

STELLUNGNAHME

zum Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz geändert wird, ein Bundesgesetz über Privathochschulen erlassen wird und das Fachhochschul-Studiengesetz sowie das Hochschulgesetz 2005 geändert werden

4. Juni 2020

Die Universität für Angewandte Kunst Wien (Angewandte) begrüßt die im vorliegenden Entwurf geplante Weiterentwicklung der Qualitätssicherung im österreichischen tertiären Bildungswesen, insofern die Pädagogischen Hochschulen in dieses System einbezogen werden und Modernisierungen herbeigeführt werden.

Die Angewandte ist allerdings verwundert und besorgt über geplante Änderungen im bereits bisher vorhandenen Regelungsbereich für öffentliche Universitäten sowie in der Architektur der Organe der AQ Austria, die das gesamte tertiäre Bildungswesen Österreichs betrifft. Die AQ Austria siedelt sich im Gesamtrahmen des Europäischen Hochschulraums und des Bologna-Prozesses an und ist hier insbesondere gehalten, den Rahmensetzungen der ‚European Standards and Guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area‘ (ESG) zu entsprechen. In ihrer bisherigen Konstruktion wurde die AQ Austria durch eine Evaluierung der ENQA anerkannt. Die Unabhängigkeit der Agentur, die hier attestiert wurde, stellt eine Stärke dar, die nun in Gefahr gebracht wird. Es kann wohl in niemandes Interesse sein, die schon erreichte nationale Lösung zur europäischen Architektur im tertiären Bildungswesen zu beeinträchtigen.

Zur Änderung des Hochschul-Qualitätssicherungsgesetzes (HS-QSG)

§ 6 Abs. 1 Z. 1

Die Verankerung von wissenschaftlich-künstlerischer Qualifikation im Board wird ausdrücklich begrüßt.

§ 6 Abs. 2

Die Erweiterung der Unvereinbarkeitsgründe für eine Tätigkeit im Board der Agentur wird begrüßt, da sie die Unabhängigkeit der AQ Austria stärkt.

§ 8 Abs. 2

Das Board kann in der Neuregelung auch auf schriftlichem Weg Beschlüsse fassen, sofern sich nicht mindestens ein Mitglied dagegen ausspricht. Ausnahmen für bestimmte Themen sind nicht vorgesehen. Gemäß § 8 Abs. 1 übt das Board seine Tätigkeit in Vollversammlungen aus. Eine klare Abgrenzung zwischen der „Ausübung der Tätigkeit“, die gemäß § 9 Abs. 1 wesentlich in Entscheidungen und Beschlüssen besteht und „Beschlussfassung“ erscheint nicht gegeben.

Die Regelung in der vorliegenden Form wird abgelehnt. Im Interesse der Qualität der Entscheidungsfindungen der Agentur sollte genau festgelegt werden, welche Arten von Beschlüssen auf schriftlichem Weg erfolgen können. Akkreditierungs- und Zertifizierungsentscheidungen sollten nicht ohne Diskussion in der Vollversammlung gefällt werden.

§ 11 Abs. 1

Die Zahl der Mitglieder der Generalversammlung soll von bisher 23 wesentlich reduziert werden auf 14. Für die von der Österreichischen Universitätenkonferenz (uniko) nominierten Mitglieder resultiert eine Reduktion auf ein Drittel (2 statt bisher 6 Mitglieder). Die nunmehr geplante Vertretung der uniko erlaubt es nicht, die Bandbreite an Universitäten mit unterschiedlichen Aufgabenspektren und Erfordernissen (Volluniversitäten, Technische Universitäten, Medizinische Universitäten, Kunstuniversitäten, Spezialuniversitäten) adäquat abzubilden.

Bei der vorgesehenen erheblichen Reduktion der Mitgliederzahl der Generalversammlung soll die Anzahl von zwei Mitgliedern, die vom BMBWF nominiert werden, weiterhin gleichbleiben. Hieraus ergibt sich eine substanzielle Stärkung des BMBWF im Verhältnis zu allen anderen Stakeholdern des tertiären Bildungssystems. Das BMBWF ist in der Generalversammlung im Verhältnis 1:7 vertreten, gegenüber bisher 1:11,5.

Durch die geplante Verschiebung der Kräfteverhältnisse in der Generalversammlung gewinnt das BMBWF an Einfluss auf das Kuratorium der AQ Austria, während der Einfluss der öffentlichen Universitäten – ebenso wie der anderer bisher bereits vertretener Stakeholder – sinkt. Die Generalversammlung bestellt aus ihrem Kreis das fünfköpfige Kuratorium, das das beratende strategische Organ der AQ Austria darstellt und u.a. Stellungnahmen zur Gestaltung der Qualitätssicherungsverfahren sowie zur Bestellung des/der Geschäftsführer*in der Agentur abgibt (§ 5 Abs. 2). Mit der Reduktion der Mitgliederzahl der Generalversammlung würde jedenfalls auch die Bandbreite der Personen mit ihren jeweiligen Qualifikationen erheblich eingeschränkt, aus denen das Kuratorium rekrutiert wird.

