

Stellungnahme der Universität für Bodenkultur, Wien zum Qualitätssicherungsgesetz

Die Universität für Bodenkultur, Wien ist sich der Wichtigkeit einer hohen Qualität in der Lehre voll bewusst und unterstützt alle diesbezüglichen Maßnahmen der entsprechenden Gremien. Leider stellt der vorliegende Gesetzesentwurf diesbezüglich einen einschneidenden Eingriff in die Autonomie der Universitäten dar. In unserem Verständnis ist „Qualitätssicherung“ nicht ein Kontrollinstrument sondern viel mehr eine begleitende Maßnahme bei der Entwicklung neuer und der Weiterentwicklung bereits bestehender Programme und der gesamten Universität. Im Gesetzesentwurf ist eine Vielzahl von neuen Organen und Institutionen (Board, Beirat, Beschwerdekommision, AQA Geschäftsstelle, Ombudsstelle) vorgesehen, deren Zusammensetzung fragwürdig und deren Aufgabenstellung nicht klar definiert ist. Dies erhöht mit Sicherheit den Aufwand der Universitäten – sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht – führt aber nicht zwangsweise zu einer Verbesserung des Systems. Wir weisen in diesem Zusammenhang auch auf die Stellungnahme der UNIKO hin.

Im Detail zu den einzelnen Punkten:

Eingriff in die Autonomie der Universitäten:

Mit dem UG 02 wurden die Universitäten in die Vollrechtsfähigkeit entlassen. Viele Kontrollfunktionen des Ministeriums werden seit damals innerhalb der Universitäten bewerkstelligt. Jede Universität hat in ihrem Entwicklungsplan bzw. ihren Leistungsvereinbarungen Vorkehrungen getroffen, damit die eigene Universität in ihrem Bereich durch eine breite Palette von Maßnahmen in der Qualitätssicherung gut positioniert ist. Dieses vielfältige Spektrum soll nun durch das geplante Gesetz vereinheitlicht und damit stark eingeschränkt werden. Völlig unklar ist in dem Entwurf auch die Vorgehensweise bei Joint bzw. Double Degree Programmen in Kooperation mit einer oder mehreren ausländischen Universitäten.

Ebenso steht die gesetzliche Vorschreibung bzw. Verordnung der Auditierung im Kontrast zum Vorgehen im wirtschaftlichen Bereich. Im wirtschaftlichen Bereich existieren Normen, die zur Einführung und dem Betrieb eines QM/QS-Systems Anleitung bieten. Eine Akkreditierung oder Zertifizierung liegt häufig im Ermessen der jeweiligen Betroffenen. Die Einführung entsprechender QM-Maßnahmen ist für die Universitäten schon gesetzlich verankert. Eine Zertifizierung sollte nach Ermessen der jeweiligen Institution erfolgen können und auf freiwilliger Basis beruhen. Wenn es zu einem Wettbewerbsvorteil führen wird, dann wird sich die Zertifizierung in weiterer Folge ohne gesetzliche Vorschrift durchsetzen.

Vielzahl von neuen Organen:

Die drei neuen Organe der AQA (Board, Beirat, Beschwerdekommision) umfassen insgesamt 31 Personen.

Bei der Zusammensetzung des Boards (14 Mitglieder) ergibt sich die Frage was unter „Expertinnen und Experten aus dem Bereich des Hochschulwesens mit wissenschaftlicher Qualifikation und bzw. oder Erfahrung im Bereich der Qualitätssicherung“ zu verstehen ist.

