

Externe Qualitätssicherung in der Schweizer Hochschullandschaft – die Sicht des Organs für Akkreditierung und Qualitätssicherung (OAQ)

Christoph Grolimund*

Summary

OAQ was constituted in 2001 implementing the federal law on financing universities (Universitätsförderungsgesetz) of 1999. Entering the higher education landscape as a new element and with no tradition of external quality assurance for all concerned to build on, OAQ was met with considerable reservation by the universities. The first series of quality audits in 2004/2005 created a basis for collaboration. Today OAQ is an active partner in the Swiss higher education landscape managing accreditation procedures and/or quality audits for universities, universities of applied sciences and medical professions. In 2011, a review panel of ENQA came to the conclusion that OAQ is a trustworthy agency and that structural deficiencies in relation to the European Standards and Guidelines (decision making by political bodies) will be corrected by the new legislation negotiated between the Houses of Parliament in 2011. The new legislation will further underpin the roles of both institutions of higher education and OAQ as they were developed in the past decade.

Einleitung

Mit Inkraftsetzung des Universitätsförderungsgesetzes (UFG)¹ im Jahre 1999 wurde das Konzept der externen Qualitätssicherung im Bereich der Universitäten auf Gesetzesstufe verankert und es wurde ein Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung (OAQ) geschaffen. Der Vorabend der Einführung eines neuen Gesetzes, welches das Universitätsförderungsgesetz ablösen und den Verfassungsauftrag zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen²

¹ Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich, i.e. Universitätsförderungsgesetz (UFG) (SR 414.20).

² BV Art. 63a.

* OAQ, Falkenplatz 11, Postfach, 3001 Bern

E-mail: christoph.grolimund@oaq.ch

Christoph Grolimund, Dr. phil., studierte Deutsche und Englische Philologie an der Universität Basel und der University of New Mexico, USA und promovierte in Deutscher Sprachwissenschaft und älterer deutscher Literatur. Von 1989 bis 1998 war er Assistent am Lehrstuhl für Deutsche Sprachwissenschaft und ältere deutsche Literatur und von 1995 bis 1999 Geschäftsführer der Koordinationsstelle für Weiterbildung der Universität Basel. Von 1999 bis 2010 war er Wissenschaftlicher Berater im Stab des ETH-Rates, seit 2010 ist er Direktor des OAQ.

umsetzen wird, ist ein guter Zeitpunkt, um aus der Perspektive des OAQ auf die vergangenen zehn Jahre zurückzublicken, eine Standortbestimmung vorzunehmen und den Ausblick in die Zukunft zu wagen.

1. Der Blick zurück: Universitätsförderungsgesetz und externe Qualitätssicherung

Das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung hat seine gesetzliche Grundlage im Universitätsförderungsgesetz und wurde mit der Zusammenarbeitsvereinbarung Bund-Kantone³ aus dem Jahr 2000 errichtet. Die Absicht, ein unabhängiges, von Bund und Universitätskantonen je zur Hälfte finanziertes Organ für externe Qualitätssicherung zu schaffen, war eine doppelte: Auf nationaler Ebene wollte der Gesetzgeber die Beiträge des Bundes, mit denen der Bund die Universitätskantone finanziell unterstützt, mit der Forderung nach Qualitätssicherung verknüpfen. Auf internationaler Ebene galt es, die Mobilität im Europäischen Hochschulraum gemäss Bolognaerklärung sicherzustellen.

1.1. Ursprung und Entwicklung des Organs für Akkreditierung und Qualitätssicherung (OAQ)

Im Jahre 2001 nahm das OAQ seine Arbeit auf. Diese bestand in den ersten Jahren hauptsächlich darin, Verfahrenskonzepte und Qualitätsstandards bereitzustellen. Zum einen galt es, Konzepte und Qualitätsstandards für Akkreditierungsverfahren zu entwickeln. Zum anderen musste ein Verfahren entwickelt werden, mit dem der Auftrag der regelmässigen Überprüfung der Qualitätssicherung an den universitären Hochschulen (als Voraussetzung für die Beitragsberechtigung) erfüllt werden konnte. Als Antwort auf diese Problemstellung führte das OAQ 2003/2004 an allen kantonalen Universitäten zum ersten Mal so genannte *Quality Audits* durch. Dies waren formelle Verfahren, analog zur Akkreditierung, aber ohne Entscheidungen über die Erfüllung von Qualitätsstandards.⁴ Es folgten vereinzelte Akkreditierungsverfahren privater universitärer

³ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich vom 14. Dezember 2004.

⁴ Zu den Quality Audits vgl. http://oaq.ch/pub/de/05_02_00_audits.php und die zusammenfassende Darstellung in Grolimund, Christoph (2011), Quality Audits – Externe Qualitätssicherung an Schweizer Universitäten, Qualität in der Wissenschaft, in QiW (2/2011) (<http://oaq.ch/pub/de/Artikel.php>).

