

314/SN-54/ME
SOME/15/19

A R B E I T S G E M E I N S C H A F T

der Universitäts-, Akademie- und RektorsdirektorenInnen
der österreichischen Universitäten, Akademie und Hochschulen

VORSITZENDER

Zahl: 70/4/95-AG

Graz, 1995 12 13

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes über Studien
an Universitäten (UniStG), Stellungnahme

An das
Präsidium des Nationalrates
Dr.Karl Renner-Ring 3
1017 W i e n

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl. 54 -GE/19	PS
Datum: 15. DEZ. 1995	
Verteilt 15.12.95	

Dr. Schupfer

Die ARGE der Universitäts- und Rektorsdirektoren hat sich eingehend mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf befaßt und in Ihrer Sitzung am 29. und 30.11.1995 einstimmig die beiliegende Stellungnahme beschlossen.

Es wird dringend ersucht, diese Stellungnahme bei der weiteren Behandlung des Gesetzesentwurfes zu berücksichtigen.

Der Vorsitzende:

(Handwritten signature)
(Dr.Fritz Auer)

Anlage:

Stellungnahme (25fach)

<p style="text-align: center;">A R B E I T S G E M E I N S C H A F T der Universitäts-, Akademie- und RektorsdirektorenInnen der österreichischen Universitäten, Akademie und Hochschulen</p>
--

S t e l l u n g n a h m e

der Arbeitsgemeinschaft der Universitäts- und Rektorsdirektoren zum Entwurf eines Universitäts-Studiengesetzes

Im Gutachten des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen vom 6. September 1995 wurde festgestellt, daß das neue Organisationsrecht der Universitäten gem. UOG 1993 personalintensiver als das Organisationsrecht gem. UOG 1975 ist. Zur Unterstützung des Sparkurses der Bundesregierung sollten daher Änderungen in Richtung einer "schlankeren" Verwaltung vorgenommen werden.

Dazu ist die ARGE UD/RD der Auffassung, daß die neuerliche Änderung des Organisationsrechtes eine Verunsicherung der Universitätslandschaft mit sich brächte und somit als nicht gangbarer Weg angesehen wird.

Zur nunmehr in Angriff genommenen Reform des Studienrechts, soll hingegen wohl überlegt und geprüft werden, ob diese im Sinne einer Verwaltungsreform eine Vereinfachung bzw. Rationalisierung der Verwaltungsvorgänge bewirken kann und damit eine "schlankere" Verwaltung zumindest im Bereich der Studentenverwaltung ermöglichen wird.

In diesem Sinne wurde der vom BMWFK ausgesandte Entwurf eines Bundesgesetzes über Studien an Universitäten (UNISTG) durch die ARGE UD/RD geprüft wobei **die ARGE UD/RD es nicht als ihre Aufgabe ansieht, auf die Auswirkungen des gegenständlichen Entwurfs auf die inhaltliche Gestaltung der Studien an Universitäten und Hochschulen künstlerischer Richtung und deren Vergleichbarkeit mit ausländischen Studien Bedacht zu nehmen.**

Die im BMWFK sztl. eingesetzte Arbeitsgruppe "Deregulierung des Studienrechts" hatte bei ihren Beratungen zur Bewältigung der anstehenden Probleme folgende Zielvorgaben zu beachten:

- I. **Vereinfachung der Struktur des Studienrechts,
adäquate Zuordnung der Entscheidungs- und Verantwortungskompetenz,
Vereinfachung der Typologie der Studien,
Reduktion der prüfungspflichtigen Stunden,**
- II. **Verbesserung der Information für Studienanfänger,
Verbesserung der Zielorientiertheit der Studien,
Verbesserung der rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen bei Prüfungen,**

auf der einen Seite und

- III. **Vereinfachung der Administration der Studierenden**

auf der anderen Seite.

Zu diesen Vorgaben ist zu bemerken, daß die Maßnahmen zur Verbesserung der Information für Studienanfänger, zur Verbesserung der Zielorientiertheit der Studien und zur

Verbesserung der rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen bei Prüfungen keine Vereinfachung der Administration der Studierenden bringen und damit auch keine schlankere Verwaltung bringen können.

