

DIE EXTERNE QS AN ÖSTERREICHISCHEN HOCHSCHULEN UND DEREN VERSCHRÄNKUNG MIT DER INTERNEN HOCHSCHULSTEUERUNG

DIETLINDE KASTELLIZ UND MARIA E. WEBER

DOI: 10.22163/fteval.2019.450

EINLEITUNG

Seit Beginn des Bologna-Prozesses hat der Stellenwert der Themen „Qualitätssicherung“ und „Qualitätsmanagement“ im Hochschulbereich zugenommen. „Qualitätssicherung“ umfasst verschiedene Konzepte und Maßnahmen, um die Entwicklung von Hochschulen und deren Studiengänge zu fördern und deren Qualität zu überprüfen. Dabei wird zwischen der hochschulinternen Qualitätssicherung, im folgenden Beitrag überwiegend als „Qualitätsmanagement“ bezeichnet, sowie der externen unterschieden¹. In Österreich sind die wichtigsten Maßnahmen der externen Qualitätssicherung für öffentliche Universitäten, Erhalter von Fachhochschulstudiengängen (im Folgenden: Fachhochschulen), Privatuniversitäten und die Universität für Weiterbildung Krems im Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz 2011 (HS-QSG) verankert². Die Pädagogischen Hochschulen sind hier nicht erfasst, sondern haben mit der Hochschul-Evaluierungsverordnung (HEV)³ ein eigenes Regelwerk für die Qualitätssicherung erhalten.

Zeitgleich mit der Autonomie der Hochschulen hat die Frage an Bedeutung gewonnen, wie Hochschulen geleitet und organisiert werden sollen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen und auf Anforderungen von innen und außen adäquat reagieren können: welche Schwerpunkte sollen gesetzt werden, welches Personal ist dafür erforderlich, welche Ausstattung wird benötigt, welche Leistungen in Forschung und Lehre werden erwartet, welche Studienangebote sollen neu eingerichtet, weiter entwickelt oder aufgelassen werden, nach welchen Kriterien die Auswahl der Studierenden stattfinden soll, etc. Um darüber entscheiden zu können, bedienen sich Hochschulen verschiedener Steuerungsinstrumente. Die European University Association benennt vier Dimensionen

der hochschulischen Autonomie und hat für die öffentlichen Universitäten in Österreich aufgrund einer Erhebung 2016 deren Autonomiegrad festgestellt⁴. Dort, wo eine Universität nicht selbständig Entscheidungen treffen kann (beispielsweise der prinzipiell freie Hochschulzugang, die Höhe von Studienbeiträgen für Studierende aus Drittstaaten, die Regelungen des Kollektivvertrags), erfolgt eine Steuerung durch externe Akteure, nämlich in erster Linie diejenigen, die die Hochschulen finanzieren. Dies trifft auch auf die anderen Hochschulsektoren zu, wobei die jeweilige Rechtsform dabei zu berücksichtigen ist. Daraus folgt, dass die „Steuerung“ von innen und von außen für die Hochschulen mittlerweile ebenso alltäglich ist wie Lehre und Forschung: „Spezifische Managementstrukturen und -instrumente gehören mittlerweile zur Alltagspraxis und zwar nicht nur in Universitäten, sondern auch in Fachhochschulen⁵“.

Zielsetzung des vorliegenden Beitrages ist es, die durch das HS-QSG bzw. die HEV festgelegten externen Qualitätssicherungsinstrumente für die vorne genannten Hochschulsektoren darzulegen und in weiterer Folge deren Einbettung in die respektive deren Verhältnis zur Hochschulsteuerung zu skizzieren. Nicht berücksichtigt sind weitere Maßnahmen der externen Qualitätssicherung für alle Hochschulsektoren, wie etwa Evaluierungen der Forschungsleistung.

Um den Blick der vier Hochschulsektoren zu erhalten, wurde jeweils eine Vertreterin einer Fachhochschule, einer öffentlichen Universität, einer Pädagogischen Hochschule und einer Privatuniversität eingeladen, in einer Replik ihre Sichtweise auf das Verhältnis von Qualitätssicherung und Hochschulsteuerung darzustellen. Diese vier Beiträge sind im folgenden Unterkapiteln gesammelt.

1 Vgl. 1222 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Vorbl. u. Erläut. Qualitätssicherungsrahmengesetz, S. 3
https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01222/fname_222410.pdf, Abrufdatum 19.11.2019

2 Bundesgesetz über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011, i.d.g.F.

3 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, i.d.g.F.

4 EUA: University Autonomy in Europe III. Country Profiles. Brussels, April 2017

5 Nickel: Governance als institutionelle Aufgabe von Universitäten und Fachhochschulen. Erschienen in: Brüsermeister, Thomas/Heinrich, Martin (2011) (HG): Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule. Verlag Monsenstein und Vonderdat. Münster.
https://www.che.de/downloads/Governance_als_institutionelle_Aufgabe_von_Universitaeten_und_Fachhochschulen.pdf, Abrufdatum 19.11.2019

AKKREDITIERUNG

Akkreditierung wird als das (positive) Ergebnis eines Qualitätssicherungsverfahrens, respektive die Erfüllung von definierten Prüfbereichen verstanden. Damit ist die formelle staatliche Anerkennung, das befristete Recht zum Betrieb von Privatuniversitäten bzw. Fachhochschulen, zur Durchführung von deren Studiengängen und zur Verleihung von anerkannten akademischen Graden verbunden.⁶ Die AQ Austria nimmt in der Ausgestaltung der Verfahrensregeln nicht nur Bedacht auf nationale Anforderungen, sondern berücksichtigt auch die Prinzipien der Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum (EHR), im Besonderen die European Standards and Guidelines⁷ (ESG). Somit wird mit der Akkreditierung bestätigt, dass Privatuniversitäten, Fachhochschulen bzw. deren Studiengänge nicht nur nationalen, sondern auch internationalen Qualitätsstandards entsprechen. Ergänzend dazu verfolgt die Akkreditierung auch das Ziel, die hochschulischen Einrichtungen kontinuierlich in der Qualitätsentwicklung zu unterstützen.

PRIVATUNIVERSITÄTEN

Um als Privatuniversität tätig sein zu können, bedarf es einer institutionellen Akkreditierung durch die AQ Austria.⁸ Die Akkreditierungsdauer beträgt sechs Jahre. Zudem ist jeder neue Studiengang (Bachelor-/Master-/Doktoratsstudiengang sowie Universitätslehrgang, welcher mit einem akademischen Grad abschließt) vor Durchführung einer Akkreditierung zu unterziehen. Die Genehmigungsdauer der Studiengänge ist an das Vorliegen der institutionellen Akkreditierung gebunden. Um nach Ablauf der sechs Jahre weiterhin als Privatuniversität tätig sein zu können, ist eine Verlängerung der institutionellen Akkreditierung notwendig. Die Verlängerung der Akkreditierung wird erstmals für sechs Jahre ausgesprochen; nach ununterbrochener Akkreditierungsdauer von zwölf Jahren kann diese auch für sechs oder zwölf Jahre ausgesprochen werden. Die Verlängerung der Akkreditierung umfasst immer alle bis zu diesem Zeitpunkt akkreditierten Studiengänge.

