

Neuordnung der externen Qualitätssicherung im Hochschulbereich

Stellungnahme zum Konsultationspapier des BMWF vom 05.10.2009

November 2009

Die AQA begrüßt die geplante Neuordnung der externen Qualitätssicherung und sieht darin eine Chance für einen nationalen Rahmen der Akkreditierung und Zertifizierung für alle Hochschulsektoren (öffentliche und private Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) mit vergleichbaren Verfahren und Standards. Ziel der Weiterentwicklung soll daher die verbindliche externe Qualitätssicherung für alle Hochschulsektoren nach internationalen Maßstäben, die Angleichung der Qualitätssicherungsverfahren und eine stärkere Ausrichtung auf die Eigenverantwortung der Hochschulen für die Qualitätsentwicklung von Studium und Lehre sowie der Forschung/Erschließung und Entwicklung der Künste sein.

Die nachfolgende Stellungnahme ist zum einen auf grundsätzliche Positionen bezogen, wie sie die Arbeit der AQA in den vergangenen Jahren geprägt haben, zum anderen auf die im Konsultationspapier aufgeführten Fragen.

Grundsätzliche Positionen

Für die Arbeit der AQA sind folgende Positionen handlungsleitend:

1. Die Hochschulen tragen die Hauptverantwortung für die Qualität ihrer Leistungen in Lehre und Forschung und sind verpflichtet, ihre diesbezüglichen Anstrengungen nachzuweisen. Dies sollte unter Abwägung bereits vorhandener Berichtspflichten und nicht durch die Schaffung weiterer Rechenschaftspflichten erfolgen.
2. Aufgabe externer Qualitätssicherungsagenturen ist die Prüfung und der Nachweis, dass Hochschulen dieser Verantwortung innerhalb der ihnen gesetzten Rahmenbedingungen nachkommen. Dies sollte in einem transparenten Gesamtsystem mit für alle Hochschulsektoren vergleichbaren Verfahren und Standards erfolgen.
3. Aufgabe externer Agenturen ist zudem, Hochschulen beim Aufbau ihrer internen Qualitätssicherungs- und -managementsysteme zu unterstützen und einen Beitrag zur Qualitätsentwicklung einzelner Hochschulen und zum Hochschulsystem zu leisten. Dies kann durch Beratungsangebote, durch Informationsveranstaltungen und/oder durch weitere begleitende Maßnahmen und Projekte geschehen.
4. Qualitätssicherung im europäischen Hochschulraum muss international ausgerichtet sein. Die Europäischen Standards der Qualitätssicherung im Hochschulbereich (ESG) bilden somit eine Richtschnur für die Neuordnung der externen Qualitätssicherung, und die Anerkennung der Agentur durch das Europäische Register der Qualitätssicherungsagenturen (EQAR) ist eine wichtige Voraussetzung.
5. Der Wirkungsgrad der Agentur soll durch internationale Vernetzung und Kooperation gefördert werden. Entscheidungen sollen von hoher Fachkompetenz getragen und in Kenntnis internationaler Entwicklungen getroffen werden. Dies erfordert wissenschaftliche Expertise und enge internationale Vernetzung.

6. Europäisierung bedeutet zudem, dass Hochschulen ihre externe Qualitätssicherung durch internationale Agenturen vornehmen lassen können, wie auch die österreichische Agentur die Möglichkeit erhalten sollte, auf dem internationalen Markt zu operieren.
7. Für ein derartiges Aufgabenverständnis ist die Unabhängigkeit der Agentur eine wichtige Voraussetzung. Akkreditierungs- und Zertifizierungsentscheidungen sollen durch unabhängige und ausgewiesene Expertinnen und Experten getroffen werden. Die unmittelbaren Anspruchsgruppen (Universitätenkonferenz, Fachhochschulkonferenz, Privatuniversitätenkonferenz, Konferenz der Pädagogischen Hochschulen, Österreichische HochschülerInnenschaft und Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung) sollen die Trägerschaft übernehmen.

