



Agentur für
Qualitätssicherung
und Akkreditierung
Austria

Evaluierung des Hochschul- Qualitätssicherungsgesetzes (HS-QSG)

Herausgeberin:

AQ Austria, Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria

Dr. Achim Hopbach

1010 Wien, Renngasse 5, 4. OG

T: ++43 532 02 20-0

office@aq.ac.at

www.aq.ac.at

Wien, 2017

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. HS-QSG: Hintergrund und Ziele.....	3
3. AQ Austria: Selbstverständnis und Prinzipien.....	4
4. Einschätzung: Aufgaben der AQ Austria	7
5. Einschätzung: Struktur der AQ Austria.....	15
6. Einschätzung: Verfahren der AQ Austria	16
7. Qualitätssicherung im Einklang mit europäischen Standards der Qualitätssicherung	22
8. Resümee.....	25
9. Handlungsbedarf	27
10. Anhang	28

1. Einleitung

Am 1. März 2012 trat das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz (HS-QSG)¹ in Kraft. Mit ihm wurde die sektorenübergreifende, unabhängige Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria) eingerichtet, indem die drei bis dahin bestehenden Qualitätssicherungseinrichtungen Österreichs (Österreichischer Fachhochschulrat (FHR), Österreichischer Akkreditierungsrat für Privatuniversitäten (ÖAR), Österreichische Qualitätssicherungsagentur (AQA)) fusionierten.

Das HS-QSG ist Teil der im Juli 2011 beschlossenen Neuordnung der externen Qualitätssicherung und Akkreditierung in Österreich auf der Grundlage des Qualitätssicherungsrahmengesetzes-QSRG² zur Neuordnung der externen Qualitätssicherung und Akkreditierung in Österreich. Ziel der Reform war die Schaffung eines gemeinsamen Referenzrahmens, der zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung zwischen den drei Hochschulsektoren, öffentlichen Universitäten, Privatuniversitäten und Fachhochschulen, beitragen sollte. Mit der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen der externen Qualitätssicherung sollte auch ein Beitrag zur Verbesserung der Durchlässigkeit in allen Aktivitätsbereichen der Hochschulen geleistet werden.

Die AQ Austria nahm im Sommer 2012 ihre operative Tätigkeit auf, wobei die Qualitätssicherungsverfahren (Akkreditierung und Audit) zunächst auf der Grundlage von Übergangsbestimmungen durchgeführt wurden. Seit dem Sommer 2013 führt die AQ Austria ihre Qualitätssicherungsverfahren nach überarbeiteten Regeln durch. Im Jahr 2014 erfolgte mit der erfolgreichen Begutachtung durch die European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) die internationale Anerkennung und demzufolge die Bestätigung der Vollmitgliedschaft und die Aufnahme in das European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR).

Im Frühjahr 2016, vier Jahre nach Aufnahme der operativen Tätigkeit, beschloss das Board der AQ Austria eine Evaluierung des HS-QSG durchzuführen. Zweck der Evaluierung ist es, durch eine Analyse der in der eigenen Tätigkeit gewonnenen Erfahrungen herauszufinden, ob nach Auffassung der AQ Austria das HS-QSG der Agentur einen geeigneten Rahmen setzt, um einen Beitrag zum Erreichen der mit dem Gesetz verbundenen Ziele zu leisten und ob es diesbezüglich Verbesserungsbedarf gibt. Es handelt sich somit nicht um eine umfassende Evaluierung des Gesetzes inklusive einer Wirkungsanalyse und auch nicht um eine umfassende Evaluierung der Agentur, sondern es stehen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Rolle und Tätigkeit der Agentur im Fokus. Die Evaluierung orientiert sich an folgenden Kernfragen:

- Versetzen die wesentlichen Bestimmungen des HS-QSG die AQ Austria in die Lage, ihren Beitrag zum Erreichen der Ziele zu leisten?
 - Zuständigkeiten der Agentur im System/Aufgabenspektrum der Agentur
 - Struktur der Agentur
 - Art und Ausgestaltung der Qualitätssicherungsverfahren

¹ Bundesgesetz über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG).

² BGBl. I Nr. 74/2011: Bundesgesetz, mit dem ein Gesetz über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG) und ein Bundesgesetz über Privatuniversitäten (Privatuniversitätengesetz – PUG) erlassen werden sowie das Fachhochschul-Studiengesetz (FHStG), das Bildungsdokumentationsgesetz, das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz, das Hebammengesetz und das MTD-Gesetz geändert werden (Qualitätssicherungsrahmengesetz – QSRG).

- Sind die wesentlichen Bestimmungen des HS-QSG geeignet, ein effektives, effizientes und akzeptiertes Qualitätssicherungssystem in Übereinstimmung mit internationalen Standards zu gewährleisten?

Ausgehend vom Fokus der Evaluierung wurden vorliegende Erkenntnisse, beispielsweise aus der externen Evaluierung der Agentur, aus Positionspapieren des Board, aus Jahresberichten und einschlägige Literatur gesichtet. Ergänzt wurden diese ersten Erkenntnisse durch Einschätzungen aus dem Board, der Geschäftsstelle und von den in der Generalversammlung vertretenen Interessenträgerinnen und Interessenträgern, welche durch einen Fragebogen erhoben wurden.

Zudem veranstaltete die AQ Austria am 29. Juni 2016 ein Gespräch mit Mitgliedern aller Gremien, das dem Austausch mit den Interessenträgerinnen und Interessenträgern (Hochschulen, Österreichische Universitätenkonferenz (uniko), Österreichische Privatuniversitäten Konferenz (ÖPUK), Österreichische Fachhochschul-Konferenz (FHK), Österreichische Hochschüler_innenschaft (ÖH), Sozialpartner, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW)) über die Erfahrungen mit dem HS-QSG diente.

In einem zweiten Schritt wurden die vorläufigen Ergebnisse in der Geschäftsstelle analysiert. Der dritte Schritt umfasste die Erstellung eines vorläufigen Berichts. Dieser wurde in Fokusgruppengesprächen mit Expertinnen und Experten aus öffentlichen Universitäten, Privatuniversitäten und Fachhochschulen diskutiert und schließlich fertiggestellt.

2. HS-QSG: Hintergrund und Ziele

Das Jahr 2011 markierte einen Einschnitt in der Entwicklung der externen Qualitätssicherung im österreichischen Hochschulsystem, indem das Qualitätssicherungsrahmengesetz (QSRG) einen gemeinsamen Referenzrahmen für Qualitätssicherung in den drei Hochschulsektoren (öffentliche Universitäten, Privatuniversitäten und Fachhochschulen) schuf. Das ebenfalls 2011 verabschiedete HS-QSG setzte diese Integration institutionell um, indem die drei bis dahin bestehenden Qualitätssicherungseinrichtungen zur neuen sektorenübergreifenden Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria) fusioniert wurden. Bis 2011 war die externe Qualitätssicherung an österreichischen Hochschulen uneinheitlich je nach Hochschultyp geregelt. Ihre Ausgestaltung hinsichtlich der Zweckbestimmung und in institutioneller Hinsicht war eng mit der Entwicklung des österreichischen Hochschulwesens seit den Neunzigerjahren verbunden. In den Spezifika der externen Qualitätssicherung im österreichischen Hochschulsystem vor 2011 lagen auch die Gründe, die für die Reform geltend gemacht wurden.

Als Problem wurde die „starke Zersplitterung der Gremien und Verfahren“ benannt und für die Reform das Ziel ausgegeben, „gemeinsame (Mindest-) Standards für hochschulische Angebote“ durchzusetzen und eine „sektorenübergreifende Einrichtung für die externe Qualitätssicherung“ zu etablieren. Eine wesentliche Neuerung sollte in der „Festlegung gemeinsamer Prüfbereiche für die Qualitätssicherungsverfahren, die sektorenübergreifend zur Anwendung kommen“, liegen. Das HS-QSG ermögliche somit „erstmal die Festlegung gemeinsamer und sektorenübergreifender Standards und Kriterien für Qualitätssicherungsverfahren.“³

³ Vgl. Vorblatt und Erläuterung zum HS-QSG S. 4, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01222/fname_222410.pdf (Zugriff am 12.04.2017, siehe hierzu auch Eva Erlinger-Schacherbauer (2013), Positionen des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung (BMWFW) zur Neuordnung der externen Qualitätssicherung in Österreich, in: Winnfried Benz et al. (Hg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre. Berlin: Raabe, B 5.1.

Zusammengefasst liegen dem HS-QSG die folgenden Ziele zu Grunde:

- gemeinsame (Mindest-)Standards für hochschulische Angebote
- Aufhebung der starken Zersplitterung der Gremien und Verfahren in der
- Qualitätssicherung und dadurch Gewährleistung einer adäquaten Weiterentwicklung und bessere Integration und Abstimmung der unterschiedlichen Hochschulsektoren
- Ausgestaltung der vorgeschlagenen Neuordnung der externen Qualitätssicherung im Einklang mit europäischen Standards der Qualitätssicherung (z. B. den ESG)⁴ und den spezifischen Rahmenbedingungen der einzelnen Hochschulsektoren
- Einrichtung einer sektorenübergreifenden Agentur für externe Qualitätssicherung und Akkreditierung
- sektorenübergreifende Regelung zentraler Rahmenbedingungen der Qualitätssicherungsverfahren
- Festlegung gemeinsamer Prüfbereiche für die Qualitätssicherungsverfahren, die sektorenübergreifend zur Anwendung kommen
- Festlegung der Qualitätssicherungsverfahren Audit und Akkreditierungsverfahren.
- Gesetzliche Regelung zur Registrierung grenzüberschreitender Studien⁵

3. AQ Austria: Selbstverständnis und Prinzipien

„Die AQ Austria ist eine in Österreich und international anerkannte und in mehreren Ländern tätige Qualitätssicherungsagentur. Sie richtet sich nach den Werten Öffentliche Verantwortung für die Qualität in der Hochschulbildung, Sicherung der akademischen Freiheit, Autonomie der Hochschulen und Wissenschaftliche Integrität. Sie unterstützt die Hochschulen in der kontinuierlichen Qualitätsentwicklung und gibt aufgrund ihrer Expertise Impulse für die Weiterentwicklung des Hochschulsystems. Zudem leistet sie einen Beitrag zur transparenten Information über die Qualität der Hochschulen in ihren Leistungsbereichen.

Für die Tätigkeit der AQ Austria gelten folgende Prinzipien:

- Die AQ Austria ist in ihrer Tätigkeit unabhängig und weisungsfrei. Entscheidungen in Qualitätssicherungsverfahren werden ausschließlich nach Qualitätsgesichtspunkten getroffen.
- Die Qualitätssicherungsverfahren orientieren sich an internationalen Maßstäben der guten Praxis, vor allem an den Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG).
- Die Qualitätsstandards der AQ Austria sind geeignet, unterschiedliche Profile der Hochschulen abzudecken.
- Hochschulen tragen die Hauptverantwortung für die Qualität in all ihren Leistungsbereichen sowie für die Qualitätssicherung und -entwicklung.
- Die AQ Austria versteht ihre Qualitätssicherungsverfahren als Ergänzung zur hochschulinternen Qualitätssicherung und -entwicklung.
- Die Arbeit der Agentur im Allgemeinen, die Verfahrensregeln und Standards oder Kriterien im Besonderen werden in einem erfahrungsgestützten kontinuierlichen internen Lernprozess in Zusammenarbeit mit den Hochschulen und anderen und Interessenträgern weiterentwickelt.“⁶

⁴ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) (2015), Brussels, Belgium. Verfügbar unter: http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf, Zugriff am 12.04.2017.

⁵ Vgl. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01222/fname_222410.pdf (Zugriff am 12.04.2017).

⁶ Leitbild der AQ Austria (2016); <https://www.aq.ac.at/de/ueber-uns/>, Zugriff am 12.04.2017.

Im Zusammenspiel mit den internen Qualitätsmanagementsystemen der Hochschulen soll gewährleistet und dokumentiert werden, dass diese hohen nationalen und internationalen Anforderungen entsprechen und ihre Qualität laufend weiterentwickeln. Demgemäß ist die Förderung der Qualitätsentwicklung an Hochschulen zentraler Anspruch der Verfahren, welche die AQ Austria nach nationalen und internationalen Maßstäben konzipiert und durchführt. Dieser Anspruch leitet sich auch von den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben der Agentur ab.⁷ Als Orte der Generierung von Erkenntnissen und der Wissensvermittlung benötigen Hochschulen notwendigerweise ein hohes Maß an Autonomie. Diese kommt z.B. durch die grundrechtlich verbriefte Freiheit von Lehre und Forschung zum Ausdruck.

Die AQ Austria berücksichtigt und respektiert die Einzigartigkeit jeder einzelnen Hochschule und ihre individuellen Ziele. Sie hält es demzufolge z.B. für unangebracht, den Hochschulen fachspezifische Qualitätsstandards vorzuschreiben, da deren Definition im akademischen Bereich und vor allem in jeder Hochschule selbst angesiedelt sein sollte. Die AQ Austria sieht ihre Aufgabe vor allem darin, auf dem Wege des Peer-Review die Validität und Plausibilität solcher Festlegungen der Hochschulen zu begutachten. Die AQ Austria sieht es auch als maßgeblich für die Akzeptanz der Agentur an, Unabhängigkeit und Wissenschaftsbezogenheit ihrer Verfahren zu garantieren und deren Beitrag zur Entwicklung einer Qualitätskultur an den Hochschulen zu sichern.

