



Agentur für
Qualitätssicherung
und Akkreditierung
Austria

Thematische Analyse

Evaluierung
der Pädagogischen
Hochschulen

2018

Herausgeberin:

AQ Austria - Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria

Franz-Klein-Gasse 5, 1190 Wien

AutorInnen: Dietlinde Kastelliz, Achim Hopbach

office@aq.ac.at

www.aq.ac.at

Wien, 2018

Inhalt

Vorwort	3
I Einleitung	4
2 Gesetzliche Grundlagen der externen Evaluierung der Pädagogischen Hochschulen	5
3 Ablauf der Evaluierungen	6
4 Evaluierung der gesamten Pädagogischen Hochschule: Erkenntnisse und Einschätzungen	7
4.1 Eckpunkt: Ziel der Evaluierung sind Sicherung und Verbesserung der Qualität der Tätigkeiten der Pädagogischen Hochschule	8
4.2 Eckpunkt: Gegenstände sind die Lehr- und Forschungstätigkeit, die Planung sowie die Organisation und Verwaltung, präzisiert in fünf Evaluierungsaspekten	10
4.2.1 Evaluierungsaspekt 1: Erreichung der durch die Pädagogische Hochschule definierten Zielvorgaben nach Maßgabe des Ziel- und Leistungsplans	10
4.2.2 Evaluierungsaspekt 2: Qualität des Qualitätsmanagementsystems und der Evaluierungsmaßnahmen	13
4.2.3 Evaluierungsaspekte 3 und 4: Zweckmäßigkeit und Effizienz der Planungs- und Organisationsstrukturen; Zweckmäßigkeit und Effizienz der Verwaltung	14
4.2.4 Evaluierungsaspekt 5: Leistungsfähigkeit der Pädagogischen Hochschule im internationalen Vergleich	17
4.2.5 Personal	19
4.2.6 Resümee	21

4.3	Eckpunkt: Die Evaluierung wird von drei externen Expertinnen und Experten durchgeführt, von denen zwei nicht in Österreich tätig sind	22
4.4	Eckpunkt: Die Evaluierung besteht aus interner Evaluierung und externer Evaluierung und umfasst einen Vor-Ort-Besuch	23
4.5	Eckpunkt: Zu den Ergebnissen können Rektorat und Studienkommission Stellung nehmen; anschließend berichtet das Rektorat dem Hochschulrat und der bzw. dem zuständigen Bundesministerin bzw. Bundesminister. Außerdem sind die Ergebnisse in einer hochschulinternen Veranstaltung öffentlich zu präsentieren und zu diskutieren.	23
4.6	Eckpunkt: Die Evaluierungen sind im Abstand von höchstens sieben Jahren durchzuführen	25
5	Empfehlungen zur Weiterentwicklung der externen Qualitätssicherung an Pädagogischen Hochschulen	25
6	Literaturübersicht	27

Vorwort

In den von ihr durchgeführten Qualitätssicherungsverfahren gewinnt die AQ Austria vielfältige Erkenntnisse über die begutachteten Hochschulen, ihre Qualitätsmanagementsysteme und Studiengänge. Die systematische Analyse dieser Erkenntnisse über das jeweilige Begutachtungsverfahren hinaus eröffnet die Chance, Hinweise auf aktuelle Entwicklungen im Hochschulwesen zu erhalten und Beispiele guter Praxis zu identifizieren. Die AQ Austria möchte insbesondere Hochschulen, aber auch anderen Akteuren im Hochschulsystem solche Ergebnisse systematischer Analysen zur Verfügung stellen.

Systematische Analysen der in Begutachtungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse sind darüber hinaus für die AQ Austria ein unverzichtbares Instrument zur Gewinnung von Erkenntnissen über ihre eigenen Begutachtungsverfahren, die sie nutzt, um die eigenen Verfahren erforderlichenfalls zu verbessern. In unregelmäßigen Abständen veröffentlicht die AQ Austria Ergebnisse dieser systematischen Analysen.

Der vorliegende Bericht präsentiert Ergebnisse einer Analyse von externen Evaluierungen der Pädagogischen Hochschulen. Zweck der Analyse war herauszufinden, inwiefern die Hochschulevaluierungsverordnung eine geeignete Grundlage für Evaluierungen von Hochschulen nach internationalen Standards ist, um so Rückschlüsse auf das Verständnis der Kriterien und letztlich auf ihre Verständlichkeit und Anwendbarkeit zu ermöglichen. Außerdem präsentiert die AQ Austria einige zentrale Erkenntnisse aus den Verfahren. Mit diesem Bericht möchte die AQ Austria insbesondere einen Beitrag zur Weiterentwicklung der externen Qualitätssicherung im Sektor der Pädagogischen Hochschulen und zur Weiterentwicklung der eigenen Verfahren leisten.

Wien, August 2018

Dr. Achim Hopbach
Geschäftsführer

1 Einleitung

In den Jahren 2016/2017 führte die AQ Austria an zehn Pädagogischen Hochschulen externe Evaluierungen durch, die gemäß Hochschulevaluierungsverordnung (HEV) erstmals bis zum 1. Oktober 2017 abzuschließen waren.¹ Für weitere drei Hochschulen erbrachte sie einzelne Leistungen im Rahmen solcher Evaluierungen. Die AQ Austria wurde von den Pädagogischen Hochschulen mit der Durchführung der Evaluierungen beauftragt. Diese waren zum einen nicht verpflichtet, hierfür die AQ Austria zu beauftragen. Zwar wurde die AQ Austria 2012 als sektorenübergreifende Qualitätssicherungsagentur auf der Basis des Hochschul-Qualitätssicherungsgesetzes (HS-QSG) eingerichtet, das zum Ziel hatte, einen gemeinsamen Referenzrahmen für die hochschulische Qualitätssicherung in Österreich zu schaffen; der Sektor der Pädagogischen Hochschulen ist jedoch nicht vom im HS-QSG bestimmten Aufgabenbereich der AQ Austria erfasst. Zum anderen waren die Pädagogischen Hochschulen nicht verpflichtet, die Evaluierungen überhaupt von einer Qualitätssicherungsagentur durchführen zu lassen. Gemäß HEV erfolgt die institutionelle Evaluierung der gesamten Hochschule zwar durch externe Expertinnen und Experten nach internationalen Standards, wird aber nicht notwendigerweise durch eine Qualitätssicherungsagentur durchgeführt. Vielmehr kann das jeweilige Rektorat die externen Expertinnen und Experten auch selber beauftragen. Zu erwähnen ist, dass die HEV lediglich für die öffentlichen Pädagogischen Hochschulen Gültigkeit besitzt; die privaten Pädagogischen Hochschulen haben sich jedoch dazu entschlossen, die Evaluierung ebenfalls durchzuführen.

Mit diesem Bericht präsentiert die AQ Austria ausgewählte Erkenntnisse und Einschätzungen zu den Bestimmungen zur Qualitätssicherung an Pädagogischen Hochschulen, die sie in der Durchführung der Evaluierungen gewonnen hat. Dabei berücksichtigt die AQ Austria ausdrücklich die rechtlichen Rahmenbedingungen der Pädagogischen Hochschulen in Österreich, da einige Spezifika eine besondere Bedeutung für die Ausgestaltung der externen Qualitätssicherung besitzen. Die Erkenntnisse und Einschätzungen münden in Empfehlungen zur Weiterentwicklung der externen Qualitätssicherung der Pädagogischen Hochschulen.

Der Bericht beruht auf den praktischen Erfahrungen, die während und im Anschluss an die Evaluierungen analysiert wurden. Außerdem werden die in den veröffentlichten Berichten der ExpertInnen² präsentierten Erkenntnisse herangezogen, wo dies zwecks Illustration naheliegt.

Der Bericht stellt keine systematische Analyse des Sektors der Pädagogischen Hochschulen oder der Leistungen der Hochschulen dar. Auf eine solche Analyse verzichtet die AQ Austria, da nicht alle für ihre Erstellung heranzuziehenden Dokumente, vor allem

1 § 3 Z 4 HEV.

2 Siehe veröffentlichte Evaluierungsberichte und Stellungnahmen in der Literaturübersicht Kapitel 6.

die Selbstevaluierungsberichte der Hochschulen und die Berichte der Expertinnen und Experten, öffentlich zugänglich sind.

2 Gesetzliche Grundlagen der externen Evaluierung der Pädagogischen Hochschulen

Für die Qualitätssicherung an Pädagogischen Hochschulen macht das Hochschulgesetz (HG) nur wenige Vorgaben. In § 33 ist festgeschrieben, dass die Pädagogischen Hochschulen ein Qualitätsmanagementsystem besitzen und regelmäßig ihre Tätigkeiten im gesamten Leistungsspektrum evaluieren müssen. Außerdem haben sie eine Mitwirkungspflicht im Falle externer Evaluierungen. Bezüglich der internen Evaluierungen nimmt das HG in § 47 eine Konkretisierung vor, indem „Maßnahmen zur regelmäßigen Überprüfung von Studienveranstaltungen einschließlich der Durchführung von Prüfungen“ vorgeschrieben werden. Eine besondere Regelung findet sich in § 74a, der die Einrichtung des Qualitätssicherungsrates für Pädagoginnen- und Pädagogenbildung mit der Aufgabe der „qualitäts- und bedarfsorientierten, wissenschaftlichen Begleitung der Entwicklung der Lehramtsstudien“ regelt.³ Eine Konkretisierung von einigen dieser gesetzlichen Vorgaben erfolgt durch die HEV, die einige Grundsätze und Verfahren der Qualitätssicherung an Pädagogischen Hochschulen regelt:

- Ziele der Qualitätssicherung sind demnach
 1. die Qualität der Arbeit in Forschung, Lehre, Organisation, Planung sowie in der Verwaltung zu heben, zu sichern und zu verbessern,
 2. Entscheidungshilfen bei der mittel- und langfristigen Planung zu erarbeiten sowie
 3. Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit abzulegen.

- Gegenstände der internen und externen Qualitätssicherung sind demnach
 1. der Studien- und Prüfungsbetrieb in Aus-, Fort- und Weiterbildung,
 2. die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit.
 3. die Planungstätigkeit, die innere Organisation sowie die Administration
 4. Ziel- und Leistungsplan, die Qualitäts- und Leistungssicherung, die Zweckmäßigkeit der Durchführung, die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit der getroffenen Maßnahmen.

- Verfahren der internen Qualitätssicherung sind:
 1. Überprüfung der allgemeinen Entwicklung der Pädagogischen Hochschule anhand von Kennzahlen

³ § 74a Abs I HG.

