

# MonitoringAusschuss

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention  
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



Februar 2024

## **Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Universitätsgesetz 2002 - UG, das Hochschulgesetz 2005 - HG, das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz - HS-QSG, das Fachhochschulgesetz - FHG und das Privathochschulgesetz - PrivHG geändert werden (308/ME)**

Der Unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)<sup>1</sup> vom 13. Dezember 2006 in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Er konstituierte sich auf der Grundlage von § 13 Bundesbehindertengesetz (BBG)<sup>2</sup> a.F. in Umsetzung der Konvention. Es obliegt dem Unabhängigen Monitoringausschuss gem. § 13g Abs. 2 Z 1 und 2 BBG<sup>3</sup> in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, Stellungnahmen von Organen der Verwaltung mit Bezug auf die Umsetzung der UN-Behindertenkonvention einzuholen und Empfehlungen und Stellungnahmen betreffend die Umsetzung der UN-BRK abzugeben. Nach § 13g Abs. 4 BBG ist der Unabhängige Monitoringausschuss auch in Begutachtungen einzubeziehen.

Er bedankt sich für die Übermittlung des gegenständlichen Ministerialentwurfs, mit dem das Universitätsgesetz 2002 - UG, das Hochschulgesetz 2005 - HG, das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz - HS-QSG, das Fachhochschulgesetz - FHG und das Privathochschulgesetz - PrivHG geändert werden (308/ME) und nimmt wie folgt Stellung:

### **I. Einleitend**

Ein zentraler Hauptgesichtspunkt des vorliegenden Gesetzespakets ist die Strukturänderung im Bereich der Lehramtsstudien. Die Verkürzung der Studiendauer des Lehramtsstudiums für Bachelor- und Masterstudien soll die Pädagog\*innenausbildung attraktiver und zukunftsorientierter gestalten und dadurch dem Lehrkräftemangel entgegenwirken. Dazu zählen auch Maßnahmen, die die Arbeitsbedingungen für

---

<sup>1</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD); UN-Generalversammlung, A/RES/61/106; BGBl III 2008/155 ratifiziert mit 26. Oktober 2008 BGBl III 2008/155, neue Übersetzung: BGBl III 2016/105.

<sup>2</sup> BGBl 1990/283 idF BGBl I 2008/109.

<sup>3</sup> §§ 13g-13l eingefügt mit BGBl I 2017/155.

Junglehrer\*innen erleichtern sowie einen vereinfachten Einstieg für Quereinsteiger\*innen sicherstellen sollen.<sup>4</sup> Durch die verkürzte Studiendauer ergeben sich allerdings zwangsläufig Umfangsreduzierungen der Studieninhalte. Davon ist auch die Inklusive Pädagogik betroffen. Zudem ergibt sich eine spezifische Problematik in Kombination mit der aktuellen Fassung des Dienstrechts für Lehrkräfte an Schulen.

## II. Vorgaben der UN-BRK

Die Republik Österreich hat sich mit der Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)<sup>5</sup> zu deren Umsetzung verpflichtet. Im Hinblick auf die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehenen Strukturänderungen und die daraus resultierenden Änderungen insbesondere im Bereich der Inklusiven Pädagogik sind die Berücksichtigung von Art 24 UN-BRK (Inklusive Bildung) und die Handlungsempfehlungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss) im Zuge seiner Abschließenden Bemerkungen von Relevanz.<sup>6</sup>

Nach Art. 24 Abs. 1 UN-BRK hat die Republik Österreich ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen umzusetzen. Nach Art. 24 Abs. 2 lit. a und lit. b UN-BRK hat die Republik Österreich sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen nicht vom Grundschulbesuch oder von weiterführenden Schulen ausgeschlossen werden und Zugang zu einem inklusiven, unentgeltlichen und hochwertigen Unterricht haben. Um den Zugang zu einem inklusiven und hochwertigen Unterricht zu gewährleisten, besteht die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu setzen, um den Bedürfnissen des\*der Einzelnen Rechnung zu tragen (Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK). Um mit dem Ziel der vollständigen Inklusion in der UN-BRK übereinzustimmen, hat die Republik Österreich zudem ein Angebot an wirksamen individuell angepassten Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld sicherzustellen, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet (Art. 24 Abs. 2 lit. e UN-BRK).

