



Agentur für
Qualitätssicherung
und Akkreditierung
Austria

Stellungnahme der AQ Austria zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Hochschulgesetz 2005 geändert wird

30. April 2013



Agentur für
Qualitätssicherung
und Akkreditierung
Austria

Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria) bedankt sich für die Übersendung des Entwurfs des Bundesgesetzes, mit dem das Hochschulgesetz 2005 geändert wird. Sie nimmt die Möglichkeit wahr, zum Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

In der Verabschiedung des Qualitätssicherungsrahmengesetzes (QSRG) zur Neuordnung der externen Qualitätssicherung und Akkreditierung in Österreich im Jahr 2011 und der Zusammenführung der drei früheren Qualitätssicherungseinrichtungen für den tertiären Bildungsbereich Österreichs in die neue sektorenübergreifende, unabhängige Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria durch das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz 2011 sieht AQ Austria einen wichtigen Schritt zur Weiterentwicklung der Qualitätssicherung im Österreichischen Hochschulsystem.

Die Schaffung eines gemeinsamen Referenzrahmens trägt zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung zwischen den drei Hochschulsektoren bei und fördert die Durchlässigkeit in allen Tätigkeitsbereichen der Hochschulen.

Angesichts dieser hochschulpolitischen Zielvorstellungen ist nicht nachvollziehbar, dass nach der Verabschiedung des HS-QSG im Jahr 2011 nunmehr erneut die Chance ungenutzt bleibt, durch eine Einbindung der Pädagogischen Hochschulen in ein gemeinsames Qualitätssicherungssystem diese Lücke in der *„Festlegung gemeinsamer Prüfbereiche für die Qualitätssicherungsverfahren, die sektorenübergreifend zur Anwendung kommen“*, zu schließen, um so *„gemeinsame (Mindest-)Standards für hochschulische Angebote“* durchsetzen zu können (Erläuterungen zum HS-QSG).

Zwar ist zu begrüßen, dass die durch die gleichlautende Regelung des Qualitätssicherungsrats im Hochschulgesetz wie im Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz eine Qualitätssicherungseinrichtung geschaffen werden soll, der sowohl für die Pädagoginnen- und Pädagogenbildung an Pädagogischen Hochschulen als auch jener an Universitäten zuständig ist, jedoch zeigt gerade die Einrichtung eines eigenen Qualitätssicherungsrats für die Pädagoginnen- und Pädagogenbildung, dass von einer Einbeziehung der Qualitätssicherung der lehrerbildenden Studiengänge an Pädagogischen Hochschulen in ein übergreifendes System der Qualitätssicherung des tertiären Bereichs keine Rede sein kann.

Abgesehen von dieser grundsätzlichen Kritik am vorliegenden Gesetzesvorhaben ist aus Sicht der AQ Austria zu den im Entwurf vorgesehenen neuen Regelungen des Qualitätssicherungsrats in § 86 HG Folgendes anzumerken:

Die Regelung des Qualitätssicherungsrats in § 86 HG erscheint aus Sicht der AQ Austria in wesentlichen Punkten unklar, unvollständig und in Hinblick auf die Regelung der AQ Austria als der bereits gesetzlich eingerichteten Qualitätssicherungseinrichtung des Hochschulbereichs in Österreich inkonsistent. Darüber hinaus ist die Konzeption des Qualitätssicherungsrats in Hinblick auf internationale Standards für Qualitätssicherungseinrichtungen im Hochschulbereich problematisch:

Zusammensetzung und Bestellung des Qualitätssicherungsrats

Dem in § 86 HG vorgesehenen Qualitätssicherungsrat kommt für die Qualitätssicherung im Bereich der Pädagoginnen- und Pädagogenbildung eine zentrale Rolle zu. Neben weitergehenden Aufgaben im Bereich der Beratung der zuständigen Ministerien und der



Agentur für
Qualitätssicherung
und Akkreditierung
Austria

Hochschulen sowie der Analyse der Entwicklung auf dem Feld der Pädagoginnen- und Pädagogenbildung soll er nach Abs. 1 Z 3 und 4 ‚klassische‘ Aufgaben einer Qualitätssicherungsagentur in Form von Qualitätsprüfungen durch Begutachtungen übernehmen.