2. Evaluierung des Lehrangebots durch die Studierenden
 3. Evaluierung der einzelnen Organisationseinheiten der Pädagogischen Hochschule
- Verfahren der externen Qualitätssicherung sind:
 1. Externe Evaluierung der gesamten Hochschule.
 2. „Fokussierte externe Evaluierung“ zwecks Leistungsvergleichs der betroffenen Pädagogischen Hochschulen, veranlasst im Bedarfsfall durch die zuständige Bundesministerin bzw. den zuständigen Bundesminister.

Für die diesem Bericht zugrundeliegenden Verfahren der „Evaluierung der gesamten Pädagogischen Hochschule“ benennt § 7 der HEV folgende sieben Eckpunkte:

1. Ziel ist die Sicherung und Verbesserung der Qualität der Tätigkeiten der Pädagogischen Hochschule
2. Gegenstände sind die Lehr- und Forschungstätigkeit, die Planung sowie die Organisation und Verwaltung, präzisiert in fünf Evaluierungsaspekte:
 - Die Erreichung der durch die Pädagogische Hochschule definierten Zielvorgaben nach Maßgabe des Ziel- und Leistungsplans;
 - die Qualität des Qualitätsmanagementsystems und der Evaluierungsmaßnahmen;
 - die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Planungs- und Organisationsstrukturen;
 - die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Verwaltung;
 - die Leistungsfähigkeit der Pädagogischen Hochschule im internationalen Vergleich.
3. Die Evaluierung erfolgt nach internationalen Standards, und
4. sie wird von drei externen Expertinnen und Experten durchgeführt, von denen zwei nicht in Österreich tätig sind.
5. Die Evaluierung besteht aus interner Evaluierung und externer Evaluierung und umfasst einen Vor-Ort-Besuch.
6. Zu den Ergebnissen können Rektorat und Studienkommission Stellung nehmen; anschließend berichtet das Rektorat dem Hochschulrat und der bzw. dem zuständigen Bundesministerin bzw. Bundesminister. Außerdem sind die Ergebnisse in einer hochschulinternen Veranstaltung öffentlich zu präsentieren und zu diskutieren.
7. Die Evaluierungen sind im Abstand von höchstens sieben Jahren durchzuführen.

3 Ablauf der Evaluierungen

Im Herbst 2015 erläuterte die AQ Austria dem Bundesministerium für Bildung und den Pädagogischen Hochschulen die solchen Evaluierungen zugrunde zu legenden Verfahrensprinzipien und -schritte und informierte auf Einladung des Bundesministeriums die Rektorate aller Pädagogischen Hochschulen über die üblichen internationalen Standards für die Durchführung von Evaluierungsverfahren. Zwischen November 2015 und Juni 2016 beauftragten die zehn interessierten Pädagogischen Hochschulen die AQ Austria mit der Durchführung der Evaluierungen und legten zwischen Oktober 2016 und März 2017 die Selbst-evaluierungsberichte vor. Die Vor-Ort-Besuche fanden zwischen Jänner und April 2017 statt;

abgeschlossen wurden die Verfahren mit der Übermittlung der Berichte der ExpertInnen an die Pädagogischen Hochschulen zwischen April und Juni 2017. Die AQ Austria benannte für die Evaluierungen jeweils drei bis vier ExpertInnen. In sieben Fällen war ein studentisches Mitglied in der ExpertInnengruppe vertreten.

Die AQ Austria maß der Vorbereitung auf die Verfahren große Bedeutung bei, da die Verfahren erstmals durchgeführt wurden. Zur Vorbereitung dienten folgende Maßnahmen:

- Im Zuge der Beauftragung der AQ Austria fanden Informationsgespräche mit den einzelnen Hochschulen statt.
- Zwischen Februar und Juni 2016 führte die AQ Austria kick-off Veranstaltungen und weitere Workshops zur Vorbereitung der Selbstevaluierung an den Pädagogischen Hochschulen durch.
- Für die externen Expertinnen und Experten veranstaltete die AQ Austria am 4. und am 14. November 2016 je einen Workshop zur Vorbereitung auf die Evaluierungen. Diese dienten nicht zuletzt dazu, die Expertinnen und Experten aus der Schweiz und aus Deutschland mit den Spezifika der österreichischen Pädagogischen Hochschulen vertraut zu machen.

4 Evaluierung der gesamten Pädagogischen Hochschule: Erkenntnisse und Einschätzungen

Die Präsentation von ausgewählten Erkenntnissen und Einschätzungen erfolgt entlang der in der HEV definierten und in Kapitel 2 aufgeführten Eckpunkte für die Evaluierungen. Der dritte Eckpunkt, „Die Evaluierung erfolgt nach internationalen Standards...“, ist genereller Natur, und die Umsetzung dieses Prinzips schlägt sich in der Umsetzung der anderen Eckpunkte nieder, weshalb er dort mit Bezug auf den jeweiligen Eckpunkt behandelt wird.

Als internationale Standards für die externe Qualitätssicherung von Hochschulen in Österreich sind in erster Linie die „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area“ (ESG) zu nennen. Die ESG listen im zweiten Teil Standards und Leitlinien für die Durchführung von Verfahren der externen Qualitätssicherung an Hochschulen auf. Dazu gehören neben der zweckorientierten Ausgestaltung der Verfahren und Instrumente im Allgemeinen insbesondere die Kombination von interner und externer Begutachtung, die Einbeziehung externer Expertinnen und Experten unter Beteiligung von Studierenden, die Durchführung eines Vor-Ort-Besuchs, die vorab vorgenommene Definition von Kriterien für die Beurteilung und die Veröffentlichung der Ergebnisse und gegebenenfalls der darauf fußenden Entscheidungen.⁴

4 https://enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf, abgefragt am 7.9.2018.

Für die Durchführung der Verfahren nahm die AQ Austria einige Präzisierungen und Ergänzungen der Verfahrensregeln der HEV vor und erläuterte sie dem Bundesministerium für Bildung und den Pädagogischen Hochschulen. Diese resultierten zum einen aus der Anwendung der ESG und zum anderen beruhten sie auf Maßnahmen zur Operationalisierung der Verfahrensregeln vor dem Hintergrund der Erfahrungen der AQ Austria in der praktischen Durchführung von Evaluierungen. Diese werden im Einzelnen in den folgenden Kapiteln dargestellt.

4.1 Eckpunkt: Ziel der Evaluierung sind Sicherung und Verbesserung der Qualität der Tätigkeiten der Pädagogischen Hochschule

Die HEV betont mit ihren drei allgemeinen Zielen den formativen Charakter der Evaluierung und ihre Funktion bei der Unterstützung von Steuerungsentscheidungen. Dagegen spielt eine summative als ebenfalls häufig in der externen Qualitätssicherung anzutreffende Ausrichtung keine Rolle, indem keine formale Entscheidung im Zusammenhang mit staatlicher Anerkennung, Zulassung oder Budgetallokation an die Ergebnisse der Evaluierungen gekoppelt wird. Diese formativ ausgerichtete Zweckbestimmung des Verfahrens wird durch weitere Vorgaben unterstützt, indem die HEV in §7 (3) Z2 vorschreibt, dass die Evaluationsberichte neben der Beurteilung der Stärken und Schwächen auch das Entwicklungspotenzial der Pädagogischen Hochschulen adressieren und „Vorschläge und Empfehlungen für Verbesserungen“ enthalten sollen.

Bemerkenswerterweise geht die HEV davon aus, dass die Evaluierungen durch diese Zweckbestimmung auch die Rechenschaftsfunktion der Qualitätssicherung unterstützen. Im Allgemeinen wird die Rechenschaftsfunktion eher mit summativ ausgerichteten Qualitätssicherungsverfahren in Verbindung gebracht, eine Meinung, die zwar weit verbreitet aber nicht begründet ist. Von daher ist diese Zweckbestimmung der HEV als positiv zu bewerten.

Die AQ Austria hat die formativ ausgerichtete Zweckbestimmung zur Richtschnur der praktischen Durchführung der Verfahren gemacht, indem die Expertinnen und Experten angehalten wurden, die Begutachtung mit Blick auf Empfehlungen für die weitere Entwicklung durchzuführen.

Die Evaluierungen haben gezeigt, dass trotz der klaren Zweckbestimmung bei den beteiligten Akteuren Unsicherheit bezüglich des Ziels der Evaluierungen bestand. Hierfür dürften zwei miteinander verbundene Gründe maßgeblich gewesen sein. Dies ist zum einen die Erstmaligkeit des Verfahrens, das stark auf Selbstreflexion ausgerichtet ist und somit einen signifikanten Unterschied zu den den Pädagogischen Hochschulen bekannten Verfahren der externen Qualitätssicherung besitzt, die eher im Bereich der Berichtslegung der Hochschulen als nachgeordnete Einrichtungen gegenüber dem zuständigen Ministerium angesiedelt sind.

Zum anderen sind die politischen Diskussionen zum Zeitpunkt der Evaluierungen zu nennen. Vor dem Hintergrund der zahlreichen und tiefgreifenden Reformen im Sektor der Pädagogischen Hochschulen in den vorangegangenen Jahren (z.B. Umsetzung der Dienstrechts-Novelle 2012, Pädagoginnen- und Pädagogenbildung NEU und die damit an einigen Hochschulen einhergehende Änderung der inneren Struktur) war die Situation im Herbst 2016 u.a. gekennzeichnet durch die Ausschreibungen von Rektoratspositionen an einer Vielzahl der Hochschulen, durch in den Medien diskutierte Pläne des damaligen Bundesministeriums für Bildung über die geplante Autonomie der Pädagogischen Hochschulen, die die gleichwertige Partnerschaft mit Universitäten in der Pädagoginnen- und Pädagogenbildung NEU erleichtern sollte, die öffentliche Diskussion über die Einrichtung von Verbundhochschulen⁵ und schließlich Berichte über geplante Fusionen von Pädagogischen Hochschulen.⁶ Dies führte bei vielen Beteiligten zu einer gewissen Verunsicherung über die Nutzung der Ergebnisse der Begutachtungen und über die Zukunft einzelner Pädagogischer Hochschulen oder des gesamten Hochschulsektors.⁷

Zwar zeigt die Erfahrung, dass es kaum einen optimalen Zeitpunkt für eine externe Evaluierung gibt. Die Kombination beider Gründe für die Verunsicherung über das Ziel der Evaluierung stellte für die formative Ausrichtung der Verfahren eine Herausforderung dar, da diese normalerweise von einem hohen Maß an Selbstreflexion und Kritik eigener Schwächen gekennzeichnet sind.

