

# **Neuordnung der Qualitätssicherung in Österreich**

## **Positionspapier des ÖAR**

**Beschlossen in der Sitzung des ÖAR am 30. Juni 2009**

<b>1</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>3</b>
1.1	Europäische/internationale Entwicklungen .....	3
1.2	Grundsätze der Qualitätssicherung .....	4
1.2.1	Autonomie und Verantwortung .....	4
1.2.2	Anforderungen an Qualitätssicherungssysteme.....	4
1.3	Besonderheiten des österreichischen Hochschulsystems .....	5
<b>2</b>	<b>Eckpunkte für ein neues Modell der Qualitätssicherung .....</b>	<b>6</b>
2.1	Leitende Grundsätze.....	6
2.2	Sektorenübergreifendes Gesamtsystem .....	6
2.3	Internationalität .....	6
2.4	Rechtsform.....	7
2.5	Finanzierung .....	7
2.6	Interne Organisationsstruktur .....	7
2.7	Aufgaben .....	8
2.8	Verfahrensgestaltung.....	8
2.9	Verfahrenstypen .....	8
2.9.1	Institutionelle Akkreditierung.....	8
2.9.2	Programmakkreditierung.....	9
2.9.3	Audit.....	9
2.10	Entscheidungskompetenz .....	9
2.11	Unvereinbarkeit mit Beratung, Benchmarking und Evaluierung .....	9
<b>3</b>	<b>Qualitätssicherung für den privaten Hochschulsektor.....</b>	<b>10</b>
3.1	Klassifizierung privater Hochschuleinrichtungen.....	10
3.2	Anwendung der Verfahrenstypen und Wirkungen der Entscheidungen .....	11
3.2.1	Privatuniversitäten.....	11
3.2.2	Private Anbieter von Studiengängen.....	11
3.2.3	Weiterbildungsbereich.....	11

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Europäische/internationale Entwicklungen

Qualitätssicherung ist zu einem wesentlichen Handlungsfeld der nationalen Hochschulpolitik und des fortschreitenden Bologna-Prozesses geworden. Wegmarken in diesem Prozess sind das *Berlin Communiqué* 2003, die Ergebnisse der Konferenzen von Bergen 2005, London 2007 und Leuven 2009 sowie die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates (2006/143/EC) zur weiteren Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätssicherung. Bereits das *Berlin Communiqué* 2003 hat dazu den Gestaltungsrahmen abgesteckt, indem es einerseits die Verantwortung der Universitäten als autonome Einrichtungen für Qualitätsprozesse betont und sie andererseits in die Verpflichtung zu einem umfassenden nationalen System der Qualitätssicherung einbettet. Die *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG) haben sich als gute Möglichkeit erwiesen, die zentralen Grundsätze für verlässliche und solide Qualitätssicherung allgemein zu verankern. Weiterhin sind aber der nationale Kontext und die Besonderheiten der nationalen Bildungssysteme als maßgeblich für die Gestaltung der nationalen Qualitätssicherungssysteme zu berücksichtigen. Mit dem *European Quality Assurance Register for Higher Education* (EQAR) 2008 wurde ein zusätzliches Instrument auf europäischer Ebene eingeführt, dessen möglicher Nutzen für die Weiterentwicklung der Qualitätssicherung allerdings noch nicht einschätzbar ist.

Die aktuelle europäische Situation lässt deutlich einige Trends erkennen:

- Die Einführung national verbindlicher Systeme der Qualitätssicherung (wie Evaluierung, Akkreditierung und ähnlicher Verfahren) für den gesamten Hochschulbereich ist in fast allen europäischen Ländern erfolgt.
- Jene Länder, die bislang ausschließlich Studiengangsakkreditierung durchführen, ziehen – ergänzend oder alternativ – kombinierte Verfahren in Betracht, die auch institutionelle Aspekte der Qualitätssicherung stärker in den Blick nehmen.
- Die Weiterentwicklung von Auditverfahren versucht institutionelle Qualitätsprozesse durch stichprobenartige Überprüfung von Querschnittsbereichen und Studiengängen zu fundieren.
- Im Hinblick auf den Nationalen Qualifikationsrahmen muss externe Qualitätssicherung/ Akkreditierung auf nationaler Ebene sektorenübergreifend vergleichbare Maßstäbe für unterschiedliche Bildungsangebote im Hochschulbereich gewährleisten.
- Externe Qualitätssicherung/ Akkreditierung wird zunehmend zu einer wichtigen Grundlage für die grenzüberschreitende Anerkennung von Qualifikationen.