Zur Erreichung der unter II. angeführten Ziele sind im vorliegenden Gesetzentwurf insbesondere vorgesehen:

- Information für Studienanfänger,
- Erarbeitung und Evaluierung eines Verwendungsprofils,
- Abschaffung der Semesterinskription und Überprüfung bzw. Feststellung eines Mindest-Studienerfolges vor jeder Verlängerung der Zulassung,
- Schriftliche Begründungspflicht für negative Beurteilungen in Zeugnissen,
- Antragsrecht der Studierenden auf Aufhebung einer negativen Prüfung bei Glaubhaftmachung von schweren Mängeln der Aufgabenstellung und der Abwicklung,

So gut die diesbezüglich im Entwurf formulierten Tatbestände von ihren Zielvorgaben auch gemeint sind, so wenig sind sie wie schon erwähnt geeignet, eine Vereinfachung der Administration der Studierenden herbeizuführen.

Sie werden im Falle ihrer Verwirklichung, wie im folgenden ausgeführt, jedenfalls zu einer Mehrbelastung der Verwaltung führen und damit auch beträchtliche Mehrkosten verursachen, die in der Kostenberechnung des Entwurfes nicht berücksichtigt wurden. Es wird insbesondere zu prüfen sein, ob den zu erwartenden höheren Kosten ein Nutzen gegenübergestellt werden kann, der diese Kosten rechtfertigt.

Nicht zuletzt muß in diesem Zusammenhang auf die besondere Problematik der **Kunsthochschulen** hingewiesen werden, an denen für sieben Studienrichtungen das Universitäts-Studiengesetz Anwendung fände. Aus dieser Sicht wäre im Hinblick auf die Gleichrangigkeit der Universitäten und Hochschulen künstlerischer Richtung (siehe KHOG) zu überlegen, alle Studienrichtungen österreichischer Universitäten und Hochschulen in einem gemeinsamen Studiengesetz zu organisieren. In Ermangelung einer solchen Lösung wären an Kunsthochschulen Studien nach zwei vollkommen verschiedenen Studiensystemen zu vollziehen, was den Intentionen des Gesetzentwurfes – nämlich der Verwaltungsvereinfachung und Vereinfachung verwaltungsrechtlicher Bestimmungen – durch einen nicht vertretbaren Mehraufwand zuwiderliefe.

Verbesserung der Information für Studienanfänger:

Die gem. § 19 (1) vorgesehenen Orientierungsveranstaltungen sind offensichtlich jeweils vor Beginn eines Studienjahres für die Absolventen eines Maturajahrganges einzurichten. Solche Orientierungsveranstaltungen, sollen sie jemals besucht werden, müssen an jeder höheren Lehranstalt Österreichs, von der studienwillige Absolventen zu erwarten sind, angekündigt werden. Derartige Orientierungsveranstaltungen werden aber, sofern ihre Abhaltung sinnvoll sein soll, für jede Studienrichtung gesondert abzuhalten sein. Das bedeutet aber, daß für studienwillige künftige Absolventen der höheren Schulen an jeder Universität ein terminlich aufeinander abgestimmtes bzw. koordiniertes Programm an Orientierungsveranstaltungen zu erstellen und anzukündigen sein wird. Es wird für studienwillige Interessenten nicht zumutbar sein, zu verschiedenen Terminen eingerichtete Orientierungsveranstaltungen zu besuchen. Das bedeutet aber, daß zumindest während einer Woche des Sommersemesters eines Studienjahres Hörsäle einer Universität für reguläre Lehrveranstaltungen nicht zur Verfügung stehen werden. Abgesehen, von den

damit verbundenen organisatorischen Problemen im laufenden Lehrbetrieb, wird die Vorbereitung und Abhaltung dieser Lehrveranstaltungen nicht unbeträchtlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und damit zusätzliche Kosten erfordern.

Auch § 19 Abs. 2 sieht die Information der Studienanfänger für jede an der betreffenden Fakultät eingerichtete Studienrichtung (Information über die empfohlenen Lehrveranstaltungen des ersten Studienjahres, Studienplan und Verwendungsprofil der Absolventen) durch den Studiendekan in geeigneter Form vor.

Welche Form geeignet ist, wird dem Studiendekan überlassen. Die Information kann daher durch eine Einführungsveranstaltung oder durch eine schriftliche Darstellung entweder auf Papier gedruckt oder auf elektronischen Datenträgern zugänglich gemacht werden. Die Zugänglichkeit auf elektronischen Datenträgern wird für Studienanfänger aus Kapazitätsgründen derzeit nicht möglich sein.

Es bleiben daher nur die Möglichkeiten einer Einführungsveranstaltung und/oder der auf Papier gedruckten Information.