FACHHOCHSCHULEN

Um als Fachhochschule tätig sein zu können, bedarf es ebenfalls einer institutionellen Akkreditierung durch die AQ Austria.⁹ Wie im Falle

der Privatuniversitäten ist jeder neue Fachhochschulstudiengang (Bachelor-/Masterstudiengang) einer Programmakkreditierung zu unterziehen. Sechs Jahre nach der erstmaligen institutionellen Akkreditierung hat die Fachhochschule einen Antrag auf institutionelle Verlängerung zu stellen, welche alle zu diesem Zeitpunkt akkreditierten Studiengänge umfasst. Im Gegensatz zu Privatuniversitäten erfolgt nach weiteren sechs Jahren (in Summe 12 Jahren) keine Verlängerung der institutionellen Akkreditierung. Fachhochschulen sind ab diesem Zeitpunkt verpflichtet, alle sieben Jahre ein Audit des internen Qualitätsmanagements durchzuführen.¹⁰ Für die aktuell 21 Fachhochschulen, welche zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des HS-QSG im März 2012 bereits eine institutionelle Evaluierung (basierend auf den Regelungen des Fachhochschulrates¹¹) positiv durchlaufen hatten, wurde festgehalten, dass kein Verfahren der institutionellen Akkreditierung erforderlich ist.¹²

Für beide Sektoren gilt, dass im Zuge von Erstakkreditierungen, sowohl auf institutioneller als auch auf Programmebene keine Erteilung von Auflagen möglich ist.¹³ Die Erteilung von Auflagen ist nur im Zuge von Verlängerungen der institutionellen Akkreditierung bzw. im Zuge der Genehmigung von Änderungen von institutionellen Akkreditierungen oder Programmakkreditierungen möglich.

Im Folgenden wird, die Akkreditierung in Verbindung zu (hochschulinternen) Steuerungsinstrumenten betrachtet.

BERICHT ÜBER DIE ENTWICKLUNG IM ABGELAUFENEN BERICHTSJAHR UND TEILNAHME AN STATISTISCHEN ERHEBUNGEN ZUR BEREITSTELLUNG VON INFORMATIONEN ÜBER DEN STUDIENBETRIEB

Privatuniversitäten und Fachhochschulen müssen der AQ Austria jährlich einen Bericht über die Entwicklung im abgelaufenen Berichtsjahr (im Folgenden: Jahresberichte) vorlegen.¹⁴ Gemäß den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen sind die Hochschulen dazu verpflichtet, diese Berichte auf ihrer Website zu veröffentlichen. Zweck des Jahresberichtes ist die hochschuleigene Analyse von nachvollziehbar präsentierten Informationen über aktuelle Entwicklungen in den definierten Prüfbereichen¹⁵ sowie die Darstellung von Änderungen gegenüber dem letzten Berichtszeitraum des Jahresberichts. Als Berichtszeitraum wurde das Studienjahr, welches dem Zeitpunkt der Frist für die Berichtslegung vorangeht, festgelegt. Jahresberichte sind jeweils bis spätestens Ende Mai an die AQ Austria zu übermitteln.

Das Board der AQ Austria befasst sich jährlich mit den vorgelegten Jahresberichten. Wenn aufgrund der Darstellungen ein Bedarf zu Nach-

6 Vgl. RV1222 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Vorbl. u. Erläut. QSRG https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/_01222/index.shtml, Abrufdatum 19.11.2019. Im Unterschied dazu wird mit dem positivem Durchlaufen eines Audits, die Leistungsfähigkeit des Qualitätsmanagementsystems der öffentlichen Universität/Fachhochschule zertifiziert.

7 Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Brussels, 2015, https://enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf, Abrufdatum 19.11.2019

8 Vgl. § 24 HS-QSG iVm § 2 PUG, i.d.g.F.

9 Vgl. § 23 HS-QSG iVm § 8 FHStG, i.d.g.F.

10 Vgl. § 22 HS-QSG, i.d.g.F.

11 Der Fachhochschulrat (FHR) ist eine der drei Vorgängereinrichtungen der AQ Austria.

12 Diese Regelung wurde in den Übergangsbestimmungen gem § 27 Abs 11 FHStG, i.d.g.F. definiert. Unbenommen dessen, dass kein Verfahren der institutionellen Akkreditierung erforderlich war, sind Fachhochschulen dazu verpflichtet die institutionellen Akkreditierungsvoraussetzungen gem § 23 HS-QSG iVm § 8 FHStG, i.d.g.F. einzuhalten. Diese Übergangsbestimmung im FHStG regelte im Weiteren auch, dass Fachhochschulen ein erstes Audit gem § 22 HS-QSG, i.d.g.F. binnen sechs Jahren, ab In-Kraft-Treten des HS-QSG durchzuführen hatten. (vgl. § 27 Abs 11 FHStG i.d.g.F., <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009895>).

13 Vgl. §§ 23 Abs 8 bzw. 24 Abs 9 HS-QSG, i.d.g.F.

14 Vgl. § 6 Abs 1 PUG bzw. § 23 Abs 2 FHStG, i.d.g.F.

15 Vgl. §§ 23 und 24 HS-QSG, i.d.g.F.

fragen bzw. Klärung besteht, tritt das Board aktiv an die Hochschulen heran und ersucht um Klarstellungen bzw. ergänzende Erläuterungen. Auf diesem Weg übt die AQ Austria auch die Aufgabe der kontinuierlich begleitenden Aufsicht über die akkreditierten Privatuniversitäten/Fachhochschulen bzw. deren Studiengänge hinsichtlich der Akkreditierungsvoraussetzungen aus.¹⁶

Die Jahresberichte bilden für die AQ Austria auch die Basis für den, mindestens alle drei Jahre, zu erstellenden und zu veröffentlichen Bericht zur Entwicklung der Qualitätssicherung an hochschulischen Bildungseinrichtungen.¹⁷ Im Falle der Fachhochschulen werden Inhalte der Jahresberichte auch für die Erstellung des jährlichen Berichts an die Bundesministerin/den Bundesminister für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz herangezogen. In Ergänzung zu statistischen Daten, welche in diesem Bericht aufbereitet werden, wird so auch über allfällige weitere Entwicklungen in gesundheitsrechtlichen Fachhochschul-Studiengängen berichtet.¹⁸ Vor dem Hintergrund dessen, dass es keine institutionelle Verlängerung der Akkreditierung bzw. Reakkreditierung von Studiengängen an Fachhochschulen gibt, ist dieser Bericht ein wesentliches Informations- und Kommunikationsinstrument der AQ Austria an das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK). Dies ist vor allem insofern von Bedeutung, als das BMASGK die Ausgestaltung der entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen bzw. Verordnungen für diese berufsrechtlich determinierten Studiengänge erlässt.

In Ergänzung zu den Jahresberichten sind die Privatuniversitäten und Fachhochschulen dazu verpflichtet, an statistischen Erhebungen zur Bereitstellung von Informationen über den Studienbetrieb mitzuwirken.¹⁹ Diese Informationen werden von den Privatuniversitäten direkt an die Statistik Austria gemeldet; die Fachhochschulen melden diese Informationen im Wege der AQ Austria. Die Daten beider Sektoren fließen in weitere Folge in die allgemeine Hochschulstatistik ein und die AQ Austria kann bei Bedarf darauf zugreifen. Auf diese Weise wird hier ein Beitrag zur Darstellung sektorübergreifender Entwicklungen an österreichischen Hochschulen (Studierendenzahlen, Absolvent/inn/en, Lehr- und Forschungspersonal etc.) geleistet.

