

Das Universitätsgesetz 2002 Erfahrungen und notwendige Verbesserungen

Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft
7. - 8. 12. 2007

Novellierungsbedarf in Fragen der Qualitätssicherung

Uwe Schmidt

Die zentralen Aussagen des Universitätsgesetz zur Qualitätssicherung lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems durch die Universitäten
- Gegenstand der Evaluierungen ist das gesamte Aufgaben- und Leistungsspektrum
- Evaluierungen sind an fachbezogenen internationalen Standards auszurichten
- Festlegung der zu evaluierenden Bereiche in der Leistungsvereinbarung – soweit sich die Evaluation auf eine Universität bezieht
- Kontinuierliche Durchführung von internen Evaluationen entsprechend der jeweiligen Satzung
- externe Evaluationen können auf Veranlassung des Universitätsrates, des Rektorates oder des Ministeriums durchgeführt werden
- Verpflichtung zur Mitwirkung (Bereitstellung von Daten etc.)
- individuelle Leistungen im Forschungs-, Kunst- und Lehrbetrieb sind regelmäßig, mindestens alle 5 Jahre zu evaluieren
- Ergebnisse der Evaluierungen sind Entscheidungen durch die Universitätsorgane zugrunde zu legen
- Berücksichtigung der studentischen Lehrevaluierung in den Leistungsvereinbarungen.

Aufwand für Evaluierungen, die durch das Ministerium veranlasst werden, trägt der Bund. Die Steuerungsgruppe der Austrian Agency for Quality Assurance (AQA) hat bereits Mitte 2007 mit Blick auf eine etwaige Reform der Universitätsgesetzes in der Weise Stellung genommen, dass alle Formen der gesetzlichen Überregulierung zugunsten einer hochschulinternen Ausgestaltung von Qualitätsmanagementsystemen aufgegeben werden sollten. Damit sollte grundsätzlich auf Verfahrensregelungen verzichtet werden, die bspw. auf den Einsatz von Instrumenten, wie dem der Evaluation, abstellen.

Die o.g. Aussagen des Universitätsgesetzes lassen sich differenzieren nach

- a) steuerungsbezogenen,
- b) strukturbezogenen,
- c) gegenstandsbezogenen und
- d) verfahrensspezifischen

Kernaussagen.

a) Als **steuerungsbezogene Kernaussagen** lassen sich identifizieren:

- Festlegung der zu evaluierenden Bereiche in der Leistungsvereinbarung – soweit sich die Evaluation auf eine Universität bezieht
- externe Evaluationen können auf Veranlassung des Universitätsrates, des Rektorates oder des Ministeriums durchgeführt werden
- Ergebnisse der Evaluierungen sind Entscheidungen durch die Universitätsorgane zugrunde zu legen

Hieraus ergeben sich unterschiedliche Fragen, die für die Ausgestaltung der Qualitätssicherung von Bedeutung sind. Zunächst ist zu eruieren, wie die Qualitätssicherung in die Steuerungsarchitektur zwischen Ministerium und Universität, aber auch innerhalb der Universitäten selbst gestaltet ist. Die Koppelung der Evaluation an Leistungsvereinbarungen

oder ihr Einbezug in die Entscheidungen der Universitätsorgane ist auf den ersten Blick plausibel, setzt allerdings ein spezifisches Steuerungsverständnis voraus, das der Qualitätssicherung eine spezifische Funktion zuweist. Im Bereich der Qualitätssicherung kann grundsätzlich zwischen vier Funktionen differenziert werden:

- der Kontrollfunktion, die in erster Linie auf Leistungsbewertung mit daran anschließender Erfolgskontrolle abzielt,
- der Entwicklungsfunktion, die weniger summativ bewertenden Charakter hat, sondern vielmehr Potentiale und Veränderungsprozesse in den Blick nimmt, womit Instrumente des Monitoring, der Reflexion und der formativen Evaluation in den Vordergrund rücken,
- der Legitimationsfunktion, die weniger die inhaltliche Dimension von Qualitätssicherung als ihre politische Außenwirkung in der Vordergrund rückt, und schließlich
- der Forschungsfunktion, die auf die forschungsspezifische Verankerung bspw. von Evaluation sowie auf Formen der Metaanalyse in Bezug auf qualitätssichernde Maßnahmen abstellt, der allerdings im Bereich der Qualitätssicherung an Hochschulen eine bislang geringe Bedeutung zukommt.