Die Durchführung der Einführungsveranstaltung wird abgesehen von der zeitlichen Beanspruchung des Studiendekans an größeren Fakultäten mit mehreren eingerichteten Studienrichtungen am Beginn eines Studienjahres den einen oder anderen Hörsaal ganz- oder mehrtägig beanspruchen. Eine Informationsbroschüre muß hingegen rechtzeitig vorbereitet, gedruckt und, soll sie den Adressaten erreichen, gezielt ausgegeben werden. Es werden daher zusätzliche Material- und Personalkosten in der Studentenverwaltung entstehen.

Für Anfängertutorien gem. § 19 Abs. 3 werden entsprechende Lehraufträge erteilt werden müssen. Die dadurch entstehenden Kosten sind ebenfalls zu berücksichtigen, da sie nicht aus den vorhandenen dzt. bereits voll ausgeschöpften Lehrauftragskontingenten abgedeckt werden können.

In der Kostenberechnung sind nur die Kosten der Erstellung einer Broschüre enthalten. Die nicht unbeträchtlichen Kosten der Koordinierung und Organisation von Informationsveranstaltungen (Personal, Druck und Papier, Porto und Hörsäle) sind nicht berücksichtigt. Diesen dargestellten Kosten wird eine mehr oder weniger durch die Studienanfänger angenommene Information gegenüberstehen.

Verbesserung der Zielorientiertheit der Studien

Der Verbesserung der Zielorientiertheit der Studien im objektiven Sinn sollen offenbar die Erstellung und Evaluierung der Verwendungsprofile, der Verbesserung der Zielorientiertheit der Studien im subjektiven Sinne die Verweigerung der Verlängerung der Zulassung bzw. das Erlöschen der Zulassung im Fall eines nicht erbrachten Mindeststudien Erfolges dienen.

Ob die Erstellung von Verwendungsprofilen vor der Erlassung von Studienplänen und die Evaluierung dieser Verwendungsprofile in 10-Jahresabständen aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehen ist, wird der Meinungsbildung der jeweiligen Amtsträger bzw. Organe der Universitäten überlassen. Fest steht jedenfalls, daß die gewissenhafte Erstellung und Evaluierung der Verwendungsprofile einen Mehraufwand an Verwaltungsarbeit erfordern werden, der in der Kostenberechnung nicht entsprechend berücksichtigt wurde.

Durch die Regelungen für die Verlängerung der Zulassung und das Erlöschen der Zulassung würde den Universitätsverwaltungen künftig zusätzliche Mehrarbeit entstehen. Hier sind jedenfalls im Fall der Realisierung der Vorschriften der §§ 20 und 21 nicht unbedeutende Mehrkosten zu erwarten.

Vorzustellen ist, daß die derzeitige Semesterinskription, nachdem die Insription einzelner Lehrveranstaltungen abgeschafft und die Versendung der Insriptionsnachweise (Studienbuch, Semesteretikett für den Ausweis, Bestätigungen etc) ermöglicht wurde, durch die sogenannte Zahlscheininsription für den Großteil der Studierenden derart rationalisiert wurde, daß mit der Einzahlung des Hochschülerschaftsbetrages bei einem Postamt oder einem Geldinstitut mit einem dem Studierenden zugesandten Zahlschein die Insription schon vollzogen wurde. Die Datenübergabe erfolgte auf Grund einer Vereinbarung mit dem kontoführenden Geldinstitut an allen Universitätendurch Einspielung der auf elektronischen Datenträgern übergebenen Informationen und war damit so rationalisiert, daß außer der Versendung der Zahlscheine und der Insriptionsunterlagen weder weitere Arbeitsvorgänge noch ein persönliches Erscheinen des inskribierenden Studierenden an den Schaltern der Studienabteilungen erforderlich waren.

Die vorgesehene Regelung wird die Beibehaltung der Zahlscheininsription nur mehr an jenen Universitäten und an diesen nur mit Einschränkungen ermöglichen, die bereits über eine zentrale Prüfungsevidenz auf elektronischen Datenträgern verfügen. An Universitäten ohne zentrale Prüfungsevidenz auf elektronischen Datenträgern wird die Zahlscheininsription nicht mehr möglich sein. Das heißt, jeder Studierende wird am Insriptionsschalter erscheinen, die Einzahlung des Hochschülerschaftsbeitrages nachweisen und das positive Zeugnis vorlegen müssen. Der durch die Zahlscheininsription bewirkte Rationalisierungseffekt wird damit an diesen Universitäten vollkommen egalisiert bzw. zunichte gemacht.