Der Vorschlag des BMWF entspricht vielen Erwartungen und Empfehlungen der AQA, allerdings ergeben sich auch einige von den Positionen der AQA abweichende grundlegende Vorbehalte:

Zu 1: Im Konsultationspapier ist nicht erkennbar, inwieweit vorhandene Berichts- und Rechenschaftspflichten durch das neue System abgelöst werden. Es ist zu befürchten, dass das neue Modell nicht die Verringerung des Berichtswesens vorsieht, sondern zu neuen Berichtspflichten für die Hochschulen führt.

Zu 2: Das Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Rahmens wird mangels einer Angleichung der Verfahren (d.h. Quality Audits für *alle* Hochschulsektoren) nicht erfüllt. Hinzu kommt, dass das Quality Audit-Konzept für die öffentlichen Universitäten einer institutionellen Evaluation bzw. Auditierung entspricht, nicht aber einem Quality Audit, in dem das gesetzlich eingeforderte interne Qualitätsmanagement einer Hochschule überprüft wird.

Zu 3: Die Möglichkeit der Agentur, Hochschulen beim Aufbau von Qualitätsmanagementsystemen zu beraten, wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings ist die neue Einrichtung mit Aufsichtsfunktionen ausgestattet, deren Umfang und Ziele unklar sind.

Zu 4: Die eindeutige Ausrichtung an den ESG wird begrüßt. Die internationale Anerkennung der Agentur und durch internationale Fachkompetenz getragene Entscheidungen werden ihre Glaubwürdigkeit maßgeblich bestimmen. Das Entscheidungsgremium (Board) muss daher auch mehrheitlich international besetzt sein.

Zu 5: Die als Aufgabe der Agentur vorgesehene kontinuierlich und wissenschaftlich geleitete (Weiter-)Entwicklung von Verfahren wird ebenso begrüßt wie die Möglichkeit, ein zeitlich befristetes Beratungsorgan einzusetzen.

Zu 6: Die Wahlfreiheit unter EQAR-Agenturen wird unterstützt. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen Agenturen muss eine Anerkennungsentscheidung zu ausländischen Zertifizierungen durch die AAQA vermieden werden.

Zu 7: Das in Form der AQA bewährte Modell der Mitträgerschaft durch die Dachorganisationen der Hochschulen und die Studierendenvertretung (ÖH) wird zugunsten einer Einrichtung mit weitreichenden Befugnissen des BMWF aufgegeben. Die Unabhängigkeit der neuen Einrichtung scheint gefährdet.

Stellungnahme zu den Fragen im Konsultationspapier

Über die grundsätzlichen Positionen hinaus wird nachfolgend zu den Vorschlägen im Einzelnen entlang der Fragen des Konsultationspapiers vom 5. Oktober 2009 Stellung bezogen.

1. Wird der vorgeschlagenen Vorgehensweise – ein gemeinsames Gesetz für externe Qualitätssicherung – zugestimmt?

Der Schaffung eines gemeinsamen Gesetzes wird zugestimmt. Das Gesetz soll Rechtssicherheit für alle Hochschulsektoren schaffen, es soll Anforderungen festlegen und einen Rahmen für die Präzisierung und die Weiterentwicklung von Standards und Verfahren setzen.

Detailregelungen zur Verfahrensgestaltung sollen nicht auf gesetzlicher Ebene getroffen werden, sondern durch die künftige AAQA nach transparenten Entscheidungsprozessen.

Zur Festlegung studien- und organisationsrechtlicher Regelungen für den Fachhochschulsektor kann das Fachhochschul-Studiengesetz erhalten bleiben.

2. Wird der vorgeschlagenen Einrichtung einer sektorenübergreifenden Agentur zugestimmt? Falls nicht, begründen Sie bitte Ihren Standpunkt.

Der Einrichtung einer sektorenübergreifenden Agentur wird zugestimmt.

