

BMBBundesministerium
für BildungMinoritenplatz 5, 1010 Wien
www.bmb.gv.at
DVR 0064301Sachbearbeiter/in:
Mag. Andreas Bitterer
Abteilung Präs.3
Tel.: +43 1 531 20-2369
Fax: +43 1 531 20-812369
andreas.bitterer@bmb.gv.atBundesministerium für Wissenschaft,
Forschung und Wirtschaft
Verwaltungsbereich Wissenschaft und Forschung - WF/IV/6a
Minoritenplatz 5
1010 Wienper E-MailAntwortschreiben bitte unter Anführung der GZ:
BMB-14.316/0006-Präs.3/2017
Ihr Zeichen: BMWFW-52.250/0117-WF/IV/6a/2017**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 - UG
geändert wird (kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung);
Ressortstellungnahme**

Das Bundesministerium für Bildung nimmt Bezug auf das do. Schreiben vom 2. August 2017, dankt für die Übermittlung des Entwurfes eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 - UG geändert wird (kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung) und nimmt wie folgt Stellung:

Grundsätzlich sind die Bemühungen des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, nachhaltige Verbesserungen im Universitätsbereich anzustreben, sehr zu begrüßen. In den letzten Jahren haben der, auf einige wenige Studien, konzentrierte Andrang an Studierenden und der fehlende Ressourcenausbau, zu einer äußerst angespannten Studiensituation geführt.

Österreich ist eines der reichsten Länder der Welt und muss daher auch wissenschaftlich zu den Fortschrittlichsten gehören. Wie bekommen also die klügsten Köpfe Österreichs, die besten Universitäten? Die Antwort kann nur ein umfassendes Konzept für den gesamten tertiären Bildungs- und Forschungssektor sein. Ohne einer gesamtheitlichen Strategie, die auch den Fachhochschul- und den Pädagogischen Hochschul-Sektor mit einbezieht, wird Österreich weiterhin im internationalen Vergleich hinterherhinken.

Gleichzeitig sind Studierende tagtäglich mit den Folgeerscheinungen der universitären Kapazitätsengpässe konfrontiert: Mangelhafte Studienbedingungen und Betreuungsverhältnisse sowie damit einhergehende Studienzeitenverzögerungen, und bedingte Vereinbarkeit von Beruf bzw. Betreuungspflichten und Studium sind zum Normalfall geworden. Diese Problemfelder treffen Studierende aus bildungsfernen und einkommensschwachen Familien besonders hart, wie die Ergebnisse des „Berichts zur sozialen Lage der Studierenden“ des IHS - https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/2016_Files/Documents/2016_BMWFW_Materialien_zur_sozialen_Lage_der_Studierenden.pdf - eindrucksvoll unterstreichen.

Darüber hinaus belegen die jüngst erschienen Zahlen der OECD „Education at a Glance 2017“ (Die nachstehenden Zahlen beziehen sich auf den Anteil der Personen mit tertiärem Bildungsabschluss, exkl. BHS-Abschlüsse, an der Bevölkerung im Alter von 25-64 Jahren), dass Österreich bei der Quote an Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen weiterhin mit nur 16%, deutliche 13%-Punkte, hinter dem OECD-Schnitt (OECD: 29%) liegt. Dabei profitiert Österreich immens von jedem tertiären Bildungsabschluss: Pro Abschluss eines Mannes beispielsweise beträgt der Nettoertrag für Österreich rund 200.100 US-Dollar (OECD: 154.000 US-Dollar). Um die Quote der Absolventinnen und Absolventen an Hochschulen nachhaltig zu steigern, müssen erstens die Studienbedingungen drastisch verbessert werden, um Drop-Outs zu verringern, und zweitens der Ausbau des Fachhochschul- und des Pädagogischen Hochschul-Sektors forciert werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf gibt, nach Einschätzung des Bildungsministeriums, nur begrenzt Antworten auf den Umgang mit den dargestellten Herausforderungen und Problemfeldern.

Im Detail sind unter dem besonderen Fokus auf mögliche Berührungspunkte zu den Pädagogischen Hochschulen bzw. zum Bereich der Lehrkräfteausbildungen folgende Feststellungen geboten:

Zu Z 4 des Entwurfes (§ 12a UG - Zusammensetzung des Gesamtbetrages gemäß § 12 Abs. 2) iVm. dem Vorentwurf einer Universitätsfinanzierungsverordnung – UniFinV) und Z 8 des Entwurfes (§ 13 Abs. 3 bis 5 – Leistungsvereinbarung):

