



aktiv für Sie

A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Postfach 534

Bundeskammer

für Arbeiter und Angestellte

Präsidium des Nationalrates
Dr-Karl-Renner-Ring 3
1010 Wien

Betreff: GESETZENTWURF
Zl. 63 - 05/19
Datum: 22. Okt. 1992
Verteilt: 23. Okt. 1992
Von: Dr. Werner

Prinz-Eugen-Straße 20-22

A-1041 Wien, Postfach 534

Telefon (0222) 501 65

Ihr Zeichen

-

Unser Zeichen

SH-ZB-5411

Durchwahl: 3136

FAX

Datum

19.10.1992

Betreff:

Entwurf für ein Bundesgesetz über
Fachhochschul-Studiengänge (FHStG)
Stellungnahme

Die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte übersendet 25 Exemplare ihrer Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf zur gefälligen Information.

Der Präsident:

Werner Vogler



Der Direktor:

iA

Dr. Karl Renner

Beilagen



aktiv für Sie

A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Postfach 534

Bundeskammer

An das
Bundesministerium
für Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1014 Wien

für Arbeiter und Angestellte

Prinz-Eugen-Straße 20-22

A-1041 Wien, Postfach 534

• (0222) 501 65

Ihr Zeichen
GZ 51.002/
17-I/B/14/92

Unser Zeichen
SH/5411/Ka/Gi

Durchwahl: 3136
FAX

Datum
7.10.1992

Betreff:

Entwurf für ein Bundesgesetz über
Fachhochschul-Studiengänge (FHStG)
STELLUNGNAHME

Grundsätzliches:

Die Bundesarbeitskammer (BAK) verweist einleitend auf ihre Stellungnahme vom 29.10.1991 zum Thema "Fachhochschulen", da bereits damals wesentliche Rahmenbedingungen für die Etablierung eines zweiten Hochschulsektors genannt wurden. Die Befürwortung der geplanten Diversifikation wurde und wird seitens der Arbeitnehmerinteressenvertretung mit der Erfüllung einer Reihe von Anforderungen verknüpft, um auch tatsächlich eine weitere Anhebung des Bildungs- und Qualifikationsniveaus zu erreichen.

Mit der Differenzierung des Hochschulwesens in Österreich wird eine entscheidende bildungspolitische Weichenstellung vorgenommen, die nicht nur eine Strukturbereinigung des "Nichtuniversitären Sektors (NUS)" inkludieren muß, sondern auch der steigenden Bildungsbereitschaft Rechnung zu tragen hat. Der Ausbau aller hochschulmäßigen Einrichtungen sowie die Gewichtung der beiden Hochschulsektoren sind dabei von entscheidender Bedeutung. Eine

- 2 -

rechtliche Harmonisierung, d.h. eine organisatorische sowie inhaltliche Abstimmung des Fachhochschulbereichs mit den jeweils vor-, parallel- bzw. nachgelagerten Bildungseinrichtungen, ist eine wesentliche Voraussetzung für eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Bildungssystems insgesamt. Dies betrifft speziell die Herstellung der notwendigen Durchlässigkeit sowie die Vermeidung von Bildungssackgassen.

Die bis dato gewählte Vorgangsweise entspricht diesem Kriterium keineswegs. Im Rahmen eines effektiven Planungsprozesses wäre es sinnvoll gewesen, die Ergebnisse der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen OECD-Studie abzuwarten und erst in der Folge eine legistische Konzeption zu entwickeln. Ziel der OECD-Prüfung war und ist u.a. die Beratung österreichischer Entscheidungsträger bei der Einrichtung des NUS. Die voreilige Einleitung des Begutachtungsverfahrens zu einem FHStG-Entwurf steht im Widerspruch zu dieser Absichtserklärung. Die Arbeitnehmerinteressenvertretung nimmt diese Stellungnahme außerdem zum Anlaß, um nochmals ein Prüfungsverfahren in Frage zu stellen, das den Experten der OECD nur mehr die Möglichkeit eröffnet, ein einziges FH-Modell - nämlich den vorliegenden Ministerialentwurf - zu evaluieren. Die Beurteilung anderer Optionen wurde damit jedenfalls erschwert. Trotz dieses sehr eingeschränkten Verfahrens wird erwartet, daß sich die OECD-Prüfer zu wesentlichen Fragen, wie etwa der Dimensionierung des neuen Sektors, den Fachrichtungen und Standorten, äußern werden. Die bildungspolitische Diskussion über diese OECD-Vorschläge sowie deren Einschätzung sollten im Konnex mit dem angekündigten FH-Entwicklungsplan des Bundes erfolgen.