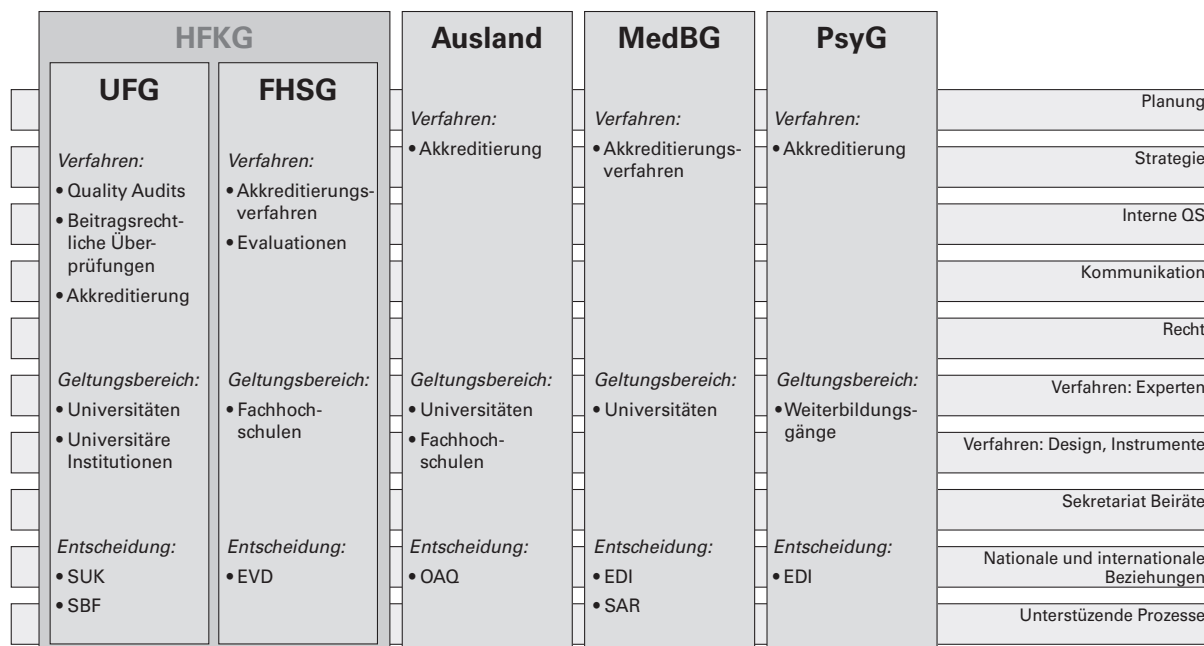


Abbildung: Handlungsfelder des OAQ

Anbieter sowie eine Reihe von Verfahren zur Akkreditierung und gleichzeitigen Anerkennung der Beitragsberechtigung universitärer Institutionen. In den Jahren 2007/2008 führte das OAQ einen zweiten Zyklus von Quality Audits durch, wobei dieses Mal auch die beiden ETHn einbezogen wurden.

Ab 2005 kamen die Verfahren zur Akkreditierung der Weiterbildung zum Facharzt oder zur Fachärztin im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) gemäss Medizinalberufegesetz (MedBG)⁵ zu den Tätigkeitsgebieten des OAQ dazu. Im Zeitraum 2010/2011 führt das OAQ nun zum ersten Mal einen Zyklus von Verfahren zur Akkreditierung der grundständigen Ausbildung in Humanmedizin, Zahnmedizin und Pharmazie – ebenfalls gemäss Medizinalberufegesetz – durch (siehe auch den Beitrag von Jacques Diezi in diesem Heft).

Seit 2008 ist das OAQ eine vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) anerkannte Agentur zur Akkreditierung von Studiengängen an Fachhochschulen. 2010 schliesslich erhielt das OAQ die Anerkennung als Agentur durch den Deutschen Akkreditierungsrat und ist seither berechtigt, Akkreditierungsverfahren in Deutschland durchzuführen.

Das OAQ präsentiert sich heute als Organisation, die mit einem Team von 13 Personen (9 Vollzeit-äquivalenten) Qualitätssicherungsverfahren für unterschiedliche Auftraggeber und deshalb von unterschiedlicher Ausprägung durchführt. Ein erster grosser Bereich wird durch das zukünftige Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich

(HFKG)⁶ abgesteckt und umfasst den Bereich der universitären Hochschulen (Universitäten, universitäre Institutionen und private Anbieter), die gegenwärtig unter das Universitätsförderungsgesetz (UFG) fallen, sowie den Bereich der Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz -FHSG). Ein zweiter grosser Bereich wird durch das Medizinalberufegesetz (MedBG) abgesteckt; dazu wird ab 2013 das Psychologieberufegesetz (PsyG) kommen. Einen dritten, quantitativ kleinen Bereich stellt die Akkreditierungstätigkeit im Ausland dar. In Verfahren mit ausgesuchten ausländischen Universitäten kann das OAQ seinen Erfahrungshorizont erweitern. Die mit anderen Akkreditierungsmodellen gewonnenen Erkenntnisse können dann für die Weiterentwicklung der externen Qualitätssicherung in der Schweiz fruchtbar gemacht werden.

