

**VORSCHLÄGE
ZUR NOVELLIERUNG DES
UNIVERSITÄTS-
AKKREDITIERUNGSGESETZES**

Positionspapier des Österreichischen Akkreditierungsrates

Stand: Oktober 2006



Ausgangslage

Seit der auf Grundlage des Universitäts-Akkreditierungsgesetzes (UniAkkG) von 1999 erfolgten Konstituierung des Österreichischen Akkreditierungsrates (ÖAR) im Jahr 2000 ist es gelungen, den neuen Sektor privater Universitätsausbildung in Österreich zu etablieren und ein verlässliches und angemessenes Instrumentarium für die Qualitätssicherung zu entwickeln. Ein Blick auf die derzeitige Landschaft des privaten Hochschulsektors in Europa zeigt, dass viele Staaten sich vor die Aufgabe gestellt sehen, den teilweisen Wildwuchs privater Anbieter, die teilweise mit unseriösen Dumpingangeboten am Markt sind, einzudämmen und in den Griff zu bekommen. Das österreichische System kann in dieser Hinsicht als vorbildlich betrachtet werden.

In Österreich versuchen ProjektbetreiberInnen zur Gründung privater Universitäten in erster Linie Nischen zu besetzen bzw. neue Angebotsbereiche zu erschließen, die bisher am österreichischen Bildungsmarkt nicht vorhanden waren. Zusätzlich werden aber auch Studienprogramme angeboten, die es in ähnlicher Form bereits an öffentlichen Universitäten gibt. Da sich diese Einrichtungen größtenteils über Studiengebühren finanzieren, muss die Ausbildung einen gewissen Mehrwert haben. Neben der Attraktivität der Programme sind es vor allem die Einhaltung der Regelstudienzeit, die bei der Entscheidung der Studierenden für vergleichsweise teure Programme privater Anbieter eine Rolle spielen, sowie ein intensives Betreuungsverhältnis Lehrende - Studierende, ein einklagbares Vertragsverhältnis für die von der Privatuniversität gebotenen Studienleistungen, die hohe Studienerfolgswahrscheinlichkeit und gleiche Förderungen wie für Studierende an öffentlich-rechtlichen Universitäten.

Bei der bisherigen Arbeit des Akkreditierungsrates hat sich das UniAkkG grundsätzlich als geeignete gesetzliche Grundlage für die externe Qualitätssicherung des privaten Sektors erwiesen. Besonders positiv hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Weisungsfreiheit des Rates, die Zusammensetzung als reines Expertengremium und der hohe Anteil nicht-österreichischer Mitglieder. Dies sichert nicht nur die Unabhängigkeit der Entscheidungen des Akkreditierungsrates, sondern garantiert auch die Einhaltung der erforderlichen internationalen Standards. Gerade diese sind im universitären Bereich wichtig, weil sich sowohl die ‚Scientific Community‘ als auch die Qualitätssicherung daran orientieren müssen, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Universitäten zu gewährleisten.

Die bisherige Arbeit hat aber auch gezeigt, dass spezifische Problemstellungen immer wieder auftreten. Diese betreffen sowohl die Struktur des privaten Sektors als auch die Durchführung der Verfahren selbst. Auf letztere sind gemäß § 5 Abs. 5 UniAkkG die Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG) anzuwenden. Bei den bisher durchgeführten Akkreditierungsverfahren haben sich daher teilweise Problemfelder im Zusammenhang mit dem AVG gezeigt.

Aus Sicht des Akkreditierungsrates sollten daher folgende Punkte im Zuge einer Novelle zum UniAkkG Berücksichtigung finden:

1) Differenzierung der Kategorien von privaten Einrichtungen

Das UniAkkG ermöglicht derzeit Privatuniversitäten mit einem sehr schmalen Angebotspektrum (§ 2 Z 2 „Studien oder Teile von solchen in einer oder mehreren wissenschaftlichen oder künstlerischen Disziplinen“). Dies kann zwar einerseits den Start innovativer Projekte fördern, andererseits ist aber bei sehr schmal angelegten Institutionen kaum das Vorhandensein einer ‚kritischen Masse‘ und die Entwicklung eines Potentials zu erwarten, das dem gängigen Universitätsbegriff angemessen ist. Der ÖAR hat bisher versucht, diesem Problem durch die Festlegung einer gewissen kritischen Größe und Angebotsbreite für Institutionen gegenzusteuern.¹ Dennoch ist es mit den vorhandenen gesetzlichen Instrumentarien nicht möglich, den unterschiedlichen Profilen der Anbieter gerecht zu werden.

