



Die Vorsitzenden der Senate  
der Österreichischen Universitäten

Zu 503/ME XXIV. GP, BMUKK ZL 13.480/0006-III/13/2012

## Stellungnahme

**zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Hochschulgesetz  
2005 geändert wird – 503/ME XXIV. GP,  
BMUKK ZL 13.480/0006-III/13/2012**

**und zum**

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002  
und das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz geändert werden,  
506/ME XXIV. Gesetzgebungsperiode,  
BMWF ZL 52.220/0002-I/6b/2013**

1. Die Universitätssenate wiederholen ihre mehrfach geäußerte Forderung, dass das Lehramtsstudium für die Höheren Schulen ein **wissenschaftliches Studium an autonomen Einrichtungen** bleiben muss, das unter dem Schutz der Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre eng **mit der Spitzenforschung der Universitäten verbunden** ist. Jedenfalls sind jene Pädagoginnen und Pädagogen, die die Jugendlichen zur Universitätsreife führen, weiterhin unter der Federführung der Universitäten auszubilden, an denen internationale Spitzenforschung betrieben und wissenschaftlich fundiert gelehrt wird.

Dem scheint auch der Entwurf des Hochschulgesetzes grundsätzlich Rechnung zu tragen, wenn er in Punkt 21 (§ 8 Abs. 2 zweiter Satz Hochschulgesetz-Entwurf) festlegt, dass „die Zuständigkeit für das jeweilige Lehramt [...] sich nach der zum Zeitpunkt der Beschlussfassung schon bestandenen **bisherigen Kompetenzverteilung**“ richtet und folgerichtig anordnet, dass die Pädagogischen Hochschulen „neue Studien zur Erlangung des Lehramtes im Bereich der Sekundarstufe (Allgemeinbildung), die zukünftig darüber hinausgehen, nur in Kooperation mit einer (oder mehreren) Universität(en) und bzw. oder ausländischen Hochschulen“ anbieten können.

Wenn nun in den weiteren Sätzen des (sehr unübersichtlichen und gesetzes-technisch wenig gelungenen) § 8 Abs. 2 den Pädagogischen Hochschulen aufgetragen wird, „Bachelorstudien als Voraussetzung für die Zulassung zu einem Masterstudium zur Erlangung des Lehramtes im Bereich der [...] Sekundarstufe (Allgemeinbildung)“ anzubieten und zu führen, dann folgt daraus, dass diese

lediglich als Voraussetzung **für die Ausübung des Lehramtes bei Schülerinnen und Schülern in der Altersklasse von 10 bis 15 Jahren** zu sehen sind. Denn nach der derzeitigen Kompetenzverteilung sind an den Pädagogischen Hochschulen nur Studiengänge für die Lehrämter an Volksschulen, Hauptschulen, Sonderschulen und an Polytechnischen Schulen anzubieten und zu führen. Die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern der Allgemeinbildenden Schulen und damit für die Altersklasse über die Polytechnischen Schulen hinaus liegt eindeutig nicht in der Kompetenz der Pädagogischen Hochschulen.

Dies sollte im Gesetz auch explizit klargestellt werden. Denn dass der Gesetzesentwurf im Folgenden festlegt (§ 8 Abs. 2 Hochschulgesetz-Entwurf), dass Masterstudien zur Erlangung eines Lehramts im Bereich der Sekundarstufe (Allgemeinbildung) mindestens 90 ECTS-Punkte zu umfassen haben und nur in Form einer Kooperation mit einer Universität oder einer ausländischen Hochschule abgehalten werden können, darf etwa nicht zu dem Fehlschluss verleiten, dass Bachelorstudien für den genannten Bereich, für den zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieses Bundesgesetzes keine Kompetenz der Pädagogischen Hochschulen besteht, nunmehr allein von diesen angeboten und geführt werden könnten. Das Bachelorstudium ist jedenfalls ein wesentlicher Teil der wissenschaftlichen Gesamtausbildung von Pädagoginnen und Pädagogen, das fast drei Viertel des gesamten Studiums umfasst.

