

14.10.2010

Rainer Künzel

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**

Zentrale Evaluations- und
Akkreditierungsagentur Hannover

Wissenschaftlicher Leiter

Lilienthalstr. 1

30179 Hannover

Tel.: +49 511-54355-701

Fax: +49 511-54355-999

www.zeva.org

Universität Osnabrück

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Bildungsökonomie

Rolandstraße 8

49078 Osnabrück

E-Mail: rainer.kuenzel@uni-osnabrueck.de

Tel.: +49 541-969-2751 (2748)

Fax: +49 541-969-2479

Mobil: 0171 775 7723

I Kritische Bestandsaufnahme

1. Programmakkreditierung

Die Ziele der Bologna-Reform sind Teil der übergreifenden politischen Zielsetzung, Europa nicht nur als einheitlichen Wirtschaftsraum zu entwickeln, sondern die Mobilität der Europäer auch durch eine weitgehende Harmonisierung der sozialen und rechtlichen Beziehungen und durch Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der Forschung und in der Hochschulbildung zu fördern. Die Umsetzung des staatlichen Programms der Schaffung eines einheitlichen Hochschul- und Forschungsraums erfolgte nicht auf indirektem Wege durch eine entsprechende Veränderung der Rahmenbedingungen für die Arbeit der Hochschulen, sondern durch staatliche Steuerung und Kontrolle. Das entsprach der in Europa weit überwiegend bestehenden Zuständigkeit des Staates für diese Bereiche.

Auch in Deutschland hat die Erweiterung der Hochschulautonomie nicht die grundsätzliche Verantwortung des Staates beseitigt, sondern nur die Detailsteuerung reduziert, die im Wege der Eingriffsverwaltung der zuständigen Landesministerien erfolgte. Nicht die Entwicklung eines europäischen Wettbewerbsmarktes für Bildungs- und Forschungsleistungen war intendiert, sondern die Erweiterung der Freiheitsgrade für die Hochschulen bei der Erfüllung staatlicher Zielvorgaben oder Finanzierungskriterien. Die Überprüfung der Zielerreichung oder Kriterienerfüllung erforderte dementsprechende Kontrollmechanismen. Im Zusammenhang mit der Studienstrukturreform wurde hierzu die Programmakkreditierung eingeführt.

Die Bologna-Reform besteht allerdings aus einer Mischung inhaltlicher und formaler Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind im Wesentlichen:

- Mobilitätssteigerung (durch Transparenz und Anerkennung)
- Verbesserung der Erwerbsbefähigung (employability)
- Effizienz- und Effektivitätserhöhung (Verkürzung der Studienzeiten, Reduktion der Abbrecherquoten, Begrenzung des Finanzbedarfs)
- Verbreiterung des Hochschulzugangs (Bachelorabschluss als Regelabschluss)
- Förderung der europäischen Zusammenarbeit (integrierte Studien- und Ausbildungsprogramme, Zusammenarbeit in der Forschung, Stärkung der europäischen Dimension des Hochschulstudiums, Zusammenarbeit in der Qualitätssicherung).

Den Hochschulen blieb es jedoch nicht überlassen zu entscheiden, wie sie diese Ziele erreichen wollten. Vielmehr wurden die Mittel und Methoden in der Form formaler Kriterien für die Akkreditierung der Studienprogramme vorgegeben, wie z.B.:

- Stufung der Abschlüsse
- Modularisierung
- Einführung eines Leistungspunktesystems
- Studienbegleitende Prüfungen, usw.

Mit der Formulierung dieser Kriterien erhielten diese den Charakter eigenständiger Teilziele der Studienstrukturreform.

Von Anfang an war klar, dass die inhaltlichen Ziele grundsätzlich erst im Zuge der Reakkreditierung einer Überprüfung zugänglich sind. Denn hierzu musste vorausgesetzt werden, dass die neuen Studienstrukturen implementiert sind und sich auf Studienverlauf und Studienergebnisse mindestens einer Generation von Studierenden ausgewirkt haben. Tatsächlich ist jedoch auch das Reakkreditierungsverfahren nicht darauf ausgerichtet, das Erreichen der inhaltlichen Ziele zu prüfen. Denn durch die Akkreditierungsagenturen wird weder untersucht, ob

- sich eine Mobilitätssteigerung eingestellt hat
- die Studienzeiten tatsächlich kürzer geworden sind
- bildungsferne Schichten verstärkt für das Hochschulstudium gewonnen werden konnten und
- sich die Erwerbsbefähigung verbessert hat.

Vielmehr wird nur formal geprüft, ob die Hochschulen die Mobilität ihrer Studierenden fördern und ob sie Absolventenstudien durchführen.

Das fünfte qualitative Ziel, die Förderung der europäischen Zusammenarbeit, ist überhaupt nicht Gegenstand der Akkreditierung.