1.2. Entwicklung der externen Qualitätssicherung in der Schweiz

Qualitätssicherung – die konstante Reflexion der eigenen Arbeit mit entsprechenden Rückschlüssen für zukünftiges Handeln – ist ein inhärenter Bestandteil des Wissenschaftsbetriebs und auf der Stufe der Tätigkeitsbereiche der individuellen Wissenschaftlerin oder des individuellen Wissenschaftlers fest verankert. Auch auf der institutionellen Stufe hat die Qualitätssicherung im Wissenschaftsbetrieb eine lange Tradition, die sich beispielsweise im Berufungsverfahren manifestiert oder in der Verantwortung der Fakultät für das Lehrangebot. Die Vorstellung, dass eine Organisation mit einem administrativen Hintergrund, gleichsam als verlängerter Arm der Bundesverwaltung, in Umsetzung des 1999 in Kraft

⁵ Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (MedBG) (SR 811.11).

⁶ Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG).

gesetzten Universitätsförderungsgesetzes die Qualität an den Universitäten sichern und fördern würde, widersprach dem Selbstverständnis der autonomen Universität. Mit dem starken Argument, Qualitätssicherung sei ein Führungsinstrument der Universitätsleitung und könne nicht delegiert werden, bezogen die Universitäten Position gegen den neuen Akteur OAQ. Da das UFG nur die freiwillige Akkreditierung kennt und die Ausgestaltung der regelmässigen Überprüfung der Qualitätssicherung im Gesetz nicht abschliessend definiert ist, gab es in den ersten Jahren nach Errichtung des OAQ kaum Anlass zur Zusammenarbeit.

Mit Blick auf die Formulierung von UFG Art. 7 Abs. 1 – «Der Bund, die Universitätskantone und die universitären Hochschulen sichern und fördern die Qualität von Lehre und Forschung» – sind die Argumente gegen die «top down»-Interventionen einer wissenschaftsfremden Organisation in die Autonomie der Universität nachvollziehbar. Rückblickend erweisen sich die Interventionsbefürchtungen allerdings als unbegründet, denn die regelmässige Überprüfung der Qualitätssicherung findet nun als so genannter Quality Audit statt, d.h. als ein Verfahren auf der Metaebene und ohne formelle Entscheidung, welches den Aspekt der Qualitätsentwicklung betont. Das Konfliktpotential der ersten Jahre war vor allem darin begründet, dass keiner der Interessenvertreter – weder Politik, Universitäten oder OAQ – auf Erfahrungen aus einer gelebten Kultur der externen Qualitätssicherung zurückgreifen konnte. Die Vorbereitung und Durchführung des ersten Zyklus von Quality Audits 2003/2004 war noch geprägt durch die fehlende gemeinsame Basis. Dass das Verfahrenskonzept und die Qualitätsstandards der Quality Audits in einem angemessenen Rahmen unter Einbezug aller Interessenvertreter erarbeitet werden konnte, war in der Folge aber eine vertrauensbildende Erfahrung. Diese wurde noch gefestigt durch die Institutionalisierung des Qualitätsnetzwerkes – einer Plattform für den gegenseitigen Austausch und die gemeinsame Arbeit in der Qualitätssicherung, an der alle Universitäten, die Studierenden und das OAQ beteiligt sind.

Mit der gemeinsamen Akkreditierung aller Studiengänge der Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) durch das OAQ und die französische Commission des titres d'ingénieur (CTI) konnte das OAQ den Beweis erbringen, dass Verfahren des OAQ durchaus einen Mehrwert erbringen. Im Hinblick auf die Berufsmobilität ihrer Absolventinnen und Absolventen in Frankreich hat die EPFL ein grosses Interesse an der Akkreditierung durch die CTI. Indem das OAQ und die CTI gemeinsame Verfahren durchführ-

ten, konnte der interne Aufwand, den solche Verfahren auslösen, minimiert und auch für die Qualitätsentwicklung fruchtbar gemacht werden.

Der zweite Zyklus von Quality Audits 2007/2008 fand entsprechend unter ganz anderen Vorzeichen statt: Die Schlussberichte des OAQ zu jedem Verfahren konnten dieses Mal publiziert werden.⁷ Die Universitäten wiederum bekundeten grosses gegenseitiges Interesse an den Expertenberichten, so dass die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) die Qualitätssicherungsrichtlinien⁸ entsprechend anpasste, um die Publikation der Expertenberichte zukünftiger Quality Audits zuzulassen.⁹

Heute nutzen einzelne Universitäten die Akkreditierungsverfahren des OAQ gezielt, um die Nachdiplomstudiengänge, die unter ihrem Namen angeboten werden, in das Qualitätssicherungssystem der eigenen Universität einzubinden. So genannte universitäre Institutionen halten ihre Beitragsberechtigung gemäss UFG aufrecht, indem sie nicht nur Verfahren zur Überprüfung der Beitragsberechtigung durchlaufen, sondern – weil sie einen Mehrwert sehen – parallel dazu auch ein Akkreditierungsverfahren.