Der sektorenübergreifende Charakter soll insbesondere durch die Angleichung der Qualitätssicherungsverfahren für alle Hochschulsektoren zum Ausdruck kommen. Diesem Anspruch wird der Vorschlag nicht gerecht: Fachhochschulen und Privatuniversitäten muss die Perspektive einer externen Qualitätsprüfung durch Quality Audits geboten werden.

Die Agentur soll die Bedeutung der einzelnen Hochschulsektoren innerhalb des österreichischen Hochschulwesens in ihren Gremien und in der Gestaltung der Geschäftsbereiche widerspiegeln. Die fachlichen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bestehenden Agenturen (AQA, FHR, AR) sollen gebündelt und für die verschiedenen Aufgabenfelder der AAQA genutzt werden.

3. Welche Erwartungen/Ziele verbinden Sie/Ihre Organisation mit der Neuordnung der externen Qualitätssicherung im Hochschulbereich? Fehlen bestimmte Ziele, die berücksichtigt werden sollten?

Erwartungen:

- Angleichung der externen Qualitätssicherungsverfahren für alle Hochschulsektoren
- Festlegung vergleichbarer Qualitätsstandards unter Berücksichtigung sektorenspezifischer Besonderheiten
- Bündelung vorhandener Fachkompetenzen im Bereich der Qualitätssicherung
- Unterstützung und Begleitung der Hochschulen
- Internationale Ausrichtung der Agentur (z.B. durch ENQA- und EQAR-Mitgliedschaften, Aufbau von internationalen Netzwerken...)

4. Welche Aufgaben sollte eine sektorenübergreifende Qualitätssicherungsagentur aus Ihrer Sicht / der Sicht Ihrer Organisation erfüllen? Fehlen bestimmte Aufgaben, die berücksichtigt werden sollten?

Das Aufgabenspektrum der AAQA soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Qualitätsnachweis und Qualitätsentwicklung beinhalten. Aufsichtsfunktionen sollen ausschließlich nach vorab definierten Verfahren wahrgenommen werden.

- *erster Anstrich:* Soll um die Entwicklung und Durchführung von Evaluationsverfahren ergänzt werden.
- *dritter Anstrich:* Die Anerkennung von Einzelverfahren anderer EQAR-Agenturen durch die AAQA führt zu Interessenskonflikten. Die Anerkennungsentscheidung kann nicht bei der AAQA sondern dem zuständigen Bundesministerium liegen. Die Entscheidung des Bundesministeriums kann jedoch durch ein Kurzgutachten der AAQA vorbereitet werden, das eine Prüfung der Einhaltung gesetzlich festgelegter Prüfbereiche beinhaltet. Davon abgesehen wäre ein Austausch auf Agenturebene zweckmäßig, in dem die AAQA die Informationsbeschaffung über landesspezifische Kriterien und Besonderheiten unterstützt.
- *vierter Anstrich:* Die Aufsichtsfunktion muss unbedingt präzisiert werden. Jedenfalls darf eine Aufsichtsfunktion ausschließlich nach vorab festgelegten Kriterien und Verfahren wahrgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Trennung zwischen Aufsicht und Beratung durch eine Geschäftsordnung zu definieren.
- *sechster Anstrich:* Die Erfahrung der AQA zeigt, dass eine Agentur durch Beratung zur Entwicklung interner Qualitätsmanagementprozesse und -maßnahmen beitragen kann. Ergebnis der Beratung kann aber nicht der Aufbau eines gesamten QM-Systems sein. Dieser Anspruch wäre zu hoch gesetzt, da der Aufbau eines QM-Systems Zeit erfordert und in der alleinigen Verantwortung der Hochschule liegt. Die Beratung kann aber die Einführung und Umsetzung von Qualitätsmanagementprozessen auf unterschiedlichen Ebenen einer Hochschule fördern.
- *neunter Anstrich:* Es muss geklärt werden, welche Form der Veröffentlichung (komplette Ergebnisberichte, Auszüge, Zusammenfassungen) angestrebt wird. Ebenso wie die Ergebnisse von Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren sollen die Ergebnisse von Studien und systemweiten Analysen veröffentlicht werden.
- Zu ergänzen ist die allgemeine Informationsarbeit (Informationsbroschüren, Veranstaltungen, ...).

