

Stellungnahme der Österreichischen Universitätenkonferenz zu den Gesetzesentwürfen PädagogInnenbildung NEU

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 und das Hochschul-
Qualitätssicherungsgesetz geändert werden

Entwurf eines Bundesgesetzes mit dem das Hochschulgesetz 2005 geändert wird

Beschluss der Plenarversammlung vom 29. April 2013

Präambel

Die Österreichische Universitätenkonferenz (uniko) unterstützt eine Reform der LehrerInnenbildung, die zur Verbesserung und qualitativen Weiterentwicklung beiträgt, und nimmt zu den vorgelegten Begutachtungsentwürfen für das Hochschulgesetz 2005 (HG), das Universitätsgesetz 2002 (UG) und das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz (HS-QSG) Stellung. Im Hinblick auf die erforderliche Gesamtbetrachtung der PädagogInnenbildung NEU erfolgt die Stellungnahme gesamthaft unter Einbeziehung der jeweiligen Gesetzesvorhaben.

Die österreichischen Universitäten haben an den vorangegangenen ExpertInnengruppen im Vorfeld der Entwurfsentwicklung mitgewirkt, sich zu einer Verbesserung und qualitativen Weiterentwicklung der LehrerInnenbildung bekannt und auch konkrete Umsetzungsvorschläge eingebracht¹.

Die nun vorliegenden Gesetzesentwürfe sind in einigen Punkten nicht ausreichend und konterkarieren den qualitativen Weiterentwicklungsaspekt. Die Entwürfe lassen die Lösung bestehender praktischer Probleme vermissen und erzeugen im Gegenteil sogar Doppelgleisigkeiten und zusätzliche Schwierigkeiten v.a. im studienrechtlichen Bereich und dessen administrativer Handhabung. Im Folgenden werden die grundlegenden Problembereiche benannt, die aus Sicht der uniko einer umfassenden Überarbeitung der Gesetzestexte bedürfen:

1. Kompetenzverteilung zwischen Pädagogischen Hochschulen und Universitäten

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe leisten keine hinreichende Klärung der Zuständigkeiten.

Der Passus „[d]ie Zuständigkeit für das Lehramt richtet sich nach der zum Zeitpunkt der Beschlussfassung schon bestandenen bisherigen Kompetenzverteilung“ (§ 8 Abs. 2 HG) einerseits sowie die daran anschließende Bestimmung, dass Pädagogische Hochschulen Bachelorstudien für die Sekundarstufe (Allgemeinbildung) ohne Kooperationsverpflichtung einzurichten haben, stehen zueinander in Spannung. Damit leistet das Gesetz keine hinreichende Klärung der Zuständigkeiten. Die unterschiedlichen, aufeinander nicht abgestimmten Regelungen

¹ Siehe dazu das jüngste Positionspapier der uniko vom 15. Oktober 2012:
http://www.uniko.ac.at/upload/12_10_15_Position_der_uniko_zur_PaedagogInnenbildung_NEU.pdf [Stand: 25.4.2013]

der Bachelor- und Masterstudien im UG einerseits und im HG andererseits sind aus mehrfachen Gründen problematisch:

- a) Während der Entwurf zum UG zwischen den einzelnen Schularten (wie etwa Hauptschule und Neue Mittelschule) differenziert und gemeinsam von Universitäten und Pädagogischen Hochschulen eingerichtete Studien vorsieht (§ 54 Abs. 6c UG), geht der Entwurf zum HG davon aus, dass an den Pädagogischen Hochschulen „*Bachelorstudien als Voraussetzung für die Zulassung zur Erlangung eines Lehramtes im Bereich der Primarstufe und der Sekundarstufe (Allgemeinbildung)*“ (§ 8 Abs. 2 HG) allein angeboten werden können. Damit wird die Arbeitsteilung so verschoben, dass die Pädagogischen Hochschulen ihr genuines Angebotspektrum faktisch ausweiten, während das den Universitäten nicht möglich ist.
- b) Durch die unterschiedlichen Regelungssysteme können **Pädagogische Hochschulen selbständig Bachelorstudien zur Erlangung des Lehramts an AHS und BHS** anbieten (§ 54 Abs. 6c UG und § 8 Abs. 2 HG). Dadurch werden **parallele und völlig unterschiedliche** (und auch unterschiedlich anspruchsvolle) **Studienprogramme** an verschiedenen Institutionen geschaffen, jeweils mit oder ohne Kooperationsverpflichtung. Aus Sicht der uniko sind Pädagogische Hochschulen nicht qualifiziert, diese Studien, insbesondere in Bezug auf die fachwissenschaftlichen und künstlerischen Elemente, anzubieten.
- c) Die **Zulassung zu einem Masterstudium** an der Universität setzt „den Abschluss eines fachlich in Frage kommenden Bachelorstudiums oder eines anderen gleichwertigen Studiums an einer anerkannten inländischen oder ausländischen postsekundären Bildungseinrichtung voraus“ (§ 64 Abs 5 UG).² Im Curriculum können qualitative Zulassungsbedingungen vorgeschrieben werden, die im Zusammenhang mit der erforderlichen Kenntnis jener Fächer, auf denen das jeweilige Masterstudium aufbaut, stehen müssen. Die **selbständige Einrichtung von Bachelorstudien an Pädagogischen Hochschulen** als automatische Voraussetzung für die Zulassung zu Masterstudien an Universitäten ist im Hinblick auf die Qualitätssicherung **abzulehnen**. Es müsste eine entsprechende **Kooperationsverpflichtung der Pädagogischen Hochschulen im Bereich der Bachelorstudien für die Sekundarstufe** normiert werden.³
- d) Das **alleinige Anbieten von Masterstudien** an den Pädagogischen Hochschulen zur Erlangung von Lehramtern im Bereich der **Primarstufe und der Sekundarstufe (Berufsbildung)** wird aus Gründen der Qualitätssicherung **abgelehnt**. Dasselbe gilt für **Lehrgänge zur wissenschaftlich-berufsfeldbezogenen Weiterbildung** (§ 39 Abs. 1 HG), die einen Umfang von mindestens 90 und höchstens 120 ECTS-Credits aufweisen und mit einem Mastergrad enden.⁴

Da der Anspruch der Lehramtsausbildung gleichermaßen auf hoher wissenschaftlicher, künstlerischer und pädagogischer Kompetenz basiert, ist es unerlässlich, dass die Ausbildung für die Sekundarstufe auf Universitätsniveau erfolgen muss.

² Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist aus der Sicht des angestrebten Masterstudiums zu beurteilen, ob in qualitativer und quantitativer Hinsicht die fachlichen Grundlagen für das beantragte Studium vermittelt werden.

³ Im Unterschied zu Pädagogischen Hochschulen unterliegen Universitäten dem HS-QSG und führen verpflichtende Zertifizierungen des Qualitätsmanagementsystems alle sieben Jahre durch, was auch die Entwicklung und Implementierung von Curricula miteinschließt (siehe dazu auch Punkt 5 der Stellungnahme).

⁴ Der Verweis in den Erläuterungen zum HG (S.5), dass „im Bereich der Masterlehrgänge Kooperationen zwischen Pädagogischen Hochschulen und Universitäten gestärkt werden“ sollen, greift zu kurz.

2. Abhängigkeit zum LehrerInnendienstrecht

Es muss sichergestellt werden, dass nur der Masterabschluss zur Ausübung des LehrerInnenberufs berechtigt.

Es gibt keine gesicherte Information über das **LehrerInnendienstrecht**, über Berufsbilder und -möglichkeiten, wodurch weiterhin **unklare Vorgaben** vorherrschen. Beispielsweise gibt es keine rechtliche Verbindlichkeit, dass das **Masterstudium Voraussetzung** für die **Ausübung des LehrerInnenberufs** ist. Es wird lediglich in den Erläuterungen darauf Bezug genommen, dass für eine „*dauerhafte Anstellung ein Masterstudium zu absolvieren ist*“. Es ist zu befürchten, dass letztlich ein Bachelorstudium für alle PädagogInnen ausreichend ist, was zu einer massiven Verschlechterung der Qualifizierung von LehrerInnen führt. Die rechtliche Stellung der in den Erläuterungen genannten „*Anforderungen an die Ausbildung von PädagogInnen im Elementar-, Primar-, und Sekundarbereich*“ gemäß Ministerratsbeschluss vom 9. November 2012 entfaltet keine unmittelbare rechtliche Wirkung und kann im Rahmen der Debatten um das LehrerInnendienstrecht noch in jede Richtung abgeändert werden.

3. Induktionsphase

Die Induktionsphase muss Teil des Masterstudiums sein.