Im Fachhochschulbereich ist die Akkreditierung zwingend vorgeschrieben und Teil des genehmigungsrechtlichen Verfahrens, mit dem das EVD jeden einzelnen Studiengang einer Fachhochschule bewilligt. Diese bildungspolitisch motivierte «top down»-Steuerung der Qualitätssicherung hat einen direkten Einfluss auf die Entwicklung der Qualitätskultur, die stark von Kontrolle und wenig durch Qualitätsentwicklung geprägt ist. Während im universitären Bereich nur das OAQ für Verfahren zugelassen ist, hat das EVD neben dem OAQ fünf weitere deutsche Agenturen für Akkreditierungsverfahren zugelassen. Die Wettbewerbssituation, die mit diesem Vorgehen geschaffen wird, wirkt sich positiv auf das Verhältnis Hochschule – Agentur aus, da die Hochschule eine Wahl hat. Andererseits bleibt die Zusammenarbeit der Agenturen mit den Hochschulen aus ökonomischen Gründen unmittelbar auf die Verfahren beschränkt. Die Mitarbeit der Agenturen beispielsweise in einem Netzwerk analog zum Qualitätsnetzwerk der Universitäten ist nicht möglich, da dieser für die Agentur nicht unerhebliche Aufwand keinem konkreten Verfahren belastet werden kann.

⁷ www.oaq.ch.

⁸ Richtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz für die Qualitätssicherung an den schweizerischen universitären Hochschulen (SR 414.205.2).

⁹ S. auch den Synthesebericht des OAQ zu den Quality Audits 2007/2008 (http://www.oaq.ch/pub/de/QualityAudit07_08.php).

Ebenfalls stark durch Kontrolle geprägt ist die Situation im Bereich der Medizinalberufe, da der Staat über die Akkreditierung der Weiterbildung zum Facharzt oder zur Fachärztin eine Aufsicht über Medizinalberufe installiert hat. Es ist jedoch auch hier das Bestreben des OAQ, zum Nutzen der zu akkreditierenden Programme über die Experten- und Schlussberichte soviel Qualitätsentwicklung wie möglich in die Verfahren einzubringen.

2. Standortbestimmung

Kritische Selbstreflexion und externe Begutachtung sind zentrale Elemente jeder Qualitätskultur. Eine Standortbestimmung mit den Leitfragen: (1) wo steht das OAQ nach 10 Jahren und (2) welche Rolle hat es in der Schweizer Hochschullandschaft inne, sei deshalb im Folgenden sowohl aus der Innensicht – als Selbsteinschätzung – und aus der Aussensicht – als externe Begutachtung – versucht.

2.1. Selbsteinschätzung: Bilanz nach 10 Jahren

Der Eintritt des OAQ als neuer Akteur in der Schweizer Hochschullandschaft zu Beginn des Jahrtausends löste Unruhe und Unsicherheit aus, die noch dadurch verstärkt wurde, dass das OAQ nicht nur sein Verhältnis zu den anderen Mitspielern definieren, sondern auch sein Selbstverständnis erst finden musste.

Für das OAQ bestand die Herausforderung darin, Verfahren und Instrumente der externen Qualitätssicherung zu entwickeln und gleichzeitig gegenüber den Hochschulen ein Rollenverständnis aufzubauen, welches einerseits den gesetzlichen Anforderungen genügt, andererseits aber auch die Autonomie der Hochschule berücksichtigt. Die ersten Jahre waren in dieser Hinsicht nicht einfach: ohne Pflicht zur Akkreditierung, ohne Leistungsausweis und mit einem gesetzlichen Auftrag, dessen Formulierung leicht missverstanden werden kann, brauchte es die Quality Audits 2003/2004, damit überhaupt Beziehungen zwischen den universitären Hochschulen und dem OAQ entstehen konnten. In der Folge lernten das OAQ und die universitären Hochschulen im Netzwerk Qualität zusammenzuarbeiten, einer Plattform zum gegenseitigen Austausch sowie zur gemeinsamen Arbeit an Instrumenten der Qualitätssicherung.¹⁰

Das OAQ wird heute nicht als verlängerter Arm der Bildungsverwaltung, sondern als Partner wahrgenommen. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Qualitätsstandards und die Ver-

fahrensregeln im Zusammenspiel von Hochschulen, Politik und OAQ erarbeitet und auf Verordnungsebene erlassen werden konnten. Über die Zusammenarbeit ist Vertrauen und durch die Form des Erlasses Rechtssicherheit entstanden.

