

Bundesministerium für Wissenschaft
Forschung
zH Frau Mag.^a Christine Perle
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
BMWF-52.200/0016-I/6/2010

Unser Zeichen, BearbeiterIn
Pri/CI

Klappe (DW) Fax (DW)
39176 100467

Datum
20.01.2011

Entwurf eines Qualitätssicherungsrahmengesetzes 2011;

Der Österreichische Gewerkschaftsbund dankt für die Übermittlung des Entwurfs zum QS-Rahmengesetz 2011 und nimmt im Folgenden die Gelegenheit wahr, Stellung zu nehmen.

Der ÖGB betont neuerlich, dass die Zielsetzung, die Qualitätssicherung (QS) im tertiären Sektor unter ausdrücklicher Berücksichtigung europäischer Standards sowie unter Bündelung vorhandener Kompetenzen, Expertisen und Ressourcen neu zu ordnen, nach wie vor begrüßt wird. Generell kann festgestellt werden, dass gegenüber dem Konsultationsdokument aus 2010 positive Weiterentwicklungen erkennbar sind.

Dies betrifft insbesondere:

- die nun gleichzeitig vorgelegten Entwürfe für die Änderung des Fachhochschul-Studiengesetzes sowie des Universitäts-Akkreditierungsgesetzes.
- Der ÖGB begrüßt ausdrücklich die gesetzliche Verankerung einer weisungsfreien Institution, die sich mit studentischen Beschwerden und Missständen im tertiären Sektor befasst und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet wird.
- Die Rechtsform der neuen Organisation - nun als „Körperschaft öffentlichen Rechts“ definiert - und damit verbunden die Übergangsbestimmungen (vgl QS-Gesetz, § 33) für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstellen des FHR und des ÖAR, wurden in zufrieden stellender Weise geregelt. Es sollte aber auch geprüft werden, ob sich die Übernahme der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AQA in vergleichbarer Weise regeln ließe.
- Dass das Verfahren der institutionellen Akkreditierung für bereits erfolgreich tätige Fachhochschulen nicht mehr vorgesehen ist.

- Die im FHR bewährte erweiterte Einbindung der Expertise von Organisationen der Arbeitswelt (QS § 5) im Board ausgebaut wurde.

Kritisch gesehen werden in den Entwürfen jedoch die folgenden Punkte:

Die im Entwurf vorgesehene Möglichkeit, dass Quality-Audit-Verfahren unter Beachtung der gesetzlich normierten Prüfbereiche auch durch EQAR-registrierte Agenturen durchgeführt werden können (wie in QS-Gesetz § 12 (1) beschrieben wird), deren Ergebnisse dieselben Wirkungen wie ein nationales Audit haben, muss problematisiert werden. Die Republik gibt dadurch ihre **hochschulpolitische Verantwortung für die externe QS** ab und delegiert sie an ein vereinsrechtlich organisiertes (europäisches) Register, das die Funktion der künftigen Regulierung des österreichischen QS-Marktes zugestanden bekommt. Dadurch sind die nationalstaatlichen Interessen und hochschulpolitischen Weichenstellungen von nachgeordneter Bedeutung. Die von Beginn an postulierte Zielsetzung, eine nationale sektorenübergreifende QS-Organisation einzurichten, wird damit gerade nicht umfassend eingelöst und die nationale Agentur wohl in ihrer Bedeutung geschwächt.

Hinsichtlich der begrüßenswerten Einrichtung einer **Beschwerdestelle für Studierende**, sprechen wichtige Gründe für die Beibehaltung der eingeführten Bezeichnung „Studierendenanwaltschaft“. Die Möglichkeit zur Beschwerde erst nach der Ausschöpfung aller hochschulinternen Instanzenzüge bzw. Beschwerdemöglichkeiten wäre aufgrund des damit verbundenen beschränkten Handlungsspielraumes der Institution zu streichen, nicht zuletzt, das sich dies im internationalen Bereich nicht als Erfolgsmodell herausgestellt hat. Diesbezüglich sollte auch die Möglichkeit der souveränen Aufnahme von Untersuchungen bis hin zu öffentlich wirksamer Kommunikation ausdrücklich verankert werden.

Die Aufgabe der **Registrierung grenzüberschreitender Programme** (QS-Gesetz, § 15) durch die neue Agentur ist ein erwartungsgemäß aufwendiger Verwaltungsvorgang, verbunden mit wenig qualitätswirksamer Gestaltungsmöglichkeit. Die Auflistung dieser Angebote auf der Website der QS-Organisation könnte im Zusammenhang mit der bloßen Möglichkeit der Untersagung bzw. Nicht-Untersagung in der Öffentlichkeit zu dem Eindruck führen, dass diese Angebote von der österreichischen QS-Agentur akkreditiert oder qualitätsgesichert wären und damit zu eine Pseudo-Legitimation führen, die im Sinne des Schutzes der zahlenden Studierenden gerade nicht zielführend wäre.

