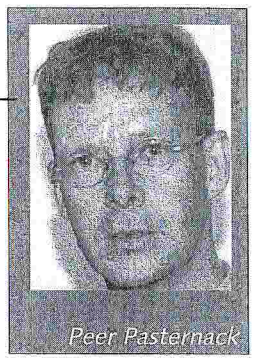
Peer Pasternack



Durchgreifend und bei den Details autonomieorientiert
Das österreichische System der Qualitätssicherung und -entwicklung

Systematische Qualitätsentwicklung ist für die österreichischen Hochschulen gesetzlicher Auftrag. Die Universitäten und Fachhochschuleinrichtungen „haben zur Qualitäts- und Leistungssicherung ein eigenes Qualitätsmanagementsystem aufzubauen", bestimmen das Universitätsgesetz von 2002 (§ 14 Abs. 1 UG) und das Fachhochschul-Studiengesetz (§ 2 Abs. 3 FHStG). Zugleich ist seit den 90er Jahren eine ausdifferenzierte Struktur der externen Qualitätssicherung entstanden. Da die Zuständigkeit für die österreichischen Hochschulen beim Bund und nicht den Ländern liegt, gibt es hinsichtlich dieser grundsätzlichen Regelungen keine föderalistisch bedingten Unterschiede.

The title of *Peer Pasternack's* contribution is **Drastic and autonomy-oriented when it comes to details. The System of Quality Assurance and Development in Austria**. Regulations in Austria are very intricate and thus difficult to understand by outsiders. The author explains this complex system in an analysis of documents - as a snap-shot of Higher Education Policy in Austria. The quality assurance system is mainly restricted to performances in Higher Education and academic studies (as well as in organisation and administration) – however, research and development are hardly affected.

Mit dem Begriff „Qualitätsmanagement", wie er in den einschlägigen Rechtsvorschriften verwendet wird, ist zunächst nichts weiter als eine systematische interne Qualitätssicherung und -entwicklung (QS/QE) gemeint. Die Begriffsverwendung präjudiziert konzeptionell nichts. Die Ausgestaltung der QS/QE im Einzelnen bleibt den einzelnen Hochschulen überlassen. Neben diesem institutioneninternen Qualitätsmanagement kennt die österreichische Hochschulqualitätssicherung externe Verfahren. Diese werden weitgehend getrennt nach Hochschularten realisiert.

1. Akteure

In Österreich wird sehr deutlich zwischen den verschiedenen Hochschularten unterschieden. Für die FHs und die privaten Universitäten gibt es daher jeweils gesonderte Akkreditierungsinstitutionen – Fachhochschulrat und Österreichischer Akkreditierungsrat –, für die öffentlich-rechtlichen Universitäten bisher keine; als unabhängige Agentur mit hochschulartenübergreifender Zuständigkeit wurde die Österreichische Qualitätssicherungsagentur gegründet.
Der *Österreichische Akkreditierungsrat* ist eine Behörde, die durch Akkreditierung privater Universitäten deren Qualität prüft und zertifiziert. Grundlage der Tätigkeit ist das Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten von 1999 (Universitäts-Akkreditierungsgesetz – UniAkkG). Neben der Akkreditierung führt der Rat auch die Aufsicht über die bereits akkreditierten Privatuniversitäten.[1] Ihm gehören acht Mitglieder an, die von der Bundesregierung bestellt werden, vier von ihnen auf Vorschlag der Rektorenkonferenz. Der Rat ist unabhängig und nicht an Weisungen gebunden. Zwar muss der oder die Bundesminister/in die Akkreditierungsentscheidungen gegenzeichnen, aber, so Konrad (o.J., S. 11): „Sie kann die Entscheidung nicht verändern, ein Nein bleibt ein Nein, gegen ein Ja des Akkreditierungsrates kann sie übergeordnete bildungspolitische Argumente ins Treffen führen und die Zustimmung verweigern. Gegen die Entscheidung des Rates führt der Instanzenzug unmittelbar zum Verwaltungsgerichtshof" (weniger strikt dagegen der Gesetzestext: vgl. §7 Abs. 2 und 3 UniAkkG).
Auch der *Fachhochschulrat* ist eine Behörde, zugleich aber ebenso ein Expertengremium. Er ist für die externe Qualitätssicherung in Gestalt von Akkreditierung und Evaluierung im FH-Sektor zuständig; die Evaluierung ist eine Voraussetzung der Re-Akkreditierung (FHR 2005; 2005a). Insoweit hat der FHR vier zentrale Aufgaben:

- Erst-Akkreditierung von Studiengängen,
- Studiengangsevaluation,
- Re-Akkreditierung sowie
- institutionelle Akkreditierung von solchen Einrichtungen, an denen sich die Zahl der Studiengänge und der Studierenden zu Fachhochschulen verdichtet haben.

Der Hintergrund des letztgenannten Punktes ist eine Besonderheit des österreichischen FH-Sektors. Mit dem Fachhochschul-Studiengesetz (FHStG) war 1993 in Österreich der Fachhochschulsektor neu eingeführt worden (zum Überblick vgl. Kasparovsky/Wadsack 2004, S. 12f.). Die ersten Fachhochschul-Studiengänge nahmen 1994 ihren Betrieb auf. Sie können von verschiedenen sog. Erhalterorganisationen angeboten werden. Dies sind Trägereinrichtungen, die in der Regel als juristische Personen privaten

[1] http://www.akkreditierungsrat.at/cont/de/arat_ziele.aspx (Zugriff 4.1.2006).

Rechts – als GmbH, Verein oder gemeinnützige Privatstiftung – organisiert sind und den Staat als Träger der Studiengänge ersetzen. Beteiligt sein können daran – auch im Rahmen von Konsortialstrukturen – z.B. Länder, Kommunen, Kammern, Verbände oder Wirtschaftsunternehmen. Derzeit gibt es 18 Anbieter („Erhalter") von FH-Studiengängen. Nicht alle Studiengänge finden an Einrichtungen statt, die mit der Bezeichnung „Fachhochschule" versehen sind. So unterhalten z.B. auch Anbieter beruflicher Ausbildungen FH-Studiengänge. Aktuell sind von den 18 Erhaltern neun als „Fachhochschule" organisiert. Bis 2010 ist ein Ausbau der FH-Studienplätze auf 33.000 geplant; das wird dann etwa 15% aller Studienplätze in Österreich entsprechen (BMBWK 2004a, S. 13f.). Die FHs in Österreich sind klar auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Bildungsinstitutionen, die sich deutlich von den Universitäten unterscheiden. Während die Universitäten eine „wissenschaftliche Berufsvorbildung" leisten, bieten die FHs „wissenschaftliche Berufsausbildungen" an. Der österreichische Staat fördert die FH-Studiengänge nicht institutionell, sondern erstattet 90% der laufenden Kosten im Rahmen eines Normkostenmodells (BMBWK 1998, S. 44; vgl. auch BMBWK 2004c, S. 18).