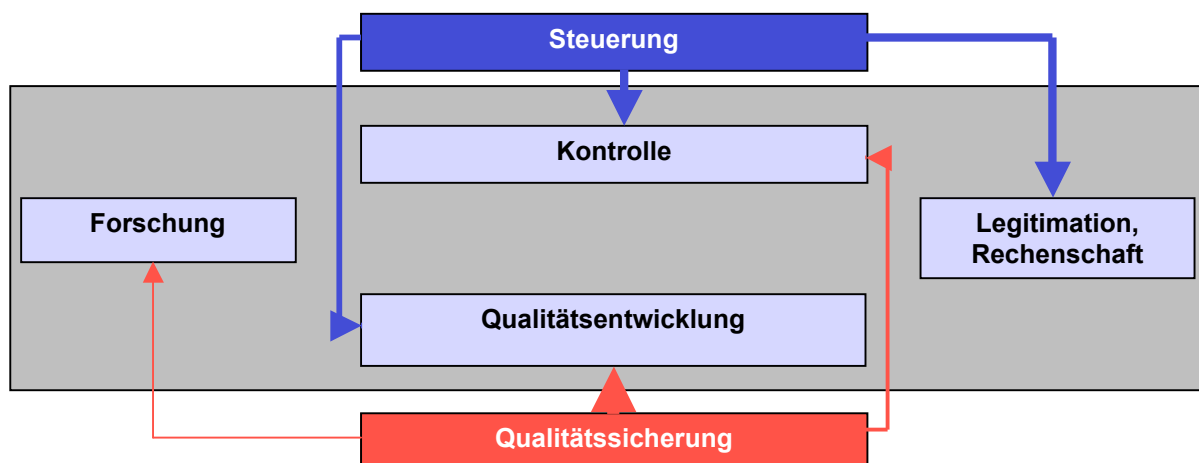
b) **Strukturbezogene Kernaussagen** des Universitätsgesetzes sind:

- der Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems durch die Universitäten und dass der Aufwand für Evaluierungen, die durch das Ministerium veranlasst werden, der Bund trägt.

Während die zweite Aussage des Gesetzes kaum Kontroversen hervorrufen dürfte, sieht man einmal von der grundlegenden Frage ab, wer letztlich Auftraggeber von Evaluation sein sollte und inwieweit im o.g. Sinne der AQA das Gesetz sich auf verfahrensspezifische Aussagen beziehen sollte, wirft der zweite Aspekt nicht im Grundsatz, jedoch im Hinblick auf die Durchführung vielfältige Fragen auf. Ohne an dieser Stelle ein dezidiertes Modell eines universitätsinternen Qualitätsmanagementsystems entwickeln zu können, sei dennoch auf einen, aus meiner Sicht wesentlichen Punkt hingewiesen, der das Verhältnis zwischen Steuerung und Qualitätssicherung umschreibt. Qualitätsmanagement lässt sich demnach definieren als das spannungsvolle Verhältnis zwischen Steuerung und Qualitätssicherung, das im Rahmen der Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems seine Entsprechung findet. Mit Bezug zu der dargestellten funktionalen Differenzierung von Qualitätssicherung stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage ob und inwieweit Steuerung und Qualitätssicherung funktional differenziert sind oder zumindest spezifische Funktionen prioritär abbilden.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen Steuerung und Qualitätssicherung modellhaft, so lässt sich vermuten, dass dies insoweit der Fall ist, als Qualitätssicherung in der Regel stärker auf Fragen der Qualitätsentwicklung, Steuerung stärker auf die Kontrollfunktion und Legitimation im Sinne von Rechenschaftslegung fokussiert.

Abb. 1: Qualitätssicherung und Steuerung



c) Als **gegenstandsbezogene Kernaussagen** lassen sich festhalten,

- dass Gegenstand der Evaluierung das gesamte Aufgaben- und Leistungsspektrum sein sollte und
- dass sich Evaluationen auf individuelle Leistungen im Forschungs-, Kunst- und Lehrbetrieb beziehen sollen.

Hieraus ergeben sich zwei wesentliche Fragen: Wie lässt sich das gesamte Aufgaben- und Leistungsspektrum systematisch definieren und inwiefern ist die Bewertung individueller Leistungen funktional im Sinne von Qualitätsentwicklung?

Betrachtet man den ersten Aspekt, so bietet sich ein im Bereich der Qualitätssicherung weit verbreiteter Ansatz der Kategorisierung nach Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität an.