Die TeilnehmerInnen von Induktionsveranstaltungen müssen ordentliche Studierende der Universität sein und die Auswahl der LeiterInnen solcher Veranstaltungen erfolgt nach den Kriterien der jeweiligen Bildungseinrichtung. Es ist vor allem **für die Studierenden eine Notwendigkeit**, dass die **Induktionsphase als Ganzes** (nicht nur die Begleitlehrveranstaltungen) **Teil des Masterstudiums** ist. Dadurch ist ein Masterstudium in zwei Jahren inklusive Induktionsphase möglich.

4. Kosten

Mit den geplanten Gesetzesänderungen ergeben sich für die Universitäten erhebliche zusätzliche Kosten, die in der Mehrkostenberechnung nicht abgebildet sind, und die nicht durch das derzeitige Globalbudget bedeckt werden können.

Das BMWF rechnet lediglich mit der Hälfte der Kosten für die Einrichtung des Qualitätssicherungsrates, während für „*die studienrechtlichen Änderungen im Universitätsgesetz 2002 [...] keine zusätzlichen Kosten zu erwarten [sind]*“. Folgende, durch den Gesetzesentwurf UG zusätzlich anfallende Kosten, sind in der Mehrkostenberechnung nicht abgedeckt:

- Angebote gemeinsamer (neuer) Masterprogramme
- Ausweitung der Lehramtsstudien
- Angebot von Induktionslehrveranstaltungen
- Durchführung von Aufnahme- bzw. Auswahlverfahren
- Angebote zur Fort- und Weiterbildung

5. Qualitätssicherungsrat

Die Verpflichtung einer positiven Stellungnahme des Qualitätssicherungsrates als Grundlage der Leistungsvereinbarung stellt einen Eingriff in die Autonomie der Universitäten dar und wird daher abgelehnt.

Die speziell für die Lehramtsstudien vorgesehene Konzeption, dass die Einrichtung des Studienangebotes **im Rahmen der Leistungsvereinbarung** von der **positiven Stellungnahme** eines zusätzlich einzurichtenden „*Qualitätssicherungsrates für PädagogInnenbildung*“ abhängig gemacht wird (§ 13 Abs. 2 Z 1 lit. n UG), **widerspricht der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie der Universitäten**, da dem „*Qualitätssicherungsrat*“ quasi ein Vetorecht bei der Behandlung von Studien in der Leistungsvereinbarung zukommt.

In Zukunft soll ein ausschließlich von BMWF und BMUKK bestellter „*Qualitätssicherungsrat*“ (§ 30a HS-QSG und § 86 HG) die Qualität der Lehramtsstudien sichern. Dabei wird vernachlässigt, dass im HS-QSG bereits ein funktionierendes und europäischen Standards entsprechendes Qualitätssicherungssystem im österreichischen Hochschulsektor festgelegt wurde, in dem die *Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria* (AQ Austria) als nationale Qualitätssicherungsagentur fungiert. Die Qualitätssicherung erfolgt im Rahmen der Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems der Universitäten. Nach dem HS-QSG werden an den öffentlichen Universitäten Audits zum festen Bestandteil der externen Qualitätssicherung. Aufgrund der zentralen Relevanz für die Kernaufgaben einer Universität betreffen nach den am 25. Juni 2012 veröffentlichten „*Richtlinien für Audits an öffentlichen Universitäten gem. § 22 Abs 3 HS-QSG*“⁵ die Audits jedenfalls die „*Entwicklung und Implementierung von Curricula sowie Studienorganisation und Lernerfahrung der Studierenden unter Berücksichtigung der Grundsätze des Bolognaprozesses*“. Diesen Richtlinien folgend werden die **Audits nach international geltenden Standards** durchgeführt.