Maßnahmen ausschließlich auf schulorganisatorischer Ebene reichen allerdings nicht aus, um einen umfassenden Zugang zu inklusiver Bildung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sicherzustellen. Die Verwirklichung der in Art. 24 Abs. 1 bis Abs. 3 UN-BRK formulierten Vorgaben ist untrennbar verknüpft mit der entsprechenden Ausbildung von Lehrkräften.<sup>7</sup> Darauf nimmt Art. 24 Abs. 4 UN-BRK explizit Bezug. Danach hat die Republik Österreich geeignete Maßnahmen zur Einstellung von Lehrkräften, insbesondere mit Behinderungen und spezifisch ausgebildet in Gebärdensprache oder Brailleschrift zu treffen sowie weiters die Schulung von

---

<sup>4</sup> Vgl. ErläutME 308 BlgNR 27. GP 1.

<sup>5</sup> BGBl III 2008/155 idF BGBl III 2016/105.

<sup>6</sup> Siehe Kap. III.

<sup>7</sup> Siehe *Filippo in Naguib et al* (Hrsg), UNO-Behindertenrechtskonvention Art 24 Rz 85 (2023).

Fachkräften und Mitarbeiter\*innen auf allen Ebenen des Bildungswesens sicherzustellen. Daraus ergibt sich eine Umsetzungsdimension für die Republik Österreich Lehrkräfte in Bezug auf inklusive Bildung auszubilden und so das Bewusstsein für Behinderungen zu schärfen und die Verwendung geeigneter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen adäquat einsetzen zu können.<sup>8</sup>

### **III. Handlungsempfehlungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu Art. 24 UN-BRK**

In seinen Abschließenden Bemerkungen 2023 zum zweiten und dritten kombinierten Staatenbericht Österreichs kritisierte der UN-Fachausschuss die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK besonders stark.<sup>9</sup>

Der UN-Fachausschuss ortete grundsätzliche Rückschritte bei der Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems und qualifizierte die Segregation im österreichischen Schulsystem als äußerst problematisch und nicht im Einklang mit Art. 24 UN-BRK. Weiters zeigte sich der UN-Fachausschuss ernsthaft besorgt über den Mangel an qualifiziertem Lehrpersonal im Bereich der inklusiven Bildung, insbesondere im Sekundar- und Tertiärbereich.<sup>10</sup> Abschließend forderte der UN-Fachausschuss die Republik Österreich auf „die Ausbildung von Lehrkräften im Bereich der inklusiven Bildung neu zu gestalten und auszubauen.“<sup>11</sup>

### **IV. Zum Entwurf**

#### **a. Fehlende Partizipation**

Der vorliegende Gesetzesentwurf, insbesondere die grundlegenden Strukturänderungen in der Lehramtsausbildung von Inklusionspädagog\*innen, wurde ohne die Expertise von Menschen mit Behinderungen und ihren Interessensvertretungen erarbeitet. Art. 4 Abs. 3 UN-BRK sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Interessensvertretungen bei der Ausarbeitung von Gesetzen zu konsultieren und aktiv miteinzubeziehen sind.

Nach Auffassung des Unabhängigen Monitoringausschuss entspricht der Erarbeitungsprozess des vorliegenden Gesetzesentwurfs daher nicht den Vorgaben von Art. 4 Abs. 3 UN-BRK und regt nachdrücklich einen UN-BRK konformen Erarbeitungsprozess an.

---

<sup>8</sup> Siehe *Filippo in Naguib et al* (Hrsg), UN-BRK Art. 24 Rz 86.

<sup>9</sup> CRPD/C/AUT/CO/2-3.

<sup>10</sup> Vgl. CRPD/C/AUT/CO/2-3 para 57 lit. a und lit. b.

<sup>11</sup> Vgl. CRPD/C/AUT/CO/2-3 para 58 lit. a und lit. b.

## **b. Umfang Schwerpunkt Inklusive Pädagogik Lehramt Primarstufe**

### **Zu § 38 Abs. 2 HG:**

Nach § 38 Abs. 2 HG geltende Fassung ist im Rahmen der Studien des Lehramts Primarstufe ein Schwerpunkt zu wählen. Der Umfang eines Schwerpunkts im Studium für das Lehramt Primarstufe hat 60 ECTS-Anrechnungspunkte zu umfassen. Inklusive Pädagogik ist verpflichtend als Schwerpunkt anzubieten.