2. Strikt abzulehnen ist es, wenn das Gesetz in diesem Zusammenhang auch die Kooperation mit **beliebigen ausländischen Hochschulen** (mit Promotionsrecht) zulassen will, für die jegliche Qualitätskontrolle nach universitären Maßstäben fehlt. Dies erscheint umso mehr bedenklich, als nach dem Wortlaut des Gesetzes auch die Kooperation mit einer Universität oder ausländischen Hochschule, die Fernstudien anbietet, zulässig ist.

3. Ein grundlegender Mangel der Gesetzesentwürfe ist, dass sie zwar die Ausbildung der Pädagoginnen und Pädagogen in Österreich reformieren wollen, die **Reform der Schulorganisation und des Lehrer/innen-Dienstrechts**, auf der jede Regelung der Ausbildung als gesetzliche Grundlage aufbauen muss, aber noch nicht festgeschrieben und letztlich politisch ungewiss ist.

Dies erklärt wohl auch, dass zwischen den Entwürfen der beiden Ministerien grundlegende Widersprüche bestehen: Während der Entwurf des Universitätsgesetzes in Punkt 7 (§ 54 Abs. 6c UG 2002-Entwurf) auf der Grundlage des geltenden Rechts vom Lehramt für „Volksschulen, Sonderschulen, Polytechnische Schulen, Hauptschulen, Neue Mittelschule oder für den Bereich der Berufsbildung“ spricht, sucht das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur in seinem Entwurf eine Neuregelung vorwegzunehmen, die nur noch Primarstufe und Sekundarstufe unterscheidet. Solange jedoch die zukünftige Schulorganisation nicht feststeht, fehlt es an den Grundlagen für eine solche Regelung. Auch eine reformierte Ausbildung kann sohin jeweils nur auf dem geltenden Recht aufbauen, weil dies die einzig sichere Basis ist.

Gleiches gilt für das Lehrer/innen-Dienstrecht, das seinerseits wieder die Grundlage für die Ausbildung der Pädagoginnen und Pädagogen ist. Es ist daher heute völlig ungewiss und in den Entwürfen nicht zu regeln, ob in Hinkunft – insbe-

sondere für die Sekundarstufe (Allgemeinbildung) einschließlich der Lehranstalten für die Altersgruppe 15 bis 18 Jahre – ein Bachelorstudium oder nur ein Bachelorstudium in Verbindung mit einem Masterstudium erforderlich ist, oder aber auch, welche Anstellungsvoraussetzungen für eine befristete Anstellung und welche für eine Dauerstelle gelten. Ohne ein solches Dienstrecht können somit die Konsequenzen einer Neuregelung nicht abgeschätzt werden.

4. Ein gesetzestechnisches Kuriosum ist der neu einzurichtende **Qualitätssicherungsrat für Pädagoginnen- und Pädagogenbildung**. Offenbar soll nur ein einziger Qualitätssicherungsrat eingerichtet werden, dies aber durch parallele und wortgleiche Regelungen in zwei verschiedenen Gesetzen. Diese Doppelgleisigkeit hätte somit zur Folge, dass im Bedarfsfall beide Gesetze auch jeweils parallel geändert werden müssten, wenn nicht für ein und dasselbe Organ unterschiedliche und vielleicht einander widersprechende Regelungen gelten sollen. Die Sinnhaftigkeit einer solchen Vorgangsweise ist stark anzuzweifeln.

Was die Aufgaben des Qualitätssicherungsrates betrifft, so sind ihm die universitären Curricula im Bereich des Lehramtes vor der Beschlussfassung zur Stellungnahme zuzuleiten (§ 54 Abs. 3 UG 2002-Entwurf). Eine solche Stellungnahme wird, wie jede andere Expertenmeinung, entsprechend ihrem argumentativen Gehalt zu berücksichtigen sein.