Erheblicher Mehraufwand in personeller als auch in finanzieller Hinsicht:

Die umfangreichen zusätzlichen Aufgaben der Universitäten, die in diesem Gesetzesentwurf beschrieben sind, werden in keiner Weise von den derzeit zugewiesenen Mitteln abgedeckt. Es kann davon ausgegangen werden, dass an den Universitäten durch diese Vorgaben sowohl ein erhöhter Personalaufwand in den jeweiligen Qualitätsmanagementeinrichtungen als auch an den Departments und Instituten entsteht. Weiters kommt ein erheblicher finanzieller Mehraufwand durch die Notwendigkeit einer Auditierung durch eine Qualitätssicherungsagentur zustande. Ohne zusätzliche finanzielle Mittel ist dieser zusätzliche Aufwand für die Universitäten nicht umsetzbar. Bei Weiterbildungsprogrammen würde der erhebliche Mehraufwand zu einer notwendigen signifikanten Erhöhung der Studienbeiträge führen.

„Quasi-Monopolisierung“ der Qualitätssicherung

Der Gesetzesentwurf räumt der AQA zwar keine Monopolstellung im Bereich der Audits und der Zertifizierungen ein (Abschnitt 4), sehr wohl aber bei den Akkreditierungen. Dadurch ergibt sich sehr wohl die Gefahr, dass – unter sinngemäßer Anwendung des Kartellrechts – die AQA ihre marktbeherrschende Stellung bei den Akkreditierungen dazu missbrauchen könnte, um bezüglich der Audits und Zertifizierungen gegenüber den Universitäten einen Kontrahierungszwang auszuüben und/oder unangemessen hohe Entgelte zu verrechnen. Mit anderen Worten: Andere, nicht staatlich geregelte und kontrollierte Qualitätssicherungsagenturen aus dem In- und Ausland im Sinne des § 12, Abs. 1 werden es nicht de jure sondern de facto als Mitbewerber sehr schwer haben, sich gegen die AQA als einzige vom Gesetzgeber eingerichtete Qualitätssicherungsagentur und ihre willkürlich verordneten QS/QM-Standards im Wettbewerb durchzusetzen. Vor Beschlussfassung im Parlament sollte daher vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts geprüft werden, ob diese umfassende Konzentration von Akkreditierungs- und Qualitätsprüfungskompetenzen bei einer einzigen staatlichen Institution nicht europäischem Wettbewerbsrecht widerspricht.

Qualitätssicherung in der Forschung

Die Universität für Bodenkultur, Wien lehnt entschieden jede Zuständigkeit der AQA für Audits und Zertifizierungen im Bereich der universitären Forschung ab (§16), da eine Qualitätsüberprüfung von Forschungsaktivitäten sachgerecht niemals von zentralistisch organisierten staatlichen Einrichtungen sondern nur nach jenem international bewährten Peer-Review-Verfahren durchgeführt werden kann, wie sie in Österreich seit Jahrzehnten höchst professionell vom FWF gehandhabt wird.

Ombudsstelle für Studierende:

Natürlich sollen Studierende die Möglichkeit haben ihre Rechte zu behaupten, allerdings scheint die geplante Einrichtung in Konkurrenz zu der bereits bestehenden Studierendenanwaltschaft (<http://bmwf.gv.at/startseite/wissenschaft/national/studierendenanwaltschaft/>) zu stehen. Hier sollten Doppelgleisigkeiten vermieden werden.

Zusätzliche Feststellung des Universitätsrates der BOKU:

Da der Universitätsrat grundsätzlich von solchen zentralen Agenturen nichts hält, erscheint ganz allgemein der Vorschlag von „konstruktiven“ Textänderungen problematisch, z.B. bei der Ersetzung von „Expertinnen und Experten aus dem Bereich des Hochschulwesens mit wissenschaftlicher Qualifikation und/oder Erfahrung im Bereich der Qualitätssicherung“ durch „Universitätslehrer und –lehrerinnen“.

Anhang: Im Folgenden wird auf einige Bereiche noch im Detail eingegangen, bzw. nochmals auf die Stellungnahme der BOKU im November 2009 verwiesen.