## 1.2 Grundsätze der Qualitätssicherung

### 1.2.1 Autonomie und Verantwortung

Die Hauptverantwortung für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung liegt gemäß dem Grundsatz der institutionellen Autonomie bei den Hochschulen, wobei die Entwicklung einer spezifischen Qualitätskultur einer Institution eine wichtige Rolle spielt. Diese Verantwortung der Institutionen ist eingebunden in die – auch verfassungsrechtlich begründete – nationale Verantwortung für die Qualität des Hochschulsystems, die sich in den Formen der externen Qualitätssicherung wie z.B. Akkreditierung, Audit oder ähnlichen Verfahren realisiert. Auf diese Weise kann u.a. Rechenschaft gegenüber der Gesellschaft, d.h. den Studierenden, dem Arbeitsmarkt und den Steuerzahlern, abgelegt werden.

### 1.2.2 Anforderungen an Qualitätssicherungssysteme

- Verfahren der externen Qualitätssicherung respektieren die Autonomie der Hochschuleinrichtungen und stehen in einer adäquaten Kosten/Nutzen-Relation.
- Verfahren der externen Qualitätssicherung umfassen sämtliche Aufgaben- und Leistungsbereiche einer Hochschuleinrichtung und nehmen sowohl institutionelle als auch studiengangsbezogene Aspekte in den Blick.
- Verfahren der externen Qualitätssicherung tragen der Forderung nach Profilbildung, Innovation und Diversifizierung Rechnung. Sowohl das institutionelle Profil als auch die Position einer Institution im nationalen Bildungssystem (*fitness for purpose / fitness of purpose*) gilt es, angemessen zu berücksichtigen.
- Verfahren der externen Qualitätssicherung gewährleisten die Kompatibilität mit internationalen Standards sowohl in Bezug auf die inhaltlichen Kriterien als auch in Bezug auf die Zweckmäßigkeit, Sachorientierung und Berechenbarkeit der Verfahren und die Vergleichbarkeit und Validität der Ergebnisse.
- Verfahren der externen Qualitätssicherung berücksichtigen in angemessener Form die Interessen von Studierenden und Stakeholdern und nehmen die Aufgabe des Konsumenten- bzw. Verbraucherschutzes und jene der unabhängigen und aussagekräftigen Information der Öffentlichkeit wahr.
- Verfahren der externen Qualitätssicherung berücksichtigen den europäischen Bezugsrahmen, wie er u.a. durch das Projekt des *European Consortium for Accreditation* (ECA) entwickelt wird, die Vorgaben der ESG und den Zusammenhang zwischen Akkreditierungsentscheidungen und der Anerkennung von Qualifikationen.

### **1.3 Besonderheiten des österreichischen Hochschulsystems**

Der Hochschulbereich in Österreich weist in seiner Struktur historisch gewachsene Besonderheiten auf, die sich im System der Qualitätssicherung widerspiegeln. Während die interne Qualitätssicherung derzeit durchgehend in der Selbstverantwortung der Hochschulinstitutionen liegt, ist die externe Qualitätssicherung für die einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich organisiert: Die Sektoren der Fachhochschulen und Privatuniversitäten unterliegen der Akkreditierung durch nationale Behörden, für die Pädagogischen Hochschulen ist ein Genehmigungsverfahren durch das BMUKK vorgesehen. Für die öffentlichen Universitäten existiert anders als in den meisten europäischen Staaten kein über den gesetzlichen Akt der Gründung hinausgehendes verbindliches System der externen Qualitätssicherung. Externe Evaluierungen, Audits und fachbezogene Exzellenzakkreditierungen werden als mögliche Komponenten einer institutionellen Qualitätskultur verstanden. Darüber hinaus werden die Leistungsvereinbarungen zwischen den öffentlichen Universitäten und dem BWF als eine Form der qualitätssichernden externen Rechenschaftslegung gesehen.