VORSCHLAG

Um auch Einrichtungen, die einzelne qualitativ hoch stehende Studienprogramme anbieten, die Möglichkeit der Anerkennung zu bieten, sollte die Einführung unterschiedlicher Kategorien von privaten Bildungsanbietern vorgenommen werden:

1. ‚Privatuniversität‘:

Diese Einrichtung hat sich hinsichtlich der Breite und der Forschungskapazität am europäischen Universitätsbegriff zu orientieren.

2. ‚Institut‘/‘Hochschule‘:

Eine solche Einrichtung ist auf ein schmales Segment hochqualifizierter Lehre ausgerichtet. Im Hinblick auf den Umfang der Forschung und institutionellen Breite muss sie nicht den Anforderungen einer Universität entsprechen. Bei der Akkreditierung werden aber dennoch solche institutionelle Aspekte der Einrichtung berücksichtigt, welche die Qualität der Studiengänge gewährleisten.

2) Mindestbetriebsgröße

Die Beobachtung der bisher akkreditierten Privatuniversitäten hat gezeigt, dass neben der Breite des Studienangebots der Institution auch eine gewisse Größe der Institution hinsichtlich Studierendenzahlen und Lehrpersonal erforderlich ist.

VORSCHLAG

Allgemeine Mindestanforderungen für die Betriebsgröße der zu akkreditierenden Einrichtungen im Hinblick auf Studierendenzahlen und Lehrpersonal sind im UniAkkG festzulegen.

3) Verpflichtung der Privatuniversitäten zur Durchführung von regelmäßigen externen Evaluierungen

Die derzeitige gesetzliche Regelung im UniAkkG sieht vor, dass die ‚Ergebnisse von Evaluierungsverfahren zur Qualität von Forschung und Lehre, soweit solche jährlich durchgeführt werden, jedenfalls aber jedes zweite Jahr‘ dem ÖAR im Rahmen der Jahresberichte vorzulegen sind. Diese Formulierung zielt auf die Überprüfung eines Qualitätsmanagement-Systems, das in der Durchführungsverantwortung der Privatuniversitäten liegt, orientiert sich aber nicht an den Anforderungen der mittlerweile dafür festgelegten üblichen internationalen Standards.

VORSCHLAG:

Im UniAkkG ist festzulegen, dass die Privatuniversität im Rahmen der Jahresberichte über die Instrumentarien der internen Qualitätssicherung sowie die Ergebnisse interner oder externer Evaluierungen und die damit zusammenhängenden Maßnahmen zur Implementierung dieser Evaluierungsempfehlungen im Rahmen der internen Quali-

¹ Basiskriterium 6: Die Institution muss innerhalb einer oder mehrerer Disziplinen über eine Breite und Vielfalt des Studienangebots verfügen, die sich am Verständnis des europäischen Universitätsbegriffs orientieren. Als Disziplin kommen traditionelle Bereiche wie z.B. Medizin, Musik, Jura oder Theologie sowie neuartige Fächerkombinationen mit einer vergleichbaren Breite in Betracht.

tätsprozesse berichten muss. Das Qualitätsmanagement-System einer Institution ist so zu gestalten, dass mindestens einmal innerhalb eines fünfjährigen Akkreditierungszeitraums eine externe Evaluierung von der Privatuniversität durchzuführen ist.

