



Österreichische HochschülerInnenschaft
Bundesvertretung
Austrian National Union of Students

Taubstummengasse 7-9, A-1040 Wien
Tel +43/1/310 88 80 -0, Fax +43/1/310 88 80 -36
Kto.Nr. 025-68004, BLZ 20111, UID: ATU55795606



An:
Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
Per Mail an:
christine.perle@bmwf.gv.at

Wien, am 21.Dezember 2012

Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf „Änderung des Universitätsgesetzes 2002 – UG, Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung“ (Geschäftszahl: BMWF-52.250/0181-I/6/2012)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft nimmt zum vorliegenden Entwurf „Änderung des Universitätsgesetzes 2002 – UG, Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung“ wie folgt Stellung:

Gravierende Änderung

Zunächst wird festgehalten, dass es sich bei der vorliegenden Novelle keinesfalls – wie medial kommuniziert - um eine kleine Anpassung, sondern um eine grundlegende Änderung des Universitätsgesetzes handelt, obwohl lediglich 5 Seiten insgesamt nur 4 Paragraphen ändern. Diese betreffen allerdings die Neuregelung der Universitätsfinanzierung, gravierende Änderungen im Studienrecht und die Einführung flächendeckender quantitativer Aufnahme- bzw. Auswahlverfahren, was schlussendlich alle Universitätsangehörigen betrifft. Umso mehr ist zu bedauern, dass eben diese kein bisschen in das Entstehen des Gesetzesentwurfes eingebunden waren.

Der Entwurf erweckt den Eindruck eines überhasteten Hüftschusses, was angesichts der tiefgreifenden in Aussicht genommenen Änderungen zu gravierenden Problemen führen kann.

Durch Ablaufdaten entsteht eine Baustelle über Jahre hinweg

Die vorliegende Gesetzesnovelle widerspricht Teilen des Universitätsgesetzes, die weiterhin gültig bleiben und nicht novelliert werden. An § 143 sollen unter anderem die Absätze 32 und 33 angefügt werden, die besagen, dass die §§ 12, 13, 64 und 66 bis spätestens 31. März 2014 zu ändern sind. Sollte dies nicht passieren, treten Teile der vorliegenden Novelle wieder außer Kraft. Insgesamt handelt es sich bei dem vorliegenden Gesetzesentwurf also um eine UG-Änderung, die vorerst im Widerspruch zum restlichen Gesetz steht. Besonders bedenklich werden die entstehenden

Widersprüchlichkeiten dadurch, dass die Novelle - wie weiter oben schon erwähnt - schwerwiegende substantielle Änderungen mit sich bringt.

Ohne der Regierung taktische Überlegungen auf Kosten legislativer Qualität unterstellen zu wollen, muss jedenfalls angemerkt werden, dass sowohl den Betroffenen, als auch der Gesellschaft, mit einem späteren, dafür aber sorgfältig ausgearbeiteten, langfristig tragfähigem und in sich abgeschlossenen Gesetzesentwurf mehr gedient wäre. Auf dem eingeschlagenen Weg würde das Universitätsgesetz unfertig und widersprüchlich bleiben, von einer Einigung auf eine Neuregelung kann keine Rede sein.

Die Verhandlungen zur Leistungsvereinbarungsperiode 2013-15 sollen bereits auf den neuen Rahmenbedingungen basieren und wurden bereits vor Ende der Begutachtungsfrist dieses Entwurfes abgeschlossen. Damit wird nicht nur die Begutachtung, der gesamte parlamentarische Prozess, gar das Parlament selbst ad absurdum geführt, sondern auch die Universitäten werden erneut vor große Unsicherheiten gestellt.

Die Rechtsgrundlage für die Universitäten bleibt so weiter auf Jahre eine Baustelle und eröffnet somit einen Reigen von vielen kleinen Änderungen und die damit einhergehenden ständigen Neuerungen bzw. Reparaturen im Universitätsgesetz. Eine suboptimaler Zustand, denn es braucht eine langfristige Planbarkeit in diesem Bereich um den Aufgaben und Herausforderungen gerecht werden zu können.

Die ÖH kritisiert zusammenfassend die legislative Qualität des vorliegenden Entwurfes, seine Erstellung unter Ausschluss aller Betroffenen und ohne zeitlichen Spielraum und die Vorgehensweise der Regierung wichtige Weichenstellungen schon vor Beginn des parlamentarischen Prozesses vorweg zu nehmen. Dies erschwert eine inhaltliche Stellungnahme, da die Unschärfen des Entwurfs und deren notwendige Reparaturen viel Interpretations- und Spekulationsspielraum lassen. Die ÖH empfiehlt daher eine allfällige weitere Version des Entwurfs vor dessen Behandlung im Parlament erneut in Begutachtung zu geben.