Der folgenden Detailbetrachtung liegen folgenden Begrenzungen und Interpretationen zu Grunde:

- (1) Keine Berücksichtigung der kritischen Aspekte, die bereits im Kontext der der Diskussion des Erstentwurfs des Gesetzes (Nov. 2009) von verschiedenen Stellen (Universitäten, uniko) formuliert und an das BMWF rückgemeldet, aber nicht berücksichtigt wurden (d.h. die Gesetzesvorlage wurde nicht dementsprechend geändert), z. B. die generellen Einwände, dass es mit diesem Gesetz „zu einer Re-Verstaatlichung autonomer Strukturen kommt“ (uniko, Nov. 2009), dass „ein Qualitätssicherungssystem für den Hochschulbereich nicht nur auf Kontrolle angelegt sein darf, sondern den Aspekt der Qualitätsentwicklung in den Mittelpunkt stellen muss“ (uniko, Nov. 2009) oder dass die Einschränkung auf EOAR-Agenturen eine zu enge Eingrenzung bedeutet und auch andere Agenturen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, akzeptiert werden sollten (u.a. Stellungnahme BOKU Nov. 2009; uniko, Nov. 2009);
- (2) Interpretation jener Gesetzespassagen (z. B. § 11 Abs. 3), in denen es um „Lehrgänge zur Weiterbildung“ geht, dahin gehend, dass hier nicht Weiterbildungsprogramme der Universitäten gemeint sind, sondern Weiterbildungsprogramme anderer Anbieter – für diese Interpretation spricht der Umstand, dass „Weiterbildung“ einer der in § 16 Abs. 2 genannten Prüfbereiche für ein Audit ist; auf den Bereich „Programmakkreditierung von Weiterbildungslehrgängen“ wird demnach in der Stellungnahme nicht eingegangen, wie auch nicht „Zertifikatslehrgänge“ (Lehrgangs-Typus angesiedelt im „*tertiären nicht-hochschulischen Bereich*“, s. Dokument „Vorblatt/Erläuterungen“, S. 6);
- (3) Begrenzung auf jene Aspekte, die mit den öffentl. Univ. nach UG zu tun haben (d.h. Fachhochschulbereich, Bereich Priv.-Univ. etc. sind ausgeklammert, dementsprechend alle Inhalte, die mit „Akkreditierung“ zu tun haben).

Inhaltliche Stellungnahme zu Details:

§ 4 Abs. 1
Zusammensetzung Board

Die Formulierung „*Expertinnen und Experten aus dem Hochschulbereich*“ ist zu stark dehn- und interpretierbar. Eine Konkretisierung der Zusammensetzung wäre besser, z. B. durch Festlegung, dass es sich um „fest angestellte Mitarbeiter/innen an Hochschulen, davon zumindest 4 Mitarbeiter/innen an öffentlichen Universitäten“ handeln muss.

§ 8 Abs. 1

Lediglich 14% der Beiratsmitglieder sind gesicherte Vertreter/innen der öffentlichen Universitäten. Angesichts der