4) Verleihung von Ehrengraden

Mangels einer Ermächtigung in § 3 UniAkkG hat der VwGH erkannt, dass Privatuniversitäten nicht zur Verleihung von Ehrendoktoraten bzw. zur Vornahme anderer akademischer Ehrungen berechtigt sind. Dies betrifft nicht nur Ehrengrade, sondern alle Arten von akademischen Ehrungen wie z.B. die Vergabe des Titels Ehrensensator, Ehrenbürger und auch die Erneuerung akademischer Grade aus besonderem Anlass. Damit sind die Privatuniversitäten gegenüber den öffentlichen Universitäten in wirtschaftlicher Hinsicht wesentlich benachteiligt, da den Privatuniversitäten damit auch die Honorierung von Förderern der Institution verwehrt ist.

VORSCHLAG

Im UniAkkG ist eine gesetzliche Regelung vorzusehen, welche die Privatuniversität berechtigt, Ehrengrade zu vergeben, sofern diese aufgrund einer Akkreditierung auch im Regelstudium verliehen werden können, bzw. alle Arten von akademischen Ehrungen wie z.B. die Vergabe des Titels Ehrensensator, Ehrenbürger und auch die Erneuerung akademischer Grade aus besonderem Anlass vorzunehmen.

5) Akkreditierung mit Auflagen

Ein Vergleich verschiedener Akkreditierungssysteme zeigt, dass einige europäische Agenturen auch eine Akkreditierung mit Auflagen vorsehen. Ein solches Instrument ermöglicht es, die Umsetzung klar definierter Vorgaben innerhalb einer verbindlich gesetzten Frist von der Institution einzufordern. Gerade bei Ex-ante-Akkreditierungen, bei denen die Umsetzung der im Antrag dargestellten Planungsschritte zu überprüfen ist, wäre eine solche Regelung sinnvoll.

VORSCHLAG

Im UniAkkG ist festzulegen, dass Auflagen ausgesprochen werden können, wenn gewisse Ausgangsvoraussetzungen bzw. Qualitätsanforderungen nicht zur Gänze erfüllt sind und zu erwarten ist, dass der/die AntragstellerIn diese Mängel in einer vom ÖAR zu setzenden Frist behebt. Bei Akkreditierung sind die Auflagen genau zu definieren und ist die Frist, innerhalb derer die Auflagenerfüllung gegenüber dem ÖAR nachzuweisen ist, eindeutig zu bestimmen. Die Einrichtung hat dem ÖAR die Erfüllung der Auflagen unaufgefordert spätestens bei Ablauf der gesetzten Frist nachzuweisen. Die Nichterfüllung der Auflagen oder der mangelnde Nachweis der Auflagenerfüllung führt zum Widerruf der Akkreditierung. In begründeten Fällen kann der ÖAR eine Nachfrist einräumen. Die Erfüllung der Auflagen wird bescheidmäßig festgestellt.

6) Befristung der Akkreditierung

Das UniAkkG regelt die Dauer der Akkreditierung derart, dass die Akkreditierung nach Ablauf von fünf Jahren ab Wirksamkeit des Akkreditierungsbescheides erlischt, wenn die Privatuniversität nicht rechtzeitig vorher auf ihren Antrag durch Bescheid für weitere fünf Jahre akkreditiert wurde. Nach einer ununterbrochenen Akkreditierungsdauer von zehn Jahren kann die Akkreditierung jeweils für weitere zehn Jahre erfolgen. Im Kommentar (Perthold-Stoizner) zum UniAkkG wird bereits darauf hingewiesen, dass die Bestimmung es an der erforderlichen Klarheit fehlen lässt und in Hinblick auf die verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten verfassungsrechtlich (Legalitätsprinzip!) bedenklich ist. Dies betrifft vor allem die Frage, ob auch die Festlegung einer kürzeren Akkreditierungsperiode zulässig sei.

VORSCHLAG

Die Dauer der Akkreditierungsperioden und Möglichkeiten der Befristung der Akkreditierung sind im UniAkkG präzise festzulegen.