Insgesamt ist der Eckpunkt 1 klar beschrieben und gibt für die Evaluierung eine klare Orientierung. Die formative Ausrichtung der institutionellen Evaluierung ist angesichts des rechtlichen Rahmens der Pädagogischen Hochschulen auch zweckmäßig. Zulassungsentscheidungen sind nicht mit der externen Qualitätssicherung verknüpft, Mittelallokationen werden mit anderen Mitteln vorbereitet, und bei der Einführung von Studiengängen sind Zustimmungen anderer Akteure, des Ministeriums oder des Qualitätssicherungsrates erforderlich.

5 Stenographisches Protokoll, 162. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXV. Gesetzgebungsperiode, Mittwoch, 1. Februar 2017, S. 32 ff, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00162/fname_635024.pdf, abgefragt am 14.6.2017.

6 <https://kurier.at/politik/inland/aus-10-mach-4-geplante-fusion-bei-lehrerbildung-sorgt-fuer-wirbel/244.477.766>, abgefragt am 6.2.2017; http://science.apa.at/rubrik/bildung/Paedagogische_Hochschulen_Ministerium_dementiert_Fusionsplaene/SCI_20170203_SCI834284252, abgefragt am 6.2.2017.

7 Bericht der Expertinnen und Experten: Evaluierung der Pädagogischen Hochschule Steiermark S. 9; Evaluierung der Pädagogischen Hochschule Kärnten S. 9.

4.2 Eckpunkt: Gegenstände sind die Lehr- und Forschungstätigkeit, die Planung sowie die Organisation und Verwaltung, präzisiert in fünf Evaluierungsaspekten

4.2.1 Evaluierungsaspekt 1: Erreichung der durch die Pädagogische Hochschule definierten Zielvorgaben nach Maßgabe des Ziel- und Leistungsplans

Auch wenn der Eckpunkt mit der Lehr- und Forschungstätigkeit zwei gewöhnlich zentrale Gegenstände einer institutionellen Evaluierung benennt, liegt in der Präzisierung des Evaluierungsaspektes eine Einschränkung, welche den Fokus der Begutachtung nicht so sehr auf die Leistungen an sich, sondern eher im Sinne eines Monitorings auf die Zielerreichung legt. Die Evaluierungen konzentrierten sich daher auf strukturelle und organisatorische Aspekte der Pädagogischen Hochschulen. Die Curricula der Ausbildung, Fortbildung und Weiterbildung, die Beratungsleistungen und die Forschungsaktivitäten der Hochschulen blieben oft im Hintergrund.

Hinsichtlich der Zielerreichung rückten in den Evaluierungen auch die Prozesse und Instrumente der Zielformulierung, insbesondere das Instrument des Ziel- und Leistungsplans (ZLP; inzwischen Ziel-, Leistungs- und Ressourcenplan) in den Blickpunkt. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang zum einen, dass der ZLP bei der Formulierung von hochschul-eigenen Zielen einen bisweilen engen Rahmen vorgibt, was Anzahl und Gegenstandsbereich der Ziele angeht, da das Ministerium selber Ziele festlegt. Dies kann zur Folge haben, dass der Fokus auf aktuelle -an sich nicht zu kritisierende- (hochschul)politische Schwerpunkte zu einer Verengung der Schwerpunkte der Hochschulentwicklung und möglicherweise Nichtberücksichtigung von für einzelne Pädagogische Hochschulen zentrale Entwicklungsbereichen führt⁸. „Für die strategische und operative Steuerung der Hochschule ist es aber absolut zentral, dass die Ziele die Entwicklung der gesamten Hochschule erfassen und der strategischen Ausrichtung der jeweiligen PH genügend Freiräume gibt“⁹. Zu nennen ist zweitens der mit drei Jahren kurzfristige Planungshorizont, der gekoppelt mit der nur einjährigen Finanzierung die Formulierung und konsequente Verfolgung langfristiger Entwicklungsziele behindern kann. Beide Aspekte zeigen, dass das an sich eingeführte Steuerungsinstrument ZLP bzw. jetzt ZLRP für die Formulierung und Verfolgung hochschulspezifischer Ziele hinderlich sein kann.

⁸ § 2 (1) der Hochschulplanungs- und Steuerungsverordnung in der zum Zeitpunkt der Evaluierung gültigen Fassung (BGBl. II Nr. 4/2007) besagt hingegen: Der Ziel- und Leistungsplan dient als Instrument zur mittelfristigen Steuerung der Pädagogischen Hochschule. Er hat die Konkretisierung der strategischen Ausrichtung (Profil, Ziele und Vorhaben) und die Beschreibung der Leistungen bzw. des Leistungsangebots (Output) der Pädagogischen Hochschule zu enthalten.

⁹ Bericht der Expertinnen und Experten: Evaluierung der Pädagogischen Hochschule Kärnten, S. 12.

Die Evaluierungen haben gezeigt, dass die Fokussierung auf die Zielerreichung statt auf die Leistungen an sich sowohl bei den Hochschulen als auch bei den ExpertInnen manchmal zu Enttäuschungen führte, da eine intensive Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen „Leistungen“ der Hochschule nicht im Zentrum der Evaluierung stand.

Im Bereich der Lehre kommt hinzu, dass einer der aktuellen Reformprozesse im Zusammenhang mit der Pädagogen- und PädagogInnenbildung Neu, die Entwicklung und Durchführung der Studiengänge auf Sekundarschulebene, in die Zuständigkeit des Qualitätssicherungsrates fällt, dessen Aufgabe in der „qualitäts- und bedarfsorientierten, wissenschaftlichen Begleitung der Entwicklung der Lehramtsstudien“ liegt und somit ein zentraler Bereich und eine jüngste Herausforderung der Pädagogischen Hochschulen der institutionellen Evaluierung weitgehend entzogen war.

Für den Bereich Forschung zeigten die Evaluierungen, dass bei der Beurteilung der Forschungsleistungen und dem Erreichen der diesbezüglichen Ziele spezifische Rahmenbedingungen zu beachten sind, wobei es sich hierbei zum Teil um Übergangsphänomene handeln dürfte. Die Pädagogischen Hochschulen haben seit der Transformierung der vormaligen Pädagogischen Akademien und Institute in Hochschulen 2007 einen gesetzlich verordneten Forschungsauftrag, der eng mit dem Charakter der Professionshochschule verbunden ist und die Hochschulen verpflichtet, „in allen pädagogischen Berufsfeldern Forschung zu betreiben, um wissenschaftliche Erkenntnisse zur Weiterentwicklung der Lehre zu erlangen“.¹⁰ Forschung gehört somit erst seit einer für Hochschulen und ihre Entwicklung kurzen Zeitspanne zum Auftragspektrum. Eine bestehende, nicht hochschulische Bildungseinrichtung in eine forschungsaktive Hochschule zu transformieren ist in vielerlei Hinsicht eine Herausforderung. Zu nennen ist erstens das Personal, denn Forschung war bis dahin nicht Teil des Aufgabenspektrums, weshalb das Personal nicht notwendigerweise die für forschende Tätigkeiten erforderlichen Kompetenzen oder Qualifikationen besitzt. Dem wird auch im mehrgliedrigen Verwendungsbild für Hochschullehrpersonen gemäß dem Dienstrecht Rechnung getragen, dass die „Aufgaben in der wissenschaftlich-berufsfeldbezogenen Forschung“ nach Maßgabe der Qualifikation und Beauftragung der jeweiligen Hochschullehrperson durchzuführen sind, also nicht alle Hochschullehrpersonen zur Forschung verpflichtet werden müssen. Tatsächlich sind aufgrund der Historie der Pädagogischen Hochschulen viele Personen des Lehrpersonals in der hochschulischen Lehre sozialisiert, jedoch weniger vertraut mit hochschulischer Forschung. Zwar gelingt es den Pädagogischen Hochschulen in jüngerer Zeit vermehrt, Hochschullehrpersonen mit Forschungserfahrung zu gewinnen; jedoch zeigten die Evaluierungen, dass in der Qualifizierung des vorher nicht forschend tätigen Personals eine noch andauernde wichtige Aufgabe liegt, um den Forschungsauftrag erfüllen zu können. Eine wichtige und häufig durchgeführte Maßnahme zur Entwicklung der Forschungskompetenzen ist die Unterstützung von Dissertationsvorhaben der Lehrenden. Die tatsächliche Forschungstätigkeit wird durch Reduktionen des Mindestlehrdeputats von Hochschullehrpersonen unterstützt, um mehr Zeit für Forschungsaktivitäten

¹⁰ § 8 Abs 1 HG.

zu haben. Zudem gibt es für Hochschullehrpersonen der Verwendungsgruppe ph 1 / PHI unter der Voraussetzung der mindestens siebenjährigen Beschäftigung an der Hochschule für Lehr- und Forschungstätigkeiten die Option, eine bis zu sechsmonatige Freistellung von den Dienstpflichten, die eine Anwesenheit an der Hochschule erfordern, zu beantragen.

Trotz einer Vielzahl von erfolgreichen Maßnahmen zur Stärkung der Forschungskompetenzen und –aktivitäten wurde in den Evaluierungen deutlich, dass bei der Beurteilung der Forschung dieses Übergangsphänomen zu berücksichtigen ist. Diese Übergangsphase wird bei den Hochschulen unterschiedlich lange dauern und ist auch bei künftigen Evaluierungen zu bedenken.

Zweitens sind neben der Qualifikation des Personals auch die erforderlichen oder zumindest förderlichen Supportstrukturen von Bedeutung. Der administrative Support, den Forschende an Hochschulen vielfach vorfinden, ist an Pädagogischen Hochschulen kaum vorgesehen. An einem Beispiel von zentraler Bedeutung lässt sich dies verdeutlichen: Pädagogische Hochschulen haben theoretisch dieselben Möglichkeiten, Anträge bei nationalen und internationalen Forschungsförderungsstellen einzubringen wie öffentliche Universitäten, um Drittmittel einzuwerben. Hindernisse für eine hohe Erfolgsquote bei hoch kompetitiven Programmen lassen sich an zwei Themen fest machen, nämlich die Antragstellung selbst und die finanzielle Gebarung.