5. Ist die vorgeschlagene Festlegung von verpflichtenden Prüfbereichen nachvollziehbar, wenn nein, welche Alternativen gibt es? Welche Prüfbereiche sollten für Audits jedenfalls verpflichtend sein?

Der Festlegung von verpflichtenden Prüfbereichen wird zugestimmt. Diese Prüfbereiche müssen für die Verfahren in den einzelnen Hochschulsektoren spezifiziert und präzisiert werden. Die Präzisierung soll nicht durch das Gesetz sondern durch das Board erfolgen.

Reakkreditierungs- und Zertifizierungsentscheidungen müssen auch mit Auflagen möglich sein. Ausschließliche Ja/Nein-Entscheidungen sind im Falle von Erstakkreditierungen sinnvoll.

Zu den Prüfbereichen ist generell der Mangel eines dynamischen Elements anzumerken: So sollen auch Prozesse z.B. zur Leitbildentwicklung, zur Curriculumentwicklung oder zum Faculty Management ebenso wie kontinuierliche Qualitätsmaßnahmen berücksichtigt werden. Querschnittsaspekte (z.B. Diversity Management, Nachhaltigkeit) sollen einbezogen werden.

Prüfbereiche einer studiengangsbezogenen Akkreditierung

- Anstatt von Mindestanforderungen sollte ausschließlich von Anforderungen gesprochen werden. Damit soll ein gehobener Qualitätsstandard für die österreichischen Hochschulen zum Ausdruck gebracht werden.
- Hinzuzufügen ist ein Prüfbereich, in dem – ebenso wie bei institutionellen Akkreditierungen – der Bezug zu Zielsetzungen und der Profilbildung des Fachs geprüft wird.
- Stärker hervorzuheben ist (im Prüfungsbereich Studiengang/Studiengangsmanagement oder in einem eigenen Prüfbereich) die inhaltliche Bewertung des Curriculums (Lernziele und -ergebnisse, Übergänge)

Prüfbereiche einer institutionellen Akkreditierung

Der Festlegung von Prüfbereichen für institutionelle Akkreditierungen wird zugestimmt.

Die Funktion von Prüfbereichen für Quality Audits ist hingegen grundlegend zu überdenken. Gegenstand eines Quality Audits ist das interne Qualitätsmanagement einer Hochschule, das sich über die gesamte Hochschule oder einzelne Leistungsbereiche (z.B. Studium und Lehre; Forschung, Entwicklung und Erschließung der Künste, Personalmanagement und -entwicklung; Internationalisierung) erstreckt. Eine Auditierung der genannten Prüfbereiche entspricht nicht der europäischen Praxis von Quality Audits und hätte einen völlig anderen Charakter.

Zugestimmt wird dem Vorhaben einer exemplarischen Begutachtung von Weiterbildungsangeboten, sowohl im Zuge institutioneller Akkreditierungen als auch bei Quality Audits.

6. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagene Struktur der AAQA (Board, Beirat, Berufungsgremium und Geschäftsstelle)?

Mit der Organisationsstruktur müssen die Unabhängigkeit der Agentur und die höchstmögliche fachliche Expertise gewährleistet werden. Der Vorschlag erfüllt diese Anforderungen nur teilweise.

Auffallend ist die Fülle an Kompetenzen des BMWF (Bestellung der Board-Mitglieder und dessen Vorsitz, Vorsitz des Beirats). Sie steht im Widerspruch zu einer unabhängigen, durch die Stakeholder getragenen Organisation.