Aus der Sicht der Universitäten ist ein derartiges Audit des Qualitätsmanagementsystems der Bildungseinrichtung ausreichend. Mit der Einrichtung des „*Qualitätssicherungsrates*“ werden **Parallelstrukturen aufgebaut**, die nicht nur den verfassungsrechtlich gebotenen Haushaltsprinzipien der **Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit**, sondern auch dem ausdrücklichen **Gesetzeszweck** diametral entgegenstehen, **Doppelgleisigkeiten abzuschaffen und Synergieeffekte zu nutzen**.⁶ Zudem handelt es sich bei diesem um keine international anerkannte Qualitätssicherungseinrichtung.⁷

Weiters ist nicht klar, woran sich die Stellungnahmen des Qualitätssicherungsrates inhaltlich orientieren sollen. Es wird ein weisungsfreies Gremium geschaffen, das im Gesetz keine konkreten Bezugspunkte für seine Entscheidungen vorfindet (Unbestimmtheit des Rahmens und unbestimmte Gesetzesbegriffe). Ebenso verhält es sich für die Bildungseinrichtungen, die keine rechtlich verbindlichen Strukturen vorfinden. Die **Einführung von studiengangsbezogenen Stellungnahmeverfahren** (Programmakkreditierung de facto mit Veto) ist deshalb **abzulehnen**.⁸

⁵ Die Richtlinie ist abrufbar unter: <https://www.aq.ac.at/de/audit/dokumente-audit-verfahren/aq-austria-audit-richtlinien-2012-06.pdf> [Stand: 25.4.2013]

⁶ Weiters läuft der „*Qualitätssicherungsrat*“ auch strukturell europäischen Standards zuwider, nicht zuletzt durch den Bestellungsmodus der Mitglieder.

⁷ Da der „*Qualitätssicherungsrat*“ europäische Standards zur Qualitätssicherung in zentralen Punkten nicht erfüllt, ist davon auszugehen, dass er nie im „*European Quality Assurance Register for Higher Education*“ (EQAR) registriert wird und somit auf Dauer außerhalb des europäischen Systems der Qualitätssicherung in der Hochschulbildung angesiedelt bleibt.

⁸ Programmakkreditierungen werden europaweit wieder abgeschafft (z. B. Deutschland).

6. Gesetzliche Rahmenbedingungen von Pädagogischen Hochschulen und Universitäten

Kooperationen sind aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Rahmenbedingungen zwischen Pädagogischen Hochschulen und Universitäten schwer umsetzbar.

Bei der Einrichtung gemeinsamer Studienprogramme von Pädagogischen Hochschulen mit Universitäten ergeben sich **grundlegende Widersprüche**, die anhand der folgenden Problembereiche beispielhaft skizziert werden⁹:

- Pädagogische Hochschulen unterliegen bei der **Einführung neuer Studien** der Hochschul-Curriculaverordnung, während Universitäten im Rahmen der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Autonomie befugt sind, ihre Studienangebote autonom zu gestalten.
- Laut HG muss „[d]ie **Studieneingangs- und Orientierungsphase bis zum Ende der Inskriptionsfrist für das dritte Semester [abgeschlossen]**“ (§ 41 Abs 3 HG) werden, während im UG keine zeitliche Befristung festgelegt wird (§ 66 UG). Darüber hinaus sieht das UG eine Studieneingangs- und Orientierungsphase derzeit nur für Studien vor, zu deren Zulassung keine besonderen Regelungen (z. B. Aufnahme-/Auswahlverfahren) bestehen. Da solche Verfahren für die Lehramtsstudien in beiden Gesetzesentwürfen vorgeschrieben werden, ist gemäß UG idgF im Widerspruch zum HG hierfür gar keine Studieneingangs- und Orientierungsphase zulässig.
- Die Möglichkeit der **Anerkennung von Bachelor- und Masterarbeiten** ist gemäß § 57 HG möglich, während mit der UG-Novelle 2009 die Möglichkeit der Anerkennung von Abschlussarbeiten bewusst aufgehoben wurde.¹⁰
- Die derzeit für die Pädagogischen Hochschulen geltende Hochschul-Zulassungsverordnung sieht eine **fachliche Eignungsprüfung** vor, die jedoch nicht wissenschaftlichen Qualitätsstandards entspricht, während an Kunstuniversitäten die **künstlerische Eignung** auch für den Bereich der Lehramtsausbildung als zentrale Zulassungsvoraussetzung gilt (§ 63 Abs. 1 Z 4 UG).
- Die Regelungen zur Studienbeitragspflicht von Studierenden in den §§ 91-92 UG bzw. § 69 HG unterscheiden sich in gravierenden Punkten: u. a. die studienbeitragsfreie Studiendauer in Masterstudien nach Überschreiten der vorgesehenen Studiendauer, die Studienbeitragspflicht und -höhe für Studierende aus Drittstaaten sowie der Erlass von Studienbeiträgen gemäß § 92 UG, zu dem es kein Pendant an Pädagogischen Hochschulen gibt. Auch werden Studierende in Kooperationsstudien zwischen Universitäten und Pädagogischen Hochschulen aufgrund der vorliegenden Regelungen an beiden Einrichtungen studienbeitragspflichtig und somit bis zu €1090,08 pro Semester (d. h. €726,72 gemäß § 91 Abs. 2 UG und €363,36 gemäß § 69 Abs. 2 HG) entrichten müssen.