Darüber hinaus vertritt die BAK die Ansicht, daß die unmittelbar bevorstehende Reform der Universitätsorganisation und die Etablierung des neuen Hochschulsektors einer Koordination bedürfen. Der erwähnte Finanzierungs- und Entwicklungsplan für Fachhochschulen kann letztlich nur Teil einer gesamten Hochschulrahmenplanung sein und müßte außerdem bereits im Rahmen dieses Begutachtungsverfahrens vorliegen.

Abgesehen von dieser kritischen Anmerkung wird ausdrücklich betont, daß wesentliche Ordnungskriterien, d.h. Grundsatzbestimmungen, für beide Hochschulsektoren Gültigkeit haben müssen. Eine Reduktion der Regulierungsdichte ist zwar vorstellbar, darf jedoch nicht dazu führen, daß sich der Bund gänzlich aus seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung (siehe Art. 14 BVG) zurückzieht. Dem Bund kommt nach der Verfassung nicht nur die gesetzgebende Kompetenz, sondern auch die Vollziehung bei der Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Hochschulen zu. Der zur Diskussion stehende Entwurf eines FHStG enthält aber weder eigene Bestimmungen zum Organisationsrecht noch wird das bestehende Universitäts-Organisationsgesetz (UOG) sowie Allgemeine Hochschul-Studiengesetz (AHStG) novelliert.

Der Bund geht also keine Verpflichtung ein, Fachhochschulen zu errichten oder Fachhochschul-Studiengänge zu finanzieren. Dies ist eine Vorgangsweise, die seitens der BAK dezidiert abgelehnt wird. Gerade in diesem Konnex muß daran erinnert werden, daß sich die beiden Regierungsparteien in ihrem Arbeitsübereinkommen auf die "Schaffung von Fachhochschulen" geeinigt haben. Dieses bildungspolitische Ziel wird durch die vorgelegte Konzeption völlig verfehlt. Die geplanten Regelungsmechanismen sehen nur ein Anerkennungsverfahren für FH-Studiengänge vor, wobei dem Bund nicht einmal mehr die Funktion eines "Anbieters" zukommt. Bedingt durch die mangelnde gesetzliche Basis könnten seitens des Bundes weder im Rahmen neuer Hochschulen noch an bestehenden Universitäten diese speziellen berufsbezogenen Studiengänge eingerichtet werden. Erst ein Fachhochschul-Organisationsgesetz (FHOG) oder die bereits erwähnten Novellierungen des UOG und AHStG würden dies ermöglichen. In dem Entwurf des FHStG hat der Bund nur mehr die Option, Studienplätze bei irgendwelchen anderen Anbietern anzukaufen. Selbstverständlich würde es diesen Anbietern frei stehen, beliebig hohe Studiengebühren einzuhören.

