



Bundesministerium für Bildung,
Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
2021-0.284.	BP/BAK	Franziska	DW 13812		11.05.2021
064		Lessky			

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002, das Fachhochschulgesetz, das Privathochschulgesetz, das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz und das Hochschulgesetz 2005 geändert werden

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung.

Inhalt des Entwurfs:

Die Änderungen betreffen vor allem das Weiterbildungsangebot der Hochschulen („Weiterbildungspaket“), das vereinheitlicht werden und mehr Durchlässigkeit bieten soll. Vorgesehen ist, dass Hochschulen kostenpflichtige Universitäts- bzw. Hochschullehrgänge künftig auch auf Bachelorniveau anbieten können. In diesem Zusammenhang ist die Einführung von Studienformaten mit neuen akademischen Graden geplant (Bachelor sowie Master of Continuing Education („BCE“, „MCE“); Bachelor sowie Master Professional („BAP“, „MAP“). Letztere können nur in Kooperation mit außerhochschulischen Rechtsträgern vergeben werden. Die Einrichtung der Lehrgänge erfolgt in der Autonomie der Hochschulen. Eine externe Qualitätsüberprüfung ist ex-post durch die Agentur für Qualitätssicherung Austria (AQ Austria) vorgesehen, sofern begründete Zweifel vorliegen.

Weiters sind im Universitätsgesetz (UG) unter Berücksichtigung der Evaluierung der Studieneingangs- und Evaluierungsphase (StEOP) sowie der Zugangsregelungen eine Fortführung der Zugangsbeschränkungen bis 2027 sowie die Reduktion der Studienplätze für StudienanfängerInnen in Pharmazie geplant.

Darüber hinaus sind Erleichterungen des Quereinstiegs für Lehrpersonen in der Sekundarstufe (Allgemeinbildung) sowie in der Elementarpädagogik vorgesehen („QuereinsteigerInnenregelung“).

Das Wichtigste in Kürze:

- Die BAK verlangt bezüglich des „Weiterbildungspakets“ eine breitere Debatte im Hinblick auf adäquate, qualitätsgesicherte und leistbare Studienangebote für Berufstätige sowie eine Überarbeitung und Wiedervorlage des Entwurfs.
- Die Neuregelung der hochschulischen Weiterbildung stellt eine Zäsur dar, die weit über die Einführung von neuen Abschlüssen/akademischen Graden hinausreicht. Eine sektorenübergreifende Vergleichbarkeit ist zwar zu begrüßen, allerdings weist der Entwurf zahlreiche Inkonsistenzen auf. Trotz schematischer Vereinheitlichungen gibt es weiterhin Sonderbestimmungen und keine Einschätzungen bezüglich des Bedarfs und der Akzeptanz der neuen Bachelorabschlüsse. Hinzu kommt, dass die geplanten Grade („BCE“, „BAP“, MCE“, „MAP“) im europäischen Hochschulraum unbekannt und nicht verständlich sind. Daher werden negative Auswirkungen im Hinblick auf Vergleichbarkeit, Durchlässigkeit und Akzeptanz befürchtet.
- Aus Sicht der BAK besteht zudem die Gefahr, dass das Geschäftsfeld „Weiterbildungslehrgänge“ als privatfinanziertes Parallelangebot zu regulären Studien zu Lasten von berufstätigen Studierenden ausgebaut wird. Hochschulen haben dann wenig Anreiz, „berufstätigenfreundliche“ Angebote im Bereich von regulären Studien zu etablieren.
- Auch die Qualitätssicherung der Lehrgänge erscheint unzureichend. Teure Lehrgänge sollten vorab einer externen Qualitätssicherung unterzogen werden. Eine anlassbezogene Überprüfung im Nachhinein ist nicht ausreichend.
- Die Verlängerung der bestehenden Zugangsbeschränkungen an den Universitäten bis Dezember 2027 wird kritisch gesehen, da keine Verbesserungen bei der soziodemographischen Zusammensetzung der Studierenden zu verzeichnen sind. Insbesondere bei medizinischen Fächern gab es einen Rückgang von Studierenden, deren Eltern keinen Hochschulabschluss besitzen. Die BAK fordert, dass Maßnahmen gesetzt werden, welche der Selbstselektion seitens der StudienwerberInnen aus unterrepräsentierten Gruppen entgegenwirken.
- Die Bestimmung, wonach die Universitäten kostenlose Unterstützungsangebote zur Vorbereitung auf das Aufnahmeverfahren in den medizinischen Fächern und Psychologie zur Verfügung zu stellen haben, wird begrüßt. Diese Regelung sollte auf alle zugangsbeschränkten Studien, die keine ausgewogene soziale Zusammensetzung aufweisen, ausgeweitet werden, wobei auf die Qualität der Angebote und ausreichend zur Verfügung stehende Plätze zu achten sind. Die Reduktion der Studienplätze bei Pharmazie ist nicht nachvollziehbar, da die bestehenden Betreuungsprobleme dadurch nicht gelöst werden. Stattdessen sollten Maßnahmen zur besseren Studierbarkeit und Erhöhung der Studienzufriedenheit getroffen werden (zB hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Laborplätze).
- Die geplante Evaluierung der Zusammensetzung der StudienwerberInnen bei zugangsbeschränkten Fächern ab 2022 wird befürwortet. Allerdings wird eine jährliche Berichtslegung mit entsprechenden Maßnahmen als notwendig erachtet.
- Verbesserungen zur Erleichterung des Quereinstieges in den Lehrberuf (Sekundarstufe, Allgemeinbildung) sowie in die Elementarpädagogik werden grundsätzlich begrüßt, allerdings sollte ein solcher Lehrgang im Sinne der sozialen Durchlässigkeit von Hochschul- und Lehrgangsgebühren befreit sein.