<u>Zusammensetzung Beirat</u>	Bedeutung der öffentl. Universitäten im Tertiärbereich (gemessen an Studierendenzahlen) erscheint die öffentl. Universitäten im Beirat deutlich unterrepräsentiert vertreten. Demgegenüber sind die Interessenvertretungen sehr stark im Beirat präsent. Die Zusammensetzung des Beirats sollte die Hochschullandschaft adäquater abbilden.
§ 9 Abs. 1 <u>Aufgaben/Befugnisse</u> <u>Beirat</u>	Die Aufgaben und Befugnisse des Beirats sind eher begrenzt, es geht lediglich um Nominierung von Board- und Beschwerdekommismissionsmitgliedern sowie Beratungen. So darf der Beirat z. B. auch keine Boardmitglieder abberufen. Welche genauen Aufgaben und Kompetenzen mit dem Aspekt „Beratung des Boards“ verbunden sind bleibt unklar. Eine Stärkung des Beirats, auch in Richtung „Kontrollorgan“ für das Board erscheint angebracht.
§ 12 Abs. 1 <u>Beratungstätigkeit</u> <u>AQA.A</u>	Die prinzipielle Trennung von Beratung und Auditierung ist sinnvoll. Dennoch ergeben sich in diesem Zusammenhang einige Unklarheiten, die durch Konkretisierungen des Gesetzestextes vorab ausgeräumt werden sollten. So ist es sehr rätselhaft, was der Begriff „unmittelbar“ im letzten Satz dieses Absatzes bedeutet. Kann eine Auditierung durch die AQA.A vielleicht doch erfolgen, wenn zwischen Beratung und Auditierung ein (wie auch immer definierter) „längerer“ Zeitraum liegt? Auch ist offen, was alles zu Beratung zählt: eine umfangreiche Beratung beim Aufbau des gesamten QMS oder auch bereits eine Zusammenarbeit mit der AQA.A im Rahmen spezifischer, stark fokussierter Projekte? Darüber hinaus ist fraglich, ob bisherige Beratungstätigkeiten der bisherigen AQA ebenfalls unter diese Regelung fallen oder ob es mit Etablierung der AQA.A bei „Null“ anfängt?
§ 15 <u>Grenzüberschreitende</u> <u>Studiengänge</u>	Es ist unklar, in welcher Weise „Joint Programs“ oder andere internationale Kooperationen auf Ebene von Studienprogrammen hiervon betroffen sind. Ist § 15 auch dann relevant, wenn eine ausländische Universität „lediglich“ die Leitung bei einem von mehreren Universitäten gemeinsam angebotenen Programm hat? Der Gesetzestext sollte konkreter sein.
§ 16 Abs. 2 <u>Prüfbereiche</u>	Es ist unklar, ob bei einem Audit immer alle Prüfbereiche relevant oder ob Schwerpunktsetzungen möglich sind. Sinnvolle Schwerpunktsetzungen sollten auf jeden Fall ermöglicht werden.

- § 16 Abs. 2
Prüfbereiche
- Ebenfalls unklar ist, ob diese Prüfbereiche auf jeden Fall für ein Audit gelten sollen, egal von welcher Agentur es durchgeführt wird. Es ist unrealistisch, dass EQAR-Agenturen vorgeschrieben wird, welche Prüfbereiche sie auditieren sollen. Möglicherweise werden einige Agenturen ihr Verfahren an die österreichischen Gesetzesbedingungen anpassen können, viele Agenturen aber vielleicht auch nicht. Unter Umständen schränkt sich der Kreis potenzieller EQAR-Agenturen dadurch nochmals stark ein.
- § 16 Abs. 2
Prüfbereich
"Spezifische Bereiche"
- Es ist nicht klar, was hierunter zu verstehen ist. Im günstigen Fall werden Spielräume eröffnet, um Besonderheiten einer Universität bei einem Audit im positiven Sinne zu berücksichtigen (d. h. es erfolgt eine dynamische Ausgestaltung dieses Prüfbereichs). Im ungünstigen Fall jedoch erfolgt irgendwann eine Konkretisierung durch die AQA.A (möglicherweise mit Adaptationen im Laufe der Zeit), die dann für alle Universitäten gilt. Die günstige Variante sollte im Gesetzestext explizit verankert werden.
- § 16 Abs. 4
Konkretisierung der
Prüfbereiche
- Der Begriff „Richtlinien“ deutet eine gewisse Stabilität der irgendwann erfolgten Konkretisierungen an. Sind diese Richtlinien auch für die übrigen EQAR-Agenturen relevant (wenn also das Audit nicht von der AQA.A durchgeführt wird)? Dies erscheint – je nach Detaillierungsgrad der Richtlinien – unrealistisch, da die Agenturen in ihren Verfahren ja bestimmte Kriterien definiert haben. Der Gesetzestext sollte konkretisieren, welchen Status die erwähnten „Richtlinien“ haben.
- § 16 Abs. 6
Zertifizierungsentscheidung
- Die Möglichkeit einer Zertifizierung mit Auflagen ist sinnvoll. Unklar bleibt aber der Aspekt einer „nicht erfolgten Zertifizierung“ und der sich daraus ergebenden Verpflichtung zu einem „Re-Audit“ zwei Jahre später: geht es hierbei um eine Ablehnung der Zertifizierung aufgrund gravierender Mängel im QMS? In diesem Fall erscheint der Zeitraum für das Re-Audit deutlich zu kurz. Oder ist eher ein „Aussetzen des Verfahrens“ gemeint? Je nach Grund für das Aussetzen ist der Zeitraum von zwei Jahren möglicherweise angemessen oder aber ebenfalls deutlich zu kurz. Der Gesetzestext sollte Klarheit schaffen, was mit „*das QMS wird nicht zertifiziert*“ gemeint ist und den Zeitpunkt für das Re-Audit gegebenenfalls deutlich verlängern.