Neue, undefinierte Begriffe

Problematik "Studienfeld"

Mit dem Gesetzesentwurf und der Implementierung der "Studienplatzfinanzierung" soll auch der Begriff "Studienfeld" Einzug in das Universitätsgesetz finden - dabei bezieht sich der Gesetzgeber auf die ISCED-Felder der 3. Ebene. Studienfeldern sollen ab sofort im Zuge des österreichweiten Universitätsentwicklungsplanes Mindestzahlen an StudienanfängerInnen zugeteilt werden. Völlig unklar bleibt jedoch die Frage, wie die weitere Differenzierung dieser Mindestzahlen auf Ebene der Studien geschieht. Besonders in den Erläuterungen vermischen sich die Begriffe "Studienfeld" und "Studium" andauernd. Es ist zu befürchten, dass bei der Zuteilung der Mindestzahlen an StudienanfängerInnen, Studien im Sinne der Studienfelder vermischt werden und eine intransparente und nicht nachvollziehbare Zuteilung dieser Mindestplätze geschieht. Diese Vorgehensweise ermöglicht dem Staat größtmögliche Willkür und bedeutet für Studierende größtmögliche Unsicherheit. Dabei sind hier die Studierenden eindeutig die Schwächeren, und somit die durch das Gesetz schützenswürdigeren Beteiligten. Außerdem besteht noch keine klare Übersicht darüber, welche Studien zu welchen Studienfeldern zugeordnet sind und wie dies in Zukunft geschehen soll. In den Medien ist von 19 Studien die Rede, Recherchen der ÖH ergaben allerdings eine Anzahl von rund 48 Studien, die durch diese Novelle unmittelbar betroffen sind. Universitätspezifische Merkmale - Schwerpunktsetzung in Forschung und Lehre, Aufbau von neuen Studien und Studienfeldern, Größe der Universität - werden so ausgeklammert bzw. nicht in Betracht gezogen. Dadurch werden auch Studien beschränkt, deren Einbeziehung vom Gesetzgeber nicht gewünscht scheint. Dies schafft Voraussetzungen für eine völlig intransparente Festsetzung von Mindestzahlen anstatt

nachvollziehbare Planung zu ermöglichen. Eine so weitreichende Änderung der Systematik der Studienlandschaft muss gut durchdacht, transparent und nachvollziehbar sein - der Gesetzesentwurf, und auch die Erläuterungen, lassen dies vermissen.

Außerdem ist zu erwarten, dass durch die Zusammenfassung von Studienfeldern nach ISCED3 einzelne Studienzweige mitbeschränkt werden, die ohnehin nur von sehr wenigen Studierenden besucht werden. Es ist zu befürchten, dass auf Schwerpunktsetzungen im Rahmen spezifischer Studienzweige an bestimmten Universitäten keine Rücksicht genommen wird und so durch neuerliche Hürden noch weniger Studierende solche Nischen-Studien besuchen werden. Ein Beispiel dafür wäre das Bachelorstudium "Raumplanung und Raumordnung" an der TU Wien, das durch die Zusammenfassung unter der Fächergruppe Architektur aber höchstwahrscheinlich auch von Zugangsbeschränkungen betroffen sein wird. Auch Ökologie, das zwar lt. ISCED-Einteilung nicht Teil des Studienfeldes Biologie und Biochemie (ISCED 421) ist, dürfte in diese Kategorie fallen. Als ein Schwerpunkt im Biologiestudium wird es durch dieses mitbeschränkt werden. Zugangsbeschränkungen betreffen somit nicht nur große, stark nachgefragte Studien, sondern durch Schwerpunkte und Studienzweige, auch kleine, oft wenig bekannte Studien, die damit noch schwerer zugänglich gemacht werden. Dies konterkariert selbst gesteckte Ziele der Regierung wonach sie Studierenden auf ein breiteres Feld an Studien, insbesondere in bisher wenig nachgefragte, verteilen will.

Derzeit existiert generell noch keine einheitliche Zuordnung von Studienrichtungen zu Studienfeldern auf ISCED-3 Ebene. Dennoch wurden schon bundesweite Mindestzahlen für einzelne solche Felder festgelegt. Die Kopplung von Zugangsregelungen an Studienfelder wirkt sehr willkürlich. In § 14g werden sieben Studienfelder festgeschrieben: Architektur und Städteplanung (ISCED 581), Biologie und Biochemie (ISCED 421), Informatik (ISCED 481), Management und Verwaltung (ISCED 345), Wirtschaft und Verwaltung (ISCED 340), Wirtschaftswissenschaft (ISCED 314) und Pharmazie (ISCED 727).

Nach ersten Schätzungen sind darin in Summe rund 48 unterschiedliche Studienrichtungen erfasst, wie z.B. auch die Landschaftsplanung und Landschaftsarchitektur an der Universität für Bodenkultur oder die Telematik an der Fakultät für Elektrotechnik der TU Graz. Weshalb schlussendlich der Zugang zu einer Studienrichtung beschränkt werden darf, zu einer anderen aber nicht, ist sachlich kaum noch nachzuvollziehen.

StudienwerberInnen

Ebenfalls undefiniert bleibt der oft verwendete Begriff der "Studienwerberinnen und -werber". Dies ist besonders problematisch, da auf der Zahl dieser StudienwerberInnen die Entscheidung ruht, ob Zugangsbeschränkungen eingeführt werden dürfen. Nach aktuellem Stand wäre nur die Auslegung schlüssig, dass unter „StudienwerberInnen" all jene zu verstehen sind, die eine Zulassung zum Studium beantragen. Damit wäre die Frist für das "Studienwerben", in Ermangelung einer anderen Definition, als die Zulassungsfrist zu verstehen, was allerdings zu systematischen Konflikten führt. So ist zum Beispiel völlig unklar, was passiert, wenn die Mindestzahl in einem Studium erst während der Nachfrist überschritten wird.

Denkbar wäre folgendes Szenario: In einem Studium A legt das Rektorat im März fest, dass der Zugang genau dann Anfang September durch ein Aufnahmeverfahren vor der Zulassung zum Studium zu regeln ist, wenn die Mindestzahl für dieses Studium bis dahin überschritten wurde. Nehmen wir weiters an, die Mindestzahl wird knapp nicht erreicht, es findet also kein Aufnahmeverfahren statt.