## 2 Eckpunkte für ein neues Modell der Qualitätssicherung

### 2.1 Leitende Grundsätze

Folgende leitende Grundsätze sollen bei der Errichtung des neuen Systems Beachtung finden:

- Orientierung an einem durch Maßstäbe definierten Qualitätsverständnis
- Orientierung an internationalen Standards, insbesondere der ESG
- Berücksichtigung der Besonderheiten der unterschiedlichen Sektoren im Hochschulbereich
- Flexible Verfahren, die den internationalen Entwicklungen der Qualitätssicherung Rechnung tragen
- Wahrung der Rechtssicherheit für alle Beteiligten
- Adäquate Aufwand/Nutzen-Relation im Interesse der Hochschulen (keine Verselbständigung der Tätigkeitsfelder)
- schlanke Organisationsstrukturen

### 2.2 Sektorenübergreifendes Gesamtsystem

Eine grundlegende Neugestaltung der Qualitätssicherung in Österreich ist darauf auszurichten, die gewachsenen Strukturen in ein sektorenübergreifendes Gesamtsystem zu integrieren. Die Schaffung einer gemeinsamen Einrichtung für Qualitätssicherung kann das österreichische System national und international transparenter und vergleichbarer machen, vorhandene Kompetenz und Expertise bündeln und Synergien auf administrativer Ebene ermöglichen. Die Aufteilung der Kompetenzen in unterschiedliche Agenturen unter Einbezug aller Hochschuleinrichtungen wäre zwar eine Weiterentwicklung, aber nur eingeschränkt eine Verbesserung des Status Quo. Durch die Schaffung *einer* Einrichtung (im Folgenden abgekürzt als *QNeu* bezeichnet) kann die Einhaltung und Weiterentwicklung einheitlicher und vergleichbarer Maßstäbe und Verfahren für alle Hochschulsektoren in besserem Maße erreicht und garantiert sowie die Effizienz des Systems gesteigert werden.

### 2.3 Internationalität

Die internationale Ausrichtung der *QNeu* ist ein zentrales Element, um eine nachhaltige Qualitätssicherung der österreichischen Hochschulen zu erreichen. Diese internationale Ausrichtung ist auf unterschiedlichen Ebenen umzusetzen:

- Die Qualitätsstandards, die den Verfahren zugrunde liegen, haben sich an internationalen Benchmarks zu orientieren. Diesem Anspruch kann unter anderem durch den Einsatz ausgewiesener internationaler GutachterInnen in den Verfahren Rechnung getragen werden.

- Die Verfahren können von international tätigen Agenturen durchgeführt werden (siehe 2.8.)
- Die *QNeu* soll durch intensive Zusammenarbeit in internationalen Netzwerken ihre Arbeit kontinuierlich an internationaler Best Practice orientieren bzw. zu deren Weiterentwicklung aktiv beitragen.
- Das Board soll mindestens zur Hälfte mit nicht-österreichische Mitgliedern besetzt sein.

#### **2.4 Rechtsform**

Im Interesse der Rechtssicherheit und im Hinblick auf die Rechtswirkungen von Entscheidungen sollte die neue Qualitätssicherungseinrichtung *QNeu* Behördenstatus haben. Ihre Aufgaben und Kompetenzen sowie die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Entscheidungsorgane müssen gesetzlich geregelt sein.

