

Rainer Künzel

**Künftige Ausgestaltung des (deutschen) Systems der externen
Qualitätssicherung ¹**

1. Einleitung

Das deutsche System der externen Qualitätssicherung von Lehre und Studium durch Akkreditierung der Studiengänge oder des hochschulinternen Qualitätsmanagementsystems ist umstritten. Besonders die Programmakkreditierung wird als zu bürokratisch, zu aufwändig, zu statisch und im Hinblick auf das Ziel der Gewährleistung hoher Ausbildungsqualität durch effektive Lehr-Lern-Prozesse wenig erfolgreich angesehen. Die „Systemakkreditierung“ wurde bereits einer relativ umfassenden Revision unterzogen, bevor überhaupt ein einziges Verfahren zu Ende durchgeführt worden ist. Die Vertretungen der Studierenden, der Lehrenden und der Hochschulleitungen sind sich zwar nicht in den Einzelheiten der kritischen Argumentation, aber in ihrer grundlegenden Ablehnung der Akkreditierungsverfahren und ihrer Ergebnisse weitgehend einig. Hinzu kommen in jüngster Zeit immer klarer konturierte verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Zwang zur Akkreditierung.

Die Kritik richtet sich nicht nur gegen die staatlichen Vorgaben, sondern auch gegen ihre Umsetzung durch die Akkreditierungsagenturen und deren Aufsichtsorgan, den Akkreditierungsrat. Sie wird verstärkt durch die Erkenntnis, dass es im Ausland Alternativen zum deutschen System der externen Qualitätssicherung gibt, die der Funktionsweise von Hochschulen besser entsprechen und schon deshalb dem Ziel der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung wirksamer dienen.

In meinem Beitrag werde ich darlegen, dass die Ausgestaltung des Systems der externen Qualitätssicherung – und damit auch die Rolle der Qualitätssicherungsagenturen – entscheidend vom Verhältnis des Staates zu den Hochschulen geprägt wird. Dieses Verhältnis unterliegt einem Wandlungsprozess, dessen Richtung nicht zuletzt auch von der Erfahrung mit dem Akkreditierungssystem bestimmt wird. In ihm kann die bevorstehende Verfassungsgerichtsentscheidung, die ja im Kern ebenfalls das Verhältnis von Staat und Hochschulen (als Trägern der Wissenschaftsfreiheit) betrifft, als Katalysator wirken, indem sie die rechtlichen Grenzen externer Eingriffe in den Wissenschaftsprozess aufzeigt.

¹ Vortrag zur Einleitung des Evalag-Workshops „Quo Vadis? – Zukunfts- und Entwicklungsperspektiven der (deutschen) Qualitätssicherungsagenturen“ am 07./08.03.2011 in Mannheim

2. Grenzen der Leistungsfähigkeit der Programmakkreditierung

Im Verhältnis des Staates zu den Hochschulen (vor allem den staatlichen, z. T. aber auch den privaten) dominiert in Deutschland die Aufsichts- und Kontrollperspektive. Ihre konkrete Ausgestaltung hat sich zwar in neuerer Zeit von der fachaufsichtlichen Detailsteuerung immer mehr zur rechtsaufsichtlichen und ergebnisbezogenen Ex-post-Kontrolle verschoben, aber die Zahl und Bedeutung staatlicher Genehmigungsvorbehalte stellt immer noch eine – wenn auch zwischen den Bundesländern unterschiedlich große – Einschränkung der Hochschulautonomie dar.

So ist es nicht weiter verwunderlich, dass der Beginn der großen Studienstrukturreform im Zuge des Bologna-Prozesses mit der Verpflichtung zur Akkreditierung der neuen Studiengänge verbunden wurde. Indem die Bundesländer die Organisation der Akkreditierung einer zwischenstaatlichen Einrichtung, dem Akkreditierungsrat, übertrugen und dieser die praktische Durchführung der Verfahren Agenturen überließ, die er selbst für diese Aufgabe akkreditiert hatte und bei ihrer Arbeit überwachte, wurden die Agenturen zu „Erfüllungsgehilfen“ der staatlichen Aufsichtsfunktion über die Hochschulen. Entscheidend war aber nicht die Externalisierung der Qualitätssicherungspflicht des Staates für das tertiäre staatliche oder staatlich zugelassene Bildungsangebot, sondern die Ausgestaltung der externen Qualitätssicherung als Akkreditierung und die Festlegung der Akkreditierungskriterien. Qualität von Lehre und Studium wird dadurch als Anpassung (compliance) an staatlich vorgegebene Standards für die Ausgestaltung von Organisationsmerkmalen „zeitgemäßer“ Studiengänge definiert. Die Akkreditierungsagenturen spielen die Rolle von fachaufsichtlichen Kontrolleuren der Erfüllung formaler Anforderungen an die Studiengänge, von denen die politisch Verantwortlichen annehmen, dass sie für hohe Ausbildungsqualität notwendig und hinreichend sind.

