

# Die Rolle der Universitätsräte bei der Qualitätssicherung der Schweizer Universitäten

Stephan Bieri  
Joakim Rüeegger



In den letzten zwanzig Jahren wurden Rechtsgrundlagen und Organisation der Schweizer Hochschulen fundamental erneuert. Den Hochschulräten kommt heute meist eine strategische Führungsaufgabe zu, die mittelbar oder unmittelbar auch die Qualitätssicherung einschließt. Auf breiter Front gelang es, diese Herausforderung zu erfassen und im Rahmen der unterschiedlichen institutionellen Kulturen, die auch die Rolle der Hochschulräte beeinflussen, zu entwickeln. Bürokratisierungstendenzen existieren kaum. Der nächste Schritt unter dem neuen Hochschulgesetz des Bundes wird eine Annäherung der QS-Kulturen herbeiführen, wobei die institutionelle Akkreditierung für alle Hochschultypen zwingend sein wird, während die bisher nur an den Fachhochschulen obligatorische Programmakkreditierung fakultativ ist.

Gliederung	Seite
<b>1. Einleitung</b>	<b>40</b>
<b>2. Die Schweizer Hochschullandschaft und die Stellung der Universitäten</b>	<b>42</b>
2.1 Grundlagen	42
2.2 Führung der Universitäten	44
<b>3. Organisation und Methoden der Qualitätssicherung</b>	<b>47</b>
3.1 Aufgabenverteilung	48
3.2 Qualitätssicherung von Lehre und Forschung als Systemaufgabe	50
3.3 Formen der Qualitätssicherung	52
3.4 Praktische Probleme	54
<b>4. Spezifische Regelungen</b>	<b>56</b>
4.1 Das Verhältnis von ETH-Bereich und kantonalen Universitäten	56
4.2 Ein Blick auf die Fachhochschulen	57
4.3 Kooperationsorgane	58
4.4 Forschungsförderung	59
4.5 Nationales Akkreditierungsorgan	61
<b>5. Die Rolle der Qualitätssicherung im Rahmen von Profilierung und Internationalisierung</b>	<b>62</b>
<b>6. Schlussfolgerungen</b>	<b>63</b>
<b>Anhang</b>	<b>65</b>

## Einordnung des Beitrags auf der Webseite und für die weitere Nutzung des Loseblattwerks

**Signatur:** C 3.8

**Hauptkapitel C:** Qualität, Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung / Unterkapitel **C 3:** Governance und Management

Die PDF-Fassung des Beitrags finden Sie mit Hilfe dieser Angaben unter [www.hqsl-bibliothek.de](http://www.hqsl-bibliothek.de) im Ordner

*Inhalte* unter *Details*, *Abstracts*, *Downloads*. Kunden, die das Handbuch weiterhin in den zugehörigen Ordnern pflegen, entnehmen bitte den kompletten Beitrag und fügen ihn wie gewohnt unter obengenannten Angaben ein.

## 1. Einleitung

Seit dem Mittelalter haben sich Universitäten durch einen eigenen „Qualitätsparcours“ – durch eine besondere Auswahl von Personen und Themen – definiert. Die Notwendigkeit, diese Kultur zu formalisieren und zu organisieren, entstand erst im zwanzigsten Jahrhundert. Dies gilt auch im Falle der Schweiz.

Dabei ist die systematische Qualitätssicherung (QS) für ein grösser gewordenes Feld von Hochschulen primär im Zusammenhang mit der Akkreditierung ein Thema geworden<sup>1</sup>. Diese besitzt interne und externe Motive<sup>2</sup> und muss im Lichte von Differenzierung und Spezialisierung der akademischen Ausbildung gesehen werden. Überdies hat die seit Ende des zweiten Weltkrieges beobachtete Zunahme der Studierendenzahlen die „Produktionsseite“ in einer neuen Art ins Zentrum der Hochschulführung gestellt.

Akkreditierung kann in diesem Sinn als eine Art Konsumentenschutz, als Instrument verstanden werden, den „Kunden“ der Hochschulen eine gewisse Gewährleistung über die angebotenen „Produkte“, vom Grundstudium bis zum Doktorat und zur Weiterbildung, zu vermitteln. In der Schweiz ist sie ein von den Trägern unter Federführung des Bundes eingeführtes Instrument zur Erteilung der «Betriebsbewilligung». Anfänglich war die Motivation der Hochschulen zur Einführung einer QS vor allem das Streben nach dieser Bewilligung und weniger der Wunsch, die eigene Qualität selbstverantwortlich zu überprüfen und ihre Sicherung zu systematisieren. Es lässt sich aber – wie später zu zeigen sein wird – beobachten, dass die Hochschulen den äußeren Zwang auch als Chance erkannt haben, sich als lernende und entwickelnde Organisation zu verstehen. Während die Programmakkreditierung auf Studiengänge ausgerichtet ist, überprüft die Institutionelle oder Systemakkreditierung die ganze Hochschule, ihr Gesamtportfolio, ihre Führungs-, Struktur- und Prozessorganisation sowie insbesondere die Einbettung der Lehre in diesen Rahmen.

Forschung und Entwicklung (FuE) sowie wissenschaftsbasierte Dienstleistungen unterliegen ebenfalls der QS, stützen sich aber auf andere Instrumente als die Akkreditierung der Lehre: hier bestehen vielfältige Formen der Evaluation und des Benchmarkings. In der Folge gehen

---

<sup>1</sup> Unter Akkreditierung versteht man oft nur die Programmakkreditierung, d. h. jene Form, die sich auf einzelne Studiengänge bezieht. Zunehmende Bedeutung erhält indessen die System- oder Institutionelle Akkreditierung, mit der sozusagen der qualitätspolitische Bereitschaftsgrad einer Hochschule erfasst werden soll. Es war verständlich, dass im Zusammenhang mit dem Bologna-Prozess die Programmakkreditierung im Vordergrund stand. Heute empfiehlt sich auf jeden Fall ein Mix von Akkreditierungsformen.

<sup>2</sup> Stephan Bieri, Programmakkreditierung, Eine kritische Analyse, HQSL, F 1.3, Berlin 2005.

wir davon aus, dass zumindest für die Universitäten ein einheitliches Qualitätsverständnis für alle Produkte nötig ist, während bei den Fachhochschulen noch eine Diskussion über Intensität und Ausrichtung der Forschung in ihren unterschiedlichen Zweigen im Gange ist.

In der Schweiz besitzen die verschiedenen Hochschultypen eine durchaus unterschiedliche QS-Kultur. Während die Gegebenheit, dass die Betriebsbewilligung überhaupt erst erteilt werden muss, für die Fachhochschulen (vgl. 4.2) eine Selbstverständlichkeit – allenfalls im Zuge der Implementierung neuer akademischer Standards sogar eine Unterstützung – darstellte, scheinen die Universitäten geradezu im Kern ihres Selbstverständnisses betroffen (vgl. 4.3). Ihr bereits langes – im Fall der Universität Basel 550-jähriges – und traditionsgetragenes Bestehen muss im Zuge der neuen Hochschulgesetzgebung unversehens neu legitimiert werden.

### **Unterschiedliche QS-Kulturen der Hochschultypen**

Die für die QS zuständigen Behörden und Aufsichtsgremien tun jedoch gut daran, das reflexartige Sträuben traditioneller Universitäten nicht zu belächeln. Denn die Quintessenz einer gut geführten Universität ist Qualität. Der Studienverlauf über die verschiedenen akademischen Grade bis hin zur Lehrbefähigung ist als Selektions- und QS-Prozess angelegt. Die Methodik der Forschung und die Regeln der Publikation ihrer Ergebnisse sind tief in der akademischen Welt verankerte Qualitätsprozesse. In der empirischen Forschung gilt der Beweis mittels des überprüfbaren Experiments. Aber auch die als weniger «exakt» wahrgenommenen Forschungszweige kennen die kritisch – wissenschaftliche Methode: Fakten sind zu belegen, für übernommene Thesen ist die Quelle anzugeben und eigene Thesen, Theoriebildungen und Spekulationen sind als solche zu kennzeichnen. Gewiss haben Plagiatsfälle der letzten Zeit diesbezüglich Fragezeichen aufkommen lassen. Andererseits manifestiert sich in den heftigen Reaktionen auch ein akademisches Selbstverständnis, das eine gewisse Robustheit der überlieferten akademischen Regeln belegt.

Nicht zuletzt sei auf fakultäre Entscheidungsprozesse, insbesondere die Berufungsverfahren für die Besetzung der universitären Lehrstühle verwiesen. Von der wirtschaftlich orientierten Managementwelt – die für das Hochschulwesen zunehmend als Paradigma herbeigezogen wird – mit Ratlosigkeit oder offener Kritik bedacht, dienen auch diese langwierigen, komplexen und ressourcenintensiven Rekrutierungsvorgänge letzten Endes der QS.

Gewiss, hier sind die Vorgänge an Universitäten idealtypisch beschrieben. Wir kennen alle die Ausweichmanöver, die etwa im Beschrieb des zu besetzenden Lehrstuhls oder der Zusammensetzung der Berufungskommission Ausdruck finden können. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Identität der Universität von einem inhärenten Qualitätsdenken geprägt ist. Die große Gefahr der aktuellen QS-Prozesse besteht darin, dass gelebtes Qualitätsverständnis mit dem Erstellen eines Berichts zur Erlangung der Akkreditierung verwechselt wird.

