

Die Vorsitzenden der Senate der Österreichischen Universitäten

An das Bundesministerium
für Wissenschaft und Forschung
eva.schacherbauer@bmwf.gv.at
Sabine Neyer (sabine.neyer@bmwf.gv.at)

An das Präsidium des Nationalrates
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

p.A.
O. Prof. Dr. Helmut Fuchs
(Sprecher)

Senat der Universität Wien
Dr. Karl Lueger-Ring 1
1010 Wien

T +43-1-4277-12910 (Büro)
senat@univie.ac.at

15. Februar 2011
SEN Qualitätssicherungs-G Stellungnahme Senatsvorsitzende
1502.doc

Betr: Stellungnahme zum Entwurf eines Qualitätssicherungsrahmengesetzes 2011
BMWF-52.200/0016-I/6/2010
Parlament: 244/ME XXIV. GP

Allgemeines

Der vorliegende Entwurf ist entschieden abzulehnen.

Anzuerkennen ist zwar sein Ziel, die Qualitätssicherungssysteme für die österreichischen Universitäten an europäischen Standards zu messen, weiterzuentwickeln und dadurch die akademische Zusammenarbeit im Bologna Raum zu stärken. Gerade im Licht der dazu 2005 in Bergen beschlossenen Standards bedenklich ist aber die Organisationsstruktur, die der vorliegende Entwurf für die AQA gewählt hat. Eine solche Agentur könnte man nur dann begrüßen, wenn ihre volle Unabhängigkeit und wissenschaftliche Kompetenz gesichert wäre, den akademischen Leitungsorganen Einfluss auf ihre prozessualen Abläufe gewahrt bliebe und kein möglicher Einwand gegen die Objektivität der Beurteilung bestünde.

Dies ist im vorliegenden Entwurf aber nicht der Fall: Die Organe der AQA (Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung – Austria) sind nämlich so konzipiert, dass sie den Universitäten nur marginalen Einfluss auf ihre Qualitätskontrolle einräumen und durch strukturell außen stehende, mit den Universitäten um öffentliche Mittel konkurrierende Bildungsinstitutionen, Interessenvertreter und staatliche Organe dominiert sind. Selbst die zuzuziehenden Experten müssen nur solche des „Hochschulwesens“, also des gesamten tertiären Bereichs, und nicht solche des Universitätswesens sein. Die Pflicht zur Einschaltung einer solchen Agentur ließe nur erwarten, dass die Qualität der Qualitätskontrolle abnimmt.

Darüber hinaus ginge die verfassungsrechtlich garantierte Universitätsautonomie (Art 81c B-VG) in einem wichtigen Punkt verloren: „Qualitätssicherung“ ist nämlich eine zentrale Aufgabe der Universitäten selbst, und sie umfasst alle Tätigkeiten, mit denen die Leistungen im Bereich von wissenschaftlicher Forschung und Lehre laufend hoch gehalten und verbessert werden. Zu dieser gehören ohne Zweifel auch alle Maßnahmen, die eine Anpassung der Qualitätssicherungssysteme und –verfahren an internationale Standards bezwecken.

– 2 –

Die in § 12 den Universitäten eingeräumte Wahlfreiheit, ihre Akkreditierungen nicht durch die AQA, sondern eine andere in das „Europäische Register für Qualitätssicherung (EQAR)“ eingetragene Agentur besorgen zu lassen, ist im Prinzip positiv. Da die AQA aber als juristische Person des öffentlichen Rechts eingerichtet ist und ihre Leitungsorgane ein universelles Spektrum der österreichischen Sozialpartnerschaft abbilden, besteht die massive Befürchtung, dass das Ministerium in den Leistungsvereinbarungen Druck auf die Universitätsleitungen zur Betrauung der AQA üben will. Die „Wahlfreiheit“ würde dadurch in der Praxis völlig obsolet. Um abzusichern, dass die rechtliche Wahlfreiheit auch faktisch praktiziert wird, müsste man daher ausdrücklich vorsehen, dass die Leistungsvereinbarungen weder einen direkten noch einen indirekten Druck zur Betrauung der AQA enthalten dürfen.

Die folgende Kritik bezieht sich auf jene Aspekte, die den Universitätssektor besonders betreffen. Sie ist auf das QSG konzentriert und hebt einige Punkte hervor, in denen besonders deutlich jene grundlegenden Mängel des Entwurfs sichtbar werden, derentwegen das Gesetz in der vorliegenden Fassung als Ganzes abzulehnen ist.