Nun könnte in einem fachverwandten Studium B eine Woche später ein Aufnahmeverfahren stattfinden und eine große Zahl von StudienwerberInnen nicht aufgenommen werden. Diese

StudienwerberInnen haben nun nach den derzeitigen Bestimmungen des Universitätsgesetzes (insbesondere § 61 Abs. 2) das Recht, noch während der Nachfrist die Zulassung zu Studium A zu beantragen, schließlich ist dieses Studium nicht beschränkt. Wird dadurch nun die Mindestzahl zu Studium A überschritten, hat das Rektorat nicht mehr die Möglichkeit, den Zugang noch zu beschränken.

Es ist anzunehmen, dass dies nicht im Sinne des Gesetzgebers ist, allerdings ergibt sich auch keine einfache Lösung. Um den Universitäten weitere rechtliche Unklarheiten und sich daraus ergebende Rechtsstreite zu ersparen, wäre es aber jedenfalls wünschenswert, den Begriff der "Studienwerberinnen und -werber" klarer zu definieren. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass für eine gesetzlich „einfachere“ Fristenregelung, StudienwerberInnen Hürden in den Weg gelegt oder Zugänge zum Studium verbaut werden. In Hinblick auf gegebenenfalls neu definierte Fristen ist jedenfalls Rücksicht auf die in § 61 Abs. 2 angeführten Ausnahmen zu nehmen.

Dabei wird innerhalb der Systematik des Entwurfs der lange Fristenlauf für die Bekanntgabe der Beschränkungen und deren Ausgestaltung inkl. Prüfungsstoff ausdrücklich begrüßt, ermöglicht er Studieninteressierten zumindest ein kleines Maß an Planbarkeit und Vorbereitung. Bei der Sanierung der Fristenproblematik darf dies keinesfalls leichtfertig geopfert werden, sondern muss eine andere Lösung gefunden werden.

Auch zeigt die erklärte Problematik, dass der Weg zu flächendeckenden Zugangsbeschränkungen vorgezeichnet ist. Die ÖH erwartet, dass durch Umsetzung dieser Novelle (mit allfälligen Korrekturen) bis 2019 nahezu der gesamte Hochschulraum Österreichs zugangsbeschränkt werden wird.

Unklarheiten bei Mindestzahlen

Sowohl im gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan als auch in den jeweiligen Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten werden Mindestzahlen an StudienanfängerInnen pro Studienjahr und Studienfeld bzw. einzelndem Studium festgelegt. Der Entwurf lässt offen, wie diese Mindestzahlen zwischen Winter- und Sommersemester verteilt werden sollen. Der Studienbeginn im Sommersemester ist insbesondere für Studierende von besonderer Bedeutung, die nach Abschluss der Schulbildung den Präsenzdienst zu leisten haben oder denen es aus anderen Gründen nicht möglich ist, das Studium schon im vorhergehenden Wintersemester zu beginnen. Diese Möglichkeit ist auch für Studierende, die sich entschließen ihr Studium zu wechseln, besonders wichtig. Auch hängen Beihilfen und etwa die Möglichkeit der Weiterversicherung bei den Eltern an einem Studienbeginn zum nächstmöglichen Termin. Eine Problematik, die bei der Novellierung des Hochschulzugangs nicht unbeachtet bleiben darf.

Auch bei der Festlegung der Mindestzahlen bleibt die Frage offen, nach welchen Kriterien diese festgelegt werden sollen. Zu befürchten ist der Einzug einer Kosten-Nutzen-Rechnung in der Finanzierung der österreichischen Hochschullandschaft, die ihre Studienplätze nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts ausrichtet. Neben der Tatsache, dass sich der Bedarf am Arbeitsmarkt nur sehr schlecht vorhersagen lässt (Fehlgriffe in der Vergangenheit, wie die Empfehlung nicht Lehramt zu studieren, zeigen die Problematik anschaulich), hat ein solches Verständnis wenig mit dem Wesen der Hochschulbildung zu tun. Eine Bewertung von Studien nach ihrer angeblichen ökonomischen Verwertbarkeit verändert das Wesen der Universitäten von Bildungsstätten, die möglichst selbstbestimmte und kritische AbsolventInnen hervorbringen sollten, zu reinen Ausbildungsstätten. Findet die Studienplatzfinanzierung in der vorliegenden Form Einzug, sehen wir allerdings die reale Gefahr, dass Universitäten zu reinen Ausbildungsstätten zur "besseren" Eingliederung in den Arbeitsmarkt werden.

Neuregelung der StEOP

Der vorliegende Entwurf zur Anwendung des § 66 führt ebenfalls zu Konflikten. § 14h sieht vor, dass Auswahlverfahren, die nach der Zulassung stattfinden, Teil der Studieneingangs- und Orientierungsphase ("StEOP") zu sein haben. Dies widerspricht jedenfalls § 66 Abs. 5, in dem definiert ist, dass die Studieneingangs- und Orientierungsphase nicht als quantitative Zugangsbeschränkung dient.

Inwiefern garantiert werden kann, dass ein Auswahlverfahren, das im Rahmen der StEOP erfolgt, sich über maximal ein Semester erstreckt, ist unklar. Laut § 66 Abs. 1 kann die StEOP aus einer oder mehreren Lehrveranstaltungen bestehen. Nach geltendem Recht kann allerdings niemand gezwungen werden, zu einer Lehrveranstaltung anzutreten, und ohne Antritt kann kein negatives Zeugnis ausgestellt werden. Wenn also Studierende zu Teilen einer StEOP, die gleichzeitig als Auswahlverfahren dient, erst in ihrem zweiten oder dritten Semester antreten, kann dadurch ihre Zulassung nicht erlöschen.