Trotz zunehmender Betonung der Hochschulautonomie in ganz Europa wird immer wieder von staatlicher Seite versucht, Lehr- und Forschungsangebote zu steuern – zu „fördern“. Die Akkreditierung wird so unversehens zum Steigbügel der Reglementierung, und an sich unbestrittene Kriterien, wie etwa jene der Mobilität oder der Studierbarkeit, erfahren eine extensive, gelegentlich auch politische Interpretation.<sup>3</sup> Die Schweizer Universitäten verteidigen mit Nachdruck ihre Autonomie und hängen ganz besonders an einer eigenverantwortlichen Evaluationskultur. Diese Haltung hat essentiell mit dem akademischen Selbstverständnis zu tun. Allerdings interpretieren im Wettbewerb stehende Hochschulen die Akkreditierung zunehmend auch als Gütesiegel, durch das – je nach Gebiet und nach beteiligter Agentur – die eigene Positionierung unterstützt wird.

An schweizerischen Universitäten beschäftigen sich oft (aber nicht immer) die strategischen Aufsichtsorgane mit Aufbau und Orientierung der QS; Unterschiede bestehen unter anderem zwischen den Sprachregionen. Ihr Balancegang besteht darin, den Anforderungen der Standardisierung einer globalen Wissenschaftswelt Rechnung zu tragen, ohne das gelebte Qualitätsverständnis der Universität zu gefährden. Denn Minimalstandards sicherzustellen unterscheidet sich fundamental von der Ermutigung des Pioniergeists der wissenschaftlichen Innovation.

## 2. Die Schweizer Hochschullandschaft und die Stellung der Universitäten<sup>4</sup>

### 2.1 Grundlagen

#### Erweiterung und Erneuerung der Schweizer Hochschullandschaft

Die schweizerische Hochschullandschaft war bis vor rund fünfzehn Jahren von einer Alleinstellung der Universitäten geprägt. Bei der seither erfolgten Ausweitung des akademischen Potenzials ist die Schweiz sehr bewusst und in Abgrenzung von Beispielen der Nachbarländer einen dualen Weg gegangen – in der deutschsprachigen Schweiz konsequenter als in der französischsprachigen. Während im

---

<sup>3</sup> Angesprochen sind die bei der Programmakkreditierung verwendeten ENQA-Kriterien (European Association for Quality Assurance in Higher Education). Es ist festzustellen, dass auch in der Schweiz Tendenzen bestehen, diese zu überdehnen und einseitige (wissenschaftlicher Tiefe oder fachlicher Relevanz abträgliche) Forderungen daraus abzuleiten.

<sup>4</sup> Im Sinne der Gesetzgebung und der Verwaltungspraxis werden in der Folge unter „Universitäten“ sowohl die kantonalen Universitäten von Basel, Bern, Freiburg (Fribourg), Genf (Genève), Lausanne, Luzern, Neuenburg (Neuchâtel), St. Gallen, Tessin (Svizzera Italiana) und Zürich als auch die Eidgenössischen Technischen Hochschulen von Zürich (ETHZ) und Lausanne (EPFL) verstanden.

angelsächsisch-skandinavisch geprägten Hochschulraum sowohl die gymnasiale Matur wie anschließend der universitäre Leistungsauftrag stark verbreitet wurden, wurde im mitteleuropäisch kontinentalen Raum neben den universitären Hochschulen der berufs- und fachspezifische Typus der Fachhochschulen implementiert. Insbesondere in Deutschland kam es jedoch relativ rasch zu einer Annäherung und Ausgleichung der universitären und der Fachhochschulen, was auch eine gewisse Annäherung an das angelsächsische System bedeutet. Die Akteure der schweizerischen Bildungspolitik haben sich bisher mehrheitlich gegen eine solche Entwicklung gestemmt. So bleiben die akademischen Grade nach dem Master, also Doktorat und postdoktorale Abschlüsse den Universitäten vorbehalten. Aber auch in der Schweiz gibt es Annäherungstendenzen zwischen den Hochschultypen. Die Kunstakademien und angewandten Sozialwissenschaften zeigen eine starke Dynamik in Richtung universitäre Strukturen, schon allein weil ihre Studierendenschaft sich in aller Regel nicht aus dem dualen Berufsbildungssystem rekrutiert. Außerdem stehen sie in einem internationalen Wettbewerb, in dem die Restriktionen der schweizerischen (Fach-) Hochschulsystematik einen konkreten Nachteil darstellen. Allen Fachhochschultypen ist zudem gemein, dass sie ihr wissenschaftliches Personal zwangsläufig aus der universitären Welt rekrutieren. Daraus ergibt sich ebenfalls eine starke Angleichungsdynamik zwischen den Hochschulen<sup>5</sup>.

Die aktuellen Diskussionen um die «Akademisierung» der höheren Berufsbildung, die Frage der akademischen Grade und die Fragen des Gewichts des Forschungsanteils am Leistungsauftrag der Fachhochschulen, kreisen letzten Endes um dieses Spannungsfeld. Die Vorteile des dualen Berufsbildungssystems sind evident. Deshalb besteht ein klarer gesellschaftlicher Auftrag, diesen von der Tertiärstufe her nicht zu gefährden. Ironischerweise bringt es aber gerade der Auftrag, auch der Berufsbildung eine akademische Weiterentwicklung zu ermöglichen und damit ihre Attraktivität zu steigern, ihre eigene Infragestellung wenn nicht Gefährdung mit sich.

2006 wurde aufgrund einer parlamentarischen Initiative, der Volk und Stände zustimmten, eine für alle Hochschulen maßgebliche Verfassungsgrundlage geschaffen:

*Art. 63 a*

„ ...

*3 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 unter-*

#### Neues Verfassungsrecht

---

<sup>5</sup> Benedetto Lepori, Jeroen Huisman, Marco Seeber, Convergence and differentiation processes in Swiss higher education. An empirical analysis. *Studies in Higher Education*, Vol. 39, 2014, S. 197–218.

*schiedliche Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.*

*4 Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schließen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe ...“*

Gleichzeitig erfolgte auch die Anpassung der Verfassungsbestimmung für Forschung und Innovation:

*Art 64*

*„1 Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung und die Innovation.*

*2 Er kann die Förderung insbesondere davon abhängig machen, dass die Qualitätssicherung und die Koordination sichergestellt sind ...“*

Auf dieser stimmigen, im Einzelnen aber anspruchsvollen Basis wurde in der Folge das Bundesrecht umgestaltet, und nach harten Auseinandersetzungen zwischen Bund und Kantonen entstand 2011 das neue Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Auch dieses Gesetz versteht die QS als Führungsaufgabe und will dafür einen gemeinschaftlichen Rahmen schaffen. So befasst sich der schweizerische Hochschulrat als Stakeholder aller Finanzierer der Hochschullandschaft mit den Richtlinien der Akkreditierung und Qualitätssicherung. Danach wurde auch das Bundesgesetz über die Förderung von Forschung und Innovation (FIFG) grundlegend revidiert.

Für die Rolle der Universitätsräte ist damit klar, dass sie ihre Verantwortung für die QS ihrer Universität in einem größeren nationalen Kontext wahrnehmen. Immerhin, im aktuellen Spannungsfeld der gesellschafts- und hochschulpolitischen Bewegungen bleibt den Universitäten explizit ein spezifischer akademischer Auftrag zugeordnet, den man in dieser Gesamtheit und Konsequenz noch als schweizerisches Alleinstellungsmerkmal betrachten darf.

## 2.2 Führung der Universitäten

### Autonomie nach außen – straffere Organisation nach innen

In den Neunzigerjahren wurden einzelne kantonale Hochschulgesetze und das ETH-Gesetz revidiert. Dabei dominierten zwei Stoßrichtungen: einerseits die Erhöhung der institutionellen Autonomie im Sinne einer „Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget“, oft verbunden mit Elementen des New Public Management (NPM), andererseits die Schaffung von Voraussetzungen, um überhaupt die interne Führung und Organisation veränderten Rahmenbedingungen (insbesondere dem Zuwachs an Studierenden) anzupassen. In dieser effizienzorientierten Neugestaltung wurden an den deutschschweizerischen Universitäten und später im Tessin Universitätsräte nach dem Vorbild privatwirtschaftlicher Verwaltungsräte eingeführt und auch die Rolle der Rektorate im Sinne ihrer Geschäftsleitungsfunktion gestärkt. In

der französischen Schweiz setzte sich das Modell exekutiv gestärkter Rektorate in Kombination mit Gruppierungsversammlungen (Senat oder Regenz) mit legislativer Funktion durch. Einen Sonderfall bildet Bern, wo zwar die Autonomiestrukturen (insbesondere Rektorat) gestärkt wurden, juristisch die Universität jedoch eine Dienststelle des Kantons blieb, weshalb dort die Bildungsdirektion noch bestimmte Funktionen, etwa bei der Wahl der Professorinnen und Professoren oder eben in der Qualitätssicherung behält.

An den Unterschieden der Führungsorganisation der schweizerischen Universitäten hat sich in der Folge, trotz der oben skizzierten Neugestaltung des Bundesrechts, nichts Wesentliches geändert. So vertreten die Universitätsräte respektive die gestärkten Universitätsleitungen die Träger, d. h. einen beziehungsweise mehrere Kantone oder aber im Fall der beiden ETH den Bund; dabei übernehmen sie Kontroll- und Beratungsaufgaben, die schwergewichtig im langfristig-strategischen Bereich liegen.<sup>6</sup> Der ETH-Rat führt in diesem Sinn gleichzeitig die ETHZ, die EPFL sowie die vier großen nationalen Forschungseinrichtungen<sup>7</sup>.