#### **2.5 Finanzierung**

Im Sinne der Wahrnehmung der nationalen Letztverantwortung und des öffentlichen Interesses muss die Finanzierung der *QNeu* aus öffentlichen Mitteln erfolgen, wobei die Kosten der einzelnen Verfahren durch entsprechende Gebühren von den Hochschuleinrichtungen abgegolten werden sollten. Eine darüber hinausgehende Selbstfinanzierung oder For-Profit-Ausrichtung durch das Anbieten von Service- und Beratungsleistungen im Wettbewerb mit anderen Serviceanbietern ist mit den Aufgaben der *QNeu* nicht vereinbar (siehe 2.11)

#### **2.6 Interne Organisationsstruktur**

Die interne Struktur sollte jedenfalls ein international zusammengesetztes Expertengremium (Board) mit umfassender weisungsfreier Entscheidungskompetenz und Gesamtverantwortung für die Arbeit des Systems sowie eine Geschäftsstelle vorsehen. Dem Board sollte die Möglichkeit gegeben werden, zur Erfüllung der unterschiedlichen Aufgaben Kommissionen einzurichten zu können, um die unterschiedlichen Aufgaben arbeitsteilig und gegebenenfalls differenziert zu bewältigen. Sinnvoll erscheint eine typenspezifische Aufgabenverteilung, d.h. die Kommissionen sollten entsprechend den unterschiedlichen Sektoren des Hochschulbereichs eingerichtet werden. Bei der Gestaltung dieser arbeitsteiligen Struktur muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Entscheidungsverantwortung beim Board in seiner Gesamtheit verbleibt. Insgesamt soll die Struktur möglichst schlank gehalten werden.

Stakeholder können über einen Beirat und/oder über die Beteiligung in den Qualitätssicherungsverfahren eingebunden werden.

## 2.7 Aufgaben

Die Aufgaben der *QNeu* sollen folgende Kernbereiche umfassen:

- Definition von Qualitätssicherungsverfahren
- Durchführung von (ausgewählten) Qualitätssicherungsverfahren
- Entscheidungskompetenz über alle Verfahren
- Aufsicht über akkreditierte Institutionen bzw. die Einhaltung der Akkreditierungsvoraussetzungen

Unter Bezugnahme auf den Stand der wissenschaftlichen Forschung und durch aktive Einbindung in die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätssicherung soll eine kontinuierliche praxisbezogene Weiterentwicklung der eigenen Aufgabenbereiche erfolgen („Lernendes System“).

## 2.8 Verfahrensgestaltung

Für die Durchführung von Verfahren soll den Hochschulen Wahlfreiheit bezüglich der Beauftragung einer Agentur zukommen, wobei diese Verfahren von in- und ausländischen Agenturen, exklusive der *QNeu*, übernommen werden können.

Verfahren für neu einzurichtende Institutionen sollen ausschließlich von der *QNeu* durchgeführt werden können.

Die Grundsätze der Verfahrensgestaltung, die möglichst schlank und transparent zu gestalten sind, und die Festsetzung der Prüfbereiche sind in jedem Fall von der *QNeu* festzulegen. Für Agenturen, welche die Durchführung von Verfahren übernehmen, müssen diese Vorgaben verbindlich sein.

Für die Details der Verfahrensgestaltung wird an dieser Stelle auf das Positionspapier des ÖAR zur Novellierung des UniAkkG (10/2006) verwiesen.<sup>1</sup>

## 2.9 Verfahrenstypen

Folgende Qualitätssicherungsverfahren der *QNeu* können für unterschiedliche Hochschuleinrichtungen in unterschiedlichen Entwicklungsphasen zur Anwendung kommen:

### 2.9.1 Institutionelle Akkreditierung

Institutionelle Akkreditierung stellt die Erfüllung von Qualitätskriterien durch eine Institution fest und beurteilt neben studiengangsbezogenen Aspekten auch die Managementprozesse, strategische Ausrichtung, Profilbildung und Ressourcen einer Institution. Institutionelle Akkreditierung ist Zulassungsvoraussetzung für neue Hochschuleinrichtungen.