Mit Bezug auf die Diagnosen im Bereich der Hochschulen, die auf Evaluations- und Forschungsergebnisse rekurrieren, lässt sich im Hinblick auf die Strukturqualität resümieren, dass u.a. die Differenzierung wissenschaftlicher Disziplinen hohe Anpassungsanforderungen an das System Hochschule stellt. Als besonders schwierig erweist sich hierbei, dass im Sinne eines institutionellen Ansatzes auf Dauer angelegte Strukturen in Konflikt stehen mit den Erfordernissen strukturellen Wandels. So ist bspw. die Veränderung von fachlichen Schwerpunkten in der Regel nur in Form eines längerfristig angelegten Prozesses zu bewerkstelligen, da hierzu vor allem bei geräteintensiven Fächern nicht nur der Wechsel einer Professur notwendig ist, sondern gleichzeitig zum Teil erhebliche infrastrukturelle Maßnahmen eingeleitet werden müssen.

Als strukturelles Problem erweist sich zudem die unterschiedliche Logik, mit der Politik und Wissenschaft agieren. So werden Prozesse der Hochschulentwicklungsplanung zum Teil durch eine kurzfristige politische Logik ad absurdum geführt, indem neue politische Schwerpunkte gesetzt und veränderte Finanzierungsoptionen eröffnet werden.

Schließlich zeigen sich strukturelle Ambivalenzen, die auf die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Anforderungen verweisen und häufig in einer Separierung thematischer hochschulpolitischer Diskurse münden. Zu nennen sind hier exemplarisch die im Rahmen des Bologna-Prozesses definierte Anforderung der Standardisierung von Studiengängen bei gleichzeitiger Profilbildung, die Orientierung an konkreten Praxisfeldern und beruflichen Kompetenzen bei gleichzeitiger Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses hin zu wissenschaftlicher Exzellenz, Kundenorientierung bei gleichzeitiger Leistungsorientierung usw.

Diese Ambivalenzen sind – so zeigen die Ergebnisse aus Evaluationen – nicht aufzulösen, sondern es erscheint zunehmend wichtig, Widersprüche mitzudenken und in die jeweiligen Entscheidungen als strukturelle Ambivalenz einzubeziehen.

Auf Prozessebene sind vor allem solche Probleme zu benennen, die sich auf die Organisation von Forschung und Lehre, die Abstimmung von Inhalten und Leistungsanforderungen, Kommunikationsstrukturen insgesamt sowie Kooperationen beziehen. Die Ergebnisse der Evaluation weisen zum Teil auf interne Blockaden hin, die sich idealtypisch in einem Zyklus der Demotivation und Verantwortungsdiffusion beschreiben lassen. Ausgehend von vergleichsweise veränderungsresistenten gewachsenen Strukturen, die gekennzeichnet sind durch unklare Zielvorstellungen, Wissensverluste der Organisation und die Nichtbefassung mit anstehenden Fragestellungen, entwickelt sich bei Akteuren persönliche Frustration, die in Rückzug und die fehlende Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung, schließlich in Zynismus und Ausbeutung der Organisation mündet. Dieser hier idealtypisch skizzierte Prozess der Demotivation stellt in vielen Qualitätssicherungsverfahren in unterschiedlicher Ausprägung die eigentliche Entwicklungsaufgabe dar.

Schließlich sind auf Ergebnisebene die vielfach hochschulpolitisch diskutierten Diagnosen hoher Studienabbruchsquoten, langer Studienzeiten, fehlender internationaler Konkurrenzfähigkeit im Bereich der Forschung, eines unklaren Berufsfeldbezugs des Studiums usw. zu nennen.

Abb. 2: Qualitätsdimensionen

Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Leitbild • Programme, Profil • Selbstbeschreibung • Wissenschaftliche Standards • Wissenschaftsethik • Universitäre Identifikation 	<ul style="list-style-type: none"> • Forschungsorganisation • Lehrorganisation • Kollegialer Austausch • Beratung und Betreuung • Verwaltung • Externe Kooperationen 	Prozesse
	<ul style="list-style-type: none"> • Personal • Studierende • wiss.Nachwuchs • Sachmittel • Wissensbestände 	<ul style="list-style-type: none"> • Forschungsergebnisse • Wissenstransfer, Bildung 	
Strukturen			Ergebniss

