

ÖSTERREICHISCHE
REKTORENKONFERENZ

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Organisation der Pädagogischen Hochschulen
und ihre Studien (Hochschulgesetz 2005)

Stellungnahme der Österreichischen Rektorenkonferenz

17. Oktober 2005

1. Generelle Einschätzung des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf ist bestrebt, **quantitative Synergien** durch die Reduzierung auf einige wenige Pädagogische Hochschulen zu nutzen. Dieses Anliegen erscheint schlüssig und wird daher von der Österreichischen Rektorenkonferenz unterstützt.

Die ÖRK begrüßt, dass im Hochschulgesetz ihr Angebot für eine Intensivierung der **Kooperationen** zwischen Universitäten und Pädagogischen Hochschulen aufgegriffen wird (§ 10). Längerfristig sollten verstärkte Kooperationen aber auch für eine weitere gemeinsame Entwicklung der Struktur der Lehramtsausbildung offen sein. Die ÖRK bietet diesbezüglich an, gemeinsame Modellversuche zwischen Pädagogischen Hochschulen und Universitäten durchzuführen.

Die ÖRK begrüßt weiters die Organisation der Lehramtsausbildung an den Pädagogischen Hochschulen in Form eines Bologna-konformen Studiums auf der Bakkalaureatsebene. Die durch das Gesetz intendierte Durchlässigkeit im tertiären Bildungssektor bzw. die gewünschten Kooperationen in der Entwicklung von Studienplänen und Studienangeboten setzen aber voraus, dass auch das Studium für das Lehramt an höheren Schulen, über dessen Verbleib an den Universitäten Konsens besteht, in der **Bologna-Studienarchitektur** organisiert wird. Die ÖRK fordert daher nachdrücklich, den Universitäten spätestens ab 2007 die Möglichkeit zur Umstellung auf die zweistufige Studienstruktur auch im Bereich der Lehramtsstudien einzuräumen.

Im Zusammenhang mit dem oftmaligen Gebrauch des Adjektivs „universitär“ zur Charakterisierung der Pädagogischen Hochschulen bzw. ihrer Strukturen und ihres Studienangebots im Entwurf muss allerdings betont werden, dass diese durch das Gesetz keineswegs zu universitären Einrichtungen werden, weder in struktureller noch qualitativ-inhaltlicher Hinsicht. Im Wesentlichen ist hier nämlich eine Fortschreibung des Status quo durch das Gesetz zu konstatieren. Aufgrund des Bestrebens, angewandte, berufsfeldbezogene Forschung in ihrem Sektor aufzubauen, können die Pädagogische Hochschulen durchaus **hochschulisches Niveau** für sich in Anspruch nehmen. Die Charakterisierung als universitär sollte jedoch Institutionen vorbehalten bleiben, die international vergleichbare Grundlagenforschung betreiben bzw. der forschungsgeleiteten Lehre entsprechende Bedeutung einräumen.

Die Pädagogischen Akademien sind bereits jetzt personell sehr großzügig ausgestattet, und aus dem Entwurf geht hervor, dass dies auch für die Pädagogischen Hochschulen gelten wird. Den Universitäten wurden in Relation dazu vor der Autonomie bei weitem weniger Dienstposten für das Lehramtsstudium genehmigt. Die ÖRK fordert daher, dass in dieser fundamentalen Fragen gleiche Wettbewerbsbedingungen hergestellt werden.

2. Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen

„Autonomie“

§ 2 Abs 2 des Entwurfs scheint der Universitätsautonomie nachgebildet zu sein, ist aber weder mit der fortgeltenden Bestimmung des § 2 Abs 2 UOG 1993 inhaltlich deckungsgleich noch entsprechend verfassungsrechtlich fundiert. § 2 Abs 2 UOG 1993 vermag eine solche verfassungsrechtliche Basis einer „Autonomie“ der Pädagogischen Hochschulen jedenfalls nicht herzustellen.

In verfassungskonformer Interpretation kann daher § 2 Abs 2 des Entwurfs keine generelle Ausnahme vom Prinzip der Weisungsänderung darstellen. Insoweit bleibt aber die Formulierung „selbständig und eigenverantwortlich (autonom)“ rechtlich inhaltsleer. Eine Besorgung der Aufgaben „im Rahmen der Gesetze“ im Sinne einer Lockerung des verfassungsrechtlichen Determinierungssatzes bedarf jedenfalls einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Insoweit bestehen gegen § 2 Abs 2 des Entwurfs sowie auch verschiedene andere Bestimmungen (z.B. § 28 – Satzung, § 29 – Organisationsplan, § 50 Abs 2 – Zulassungsbeschränkungen durch das Rektorat) **erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken**.