Die Einschränkungen für die Zahlscheininsription und ein teilweiser Entfall des Rationalisierungseffektes an Universitäten mit zentraler Prüfungsevidenz auf elektronischen Datenträgern ergeben sich daraus, daß auch der an anderen in- und ausländischen Universitäten erreichte Studienerfolg für die Verlängerung der Zulassung von Bedeutung sein wird. Dieser Studienerfolg ist automatisationsunterstützt nicht erfaßbar und kann daher gar nicht in Evidenz gehalten werden. Er erfordert jedenfalls eine Vorsprache der Studierenden in den Studienabteilungen und eine Überprüfung durch Beamte der Studienabteilungen spätestens während der Fristen für die allgemeine Zulassung.

Im übrigen ist nicht klargestellt, ob unter Studienjahr im Sinne des § 20 das jeweils mit Oktober beginnende Studienjahr im objektiven Sinn oder das Studienjahr im subjektiven Sinn, das auch im März jedes Jahres beginnen kann, gemeint ist. Ist das Studienjahr im objektiven Sinn gemeint, kann ein Studium nur mit einem Wintersemester begonnen und ein Studienrichtungswechsel nur mit einem Wintersemester vorgenommen werden.

Die Formulierungen der diesbezüglichen Tatbestände des Entwurfes erfordern in jedem Fall, in denen eine Verlängerung der Zulassung aus den im § 20 Z. 1 – 5 angeführten Gründen nicht eintritt bzw. eintreten kann, aus Gründen der Rechtssicherheit die Erlassung eines Feststellungsbescheides und damit die Durchführung eines Ermittlungsverfahrens im Sinne des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Der dadurch entstehende Personalbedarf für die Bearbeitung der eintretenden Fälle ist überhaupt nicht absehbar, wird aber nicht unbedeutend sein. In diesem Zusammenhang wird erwähnt, daß Personalbedarf auch Raum- und Einrichtungsbedarf zur Folge haben wird. Diese Kosten sind auch nicht annähernd in der Kostenschätzung enthalten.

Erwähnt werden muß noch, daß mit der Nichtverlängerung der Zulassung auch das Erlöschen der Zulassung gem. § 21 Abs. 1 Z. 2 verbunden ist. Der Auftrag an die Verwaltung, das Erlöschen der Zulassung im Studienbuch unbedingt zu vermerken, wird nur dann erfüllbar sein, wenn der Studierende nach Vorladung erscheint und sein Studienbuch vorlegt. Auf Grund der zwingenden Formulierung dieser Bestimmung wird jedenfalls durch die Verwaltung ein Versuch zur Eintragung des Erlöschens durch Vorladung des betreffenden Studierenden erfolgen müssen.

Im übrigen ist in § 21 Abs. 2 bestimmt, daß in allen Fällen des Erlöschens der Zulassung – insbesondere aber in den Fällen des Erlöschens wegen Nichtverlängerung der Zulassungsetzung des Studiums im Ausstellungsland des Reifezeugnisses, weil eine hierfür erforderliche und wegen Verlusts des Rechtes auf unmittelbare Zulassung zum Studium oder auf Fortsche Prüfung nicht rechtzeitig abgelegt wurde – auf Antrag ein Feststellungsbescheid zu erlassen sein wird.

Die Fülle der abzuwickelnden Verwaltungsverfahren und damit ein damit verbundener Personal-, Raum- und Einrichtungsbedarf für die Verwaltung ist nicht abzusehen.

Eine Kuriosität ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung des § 14 Abs. 2 Z. 3. Danach ist eine Zulassung einer Person (zu einem Studium) ausgeschlossen, wenn die Zulassung bereits dreimal wegen Nichterbringung der Mindeststudienleistung im betreffenden Studium nicht verlängert wurde.

Diese Bestimmung läßt offen, ob dann die Zulassung zu irgendeinem Studium oder nur zu dem betreffenden Studium ausgeschlossen ist, und wie dreimal wegen Nichterbringung der Mindeststudienleistung im betreffenden Studium die Zulassung nicht verlängert werden kann, wenn auf die Nichtverlängerung des Studiums gem. § 21. Abs. 1 Z. 2 das Erlöschen der Zulassung folgt. Oder zielt diese Bestimmung darauf ab, daß der Betreffende nach dem ersten Erlöschen der Zulassung sich jeweils gem. § 14 Abs. 1 noch zweimal um Zulassung bewerben kann. Sollte das wirklich so zu verstehen sein, so kann festgestellt werden, daß eine Vereinfachung der Administration der Studierenden und damit eines der Ziele dieser Reform nicht nur nicht erreicht, sondern dieser überhaupt zuwiderläuft.

