

Wien, am 18.1.2005

Stipendienreform

Empfehlung vom 18. Januar 2005

Zusammenfassung

Die Stipendienlandschaft in Österreich ist durch großes Potenzial aber auch Unübersichtlichkeit gekennzeichnet und zeigt Optimierungsbedarf.

Für 50 Stipendienprogramme des Bundes geben BMBWK, BMVIT und BMAA zusammen jährlich knapp 30 Mio Euro aus. Diese dynamische Entwicklung weist Schwächen auf: einerseits bestehen Strukturängel (mindestens 18 Institutionen sind mit der Abwicklung und Durchführung befasst; Fehlen einer einzigen Anlaufstelle für AntragstellerInnen), andererseits kommt es zu inhaltlichen Doppelgleisigkeiten und Überschneidungen.

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung empfiehlt daher:

- Aufbau eines One-stop-shops für AntragstellerInnen
- Auflösung von Kleinstprogrammen und Schaffung kritischer Größen durch Bündelung von Programmen
- Abstimmung und Beseitigung von Überschneidungen zwischen Programmen
- Konzentration der Abwicklung der Programme auf drei Institutionen und Reduzierung der Administrationskosten
- Transparente und einheitliche Vergabekriterien
- Zur Erhöhung der Transparenz wird die Erhebung der 50 Stipendienprogramme veröffentlicht

Hintergrund

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFT) wurde im Rahmen seiner Empfehlungstätigkeit für die Verteilung der Offensivmittel I und II mit der Frage neuer und laufender Stipendienprogramme konfrontiert. Aus den Offensivprogrammen wurden bisher für die Jahre 2001-2005 31 Mio Euro zur Finanzierung von Stipendienprogrammen und der START/ Wittgenstein-Programme des BMBWK und von Humanressourcenprogrammen des BMVIT empfohlen.

Der RFT hat eine Arbeitsgruppe Stipendienreform mit dem Auftrag eingesetzt, die Stipendienprogramme des Bundes zu prüfen und Vorschläge für strukturelle und inhaltliche Reformen auszuarbeiten.

Die Arbeitsgruppe tagte unter der Leitung von Prof. Bonn (RFT) fünfmal von Januar bis November 2004 und hat ihre Arbeit mit einem Endbericht an den Rat abgeschlossen. Mitglieder waren in erster Linie die zuständigen RessortvertreterInnen von BMBWK, BMVIT und BMAA, KoordinatorInnen von Stipendiennetzwerken sowie Mitglieder bzw. MitarbeiterInnen des RFT.

Am 24.6.2004 fand eine Diskussion der Arbeitsgruppe mit VertreterInnen der programmdurchführenden und programmabwickelnden Institutionen sowie der Universitäten und Fachhochschulen statt.

Tätigkeit und Ergebnisse der Arbeitsgruppe

Bestandsaufnahme

Untersuchungsgegenstand waren die Stipendienprogramme des Bundes (BMBWK, BMAA, BMVIT); nicht einbezogen wurden spezifische Maßnahmen zur Nachwuchsförderung mit Bezug zu Forschungsprogrammen (z.B. GSK-Schwerpunktprogramme, GEN-AU), Stipendien von basissubventionierten Institutionen (z.B. Institut für Höhere Studien/ IHS, Internationales Forschungszentrum Kulturwissenschaften/ IFK) und Studienförderungsprogramme, die an soziale Kriterien gebunden sind. Weiters nicht einbezogen sind die von den Hochschulen im Rahmen ihrer Autonomie direkt vergebenen Stipendien.

Anhand eines von der Arbeitsgruppe entwickelten Rasters wurden insgesamt 50 Programme erfasst (27 „incoming“, 16 „outgoing“ und 7 „domestic“ Programme); die jährlichen Gesamtausgaben belaufen sich auf rund 29,8 Mio Euro; die Finanzierung erfolgt aus Mitteln des BMBWK (78,4%), des BMAA im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (13,6%) und des BMVIT (7,9%), wobei Offensivmittel bereits berücksichtigt sind. Hinzu kommen finanzielle Mittel für das START-Programm und die Wittgenstein-Preise sowie finanzielle Mittel der EU und USA für einschlägige Stipendienprogramme.