Das Konzept Quality Audit konnte in Zusammenarbeit zwischen den universitären Hochschulen und dem OAQ weiterentwickelt und ein zweites Mal angewendet werden. Universitäten, aber auch einzelne Institute, machen vom Know-how und den Dienstleistungen des OAQ inzwischen Gebrauch, um ihre eigene Qualitätskultur mit Hilfe der externen Qualitätssicherung weiterzuentwickeln. Das Rollenverständnis des OAQ strahlt auch in das europäische Ausland aus. Das Schweizer Konzept der Quality Audits wird in Europa rezipiert. Universitäten aus Ländern mit einer direkteren Steuerung durch die Bildungspolitik (Deutschland, Österreich) interessieren sich dafür, mit dem OAQ zusammen Verfahren durchzuführen.

Auch im Fachhochschulbereich konnte sich das OAQ als verlässlicher Partner der Hochschulen etablieren: Trotz deutlich höheren Kosten seiner Verfahren führt das OAQ einen grossen Teil der Verfahren durch.

Im Juni 2004 hielt Rolf Heusser, der damalige Direktor des OAQ, in einem Beitrag in diesem Bulletin fest: «In der Schweiz wurden die ersten fünf Akkreditierungsverfahren im Jahre 2003 mit Erfolg durchgeführt, weitere zwölf Verfahren wurden anfangs 2004 auf Ersuchen der Universitäten gestartet. Damit mehren sich die Anzeichen, dass die schweizerischen Hochschulen die Akkreditierung nicht nur als bürokratische Massnahme einschätzen, sondern auch den Mehrwert dieser Verfahren verstehen.»¹¹ Im Jahre 2010 führte das OAQ allein in Hochschulen 34 Verfahren durch – davon fünf an Universitäten und 29 an Fachhochschulen. Dazu kamen ein Verfahren im Ausland sowie 48 Verfahren im Bereich der medizinischen Weiterbildung in der Schweiz (allerdings nur ein Teil davon mit Vor-Ort-Visiten)¹². Zahlen sagen nicht alles, aber dürfen als Indiz gewertet werden: Das OAQ ist zu einem akzeptierten und integrierten Element der Schweizer Hochschullandschaft herangewachsen.

Zwei Irritationsstellen sind geblieben. Sie wurden zwar in den vergangenen Jahren zwar deutlich relativiert, aber da sie systemisch bedingt sind, werden sie bleiben. Zum einen sind Qualitätssicherungsverfahren teuer und aufwendig. Auch wenn die gemäss

¹⁰ <http://www.crus.ch/die-crus/organisation/andere-organe-der-crus/netzwerke.html>.

¹¹ VSH-Bulletin Nr. 2/3, Juli 2004, S. 17 ff.

¹² Jahresbericht OAQ 2010 (s. www.oaq.ch).

Universitätsförderungsgesetz anerkannten universitären Hochschulen für die direkten Kosten¹³ nicht aufkommen müssen, ist der interne Aufwand beachtlich: Qualitätssicherungsverfahren binden interne Ressourcen, da sie die ganze zu akkreditierende Einheit mit einbeziehen. Alleine für die Erstellung des Selbstbeurteilungsberichtes sind mehrere Personenwochen Arbeit zu veranschlagen, die dann für die eigentliche Arbeit fehlen. Zum anderen ist die Rollenteilung zwischen Agentur und Expertinnen und Experten in einem Verfahren nicht in aller Schärfe bekannt. Die Mitarbeitenden des OAQ sehen sich gelegentlich mit der (korrekten) Frage konfrontiert: «Was verstehen Sie denn von unserem Fach?» Die Aufgabe der Agentur ist es, die prozedurale Qualität und Integrität des Verfahrens sicherzustellen; die fachliche Kompetenz wird durch die Expertinnen und Experten in das Verfahren eingebracht.

2.2. Fremdeinschätzung: Wer begutachtet das OAQ? – Die ENQA-Review

In der externen Qualitätssicherung des europäischen Hochschulraumes werden auch die Kontrolleure kontrolliert! Das OAQ ist seit 2006 Vollmitglied in der «European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)»¹⁴. Die ENQA versteht sich als zentraler Treiber für die Entwicklung der Qualitätssicherung zuhanden der Signatarstaaten der Bolognadeklaration. Als ein Teil ihrer Aktivitäten stellt die ENQA sicher, dass ihre Mitglieder den europäischen Standards für externe Qualitätssicherung genügen. Um Mitglied zu werden bzw. zu bleiben, müssen sich Qualitätssicherungsagenturen alle fünf Jahre einer Prüfung nach den «European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)»¹⁵ unterziehen. Ende 2010 stellte das OAQ Antrag auf Erneuerung seiner Mitgliedschaft bei der ENQA. Im ersten Halbjahr 2011 verfasste das OAQ einen Selbstbeurteilungsbericht und unterzog sich im Juni 2011 einer externen Begutachtung durch ein Expertengremium (review panel), das von der ENQA ein-

gesetzt wurde. Das «review panel» stellte seinen Bericht Mitte September 2011 fertig; das OAQ konnte zu einer ersten Fassung Stellung nehmen.