Hätte sich allerdings das Akkreditierungsverfahren darauf beschränkt, die Einhaltung formaler Strukturvorgaben zu überprüfen, so hätten die Agenturen dies mit Hilfe ihres Personals selbst leisten können. Da aber die Zweckmäßigkeit der Umsetzung der Strukturvorgaben nur im Kontext fachspezifischer inhaltlicher Anforderungen an ein Hochschulstudium beurteilt und zugleich Erwartungen der Studierenden und der Vertreter des Beschäftigungssystems berücksichtigt werden sollten, wurde das Akkreditierungsverfahren als „Peer Review“ unter Beteiligung von Fachwissenschaftlern, Studierenden und Vertretern der Berufspraxis ausgestaltet. Als Beurteilungsrahmen für die Peers galten ihr eigenes Qualitätsverständnis, die Anforderungen von Fachgesellschaften, berufsständischen Organisationen oder des Staates als Arbeitgeber sowie die allgemeinen Vorgaben des nationalen Qualifikationsrahmens für Hochschulabschlüsse. Mit dieser Vermischung der Überprüfung formaler Merkmale, die prinzipiell akkreditierbar sind, mit der Evaluation von qualitativen Eigenschaften der Studiengänge, die sich der Standardisierung und damit auch der Akkreditierung entziehen, waren die

Probleme der Programmakkreditierung vorprogrammiert. Als Mindestvoraussetzungen für den erfolgreichen Umgang mit der Komplexität der Verbindung von strukturellen und qualitativ-inhaltlichen Reformzielen in der Programmakkreditierung hätten ein hoher Zeitaufwand für den Prüfprozess, besonders qualifizierte und geschulte Gutachtergruppen und empirische Wirkungsanalysen zur Überprüfung der Effektivität des Verfahrens gewährleistet sein müssen.

Tatsächlich aber standen besonders qualifizierte und gut geschulte Gutachter nicht in so großer Zahl zur Verfügung, wie es das Massengeschäft der Programmakkreditierung erforderte. Nicht selten waren die Gutachter dem alten Studiensystem verhaftet oder standen sogar in Opposition zur Bologna-Reform. Vor allem aber lag dem Peer-Verfahren eine Überforderung der Gutachter zugrunde, die aus einer falschen Analogie zur Peer-Review in der Forschung resultierte: Während die Fachgutachter in der Forschung ausgewiesene Experten in ihrem Fachgebiet sind, gibt es – mit Ausnahme weniger Fachwissenschaftler für Lehr-Lern-Forschung und Hochschuldidaktik – keine Experten für gute Lehre. Darüber hinaus ist die Lehre zwingend eine Gemeinschaftsleistung, da Studiengänge nicht von einzelnen Lehrenden entwickelt und durchgeführt werden können. Dass die neuen Studiengänge nur als Konzept bewertet werden konnten, behinderte auch eine frühzeitige Outcome-Orientierung der externen Qualitätssicherung. Die weitgehende Standardisierung der Programmdauer und der formalen Ausgestaltung der Bachelor-Studiengänge ging an der Vielfalt der Ausbildungsfunktionen und -Ziele sowie der Angebots- und Durchführungsbedingungen in den unterschiedlichen Hochschulen vorbei. Die Prüfung der wissenschaftlichen Basis insbesondere der Master-Studiengänge war und ist nicht Gegenstand der Programmakkreditierung, sodass vor allem diejenigen Hochschulen schnell und flächendeckend Master-Programme einführen, die hierin eine Status-Aufwertung sahen. Insgesamt behinderten auch die schwache Ressourcenbasis der deutschen Hochschulen und die unzureichende Entwicklung von Incentive-Strukturen eine wirksame Umsetzung der Reform. Schließlich ist zu konstatieren, dass die Reform schlecht vorbereitet war, weil ihr weder eine breit angelegte Ziel- und Kriterien Diskussion in den wissenschaftlichen Fachgesellschaften noch eine ausreichende Schulung von Gutachtern und Hochschulpersonal vorausging.

Das Reformergebnis ist dementsprechend ernüchternd ausgefallen. Auch nach 10 Jahren gilt für die Mehrzahl der Bachelor- und Masterstudiengänge, dass sie gravierende konzeptionelle Mängel aufweisen. Die folgenreichsten Mängel sind²:

²Siehe Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2010): 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
(Abruf 10.01.2011).

- (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).

Der Kontrollansatz der Programmakkreditierung hat also seinen eigentlichen Zweck, mit der Strukturreform zugleich die Qualitätsentwicklung in Lehre und Studium zu befördern, nicht erfüllt, selbst wenn zuzugeben ist, dass er das Thema „Qualität in Lehre und Studium“ auf die Tagesordnungen der Hochschulgremien gesetzt und zu einer Art „nachholender“ Reformdiskussion geführt hat. Mitverantwortlich für das Versagen der Akkreditierung war zweifellos auch die mangelnde Prinzipientreue der Bundesländer, die sich nur selten selbst an die ländergemeinsamen Vorgaben hielten.

Vor allem aber war und ist die wettbewerbliche Organisation des Akkreditierungswesens alles andere als zielführend. Da die Hochschulen ohne die Gefahr eines größeren Imageschadens die Agentur wechseln konnten, wenn zu befürchten stand, dass die Akkreditierung versagt oder an umfangreiche Bedingungen geknüpft wurde, entstand ein „Laschheitswettbewerb“ der Agenturen mit sinkendem Prüfaufwand und „weicher“ Entscheidungspraxis. Damit verwandelte sich der Qualitätswettbewerb der Hochschulen auf Programmebene in einen Schacher um günstige Akkreditierungskonditionen bei den um Kunden konkurrierenden Agenturen.