Im vorliegenden Kontext gilt es zu unterscheiden zwischen dem konzeptuellen Anspruch umfassender Qualitätssicherung und dem operativem Management der Systeme, die zum Erlangen der Akkreditierung notwendig sind. So kennt etwa die Universität Genf unter dem Motto „Vivre la Culture de Qualité“ ein umfassendes Controlling aller Vorgänge der Universität von der Infrastrukturplanung bis zu den Berufungsverfahren, das dem Generalsekretariat eine zentrale Strategiebildungs- und Führungsrolle zuweist. Ein solches umfassendes Verständnis der QS, das auch an anderen Schweizer Universitäten gepflegt wird – einerseits, weil Universitäten ein inhärentes Qualitätsverständnis in all ihren Tätigkeitsbereichen pflegen, und andererseits um dem Ruch bürokratischer Pflichtübungen zu entgehen – kann sich auch für die verantwortlichen Führungsgremien als anspruchsvoll erweisen. Je nach Befund eines Evaluationsberichts wird die Präsenz oder Absenz der Führung sichtbar, sei dies auf Ebene des Dekanats, des Rektorats oder auch der Universitätsräte. Beispiele solcher kritischen Befunde sind eine fehlende Profilbildung und Fokussierung der Ressourcen einer Fakultät oder ein Nichterreichen deklarerter Ziele des Leis-

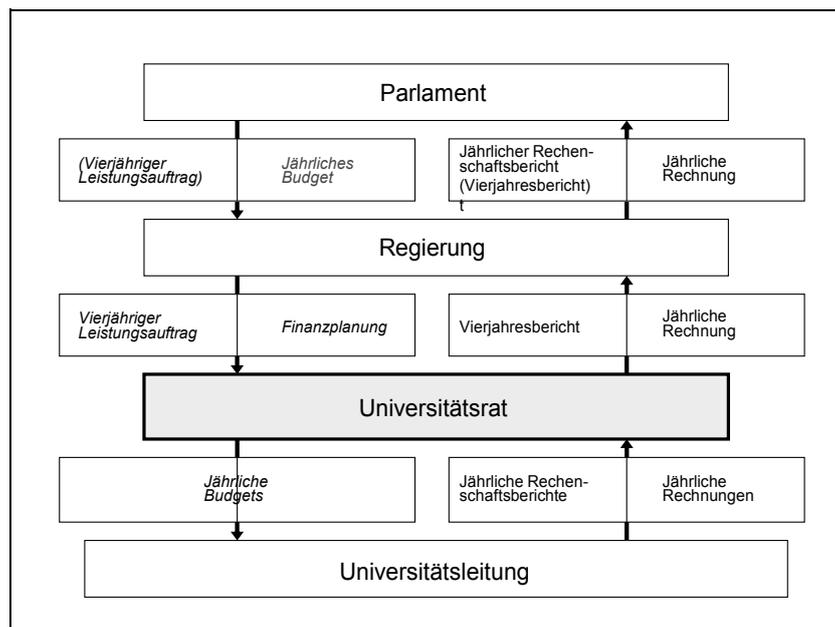
---

<sup>6</sup> Vgl. dazu Paul Richli, Die Universität als rechtlicher Raum, Luzerner Rektorsreden Nr. 20, Luzern 2011, und Stephan Bieri, Nicht nur Strukturen! Organisation und Führung von Hochschulen als ordnungspolitische Herausforderung, in: Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Neue Leitungsstrukturen für die Hochschulen in NRW, Düsseldorf 2007, S. 56 ff.

<sup>7</sup> Der sogenannte ETH-Bereich besteht aus den Eidgenössisch Technischen Hochschulen von Zürich (ETHZ) und Lausanne (EPFL) sowie den Forschungsanstalten (FA): Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL), Paul Scherrer Institut (PSI), Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA), Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (EAWAG).

tungsauftrags wie Anteil Drittmittel oder Chancengleichheitsziele. Allenfalls wird auch die Arbeit der Gremien der politischen Träger berührt, wenn der Leistungsauftrag zu allgemein oder ohne Bezug zur Wirklichkeit der betreffenden Universität formuliert wird.<sup>8</sup>

Die idealtypische Rolle der Universitätsräte in der Schweiz lässt sich mit dem nachstehenden Prozessschema grob darstellen.



**Darstellung C 3.8-1 Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget**

Bei den meisten Universitäten sind Leistungsauftrag und Globalbudget eng funktional gekoppelt und (haushaltsrechtlich unterschiedlich abgesichert) auf vier oder fünf Jahre ausgelegt. Je nach kantonalem Recht wirken die Universitätsräte bei Vorbereitung und Überprüfung mit.

#### Unterschiede insbesondere nach Sprachregionen

Die maßgebenden Rechtsverhältnisse zwischen Träger, Universitätsrat und den universitären Leitungsorganen sind im Einzelnen weder gleichartig gestaltet noch staatsrechtlich immer eindeutig. Über die formelle Position des Universitätsrates wird auch in der Schweiz dis-

<sup>8</sup> An dieser Schnittstelle zeigen sich denn auch oft die Grenze des NPM: Die Instanz, die den Leistungsauftrag formulieren sollte – in der Regel die Bildungsdirektion zuhänden von Regierung(en) beziehungsweise allenfalls Parlament(en) – ist meist auf die Vorarbeit der betreffenden Hochschule angewiesen. So kommt es effektiv darauf an, wie das in Darstellung 1 skizzierte Zwei-stromverfahren tatsächlich angelegt wird.

kutiert. Praktisch entscheidend ist, wessen Interessen dieser letztlich verfolgt und welche Mittel er dazu einsetzt. Richli nimmt hier eine Anleihe beim Verwaltungsrat (Aufsichtsrat) der Aktiengesellschaft auf und meint, die Universitätsrat habe wie ein Verwaltungsrat die Interessen der Universität, nicht diejenigen des Universitätsträgers zu verfolgen<sup>9</sup>. Dabei seien stets die Wissenschaftsfreiheit und die institutionelle Autonomie im Auge zu behalten: „Der Universitätsrat als oberstes Organ ist jedenfalls zur Mitbestimmung des Autonomiebereichs berufen“. In dieser Einschätzung spiegelt sich die Erfahrung eines Gegensatzes zwischen Träger- und universitären Interessen, die keineswegs zwingend ist. Denn Träger, die eine qualitätsvolle Universität besitzen wollen, tun gut daran, die universitäre Kultur zu respektieren. Letzten Endes liegt diese Einsicht auch den Autonomiebewegungen der Neunzigerjahre zugrunde.

Aber nicht alle Gesetzgeber verfolgen Konzepte, wie sie etwa für die Universitäten Basel und Zürich oder für den ETH-Bereich gelten. An verschiedenen Universitäten gibt es keinen Universitätsrat als echtes Strategieorgan (als Umsetzer des vom Träger erlassenen Leistungsauftrags), und die Mitwirkung von Regierungsmitgliedern und die Einflussnahme der Verwaltung sind recht unterschiedlich geregelt.

Im operativen Bereich sind diese Unterschiede geringer, und man kann ohne weiteres sagen, dass in der Schweiz die Rektorinnen und Rektoren (ETHZ, EPFL und USI haben eine Präsidentin oder einen Präsidenten) über ein vollständiges Führungsinstrumentarium und insbesondere erhebliche operative Kompetenz verfügen.

Die skizzierten Differenzierungen spiegeln sich denn auch in der Führung und Organisation der QS wider. Die formellen Grundlagen und die materiellen Schwergewichte der QS haben wir im Frühjahr 2014 durch eine Umfrage bei allen Universitäten (vgl. Anhang) und durch ergänzende Gespräche vor Ort erhoben. Die Ergebnisse werden im Kapitel 3 zusammengefasst.

### 3. Organisation und Methoden der Qualitätssicherung

In diesem Kapitel wird das QS-System der Schweizer Universitäten dargestellt. In Kapitel 5 sollen dann spezifische Regelungen der einzelnen Akteure und prägender Einrichtungen im jeweiligen Umfeld erfasst werden.

---

<sup>9</sup> Richli, a.a.O., S. 5–9.

**Forschungsgetriebene,  
international kompetitive  
Universitäten**

Die Schweizer Universitäten sind ganz überwiegend forschungsgetriebene Einrichtungen; einzelne von ihnen bewegen sich global in der höchsten universitären Liga. In diesem Rahmen hat sich die QS des Kernprodukts FuE in den letzten Jahrzehnten teilweise verselbständigt, namentlich durch den intensiven internationalen Publikationswettbewerb. Trotz der im internationalen Vergleich sehr hohen öffentlichen Grundfinanzierung hat sich auch der Kampf um Drittmittel in der Schweiz verstärkt. Beide Entwicklungen sind Ausdruck einer im Ganzen unbestrittenen kompetitiven Grundhaltung und zeugen vom Willen, als Individuum, als Team oder wissenschaftliche Einrichtung international gut abzuschneiden. So ist zu verstehen, dass verschiedene Methoden der Leistungserfassung<sup>10</sup> nicht nur im akademischen Alltag Eingang finden, sondern sich die universitären Träger (in der Schweizer Praxis die Kantone oder der Bund) bei der Formulierung von Leistungsaufträgen auf solche Leistungsgrößen beziehungsweise entsprechende Rankings beziehen.