Die Mehrheit der Studienplätze im Fachhochschulsektor ist über Bundesmittel finanziert. Somit legen diese jährlichen Datenmeldungen zudem auch die Basis für die Berechnung der Fördersummen (Studienplätze) durch den Bund. Zur Gewährleistung dieser Berechnung hat die AQ Austria eine Verordnung erlassen, welche die Übermittlung von Daten zu Bewerber/innen, Studierenden, Personal, Forschung, finanz-

und vermögensrechtlicher Gebarung etc. festlegt bzw. wie diese durch die Fachhochschulen zu erfolgen hat. In Bezug auf die Meldung dieser Daten haben sich die Fachhochschulen an die system- und datentechnischen sowie die definitorischen Vorgaben von zu diesem Zwecke bereitgestellten Schnittstellen zu halten.²⁰

Die Jahresberichte bzw. die Meldung statistischer Daten leisten aus Sicht der externen Qualitätssicherung einen guten und wichtigen Betrag zur (hochschulinternen) Steuerung. Zum einen deswegen, weil die Hochschulen mit den Jahresberichten ein Instrument haben, mit Hilfe dessen sie kontinuierlich Veränderungen in den Prüfbereichen gem. HS-QSG dokumentieren können. Der AQ Austria steht mit den Jahresberichten ein Instrument der - dialogischen begleitenden - Aufsicht bzw. eine Basis für die Erstellung der oben genannten Berichte zur Verfügung. In Bezug auf die Meldung der statistischen Daten wird, wie angemerkt, vor allem für die Fachhochschulen eine Basis für die Berechnung der Fördersummen gelegt; dem Fördergeber (Bund) wird damit ein relevantes Steuerungsinstrument zu Verfügung gestellt.

Exkurs:

Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan²¹ – strategisches Steuerungsinstrument des Bundes

Anders als im Bereich der Privatuniversitäten, wo eine Finanzierung durch den Bund, eingeschränkt durch gesetzlich definierte Ausnahmen,²² ausgeschlossen ist, wird im Fachhochschulsektor ein Großteil der Studienplätze mit Bundesmitteln finanziert. Die Vergabe dieser Bundesmittel bzw. grundsätzlich der Ausbau des Fachhochschulsektors (Studienplätze/Themenrichtungen) ist über den sogenannten Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan (in Folge: FH-Plan)²³ geregelt. Der aktuelle Plan umfasst den Zeitraum 2018/19-2022/23.

Während der FH-Plan als ein zentrales mehrjähriges, strategisches Instrument der Steuerung des gesamten Fachhochschulsektors gesehen werden kann, sind die Förder- bzw. Finanzierungsvereinbarungen ein individuelles Steuerungsinstrument zwischen Bund und einer Fachhochschule.²⁴ Eine wesentliche Grundlage für die Gestaltung der Finanzierungsvereinbarungen stellen dabei die, wie zuvor erwähnt, im Wege der AQ Austria gemeldeten Daten zu Bewerber/innen, Studierenden, Personal, Forschung, finanz- und vermögensrechtlicher Gebarung dar.

Dem Prozess der Vergabe von Bundesmitteln ist die Akkreditierung vorgelagert; der Abschluss des Fördervertrags zwischen Fachhochschule und Bund für jeweils fünf Jahre hingegen begleitet einen (unbefristeten)

16 Vgl. Ausführungen zu Aufsicht über akkr. Privatuniversitäten/Fachhochschulen und deren Studienangebote gem §§§§ 1 Abs 1 Z 4 iVm 3 Abs 1 Z 5, 9 Abs 1 Z 12, 29 Abs 1 HS-QSG, i.d.g.F. Und https://www.aq.ac.at/de/ueber-uns/dokumente-ueber-uns/001_3_Jahresbericht_2018_Web_final.pdf?m=1558946231&, Abrufdatum 19.11.2019

17 Vgl. § 28 Abs 2 HS-QSG, i.d.g.F.

18 Vgl. § 28 Abs 4 Z 4 Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG), § 3 Abs 6 Z 4 MTD-Gesetz und § 11 Abs 4 Z 4 Hebammengesetz (HebG).

19 Vgl. § 6 Abs 3 PUG bzw. § 23 Abs 4 FHStG, i.d.g.F.

20 Vgl. gem § 28 Abs 3 HS-QSG iVm § 23 Abs 1 u 4 FHStG, i.d.g.F. - FH-BIS Verordnung (https://www.aq.ac.at/de/ueber-uns/dokumente-ueber-uns/FH-BIS_VO_03-04072014.pdf?m=1446128897&). In Ergänzung dazu stellt die AQ Austria den Fachhochschulen die sog. BIS-Datenbankschnittstelle für Bachelor- und Masterstudiengängen und für Lehrgänge gem § 9 FHStG zur Verfügung, i.d.g.F.

21 https://bmbwf.gv.at/fileadmin/user_upload/wissenschaft/publikationen/FH_Plan_201819.pdf

22 Gem § 5 Abs 1 PUG, i.d.g.F. sind von diesem Bundesfinanzierungsverbot Gegenleistungen aus Verträgen über die Erbringung bestimmter Lehr- und Forschungsleistungen einer Privatuniversität, die der Bund zur Ergänzung des Studienangebotes der öffentlichen Universitäten bei Bedarf mit einer Privatuniversität abschließt, sowie geldwerte Leistungen des Bundes im Rahmen von öffentlich ausgeschriebenen Forschungs-, Technologie-, Entwicklungs- und Innovationsprogrammen ausgeschlossen.

23 Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (2019): Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan 2018/19-2022/23 (vgl. https://bmbwf.gv.at/fileadmin/user_upload/wissenschaft/publikationen/FH_Plan_201819.pdf)

24 Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft: Gesamtösterreichischer Universitätsentwicklungsplan 2019-2024, Oktober 2017. https://bmbwf.gv.at/fileadmin/user_upload/wissenschaft/publikationen/guep/2019-2024_GUEP_Kurzversion.pdf bzw. Zukunft Hochschule; https://bmbwf.gv.at/fileadmin/user_upload/wissenschaft/Zukunft_Hochschulen/Daten_und_Fakten.pdf

Akkreditierungszeitraum von Studiengängen. In der Akkreditierung spielen diese Instrumente nur insofern eine Rolle, als einerseits aufgrund der Vergabe von Bundesmitteln die Anzahl und Art von Akkreditierungsvorhaben antizipiert werden können, andererseits zudem die Förderverträge bzw. die Zusage zur Förderung als Nachweis der Finanzierung im Rahmen der Akkreditierung von Studiengängen gewertet werden.²⁵ In Bezug auf die Finanzierungsvereinbarungen ist anzumerken, dass es in der Verantwortung der Fachhochschulen liegt, kontinuierlich, für die Dauer der (unbefristeten) Akkreditierung, für den Nachweis der Finanzierungsvoraussetzungen zu sorgen. Dies kann u.a. im Wege der Jahresberichte erfolgen.