Auf Seiten der Hochschulen wird die Akkreditierung als Verletzung ihrer Autonomie und bürokratische Drangsalierung empfunden. Sie fordern die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für die Bachelor-Studiengänge und die Ersetzung der Akkreditierung durch Beratung beim Aufbau eines wirkungsvollen internen Qualitätsmanagements.³ Im Zwang zur Programmakkreditierung wird kein geeignetes Mittel zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung gesehen, weil sie nicht auf einen qualitäts- und reputationsorientierten Wettbewerb setzt, sondern auf externe Detailsteuerung, Anpassung (compliance) und Kontrolle.

Qualitätssicherung, insbesondere Qualitätsentwicklung, durch Programmakkreditierung erreichen zu wollen, erweist sich daher ebenso als Illusion wie die frühere Ex-ante-

³ Teilergebnis einer Online-Befragung von Verantwortlichen für das Qualitätsmanagement in Lehre und Studium im Rahmen einer noch nicht abgeschlossenen empirischen Untersuchung der ZEVA zu den Ergebnissen der Studienstrukturreform.

Detailsteuerung der Hochschulen durch die Ministerialbürokratie. Fortschritte in der institutionellen Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sind nur durch wirksamen Wettbewerb autonomer Hochschulen im Rahmen eines Systems effektiver staatlicher und marktwirtschaftlicher Anreize zu erwarten. Hochschulautonomie in einem staatlichen Bildungssystem schafft jedoch die Letztverantwortung des Wissenschaftsministeriums gegenüber dem Parlament nicht ab. Das impliziert eine erweiterte Rechenschaftspflicht der Hochschulen und eine Bewertung der Hochschulberichte durch unabhängige Experten.

3. „Systemakkreditierung“ als Zertifizierung des Autonomie-Status „self-accrediting institution“

Ein Modell der indirekten Hochschulsteuerung, das die Zuständigkeit für die Qualitätssicherung auf Programmebene bei den Hochschulen sieht, aber den Willen und die Fähigkeit der Hochschulen zu effektiver Qualitätssicherung/Qualitätsentwicklung skeptisch beurteilt, ist die Systemakkreditierung. Das Misstrauen des Staates in die Selbstakkreditierungsfähigkeit der Hochschulen resultiert aus der Vermutung, dass der institutionelle Wettbewerb und die Anreizsysteme im Bereich von Lehre und Studium nicht ausreichen, um die Hochschulen zu den erforderlichen Anstrengungen zu bewegen. Daher soll der „self-accrediting status“ erst nach Akkreditierung des Qualitätsmanagementsystems der Hochschule gewährt werden.

Angesichts der geringen Bedeutung der Marktsteuerung durch eine finanzierungsrelevante Nachfrage nach Studienplätzen ist die Skepsis des Staates begründet. Hinzu kommen wissenschaftsfremde (z. B. regional- oder kirchenpolitische) Erwägungen für die Gründung oder Fortführung unterfinanzierter oder schlecht geführter Hochschulen. Auch private „for-profit institutions“ bedürfen nach ihrer staatlichen Anerkennung der externen Qualitätskontrolle ihrer Angebote, damit sie nicht zu „diploma mills“ verkommen. Wegen ihrer Umsatz- oder Gewinnerorientierung können sie häufig sogar den „self-accrediting status“ nicht anstreben, sondern müssen – wie z. B. in Niedersachsen – ihre Studiengänge periodisch akkreditieren lassen.

Es gibt also gute Gründe dafür, die Erhöhung des Autonomie-Status der Hochschulen durch die Verleihung des Rechts auf Selbstakkreditierung der Studiengänge an eine Überprüfung der Selbststeuerungs- und Qualitätssicherungsfähigkeit im Wege einer Systemakkreditierung zu knüpfen. Die Akkreditierungskriterien sind allerdings auch bei der Systemakkreditierung relativ formal. Die Qualität der erbrachten Leistungen in Lehre und Studium sowie der für die Leistungserstellung wesentlichen Prozesse und Rahmenbedingungen wird nicht überprüft. Die Leistungsfähigkeit des internen Steuerungs- und Qualitätssicherungssystems ist daher nicht mehr als eine Qualitätsvermutung, die an das Vorhandensein wesentlicher Elemente

eines Qualitätsmanagementsystems geknüpft wird. Ob und in welchem Maße eine Qualitätskultur gelebt und die Qualität der Lehr-Lern-Prozesse ständig weiter entwickelt wird, kann das Akkreditierungsverfahren nicht feststellen. Deshalb gilt auch in der Systemakkreditierung die für die Programmakkreditierung festgestellte Beschränkung, dass sich die Erfüllung der Akkreditierungsstandards durch „compliance“ erreichen lässt, ohne dass dadurch eine Dynamik der kontinuierlichen Verbesserung ausgelöst wird.