7) Übergangsregelungen für Studierende bei Erlöschen oder Widerruf der Akkreditierung

Für den Fall des Erlöschens oder des Widerrufs einer Akkreditierung sieht das UniAkkG keine Regelungen für das Auslaufen der Studienprogramme vor. Im Sinne der Studierenden ist dafür jedenfalls eine Regelung zu treffen, die ihnen den Abschluss des begonnenen Studiums ermöglicht. Dabei ist zu bedenken, dass eine Institution nach Ende der Akkreditierung voraussichtlich nicht über die finanziellen Ressourcen verfügen wird, um die entsprechende Betreuung der verbleibenden Studierenden allein durchführen zu können.

VORSCHLAG

Im UniAkkG ist festzulegen, dass die Privatuniversität im Falle des Erlöschens oder des Widerrufs einer Akkreditierung verpflichtet ist, in Abstimmung mit dem ÖAR eine Regelung auszuarbeiten, die den Studierenden einen Studienabschluss innerhalb eines die vorgeschriebene Studiendauer um ein Jahr nicht übersteigenden Zeitraumes ermöglicht. Die Privatuniversität hat für die Kosten dieser Regelung aufzukommen (z.B. Teaching-out-Modelle in Anbindung an eine andere Universität).

8) Veröffentlichung von Akkreditierungsentscheidungen

Internationale Good Practice und insbesondere die European Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education erfordern im Sinne von Transparenz, Konsumentenschutz und öffentlicher Rechenschaftslegung (accountability) nicht nur die Veröffentlichung von Akkreditierungsentscheidungen, sondern auch der ‚reports‘, welche die Entscheidungsbegründung und gegebenenfalls Empfehlungen enthalten. Nach derzeitiger Rechtslage ist dies für den ÖAR nicht möglich (Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit). Eine solche Regelung wäre jedoch wünschenswert, da die bisherige Erfahrung gezeigt hat, dass gescheiterte Antragsteller potenzielle Studierende nicht immer korrekt über den Ausgang des Verfahrens informieren.

VORSCHLAG

Im UniAkkG ist festzulegen, dass die Akkreditierungsentscheidungen sowie die Entscheidungsgründe nach Abschluss des Verfahrens zu veröffentlichen sind.

9) Dauer der Verfahren

Das AVG sieht eine Verfahrensdauer von sechs Monaten vor. Nach Verstreichen dieser Zeit geht auf Antrag der Bildungseinrichtung die Zuständigkeit zur Entscheidung auf die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde (= BundesministerIn für Bildung, Wissenschaft und Kultur) über, sofern ein überwiegendes Verschulden der Behörde vorliegt. Der ÖAR würde in einem solchen Fall seine Entscheidungskompetenz somit zumindest vorübergehend verlieren. Die Berechnung der sechs Monate läuft ab dem Einlangen des Antrages bis zur Zustellung des Akkreditierungsbescheides an die antragstellende Bildungseinrichtung. Die Verfahrensschritte eines Akkreditierungsverfahrens sind, wie dies auch der Vergleich mit anderen internationalen Akkreditierungsagenturen zeigt, in diesem Zeitraum nicht unterzubringen. Dies liegt vor allem daran, dass der/die AntragstellerIn gemäß AVG laufend zu prüfende Unterlagen nachreichen darf und die Begehung der Institution mit externen ExpertInnen eine Vorausplanung bis zu drei Monaten erfordert. Hinzu kommt, dass die teils sehr unterschiedlich lange und vom ÖAR nicht beeinflussbare Dauer der Genehmigung der Akkreditierungsentscheidung durch die/den zuständige/n Bundesminister/in in die sechs Monate einzurechnen ist. Eine Analyse der bisherigen Verfahren hat gezeigt, dass die Verfahrensdauer durchschnittlich neun Monate beträgt.

VORSCHLAG

Einführung einer Ausnahmebestimmung, die eine längere Verfahrensdauer zulässt: Analog zu § 17 Abs. 1 FHStG sollten auch dem ÖAR neun Monate für die Durchführung der Verfahren eingeräumt werden.²

² Die für 2006 geplante AVG-Novelle, die eine Verlängerung der Verfahrensdauer auf 8 Monate vorsah, wurde vom Nationalrat nicht beschlossen.