Nach der vorgeschlagenen Fassung von § 38 Abs. 2 HG muss in „Studien für das Lehramt Primarstufe ein Schwerpunkt oder ein Schwerpunkt, dessen Absolvierung zur Ausübung des Lehrberufes in weiteren Unterrichtsgegenständen oder Schularten berechtigt (erweiterte Lehrbefähigung), oder Wahl- und Vertiefungsfächer im Umfang von 60 ECTS-Anrechnungspunkten, davon jeweils 30 ECTS-Anrechnungspunkte im Bachelorstudium und 30 ECTS-Anrechnungspunkte im Masterstudium, gewählt werden (...). Inklusive Pädagogik und Deutsch als Zweitsprache sind jedenfalls als Schwerpunkte anzubieten.“

### **Anmerkung des Unabhängigen Monitoringausschuss:**

Mit der vorgeschlagenen Änderung in § 38 Abs. 2 HG reduziert sich im Bachelorstudium der Primarstufe der Ausbildungsumfang des Schwerpunkts Inklusive Pädagogik von 60 auf 30 ECTS-Anrechnungspunkte. Mit dem Master gemeinsam umfasst die Ausbildung Primarstufe 60 ECTS-Anrechnungspunkte (statt vorher 90). Der Umfang an ECTS-Anrechnungspunkten wird also um ein Drittel verringert. Aus Sicht des Unabhängigen Monitoringausschuss ist diese deutliche Verkürzung des Ausbildungsumfangs als äußerst problematisch zu qualifizieren und steht dem Anliegen des Gesetzesvorhabens „durch die Neukonzeption der Curricula die hohe Qualität der Studienangebote zu erhalten“ diametral entgegen.<sup>12</sup> Die Schwerpunktausbildung zur\* zum Inklusionspädagog\*in ist eine spezielle Ausbildung, die die Aneignung spezifischer didaktischer und pädagogischer Kompetenzen erfordert, um individuelle und entwicklungsorientierte Lernumgebungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sicherzustellen.<sup>13</sup> Mit der Kürzung der Studieninhalte kann die qualitative Ausbildung von Inklusionspädagog\*innen nicht mehr hinreichend garantiert werden. Es ist zu befürchten, dass dies zu einer De-Professionalisierung führt und diese wiederum in Überforderung von Berufseinsteiger\*innen und einem weniger hochwertigen inklusiven Unterricht mündet.

---

<sup>12</sup> ErläutME 308 BlgNR 27. GP 12.

<sup>13</sup> Vgl. PH OÖ, Was ist Inklusive Pädagogik? <https://ph-ooe.at/studium/inklusive-paedagogik/inklusive-paedagogik> (abgerufen am 14.02.2024).

Der Unabhängige Monitoringausschuss regt daher nachdrücklich an, von Kürzungen im Bereich der Inklusiven Pädagogik Abstand zu nehmen und ruft zudem die aktuellen Handlungsempfehlungen des UN-Fachausschuss in Erinnerung, wonach die Republik Österreich die Ausbildung von Lehrkräften im Bereich der inklusiven Bildung auszubauen anstatt zu reduzieren hat.<sup>14</sup> Der vorliegende Gesetzesentwurf steht diesbezüglich nicht in Einklang mit der UN-BRK und den Handlungsempfehlungen des UN-Fachausschusses.