Basis des FHStG-Entwurfs ist die Annahme, daß ein weiter Kreis von Bildungseinrichtungen Fachhochschul-Studiengänge anbieten möchte. Dies mag zwar den Tatsachen entsprechen, jedoch wird grundsätzlich bezweifelt, daß dieser weite Kreis von Trägern auch tatsächlich als Erhalter von Fachhochschul-Studiengängen

- 4 -

und in der Folge von Fachhochschulen fungieren kann. Die Errichtung und Erhaltung von hochschulmäßigen Ausbildungen verursacht erhebliche Kosten, wenn man den Aufbau von zukunftssicheren und qualitativ hochwertigen Fachhochschulen plant. Für ein Vorhaben dieser Art kommt primär nur der Bund und gegebenenfalls eine Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften in Frage, da eine Koordination im Hinblick auf Standorte, Studienrichtungen sowie die Sicherung einer internationalen Anerkennung mit rein privaten Trägerschaften bzw. in Form von "Joint ventures" de facto nicht zu leisten ist. Selbst die Beteiligung der Länder und Gemeinden würde sich in erster Linie nur auf die Übernahme von Errichtungskosten beziehen. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen würden sich außerdem die finanziellen Beiträge von Privaten in sehr engen Grenzen halten. Der Bund müßte also innerhalb kurzer Zeit die gesamten Erhaltungskosten in Form von Subventionen tragen.

Die mögliche Rolle privater Trägerschaften wird nach Ansicht der Arbeitnehmerinteressenvertretung bei der Konzeption des FHStG-Entwurfs weit überschätzt. Für kleinere und mittlere Unternehmen, die in Österreich eine dominierende Rolle spielen, stellen Bildungsinvestitionen ein öffentliches Gut dar, dessen Nutzen weit über den einzelnen Betrieb hinausreicht. Analysen belegen, daß Klein- und Mittelbetriebe - verglichen mit größeren - aufgrund ihrer zumeist schlechteren Lohn- und Arbeitsbedingungen Schwierigkeiten haben, spezifisch qualifizierte Fachkräfte dauerhaft an das Unternehmen zu binden. Mit der Integration in den Binnenmarkt wird sich die Situation aber auch für größere Betriebe verschärfen und es verwundert daher nicht, daß gerade die Industriellenvereinigung eine Finanzierungsverpflichtung des Bundes für Fachhochschulen einfordert.

Dieser o.a. Finanzierungsstruktur seitens der öffentlichen Hand stehen allerdings keine entsprechenden Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber. Lösungsmodelle, die vorsehen, daß Hochschulen überwiegend durch das öffentliche Steueraufkommen zu finanzieren sind und im Gegenzug privater Einflußnahme sowie Kontrolle unterliegen, finden seitens der Arbeitnehmerinteressenvertretung prinzipiell keine Zustimmung. Insbesondere auch

deshalb, da es durch die Beteiligung von Privaten in der vorgeschlagenen Form zur Einführung von Studiengebühren kommen wird. Damit entsteht einerseits eine inakzeptable Abweichung gegenüber dem Universitätssektor und andererseits wird die Bildungsebene der Fachhochschulen, die auch für das duale System die erforderliche Durchlässigkeit herzustellen hat, de facto als gewollt gebührenpflichtiger Teil des Bildungssystems eingerichtet.

Eine Einhebung von Studiengebühren für die vergleichsweise kürzeren Ausbildungsgänge an Fachhochschulen wird jedenfalls seitens der Arbeitnehmerinteressenvertretungen abgelehnt. Außerdem wird darauf aufmerksam gemacht, daß diese Gebühren - bedingt durch die Vielfalt der Trägereinrichtungen sowie durch unterschiedliche Kostenstrukturen bei den einzelnen Studienrichtungen - auch stark divergieren können. Eine Sicherung sozialer und regionaler Chancengleichheit wäre dadurch nicht mehr möglich. Ebenso wäre die Einbindung künftiger FH-Studenten in die bestehende Studienförderung in diesem Fall ungenügend, da das derzeitige System vom Grundsatz des "kostenlosen" Studiums ausgeht. Erst Fachhochschulen, die seitens der öffentlichen Hand geführt werden, eröffnen die Option, das Studienförderungsgesetz auch für den zweiten Hochschulsektor in Kraft zu setzen.