Dies gilt in den meisten Fällen auch für die Lehre, wo neben den klassischen Verfahren der Lehrerfolgskontrolle vermehrt Erhebungen über die Zufriedenheit der Studierenden, über den Lehrerfolg und den Studienverlauf sowie – allgemein gesprochen – über die Bewährung auf dem Arbeitsmarkt zu Zielgrößen werden. Damit dienen die Forschungs- und Lehrevaluationen nicht allein der Steuerung von Prozessen vor Ort (der unmittelbaren akademischen Selbstverwaltung), sondern sind auch auf Führung und Kontrolle der jeweiligen Institution (oder Teilen davon) ausgerichtet. Deshalb wurde die Erhebung der Daten von Anfang an von der kritischen Frage begleitet, ob damit tatsächlich die Qualität der Hochschule respektive ihrer Lehre und Forschung erfasst würde. Damit waren und sind die Strategieorgane gefordert. Unsere Erhebung zeigt, dass sich gerade in diesem Rahmen erhebliche Unterschiede zwischen den Universitäten herausgebildet haben.

### 3.1 Aufgabenverteilung

**Viel Übereinstimmung in  
der Gewichtsverteilung**

Obwohl die Gesetzgebung von Bund und Kantonen viele formale Übereinstimmungen aufweisen, zeigen sich in Struktur und Durchführung der QS durchaus bedeutsame Unterschiede.

---

<sup>10</sup> Vgl. Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat, Leistungsmessung und Qualitätssicherung in der Wissenschaft, SWTR-Schrift 3/2013. Der Darstellung heute üblicher Verfahren folgen zehn Thesen. Zur Systematik vgl. die fokussierte Publikation des deutschen Wissenschaftsrates: Empfehlungen zur Zukunft des Forschungsrating, Köln 2013. Hier ist auch die wesentliche Literatur aufgearbeitet. Zentralisiert angebotene Leistungserhebungen können allerdings ein universitätseigenes Cockpit nicht ersetzen.

Universität	Universitätsrat vorhanden	Vollzug der QS	Abschließende Verantwortung für QS
Basel	Ja	Rektorat	Universitätsrat
Bern	Nein	Rektorat	Rektorat & Bildungsdirektion
Freiburg	Ja	Rektorat	Senat
Genf	Ja ( <i>Comité d'orientation stratégique</i> )	Rektorat	Senat ( <i>Assemblée de l'université</i> )
Lausanne	Ja	Rektorat	Rektorat & Bildungsdirektion
Luzern	Ja	Rektorat	Universitätsrat
Neuenburg	Ja	Rektorat	Rektorat
St. Gallen	Ja	Rektorat	Universitätsrat
Tessin	Ja	Präsident	Präsident
Zürich	Ja	Rektorat	Hochschulrat
ETH-Bereich	Ja ( <i>ETH-Rat</i> )	Präsidenten ETHZ & EPFL; Direktoren FA	ETH-Rat

**Darstellung C 3.8-2 Organisorische Regelung der QS**

Wir greifen die Aufgabenverteilung an der Universität St. Gallen heraus, die typisch ist für Institutionen, die die Rolle des Universitätsrates gestärkt haben und über ambitionierte strategische Ziele verfügen. Hier legt grundsätzlich der Universitätsrat die Prioritäten für QS und Qualitätsentwicklung fest. In der Folge wird er vom Rektorat über die Ergebnisse der Akkreditierungsprozesse und der andern Qualitätserhebungen informiert. Schließlich führt der Universitätsrat regelmäßig Besuche bei Instituten und Forschergruppen („Visitationen“) durch, die seine QS-Auffassung unterstützen sollen. Im Tessin erfüllt der Präsident gleichzeitig operative und strategische Aufgaben, so dass er auch in der QS zu einem Dreh- und Angelpunkt wird.

An andern Orten existiert eine Art „gemeinsamer Herrschaft“ von Rektorat und Senat – ausgeprägt gilt dies für die Universitäten Genf und Neuenburg, aber auch Freiburg. Der Universitätsrat ist dort ausschließlich oder vorwiegend ein beratendes Gremium. Die Rechtslage in Bern und, ähnlich, wenn auch eher formal, in Lausanne hat zur Folge, dass bei der QS die Führung zwischen Träger und Rektorat aufgeteilt ist. In all diesen Fällen dominieren die Rektoren und Vizerektoren operativ die QS, wobei eine starke Neigung besteht, einen Delegierten oder eine spezialisierte Stabsstelle für den Vollzug einzusetzen. An der Universität Lausanne, wo der Universitätsrat als Partizipationsorgan (eine Art internes Parlament) wirkt, verfügt der Vizerektor „Qualité et ressources humaines“ über eine gut dotierte Qualitätszelle.

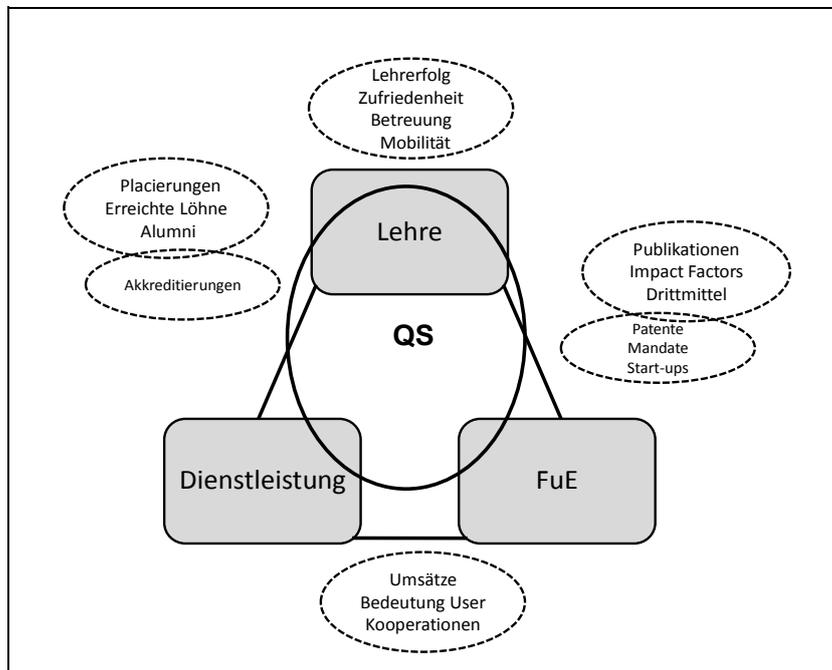
Für die Universitäten Basel, Luzern, St. Gallen, Tessin und Zürich sowie den ETH-Bereich darf man zusammenfassend sagen, dass sich die strategische Führung der QS entweder in positiver Entwicklung oder bereits in Konsolidierung befindet. An den anderen Schweizer Universitäten wird die QS eher als inhärente Aufgabe der Akademie verstanden. In beiden Typologien gibt es das Phänomen eines umfassenden – über die bloße „Pflichtübung“ hinausgehenden – Verständnisses von QS, wie das Genfer Beispiel eindrücklich zeigt. Bei der zweiten Kategorie bleibt die Trägerebene jedoch vom QS-Prozess unberührt. Der Befund ist insoweit von Belang, als die Sicherstellung des betreffenden tertiären Bildungsangebots, das den allgemeinen Standards genügt, ja eigentlich den Kernauftrag darstellt, den die politische Verantwortlichen mit dem Leistungsauftrag an die autonomen Hochschulen sicherstellen sollen. Der Berner Sonderfall, bei dem das zuständige Bildungsministerium in die QS direkt involviert bleibt, dürfte damit zu erklären sein.

### 3.2 Qualitätssicherung von Lehre und Forschung als Systemaufgabe

#### „Mind the gap“

Die dargestellte Organisation der QS und ihre managementbezogene Verwendung in der universitären Führungspraxis ist ein weltweit zu beobachtendes Phänomen mit bedeutenden kulturellen Folgen; es wird denn auch entsprechend diskutiert<sup>11</sup>. Ohne diese Diskussion zu vertiefen, wird hier prinzipiell davon ausgegangen, dass Lehre, FuE sowie wissenschaftsbasierte Dienstleistung im Sinne der ökonomischen Theorie Koppelprodukte sind. Aus dieser Charakteristik geht für uns zumindest hervor, dass sowohl Erstellung als auch Verbrauch solcher Produkte nicht unabhängig voneinander betrachtet und, in der betrieblichen Praxis, disponiert werden dürfen. Die untenstehende Darstellung versucht, diesen Zusammenhang schematisch zu erfassen.

<sup>11</sup> Vgl. etwa Bruno S. Frey & Margrit Osterloh, Rankings sind wissenschaftsfeindlich, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.06.2012, Nr. 145, S. 12, oder Malcolm Gladwell, The Order of Things, February 14 & 21, 2011, S. 68–75.



**Darstellung C 3.8-3 Qualitätsverständnis bei Koppelproduktion**

Die meisten Schweizer Universitäten haben in den letzten Jahrzehnten die Mess-, Erhebungs- und Darstellungskonzepte für diese Produkte spezialisiert und raffiniert; in unserer Umfrage gibt es allerdings auch einen Hinweis darauf, dass die Rektoratsebene die FuE-Leistungserfassung eigentlich lieber dem internationalen Wissenschaftswettbewerb überlassen würde.<sup>12</sup> Gleichzeitig entwickelte sich inneruniversitär, aber auch seitens der Träger und im Rahmen verschiedener Kooperationsgremien eine starke Arbeitsteilung. Am weitesten ist diese im Bereich der Lehre und dort durch die Akkreditierung gediehen – eine Feststellung, die ja auch für verschiedene andere Nationen gilt.

An der Front hat sich das Systemdenken, wie auch Untersuchungen der nationalen Akkreditierungsagentur zeigen, nicht ohne weiteres durchgesetzt. Und wer heute im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung die alte „Einheit von Lehre und Forschung“ betont, läuft gelegentlich Gefahr, als Romantiker verschrien zu werden, der keine

<sup>12</sup> Aufgrund der Gespräche mit Universitätsverantwortlichen und eigener Führungserfahrungen sehen wir hier eine doppelte Herausforderung; das FuE-Cockpit effektiv auf Profil und Portfolio einer bestimmten Universität auszulegen und dabei die interne Belastung (so etwa der Dekane) in Grenzen zu halten.