Dagegen ist es strikt abzulehnen, dass in Punkt 3 des Entwurfs einer Änderung des Universitätsgesetzes 2002 (§ 13 Abs. 1 Zif. 1 lit. n) ein Lehramtsstudium an einer Universität nur dann zur „Grundlage der Leistungsvereinbarung“ gemacht werden kann, wenn eine **positive Stellungnahme des Qualitätssicherungsrates** vorliegt. Diese geplante Regelung stellt nicht nur einen **schwerwiegenden Eingriff in die Universitätsautonomie** dar (Artikel 81c B-VG, Artikel 17 StGG), sie ist vor allem unter dem Gesichtspunkt der **Ministerverantwortlichkeit** (Artikel 19 B-VG) verfassungsrechtlich bedenklich und in ihrer konkreten Ausgestaltung im Entwurf auch mit dem **Legalitätsprinzip** (Artikel 18 B-VG) unvereinbar.

Was die **Autonomie der Universitäten** betrifft, so sieht das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz für die Universitäten aus guten Gründen nur eine Systemakkreditierung vor, und zwar die Akkreditierung des Qualitätssicherungssystems. Die neue Bestimmung würde dagegen de facto eine **Einzelakkreditierung von Lehrplänen** vorschreiben, was einen viel stärkeren Eingriff in die Freiheit der Universitäten darstellt. Dazu kommt, dass eine solche Beurteilung von Studiengängen durch den sog. Qualitätssicherungsrat einseitig aus der Sicht der öffentlichen Schulen erfolgen würde. Aufgrund der politischen Zusammensetzung des Rates (dazu unten) könnte er sich außerdem nur schwerlich rein nach wissenschaftlich-fachlichen Gesichtspunkten orientieren.

Nach dem Entwurf wäre es dem Wissenschaftsminister überdies verwehrt, beim Fehlen einer positiven Stellungnahme universitäre Curricula im Bereich des Lehramts zu finanzieren, selbst wenn andere Schulen (einschließlich Privatschulen oder auch ausländischen Schulen) diese für besonders wertvoll hielten.

Was den Widerspruch zu Artikel 19 B-VG anlangt, so ergibt sich dieser daraus, dass der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung selbst dann keine Leistungsvereinbarung über ein Studium abschließen darf, wenn er ein solches Studium für nötig hält, der Qualitätssicherungsrat jedoch eine positive Stellungnahme verweigert. Damit wird die **Entscheidung eines Bundesministers an die Zustimmungsbefugnis eines anderen Organ geknüpft**, was mit der **Stellung des Bundesministers als oberstes Organ** im Sinne des Artikel 19 B-VG nicht vereinbar ist (Verfassungsgerichtshof VfSlg 7402 in einer vergleichbaren Konstellation sowie viele andere Entscheidungen).

Abzulehnen sind die (in zwei Gesetzen parallel vorgeschlagenen) Regelungen zum Qualitätssicherungsrat darüber hinaus auch wegen ihrer **mangelnden Bestimmtheit** sowie in **sachlicher Hinsicht**. So soll der Qualitätssicherungsrat eine „studienangebotsspezifische Prüfung der wissenschaftlichen [...] Voraussetzungen für die Leistungserbringung der Pädagogischen Hochschulen“ vornehmen. Für die Mitglieder des Qualitätssicherungsrates ist jedoch nur vorgeschrieben, dass sie „als Expertinnen und Experten aus dem Bereich des nationalen bzw. internationalen Hochschulwesens über die für die Aufgaben des Qualitätssicherungsrates wesentlichen Kenntnisse, insbesondere auch des österreichischen Schulsystems, verfügen“.

Im Übrigen wird angeordnet, dass sie paritätisch von den jeweiligen Bundesministern für Wissenschaft und Forschung bzw. für Unterricht, Kunst und Kultur zu ernennen sind. Weitere Vorgaben werden den Ministern nicht gemacht. Damit ist **nicht garantiert**, dass die Mitglieder des Qualitätssicherungsrates jedenfalls über eine **ausreichende wissenschaftliche Qualifikation** verfügen, die ihnen etwa eine Beurteilung ermöglicht, ob die Pädagogischen Hochschulen über ausreichend qualifiziertes Personal und die notwendigen Einrichtungen (z. B. Forschungslabors etc.) verfügen, die sie zur **fachwissenschaftlichen Ausbildung** von Pädagoginnen und Pädagogen befähigen. Allein schon auf Grund der freien Zusammensetzung durch zwei Minister ist der Rat seinem Wesen nach ein **politisches Organ**, dessen Äußerungen vor allem schulpolitische Fragen betreffen werden. Seine etwaige Befähigung zur fachwissenschaftlichen Expertise ist hingegen nicht gesetzlich abgesichert, was zugleich schwerwiegende Bedenken dagegen hervorruft, dass universitäre Curricula einer Genehmigung durch diesen Rat bedürfen sollen, um sie in die Leistungsvereinbarung aufnehmen zu können.