### **c. Dienstrecht und Schwerpunkt Primarstufe**

Eine spezifische Problematik ergibt sich in Kombination mit dem aktuell geltenden Dienstrecht – zumindest für den Schwerpunkt Primarstufe. Hieraus ergeben sich unterschiedlich gelagerte, massive Problematiken. So stellt der Abschluss des Bachelorstudiums die notwendige Qualifikation für den Einstieg in den Lehrberuf dar. Studierende können also nach lediglich 30 ECTS-Anrechnungspunkten inklusionspädagogischem Schwerpunkt in der Praxis tätig werden. Dies ist bei weitem zu wenig und kann nur als grob fahrlässig hinsichtlich der Qualität Inklusiver Pädagogik in Schulen erachtet werden – insbesondere was die Unterstützung und Lernbegleitung von Schüler\*innen mit erhöhtem Förderbedarf betrifft. Laut geltendem Bundes- und Landesdienstrecht kann der Master und damit die weitere Qualifikation im Schwerpunkt Inklusive Pädagogik innerhalb der ersten acht Jahre abgeschlossen werden. Faktisch bedeutet dies, dass Lehrkräfte viele Jahre ohne weitere inklusionspädagogische Qualifikation in der schulischen Praxis tätig sein können. Zudem stellt sich angesichts der aktuellen Regelung des Dienstrechts ohnehin die Problematik, dass Lehrkräfte bereits nach 5 Jahren Dienstrecht unbefristete Verträge in Schulen erhalten – was sie nicht zwingt, einen Master und die damit verbundene weitere Qualifikation zu absolvieren. Theoretisch können also Lehrkräfte mit lediglich einer Qualifizierung von 30 ECTS-Anrechnungspunkten im Bereich Inklusiver Pädagogik in Schulen dauerhaft tätig werden.

#### **Anmerkung des Unabhängigen Monitoringausschuss:**

Die Strukturänderungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs finden derzeit keine Deckung in den einschlägigen dienstrechtlichen Regelungen für Lehrer\*innen. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten für angehende Lehrer\*innen. Im Bereich der Schwerpunktausbildung Inklusive Pädagogik ist nach den derzeit geltenden dienstrechtlichen Regelungen eine weitere De-Professionalisierung zu befürchten. Aus Sicht des Unabhängigen Monitoringausschuss ist das Bundes- und Landeslehrer\*innendienstrecht daher dringend zu überarbeiten.

---

<sup>14</sup> Siehe dazu Kap. III.

#### **d. Umfang Spezialisierung Inklusive Pädagogik Lehramt Sekundarstufe (Allgemeinbildung)**

##### **Anlage zu § 74a Abs. 1 Z 4 HG:**

Der Umfang einer Spezialisierung Inklusive Pädagogik für das Lehramt Sekundarstufe hat künftig insgesamt mindestens 100 ECTS-Anrechnungspunkte zu umfassen – gegenüber 115 ECTS-Anrechnungspunkten im aktuellen Studium. Laut der vorliegenden Novelle sind 60 ECTS-Anrechnungspunkte im Bachelor des Lehramts Sekundarstufe AB anzubieten.

##### **Anmerkung des Unabhängigen Monitoringausschuss:**

Im Vergleich zur drastischen Reduzierung der ECTS-Anrechnungspunkte im Lehramt Primarstufe gestaltet sich die Reduktion im Kontext des Studiums Sekundarstufe deutlich geringer. Dennoch ist nicht nachvollziehbar, warum für die Spezialisierung Inklusive Pädagogik überhaupt eine Kürzung an ECTS-Anrechnungspunkten vollzogen werden soll – insbesondere als erste Maßnahme nach den Handlungsempfehlungen des UN-Fachausschusses im Rahmen der kombinierten zweiten und dritten Staatenprüfung, die einen Ausbau der Ausbildung im Bereich Inklusive Pädagogik anmahnen.<sup>15</sup>

#### **e. Professionsbegleitende Lehramtsstudien**

##### **Zu §§ 51 Abs. 2 Z 5 lit. f, 54 Abs. 5 UG und §§ 35 Z 5 lit. a, 38 Abs. 2 bis Abs. 2b HG:**

Nach dem vorliegenden Entwurf besteht nach § 51 Abs. 2 Z 5 lit. f UG und § 35 Z 5 lit. a HG für Masterstudien für das Lehramt Sekundarstufe (Allgemeinbildung) und für das Lehramt Primarstufe und Sekundarstufe (Berufsbildung) (§§ 38 Abs. 2 bis Abs. 2 b) die Möglichkeit von professionsbegleitenden Lehramtsstudien.

##### **Anmerkung des Unabhängigen Monitoringausschuss:**

Die Möglichkeit der professionsbegleitenden Lehramtsstudien im Masterstudium ist aus Sicht des Unabhängigen Monitoringausschuss kritisch zu sehen, weil damit die Gefahr der Überforderung von Berufseinsteiger\*innen verbunden ist. Insbesondere für berufsbegleitend studierende Berufseinsteiger\*innen im Bereich der Inklusiven Pädagogik sind Mehrfachbelastungen zu erwarten, weil die Unterrichtstätigkeit auf didaktischer und pädagogischer Ebene höchst anspruchsvoll ist. Überdies sind im vorliegenden Gesetzespaket keinerlei flankierende Maßnahmen zur Unterstützung von berufsbegleitend studierenden Berufseinsteiger\*innen vorgesehen.