Die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums erfordert gegenseitiges Vertrauen in die Qualität der Hochschulen. Qualitätssicherung findet daher nicht allein im nationalen Kontext statt, sondern orientiert sich an gemeinsamen europäischen Standards. Qualitätssicherungsverfahren müssen international anerkannt sein und einen Austausch von internationaler Expertise ermöglichen. Internationalität und internationales Engagement sind daher selbstverständliche Profilanprüche der AQ Austria, denen auf unterschiedlichen Ebenen und mit verschiedenen Maßnahmen Rechnung getragen wird. Die Organisationsstruktur der AQ Austria und die Einbeziehung internationaler Expertise in die Entscheidungsgremien begünstigen diesen Anspruch.

Ziele und Fokus ihres internationalen Engagements hat die AQ Austria in ihrer Internationalisierungsstrategie festgelegt, die das Leitbild im Hinblick auf die internationale Tätigkeit ergänzt und konkretisiert:

- Die AQ Austria unterstützt die Anerkennung der österreichischen Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten im Europäischen Hochschulraum.
- Als nationale Agentur bietet die AQ Austria den österreichischen Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten Qualitätssicherungsverfahren nach hohen internationalen Standards.
- Die Expertise der AQ Austria trägt zur Weiterentwicklung von Qualitätssicherungsverfahren und -standards auf internationaler Ebene bei. Zugleich nutzt die AQ Austria die Erfahrung anderer Agenturen für das eigene Wirken.

Die AQ Austria greift auf reiche Erfahrung in der Zusammenarbeit mit verschiedenen Ländern und Regionen zurück. Kooperationen mit Hochschulen und Qualitätssicherungsagenturen sollen in Übereinstimmung mit den Zielen der AQ Austria entwickelt und ausgebaut werden. Schwerpunktländer und -regionen sind die Nachbarländer Österreichs sowie Mittel- und Osteuropa.⁸

⁷ § 3 Abs. 3 HS-QSG.

⁸ AQ Austria Internationalisierungsstrategie (https://www.aq.ac.at/de/internationales/dokumente-internationales/AQ-Austria_Internationalisierungsstrategie-09-05-2014.pdf?m=1446129941), Zugriff am 12.04.2017.

AQ Austria - Evaluierung HS-QSG 2017

Den wichtigsten Meilenstein in der Phase des Aufbaus der Agentur setzte die AQ Austria in der 14. Boardsitzung am 14. Juni 2013 mit den Beschlüssen zu den neuen Verfahrensregeln, insbesondere den Akkreditierungsverordnungen und Jahresberichtsverordnungen für Fachhochschulen und für Privatuniversitäten in Österreich, sowie der neuen Auditrichtlinie. Bei der konkreten Ausgestaltung der Qualitätssicherungsverfahren im österreichischen Hochschulsystem orientierte sich die AQ Austria vor allem an drei Referenzpunkten:

- Zweckorientierung - Die Ausgestaltung der Qualitätssicherungsverfahren muss mit der jeweiligen Zweckbestimmung korrespondieren. Während die Akkreditierungsverfahren der AQ Austria stärker der Überprüfung der Übereinstimmung mit definierten Qualitätsstandards dienen, liegt der Schwerpunkt bei den Auditverfahren auf der Qualitätsentwicklung.
- Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) - Die korrekte Anwendung der Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area ist unverzichtbar, um eine Anerkennung der österreichischen Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum gewährleisten zu können, die als Grundlage für die Anerkennung von Hochschulabschlüssen und für die Förderung der Studierendenmobilität dient.
- sektorenübergreifende Vereinheitlichung - Um dem Wunsch des Gesetzgebers folgen zu können und einen gemeinsamen Referenzrahmen der Qualitätssicherung zu schaffen, der zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung zwischen den drei Hochschulsektoren beitragen kann, ist eine Vereinheitlichung der Qualitätssicherungsverfahren so weit als möglich und sinnvoll geboten.

Die umfassendste verfahrensbezogene Neuorientierung nahm die AQ Austria im Fachhochschulsektor vor. Dies betraf zunächst die Akkreditierungsverfahren, die grundsätzlich mit Gutachterinnen und Gutachtern und einem Vor-Ort-Besuch durchgeführt werden. Diese Anpassung an die internationalen Standards hält die AQ Austria für wichtig und notwendig, um die Anerkennung der österreichischen Qualitätssicherung und der Fachhochschulen im Europäischen Hochschulraum zu unterstützen. Eine wesentliche Veränderung nahm die AQ Austria auch hinsichtlich der Akkreditierungskriterien vor. Statt sehr kleinteiliger und input-orientierter Kriterien wählte die Agentur in Übereinstimmung mit den Beurteilungskriterien aus den anderen Sektoren einen anderen Ansatz, der eher auf das Ergebnis und nicht auf das Verfahren oder die Strukturen zum Erreichen des Ergebnisses abzielt.

Die AQ Austria ist der Auffassung, dass der Fachhochschulsektor als Ganzes und auch die einzelnen Fachhochschulen längst einen Entwicklungsstand erreicht haben, für den stark regulierende und input-orientierte Akkreditierungskriterien nicht mehr angemessen sind.

Die AQ Austria stellt folgende Ansprüche an sich und ihre Arbeit:

Als nationale österreichische Agentur für Qualitätssicherung versteht die AQ Austria ihren Auftrag als einen, der über die Durchführung regelmäßiger externer Qualitätssicherungsverfahren hinausgeht, indem diese eingebettet sind in ein breites Tätigkeitsspektrum aus Begutachtung, Beratung, Information und Kommunikation, das nicht nur auf einzelne Hochschulen sondern auch auf das gesamte Hochschulsystem ausgerichtet ist. Somit möchte die AQ Austria die Hochschulen in der Qualitätsentwicklung unterstützen, ihnen Möglichkeiten zur transparenten Darstellung ihrer Qualität bieten und den Dialog sowie die Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und mit Interessenträgerinnen fördern, um auch Impulse für die Weiterentwicklung des gesamten Hochschulsystems geben zu können.

4. Einschätzung: Aufgaben der AQ Austria

Das HS-QSG legt für die AQ Austria ein breites Aufgabenspektrum fest, so soll die Agentur insbesondere die folgenden Aufgaben im Bereich der externen Qualitätssicherung erfüllen:

1. Entwicklung und Durchführung externer Qualitätssicherungsverfahren, jedenfalls Audit- und Akkreditierungsverfahren, nach nationalen und internationalen Standards;
2. Akkreditierung von hochschulischen Bildungseinrichtungen und Studien;
3. Berichte an den Nationalrat im Wege der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers;
4. Veröffentlichung der Ergebnisberichte der Qualitätssicherungsverfahren;
5. kontinuierliche begleitende Aufsicht akkreditierter hochschulischer Bildungseinrichtungen und Studien hinsichtlich der Akkreditierungsvoraussetzungen;
6. Aufgaben gemäß den Bestimmungen des FHStG und des PUG;
7. Zertifizierung von Bildungseinrichtungen nach Audit;
8. Durchführung von Studien und Systemanalysen, Evaluierungen und Projekten;
9. Information und Beratung zu Fragen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung;
10. Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätssicherung.⁹

Seit einer Novellierung des HS-QSG im Jahr 2014 ist die AQ Austria auch für die Verfahren zur Meldung ausländischer Studien zuständig. Neu ist dabei die in § 27 Abs 5 HS-QSG festgeschriebene Bestimmung, wonach solche ausländische Hochschulen, die den entsprechenden Studiengang in Kooperation mit einer österreichischen Bildungseinrichtung anbieten, eine Bestätigung der AQ Austria vorlegen müssen, „mit der sichergestellt wird, dass die an der österreichischen Bildungseinrichtung angebotenen Leistungen bzw. Anteile an den ausländischen Studien internationalen akademischen Standards entsprechen.“ Diese Bestätigung wird auf der Grundlage einer Evaluierung des Leistungsteils des österreichischen Kooperationspartners nach internationalen Standards durch die AQ Austria ausgestellt. Das Aufgabenspektrum der AQ Austria kann somit in drei Bereiche unterteilt werden:

- Durchführung von Qualitätssicherungsverfahren inklusive deren (Weiter-)Entwicklung
- Aufsicht über akkreditierte Hochschulen und deren Studien
- Beratung und Information zu Fragen der Qualität an und von Hochschulen

ergänzt durch die Querschnittsaufgabe Internationale Zusammenarbeit.

Inwiefern versetzt diese Aufgabenstellung die AQ Austria in die Lage, einen Beitrag zum Erreichen der Ziele des HS-QSG zu leisten?

Ziel: Aufhebung der starken Zersplitterung der Gremien und Verfahren

In **institutioneller und organisatorischer Hinsicht** ist die Zusammenfassung der Zuständigkeit für die externe Qualitätsentwicklung und -sicherung von drei Sektoren des österreichischen Hochschulsystems ein zentrales Element des HS-QSG. Dabei wurde das Ziel „der

⁹ Punkt 1-10 siehe § 3 Abs 3 HS-QSG.

AQ Austria - Evaluierung HS-QSG 2017

Aufhebung der starken Zersplitterung der Gremien“ insofern erreicht, als die Zuständigkeiten für externe Qualitätssicherung durch die Fusion der drei vormaligen Einrichtungen ÖAR, FHR und AQA in einer Qualitätssicherungsagentur zusammengeführt wurden. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die nachträglich zugewiesene Zuständigkeit für die **Meldung ausländischer Studien**. Diese Entscheidung zeigt, dass die Zusammenfassung der Gremien kein Selbstzweck ist, und sie nicht nur organisatorische Aspekte aufweist sondern gewichtige inhaltliche. Wenn man den Zweck der Qualitätssicherung nicht aus der institutionellen oder Anbieterperspektive, sondern aus der Abnehmerperspektive betrachtet, verändert sich der Gegenstand der Qualitätssicherung. Statt Qualität der österreichischen Hochschulen bzw. Studiengänge rückt die Qualität der Hochschulen bzw. der Hochschulbildung in Österreich in das Zentrum des Interesses und somit auch solche Angebote in Österreich, die aber ausländischer Herkunft sind und die vorher aus Gründen der institutionellen Verortung unberücksichtigt geblieben waren, da der akademische Grad des in Österreich studierten Studiengangs von einer ausländischen Hochschule vergeben wird. Für manche Studierende in Österreich mag es zweitrangig sein, ob sie einen Studiengang einer österreichischen oder einer ausländischen Hochschule belegen, ihr Interesse an hoher Qualität besteht gleichermaßen.

Die Ergänzung des Aufgabenspektrums durch Hinzunahme der Zuständigkeit für den im Übrigen dynamischen Sektor, der in Österreich von ausländischen Hochschulen angebotenen Studiengänge, stellt mit Blick auf die Funktion der Qualitätssicherung als so genannter „Konsument/innenschutz“ einen wichtigen Schritt dar, zumal in der Praxis die Studienprogramme häufig von österreichischen Bildungseinrichtungen durchgeführt werden. Einschränkend ist festzuhalten, dass das HS-QSG keine Zuständigkeit der AQ Austria für die externe Qualitätssicherung der Pädagogischen Hochschulen vorsieht und insofern die Integration der Qualitätssicherung im österreichischen Hochschulsystem von Beginn an unvollständig war.

Durch die zwischenzeitliche Errichtung des Qualitätssicherungsrates für Pädagoginnen- und Pädagogenbildung (QSR) wurde die ausgebliebene Integration der Pädagogischen Hochschulen zudem erneut gesetzlich und institutionell verankert. Insbesondere durch die enge Kooperation zwischen den Pädagogischen Hochschulen und den öffentlichen Universitäten in der PädagogInnenbildung Neu lässt die Separierung dieses Sektors im Bereich der Qualitätssicherung nunmehr endgültig als unzweckmäßig erscheinen, dies umso mehr da die derzeitigen gesetzlichen Regeln zur externen Qualitätssicherung der Pädagogischen Hochschulen nicht den erforderlichen europäischen bzw. internationalen Standards entsprechen. Bereits bei der externen Evaluierung der AQ Austria im Jahr 2014 sorgte diese Entscheidung für wenig Verständnis bei den externen Expertinnen und Experten: “Similarly, the Panel did not understand the need of the existence of the Quality Assurance Council for Teacher Education, responsible for quality assurance at university colleges of teacher education and teacher education programmes, as an independent body/agency.”¹⁰ Gerade wegen der engen Kooperation in der PädagogInnenbildung Neu ist es nachvollziehbar, dass die öffentlichen Universitäten Ansprüche an die externe Qualitätssicherung der Pädagogischen Hochschulen stellen, die über den derzeitigen Entwicklungsstand hinausgehen und sich selbstverständlich an den üblichen Standards des Europäischen Hochschulraums (EHR) orientieren sollen. Auch angesichts des großen Interesses der Pädagogischen Hochschulen an der Zusammenarbeit mit der AQ Austria, die als Reaktion hierauf derzeit sämtliche Pädagogische Hochschulen bei der Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Qualitätssicherungsverfahren unterstützt, erscheint hier ein Umdenken angezeigt. Insgesamt bleibt die intendierte Aufhebung der Zersplitterung der Gremien und Verfahren durch die nachträgliche Einrichtung des Qualitätssicherungsrates für die Pädagoginnen- und Pädagogenbildung somit unvollendet. Dies wiegt umso schwerer, als die Zusammenlegung der Gremien kein Selbstzweck ist, sondern die institutionelle Komponente der Integration der Diskurse zu Fragen der Qualität, der

¹⁰ ENQA, Report on the External Evaluation of the Agency for Quality Assurance and Accreditation Austria (2014), S. 30; http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2014/06/Final-review-report_12052014.pdf, Zugriff am 12.04.2017.

Qualitätssicherung sowie der Qualitätssicherungsverfahren im österreichischen Hochschulsektor stärken soll.

Auch in **methodischer Hinsicht** ist die Zusammenlegung der Zuständigkeiten ein wichtiger Schritt in der Entwicklung der externen Qualitätssicherung in Österreich, zumal die Akkreditierungssysteme des Privatuniversitäten- und des Fachhochschulsektors erhebliche Unterschiede aufwiesen, die nicht in allen Bereichen sachlich nachvollziehbar sondern eher historisch gewachsen waren.

Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass das HS-QSG die Entwicklung der externen Qualitätssicherungsverfahren als Aufgabe der AQ Austria bestimmt und gleichzeitig für die konkrete Ausgestaltung der Qualitätssicherungsverfahren nur wenige Vorgaben macht, die in Anlehnung an die ESG Grundlagen der Qualitätssicherungsverfahren wie Beteiligung von Gutachterinnen und Gutachtern oder die Möglichkeit zur Beschwerde betreffen und somit unbestritten sind. Die Erfahrung aus anderen Hochschulsystemen zeigt, dass der Gesetzgeber diesbezüglich eine gute Entscheidung getroffen hat, da die Qualitätssicherung im Hochschulbereich ein dynamisches Feld ist und Weiterentwicklungen oftmals erschwert werden, wenn Hürden eines Gesetzgebungsprozesses überwunden werden müssen.

Diesen gesetzlich bestimmten Gestaltungsspielraum nutzte die AQ Austria im Sinne des Ziels der „Aufhebung der starken Zersplitterung der ... Verfahren“, indem sie die Regeln zur Durchführung der Akkreditierungs- und Auditverfahren grundsätzlich so weit als möglich sektorunspezifisch ausgestaltete (weitere Details zu den Verfahren siehe Kapitel 6). Hierin ist ein wichtiger Aspekt der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Qualität und Qualitätssicherung im österreichischen Hochschulsystem zu sehen. Jedoch sind drei Einschränkungen vorzunehmen:

Einschränkend ist erstens festzustellen, dass das HS-QSG zwar wenige Vorgaben für die Ausgestaltung der Qualitätssicherungsverfahren macht, durch die sektorspezifischen Festlegungen zur Art und zum Zweck der Qualitätssicherungsverfahren jedoch der Überwindung der Zersplitterung der Verfahren bereits auf konzeptioneller Ebene Grenzen gesetzt sind. Vor allem die Koexistenz von Akkreditierungs- und von Auditverfahren zeigt die Grenzen der Vereinheitlichung auf. Von einer Aufhebung der „Zersplitterung der Verfahren“ kann nämlich insofern nicht gesprochen werden, da das HS-QSG den Verfahrenstyp nach wie vor im Wesentlichen entlang der Grenzen der drei Hochschulsektoren und nach sektorspezifischen Zwecken bestimmt, was zu einer Teil-Vereinheitlichung der Verfahren für nur jeweils zwei Sektoren führt:¹¹

- Privatuniversitäten und Fachhochschulen sowie deren Studiengänge sind zu akkreditieren, womit die **Einrichtungsgenehmigung** verbunden ist. Wenn auch die Akkreditierungsverfahren im Wesentlichen vereinheitlicht sind, liegt ein grundlegender Unterschied darin, dass Privatuniversitäten und ihre Studiengänge zeitlich befristet akkreditiert werden, die Akkreditierung von Fachhochschulen und ihren Studiengängen jedoch nach einmaliger Reakkreditierung unbefristet ausgesprochen wird. Der Fortbestand der Einrichtungsgenehmigung der Fachhochschulen ist danach an das Audit und damit an die Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems geknüpft.
- Öffentliche Universitäten und Fachhochschulen sind verpflichtet, ihre **Qualitätsmanagementsysteme** in einem Audit **zertifizieren** zu lassen. Zwar sind die Auditverfahren im Wesentlichen vereinheitlicht, ein grundlegender Unterschied liegt jedoch darin, dass eine endgültig nicht erteilte Zertifizierung für öffentliche Universitäten keine unmittelbaren Rechtsfolgen hat, während dies für Fachhochschulen zum Entzug der Einrichtungsgenehmigung führt.

¹¹ Siehe hierzu auch Achim Hopbach (2014), Externe Qualitätssicherung in Österreich, in: Winnfried Benz et al. (Hg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre. Berlin: Raabe, F1-A2. B 5, 107-128.

AQ Austria - Evaluierung HS-QSG 2017

Somit bestehen hinsichtlich des Zwecks der externen Qualitätssicherung und auch hinsichtlich der rechtlichen Konsequenzen weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen den drei Sektoren, die sich auch auf die Ausgestaltung der externen Qualitätssicherung auswirken. Das HS-QSG unterscheidet zwischen externer Qualitätssicherung mit Verbindung zu (zeitlich beschränkter) Einrichtungsgenehmigung in Form von (auch) studiengangbezogener Akkreditierung einerseits und externer Qualitätssicherung auf institutioneller Ebene ohne unmittelbare rechtliche Konsequenzen in Form von institutioneller Begutachtung der internen Steuerung bzw. des internen Qualitätsmanagements andererseits. Diese Unterscheidung mit ihren verfahrensbezogenen Auswirkungen ist im Europäischen Hochschulraum (EHR) nicht unüblich. Ihre den Gestaltungsspielraum der AQ Austria bei der Aufhebung der Zersplitterung der Verfahren limitierende Wirkung muss bei der Einschätzung des HS-QSG berücksichtigt werden.

Die zweite Einschränkung besteht im Bereich der Auditverfahren insofern, als dass die Vereinheitlichung der Verfahren durch die AQ Austria potenziell und tatsächlich in der Praxis nur eine eingeschränkte Wirkung im österreichischen Hochschulsystem besitzt. Von den 42 Auditverfahren der ersten Runde führte oder führt die AQ Austria 13 Verfahren durch; 8 weitere ausländische Agenturen waren oder sind –soweit bekannt- in 26 Verfahren tätig. Ob und gegebenenfalls wie sich die unterschiedliche Durchführung der Auditverfahren auf die beabsichtigte „bessere Integration und Abstimmung der unterschiedlichen Hochschulsektoren“ auswirkt, kann noch nicht abschließend beurteilt werden.

Eine dritte Einschränkung ergibt sich aus der unterschiedlichen Behandlung der Lehrgänge zur Weiterbildung gemäß § 56 UG, §3 Abs 4 PUG und § 9 FHStG¹², die, falls sie zu international üblichen Masterabschlüssen führen, hinsichtlich Zugangsbedingungen, Umfang und Anforderungen den Vergleich mit entsprechenden Masterstudiengängen im internationalen Vergleich bestehen können müssen¹³. Für diesen Bereich sieht das HS-QSG eine verpflichtende Akkreditierung von solchen Masterlehrgängen an Privatuniversitäten vor, nicht jedoch an öffentlichen Universitäten und an Fachhochschulen, wo die hochschulische Weiterbildung Gegenstand in den Audits ist (siehe hierzu auch den folgenden Absatz „Ziel: Gemeinsame (Mindest-)Standards für hochschulische Angebote“).

Fazit

Das breite Aufgabenspektrum bietet eine wichtige und geeignete Grundlage für die AQ Austria, um einen Beitrag zur Integration des österreichischen Hochschulsystems zu leisten und insbesondere um zu einer stärker von Gemeinsamkeiten geprägten Entwicklung der Qualität und der Qualitätssicherung an österreichischen Hochschulen zu gelangen. Allerdings setzen die unvollständige Integration der einzelnen Sektoren und die unterschiedlichen, an den Sektoren orientierten Zweckbestimmungen der Integration notwendigerweise Grenzen. Daher gelingt es der AQ Austria lediglich unterhalb dieser Ebene, durch das sektorenübergreifende Design der Begutachtungsverfahren einen Beitrag zur Förderung der Gemeinsamkeiten zu leisten. Von zentraler Bedeutung für die Förderung der Gemeinsamkeiten ist daher auch der Aufgabenbereich Beratung, Kommunikation und Information.

¹² BGBl. I Nr. 120/2002 (Universitätsgesetz 2002-UG), BGBl. I Nr. 74/2011 (Privatuniversitätengesetz-PUG), BGBl. Nr. 340/1993 (Fachhochschul-Studiengesetz – FHStG).

¹³ Vgl. § 58 Abs 1 UG: Im Curriculum eines Universitätslehrgangs dürfen im jeweiligen Fach international gebräuchliche Mastergrade festgelegt werden, die den Absolventinnen und Absolventen jener Universitätslehrgänge zu verleihen sind, deren Zugangsbedingungen, Umfang und Anforderungen mit Zugangsbedingungen, Umfang und Anforderungen entsprechender ausländischer Masterstudien vergleichbar sind.

Ziel: Gemeinsame (Mindest-)Standards für hochschulische Angebote

Das Ziel „Gemeinsame (Mindest-)Standards für hochschulische Angebote“ weist auf das übergeordnete Ziel hin, über ein höheres Maß an Gemeinsamkeit zur Integration des österreichischen Hochschulsystems beizutragen. Das Aufgabenspektrum der AQ Austria bietet eine Grundlage, um zum Erreichen dieses Ziels einen Beitrag zu leisten; dieser gestaltet sich zum Teil in Abhängigkeit mit den grundlegenden Unterschieden der Zweckbestimmung der Qualitätssicherungsverfahren. Ihre Aufgabe, die Qualitätssicherungsverfahren zu entwickeln, nutzte die AQ Austria in Anlehnung an dieses Ziel des HS-QSG, indem sie die Kriterien für die Akkreditierung von Privatuniversitäten und Fachhochschulen und deren Studiengängen so weit als möglich und so weit als sinnvoll angesichts der unterschiedlichen Hochschultypen und Bildungsaufträge definiert hat. So basieren z.B. die Akkreditierungskriterien für Studiengänge unabhängig davon, ob diese von Privatuniversitäten oder von Fachhochschulen angeboten werden, immer auf demselben Fragenkanon:

- Sind für den geplanten Studiengang dem Qualifikationsprofil entsprechende Qualifikationsziele definiert?
- Wird das Erreichen der Qualifikationsziele durch ein geeignetes Studiengangskonzept (Curriculum) unterstützt?
- Sind Lehre, Lernen und Prüfung geeignet, um das Erreichen der Qualifikationsziele zu unterstützen?
- Stehen die erforderlichen Ressourcen (personelle, räumliche und sächliche) zur Verfügung?
- Wird in geeigneter Weise über Inhalte und Anforderungen des Studiengangs informiert?
- Werden geeignete Qualitätssicherungsmaßnahmen durchgeführt?

Die Unterschiede sind vergleichsweise gering und beziehen sich in der Regel auf nicht an beiden Hochschultypen vorhandene Begutachtungsbereiche, wie z.B. Doktorats-Studiengänge, die es an Fachhochschulen nicht gibt, oder auf spezifische Aspekte, die aus dem gesetzlich definierten Bildungsauftrag resultieren, so z.B. die Angewandte Forschungs- und Entwicklungsarbeit an Fachhochschulen, die nicht als gesetzliche Vorgabe für Privatuniversitäten existiert. Dort, wo es sich um die gleichen Begutachtungsgegenstände handelt, wurden kaum Unterschiede gemacht. Ermöglicht wurde dies auch durch einen Grundsatz der AQ Austria im Zusammenhang mit der Hauptverantwortung der Hochschulen für Qualität und Qualitätssicherung. Statt detaillierte Vorschriften über Strukturen und Inhalte zu machen, formulierte die AQ Austria ihre Kriterien so, dass sie geeignet sind, unterschiedliche Profile der Hochschulen oder Studiengänge zu adressieren. Die Gemeinsamkeit der Kriterien äußert sich in deren Grundlagen, z.B. der Ausrichtung am Qualifikationsrahmen für den Europäischen Hochschulraum, dem European Credit Transfer System (ECTS), den ESG etc.

Einschränkend ist entsprechend der unterschiedlichen Zweckbestimmungen der externen Qualitätssicherung zu bemerken, dass dieser Prozess der weitgehenden Vereinheitlichung den Sektor der öffentlichen Universitäten notwendigerweise nicht mit einbezog. Dies rührt aus einem grundlegenden Unterschied zwischen den Gegenstandsbereichen der Akkreditierungs- und der Auditverfahren. Während in Akkreditierungsverfahren durch entsprechende Kriterien direkt die Qualität hochschulischer Angebote adressiert wird, beziehen sich die Standards der Auditverfahren gar nicht auf hochschulische Angebote, sondern die Ausgestaltung des hochschulinternen Qualitätsmanagementsystems.

Eine zweite Einschränkung besteht hinsichtlich der Einbindung der **Hochschulischen Weiterbildung** in die externe Qualitätssicherung: Im Bereich der hochschulischen Weiterbildung weist das österreichische Hochschulsystem eine Vielzahl von Regelungen auf, die der Transparenz im Übrigen nicht dienlich sind. Lehrgänge zur Weiterbildung gemäß § 9 FHStG und Universitätslehrgänge gemäß § 56 UG und § 3 Abs 4 PUG müssen (falls sie zu international

AQ Austria - Evaluierung HS-QSG 2017

üblichen Masterabschlüssen führen) hinsichtlich Zugangsbedingungen, Umfang und Anforderungen den Vergleich mit entsprechenden Masterstudiengängen im internationalen Vergleich bestehen können (vgl. § 58 UG).¹⁴ Im Bereich der Lehrgänge liegt das Niveau der Integration noch unterhalb der ordentlichen Studien, da ausschließlich für Privatuniversitäten die Pflicht besteht, Universitätslehrgänge, die zu einem Masterabschluss führen, akkreditieren zu lassen. Für den Weiterbildungsbereich gilt somit der Befund, dass die direkte Wirkung des HS-QSG und in dessen Folge der AQ Austria durch die von ihr durchgeführten Qualitätssicherungsverfahren mit Blick auf gemeinsame Mindeststandards limitiert ist, in noch höherem Maße, zumal über das Wesen der hochschulischen Weiterbildung in Österreich offensichtlich kein Konsens besteht. Zwar weisen Universitätslehrgänge ein eigenständiges Qualifikationsprofil auf, da es sich um weiterbildende Studiengänge handelt, das sagt aber nichts über das erzielte Qualifikationsniveau aus.