---

<sup>1</sup>[http://www.akkreditierungsrat.at/files/Positionspapier\\_Novellierung\\_UniAkkG\\_Endfassung.pdf](http://www.akkreditierungsrat.at/files/Positionspapier_Novellierung_UniAkkG_Endfassung.pdf)

### **2.9.2 Programmakkreditierung**

Programmakkreditierung befasst sich mit der Qualität von Studiengängen, deren Inhalt, Learning Outcomes, Studierbarkeit und beruflichen Perspektiven für die Absolventen. Die Durchführung von Programmakkreditierung ist unverzichtbar, wo die Qualität neuer oder im Aufbau befindlicher Institutionen/Fachbereiche sicherzustellen ist.

### **2.9.3 Audit**

Auditverfahren konzentrieren sich auf die Prozesse des internen Qualitätsmanagements von Hochschuleinrichtungen und deren Verbesserungspotenziale. In Kombination mit der stichprobenartigen Überprüfung studiengangbezogener Aspekte können sie als adäquate Verfahren für bereits etablierte Hochschuleinrichtungen mit einem entwickelten Qualitätssicherungssystem angesehen werden.

### **2.10 Entscheidungskompetenz**

Unabhängig von der Verfahrensdurchführung hat die *QNeu* als nationale Behörde die alleinige Entscheidungskompetenz für alle Verfahren inne. Nur dadurch können folgende zentrale Punkte garantiert werden:

- Wahrnehmung der verfassungsmäßig verankerten staatlichen Verantwortung für die Qualität des Bildungssystems durch ein unabhängiges internationales Expertengremium
- Rechtssicherheit im Hinblick auf Wirkungen und Folgen der Entscheidung und Rekursmöglichkeiten
- Konsistenz und Vergleichbarkeit der Entscheidungen

### **2.11 Unvereinbarkeit mit Beratung, Benchmarking und Evaluierung**

Die Instrumente und Verfahren, die im Rahmen der autonomen Qualitätsverantwortung einer Hochschuleinrichtung mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung zur Anwendung kommen, sind ein wichtiges Element für die Entwicklung einer institutionellen Qualitätskultur. Dazu zählen unter anderem Benchmarking und Evaluierung. Die Durchführung solcher Verfahren sowie alle Formen der Beratung für interne Qualitätsmanagementprozesse dürfen aber wegen der zu erwartenden Interessenskonflikte und der unausweichlichen Befangenheit nicht von einer Einrichtung geleistet werden, die für die Entscheidung über Verfahren zur externen Qualitätsüberprüfung wie Audits/Akkreditierung zuständig ist. Dies folgt dem Grundsatz der Unvereinbarkeit zwischen Beratungstätigkeit und Entscheidungskompetenzen (vgl. ESG 3.6.). Beratung, Benchmarking und Evaluierung sollen daher nicht zum Aufgabenbereich der *QNeu* gehören. Die Hochschulen sollen für diese Leistungen auf (private bzw. in- und ausländische) Beratungsagenturen zurückgreifen können bzw. es wäre denkbar, dass eine eigene, von den Hochschulen getragene Agentur diese Leistungen anbietet.

### 3 Qualitätssicherung für den privaten Hochschulsektor

#### 3.1 Klassifizierung privater Hochschuleinrichtungen

Aus den bisherigen Erfahrungen mit dem privaten Sektor erscheint eine Differenzierung nach verschiedenen Typen notwendig. Auf diese Weise kann die Bezeichnung „Universität“ geschützt werden, ohne kleinere, aber qualitätvolle Anbieter vom Bildungsmarkt auszuschließen.

verpflichtend anzubieten
optional anzubieten
darf nicht angeboten werden

Kategorie	BA	MA	Dr./ PhD	ULG	Breite	Forschung
Privatuni- versität					Die Institution sollte <b>mindestens zwei unterschiedliche, inhaltlich sinnvoll verbundene Disziplinen*</b> anbieten. <b>In jeder dieser Disziplinen</b> soll sie über eine Breite und Vielfalt des Studienangebots verfügen, die sich am Verständnis des europäischen Universitätsbegriffs orientieren.	Grundlagenforschung, Innovationspotenzial Weitere Indikatoren: Budgetanteil der R&D Ausgaben; Drittmittelanteil; in der Forschung tätiges Personal
Privatuni- versität für [Bezeichnung] (Special Focus Uni- versity)					Die Institution sollte <b>innerhalb einer Disziplin*</b> über eine Breite und Vielfalt des Studienangebots verfügen, die sich am Verständnis des europäischen Universitätsbegriffs orientieren	Grundlagenforschung, Innovationspotenzial Weitere Indikatoren: Budgetanteil der R&D Ausgaben; Drittmittelanteil; in der Forschung tätiges Personal
Privates Universitä- res Lehrin- stitut					Die Institution sollte <b>innerhalb einer Disziplin* mindestens drei Studienprogramme anbieten.</b>	Forschungsgestützte Lehre