Zum Effekt dieser Maßnahme muß bemerkt werden, daß dieser in keinem Verhältnis zum dadurch verursachten Aufwand stehen wird, weil Inskribierende aber nicht Studienwillige, wenn sie nicht überhaupt von allen Studien an österr. Universitäten ausgeschlossen werden können, die Zulassung zu einem anderen Studium beantragen und damit weiterhin die Universitätsverwaltungen mit noch größerem Aufwand belasten können. Es ist nämlich nicht anzunehmen, daß Studienwillige es nicht schaffen, in sechs Semestern ein Zeugnis mit einer positiven Note zu erwerben. Den nicht Studienwilligen hingegen wird es gleichgültig sein, zu welchem Studium sie zugelassen sind.

Verbesserung der rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen bei Prüfungen

Diese sollte u.a. einerseits durch schriftliche Begründungspflicht für negative Beurteilungen in Zeugnissen und andererseits durch ein Antragsrecht der Studierenden auf Aufhebung einer negativen Prüfung bei bloßer Glaubhaftmachung von schweren Mängeln der Aufgabenstellung und der Abwicklung an den Studiendekan erreicht werden.

Die Anordnung der schriftlichen Begründungspflicht für negative Beurteilungen in Zeugnissen ist zu den Bestrebungen der Universitätsverwaltungen kontraproduktiv, die Zeugnisevidenz und -ausstellung mit Hilfe von ADV zu rationalisieren, weil standardisierte Begründungen nicht der ratio legis entsprechen würden. An jenen Universitäten, deren Verwaltungen die automatisationsunterstützte Ausstellung von Zeugnissen realisiert haben, bedeutet diese Anordnung einen organisatorischen Rückschritt, da derartige Zeugnisse im Fall der Realisierung dieser Anordnung künftig von Hand ausgestellt, sortiert und ausgegeben werden müssen. Zusätzlicher Personalbedarf wird die Folge sein.

An der TUWien werden z.B. pro Studienjahr ca. 21000 Zeugnisse mit negativer Beurteilung ausgestellt. Nimmt man im Bereich der Universitätsdirektion für die Manipulation dieser Zeugnisse pro Zeugnis nur 5 Minuten an, so ergibt das hochgerechnet 218 Arbeitstage, d.i. beinahe ein ganzes Mannjahr. Der Zeitaufwand des Prüfers und des Institutssekretariats für die Abfassung der schriftlichen Begründung und das Schreiben der Zeugnisse ist dabei nicht berücksichtigt.

Das Antragsrecht der Studierenden auf Aufhebung einer negativen Prüfung bei bloßer Glaubhaftmachung von schweren Mängeln der Aufgabenstellung und der Abwicklung ist als Mittel zur Anfechtung negativer Prüfungserfolge zu bewerten. Die Ablehnung eines solchen Antrages hat jedenfalls nach Durchführung eines ordnungsgemäßen Ermittlungsverfahrens mit Bescheid zu erfolgen. Gegen solche Bescheide sind ordentliche Rechtsmittel zulässig.

Die Auswirkungen dieser Regelung auf den Personalbedarf der Universitäten sind derzeit überhaupt nicht abschätzbar, es sei denn, es wird künftig keine negativen Prüfungserfolge geben.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der vorliegende Reformentwurf im Sinne einer Verwaltungsreform für die Verwaltung keinerlei Rationalisierungsmöglichkeiten bietet, bereits durchgeführte Rationalisierungen bei der Inskription und Zeugnisevidenz und -ausstellung zunichte macht und die Verwaltung mit zusätzlichen Aufgaben belasten wird. Der vorliegende Entwurf bewirkt im Fall seiner Realisierung nicht nur keine Änderung in Richtung einer "schlankeren" Verwaltung sondern wird eine weitere Ausweitung der Universitätsverwaltungen und damit noch höhere Verwaltungskosten an den Universitäten und Kunsthochschulen zur Folge haben.

Im Hinblick auf eine weitere Reihe von Ungereimtheiten aus der Sicht der Verwaltung, auf die in dieser globalen Stellungnahme nicht eingegangen wurde, wird auf die Einzelstellungennahmen der Universitäten und Hochschulen künstlerischer Richtung verwiesen.