Der Begriff der "Mindestzahl" lässt außerdem vermuten, dass auch ein Auswahlverfahren im Zuge der StEOP rein quantitativ zu erfolgen hat. Dies würde aber in vielen Fällen bedeuten, dass auch die besten mit "Nicht genügend" beurteilten Prüfungen als bestanden gewertet werden müssten, da sonst zu viele Studierende aus dem Studium geprüft werden könnten bzw. die „Antrittsproblematik“ (siehe Absatz darüber) schlagend werden würde.

Eine klarere Definition seitens des Gesetzgebers, wie genau ein Auswahlverfahren im Zuge der StEOP auszusehen hat, wäre also dringend vonnöten. Eine so weitreichende und rechtlich unsichere Entscheidung kann nicht der Autonomie der Universitäten überlassen werden.

Zu kritisieren ist auch, dass die Evaluation der StEOP viel zu spät erfolgt. Der vorliegende Entwurf wird jedenfalls drastische Auswirkungen auf jene Studien zeigen, in denen Auswahlverfahren im Zuge der StEOP eingeführt werden. Solche Auswirkungen müssten schon im ersten Semester begutachtet und negative Entwicklungen gegebenenfalls korrigiert werden, immerhin geht es um tausende betroffene StudienbeginnerInnen. § 143 Abs. 31 sieht aber eine Evaluation erst im Jahr 2015 vor (Zur langfristigen, nachhaltigen Evaluierung des Gesetzes wird auf das Konzept im Anhang hingewiesen).

Neuregelung der §§ 63 und 66

Zu begrüßen ist der Versuch, die lebenslange Sperre zumindest in Bezug auf die StEOP zu lockern, auch wenn diese nur einem sehr kleinen Kreis von Studierenden helfen wird, da eine derart lange „Stehzeit“ während der Studienzeit nur für wenige Studierende machbar ist. Leider finden sich aber auch hier legistische Unklarheiten. So ist im aktuellen Universitätsgesetz nicht näher geregelt, was bei Erlöschen der Zulassung zu einem Studium und späterer Neuzulassung mit den bereits verbrauchten Prüfungsantritten passieren soll. Systematisch müsste man annehmen, dass sie unverändert bleiben, schließlich ist das auch dann der Fall, wenn Studierende nach Erlöschen der Zulassung zu einem Studium die Zulassung zu einem anderen Studium beantragen. Dies würde aber bedeuten, dass - bei erneuter Zulassung zu einem Studium gemäß § 66 Abs. 1b - die drei Antritte zu der Prüfung, die zum Erlöschen der Zulassung geführt haben, weiterhin als verbraucht zählen. In diesem Fall wäre die Neuzulassung aber nutzlos, da ein erneuter Antritt zu dieser Prüfung unmöglich ist und die StEOP daher nie abgeschlossen werden kann.

Da dies offensichtlich nicht im Sinne des Gesetzgebers ist, müsste man annehmen, dass bei der Neuzulassung in irgendeiner Art und Weise negative Antritte "zurückgesetzt" werden. Dann ist allerdings unklar, ob dies nur für StEOP-Prüfungen oder auch für alle anderen gilt. Dies stellt eine rechtliche Lücke dar, die jedenfalls zu füllen ist. Wir schlagen daher vor, nach § 66 Abs. 1b folgenden Abs. 1c einzufügen:

"(1c) Wird gemäß Abs. 1b die neuerliche Zulassung zu einem Studium beantragt, so werden alle negativ beurteilten Prüfungen, die die oder der Studierende im Rahmen der Studieneingangs- und Orientierungsphase abgelegt hat, absolut nichtig. Eine Anrechnung auf die Gesamtzahl der Wiederholungen erfolgt nicht."

Eine weitere Unklarheit ist die Auswirkung einer Sperre und erneuten Zulassung auf Beihilfen, Mindeststudienzeiten, Mitversicherung und ähnliche soziale Fragen.

Definition der Prüfungsaktivität

Seitens der ÖH wurde schon oft darauf hingewiesen, dass die vom Ministerium für Wissenschaft und Forschung häufig angewandte Definition von "Prüfungsaktivität" mit 16 ECTS-Punkten pro Jahr höchst fragwürdig ist. Dies vernachlässigt zum Beispiel Studierende, die ihrem Studium wegen familiären Verpflichtungen oder finanziellen Notwendigkeiten nur in geringem Maß nachgehen können, aber auch viele Diplomandinnen und Diplomanden, die meistens trotz großem Zeitaufwand für ihr Studium nur wenige ECTS-Punkte erbringen. Eine Rücksichtnahme auf Teilzeitstudierende wäre in diesem Zusammenhang wichtig, besonders, da den Universitäten nach dem derzeitigen Entwurf ein Anreiz geboten wird, solchen Studierenden möglichst viele Steine in den Weg zu legen und sie am besten sogar aus dem Studium hinaus zu prüfen.