Die Bestandsaufnahme erfüllte eine wichtige Zielsetzung der Arbeitsgruppe: Erhöhung der Transparenz in der Stipendienlandschaft. **Die Erhebung wird daher als Anhang zu dieser Empfehlung auf der Homepage des RFT und in Form einer Broschüre veröffentlicht.** Andererseits diente die

Bestandsaufnahme als Ausgangsbasis für eine Stärken-Schwächen-Analyse der einzelnen Stipendien- und Humanressourcen-programme.

Stärken-Schwächen - Analyse

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Stärken der Humanressourcenförderung des Bundes in der Vielfalt liegen, dass im Hinblick auf den geförderten Adressatenkreis ein breites Spektrum erfasst ist und beträchtliche finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Demgegenüber wurden durch die Arbeitsgruppe folgende Problemfelder identifiziert:

- Doppelgleisigkeiten und Überschneidungen zwischen Programmen
- große Anzahl von teilweise sehr kleinen Programmen
- Zersplitterung, zu viele unterschiedliche Institutionen mit der Abwicklung befasst
- teils hohe Administrationskosten
- teilweise Intransparenz bei den Vergabekriterien
- teils unzureichende oder überholte programminterne Zielsetzung
- fehlende Evaluierungsindikatoren (z.B. langfristige Auswirkungen auf die Beschäftigung der StipendiatInnen; fachliche Zielgenauigkeit; Auswirkungen auf die Gesamtentwicklung des Potenzials an Humanressourcen)
- große Abweichungen zwischen den Programmen hinsichtlich der Ablehnungsquote
- teilweise mangelndes Monitoring bezüglich der Karriereverläufe der StipendiatInnen.
- Darüberhinaus ist zu berücksichtigen, dass Stipendienprogramme künftig auf die neuen Studienerfordernisse abzustimmen sind: demnach ist in Zukunft zwischen Bachelor, Master, PhD und Habilitationsprogrammen zu unterscheiden; darüber hinaus sollen weiterhin eigene Förderprogramme für Frauen existieren. Zu bedenken ist, dass finanzielle Mittel für universitätseigene Programme in den Globalbudgets der Universitäten bereits enthalten sind. Diese universitätseigenen Programme sind im Rahmen der autonom festgelegten Rahmenbedingungen für Studierende, Graduierte und Wissenschaftler offen, die an den Universitäten Bachelor-, Master-, Diplom-, Doktorats- oder PhD-Studien betreiben oder sich auf die Habilitation vorbereiten.

Unterscheidungen nach Bachelor, Master etc. spielen insbesondere bei der Erfolgsbewertung einzelner Programme und bei der Definition und Bewertung der geförderten Zielgruppen eine wichtige Rolle.

Im Zuge der europäischen Diskussionen über geeignete Doktoratsstudien für die europäische Wissensgesellschaft (Bologna Prozess) ist in Österreich die Einführung von PhD-Studien geplant. Vor diesem Hintergrund und in Abstimmung auf die künftige Positionierung österreichischer Universitäten bei den Doktoratsstudien werden auch

Stipendienprogramme für DoktorandInnen zu überarbeiten sein. Als ein Ergebnis der Diskussion mit RepräsentantInnen der Universitäten am 24.6.2004 kann eine Lücke im Fördersystem bei Individualstipendien für DissertantInnen festgehalten werden.

- Generell wäre eine Steigerung des Anteils der UniversitätsabsolventInnen mit Auslandserfahrung von derzeit rund 30% auf 50% wünschenswert.

