



Richtlinien des Hochschulrates für die Akkreditierung von Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs (Akkreditierungsrichtlinien)

**Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrates (SWIR)
anlässlich des Anhörungsverfahrens, eröffnet am 26. Mai 2014**

vom SWIR beschlossen am 1. Juli 2014

Ausgangslage und Grundsätze des SWIR

Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat (SWIR) nimmt die Gelegenheit, zum Entwurf der Akkreditierungsrichtlinien vom 26. Mai 2014 Stellung zu nehmen, gerne wahr. Die Schweizer Hochschullandschaft soll auch in Zukunft für eine hohe Qualität von Forschung und Lehre, wie sie das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) als Ziel formuliert (Art. 3 lit. a), Gewähr bieten können. Der Rat anerkennt die Notwendigkeit einer adäquaten Rechenschaftsablegung der Wissenschaft gegenüber Politik, Wirtschaft und Gesellschaft¹.

Die Empfehlungen des Rates für die Ausgestaltung von Leistungsmessungs- und Qualitätssicherungsprozessen in der Wissenschaft von 2013 gehen dahin, dass Qualitätssicherungsverfahren sachgerecht, effektiv und massvoll eingesetzt werden müssen, sollen sie eine positive Wirkung auf die Qualität von Lehre und Forschung haben. Evaluationen haben nur dann die erhoffte Wirkung, wenn sie nicht routinemässig eingesetzt werden².

Auf dieser Grundlage ist zwischen Qualitätssicherungsverfahren als solchen – denen jeweils bestimmte, möglichst genau definierte Zielsetzungen zugrunde liegen sollten – und dem gesetzlich vorgesehenen Akkreditierungsverfahren, das seinerseits ebenfalls spezifische, aber andere Zielsetzungen verfolgt, zu unterscheiden. Diese Unterscheidung muss sich auch und gerade im Verfahren adäquat widerspiegeln, um eine unnötige Bürokratisierung zu vermeiden. Der Anhörungsentwurf der Akkreditierungsrichtlinien trägt diesen Grundsätzen nicht angemessen Rechnung.

Der SWIR empfiehlt, den Entwurf der Akkreditierungslinien grundlegend zu überarbeiten. Er ist der Ansicht, dass sich der ausführende Erlass eng an den im HFKG vorgegebenen Grundsätzen orientieren und das Verhältnismässigkeitsprinzip berücksichtigen sollte. Die Qualitätssicherung ist dem SWIR ein wichtiges Anliegen; der vorliegende Entwurf erscheint jedoch nicht geeignet, die im HFKG vorgegebenen Ziele zu erreichen.

¹ Siehe etwa die Empfehlungen des SWTR zur Umsetzung von Artikel 51 HFKG vom 31. Oktober 2012. Abrufbar unter: www.swir.ch.

² SWTR (2013), Leistungsmessung und Qualitätssicherung in der Wissenschaft, Bern, SWTR Schrift 3. Abrufbar unter: www.swir.ch.

Würdigung des Entwurfs

Das HFKG legt in Art. 27ff. die Grundsätze für die Akkreditierungsverfahren fest. Die vorgegebenen gesetzlichen Bestimmungen schaffen nach Ansicht des SWIR angemessene Voraussetzungen für eine sinnvolle Ausgestaltung der Akkreditierungsprozesse. Mit der institutionellen Akkreditierung erhalten Hochschulen das Bezeichnungsrecht und (soweit sie einen öffentlichen Träger haben) das Recht, Bundesgelder zu beanspruchen. Die institutionelle Akkreditierung zeitigt für die Hochschulen entsprechend wichtige Konsequenzen. Fraglich ist dagegen die Regelung der Programmakkreditierung im HFKG, deren Existenzberechtigung sich dem SWIR nicht erschliesst. Sie hat für den akkreditierten Studiengang keine rechtlichen Konsequenzen und dient somit vor allem der Profilierung. Der SWIR äussert sich im Folgenden nur zur institutionellen Akkreditierung.