Ahnung von zeitgemäßem (d. h. am industriellen Paradigma orientierten) Qualitätsmanagement habe. Leider haben aber in der Wirtschaft erfolgreiche QS-Systeme oft die Nebenwirkung, dass Taylorismus und Bürokratisierung noch verstärkt werden.

**Mögliche  
Fehlentwicklungen  
rechtzeitig erkannt**

So haben sich einzelne Universitätsräte und die Rektoren in ihren Gremien (vgl. auch 4.3) mit möglichen Fehlentwicklungen auseinandergesetzt. Aufgrund unserer Umfrage und der geführten Gespräche dürften folgende Methodenprobleme in der Praxis im Vordergrund stehen: das Datensammeln ohne Konzept, die Durchsetzung der FuE-Leistungserfassung top-down, ein Cockpit-Design ohne normative Vorstellungen und unter Vernachlässigung von Fächerkulturen, namentlich im FuE-Bereich. So gesehen können gut gemeinte QS-Anstrengungen geradezu die Erfüllung universitärer Kernaufgaben beeinträchtigen.

Im Ganzen gesehen darf aber festgestellt werden, dass die Schweizer Universitäten die QS mit Augenmaß betreiben und dass auch der oben erwähnte Systemzusammenhang, zumindest auf der Führungsstufe, immer wieder betont wird. Dezentrale Initiativen, eine geschickte Politik der bundesstaatlichen Kooperationsorgane und auch eine intelligente Haltung der nationalen Akkreditierungsagentur haben hier Einseitigkeiten weitgehend vermeiden können. So kann es durchaus vorkommen, dass die Agentur selbst die an einer Universität aufgebaute QS als zu perfektionistisch und umfassend beurteilt.

### 3.3 Formen der Qualitätssicherung

Unsere Erhebungen und die konsultierten Rechtserlasse zeigen, dass – mit einer Ausnahme – die QS von Lehre, Forschung und (wissenschaftsbasierten) Dienstleistungen bei allen Universitäten vorkommen und, im Prinzip, auf gleichem formalem Niveau stehen. Allerdings steht bezüglich Instrumentarium und Regelungsdichte die QS der Lehre praktisch überall im Vordergrund. (Tatsächlich mussten wir in einigen Fällen nachfassen und fragen, welchen Stellenwert der QS der Forschung tatsächlich zukomme und wie weit eine Gesamtarchitektur verfolgt werde.)

Universität	QS Lehre	QS der Forschung	QS der Dienstleistungen
Basel	Ja	Ja	Ja
Bern	Ja	Ja	Ja
Freiburg	Ja	Ja	Ja
Genf	Ja	Ja	Ja
Lausanne	Ja	Ja	Ja
Luzern	Ja	Ja	Ja
Neuenburg	Ja	Nein	Ja, gemeinsam mit Personal & Finanzen
St. Gallen	Ja	Ja	Ja
Tessin	Ja	Ja	Ja
Zürich	Ja	Ja	Ja
ETH-Bereich	Ja	Ja, FA mit eigenen Prozessen	Ja, FA mit eigenen Prozessen

**Darstellung C 3.8-4 Ansätze der QS**

Die von den Universitätsräten und Rektoraten eingesetzten *QS-Instrumente* sind, wie erwähnt, in den letzten Dezennien perfektioniert worden. Zusammenfassend bietet sich folgendes Bild:

- Laufende Lehrevaluation: Hier dominieren periodische Befragungen der Studierenden, für die meist elektronische Plattformen geschaffen werden. Ergänzt werden diese durch Sondererhebungen über Studienerfolge sowie die berufliche Orientierung (teilweise in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern).
- Laufende FuE-Evaluationen: Jene Universitäten, die eigene Erhebungen durchführen, konzentrieren sich in der Regel auf ein Set von Indikatoren, welches schwergewichtig Publikationen und Drittmitteleinwerbung, manchmal auch angemeldete Patente und Lizenz-

**Professionalisierung in Schritten**

erträge sowie aus der Institution hervorgegangene Start-ups beinhaltet. Der ETH-Bereich pflegt dieses Instrumentarium besonders. Die an US-Universitäten systematisch herausgebrachten Dashboards (Statistik der Erfolgsquote bei der Drittmittelinwerbung) wird nur selten als Führungsmittel verwendet.

- Peer Review<sup>13</sup>: Die größeren Universitäten und der ETH-Bereich führen, meist regelmäßige, intern offen kommunizierte Peer Reviews von Fakultäten/Departementen, Querschnittsbereichen oder Instituten durch, wobei grundsätzlich Lehre und FuE, manchmal auch Dienstleistungen erfasst werden. Die Universität Zürich kennt eine regelmäßige Evaluation der Lehrstühle. Hinzu kommen die Evaluationen der Assistenzprofessoren im Rahmen des Tenure-Track-Verfahrens, dem insbesondere bei ETHZ und EPFL hohe Bedeutung zugemessen wird.

Umfassende Cockpits mit den aufgearbeiteten Ergebnissen aller Instrumente werden an einigen Institutionen als Langfristziel angestrebt; im Rahmen des Ausbaus ihres Reporting offerieren mehrere Universitäten und namentlich auch die Forschungsanstalten (FA) des ETH-Bereichs mit ihren Jahres- oder Rechenschaftsberichten konsolidierte Übersichten über die akademische Tätigkeit. Wie andernorts findet eine Diskussion darüber statt, ob und in welchem Masse Vergleiche zwischen universitären Einheiten (Fakultäten/Departementen und Forschungsgruppen) angemessen seien. In vielen Fällen sind die Universitätsräte die Ebene, der man neben dem Rektorat am ehesten eine vergleichende Beurteilung zutraut.

### 3.4 Praktische Probleme

Die Einführung des Systems „Leistungsauftrag und Globalbudget“ (vgl. Darstellung C 3.8-1) erfordert eine Überprüfung der Erfüllung des Leistungsauftrages, wobei diese Aufgabe in der Praxis durchaus unterschiedlich angepackt wird – entsprechend den weiter oben dargestellten strukturellen Unterschieden. In Basel, beispielsweise, ist die QS im Leistungsauftrag an den Universitätsrat verankert. Als Indikator für die Erfüllung dieses Elements gilt im Sinne einer Mindestanforderung die Akkreditierung des Lehrangebots. Zur Messung der Qualität der Forschung wird, wie auch an anderen Orten, der Erfolg bei der Einwerbung kompetitiver Drittmittel herbeigezogen und auch der Sektor Dienstleistung wird berücksichtigt, indem der Erfolg des Wissens- und Technologietransfers gemessen wird. Will der Universi-

---

<sup>13</sup> Bei unserer Umfrage wurde in einigen Fällen zuerst angenommen, mit „Peer Review“ wäre nur die Begehung durch eine Expertengruppe im Rahmen einer Akkreditierung, nicht aber die breitere Überprüfung des universitären Portfolios gemeint.

tätsrat die Erfüllung des Leistungsauftrages verfolgen, ist er somit auf ein umfassendes und über die bloße Akkreditierung hinausgehendes Qualitätsverständnis angewiesen und muss auch selbst als Gremium dafür Verantwortung übernehmen, wie dies die gesetzliche Grundlage der beiden Trägerkantone der Universität Basel vorsieht. Dennoch (oder vielleicht gerade deshalb) ist der Universitätsrat zurückhaltend mit der Einführung von Systemen respektive der personellen Ausstattung des entsprechenden Ressorts. Im Falle der Universität Genf beurteilt das Comité d'orientation stratégique, ob die Ziele der von der Kantonsregierung formulierten Convention d'objectives erfüllt sind. Beim ETH-Bereich bestellt der Bundesrat eine außenstehende Peer Group, die die Tätigkeiten der sechs Institutionen und des ETH-Rates evaluiert. Wie in Fußnote 12 angedeutet, stellen sich dabei immer auch heikle Fragen der Verhältnismäßigkeit.

Allen hier analysierten QS gemeinsam ist eine in der universitären Praxis liegende Abhängigkeit von den Evaluationen und Urteilen anderer Instanzen – neben dem OAQ sind dies insbesondere die drittmittevergebenden Fördereinrichtungen SNF und KTI (vgl. 4.4) –, aber auch von ausländischen Gremien wie z. B. den Vergabeinstanzen für Grants der EU. Zumindest von den nationalen Instanzen SNF und KTI muss ein Bewusstsein für ihre Rolle in der QS des nationalen Hochschulwesens erwartet werden. Föderales Ausgleichsdenken – etwa bei der Vergabe Nationaler Forschungsschwerpunkte steht der Förderung international kompetitiver Qualitätsstandards entgegen. Dementsprechend haben wir auch die Leitungen der beiden Forschungsförderinstanzen in unsere Umfrage einbezogen (vgl. 4.4).