Ein ähnliches – der Akkreditierung vorgelagertes bzw. diese begleitendes – strategisches Steuerungsinstrument auf Ebene des Bundes gibt es für die Privatuniversitäten nicht.

Wohl aber trifft für beide Sektoren bzw. für viele Fachhochschulen und Privatuniversitäten aufgrund der jeweiligen Trägerschaft (z.B. Länder, Gemeinden etc.) zu, dass Fördervereinbarungen/Finanzierungszusagen in ähnlicher Weise ausverhandelt werden. Diese Nachweise sind ebenfalls für die Akkreditierung vorzulegen.

RECHTLICHE ORGANISATION VON PRIVATUNIVERSITÄTEN UND FACHHOCHSCHULEN²⁶

Beide Sektoren verbindet, dass sie, im Unterschied zu öffentlichen Universitäten, *privatrechtlich* organisierte Hochschuleinrichtungen sind. Für Privatuniversitäten legt das PUG fest, dass die Bildungseinrichtung für die Antragstellung zur Erlangung der (institutionellen) Akkreditierung als Privatuniversität, respektive für die Dauer der (institutionellen) Akkreditierung eine juristische Person *mit Sitz in Österreich* sein muss.²⁷

Mit Blick auf die Fachhochschulen wird festgehalten, dass einerseits *juristische Personen des privaten Rechts* aber auch der *Bund und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts Erhalter von Fachhochschul-Studiengängen* sein können.²⁸ In Bezug auf juristische Personen des privaten Rechts wird dabei ergänzt, dass *deren Unternehmensgegenstand überwiegend der Erhaltung und der Betrieb von Fachhochschul-Studiengängen ist*.

Vor dem Hintergrund dessen, dass es sich bei beiden Einrichtungen um *privatrechtlich organisierte Hochschulen* handelt (bspw. GmbH, Stiftung, Vereine etc.), ist davon auszugehen, dass sich daraus Berichts- bzw. Legitimationspflichten (Ziel-, Strategie- und Entwicklungspläne; Tätigkeits-, Geschäftsberichte etc.) ergeben, welche durch die jeweiligen *privatrechtlich definierten Steuerungs-/Regelungs- und Entscheidungsprozessen* bzw. Rahmenbedingungen bestimmt sind. Diese Prozesse respektive daraus resultierende Dokumente werden aus Sicht der externen Qualitätssicherung als relevante (hochschulinterne) Steuerungsinstrumente angesehen und auch in der Akkreditierung aufgegriffen.

AUFGREIFEN (HOCHSCHULINTERNER) STEUERUNGSMITTEL IN DER AKKREDITIERUNG

In der Akkreditierung wird sowohl auf institutioneller als auch auf Programmebene an hochschulübergreifende Steuerungs-/Regelungs- und Entscheidungsprozesse bzw. daraus abgeleitete Dokumente (z.B. Entwicklungspläne, Qualitätshandbücher etc.) angeknüpft.

Exemplarisch werden nachfolgend Beurteilungskriterien vorgestellt, für deren Erfüllung es notwendig ist, auf eine plausible und nachvollziehbare hochschulinterne Steuerung verweisen zu können und diese durch entsprechende Nachweise zu dokumentieren.

In den gesetzlich definierten Akkreditierungsvoraussetzungen²⁹ bzw. in den Prüfbereichen gemäß HS-QSG und auch in den Prüfkriterien der auf Grundlage des HS-QSG erlassenen Akkreditierungsverordnungen ist festgehalten, dass die Hochschulen bspw. über Entwicklungspläne bzw. -konzepte verfügen müssen, welche auf die Aufgaben und Zielsetzungen der Einrichtungen Bezug nehmen und darüber hinaus auch Aussagen über entsprechende Maßnahmen und Bereitstellung von Ressourcen zur Zielerreichung enthalten.

PRIVATUNIVERSITÄTEN

Beispiel: Verlängerung der institutionellen Akkreditierung

§ 16 KRITERIEN FÜR DIE REAKKREDITIERUNG³⁰

(1) Profil und Zielsetzung

Die Privatuniversität hat ein **institutionelles Profil und hieraus abgeleitete universitäts- adäquate Ziele** für die Bereiche Studium und Lehre sowie Forschung und Entwicklung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste.

(2) Entwicklungsplan

1. Die Privatuniversität hat einen **Entwicklungsplan**, der mit dem **Profil und den Zielen konsistent** ist und der **längerfristige Ziele und Strategien** zu deren Erreichen benennt. Für die ersten sechs Jahre ab Verlängerung der institutionellen Akkreditierung legt der Entwicklungsplan dar, wie mit den **vorgesehenen Maßnahmen und den dafür eingesetzten Ressourcen** die für diesen Zeitraum festgelegten Ziele erreicht werden können. Der Entwicklungsplan umfasst auch Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Frauenförderung.

2. Die Privatuniversität nutzt den **definierten Prozess** zur **regelmäßigen Überprüfung der Zielerreichung** und **Anpassung des Entwicklungsplans**.

25 Vgl. Beurteilungskriterium zum Themenbereich Finanzierung bzw. entsprechende Erläuterungen/Darlegung geeigneter Nachweise in der Dokumentation zur Fachhochschul-Akkreditierungsverordnung (FH-AkkVO 2019).

26 vgl. § 2 Abs 1 FHStG, i.d.g.F., <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009895> bzw. § 2 Abs 1 Z 1 PUG, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007385>

27 Vgl. § 2 Abs 1 Z 1 PUG, i.d.g.F.

28 Vgl. § 2 Abs 1 FHStG, i.d.g.F. Von den derzeit 21 akkreditierten Fachhochschulen ist lediglich in einem Fall der Bund, nämlich das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (<http://www.bmlv.gv.at/>) (Erhalter des Bachelor- und des Masterstudiengangs „Militärische Führung“)

29 Vgl. § 2 Abs 1 Z 2 PUG als auch gem § 8 Abs 2 Z 1 FHStG, i.d.g.F.

30 § 2 Abs 1 Z 2 PUG, i.d.g.F. als auch gem § 8 Abs 2 Z 1 FHStG, i.d.g.F. gl. AQ Austria (2019) Privatuniversitäten Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO 2019), <https://www.aq.ac.at/de/akkreditierung/dokumente-verfahren-fh/FH-Akk-VO-V1.1-mit-Umschlag-18-12-2018.pdf?m=1563534563&Abrufdatum%2019.11.2019>

In der externen Begutachtung wird in diesem Zusammenhang überprüft, ob die Privatuniversität kurz- und längerfristige Strategien zur Zielerreichung vorsieht, welche die Einrichtung in eine (konkrete) strategische Planung, respektive operative Umsetzung, übersetzt hat und welche regelmäßig durch die Privatuniversität (intern) überprüft und fortgeschrieben werden. Dabei hat die Privatuniversität zu zeigen, dass die gesetzten Ziele mit den vorgesehenen Maßnahmen und Ressourcen (infrastrukturell, personell, finanziell) realistischweise erreicht werden können. Als geeignete Nachweise werden dabei von Seiten der AQ Austria Dokumente vorgeschlagen, von welchen auszugehen ist, dass diese nicht allein für den Zweck der externen Begutachtung erstellt werden, sondern aufgrund der hochschulinternen Steuerungsprozesse, des strategischen Hochschulmanagements, bereits vorliegen. Dies können u.a. Strategiebeschreibungen, Entwicklungspläne, definierte Ziele, untermauert mit entsprechenden Maßnahmen/Ressourcen zur Umsetzung sein, die auf das institutionelle Profil der Einrichtung Bezug nehmen.