Board

- Das vorgeschlagene Board übernimmt eine große Fülle an Aufgaben, die einen erheblichen Arbeitseinsatz erfordern. Hinzu kommt, dass verschiedene im vorliegenden Vorschlag genannte Aufgaben präzisierungsbedürftig sind (siehe weiter unten).
- Es wird bezweifelt, dass es gelingt, ausgewiesene (internationale) ExpertInnen zu gewinnen, die regelmäßig an Boardsitzungen (auszugehen ist von zumindest monatlichen Sitzungen), einschließlich deren Vorbereitung, mitwirken.
- Vor diesem Hintergrund sollten Akkreditierungs- und Zertifizierungsentscheidungen in Kommissionen oder Senaten vorbereitet werden, die verfahrensbezogene Entscheidungskompetenzen (z.B. für Quality Audits) übernehmen.
- Die Aufsichtskompetenz des Boards muss definiert werden. Dazu sind Kriterien festzulegen, nach denen Aufsichtsverfahren eingeleitet und durchgeführt werden.
- Zu präzisieren sind Kompetenzen hinsichtlich der im Vorschlag genannten Aufgabenbereiche ‚Beschluss über Berichte‘ und ‚Information für das Berufungsgremium und den Beirat‘.

- Das Board soll mehrheitlich international besetzt sein. Aus der Erfahrung der AQA (deren Wissenschaftliche Steuerungsgruppe und Zertifizierungs-/Akkreditierungskommission fast ausschließlich international besetzt sind) trägt eine durch internationale Kompetenz getragene Entscheidungsfindung wesentlich zu Ansehen und Glaubwürdigkeit der Agentur bei.
- Die Ausschlusskriterien sind analog zu jenen des UG 2002 § 21 Abs 4 zu definieren.
- Als Mitglieder aus der Berufspraxis sind ausschließlich Personen aus der Unternehmenspraxis mit angemessener Kenntnis des österreichischen Hochschulwesens zu verstehen, nicht aber Interessensvertreter/innen.
- Die zeitlich begrenzte Einrichtung eines Beratungsorgans wird ausdrücklich begrüßt. Dem Beratungsorgan kann eine wichtige Funktion in der Entwicklung und Weiterentwicklung von Verfahren zukommen.

Beirat

- Das vorgeschlagene Modell soll durch eine Trägerschaft durch die unmittelbaren Stakeholder (Hochschulen, Studierende, Ministerium) nach dem Modell der AQA ersetzt werden.
- Den Sozialpartnern und Interessensverbänden soll eine beratende Funktion in einem eigenen Gremium zukommen.

Finanzierung der AAQA

Die Vorschläge für die Finanzierung der Agentur werden unterstützt. Sie entsprechen der bewährten AQA Praxis. Zu definieren sind jene Leistungen, welche durch die Grundfinanzierung der AAQA gedeckt sind (Informationsarbeit, Entwicklungsarbeit, internationale Vernetzung), ebenso wie die Trägerschaft der Kosten von Aufsichtsverfahren an einzelnen Hochschulen. Für den Arbeitsbereich Studien und systemweite Analysen soll ein eigener Etat vorgesehen werden, der eine längerfristige Planung und auftragsunabhängige Tätigkeit ermöglicht.

7. Wird der vorgeschlagenen Anwendung der Verfahrenstypen für die verschiedenen Hochschulsektoren zugestimmt? Falls nicht, begründen Sie bitte Ihren Standpunkt.

- Qualitätssicherungsverfahren sollen nach den Europäischen Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung (ESG) gestaltet werden. Jedoch erfordern die ESG nicht systematisch Vor-Ort-Begehungen. Es sollten auch alternative Formen externer Bewertungen möglich sein. Ebenso ist der Follow-up-Begriff (im Verständnis der ESG) weiter zu fassen und kann sich daher nicht auf die Überprüfung beschränken.
- Die grundsätzliche Veröffentlichung von Entscheidungen und Berichten wird unterstützt. Im Rahmen einer Geschäftsordnung ist zu klären, ob mit der Veröffentlichung von Kurzberichten (einschließlich Beschlussfassungen) das Auslangen gefunden werden kann.
- Der Grundsatz, ausschließlich ‚Ja/Nein-Entscheidungen‘ zuzulassen, wird abgelehnt. Er sollte ausschließlich für erstmalige Akkreditierungen zur Anwendung kommen, wodurch sichergestellt ist, dass neue Programme/Institutionen bestimmte Qualitätserfordernisse ausnahmslos erfüllen. Im Falle von Reakkreditierungen und Audits muss die Möglichkeit gegeben sein, positive Entscheidungen mit Auflagen zu treffen. Hierfür können Maximalzeiträume für die Auflagenerfüllung gesetzt werden oder es kann zwischen wesentlichen und unwesentlichen Mängeln unterschieden werden. Auch hier sollte der Qualitätsentwicklungsgedanke stärker verankert werden.
- Die Berufungsfrist ist länger anzusetzen und soll nicht gesetzlich, sondern in einer Geschäftsordnung festgelegt werden.