Bei der Beantragung kompetitiv vergebener Drittmittel ist heutzutage professionelle Unterstützung nahezu unerlässlich. Nicht umsonst richten öffentliche Universitäten hierfür Forschungsservicestellen ein und bieten die Forschungsförderungsstellen verschiedene Workshops und Coachings für die Antragstellung an. Bei den Pädagogischen Hochschulen ist diese Erfahrung jedoch noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Dies hängt auch mit fehlender Spezialisierung von Personal für diesen Bereich zusammen, der dem „Third Space“ zuzurechnen wäre. Das mehrgliedrige Verwendungsbild des Lehrpersonals könnte eine Professionalisierung einzelner Personen auf Themen des Forschungssupports, wie er an Universitäten oder Fachhochschulen häufig in eigenen Organisationseinheiten stattfindet, zulassen. In der Praxis ist aber wohl hinderlich, dass sich durch die jährlich festzulegende Dienstpflicht das Ausmaß der Lehrverpflichtung häufig ändern kann, womit Kontinuität bei den anderen Aufgaben erschwert würde. Pädagogischen Hochschulen ist es ferner nicht möglich, Drittmittel eigenständig zu verwalten. Sie benötigen dazu das Bundesministerium, was die operative Projektumsetzung erschwert und die Reaktionsfähigkeit der Hochschulen beeinträchtigt.

Insgesamt ist dieser Evaluierungsaspekt schwer zu handhaben, da er zum einen Überschneidungen mit umfangreichen Berichtspflichten der Hochschule gegenüber dem Ministerium aufweist, was Unsicherheit über die Zielrichtung verursacht. Der Evaluierungsaspekt hat zum anderen mit dem fünften Evaluierungsaspekt gemeinsam, dass die Leistungen der Pädagogischen Hochschule unter einem spezifischen Blickwinkel betrachtet werden. Die Evaluierung der Leistungen an sich läuft hierdurch Gefahr in den Hintergrund zu treten. Daher sollten diese beiden Evaluierungsaspekte neu formuliert und besser auf einander abgestimmt werden.

4.2.2 Evaluierungsaspekt 2: Qualität des Qualitätsmanagementsystems und der Evaluierungsmaßnahmen

Da der Terminus „Qualität“ des Qualitätsmanagementsystems Raum für Interpretationen eröffnet, nahm die AQ Austria eine Präzisierung dahingehend vor, dass ein hochschulinternes Qualitätsmanagementsystem auf einem Qualitätsverständnis und einer Strategie für das Qualitätsmanagement beruht, dass Strukturen, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten definiert sind, dass die wesentlichen Leistungsbereiche der Hochschule umfasst sind und dass definierte Maßnahmen und Instrumente eingesetzt werden, sowie die Ergebnisse in die Hochschulsteuerung einfließen.¹¹

Die Pädagogischen Hochschulen sind gesetzlich verpflichtet „zur Qualitäts- und Leistungssicherung ein eigenes Qualitätsmanagementsystem aufzubauen und regelmäßig interne Evaluierungen vorzunehmen.“¹² Dass das HG keine weiteren Vorgaben für die Ausgestaltung der Qualitätsmanagementsysteme macht, ist zu begrüßen, da Detailvorgaben angesichts unterschiedlicher Profile, Strukturen und internen Kulturen unzweckmäßig sind und die konkrete Ausgestaltung entsprechend dem Grundsatz der Eigenverantwortung der Hochschulen in deren Autonomie liegen sollte.

Allerdings macht die HEV auf Verordnungsebene eine Reihe von Vorgaben zu den Gegenständen der Evaluierungen und zum Teil auch zu den zu verwendenden Instrumenten. In diesem Zusammenhang ist die in § 3 der HEV aufgeführte Zusammenstellung der intern durchzuführenden Evaluierungen hervorzuheben: „I. Überprüfung der allgemeinen Entwicklung anhand von Kennzahlen (§ 4): Durch die Abfrage von Daten anhand von Kennzahlen über jede Organisationseinheit wird Informationsmaterial an der Pädagogischen Hochschule gewonnen, das der internen Evaluierung dient. Evaluierungen anhand von Kennzahlen sind durch das Rektorat der Pädagogischen Hochschule zu veranlassen und jährlich durchzuführen.“ Zwar sind diese Maßnahmen eher dem Monitoring oder Controlling zuzuordnen als der Evaluierung (im Sinne der hochschulischen Qualitätssicherung). Aber solche regelmäßig durchzuführende Verfahren stellen der Qualitätssicherung im engeren Sinne und der Hochschulsteuerung wichtige Informationen zur Verfügung. Auch die ESG fordern in Standard 1.7 solche Verfahren. Der enge Bezug dieses Monitorings zu den in lit 2 und 3 aufgeführten internen Evaluierungen des Lehrangebots und der internen Organisationseinheiten ist zu begrüßen.

Eine detaillierte Vorgabe macht die HEV zur Evaluierung des Lehrangebots gemäß § 5 HEV. Diese hat durch Studierende zu erfolgen, indem diese die einzelnen Lehrveranstaltungen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung im Verlauf und zum Ende der Lehrveranstaltungen zu bewerten haben.

¹¹ Siehe hierzu AQ Austria, Richtlinie für das Audit des hochschulinternen Qualitätsmanagements 2018, https://www.aq.ac.at/de/audit/dokumente-audit-verfahren/Auditrichtlinie_2018.pdf?m=1548080586, abgefragt am 30.11.2018

¹² § 33 Abs 1 HG.

Positiv hervorzuheben ist, dass die HEV zwei wichtige Prinzipien für die interne Qualitätssicherung benennt: In §5 (7) letzter Satz, §6 (3), §7 (4) dritter Satz bestimmt die HEV, dass die Verfahren auch zu Konsequenzen führen müssen und in §6 (2) legt sie fest, dass die Ergebnisse der Evaluierung der Lehre auch bei der Evaluierung der Organisationseinheiten zu berücksichtigen sind.

Die Evaluierungen haben gezeigt, dass viele Pädagogische Hochschulen die Ausgestaltung des internen Qualitätsmanagements eng an den gesetzlichen Vorgaben orientieren; dies konstituiert jedoch noch nicht notwendigerweise ein vollständiges Qualitätsmanagementsystem. Zwar ist dies nicht den gesetzlichen Vorgaben anzulasten, allerdings begünstigt die teilweise detaillierte Regulierung auf Verordnungsebene ein solches Verhalten. Hinsichtlich der Evaluierung der Lehre entstand der Eindruck, dass aufgrund der Durchführung in jedem Semester und der Vielzahl von Lehrveranstaltungen mit teilweise relativ geringer ECTS-Zahl diese Aktivität mit einem extrem hohen Aufwand für die Hochschulen verbunden ist. Die Evaluierungen zeigten, dass hinterfragt werden muss, ob dieser Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen steht.

Insgesamt ist dieser Evaluierungsaspekt grundsätzlich anwendbar. Die fehlende Konkretisierung des Begriffs ‚Qualität‘ des Qualitätsmanagementsystems ist unkritisch, da es international einen weitgehenden Konsens über an ein solches System anzulegende Standards gibt. Allerdings sollte geprüft werden, ob die Einschränkung der auf Gesetzesebene gewährten Gestaltungsspielräume auf Verordnungsebene erforderlich ist.

4.2.3 Evaluierungsaspekte 3 und 4: Zweckmäßigkeit und Effizienz der Planungs- und Organisationsstrukturen; Zweckmäßigkeit und Effizienz der Verwaltung

Zweifelsohne sind die Planungs- und Organisationsstrukturen wichtige Aspekte der Governance einer Hochschule, und ebenso wichtig ist die Verwaltung als Support zur Erreichung der Ziele in den Leistungsprozessen. Daher ist es wichtig und richtig, in einer institutionellen Evaluierung deren Zweckmäßigkeit zu untersuchen. In die Untersuchung auch ihre Effizienz einzubeziehen ist im internationalen Vergleich eher unüblich, auch wenn die Beurteilung der Zweckmäßigkeit gewöhnlich Aufschlüsse hinsichtlich der Effizienz erlaubt. Zwar ist dies noch kein Argument, es nicht zu tun. Jedoch wäre für eine eigenständige Beurteilung der Effizienz eine Definition des Terminus erforderlich. In der Regel wird Effizienz hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, zumeist mit Blick auf den Einsatz von Haushaltsmitteln, verstanden. Es muss jedoch angezweifelt werden, ob diese Kategorien geeignet sind, um Organisationsstrukturen zu beurteilen. Eher ließe sich ein solcher Ansatz mit Blick auf separierte Verwaltungsprozesse sinnvoll verfolgen.

Insgesamt ist in der hochschulischen Qualitätssicherung von Governance und Administration gemäß ESG ein umfassender Ansatz, der auf Zweckmäßigkeit von Aufbau – und Ablauforganisation unter Einbeziehung der Effizienz abzielt, vorzuziehen. Hierauf legte die AQ Austria den Schwerpunkt in den Evaluierungen, indem die Zweckmäßigkeit hinsichtlich

der Leistungserbringung in den zentralen Aufgabenbereichen im Fokus stand. Die Governance der Pädagogischen Hochschulen war dabei nicht nur hinsichtlich des Evaluierungsaspektes 3, Zweckmäßigkeit und Effizienz der Planungs- und Organisationsstrukturen, Gegenstand der Evaluierungen. Ihre gesetzlich determinierte Ausgestaltung und deren Wirkungen waren auch Gegenstand der Diskussionen zu den anderen Evaluierungsaspekten unter den ExpertInnen und bei den Vor-Ort-Besuchen.

Die Evaluierungen zeigten, dass die Organe der Pädagogischen Hochschule und deren Zuständigkeiten einige Charakteristika aufweisen, welche die Einschätzung der Zweckmäßigkeit und Effizienz der Planungs- und Organisationsstrukturen beeinflussen.

Zu nennen ist zunächst der strukturell festgeschriebene Einfluss der Träger auf die Entwicklung der Pädagogischen Hochschulen. In den Hochschulräten der öffentlichen Pädagogischen Hochschulen als dem Organ mit aufsichtsratsähnlichen Zuständigkeiten, aber weitgehend ohne Entscheidungsbefugnisse, sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des zuständigen Bundesministeriums und ex-lege der Amtsführende Präsident bzw. die Amtsführende Präsidentin des Landesschulrates, in dessen bzw. in deren Wirkungsbereich die Pädagogische Hochschule ihren Sitz hat¹³, vertreten, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des zuständigen Bundesministeriums teilweise in mehreren Hochschulräten gleichzeitig. Man mag in der Mitgliedschaft dieser Personen Vorteile sehen, z. B. da eine Hochschule ihre Anliegen an das Bundesministerium daher unmittelbar deponieren kann oder aus erster Hand und zu allererst Informationen erhält, oder da der Leiter bzw. die Leiterin jener Behörde im Aufsichtsorgan vertreten ist, der bzw. die gleichzeitig ArbeitgeberIn der AbsolventInnen und auch einer Vielzahl der MitarbeiterInnen, nämlich der mitverwendeten Lehrenden, der eigenen Hochschule ist und somit eine Person, die den Bedarf der PädagogInnen in der Praxis kennen. Auffallend ist jedenfalls der Kontrast zu den öffentlichen Universitäten. § 21 Abs 5 UG bestimmt, dass Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter des für die Angelegenheiten der Universitäten zuständigen Bundesministeriums von der Mitgliedschaft im Universitätsrat ausgeschlossen sind; generell ist die Mitgliedschaft in mehr als einem Universitätsrat unzulässig.