Unter Hinweis auf die korrespondierenden Erläuterungen zu den Hauptzielen der Umstellung des gesamten universitären Finanzierungssystems (Allgemeiner Teil, Seiten 2ff) soll das neue Finanzierungsmodell – in Weiterentwicklung der Änderung des UG durch das mittlerweile außer Kraft getretene Bundesgesetz BGBl. I Nr. 52/2013 – auf drei „Säulen“ beruhen (§§ 12 und 12a des Entwurfes), jeweils eine für die universitären Leistungsbereiche „Lehre“, „Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste“ sowie „Infrastruktur und strategische Entwicklung“. Die Universitäten sollen wie bisher ein Globalbudget, das im Rahmen der Leistungsvereinbarungen für die Säulen Lehre, Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste über jeweils einen Basisindikator und mindestens einen wettbewerbsbezogenen Indikator bemessen wird, erhalten. Ergänzt wird dies um Mittel aus der Säule Infrastruktur und strategische Entwicklung, die auf Basis von in der Leistungsvereinbarung konkret zu vereinbarenden Maßnahmen (zB. in den Bereichen soziale Dimension, Digitalisierung) bemessen werden.

Hierbei ist kritisch anzumerken, dass der Leistungsbereich der „Infrastruktur“ unbedingt vom Bereich der „strategischen Entwicklung“ zu trennen ist. Für den Bereich der strategischen Entwicklung braucht es aus Transparenzgründen eine eigene klare Logik und entsprechende Finanzierungssäule. Von einer Verbindung mit dem Leistungsbereich Infrastruktur wird dringend abgeraten. Es können dem vorliegenden Finanzierungsmodell durchaus auch positive Akzente entnommen werden, da durch eine Unterteilung in die (neu) vier (!) genannten Leistungsbereiche – im Sinne der budgetären Transparenz – eine bessere Berücksichtigung von besonderen Bedarfslagen dieser Leistungsbereiche (insbesondere des Bereichs Lehre) und damit auch eine effektivere Zuteilung von Ressourcen zu erwarten ist.

In der genauen Ausgestaltung dieses Finanzierungsmodells sind anzunehmende Nebeneffekte, wie eine generelle Verringerung von Studienplätzen an Universitäten, und ein dadurch erforderlicher Ausbau von Studienplätzen in den anderen öffentlich finanzierten Hochschulsektoren (Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) dringend zu berücksichtigen und in die Darstellung der budgetären Auswirkungen einzubeziehen. Die gewählte Form einer vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzung (vgl. §§ 10a ff WFA-Grundsatzverordnung, BGBl. II Nr. 489/2012 idgF.: *„Die Durchführung einer vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzung ist ausreichend, wenn das Regelungsvorhaben oder sonstige Vorhaben ua. keine wesentlichen Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen gemäß § 6 Abs. 1, wie Soziales oder Kinder und Jugend, mit sich bringt.“*) im Rahmen des vorliegenden Entwurfes lässt jedoch derartige Einschätzungen nicht zu.

Darüber hinaus ist ohne entsprechende Gegenmaßnahmen von negativen Auswirkungen in Bezug auf die soziale Zusammensetzung der Studierenden auszugehen. Die als Kann-Bestimmung festgehaltene Möglichkeit zur „Umsetzung von Maßnahmen zur sozialen Dimension in der Lehre“ (§ 13 Abs. 5 des Entwurfes), entspricht nicht dem intensiven Prozess im Zuge von „Zukunft Hochschule“, der eine detaillierte Strategie, zur sozialen Dimension in der Hochschulbildung, zum Ergebnis hatte (vgl. Nationale Strategie zur sozialen Dimension in der Hochschulbildung, Wien, 2017, abrufbar unter https://www.bmwf.wg.at/Presse/AktuellePresseMeldungen/Documents/2017_Strategien_Book_WEB%20nicht%20barrierefrei.pdf). Diese hält ganz konkrete Zielsetzungen zur Verbesserung der sozialen Durchmischung von Studierenden fest, die bedauerlicherweise keinen Eingang in den vorliegenden Gesetzesentwurf gefunden haben.

Im Kontext zu der als Vorentwurf zur Information angeschlossenen Universitätsfinanzierungsverordnung (UniFinV) wird seitens des Bundesministeriums für Bildung iVm. Anlage 1 angemerkt, dass unklar ist, wie die Finanzierungssätze für Lehre, Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste genau ermittelt werden sollen. Leistet man der im Vorentwurf zur Verordnung angegebenen Gleichungslogik Folge, lassen sich die Gewichtungsfaktoren komplett kürzen, wodurch die bezweckten Steuerungseffekte entfallen. Es ist anzunehmen, dass es sich hierbei um ein nicht gewolltes Resultat handelt. Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass die Logik der Gewichtungsfaktoren völlig intransparent ist und anhand der Angaben im Gesetzesentwurf und den Verordnungsentwürfen nicht nachvollzogen werden kann. Es wird dringend angeregt, dass die Gewichtungsfaktoren einerseits dem Status-Quo der universitären Finanzierung gerecht werden, damit die bisherige Studien- und Forschungsqualität erhalten bleibt, und diese andererseits gezielte Schwerpunktsetzungen seitens der öffentlichen Hand abbilden.