Im weiteren werden hier mit dem Terminus Fachhochschule bzw. FH vereinfachend alle Einrichtungen bezeichnet, die in Österreich FH-Studiengänge anbieten.

Der Fachhochschulrat besteht aus 16 Mitgliedern, die an keine Weisungen gebunden sind (§ 7 FHStG). In Bezug auf das jeweilige Ergebnis seiner Akkreditierungsverfahren besteht ein Genehmigungsvorbehalt des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung (BMWF, früher BMBWK). „Die Genehmigung kann versagt werden, wenn die Entscheidung des Fachhochschulrates im Widerspruch zu nationalen bildungspolitischen Interessen steht" (§ 6 Abs. 5 FHStG).

Die *Österreichische Qualitätssicherungsagentur* wurde 2004 als unabhängige und hochschulartenübergreifende Agentur gegründet. Sie erbringt entgeltlich Serviceleistungen in Gestalt von Studienprogrammsevaluierungen, institutionellen Evaluierungen, Zertifizierungen institutioneller Qualitätssicherungsprogramme, Rankings und Informationsdiensten. In Vereinsform wird sie von der (Universitäts-)Rektorenkonferenz, der Fachhochschul-Konferenz, dem Verein der Privatuniversitäten, der Hochschüler/innenschaft und dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung getragen. Als Serviceeinrichtung bietet sie ihre Leistungen zur Qualitätssicherung allen öffentlichen und privaten Universitäten und Fachhochschulen an.[2]

2. Verfahren

Als Voraussetzung der Hochschulqualitätssicherung und -entwicklung gilt in Österreich eine erweiterte Hochschulautonomie. Sowohl das Fachhochschul-Studiengesetz von 1993 als auch das Universitätsgesetz von 2002 sind vom Autonomiegedanken durchdrungen. Gleichwohl besteht eine Ambivalenz von abstrakter Einsicht in die Vorteile dezentralen Steuerns einerseits und dem Anliegen, bestimmten Interessen Geltung zu verschaffen, andererseits. Diese Ambivalenz führt zu einer widersprüchlichen Autonomiesituation der Hochschulen. So listet die regelmäßig vom Bundeswissenschaftsministerium vorgelegte „Dokumentation Hochschulrecht" (zuletzt Kasparovsky 2006) auf immerhin 87 Seiten Gesetze und Verordnungen auf, denen im Jahre 2006 sämtliche Hochschulen, bestimmte Hochschularten oder einzelne Hochschulen unterliegen. Die 87 Seiten enthalten dabei aber nicht die Texte der Gesetze und Verordnungen, sondern lediglich deren Titel und Quellenverweise. Der Verrechtlichungsgrad des österreichischen Hochschulwesens ist also immer noch beträchtlich.

Zum Einsatz gelangen im Rahmen der QS/QE verschiedene Formen von Evaluationen (institutionelle, studienfachspezifische, thematische sowie solche von QM-Prozessen), Zertifizierungen, Akkreditierungen, studentische Lehrbewertungen, Zielvereinbarungen (unter dem Namen „Leistungsvereinbarungen"), Benchmarkings, Rankings, Monitorings, Akzeptanzanalysen, z.B. als Absolventenbefragungen, und systematisches Berichtswesen incl. Wissensbilanzen. Die Verfahren sind z.T. nicht strikt voneinander getrennt, sondern verflochten. Soweit sie gesetzlich vorgeschrieben sind, bewirken sie operativ zweierlei gewichtige Neuerungen: Zum einen wird die Qualitätssicherung nicht mehr vorrangig durch staatsbürokratische Detailvorgaben und -prüfungen betrieben, sondern weitgehend in die Hochschulen selbst verlegt. Zum anderen unterliegen die Hochschulen der Anforderung, ihre traditionell implizite Qualitätssicherung durch Explikation transparent zu gestalten.

Zu unterscheiden sind externe und interne Qualitätssicherungsverfahren. Daneben sind einige Verfahren explizit gesetzlich vorgeschrieben, während andere von den Hochschulen selbst gewählt werden, um der allgemeinen, d.h. unspezifizierten gesetzlichen Verpflichtung, ein QM-System zu implementieren, nachzukommen.

Als *externe QS/QE-Verfahren* gelangen zum Einsatz:

- *Akkreditierung:* (a) Programmakkreditierung von FH-Studiengängen durch den Fachhochschulrat und von privatuniversitären Studiengängen durch den Akkreditierungsrat; die Akkreditierung erfolgt für max. fünf Jahre; Entscheidungen über eine Re-Akkreditierung erfolgen auf der Basis von zuvor stattgefundener Evaluierung; (b) institutionelle Akkreditierung von Privatuniversitäten durch den Akkreditierungsrat und von Fachhochschulen durch den Fachhochschulrat.
- *Evaluation:* (a) externe Evaluationen von Universitäten auf Veranlassung des Universitätsrats, des Rektorats oder des Bundesministeriums nach § 14 Abs. 5 UG; (b) institutionelle Evaluierungen von FH-Einrichtungen durch den Fachhochschulrat; (c) FH-studiengangsbezogene Evaluierungen im 5- bis 7-Jahres-Rhythmus, wobei eine solche Evaluation auch Voraussetzung einer Re-Akkreditierung ist.
- *Leistungsvereinbarungen:* Die öffentlichen Universitäten schließen nach dem Universitätsgesetz 2002 mit dem Bund dreijährige Leistungsvereinbarungen ab und bekommen im Gegenzug Globalbudgets zugewiesen; diese Vereinbarungen haben die Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages; in ihnen werden u.a. qualitätsbezogene Maßnahmen, z.B. die zu evaluierenden Studiengänge, geregelt.
- *Monitoring/Berichtssysteme:* Aufbauend auf den Leistungsberichten der einzelnen Universitäten verpflichtet § 11 UG den oder die Bundesminister/in, ab 2005 dem Nationalrat „mindestens alle drei Jahre einen Bericht über

[2] http://www.aqa.ac.at/main.php?prim_nav=13&sec_nav=&content_typ=folder&content_id=13&language=de (Zugriff 4.1.2006).

die bisherige Entwicklung und die künftige Ausrichtung der Universitäten vorzulegen". Ein eigenes Bildungsdokumentationsgesetz (BMBWK 2002) regelt, in Bildungsdokumentationsverordnungen präzisiert, die Erstellung der Bildungsstatistik. Die Erhalter von FH-Studiengängen sind verpflichtet, dem Fachhochschulrat regelmäßig Daten zuzuliefern (FHR 2004).