Der erhebliche Einfluss der Träger zeigt sich auch in einem bedeutenden Recht, das eine Hochschule gewöhnlich hat, der Wahl der Hochschulleitung. Zwar erfolgt gemäß § 12 Abs 9 Z 1 HG die „Ausschreibung der Funktionen des Rektors bzw. der Rektorin und des Vizerektors bzw. der Vizerektorin sowie die Durchführung des Auswahlverfahrens und Erstellung eines Reihungsvorschlages aller Bewerber und Bewerberinnen durch den Hochschulrat“. Die Bestellung ist jedoch durch das zuständige Regierungsmitglied vorzunehmen.

Auch hinsichtlich der akademischen Selbstverwaltung gibt es Spezifika zu berücksichtigen. Das einzige Organ, das sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Lehrpersonals, des Verwaltungspersonals sowie der Hochschüler_innenschaft zusammensetzt und somit den

¹³ § 12 Abs 1 Z 2 HG.

Kern der akademischen Selbstverwaltung darstellen könnte, ist das Hochschulkollegium. Auf die Zusammensetzung bezogen gibt es durchaus Ähnlichkeiten des Hochschulkollegiums mit dem Senat an öffentlichen Universitäten oder den Hochschulkollegien an den Fachhochschulen, auch werden Mitglieder ebenfalls von den jeweiligen Gruppen gewählt. Allerdings ist zu beachten, dass im HG keine paritätische Verteilung der Stimmen der Lehrenden aus den verschiedenen Verwendungsgruppen normiert ist, sondern lediglich die Anzahl der Mitglieder des Lehrpersonals. Theoretisch könnte ein Hochschulkollegium daher von Lehrendenseite mit sechs Lehrenden besetzt sein, die alle der Verwendungsgruppe ph 3/PH 3¹⁴ zugeordnet sind. Somit würde die wissenschaftliche Seite nicht oder unterrepräsentiert sein, was die Bedeutung dieses akademischen Gremiums schwächen könnte.

Jedoch bestehen zentrale Unterschiede hinsichtlich der Zuständigkeit des Hochschulkollegiums. Ihm obliegen im Wesentlichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Lehrangebot. Dazu gehören die Erlassung des Curriculums und der Prüfungsordnung und die Einsetzung von Curricularkommissionen und die Qualitätssicherung der Studienangebote (vgl. § 17 Abs 1 HG). So bedeutend die Zuständigkeiten des Hochschulkollegiums im Bereich des Lehrangebots sind, so eingeschränkt sind sie aber in anderen klassischen Bereichen der akademischen Selbstverwaltung, und hierin liegt der grundlegende Unterschied etwa zum Senat der öffentlichen Universitäten. Denn im Zusammenhang mit der Entwicklung der Hochschule sieht das HG allenfalls Stellungnahmerechte des Hochschulkollegiums vor, und zwar bei „Fragen der „inneren Organisation und Kommunikation (Organisationsplan, Satzung)“.¹⁵ Das gleiche gilt für die Verfahren zur Auswahl der Rektorin bzw. des Rektors und der Vize-Rektorinnen bzw. der Vizerektoren. An diesen wichtigen Stellen kommt diesem Organ keine Entscheidungsbefugnis zu, es ist nicht einmal eine Einbindung durch ein Zustimmungserfordernis vorgesehen. Insgesamt ist also von einer schwach ausgebildeten akademischen Selbstverwaltung zu sprechen.

Insgesamt ist das Level der Autonomie der Pädagogischen Hochschulen als niedrig einzustufen (siehe hierzu auch Kapitel Personal). Die hierzu passende interne Organisation und die internen Zuständigkeiten sind dementsprechend ausgestaltet. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn ‚klassische‘ Felder einer institutionellen Evaluierung einer Hochschule, z.B. im Bereich der Profilbildung und der strategischen Planung, der Umsetzung von Entwicklungsplänen in personeller Hinsicht etc. adressiert werden.

¹⁴ Verwendungsgruppe ph3 bzw. PH 3 gem. Anlage 22c zu 55. Bundesgesetz, mit dem das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Gehaltsgesetz 1956, das Vertragsbedienstetengesetz 1948, das Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz, das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz und das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz geändert werden (Dienstrechts-Novelle 2012 – Pädagogische Hochschulen): Eine Verwendung als Hochschullehrperson und die Erfüllung der vorgeschriebenen Erfordernisse gemäß Abs. 1 oder 2. (1) Eine der Verwendung entsprechende abgeschlossene Universitäts-, Hochschul- oder Fachhochschulausbildung durch den Erwerb eines Bakkalaureatsgrades gemäß § 87 Abs. 1 Universitätsgesetz 2002, eines akademischen Grades Bachelor of Education gemäß § 65 Abs. 1 Hochschulgesetz 2005 oder eines Bakkalaureatsgrades gemäß § 5 Abs. 2 Fachhochschul-Studiengesetz. (2) Ein der Verwendung entsprechendes Diplom gemäß AStG an einer Pädagogischen, Religionspädagogischen oder Berufspädagogischen Akademie.“

¹⁵ § 17 Abs 1 HG.

Dies trat in den Evaluierungen deutlich im Zusammenhang mit der Kooperation mit öffentlichen Universitäten in der PädagogInnenbildung zutage, da hinsichtlich der eigenen Entscheidungskompetenzen zwei ungleiche Partner kooperieren. Die Evaluierungen zeigten insgesamt, dass es die ExpertInnen herausfordernd war, die Zweckmäßigkeit der Organisationsstrukturen bzw. der Verwaltung vor dem Hintergrund der rechtlichen Konstitution der Pädagogischen Hochschulen zu beurteilen. Ohne Zweifel erschwert der geringe Grad an Autonomie die Begutachtung einer Hochschule in institutioneller Hinsicht, da international übliche Standards von institutionellen Gestaltungsspielräumen ausgehen, die bei den österreichischen Pädagogischen Hochschulen gesetzlich eingeschränkt sind.¹⁶

Insgesamt ist der Evaluierungsaspekt sinnvoll und anwendbar, wenn die Effizienz nicht im Fokus steht.

4.2.4 Evaluierungsaspekt 5: Leistungsfähigkeit der Pädagogischen Hochschule im internationalen Vergleich

Die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Pädagogischen Hochschulen wird in den Erläuterungen zur Hochschul-Evaluierungsverordnung folgendermaßen beschrieben: „Die österreichischen Pädagogischen Hochschulen müssen auch international wettbewerbsfähig sein und sind daher in einem internationalen Kontext zu sehen. Im Vordergrund des internationalen Vergleichs steht die Lehr- und Forschungstätigkeit der Pädagogischen Hochschule. Durch die Aufnahme ausländischer Expertinnen und Experten in das Evaluierungsteam wird sichergestellt, dass diesem Aspekt ausreichend Berücksichtigung geschenkt wird.“¹⁷ Zweifelsohne ist die Beteiligung ausländischer Expertinnen und Experten ein geeignetes und wichtiges Mittel, um für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich eine breite Perspektive nutzen zu können und insbesondere nationale Spezifika einordnen zu können. Aber auch ausländische Expertinnen und Experten benötigen für eine Begutachtung und Beurteilung geeignete Referenzpunkte. Mag hinsichtlich der Pädagogischen Forschung noch am ehesten das Prinzip des Peer-Review helfen, indem Fachkolleginnen und –kollegen über einen disziplinären Konsens über die zu erwartende Art, den Umfang und die Qualität der Forschung an einer wissenschaftlichen Hochschule verfügen. Der Terminus Lehrtätigkeit ist jedoch allzu unbestimmt und kann Aspekte umfassen wie Qualifikation und Qualität der Lehrenden, Qualität der Lehrveranstaltungen, aber auch Qualität der Studiengänge und Studienerfolg. Eine Voraussetzung für einen Vergleich wäre die Verständigung darüber, mit welchen Kennzahlen die Qualität der Leistungen beurteilt

¹⁶ Zu den Anforderungen an den Autonomiegrad von Hochschulen siehe zuletzt European University Association: University Autonomy in Europe III. Country Profiles. Brussels, 2017, <https://eua.eu/resources/publications/351:university-autonomy-in-europe-iii-country-profiles.html>, abgefragt am 10.8.2017

¹⁷ Vorblatt und Erläuterungen zur Hochschul-Evaluierungsverordnung 2009, https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/recht/erk/hev_entwurf_mat_17755.pdf?61ed3g, abgefragt am 26.6.2017

werden soll, um damit überhaupt eine Grundlage für einen Vergleich der Leistungsfähigkeit, zumal im internationalen Vergleich zu schaffen.

Hinzu kommt, dass ein Leistungsvergleich nur zwischen Hochschulen mit ähnlichen Rahmenbedingungen sinnvoll ist, es sei denn der Fokus liegt nicht auf den Leistungen sondern auf den Wirkungen der Rahmenbedingungen, z.B. hinsichtlich Zielsetzungen, Strukturen und Profilen.¹⁸ Die Pädagogischen Hochschulen in Österreich weisen jedoch eine Reihe von Charakteristika auf, die einen solchen Vergleich erheblich erschweren und seinen Sinn zweifelhaft erscheinen lassen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang zum einen der Bildungsauftrag, das geringe Alter der Hochschulen (als Bildungsinstitutionen mit hochschulischem Auftrag) mit allen Konsequenzen für den Entwicklungsstand der institutionellen Entwicklung und z.B. die Entwicklung der Forschungsleistungen, die rechtlichen Rahmenbedingungen und besonders das Ausmaß an institutioneller Autonomie, die verpflichtende Kooperation mit Universitäten in der Pädagoginnen- und PädagogInnenbildung im Sekundarbereich, die Ausgestaltung der Forschungsfinanzierung, Rolle und Bedeutung der Praxisschulen sowie der Fort- und Weiterbildung. Zwar kann grundsätzlich nicht von einer international einheitlichen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen von Pädagogischen Hochschulen gesprochen werden, zumindest im deutschsprachigen Raum weisen die österreichischen Pädagogischen Hochschulen hier jedoch Spezifika auf.