Die Veränderung des § 11 Abs. 1 ist zugleich im Zusammenhang mit der geplanten Streichung des § 12 Abs. 2 sowie der geplanten Veränderung des § 12 Abs. 5 zu lesen (siehe unten).

Durch die geplante Verschiebung der Kräfteverhältnisse in der Generalversammlung gewinnt das BMBWF an Einfluss auf das Board der AQ Austria, während der Einfluss der öffentlichen Universitäten – ebenso wie der anderer bisher bereits vertretener Stakeholder – sinkt. Das Board ist gemäß § 9 Abs. 1 das zentrale entscheidungsbefugte Organ der Agentur, das Entscheidungen über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien und über die Zertifizierung der institutionellen Qualitätsmanagementsysteme fällt, sowie Beschlüsse über Richtlinien, Standards und Abläufe der Qualitätssicherungsverfahren. Die Generalversammlung schlägt laut § 7 Abs. 2 und § 12 Abs. 1 Z. 2 den Großteil, nämlich 10 der 14 Mitglieder des Boards vor. Die restlichen 4 Mitglieder werden laut § 7 Abs. 2 vom BMBWF vorgeschlagen, was auch unverändert bleiben soll.

Die Reduktion der Mitgliederzahl der Generalversammlung in der vorliegenden Form wird abgelehnt. Durch die geplante Veränderung kommt es zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse in der Agentur, die als bedenklich eingestuft werden sollte. Um auch in Zukunft sachgerechte Lösungen und Entscheidungen im Bereich der öffentlichen Universitäten sicher zu stellen, erscheint es notwendig, für diesen spezifischen Typ der tertiären Bildungseinrichtungen weiterhin eine entsprechende Vertretungsquote zu verankern.

§ 12 Abs. 2

Durch die geplante Streichung der Bestimmung ist nicht länger sichergestellt, dass eine Vertretung der öffentlichen Universitäten, der Fachhochschulen und der Privatuniversitäten im Kuratorium gegeben ist. Ungleichgewichtigkeiten in diesem beratend-strategischen Organ im Hinblick auf die Gesamtauffassung der differenzierten tertiären Bildungslandschaft können dadurch leicht eintreten.

Die Streichung des § 12 Abs. 2 wird abgelehnt. Stattdessen sei eine Erweiterung des Kuratoriums (§ 5) angeregt, die auch den nunmehr ins HS-QSG einbezogenen Pädagogischen Hochschulen einen festen Platz einräumt.

§ 12 Abs. 5

Beschlussfähigkeit der Generalversammlung soll künftig gegeben sein, wenn mindestens 8 ihrer 14 Mitglieder persönlich anwesend sind, gegenüber bisher 15 anwesenden Mitgliedern von 23. Die Generalversammlung fasst ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen, d.h. in der Neuregelung bei Anwesenheit von 8 Mitgliedern mit mindestens 5 Stimmen. Laut Art. 4 (8) der Geschäftsordnung sind Stimmrechtsübertragungen an andere Mitglieder der Generalversammlung zulässig. Hier können Konstellationen eintreten, in denen einseitigere Konsensfindungen erleichtert sind und partikuläre Intentionen deutlich leichter durchgesetzt werden können, als es in der bisherigen Gestaltung der Generalversammlung der Agentur der Fall war.

Die Reduktion der für die Beschlussfähigkeit der Generalversammlung erforderlichen Mitgliederzahl wird abgelehnt. Die Bestimmung ist in unmittelbarem Zusammenhang mit § 11 Abs. 1 zu sehen und es ist daher eine gute gesamthafte Lösung anzustreben. Insgesamt sollte sichergestellt bleiben, dass bei Entscheidungsfindungen der Agentur nicht eine Untergruppe von Stakeholdern des tertiären Bildungssystems über eine andere Untergruppe hinweg agieren kann.

§ 19 Abs. 1a

Die Regelung, dass Bildungseinrichtungen, die ihr internes Qualitätsmanagement unter Zuhilfenahme der Beratung der AQ Austria aufgebaut haben, beim nächsten Qualitätssicherungsverfahren (Audit oder Akkreditierung) nicht diese Agentur wählen dürfen, wird auf alle im EQAR registrierten oder anderen international anerkannten Qualitätssicherungsagenturen ausgeweitet.

Die Neuregelung wird begrüßt, da sie eine sachlich berechtigte Gleichstellung aller Qualitätssicherungsagenturen herbeiführt.

§ 22 Abs. 2 Z. 2 und 5

Durch die geplanten Veränderungen entstehen Zusatzbelastungen für die öffentlichen Universitäten. Die geplanten Ausweitungen der Prüfbereiche wären mit denselben Personalressourcen zu bewältigen, die den öffentlichen Universitäten bislang für Aufgaben der Qualitätssicherung und -entwicklung zur Verfügung stehen. Zusätzlich käme es zu Belastungen des Lehr-/Lern- und Forschungsbetriebs, die nach allgemeinen Grundsätzen zu Qualitätssicherung und -entwicklung freilich tunlichst zu vermeiden sind. Für öffentliche Universitäten, die sich frühzeitig einem Audit gestellt haben, fallen diese Zusatzbelastungen gravierender aus, da die Zeitspanne zur Erfüllung der neuen Anforderungen recht kurz ausfällt. Durch die Ungleichzeitigkeiten bei den ersten Audits der öffentlichen Universitäten kommt es zu einer faktischen Ungleichbehandlung der verschiedenen Universitäten, die durch geeignete Übergangsbestimmungen vermieden werden sollte.