Trotz dieser grundsätzlichen Einwände können privat geführte FH-Studiengänge nicht ausgeschlossen werden. Sie sollten jedoch aus Sicht der Arbeitnehmerinteressenvertretung ein ergänzendes Angebot zu öffentlichen Einrichtungen darstellen. Für diese rein privaten FH-Studiengänge ist eine eigene gesetzliche Basis erforderlich, die in Anlehnung an das öffentliche Modell einschließlich entsprechender Auflagen zu entwickeln ist.

Darüber hinaus wird darauf verwiesen, daß die Rechtsstellung öffentlich geführter Fachhochschulen (Hochschulstatus), Finanzierung und Kontrolle, Leistungsstrukturen, die Qualifikation der Lehrenden sowie die studentische Mitbestimmung in jedem Fall geregelt werden müssen. Weiters sind klare Minimalbestimmungen auch im Hinblick auf Aufnahme, Studien- und Prüfungsvorschriften (einschließlich Graduierungsregelungen) notwendig, um einerseits Rechtssicherheit für die Studierenden herzustellen und

- 6 -

andererseits dem Prinzip einer gewissen Einheitlichkeit von Bildungsabschlüssen zu entsprechen. Seitens der Arbeitnehmerinteressenvertretung wird mit Nachdruck betont, daß der Fachhochschulzugang und die soziale Absicherung der Studierenden ebenso wie der Bildungsauftrag einer klaren Festlegung bedürfen.

Zusammenfassend wird also nochmals festgestellt, daß der vorgelegte Regulierungsrahmen des FHStG-Entwurfs insgesamt den o.e. Anforderungen nicht Rechnung trägt und die BAK daher nur kurserisch auf die einzelnen Bestimmungen des FHStG eingeht.

Anmerkungen zum Vorblatt:

Als Begründung für die Einführung von Fachhochschulen wird u.a. die "Anpassung des österreichischen berufsbildenden Bildungswesens an den europäischen Standard (EG-Konformität der Diplome)" angeführt. Abgesehen davon, daß neben der Hochschulrichtlinie mittlerweile eine weitere ergänzende Richtlinie verabschiedet wurde, ist anzumerken, daß man hier von einem etwaigen Anpassungsbedarf ausgeht, der erst nach Abschluß der EWR-Verhandlungen zum "pipeline acquis" feststehen könnte. Unabhängig davon ist die Herstellung eines "EG-konformen Bildungssystems" nicht erforderlich, da die innerstaatliche Kompetenz in jedem Fall gewahrt bleibt.

Darüber hinaus spricht sich die Arbeitnehmerinteressenvertretung dezidiert gegen die Anführung von Alternativen wie die "Abschaffung der berufsbildenden höheren Schulen" und "Zugangsbeschränkungen zu den Universitäten" aus, da es sich hier kaum um bildungspolitisch ernsthafte Vorschläge handeln kann.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs:

§ 1

Die BAK spricht sich gegen die Konzeption des vorgelegten Akkreditierungssystems aus, wobei die Begründungen sowohl den grundsätzlichen als auch den nachfolgenden Ausführungen zu entnehmen sind.

§ 2

Der Bildungsauftrag sowie die leitenden Grundsätze für künftige Fachhochschulen sollten präziser festgelegt werden. Insbesondere müßten Bestimmungen betreffend die Freiheit der Wissenschaft und Lehre, die Lernfreiheit, die Hochschulautonomie, das Zusammenwirken der Lehrenden und Lernenden sowie die gesellschaftspolitische Dimension verankert werden. Eine Orientierung an den Grundsätzen des AHStG wäre sicherlich sinnvoll.

Ferner wird darauf hingewiesen, daß der Begriff "praxisbezogene Ausbildung" (Abs. 1, Pkt. 1) nicht ausreicht, um das Bildungsziel klar zu definieren. Praxisorientierung bezieht sich zumeist ausschließlich auf die kurzfristige Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt.