Der Kontrollfunktion der Agenturen korrespondiert das Verbot der Beratung und Förderung der Qualitätsmanagemententwicklung in den Hochschulen. Das schließt natürlich nicht aus, dass das Akkreditierungsverfahren im Einzelfall die nicht-intendierte Nebenfolge haben kann, einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess anzustoßen. Aber die Wirksamkeit der Systemakkreditierung als Qualitätssicherungsmaßnahme hängt vor allem davon ab, wie sich das Verhältnis von Akkreditierungsagenturen und Hochschulen unter dem Einfluss eines stärker werdenden Wettbewerbs entwickelt.

Der Antrieb zu wettbewerblichem Verhalten der Hochschulen ist das Streben nach Renommee, der Antrieb zu wettbewerblichem Verhalten von Akkreditierungsagenturen ist das Streben nach größeren Marktanteilen und Einnahmen zur Existenzsicherung. Obwohl das Renommee der Universitäten primär durch ihre Forschungsleistungen bestimmt ist und selbst bei den Fachhochschulen wesentlich von den Forschungs- und Entwicklungsleistungen abhängt, ist die Erlaubnis zur Selbstakkreditierung der Studiengänge zweifellos ein wichtiges institutionelles Statussymbol. Gerade die forschungsstarken Hochschulen erreichen durch die Systemakkreditierung eine Übertragung der durch die Forschungsleistungen induzierten allgemeinen Qualitätsvermutung auf den Bereich von Lehre und Studium. Umgekehrt können forschungsschwache Hochschulen diesen Mangel durch ein erfolgreiches Systemakkreditierungsverfahren teilweise ausgleichen. Der Erfolg in der Systemakkreditierung ist also gerade für die wissenschaftlich besonders ausgewiesenen Hochschulen von großer Bedeutung, weil sie einen Ruf zu verlieren haben und daher einen Image-Schaden erleiden, wenn die Akkreditierung verweigert wird und sie weiterhin ihre Programme akkreditieren lassen müssen. Der Schaden schwacher Hochschulen bleibt dagegen im Wesentlichen auf die Opportunitätskosten des nicht erreichten Image-Gewinns begrenzt.

Im Renommee-Wettbewerb exponierte Hochschulen werden also der Akkreditierungsagentur umso kritischer gegenüberstehen, je ernsthafter diese ihre Aufgabe als Qualitätssicherer wahrnehmen will. Das muss kein Problem sein, wenn alle Hochschulen mit derselben Agentur konfrontiert sind und nach denselben Maßstäben beurteilt werden, wie das im Ausland die Regel ist. Kann die Hochschule jedoch unter verschiedenen Agenturen wählen und die Agentur sogar vor der abschließenden Akkreditierungsentscheidung wechseln, wird sie die für den Akkreditierungserfolg mutmaßlich günstigste Agentur auswählen, auf Verfahren und

Entscheidung Einfluss zu nehmen versuchen und im schlimmsten Fall vor einer drohenden Ablehnung der Akkreditierung zu einer anderen Agentur wechseln.

Die Agenturen andererseits sind existenziell auf Einnahmen aus der Systemakkreditierung angewiesen, wenn das Volumen der Programmakkreditierungen abnimmt. Sie werden daher im Zweifel Kompromisse eingehen und den Eindruck zu vermeiden suchen, dass sie einer renommierten Hochschule die Akkreditierung ihres Qualitätsmanagementsystems für Lehre und Studium tatsächlich verweigern würden, wenn dieses die für den „self-accrediting status“ erforderliche Qualitätssicherung nicht leistet.

Die Gefahr der Kollusion zwischen Agentur und Hochschule einerseits und des „Laschheitswettbewerbs“ zwischen den Agenturen andererseits ist daher bei der Systemakkreditierung ungleich größer als bei der Programmakkreditierung. Dagegen könnte – bis zu einem gewissen Grade – die Zentralisierung der abschließenden Akkreditierungsentscheidung beim Akkreditierungsrat helfen. Das setzte allerdings voraus, dass der Akkreditierungsrat mit Experten besetzt wäre und die Stakeholder-Repräsentanz strikt auf den Stiftungsrat beschränkt würde. Die Agenturen wären dann Auftragnehmer des Akkreditierungsrats und führten für diesen die Systemakkreditierungsverfahren durch. Der Wettbewerb zwischen den Agenturen wäre damit stark eingeschränkt. Der Akkreditierungsrat müsste nicht zuletzt dafür Sorge tragen, dass das neuerdings auch in der Systemakkreditierung zugelassene Instrument der Auflagen nur zur Heilung unwesentlicher Mängel eingesetzt würde. Denn die Akkreditierung eines Qualitätssicherungssystems mit wesentlichen Mängeln bedeutete, dass die Qualitätssicherung der Studiengänge nicht gewährleistet und damit die Idee des „self-accrediting status“ desavouiert wäre (cf. Akkreditierungsrat: Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung, Drs. AR 85/2010, Ziff. 6.1).