Alleine **hochschulische Lehrgänge**, die international gebräuchliche Mastergrade verleihen, sollten einer Programmakkreditierung unterzogen werden. „Akademische“ Lehrgänge sollten in autonomer Verantwortung und den ausgewiesenen Fachbereichen der Hochschulen eingerichtet werden können, jedoch im Rahmen der Audits als Teil des Studienbetriebs einer Evaluierung unterzogen werden. Entsprechende eigengesetzliche Regelungen sollten für die Hochschultypen erfolgen. Hinsichtlich der Akkreditierungskriterien wäre eine weitgehende Annäherung zwischen der Studiengangsakkreditierung und der Lehrgangsakkreditierung anzustreben. Der recht unübersichtliche Bereich der Lehrgänge wäre besser durch ein **Monitoring** zu beobachten, um hier in geeigneter Frequenz (etwa drei- oder fünfjährig) für Nachfragende und die hochschulpolitische Steuerung Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, was im

Seite 3

Rahmen der QS-Agentur gut zu leisten wäre und dem Gesamtanspruch entsprechen würde.

Die Akkreditierungsvoraussetzungen (FHStG § 12(2)) sollten um die Regelung ergänzt werden, dass der **geplante Standort** sowie dessen wirtschaftliches und hochschulisches Umfeld für die Einrichtung, Durchführung und eine allfällige Erweiterung eines der wissenschaftlichen Berufsausbildung dienenden Fachhochschulstudiums geeignet sein muss.

Der ÖGB spricht sich strikt gegen jegliche Form von Studiengebühren – egal in welchem Segment des tertiären Sektors – aus. Studiengebühren verstärken erwiesenermaßen die soziale Selektion. Eine zentrale Forderung des ÖGB sind weiterhin der freie Hochschulzugang, eine bessere finanzielle Ausstattung der Hochschulen und bessere Studienbedingungen, sowie die Abschaffung bestehender Zugangsbeschränkungen zu den Universitäten. Im Sinne der seit langem geforderten Entwicklung eines gesamtösterreichischen Hochschulentwicklungsplanes, in dem Lösungen für diese Problemstellungen auf Ebene des gesamten tertiären Bildungssektors umfassend und systematisch betrachtet und erarbeitet werden sollen, gelten diese Forderungen selbstverständlich auch für die Fachhochschulen.

In diesem Zusammenhang möchten wir auch zu den finanziellen Auswirkungen zu Artikel III QSG anmerken, dass hier alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollten, um bereits bestehende, externe sowie international anerkannte Qualitätssicherungssysteme zu berücksichtigen. Damit kann es zu einer verfahrenstechnischen Entlastung kommen und vermieden werden, dass zusätzlich entstehende Kosten letztendlich die Studierenden treffen.

Der ÖGB lehnt auch strikt die Abschaffung der Jahrgangsvertretung ab und kann der Argumentation, dass es schwierig ist dafür Studierende zu finden, nichts abgewinnen. Wenn es gesellschaftspolitisch als wichtig angesehen wird – und der ÖGB tut dies –, dass es eine vergleichbare, durchgängige und adäquate Vertretung der Studierenden an den Fachhochschulen gibt, braucht es kreative Ideen, um Mitbestimmung auch mit Leben zu erfüllen.

Klärungsbedürftig erscheinen:

Die **Bereitstellung der Bundesmittel** sollte um ein unabhängigeres und den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend flexibleres Agieren zu ermöglichen, nicht jährlich, sondern auf der Grundlage einer mittelfristigen Strategie- und Finanzplanung der neuen QS-Organisation, in einem dreijährigen Zeitraum erfolgen. Inwiefern die vorgesehenen Bundesmittel für die vielfältigen Aufgaben ausreichen, lässt sich, da keine detaillierte Kostenkalkulation vorgelegt wurde, nicht abschätzen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass eine ausreichende Ressourcenausstattung eine nicht unbedeutende Rolle in den European Standards and Guidelines (ESG) spielt (vgl. dort 3.4).

Die Anforderungen an die einzelnen Schritte der **Verfahren der externen QS** werden in den ESG (3.7) beschrieben. Es wird davon ausgegangen, dass jedes Verfahren der externen QS diese Verfahrensschritte berücksichtigt. In § 16 (5) des QS-Gesetzes wird geregelt, dass Audit-Verfahren durch von der QS-Organisation beauftragte Gutachterinnen

und Gutachter durchgeführt werden. Bei Akkreditierungsverfahren findet sich diese Festlegung jedoch nicht. Es ist im Sinne der Vergleichbarkeit der Verfahren nicht nachvollziehbar, warum das unterschiedlich geregelt werden sollte.

Inwiefern die Prüfbereiche gesetzlich reglementiert werden sollten, wäre zu prüfen. Unbestritten sollte jedoch sein, dass sichergestellt werden kann, dass alle hochschulischen Institutionen über valide Informationen über den **Verbleib ihrer AbsolventInnen** verfügen und ihren **Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung** klar darstellen können.