In Ergänzung dazu wird in der externen Begutachtung ebenso auf den Prozess der regelmäßigen Überprüfung der Zielerreichung und die daraus resultierenden Anpassungen bspw. des Entwicklungsplans/der gesetzten Maßnahmen/Ressourcen (personell/finanziell/infrastrukturell etc.) eingegangen. In der Zusammenschau mit allen weiteren Beurteilungsbereichen ist es die Aufgabe der externen Gutachter/inn/en zu bewerten, ob die Aussagen zu den genannten Beurteilungskriterien valide respektive plausibel sind.

Basierend auf den Bewertungen der Gutachter/innen kann das Board, anders als im Falle einer institutionellen Erstakkreditierung, im Rahmen der institutionellen Verlängerung der Akkreditierung auch Auflagen erteilen, wenn z.B. in Zusammenhang mit dem Entwicklungsplan und den dargelegten Zielsetzungen Zweifel bestehen, ob und mit welchen Maßnahmen und Ressourcen diese umgesetzt respektive erreicht werden sollen. Hier kommt der Aspekt der Qualitätsentwicklung zu tragen.

FACHHOCHSCHULEN

Beispiel: Akkreditierung eines Studiengangs

§ 17. KRITERIEN FÜR DIE AKKREDITIERUNG VON STUDIENGÄNGEN³¹

(1) Entwicklung und Qualitätssicherung des Studiengangs

1. Der Studiengang wurde mit einem **definierten Prozess zur Entwicklung und Einrichtung von Studiengängen** entwickelt, in den die **relevanten Interessengruppen** eingebunden waren.

2. Der Studiengang ist nach **erfolgter Akkreditierung** in das **Qualitätsmanagementsystem der Fachhochschul-Einrichtung** eingebunden.

(2) Studiengang und Studiengangsmanagement

(...)

1. Der Studiengang orientiert sich am **Profil und an den Zielen** der Fachhochschul-Einrichtung und steht in einem **nachvollziehbaren Zusammenhang mit dem Entwicklungsplan**.

(...)

Bei diesen Beurteilungskriterien steht die Einbettung bzw. Entwicklung eines neuen Studiengangs in hochschulinterne (strategische) Prozesse im Fokus. Einerseits gilt es zu demonstrieren, dass bereits in der Entwicklung des Studiengangs auf innerinstitutionell etablierte qualitätssichernde Prozesse zurückgegriffen wurde, welche zudem gewährleisten können, dass der Studiengang nach erfolgter positiver Akkreditierung in der Durchführung und in der Weiterentwicklung in das Qualitätsmanagementsystem der Fachhochschule eingebunden sein wird. Zum anderen ist es auch für die externe Begutachtung von Bedeutung, nachvollziehbar zu demonstrieren, dass der neue Studiengang in Zusammenhang mit dem Entwicklungsplan steht bzw. sich am Profil und an den Zielen der Fachhochschule orientiert. Für die externe Begutachtung kann es daher hilfreich sein, als Nachweis ggf. einen Auszug aus dem aktuellen Entwicklungsplan bzw. aus aktuellen Strategiedokumenten vorzulegen, um die Einbettung des Studiengangs in die Institution/die Anknüpfung an das bestehende Studienangebot nachvollziehbar zeigen zu können. In der Zusammenschau aller relevanter Prüfbereiche ist es auch in der Akkreditierung von Studienprogrammen notwendig, nachvollziehbar und überzeugend zu demonstrieren, dass die Fachhochschule die geeigneten Maßnahmen und die notwendigen Ressourcen (infrastrukturell, personell, finanziell)³² zur Implementierung eines neuen Studiengangs vorsieht.

Gelingt es nicht plausibel und nachvollziehbar darzulegen, wie der Studiengang sich am Profil und an den Zielsetzungen orientiert, bleibt auch der Zusammenhang mit dem Entwicklungsplan oder der Einbindung in ein institutionelles Qualitätsmanagement - welches den Studiengang in der Phase der Entwicklung, der Implementierung und Weiterentwicklung begleitet - lückenhaft. Folglich können die Beurteilungskriterien nicht als erfüllt bewertet werden. Da im Falle von Programmakkreditierungen keine Auflagen erteilt werden können, wird der Studiengang - sofern die Stellungnahme der Fachhochschule die Bewertung der Gutachter/innen nicht entkräften kann - in einem solchen Fall nicht akkreditiert.

Anhand dieser beiden Beispiele³³ wird nochmals deutlich, dass die Akkreditierung als klassisches Instrument der externen Qualitätssicherung sehr klar in Beziehung zu hochschulinternen Instrumenten der Steuerung steht bzw. auf diese zurückgreift.

AUDIT DES INTERNEN QUALITÄTSMANAGEMENT-SYSTEMS

Die gesetzliche Notwendigkeit zur Einrichtung eines Qualitätsmanagementsystems besteht schon länger und ergibt sich für Fachhochschulen aus § 2 (3) FHStG („Die Erhalter haben zur Leistungs- und Qualitätssicherung ein eigenes Qualitätsmanagementsystem aufzubauen.“) und für Universitäten aus § 14 (1) UG („Die Universitäten haben zur Qua-

31 vgl. AQ Austria (2019) Fachhochschul Akkreditierungsverordnung (FH-AkkVO 2019), <https://www.aq.ac.at/de/akkreditierung/dokumente-verfahren-fh/FH-Akk-VO-V1.1-mit-Umschlag-18-12-2018.pdf?m=1563534563&Abridatum=19.11.2019>

32 Für die Frage der finanziellen Ressourcen wird in vielen Fällen auf den, zuvor erwähnten FH-Plan bzw. auf die individuellen Fördervereinbarungen durch den Bund, im Falle von bundesfinanzierten Studiengängen verwiesen.

33 Die hier dargestellten Kriterien aus institutionellen und Programmakkreditierungsverfahren kommen sowohl bei Fachhochschulen und bei Privatuniversitäten zur Anwendung

litäts- und Leistungssicherung ein eigenes Qualitätsmanagementsystem aufzubauen.“).