4. Rechtliche Schranken der Zwangsakkreditierung und mögliche Folgen

Unabhängig davon, dass die Akkreditierung die Qualitätsentwicklung nicht befördert, sondern in erster Linie „compliance“, also Anpassung an die Akkreditierungskriterien erzwingt, wäre der Versuch, mehr als die Einhaltung der formalen Strukturvorgaben für die Studiengänge und der formalen Anforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem durch die Drohung der Akkreditierungsverweigerung zu erzwingen, verfassungsrechtlich problematisch. Die inhaltliche Ausgestaltung der Studiengänge, die Bestimmung der konkreten Ausbildungsziele und -inhalte, also auch die Festlegung der inhaltlichen Gütekriterien der internen Systemsteuerung und Qualitätssicherung sind Angelegenheit der Wissenschaftler(innen) und der Leitungsorgane der Hochschulen. Die Auffassung externer Peers kann nicht an die Stelle der Verantwortung der Hochschule und ihrer zu Lehre und Forschung berufenen Mitglieder treten. Selbst die Vorgabe oder Ablehnung bestimmter Organisationsformen und Verfahren für das Qualitätsmanagement ist dann problematisch, wenn die mangelnde Eignung der be-

stehenden Strukturen und Verfahren für eine wirksame Qualitätssicherung nicht eindeutig nachgewiesen werden kann. Insoweit schließt also die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG die Organisationsfreiheit der Hochschulen ein. Schon aus diesem Grund eignet sich die Akkreditierung nur bedingt als Mittel der Qualitätssicherung, geschweige denn der Qualitätsentwicklung. Wird also mehr intendiert als die Überprüfung der Einhaltung formaler Vorgaben des Staates, die keine wesentliche Bedeutung für den qualitativen Outcome oder die qualitative Entwicklung oberhalb eindeutig definierbarer Mindestanforderungen an die Selbststeuerungsfähigkeit einer Hochschule haben, gerät die Akkreditierung in Kollision mit der verfassungsrechtlich garantierten Wissenschaftsfreiheit. Die Akkreditierungsagenturen müssen sich also darauf beschränken, klare Verletzungen von unzweideutig definierten Standards und von formalen Vorgaben zu ahnden. Diese Standards und Vorgaben müssen darüber hinaus gesetzlich festgelegt sein. Dem Peer-Review-Verfahren kommt daher eine sehr eingeschränkte Bedeutung zu.

Trotzdem hat die Akkreditierung durchaus ihre Berechtigung, und zwar (a) als Kontrollverfahren und (b) als Marketingmaßnahme.

(a) Als Kontrollverfahren dient sie der Überprüfung der Umsetzung formaler Vorgaben des Staates für die Gestaltung von Studiengängen (Programmakkreditierung) und/oder der Feststellung, ob gesetzlich eindeutig definierte Standards für die Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschulen eingehalten werden (Systemakkreditierung/Zuerkennung des „self-accrediting status“). Die Akkreditierungsagenturen sind hier quasi hoheitlich tätig. Entscheidend ist die effektive Überwachung der Agenturtätigkeit durch ein Aufsichtsorgan wie den Akkreditierungsrat und die Ausschaltung des Wettbewerbs zwischen den Agenturen.

(b) Als Marketingmaßnahme setzt die Akkreditierung oder Zertifizierung die Freiwilligkeit der Teilnahme der Hochschulen voraus. Auf der Ebene der Studiengänge kann die Akkreditierung z. B. der Sicherung professioneller Standards dienen – oft auch über nationale Grenzen hinaus. Sie setzt voraus, dass die Ziele und Inhalte der „professional studies“ in ständigem Diskurs zwischen Anbietern der Programme und Abnehmern der Absolventen weiter entwickelt werden. Die Akkreditierung muss auf dieser Grundlage über die Prüfung formaler Strukturen hinaus auch die Qualität der Lehrveranstaltungen, die Eignung und Leistungsfähigkeit der Studierenden sowie die fachliche Expertise des Lehrpersonals, der Inhalte und Anspruchsniveaus von Prüfungen und Abschlussarbeiten sowie der Forschungs- und Entwicklungsbasis des Studiengangs überprüfen.

Auf der Ebene des institutionellen Qualitätsmanagements setzt die Akkreditierung als Marketingmaßnahme voraus, dass Hochschulen einen Reputationsgewinn darin sehen, auf die mit dem Zertifikat bescheinigten institutionellen Eigenschaften verweisen

zu können. Beispiele sind die ISO 9000ff- oder EFQM-Zertifizierungen, die Zertifizierungen „Familiengerechte Hochschule“, „Nachhaltige Hochschule“ oder „Internationale Hochschule“. Sinnvoll und für die Zukunft vorstellbar wäre auch die Zertifizierung des internen Qualitätsmanagementsystems der Hochschulen im Rahmen eines nationalen Wettbewerbs mit der Vergabe von Qualitätssiegeln unterschiedlicher Güte. Ein derartiger nationaler Wettbewerb setzte die Entscheidung durch eine national akkreditierte Institution voraus. Dagegen ist die Zertifizierung bestimmter Eigenschaften der Studiengänge, der Hochschulen oder ihres Managementsystems mit dem Wettbewerb der Akkreditierungs- resp. Zertifizierungsinstitute durchaus verträglich. Denn Marketing ist selbst ein Mittel des Wettbewerbs, dessen Wirksamkeit von der Glaubwürdigkeit der das Zertifikat ausstellenden Agentur abhängt. Da die für Glaubwürdigkeit notwendige Markttransparenz nicht ohne Weiteres gegeben ist, verlangt die Rolle der Agenturen als Zertifizierer wettbewerbsrelevanter Eigenschaften der Hochschulen oder ihrer Studienangebote jedoch die staatliche Akkreditierung ihrer Prüfverfahren oder andere Maßnahmen des „Verbraucherschutzes“.