Der Anhörungsentwurf geht weit über die Regelung des Notwendigen hinaus. Eine Akkreditierung setzt nach Art. 30 Abs. 1 lit. a HFKG ein funktionierendes internes Qualitätssicherungssystem der Hochschule voraus. Ziel der Akkreditierung ist die Feststellung, dass die Hochschulen sich an internationalen Standards orientierende Qualitätssicherungsverfahren eingerichtet haben³. Die Akkreditierung soll sicherstellen, dass definierte Minimalstandards eingehalten werden, die für die Bezeichnung einer Institution als „Hochschule“ unabdingbar sind. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten aus Sicht des SWIR zweckmässige Verfahren eingerichtet werden, die das Vorhandensein dieser Systeme bestätigen können.

Weitergehende Qualitätsmessungen, wie sie etwa in Rankings, Forschungsdatenbanken oder Abschlussstatistiken zum Ausdruck kommen, sind nicht durch eine Akkreditierung zu leisten. Bei der Einrichtung der Verfahren sind verschiedene Prinzipien zu beachten. Für den SWIR bedeutsam sind die Rechts- und Verfahrenssicherheit; für die Adressaten der Regelung, also vornehmlich für die Hochschulen, muss vorhersehbar sein, unter welchen Bedingungen sie mit einer Akkreditierung rechnen können. Damit einher geht die Beachtung der Rechtsgleichheit; es ist unabdingbar, dass Hochschulen nach Massgabe ihrer Gleich- oder Ungleichheit beurteilt werden und dass die Eintrittsschwelle für neu gegründete Institutionen nicht unverhältnismässig hoch angesetzt wird.

Der SWIR spricht sich dafür aus, dass die Verfahren so eingerichtet werden, dass sie das Ziel, nämlich die Sicherung der Qualität, auch tatsächlich zu erreichen vermögen („fitness for purpose“). Diese Forderung steht im Einklang mit den Europäischen Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum⁴. Das gesetzlich vorgesehene Akkreditierungserfordernis beschränkt potentiell die Wissenschafts- und Wirtschaftsfreiheit und die Hochschulautonomie. Es ist deshalb von zentraler Bedeutung, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip Anwendung findet. Diesem Prinzip wurde beim Verfassen des Entwurfes nicht genügend Rechnung getragen. Der SWIR empfiehlt, das Verfahren auf das Notwendige zu reduzieren und genau zu prüfen, auf welche Elemente verzichtet werden kann.

Für die Hochschulangehörigen zeichnet sich mit dem im Entwurf skizzierten Verfahren eine hohe Arbeitsbelastung ab. Bereits jetzt investieren Hochschulen sehr viel Energie in interne Qualitätssicherungsverfahren – Hochschulangehörige wenden einen nicht zu vernachlässigenden Teil Ihrer Arbeit für diese Verfahren auf. Die zunehmende Belastung von Hochschulangehörigen durch Aufgaben in diversen Akkreditierungs-, Leistungsmessungs- und Qualitätssicherungsprozessen schlägt sich als Verlust an Arbeitszeit auch in der Produktivität und damit einhergehend der Qualität ihrer Arbeitsleistung in den Kernbereichen Forschung und Lehre nieder.

Der Richtlinienentwurf sieht vor, dass zu den internen Verfahren ein umfangreiches externes Verfahren hinzukommt. Anstatt dieses auf das Notwendige und gesetzlich Vorgegebene zu konzentrieren – die Überprüfung des Vorhandenseins eines funktionierenden internen Qualitätssicherungssystems –

³ So der Bundesrat in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Mai 2009, BBl 2009 S. 4561, S. 4610.

⁴ Siehe insb. Standard 2.4, Europäische Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum. Abrufbar unter www.enqua.eu.

wird ein regelungsintensives System geschaffen, dessen Nützlichkeit fraglich ist. So muss nicht nur ein Gesuch auf Eintreten, sondern auch eine Selbstbeurteilung erstellt werden, es müssen Vor-Ort-Visiten organisiert und schliesslich Stellungnahmen zum Expertenbericht verfasst werden, um eine Akkreditierung zu erlangen. Die Berichte sollen, so der Entwurf, zu allen Teilaspekten der Hochschulen detailliert Auskunft geben.