Abschließend noch einige formale Auffälligkeiten (keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit!):

- o § 12 (1): „Audits unter Beachtung der in § 17 Abs. 2 (...) genannten Prüfbereiche“ muss heißen: „Audits unter Beachtung der in **§ 16** Abs. 2 (...) genannten Prüfbereiche“;
- o es gibt zweimal „8. Abschnitt“ (S. 12 sowie S. 13);
- o § 31: „Nominierung der Mitglieder des Beirats nach § 8 Abs. 2“ muss heißen: „Nominierung der Mitglieder des Beirats nach § 8 **Abs. 3**“;
- o das Gesetz besticht durch gender-gerechte Formulierungen (z. B. „Gutachterinnen und Gutachter“); angesichts dieses Standards überrascht folgender Satz (§ 16 Abs. 5): „Die *Gutachter* haben einen Endbericht und eine Empfehlung an das Board zu geben.“ – ist es Intention, dass ausschließlich die (männl.) Gutachter einen Endbericht und eine Empfehlung zu geben haben?
- o die allermeisten Passagen zu Audit und Zertifizierung beziehen sich auf die „Zertifizierung *des QMS*“ einer Univ., in § 12 Abs. 1 (letzter Satz) hingegen wird eine „Zertifizierung von Bildungseinrichtungen“ formuliert; vermutlich handelt es sich hierbei lediglich um eine ungeschickte Formulierung, denn die „Zertifizierung einer Univ.“ hat sicherlich ganz andere Implikationen als die Zertifizierung des QMS einer Universität.

Stellungnahme der BOKU Nov. 2009

Universität für Bodenkultur Wien
University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna



Wien 11.11.2009
Bearbeiter: Mag. Guggenberger

Stellungnahme zum Konsultationspapier „Neuordnung der externen Qualitätssicherung“ Universität für Bodenkultur Wien

Vorbemerkung: Die Universität für Bodenkultur Wien hat eine Reihe von Anstrengungen unternommen, um ein Qualitätsmanagementsystem aufzubauen, das die Spezifika der Life Sciences berücksichtigt sowie sehr stark international ausgerichtet ist. Der vorliegende Gesetzesentwurf muss die im Rahmen der Autonomie erfolgten Entwicklungen im Bereich QM zulassen sowie die Spezifika von „Spezialuniversitäten“ berücksichtigen.

1. *Wird der vorgeschlagenen Vorgehensweise – ein gemeinsames Gesetz für externe Qualitätssicherung – zugestimmt? Wird der vorgeschlagenen Einrichtung einer sektorenübergreifenden Agentur zugestimmt?*

Der vorliegende Entwurf ist zum einen nicht ausreichend konkret bzw. kann zum anderen schlanker gemacht werden. Wie im Folgenden noch weiter ausgeführt, sind z.B. die Beurteilungskriterien eines Audits oder die Aufgaben und Kompetenzen des Berufungsgremiums klar zu definieren. Andererseits sind die Berichtspflichten zu reduzieren, die Anerkennung der Entscheidungen eines Mitglieds des EAQR durch die AAQA sollte gestrichen werden.