5. Qualitätsentwicklung durch Quality Audits

Wenn die Aussage der europäischen Bildungsminister und der ESG ernst genommen wird, dass die Verantwortung für die Qualität von Lehre und Studium bei den Hochschulen selbst liegt, dann ist es Sache der Hochschulen, die inhaltlichen Ausbildungsziele zu bestimmen und die Qualifizierungsprozesse zielführend zu gestalten. Das schließt nicht aus, dass der Staat hierfür die Rahmenbedingungen – auch in der Form von Strukturvorgaben für die Studiengänge – vorgibt. Die Autonomie der Hochschulen ist jedoch an ihre Rechenschaftspflicht gegenüber Staat und Gesellschaft gekoppelt, weil sie für die Wahrnehmung einer gesellschaftlichen Aufgabe zugelassen sind, staatlich anerkannte Hochschulgrade vergeben dürfen und - im Falle staatlicher Hochschulen - mit Steuermitteln alimentiert werden. Unter der Voraussetzung, dass einer Hochschule der „self-accrediting status“ zuerkannt wurde, geht es bei der Rechenschaftslegung um den Nachweis, dass sie

- a) gut begründete Ziele verfolgt (fitness of purpose) und
- b) im Rahmen der für sie geltenden finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen die effektivsten und effizientesten Methoden der Zielerreichung einsetzt (fitness for purpose).

Diesem Zweck dient eine periodisch durchzuführende Evaluation des Steuerungs- und Qualitätssicherungs- (= Qualitätsmanagement)systems der Hochschule unter Beteiligung externer Sachverständiger und Interessenträger.

Die auf die Aufdeckung ungenutzter Verbesserungspotenziale gerichtete Evaluation des Qualitätsmanagements wird als Audit bezeichnet. Das Audit intendiert keine Beurteilung der

Ergebnisqualität – weder absolut noch im Vergleich zu anderen Hochschulen (ranking oder benchmarking). Vielmehr wird die Hochschule gebeten darzulegen, wie sie ihre Ziele begründet und den Grad der Zielerreichung überprüft, mit welchen Mitteln sie die Ziele anstrebt und wie sie auf das Ergebnis der Überprüfung reagiert. Dabei wird erwartet, dass sie die Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen klar geregelt hat, über die erforderlichen Informations- und Berichtssysteme verfügt, den Sachverstand ihrer Mitglieder und Kooperationspartner zweckmäßig einbindet und nutzt und die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Arbeit regelmäßig unterrichtet.

Bei den Mitgliedern des Experten-Panels handelt es sich nicht nur um „Peers“ im engeren Sinne, aber die Bezeichnung „Peer Review“ trifft insofern zu, als es sich um ein kollegiales, beratendes Evaluationsverfahren handelt. Dementsprechend gliedern sich die bewertenden Aussagen des Experten-Berichts in

- lobende Hervorhebungen (commendations)
- Bestätigung der Richtigkeit eines Ansatzes oder Plans (affirmations) und
- Empfehlungen zur Veränderung des Vorgehens oder zur Durchführung zusätzlicher Maßnahmen (recommendations).

Der Selbstbericht der Hochschule und die Evaluation müssen sich bei einem Audit der ganzen Hochschule auf alle Ebenen des Qualitätsmanagements erstrecken, von der Hochschulleitung bis zum einzelnen Studiengang. Dabei kann, je nach Zweck des Audits, eine Beschränkung auf bestimmte „focus areas“ vereinbart werden. Z. B. würde ein Audit im Bereich von Lehre und Studium nur die hierfür mittelbar und unmittelbar qualitätsrelevanten Prozesse und Organisationseinheiten erfassen; Erweiterungen würden Forschungs- und Nachwuchsförderung, zentrale Einrichtungen, technische Dienste, die externen Kooperationsbeziehungen und die Hochschulverwaltung einbeziehen. In einem voll entwickelten System der Auditierung des Qualitätsmanagementsystems von „self-accrediting institutions“ erfasst das Audit alle für die Qualität der Hochschulleistungen relevanten Prozesse und Organisationsstrukturen.

Der Bericht der Expertengruppe orientiert sich, wie schon der Bericht der Hochschule selbst, an den „focus areas“ des Audits. Er geht der Hochschule zur Stellungnahme zu, die neben der Berichtigung faktischer Fehler durchaus auch Begründungen für abweichende Auffassungen der Hochschulvertreter enthalten kann.

Trotz seines Beratungsziels ist das Audit kein unverbindliches Verfahren, wenn

- der Bericht und die Stellungnahme der Hochschule (bereinigt um vertrauliche Informationen) veröffentlicht werden und
- der Hochschulträger auf der Grundlage des Berichts mit der Hochschulleitung Ziel- und Leistungsvereinbarungen abschließt.