Lehr- und Leitungspersonal

Die Bestimmungen zum Lehr- und Leitungspersonal (etwa § 5 Abs 1 Z 3; § 13 Abs 2; § 18) sind so vage gehalten bzw. setzen das geforderte **Qualifikationsniveau** so niedrig an, dass es den Pädagogischen Hochschulen nicht möglich sein wird, ihre Aufgaben tatsächlich zu erfüllen. So bleibt es völlig unklar, wie an den Pädagogischen Hochschulen irgendeine Form der international vergleichbaren Forschung (auch wenn sie ausdrücklich auf die angewandte, berufsfeldbezogene Ebene beschränkt bleibt) betrieben werden soll, wenn weder vom Leitungspersonal noch von irgendeiner anderen Personalkategorie eine entsprechende wissenschaftliche bzw. künstlerische Qualifikation gefordert wird. Eine qualitative Aufwertung des Lehrpersonals könnte weiters durch entsprechende Auswahlverfahren (z.B. Berufungskommissionen, Bestellung von externen Gutachterinnen bzw. Gutachtern) gefördert werden.

Das breite Aufgabenspektrum der Pädagogischen Hochschulen lässt es durchaus angebracht erscheinen, dass nicht das gesamte Lehrpersonal entsprechende wissenschaftliche bzw. künstlerische Qualifikationen besitzt. Für die Leitungsebene und einem nach dem jeweiligen Studienangebot unterschiedlichen Anteil der Lehrenden erscheint ein höheres Ausbildungsniveau jedoch unabdingbar, sollen die Pädagogischen Hochschulen die von ihnen geforderten Aufgaben, insbesondere auch im Fort- und Weiterbildungsbereich, erfüllen.

Evaluierung und Qualitätssicherung

Analog zum Universitätsgesetz 2002 sollte § 33 durch eine Regelung ergänzt werden, die vorsieht, dass die Leistungen des Lehrpersonals im Forschungs-, Kunst- und Lehrbetrieb

regelmäßig, zumindest aber alle fünf Jahre, zu evaluieren sind. Eine solche **Präzisierung der Rahmenbedingungen** für eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung an den Pädagogischen Hochschulen wird von der ÖRK als wichtige Voraussetzung für deren Orientierung an hochschulischen Standards gewertet.

Studiengänge

Der in § 38 Abs 2 vorgesehene akademische Grad „**Bachelor of Education**“ ist in seiner englischsprachigen Form **systemwidrig**, da derzeit sowohl das Universitätsgesetz 2002 als auch das Fachhochschul-Studiengesetz für die Regelstudien ausnahmslos Bakkalaureats- bzw. Magistergrade vorsehen. Englischsprachige Master-Grade können lediglich im Bereich der Weiterbildung verliehen werden.

Der Verleihung von englischsprachigen Bachelor-Graden an Pädagogischen Hochschulen könnte aus Sicht der ÖRK nur dann zugestimmt werden, wenn gleichzeitig mit Inkrafttreten des Hochschulgesetzes 2005 auch entsprechende Änderungen für die Regelstudien an Universitäten und Fachhochschulen erfolgen. Allerdings müsste aus dieser neuen Systematik von akademischen Abschlüssen eine klare Differenzierung zwischen Regelstudien und Weiterbildungsabschlüssen hervorgehen. Andernfalls wären Verwechslungen zwischen ordentlichen Master-Studien und Weiterbildungsabschlüssen, wie sie auch aus dem vorliegenden Entwurf hervorgehen (s.u.), unvermeidbar.

Darüber hinaus wäre es aus systematischen Gründen angebracht, dass der Bakkalaureatsabschluss an den Pädagogischen Hochschulen analog zu den Studienabschlüssen an den Fachhochschulen durch „(PH)“ gekennzeichnet wird.

Pädagogische Hochschulen werden gemäß § 39 Abs 2 Hochschullehrgänge im Rahmen der eigenen Rechtspersönlichkeit anbieten können, für die ein **Master-Grad** verliehen werden kann. In den Erläuterungen zu dieser Bestimmung wird angeführt, dass diese Lehrgänge „[b]olognakonform ... der 2. Ebene im Zyklus des Hochschulsystems (also der Masterebene)“ entsprechen würden. Dies ist nachweislich unrichtig bzw. beruht auf einem **fundamentalen Missverständnis** der Bologna-Studienarchitektur. Diese bezieht sich nämlich ausschließlich auf Regelstudien, bei denen der Abschluss des einen Grades eine grundsätzliche Voraussetzung („access“ im Sinne der Lissabonner Anerkennungskonvention) zur Erlangung des nächst höheren Grades darstellt. Gerade die Erläuterungen im 4. Absatz des Vorblattes sollten deutlich machen, warum ein Weiterbildungs-Master, wie ihn die Pädagogischen Hochschulen anbieten werden, nicht der zweiten Stufe in der Bologna-Studienarchitektur zugeordnet werden kann. Hochschullehrgänge berechtigen nämlich nicht grundsätzlich zur Zulassung zu einem Doktoratsstudium. Sie sind daher außerhalb der Bologna-Studienarchitektur zu sehen und dem Bereich des lebenslangen Lernens (der ebenfalls einen, von der Studienarchitektur separaten, Aspekt des Europäischen Hochschulraums darstellt) zuzuordnen.