In Österreich hat mit dem HS-QSG eine neue Form der verpflichtenden externen Qualitätssicherung auf institutioneller Ebene Einzug gehalten, nämlich das Audit: „Das Qualitätsmanagementsystem von Universitäten nach UG und der Universität für Weiterbildung Krams nach DUK-Gesetz 2004 sowie von Erhaltern von Fachhochschul-Studiengängen, die bis zum 29. Februar 2012 akkreditiert und einer institutionellen Evaluierung gemäß FHStG unterzogen werden, ist in periodischen Abständen einem Audit zu unterziehen.“³⁴

Im Audit wird die Funktionsfähigkeit dieses Qualitätsmanagementsystems einer Fachhochschule bzw. einer Universität begutachtet. Im Vorblatt und den Erläuterungen zum Qualitätssicherungsrahmengesetz heißt es dazu: „Ein Audit ist ein zyklisches Peer-Verfahren, das auf die Hochschule als Ganzes (bzw. einzelne Leistungsbereiche) ausgerichtet sein kann und das die Leistungsfähigkeit des institutionellen Qualitätsmanagementsystems in Kombination mit stichprobenartiger Begutachtung einzelner Kern- und Schlüsselprozesse beurteilt. Das Audit endet in einer Zertifizierung des institutionellen Qualitätsmanagementsystems. [...] Damit soll sichergestellt werden, dass das Qualitätsmanagementsystem die Leistungsbereiche der Hochschule unterstützt und einen wesentlichen Beitrag zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der Einrichtung leistet.“³⁵

Aus dieser Zweckbestimmung lässt sich ableiten, dass sich das Zusammenspiel der externen Qualitätssicherung in Form des Audits mit der Hochschulsteuerung intern ergibt, nämlich im Wege des internen Qualitätsmanagementsystems und seiner periodischen Beurteilung durch das Audit.

Im HS-QSG sind sechs Prüfbereiche für das Audit normiert. Diese können als Präzisierung dessen verstanden werden, was die im FHStG und UG geforderte „Leistungs- und Qualitätssicherung“ zu umfassen hat. Besonders sei hier auf den ersten Prüfbereich, die „Qualitätsstrategie und deren Integration in die Steuerungsinstrumente der Hochschule“, verwiesen. Daraus geht hervor, dass der Begutachtungsgegenstand des Audits, das interne Qualitätsmanagementsystem einer Hochschule, für die strategische Steuerung einer Hochschule jedenfalls von Relevanz ist. In einem Qualitätsmanagementsystem kommen die Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung aus den verschiedenen Aufgabenbereichen einer Hochschule zusammen und werden mit der strategischen Planung verknüpft. Das Qualitätsmanagement hilft der Hochschule gewissermaßen dabei, Grundlagen für Steuerungsentscheidungen zu erhalten und diese einzuschätzen.

Wie eingangs erwähnt, kommen aufgrund der verschiedenen Rechtspersönlichkeiten der Hochschulsektoren unterschiedliche externe Steuerungsmechanismen zum Tragen. Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF) stellt im „Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan 2019-2024 (GUEP)“³⁶ die aus seiner Sicht wesentlichen Steuerungsinstrumente zwischen Universitäten bzw. Fachhochschulen und Bund dar. Bei den Universitäten sind – entsprechend

dem Universitätsgesetz 2002 - der Entwicklungsplan einer Universität, die Leistungsvereinbarung der Universität mit dem Bundesministerium sowie die universitätsinternen Zielvereinbarungen genannt. Dahinter liegt das Berichtswesen der Universität. Gerahmt werden diese Instrumente durch das UG 2002, das wiederum vom HS-QSG eingefasst ist.

Tatsächlich erkennen Gutachter/innen in Auditverfahren den gesetzlichen Rahmen mit der Triade Entwicklungsplan – Leistungsvereinbarung – Wissensbilanz als „äußeren Rahmen und gleichzeitig als übergeordneten Qualitätskreislauf des internen QM-Systems“ einer Universität und „bewerten das Zusammenspiel zwischen diesen Steuerungskreisläufen [...] als zielführend für die Hochschulsteuerung“³⁷. In Bezug auf die interne Steuerung sind die kaskadierenden Zielvereinbarungen ein wesentliches Instrument für die Umsetzung strategischer Vorhaben einer Universität. Deren inhaltliche Ausgestaltung folgt den Zielen und Vorhaben der Universität, wird aber nicht durch das Audit bestimmt, da dieses keine inhaltliche Steuerungswirkung entfaltet. Dasselbe gilt für die Instrumente und Maßnahmen im Bereich des Personals: Wenngleich es erforderlich ist, dass das Qualitätsmanagementsystem auch „Personal“ erfasst, gibt das Audit den Fachhochschulen und Universitäten keine Vorgaben bezüglich der Ausgestaltung ihrer Aktivitäten in diesem Bereich oder der Kompetenzen des Personals. Das prinzipielle Vorhandensein von schriftlich dokumentierten Zielen in den verschiedenen Aufgabenbereichen einer Hochschule ist jedoch eine Grundannahme im Audit: Das Qualitätsmanagementsystem benötigt Anhaltspunkte – also die Ziele der Hochschule - an denen es sich orientieren kann, da es sonst Gefahr läuft, lediglich Prozesse abzuwickeln, ohne deren Intention zu berücksichtigen und zu hinterfragen.

Allerdings sehen die Gutachter/innen auch ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen den für öffentliche Universitäten intern steuerungsrelevanten Informationen und den externen Berichtspflichten an das Bundesministerium, für die eine Reihe von Kennzahlen erhoben werden müssen, die für die Universitäten selbst jedoch nicht unbedingt maßgeblich für ihre internen Entscheidungen sind. Daher entsteht für die Universitäten ein Mehraufwand, von dem sie aber nicht direkt profitieren.³⁸

Bei den Fachhochschulen kommt von Seite des Bundesministeriums in erster Linie der Fachhochschul-Entwicklungsplan als Steuerungsinstrument zum Tragen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Studiengängen der Fachhochschulen, die durch das Bundesministerium gefördert werden. Aufgrund der rechtlichen Konstruktion der Fachhochschulen als überwiegend privatrechtliche Hochschuleinrichtungen gibt es für sie auf institutioneller Ebene naturgemäß weniger Steuerung des Bundesministeriums als für die Universitäten (s. Abschnitt zum Thema „Akkreditierung“). Selbstverständlich unterliegen auch sie bestimmten Berichts- und Rechenschaftspflichten, die sich aus ihrer Organisationsform als GmbH, Stiftung oder Verein ergeben. Ebenso sind die Instrumente der Steuerung auf die jeweilige Organisationsform abgestimmt. Ein Entwicklungsplan ist für Fachhochschulen ein Akkreditierungserfordernis (s. dort) und für ihre zielgerichtete Arbeit relevant.

34 § 18 Abs. 1 HS-QSG, i.d.g.F.