Empfehlungen

- Der RFT empfiehlt eine Diskussion des Projektes „Austria Excellent – Studienstiftung für Österreich“ im Zusammenhang mit der Frage „Elite Universitäten“; zu diesem Thema wurde eine eigene Arbeitsgruppe im BMBWK eingerichtet.
- Steuerfreiheit für Stipendien:
Stipendien, die der Ausbildung dienen, sind bis zu jenem Betrag, der der Höchstgrenze der Studienbeihilfe entspricht (rund 600 Euro), steuerfrei. Alle Stipendien, die nach Abschluss eines Studiums in Anspruch genommen werden, sind einkommenssteuerpflichtig. Aus dieser Situation ergibt sich insbesondere für nach Österreich kommende StipendiatInnen ein Problem (Stipendien liegen deutlich über der steuerfrei-Grenze; als Minimalbetrag können 900 Euro gelten). Österreichische Stipendien müssen europaweit konkurrenzfähig sein.
Der RFT wird Verhandlungen mit dem BMF aufnehmen. Erstrebenswert wäre eine Lösung, die für „incoming“-StipendiatInnen eine eigene steuerfrei-Grenze festlegt; dieser Betrag müsste deutlich über 600 Euro liegen.
- Einführung eines One-stop-shops für AntragstellerInnen:
Ziel ist der Aufbau einer einzigen User-Seite für AntragstellerInnen z.B. auf Basis der bestehenden ÖAD-Stipendiendatenbank (www.grants.at); diese Datenbank beinhaltet bereits sämtliche der erfassten Stipendienprogramme und enthält verschiedene zielgruppen- und fachbereichsspezifische Suchkriterien und Links zu den Antragsformularen bzw. zum elektronischen Stipendienantragsprogramm „AH-plus“. Weitere existierende Webseiten wie z.B. von FWF und ÖAW sind einzubeziehen. Die Umsetzung erfolgt durch das BMBWK gemeinsam mit dem RFT.
- Reduzierung der Anzahl von Programmen durch Auflösung von Kleinstprogrammen und Schaffung kritischer Größen durch die Bündelung von Programmen, z.B.
 - Bündelung der Suttner, Mach und Österreich Stipendien (derzeit in Diskussion im BMBWK)
 - Post-Doc Programme:
 - Individualförderung:
Zusammenlegung von: APART, Bühler, Firnberg, Schrödinger Rückkehrer. Die Zielsetzung ist in Hinblick auf die künftig weniger bedeutende Rolle der Habilitation zu überprüfen. Abwickelnde Stelle könnten entweder ÖAW oder FWF sein. Aufgrund des laufenden Reformdialogs mit der ÖAW und der Neusituierung des FWF wird eine Entscheidung des RFT betreffend die Abwicklung bis Sommer 2005 erfolgen.
 - Institutionelle Förderung:
Überarbeitung des START-Programmes in Hinblick auf die Zielerreichung und auf die geänderten Rahmenbedingungen in Folge des UG 2002 (Abgleichung mit dem APART-Programm).
 - Doktoratsprogramme:
Evaluierung der bestehenden Doktoratsprogramme und der Fördermaßnahmen in Hinblick auf die nationale und europäische Strukturdiskussion mit dem Ziel der Reform der Fördermaßnahmen. Sämtliche Stipendienprogramme für

DoktorandInnen müssen auf die Rahmenbedingungen des Bologna-Prozesses abgestimmt werden, d.h. mit der laufenden europäischen Reform der Dokoratsausbildung an den Universitäten konform gehen.

Die Reduzierung der Anzahl und die teilweise Zusammenlegung bestehender Förderprogramme für DoktorandInnen ist anzustreben. Als abwickelnde Stelle geeignet wäre z.B. die ÖAW oder die Universitäten. Aufgrund des laufenden Reformdialogs mit der ÖAW und des laufenden Reformprozesses der Universitäten wird eine Entscheidung des RFT betreffend die Abwicklung bis Sommer 2005 erfolgen.

Im Europäischen Forschungsraum übernehmen nichtakademische Einrichtungen in steigendem Ausmaß Forschungsaufgaben, sodass ForscherInnen künftig stärker in nicht-akademischen Institutionen tätig sein werden. DoktorandInnenprogramme sind daher so zu gestalten, dass sie die Beschäftigungsaussichten für ForscherInnen auf dem Arbeitsmarkt verbessern; dies kann durch Programme erreicht werden, die neben der wissenschaftlichen Qualifikation beschäftigungsrelevante Fertigkeiten wie Teamarbeit, Kommunikationsfähigkeit, Fähigkeit zum inter- und transdisziplinären Arbeiten fördern.

Für die Umsetzung der Empfehlungen zu Post-doc und Doktoratsprogrammen wird die Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Federführung des BMBWK vorgeschlagen.