Wie bereits in vorangegangenen Ressortstimmnahmen festgestellt (vgl. Ressortstimmnahme zum Entwurf einer Verordnung über die Bemessung der Hochschulraum-Strukturmittel – HRSMV, konkret § 4, nachfolgend BGBl. II Nr. 292/2012 idgF., GZ BMUKK-14.316/0005-III/4/2012 vom 11. Juli 2012), werden durch die Zuordnung der Lehramtsstudien zu Fächergruppen rein nach der Zuordnung eines in Frage kommenden Fachstudiums und dem dafür vorgesehenen Gewichtungsfaktor die besonderen kostenspezifischen Gesichtspunkte dieser Studien nicht ausreichend berücksichtigt. Dies bezieht sich sowohl auf das Erfordernis von besseren Betreuungsrichtwerten aufgrund der ausgeprägten praxisorientierten Phasen in einem Lehramtsstudium, als auch auf besondere Ausstattungserfordernisse, wie zB. technisch speziell

ausgestattete Hörsäle für Unterrichtsbeobachtungen, damit eine qualitätsvolle Ausbildung gewährleistet werden kann.

Zu Z 11 des Entwurfes (3a. Abschnitt - Zugangsregelungen im Kontext einer kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung) iVm. dem Vorentwurf einer Universitätszugangsverordnung – UniZugangsv):

Gemäß § 71d Abs. 2 Z 1 und Abs. 4 des Entwurfes iVm. dem Vorentwurf einer Universitätszugangsverordnung (UniZugangsv) werden jene Studien bzw. Studienfelder erfasst, welche an einer Universität besonders stark nachgefragt sind, eine Anzahl an Studienplätzen für Studienanfängerinnen und Studienanfänger für dieses Studium festgelegt und das Rektorat ermächtigt, die Zulassung zu diesem Studium durch Verordnung entweder durch ein Aufnahmeverfahren vor der Zulassung oder durch die Auswahl der Studierenden bis längstens ein Semester nach der Zulassung zu regeln.

Dazu zählt unter anderem (vgl. § 9 des Vorentwurfes der UniZugangsv) die Ausbildung von Lehrkräften in berufsbildenden Fächern an der Universität Linz, welche mit einer Gesamtanzahl von 170 bemessen werden soll. In diesem Zusammenhang ist nur das Studium der Wirtschaftspädagogik bekannt, das als polyvalentes Studium auch für den Einsatz im Schuldienst befähigt. Wie auch in den anderen Studienfeldern, deren Studienplätze deutlich eingeschränkt werden sollen, geht aus dem vorliegenden Entwurf nicht hervor, ob die prognostizierte Bedarfslage in der schulischen Versorgungsregion Mitte (Oberösterreich, Salzburg) im Vorfeld erhoben bzw. berücksichtigt wurde. Eine diesbezügliche Abstimmung mit und innerhalb der Versorgungsregion ist, insbesondere im Lichte des künftigen Mehrbedarfs an Pädagoginnen und Pädagogen, dringend vorzunehmen. Weiters wird angeregt, auch offensiver in Kooperationen mit anderen am Standort befindlichen Hochschulen zu denken, zumal die Ausbildung von Lehrkräften für den Einsatz an berufsbildenden Schulen zur Kernaufgabe der Pädagogischen Hochschule Oberösterreich zählt.

Im § 8 des Vorentwurfes der UniZugangsv wird dargelegt wie viele Plätze für Studienanfängerinnen und –anfänger österreichweit zukünftig in den Fächern „Erziehungswissenschaften“, „Fremdsprachen“ und „Recht, allgemein“ mindestens zur Verfügung stehen sollen. Wiewohl in den Bereichen „Erziehungswissenschaften“ und „Recht, allgemein“ eine Halbierung der Studienplätze vorgesehen ist, wird im Bereich der „Fremdsprachen“ eine mehr als 70-prozentige Reduzierung der Anfängerinnen- und Anfängerplätze vorgeschlagen (von bisher 5.200 auf 1.440 Studienplätzen). Es ist anzunehmen, dass es sich hierbei – abweichend von der angestrebten Logik – um einen Berechnungsfehler handelt.

In der Anlage 1 des Vorentwurfes der UniZugangsv (Betreuungsrichtwerte auf Basis der Kapazitätstabellen 2016) werden im Studienfeld „Ausbildung von Lehrkräften in berufsbildenden Fächern“ sowohl wissenschaftliche Universitäten als auch künstlerische Universitäten angeführt. Seitens des Bundesministeriums für Bildung wird neuerlich darauf hingewiesen, dass ein Richtwert von 40 für ein zum Lehramt führendes Studium als zu hoch bewertet wird. Weiters ist unklar, welche Studien an künstlerischen Universitäten diesem Studienfeld zugeordnet werden können.

Eine Kopie dieser Stellungnahme wird dem Präsidium des Nationalrates in elektronischer Form zur Verfügung gestellt.

Wien, 1. September 2017
Für die Bundesministerin:
Mag. Andreas Bitterer

Elektronisch gefertigt