Bereits das Verfassen des Selbstbeurteilungsberichts bedeutet für die betroffene Institution einen immensen Zusatzaufwand – muss dieser doch in Zusammenarbeit von Zentralverwaltung, Fakultätsleitungen, Standesvertretungen und Fachspezialistinnen und -spezialisten verfasst werden. Ebenso stellen die Organisation der Vor-Ort-Visite, die Versorgung der Expertinnen und Experten mit Informationen sowie die Stellungnahme zu ihrem Bericht die Hochschulen vor eine grosse Herausforderung bezüglich Ressourcen.

All diese Schritte scheinen keinen über die Ergebnisse interner Verfahren hinausgehenden Erkenntnisgewinn zu generieren. Hinzu kommt, dass die öffentlich finanzierten Hochschulen bereits jetzt über öffentlich zugängliche Informationen zu Qualitätssicherung und Output verfügen und international als hervorragend bewertet werden. Dementsprechend sollte ihr Status als Hochschule – der mit der Akkreditierung gerade überprüft werden soll – ausser Frage stehen.

Eine Verschlankung der Verfahren drängt sich auch hinsichtlich der Kosten auf. Art. 35 Abs. 1 HFKG sieht vor, dass die Agentur für die Verfahren grundsätzlich kostendeckende Gebühren erhebt. Akkreditierungsverfahren in der Grössenordnung, wie sie der Entwurf skizziert, führen erfahrungsgemäss zu hohen Kosten, die bei den öffentlich finanzierten Hochschulen von der öffentlichen Hand getragen werden müssen. Der SWIR empfiehlt, sicherzustellen, dass die Kosten sich in einem angemessenen Rahmen bewegen. Äusserst wichtig ist für öffentliche und private Hochschulen die Vorhersehbarkeit des finanziellen Aufwands. Nicht vergessen werden dürfen dabei die Kosten, die innerhalb der Hochschule entstehen. Es ist für den SWIR kaum nachzuvollziehen, wie eine derartige finanzielle Belastung gerechtfertigt werden kann.

Die vorgesehene Form der Verfahren erscheint als unverhältnismässige Bürokratisierung. Es wird offensichtlich, dass der vorgeschlagene Entwurf keine Verbesserung der Qualität der Hochschulen leistet, sondern diese gefährdet, indem die Verfahren unangemessen aufwendig und komplex ausgestaltet werden und so die Hochschulen über Gebühr belasten, Forschende und Lehrende von ihrer Hauptaufgabe abhalten und tatsächliche Qualitätsentwicklungen verhindert werden.

In diesem Sinne sollte auch der Anhang I, der die Qualitätsstandards regelt, überdacht und angepasst werden. Das Akkreditierungsverfahren darf die Hochschulautonomie nicht unbegründet einschränken. Das HFKG überlässt die Ausgestaltung des internen Qualitätssicherungssystems explizit der einzelnen Institution – der Akkreditierungsrat hat nur zu bestätigen, dass ein solches existiert und funktioniert. Insbesondere ist die Bestimmung 6.2 zu revidieren. Es soll weiterhin der Hochschule überlassen sein, auf welche Art sie die Qualifikation ihres Personals gewährleistet – regelmässige Evaluationen des gesamten Personals dürfen für die Anerkennung einer Institution als Hochschule nicht Voraussetzung sein.