Dass sich die Prüfung auf Formalziele beschränkt, ist nicht weiter verwunderlich, denn Untersuchungen zu den qualitativen Wirkungen der Studienstrukturreform erfordern umfangreiche empirische Untersuchungen, die den Rahmen einer Akkreditierung sprengen.

Damit ist klar, dass die Akkreditierung nur dann das Erreichen der qualitativen Reformziele gewährleistet, wenn die Erfüllung der formalen Akkreditierungskriterien sowohl notwendig als auch hinreichend für die Verwirklichung der qualitativen Ziele ist. Die Annahme, dass dies generell so ist, erscheint nicht nur wenig plausibel, sondern ist bisher auch völlig ungeprüft.

Das hat Konsequenzen für die Wirksamkeit des Qualitätsmanagements in den Hochschulen, wenn es sich primär an den Vorgaben für die Akkreditierung orientiert. Denn selbst dann, wenn ein Akkreditierungsantrag so gut vorbereitet wurde, dass sich im Akkreditierungsverfahren keine großen Komplikationen ergeben, ist keineswegs gewährleistet, dass damit ein

wesentlicher Beitrag zur Qualitätssicherung oder gar -verbesserung von Lehre und Studium geleistet wurde. Was allenfalls erreicht wird, ist die Genehmigung des Ministeriums, diese Studiengänge betreiben zu dürfen. Insofern ist die Erfüllung der formalen Vorgaben notwendige Bedingung dafür, dass ein Studiengang überhaupt angeboten werden kann. Dass dies auch hinreichend für hohe Qualität des Studienangebots ist, hängt jedoch von der Erfüllung der zusätzlichen Voraussetzungen ab,

- (1) dass die formalen Akkreditierungskriterien im Hinblick auf die Ziele und Realisierungsbedingungen eines konkreten Studienangebots nicht kontraproduktiv sind und
- (2) dass bei der Umsetzung der Vorgaben die Erkenntnisse
 - der Hochschuldidaktik
 - der Lehr- Lernforschung
 - der Curriculum-Theorie und
 - der Evaluationsforschungim Hinblick auf die Ausbildungsziele des Studiengangs genutzt werden.

Trotz dieser grundsätzlichen Problematik des Akkreditierungsansatzes ist zuzugeben, dass durch die Programmakkreditierung tiefgreifende Änderungen in Teilen des Hochschulsystems eingetreten sind. Denn der mit der Programmakkreditierung verbundene Handlungsdruck hat die Qualitätssicherung in Lehre und Studium zu einem dauerhaften Thema der hochschulinternen Diskussion gemacht.

Umso mehr überrascht es, dass offenbar in vielen Studiengängen selbst die Formalziele der Studienstrukturreform verfehlt wurden. Zwar gibt es auch zehn Jahre nach Beginn der Studienstrukturreform keine flächendeckende Untersuchung zu Problemen und Ergebnissen der Programmakkreditierung, aber in verschiedenen Zusammenhängen konnten doch partielle Einsichten gewonnen werden, die zu der kritischen Frage Anlass geben, wie die inhaltlichen Reformziele erreicht werden sollen, wenn schon die Anpassung an die formalen Vorgaben so große Schwierigkeiten bereitet.

So haben die studentischen Proteste im Wintersemester 2009/10 das Wissenschaftsministerium und die Hochschulleitungen in Niedersachsen veranlasst, in Zusammenarbeit mit externen Experten den Klagen der Studierenden durch Umfragen an den Hochschulen auf den Grund zu gehen.¹ Einige Monate vorher hatte die ZEvA eine groß angelegte Studie begonnen, die die Beanstandungen in den Akkreditierungsverfahren der letzten zehn Jahre auf

¹ Siehe „Bericht der Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses in Niedersachsen“, http://www.mwk.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=6322&article_id=19110&psmand=19

Häufungspunkte untersucht.² Darüber hinaus versucht sie, durch Befragung von Hochschul- und Fakultätsleitungen, Studiendekanen, Programmverantwortlichen und Studierenden herauszufinden, wo die wesentlichen Schwierigkeiten in der Umsetzung der Studienstruktur gesehen werden. Diese Studie ist noch nicht abgeschlossen, aber beide Informationsquellen zusammen erlauben schon jetzt die Feststellung, dass ein erheblicher Teil der neuen Bachelor- und Masterstudiengänge gravierende konzeptionelle Mängel aufweisen. Die folgenreichsten Mängel sind:

- (1) unzureichende Wahlmöglichkeiten, hohe Verdichtung, zu geringe Kompetenzorientierung
- (2) inadäquate Modularisierung
- (3) unrealistische Workload-Annahmen
- (4) deutlich zu viele endnotenrelevante Prüfungen (oft nicht modul- sondern lehrveranstaltungsbezogen), mangelnde Kompetenzorientierung der Prüfungen und Monotonie der Prüfungsformen
- (5) Fortbestehen von Mobilitätshindernissen (fehlende „Mobilitätsfenster“, Missachtung der Lissabon-Konvention zur Anerkennung extern erbrachter Studien- und Prüfungsleistungen)