In der (fach-)öffentlichen Diskussion entsteht zum Teil der aus Sicht der AQ Austria unzutreffende Eindruck, dass die gesetzlichen Anforderungen insbesondere hinsichtlich des angestrebten Qualifikationsniveaus niedrigere seien.

Dies wird häufig damit begründet, es sei ein wesentliches Ziel der hochschulischen Weiterbildung, auch Absolventinnen und Absolventen der Berufsbildung und/oder Personen ohne allgemeine Hochschulreife an eine Hochschulbildung heranzuführen.

Nach Auffassung der AQ Austria liegt darin allerdings ein erhebliches Risiko für die Absolventinnen und Absolventen und das internationale Ansehen des österreichischen Hochschulsystems, weil die Abschlussgrade der Universitätslehrgänge und Lehrgänge zur Weiterbildung von Masterstudiengängen nicht oder kaum zu unterscheiden sind, obwohl sie nicht zu den gleichen Berechtigungen (z.B. Zulassung zur Promotion) führen. Als Alternative wäre denkbar, die unterschiedlichen Profile durch entsprechende andere Abschlussbezeichnungen transparent zu machen. Die AQ Austria hält einen breiten Dialog mit allen beteiligten Institutionen und Interessenträgerinnen und Interessenträgern über die Qualitätsanforderungen und Qualifikationsprofile sowie die Abschlussgrade für Universitätslehrgänge und Lehrgänge der Weiterbildung für unverzichtbar.

Die der Agentur durch das HS-QSG zugewiesenen Aufgaben, Qualitätssicherungsverfahren zu entwickeln und durchzuführen, stellen somit keine hinreichende Grundlage für die Erreichung dieses Ziels dar. Allerdings ist hierzu grundlegend zu bemerken, dass in externen Qualitätssicherungsverfahren weder der einzige noch der wichtigste Ansatz zum Erreichen des Ziels „Gemeinsame (Mindest-)Standards für hochschulische Angebote“ ist, denn er setzt das Vorhandensein eines solchen Konsenses voraus. Ob es diesen Konsens im österreichischen Hochschulsystem gibt, erscheint – wie das Beispiel der hochschulischen Weiterbildung zeigt – zumindest nicht selbstverständlich. Daher sollte gerade in Fragen der gemeinsamen Standards in einem Hochschulsystem nicht nur die Rolle der externen Qualitätssicherung realistisch eingeschätzt werden, sondern die Bedeutung anderer Instrumente betont werden. Dies ist zum einen der Nationale Qualifikationsrahmen, der jenseits von Regeln zur externen Qualitätssicherung der zentrale Anknüpfungspunkt für die Bestimmung gemeinsamer Standards sein kann. Zum anderen sollte der sektorenübergreifende Diskurs hier nicht unterbewertet werden. Somit kommt den gesetzlich festgeschriebenen Aufgabenstellungen in den Bereichen Analyse, Information und Beratung diesbezüglich eine größere Bedeutung zu als auf den ersten Blick angenommen. In dieser Auffassung sieht sich die AQ Austria durch entsprechende

¹⁴ Vgl. § 58 Abs 1 UG: Im Curriculum eines Universitätslehrgangs dürfen im jeweiligen Fach international gebräuchliche Mastergrade festgelegt werden, die den Absolventinnen und Absolventen jener Universitätslehrgänge zu verleihen sind, deren Zugangsbedingungen, Umfang und Anforderungen mit Zugangsbedingungen, Umfang und Anforderungen entsprechender ausländischer Masterstudien vergleichbar sind.

Rückmeldungen aus dem Hochschulsystem bestätigt, die als Stärke des HS-QSG insbesondere die Ermöglichung eines sektorenübergreifenden Diskussions- und gegenseitigen Lernprozesses hervorheben. Gerade dessen zentrale Bedeutung sollte die AQ Austria veranlassen den Aufgaben im Bereich Information, Analyse und Beratung größeres Gewicht zu geben, auch wenn der Beitrag der AQ Austria hier bislang eher indirekter Natur ist.

Eine weitere Aufgabe der AQ Austria besteht in der **Information und Beratung zu Fragen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung**. Auch diese Aufgabe bietet eine geeignete Grundlage, um einen sektorenübergreifenden Dialog zu fördern. Die AQ Austria setzt diesen Auftrag um, indem sie jährlich eine Fachtagung zu aktuellen Fragestellungen der Qualitätssicherung durchführt, Workshops zu spezifischen Fragestellungen wie z.B. Qualitätssicherung in grenzüberschreitender Bildung, berufsbegleitendes Studieren etc. Eine vom HS-QSG explizit vorgegebene Maßnahme ist der alle drei Jahre zu erstellende Bericht zur Entwicklung der Qualitätssicherung an hochschulischen Bildungseinrichtungen (öffentliche und private Universitäten und Fachhochschulen) in Österreich zu erstellen.¹⁵

Um den gemeinsamen Dialog zu fördern behandelte die AQ Austria konsequenterweise in dem Ende 2015 erstmals erstellten Bericht daher nicht die Sektoren getrennt voneinander, sondern legte der Intention des HS-QSG folgend, Sektorenübergreifendes zu fördern, den Fokus sektorenübergreifend auf (aktuelle) **Themenbereiche und Fragestellungen** und berücksichtigte dabei Gemeinsamkeiten ebenso wie Unterschiede bei Rahmenbedingungen und Entwicklungen in den Sektoren. Der Fokus des Berichtes lag dabei auf den Informationen, die die Hochschulen zur Verfügung stellen müssen bzw. die über öffentliche Kommunikationskanäle einsehbar sind. Die Erfahrung zeigt, dass die Vorgaben des HS-QSG es jedoch erschweren, das in einem solchen Bericht liegende Potenzial zu heben. Für den Bericht wurden gemäß HS-QSG schriftliche, **veröffentlichte Informationen der Hochschulen** herangezogen. Dazu zählen zunächst die im HS-QSG erwähnten Berichtsarten der Hochschulen.¹⁶ Darüber hinaus wurden Informationen aus weiteren veröffentlichten Dokumenten entnommen, die über die Webseiten der Hochschulen zugänglich waren (z.B. Satzungen, Richtlinien, Geschäftsordnungen, Organigramme). Die Nutzung dieser zusätzlichen Informationen war manchmal notwendig und jedenfalls hilfreich, um Informationen in ihrem Kontext wiedergeben zu können. Es wurden jedoch keine individuellen Nachfragen an die Hochschulen gerichtet. Die durch das Gesetz vorgegebene Vorgehensweise und vor allem die Beschränkung auf öffentlich zugängliche Dokumente führten zu einer nicht in jeder Hinsicht zufriedenstellenden Grundlage für eine weitergehende Analyse. Mit Blick auf die künftig zu erstellenden Berichte ist daher zu prüfen, wie über die vorrangig deskriptive Zusammenfassung zugänglicher Daten hinaus die analytischen Elemente des Berichtes erhöht werden können.

Fazit

Ungeachtet der eingeschränkten Möglichkeiten, „Gemeinsame (Mindest-)Standards für hochschulische Angebote“ im Wege externer Qualitätssicherungsverfahren zu befördern oder gar zu bestimmen, entfaltet das HS-QSG dennoch eine diesbezüglich nicht zu unterschätzende positive Wirkung, indem durch die institutionelle Integration Fragen der Qualität der Hochschulbildung (weniger der Hochschulen an sich) zunehmend sektorenübergreifend diskutiert und intersektorielle sowie gemeinsame Lernprozesse gefördert werden können. Wenn ein Zweck der Reform eine „bessere Integration und Abstimmung der unterschiedlichen Hochschulsektoren“ ist, dann ist die Förderung eines gemeinsamen Diskurses über Qualität sicherlich eine der Grundvoraussetzungen hierfür. Auch wenn es verfrüht ist, die Entstehung eines gemeinsamen Diskurses und Lernprozesses als abgeschlossen zu betrachten, und „messbare“ Wirkungen nicht

¹⁵ § 28 Abs 2 HS-QSG.

¹⁶ § 28 Abs 2 HS-QSG.

AQ Austria - Evaluierung HS-QSG 2017

mit Sicherheit beschrieben werden können, liegt in der Zusammenführung der Strukturen in einer Agentur eine wichtige institutionelle Grundlage für einen solchen Dialog. Dies kann einen Beitrag zu größerem gegenseitigen Verständnis und Vertrauen leisten und letztlich die Durchlässigkeit zwischen den Teilsystemen befördern. Auch die gesetzlich definierte Aufgabe zur „Durchführung von Studien und Systemanalysen, Evaluierungen und Projekten“ stellt einen wichtigen Anknüpfungspunkt dar, um Qualitätsdiskurse zu integrieren und sektorenübergreifend Analysen zu erstellen und den Hochschulen in Folge Unterstützung anbieten zu können.

Betrachtet man dieses Fazit gemeinsam mit jenem zum Ziel der Aufhebung der starken Zersplitterung der Gremien und Verfahren so wird deutlich, dass trotz aller gesetzlich bedingter Limitierungen bei „Aufhebung der Zersplitterung“ durch die Einrichtung einer sektorenübergreifenden Agentur, ein institutioneller Anker für einen dem gesamten Hochschulsystem gemeinsamen Diskurs zu Fragen der Qualität und darauf aufbauend für ein gemeinsames Verständnis zur Qualität von Hochschulen und Hochschulbildung geschaffen wurde. Dessen Bedeutung sollte nicht unterschätzt werden, denn hierin lag offensichtlich ein von den Hochschulen aller Sektoren vehement vorgetragenes Desiderat. Für die AQ Austria bedeutet dies, ihr Engagement über die Durchführung von Begutachtungsverfahren und Beratungsprojekten hinaus noch zu verstärken, um die positive Wirkung des HS-QSG zu unterstützen.

Nach diesem Fazit ist ein Charakteristikum der AQ Austria gesondert zu behandeln, das aus ihrem Aufgabenspektrum resultiert. Die **Doppelrolle der AQ Austria**: Die grundlegenden Unterschiede in Zweckbestimmung und Rechtsfolge der Akkreditierungs- und der Auditverfahren wirkt sich auch auf die Perzeption der AQ Austria aus, was wiederum Konsequenzen für die Aufgabenerfüllung hat. Gemäß unterschiedlicher Rechtsnatur der Verfahren wird die AQ Austria in allen die Akkreditierung betreffenden Fragen als Behörde tätig, in allen weiteren und anderen Tätigkeitsbereichen nicht. Zugespielt formuliert tritt die AQ Austria den Hochschulen entweder als „überwachende“ Behörde oder als „unterstützende“ Dienstleiterin gegenüber. Diese Doppelrolle wird in den Sektoren zwar unterschiedlich wahrgenommen, überall jedoch als ein offensichtliches und wichtiges Charakteristikum der Agentur. Im Bereich der Privatuniversitäten lässt sich beobachten, dass die AQ Austria vielfach in erster Linie als Zulassungsbehörde wahrgenommen wird, und die Akkreditierung nicht unbedingt als Teil hochschulischer Qualitätssicherung interpretiert wird. Diese Haltung steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu der offensichtlich auch in diesem Sektor verbreiteten positiven Grundhaltung zu den Zielen und der Umsetzung des HS-QSG. Hier deutet sich Nachholbedarf für die Versuche der AQ Austria an, die Privatuniversitäten stärker in die sektorenübergreifenden (internationalen) Qualitätsdiskurse einzubinden. Zum Tragen kommen die unterschiedlichen Sichtweisen auch im Fachhochschulsektor. Hier wird die AQ Austria zum einen als Akkreditierungs- und Aufsichtsbehörde tätig und zum anderen für Auditverfahren auch als private Dienstleisterin. Offensichtlich halten viele Fachhochschulen diese Verknüpfung der Tätigkeitsbereiche für unzweckmäßig und stehen der unterstützenden Tätigkeit durch eine Behörde eher reserviert gegenüber. Ein gering ausgeprägtes Interesse vieler Fachhochschulen an einer Zusammenarbeit außerhalb der notwendigen im Rahmen der behördlichen Tätigkeit wird hier als Konsequenz der sogenannten Doppelrolle beschrieben. Selbst aus dem Sektor der öffentlichen Universitäten, die mit der AQ Austria unmittelbar nicht in ihrer behördlichen Funktion zu tun haben, zeigt sich dieses Spannungsverhältnis. Wenn die AQ Austria eine Rolle über die Durchführung von Begutachtungsverfahren hinaus spielen soll, wirkt sich dieses Verständnis der Rolle als Behörde offensichtlich negativ aus.

5. Einschätzung: Struktur der AQ Austria

Inwiefern versetzt die durch das HS-QSG festgelegte Struktur die AQ Austria in die Lage, zum Erreichen der Ziele des HS-QSG beizutragen?

Die Struktur der AQ Austria bestehend aus den Organen Board, Kuratorium, Generalversammlung und Beschwerdekommision sowie der Geschäftsstelle, deren Zuständigkeiten und Zusammensetzung sind gesetzlich im HS-QSG festgelegt. Dem Board als zentralem Entscheidungsgremium gehören Expertinnen und Experten aus dem Bereich des Hochschulwesens, der Studierendenschaft und aus dem Bereich der Berufspraxis an. Um die Unabhängigkeit des Boards zu gewährleisten und sicherzustellen, dass alle relevanten Entscheidungen ausschließlich auf der Grundlage der vorhandenen Expertise und nicht aufgrund politischer oder anderer sachfremder Erwägungen getroffen werden, sind Interessenvertreter/innen von der Mitgliedschaft ausgeschlossen. Stattdessen sind sämtliche Mitglieder des Board allein aufgrund ihrer persönlichen Erfahrung und Expertise benannt. Akkreditierungen und Zertifizierungen werden durch das Board auf der Grundlage der Gutachten inklusive der Stellungnahmen der Hochschulen entschieden. Weder die Generalversammlung als Gremium der Interessenträger/innen noch das Kuratorium als strategisch beratendes Gremium sind in Akkreditierungs- und Zertifizierungsentscheidungen in irgendeiner Weise eingebunden.

