pro Studienjahr etwa 900 Erstsemestrige zu betreuen, was im Durchschnitt der letzten 3 Jahre 2.841 prüfungsaktive Studierende ergibt. Unter Zugrundelegung der empfohlenen Betreuungsrelation von 1:40, bedeutet dies ein „Zuviel“ von 800 Studierenden. Verglichen mit dem Personalstand ist dies eine Überschreitung von 30%. Insofern wird darum gebeten, nicht nur das Studienfeld Management und Verwaltung/Wirtschaft und Verwaltung/Wirtschaftswissenschaft in den Katalog der besonders nachgefragten Studien aufzunehmen, da die Studierenden gerade in dieses Fach ausweichen werden und somit das Problem nur verschoben wird.

Zu § 14g. Abs. 4 Z. 3.

Hier wäre eine Legaldefinition der „nichttraditionellen Studienwerberinnen und Studienwerber“ wünschenswert.

Zu § 14h. Anwendung von § 66 (Studieneingangs- und Orientierungsphase)

Die Möglichkeit einer erneuten Zulassung zum Studium nach dem Erlöschen der Zulassung wegen der negativen Beurteilung der letzten zulässigen Prüfungswiederholung, wirft einige studienrechtliche Probleme auf:

Der Satz *„Die neuerliche Zulassung zu diesem Studium kann frühestens im darauffolgenden Studienjahr beantragt werden.“* ist insgesamt problematisch, da sich daraus – abhängig vom Zeitpunkt der letzten Prüfung – unterschiedlich lange Wartezeiten ergeben.

Da das Studienjahr am 1. Oktober beginnt, könnten Studierende, die die letzte zulässige Prüfung im Oktober ablegen, erst im Oktober des darauffolgenden Jahres die erneute Zulassung beantragen.

Studierende, die die letzte zulässige Prüfungswiederholung in der letzten Septemberwoche ablegen, hätten überhaupt keine Wartezeit, da das darauffolgende Studienjahr bereits wenige Tage nach Ablegung der Prüfung beginnt. Sollte – wie aus den Erläuterungen hervorgeht – eine Wartezeit beabsichtigt sein, sollte diese um Ungleichbehandlungen zu vermeiden, in Monaten oder Wochen ab der Ablegung der letzten zulässigen Prüfungswiederholung festgelegt werden.

Bei der Zählung der Prüfungsantritte werden sämtliche Prüfungsantritte an der jeweiligen Universität in den facheinschlägigen Studien miteinbezogen (§ 68 Abs. 1 Z 3 UG).

Dies führt zum Ergebnis, dass der/die betroffene Studierende zwar erneut zum Studium zugelassen wird, die entsprechende Prüfung jedoch nicht mehr absolvieren kann, da bereits alle Wiederholungsmöglichkeiten konsumiert sind.

Sollte die Antrittszählung im Falle einer erneuten Zulassung wieder bei null beginnen, müsste das im Gesetz geregelt werden. Dies würde allerdings eine unbeschränkte Wiederholbarkeit von Prüfungen der Studieneingangs- und Orientierungsphase zur Folge haben, wobei jedoch nach jedem dritten negativen Antritt die Zulassung erlöschen und der/die Studierende eine neuerliche Zulassung im darauffolgenden Studienjahr beantragen würde, was einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich bringt.

Zu § 66 Abs. 1b

In Studien, in denen das Auswahlverfahren erst nach der Zulassung stattfindet, soll dieses Teil der Studieneingangs- und Orientierungsphase sein. Auf Lehrveranstaltungen der Studieneingangs- und Orientierungsphase gelten nach Maßgabe des § 66 Abs. 1a UG die §§ 59 sowie 72 – 79 UG.

Die allgemeinen Regelungen zur Prüfungswiederholung und zum Rechtsschutz bei Prüfungen sind für ein Auswahlverfahren, das innerhalb eines Semesters abgeschlossen sein soll, nicht immer sinnvoll. Insbesondere die Möglichkeit einer Anerkennung gem. § 78 von Teilen eines Auswahlverfahrens erscheint nicht zweckmäßig.

Da bei quantitativen Zugangsbeschränkungen in der Regel eine Reihung der BewerberInnen und nicht eine Beurteilung in Form von Noten vorgenommen wird, könnten bei einer geringen Anzahl von BewerberInnen Studierende durch ein und dieselbe Prüfung gleichzeitig das Zulassungsverfahren bestehen und vom Studium ausgeschlossen werden, da sie die letzte zulässige Prüfungswiederholung nicht bestanden haben.

Ein Auswahlverfahren in der Form, dass Studierende, die alle (oder bestimmte) Lehrveranstaltungen der Studieneingangs- und Orientierungsphase positiv absolviert haben, endgültig zugelassen werden, würde solche Doppelgleisigkeiten zwar verhindern, widerspricht aber dem Konzept einer quantitativen Zugangsbeschränkung, da die Anzahl der Studierenden, welche die StEOP innerhalb des ersten Semesters positiv absolvieren nicht im Vorhinein absehbar ist.