Ein alternativer Ansatz, den Universitäten bei einer ECTS-basierten Studienplatzfinanzierung verfolgen könnten, wäre das Anbieten einfacher Freifächer, die viele ECTS-Punkte wert sind. Dies würde der Universität auf einfachem Weg sehr viel mehr "prüfungsaktive" Studierende einbringen, kann aber sicher nicht im Sinne des Gesetzgebers sein. Wir raten daher auch weiterhin von einem zu starken Bezug auf ECTS-Punkte bei der Universitätsfinanzierung ab.

Auch bei der sozialen Durchmischung gibt es schon seit Jahren Probleme. Zwar wird in § 14f Abs. 4 Z 3 bzw. in § 14g Abs. 4 Z 5 des vorliegenden Gesetzesentwurfs die "Sicherung der Zugänglichkeit für nichttraditionelle Studienwerberinnen und Studienwerber" bei Aufnahme- bzw. Auswahlverfahren gefordert. Eine nähere Definition, was unter "nichttraditionellen Studienwerberinnen und Studienwerbern" verstanden wird und wie diese "Sicherung" aussehen soll, fehlt aber komplett, ebenso wie eine Regelung anhand welcher Gesichtspunkte und wie diese überprüft werden würde. Es ist zu befürchten, dass ohne nähere gesetzliche Regelungen zu diesem Punkt die entsprechenden Passagen im Gesetz keine Auswirkungen auf die Realität haben werden, die Regelung also rein zur Beschönigung als totes Recht im Gesetz verstaubt.

Planbarkeit

Die vor kurzem erst erreichte, dennoch bereits bewährte Neuregelung der Zulassungsfristen (§ 61), die eine bessere Planbarkeit für die Universitäten bringen sollte, wird durch den aktuellen Entwurf wieder ad absurdum geführt. Durch eine Reihe neuer Aufnahmeverfahren ist zu erwarten, dass die Zahl der Studierenden, die sich auf die Ausnahme gemäß § 61 Abs. 2 Z 1 (Nichtbestehen eines Aufnahme- oder Zulassungsverfahrens oder der Studieneingangs- und Orientierungsphase in einem anderen Studium) stützen können, stark ansteigt. Durch Ausweicheffekte geht die angestrebte Planbarkeit wieder verloren.

Wie bereits erwähnt, soll außerdem mit dem neuen Universitätsentwicklungsplan ein Planungsinstrument geschaffen werden, welches zahlreiche Aussagen für die Weiterentwicklung der Universitäten enthält. Unter anderem werden bildungspolitische, wissenschaftspolitische und forschungspolitische Ziele gesetzt, aber auch Entwicklungen von Studierendenzahlen, Absolventinnen- und AbsolventInnenzahlen und angestrebte Betreuungsverhältnisse festgelegt.

Ausgeklammert wird dabei jedoch ein Entwicklungspfad zur Finanzierung der Universitäten. Durch diese Entkopplung von systematischen Zielen und der Finanzierung wird das Planungsinstrument konterkariert und die Entwicklung der Universitäten bleibt unsicher und nicht planbar.

Um eine nachhaltige Entwicklung der Universitäten zu erreichen und den Entwicklungsplan tatsächlich zum Planungsinstrument zu machen, muss dieser auch einen klaren Budgetpfad aufzeigen, mit dem die Ziele erreicht werden sollen.

Finanzierung der Universitäten

Dass die Finanzierung der Universitäten nun in zwei verschiedenen Paragraphen des Universitätsgesetzes geregelt werden soll (§ 12 und § 14b,d), welche zu Teilen gar wortident sind, ist nicht nur eine legistische Unkultur. Schon jetzt ist es den Universitäten kaum mehr möglich, über Zeithorizonte, die eine Leistungsvereinbarungsperiode überschreiten, zu planen. Mit solchen Unklarheiten wird die Stabilität des österreichischen Hochschulraums weiter geschwächt. Es wird ein Universitätsgesetz geschaffen, welches sich spätestens ab der Leistungsvereinbarungsperiode 2015-2017 selbst widerspricht. Insbesondere ist unklar, ob bestehende Absätze in § 12, wie beispielsweise die Bestimmungen zu den allgemeinen Bezugserhöhungen oder zur Planungssicherheit (Obergrenze für die Reduktion des Grundbudgets einer Universität) weiterhin wirksam sind. Der Gesetzgeber hat zumindest klar zu präzisieren, in welcher Form eine materielle Derogation stattfindet und welche Teilbestimmungen davon betroffen sind.

Außerdem soll darauf hingewiesen werden, dass bereits 2011 eine gemeinsame Arbeitsgruppe des BMWF und der Rektorate einen Schlussbericht zur kapazitätsorientierten Universitätsfinanzierung veröffentlicht hat. In den Berechnungen ist für den Ausgleich historisch gewachsener Unterschiede in der Einführungsphase ein einmaliger Bedarf von rund 850 Mio. Euro ausgewiesen. Dies sind Maßnahmen, die in den Erläuterungen zu dem Entwurf mit gerade mal 36 Mio. Euro dotiert werden. Schlussendlich bedarf der Vollausbau laut den Berechnungen von Ministerium und RektorInnen jährlich rund zusätzliche 1,2 Milliarden Euro. In den Erläuterungen wird nur angedeutet, dass der finanzielle Mehrbedarf "abhängig von den Kriterien, die für die konkrete Implementierung der neuen Universitätsfinanzierung festgelegt " wird. Dies bedeutet jedoch, dass zur Erreichung der angestrebten Betreuungsverhältnisse Studierende im großen Ausmaß aus dem Hochschulsystem gedrängt werden, falls die Finanzierung nicht mithält. Damit droht auch eine vermehrte Jugendarbeitslosigkeit in Österreich.