35 1222 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Vorbl. u. Erläut. Qualitätssicherungsrahmengesetz, S. 17, i.d.g.F. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01222/fname_222410.pdf, Abrufdatum 19.11.2019

36 Vgl. Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft: Der Gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan 2019-2024. Wien, Oktober 2017, S. 9 https://bmbwf.gv.at/fileadmin/user_upload/wissenschaft/publikationen/guep/2019-2024_GUEP_Langversion.pdf, Abrufdatum 19.11.2019

37 Vgl. Blüml/Irmer/Kastelliz/Meznik: Auditverfahren in Österreich. Analyse und Synthese der Verfahrensregeln und –durchführung der Agenturen und der Ergebnisse der Auditverfahren an öffentlichen Universitäten und Erhaltern von Fachhochschul-Studiengängen. Wien: Facultas 2019, S. 53 https://www.aq.ac.at/de/analysen-berichte/dokumente-analysen-berichte/001_Auditanalyse__WebPdf.pdf?m=1553596062&, Abrufdatum 19.11.2019

38 Ebd. S. 53

Die übergeordnete Zieldimension der externen Steuerung, sei es durch das Bundesministerium oder durch verschiedene Erhalter, erhält für das Audit dadurch Bedeutung, dass sich die Hochschulen in der Ableitung ihrer individuellen Ziele teilweise darauf beziehen. So wird beispielsweise in den aktuellen Leistungsvereinbarungen der Universitäten mit dem Bundesministerium bei den Vorhaben auf die Systemziele im Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan (GUEP) verwiesen. Die Fachhochschulen entwickeln neue Studiengänge entsprechend den Grundsätzen des Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplans. Das, entsprechend der Verpflichtung durch das FHSStG bzw. UG eingerichtete Qualitätsmanagementsystem soll die Hochschule dabei unterstützen, die Ziele in der angestrebten Qualität zu erreichen. Das Audit stellt wiederum fest, ob das Qualitätsmanagementsystem dafür geeignet ist.

Das Audit gilt im europäischen Hochschulraum eher als „entwicklungsorientiertes“ denn als auf Kontrolle ausgerichtete Qualitätssicherungsverfahren, wodurch es auch einen formativen Charakter hat. In Österreich ist das Audit allerdings mit einer formalen Zertifizierungsentscheidung verbunden, wobei jedoch keine unmittelbaren Konsequenzen für eine Anerkennung oder Zulassung der Hochschule oder Mittelallokation damit verknüpft sind. Für die Fachhochschulen besteht allerdings zusätzlich eine gesetzliche Regelung, die das Audit bei wiederholter Nicht-Zertifizierung des internen Qualitätsmanagementsystems mit dem Bestand der Fachhochschule verknüpft.³⁹ Dadurch ist für diesen Hochschulsektor die Bedeutung des (bloßen) „Bestehens“, also der Zertifizierung, möglicherweise höher als die Bedeutung des zum Audit gehörenden Entwicklungsgedanken.

Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement – intern ebenso wie extern – sollen nicht als Zwangsmaßnahme verstanden werden. Das interne Qualitätsmanagement soll auch ohne den externen Motivator „Audit“ bestehen und verwendet werden. In der Praxis erweist sich die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung eines Audits in manchen Fällen hochschulintern als hilfreich, um bestimmte Entscheidungen zu treffen oder bestimmte Projekte umzusetzen.

Das interne Qualitätsmanagement, also der Begutachtungsgegenstand des Audits, liefert Informationen, die der Hochschule (der Leitung ebenso wie ihren Angehörigen) Auskunft darüber geben, ob sie sich am Weg zu den selbst gesetzten Zielen oder abseits davon befindet, aus welchen Gründen das so ist und ob Adaptierungen der Zielrichtung oder das Einschlagen neuer Wege notwendig sind. Wenn die Hochschule diese Informationen zu nutzen weiß, ist das Qualitätsmanagement für sie in höchstem Maße steuerungsrelevant. Durch das Audit erfährt sie in regelmäßigen Abständen, nämlich alle sieben Jahre, ob das Qualitätsmanagementsystem aus der Perspektive externer Gutachter/innen wie eingangs erwähnt „die Leistungsbereiche der Hochschule unterstützt und einen wesentlichen Beitrag zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der Einrichtung leistet“⁴⁰.

Das Audit fragt nach, auf welcher Grundlage eine Hochschule Steuerungsentscheidungen trifft, soll aber nicht Anlassfall oder Auslöser dafür sein. Denn ein erfolgreich implementiertes Qualitätsmanagementsystem „gibt den Hochschulen und der Öffentlichkeit nicht nur Auskunft und Gewissheit über die Qualität der Hochschulaktivitäten (Rechenschaftslegung), sondern hält auch Ratschläge und Empfehlungen für die Optimierung dieser Aktivitäten bereit (Verbesserung)“⁴¹.

EXTERNE EVALUIERUNG DER GESAMTEN PÄDAGOGISCHEN HOCHSCHULE

Bei den Pädagogischen Hochschulen erfolgt die Steuerung durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung aufgrund der Rechtspersönlichkeit der Hochschulen als nachgeordnete Dienststellen auf detaillierterer Ebene als bei den anderen bisher betrachteten Hochschulsektoren. Das betrifft besonders die Personalauswahl⁴², aber auch die innere Organisation der Hochschule.

Wie bei den anderen Hochschulsektoren ist auch für die Pädagogischen Hochschulen im Materiengesetz festgelegt, dass sie „zur Qualitäts- und Leistungssicherung ein eigenes Qualitätsmanagementsystem aufzubauen und regelmäßig interne Evaluierungen vorzunehmen“⁴³haben. Jedoch ist die externe Qualitätssicherung der Pädagogischen Hochschulen bis dato nicht im Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz verankert. Vielmehr sind in der Hochschul-Evaluierungsverordnung (HEV) verschiedene Arten der Evaluierung vorgesehen, wobei die Evaluierung der gesamten Pädagogischen Hochschule (§ 7 HEV) in Bezug auf die externe Qualitätssicherung eine herausragende Stellung einnimmt, da sie durch externe Expert/inn/en nach internationalen Standards zu erfolgen hat. Die HEV insgesamt dient der Erfüllung von drei Zielen⁴⁴:

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.

Gerade beim zweiten Ziel wird auch hier der Zusammenhang mit der hochschulinternen Steuerung erkennbar. In der externen Evaluierung nach § 7 HEV sollen die Expert/inn/en eine „Beurteilung der Stärken und Schwächen und des Entwicklungspotenzials der Pädagogischen Hochschule“ vornehmen und „Vorschläge und Empfehlungen für Verbesserungen“⁴⁵ aufzeigen. Hier wird der formative Charakter der externen Evaluierung deutlich. Die Hochschule erhält mit diesem Blick von außen Hinweise für interne Entscheidungsfindungen.

39 § 23 (9) HS-QSG, i.d.g.F. „[...] Wird die Zertifizierung auch nach einem Re-Audit gemäß § 22 Abs. 6 verweigert, erlischt die institutionelle Akkreditierung zwei Jahre nach der Mitteilung der Verweigerung, sofern nicht eine neuerliche institutionelle Akkreditierung in diesem Zeitraum erteilt wird. [...]“

40 1222 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Vorbl. u. Erläut. Qualitätssicherungsrahmengesetz, S. 17
https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01222/fname_222410.pdf, Abrufdatum 19.11.2019

41 vgl. ENQA, ESU, EUA, EURASHE (2015): Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum (ESG). In: Beiträge zur Hochschulpolitik 3/2015, Hochschulrektorenkonferenz (HG), S. 12
https://enqa.eu/indirme/esg/ESG%20in%20German_by%20HRK.pdf, Abrufdatum 19.11.2019

42 vgl. Vgl. Hopbach/Kastelliz: Thematische Analyse: Evaluierung der Pädagogischen Hochschulen. AQ Austria 2018, S. 19 ff.

https://www.aq.ac.at/de/evaluierungen/dokumente-evaluierungen/Evaluierung_PH_2018_19-02-2019.pdf?m=1550840699&, Abrufdatum 19.11.2019

43 Bundesgesetz über die Organisation der Pädagogischen Hochschulen und ihre Studien (Hochschulgesetz 2005 - HG), BGBl. I Nr. 30/2006, § 33 Abs. 1 HG, i.d.g.F.