Mit diesen strikten Regelungen gelingt es der Agentur, die Prinzipien Unabhängigkeit und Partizipation der im Hochschulsektor relevanten Akteure effektiv miteinander zu verbinden. Während die Interessenträger/innen die Gelegenheit und den Auftrag haben, über die Generalversammlung an der Weiterentwicklung der Agentur und ihrer Verfahren beteiligt zu sein, ohne jedoch bestimmenden Einfluss ausüben zu können, bleiben sämtliche relevante Entscheidungen dem Board überlassen, das sich aus unabhängigen Expertinnen und Experten zusammensetzt, die durch ihre diversen professionellen und nationalen Hintergründe eine Expertise-geleitete Tätigkeit der Agentur unter Berücksichtigung der relevanten Dimensionen der Hochschulbildung gewährleisten. Das Gesetz folgt dabei dem Prinzip der Verknüpfung von unabhängiger Expertise und Beteiligung der Stakeholder. Ob dabei die Gewichtung der Interessenträger/innen in der Generalversammlung angemessen ist, wird unterschiedlich bewertet und sollte daher Gegenstand erneuter Diskussion sein; die grundsätzlich positive Einschätzung wird hierdurch jedoch nicht beeinträchtigt. Ein ebenso bedeutendes Merkmal, sowohl für die Sicherung der Unabhängigkeit als auch für die Qualität der Arbeit liegt in dem hohen Anteil ausländischer Mitglieder im Board. Keine andere nationale Qualitätssicherungsagentur im Europäischen Hochschulraum (EHR) weist einen so hohen Anteil an ausländischen Vertreterinnen und Vertretern in einem zentralen Entscheidungsgremium auf. Diese Regelung im HS-QSG hat grundsätzlich Vorbildcharakter für Europa. Gleichwohl ist auch an dieser Stelle auf das Spezifikum der Doppelrolle der AQ Austria als behördliche und nicht behördliche Einrichtung hinzuweisen, da auch die Rolle des Boards bzw. seiner Mitglieder in dieser Doppelfunktion vielfach als problematisch angesehen wird.

Fazit

Die AQ Austria ist aufgrund der Erfahrungen der Auffassung, dass die Struktur der Agentur sehr gut geeignet ist, gleichzeitig die Autonomie der Agentur in der Ausgestaltung, Durchführung und Entscheidung der Verfahren einerseits und die unabdingbare Einbindung der Interessenträger/innen andererseits zu gewährleisten. Sie bietet der AQ Austria somit gute Rahmenbedingungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Allerdings zeigt die Erfahrung auch, dass die

Generalversammlung stärker als in der Vergangenheit als Forum des Austauschs unter den Interessenträger/innen und mit dem Board der AQ Austria genutzt werden sollte.

6. Einschätzung: Verfahren der AQ Austria

Inwiefern versetzen die durch das HS-QSG festgelegten Grundsätze und Verfahren der Qualitätssicherung (§§18-27) die AQ Austria in die Lage, zum Erreichen der Ziele des HS-QSG beizutragen?

Ziel: Aufhebung der starken Zersplitterung der Gremien und Verfahren

Um das Erreichen des Ziels der „Aufhebung der starken Zersplitterung der (...) Verfahren“ zu unterstützen, nutzte die AQ Austria den Gestaltungsspielraum des Gesetzes, indem sie die Regeln zur Durchführung der Audit- und Akkreditierungsverfahren sektorunspezifisch ausgestaltete, ausgehend von den im EHR üblichen Verfahrensschritten Selbst-Evaluation, Peer-Review mit Vor-Ort-Besuch, Gutachten, Stellungnahme der Hochschule, Veröffentlichung der Ergebnisse und der Gutachten und Follow-up. Die AQ Austria hat somit weder in den Verfahrensregeln für Akkreditierungsverfahren zwischen Privatuniversitäten und Fachhochschulen noch in den Auditverfahren zwischen öffentlichen Universitäten und Fachhochschulen Unterschiede gemacht und legt somit in allen Verfahren das gleiche hohe Niveau der heute unverzichtbaren europäischen und internationalen Standards für Qualitätssicherungsverfahren an.

Die jeweilige verfahrensmäßige Vereinheitlichung der Akkreditierungs- und Auditverfahren stellt einen wichtigen Schritt für die Entwicklung des österreichischen Hochschulwesens dar, im Übrigen über die hochschultypen-bezogenen Unterschiede hinaus. Auch wenn die Hochschulen –jenseits der Typengrenzen- sich in nach Profil und Tätigkeitsbereichen, Größe und Struktur ändern, so können diese Unterschiede dennoch in weitgehend einheitlichen Qualitätssicherungsverfahren abgebildet werden. Die AQ Austria legt Wert auf eine solche Ausgestaltung der Verfahren, um so die Eigenverantwortung der Hochschulen für die Ausgestaltung der Strukturen, Studiengänge und Aktivitäten zu stärken. Die weitgehend einheitliche Ausgestaltung der Verfahren ist ein wichtiges Element zur Stärkung der gegenseitigen Anerkennung, indem das Vertrauen in die Begutachtungsverfahren in den jeweils anderen Sektoren gestärkt wird.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Unterschied in der Ausgestaltung von Art und Umfang der Akkreditierungskriterien einerseits und Auditstandards andererseits. Während die Akkreditierungskriterien so formuliert und kombiniert wurden, dass sie eine Ja/Nein-Entscheidung ermöglichen, werden die Auditstandards durch ihre Formulierung der entwicklungsorientierten Ausrichtung dieses Verfahrens gerecht, indem sie zu Struktur und Details des internen Qualitätsmanagementsystems kaum explizite Vorgaben machen. Aber auch das Verfahrensdesign wurde entsprechend der Spezifika der Verfahren ausgestaltet. Die langjährigen Erfahrungen der AQA nutzend werden in den Verfahren des Audit zwei Vor-Ort-Besuche durchgeführt, um so den Aspekt der Wirksamkeit besser adressieren zu können.

Im Mittelpunkt des ersten Vor-Ort-Besuchs steht die Organisation des gesamten Qualitätsmanagementsystems im Kontext der Ziele und Strategien der Hochschule. Während des zweiten Vor-Ort-Besuchs wird die tatsächliche Umsetzung des Qualitätsmanagementsystems in den ausgewählten Handlungsfeldern begutachtet. Die AQ Austria hat den so bestehenden Gestaltungsspielraum genutzt, um sie den Zielen des HS-QSG entsprechend so weit als möglich

zu vereinheitlichen sowie den Sektoren angemessen und den internationalen Standards gemäß auszugestalten. Dabei besteht nicht unbedingt Konsens zwischen der AQ Austria und einzelnen Hochschulen über Art und Bedeutung von sektorbezogenen Spezifika. Insbesondere ist hier zwischen rechtlich determinierten und historisch gewachsenen Spezifika zu unterscheiden und ebenso zwischen herrschender Praxis und erstrebenswerter Praxis.

Zu den Grundsätzen und die rechtlichen Rahmenbedingungen der Verfahren im Einzelnen

Akkreditierungsverfahren: Das HS-QSG führt in §§ 22 Abs 5 und 23 Abs 7 das Instrument der Auflage für Zertifizierungs- und für Akkreditierungsentscheidungen ein, beschränkt die Anwendung im Falle der Akkreditierungsentscheidungen jedoch auf die Verlängerung der Akkreditierung. In Verfahren der erstmaligen Akkreditierung steht diese Entscheidungsoption nicht zur Verfügung. Durch diese Beschränkung kann dieses Instrument nur in einer kleinen Minderheit von Akkreditierungsverfahren Anwendung finden. Die AQ Austria sieht hierin eine sachlich nicht nachvollziehbare Einschränkung ihres Entscheidungsspielraums, die sich sowohl auf die Entwicklung von Hochschulen und Studiengängen negativ auswirkt als auch die Entscheidungspraxis der Agentur unnötig erschwert sowie Mehraufwand verursacht. Das Instrument der Auflage dient in Akkreditierungssystemen gemeinhin dazu, unverhältnismäßige Negativentscheidungen in Akkreditierungsverfahren zu vermeiden, da festgestellte Mängel entweder nicht so schwerwiegend sind, um die Qualität der Hochschule oder des Studiengangs wesentlich zu beeinträchtigen, oder in so kurzer Zeit behoben werden können, dass eine Qualitätsminderung des hochschulischen Angebots ausgeschlossen werden kann. Das HS-QSG nimmt diesen Gedanken für die Akkreditierung unter Auflagen in Entscheidungen zur Verlängerung der Akkreditierung auf, indem es die Behebbarkeit des Mangels in einer bestimmten Frist zur Grundlage für eine Akkreditierung unter Auflagen macht. Die AQ Austria begrüßt diese Ausgestaltung des Instruments, da internationale Erfahrungen zeigen, dass andere Grundlagen, wie etwa die Beschränkung auf bestimmte Arten von Mängeln, sich in der Praxis als nicht förderlich erwiesen haben.

Die bisherige Entscheidungspraxis der AQ Austria offenbart das Potenzial, welches in dem Instrument der Auflage liegt. In acht von zehn möglichen Fällen erteilte das Board Auflagen. Gleichzeitig musste das Board wiederholt feststellen, dass es sich bei der erstmaligen Akkreditierung, vor allem bei der erstmaligen Akkreditierung von Studiengängen der Alternative ausgesetzt sah, entweder eine unverhältnismäßige Negativentscheidung zu fällen, oder unrichtigerweise durch eine Positiventscheidung die Erfüllung der Kriterien zu bestätigen. Die erste Option führt in der Praxis dazu, dass das Verfahren nach eventuell unverzüglicher Behebung eines nicht die Qualität des Hochschulangebots wesentlich beeinträchtigenden Mangels ein erneuter Antrag eingereicht wird, der von der AQ Austria zu behandeln ist. Dabei soll zunächst das Problem der nicht zweckmäßig eingesetzten Ressourcen auf Seiten der Agentur nicht weiter thematisiert werden. Wesentlich schwerer wiegen die aufzuwendenden Ressourcen auf Seiten der Hochschulen und die möglichen Konsequenzen aus einer Verzögerung der Aufnahme des Studienbetriebs. Die zweite Option führt zu der Situation, dass die Agentur keine Handhabe hat, die Behebung der gleichwohl aktenkundigen Mängel durchzusetzen schon gar nicht in kurzer Frist. Die vordergründig möglich erscheinende Aufsichtsfunktion der Agentur entfällt hierfür, da es wohl kaum durchführbar sein dürfte, einem Studiengang, der mit aktenkundigen Mängeln akkreditiert wurde, nach neun Monaten wegen genau dieser Mängel die Akkreditierung zu entziehen.

Das Instrument der Auflage unterstützt auch die Entwicklungsdimension der Akkreditierung als Qualitätssicherungsverfahren. Es muss allen Beteiligten an Akkreditierungsverfahren daran gelegen sein, die Entwicklungskomponente der Begutachtung zu stärken, um zu gewährleisten, dass die Hochschulen den größtmöglichen Nutzen für die eigene Weiterentwicklung auch aus

AQ Austria - Evaluierung HS-QSG 2017

Akkreditierungsverfahren ziehen können. Die Akkreditierung auf eine punktuelle Zertifikatsvergabe zu reduzieren hieße die Potenziale der Begutachtung ungenutzt zu lassen und Ressourcen ineffizient einzusetzen. Allerdings dürfte diese Funktion der Auflage erst noch Anerkennung finden müssen.

Angesichts dieser Erfahrungen vermag die AQ Austria nicht zu erkennen, weshalb das Instrument der Auflage nicht auch bei erstmaligen Akkreditierungen Anwendung finden soll. Dies gilt insbesondere für die Akkreditierung von Studiengängen, da in diesen Fällen nicht von institutionellen Mängeln mit potenziell die gesamte Hochschule betreffenden Auswirkungen auszugehen ist. In ihrer Auffassung fühlt sich die AQ Austria durch internationale Beispiele und das Ergebnis ihrer externen Begutachtung bestärkt.

- Das beste Beispiel ist sicherlich die Programmakkreditierung in Deutschland, das bei weitem größte Akkreditierungssystem im Europäischen Hochschulraum. In Deutschland beträgt die Quote der Akkreditierung unter Auflagen beständig über 60 v.H.
- Die Gutachterinnen und Gutachter der externen Begutachtung der AQ Austria stellten fest, dass auch die Interessenträgerinnen das Fehlen der Möglichkeit der Akkreditierung unter Auflagen bemängeln. Aufgrund ihrer Begutachtung unterstützen die Gutachterinnen und Gutachter ausdrücklich das Ansinnen der AQ Austria, zu einer Änderung der gesetzlichen Regelung zu kommen ("During the site visit, the Panel discussed extensively the importance of having the option of initial accreditation subject to conditions. The Panel supports the initiative of AQ Austria – in function of quality improvement – for changing legislation with the purpose of introducing initial accreditation subject to conditions."), da sie im Fehlen des Instruments eine Behinderung der Weiterentwicklung der Qualitätssicherung im österreichischen Hochschulsystem sehen.¹⁷

Diese Beurteilung kann kaum überraschen. Es besteht offensichtlich eine breite Übereinstimmung hinsichtlich der Forderung nach Einführung des Instruments der Auflage bei Erstakkreditierungen, der auf Seiten der Hochschulen ebenfalls Priorität beigemessen wird. Die ersten Erfahrungen mit diesem Instrument in der institutionellen Reakkreditierung im Privatuniversitätssektor und in den Studiengangakkreditierungen zeigen deutlich, dass dieses Instrument geeignet ist, um die als erforderlich angesehenen Veränderungsprozesse verbindlich in Gang zu setzen. Außerdem zeigen die Erfahrungen, dass bei Vorliegen von Mängeln, die in kurzer Zeit und leicht behoben werden können, eine ablehnende Akkreditierungsentscheidung in der Regel in der Grauzone zwischen verhältnismäßig und unverhältnismäßig angesiedelt ist.