Ergänzt man die hier kursorisch zusammengefassten Ebenen um jene der Zielebene, so lassen sich im Anschluss an strukturfunktionalistische Überlegungen Dimensionen aufzeigen (vgl. Ab. 2), die im Sinne der modelltheoretischen Argumentation bei Parsons in Form eines komplexen Systems zu denken sind, was insbesondere darauf abstellt, dass die einzelnen Dimensionen nur dann funktional sind, wenn sie innerhalb des Systems ausbalanciert sind. Mit anderen Worten: Alleine die Bereitstellung von Ressourcen genügt nicht, wenn keine Kooperation innerhalb und zwischen Fächern gelingt – und die Definition von Zielen alleine ist nur soweit hilfreich, als auch realistische Chancen zur Umsetzung bestehen.

d) **Verfahrensspezifische Aussagen** des Universitätsgesetzes sind solche, die sich explizit auf die Gestaltung der jeweiligen Qualitätssicherungsprozesse beziehen, wie:

- Evaluierung sind an fachbezogenen internationalen Standards auszurichten,
- die kontinuierliche Durchführung von internen Evaluationen entsprechend der Satzung,
- die regelmäßige, mindestens alle 5 Jahre durchzuführende Evaluation individueller Leistungen,
- die Verpflichtung zur Mitwirkung an Evaluationen, bspw. in Form der Bereitstellung von Daten,
- die Berücksichtigung der studentischen Lehrevaluation in der Leistungsvereinbarung.

Vor allem für den Bereich der verfahrensspezifischen Aussagen sei auf die Anmerkung zu Beginn dieses Beitrags verwiesen, dass aus Sicht der wissenschaftlichen Steuerungsgruppe des AQA vergleichsweise detaillierte Verfahrensregelungen nicht notwendig sind, da Auswahl und Bestimmung der Funktion der Verfahren dem zu entwickelnden Qualitätsmanagementsystem an den Universitäten selbst unterliegen.

Darüber hinaus ist zum einen zu fragen was genau unter kontinuierlichen Verfahren der Evaluation zu verstehen ist und inwieweit interne und externe Evaluationen von Fächern und Fachbereichen nicht mehr und mehr von Evaluationen abgelöst werden, die sich auf spezifische Fragestellungen beziehen.

Zudem zeigen Ergebnisse der Hochschulforschung, dass bei Bindung von Evaluationsergebnissen – bspw. auf Grundlage von Lehrveranstaltungsbefragungen – an Leistungsvereinbarungen und Mittelvergabe besondere methodische Ansprüche zu erfüllen sind und in diesem Falle insbesondere intervenierende Variablen, wie jene des Interesses an Themen, zu berücksichtigen sind – ganz davon abgesehen, dass eine Bindung solcher Befragungen an Leistungsvereinbarungen u.U. auch im Sinne von Qualitätsentwicklung kontraproduktiv sein kann.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch zu fragen, welcher Qualitätsbegriff bzw. welches Qualitätsverständnis zugrunde gelegt wird, d.h. ob Prozesse und Programme vergleichend oder entlang des Abgleichs definierter und erreichter Ziele oder im Hinblick auf ein Modell gelingender Organisation bewertet werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Österreich für den Bereich der Qualitätssicherung auf einem guten Weg ist und die grundsätzliche im Universitätsgesetz dargelegte Ausrichtung, die Verantwortung für das Qualitätsmanagement in den Hochschulen selbst zu stärken, zu begrüßen ist. Die genannten eher kritischen Punkte, die sich vor allem auf eine partielle Überregulierung beziehen, sind vergleichsweise einfach zu korrigieren, ohne dass damit die Substanz der jetzigen Ausrichtung tangiert würde.

Im Hinblick auf die Implementierung der Qualitätsmanagementsysteme innerhalb der Universitäten ist sicherlich ein heterogener Umsetzungsstand zu beobachten. Zu empfehlen ist hierbei, dass die Hochschulen neben der technischen Realisierung der zur Verfügung zu stellenden Ressourcen einen Prozess verstärken, der zu einer

- Klärung der Ziele und Funktionen des Qualitätsmanagementsystems und des Qualitätsverständnisses,
- zur Abstimmung zwischen Steuerungs- und Qualitätssicherungsebene
- sowie zur Transparenz im Hinblick auf die Reichweite und Konsequenzen der Qualitätssicherungsverfahren beiträgt.

*Dr. Uwe Schmidt
Zentrum für Qualitätssicherung und –entwicklung
Universität Mainz
Forum universitatis 1
D 55099 Mainz
uwe.schmidt@verwaltung.uni-mainz.de*