⁹ Bezüglich weiterer Widersprüche verweist die uniko auf die Stellungnahmen der einzelnen Universitäten zu den Gesetzesentwürfen.

¹⁰ Gemäß VwGH-Judikatur wird die Anerkennung von Dissertationen auf Diplomarbeiten für die Universitäten verneint (Gesetzesmaterialien 225 der Beilagen XXIV. GP) und die ehemalige Bestimmung des § 85 UG entfällt, „da diese wissenschaftlichen und künstlerischen Arbeiten zentraler Bestandteil jedes Studiums sind und es daher nicht (mehr) möglich sein soll, auf der Grundlage einer wissenschaftlichen oder künstlerischen Arbeit mehrere Studien abzuschließen“.

7. Lehramtsstudien im Kunstbereich

Der künstlerische Aspekt in der Ausbildung für künstlerische Unterrichtsfächer findet sich im Gesetzesentwurf des HG nicht wieder.

Begriffe wie kunstgeleitete Lehre oder Entwicklung und Erschließung der Künste, auf der Ebene der Universitäten mittlerweile eine Selbstverständlichkeit, kommen in der geplanten Novelle zum HG 2005 nicht vor. Die Feststellung der künstlerischen Eignung der BewerberInnen mit Bezug zur künstlerischen bzw. künstlerisch-wissenschaftlichen Praxis im Studium sowie entsprechende Anforderungen an künstlerische Qualifikationen für Lehrende sind unabdingbare Elemente eines künstlerischen Lehramtsstudiums, die auch in Zukunft ausschließlich in den Studien der österreichischen Kunstuniversitäten geboten werden. Folglich muss die **Aus-, Fort- und Weiterbildung aller künstlerisch Lehrenden für die gesamte Sekundarstufe ausschließlich an Kunstuniversitäten** erfolgen. Eine Kooperationsverpflichtung zur Ausbildung von Lehrenden für die Neue Mittelschule wird abgelehnt. Die Bedeutung qualitativer musikalischer und künstlerischer Bildung für die Breiten- und Spitzenförderung kann im Kulturland Österreich nicht hoch genug eingeschätzt werden.¹¹

Fazit

Abschließend merkt die uniko an, dass Ansätze zur Neugestaltung des Lehramtsstudiums mit neuen Aspekten wie Verankerung der Elementarpädagogik im UG, Induktion, Kooperationschulen und der expliziten Nennung der Aufgaben der Universitäten in der LehrerInnenweiterbildung zu begrüßen sind, wenngleich in diesen Fragen diverse Details noch geklärt werden müssen.¹² Dennoch bedeuten die vorliegenden Gesetzesentwürfe und geplanten Neuregelungen aus Sicht der uniko primär eine **Stärkung der Pädagogischen Hochschulen** und eine **Einschränkung der Universitäten**. Somit wird das Ziel einer Verbesserung der LehrerInnenbildung klar verfehlt. Bestehende **Parallelstrukturen** werden nicht abgebaut, sondern durch die Einrichtung des „*Qualitätssicherungsrates*“ und den faktischen **Zwang zu Kooperationen** eingeführt. Dies baut eine weitere strukturelle Komplexitätsebene zu Lasten der Studierenden und der lehrerbildenden Einrichtungen auf und trägt zu keiner Verbesserung der Situation bei. Insgesamt sind die Gesetzesentwürfe an vielen Stellen unklar formuliert bzw. scheinen nur zum Teil aufeinander abgestimmt und stellen einen gravierenden Eingriff in die Autonomie der Universitäten dar.

¹¹ Die wesentlichen und essentiellen Eckpunkte aus Sicht der Kunstuniversitäten finden sich in einer gesonderten Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen, der sich die uniko vollinhaltlich anschließt.

¹² Spezifische Details zu den einzelnen gesetzlichen Bestimmungen, die entweder unklar oder schwer umsetzbar sind, finden sich in den Stellungnahmen der jeweiligen Universitäten.