Audit: Mit dem Audit hat das HS-QSG bewusst ein von der Akkreditierung unterschiedliches Qualitätssicherungsverfahren eingeführt. In der Regel dienen Auditverfahren der Begutachtung hochschulinterner Qualitätsmanagementsysteme und sind somit nicht mit Einrichtungsgenehmigungen verbunden, sondern besitzen eine stärker entwicklungsorientierte Ausrichtung.¹⁸ Gleichwohl verknüpft das HS-QSG das Audit mit einer formalen Zertifizierungsentscheidung. Das Audit der AQ Austria verfolgt infolgedessen zwei unterschiedliche Ziele:

- Das Audit bestätigt, dass eine Hochschule ihr Qualitätsmanagementsystem gemäß den gesetzlichen Bestimmungen eingerichtet hat.
- Das Audit fördert die Hochschule bei der Weiterentwicklung ihres internen Qualitätsmanagementsystems.

¹⁷ ENQA, Report on the External Evaluation of the Agency for Quality Assurance and Accreditation Austria (2014), S. 22 und S. 39; http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2014/06/Final-review-report_12052014.pdf, Zugriff am 12.04.2017.

¹⁸ Siehe auch AQ Austria (Hg.) (2014): Quality Audit in the European Higher Education Area. A comparison of approaches. Wien: Facultas.

Diese Festlegung, insbesondere die entwicklungsorientierte Ausgestaltung des Audit, kann grundsätzlich nur einen eingeschränkten Beitrag zur Erreichung des Ziels „Aufhebung der starken Zersplitterung der (...) Verfahren“ leisten. Hier kommt ein Nachteil der geringen Detailregelung im HS-QSG zum Tragen, da die Hochschulen das Audit auch durch andere Agenturen durchführen lassen können, die in der Ausgestaltung des Verfahrens frei sind. Diese bereits grundlegend angelegte Janusköpfigkeit des Audits führt zu einer besonderen Herausforderung in der Durchführung von **Auditverfahren im Fachhochschulsektor**, da das Gesetz hier noch weiter geht und die summative Komponente des Audits durch eine Verknüpfung des Audits mit dem Akkreditierungsstatus verstärkt.¹⁹ Entsprechend den rechtlichen Bestimmungen geht eine Fachhochschule nach erfolgreicher einmaliger institutioneller Re-Akkreditierung in das System des Audits über. Das bedeutet, dass die Entwicklungsdimension und die Selbststeuerungsfähigkeit der Fachhochschulen im Zentrum der externen Qualitätssicherung stehen und nicht mehr eine Momentaufnahme der Qualität in Studium und Lehre. Das gesetzlich bedingte Spezifikum des Audits im Fachhochschulbereich ist jedoch, dass der Fortbestand des Akkreditierungsstatus an ein positives Ergebnis des Audits gebunden ist. Diese Verknüpfung der beiden Verfahrenszwecke erschwert es, den grundlegenden Unterschied in der Durchführung der beiden Verfahren in der Praxis umzusetzen. Die Erfahrungen der Auditverfahren im Fachhochschulsektor machen deutlich, dass es für die Fachhochschulen nicht leicht ist, Vertrauen gegenüber dem Audit zu gewinnen, um sich auf die offene und stark auf Selbstreflexion ausgerichtete Kultur des entwicklungsorientierten Audits einzulassen. Die Konsequenz ist ein eher compliance-orientiertes Verhalten einiger Fachhochschulen in den Audits, wodurch der Zweck des Audits verfehlt wird.

Diese Einschätzung wurde bereits früh von der AQ Austria und auch von den externen Expertinnen und Experten im Rahmen der externen Evaluierung der Agentur geäußert:

“A big challenge for AQ Austria in the near future will be the implementation of audit processes in the university of applied sciences sector, which enters into the audit scheme after a single successful institutional reaccreditation. The validity of the accreditation status is linked to the positive result of audits, in contrast to audits of public universities for which a negative result has an undefined consequence, implying that a greater level of compliance-oriented behaviour by universities of applied sciences is likely to occur in audits, which means that the original objective of audits has been changed and this issue deserves critical re-thinking.”²⁰

Auch wenn es nach Auffassung der AQ Austria bis zum Entzug der Akkreditierung ein langer Weg ist, da nach einer Negativentscheidung zunächst eine Frist von zwei Jahren zur Behebung allfälliger Mängel bliebe bis das interne Qualitätsmanagementsystem in einem erneuten Audit begutachtet wird, und auf eine erneute Negativentscheidung wiederum eine Frist von zwei Jahren bis zum Erlöschen der Akkreditierung folgte, die überdies durch eine zwischenzeitliche erneute institutionelle Akkreditierung vermieden werden könnte, zeigen die Verfahren, dass die Verknüpfung der beiden verschiedenen Zweckbestimmungen es im Fachhochschulsektor erschwert, das Verfahren als entwicklungsorientiertes Verfahren zu verstehen und zu nutzen, statt als Variante einer institutionellen Akkreditierung. In diesem Zusammenhang steht der mehrfach geäußerten Kritik aus dem Kreis der Fachhochschulen, das Audit sei nicht genügend entwicklungsorientiert und „akkreditierungstypisch“, ein wenig entwicklungsorientiertes Verhalten vieler Fachhochschulen gegenüber. Die AQ Austria hält es aber weiterhin für unverzichtbar, das Audit entwicklungsorientiert auszugestalten und nicht auf die Vergabe eines „Pickerls“ zu reduzieren. Nur auf diesem Weg kann das Potenzial des Audits für die Weiterentwicklung der

¹⁹ § 23 Abs 9 HS-QSG

²⁰ ENQA, Report on the External Evaluation of the Agency for Quality Assurance and Accreditation Austria (2014). S.21.

AQ Austria - Evaluierung HS-QSG 2017

internen Qualitätsmanagements gehoben werden. Insgesamt erweist sich die Koppelung des Audits mit dem Akkreditierungsstatus als nicht zweckmäßig. Nach den Erfahrungen der ersten Runde der Auditverfahren hält die AQ Austria die das Audit betreffenden Regeln in vier weiteren Punkten für änderungsbedürftig, die aus einer Schlechterstellung der AQ Austria gegenüber ausländischen Agenturen resultiert:

Erstens ist nur die AQ Austria gemäß § 22 Abs 3 HS-QSG verpflichtet, die Prüfbereiche durch eine Richtlinie zu konkretisieren. Andere Agenturen müssen dies nicht. Zwar ist die Festlegung und Veröffentlichung von Verfahrensregeln gemäß ESG 2.5 ein wichtiger Standard im EHR und haben die meisten in Österreich bereits tätigen Agenturen solche Veröffentlichungen inzwischen auch vorgenommen. Dies gilt jedoch nicht für die darüber hinaus zugelassenen Agenturen, ist aber zum Schutz der Hochschulen zu fordern, damit diese Klarheit über die den Verfahren zugrundeliegenden Regeln haben.

Die AQ Austria muss **zweitens** gemäß § 20 Abs 2 HS-QSG die Kosten für die Auditverfahren festlegen und veröffentlichen. Diese Festlegung bedarf im Übrigen der Genehmigung des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (bmwfw). Ausländische Agenturen sind in der Preisgestaltung grundsätzlich frei, was besondere Bedeutung in konkreten Akquiseverfahren hat. Im Übrigen bedarf die Preisgestaltung der ausländischen Agenturen nicht der ministeriellen Genehmigung und muss auch nicht öffentlich gemacht werden.

Überraschend ist **drittens** die Regelung, dass zwar der AQ Austria untersagt ist, ein Auditverfahren durchzuführen, wenn die entsprechende Hochschule vorher ihr Qualitätsmanagementsystem mit Hilfe der AQ Austria aufgebaut hat, ausländische Agenturen dieser Einschränkung aber nicht unterliegen. Die AQ Austria hält diese Bestimmung für selbstverständlich und sie sollte daher für alle Agenturen gleichermaßen gelten.

Viertens kommt hinzu, dass gemäß HS-QSG ausländische Agenturen zugelassen werden können, die nicht den selbstverständlichen und nach Auffassung der AQ Austria unverzichtbaren Qualitätsansprüchen an Qualitätssicherungsagenturen genügen, wie sie in den ESG festgeschrieben sind (Siehe auch Kapitel 7).

Meldung ausländischer Studien nach § 27 HS-QSG

Ausländische Hochschulen dürfen auf Grundlage des HS-QSG in Österreich Studiengänge durchführen, soweit diese in ihrem Herkunfts- bzw. Sitzstaat anerkannte Ausbildungen im Sinne des § 51 Abs 2 Z 1 UG darstellen. Voraussetzung für die Durchführung ist die Meldung der Studien und deren Aufnahme in ein Verzeichnis der AQ Austria. Diese Meldung geschieht in Form der Vorlage entsprechender Unterlagen. Möchte eine ausländische Hochschule in Österreich Studiengänge **in Zusammenarbeit mit einer österreichischen Bildungseinrichtung** durchführen, so ist dies nur möglich, wenn die AQ Austria auf Grundlage einer Evaluierung der österreichischen Bildungseinrichtung bescheinigt, dass die von der österreichischen Bildungseinrichtung übernommenen Leistungen bei der Durchführung der ausländischen Studien (z.B. teilweise Durchführung von Lehre und Prüfungen) internationalen akademischen Standards entsprechen. Diese Evaluierung wird nach den im EHR üblichen Regeln der ESG durchgeführt.

Für die Überwindung der Zersplitterung der Verfahren ist die Ausrichtung der Evaluierungen gemäß § 27 Abs 5 HS-QSG an den europäischen Standards der ESG von zentraler Bedeutung. Mit diesem Grundsatz trägt das HS-QSG dem Prinzip Rechnung, dass die Qualitätssicherung hochschulischer Studienangebote immer den ESG entsprechen muss, unabhängig von der Art des Angebotes (ESG (2015) S. 7). Zur grundsätzlichen Bedeutung der Aufgabe nach § 27 siehe Kapitel 4. Insgesamt zeigt die erste Runde der Meldungen ausländischer Studien, dass sich die

von der AQ Austria konzipierten und durchgeführten Evaluierungsverfahren gemäß internationaler Standards bewährt haben und vor allem einen wichtigen Beitrag zur Transparenz in diesem spezifischen Sektor hochschulischer Bildungsangebote in Österreich leisten. In zweierlei Hinsicht ist eine Einschränkung vorzunehmen.

Die **erste** Einschränkung betrifft die „Reichweite“ der von der AQ Austria durchgeführten Evaluierungen, denn diese betreffen nur Meldungen solcher Studiengänge, die in Kooperation mit einer österreichischen Bildungseinrichtung durchgeführt werden. Die Meldung von grenzüberschreitenden Studien, die von der ausländischen Hochschule ohne österreichischen Partner durchgeführt werden, erfolgt alleine auf der Grundlage des hochschulgesetzlichen Status der jeweiligen Hochschule und umfasst kein Qualitätssicherungsverfahren. Dies entspricht nicht der herrschenden Praxis der relevanten Hochschulbildungsimportländer. Nachvollziehbarerweise kritisieren die österreichischen Bildungseinrichtungen, die mit einer ausländischen Hochschule kooperieren, eine Benachteiligung. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass es aufgrund des EU-Rechts nicht möglich ist, Hochschulen, die ihren Sitz in der EU bzw. im EWR haben, Qualitätssicherungsverfahren nach österreichischem Recht zur Bedingung für den Zugang zum österreichischen Markt zu machen, auch wenn solche Qualitätssicherungsverfahren heute international üblich sind.

Die **zweite** Einschränkung betrifft nicht ausschließlich oder nicht in erster Linie die gesetzlichen Regelungen. Die Erfahrung zeigt, dass der Fall einer ausländischen Hochschule, die einen bestehenden Studiengang zusätzlich in Österreich durchführt, lediglich eine kaum vorkommende Ausnahme darstellt. Stattdessen handelt es sich mit einer Ausnahme um so genannte „Top-up-Programme“. Diese sind speziell für den österreichischen Markt konzipiert und richten sich an Absolventinnen und Absolventen praxisorientierter (nicht-hochschulischer) Diplom- bzw. schulischer Kolleg-Angebote, die im Anschluss an derselben österreichischen Einrichtung ein zusätzliches, nun hochschulisches Angebot wahrnehmen können, das in kurzer Zeit zu einem Bachelorabschluss führt. Zum Teil sind diese Kooperationen de facto als Franchise organisiert. In diesem Zusammenhang ist zum einen klärungsbedürftig, ob besondere rechtliche Regelungen für Franchise-Strukturen erforderlich sind. Zum anderen wird es darauf ankommen, die Evaluierungen so auszugestalten, dass die Spezifika der „Top-up“-Programme adäquat adressiert werden können.

Ein **weiterer** Aspekt betrifft die Rechtsnatur der Meldung grenzüberschreitender Studien. Die Entscheidung erfolgt nach dem Gesetzeswortlaut in § 27 Abs 5 HS-QSG mittels Bestätigung des Board der AQ Austria. Nach der Entstehungsgeschichte war immer klar, dass es sich bei der Bestätigung um keinen Bescheid, sondern um ein Sachverständigengutachten handelt. Demzufolge wurde auf Basis des Gesetzeswortlautes (§ 27 Abs 5 HS-QSG) in der Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG dahingehend präzisiert, dass die Bestätigung gemäß § 27 Abs 5 HS-QSG im Zuge eines privatrechtlichen Verfahrens auf Basis eines mit den Antragstellerinnen und Antragsteller abgeschlossenen privatrechtlichen Vertrags ausgestellt wird. Aus Rechtsschutzgründen (besonders auch im Hinblick auf die Erteilung von Auflagen) und angesichts der Wichtigkeit und Tragweite der Entscheidungen wäre eine Abwicklung mittels Bescheid im hoheitlichen Verfahren angemessen. Hierüber besteht offensichtlich bei allen Beteiligten Konsens. Interessanterweise besitzt die Meldung ausländischer Studien einen sehr unterschiedlichen Stellenwert im Hochschulsystem, der von hoher Priorität bis Nichtbenennung reicht.