Auch wenn die Bestimmungen des § 86 in struktureller und prozeduraler Hinsicht zum Teil vage oder lückenhaft bleiben (siehe dazu unten), ist festzustellen, dass der Qualitätssicherungsrat wesentlichen Grundsätzen für Qualitätssicherungseinrichtungen im Europäischen Hochschulraum jedenfalls nicht gerecht wird. Die folgenden Prinzipien der Qualitätssicherung liegen den „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the EHEA“ (ESG) zugrunde:

- Die Hauptverantwortung für Qualität in Studium und Lehre sowie für die Qualitätssicherung liegt bei den Hochschulen.
- Interne Qualitätssicherung stellt die Grundlage für das Qualitätssicherungssystem dar; externe Qualitätssicherung soll die Effektivität und die Ergebnisse der internen Qualitätssicherung berücksichtigen.
- Qualitätssicherungsverfahren - gleich welcher Provenienz - sollen die Qualitätsentwicklung unterstützen.
- Relevante Interessenträger, vor allem Studierende, sind zu beteiligen.
- Ergebnisse der Qualitätssicherung sind zu veröffentlichen.
- Qualitätssicherungsagenturen müssen unabhängig sein.

Die Zusammensetzung des Qualitätssicherungsrats gemäß § 86 Abs. 2 sieht weder Mitglieder aus dem Kreis der Studierenden noch der anderen Interessenträger vor. Außerdem werden die Mitglieder in einem ausschließlich ministeriellen Verfahren ernannt. Somit dürfte der Qualitätssicherungsrat in diesen grundlegenden Bereichen kaum den ESG entsprechen. Auch auf prozeduraler Ebene scheint die Unabhängigkeit des Qualitätssicherungsrates nicht gegeben zu sein, da laut Erläuterungen (S. 8) die Prüfkriterien des Qualitätssicherungsrates durch die Bundesministerin oder den Bundesminister für Unterricht, Kunst und Kultur im Einvernehmen mit der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Wissenschaft und Forschung festgelegt werden sollen.

Abgesehen davon verzichtet § 86 auf weitergehende Festlegungen zur Durchführung der Begutachtungsverfahren, weshalb diesbezüglich keine Aussage zur Übereinstimmung mit internationalen Standards getroffen werden kann. Diese Festlegungen des Verfahrens in struktureller und prozeduraler Hinsicht sind jedoch zur Sicherstellung der korrekten Umsetzung der ESG erforderlich.

§ 86 Abs. 2 sieht für die Zusammensetzung des Qualitätssicherungsrats vor, dass mindestens zwei Mitglieder „über eine einschlägige internationale Berufserfahrung“ verfügen müssen. Diese Formulierung erscheint in Hinblick auf die Gewährleistung der internationalen Perspektive im Qualitätssicherungsrat zu schwach und sollte durch das Erfordernis der Teilnahme „ausländischer Vertreterinnen und Vertreter“ ersetzt werden, wie dies im HS-QSG für das Board sowie für die Beschwerdekommision der AQ Austria vorgesehen ist. Andernfalls könnte der Eindruck entstehen, dass für den Qualitätssicherungsrat niedrigere Standards als für die anderen Einrichtungen gelten, was einer Abwertung dieses Gremiums gleichkäme.