Zulassung zum Studium/Zulassungsvoraussetzungen

Eine grundlegende Voraussetzung für erfolgreiche Kooperationen zwischen Pädagogischen Hochschulen und Universitäten besteht darin, dass die gesetzlichen Grundlagen für beide Institutionen gleiche Zulassungsbedingungen garantieren. Die Regelungen der Zulassung in §§ 50 und 51 entsprechen jedoch keineswegs den Bedingungen für das Lehramtsstudium an Universitäten. Weder dürfen die Universitäten ihre Studienplätze kapazitätsbezogen (gemäß § 50 Abs 2 darf das Rektorat an Pädagogischen Hochschulen Beschränkungen aus Platzgründen verordnen), noch sind bis auf Leibeserziehung und künstlerische Fächer irgendwelche

„Eignungsfeststellungen“ möglich. Die entsprechenden Bestimmungen im Entwurf bzw. die Erläuterungen dazu sind jedoch so vage formuliert, dass an den Pädagogischen Hochschulen für alle Fächer studienbezogene Aufnahmeprüfungen auf der Grundlage von Verordnungen der zuständigen Ministerin/des zuständigen Ministers bzw. darauf beruhenden Studienplänen möglich scheinen.

Lehrgangsbeitrag

Fachhochschulen (§14a Abs 5 FHStG) und Universitäten (§ 91 Abs 7 UG 2002) haben für die Teilnahme an Weiterbildungslehrgängen einen Beitrag einzuheben, der unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten festzusetzen ist. Für das Weiterbildungsangebot an Pädagogischen Hochschulen kann dagegen gemäß § 70 vom Rektorat ein Lehrgangbeitrag festgelegt werden, es besteht jedoch keine Verpflichtung dazu. Diese Bestimmung bedeutet eine **eklatante, sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung bzw. Benachteiligung** von Fachhochschulen und Universitäten gegenüber den Pädagogischen Hochschulen im Bereich der Weiterbildungsangebote. Sie wird daher von der ÖRK abgelehnt.

3. Anmerkungen/Ergänzungen zu einzelnen Passagen

Einige Bestimmungen des Entwurfs weisen mangelhafte Formulierungen und/oder legistische Schwächen auf, von denen hier nur einige Beispiele genannt seien:

- § 9: Die leitenden Grundsätze enthalten eine Reihe von Formulierungen, die vor allem durch die unreflektierte Verwendung von Schlagworten zu geradezu grotesken bzw. ungenauen oder sogar unverständlichen Aussagen führen. So sollen gemäß § 9 Abs 1 die Pädagogischen Hochschulen als eine ihrer vordringlichsten Aufgaben zur „Wahrung der natürlichen Umwelt der demokratischen Republik Österreich“ beitragen. Laut Abs 2 ist eine Lehrendenbildung auf „höchstem Niveau“ sicher zu stellen, gemäß Abs 3 sind die Studienangebote aber auf „Hochschulniveau“ durchzuführen. Völlig offen bleibt, was tatsächlich hier gemeint ist, ob von unterschiedlichen Niveaus ausgegangen wird oder ob die Begriffe synonym verwendet werden. Des Weiteren bleibt der Entwurf eine Erklärung schuldig, was wir genau unter der Festigung des „Stellenwert[s] der europäischen Dimension in der österreichischen Gesellschaft“ zu verstehen haben. Sowohl in sprachlicher als auch legistischer Hinsicht wäre hier größere Sorgfalt angebracht.
- § 28 Abs 2 Z 2; gemeint ist wohl: „Einrichtung eines für die Vollziehung studienrechtlicher Bestimmungen in erster Instanz zuständigen monokratischen Organs“.
- § 39 Abs 1; zu ergänzen ist: „... der Arbeitsaufwand mindestens 60 und höchstens 90 ECTS-Anrechnungspunkte...“.
- § 56 Abs 1; muss wohl richtigerweise lauten: „An anderen Pädagogischen Hochschulen oder sonstigen anerkannten postsekundären Bildungseinrichtungen ...“

- Die im Vorblatt aufgestellte Behauptung, die niedrige Akademikerquote in Österreich wäre zu einem wesentlichen Teil darauf zurückzuführen, dass dabei nicht die Abschlüsse der Pädagogischen Akademien berücksichtigt würden, ist nicht zutreffend. Genauso wenig ist daher der daraus abgeleitete Umkehrschluss richtig, durch die Schaffung der Pädagogischen Hochschulen würde die Akademikerquote auf das Niveau der meisten anderen europäischen Länder gehoben werden. Die Akademikerquote in Österreich beträgt *unter Einbeziehung der Abschlüsse an den Akademien* (Ebene ISCED 5B) 15%, der OECD-Durchschnitt liegt dagegen bei 24%. Werden nur die akademischen Abschlüsse im engeren Sinn gezählt (ISCED 5A, d.h. Universitäten u. Fachhochschulen) beträgt die Akademikerquote in Österreich nur 7%, der OECD-Durchschnitt 16% (siehe: Bildung auf einen Blick, OECD 2005, S. 41).
- Der Entwurf ist inkonsequent in der Verwendung geschlechtsneutraler Bezeichnungen, vgl. z.B. § 12 und § 80 („die Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur“ bzw. „der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft“). Hier besteht entsprechender Anpassungsbedarf.

Für die Österreichische Rektorenkonferenz:



Univ.-Prof. Dr. Christoph Badelt