Mit dem NPM und der Einführung ausgefeilter Controllinginstrumente in der Universitätsverwaltung nimmt die Versuchung zu, weitere Qualitätssicherungsansätze einzubinden und namentlich durch Audits oder vielfältige elektronische Rückkoppelungen die Zufriedenheit der „internen Kunden“ festzustellen, so im Personalwesen, bei den Beschaffungen und in weiteren Bereichen der Logistik. Diese Bestrebungen werden dann technisch auf Software-Plattformen vereinigt und ihrerseits mit den Instrumenten der finanziellen Führung gekoppelt. Solche Systeme sind in ihrem Selbstläufertum und ihrer professionell wirkenden Vorzeigbarkeit verlockend. Sie entbinden jedoch die Universitätsräte – wie übrigens im Fall der Privatwirtschaft auch die Aufsichtsgremien der Firmen – nie vom eigenen Urteil, wie es um den Zustand und die Qualität des Wirkens „ihrer“ Hochschule bestellt ist. Denn besonders in der akademischen Praxis stellt sich die Frage, ob das eigentliche „Kerngeschäft“ und insbesondere die subtilen Bewegungen bottom-up damit angemessen verfolgt werden können.

**Bedeutung  
der Außensicht**

## 4. Spezifische Regelungen

### 4.1 Das Verhältnis von ETH-Bereich und kantonalen Universitäten

#### Gepflegte Bundeshochschulen und -forschungseinrichtungen

Der ETH-Bereich ist ein voll vom Bund gehaltenes universitäres System, das eine Reihe spezieller nationaler Aufgaben übernimmt, vom Erdbebendienst über die Führung bedeutender nationaler Archive bis zu international anerkannten User Labs. Das System besitzt eine hohe institutionelle Autonomie und wird vom ETH-Rat, einer Art Aufsichtsrat, geführt; neben den früher erwähnten strategischen kommen auch handfeste operative Funktionen, besonders bei bereichsübergreifenden Fragen hinzu. Die maßgeblichen wissenschaftlichen und organisatorischen Fragen regelt das ETH-Gesetz, welches 1991 totalrevidiert und 2003 noch stärker auf das Autonomiekonzept ausgelegt wurde; wichtigster Grund dafür war die Erhöhung der Autonomie sowohl des Bereiches als Ganzem als auch seiner Einheiten, der beiden ETH und der vier Forschungsanstalten. Im Zentrum steht die Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget durch den Bundesrat. Das HFKG nimmt gegenüber dem ETH-Gesetz im Wesentlichen die Funktion eines Rahmengesetzes wahr. Damit wird der ETH-Bereich in die nationale institutionelle Koordination eingebunden.

Diese Stellung des ETH-Rates hebt ihn von den Universitätsräten der kantonalen Einrichtungen ab, weil er nicht nur für eine, sondern sechs Einrichtungen zuständig ist. Seine für schweizerische Verhältnisse große Machtfülle führt, wie die Hochschulpolitik der letzten Dezennien zeigt, hie und da zu kritischen Einwänden. Schon deshalb muss die QS des ETH-Bereichs sorgfältig durchgeführt und gegenüber den Konkurrenten und dem Bundesparlament sichtbar gemacht und erläutert werden.

Das ETH-Gesetz gilt zusammen mit dem Basler Universitätsgesetz als Modellerlass. Es räumt den sechs Einheiten in wissenschaftlicher, organisatorischer und wissenschaftlicher Hinsicht große Freiräume ein. Der ETH-Rat betrieb aus den oben erwähnten Gründen immer eine aktive Portfoliopolitik und besitzt eine lange Tradition im Einsatz von Peer Reviews. Wie unsere Umfrage zeigt, hat dieses Instrument breiten Eingang in das QS-Repertoire der beiden ETH und der vier FA gefunden.

#### Abgestimmte Portfolioentwicklung

Das Portfolio des ETH-Bereichs ist grundsätzlich komplementär zu jenem der kantonalen Universitäten intendiert. Aber die wissenschaftliche Dynamik, externe Einflüsse und auch die der Autonomie inhärente Zunahme des Wettbewerbs haben zu Überschneidungen geführt. Das ist inzwischen auch zum Politikum geworden, wobei die Vorgaben der Politik national gleich zwiespältig bleiben wie auf kantonaler Ebene. Neben der Bejahung der Autonomie und Einforderung des

Wettbewerbsgedankens steht immer noch der Wunsch nach einer Gesamtordnung des nationalen Portfolios im Sinne (vermeintlicher) „Economies of Scale“. Die QS-Funktion des ETH-Rates muss u. a. auch diesem Spannungsfeld genügen, was nochmals verdeutlicht, dass die Implementation von Systemen allein dem Sinn der QS nicht gerecht wird. Bestimmte Einrichtungen des ETH-Bereichs wie das Hochleistungsrechenzentrum in Lugano (CSCS), die Lichtquelle Schweiz (SLS) des Paul Scherrer-Instituts, aber auch spezialisierte Einrichtungen in den Bereichen der Land- und Forstwirtschaft, der Naturgefahren oder des Verkehrs erfüllen neben ihrer selbständigen Forschung auch Aufgabe einer nationalen, wenn nicht internationalen Infrastruktur. Diese wird auch von kantonalen Universitäten genutzt. Dafür existieren gemeinsam mit den wichtigsten Partnern eigene Beratungs- und Aufsichtsgremien, welche die Rolle des ETH-Rates ergänzen. So besteht die besondere Verantwortung des ETH-Rats in seiner Zuständigkeit für die Qualität bedeutender Teile der nationalen Spitzenforschung. Daraus wiederum ergibt sich eine Art Multiplikatorfunktion, die manchmal auch zur Schaffung großer gemeinsamer Einrichtungen mit kantonalen Universitäten führt. Dazu gehören etwa die Krebsforschung am Standort Lausanne, die Hirnforschung in Genf oder ein auf Basler Betreiben geschaffenes neues Departement für Biosystem der ETHZ in Basel. Derartige Konstruktionen zeigen, dass die universitären QS und auch die strategische Aufsicht durch Universitätsräte starken äußeren Einflüssen unterliegen.

## 4.2 Ein Blick auf die Fachhochschulen

Die Fachhochschulen sind ein recht neues Element der Schweizer Hochschullandschaft. Erst nach Mitte der Neunzigerjahre wurden sie durch Bundesrecht einheitlich strukturiert und verschiedenen inhaltlichen Auflagen und formellen Überprüfungen unterzogen. Die nach 1998 einsetzende Entwicklung ist organisatorisch und bezogen auf die QS weit fortgeschritten. Sehr früh wurden flächendeckende Evaluationen durchgeführt, und 2007 entschied das zuständige Departement (heute: Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF), wie Akkreditierungsverfahren durchzuführen seien. Der für den Schweizer Bildungsföderalismus ungewöhnliche zentralistische Zugriff ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich verschiedenste Institutionen der Sekundarstufe und Tertiär B-Stufe ganz unterschiedlicher Geschichte und Ausrichtung als zukünftige Fachhochschulen ins Spiel brachten. In diesem buntscheckigen Umfeld befanden sich Ingenieurschulen, Höhere Gestaltungs- und Kunstschulen und Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschulen mit etabliertem Ruf und eingespielter „tertiärer Kultur“ neben Kleinstinstitutionen öffentlicher oder privater Trägerschaft, die ohne entsprechende Voraussetzungen in erster Linie die mit Anerkennung verbundenen stattlichen Bundesbeiträge im Auge hatten. Das zuständige Departement, sein Bundesamt und dessen Spezialkommission konnten dieser Situation

**Eine Art Explosion  
oder ein Paukenschlag**

nur mittels einiger kräftiger Eingriffe (so etwa bezüglich der Zahl der Fachhochschulen) sowie durch die Vorgabe quantitativer und qualitativer Mindeststandards begegnen. Sowohl bei den angehenden Fachhochschulen selbst als auch bei den meisten kantonalen Trägern löste dies einen dynamischen, allgemein als erfolgreich eingeschätzten Veränderungsprozess aus.

Noch während der Ausarbeitung des HFKG wurde das Bundesgesetz über die Fachhochschulen geändert und eine straffe Regelung der QS eingeführt:

*Art. 17a*

*„1 Der Bund, die Träger der Fachhochschulen und die Fachhochschulen sichern und fördern die Qualität der Diplombildung, der anwendungsorientierten Forschung, der Weiterbildung und der Dienstleistungen. Die Fachhochschulen und ihre Studiengänge werden akkreditiert.*

*2 Das WBF akkreditiert die Fachhochschulen und die Studiengänge. Es erlässt Richtlinien über die Akkreditierung.*

*3 Das WBF kann mit den Kantonen vereinbaren, die Prüfung der Akkreditierungsgesuch und, auf Gesuch in begründeten Fällen, die Akkreditierung einzelner Studiengänge Dritten zu übertragen.*

*...“*

Die Fachhochschulen verfügen inzwischen über etablierte QS-Systeme, was in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass die Akkreditierung (mit oder ohne Auflagen) die Voraussetzung für die Betriebsbewilligung, d. h. die Anerkennung des Hochschulstatus mit den dazugehörigen Privilegien bildete. Mit der Umsetzung des HFKG wird sich verfahrensmässig eine Konvergenz mit den Universitäten einstellen. Dies soll nun auch dazu führen, dass die Fachhochschulen eine stärkere Hinwendung zu weniger formalistischen und an den Inhalten orientierten Systemen finden werden.

### 4.3 Kooperationsorgane

Wie bereits angedeutet, pflegen die kantonalen Universitäten und die beiden ETH eine individualisierte, von der jeweiligen Trägerschaft beeinflusste Kultur. Die um die Jahrtausendwende geschaffene nationale Akkreditierungsagentur OAQ hatte vor diesem Hintergrund keinen einfachen Start. Zudem bestand bei vielen Universitäten anfänglich die Befürchtung, dass durch eine zentralisierte Akkreditierungspraxis, wie sie sich beispielsweise in Deutschland unter der Führung des Akkreditierungsrates entwickelte, Gleichschaltungs- und Bürokratisierungstendenzen breit machen könnten.