- Daneben werden mancherorts auch die Verfahren des *Benchmarking* und *Ranking* eingesetzt bzw. ist deren Einsatz geplant.

Als *interne QS/QE-Verfahren* finden die folgenden Anwendung:

- *Selbstevaluationen:* Als Bestandteil der o.g. externen Evaluationen sind die Institutionen bzw. Studiengänge zu einer Selbstevaluation verpflichtet. Diese ist Voraussetzung des Tätigwerdens eines externen Review-Teams.
- *Berichtssysteme:* Das Berichtssystem besteht auf universitärer Ebene aus zwei Instrumenten: (a) jährlich muss jede Universität dem Bundesministerium einen Leistungsbericht vorlegen, der die Erfüllung der Leistungsvereinbarung beschreibt (§ 13 Abs. 5 UG); (b) die öffentlichen Universitäten müssen laut Universitätsgesetz (§ 13 Abs. 6 UG) von 2002 ab 2005 regelmäßig Wissensbilanzen vorlegen. „Die Wissensbilanz", so heißt es in der Wissensbilanzverordnung des Wissenschaftsministeriums, „dient der Darstellung und Kommunikation des Leistungsspektrums einer Universität und ist als quantitative Grundlage für die Erstellung der Leistungsvereinbarung heranzuziehen" (Wissensbilanz-Verordnung 2005).
- *Studentische Lehrbewertungen:* Diese sind gesetzlich verpflichtend, werden aber im Übrigen eigenverantwortlich durch die Hochschulen konzipiert und realisiert.
- *QM-Systeme:* Öffentliche Universitäten und Fachhochschuleinrichtungen sind gesetzlich verpflichtet, QM-Systeme zu entwickeln und zu implementieren. Diese setzen sich aus zahlreichen selbst zu wählenden Verfahren und Regelungen – unter anderem die oben genannten –, welche die gesetzlich vorgeschriebenen ergänzen, zusammen.

3. Die Einzelsegmente des Hochschulsystems

3.1 Öffentliche Universitäten

Im Bereich der öffentlichen Universitäten ist bislang keine Akkreditierung üblich oder vorgesehen. Statt dessen gelangen hier zwei andere Techniken der Qualitätssicherung und -entwicklung zum Einsatz:

(a) Durch ein relativ striktes *Berichtswesen* sind die öffentlichen Universitäten an das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF) gebunden, welches zumindest nach eigener Wahrnehmung über „eine im internationalen Vergleich beachtliche Qualität an Statistik- und Steuerungsdaten und die Vergleichbarkeit mit vorherigen Berichtsperioden" verfügt (BMBWK 2005, S. 10). Es setzt sich zusammen aus jährlichen Leistungsberichten und jährlichen Wissensbilanzen der Universitäten an das Bildungsministerium sowie aller drei Jahre vom Bundeswissenschaftsministerium an den Nationalrat zu liefernden Universitätsberichten.

(b) Das Universitätsgesetz von 2002 verpflichtet die Universitäten zum Aufbau eigener *Qualitätsmanagementsysteme* für alle Leistungsbereiche (Lehre, Forschung, Entwicklung und Erschließung der Künste, Verwaltung und Organisation): „Dies umfasst universitätsinterne Evaluierungen, externe Evaluierungen auf Veranlassung der Rektorate, der Universitätsräte bzw. des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie personenbezogene Leistungsevaluierungen" (ebd., S. 59).

Die Einführung von *QM-Systemen* ist unterschiedlich weit fortgeschritten: „Ein Großteil der Universitäten hat in ihren Satzungen generelle Richtlinien zur Durchführung, Veröffentlichung und Umsetzung von Evaluierungen beschlossen. Organisationseinheiten zum Auf- und Ausbau von Evaluierung und Qualitätssicherung wurden etabliert. In der Evaluierung der Lehre sind Lehrveranstaltungsbewertungen durch die Studierenden überall umgesetzt, zunehmend werden größere Teile von Studienprogrammen evaluiert und in die Evaluation auch Absolvent/innen und bei Neukonzeption von Studien vermehrt auch Arbeitsmarkt- und Bedarfsanalysen integriert. Vereinzelt erfolgten neben mehreren übergreifenden Forschungsevaluationen auch Evaluationen von Dienstleistungseinrichtungen und im Vorfeld von Umstrukturierungen" (ebd., S. 14). Einige Universitäten haben Abteilungen für Qualitätsmanagement eingerichtet – etwa die TU Graz, die Universität Innsbruck, die Universität für Bodenkultur Wien, die WU Wien und die Universität Wien. Instrumentell wird auf verschiedene Ansätze zurückgegriffen: „So lässt ... die Veterinärmedizinische Universität Wien alle Bereiche ISO-zertifizieren. Die Universität Wien und die Medizinische Universität Graz streben das EFQM-Modell für Excellence der European Foundation for Quality Management an" (ebd., S. 65).