- Bereinigung der Überschneidungen zwischen Programmen, z.B.
 - Programme für Entwicklungsländer des BMAA (Nord-Süd-Dialog, Eine Welt Stipendien) und StipendiatInnen aus Entwicklungsländern im Rahmen der BMBWK-Programme. Hierzu fanden erste Vorgespräche zwischen den Ministerien über eine neue, modifizierte Arbeitsteilung statt.
- Frauenförderung soll ausgebaut werden: Gender mainstreaming wird für alle Programme eingeführt; eigene Stipendienprogramme zur Frauenförderung bleiben bestehen
- Reduzierung von Administrationskosten: dies wurde für etliche BMBWK Programme durch Einführung des elektronischen Systems „AH-plus“ bereits umgesetzt. „AH-plus“ ermöglicht die komplette elektronische Bearbeitung der Stipendienanträge. Dieses System sollte weiter ausgebaut und für alle Stipendienprogramme realisiert werden. Als Richtwerte für Administrationskosten sind anzustreben: maximal 8-10% für „incoming“-Programme, maximal 2-3% Verwaltungskosten für „outgoing“-Programme.
- Transparente und einheitliche Vergabekriterien:

Transparenz soll durch Veröffentlichung der Vergabekriterien nach dem Vorbild des „AH-plus“-Systems erreicht werden. Mit der Ausschreibung und öffentlichen Bekanntmachung der Kriterien und Verfahrensabläufe zur Vergabe von Stipendien, dem Einsatz von unabhängigen Gutachtern und dem elektronischen System zur Antragstellung und Bearbeitung von Stipendien (AH-plus) kann und soll größtmögliche Transparenz und Objektivität bei der Programmdurchführung gesichert werden.

Die Überarbeitung der Vergabekriterien erfolgt wo sinnvoll und notwendig, z.B. im Zuge der Zusammenlegung der Programme: Österreich, Mach und

Suttner sowie Neufassung der Richtlinien gemäß UG 2002 bei Start/Wittgenstein; dies gilt ebenso für Stipendien des Archäologischen Instituts und des Historischen Instituts in Rom

- Qualitätssicherung bei der Vergabe von „incoming“-Stipendien: in den entsprechenden Staaten sollen bei größeren Stipendienkontingenten analog zum ASEA-UNINET Auswahlgremien eingerichtet werden.
- Ablehnungsquote: die Definition zielgruppenspezifischer Prozentsätze für die Ablehnungsquote als Richtwerte, abhängig vom Qualifikationsniveau (niedrig bei Studierenden, schrittweise Anhebung für Höher- und Höchstqualifizierte) ist anzustreben.
- Flexibilisierung der Altergrenzen für StipendiatInnen: Altersgrenzen wurden oft als Karrierehindernis insbesondere für Frauen identifiziert. Es sind Lösungen zu finden, die Altersgrenzen flexibel auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes abstimmen. Als ersten Schritt empfiehlt der RFT, für alle Programme Ausnahmeregelungen für atypische Karriereverläufe vorzusehen.
- Evaluierung und Zielüberprüfung der Programme:
Als Voraussetzung für künftige Evaluierungen wären alle Programme auf ihre Zieldefinitionen zu überprüfen, denn diese fehlen teilweise gänzlich oder sind unzeitgemäß.
Das BMBWK führt bereits für eine Reihe von Stipendienprogrammen regelmäßige Evaluierungen und Alumni Betreuung durch. Das BMAA plant die Alumni-Betreuung für ihre Programme zu systematisieren.
- Aufbau eines einzigen StipendiatInnenportals:
der Aufbau von Datenbanken zwecks Nachbetreuung der StipendiatInnen sollte rechtlich ermöglicht (Datenschutzgesetz) und für alle Programme sichergestellt werden. Grundsätzlich kann jede durchführende Stelle nur „ihre“ Stipendiatinnen bzw. Stipendiaten betreuen. Diese einzelnen Datenbanken sind miteinander zu verschränken. Ein standardisiertes Webservice (Internetschnittstelle) würde den Datenaustausch auch mit anderen Stellen erleichtern.
- Länderhilfe versus nationaler Fokus: dieser Zielkonflikt kann nicht generell für alle Programme gelöst werden, sondern hängt von der Zielsetzung des Programmes ab: z.B. Hilfsprogramme im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit des BMAA versus Programme des BMBWK
- Programme der österreichischen Bildungszusammenarbeit:
Diese Programme (v.a. Nord-Süd-Dialog Stipendien und Fachausbildung für Angehörige aus Entwicklungsländern) dienen der Umsetzung des jeweils gültigen Dreijahresprogrammes der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA), sollen die institutionellen Kapazitäten in den Entwicklungsländern stärken und orientieren sich am Bedarf der Partnerländer. Es werden vor allem Least Developed Countries gefördert. Das BMAA sieht eine Verstärkung dieser Linie für ihre Stipendienprogramme vor. Außerhalb der Schwerpunkte der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit beabsichtigt das BMAA bei Förderungen das EZA-Profil, v.a. auf Ebene der Themen, zu stärken. Die Kontaktentwicklung und Sichtbarkeit eines Landes muss zuerst durch bilaterale und regionale Instrumente erfolgen, weil erfolgreiche EU-Projekte auf bestehenden Kontakten aufbauen.