Im Sinne der Konsistenz der vorgesehenen Regelungen gegenüber jenen des HS-QSG wird angeregt, den Frauenanteil im Qualitätssicherungsrat gleichlautend wie in § 4 HS-QSG für die Organe der AQ Austria zu regeln („mindestens 45 vH der Mitglieder“). Weiters sollten analoge



Regelungen zu § 7 Abs. 6 HS-QSG (Nebenberuflichkeit der Tätigkeit, Vergütungsanspruch der Mitglieder) und § 7 Abs. 7 HS-QSG (Möglichkeit der Abberufung von Mitgliedern) auch für den Qualitätssicherungsrat vorgesehen werden.

Aufgaben des Qualitätssicherungsrats

§ 86 Abs. 1 **Z 3** sieht die „*studienangebotsspezifische Prüfung der wissenschaftlichen und professionsorientierten Voraussetzungen für die Leistungserbringung von Pädagogischen Hochschulen*“ vor, die „*allenfalls unter Hinzuziehung einer dafür international anerkannten unabhängigen Hochschul-Qualitätssicherungseinrichtung (z.B. Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, Centrum für Hochschulentwicklung Gütersloh, Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung Berlin)*“ erfolgen kann.

Abgesehen davon, dass weder das Centrum für Hochschulentwicklung noch das Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung Berlin international anerkannte Hochschul-Qualitätssicherungseinrichtungen, sondern Einrichtungen für hochschulpolitischen Diskurs bzw. der Wissenschaftsforschung sind, ist der in Z 3 festgelegte Prüfauftrag an den Qualitätssicherungsrat in hohem Maß unklar. Diese Unklarheit betrifft

- den Gegenstand der Prüfung: Die Formulierung der Z 3 legt nahe, dass es dabei um die Prüfung der institutionellen (personellen, organisatorischen etc.) Voraussetzungen an Pädagogischen Hochschulen für die Durchführung eines bestimmten Studienangebots geht, nicht jedoch um eine curriculare Prüfung, die in Z 4 geregelt ist. Andererseits könnte unter den „*wissenschaftlichen und professionsorientierten Voraussetzungen für die Leistungserbringung*“ auch ein entsprechend gestaltetes Curriculum verstanden werden, womit – anders als die Lehramtsstudien der Universitäten – die Curricula von Pädagogischen Hochschulen sehr wohl unter dem Gesichtspunkt der Wissenschaftlichkeit zu prüfen wären. Unklar ist weiters, ob der Terminus „studienangebotsspezifisch“ eine bewusste Differenzierung zu einer „studiengangbezogenen“ Prüfung darstellt, ob also die Prüfung der wissenschaftlichen und professionsorientierten Voraussetzungen nicht in Bezug auf einen konkreten Studiengang, sondern in Bezug auf ein bestimmtes Angebotsspektrum der Pädagogischen Hochschule (Bachelorstudien für die Primarstufe, Masterstudien für die Sekundarstufe etc.) erfolgen soll. Der Gegenstand der Prüfung nach Z 3 bedarf daher aus Sicht der AQ Austria einer Präzisierung.
- Anlass und Zeitpunkt der Prüfung: Es ist der Regelung des Qualitätssicherungsrats in § 86 ohne entsprechende Verweise auf § 30 Abs. 1 und § 39 Abs. 1 des aktuellen Entwurfs für die Novelle des Hochschulgesetzes 2005 nicht zu entnehmen, wann und auf wessen Initiative der Qualitätssicherungsrat diese „studienangebotsspezifische Prüfung“ vorzunehmen hat. Ein entsprechender Verweis auf die zitierten Bestimmungen würde die Verständlichkeit der Regelung erhöhen.
- Kriterien für die Prüfung: Diese sind weder dem Gesetz zu entnehmen noch ist eine diesbezügliche Regelungskompetenz der Bundesministerin/des Bundesministers oder des Qualitätssicherungsrats gesetzlich vorgesehen. Lediglich den Erläuterungen (S. 8) ist zu entnehmen, dass die Prüfkriterien von dem/der Bundesminister/in für Wissenschaft und Forschung sowie Unterricht, Kunst und Kultur gemeinsam festgelegt werden sollen.
- Ergebnis und Konsequenzen der Prüfungen: Zu regeln wäre etwa, ob eine positive Stellungnahme unter Erteilung von Auflagen erfolgen kann und wer gegebenenfalls über die Erfüllung der Auflagen befindet. Bezüglich der Konsequenzen der Stellungnahme wäre eine Bezugnahme auf § 30 Abs. 1 und § 39 Abs. 1 Hochschulgesetz erhellend.