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zusammensetzung des Boards (§ 4 Abs. 1):

Die Zusammensetzung des Boards, dem die wesentlichen operativen Kompetenzen innerhalb der AQA zukommen, ist aus mehreren Gründen abzulehnen. Sie folgt ganz offensichtlich den Strukturen des deutschen Akkreditierungswesens; eine Anpassung an die anders gelagerte Ausrichtung des Gesetzesziels – insbesondere soll ja nicht eine flächendeckende Akkreditierung eingeführt werden – ist nicht zu erkennen. Besonders fragwürdig ist die vorgesehene Einbindung von vier Vertretern der „Berufspraxis“. Aus Sicht der Universitäten kann dies der Diversität der Berufspraxis der Universitätsabsolventinnen nicht gerecht werden. Man kann damit rechnen, dass diese Positionen mit Vertretern der Sozialpartner, ggf. auch mit Personen aus dem Umfeld der Erhalter privater Hochschulen besetzt werden. Die Berücksichtigung der Berufspraxis im vorgesehenen Ausmaß ist auch deshalb zurückzuweisen, weil das Gesetz sich nicht allein auf die Qualität von Lehre und Studium, also die Bildungs- und Ausbildungsfunktion, sondern auf das gesamte Aufgabenspektrum der Hochschulen bezieht, insbesondere auch auf die Forschung. Aus diesem Grund ist es auch ungenügend, Expertinnen und Experten des „Hochschulwesens“ in das Board zu berufen und nicht einmal abzusichern, dass auch nur eine oder einer von ihnen ein solcher des „Universitätswesens“ ist. Ausschlaggebendes Kriterium für die Mitgliedschaft im Board müsste vielmehr die ausgewiesene fachliche Kompetenz zur Beurteilung von Fragen der Qualität insbesondere auch von Universitäten sein. Auf eine weitergehende Segmentierung der Board-Mitglieder sollte man verzichten. Aus dem gleichen Grund darf das Vorschlagsrecht für die Besetzung bestimmter Sitze im Board durch den Beirat nicht an weitere Vorschläge bestimmter Gruppen gebunden werden (§ 5 Abs. 2). Sofern in bestimmten Fragen der Qualitätssicherung die Perspektive z.B. der Berufspraxis wichtig erscheint und ggf. durch die Verfahrensbeteiligung geeigneter Repräsentanten abgesichert sein soll, wäre es adäquater, dies über entsprechende, z.B. auf Ebene spezifischer Prüfbereiche angesiedelte Vorschriften zu regeln. Völlig abzulehnen ist die Bestellung der Mitglieder des Boards durch den Bundesminister. Dies beeinträchtigt die Unabhängigkeit des Gremiums gravierend.

– 3 –

Aufgaben des Boards (§ 7, Abs. 1 Z.2; s.a. § 2, Abs.4 Z.1)

Die weitreichende Kompetenz des Boards sollte überdacht werden, weil diese erhebliche negative Konsequenzen, insbesondere hinsichtlich der Rechtssicherheit der Verfahren, haben kann (vgl. die Entwicklungen in Deutschland). Es sollten daher entweder weitergehende Vorgaben zum Verfahren, den Prüfbereichen und den zu erfüllenden Standards im Gesetz verankert oder durch ministerielle Verordnung – auf Vorschlag der AQA – erlassen werden.

Zusammensetzung des Beirats (§ 8 Abs. 1):

Der Beirat ist ein Nominierungs- und Beratungsgremium (§ 9 Abs. 1). Insofern erscheint es durchaus angemessen, hier – anders als im Board – die Beteiligung der Sozialpartner vorzusehen. Allerdings sollte die Zusammensetzung der VertreterInnen (bzw. die Stimmengewichtung) der Hochschulen aliquot zur Größe des jeweiligen Sektors erfolgen. Es geht nicht an, dass der Sektor der öffentlichen Universitäten, der von der Studierendenzahl sechsmal größer ist als der gesamte restliche Hochschulsektor und der fast die gesamte Forschungsleistung im Hochschulbereich erbringt, nur 2 VertreterInnen entsenden kann, während der sonstige Sektor (Fachhochschulgänge, Privatuniversitäten, Zertifikatslehrgänge) 5 VertreterInnen in den Beirat schickt. Auch sollte, wie oben schon festgehalten, keine Aufteilung der Nominierung für die Positionen im Board auf die Interessengruppen des Beirats erfolgen. Letztlich ist die Bestellung der Beiratsmitglieder durch den Bundesminister – ebenso wie beim Board – strikt abzulehnen.