Eckpunkte einer möglichen Alternative

Ein adäquates Akkreditierungsverfahren muss den unterschiedlichen Ausgangslagen aller Hochschulen gleichermassen gerecht werden können. Zielführend wäre es, ein Verfahren vorzusehen, welches zwischen Erstakkreditierungen und Akkreditierungsbestätigungen unterscheidet. Eine derartige Alternative könnte folgendermassen ausgestaltet sein:

- Bewirbt sich eine Hochschule um die Akkreditierung, die nach HFKG oder nach den zurzeit geltenden Richtlinien⁵ bereits akkreditiert wurde, kann das Verfahren sehr kurz gehalten werden:
- Die Hochschule legt der Agentur einen schriftlichen Bericht vor, in dem sie darlegt, inwiefern sie die Voraussetzungen des Art. 30 Abs. 1 HFKG erfüllt. Ziel des Berichtes muss es sein, glaubhaft zu machen, dass die Hochschule über ein funktionierendes internes Qualitätssicherungssystem verfügt, das geeignet ist, sicherzustellen, dass die Vorgaben in den Ziff. 1-7 erfüllt werden.
- Die Agentur lässt den Bericht von einer externen Expertengruppe bewerten und stellt auf Grundlage der Stellungnahme der Expertinnen und Experten den Antrag auf Akkreditierung, auf Akkreditierung mit Auflagen bzw. auf Ablehnung des Gesuchs an den Akkreditierungsrat.
- Der Akkreditierungsrat fällt seine Entscheidung aufgrund der Dokumentation und kann ausnahmsweise, insofern sich aus dem Bericht systemische Inkohärenzen ergeben, eine eigentliche Evaluation verfügen.
- Diese eigentliche Evaluation besteht aus Selbstbeurteilungsbericht und externer Begutachtung inkl. Vor-Ort-Visite durch Expertinnen und Experten. Dem Grundsatz „fitness for purpose“ ist Rechnung zu tragen.
- Handelt es sich um eine Erstakkreditierung, kommt in jedem Fall ein Evaluationsverfahren zum Zug:
- Der Akkreditierungsrat trifft seine Entscheidung in diesem Fall stets auf der Grundlage einer Evaluation, die einen Selbstbeurteilungsbericht und einen Bericht der Expertinnen und Experten einschliesst.
- Wichtig ist, dass die Verfahren möglichst kurz gehalten werden – auch mit externer Evaluation darf die Dauer ein Jahr nicht übersteigen.
- Weiter sollte die Geltungsdauer der Akkreditierung angepasst werden. Auch hier wäre eine Differenzierung zwischen Erstakkreditierung und Akkreditierungsbestätigung nützlich. Für die Erstakkreditierung erscheint ein Zeitraum von sechs Jahren sinnvoll; für Bestätigungsakkreditierungen kann die Geltung auf zwölf Jahre ausgedehnt werden, ohne dass Qualitätseinbußen befürchtet werden müssten.

Neben dieser grundsätzlichen Kritik erachtet der SWIR folgende Punkte als klärungsbedürftig:

- Art. 7 Abs. 3: Das Verleihen eines Qualitätssiegels für akkreditierte Hochschulen ist im HFKG nicht vorgesehen. Es ist unnötig, dies vorzusehen; die vorgesehene Publikation der Liste der akkreditierten Hochschulen genügt für die Transparenz vollauf (Art. 21).
- Art. 4 Abs. 1 lit. i: Das HFKG bietet keine Grundlage dafür, dass nur Hochschulen mit Sitz in der Schweiz zur Akkreditierung zugelassen werden können. Eine solche Regelung ist u.a. hinsichtlich des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)⁶ problematisch und sollte überprüft werden.
- Art. 18: Informationspflicht der Hochschulen: Die Bestimmung, dass Hochschulen dem Akkreditierungsrat „jede wesentliche Änderung“ unverzüglich zur Kenntnis bringen müssen, ist unklar. Jedenfalls kann sie kaum als Grundlage für Verwaltungsmassnahmen nach Art. 64 Abs. 1 HFKG dienen. Der SWIR rät, diese Bestimmung zu überdenken, sie zu streichen oder so auszuformulieren, dass für die Hochschulen die Rechtssicherheit gewährleistet werden kann.

⁵ Richtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz für die Akkreditierung im universitären Hochschulbereich vom 28. Juni 2007, SR 414.205.3; Richtlinien des WBF für die Akkreditierung von Fachhochschulen und Studiengängen vom 4. Mai 2007.

⁶ General Agreement on Trade in Services, Anhang I.B des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (SR 0.632.20).