#### Selbstbewusstes Handeln

In dieser Situation publizierte die Schweizerische Rektorenkonferenz (CRUS) 2008 eine prinzipielle Stellungnahme zur QS, die nicht nur bedeutsame methodische Gesichtspunkte aufbrachte, sondern auch eine ordnungspolitische Verbindung von Wettbewerbs- und Koopera-

tionsgedanken versuchte<sup>14</sup>. Sie hält insbesondere fest, dass Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenarbeit entscheidende Triebkräfte zum Erhalt und zur Verbesserung und Erhaltung von Qualität im Universitätssystem seien:

*„Deshalb besteht die Hochschulqualität für die CRUS aus zwei Dimensionen. Die erste hängt mit den spezifischen Bedürfnissen der Anspruchsgruppen zusammen, wobei die Qualitätsleistung durch den internationalen Wettbewerb jeder Universität angetrieben wird. Die zweite hängt damit zusammen, die Verschiedenartigkeit von Bedürfnissen und Erwartungen abzudecken, wobei die Zusammenarbeit durch komplementäre Spezialisierung und Koalitionsbildung unter unseren Universitäten die Qualitätsleistung antreibt.“<sup>15</sup>*

Die anschließend formulierten zehn Thesen widerspiegeln zwar eine skeptische, ja teilweise defensive Gruppenhaltung; da die meisten Schweizer Universitäten von einem überdurchschnittlich hohen internationalen Standing ausgehen können, entstehen jedoch in der Praxis wenig Friktionen. Der anfänglich angedrohte Akkreditierungsstreik findet nicht statt, und die in der Folge durchgeführten „Qualitätschecks“ und die von den einzelnen Institutionen gelegten instrumentellen Akzente bestätigen im Ganzen die von der CRUS vertretene Position. Dazu beigetragen hat sicher auch das starke Auftreten der Rektoren und Präsidenten, während von Seiten der Universitätsräte wenig direkter Einfluss genommen wurde. Schließlich sei noch erwähnt, dass die CRUS über einen fachkundigen Qualitätsausschuss verfügt, der sich gegenüber den Bundesbehörden und der OAQ Respekt verschafft hat.

#### 4.4 Forschungsförderung

Das früher erwähnte FIFG ist ein zurückhaltender Erlass, der primär auf Exzellenz und Wettbewerb ausgerichtet ist. Er respektiert die Autonomie der Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Entsprechend ist Art. 51 über die Qualitätssicherung offen formuliert:

*„1 Die Forschungsförderungsinstitutionen und die KTI führen ein geeignetes Qualitätssicherungssystem für die Entscheidungsverfahren und Programme.“*

**Respektvoller  
Gesetzgeber**

---

<sup>14</sup> Das ursprünglich in Französisch gehaltene Dokument erhielt in der Folge subtile Anpassungen und wurde auch neu übersetzt; wir stützen uns hier auf die revidierte deutsche Fassung, wie sie heute auf der CRUS-Homepage steht.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 2

*2 Sie überprüfen zudem periodisch, im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben und Zuständigkeiten, die Eignung der Instrumente sowie die Form der Förderung.*

*3 Die Qualitätssicherung im Bereich der Ressortforschung richtet sich nach den vom interdepartementalen Koordinationsausschuss für die Ressortforschung erlassenen Richtlinien ...“*

Im Zusammenhang mit unserer Umfrage nahmen wir auch mit den beiden wichtigsten nationalen Förderorganisationen, dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) und der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) Verbindung auf. Der SNF besitzt eine gut etablierte Kultur der ex ante- und ex post-Evaluation, die er selber immer wieder überprüft und anpasst. Die Statuten des SNF sehen einen Compliance-Ausschuss vor, der sich mit der Qualitätssicherung der Förderungsent-scheide befasst.<sup>16</sup> Zu den Universitätsräten unterhält der SNF nur informelle Kontakte. Auch die KTI betont, sie pflege keine formellen Kontakte mit den Strategieorganen der an Forschungsprojekten beteiligten Institutionen; für ihre QS verfüge sie über keine zusätzliche Rechtsgrundlage, sondern stütze sich unmittelbar auf die oben zitierte Bestimmung des FIFG.

#### Mittelbarer politischer Einfluss

Den Universitäten und den Universitätsräten erwächst aus dieser Richtung an sich keine Gefahr – der Bund als Beitragsgeber bleibt prinzipiell zurückhaltend. (Kantonale Regierungen und ETH-Rat haben sich in der Vergangenheit immer gegen direkte QS-Maßnahmen des Bundes gewehrt.) Mittelbar besteht das Problem aber durchaus. Es liegt auf der Hand, dass die erwähnten potenten Forschungsförderinstitutionen und die von ihnen angewendeten Entscheidkriterien die Qualitätssicherung an den Universitäten und im ETH-Bereich erheblich beeinflussen. Neben diesen mehr methodischen Auswirkungen versucht der Bund im Rahmen einer zunehmend „gestaltenden“ Forschungspolitik auf bestimmte Forschungsthemen, von der „Energiewende“ über die Innovationspolitik bis zu Teilen der Gesundheitsforschung, Einfluss zu nehmen, was nach unserer Auffassung längerfristig auch die QS-Verfahren mit formt. Damit verstärkt sich das Gewicht jener Elemente, die nicht per se qualitätsbezogen sind. Der Vormarsch solch „orientierter Forschung“ kann wissenschaftlich ambitionierte, aber weniger expansiv denkende Einrichtungen oder Disziplinen vor schwierige Entscheidungen stellen. In welchem Masse sollen sie die eigene qualitative Steuerung zurückdrängen lassen?

---

<sup>16</sup> Art 32 Abs. 1 (30.03.2012): „In der Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion über die wissenschaftliche Tätigkeit des SNF wird der Ausschuss des Stiftungsrats durch den Compliance-Ausschuss unterstützt. Der Compliance-Ausschuss unterstützt zudem den Nationalen Forschungsrat, das Präsidium des Nationalen Forschungsrats und die Geschäftsstelle bei der Sicherung der Qualität und Rechtmässigkeit der Förderungsent-scheide des SNF.“

#### 4.5 Nationales Akkreditierungsorgan

Das HFKG sieht eine offene, kompetitive Organisation der Akkreditierung für alle Hochschultypen vor. In Art. 21 werden Zusammensetzung und Aufgaben des Schweizerischer Akkreditierungsrates definiert. Er entscheidet über Akkreditierungen und ist weisungsunabhängig. Er organisiert sich selbst und verfügt, ebenso wie die Schweizerische Akkreditierungsagentur, über ein eigenes Budget und führt je eine eigene Rechnung. Wichtig ist, dass er neben dieser auch weitere in- oder ausländische Akkreditierungsagenturen anerkennen kann.

Ende Januar 2014 wurde an der Schweizerischen Universitätskonferenz über einen ersten Entwurf der Richtlinie gesprochen. Die Regierungsvertreter hielten dabei insbesondere fest, dass größere Brüche zu vermeiden seien und die heute bestehenden Hochschulstrukturen nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden sollten.

#### Weiterentwicklung eines vernünftigen Ansatzes

Aus Sicht der Fachexperten wurde in der Folge ein Vorschlag erarbeitet, der den aktuellen Gegebenheiten und den seit Mitte der Neunzigerjahre gemachten Erfahrungen Rechnung trägt. Dabei sollten längerfristig neben Hochschulen auch bestimmte funktionale Einheiten (Teile von Hochschulen) akkreditiert werden können, wenn entsprechende Anträge seitens der Träger und der Universitätsleitung gestellt werden. Die einschränkende Bedingung ergibt sich aus dem Willen der Träger, bei den neugebildeten großen, oft disparat zusammengesetzten Fachhochschulen den Zusammenhalt politisch zu stärken. Andererseits muss es im universitären Bereich möglich bleiben, so gewichtige Bereiche wie die Medizin angemessen einer – allenfalls vergleichenden – Systemakkreditierung zu unterziehen. Den Universitätsräten wird künftig bei solchen Prozessen eine bedeutsame Koordinationsfunktion zukommen.

Universitätsräte und Rektoren sind besonders daran interessiert, dass das OAQ organisatorisch wie auch bezüglich seiner wissenschaftspolitischen Einbettung unabhängig und international wettbewerbsfähig bleibt. U. a. auch deshalb kann das OAQ Evaluationsaufträge ausländischer Instanzen entgegennehmen. Diese Qualität wird desto wichtiger, je stärker die oben geschilderten Tendenzen der institutionellen Verflechtung und der vom Bund finanzierten orientierten Forschung sind.