Ein neueres Instrument der systematischen Berichterstattung ist die *Wissensbilanz*. Ihre Einführung erregte über Österreich hinaus Aufmerksamkeit, weil ein bislang für Hochschulen nicht getestetes Instrument sofort verbindlich für alle öffentlichen Universitäten eingeführt wurde. Die Wissensbilanz wird in einigen Unternehmen als Ergänzung zum jährlichen Geschäftsbericht erstellt, und die österreichischen Universitäten müssen laut UG 2002 seit 2005 regelmäßig Wissensbilanzen vorlegen (vgl. ARC/WBW 2001, Austrian Research Centers o.J., Österreichische Rektorenkonferenz 2003, Finanzwesen und Controlling der Universität Wien 2005). Im Punkt „I. Wirkungsbereich, Zielsetzungen und Strategien" enthält die Wissensbilanz auch explizit Darstellungen zu Qualitätssicherungsmaßnahmen (§ 4 Wissensbilanz-Verordnung 2005). Die Wissensbilanzen werden veröffentlicht, z.B. im Mitteilungsblatt gemäß § 20 Abs. 6 des UG 2002. Nach spätestens fünf Jahren soll das Wissensbilanz-Verfahren auf seine Brauchbarkeit hin evaluiert werden.

Ein weiteres Steuerungsinstrument, das auch auf Qualitätseffekte zielt, sind die *Leistungsvereinbarungen*. 20% des Budgets werden formelgebunden über diese Vereinbarungen an die Universitäten vergeben. In ihnen wird auch die Verpflichtung zu internen Evaluationsberichten geregelt. Zumindest aller fünf Jahre sind die Leistungen des wissenschaftlichen und künstlerischen Universitätspersonals zu evaluieren (§14 Abs. 7 UG). Die Ergebnisse der Evaluierungen sind den Entscheidungen der Universitätsorgane zu Grunde zu legen (§14 Abs. 8 UG).

Die AQA hat Ende 2004 eine Studie durchgeführt, inwieweit sich Qualitätssicherungsmaßnahmen in den Universitä-

ten finden, und resümiert: „Wichtigste Feststellung war, dass abgesehen von Lehrveranstaltungsevaluierungen vereinzelt international übliche Qualitätssicherungsverfahren (z.B. externe Peer Reviews) zum Einsatz kommen, Evaluierungsergebnisse begrenzt zu Konsequenzen führen und kaum veröffentlicht werden. Einzelne Universitäten verfügen über beispielgebende Erfahrungen (z.B. Nutzung von Berichtssystemen, externe Zertifizierungen und Akkreditierungen etc.). Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Lehre und der Forschung erfolgen weitgehend parallel zueinander. Bedarfsuntersuchungen im Zuge der Entwicklung von Studien und Akzeptanzanalysen (z.B. Absolventenbefragungen) werden an einzelnen Universitäten eingesetzt. Alle Universitäten setzten bereits erkennbare Maßnahmen zur Entwicklung von Qualitätsmanagementsystemen, vor allem durch die Einrichtung von Organisationseinheiten oder Stabsstellen für Qualitätsmanagement" (BMBWK 2005, S. 59).

3.2 Privatuniversitäten

Privatuniversitäten in Österreich müssen nicht im strengen Sinne private Universitäten sein. Sie sind lediglich von Finanzierungen des Bundes ausgeschlossen. Jedoch können z.B. Länder oder Gemeinden ökonomisch hinter den Institutionen stehen. Der Gründungsboom im privat-universitären Sektor – gleichwohl dort lediglich ein Prozent der österreichischen Studierenden eingeschrieben ist – hat eine österreichische Spezifik zur Voraussetzung: Früher konnten auch Anbieter außerhalb der Universitäten Lehrgänge universitären Charakters anbieten, etwa Erwachsenenbildungseinrichtungen, Wirtschaftskammern oder Fortbildungsinstitute. Dem ist die Rechtsgrundlage entzogen worden, so dass diese Kurse nun ihre weitere Existenz über die Privatuniversitätsschiene zu sichern suchen (Konrad o.J., S. 11).

Im Zentrum der Qualitätssicherung steht in diesem Sektor die Einhaltung von elementaren Standards. § 3 UniAkkrG führt dazu aus: „Sie [die Privatuniversität] muss in den für die durchzuführenden Studien wesentlichen Fächern ein dem internationalen Standard entsprechendes, wissenschaftlich oder künstlerisch ausgewiesenes Lehrpersonal verpflichten. [...] Die für das Studium erforderliche Personal-, Raum- und Sachausstattung muss ... vorhanden sein. [...] Die Privatuniversität muß ihre Tätigkeit an folgenden Grundsätzen orientieren: Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre, Freiheit des künstlerischen Schaffens, der Vermittlung von Kunst und ihrer Lehre, Verbindung von Forschung und Lehre sowie Vielfalt wissenschaftlicher und künstlerischer Theorien, Methoden und Lehrmeinungen."

Der Akkreditierungsrat akkreditiert die Studiengänge an Privatuniversitäten und die Privatuniversitäten selbst. Dabei gelangt er zu einer Ablehnungsrate von mehr als 60% und hat auch einer bereits akkreditierten Privatuniversität die Akkreditierung wieder entzogen (Konrad o.J., S. 12).

Darüber hinaus hat jede Privatuniversität dem Akkreditierungsrat jährlich einen Bericht über ihre Entwicklung im abgelaufenen Berichtsjahr vorzulegen. Darin ist zumindest über folgende Punkte zu berichten: „1. Zahl der Studierenden und der Absolventen in den einzelnen Studiengängen; 2. Liste der Universitätslehrer mit Angaben zu deren wissenschaftlichen oder künstlerischen Qualifikationen und Leistungen; 3. Ergebnisse von Evaluierungsverfahren zur Qualität von Forschung und Lehre, soweit solche jährlich durchgeführt werden, jedenfalls aber jedes zweite Jahr; 4. Änderungen in der gemäß § 2 Z 4 erforderlichen Personal-, Raum- und Sachausstattung der Privatuniversität gegenüber dem letzten Bericht bzw. gegenüber dem Akkreditierungsantrag" (§ 4 Abs. 4 UniAkkG). Der Akkreditierungsrat wiederum berichtet über das Bundeswissenschaftsministerium dem Nationalrat jährlich über seine Tätigkeit (§ 4 Abs. UniAkkG).

3.3 Fachhochschulsektor

Mit den Fachhochschulen wurden seit 1993 privatrechtlich organisierte, aber überwiegend öffentlich finanzierte Bildungsanbieter mit einem hohen Maß an Selbststeuerungskompetenzen geschaffen. Dies geschah im Sinne einer Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse und Deregulierung des Organisations- und Studienrechts. Im Zentrum der Qualitätssicherung stehen auch im FH-Sektor die Akkreditierung sowie die gesetzliche Verpflichtung zum Aufbau eines QM-Systems an den einzelnen Einrichtungen.