Die Ausbildung an Fachhochschulen soll zwar die Studierenden für ihre künftige Berufstätigkeit qualifizieren, muß jedoch gleichzeitig eine Reflexion ermöglichen, inwieweit das vermittelte praxisrelevante Wissen individuelle, soziale und gesellschaftliche Bedeutung hat und außerdem eine innovative, fachwissenschaftliche Kompetenz vermitteln.

§ 3

Die Vorgaben für eine Anerkennung von Fachhochschul-Studiengängen sind in jedem Fall ungenügend. Auch ein Akkreditierungssystem benötigt einen Bezugsrahmen mit Mindesterfordernissen. So müßten etwa Studienaufbau, Studienpläne und Prüfungsordnungen den bereits festgelegten legitistischen Erfordernissen entsprechen, um die Qualität der Ausbildung und ihre Vergleichbarkeit zu sichern. Die Anerkennung nachgewiesener Kenntnisse aus dem berufsbildenden Schulwesen sollte im Sinne einer Realisierung verstärkter Durchlässigkeit präzisiert werden.

Weiters wird darauf hingewiesen, daß es nicht in der Kompetenz des FH-Rates liegen kann, zu bestimmen, ob die Autonomie sowie die Mitbestimmung der Studierenden angemessen sichergestellt sind.

Für die Studentinnen und Studenten dieser neuen Hochschulen sollte außerdem nach Vorbild der Österreichischen

- 8 -

Hochschülerschaft eine eigene Körperschaft öffentlichen Rechts eingerichtet werden. Zumindest die im universitären Bereich bestehenden Regelungen bezüglich studentischer Mitbestimmung müssen auch für den neuen Sektor Gültigkeit haben.

Ferner wird die Ansicht vertreten, daß sowohl für die Bedarfs- und Akzeptanzerhebungen sowie zur wissenschaftlichen Evaluierung der einzelnen Studiengänge Richtlinien im Hinblick auf Methodik und Umfang erarbeitet werden müssen.

§ 4

Der Zugang zu Fachhochschulen muß nach Ansicht der Arbeitnehmerinteressenvertretung offener gestaltet werden als jener an den Universitäten. Die Zugangsvoraussetzungen haben diesem Grundsatz Rechnung zu tragen. Darüber hinaus wird an dieser Stelle auch festgehalten, daß Aufnahmeverfahrensordnungen (siehe § 13, Abs. 2, Pkt. 4) üblicherweise ein Instrument für Zugangsbeschränkungen sind. Der derzeit offensichtlich geplante weite Zugang könnte durch diese Aufnahmeverfahren weitgehend unterlaufen werden. Die BAK kann einerseits dem FH-Rat keine Kompetenz für die Aufnahmeverfahrensordnungen zusprechen und stellt andererseits fest, daß gerade dieser sensible Sektor einer Offenlegung bedarf.

Der Begriff "facheinschlägige berufliche Qualifikationen" muß im Hinblick auf die im Arbeitsübereinkommen vereinbarte Förderung der Durchlässigkeit näher definiert werden. Für Absolventen von facheinschlägigen Lehrausbildungen sowie von berufsbildenden mittleren Schulen sollte in Verbindung mit einer allgemeinen Studienvorbereitung der Zugang sichergestellt werden. Neben einer vorgelagerten Studienberechtigungsprüfung müssen diese neuen Bildungsinstitutionen verpflichtet werden, Einstiegslehrgänge anzubieten. Darüber hinaus sollte z.B. ein facheinschlägiger Zugang auch über die Werkmeisterprüfungen ermöglicht werden.

§ 5

Bereits an anderer Stelle wurden minimale Graduierungsregelungen eingefordert. Eine Festlegung in Form einheitlicher und allgemein anerkannter Bezeichnungen sollte vorgenommen werden.