Eine Typologie der Hochschulen und deren spezifischer Anforderungen ist in einem umfassenden Hochschulgesetz zu regeln, das unter Einbeziehung der betroffenen Hochschulsektoren zu erarbeiten ist. Diese gesetzlichen Festlegungen müssen im Qualitätssicherungssystem Berücksichtigung finden.

---

\* Als Disziplin kommen traditionelle Bereiche wie z.B. Medizin, Musik, Jura oder Theologie sowie neuartige Fächerkombinationen mit einer vergleichbaren Breite in Betracht.

## **3.2 Anwendung der Verfahrenstypen und Wirkungen der Entscheidungen**

### **3.2.1 Privatuniversitäten**

Für Privatuniversitäten wird folgendes Phasenmodell vorgeschlagen:

1. Der ersten Zulassung einer Privatuniversität muss eine institutionelle ex-ante Akkreditierung, die eine umfassende Programmakkreditierung einschließt, zugrunde liegen. Sofern die Einrichtung zuvor bereits als privater Anbieter von Studiengängen tätig war, müssen diese Studiengänge nicht neuerlich akkreditiert werden. Die Errichtung einer Privatuniversität sollte in der Regel über die Vorstufe „privater Anbieter“ erfolgen, aber nicht zwingend darauf begrenzt sein.
2. Institutionelle Re-Akkreditierung soll in Zyklen von 5 bzw. 10 Jahren mit dem Fokus auf ausgewählten Entwicklungsaspekten erfolgen.
3. Programmakkreditierung für die Einrichtung neuer Studiengänge.
4. Durch ein freiwilliges Audit (ab dem 3. Akkreditierungszeitraum) können einer Privatuniversität folgende Rechte zugestanden werden:
  - vereinfachte Einrichtung von Studiengängen (Nichtuntersagung statt Akkreditierung) in einem bestehenden Fachbereich (für BA und MA, ULG)
  - die Ausweitung des Re-Akkreditierungszeitraums auf 10 Jahre

Private Universitäten sollen der begleitenden Aufsicht der *QNeu* hinsichtlich des Vorliegens der Akkreditierungsvoraussetzungen unterliegen.

### **3.2.2 Private Anbieter von Studiengängen**

Für private Anbieter von Studiengängen wird folgendes Phasenmodell vorgeschlagen:

1. Ex-ante Programmakkreditierung unter Einbeziehung institutioneller Prüfbereiche als Voraussetzung für die Zulassung.
2. Re-Akkreditierung im Zyklus von 5 Jahren auf Programmebene unter Einbeziehung institutioneller Prüfbereiche.

### **3.2.3 Weiterbildungsbereich**

Der Weiterbildungsbereich (Universitätslehrgänge) nimmt im tertiären Bereich eine Sonderstellung ein, da in diesem Bildungssegment die öffentlichen und privaten Einrichtungen als Anbieter „am Markt“ gleichermaßen tätig sind und ihre Angebote kostendeckend gestalten müssen. Die damit verbundene Gefahr eines „profitorientierten“ Qualitätsverlusts erfordert unter dem Gesichtspunkt des Konsumentenschutzes und zur Vermeidung von Ungleichbehandlung der Anbieter besonderes Augenmerk auf die Gewährleistung von Qualitätsstandards. Alle Universitätslehrgänge sollten unabhängig vom Anbieter denselben Qualitätssicherungsverfahren unterliegen.