Im Übrigen wird angemerkt, dass der vorliegende Entwurf sowohl international üblichen Modellen einer Studienplatzfinanzierung als auch dem in den Erläuterungen erwähnten Ergebnissen der bmwf-Arbeitsgruppe zur Studienplatzfinanzierung widerspricht. Das Modell sieht also keine Finanzierung je Studienplatz, sondern lediglich eine relative Verteilung knapper Budgetmittel nach prüfungsaktiven Studien vor. An der prekären Finanzierung der Universitäten ändert der Entwurf somit nichts.

Im vorgeschlagenen Finanzierungskonzept fehlt weiters die Möglichkeit, eine Strategie zu verfolgen, welche die Finanzierung ergebnisoffener Grundlagenforschung erlaubt, da die Forschungsfinanzierung im Entwurf nur aus einer studierendenanzahlabhängigen und einer kompetitiven Komponente besteht. Außerdem sollte ein tragfähiger und nachhaltiger Ausbauplan, sowohl für die Hochschulen an sich, als auch für die Studienplätze im speziellen, mindeste Voraussetzung für eine Deckelung der Studierendenzahlen sein um der politischen Verantwortung für kommende Generationen auch nur ansatzweise gerecht zu werden.

Hochschulkonferenz einbeziehen oder abschaffen

Mit dem Gesetzesentwurf sollen grundlegende Ziele der österreichischen Universitäten in einem Entwicklungsplan festgeschrieben werden um langfristige Planungen zu ermöglichen. Dazu soll der

Entwicklungsplan jeweils mit Ende des zweiten Jahres der dreijährigen Periode der Leistungsvereinbarungen für die nächsten zwei Leistungsvereinbarungsperioden erstellt werden. Dieses Planungsinstrument ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Erstellung des Entwicklungsplanes liegt jedoch allein bei der Ministerin bzw. dem Minister für Wissenschaft und Forschung. Vor Fertigstellung muss der Österreichische Wissenschaftsrat angehört werden - Angehörige des Hochschulraumes werden nicht eingebunden.

Dabei wurde im Jahr 2012 vom Wissenschaftsminister die "Hochschulkonferenz" gegründet. In der Zielsetzung soll die Hochschulkonferenz die Weiterentwicklung des Hochschulraumes fördern, eine bessere Nutzung von Ressourcen in Forschung und Lehre ermöglichen bzw. Synergien und eine Zusammenarbeit zwischen Hochschulen aller Sektoren vorantreiben. In Fortsetzung dieser Zielsetzung wäre es wichtig die Hochschulkonferenz zur Beauftragten für den im Gesetz vorgesehenen Entwicklungsplan zu machen. Als Mitglieder der Hochschulkonferenz finden sich die notwendigen Vertreterinnen und Vertreter für eine konsensuale und nachhaltige Planung des Hochschulraumes. Durch die Einbeziehung der Hochschulkonferenz könnte somit auch eine Abstimmung mit dem Fachhochschulentwicklungsplan erfolgen und weitere Synergiemomente genutzt werden.

Bleibt das Prozedere bzgl. der Erstellung des Entwicklungsplanes wie jetzt vorgesehen - und damit nur unter Beteiligung des Wissenschaftsrates (der übrigens auch Teil der Hochschulkonferenz ist) - kann die Hochschulkonferenz aufgelöst werden, weil damit der ursprüngliche Gedanke ausgehöhlt wird!

Zugangsbeschränkungen

Dass die Politik mit diesem Entwurf erneut versucht sich aus der Affäre zu ziehen und selbst Zugangsbeschränkungen zu beschließen betrachtet die ÖH als unaufrichtig, unehrlich und verantwortungslos. Somit bleibt der Beschluss darüber ob und wie der Zugang beschränkt werden doch soll erneut bei den Universitäten hängen. Dass diese der großen Verantwortung unter den gegebenen Umständen nicht gerecht werden können – insbesondere was die soziale Durchmischung der Studierenden angeht - haben dabei schon die bestehenden Zugangsbeschränkungen und Aufnahmeverfahren gezeigt. So gehören etwa Kunst-, Medizin- und Veterinärmedizinstudien zu jenen mit der schlechtesten sozialen Durchmischung im gesamten Hochschulraum. Solche Folgen darf die Politik nicht dulden. Sie muss sich hingegen die Lösung genaue dieser Problematik selbst zur Aufgabe machen. Dahingehende Bemühungen fehlen in diesem Entwurf allerdings gänzlich.

Auf eine in der öffentlichen Diskussion völlig ausgeblendete negative Auswirkung der Zugangsbeschränkungen möchte die ÖH hier nochmals hinweisen:

Eine Anfragebeantwortung des BMWF über die Kosten der Zugangsbeschränkungen an Medizinunis zeigte welchen nicht unwesentlichen Budgetposten diese einnehmen. Ohne Substantielle Erhöhung der Hochschulbudgets führt die Einführung von Zugangsbeschränkungen zu einer Verschiebung von Ressourcen weg von der Lehre hin zu der Abwicklung beschränkender Maßnahmen und somit genau zum Gegenteil der vorgegebenen intendierten Wirkungen: nämlich der Verschlechterung der universitären Lehre.