- Die Wahlfreiheit der Agentur wird begrüßt. Der Eintrag in EQAR soll Bedingung sein. Sollten über EQAR-Agenturen hinausgehend auch andere Agenturen zugelassen werden, so müssen hierfür klare Regelungen getroffen werden. Kriterien für die Zulassung bzw. Ablehnung von Agenturen, die nicht im EQAR sind, müssen transparent und die Entscheidungsfindung veröffentlicht werden.
- Abgelehnt wird (im Falle der institutionellen Akkreditierungen) die Bestätigung der Akkreditierungsentscheidung einer EQAR-Agentur durch das AAQA-Board. Sie kann zum Interessenskonflikt zwischen den beiden Agenturen führen. Vorgeschlagen wird eine Kurzgutachten der AAQA, verbunden mit einer Empfehlung an das BMWF. Dieses allein trifft die Entscheidung über die Anerkennung.
- Die Möglichkeit freiwilliger Evaluierungen, Akkreditierungen und Audits wird ausdrücklich begrüßt, insbesondere im Zusammenhang mit der Möglichkeit, deren Ergebnisse in verpflichtenden Verfahren anrechnen zu können.
- Das vorgeschlagene umfangreiche Berichtswesen ist durch einen Berichtsmodus zu ersetzen, in dem auf verfügbare Berichte und Informationen zurückgegriffen wird. Zusätzliche Berichtspflichten der Hochschulen sind zu vermeiden.

8. Wird die Einführung von Mindestvoraussetzungen (z.B. Mindeststudienangebot) für die Erst-Akkreditierung von neuen Anbietern von hochschulischen Studiengängen als adäquat beurteilt?

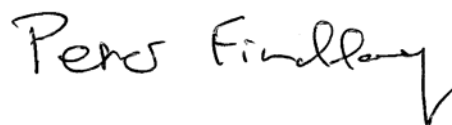
- Die Einführung von Mindestvoraussetzungen, durch welche akademische Ansprüche für die einzelnen Hochschulsektoren und damit einhergehende interne Organisationsstrukturen gesetzt werden, wird begrüßt.
- Für den Bereich der Fachhochschulen muss zusätzlich zu den genannten Standards auch ein Standard zu Forschungsleistungen gesetzt werden.
- Die Anforderungen an eine Privatuniversität sollten auch durch eine Mindestgröße (z.B. Anzahl der Studierenden) definiert werden. Mindestanforderungen sollten im Hinblick auf die Forschungsleistungen einer Privatuniversität festgelegt werden.

9. Sind die vorgeschlagenen Voraussetzungen für die Bezeichnung FH NEU und PU NEU adäquat? Falls nicht, begründen Sie bitte Ihren Standpunkt.

Gefordert wird – im Sinne eines kohärenten Rahmens der externen Qualitätssicherung – auf längere Sicht die Einführung von Quality Audits für den FH-Sektor und die Privatuniversitäten. Einem Quality Audit sollen sich mittelfristig alle institutionell akkreditierten Fachhochschulen NEU und Privatuniversitäten NEU unterziehen können. Das Audit kann mit der beispielhaften Prüfung von Studiengängen verbunden werden.



Univ. Prof. Dr. Anke Hanft
Leiterin der
Wissenschaftlichen Steuerungsgruppe



Dr. Peter Findlay
Vorsitzender der
Zertifizierungs- und Akkreditierungskommission