Österreich war eines der ersten europäischen Länder, das ein *Akkreditierungssystem* eingerichtet hat. Dadurch verfügt der österreichische FH-Sektor über ein integrales Konzept der externen Qualitätssicherung: Erst-Akkreditierung, Evaluierung und Re-Akkreditierung stehen in einem systematischen Zusammenhang. Die Einrichtung eines neuen FH-Studienganges setzt zunächst dessen Erst-Akkreditierung durch den Fachhochschulrat voraus, wobei eine Akkreditierung immer für maximal fünf Jahre ausgesprochen wird. Nach Ablauf dieser Genehmigungsperiode ist eine Re-Akkreditierung erforderlich, der eine Evaluierung und ein formalisiertes Follow-up-Verfahren vorausgehen. Die Qualitätssicherung im FH-Bereich wird durch den FHR auf seiner Homepage gut dokumentiert.[3]

Integriert in das Akkreditierungswesen sind Evaluationen. Insgesamt sind vier verschiedene Verfahren in formalisierter Weise geregelt: Erst-Akkreditierung von Studiengängen, Studiengangsevaluation, Re-Akkreditierung sowie institutionelle Evaluation von Einrichtungen, an denen sich die Zahl der Studiengänge und der Studierenden zu Fachhochschulen verdichtet haben. Letzteres ist auch verbunden mit der Verleihung der Bezeichnung „Fachhochschule". Daneben sind – wie die öffentlichen Universitäten – auch die FH-Erhalter gesetzlich verpflichtet, ein QM-System zu implementieren (§ 2 Abs. 3 FHStG).

Nachdem eine Erst-Akkreditierung für maximal fünf Jahre hat erteilt werden können, ist vor Ablauf des Akkreditierungszeitraums eine Re-Akkreditierung einzuleiten. Diese setzt eine Evaluierung voraus. Die Evaluierung im österreichischen FH-Sektor entspricht den einschlägigen Standards und setzt sich aus den folgenden Elementen zusammen:

- interne Evaluierung durch die zu evaluierende Einheit (Selbstevaluierung),
- externe Evaluierung durch ein Review-Team,
- Stellungnahme des Erhalters zum Evaluierungsbericht des Review-Teams,
- Abnahme und Bewertung der Evaluierungsberichte durch den Fachhochschulrat,
- Follow-up-Verfahren,
- Veröffentlichung der Ergebnisse der Evaluation.

[3] http://www.fhr.ac.at/fhr_inhalt/02_qualitaetssicherung/qualitaetssicherung.htm (Zugriff 4.1.2008).

Die Studiengangs- und die Institutionelle Evaluierung weichen voneinander auch durch unterschiedliche Bewertungsgegenstände ab:
Die *Studiengangsevaluation* konzentriert sich auf den Zusammenhang zwischen Berufsfeld, Qualifikationsprofil und Curriculum. Sie befasst sich daher mit folgenden Themen: Berufsfeld, Qualifikationsprofil, Curriculum, Berufspraktikum und Studienabschlussarbeiten, Lehrkörper und Verwaltungspersonal, Studienverlaufsanalyse. Die *Institutionelle Evaluierung* fokussiert auf die Bereiche Strategische Ausrichtung/Profilbildung, Entwicklungskonzept, Kommunikationsstrukturen, Aufbau- und Ablauforganisation, Ressourcen und Infrastruktur, Personal und Personalentwicklung, angewandte Forschung/Entwicklung und Dienstleistungen, Organisation der Lehre/pädagogisch-didaktisches Gesamtkonzept, Aufnahmeverfahren und Anerkennung nachgewiesener Kenntnisse, Qualitätsmanagement und Evaluierung, Internationalisierung, Öffentlichkeitsarbeit (Sohm 2002, S. 86).
Das Bundeswissenschaftsministerium sieht in dieser Gestaltung der Qualitätssicherung eine „neuartige Regelungslogik". Nach dieser werden „Art und Qualität von Studienangeboten nicht mehr durch das Monopol des staatlichen Erhalters und damit durch differenzierte rechtliche Vorgaben gesichert", sondern durch eine Ex-ante-Qualitätsprüfung in Gestalt der Akkreditierungsverfahren und eine Ex-post-Qualitätskontrolle in Gestalt der Evaluierungsverfahren. (BMBWK 1998, S. 43)
Daneben gibt es auch ein regelmäßiges *Monitoring* der Fachhochschulen. Dazu haben die Erhalter von FH-Studiengängen und von Fachhochschulen dem FHR eine Reihe von Daten zu übermitteln (FHR 2004). So werden jährlich Daten in den Bereichen Bewerberinnen und Bewerber, Studierende, Drop-Out-Raten, Personal sowie F&E erhoben und ausgewertet. Diese Daten dienen auch als Grundlage für qualitätssichernde Maßnahmen des FHR. Nicht interpretierbare Rückmeldungen bei diesen Erhebungen führen oft zum Einsatz von eintägigen Vor-Ort-Besuchen, die vom Fachhochschulrat in Auftrag gegeben werden und unter dem Titel *„Problemzentriertes Interview"* (PZI) laufen. Dabei versuchen unabhängige Wissenschaftler/innen, an Hand der Unterlagen Problembereiche zu identifizieren. In fast allen Fällen kommt es anschließend zu einem Gespräch zwischen dem FHR und dem Erhalter: „Dieses Instrument ermöglicht zum einen eine spontane Reaktion des Fachhochschulrates im Falle bedenklicher Entwicklungen; ... wurde aber auch erfolgreich angewandt, um Erfahrungen über beispiellose Innovationen zu gewinnen... Feststellungen der Peers im Endbericht, die auf Mängel hinweisen, die bereits zum Zeitpunkt eines vorangegangenen PZI bestanden und offenbar nicht behoben wurden, kommt ein besonderes Gewicht zu" (Lassnigg et al. 2003, S. 273)
Schließlich setzt der FHR noch das Instrument der *Beobachtung von Abschlussprüfungen* ein. Allerdings stoße hier der Rat an die Grenzen seiner Kapazitäten (ebd.).
Laut FHStG sind die Erhalter dazu verpflichtet, für ein Qualitätsmanagement in den Institutionen zu sorgen. Das Gesetz verzichtet darauf, Details der Umsetzung vorzuschreiben. Lediglich die Berücksichtigung der studentischen Perspektive über eine studentische Evaluation ist explizit erwähnt. Ansonsten lassen die rechtlichen Regelungen hier weitgehende Freiheit (die allerdings durch Verordnungen des Fachhochschulrats begrenzt wird).