Dieses ernüchternde Ergebnis hat sich eingestellt, obwohl das deutsche Akkreditierungsverfahren (im Unterschied etwa zum niederländischen) Empfehlungen und Auflagen der Akkreditierungsagenturen mit Fristen zur Nachbesserung kennt; es gab zahlreiche Angebote zur Schulung des Hochschulpersonals (Projekt Q der HRK, CHE, Agenturen, Kanzlerarbeitskreis usw.), und praxisorientierte Publikationen standen frühzeitig zur Verfügung (Handbuch Qualität in Studium und Lehre, HRK-Veröffentlichungen, Untersuchungen der HIS GmbH, CHE-Publikationen und Projektberichte von Hochschulforschungsinstituten).

Da diese Mängel nicht selten über Jahre in sukzessiven Akkreditierungsverfahren einer Hochschule und selbst noch in Reakkreditierungsverfahren zu Tage traten, stellen sich folgende Fragen:

- (1) Gibt es objektive Hindernisse in den Hochschulen, die die Vorbereitung der Verfahren erschweren?
- (2) Gibt es objektive und/oder subjektive Beschränkungen für eine effektive Arbeit der Qualitätsmanager(innen) in den Hochschulen, wie z.B.
 - zu geringe Arbeitskapazität
 - fehlende Unterstützung
 - unzureichende Ausbildung

² Siehe „Evaluation der Studienstrukturreform im Rahmen des Bologna-Prozesses“, <http://www.zeva.org/de/evaluation/evaluation-der-studienstrukturreform-im-rahmen-des-bologna-prozesses/>

- unüberwindbare hochschulinterne Widerstände?
- (3) Gibt es objektive Hindernisse, die mit der Arbeit der Agenturen oder mit den Vorgaben des Akkreditierungsrates zusammen hängen?

Während die o. g. empirische Untersuchung der ZEvA konkrete Antworten auf diese Fragen erwarten lässt, gibt es systematische Beschränkungen der Qualitätswirksamkeit der Akkreditierung, deren praktische Relevanz sich nicht erst aus entsprechenden empirischen Beobachtungen ergibt:

- (1) Wie jedes Akkreditierungsverfahren ist die Programmakkreditierung
 - an externen Zielen und Kriterien ausgerichtet
 - zeitpunktbezogen und statisch
 - kontrollorientiert und bürokratisch.
- (2) Die weitgehende Vorgabe nicht nur der (qualitativen) Ziele, sondern auch der zu ihrer Erreichung anzuwendenden (formalen) Mittel und Methoden hat zur Folge, dass die durch empirische Überprüfung der Ziel-Mittel-Relation aufdeckbaren Verbesserungspotenziale kaum genutzt werden können. Es besteht zudem die Gefahr, dass von Seiten der Hochschulen formalen Anpassungen der Vorzug vor inhaltlichen Reformen gegeben wird.
- (3) Mit der starken Beschränkung des Gestaltungsspielraums der Hochschulen wird zwar einerseits die für die europäische Mobilität notwendige Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit erzielt, andererseits aber der für qualitativen Fortschritt förderliche Wettbewerb um die besten Lösungen behindert. Das heißt: der bürokratische Kontrollansatz überprüft die Erfüllung externer Standards, honoriert jedoch nicht die Erschließung und Nutzung von Verbesserungspotentialen.
- (4) Da sich das Erreichen der qualitativen Reformziele nicht ohne größeren empirischen Erhebungsaufwand verifizieren lässt, ist auch die Reakkreditierung primär an der Erfüllung von Formalkriterien orientiert.
- (5) Der Akkreditierungsansatz enthält keine Incentives zur Übererfüllung der Akkreditierungsstandards, weil diese nur schwach mit dem übergreifenden strategischen Ziel aller wissenschaftlichen Institutionen gekoppelt ist: dem Gewinn von Reputation. Reputation ist entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Einwerbung von qualifizierten Wissenschaftlern und Studierenden sowie von Geld (sofern die Hochschulfinanzierung entsprechend ausgestaltet ist). Die Reputation wiederum hängt von der Erfüllung inhaltlicher Qualitätskriterien ab.
- (6) Zu den immanenten Schwächen des Akkreditierungsansatzes kommen eine Reihe vermeidbarer Fehler des deutschen Akkreditierungssystems hinzu:

- Anstelle eines Wettbewerbs der Hochschulen um die besten Reformergebnisse sollen Akkreditierungsagenturen unter der Aufsicht eines Akkreditierungsrats um Marktanteile konkurrieren. Der bei Marktausschöpfung zwangsläufig eintretende „Laschheitswettbewerb“³ der Agenturen zwingt zu wachsendem – aber weitgehend vergeblichem – Kontrollaufwand des Akkreditierungsrats.
 - Die Ergebnisse der Strukturreform und der Akkreditierungsverfahren werden nicht systematisch ermittelt und für die Optimierung des Verfahrens ausgewertet.
 - Der Ressourcenbedarf für eine wirksame Studienstrukturreform und für den Akkreditierungsaufwand wird nicht gedeckt, Incentive-Strukturen werden nicht implementiert.
 - Der für die Entwicklung und Steuerung des Akkreditierungssystems und der Reformmaßnahmen in Hochschulen erforderliche Sachverstand wird weder hinreichend eingebunden noch systematisch verbreitert.
 - Der Reformprozess wurde und wird nicht durch eine breit angelegte Ziel- und Kriteriendiskussion in den wissenschaftlichen Fachgesellschaften abgesichert.
 - Die Bundesländer betreiben die Studienstrukturreform mit sehr unterschiedlicher Intensität und messen der Programmakkreditierung entsprechend unterschiedliche Bedeutung bei.
 - Die Länderministerien ergänzen oder modifizieren die gemeinsamen Struktur- bzw. Akkreditierungsvorgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich nach Belieben.
 - Die Länder nehmen die Staatsexamensstudiengänge von den Strukturvorgaben und von der Akkreditierungspflicht aus oder treffen für diese von den allgemein geltenden Vorgaben abweichende Regelungen (Lehramtsstudiengänge).
 - Im Hinblick auf die Zielsetzung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums wurde nicht hinreichend geklärt, wie die föderale Zuständigkeitsverteilung in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Erfordernis der europäischen Kooperation in Einklang gebracht werden könnte.
- (7) Die rechtlichen Grundlagen des deutschen Akkreditierungssystems sind trotz erkennbarer gravierender Mängel bis heute nicht abschließend geklärt worden:
- Da sich der Grundrechtsschutz nach Art. 5 Abs. 3 GG sowohl auf die Lehr- und Forschungsfreiheit des einzelnen Wissenschaftlers als auch auf die Organisationsfreiheit der juristischen Person Hochschule erstreckt, müssen sich Eingriffe der Akkreditierungsagenturen auf gesetzliche Regelungen stützen, in denen konkretisiert wird, wie die Wahrnehmung dieses Grundrechts eingeschränkt werden kann. Eine derartige

³ Hans-Werner Sinn hat mit diesem Begriff in seinem Buch über die Finanzkrise das Versagen der nationalen Bankenaufsichtsbehörden charakterisiert. Ders. (2009): Kasino-Kapitalismus – Wie es zur Finanzkrise kam und was jetzt zu tun ist. Ullstein, Berlin, S. 171 ff.

Einschränkung kann jedoch nur damit begründet werden, dass sie erforderlich ist, um die Wahrnehmung eines anderen Grundrechts zu ermöglichen.

Es liegt auf der Hand, dass es schwierig sein dürfte, eine verfassungskonforme Gesetzesregelung gleichlautend in allen Landeshochschulgesetzen oder im Hochschulrahmengesetz zu verankern und die Akkreditierungsverfahren juristisch wasserdicht auszugestalten. Die Hürden im Verfassungsrecht sind hier aus gutem Grund hoch. Was qualitativ hochwertige Lehre oder Forschung ist, kann nur durch die Wissenschaft selbst entschieden werden. Vorgaben des Staates müssen sich auf formale Anforderungen beschränken, die die qualitative Entwicklung nicht präformieren. Dieses für die Forschung heute generell anerkannte Prinzip muss auch in Lehre und Studium beachtet werden.

2. Systemakkreditierung

Zum Teil massive Kritik an dem mit der Programmakkreditierung verbundenen Aufwand, an der mangelnden Flexibilität der Vorgaben gegenüber der Differenziertheit der Hochschulwirklichkeit und der Verschiedenartigkeit der Fachkulturen und an der schwachen Legitimationsbasis der Akkreditierungsagenturen führte in Deutschland zur Einführung der Systemakkreditierung. Diese Maßnahme entsprach zugleich dem in vielen europäischen Ländern zu beobachtenden Trend zu stärker institutionell ausgerichteten Ansätzen der Qualitätssicherung in Lehre und Studium. Obwohl bislang keine Erfahrungen mit der Systemakkreditierung vorliegen, gibt es Anlass zu kritischen Einwänden:

- (1) Das Konzept der Systemakkreditierung nimmt den Gedanken auf, dass Qualitätssicherung in allen Leistungsbereichen, also auch in Lehre und Studium, eine permanente, kontinuierlich zu erfüllende Aufgabe der Hochschulen selbst ist. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, müssen sie über geeignete Organisationsstrukturen, Personal- und Sachmittelressourcen sowie zielführende Funktionsabläufe (Prozesse) verfügen. Das Konzept ist jedoch nur für den Bereich von Lehre und Studium entwickelt, obwohl vielfach ein enger Zusammenhang mit Forschung und Wissenstransfer sowie mit wissenschaftlichen Dienstleistungen besteht.
- (2) Während mit diesem institutionellen Ansatz die statische, zeitpunktbezogene Qualitätsüberprüfung auf Studiengangsebene durch die Überprüfung der Fähigkeit zur kontinuierlichen Qualitätsentwicklung in Studium und Lehre abgelöst wird, gelten alle übrigen für die Programmakkreditierung aufgezeigten Beschränkungen auch für die Systemakkreditierung, denn sie sind dem Akkreditierungsansatz ganz allgemein inhärent.

Prüfungsgegenstand ist die Existenz geeigneter Steuerungs- und Qualitätssicherungssysteme, nicht aber deren tatsächliche Wirksamkeit. Die Merkmals- und Programmstichproben sind wie die Programmakkreditierung auf die Frage nach der Erfüllung der formalen Standards beschränkt. Nach Qualitätsverbesserungen in Lehre und Studium wird ebenso wenig gefragt wie nach Verbesserungen der Qualitätsmanagementsysteme.

Der Ansatz der Systemakkreditierung ist also nicht auf die Erschließung und Nutzung von Verbesserungspotentialen im Steuerungs- und Qualitätssicherungssystem der Hochschule ausgerichtet, sondern primär an Formalkriterien orientiert. Damit fehlt auch hier der Zusammenhang mit dem wissenschaftsimmanenten Erfolgskriterium „Reputationssteigerung“.

(3) Daneben sind auch für den Ansatz der Systemakkreditierung Implementationsfehler zu konstatieren:

- Die Gefahr eines „Laschheitswettbewerbs“ der Agenturen ist noch deutlich größer als bei der Programmakkreditierung, weil sowohl für die Agenturen als auch für die Hochschulen erheblich mehr auf dem Spiel steht.
- Die Entwicklung der institutionellen Qualitätssicherung muss zum Akkreditierungszeitpunkt entweder für die ganze Hochschule oder für mindestens eine „studienorganisatorische Teileinheit“ abgeschlossen sein, so dass andere „organische“ Wege zum Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems nicht unterstützt werden.
- Nachbesserungen durch Erfüllung von Auflagen sind ausgeschlossen.
- Die Einführung der Systemakkreditierung erfolgte in zahlreichen Bundesländern vor Abschluss der Studienstrukturreform und teilweise als Instrument zur Aushebelung der Programmakkreditierung, so dass die Gefahr besteht, dass die Behebung der verbreitet festgestellten Mängel auf Studiengangsebene auf unbestimmte Zeit verschoben wird.
- Der Einführung der Systemakkreditierung ging keine Phase
 - des Aufbaus hochschulinterner Qualitätsmanagementsysteme
 - der Schulung von Leitungspersonen und Mitarbeitern für diese neue Aufgabe und
 - der Rekrutierung und Schulung eines internationalen Gutachterstammsvoraus.
- Der Ressourcenbedarf wurde von Anfang an erheblich unterschätzt und nicht gedeckt.
- Die rechtlichen Grundlagen auch dieses Teils des deutschen Akkreditierungssystems sind bisher nicht geklärt.

II Reformüberlegungen

Nicht nur die vorgetragenen Erkenntnisse, sondern auch der anhaltende Widerstand großer Teile des Hochschulsystems, vor allem aber die ungelösten Rechtsprobleme, sind aktuelle Anlässe zu weiter gehenden Reformüberlegungen. Es ist wichtig, die grundsätzlich bestehenden Alternativen möglichst frühzeitig zu klären, weil die Anpassungs- und Umwegkosten umso höher ausfallen, je später die langfristigen Zielvorstellungen für die externe Qualitätssicherung im Hochschulsystem festgelegt werden. Unter Verzicht auf Details werden im Folgenden drei Reformperspektiven entwickelt, deren Reihenfolge durch zunehmende Wissenschaftsadäquanz bestimmt ist.

1. Verbesserung des Akkreditierungsansatzes

Die Ausführungen in diesem Abschnitt gehen von der Möglichkeit aus, dass der Akkreditierungsansatz trotz seiner gravierenden Schwächen nicht zugunsten der institutionellen Evaluation oder Auditierung aufgegeben wird.