Zu bemängeln ist weiter, dass das Gesetz **keinerlei nähere Kriterien** enthält, nach denen der Qualitätssicherungsrat entscheiden soll. Von gesetzlichen Regelungen über die Ausbildung von Pädagoginnen und Pädagogen würde man vor allem einen gewissen Rahmen hinsichtlich der Curricula erwarten, also etwa eine Regelung über die Frage der Gewichtung zwischen fachwissenschaftlicher, fachdidaktischer, allgemein pädagogischer und schulpraktischer Ausbildung. Solche Regelungen fehlen jedoch im Gesetz. Sie finden sich nur in den Erläuternden Bemerkungen zu den beiden Gesetzen, die auf die Beilage zu einem Ministerratsbeschluss Bezug nehmen (Seite 2 f der Erläuterungen des Entwurfs des BMWF sowie gleichlautend Seite 2 f des Entwurfs des BMUKK).

Wenn diese Kriterien jedoch einer etwaigen Entscheidung des Qualitätssicherungsrates zu Grunde gelegt werden sollen (und das ist faktisch anzunehmen) und damit als Rahmen für die Regelung der Curricula von Studien zur Ausbil-

derung von Pädagoginnen und Pädagogen gedacht sind, dann müssten solche Kriterien verlässlich in einem Gesetz normiert sein. Zu ihrer Festlegung wäre im Rechtsstaat (Artikel 18 B-VG) der demokratisch legitimierte Gesetzgeber berufen. Eine solche gesetzliche Regelung fehlt indes gänzlich.

Nicht nachvollziehbar ist auch die Aufzählung der „international anerkannten unabhängigen Hochschul-Qualitätssicherungseinrichtungen“, die der Qualitätssicherungsrat zur Prüfung der Pädagogischen Hochschulen hinzuziehen kann (§ 30a Abs. 1 Z 3 HS-QSG-Entwurf bzw. § 86 Abs. 1 Z 3 HSG-Entwurf). So sind weder das CHE Gütersloh noch die Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung Berlin Mitglieder der *European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)*, beide Einrichtungen sind auch nicht im *Register of quality assurance agencies (EQAR)* registriert (vgl. dazu § 19 Abs. 1 Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011). Außerdem ist nicht bekannt, welche Leistungen die aufgezählten Agenturen gerade auf jenem Prüfungsgebiet bisher erbracht haben, für das sie vom Qualitätssicherungsrat hinzugezogen werden sollen.

5. Der Entwurf bedarf daher **offenkundig einer gründlichen Überarbeitung.**

Jedenfalls sollte klargestellt werden, dass es durch diese Gesetzesentwürfe zu **keiner Verschiebung der Zuständigkeit der Bildungseinrichtungen für die Ausbildung zum Lehramt** kommt. Nur so kann garantiert werden, dass in Zukunft unsere Maturantinnen und Maturanten zur dann nur noch vermeintlichen Universitätsreife nicht auch von Absolventinnen und Absolventen jener Lehramtsstudien geführt werden können, die zu einem überwiegenden Teil und vor allem in fachwissenschaftlicher Hinsicht bloß an einer Pädagogischen Hochschule absolviert wurden. Dies käme einem **eklatanten Niveauverlust in der Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer für die Sekundarstufe** mit unabsehbaren Folgen für den Forschungs- und Wissenschaftsstandort Österreich gleich.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass Fehlen von Äußerungen zu anderen Punkten der Gesetzesentwürfe nicht als Zustimmung zu diesen Punkten gedeutet werden kann.

Wien, am 2. Mai 2013

O. Univ.-Prof. Dr. Helmut Fuchs

Sprecher der Senatsvorsitzenden  
der Österreichischen Universitäten