## 5. Die Rolle der Qualitätssicherung im Rahmen von Profilierung und Internationalisierung

Nach dem zweiten Weltkrieg hat das Modell der „US Research University“ weltweit seinen Siegeszug angetreten – zum Guten wie zum Schlechten. Kernelement ist die enge Verknüpfung von Lehre und Forschung in der Graduiertenausbildung, die einerseits für die laufende Erneuerung des Portfolios sorgt, andererseits den Innovationsprozess ankurbelt (Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Gewinnung von Drittmitteln oder aber von Ausgründungen). Nathan Rosenberg hat dies prägnant formuliert:

*„The most important reason for US post war leadership in graduate education is the ... introduction of new material into the curriculum. There has been development of completely new disciplines, especially where it may have practical application.“<sup>17</sup>*

### Schweizer Universitäten behaupten sich

Diese Haltung hat auch die Kultur der Schweizerischen Universitäten verändert. Vor allem dank der hohen Grundfinanzierung und der sorgfältig gepflegten institutionellen Autonomie konnten sie sich profilieren und Spitzenplätze in den bekannten Rankings erreichen. Auch andere Indikatoren, so insbesondere die Erfolgsquote aus der Teilnahme an den europäischen Forschungsprogrammen, belegen die Qualität der Schweizer Universitäten in ihrer Gesamtheit und die daraus geschöpfte Forschungskraft. Seit Bestehen der Programme wurden von schweizerischen Institutionen immer mehr Fördergelder bezogen, als vom Bund an die EU bezahlt wurde.<sup>18</sup>

Auch die Fachhochschulen öffnen sich weiter und gewinnen auf spezifischen Gebieten an internationaler Wettbewerbsfähigkeit; dies führt hier und dort zu Konflikten mit ihrer traditionellen Klientel. So finden sich Akteure der klassischen Berufsbildung nur bedingt in der „Aka-demisierung“ wieder, die mit der QS an den Fachhochschulen einhergeht. Akkreditierung der Lehre an Fachhochschulen und Aufbau einer, wenn auch „anwendungsorientierten“, Forschung (ein zunehmend verschwimmender Begriff) verlangen unweigerlich neue Qualifikationen bei den Dozierenden wie bei den Studierenden.

---

<sup>17</sup> Nathan Rosenberg, Conference given at the RIETI, Tokyo, June 18, 2001, S. 3 (download from internet).

<sup>18</sup> Die im Februar 2014 von einer knappen Stimmbürgermehrheit angenommene „Masseneinwanderungsinitiative“ besitzt negative Folgen für die bilateralen Verträge mit der EU und damit auch für die Forschungszusammenarbeit. Würde hier eine längerfristige Abschottung Platz greifen, müsste sich durch den Wegfall der Konkurrenz um die Forschungsmittel mit europäischen Spitzenuniversitäten die Wettbewerbsposition der Schweizer Universitäten zweifellos verschlechtern.

Für die Konzeption und Durchführung der QS hat dieser Wandel weitgehende Konsequenzen. Weil die Außensteuerung der Universität zunimmt, muss intern die Planung von Portfolio- und Qualitätsentwicklung – die als Einheit zu verstehen sind – längerfristig und bewusst angelegt werden. Dies wiederum ist nur möglich, wenn frühzeitig, im strategischen Bereich Einfluss genommen wird. Genau hier, im eigentlichen Feld der Universitätsräte, wächst die Verantwortung. Und es ist klar, dass damit auch der Bezug der QS zu andern Instrumenten, namentlich zu Berufungsverfahren und gezielten Peer Reviews, ein entscheidender Erfolgsfaktor ist. Solche Tendenzen sind in der Schweiz durchaus erkennbar, und wahrscheinlich werden sich auf diesem Feld Profilierung und, letztlich, Exzellenz entscheiden.

**Interne Konsequenzen  
mit Augenmaß  
bewältigen**

## 6. Schlussfolgerungen

Die Schweizer Universitäten haben auf institutioneller Ebene die Herausforderung der QS ergriffen und ihren durchaus unterschiedlichen institutionellen Kulturen entsprechend entwickelt. Bürokratisierungstendenzen existieren, sind aber nicht die Regel. Die heute zwischen den Institutionen zu beobachtenden Unterschiede betreffen im Einzelnen sowohl die Gewichtung der Qualität der einzelnen Produkte als auch die dabei eingesetzten Methoden. Auch die Rolle der Hochschulräte differiert, aber wie oft in der Schweiz bringen „Ausreißer“ organisatorisch anregende und sachliche beeindruckende Leistungen hervor.

Dieses ordnungspolitisch günstige Ergebnis hat zweifellos mit zwei wichtigen Konstanten der hiesigen Hochschulpolitik zu tun: einer zurückhaltenden, subsidiären Einstellung des Bundes und der Trägerkantone, die von der Fragestellung ohnehin weiter weg sind als die Rektorate und Präsidien. Daraus ergibt sich auch in der QS eine hohe Autonomie und Selbstverantwortung praktisch aller Universitäten. Die konstant gute Grundfinanzierung der Hochschulen hat überdies praktisch nirgends zu politischen Gelüsten auf eine unmittelbare Verknüpfung von QS und Ausstattung geführt, auch wenn für die Definition der Globalbudgets auch der Erfüllungsgrad von Leistungsvorgaben als ein Argument herangezogen wird.<sup>19</sup> Wir können aber in dieser Hinsicht kaum Abnutzungs- oder Abstumpfungerscheinungen durch die Tätigkeit der Schweizer Universitätsräte erkennen. Weder Formalisierung noch Bürokratisierung werden von dieser Seite übertrieben. Auch

**Tradition und Aufbruch**

---

<sup>19</sup> Kantonale Universitäten und ETH-Bereich pflegen ein fortgeschrittenes Reporting, das sich auf quantitative und qualitative Indikatoren abstützt. Die Globalbudgets selbst unterliegen aber weiterhin auch traditionellen Feilschprozessen.

wo der Leitgedanke einer umfassenden Qualitätskultur gepflegt wird (wie z. B. an den Universitäten Genf und Basel), steht eher die Akkordierung bestehender qualitätsfördernder Abläufe im Vordergrund als die Einführung zusätzlicher ressourcenzehrender Abläufe. Die noch Ende der Neunzigerjahre formulierte Befürchtung über die Auswirkung der „QS-Bewegung“ ist, sicher gerade dank des Einflusses von Universitätsräten, nicht eingetreten:

*„That anxiety about ‘quality’ has been exacerbated by tendencies in all European countries to cut the budgets for higher education ... And that, in turn, has generated what can only be called an evaluation industry engaged in writing and consulting about problems in the assessment of teaching and research ... and the possible assessment to state funding.“<sup>20</sup>*

Wir wiesen früher auf den vom HFKG eingeleiteten formalen Konvergenzprozess hin, der indessen die Profile der einzelnen Hochschultypen nicht einebnen soll. Im Bereich der QS erwarten wir, dass dabei die Universitäten eine routiniertere, dem inhaltlichen Ganzen dienende Haltung einnehmen werden. Schließlich geht es darum, Management- und Führungsprozesse zu konsolidieren und nicht, die Universität neu zu erfinden. Dass es auf diesem Weg allerdings auch neue strategische Herausforderungen geben wird, wurde durch unsere Untersuchung ebenfalls klar.

---

<sup>20</sup> Martin Trow, On the Accountability of Higher Education in the United States, in: William G. Bowen & Harold T. Shapiro (eds.), Universities and their leadership, Princeton 1998, S. 25.

## Anhang

### Fragebogen zuhanden der Präsidenten/Präsidentinnen der Universitätsräte resp. der Vorsitzenden der für die QS zuständigen Leitungsorgane der Schweizer Universitäten

1. Nimmt der Universitätsrat als Strategieorgan in irgendeiner Form am Prozess der QS Ihrer Universität teil? (bitte ankreuzen)

Ja

Nein

2. Wenn nein, welches Organ ist abschließend für die QS verantwortlich?

.....  
 .....

3. Auf welche Rechtsgrundlagen stützt sich Ihre Tätigkeit?

(Bitte um Angabe)

.....  
 .....

4. Welche Ansätze der QS stehen für Ihre Universität im Vordergrund?

(bitte ankreuzen, Mehrfachnennung erlaubt)

QS der Lehre

QS Forschung

QS der wissenschaftsbasierten Dienstleistungen

Andere (bitte um Angabe)

.....

5. Auf welche Formen der QS nimmt die Universitätsleitung Einfluss?

(bitte ankreuzen, Mehrfachnennung erlaubt)

Institutionelle Akkreditierung

Laufende Lehrevaluation, insbesondere durch Befragung der Studierenden

Laufende Forschungsevaluation, insbesondere Leistungserfassung

Peer Reviews

Andere (bitte um Angabe)

.....

6. Welche der obigen Formen der QS setzt Ihre Universität selber ein?

(bitte um Angabe)

.....

.....

7. In welchen Dokumenten der Universität gibt es konkrete Aussagen zur QS?  
(bitte ankreuzen, Mehrfachmeldungen erlaubt)

- Strategie der Universität
- Arbeitsprogramm der Universitätsleitung
- Konkrete Beschlüsse der Universitätsleitung (bitte um Verweis oder Zitat)

.....  
.....

- Jahresbericht
- Budget
- Andere (bitte um Angabe)

.....

- In keinem Dokument

8. Möchten Sie zu den gestellten Fragen noch ergänzende Hinweise anbringen?.

.....  
.....  
.....  
.....

9. An wen dürfen wir uns bei Rückfragen richten?

.....  
.....

Bitte senden Sie uns Ihre Antworten elektronisch oder per Post bis **Mitte April 2014** zu. Wir danken Ihnen herzlich für Ihre Bemühungen!

Aarau & Basel, im März 2014

gez. Stephan Bieri

gez. Joakim Rüegger

**Informationen zu den Autoren:**

**Stephan Bieri:** PhD in Finanzen; Nachdiplom in Operations Research & Ökonometrie; Research Fellow an einer englischen Universität; Führungspositionen in Verwaltung und Industrie; bis 2004 Vizepräsident und CEO des ETH-Bereichs, nun Inhaber einer Beratungsfirma; akademische Tätigkeiten in Deutschland und in den USA.

**Joakim Rüegger:** Lizentiat der Philosophisch Historischen Fakultät der Universität Basel und Geschichte, Germanistik und Anglistik. Anschließend Junior Management Positionen in der Privatwirtschaft (Consulting) und der Öffentlichen Hand. Seit 1995 am Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, seit 1997 als Leiter Hochschulen. Im Nebenamt Sekretär des Universitätsrats der Universität Basel.