Zu den wesentlichen Bestimmungen des geplanten Entwurfs:

Vorweg ist die Begutachtungsfrist für diese Novelle, von der berufstätige Studierende besonders stark betroffen sind, zu kritisieren. Diese ist mit knapp vier Wochen kurz bemessen, zumal die BAK im letzten Jahr in Vorgespräche über die hochschulische Weiterbildung nicht mehr eingebunden war und neue Maßnahmen, wie die Verlängerung der zugangsbeschränkten Fächer an Universitäten oder die Verankerung eines Quereinsteigermodells für LehrerInnen und ElementarpädagogInnen, hinzukommen.

Zu den einzelnen legislatischen Änderungen:**§ 20 Abs 6 Z 14 UG (Studienbeiträge)**

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Abs 6 Z 14 („Verwendung der Studienbeiträge“) bei Informationen auf der Homepage und im Mitteilungsblatt entfallen soll. Solange zahlreiche berufstätige Studierende, die aufgrund der Erwerbstätigkeit länger für ihr Studium brauchen, Studienbeiträge zahlen müssen, soll die Informationspflicht der Universitäten bestehen bleiben. Die BAK fordert in Zusammenhang mit den Studienbeiträgen weiterhin die Wiedereinführung des Erlassgrundes „Berufstätigkeit“.

§ 51 Abs 2 Z10, 11, 23, 23a, § 56 UG, § 9 FHG, § 10a PrivHG, § 26a HS-QSG (Weiterbildungspaket)

Die Neuregelung der hochschulischen Weiterbildung stellt eine Zäsur dar, die weit über die Einführung von neue Abschlüssen/akademischen Graden hinausreicht. Eine sektorenübergreifende Vergleichbarkeit ist zwar zu begrüßen, allerdings weist der Entwurf zahlreiche Inkonsistenzen auf. Die geplante Umsetzung mit zwei neu eingeführten Bachelorabschlüssen und sieben, zum Teil neuen Abschlussgraden, davon zwei exklusiv für Kooperationen mit außerhochschulischen Rechtsträgern (Bachelor und Master Professional), sowie einem nur anlassbezogenen Ex-Post-Qualitätssicherungsverfahren im Auftrag des zuständigen Ministers/der zuständigen Ministerin, werden als problematisch erachtet. Denn trotz schematischer Vereinheitlichungen gibt es weiterhin Sonderbestimmungen und keine Einschätzungen bezüglich des Bedarfs und der Akzeptanz der neuen Bachelorabschlüsse. Hinzu kommt, dass die geplanten Grade („BCE“, „BAP“, MCE“, „MAP“) im europäischen Hochschulraum unbekannt und nicht verständlich sind. Daher werden negative Auswirkungen im Hinblick auf Vergleichbarkeit, Durchlässigkeit und Akzeptanz befürchtet. Zudem fehlen Abschlüsse, zB im ingenieur- und naturwissenschaftlichen Bereich oder auch in den Gesundheitsberufen. Die Unübersichtlichkeit der Angebotslandschaft wird somit befördert, zumal es bereits eine Vielzahl an kostenpflichtigen Studien von ausländischen Hochschulanbietern in Kooperation mit Bildungspartnern in Österreich (§ 27 HS-QSG) gibt.