Angesichts der Komplexität des Qualitätsmanagements an größeren Hochschulen kommt der Qualifikation der Auditoren entscheidende Bedeutung zu. Berufliche Erfahrung und Schulung im Bereich der Organisationsentwicklung und des Qualitätsmanagements an Hochschulen – möglichst verbunden mit einschlägiger Auslandserfahrung – sollten die Auswahl bestimmen. Obwohl die „Peers“ grundsätzlich von den Zielen der auditierten Hochschule ausgehen sollten, kommt es ebenso auf ein gemeinsames Grundverständnis vom Zweck ihrer Arbeit als Panel-Mitglieder an. Dieses Grundverständnis sollte sich von den Besonderheiten wissenschaftlicher und künstlerischer Tätigkeiten als kreativer, also von externen steuernden Eingriffen frei zu haltender Prozesse herleiten. Daraus folgt die übergeordnete Zielsetzung eines wissenschaftsadäquaten Qualitätsmanagements, die Kreativprozesse Lehre, Forschung, künstlerische Gestaltung und die sie tragenden Wissenschaftler(innen) und Künstler(innen) von bürokratischen Handlungserfordernissen weitestgehend unbehelligt zu lassen. Qualitätsmanagement bedeutet dann die Optimierung der Unterstützungsprozesse für Lehre, Forschung und Kunst mit geringstmöglichem Ressourcenaufwand und weitestgehender Befreiung der Wissenschaftler(innen) und Künstler(innen) von allen Arbeiten, die keinen besonderen wissenschaftlichen oder künstlerischen Sachverstand erfordern.

Es ist die Aufgabe der Qualitätssicherungsagenturen, ein für diese übergreifende Zielsetzung zweckmäßiges Audit-Verfahren zu organisieren, geeignete Expert(inn)en auszuwählen und für das Verfahren zu schulen sowie Verfahrenstransparenz und Fairness zu gewährleisten. Zu diesem Zweck muss ein Audit Manual für die Auditoren und die Hochschulen entwickelt werden, das die Verfahrensgrundsätze beschreibt und begründet sowie die Struktur des Hochschulberichts und des Gutachtens im Hinblick auf die focus areas darstellt. Ein Leitfaden für die Gutachterausswahl und -schulung, ggf. als Anhang zum Audit Manual, sollte die Rolle der externen Experten bis hin zu Verhaltensregeln, Interviewtechniken und einer Anleitung für die Erstellung des Berichts beschreiben.

International bewährt hat sich die Zweistufigkeit des Audits. Zweistufigkeit impliziert jedoch nicht zwei Hochschulbesuche, sondern die Abfolge von Vorbereitung und Durchführung des Hochschulbesuchs.

Die Vorbereitung besteht aus

- einer individuellen Auswertung des Selbstberichts der Hochschule und seiner Anlagen („desk top validation“) durch alle Panel-Mitglieder; die schriftliche Auswertung sollte eine zusammenfassende Beurteilung der eingereichten Unterlagen, eine Zusammenstellung relevanter Fragen für die Gespräche mit den Hochschulvertretern zu den einzelnen „focus areas“ sowie ggf. nachzureichende Unterlagen umfassen;

- der Zusammenstellung der individuellen „desk top validations“ der Panel-Mitglieder durch die Geschäftsstelle der Agentur zur Vorbereitung eines Treffens des Experten-Panels;
- dem ersten Treffen des Experten-Panels zur Vorbereitung des Hochschulbesuchs. Auf diesem Treffen wird das mit der Hochschule abzustimmende Programm für den Hochschulbesuch entwickelt, die Federführung für die Interviews zu den einzelnen focus areas, die Ziele der entsprechenden Befragungen sowie die vorab von der Hochschule anzufordernden ergänzenden Unterlagen festgelegt. Darüber hinaus wird entschieden, ob ggf. weitere Hochschulstandorte aufgesucht und zu welchen drei bis fünf Studiengängen Informationen über das Qualitätsmanagement angefordert werden sollen.

Auf dieser Grundlage findet anschließend die Abstimmung des Besuchsablaufs zwischen dem/der Vorsitzenden des Experten-Panels und dem/der Agenturvertreter(in) auf der einen und der Hochschulleitung auf der anderen Seite statt.

Der Besuch der Hochschule dauert drei bis fünf Tage. Er dient der Diskussion mit allen für das Qualitätsmanagement auf den verschiedenen Ebenen verantwortlichen Personen, mit Studierenden und ggf. mit Vertretern von Aufsichtsgremien und wichtigen institutionellen Kooperationspartnern der Hochschule. Im Anschluss an den Hochschulbesuch, der mit einer „debriefing session“ endet, wird der Berichtsentwurf erstellt, den die Hochschule zur Stellungnahme erhält. Die abschließende Version des Berichts ist Grundlage für die mit der Hochschule abgestimmte und ggf. um ein Maßnahmenprogramm ergänzte Veröffentlichung der Ergebnisse des Audits.