Die AQ Austria adressierte den internationalen Vergleich aus zwei Blickrichtungen. Es ist dies einerseits die Verankerung der Pädagogischen Hochschule im Europäischen Hochschulraum und der damit einhergehenden Umsetzung des Bolognaprozesses, und andererseits die von der individuellen Hochschule selbst erarbeiteten Überlegungen, welche Art von internationaler Zusammenarbeit für ihr Profil gewinnbringend ist.

Den Europäischen Hochschulraum einen bestimmte Bekenntnisse zu Zielen, die erreicht werden sollen¹⁹. Eine Vergleichbarkeit der Pädagogischen Hochschulen, die dem EHEA angehören, könnte somit auf die Umsetzung der Bachelor/Master-Studienarchitektur, die Förderung der Mobilität, die Anerkennung von Studienleistungen, die an anderen Hochschulen erbracht werden, etc. fokussieren. Die Aussagekraft eines derartigen Vergleichs ist jedoch in Bezug auf ihren Nutzen fraglich.

Die Evaluierungen haben gezeigt, dass die Pädagogischen Hochschulen in Bezug auf internationale Mobilitäten, Kooperationen und internationalen Erfahrungsaustausch prinzipiell gut aufgestellt sind, wenngleich einige der oben genannten strukturellen Einschränkungen auch hier Auswirkungen haben (z.B. kein eigenes Personal für ein „international office“, Antragstellung bei internationalen Projekten). Die Interpretation des „Vergleiches

¹⁸ European Commission, 2014: Initial teacher education in Europe: an overview of policy issues, http://ec.europa.eu/assets/eac/education/experts-groups/2014-2015/school/initial-teacher-education_en.pdf, abgefragt am 24.7.2017;
Europäische Kommission/EACEA/Eurydice, 2015. Der Lehrerberuf in Europa: Praxis, Wahrnehmungen und politische Maßnahmen. Eurydice-Bericht. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

¹⁹ <https://oead.at/de/expertise/europaeischer-hochschulraum/>, abgefragt am 9.8.2017.

der Leistungsfähigkeit“ blieb jedoch sowohl für die Hochschulen selbst als auch für die ExpertInnen strittig.

Insgesamt ist dieser Evaluierungsaspekt in einer Evaluierung schwer zu handhaben, da er zu unpräzise definiert und die Leistungen vor allem in der Lehre nur schwer vergleichbar sind. Der Evaluierungsaspekt hat mit dem ersten Evaluierungsaspekt gemeinsam, dass die Leistungen der Pädagogischen Hochschule unter einem spezifischen Blickwinkel betrachtet werden. Die Evaluierung der Leistungen an sich läuft hierdurch Gefahr in den Hintergrund zu treten. Daher sollten diese beiden Evaluierungsaspekte neu formuliert und besser auf einander abgestimmt werden.

4.2.5 Personal

Das Personal ist einer der zentralen Erfolgsfaktoren für eine Hochschule. Auch wenn die HEV das Personal nicht als eigenständigen Evaluierungsaspekt bestimmt, spielten Rekrutierung, Qualifikation, und quantitativer Umfang des Personals eine wichtige Rolle in der Begutachtung der Pädagogischen Hochschulen in Bezug auf sämtliche Evaluierungsaspekte, weshalb Erkenntnisse und Einschätzungen hier gesondert präsentiert werden sollen.

Das Personal an Pädagogischen Hochschulen ist in die zwei Personalkategorien Lehrpersonal und Verwaltungspersonal unterteilt und steht als Vertragsbedienstete oder Beamte in einem Dienstverhältnis zur vorgesetzten Dienstbehörde im Bund oder Land bzw. bei privaten Hochschulen in einem Dienstverhältnis zum jeweiligen Träger. Das ist eine Situation, die auch in anderen Hochschulsektoren im In- und Ausland zu finden ist. Zwei Besonderheiten hinsichtlich Personalauswahl und Tätigkeitsprofil werden daher gesondert angeführt.

Angesichts der zentralen Bedeutung des Personals für die Leistungserbringung einer Hochschule gehört die Personalauswahl zweifelsohne zu den entscheidenden Steuerungsentscheidungen. Zwar organisieren die Pädagogischen Hochschulen die Auswahlverfahren in allen Personalkategorien eigenständig. Die Entscheidung über die Stellenbesetzung liegt allerdings im zuständigen Bundesministerium, das Arbeitgeber ist. Ein bedeutender Aspekt dieser Vorgehensweise ist, dass die Pädagogischen Hochschulen mit Bewerberinnen und Bewerbern keine Vereinbarungen bezüglich deren Gehaltseinstufungen treffen können. Dementsprechend können die Hochschulen zwar vorschlagen, jedoch nicht selbst bestimmen, welche die für die ausgeschriebene Stelle bestgeeignete Person ist, auch können sie mit der Entlohnung ein zentrales Instrument nicht selber nutzen. Hierin liegt eine erhebliche Einschränkung in der Selbststeuerungsfähigkeit der Pädagogischen Hochschulen. Die Pädagogischen Hochschulen haben somit vor allem bei der Besetzung von Professuren einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den öffentlichen Universitäten, mit denen sie für die Lehramtsstudien in der Sekundarstufe kooperieren. Dazu schreiben die Expertinnen und Experten in ihrem Evaluierungsbericht der Pädagogischen Hochschule Steiermark: „Die strukturelle Abhängigkeit der Pädagogischen Hochschulen vom zuständigen Bundesministerium bei der Besetzung der PH1- und PH2-Stellen wirkt bei der Stärkung der

Akademisierung hemmend, weil sie Nachteile bei der Besetzung in Konkurrenz zu Universitäten darstellt.“²⁰

Hinsichtlich des Tätigkeitsprofils war mit der Novellierung des Dienstrechtes und der Einführung des mehrgliedrigen Verwendungsbildes für Hochschullehrpersonen die Intention einer Annäherung an universitäre Aufgaben für Lehrende verbunden.

Die Evaluierungen haben gezeigt, dass die Umsetzung dieser von den ExpertInnen begrüßten Reform in der Praxis schwierig ist. Denn tatsächlich blieben die Aufgaben der Pädagogischen Hochschulen nach Einführung des neuen Dienstrechts dieselben wie davor. Ebenso muss die Lehre für die Studienangebote gleich bedient werden, obwohl die Lehrenden zusätzliche Aufgaben zu erfüllen haben. Insofern stellt sich eine gleichmäßige Umsetzung des mehrgliedrigen Verwendungsbildes für alle Lehrpersonen als schwierig dar.

Das mehrgliedrige Verwendungsbild bietet jedoch nicht die Möglichkeit, die Personalstruktur in einer entscheidenden Hinsicht an die anderer Hochschulen anzupassen: Durch die Beibehaltung und starre Trennung der beiden Personalkategorien ist die Entwicklung des für heutige Hochschulen typischen sogenannten Third Space erheblich behindert. Da entsprechend dem Dienstrecht alle Hochschullehrpersonen (mit Ausnahme der mit Institutsleitungen betrauten Personen sowie Freistellungen für die wissenschaftlich-berufsfeldbezogenen Forschungsaufgaben) zu einem Mindestmaß an Lehre verpflichtet sind und im Übrigen die konkreten Dienstpflichten für die Hochschullehrpersonen jährlich festgelegt werden,²¹ können dauerhafte Aufgaben im Sinne einer weiteren Professionalisierung in Bereichen wie Forschungssupport, strategische Planung, Qualitätsmanagement etc. nicht verlässlich dauerhaft sichergestellt werden. Die ExpertInnen sehen es als kritisch an, dass die Hochschulen keine eigenen Stellen dafür schaffen können und die Personen, die derzeit die klassischen Aufgaben des Third Space übernehmen, sich aufgrund des Dienstrechts nicht darauf spezialisieren können.

Ähnlich ist der Befund hinsichtlich des Verwaltungspersonals. Dieses ist zur Unterstützung der Organe der Pädagogischen Hochschule bei der Erfüllung der in § 19 Abs 1 HG demonstrativ aufgezählten Aufgaben verpflichtet. Wie beim Lehrpersonal (Stammpersonal) ist der Arbeitgeber für das Verwaltungspersonal das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Das bewirkt, dass die Hochschule die Arbeitsplatzbeschreibung des Personals nicht selbständig ihren Bedürfnissen entsprechend anpassen kann. Hierin liegt eine mangelnde Flexibilität, die für die Hochschulen nachteilig sein kann. In den Evaluierungen hat sich gezeigt, dass die Hochschulen Lösungen für die Herausforderungen finden, indem Personal aufgrund im Laufe der Beschäftigung erworbener Qualifikationen höherwertige Tätigkeiten ausüben, ohne dass sich dies auf die Vergütung auswirkt. Für Aufgaben, die an Hochschulen üblicherweise für die direkte Unterstützung von Lehre und Forschung

20 Bericht der Expertinnen und Experten: Evaluierung der Pädagogischen Hochschule Steiermark, S. 12

21 § 48 lit h Vertragsbedienstetengesetz 1948 bzw. § 200 lit e Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 idGF

vorgesehen sind, wird die Schaffung von Stellen des Third Space für „akademisch orientierte Sachbearbeitungspersonen“²² vorgeschlagen, indem im Dienstrecht entsprechende ausschließliche Verwendungen dafür ermöglicht werden.

Eine der Optionen, den Herausforderungen des beschränkten Arbeitsprofils und des verfügbaren Personals entgegenzutreten, ist die an einigen Hochschulen praktizierte Lösung, diese Aufgaben an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Lehre an mitverwendetes Personal zu vergeben, das ansonsten einer anderen Dienststelle zugeordnet ist. Diese Personengruppe könnte in ihrem Aufgabenbereich an der Pädagogischen Hochschule vollständig für Nicht-Lehre eingesetzt werden. Allerdings kann mitverwendetes Personal nur bis zu einem bestimmten Anteil seiner Dienstverpflichtung der Pädagogischen Hochschule mitverwendet werden und diese Zuweisung ist jeweils nur für ein Jahr gültig. Hier fehlt also wieder die Planungssicherheit. Zudem ist es fraglich, ob mitverwendete Personen genügend Kenntnis über und Identifikation mit der Pädagogischen Hochschule mitbringen und in ihre Routinen ausreichend eingebunden sind, um für Aufgaben des Third Space zuständig zu sein, die der Unterstützung der Lehre und Forschung dienen.