Nach vorliegenden Informationen werden die zum Teil sehr hohen Lehrgangsgebühren in der Regel von den Teilnehmenden, die sich beruflich höher qualifizieren wollen, bezahlt. Die ArbeitnehmerInnen tragen somit die Finanzierungslast, die Übernahme der Gebühren durch Arbeitgeber, Freistellungen für die Lehrgangsteilnahme und Prüfungen etc. sind längst nicht der Regelfall.

Aus Sicht der BAK besteht die Gefahr, dass das Geschäftsfeld „Lehrgänge“ als privatfinanziertes Parallelangebot zu regulären Studien zu Lasten von berufstätigen Studierenden etabliert wird. Hochschulen haben dann wenig Anreiz, „berufstätigenfreundliche“ Angebote im regulären Studienbereich auszuweiten. Negative Auswirkungen werden vor allem im Fachhochsektor im Hinblick auf den nötigen weiteren Ausbau von berufsbegleitenden Studienangeboten befürchtet. Aus bildungspolitischer Sicht bestehen große Bedenken im Hinblick auf eine weitere Teilung des Hochschulsektors: Wenn das reguläre (weitgehend gebührenfreie) Studienangebot primär auf Vollzeitstudierende abgestellt wird und berufstätige Studierende organisatorisch passende Angebote nur im teuren Lehrgangsbereich finden, entspricht dies keinesfalls den Zielsetzungen von sozialer Durchmischung und „diversity“.

Des Weiteren gibt es bei Weiterbildungsangeboten nach wie vor Bedenken der einzelnen Institutionen betreffend die Qualität der Lehrgänge von anderen Hochschulen. Zudem ist nicht gesichert, dass ein Wechsel von einem Bachelor-Lehrgang in ein reguläres Master-Studium auch an der jeweiligen Hochschule möglich ist. Daher sollte nochmals geprüft werden, ob durch die geplanten Maßnahmen die Durchlässigkeit (zB im Bereich der FH-Ausbildungen für Gesundheitsberufe) für alle Berufsgruppen tatsächlich verbessert wird.

Aus BAK-Sicht müssen jedenfalls die Studienchancen für Personen mit alternativer Hochschulzugangsberechtigung (zB Berufsreifeprüfung) verbessert werden. Ein reguläres Studium an einer Fachhochschule ist zwar explizit auch für LehrabsolventInnen oder Personen mit Berufsreifeprüfung möglich, allerdings fehlen zielgruppenspezifische Werbemaßnahmen und Unterstützungsprogramme. Des Weiteren sollten bei den Zulassungsvoraussetzungen für Bachelorstudien im UG, FHG und PrivHG die Formulierung "mit einschlägiger beruflicher Qualifikation" um den Klammerausdruck "zB facheinschlägiger Lehrabschluss" ergänzt werden.

Darüber hinaus vertritt die BAK die Auffassung, dass Lehrgangsangebote vor dem Start generell einem externen Qualitätssicherungsverfahren unterzogen werden müssen. ArbeitnehmerInnen, die einen Lehrgang auf ihre Kosten absolvieren, sollten vorab wissen können, wie die Qualität „von außen“ eingeschätzt wird und inwiefern die Wertigkeit dieser Abschlüsse am Arbeitsmarkt gegeben ist. Die Einbindung der Lehrgänge in das Qualitätssicherungssystem der Hochschule, die im Übrigen bisher schon zu erfolgen hat, und eine Überprüfung von Problemfällen nach Auftrag des Ministeriums ist viel zu wenig und zu spät.