Fazit

Grundsätzlich verhilft die geringe Regelungstiefe des HS-QSG der AQ Austria dazu, die Verfahren sowohl so weit als möglich zu vereinheitlichen und den europäischen Standards gemäß auszugestalten. Dabei sind allerdings die in Kap. 4 angeführten Einschränkungen aufgrund der

unterschiedlichen Zweckbestimmungen zu berücksichtigen. In den jeweiligen Verfahren bestehen jedoch spezifische Mängel, die – abgesehen von der Verknüpfung des Audits mit dem Akkreditierungsstatus an Fachhochschulen – eher technischer Natur sind und daher deren Behebung einen Beitrag zur besseren Nutzung des Potenzials der Verfahren leisten kann.

Ziel: Gemeinsame (Mindest-)Standards für hochschulische Angebote

Siehe Ausführungen dazu oben.

7. Qualitätssicherung im Einklang mit europäischen Standards der Qualitätssicherung

Die Frage, ob die Bestimmungen des HS-QSG die AQ Austria in die Lage versetzen, einen Beitrag dazu zu leisten, die Reformen der externen Qualitätssicherung im Einklang mit europäischen Standards der Qualitätssicherung (z. B. den ESG) auszugestalten, soll in einem Querschnittskapitel beleuchtet werden. Einen Hinweis, inwieweit dies bisher gelungen ist, bietet das Ergebnis der externen Begutachtung der Agentur durch ENQA im Jahr 2013/2014. Die Gutachterinnen und Gutachter kamen zu der zusammenfassenden Beurteilung:

“It is evident, both from the (self-evaluation) report and this report, that AQ Austria is committed to the continuous improvement of its own processes and operates in a manner consistent with good international and European practice, including the European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, and has made progress in refining its operations since its establishment in 2011.”²¹

Hervorzuheben sind dabei die gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich Aufgabenstellung und institutioneller Ausgestaltung der AQ Austria. Insbesondere die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Agentur in den zentralen Belangen der externen Qualitätssicherung, der Ausgestaltung der Verfahren, Benennung der Gutachterinnen und Gutachter, Entscheidungen in Qualitätssicherungsverfahren können ohne Einschränkung als gute europäische Praxis bewertet werden.

Dem Board als zentralem Entscheidungsgremium gehören Expertinnen und Experten aus dem Bereich des Hochschulwesens, der Studierendenschaft und aus dem Bereich der Berufspraxis an. Um die Unabhängigkeit des Boards zu gewährleisten und sicherzustellen, dass alle relevanten Entscheidungen ausschließlich auf der Grundlage der vorhandenen Expertise und nicht aufgrund politischer oder anderer sachfremder Erwägungen getroffen werden, sind Interessenvertreter/innen von der Mitgliedschaft ausgeschlossen.²² Sämtliche Mitglieder des Board sind allein aufgrund ihrer persönlichen Erfahrung und Expertise benannt. Akkreditierung und Zertifizierungen werden durch das Board auf der Grundlage der Gutachten der Gutachterinnen und Gutachter und der Stellungnahme der Hochschulen entschieden. Weder die Generalversammlung noch das Kuratorium als Gremien der Interessenträger/innen sind in Akkreditierungs- und Zertifizierungsentscheidungen in irgendeiner Weise eingebunden. Mit diesen strikten Regelungen gelingt es der Agentur, die Prinzipien Unabhängigkeit und Partizipation der im Hochschulsektor relevanten Akteure und Akteurinnen effektiv miteinander zu verbinden.

²¹ ENQA, Report on the External Evaluation of the Agency for Quality Assurance and Accreditation Austria (2014), S. 38.

²² § 6 Abs. 2, § 10 Abs 4 HS-QSG.

Während die Interessenträger/innen die Gelegenheit und den Auftrag haben, über die Generalversammlung an der Weiterentwicklung der Agentur und ihrer Verfahren beteiligt zu sein, ohne jedoch bestimmenden Einfluss ausüben zu können, bleiben sämtliche relevanten Entscheidungen dem Board überlassen, das sich aus unabhängigen Expertinnen und Experten zusammensetzt, die durch ihre diversen professionellen und nationalen Hintergründe eine Expertise-geleitete Tätigkeit der Agentur unter Berücksichtigung der relevanten Dimensionen der Hochschulbildung gewährleisten.

Ein ebenso bedeutendes Merkmal zur Sicherung der Unabhängigkeit liegt in dem hohen Anteil ausländischer Mitglieder im Board. Wie bereits dargelegt, kann keine andere nationale Qualitätssicherungsagentur im EHR einen höheren Anteil an ausländischen Vertreterinnen und Vertretern in einem zentralen Entscheidungsgremium aufweisen. Diese Regelung im HS-QSG hat Vorbildcharakter für Europa.

Auch hinsichtlich des gesetzlich definierten **Aufgabenspektrums** der AQ Austria kann das HS-QSG als Beispiel guter europäischer Praxis bewertet werden, da es auch die „Durchführung von Studien und Systemanalysen, Evaluierungen und Projekten“ vorsieht. Zwar sollte dies angesichts Standard 3.4 der ESG für Qualitätssicherungsagenturen selbstverständlich sein. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass es für viele Agenturen eine Herausforderung darstellt, gezielt Ressourcen für die Durchführung von Studien und Analysen udgl. bereitzustellen. Auch für die AQ Austria besteht aufgrund des stark schwankenden Arbeitsanfalls aus Akkreditierungs- bzw. Auditverfahren immer die Gefahr, dass Projekte im Bereich Analysen und Berichte zurückgestellt werden müssen; immerhin liegt im gesetzlichen Auftrag aber eine Verpflichtung, die auch hinsichtlich der Budgetzuweisung von Bedeutung ist.

Für die Ausgestaltung der **Qualitätssicherungsverfahren** macht das HS-QSG nur einige generelle Vorgaben, die sich auf einige zentrale europäische Standards der guten Praxis beziehen. Ausgehend von der summarischen Anforderung in § 3 Abs. 3 Ziff. 3, dass alle Qualitätssicherungsverfahren nach internationalen Standards zu erfolgen haben, weist das HS-QSG lediglich auf zwei Aspekte explizit hin, auf die Veröffentlichung der Verfahrensergebnisse (vgl. § 21 HS-QSG) und auf das Vorhandensein einer Beschwerdemöglichkeit in § 22 Abs. 7 i.V.m. § 13 HS-QSG. Im Übrigen setzt die AQ Austria die summarische Anforderung laut der bereits zitierten externen Evaluierung gut um. Besonders hervorzuheben sind dabei die große Bedeutung der internationalen Dimension in der Tätigkeit der Agentur, nicht nur durch die Zusammensetzung der Gremien, sondern auch die Zusammenarbeit mit ausländischen Gutachterinnen und Gutachtern.

Eine Einschränkung hinsichtlich dem „Einklang mit europäischen Standards der Qualitätssicherung (z. B. den ESG)“ ist mit Blick auf die Zulassung ausländischer Agenturen für Auditverfahren in Österreich zu machen. Mit der Verordnung des BMFW zur Festlegung der Hochschul-Qualitätssicherungsagenturen, erstmals 2013 in Kraft getreten, setzt das BMFW auf der Grundlage von § 19 HS-QSG die auf der Ministerkonferenz 2012 eingegangene Selbstverpflichtung um, in EQAR aufgeführten Qualitätssicherungsagenturen die Durchführung von Qualitätssicherungsverfahren in Österreich zu ermöglichen. Durch das HS-QSG schränkt das Ministerium einerseits die Selbstverpflichtung ein, andererseits geht es über sie hinaus. Die Einschränkung besteht darin, dass nur für Auditverfahren gemäß § 18 HS-QSG die Möglichkeit eingeräumt wird, eine andere als die nationale Qualitätssicherungsagentur AQ Austria zu wählen; für Akkreditierungsverfahren sind die Privatuniversitäten und Fachhochschulen an die AQ Austria gebunden. Das Gesetz geht über die Selbstverpflichtung hinaus, indem Hochschulen neben Agenturen, die in EQAR aufgeführt sind und somit eine erfolgreiche Evaluierung hinsichtlich der ESG vorweisen können, auch „andere international anerkannte und unabhängige“ Qualitätssicherungsagenturen wählen können. Die Hochschul-QualitätssicherungsagenturenV

AQ Austria - Evaluierung HS-QSG 2017

2015²³ nennt neben zehn in EQAR aufgeführten Qualitätssicherungsagenturen weitere „international anerkannte und unabhängige Qualitätssicherungsagenturen“. Während die Aufnahme der in EQAR aufgeführten Agenturen in die Verordnung eine nicht näher zu begründende und auch nicht zu kritisierende Umsetzung der o.g. Selbstverpflichtung darstellt, wirft die Aufnahme der weiteren Agenturen in die Gruppe der „international anerkannten und unabhängigen Qualitätssicherungsagenturen“ grundlegende Fragen auf. Grundlage für die Ausgestaltung der Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum sind die Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), die in ihrem zweiten Abschnitt Standards für externe Qualitätssicherungsverfahren und im dritten Abschnitt Standards für Qualitätssicherungsagenturen aufführen. Die korrekte Umsetzung der ESG bildet für Qualitätssicherungsagenturen im Europäischen Hochschulraum die notwendige Voraussetzung für ihre Anerkennung über den nationalen Rahmen hinaus. Dasselbe gilt für die Anerkennung der Entscheidungen der Agenturen. Indem die Hochschul-QualitätssicherungsagenturenV 2015 auch Organisationen aus dem EHR aufführt, welche diese europäische Anerkennung nicht besitzen, stellt sich die Frage nach dem Stellenwert, den Österreich den ESG beimisst. Dies gilt insbesondere, da unklar bleibt, weshalb eine Qualitätssicherungsagentur weiterhin in der Verordnung aufgeführt wird, die in der entsprechenden externen Begutachtung durch ENQA 2013/2014 scheiterte.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass Österreich an ausländische Qualitätssicherungsagenturen niedrigere Qualitätsansprüche als an die nationale Agentur anlegt. Die Entwicklung im EHR der letzten Jahre zeigt, wie wichtig die Anerkennung der nationalen Qualitätssicherungsverfahren und -agenturen über die Landesgrenzen hinaus für die Anerkennung der Hochschulabschlüsse und für das Renommee des Hochschulsystems geworden ist. Gerade vor diesem Hintergrund ist es bedenklich, dass die Hochschul-QualitätssicherungsagenturenV 2015 keine Hinweise enthält, weshalb die ESG nicht für alle Qualitätssicherungsagenturen aus dem EHR relevant sind, oder welche der Standards nicht relevant sind. Im Übrigen sind transparente Kriterien und Verfahren unverzichtbar, um zu klären, ob die betreffende Agentur dennoch ‚international anerkannt‘ ist und ob sie ‚unabhängig‘ ist, da beide Begriffe weder in der Verordnung, noch im HS-QSG definiert sind. Insgesamt ist die derzeitige Vorgehensweise geeignet, das Engagement Österreichs in der Qualitätssicherung gemäß ESG zu konterkarieren.²⁴

Fazit

Abgesehen von den Regelungen für ausländische Agenturen bietet das HS-QSG eine sehr gute Grundlage, das System und die Verfahren der externen Qualitätssicherung in Österreich im Einklang mit den europäischen Prinzipien auszugestalten. Sektoren übergreifend legen die Hochschulen großen Wert auf die internationale Anschlussfähigkeit und Anerkennung des Systems.

²³ Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zur Festlegung der Hochschul-Qualitätssicherungsagenturen (Hochschul-Qualitätssicherungsagenturenverordnung 2015) StF: BGBl. II Nr. 47/2015

²⁴ Siehe auch die Stellungnahme der AQ Austria vom 16.01.2015 (unveröffentlicht)

8. Resümee

- Sind die wesentlichen Bestimmungen des HS-QSG geeignet, ein effektives, effizientes und akzeptiertes Qualitätssicherungssystem in Übereinstimmung mit internationalen Standards zu gewährleisten?
- Versetzt das HS-QSG die AQ Austria in die Lage, einen Beitrag zum Erreichen der mit dem Gesetz angestrebten Ziele zu leisten?

Die Ausgangslage

Externe Qualitätssicherung an österreichischen Hochschulen war für die Hochschulsektoren unterschiedlich geregelt. Im Bereich der öffentlichen Universitäten gab es keine verbindliche externe Qualitätssicherung. Fachhochschulen und Privatuniversitäten unterlagen einer Akkreditierungspflicht, wobei sich die Verfahren deutlich voneinander unterschieden. Externe Qualitätssicherung in diesen beiden Sektoren entwickelte sich im Wesentlichen mit dem Zweck der regelmäßigen Einrichtungsgenehmigung. Die Zuständigkeiten waren auf drei Institutionen verteilt.