2. *Welche Erwartungen/Ziele verbindet Ihre Organisation mit der Neuordnung der externen Qualitätssicherung im Hochschulbereich? Fehlen bestimmte Aufgaben, die Berücksichtigt werden sollen?*

In erster Linie werden von der AAQA substantielle Beiträge zur Qualitätssicherung an österreichischen Hochschulen erwartet. Wie dies durch die AAQA erreicht werden soll, wird im Konsultationspapier nicht ausreichend dargestellt, der „added value“ einer Zertifizierung durch die AAQA ist klar herauszuarbeiten.

Durch die Zusammenlegung der bisherigen drei Agenturen werden Effizienz-, Effektivitätssteigerungen sowie Synergien erwartet. Die AAQA sollte eine hochprofessionell tätig sein und Kompetenzen in allen Fachbereichen aufbauen, dies gilt vor allem für den Bereich der Quality Audits.

Eine Verbürokratisierung sowie eine unnötige zusätzliche Berichtspflicht ist zu vermeiden. Das vorgesehene Berichtswesen für den Bereich QM ist mit dem bereits bestehenden und zum Teil sehr umfangreichen Berichtswesen (Wissensbilanz, Leistungsbericht, F&E Erhebung etc.) nicht abgestimmt und zu umfangreich.

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

Die AAQA sollte sich – in Anlehnung an den Deutschen Akkreditierungsrat - auf die Verfahrensentwicklung und –festlegung beschränken. Die Durchführung sollte getrennt davon erfolgen. Die Durchführung von Akkreditierungen ist von Beratungstätigkeiten zu trennen.

Es ist nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage die AAQA (selbst EAQR Mitglied) eine Anerkennung der Akkreditierungsverfahren von EAQR-Agenturen vornehmen soll. Akkreditierungen durch EAQR Agenturen sind anzuerkennen.

Die Auswahl der Agentur kann keinesfalls auf die EQAR beschränkt bleiben, da sich der EQAR auf die ESG beziehen, die in erster Linie den Bereich Lehre zum Gegenstand haben, ein Quality Audit jedoch alle Leistungsbereiche umfassen soll. Zudem finden sich führende Agenturen für Quality Audits nicht im EQAR. Daher sind weitere ausländische Agenturen aufgrund entsprechender Kriterien zuzulassen.

Im Entwurf ist vorgesehen, dass die AAQA von sich aus tätig werden kann, um zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Zertifizierung vorliegen. Dies käme einer Aufsichtsrecht zu, das gemäß UG2002 ausschließlich beim bm.wf liegt.

Es ist darauf zu achten, dass sowohl hinsichtlich der einzelnen Fachbereiche als auch hinsichtlich des Bereichs QM hoch kompetente Peers ausgewählt werden. Bei der Auswahl der Gruppe sind diese Kompetenzen optimal aufeinander abzustimmen.

4. *Ist die vorgeschlagene Festlegung von verpflichtenden Prüfbereichen nachvollziehbar? Welche Prüfbereiche sollten für Audits jedenfalls verpflichtend sein?*

Die Prüfbereiche decken sich weitestgehend mit den Bereichen zur Erfüllung der Leistungsvereinbarungen und sind daher nachvollziehbar.

Da als Grundlage der Auditierungsverfahren die European Standards & Guidelines (ESG) herangezogen werden, diese sich jedoch in erster Linie auf die Lehre beziehen, stellen sie keine ausreichende Grundlage für die Auditierung sämtlicher Leistungsbereiche dar.

Bezüglich der angeführten Indikatoren ist zu klären, wie sie definiert (z.B. Stammpersonal/Studierende) bzw. angewandt werden, d.h. ob es für diese Indikatoren Mindestwerte gibt, die jedenfalls zu erreichen sind, um positiv auditiert zu werden.

Weiters ist auch zu klären, nach welchen Kriterien über eine Auditierung entschieden wird. Diese sind im Vorfeld bekannt zu machen bzw. entsprechend zu publizieren (siehe 2.3. ESG).

Die Entscheidung über den Ausgang eines Akkreditierungsverfahrens sollte sich nicht auf ja/nein beschränken, sondern auch eine Auditierung unter gewissen Auflagen zulassen.