Darüber hinaus wurde das Problem der Titelvielfalt nicht gelöst. In Österreich gibt es mittlerweile öffentliche und private Universitäten sowie die vor kurzem gesetzlich verankerten Privathochschulen, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen und eine große Anzahl an ausländischen Hochschulangeboten in Österreich. Neben den zahlreichen Abschlussgraden bei den regulären Studien kommen jetzt im Weiterbildungsbereich neue Grade dazu. Speziell die geplante Zweiteilung der Lehrgangsgrade in Bachelor bzw. Master of Continuing Education und Bachelor bzw. Master Professional (nur für Zusammenarbeit mit außerhochschulischen Rechtsträgern) ist nicht nachvollziehbar. Schon bisher haben

Hochschulen bei Studien und Lehrgängen mit außerhochschulischen Rechtsträgern zusammengearbeitet. Ein Beispiel dafür sind die dualen Studien im FH-Sektor, bei denen es zwei Lernorte (FH und Unternehmen) gibt.

Die BAK verlangt bezüglich des „Weiterbildungspakets“ eine breitere Debatte im Hinblick auf adäquate, qualitätsgesicherte und leistbare Studienangebote für Berufstätige sowie eine Überarbeitung und Wiedervorlage des Entwurfs.

Weiters wird erneut ein deutlicher Ausbau des Fachhochschul-Sektors gefordert, vor allem bei berufsbegleitenden Studienangeboten sowie mehr Studienchancen für Personen ohne traditionelle Matura (zB zusätzliche Förderprogramme an FH für Personen mit Lehrabschluss). Zudem sollte das Thema „Vereinbarkeit von Studium und Beruf“ in den künftigen Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten auch bei den Regelstudien besondere Berücksichtigung finden.

§ 66 Abs 3a, § 71c Abs 4 UG (Studienbeginn an Universitäten)

Die Sicherstellung seitens der Universität, dass im ersten Semester des betreffenden Diplom- oder Bachelorstudiums das Erreichen von 30 ECTS-Anrechnungspunkten jedenfalls möglich ist, wird begrüßt (§ 66 Abs 3a). Die Ergänzung in § 71c Abs 4 hinsichtlich kostenloser Unterstützungsangebote ist zu befürworten. Es ist allerdings sicherzustellen, dass dieses Angebot qualitativ hochwertig ist und ausreichende Plätze zur Verfügung stehen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass dennoch auf private Dienstleistungsangebote ausgewichen werden muss und dies jene Studierenden bevorteilt, die über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen. Ein Evaluierungsbericht des Instituts für Höhere Studien (IHS) zeigt, dass von den Medizinstudierenden 56% kostenpflichtige Vorbereitungskurse nutzten, die im Schnitt 655 Euro kosten.

§ 143 Abs 41, 42, Abs 89 UG (Evaluierung und Zugangsregelung)

Die Evaluierung der Zusammensetzung der StudienwerberInnen bei zugangsbeschränkten Fächern ab 2022 wird befürwortet. Auch die Evaluierung der Auswirkungen der Studieneingangs- und Orientierungsphase unter besonderer Berücksichtigung jener Personen, die sich für ein Aufnahme- oder Auswahlverfahren angemeldet haben, jedoch nicht zur Prüfung erschienen sind, wird begrüßt (§ 143 Abs 41 und 42).

Allerdings wird eine jährliche Berichtslegung mit entsprechenden Maßnahmen als notwendig erachtet, ein Bericht erst im Dezember 2026 ist im Sinne einer besseren sozialen Durchmischung keinesfalls ausreichend. Gleiches gilt für das Monitoring der Studieneingangs- und Orientierungsphasen durch die Universitäten.