Agentur für
Qualitätssicherung
und Akkreditierung
Austria

§ 86 Abs. 1 Z 4 regelt als weitere zentrale Aufgabe des Qualitätssicherungsrats die Abgabe einer „*Stellungnahme im Rahmen der Curricula-Begutachtungsverfahren zu den Curricula der Lehramtsstudien hinsichtlich der Umsetzung der berufsrechtlichen Vorgaben.*“

Dazu ist aus Sicht der AQ Austria Folgendes anzumerken:

- Es verwundert, dass eine Prüfung der Curricula unter dem Gesichtspunkt der Übereinstimmung mit internationalen wissenschaftlichen Standards nicht vorgesehen ist. Das wissenschaftliche Niveau stellt in der Qualitätssicherung tertiärer Bildungsangebote üblicherweise einen zentralen Prüfbereich dar.
- Wie bereits zu Z 3 ausgeführt, gilt auch hier, dass eine Bezugnahme auf die entsprechenden Regelungen des Hochschulgesetzes und des Universitätsgesetzes Klarheit darüber verschaffen würde, wann die Einholung/Abgabe einer Stellungnahme des Qualitätssicherungsrats überhaupt vorgesehen ist.
- Die Hinzuziehung einer dafür anerkannten unabhängigen Hochschul-Qualitätssicherungseinrichtung ist nur in Z 3, nicht aber in Z 4 vorgesehen. Aus § 86 Abs. 5 lässt sich schließen, dass „*eine Beauftragung einer externen Begutachtung im Sinne des Abs. 1 Z 3*“ bei Wahrnehmung aller in Abs. 1 geregelten Aufgaben des Qualitätssicherungsrats, also auch für die Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen von Curricula-Begutachtungsverfahren, möglich ist. Dies sollte in § 86 Abs. 1 Z 4 klargestellt werden. Weiters wäre zu regeln, wer die Kosten der externen Begutachtung trägt.

Weitere Anmerkungen zu § 86 HG:

- § 86 Abs. 6 spricht von „*Entscheidungen*“ des Qualitätssicherungsrats ohne dass ersichtlich wäre, in welcher Angelegenheit ihm eine Entscheidungskompetenz zukommt. Abs. 4 spricht im Vergleich dazu von „*Beschlüssen, Stellungnahmen und Empfehlungen*“.
- Nach dem vorliegenden Entwurf ist – anders als nach HS-QSG für die AQ Austria - kein Aufsichtsrecht der zuständigen Bundesministerin bzw. des zuständigen Bundesministers über den Qualitätssicherungsrat vorgesehen.
- Für Hochschulen, die von negativen Stellungnahmen des Qualitätssicherungsrats betroffen sind, ist kein Rechtsschutz (zB durch eine Beschwerdekommision) vorgesehen. Dies erscheint in Hinblick auf die mögliche Tragweite der Stellungnahme des Qualitätssicherungsrats, aber auch in Hinblick auf die Erfüllung der ESG notwendig.

Abschließend ist zu betonen, dass eine Ausgestaltung der Qualitätssicherung für die PädagogInnenbildung, die nicht anhand internationaler Standards, vor allem nicht anhand der im Europäischen Hochschulraum üblichen Standards erfolgt, sich negativ auf die Anerkennung der österreichischen PädagogInnenbildung auswirken und einen Rückschritt für die internationale Anerkennung des österreichischen Hochschulsystems darstellen wird.