Programmakkreditierung

- Die Programmakkreditierung sollte auf die Überprüfung der Erfüllung formaler Strukturvorgaben beschränkt werden, die für sich genommen Reformziele darstellen. Gegenstand der Programmakkreditierung sollte weder die Überprüfung der qualitativen oder übergreifenden Zielsetzungen des Reformprozesses sein, noch die Eignung der formalen oder operativen Ziele bzw. Vorgaben für die Verwirklichung der qualitativen Reformziele. (TÜV oder DEKRA prüfen die Pkws auch nicht auf Bequemlichkeit, tatsächliche aktive oder passive Sicherheit, ansprechendes Design oder praktischen Nutzen, sondern nur im Hinblick auf die Erfüllung von Mindestanforderungen an die Verkehrssicherheit. Die qualitativen Merkmale werden vielmehr durch den Markt bewertet.)
- Die Strukturvorgaben sollten in Abstimmung mit den Hochschulen und den Abnehmern der Absolventen nach der Funktion der Studienprogramme differenziert werden (Staatsexamensstudiengänge, professional studies, angewandt, allgemeinbildend, grundlagenorientiert), so wie der Staat dies bereits bei den Lehramtsstudiengängen tut.

- Masterprogramme sollten nur in Fächern mit ausgewiesener Kompetenz und Breite in Forschung und Entwicklung zugelassen werden.

Systemakkreditierung

- Eine reine Konzeptakkreditierung ist abzulehnen.
- Sofern die Grundstruktur des Qualitätsmanagementsystems der Hochschule überzeugend ist, sollten Auflagen zur Verbesserung möglich sein, falls die Erfüllung dieser Auflagen in 9 Monaten möglich ist. Durch die Auflagenerfüllung dürfen allerdings nicht erst die Minimalstandards erreicht werden; sie muss vielmehr zu einer wesentlichen Verbesserung des Qualitätsmanagementsystems führen.
- Die Dokumentation der Effektivität des Steuerungs- und Qualitätssicherungssystems sollte sich nicht auf alle Studiengänge der Hochschule (oder auf das Studienangebot einer „studienorganisatorischen Teileinheit“) erstrecken müssen, sondern auf einen „substantiellen Teil des gesamten Studienangebots“. Bei positivem Ausgang des Akkreditierungsverfahrens wären dann nur diese sowie alle künftig durch das Qualitätsmanagementsystem der Hochschule qualitätsgesicherten Studiengänge akkreditiert.
- Die Halbzeitstichprobe sollte sich auf die bei der Erstakkreditierung noch nicht qualitätsgesicherten sowie auch auf diejenigen Studiengänge erstrecken, deren Programmakkreditierung bei der Systemakkreditierung länger als drei Jahre zurücklag.

Reform der institutionellen Struktur des Akkreditierungssystems⁴

Neben der schwachen Ressourcenbasis des Akkreditierungsrats (AR) ist für Funktionsprobleme des deutschen Qualitätssicherungssystems auch seine Gremienstruktur verantwortlich. So ist die Gründung der „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ nicht dazu genutzt worden, das Prinzip der Stakeholder-Repräsentanz mit dem Erfordernis der Fachkompetenz zu verbinden. Vielmehr dominiert das Stakeholder-Prinzip sowohl im Stiftungsrat wie im Akkreditierungsrat, was auch Probleme in der personalen Kontinuität der Mitgliedschaft im AR mit sich bringt. Stattdessen hätte der AR als Fachgremium gebildet werden müssen, das von den Repräsentanten der Stakeholder-Gruppen im Stiftungsrat beaufsichtigt wird.

⁴ Siehe Künzel, Rainer (2009): „10 Jahre Akkreditierung in Deutschland – eine (system-)kritische Rückschau“. In: Benz, W., Kohler, J., Landfried, K. (Hrsg.), Handbuch Qualität in Studium und Lehre. Raabe Verlag, Berlin, Erg.-Lieferung November 2009.

Für die Lösung der Strukturprobleme des deutschen Akkreditierungssystems und der mit ihnen eng verbundenen Funktionsdefizite bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten an:

- (1) In den einzelnen Bundesländern nehmen Landesagenturen für externe Qualitätssicherung im Hochschulbereich die Aufgaben wahr, die in den anderen europäischen Staaten nationalen Agenturen übertragen sind. Diese Agenturen müssen sich beim AR nach dem Muster des Europäischen Registers⁵ akkreditieren lassen. Grundlage dieses Modells ist die Systemkonkurrenz der Landeshochschulsysteme analog zur europaweiten Konkurrenz der nationalen Hochschulsysteme. Dabei sind selbstverständlich länderübergreifende Kooperationen und Koalitionen möglich. Dementsprechend kann eine Agentur auch für einen derartigen Verbund zuständig sein.
- (2) An die Stelle der Konkurrenz der Agenturen⁶ tritt deren Funktion als (unselbständige) Exekutivorgane einer „Deutschen Stiftung Qualitätssicherung in der Hochschulausbildung“, die von einem Vorstand (Executive Board) geleitet und vom Stiftungsrat beaufsichtigt wird. Der Vorstand besteht aus Fachleuten, die vom Stiftungsrat berufen werden; der Stiftungsrat ist nach dem Stakeholder-Prinzip zusammengesetzt. Ein erweiterter Vorstand, der die Geschäftsführer der Agenturen einschließt, erlässt die Akkreditierungskriterien und Verfahrensstandards auf der Grundlage von KMK-Vorgaben und verabschiedet Finanzierungsregelungen. Der Vorstand hat die Fachaufsicht, der Stiftungsrat die Rechtsaufsicht über die Agenturen.