Abschließend soll angemerkt werden, dass die ÖH sich gegen eine flächendeckende Einführung von Zugangsbeschränkungen ausspricht. Die Daseinsberechtigung, der bereits bestehenden Hürde zu den Hochschulen, der Matura, wird dadurch freilich infrage gestellt, die Hochschulreife nachhaltig entwertet. Wir halten die "Lösung" der Kapazitätsprobleme der Universitäten durch Beschränkungen sowohl ideologisch als auch ökonomisch für einen Irrweg und eine sinnvolle Auswahl der "besseren" Studierenden für unmöglich.

Weder ist der "Bedarf" des Arbeitsmarktes an AbsolventInnen bestimmter Studienfelder auf mehrere Jahre im Voraus berechenbar, noch wird das zuständige Bundesministerium jemals in der Lage sein, sinnvolle Zahlen festzulegen.

Bei Lehramts- und Medizinstudien konnte bereits in den letzten Jahren beobachtet werden, zu welchen Problemen Fehleinschätzungen der Arbeitsmarktentwicklung seitens der Regierung führen können. Dadurch, dass dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung nun ein Werkzeug in die Hand gegeben wird, den herrschenden finanziellen Druck durch Reduktion der ihnen "unnötig" erscheinenden Studierenden zu lindern, werden sich solche Fälle wiederholen und verstärken.

Die ÖH plädiert daher für eine Lösung der Kapazitätsprobleme durch steigende Investitionen in die Hochschulen anstelle einer Beschränkungspolitik, die tertiäre Bildung langfristig zu einem Privileg macht.

Martin Schott
ÖH-Vorsitzteam

Angelika Gruber (e.h.)
ÖH-Vorsitzteam

Kilian Stark
Referat für Bildungspolitik

ANHANG - Evaluierungskonzept: Auswirkungen von Zugangsbeschränkungen

1. Anlass

Schon jetzt werden auf Basis von § 124b UG2002 einzelne Studienrichtungen quantitativ beschränkt. Eine Novelle des Universitätsgesetzes soll bei Überschreitung von Kapazitätsobergrenzen zusätzlich einzelnen Universitäten die Möglichkeit geben quantitative Beschränkungen einzuführen. In den fünf Fächergruppen Architektur, Biologie und Biochemie, Informatik, Management und Verwaltung/Wirtschaft und Verwaltung/Wirtschaftswissenschaften sowie Pharmazie ist das Rektorat zukünftig berechtigt Aufnahme- und Auswahlverfahren durchzuführen. Deren Ausgestaltung und Umsetzung obliegt den Universitäten selbst. Allerdings sind bestimmte Kriterien für die Verfahren zu berücksichtigen. Festgeschrieben ist unter anderem ein Diskriminierungsverbot, das sich an den gesetzlich geltenden Regelungen laut Bundes-Gleichbehandlungsgesetz orientiert. Eine Evaluierung der Maßnahme ist mit 2015 gesetzlich vorgeschrieben.

„§ 14g tritt mit 1. Jänner 2013 in Kraft und mit 31. Dezember 2015 außer Kraft. Die Bundesministerin oder der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung hat die Auswirkungen der Zulassungsvoraussetzungen gemäß § 14g in Zusammenarbeit mit den Universitäten zu evaluieren und dem Nationalrat spätestens im Dezember 2015 einen Bericht über das Ergebnis der Evaluierung vorzulegen. Schwerpunkt der Evaluierung ist die Zusammensetzung der Studienwerberinnen und Studienwerber bzw. der Studierenden in sozialer und kultureller Hinsicht sowie nach Geschlecht.“

Eine Evaluierung nach diesen Gesichtspunkten erscheint auf Grund der sozial selektiven Wirkung von Aufnahmeverfahren als unbedingt notwendig, allerdings findet sich weder im Gesetzestext, noch in den Erläuterungen eine hinreichend detaillierte Ausgestaltung des Evaluationsprozesses. Die ÖH fordert daher verschiedene Kriterien für die Evaluierung formal festzuschreiben. Diese sollen vor allem die Methode und den Ablauf genau bestimmen.

2. Ziel

Dieses Konzept soll Verbindlichkeit in der Evaluierung der Zugangsbeschränkungen und Aufnahmeverfahren schaffen. Darüber hinaus soll einheitlich erhobenes Datenmaterial und ein einheitlicher Ablauf der Evaluation Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleisten. Zu beachten ist außerdem, dass nicht nur die Studienfelder zu berücksichtigen sind, die durch die neue Regelung durch § 14f UG2002 beschränkt werden, sondern auch bereits alle anderen bestehenden Aufnahmeverfahren an Universitäten vom Evaluationsprozess erfasst und nach den gleichen Gesichtspunkten analysiert werden.

3. Bewertungskriterien

Folgende (**Wirkungs-**) **Analysen** sollen im Rahmen der Evaluation erstellt werden:

- Auswirkungen der Aufnahmeverfahren auf **die Zusammensetzung der Studierenden nach sozialer und kultureller Herkunft sowie Geschlecht** in der jeweiligen Studienrichtung. Hierfür sind sowohl die Struktur der BewerberInnen wie die Zahl der StudienanfängerInnen zu analysieren und mit der derzeitigen Studierendenpopulation zu vergleichen.
- **Transparenz des Aufnahmeverfahren und der Bewertungskriterien.** Die BewerberInnen sollen das Aufnahmeverfahren individuell evaluieren. Dies soll Aufschluss geben inwiefern für sie einerseits die Erfordernisse für das Aufnahmeverfahren klar und ersichtlich waren und ob die Bewertungskriterien als transparent und nachvollziehbar

empfunden wurden. Gibt es Gruppen die durch das Aufnahmeverfahren benachteiligt werden oder dies als besonders schwierig beurteilen (Studierende aus bildungsfernen Schichten, Frauen, Studierende mit Migrationshintergrund etc.)?