In Bezug auf die **Akkreditierung von FH-Studiengängen** sind im geänderten FHStG sinnvoller Weise nach wie vor Akkreditierungsvoraussetzungen normiert (siehe dort § 12 (2)) aber zusätzlich im neuen QS-Gesetz auch (nicht idente) Prüfbereiche festgelegt (QS-Gesetz § 18 (3)). Im Unterschied zu den Akkreditierungsvoraussetzungen für FH-Studiengänge sind die Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung im geänderten FHStG zurück genommen. Dafür sind im neuen QS-Gesetz umfassendere Prüfbereiche festgelegt. Für das Audit-Verfahren sind lediglich Prüfbereiche im neuen QS-Gesetz normiert. Die neue Agentur findet damit eine unklare Situation für die rasch zu leistenden Verfahrensentwicklungen vor, die den Beginn der Arbeiten erheblich belasten oder verzögern und damit verbunden für Hochschulen und Studierende zu schwierigen Bedingungen führen könnten.

Die **studienrechtlichen Regelungen** im novellierten FHStG, sind nicht durchgängig analog bzw. sinngemäß zum UG vorgesehen. Inwiefern hier nicht weitestgehende Annäherungen erfolgen sollten, gilt es dringend zu prüfen.

Organisatorische Aspekte:

Um der zentralen Bedeutung gerecht zu werden und insgesamt eine größtmögliche **Unabhängigkeit des Boards** zu gewährleisten, sollte die Bestellung der Board-Mitglieder durch die Bundesregierung erfolgen. Allfällige Unvereinbarkeiten und Regeln des Ausscheidens, sollten klar niedergelegt werden.

Der vorliegende Entwurf weist der neuen QS-Organisation und ganz besonders den Mitgliedern des Boards, die ihre Tätigkeit ja nebenberuflich ausüben sollen, ein **erhebliches Aufgabenspektrum** zu. Es wird bezweifelt, ob dieser Arbeitsaufwand im Rahmen der vorgesehenen Struktur zu bewältigen ist und vorgeschlagen, durch eine Bereinigung der Aufgabenfülle die realistisch leistbaren Tätigkeiten an die erwartbaren Kapazitäten und auch Expertise anzupassen. Um die gewiss erforderlichen Entwicklungsarbeiten, die Zusammenführung der gegenwärtig unabhängig agierenden QS-Agenturen sowie die laufenden Aufgaben seriös und umfassend erfüllen zu können, werden umfassende Leitungskompetenzen und –ressourcen der Geschäftsstelle erforderlich sein. Inwiefern dies eher durch ein **Führungsteam** sicherzustellen wäre, sollte unbedingt geprüft werden.

Die **Beschwerdekommision** sollte ein hohes Maß an Autorität und Souveränität erhalten. Bei der Benennung der Personen wäre darauf zu achten, dass ausreichende sektorenspezifische Kenntnisse der unterschiedlichen nationalen Hochschultypen vertreten wären.

Im Beirat wäre, um eine **legitimierte Repräsentanz der österreichischen Erwachsenenbildung** sicherzustellen, deren seit 1973 tätige Vertretung, die Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs (KEBÖ), aufzunehmen.

Wiederbestellungsmodi von Mitgliedern und die Abstimmungsformen in den Gremien scheinen in den Entwürfen uneinheitlich geregelt zu sein. Dies wäre zur Erreichung von Klarheit auf die Möglichkeiten der Vereinheitlichung hin zu prüfen.

Übergangsbestimmungen:

Aufgrund der aktuellen gesetzlichen Basis können im Herbst 2011 weder die bewilligten und bis dato durchgeführten viersemestrigen Lehrgänge universitären Charakters (lt. BGBl. I Nr. 81/2009 § 124 Abs. 6a Gültigkeit bis 31.12.2012), noch die künftig vorgesehenen Zertifikatslehrgänge angeboten werden. Für die Übergangsregelung wäre entsprechend eine einmalige und letztgültige Verlängerung der Lehrgänge universitären Charakters bis 31.12.2013 vorzusehen, um in Sinne der (potenziellen) Studierenden hier ein geordnetes Auslaufen auch unter Berücksichtigung allfälliger Wiederholungsprüfungen nach Ende der Lehrgänge zu ermöglichen.

In der novellierten Version des FHStG § 20 (7) ist ua. geregelt, dass die §§ 6 bis 11 des FHStG, welche den FHR betreffen, mit Ablauf des 30.6.2011 außer Kraft treten. Angesichts der Tatsache, dass die zum 30.6.2011 beim FHR anhängigen Verfahren nach den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 2/2008, bis zum Ablauf des 31.12.2011 weiterzuführen sind, ist unklar, auf welcher Grundlage der FHR im zweiten Halbjahr 2011 tätig ist. Auch hier bedarf es einer klaren Regelung.

Der Österreichische Gewerkschaftsbund ersucht um Berücksichtigung seiner Anliegen.



Erich Foglar
Präsident



Mag. Bernhard Achitz
Leitender Sekretär