§ 22 Abs. 2 Z. 6

Bislang war die Prüfung von Strukturen und Verfahren der Qualitätssicherung für das Lehramt vorgesehen. Nunmehr sollen Strukturen und Verfahren der Qualitätssicherung der Zusammenarbeit von Universitäten mit anderen Bildungseinrichtungen geprüft werden. Damit wird ein Grundsatz der Qualitätssicherung und -entwicklung durchbrochen, nach dem sich diese – und folgerichtig auch deren Prüfung – nur auf das richten kann, was im unmittelbaren und direkten Einflussbereich einer Bildungseinrichtung liegt. Zusammenarbeit mehrerer Institutionen stellt hingegen ein übergreifendes Konstrukt dar, das die Grenzen einzelner Bildungseinrichtungen überschreitet. Es stellen sich gravierende Fragen für eine sinnvolle, zielführende, machbare und verlässliche Methodik der Prüfverfahren. Wenn dieselbe Zusammenarbeit in verschiedenen Audits mehrerer einzelner Bildungseinrichtungen durch verschiedene Qualitätssicherungsagenturen geprüft wird, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen für denselben Sachverhalt kommt.

Die Regelung wird abgelehnt, da sie an Grundsätzen der Qualitätssicherung und –entwicklung vorbeigeht und schwierige, letztlich wahrscheinlich nicht lösbare Verfahrensfragen aufwirft.

§ 22 Abs. 2 Z. 7

Bei dem vorgesehenen neuen Prüfbereich bleibt unklar, was an welcher Bildungseinrichtung geprüft werden soll, und was nicht. Der die einzelnen Institutionen überschreitende Charakter der Formulierung ist von denselben Überlegungen und Bedenken betroffen wie § 22 Abs. 2 Z. 6. Die Regelung wird abgelehnt.

§ 22 Abs. 2 Zusatz (ohne Ziffer)

Den Bildungseinrichtungen wird die Möglichkeit eingeräumt, mit der durchführenden Agentur einen Prüfbereich als Vertiefung des Audits zu wählen. Dies ist zu begrüßen, da so zu einer größeren Fruchtbarkeit der Verfahren in Bezug auf die speziellen Konstellationen und Anforderungen einer individuellen Bildungseinrichtung beigetragen werden kann. Fraglich ist, ob die Vertiefung sich auf einen einzigen freiwilligen Prüfbereich beschränken soll. Die Angewandte hat in ihrem letzten Audit mehrere freiwillige Prüfbereiche nominiert und damit gute Erfahrungen gemacht. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Bestimmung auf eine Mehrzahl von freiwilligen Prüfbereichen zu erweitern.

§ 22 Abs. 5

Die Verkürzung der Frist zur Erfüllung von Auflagen eines Audits wird von zwei Jahren auf ein Jahr herabgesetzt. Dies geht an der organisationalen Wirklichkeit von Universitäten vorbei und bringt gegebenenfalls bedeutende Belastungen der Universitäten mit sich. Es ist davon auszugehen, dass die bisher verankerte Frist von 2 Jahren aus wohlüberlegten sachlichen Gründen gewählt war.

Das Ausmaß an Veränderungen, die aus Auflagen eines Audits heraus notwendig werden, kann sich im Einzelfall stark unterschiedlich darstellen und kann auch umfangreichere interne Reflexions- und Entscheidungsfindungsprozesse sowie Strukturanpassungen erfordern. Unbedingt zu berücksichtigen ist, dass in jedem Fall der bis dahin bestehende Betrieb mit den verfügbaren Ressourcen weitergeführt ist, dass es gemäß unter international Expert*innen anerkannten Grundsätzen der universitären Qualitätssicherung und –entwicklung zu möglichst geringen Belastungen des Betriebs (Lehre, Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste, Erfüllung gesellschaftlicher Zielsetzungen, Administration) kommen sollte. Aus der Fristverkürzung würde eine Verschlechterung der Bedingungen für eine sinnvolle und zielführende Organisationsentwicklung und bestmögliche sachliche Lösungen für große und komplexe Organisationen resultieren.

§ 23 Abs. 8 sieht bei der Akkreditierung von Fachhochschulen und Fachhochschul-Studiengängen eine Frist für Auflagenerfüllungen von zwei Jahren vor. Es ist nicht verständlich, warum es für öffentliche Universitäten eine kürzere Frist geben sollte.

Die Verkürzung der Frist zur Erfüllung von Auflagen des Audits wird daher abgelehnt.

Für die Angewandte,

Vizerektor für Lehre und Entwicklung
Mag.art. Bernhard Kernegger e.h.