Art der Qualitätssicherungsverfahren (§ 11 Abs. 1):

Erhalter von Fachhochschul-Studiengängen sollten einheitliche Regelungen und Verfahren vorfinden. Warum für Erhalter, die bis zum 31. Dezember 2011 akkreditiert und einer institutionellen Evaluierung unterzogen wurden, andere Regelungen gelten sollen, als für die anderen Erhalter von Fachhochschulstudiengängen, ist nicht einsichtig. Es sollten alle Fachhochschuleinrichtungen und Fachhochschul-Studiengänge das Verfahren nach §18 durchlaufen. Dadurch würden auch die Inkonsistenten in den Prüfbereichen zwischen § 16 Abs. 3 und § 18 Abs. 2 beseitigt werden.

Audit und Zertifizierung (§ 16):

Die Auflistung der Prüfbereiche (§ 16 Abs. 2) folgt keiner kohärenten Logik und ist viel zu vage formuliert. So hat der Prüfbereich „interuniversitäre Kooperationen“ im Kanon möglicher Prüfbereiche keine herausragende Bedeutung. Was unter dem Prüfbereich „Spezifische Bereiche“ zu verstehen ist, bleibt der Gesetzesentwurf schuldig.

Es fällt auf, dass die Prüfbereiche für die verschiedenen Sektoren deutlich voneinander abweichen (§ 16 Abs. 2 und Abs. 3, § 18 Abs. 2 und § 19 Abs. 2). Zwar zielen die jeweiligen Vorschriften auf unterschiedliche Hochschultypen, es geht aber immer um die institutionelle Zertifizierung bzw. Akkreditierung von Hochschulen. Diese Abweichungen sind nicht unmittelbar einleuchtend, eine Begründung für diese wird nicht gegeben. Durch die unterschiedliche Zuordnung bestimmter Prüfpunkte (mal ist das Studienangebot inklusive Weiterbildung zu prüfen, mal beides in getrennten Punkten) und die unterschiedliche Abfolge der Prüfbereiche wird die Vergleichbarkeit zwischen den Hochschultypen unterlaufen; dies läuft der gesetzgeberischen Intention einer Zusammenführung der Qualitätssicherung zuwider.

- 4 -

Die Fristen für ein Follow-Up-Verfahren im § 16 Abs. 6 sind für eine große Institution viel zu kurz gehalten. Hier wäre eine höhere Flexibilität wünschenswert. So könnte die Frist für die Beseitigung der Mängel variabel gestaltet werden, indem das Board den Zeitraum festlegt, bis zu dem die Mängel beseitigt sein müssen.

Kosten der Auditierung für die Universitäten:

Das Gesetz sieht keine zusätzlichen Mittel für die Universitäten vor, um die vorgesehenen Akkreditierungen durchführen zu können. In der Erläuterung zum Gesetz wird darauf verwiesen, dass (1) Universitäten bereits durch UG und Leistungsvereinbarungen zum Aufbau eines QM-Systems verpflichtet seien und (2) ansonsten nur für die Durchführung der externen Verfahren Kosten in geringer Höhe anfallen (für die Universitäten: ca. 45000 Euro Agenturkosten alle 7 Jahre). Dies ist nicht richtig. Zum einen sind die im Gesetzentwurf nun angeführten Prüfbereiche teilweise neu. Es ist außerdem zu erwarten, dass im Zuge der Konkretisierung der Prüfbereiche durch das Board Normen gesetzt werden, die neue Maßnahmen und damit auch Ressourcen erforderlich machen, die weder in der Grundfinanzierung noch in den jetzigen Leistungsvereinbarungen berücksichtigt sind. Die vom Ministerium reklamierte Kostenneutralität des Gesetzes liegt daher nicht vor, noch weniger mit Blick auf die bereits angekündigten Budgetkürzungen ab 2013. Die zusätzlichen Ressourcen, die durch die Umsetzung dieses Gesetzes erforderlich werden, müssen den Universitäten vielmehr zusätzlich zur Verfügung gestellt werden, sonst würde das Gesetz die Umwidmung von Ressourcen für Lehre und Forschung erzwingen und damit unvermeidlich Qualitätsverschlechterungen nach sich ziehen.

Ergebnis

Im Ergebnis zeigt diese Detailkritik, dass der Entwurf völlig unausgereift ist. Er lässt befürchten, dass die in Art 81c B-VG garantierte Universitätsautonomie in einem Kernbereich der universitären Aufgaben in einer nicht akzeptablen Weise <beseitigt wird. Die Organisationsstruktur der AQA, verbunden mit dem drohenden Druck, die Akkreditierungen bei ihr zu beauftragen, lässt keine Verbesserung, vielmehr eine rasche Verschlechterung der Qualität jener Leistungen erwarten, die die Universitäten für das Allgemeinwohl der Menschen in Österreich erbringen.