44 § 1 Abs. 2 HEV, i.d.g.F.

45 § 7 Abs. 2 lit. b u. c HEV, i.d.g.F.

Die externe Evaluierung nach § 7 HEV hat über verschiedene Aspekte Auskunft zu geben, darunter „die Erreichung der durch die Pädagogische Hochschule definierten Zielvorgaben nach Maßgabe des Ziel- und Leistungsplans“⁴⁶. Der Ziel-, Leistungs- und Ressourcenplan (ZLRP) ist, ähnlich wie die Leistungsvereinbarung für öffentliche Universitäten, ein zentrales Steuerungsinstrument zwischen Bundesministerium und Hochschule. Die in der HEV geforderte Überprüfung der Erreichung der vereinbarten Ziele durch externe Expert/inn/en führt zu einer Vermischung der formativen Evaluierung mit einer Monitoringfunktion über ein internes Steuerungsinstrument, die an sich durch das Bundesministerium erfolgt.⁴⁷ Die externe Evaluierung nach § 7 HEV hat alle sieben Jahre stattzufinden, während der der Ziel- und Leistungsplan zumindest alle drei Jahre, der Ressourcenplan einmal jährlich zu erstellen ist.⁴⁸ Dementsprechend müssen die Pädagogischen Hochschulen im Laufe der Siebenjahresperiode der Evaluierung mehrmals Rechenschaft über ihre Zielerreichung ablegen.

Tatsächlich kann der Aspekt der o.g. „Erreichung der durch die Pädagogische Hochschule definierten Zielvorgaben nach Maßgabe des Ziel- und Leistungsplans“ in der Evaluation weniger mit der Betonung auf die reale Überprüfung der Zielerreichung betrachtet werden, als mit den damit verbundenen hochschulinternen Prozessen und Entscheidungen. Diese beziehen sich zuallererst auf die Festlegung der Ziele und der Parameter, an denen die Zielerreichung erkannt – oder im Falle quantitativer Indikatoren gemessen – werden kann. Sie enden in der Entscheidung darüber, wie die Zielerreichung überprüft wird und wer dafür verantwortlich ist. So erhält das interne Qualitätsmanagement der Hochschule ein hohes Gewicht. Die unterstützende Funktion des internen Qualitätsmanagementsystems einer Hochschule ist bereits im Abschnitt zum Audit beschrieben worden. Auch wenn die externe Steuerung durch das Bundesministerium für die Pädagogischen Hochschulen ausgeprägter ist als für den restlichen Hochschulsektor, sind auch an einer Pädagogischen Hochschule wesentliche Entscheidungen intern zu treffen, für die zuverlässige Informationen notwendig sind. Wenn das Qualitätsmanagement seine Aufgabe erfüllt, kann es diese zur Verfügung stellen und der Hochschule „Entscheidungshilfen bei der mittel- und langfristigen Planung“⁴⁹ geben, wie es als eines der Ziele der Evaluierung durch externe Expertinnen und Experten postuliert ist.

FAZIT

Für alle hier genannten Verfahren der externen Qualitätssicherung gilt, dass sie nicht die Auslöser bestimmter Entscheidungen der Hochschule sein sollen, sondern Instrumente darstellen, die die Hochschule bei der Entscheidungsfindung selbst unterstützen bzw. die von der Hochschule getroffenen Entscheidungen bestätigen. Wesentlich ist der Zusammenhang jeglicher Verfahren mit den Zielen einer Hochschule. Deren Vorhandensein, Entwicklung, Umsetzung und Überprüfung ist unbedingter Ausgangspunkt, sei es die Akkreditierung einer neuen Institution, eines neuen Studienganges, die Zertifizierung des internen Qualitätsmanagementsystems oder die Evaluierung einer gesamten Hochschule. Unterschiede bestehen darin, inwieweit die Zielsetzungen

extern gesteuert sind, im Falle des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung beispielsweise durch den Gesamtösterreichischen Universitätsentwicklungsplan, den Fachhochschulentwicklungs- und Finanzierungsplan oder zentrale bildungspolitische Vorhaben für die Pädagogischen Hochschulen. Bei der inhaltlichen Steuerung der Umsetzung der Ziele durch bestimmte Vorhaben nimmt die externe Qualitätssicherung in Form der Akkreditierung aufgrund des ihr im HS-QSG vorgegebenen Ziels eine bis zu einem gewissen Grad stärkere Rolle ein, als die anderen beschriebenen Verfahren es tun.

QUELLEN

Nickel: Governance als institutionelle Aufgabe von Universitäten und Fachhochschulen. Erschienen in: Brüsermeister, Thomas/Heinrich, Martin (2011) (HG): *Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule*. Verlag Monsenstein und Vanderdat. Münster. https://www.che.de/downloads/Governance_als_institutionelle_Aufgabe_von_Universitaeten_und_Fachhochschulen.pdf

Blüml/Irmer/Kastelliz/Meznik: Auditverfahren in Österreich. Analyse und Synthese der Verfahrensregeln und –durchführung der Agenturen und der Ergebnisse der Auditverfahren an öffentlichen Universitäten und Erhalten von Fachhochschul-Studiengängen. Wien: Facultas 2019, S. 52 https://www.aq.ac.at/de/analysen-berichte/dokumente-analysen-berichte/001_Auditanalyse__WebPdf.pdf?m=1553596062&

ENQA, ESU, EUA, EURASHE (2015): Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum (ESG). In: Beiträge zur Hochschulpolitik 3/2015, Hochschulrektorenkonferenz (HG), S. 12 https://enqa.eu/indirme/esg/ESG%20in%20German_by%20HRK.pdf

Hopbach/Kastelliz: Thematische Analyse: Evaluierung der Pädagogischen Hochschulen. AQ Austria 2018, S 19 ff. https://www.aq.ac.at/de/evaluierungen/dokumente-evaluierungen/Evaluierung_PH_2018_19-02-2019.pdf?m=1550840699&

AUTORINNEN

MAG. DIETLINDE KASTELLIZ M.A.

Leiterin des Bereichs Audit & Beratung der AQ Austria

Franz-Kleingasse 5, 1190 Wien

E: dietlinde.kastelliz@aq.ac.at

DR. MARIA E. WEBER

Leiterin des Bereichs Akkreditierung der AQ Austria

Franz-Kleingasse 5, 1190 Wien

E: maria.weber@aq.ac.at

46 § 7 Abs. 2 Z. 1 HEV, i.d.g.F.

47 Vgl. Hopbach/Kastelliz: Thematische Analyse: Evaluierung der Pädagogischen Hochschulen. AQ Austria 2018, S 10 ff.

https://www.aq.ac.at/de/evaluierungen/dokumente-evaluierungen/Evaluierung_PH_2018_19-02-2019.pdf?m=1550840699&, Abrufdatum 19.11.2019

48 § 9 Abs. 2 Hochschul-Planungs- und Steuerungsverordnung 2017, i.d.g.F.

49 § 1 Abs. 2 HEV, i.d.g.F.