2. Evaluation, Auditierung und Zielvereinbarungen

Evaluationsverfahren eignen sich für alle Leistungsbereiche und alle Organisationseinheiten einer Institution, die Gegenstand von Leitungs- und Managementprozessen sein können⁷. Sie dienen einerseits der Rechenschaftslegung gegenüber externen und internen „Stakeholdern“, andererseits der Beratung des Managements. Die Management-Beratung durch institutionelle Evaluation wird international als Audit bezeichnet.

⁵ Siehe URL: <http://www.eqar.eu/> (Abruf am 08.07.2009).

⁶ Die Aufhebung der institutionellen Konkurrenz und damit der Selbständigkeit der Agenturen ist unter deren Vertretern selbstverständlich nicht konsensfähig, weil die Agenturen inzwischen selbst den Weg der Wettbewerbsbeschränkung durch Marktsegmentierung über mitgliedschaftliche Organisation und Kollusion mit Hochschulen oder Fachgesellschaften gegangen sind. Einige Agenturen versuchen darüber hinaus, ihre Geschäftstätigkeit auf das Ausland auszudehnen und dadurch die wirtschaftliche Bedeutung ihres inländischen Geschäftsvolumens zu verringern.

⁷ Siehe z. B. das Verfahren der institutionellen Evaluation der ZEVA unter http://www.zeva.org/fileadmin/downloads/Dokumente_Evaluation/Handbuch_Evaluation_2010.pdf

Evaluationsverfahren gehen grundsätzlich von den Zielsetzungen der Leitungsorgane der Institution aus und berücksichtigen explizit alle wesentlichen Rahmenbedingungen der Leistungserstellung. Zu den Rahmenbedingungen können neben der Ressourcenausstattung und den Umweltbedingungen (institutionelle Beziehungen, geographische Lage, Marktbeziehungen) auch organisations- und verfahrensrechtliche Vorgaben (z.B. Strukturvorgaben für die Studiengänge) gehören, aber ihre Erfüllung ist nicht Ziel des Leitungshandelns der Institution, sondern Nebenbedingung.

Ziel ist Leistungs- bzw. Qualitätssteigerung zum Zweck der Maximierung der übergreifenden Zielgröße jeder wissenschaftlichen Einrichtung: der Gewinnung von Reputation. Unterhalb dieser allgemeinen Zielsetzung, die der nachhaltigen Gewinnerzielung in Wirtschaftsunternehmen entspricht, verfolgt jede Hochschule konkrete Teilziele. Diese werden von ihr selbst in Abstimmung mit dem Hochschulträger, bei staatlichen Hochschulen also mit dem Wissenschaftsministerium, bestimmt. Evaluation geht von diesen konkreten Leistungs- und Qualitätszielen aus, führt aber im Ergebnis nicht nur zu Empfehlungen bezüglich möglicher Verbesserungen der Maßnahmen zur Zielerreichung, sondern ggf. auch zur Modifikation dieser Ziele und der Rahmenbedingungen.

Entsprechend der Doppelfunktion der Evaluation als Rechenschaftslegung und Managementberatung richtet sich das Evaluationsgutachten einerseits an die Verantwortlichen für die operativen und strategischen Managemententscheidungen (Leitungsorgane der Hochschule und Aufsichtsorgane des Hochschulträgers), andererseits – ggf. in zweckentsprechend modifizierter Form – an die internen und externen Stakeholder der Hochschule (Beschäftigte und Studierende, Kooperationspartner, Öffentlichkeit).

Der besonderen Rechenschaftspflicht der Hochschulleitung gegenüber dem für den Hochschulträger tätigen Aufsichtsorgan entspricht die Verantwortung des Hochschulträgers, an der Auswertung des Evaluationsgutachtens, insbesondere an der Festlegung der daraus folgenden Maßnahmen sowie an der ggf. notwendigen Modifikation der Rahmenbedingungen und Zielsetzungen des Leitungshandelns mitzuwirken. Dem Evaluationsansatz korrespondiert daher das Steuerungskonzept der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Aufsichtsorgan und Management, und er entspricht zugleich dem Reputationswettbewerb der Hochschulen.