Im Sinne des effizienten Einsatzes von Steuermitteln hat eine detaillierte Abstimmung der Programme zwischen BMAA und BMBWK und/oder anderen Förderinstitutionen zu erfolgen, um Doppelgleisigkeiten jedenfalls zu vermeiden.

- Ziel- und Schwerpunktgenauigkeit von Programmen:
Im Zuge der Reform von Schrödinger und Meitner Stipendien sollte eine Strategie zur Schwerpunktsetzung erarbeitet werden
- Brain Drain und institutionelle Verankerung von StipendiatInnen:
Um dem Brain Drain entgegenzuwirken, schreibt das BMBWK bei neuen Programmen die verpflichtende institutionelle Verankerung der StipendiatInnen in der österreichischen antragstellenden Institution vor. Seitens des BMVIT ist in diesem Zusammenhang eine Neufassung der Richtlinien für „Brain Power“ und für das Impulsprogramm „WissenschaftlerInnen in die Wirtschaft“ geplant.
Der RFT sieht die vom FWF geplanten neuen Programme bzw. Programmergänzungen: Meitner-Junior, Bühler- neu, DoktorandInnenkollegs kritisch; sie verstärken den Brain Drain und fördern nicht die wichtige institutionelle Verschränkung.
- Effiziente Nutzung bestehender Instrumente (Asea-Uninet und Eurasia-Pacific-Uninet) für nationale Programme:
Dieser Punkt wurde in der Arbeitsgruppe kontroversiell diskutiert (zum Vorschlag von Prof. Rode und zur Stellungnahme des BMAA: siehe Bericht der Arbeitsgruppe an den Rat).
Im Sinne des effizienten Einsatzes von Steuermitteln hat eine detaillierte, artgerechte und auf Leistungskriterien beruhende Abstimmung zwischen BMBWK und BMAA zu erfolgen.
- Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen Fachhochschulen und Universitäten:
Der RFT empfiehlt den Universitäten und Fachhochschulen sich diesbezüglich abzustimmen. Das Ergebnis der Diskussionen sollte in die Arbeitsgruppe zur Reform der Post-Doc und DoktorandInnen-Programme des BMBWK einfließen.
- Konzentration der Trägerschaft auf 3 Institutionen:
Um eine administrative Kostensenkung und maximale Effizienz zu erreichen, sollte eine Bündelung der Programme bei drei Institutionen erreicht werden (ÖAD, FWF, ÖAW). Eine detaillierte Empfehlung dazu wird der RFT bis Sommer 2005 abgeben.
- Bedarfserhebung über Qualifikationsbedarf in Österreich:
In der Diskussion mit den Universitäten am 24.6.2004 wurde die Durchführung einer Bedarfserhebung (nach Köpfen und Euro) über den gesamten bestehenden und zusätzlichen Qualifikationsbedarf in Österreich vorgeschlagen. Diese sollte auch zur Definition einer finanziellen Zielsetzung für alle Stipendienprogramme führen.
Der RFT unterstreicht die Notwendigkeit dieser Bedarfserhebung und schlägt vor, diese in die Diskussion der unter Federführung des BMBWK einzurichtenden Arbeitsgruppe über die Post-Doc- und Doktoratsprogramme einzubeziehen, um bedarfsgerechte Programme zu erhalten.