4.2.6 Resümee

Die in der HEV festgelegten fünf Evaluierungsaspekte adressieren die Pädagogischen Hochschulen als Institutionen und benennen Begutachtungsgegenstände, die in vielen institutionellen Evaluierungen von Hochschulen vorkommen. Jedoch fällt auf, dass andere relevante Begutachtungsgegenstände fehlen, oder zumindest nicht explizit benannt sind, wie z.B.:

- Profilentwicklung, strategische Steuerung und Entwicklungsplanung. Zwar wird auf die Entwicklungsplanung im Evaluierungsaspekt 1 Bezug genommen, jedoch nur hinsichtlich des Erreichens der Ziele der Hochschule, nicht der Entwicklung der Ziele.
- Studienangebot. Aufgrund der Zuständigkeit des Qualitätssicherungsrates waren die Leistungen der Pädagogischen Hochschulen im Bereich Ausbildung, insbesondere die Gestaltung der Studiengänge, nur am Rande Gegenstand der Begutachtung.
- Beratungs- und Unterstützungsangebote für Studierende.
- Personal
- Finanzierung
- Infrastruktur
- Kooperationen
- Information über die Leistungen der Hochschule

Wegen der zentralen Bedeutung einiger dieser Gegenstände wie z. B. Personal, Finanzierung oder Ressourcen für die Begutachtung anderer Gegenstände wurden sie zwar während der

²² Bericht der Expertinnen und Experten: Evaluierung der Pädagogischen Hochschule Steiermark, S. 19

Evaluierungen und vor allem während der Vor-Ort-Besuche adressiert, aber nicht notwendigerweise und eher am Rande. Dabei fällt insbesondere auf, dass Profil- und Strategieentwicklung sowie Entwicklungsplanung und deren Umsetzung außen vor bleiben, somit zentrale Aspekte der internen Hochschulsteuerung. Eine umfassende institutionelle Perspektive bleibt somit an einer entscheidenden Stelle lückenhaft.

Dieser Befund korrespondiert jedoch mit einer wichtigen Erkenntnis hinsichtlich eines bei der Auswahl und Ausformulierung der Evaluationsaspekte wichtigen Charakteristikums der österreichischen Pädagogischen Hochschulen, der gesetzlich determinierten eingeschränkten Selbststeuerungsfähigkeit. Die Tatsache, dass die Pädagogischen Hochschulen keine autonomen Hochschulen, sondern nachgeordnete Dienststellen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung sind, spielte während aller Evaluierungen eine bedeutsame Rolle, da dies – gemeinsam mit den gesetzlichen Grundlagen – wesentlich für das Verständnis des Agierens der Hochschulen ist. Allerdings dürfen etwaige kritische Punkte nicht nur darauf reduziert werden, da die Hochschulen bei der Umsetzung auch Freiräume haben, die unterschiedlich gut genutzt und ausgestaltet werden.

Die Evaluierungsaspekte sind aufgrund der adressierten Gegenstände und der Ausformulierungen zum Teil schwer zu handhaben. Hinsichtlich der Gegenstände gilt dies zum einen für die Überlappung der Aspekte 1 und 5. Zum anderen führt die Verbindung von Gegenständen wie Eignung und Effektivität oder von Prozessqualität und Ergebnisqualität zu unnötig komplexen Begutachtungsgegenständen.

4.3 Eckpunkt: Die Evaluierung wird von drei externen Expertinnen und Experten durchgeführt, von denen zwei nicht in Österreich tätig sind

Die ESG heben in Standard 2.4 nicht nur die Bedeutung der externen Expertinnen und Experten im Allgemeinen hervor; sie stellen fest, dass „Kern der externen Qualitätssicherung das breite Spektrum an Expertise ist, das die Expertengruppen mitbringen“. Standard 2.4 der ESG besagt auch, „die externe Qualitätssicherung wird von Gruppen von externen Expertinnen und Experten durchgeführt, denen auch mindestens ein studentisches Mitglied angehört“, was gemäß der HEV nicht ausdrücklich erforderlich ist.

Die fünf in der HEV aufgeführten Evaluierungsaspekte fordern aufgrund ihres breiten Gegenstandsbereiches den Einsatz von Personen, die nicht nur wissenschaftlich ausgewiesene Expertinnen und Experten in Lehrer/innenbildung und Pädagogik sind, sondern auch auf den Gebieten der hochschulischen (strategischen) Planung, der hochschulischen Governance und des Qualitätsmanagements.

In der Frage der zwar gesetzlich nicht vorgesehenen, aber internationalen Standards entsprechenden Beteiligung von Studierenden schlug die AQ Austria eine Erweiterung der ExpertInnenteams um eine Person vor, dem aber nicht alle Pädagogischen Hochschulen folgten. Wegen der großen Bedeutung dieser erstmals durchzuführenden externen Evaluierungen

für die einzelnen Hochschulen und den gesamten Sektor beschloss die AQ Austria diese Verfahren dennoch durchzuführen, obwohl sie sich zur Einhaltung der ESG bekennt. Die Zusammensetzung der Expertinnen- und Expertenteams durch die AQ Austria ermöglichte es somit, alle diese oben genannten Kompetenzen in den Teams für die einzelne Hochschule jeweils zu vereinen und sicher zu stellen, dass verschiedene Perspektiven in die Evaluierung berücksichtigt werden konnten, auch wenn die Zahl von vier Expertinnen und Experten für eine Evaluierung mit diesem Begutachtungsumfang zweifelsohne die absolut unterste Grenze darstellt.

Insgesamt zeigten die Evaluierungen, wie wichtig und inspirierend externes Feedback sein kann, zumal wenn es eine internationale Komponente besitzt, selbst wenn die Rahmenbedingungen der Pädagogischen Hochschulen zum Teil große Unterschiede zu jenen Hochschulen der ExpertInnen besitzen. Wo Studierende den ExpertInnengruppen angehörten erwies sich diese Perspektive –wie in der hochschulischen Qualitätssicherung üblich- als wichtige Ergänzung der (fach)wissenschaftlichen Perspektive der anderen ExpertInnen.

4.4 Eckpunkt: Die Evaluierung besteht aus interner Evaluierung und externer Evaluierung und umfasst einen Vor-Ort-Besuch

Diese Vorgabe entspricht den internationalen Standards und weist keine erwähnenswerten Besonderheiten auf.

4.5 Eckpunkt: Zu den Ergebnissen können Rektorat und Studienkommission Stellung nehmen; anschließend berichtet das Rektorat dem Hochschulrat und der bzw. dem zuständigen Bundesministerin bzw. Bundesminister. Außerdem sind die Ergebnisse in einer hochschulinternen Veranstaltung öffentlich zu präsentieren und zu diskutieren.

Die HEV bestimmt, dass das „Rektorat die Ergebnisse der externen Evaluierung der Studienkommission für eine Stellungnahme zur Verfügung zu stellen und selbst dazu Stellung zu nehmen hat. Danach hat es dem Hochschulrat sowie der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Bildung und Frauen über die Ergebnisse zu berichten. Die aufgrund der Vorschläge und Empfehlungen allenfalls zu treffenden Maßnahmen sind im folgenden Ziel- und Leistungsplan auszuweisen und im Rahmen desselben weiterzuentwickeln und zu überprüfen. Die Ergebnisse der Evaluierung sind in einer hochschulinternen

Veranstaltung öffentlich zu präsentieren und zu diskutieren.“²³ Eine Veröffentlichung der Ergebnisse in Form der Berichte der ExpertInnen ist nicht vorgeschrieben. Die Veröffentlichung solcher Berichte gehört jedoch zu den zentralen Prinzipien der externen Qualitätssicherung. Standard ESG 2.6 sieht vor, vollständige Berichte zu veröffentlichen, um sie „der wissenschaftlichen Gemeinschaft, externen Partnern und weiteren interessierten Personen“ zugänglich zu machen. Dementsprechend sind auch die öffentlichen Universitäten, Privatuniversitäten und Fachhochschulen in Österreich gesetzlich dazu verpflichtet, die Gutachten der externen Qualitätssicherungsverfahren, denen sie sich laut Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz unterziehen, zu veröffentlichen²⁴.

Eine Veröffentlichung der Berichte der Expertinnen und Experten sowie der darauf replizierenden Stellungnahmen der Hochschule sollte schon alleine wegen der Transparenz und Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit erfolgen, die die HEV ja gerade mit diesem Ansatz verbindet. Eine Veröffentlichung wäre auch ein Signal gegenüber den anderen Hochschulsektoren, und so auch den öffentlichen Universitäten, mit denen die Pädagogischen Hochschulen gemeinsam die neuen Studien für die Sekundarstufe anbieten, dass die Pädagogischen Hochschulen in Bezug auf externe Qualitätssicherung nach den gleichen Regeln, den internationalen Standards, arbeiten.

Die AQ Austria hat den Hochschulen zwar empfohlen, auch hier den internationalen Standards zur Durchführung von Qualitätssicherungsverfahren zu folgen. Schließlich haben aber nur vier Hochschulen die gesamten Evaluierungsberichte veröffentlicht. Die Evaluierungen haben gezeigt, dass vor allem die bereits erwähnten Unsicherheiten hinsichtlich des Ziels und der Nutzung der Ergebnisse zu dieser Zurückhaltung bei den Hochschulen beitragen. Wegen der großen Bedeutung dieser erstmals durchzuführenden externen Evaluierungen für die einzelnen Hochschulen und den gesamten Sektor beschloss die AQ Austria diese Verfahren auch ohne Veröffentlichung der ExpertInnenberichte durchzuführen.

Mit diesem Eckpunkt macht die HEV nur wenige Vorgaben für das Follow-up der Evaluation. Gemäß internationalen Standards sollte ein externes Qualitätssicherungsverfahren ein definiertes Follow-up besitzen, um es so zu einem Schritt von mehreren Schritten der Qualitätsentwicklung zu machen und der Gefahr der folgenlosen singulären Aktivität zu entgehen. Neben den beschriebenen Berichtspflichten sollte gemäß Standard 2.3 der ESG auch ein Verfahren zur Prüfung der Ergebnisse und besonders der Empfehlungen und gegebenenfalls deren Umsetzung vorgesehen sein, über das ebenfalls zu berichten wäre. Gerade weil die HEV den formativen Ansatz der externen Qualitätssicherung mit der Funktion der Rechenschaftslegung verbindet, würde ein verbindliches Follow-up die Rechenschaftsfunktion verstärken.