- **Qualitative Verbesserungen im Studium und Erhöhung der Erfolgsquote.** Eine Wirkungs- und Zielanalyse soll feststellen in wie fern sich durch die Einführung der Zugangsbeschränkungen die Studienbedingungen in den jeweiligen Studienrichtung qualitativ verbessert haben und das Ziel einer höheren AbsolventInnenquote bzw. insgesamt eine Steigerung der StudienanfängerInnenzahlen und Senkung der Drop Outs erreicht werden konnte.

1. **Evaluationsprozess und Methode**

Die ÖH empfindet eine ex post Evaluation 2015 als durchaus sinnvoll. Dies ermöglicht eine ergebnisorientierte Analyse der Gesetzesmaßnahme (vor allem in Hinblick auf die Einführung von Zugangsbeschränkungen und deren selektive Wirkung). Die Evaluierung soll Grundlage für Gesetzesmaßnahmen bzw. -Änderungen sein. Der Bericht sollte daher nicht mit Dezember 2015 vorliegen, sondern mindestens ein halbes Jahr bevor das Gesetz außer Kraft tritt.

Darüber hinaus fordert die ÖH, die Evaluierung bereits in der Implementierungsphase zu starten (vor allem um beispielsweise kontrollieren zu können, ob das zusätzlich eingestellte Lehrpersonal ad hoc zu einer ausreichenden Verbesserung der Studienbedingungen führt). Außerdem ist jedes durchgeführtes Aufnahmeverfahren zu analysieren um gegebenenfalls Adaptionen für das darauffolgende Jahr zu treffen.

Um die oben genannten Fragestellungen ausreichend beantworten und die Evaluierung auf fundierten empirischen Daten vornehmen zu können muss jede Universität rechtzeitig den Evaluationsprozess starten. Hierfür fordert die ÖH, dass jede Universität zahlreiche Daten ihrer BewerberInnen erhebt (soziale Herkunft, Beruf der Eltern, traditioneller Studienbeginn oder verzögert, Vorbildung (AHS/ BHS Matura?, zweiter Bildungsweg?,...)). Per E-Mail sollen BewerberInnen vor dem Aufnahmeverfahren einen Fragebogen zugeschickt bekommen, den sie anonymisiert online beantworten. Nach dem Bewerbungsverfahren wird ein Fragebogen ausgeschickt, in dem BewerberInnen einerseits befragt werden, ob sie einen Studienplatz erhalten haben oder nicht, bzw. wie sie das Verfahren und die Bewertungskriterien beurteilen. Anzudenken wäre auch, über Paneldaten den Studienverlauf der Studierenden mit Studienplatz nachzuverfolgen. Für BewerberInnen, die keinen Studienplatz erhalten haben, soll ermittelt werden, welchen alternativen (Bildungs-) Weg sie eingeschlagen haben.

Damit soll ermittelt werden ob sich die soziale Durchmischung insgesamt verändert (Abgleich Daten StudienanfängerInnen vor der Einführung von Zugangsbeschränkungen und nach der Einführung) und ob sich die Struktur (Studierende nach Herkunft/ Geschlecht) der BewerberInnen im Vergleich zu jenen, die das Aufnahmeverfahren bestehen verändert.

Die Analyse ist ebenfalls für die Änderung der Studienbedingungen durchzuführen. Hierfür muss eine Vergleichsgruppe der Studierenden, die in dem System ohne Zugangsbeschränkungen an der jeweiligen Universität studieren, gebildet werden. Auch diese sollen nach den Rahmenbedingungen im Studium befragt werden. Die Ergebnisse sollen mit jenen, die mit Zugangsbeschränkungen studieren verglichen werden. In der Wirkungsanalyse ist darauf zu achten, dass andere Variablen (also nicht nur die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse) die Beurteilung der Studienbedingungen beeinflussen können. (Beispiel: Durch die Einführung der Zugangsbeschränkungen verschlechtert sich die soziale Durchmischung. Studierende aus finanziell besser gestellten Haushalten müssen neben dem Studium weniger arbeiten. Dies könnte ebenfalls ein Grund sein, warum die Rahmenbedingungen im Studium besser wahrgenommen werden).

Dieser standardisierte Fragebogen soll an allen Universitäten mit zugangsbeschränkten Fächern angewandt werden, die damit erhobenen Daten sollen Grundlage für mögliche Veränderung des Verfahrens bieten, sowie die Grundlage für den Endbericht 2015 darstellen. Die Evaluierungsergebnisse der Universitäten können damit vergleichbar gemacht werden und dementsprechend Schlüsse über die Art des Aufnahmeverfahrens getroffen werden.

Die Evaluation soll gemeinsam mit den Universitäten und deren Angehörigen (Studierende, Lehrende) implementiert werden. Der Evaluationsprozess soll von externen ExpertInnen (wie etwa dem IHS) methodisch/ wissenschaftlich unterstützt werden.

2. **Rechtliche Verankerung und Veröffentlichung der Ergebnisse**

Das Evaluationskonzept soll mittels Verordnung durch den Wissenschaftsminister im Detail festgelegt werden. Die erhobenen Daten der Universitäten müssen jährlich in der Wissensbilanz veröffentlicht werden und so transparent und den StakeholderInnen zugänglich sein. Die Ergebnisse sollen außerdem in der Hochschulkonferenz laufend diskutiert werden.