An seiner Sitzung vom 5. Oktober 2011 erneuerte der Vorstand von ENQA gestützt auf den Selbstbeurteilungsbericht und den Bericht des «review panels»¹⁶ die Mitgliedschaft des OAQ für weitere fünf Jahre.

Die zentralen Schlussfolgerungen des «review panels» lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das «review panel» kommt am Ende seiner Erwägungen zum Schluss, dass das OAQ die Europäischen Standards und Richtlinien (European Standards and Guidelines-ESG) erfüllt und als vertrauenswürdige und glaubwürdige Agentur für Qualitätssicherung zu betrachten sei.
- Die bereits anlässlich der Beurteilung im Jahre 2006 festgestellten Defizite in der Governance – die abschliessende Entscheidung über die Akkreditierung wird durch politische Gremien getroffen (SUK, EVD und EDI) – sind unverändert dieselben. Das HFKG wird hier indes Abhilfe schaffen.
- Das OAQ verfügt über kompetente Mitarbeitende und über alle Voraussetzungen, um zur Entwicklung der externen Qualitätssicherung im Rahmen der laufenden Gesetzgebung zur Hochschullandschaft beizutragen. Das OAQ dürfe sich aber selber nicht nur als administrative Einheit verstehen.

3. Der Blick nach vorn: Das neue Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (HFKG)

Die Bahnen, in denen sich die externe Qualitätssicherung in der Hochschullandschaft weiterentwickeln wird, werden durch das Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (HFKG) vorgegeben. Das HFKG wird das Universitätsförderungsgesetz (UFG) aus dem Jahre 1999 sowie das Fachhochschulgesetz (FHSG)¹⁷ aus dem Jahre 1995 ablösen und für den gesamten Tertiärbereich Geltung haben. Indem das HFKG die gemeinsame Planung, Steuerung und Finanzierung des Hochschulbereichs durch Bund und Kantone regelt, setzt es Art. 63a Abs. 3 der Bundesverfassung¹⁸ um. Nach Beratungen im Ständerat und Nationalrat wurde das neue Gesetz am 30. September

¹³ Die Kosten eines Verfahrens werden durch die Zahl der Expertinnen und Experten sowie durch die Länge der Vor-Ort-Visite determiniert. Eine Studiengangakkreditierung mit einer fünfköpfigen Expertengruppe und einer Vor-Ort-Visite von eineinhalb Tagen verursacht direkte Kosten in der Grössenordnung von 30'000 Franken. Davon entfällt die Hälfte auf die Vor-Ort-Visite (Honorare und Spesen der Expertinnen und Experten, Spesen OAQ), die andere Hälfte auf die Arbeit des OAQ. Bei grösseren Einheiten wie einer Fakultät oder einer ganzen Hochschule werden in der Regel längere Vor-Ort-Visiten vereinbart. Entsprechend steigen die externen Kosten; der Aufwand des OAQ bleibt in etwa gleich. Die Honorare und Stundenansätze sind in der Gebührenordnung des OAQ durch die SUK festgelegt. (http://www.oaq.ch/pub/de/documents/Gebuehrenordnung_OAQ_2001_07_01.pdf)

¹⁴ www.enqa.eu.

¹⁵ S. www.enqa.eu/pubs_esg.lasso.

¹⁶ Selbstbeurteilungsbericht, der Bericht des «review panels» sowie die Stellungnahme des OAQ sind publiziert auf <http://www.oaq.ch/pub/de/enqa.php>.

¹⁷ Bundesgesetz über die Fachhochschulen (SR 414.71)

¹⁸ Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.

2011 verabschiedet, und es könnte ab Mitte 2014 teilweise in Kraft gesetzt werden.

3.1. Ein Seitenblick auf die Modelle der externen Qualitätssicherung im europäischen Hochschulraum

Bevor im Folgenden die Grundzüge der externen Qualitätssicherung bzw. Akkreditierung im HFKG zusammengefasst und die Herausforderungen für die weitere Entwicklung diskutiert werden, sei ein Seitenblick auf die Vielfalt der Modelle im europäischen Hochschulraum eingeschoben.