So finden sich in den verschiedenen FH-Studiengängen und Fachhochschulen eine Vielzahl von verschiedenen Ansätzen der Qualitätssicherung und -verbesserung. Auch das Ausmaß der eingesetzten Instrumente variiert erheblich. Doch gibt es einen deutlichen Trend von der Ergebnis – hin zur Prozessorientierung der Maßnahmen – ein zentrales Kennzeichen von Qualitätsmanagement.
Die zahlreichen einzelnen QS/QE-Verfahren lassen sich hier nicht vollständig referieren (zu Details vgl. Hölscher/Pasternack 2007, S. 111-140). Gehäuft bzw. an ausnahmslos allen FH-Einrichtungen finden sich indes die folgenden Instrumente und Verfahren:

(a) *Qualitätsmanagement-Handbücher:* Neben einer Beschreibung der eigenen Qualitätsphilosophie enthalten diese typischerweise diverse Prozessbeschreibungen, Ablaufpläne, Handlungsanweisungen sowie einheitliche Formulare für Routinevorgänge zum hochschulweiten Gebrauch.
(b) *Selbstevaluationen:* Als Bestandteil der o.g. externen Evaluationen sind die Institutionen bzw. Studiengänge zu einer Selbstevaluation verpflichtet. Diese ist Voraussetzung des Tätigwerdens eines externen Review-Teams. Daneben werden aus Eigeninitiative weitere Befragungen, etwa von Studienanfänger/innen, Absolventen, Praxispartnern und Mitarbeitern, durchgeführt.
(c) *Schriftliche Befragungen:* von Studienanfänger/innen, Studierenden, Praktikanten, Auslandsstudierenden, Absolventen, Mitarbeiter/innen, Lehrbeauftragten und Kooperationspartnern. Studentische Lehrbewertungen sind dabei gesetzlich verpflichtend.
(d) *Wissensbilanzen:* Anders als die österreichischen Universitäten sind die Fachhochschulen nicht verpflichtet, Wissensbilanzen vorlegen; doch haben mehrere Fachhochschulen aus eigenem Antrieb eigene Wissensbilanzen erstellt und veröffentlicht (z.B. FH Joanneum 2005; FH des Berufsförderungsinstituts Wien o.J.).

4. Fazit

Die übergeordneten Ziele des österreichischen Qualitätssicherungs- und -entwicklungssystems sind (a) die Absicherung von Mindeststandards (über Akkreditierung), (b) die Vergleichbarkeit sowohl auf internationaler Ebene (Bologna-Prozess) als auch innerhalb Österreichs (Profilbildung) und (c) der Anstoß interner Qualitätsverbesserungen in den Organisationen. Im Mittelpunkt der österreichischen QS/QE stehen

- für die öffentlichen Universitäten selbstverantwortete und alle Leistungsbereiche einbeziehende QM-Systeme, deren Wirkungen über eine strikte Berichterstattung transparent werden sollen,
- für die Fachhochschulen und Privatuniversitäten dagegen die Akkreditierung, also die Einhaltung von Mindeststandards ihrer Studienangebote, die extern geprüft werden.

Verfahrensseitige Charakteristika der österreichischen Hochschulqualitätssicherung bestehen darin, dass FHs und öffentliche Universitäten gesetzlich verpflichtet sind, eigene QM-Systeme aufzubauen; dass Akkreditierungen für Fachhochschulen bzw. FH-Studiengänge und für Privatuniversitäten gesetzlich vorgeschrieben sind, während dies für öffentliche Universitäten nicht gilt; dass Evaluationen dort,

wo auch Akkreditierungen stattfinden, Bestandteile von Akkreditierungsprozessen sind, und dass die öffentlichen Universitäten ihre selbstverantwortete Qualitätssicherung und -entwicklung durch eine vglw. strikte Berichterstattung öffentlich plausibilisieren müssen.

90% der österreichischen Studierenden sind an öffentlichen Universitäten eingeschrieben, 1% an Privatuniversitäten und 9% an Fachhochschulen. Da die Akkreditierung nur die Privatuniversitäten und die Fachhochschulen erfasst, studiert die übergroße Mehrzahl der Studierenden außerhalb des Akkreditierungssystems. Allerdings sind alle öffentlichen Hochschulen – FHs wie Universitäten – gesetzlich verpflichtet, interne QM-Systeme aufzubauen. Innerhalb systematischen Qualitätsmanagements werden mithin, sobald flächendeckend QM besteht, 99% aller Inskribierten studieren.

Das eingesetzte Instrumentarium setzt sich zusammen aus Akkreditierung, Evaluation, Monitoring und Berichterstattung sowie internen QM-Systemen, deren Ausgestaltung im Einzelnen den Einrichtungen überlassen ist. Beratung und Entscheidung sind im QS/QE-System dadurch getrennt, dass sie unterschiedlichen Akteuren überantwortet wurden: Akkreditierungs- und Evaluationsentscheidungen treffen der Fachhochschulrat und die Akkreditierungsagentur; Beratung leistet die Qualitätssicherungsagentur, daneben aber auch andere Organisationen wie die Fachhochschul-Konferenz, die Rektorenkonferenz oder der Verein der Privatuniversitäten.

Nach Friedrich Schlegel (1971, S. 31) ist es „gleich tödlich für den Geist, ein System zu haben, und keins zu haben. Er wird sich also wohl entschließen müssen, beides zu verbinden". Das österreichische System der hochschulischen QS/QE kann als Materialisierung dieses Leitsatzes gedeutet werden. Die Vielfalt der Akteure und Verfahren ist beträchtlich, systematische Konsistenz wird innerhalb der einzelnen Hochschulsektoren, noch nicht aber innerhalb des gesamten Hochschulsystems erreicht. Inhaltlich konzentriert sich die Qualitätssicherung und -entwicklung in Österreich auf den Bereich von Studium und Lehre. Forschung und Entwicklung hingegen werden im QS/QE-Kontext bislang vornehmlich als förderliche Randbedingungen des Studienbetriebs behandelt.