Vor diesem Hintergrund ist das HS-QSG zweifelsohne als eine einschneidende Reform in der Entwicklung der externen Qualitätssicherung im österreichischen Hochschulsystem zu bezeichnen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes wurde die institutionelle Zersplitterung aufgehoben, indem drei bestehende Qualitätssicherungsagenturen fusioniert und die AQ Austria gegründet wurden. Außerdem wurde externe Qualitätssicherung auch an öffentlichen Hochschulen verpflichtend. Vorgaben für die externe Qualitätssicherung wurden in einem Gesetz geregelt. Die institutionelle Integration wird auch im Hochschulsystem im Wesentlichen positiv und als Stärke des HS-QSG bewertet. Einhelligkeit besteht auch hinsichtlich einer weiteren Stärke des Gesetzes, nämlich der erfolgreichen Orientierung der Neuregelungen des HS-QSG an den einschlägigen Standards des EHR, vor allem an den ESG. Insgesamt ist das HS-QSG somit als wichtiger Beitrag zu einer Weiterentwicklung der Qualitätssicherung in Österreich zu bewerten, mit dem es zu einer Angleichung der Verfahren kam, eine unabhängige Qualitätssicherungsagentur geschaffen wurde und insgesamt ein funktionierendes, international anerkanntes Qualitätssicherungssystem geschaffen wurde. Vermutlich aufgrund der Ausgangssituation mit drei Qualitätssicherungsagenturen in Österreich nimmt die institutionelle Perspektive eine gewisse Dominanz in der Einschätzung der externen Qualitätssicherung an österreichischen Hochschulen vor und nach Inkrafttreten des HS-QSG ein. Zwar ist dies verständlich, führt aber dazu, externe Qualitätssicherung nur im Kontext bestehender Institutionen zu betrachten, nicht aber mit Blick auf das gesamte Hochschulsystem; diese systemische Perspektive führt zu einer differenzierten Einschätzung. Aus systemischer Sicht ist die Integration wegen der Nichtberücksichtigung der Pädagogischen Hochschulen offensichtlich unvollendet. Das „Gemeinsame“ des Qualitätssicherungssystems weist somit einen blinden Fleck auf. Obwohl die AQ Austria die Pädagogischen Hochschulen so weit als möglich in die Arbeit in den Bereichen Beratung und Information mit einbezieht, kann es aufgrund der von den üblichen Prinzipien für Qualitätssicherung abweichenden Regelungen in diesem Sektor nicht gelingen, die Separierung zu überwinden.

Die AQ Austria sieht sich in der Bewertung dieses Umstands als Schwäche des HS-QSG durch einhellige Rückmeldungen aus den anderen drei Sektoren des Hochschulsystems bestätigt. Besonders nachvollziehbar ist das im Falle der öffentlichen Universitäten, die im Rahmen der PädagogInnenbildung Neu eng mit den Pädagogischen Hochschulen zusammenarbeiten. Außerdem ist unverkennbar, dass die Grenzen zwischen den drei vom HS-QSG umfassten Sektoren des österreichischen Hochschulsystems, trotz deren Integration hinsichtlich

AQ Austria - Evaluierung HS-QSG 2017

Zuständigkeiten und der externen Agentur, nach wie vor entscheidende Bedeutung für die Ausgestaltung der externen Qualitätssicherung besitzen, da die externe Qualitätssicherung je nach Sektor unterschiedliche Zweckbestimmungen in Verbindung mit den entsprechenden rechtlichen Implikationen besitzt.

Zwar ist es durchaus kein Alleinstellungsmerkmal Österreichs, in einem Hochschulsystem unterschiedliche externe Qualitätssicherungsverfahren mit entsprechend unterschiedlichen Zweckbestimmungen vorzusehen. Vor allem hinsichtlich öffentlicher und privater Trägerschaft sind grundlegende Unterschiede durchaus verbreitet. Jedoch führt die Tatsache, dass die Regeln für die externe Qualitätssicherung zwischen den drei Sektoren grundlegende Unterschiede aufweisen, die sich auch in der Ausgestaltung der Qualitätssicherungsverfahren niederschlagen, zu einer erheblichen Einschränkung des „Gemeinsamen“ im österreichischen System der Qualitätssicherung. Diese teilweise Integration wird mit unterschiedlichen Schwerpunkten und unterschiedlichen Stoßrichtungen von den Hochschulen kritisiert. Dass dies entlang der Sektorengrenzen geschieht, überrascht nicht. Konsequenterweise weist das Feedback aus den Hochschulen neben generellen Gemeinsamkeiten spezifische Unterschiede entlang der Sektorengrenzen auf. So sehen zum Beispiel öffentliche Universitäten und Fachhochschulen in ähnlicher Weise eine Betonung der Autonomie als eine Stärke des HS-QSG, während gleichzeitig die öffentlichen Universitäten loben, dass das System der Entwicklungsdimension der Qualitätssicherung den Vorrang einräumt, die Fachhochschulen aber gerade die Dominanz der Kontrolldimension bemängeln. Für die AQ Austria bedeutet dies eine Integration der Zuständigkeit bei nur teilweiser Vereinheitlichung der Qualitätssicherung.

Die Frage, ob das HS-QSG die AQ Austria in die Lage versetzt, einen Beitrag zum Erreichen der angestrebten Ziele zu erreichen, ist dementsprechend differenziert zu beantworten. Das HS-QSG bietet eine sehr gute institutionelle und organisatorische Grundlage für die AQ Austria. Von zentraler Bedeutung sind hier die Vorkehrungen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Agentur, insbesondere in den alleine auf Expertise gestützten Entscheidungen, zur Einbindung der Interessenträger/innen. Die gesetzlichen Bestimmungen zu Struktur und Aufbau der Agentur sind auch im europäischen Vergleich zweifelsohne ein Beispiel für gute Praxis.

Das durch das Gesetz definierte breite Aufgabenspektrum ist eine wichtige Grundlage, um integrierend in der externen Qualitätssicherung wirken zu können. Hierauf wirkt sich die „unvollendete“ Integration jedoch nachteilig und limitierend aus, indem die verpflichtenden externen Qualitätssicherungsverfahren grundlegende Unterschiede in Zweck und Gegenstand aufweisen und eine unterschiedlich weitgehende Vereinheitlichung immer nur für zwei Sektoren ermöglicht. Dabei handelt es sich nicht um methodische Probleme, die durch geringfügige gesetzliche Anpassungen gelöst werden können, sondern um Grundsatzentscheidungen zum Zweck der externen Qualitätssicherung.

Die Grundlagen und Vorgaben für die einzelnen Verfahren orientieren sich am europäischen Standard und gewähren der AQ Austria den Gestaltungsspielraum, Verfahren nach internationalen Standards zu entwickeln und durchzuführen. Die Verknüpfung des Audits an Fachhochschulen mit dem Akkreditierungsstatus ist jedoch verfehlt.

9. Handlungsbedarf

Die AQ Austria wird im Zuge der bereits begonnenen Überarbeitung der Regeln für die Qualitätssicherungsverfahren gemäß HS-QSG die Ergebnisse dieses Berichts berücksichtigen und dabei insbesondere prüfen, wie sektorenübergreifend geltende Qualitätsansprüche und –standards gegebenenfalls besser adressiert werden können. Außerdem wird die AQ Austria in Zukunft ihr Engagement im Bereich der Ermöglichung von sektorenübergreifenden Diskursen zu zentralen Fragen der Qualitätssicherung und Fragen der Qualität österreichischer Hochschulen und der Hochschulbildung in Österreich verstärken. Um zu einem sektorenübergreifend gemeinsamen Verständnis in diesen Fragen zu gelangen, wird die AQ Austria ebenfalls verstärkt gemeinsame Projekte durchführen.

Schließlich wird die AQ Austria in einem nächsten Schritt prüfen, ob zum Erreichen der Ziele des HS-QSG Änderungen anderer einschlägiger Gesetze zu empfehlen sind.

Die AQ Austria empfiehlt folgende Änderungen des HS-QSG:

- Entkoppelung von Zertifizierung und Akkreditierungsstatus an Fachhochschulen
- Ermöglichung von Akkreditierungen unter Auflagen auch bei erstmaligen Akkreditierungen
- Änderung des § 27 dahingehend, dass grundsätzlich alle Studien ausländischer Hochschulen zu evaluieren sind, also auch, wenn sie ohne österreichischen Kooperationspartner durchgeführt werden, unter Berücksichtigung einer Sonderregelung für ausländische Hochschulen aus der EU bzw. aus dem EWR
- Bestimmung und Veröffentlichung von Kriterien für die Zulassung ausländischer Agenturen sofern sie nicht die ESG erfüllen
- Vereinheitlichung der Regeln für die AQ Austria und ausländische Agenturen hinsichtlich Bestimmung und Veröffentlichung der Verfahrensregeln und der Kosten für ein Audit und hinsichtlich des Verbots von Auditverfahren, wenn vorher das Qualitätsmanagementsystems der Hochschule mit Hilfe der AQ Austria aufgebaut wurde
- Aufhebung der Beschränkung der zu nutzenden Quellen für den Bericht zum Entwicklungsstand des Qualitätsmanagements an österreichischen Hochschulen

Die AQ Austria regt an, die Zusammensetzung der Gremien zu überprüfen und hierzu die Interessenträger/innen zu konsultieren. Die AQ Austria regt im Übrigen an, mit den Interessenträger/inne/n einen Dialog über Qualitätsanforderungen in der hochschulischen Weiterbildung zu führen.

Darüber hinaus empfiehlt die AQ Austria in diesem Zusammenhang die externe Qualitätssicherung an Pädagogischen Hochschulen gemäß der einschlägigen internationalen Standards, vor allem der ESG auszugestalten und die Pädagogischen Hochschulen in das österreichische System der Qualitätssicherung an Hochschulen einzubeziehen.

10. Anhang

Fragebogen zur Evaluierung der gesetzlichen Grundlage der AQ Austria (HS-QSG)

Hintergrund

Mit 01. März 2012 ist das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz (HS-QSG) in Kraft getreten. Der Gesetzgeber verfolgte mit der Verabschiedung des HS-QSG als erstem österreichischen sektorenübergreifendem Gesetz für externe Qualitätssicherung und der Gründung der AQ Austria u.a. folgende Ziele:

- Gemeinsame (Mindest-)Standards für hochschulische Angebote
- Aufhebung der starken Zersplitterung der Gremien und Verfahren in der Qualitätssicherung und dadurch Gewährleistung einer adäquaten Weiterentwicklung und bessere Integration und Abstimmung der unterschiedlichen Hochschulsektoren
- Ausgestaltung der vorgeschlagenen Neuordnung der externen Qualitätssicherung im Einklang mit europäischen Standards der Qualitätssicherung (z. B. den ESG) und den spezifischen Rahmenbedingungen der einzelnen Hochschulsektoren
- Einrichtung einer sektorenübergreifenden Agentur für externe Qualitätssicherung und Akkreditierung
- Sektorenübergreifende Regelung zentraler Rahmenbedingungen der Qualitätssicherungsverfahren
- Festlegung gemeinsamer Prüfbereiche für die Qualitätssicherungsverfahren, die sektorenübergreifend zur Anwendung kommen
- Festlegung der Qualitätssicherungsverfahren Audit und Akkreditierungsverfahren
- Gesetzliche Regelung zur Registrierung grenzüberschreitender Studien

(nach: Vorblatt zum HS-QSG S. 4, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01222/fname_222410.pdf)

Die Ausgestaltung der skizzierten Neuordnung der externen Qualitätssicherung erfolgte im Einklang mit europäischen Standards der Qualitätssicherung (z. B. den Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area - ESG) unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmenbedingungen der einzelnen Hochschulsektoren.

Das Board der AQ Austria hat beschlossen, vier Jahre nach Inkrafttreten des HS-QSG dieses zu evaluieren. Im Fokus steht dabei die Frage, ob die im HS-QSG definierten Rahmenbedingungen es der Agentur ermöglichen, ihre gesetzlichen Aufgaben im Bereich der externen Qualitätssicherung zu erfüllen.

Für Ihre Unterstützung der Evaluierung durch Teilnahme an dieser Umfrage dankt das Board der AQ Austria herzlich.

Antwortende Einrichtung/Organisation

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> öffentliche Universität | <input type="checkbox"/> hochschulpolitische Interessensvertretung |
| <input type="checkbox"/> Fachhochschule | <input type="checkbox"/> Sonstige Organisation |
| <input type="checkbox"/> Privatuniversität | |

Fragen

1.

a) Wurden aus Ihrer Sicht die dem **HS-QSG zugrunde liegenden Ziele** erreicht?

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

b) In Schlagworten: Was sind aus Ihrer Sicht die beiden größten Stärken des HS-QSG?

1. Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
2. Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

c) In Schlagworten: Was sind aus Ihrer Sicht die beiden größten Schwächen des HS-QSG?

1. Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
2. Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

2. Versetzen die im HS-QSG dargelegten wesentlichen Bestimmungen bzw. Regelungen die AQ Austria in die Lage, zum Erreichen der Ziele des HS-QSG beizutragen? Im Konkreten beantworten Sie bitte die nachfolgenden drei Fragen:

a) Inwiefern versetzen die im HS-QSG **definierten Aufgaben** (§ 3 (3) die AQ Austria in die Lage, zum Erreichen der Ziele beizutragen?

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

b) Inwiefern versetzt die durch das HS-QSG **festgelegte Struktur** (§§ 4-13) die AQ Austria in die Lage, zum Erreichen der Ziele des HS-QSG beizutragen?

•

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

•

c) Inwiefern versetzen die durch das HS-QSG festgelegten **Grundsätze und Verfahren der Qualitätssicherung** (§§18-27) die AQ Austria in die Lage, zum Erreichen der Ziele des HS-QSG beizutragen?

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

3. Was hat sich durch die Gründung der AQ Austria in Bezug auf die externe Qualitätssicherung für Sie am meisten geändert? *(Nur für Hochschulen und deren Interessenvertretungen)*

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

4. Inwiefern sind die wesentlichen Bestimmungen des HS-QSG geeignet, das System der externen Qualitätssicherung in Österreich zweckmäßig zu gestalten?

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

5. Besteht aus Ihrer Sicht Bedarf an Änderung des HS-QSG? Wenn ja, inwiefern?

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.