Professionalität und Objektivität der Evaluation sind in der Regel am besten gewährleistet, wenn sie durch eine unabhängige Agentur durchgeführt wird. Deren Rolle unterscheidet sich aber in dreifacher Hinsicht von der Rolle einer Akkreditierungsagentur:

- (1) Sie wird mit dem Evaluationsgutachten beratend tätig und trifft keine Entscheidung für oder gegen die Zertifizierbarkeit der von der Hochschule implementierten Organisati-

onsstrukturen und Verfahren. Das schließt nicht aus, dass das Gutachten neben Anregungen und Empfehlungen für Verbesserungen auch zusammenfassende Bewertungen enthält, z.B. vergleichender Art (als Benchmark oder auf statistischer Basis oder im historischen Zeitablauf auf der Grundlage von Leistungsindikatoren (performance indicators)).

- (2) Sie sorgt für ein dem Evaluationszweck angemessenes Untersuchungsdesign und geeignete Fachgutachter, die über einschlägige Organisations- und Leitungserfahrung an Hochschulen verfügen.
- (3) Die Evaluationsagentur stellt als Dienstleister objektive Informationen zum Verhältnis von Leistungsergebnissen und Leistungsbedingungen zur Verfügung und unterbreitet Vorschläge zur Verbesserung dieses Verhältnisses. Daher ist der Evaluationsansatz – anders als die Akkreditierung als quasi hoheitlicher Akt – auch mit der Vorstellung verträglich, dass verschiedene Evaluationsagenturen miteinander konkurrieren. Auch bei ihnen geht es um Reputation, denn als professionelle Beratungseinrichtungen sind sie für die Hochschulen umso attraktivere Partner, je mehr ihre Empfehlungen zur Steigerung der Qualität der Hochschulleistungen beitragen.

3. Evaluation und Akkreditierung: Kombinationen und Übergänge

Trotz ihrer Beschränkungen im Hinblick auf das Ziel der Qualitätsentwicklung in Lehre und Studium kann die Akkreditierung wichtige Zwecke erfüllen:

- (1) Die Programmakkreditierung war ein durchaus adäquates Mittel zur Kontrolle der Umsetzung der formalen staatlichen Vorgaben für die Studienstrukturreform.
- (2) Für Studiengänge, deren Ziele und Inhalte einem in ständigem Diskurs zwischen Fachvertretern und Abnehmern der Absolventen erarbeiteten Konsens entsprechen, wie dies für die „professional studies“ gilt, ist die Akkreditierung der Studiengänge ein Mittel zur Sicherung professioneller Standards – oft auch über nationale Grenzen hinaus. Die Akkreditierung muss hier allerdings über die Prüfung formaler Strukturen hinaus auch die Qualität des Lehrangebots und die Eignung und Leistungsfähigkeit der Studierenden überprüfen. Eine genauere Evaluation der fachlichen Expertise des Lehrpersonals, der Inhalte und Anspruchsniveaus von Prüfungen und Abschlussarbeiten sowie der F & E-Basis des betreffenden Studiengangs müssen Teil des Akkreditierungsverfahrens sein, damit die Akkreditierung die Erfüllung definierter fachlicher Standards bestätigen kann.
- (3) Die Systemakkreditierung ist nur als Marketing-Maßnahme überzeugend begründbar. Sie setzt voraus, dass Hochschulen einen Reputationsgewinn darin sehen, auf ihr zertifiziertes Qualitätsmanagement verweisen zu können. Vergleichbare Ansätze sind

die ISO 9000ff-Zertifizierungen, die fälschlich als „Audits“ bezeichneten Zertifizierungen „Familiengerechte Hochschule“ und „Internationalisierung“ oder das sog. Öko-Audit „Nachhaltige Hochschule“.

Sinnvoll und für die Zukunft vorstellbar wäre auch die Systemakkreditierung von Hochschulen, d. h. die Zertifizierung ihres internen Qualitätsmanagementsystems, im Rahmen eines nationalen Wettbewerbs. Schließlich ist die Akkreditierung des Qualitätsmanagementsystems durch eine renommierte Agentur denkbar, wenn hiermit die Aufnahme in einen (möglichst internationalen) „Club“ besonders qualitätsbewusster und gut geführter Hochschulen verbunden wäre.

- (4) Die Systemakkreditierung setzt jedoch voraus, dass Incentives bestehen, ein Qualitätsmanagementsystem über einen längeren Zeitraum systematisch aufzubauen. Die hierfür erforderliche Expertise ist in der Regel an Hochschulen nicht vorhanden und nur ausnahmsweise ohne externe Unterstützung entwickelbar. Institutionelle Evaluation oder Auditierung und Beratung durch Organisations- und Qualitätsmanagement-Experten ist daher eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Systemakkreditierung eine – wenn auch begrenzte – Funktion erfüllen kann. Die Systemakkreditierung kann als reputationsorientierte Marketing-Maßnahme ein Instrument des Wettbewerbs der Hochschulen sein; sie ist jedoch – im Unterschied zur Evaluation – nicht verträglich mit dem Wettbewerb von Akkreditierungsagenturen.