---

<sup>15</sup> Siehe Kap. III.

## **f. Berücksichtigung von Barrierefreiheit im Entwicklungsplan der Universität**

### **Zu § 13b Abs. 3 Z. 4 UG:**

Nach § 13b Abs. 1 UG ist der Entwicklungsplan das strategische Planungsinstrument der Universitäten und die Grundlage für die Leistungsvereinbarung. § 13b Abs. 3 Z 4 UG formuliert als eines der Entwicklungsziele eine Standortstrategie in Hinblick auf den Raumbedarf. Den Materialien zufolge soll „die Universität langfristige Standortstrategien im Hinblick auf den Raumbedarf festlegen. Hierzu soll im Entwicklungsplan dargelegt werden, welche Überlegungen zum Standort v.a. hinsichtlich Weiterentwicklungs- und Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen und diese in Zusammenschau mit anderen strategischen Entwicklungen erläutert werden. Dies soll auch Sanierungs- und Erweiterungsbedarfe einschließen. Unter „langfristig“ wird ein Zeithorizont von bis zu 15 Jahren verstanden, konkretere Planungen sollen in Leistungsvereinbarungsperioden von drei bis sechs Jahren erfolgen.“<sup>16</sup>

### **Anmerkung des Unabhängigen Monitoringausschuss:**

Bei der Entwicklung der Standortstrategie in Hinblick auf den Raumbedarf muss auf die Barrierefreiheit ausdrücklich Bezug genommen werden, zumal die Zeithorizonte zur Umsetzung einer entsprechenden Raumbedarfsstrategie „von bis zu 15 Jahren“ als äußerst großzügig zu qualifizieren sind. Barrierefreiheit ist zudem in einem umfassenden Sinne zu verstehen und umfasst nicht bloß die räumliche Barrierefreiheit. Der Unabhängige Monitoringausschuss regt daher an, in der Bestimmung von § 13b Abs. 3 Z 4 UG ausdrücklich den Hinweis auf Barrierefreiheit aufzunehmen und zusätzlich in den Erläuterungen zu konkretisieren, was unter *umfassender Barrierefreiheit* zu verstehen ist.

## **V. Fazit:**

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist aus Sicht des Unabhängigen Monitoringausschuss in mehrfacher Hinsicht zu kritisieren. Insbesondere die Strukturänderungen in der Schwerpunktausbildung inklusive Pädagogik lassen einen starken Qualitätsverlust in der Ausbildung und eine De-Professionalisierung erwarten. Die vorgeschlagenen Änderungen bedeuten aus Sicht des Unabhängigen Monitoringausschuss daher Verschlechterungen bei der Umsetzung von inklusiver Bildung und stehen im Widerspruch zu den Vorgaben von Art. 24 Abs. 4 UN-BRK und zu den vom UN-Fachausschuss erst kürzlich formulierten Handlungsempfehlungen. Der Unabhängige

---

<sup>16</sup> Vgl. ErläutME 308 BlgNR 27. GP 5 f.

Monitoringausschuss ruft einmal mehr in Erinnerung, dass sich die Republik Österreich mit Ratifikation der UN-BRK zu deren Umsetzung verpflichtet hat und regt nachdrücklich an, von Kürzungen und nachteiligen Gesetzesänderungen im Bereich der Inklusiven Pädagogik Abstand zu nehmen und das derzeit geltende Dienstrecht entsprechend anzupassen.

Zu kritisieren ist auch der Erarbeitungsprozess des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Die Expertise von Menschen mit Behinderungen und ihren Interessensvertretungen wurde nicht miteinbezogen. Die Erarbeitung des vorliegenden Entwurfs entspricht nach Auffassung des Unabhängigen Monitoringausschuss nicht den Vorgaben der UN-BRK.

Für den Ausschuss

HS-Prof. Dr. Tobias Buchner und Daniela Rammel  
(Vorsitz des Unabhängigen Monitoringausschusses)