Die Expertise der Agentur zeigt sich in der Qualität des Audit Manuals, der Kompetenz der Panel-Mitglieder und der praktischen Verwertbarkeit des Expertenberichts für die Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements der Hochschule. Von erheblicher Bedeutung für die Qualität des Verfahrens ist die Professionalität der Referentin oder des Referenten der Agentur, die oder der nicht nur für die Organisation des Verfahrens, sondern vor allem für die Erstellung des Berichtsentwurfs verantwortlich ist. Ideale Voraussetzung ist eigene Erfahrung in verantwortlicher Position des Hochschulmanagements oder berufliche Expertise in der Organisationsentwicklung oder im Qualitätsmanagement.

Gute Audits setzen also hochprofessionell arbeitende Agenturen voraus. Hier ist deren Wettbewerb keine Bedrohung, sondern Bedingung wirksamer Förderung der Qualitätsentwicklung an Hochschulen. Die Auditierung ist aber nicht nur mit dem Wettbewerb von Qualitätssicherungsagenturen verträglich, sondern unterstellt

- Wettbewerb weitgehend autonomer Hochschulen oder
- Wettbewerb von (Landes-)Hochschulsystemen.

Um im ersten Fall zu verhindern, dass die Audits unprofessionell durchgeführt werden und die mit ihnen verbundene Beratung der Hochschule und des Hochschulträgers nicht zielführend ist, kommt es auf Markttransparenz hinsichtlich der Kompetenz der Agenturen an. Die Verpflichtung zur Akkreditierung als Voraussetzung für den Marktzutritt kann als „Konsumenschutz“ wirken. Diese Aufgabe könnte weiterhin der Akkreditierungsrat übernehmen, sofern er als Fachgremium ausgestaltet wäre.

Im zweiten Fall könnten die Bundesländer – ggf. auch eine kooperierende Ländergruppe – eigene Agenturen unterhalten.

In beiden Fällen käme schließlich der Auswertung der Audit-Berichte durch Hochschulleitungen und Hochschulträger im Hinblick auf den Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen entscheidende Bedeutung zu.

6. Schlussbemerkung

Der Beitrag sollte deutlich machen, dass sowohl die angewandte Methode der externen Qualitätssicherung als auch die Rolle der Qualitätssicherungsagenturen Spiegelbild des Verhältnisses von Staat und Hochschulen ist. Je mehr der Kontrollzweck des Verfahrens im Vordergrund steht, umso detaillierter fallen die staatlichen Vorgaben aus und umso stärker stehen die einzelnen Studiengänge, deren Zielsetzungen und Organisationsstrukturen sowie die Rahmenbedingungen des Studiums auf Fachbereichsebene im Fokus der externen Qualitätssicherung. Dementsprechend kommt den Qualitätssicherungsagenturen die Funktion zu, die staatliche Genehmigung von Studienangeboten durch ein Programmakkreditierungsverfahren vorzubereiten oder gar zu ersetzen. Sofern der Staat seine Entscheidung von der Akkreditierung abhängig macht oder die Akkreditierung als Genehmigung betrachtet, hat die Akkreditierungsentscheidung den Charakter einer Verwaltungsentscheidung. Das gilt unabhängig von der Rechtsform, in der die Agentur organisiert ist, weil sie als Beliehene staatliche Kompetenzen übertragen bekommen hat.

Entsprechendes gilt für die „Systemakkreditierung“. Diese ist jedoch insofern Ausdruck eines weniger kontrollorientierten Verhältnisses des Staates zu den Hochschulen, als dieser bei positivem Ausgang des Akkreditierungsverfahrens bereit ist, der Hochschule wenigstens befristet den Status einer „self-accrediting institution“ zu verleihen. Bleibt es jedoch bei der Wiederholung der Systemakkreditierung in regelmäßigen Abständen, geht von ihr kein Impuls zur Qualitätsentwicklung der internen Steuerung und Qualitätssicherung aus, und es dominiert das staatliche Misstrauen gegenüber der Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschule.

Folgerichtig wäre daher der Anschluss von „institutional audits“ an die Feststellung des „self-accrediting status“ in der Systemakkreditierung. Das Audit beruht auf der Anerkennung der Hochschulautonomie und dient allein der Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements und der Rechenschaftslegung gegenüber Staat und Gesellschaft. Wenn der Audit-Bericht veröffentlicht und zugleich zur Grundlage von Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschule und Hochschulträger genommen wird, tritt ein Vertragsverhältnis an die Stelle der Fachaufsicht; die Wissenschaftsfreiheit wird gewahrt und zugleich in ein System gesellschaftlicher Verpflichtungen eingebettet.

Die Qualitätssicherungsagenturen sind unter diesen Voraussetzungen private Dienstleister, von deren Professionalität der Wert der Audits entscheidend bestimmt wird. In dieser Rolle befinden sie sich auch, wenn Akkreditierungs- und Zertifizierungsverfahren von den Hochschulen als freiwillige Marketingmaßnahmen initiiert werden. Käme es zu einer Kombination von „institutional audits“ und freiwilligen Akkreditierungsverfahren, wäre vermutlich mit großer Zustimmung von Seiten der Hochschulen zu rechnen, der Qualitätswettbewerb würde beflügelt und konkurrierende Agenturen hätten keine Möglichkeit, Marktanteile durch Standardabsenkung zu gewinnen.