Literaturverzeichnis

Austrian Research Centers/Institut für Wirtschafts- und Betriebswissenschaften (ARC/WBW,), Montanuniversität Leoben (2001): Wissensbilanzierung für Universitäten. Auftragsprojekt für das BMBWK, URL: http://www.weltklasse-uni.at/upload/attachments/137.pdf (Zugriff 13.04.2003).

Austrian Research Centers (o.J.): Wissensbilanz 2003. Wissen schafft Zukunft, Seibersdorf.

Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002) sowie Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten und des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten der Künste, in: Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich Teil 1, 9. August 2002, Wien.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) (o.J.) Weißbuch zur Hochschulbildung in Österreich, Wien. Auch unter http://www.bmbwk.gv.at/medienpool/5150/wbw2.pdf (Zugriff 18.08.2006).

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) (2002): Bundesgesetz über die Dokumentation im Bildungswesen (Bildungsdokumentationsgesetz), In: BGBl. I Nr. 12/2002, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 169/2002, URL: http://www.bmbwk.gv.at/universitaeten/recht/gesetze/bilddok/Bildungsdokumentationsg11103.xml (Zugriff 12.7. 2006).

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) (2004a): Fachhochschul-Entwicklungs- und Finanzierungsplan III, 2005/06 bis 2009/10. URL: http://www.bmbwk.gv.at/medienpool/11630/fhef_III.pdf (Zugriff 1.11.2006).

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) (2004c): Fachhochschul-Entwicklungs- und Finanzierungsplan III FH-EF III 2005/06 bis 2009/10, Wien, URL: http://www.bmbwk.gv.at/medienpool/11630/fhef_III.pdf (Zugriff 12.11.2006).

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) (2005): Universitätsbericht 2005, URL: http://www.bmbwk.gv.at/universitaeten/pm/publ/univbericht_05.xml (Zugriff 8.6.2006).

FH des Berufsförderungsinstituts Wien (o.J. (2005): Wissensbilanz 2004, Wien, URL: http://www.fh-vie.ac.at/v1/files/Wissensbilanz2004.pdf (Zugriff 8.6.2006).

FH Joanneum (2005): Wissensbilanz 2003/2004, Graz/Kapfenberg/Bad Gleichenberg, URL: http://www.fh-joanneum.at/fhj/material/publikationen/wb0304B.pdf (Zugriff 8.6.2006).

Fachhochschulrat (FHR) (2004): Verordnung des Fachhochschulrates über die Bereitstellung von Informationen über den Studienbetrieb (BIS Verordnung 5/2004, BISVO). Aufgrund von § 6 Absatz 2 und 3 des Fachhochschul-Studiengesetzes (FHStG) in der Fassung BGBl I 2003/110. Beschluss des Fachhochschulrates vom 14.5.2004, Wien, URL: http://www. fhr.ac.at/fhr_inhalt/00_dokumente/bisverordnung14052004.pdf (Zugriff 2.1.2006).

Fachhochschulrat (FHR) (2005): Verordnung des Fachhochschulrates über die Evaluierung im österreichischen Fachhochschulsektor. Evaluierungsverordnung, EvalVO 5/2004, zuletzt geändert durch Beschluss des FHR vom 11.3.2005, URL: http://www.fhr.ac.at/fhr_inhalt/00_dokumente/EvalVO_032005.pdf (Zugriff 4.1.2006).

Fachhochschulrat (FHR) (2005a): Richtlinien des Fachhochschulrates für die Akkreditierung von Bakkalaureats-, Magister- und Diplomstudiengängen (Akkreditierungsrichtlinien, AR 2005, Version 1.0). Beschluss des Fachhochschulrates vom 24.6.2005, URL: http://www.fhr.ac.at/fhr_inhalt/00_dokumente/AR_ 24062005_Vers1.0.pdf (Zugriff 4.1.2006).

Fachhochschul-Studiengesetz (FHStG) (1993): Bundesgesetz über Fachhochschul-Studiengänge, BGBl. Nr. 340/1993, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 110/2003, URL: http://www.bmbwk.gv.at/universitaeten/recht/gesetze/fhstg/Gesetz_Fachhochschul-Stu4169.xml

Finanzwesen und Controlling der Universität Wien (Hg.) (2005): Wissensbilanzierung. Beiträge der Universität Wien.

Hölscher, M./Pasternack, P. (2007): Internes Qualitätsmanagement im österreichischen Fachhochschulsektor, Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg.

Kasparovsky, H. (2006): Dokumentation Hochschulrecht. Stand: 1. Mai 2006, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Wien. URL: http://www.bmbwk.gv.at/medienpool/13452/hsrechtdok06.pdf (Zugriff 28.6.2006).

Kasparovsky, H./Wadsack, I. (2004): Das österreichische Hochschulsystem, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Wien.

Konrad, H. (o.J.): Akkreditierung in Österreich, In: Benz, W./Kohler, J./Landfried, K. (Hg.), Handbuch Qualität in Studium und Lehre (Loseblattsammlung) Berlin.

Lassnigg, L./Unger, M./Pechar, H./Pellert, A./Schmutzer-Hollensteiner, E./Westerhejden, D.F. (2003): Review des Auf- und Ausbaus des Fachhochschulsektors. Endbericht, Institut für Höhere Studien/equihs/iff hochschulforschung/CHEPS, Wien.

Mayer, H. O./Weber, F./Weber, H. (o.J.): Qualitätssicherung im eLearning am Beispiel der FH Vorarlberg, URL: http://www.fnm-austria.at/qualitaet/Dateiablage/download/FH_Dornbirn_QS_im_Elearning_2006.pdf?file%5fid=21308, (Zugriff 16.12.2006).

Österreichische Rektorenkonferenz (Hg.) (2003): Wissensbilanz: Bilanz des Wissens? Wissensbilanz für Universitäten im UG 2002, Wien.

Pauschenwein, J./Schinnerl, I./Gögele, S. (o.J.): Qualitätssicherung im e-Learning an der FH JOAN-NEUM, URL: http://www.fnm-austria.at/qualitaet/Dateiablage/download/FH_Joanneum_Fallstudie_QS_im_Elearning 2006.pdf?file%5fid=21306 (Zugriff 16.12.2006).