²³ § 7 Abs 4 HEV.

²⁴ § 21 HS-QSG.

4.6 Eckpunkt: Die Evaluierungen sind im Abstand von höchstens sieben Jahren durchzuführen

Diese Vorgabe entspricht den internationalen Standards und weist keine erwähnenswerten Besonderheiten auf.

5 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der externen Qualitätssicherung an Pädagogischen Hochschulen

Aus der Analyse des vorherigen Kapitels lassen sich Empfehlungen zur Weiterentwicklung der externen Qualitätssicherung an Pädagogischen Hochschulen ableiten. Für diese sind vier Ausgangspunkte maßgeblich, die im Wesentlichen keine Spezifika für den Fall der Qualitätssicherung an Pädagogischen Hochschulen in Österreich adressieren:

- Die Ausgestaltung von Verfahren der externen Qualitätssicherung ist abhängig vom Zweck der externen Qualitätssicherung. Nicht alle verbreiteten Verfahren und Instrumente sind geeignet, sämtliche möglichen Zweckbestimmungen der Qualitätssicherung zu erreichen. Die externe Evaluierung der Pädagogischen Hochschulen ist derzeit formativ ausgerichtet. Im Wesentlichen korrespondieren die derzeit vorgesehenen Vorgehensweisen und Instrumente hiermit. Sollte diese Ausrichtung verändert werden, wäre über Vorgehensweisen und Instrumente neu nachzudenken.
- Die Ausgestaltung der externen Evaluierung muss vorhandene Berichtspflichten gegenüber dem zuständigen Ministerium und Verfahren und Instrumente der externen Hochschulsteuerung berücksichtigen, um etwaige Wechselwirkungen oder Nutzungsmöglichkeiten zu beachten und um zu entscheiden, welche möglichen Zweckbestimmungen mit welchen Instrumenten verfolgt werden sollen.
- Verfahren der externen Qualitätssicherung einer österreichischen Hochschule sollen sich an den internationalen Standards, wie sie insbesondere in den ESG zum Ausdruck kommen, orientieren und mit den Vorgaben für die anderen Hochschul-sektoren in Österreich korrespondieren. Erscheint dies ohnehin selbstverständlich, da es sich um Hochschulen handelt, so erhält diese Forderung angesichts der engen Kooperation mit den öffentlichen Universitäten in der Pädagoginnen- und Pädagogenbildung NEU besondere Dringlichkeit. Dies empfahl die AQ Austria bereits im Zuge der Evaluierung des Hochschul-Qualitätssicherungsgesetzes.²⁵

²⁵ AQ Austria: Evaluierung des Hochschul-Qualitätssicherungsgesetzes (HS-QSG). Wien 2017, <https://www.aq.ac.at/de/analysen-berichte/dokumente-analysen-berichte/Evaluierung-HS-QSG-16-05-2017.pdf?m=1495093743>, abgefragt am 7. 9. 2018.

- Bei der Ausgestaltung der Qualitätssicherung ist zu beachten, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen der österreichischen Pädagogischen Hochschulen eine Reihe von Spezifika aufweisen, welche die Anwendung der üblichen Vorgehensweisen und besonders der üblichen Qualitätsstandards erschweren können.

Empfehlungen

1. Da mit der externen Evaluierung keine Zulassungsentscheidungen oder Entscheidungen über Mittelallokationen etc. verbunden sind, wird empfohlen, die formative Ausrichtung der Evaluierung beizubehalten.
2. Da es sich um eine externe Evaluierung handelt, wird empfohlen, diese durch einen externen Akteur durchführen zu lassen, der nachweislich die ESG korrekt anwendet.
3. Hinsichtlich der Evaluierungsaspekte wird empfohlen:
 - Beibehaltung des umfassenden institutionellen Ansatzes, d.h. unter Einchluss der Forschung
 - Fokussierung der die Aufbau- und Ablauforganisation adressierenden Evaluierungsaspekte auf Zweckmäßigkeit statt auf Effizienz
 - Ergänzung um einen Evaluierungsaspekt Interne Steuerung hinsichtlich der Zielerreichung
 - Fokussierung der Lehre und Forschung adressierenden Evaluierungsaspekte auf die Qualität der Leistungen
 - Ergänzung um einen Evaluierungsaspekt Personal
 - Explizite Benennung der Tätigkeitsbereiche Praxisschulen und Fort- und Weiterbildung in den hiervon betroffenen Evaluierungsaspekten
4. Bezüglich der Evaluierung der Leistungen im Tätigkeitsbereich Studium und Lehre wird empfohlen, die Beziehung zwischen der externen Evaluierung und der Tätigkeit des Qualitätssicherungsrates zu definieren.
5. Es wird gemäß internationaler Standards empfohlen, die Gruppe der ExpertInnen um ein studentisches Mitglied zu ergänzen.
6. Es wird gemäß internationaler Standards empfohlen, eine Veröffentlichungspflicht für die Berichte der ExpertInnen vorzusehen.
7. Es wird gemäß internationaler Standards empfohlen, ein verbindliches Follow-up mit Bericht über die aufgrund der Evaluierung ergriffenen Maßnahmen vorzusehen.

6 Literaturübersicht

AQ Austria, Agentur für Qualitätssicherung Akkreditierung Austria:
Evaluierung des Hochschul-Qualitätssicherungsgesetzes (HS-QSG), Wien 2017.

Bennetot Pruvot Enora / Estermann Thomas: University Autonomy in Europe III.
The Scorecard 2017. Brussels: European University Association, 2017.

European Commission: Initial teacher education in Europe: an overview of policy issues,
Brussels 2014.

European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) et al.:
Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area
(ESG), Brussels 2015.

Europäische Kommission/EACEA/Eurydice: Der Lehrerberuf in Europa: Praxis,
Wahrnehmungen und politische Maßnahmen. Eurydice-Bericht. Luxemburg:
Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015.

European University Association: University Autonomy in Europe. Country Profiles.
Brussels: European University Association, 2017.

Evaluierungsberichte und Stellungnahmen

Bericht der Expertinnen und Experten: Externe Evaluierung der Pädagogische Hochschule
Kärnten, 6.4.2017. https://www.aq.ac.at/de/beratung/dokumente-beratung/Bericht_PH-Kaernten_final_06_04_2017_mit-HEV.pdf?m=1511264648, abgerufen am 20.11.2017.

Bericht der Expertinnen und Experten: Externe Evaluierung der Pädagogische Hochschule
Oberösterreich, 22.6.2017. https://www.aq.ac.at/de/beratung/dokumente-beratung/Bericht_Externe-Evaluation-PH-OOe_Final_22_06_2017.pdf?m=1511264643, abgerufen am 20.11.2017.

Bericht der Expertinnen und Experten: Externe Evaluierung der Pädagogische Hochschule
Steiermark, 13.6.2017. https://www.aq.ac.at/de/beratung/dokumente-beratung/Evaluierung-der-PH-Stmk_Endbericht_13.06.2017.pdf?m=1511873392, abgerufen am 20.11.2017.

Bericht der Expertinnen und Experten: Externe Evaluierung der Pädagogische Hochschule
Vorarlberg, 12.6.2017. https://www.aq.ac.at/de/beratung/dokumente-beratung/Bericht_PHV_final.pdf?m=1511873387, abgerufen am 20.11.2017.

Rektorat der Pädagogischen Hochschule Kärnten: Stellungnahme zum Endbericht der
externen Gutachter/innen zur Evaluierung der gesamten Pädagogischen Hochschule,
14.09.2017. <https://www.aq.ac.at/de/beratung/dokumente-beratung/Stellungnahme-des-Rektorats.pdf?m=1511264672>, abgerufen am 20.11.2017.

Rektorat der Pädagogischen Hochschule Oberösterreich: Bericht an den Hochschulrat und an die Bundesministerin für Bildung sowie Kommentar zum Gutachten der Expert/innen, 26.09.2017, https://www.aq.ac.at/de/beratung/dokumente-beratung/Bericht_ueber_die_externer_Evaluierung_der_PH_Oberoesterreich_final_26-09-2017.pdf?m=1511264651, abgerufen am 20.11.2017.

Rektorat der Pädagogischen Hochschule Steiermark: Stellungnahme zum Bericht der Expertinnen und Experten, September 2017. https://www.aq.ac.at/de/beratung/dokumente-beratung/PHSt_Stellungnahme_Expertenbericht.pdf?m=1511873396, abgerufen am 20.11.2017.

Gesetzestexte und Normen; Gesetzesmaterialien

Bundesgesetz vom 17. März 1948 über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Bundes (Vertragsbedienstetengesetz 1948 - VBG), BGBl. Nr. 86/1948 idGF.

Bundesgesetz über die Studien an Akademien und über die Schaffung von Hochschulen für pädagogische Berufe (Akademien-Studiengesetz 1999 – AstG), BGBl. Nr. 94/1999.

Bundesgesetz über die Organisation der Pädagogischen Hochschulen und ihre Studien (Hochschulgesetz 2005 - HG), BGBl. I Nr. 30/2006 idGF.

Bundesgesetz: 4. Schulorganisationsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 234/1971.

Erläuterungen zum Bundesgesetz, mit dem das Universitätsgesetz 2002 und das Hochschulgesetz 2005 geändert werden, 369 der Beilagen XXV. GP - Regierungsvorlage.

Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Organisation der Pädagogischen Hochschulen und ihre Studien (Hochschulgesetz 2005), 1167 der Beilagen XXII. GP - Regierungsvorlage.

Erläuterungen zum Bundesgesetz, mit dem das Hochschulgesetz 2005, das Schulorganisationsgesetz und das Land- und forstwirtschaftliche Bundesschulgesetz geändert werden sowie das Hochschul-Studienberechtigungs-gesetz aufgehoben wird, 308/ME XXV. GP - Ministerialentwurf.

Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über den Ziel- und Leistungsplan, den Ressourcenplan sowie das interne Rechnungswesen an den Pädagogischen Hochschulen (Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung – HPSV), BGBl. II Nr. 4/2007 idGF.

Verordnung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur über die Evaluierungen und das Qualitätsmanagement an Pädagogischen Hochschulen (Hochschul-Evaluierungsverordnung – HEV), BGBl. II Nr. 214/2009 idGF.

Vorblatt und Erläuterungen zur Verordnung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur über die Evaluierungen und das Qualitätsmanagement an Pädagogischen Hochschulen (Hochschul-Evaluierungsverordnung – HEV), BGBl. II Nr. 214/2009.