Der europäische Hochschulraum erstreckt sich heute von Portugal bis Russland und von Sizilien bis Finnland. Entsprechend vielfältig und unübersichtlich sind auch die Agenturen für Qualitätssicherung und Akkreditierung, die in der ENQA zusammengeschlossen sind. Während einzelne dieser Organisationen eine lange Geschichte haben, wie z.B. die französische Commission des Titres d'Ingenieurs (CTI), sind die meisten Qualitätssicherungsagenturen erst in den letzten zehn bis zwanzig Jahren entstanden. Dabei sind je nach Land sehr unterschiedliche Organisationsformen möglich. In einigen Ländern werden private und öffentlich-rechtliche Hochschulen von verschiedenen Organisationen akkreditiert (z.B. Deutschland, Österreich¹⁹). Andere Länder errichteten für jeden Hochschultyp eine eigene Agentur (z.B. Österreich). Wiederum andere Länder organisieren die Qualitätssicherung geografisch (z.B. Spanien, das regionale Agenturen kennt, oder die Niederlande, welche sprachspezifische Agenturen kennen). Wie auch immer die Organisation aussieht, die meisten europäischen Länder haben nationale Agenturen eingerichtet. Deutschland ist hier einen anderen Weg gegangen und lässt insgesamt zehn Agenturen, davon zwei ausländische, einander im Wettbewerb gegenüberreten.²⁰

Wohl die wichtigste Differenzierung der Agenturen aber betrifft die Ebene, auf der die Agenturen tätig werden: Einzelne Länder – beispielsweise Spanien – verlangen die Evaluation oder Akkreditierung der individuellen Hochschuldozenten und -dozentinnen.

Sehr weit verbreitet ist in Europa die obligatorische Akkreditierung von Studienprogrammen, so z.B. in Deutschland oder in den Niederlanden. Eher selten sind Länder, welche nur die Institution akkreditieren und die Verantwortung für die Qualität der Studienprogramme den akkreditierten Hochschulen selber überlassen. Beispiele hierfür sind Irland und zukünftig die Schweiz. Deutschland hat ebenfalls die Systemakkreditierung als Modell der institutionellen Akkreditierung eingeführt, Institutionen, die nicht systemakkreditiert sind, müssen indes ihre Studienprogramme akkreditieren. Die Umsetzung dieser Vorgaben hängt allerdings von verschiedenen Faktoren ab, u.a. dem jeweiligen Bildungsministerium und den bildungs- wie hochschulpolitischen Zuständigkeiten.

3.2. Grundzüge der Akkreditierung im HFKG

Für die Akkreditierung bringt das HFKG für die Schweiz wesentliche Neuerungen:

- Ein aus unabhängigen Persönlichkeiten bestehender und vom Hochschulrat gewählter Akkreditierungsrat ist für die Akkreditierungsentscheidungen zuständig. Damit wird die Unabhängigkeit der Akkreditierungsentscheide gestärkt und die Governance der Schweizer Akkreditierung den europäischen Standards wie ESG angepasst.
- Die institutionelle Akkreditierung ist Voraussetzung für das Bezeichnungsrecht, d.h. das Recht, die Bezeichnung Universität oder Hochschule im Namen zu führen. Damit wird erstmals eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um gegen unseriöse Anbieter vorgehen zu können.
- Die institutionelle Akkreditierung ist Voraussetzung für den Titelschutz der Absolventinnen und Absolventen.
- Die institutionelle Akkreditierung ist für öffentlich-rechtliche Hochschulen die Voraussetzung für die Beitragsberechtigung durch den Bund, d.h. das Recht, Bundesbeiträge zu erhalten.
- Programmakkreditierung ist möglich, aber nicht vorgeschrieben.
- Die gesetzlichen Bestimmungen zur Akkreditierung gelten für alle Hochschultypen gleichermaßen, also für die beiden ETHn, die kantonalen Universitäten, die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen.

Die Schweiz erhält damit ein modernes und Bologna-kompatibles Akkreditierungssystem. Für die Akkreditierungsagentur und das Selbstverständnis der Akteure der zukünftigen Hochschullandschaft mindestens ebenso wichtig ist aber die Formulierung zur Qualitätssicherung in Art. 27 des HFKG:

Die Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs überprüfen periodisch die Qualität ihrer Lehre und Forschung sowie der Dienstleistungen und

¹⁹ Die drei österreichischen Agenturen (Akkreditierungsrat für private Anbieter, Fachhochschulrat für die Akkreditierung von Fachhochschulen und sowie Österreichische Qualitätssicherungsagentur für die Universitäten) werden unter dem neuen Qualitätssicherungsgesetz, welches am 1. März 2012 in Kraft tritt, in einer Agentur zusammengefasst.

²⁰ Der Deutsche Hochschulverband hat sich mehrfach kritisch zu den bisherigen Formen der Akkreditierung in Deutschland geäußert; siehe das Heft 11/2009 seiner Zeitschrift «Forschung&Lehre» sowie das «Eckpunktepapier»: Zur Neuordnung der Akkreditierung v. 05.10.2010: <http://www.hochschulverband.de/cms1/780.html> (19.09.2011).

sorgen für die langfristige Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Anders als im Universitätsförderungsgesetz wird Qualitätssicherung in den Dienst der Hochschulen gestellt und die Verantwortung für die Qualitätssicherung sowie die Überprüfung der Qualitätssicherungssysteme klar den Hochschulen zugeordnet. Implizit heisst das für die Akkreditierungsagentur, dass sie mit ihren Verfahren und ihrem Know-how den Hochschulen zuerst in der Wahrnehmung der Qualitätssicherung als Partner und Dienstleister zur Seite stehen wird, auch wenn der Begriff der Akkreditierung ein gewisses Mass an Kontrolle impliziert.