Schlegel, F. (1971): Kritische Schriften, München.

Sohm, K. (2002): Akkreditierung und Evaluierung im österreichischen Fachhochschul-Sektor, In: Reil, T./Winter, M. (Hg.), Qualitätssicherung an Hochschulen: Theorie und Praxis, Bielefeld, S. 80-89.

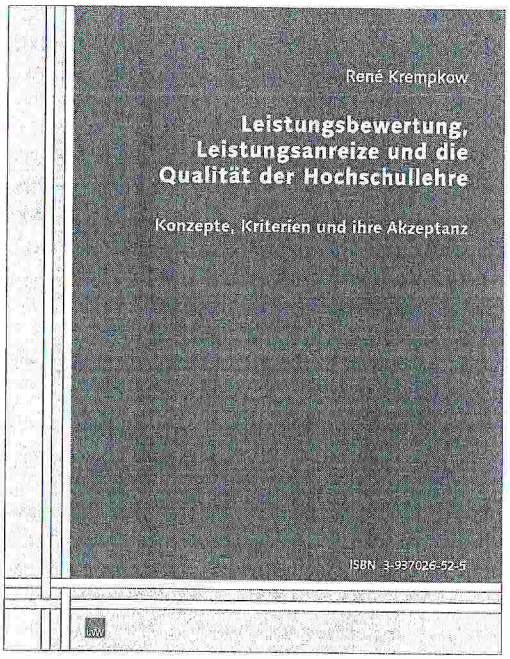
Universitäts-Akkreditierungsgesetz (UniAkkG) (1999): Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten, URL: http://www.bmbwk.gv.at/universitaeten/recht/gesetze/uniakkg/uniakkg3332.xml (Zugriff 8.6. 2006).

Wagner, W./Behm, W. (2006): Qualitätssicherung im Rahmen der Transformation voin Lerninhalten aus der Präsenzlehre in Selbstlernobjekte, URL: http://www.fnm-austria.at/qualitaet/Dateiablage/download/FH-Krems_Fallstudien_QS_im_Elearning_2006.pdf?file_id=21310 (Zugriff 16.12.2006).

Wissensbilanz-Verordnung (2005): Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über die Wissensbilanz an Universitäten. Entwurf, URL: http://www.bmbwk.gv.at/medienpool/12628/wbv05_entw.pdf (Zugriff 8.6.2006).

Dr. Peer Pasternack, Forschungsdirektor am Institut für Hochschulforschung (HoF), Universität Halle-Wittenberg,
E-Mail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de

René Krempkow
Leistungsbewertung, Leistungsanreize und die Qualität der Hochschullehre
Konzepte, Kriterien und ihre Akzeptanz



Mehr als eineinhalb Jahrzehnte sind vergangen, seit das Thema Bewertung der Hochschulleistungen und dabei vor allem der „Qualität der Lehre" in Deutschland auf die Tagesordnung gebracht wurde. Inzwischen wird eine stärker leistungsorientierte Finanzierung von Hochschulen und Fachbereichen auch im Bereich der Lehre immer stärker forciert. Bislang nur selten systematisch untersucht wurde aber, welche (auch nicht intendierten) Effekte Kopplungsmechanismen zwischen Leistungsbewertungen und Leistungsanreizen wie die Vergabe finanzieller Mittel für die Qualität der Lehre haben können. Für die (Mit-)Gestaltung sich abzeichnender Veränderungsprozesse dürfte es von großem Interesse sein, die zugrundeliegenden Konzepte, Kriterien und ihre Akzeptanz auch empirisch genauer zu untersuchen. Nach der von KMK-Präsident Zöllner angeregten Exzellenzinitiative Lehre und der vom Wissenschaftsrat angeregten Lehrprofessur sowie angesichts des in den kommenden Jahren zu erwartenden Erstsemesteransturms könnte das Thema sogar unerwartet politisch aktuell werden.

Im Einzelnen werden in dieser Untersuchung die stark auf quantitative Indikatoren (v.a. Hochschulstatistiken) bezogenen Konzepte zur Leistungsbewertung und zentrale Konzepte zur Qualitätsentwicklung bezüglich ihrer Stärken und Schwächen sowie Weiterentwicklungsmöglichkeiten diskutiert. Bei der Diskussion von Leistungsanreizen wird sich über den Hochschulbereich hinaus mit konkreten Erfahrungen in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung auseinandergesetzt – auch aus arbeitswissenschaftlicher und gewerkschaftlicher Sicht. Bei der Diskussion und Entwicklung von Kriterien und Indikatoren zur Erfassung von Qualität kann auf langjährige Erfahrungen und neuere Anwendungsbeispiele aus Projekten zur Hochschulberichterstattung mittels Hochschulstatistiken sowie Befragungen von Studierenden und Absolventen sowie Professoren und Mitarbeitern zurückgegriffen werden. Abschließend werden Möglichkeiten zur Einbeziehung von Qualitätskriterien in Leistungsbewertungen und zur Erhöhung der Akzeptanz skizziert, die zumindest einige der zu erwartenden nicht intendierten Effekte und Fehlanreizwirkungen vermeiden und damit zur Qualität der Lehre beitragen könnten.

ISBN 3-937026-52-5, Bielefeld 2007, 297 Seiten, 39.00 Euro

Bestellung - Mail: info@universitaetsverlagwebler.de, Fax: 0521/ 923 610-22

Liebe Leserinnen und Leser,

nicht nur in dieser lesenden Eigenschaft (und natürlich für künftige Abonnements) sind Sie uns willkommen. Wir begrüßen Sie im Spektrum von Forschungs- bis Erfahrungsberichten auch gerne als Autorin und Autor. Wenn das Konzept dieser Zeitschrift Sie anspricht - wovon wir natürlich überzeugt sind - dann freuen wir uns über Beiträge von Ihnen in den ständigen Sparten

- „Hochschulforschung",
- „Hochschulentwicklung/-politik",
- „Anregungen für die Praxis/Erfahrungsberichte", aber ebenso
- „Rezensionen", „Tagungsberichte" sowie „Interviews".

Die Autorenhinweise finden Sie auf unserer Verlags-Homepage: „**www.universitaetsverlagwebler.de**".