Weiters wird angemerkt, daß eine Nostrifizierung vergleichbarer ausländischer Diplome ausständig ist.

§ 6

Die Frage der Erhaltung von Fachhochschulen bzw. von FH-Studiengängen wurde bereits im grundsätzlichen Teil ausführlich behandelt.

§§ 7 - 12

Die BAK betont ausdrücklich, daß die vorliegende Konzeption des FH-Rates aus prinzipiellen Erwägungen abgelehnt wird. Einerseits entbindet man damit den zuständigen Bundesminister von seiner politischen Verantwortung und andererseits wird den Gesetzgebungsorganen das Recht auf Einflußnahme und Kontrolle entzogen. Nicht zuletzt wird damit diese Gesetzesmaterie demonstrativ von weiteren Begutachtungsverfahren ausgeschlossen. Dies ist die Folge einer Konstruktion, die eine weisungsungebundene Behörde mit umfassenden Kompetenzen und einem äußerst lockeren Bezugsrahmen vorsieht. Der geplante Gestaltungsspielraum für dieses Gremium, das noch dazu bereits während der Erprobungsphase mit einer Verfassungsbestimmung verankert werden müßte, ist in jeder Hinsicht inakzeptabel. Dies betrifft auch die Festlegung eines eininstanzlichen Verfahrenszuges (Höchstgerichte) gegen die Bescheide dieser weisungsungebundenen "Behörde".

Die Arbeitnehmerinteressenvertretung ist der Auffassung, daß zwar ein bildungspolitisches Gremium für die Etablierung und Entwicklung eines zweiten Hochschulsektors erforderlich ist, jedoch sollte es ausschließlich mit einer Beratungsfunktion für den Minister ausgestattet werden. Die politische Entscheidung hat dem Minister vorbehalten zu bleiben. In ein Beratungsgremium sind selbstverständlich alle gesellschaftspolitisch relevanten Kräfte einzubinden, d.h. auch die Bundesarbeitskammer und der Österreichische Gewerkschaftsbund.

Für die Qualitätssicherung bzw. Weiterentwicklung der Studienpläne könnte ein nach den jeweiligen Erfordernissen facheinschlägig besetztes Expertengremium fungieren. Die

- 10 -

Entscheidungskompetenz dieser Expertengruppe sollte auf den Bereich der Studienpläne beschränkt bleiben.

§§ 13 - 17

Da die BAK ein eigenes Organisationsgesetz sowie Studienrahmenbestimmungen für Fachhochschulen als notwendig erachtet, erübrigt sich eine detaillierte Beurteilung der einzelnen Anerkennungsvoraussetzungen. Trotzdem wird angemerkt, daß z.B. die Festlegung der verantwortlichen Personengruppe (§ 13, Abs. 2, Pkt. 3) sowie die befristete Zulassung für einen Studiengang viele Probleme offen lassen. Fragen wie die Sicherung der Kontinuität einer Einrichtung oder die Vorgangsweise bei Veränderungen im Bereich der verantwortlich Lehrenden bleiben unbeantwortet. Rechtssicherheit ist auch im Fall des Entzugs der Anerkennung für die Betroffenen nicht gegeben. Dies zeigt nochmals deutlich, wie problematisch ein "marktwirtschaftlich orientiertes Akkreditierungssystem" sein kann. Diese Defizite können keinesfalls durch Strafbestimmungen, wie im § 17 vorgesehen, aufgehoben werden.

Zusammenfassend wird seitens der BAK die Rückstellung des Begutachtungsverfahrens bis zur Vorlage eines FH-Finanzierungsplans sowie der OECD-Studie gefordert. Für die positive Entwicklung des Fachhochschulsektors in Österreich sind ein FH-Organisations- und Studienrecht, ein Fachhochschülerschafts- sowie Studienförderungsgesetz unabdingbar.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Forderungen und Vorschläge.

Der Präsident:

W. Vogler



Der Direktor:

i.v.

M. Oberholzer