Die in § 143 Abs 89 angefügte Verlängerung der bestehenden Zugangsbeschränkungen an den Universitäten bis Dezember 2027 wird kritisch gesehen. Die Evaluierungsstudie des IHS zeigt, dass im Durchschnitt über alle Studien hinweg, der Anteil an Personen, deren Eltern keinen Hochschulabschluss besitzen, im Studienjahr 2019/20 abgenommen hat (von 53% unter den Anmeldungen auf 51% unter den Inskribierten). In Studien mit Aufnahmeverfahren mit selektivem Test ist der Anteil dieser Personen tendenziell am geringsten – dies betrifft

unter anderem den Studiengang „Business and Economics“ an der Wirtschaftsuniversität Wien (Anteil an StudienwerberInnen, deren Eltern keinen Hochschulabschluss besitzen: 28%; Anteil an Inskribierten, deren Eltern keinen Hochschulabschluss besitzen: 22%) und „Humanmedizin“ in Wien sowie „Zahnmedizin“ in Graz (Anteil an StudienwerberInnen, deren Eltern keinen Hochschulabschluss besitzen: 40%; Anteil an Inskribierten, deren Eltern keinen Hochschulabschluss besitzen: 30%). Unter den Studierenden hat sich hinsichtlich des Bildungsniveaus der Eltern vor allem in Humanmedizin und in Veterinärmedizin ein starker Rückgang von Personen, deren Eltern keinen Hochschulabschluss besitzen, gezeigt (von 56% auf 43% in Humanmedizin; von 66% auf 55% in Veterinärmedizin).

Des Weiteren wurden besonders starke Rückgänge von BewerberInnen zu Inskribierten in der Altersgruppe der über 24-Jährigen verzeichnet: Im Durchschnitt über alle Studien liegt ihr Anteil im Studienjahr 2019/20 bei 11% unter den Anmeldungen und bei 7% unter den Inskribierten (das ist ein Rückgang um mehr als ein Drittel). Es ist anzunehmen, dass dies vor allem berufstätige Studierende betrifft, da diese tendenziell älter sind und verzögert an die Universität übertreten. Unter den über 24-Jährigen ist auch die No-Show-Quote besonders hoch (39%). Dementsprechend sinkt in nahezu allen Studien das Durchschnittsalter bei Studienbeginn. Es ist davon auszugehen, dass durch die Zulassungsverfahren Mechanismen der Selbstselektion verstärkt werden, die vor allem berufstätige StudienwerberInnen treffen. Dies ist eine Entwicklung, die eindeutig dem Ansatz des Lebensbegleitenden Lernens entgegensteht und mit entsprechenden Maßnahmen adressiert werden muss. Die BAK fordert, dass neben kostenlosen Vorbereitungskursen weitere Maßnahmen gesetzt werden, die der Selbstselektion seitens der Studierenden aus nicht-akademischen Elternhäusern, berufstätigen Studierenden sowie älteren Studierenden (vor allem bei den über 24-Jährigen) entgegenwirken.

§ 39 HG (Quereinstieg Elementarpädagogik und Lehramt)

Die BAK begrüßt die Bestrebung, ab dem Studienjahr 2021/22 Möglichkeiten für QuereinsteigerInnen zu schaffen. AbsolventInnen von fachlich in Frage kommenden Studien können damit in das Berufsfeld im Sinne der Qualifizierung als „gruppenführende ElementarpädagogInnen“ bzw. in den Beruf der Lehrerin/des Lehrers in der Sekundarstufe (Allgemeinbildung) einsteigen. Allerdings wirft die Konstruktion als Hochschullehrgang (außerordentliches Bachelorstudium) einige Probleme auf: Im Sinne der sozialen Durchlässigkeit muss dieser Lehrgang jedenfalls von Hochschul- und Lehrgangsgebühren befreit sein. Es fehlt überdies ein Gesamtkonzept zur Elementarpädagogik. Die BAK verlangt daher erneut die Umsetzung weiterer Maßnahmen, welche die Sozialpartner in ihrem gemeinsamen Positionspapier „Bildungsreform Elementarpädagogikpaket - Kindergarten als Bildungseinrichtung stärken“ bereits im April 2016 vorgeschlagen haben. Dies betrifft insbesondere die Tertiärisierung der Ausbildung der gruppenführenden PädagogInnen in Form eines regulären Bachelorstudiums an Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen. In Bezug auf den Quereinstieg im Lehramt der Sekundarstufe regt die BAK an, bei der Entwicklung der Curricula für QuereinsteigerInnen vor allem den Schwerpunkt im Bereich der Unterrichtspraxis zu verankern.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Anliegen und Anregungen.