3.3 Herausforderungen für die externe Qualitätssicherung unter dem HFGK

Das HFGK schafft einen Hochschulraum für verschiedene Hochschultypen und vereint die abschliessende Verantwortung für die externe Qualitätssicherung bei einem unabhängigen Akkreditierungsrat. Der Fokus auf die institutionelle Akkreditierung – nur sie ist obligatorisch – stärkt die Autonomie der Hochschulen; die Verknüpfung der institutionellen Akkreditierung mit dem Bezeichnungsrecht und dem Titelschutz sowie dem Zugang zu Bundesmitteln schafft einen konkreten Nutzen und gibt den Verfahren eine angemessene Bedeutung.

Es bleiben indes zwei grosse Herausforderungen, denen das OAQ sich in Zukunft zu stellen hat: Es sind dies erstens die zu schaffenden Richtlinien – also Qualitätsstandards und Verfahrensregeln – für die institutionelle Akkreditierung und zweitens die organisatorische Einbindung des OAQ.

Die Herausforderung betreffend «Akkreditierungsrichtlinien» bezieht sich zuerst einmal darauf, dass in der neuen gemeinsamen Hochschul- und Akkreditierungslandschaft sehr unterschiedliche Kulturen unter ein gemeinsames Dach kommen. Die universitären Hochschulen unterzogen sich unter dem Universitätsförderungsgesetz einmal alle vier Jahre einem Quality Audit – einem Verfahren ohne Entscheidung, das auf Qualitätsentwicklung ausgerichtet war; die Fachhochschulen hingegen mussten sich sowohl einer institutionellen Prüfung als auch den Programmakkreditierungen stellen, letztere als Voraussetzung des genehmigungsrechtlichen Verfahrens durch die übergeordnete politische Instanz. Private universitäre Institutionen schliesslich suchten die Akkreditierung, wenn sie sich auf dem Markt einen Vorteil versprachen. Die Pädagogischen Hochschulen mussten bisher ihre Studiengänge durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkennen lassen. Daran

wird sich unter dem HFGK nichts ändern; aber auch die Pädagogischen Hochschulen werden sich institutionell akkreditieren lassen müssen.

Aus Sicht des OAQ geht es bei der Erarbeitung der neuen Akkreditierungsrichtlinien darum, der Bedeutung einer Akkreditierung, die mit dem Bezeichnungsrecht und dem Titelschutz verknüpft ist, gerecht zu werden und dies mit den Vorzügen der Quality Audits²¹ zu verbinden. Es gilt, die Autonomie der Hochschulen mit dem berechtigten Anspruch der Politik auf Überprüfung der Qualität zu vereinbaren. Letztendlich geht es darum, das richtige Verhältnis von Qualitätsprüfung und Qualitätsentwicklung zu finden, welches all den verschiedenen Akteuren – Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen und Privaten – mit ihren unterschiedlichen Aufträgen, Erwartungen und Bedürfnissen Rechnung trägt.

Für das OAQ als Organisation geht es darum, seinen Platz nicht nur als effiziente und professionelle Agentur, sondern auch als Träger von Know-how in der Hochschullandschaft zu behaupten. Das OAQ bzw. seine Nachfolgeorganisation wird unter dem HFGK zu Beginn die einzige in der Schweiz tätige Agentur sein. Das Gesetz sieht jedoch vor, dass auch andere Agenturen in der Schweiz zugelassen werden können. Das OAQ begrüsst es, wenn Hochschulen sich die Agentur ihres Vertrauens aussuchen können; das verstärkt die Partnerschaft und die Verbindlichkeit zwischen Hochschule und Agentur. Ob auch die Qualität der Verfahren vom Wettbewerb profitiert, hängt davon ab, ob die Einnahmen aus den Verfahren die einzige Finanzierungsgrundlage darstellen. In Deutschland kursiert in diesem Zusammenhang das Wort vom «Laschheitswettbewerb».²²

Im Rahmen der Arbeit an der Umsetzung des HFGK wird sich das OAQ dafür einsetzen, im neuen Hochschulraum nicht nur qualitativ hochstehende Verfahren durchzuführen, sondern weiter zur konzeptuellen Weiterentwicklung der externen Qualitätssicherung beizutragen. ■

²¹ Das OAQ bereitet zur Zeit Verfahren zur Systemakkreditierung mit der Universität Stuttgart und dem Karlsruhe Institute of Technology (KIT) vor.

²² Rainer Künzel (2010), Reform der externen Qualitätssicherung. Vom Kontrollansatz zur Innovationsförderung, Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf der 13. Jahrestagung der DeGEval: Evaluation und Methoden, Luxembourg, 15.-17.09.2010.