

Messung der Informationskosten der Akkreditierung von Studiengängen mithilfe des Standardkosten-Modells

Abschlussbericht – Anonymisierte Kurzfassung

**CHE Centrum für Hochschulentwicklung
Bertelsmann Stiftung
Thielbeer Consulting**

Stand: 17. März 2008



| BertelsmannStiftung

**DR. MARKUS THIELBEER
CONSULTING**



Kontakt

CHE Consult GmbH

Dr. Sigrun Nickel

Verler Straße 6
33332 Gütersloh

Tel.: (0 52 41) 2 11 79 23

E-Mail: sigrun.nickel@che-consult.de

Bertelsmann Stiftung

Dr. Tobias Ernst

Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Tel.: (0 52 41) 8 18 12 47

E-Mail: tobias.ernst@bertelsmann.de

Dr. Markus Thielbeer
Consulting

Iris Ebel

Dammtorstraße 20
20354 Hamburg

Tel.: (0 40) 30 06 26 02

E-Mail: iris_ebel@thielbeer-consulting.de

Inhalt

	Seite
Kontakt	I
Inhaltsverzeichnis	II
A. Erheblicher bürokratischer Aufwand durch die Akkreditierung von Studiengängen – Zusammenfassung der Ergebnisse	1
B. Messung der Informationskosten der Akkreditierung von Studiengängen im Detail	2
1. Gegenstand der Untersuchung	2
2. Kosten der Akkreditierung in untersuchten Hochschulen	3
3. Unterschiede zwischen den untersuchten Akkreditierungsverfahren	4
4. Durchschnittliche Kosten der Akkreditierung eines Studiengangs	6
5. Einsparpotenziale im Akkreditierungsverfahren	8
C. Die Methode – das Standardkosten-Modell im Verwaltungsbereich	11
Anhang	13

A. Erheblicher bürokratischer Aufwand durch die Akkreditierung von Studiengängen – Zusammenfassung der Ergebnisse

Die deutsche Hochschullandschaft befindet sich im Umbruch. Der Bologna-Prozess hat tiefgreifende Reformen notwendig gemacht, um bis 2010 die Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums Wirklichkeit werden zu lassen. Wesentliche Herausforderungen für die Hochschulen ergeben sich dabei vor allem aus der Einführung gestufter Studiengänge mit den Abschlüssen Bachelor und Master sowie neuer Qualitätssicherungsmaßnahmen – und damit einhergehend der Akkreditierung von Studiengängen. Die Akkreditierung ist dabei mit hohem finanziellen als auch bürokratischen Aufwand verbunden, der Mitarbeiter in Lehre und Forschung sowie der Verwaltung erheblich belastet. Diese administrativen Lasten werden im Rahmen einer Messung der Informationskosten mithilfe des Standardkosten-Modells (SKM) erstmals transparent. Die Untersuchung wird im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (in Kooperation mit dem Centrum für Hochschulentwicklung, CHE) von Dr. Markus Thielbeer Consulting durchgeführt.

Wie die Untersuchung zeigt, fallen bei der Akkreditierung eines Studiengangs **neben den in der Regel EUR 13.000 direkten Kosten¹ zusätzlich Informationskosten in Höhe von durchschnittlich EUR 27.360** an (Programmakkreditierung, ohne Auflagen). Dies entspricht einem **Arbeitsaufwand von ca. 84 (Mann-)Tagen**. Weitere Kosten entstehen, wenn die Akkreditierung mit Auflagen verbunden ist, deren Erfüllung zusätzlichen Aufwand verursacht. Darüber hinaus zu berücksichtigen ist, dass nach üblicherweise fünf Jahren die Reakkreditierung eines Studiengangs notwendig ist, die ihrerseits erneut erhebliche Belastungen für die Hochschulen darstellt.

Reduzierungen dieses Aufwands sind insbesondere von der System- bzw. Prozessakkreditierung zu erwarten, die ab 2008 neben die hier betrachtete Programmakkreditierung tritt. Wie die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, lassen sich wesentliche **Einsparpotenziale** darüber hinaus jedoch bereits **durch Optimierungen im Ablauf des Akkreditierungsverfahrens selbst bei Hochschulen und Akkreditierungsagenturen** realisieren. Hierzu zeigt das Standardkosten-Modell nicht nur die größten Kostentreiber als Ansatzpunkte im Verfahren auf, sondern lässt sich gleichzeitig als Organisations- und Strukturierungshilfe im Prozess nutzen.

¹ Durchschnittliche Kosten der Akkreditierung eines einzelnen Studiengangs im Rahmen der Programmakkreditierung laut Hochschulrektorenkonferenz (vgl. <http://www.hrk-bologna.de>).

B. Messung der Informationskosten der Akkreditierung von Studiengängen im Detail

1. Gegenstand der Untersuchung

Ziel der Akkreditierung ist die Sicherung und Förderung der Qualität gestufter Studiengänge. Hierzu ist auf Grundlage von Beschlüssen der Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz eine Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland, der Akkreditierungsrat, eingerichtet worden.² Die Länder haben der Stiftung die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Vollzug der gemeinsamen Strukturvorgaben nach § 9 Absatz 2 Hochschulrahmengesetz (HRG) übertragen.³ In dieser Funktion definiert der Akkreditierungsrat verbindliche Kriterien für die Akkreditierung von Studiengängen und die diese ausführende Akkreditierungsagenturen.

Die Pflicht zur Akkreditierung, welche Gegenstand der Untersuchung ist, spiegelt sich als Informationspflicht in den jeweiligen Bestimmungen der Länder wider. Die hieraus resultierenden Informationskosten werden anhand der Akkreditierung dreier Studiengänge exemplarisch untersucht. Zusätzlich zur Höhe der bürokratischen Belastung sollen dabei auch mögliche aufwandswirksame Abweichungen zwischen verschiedenen Hochschultypen, Studiengängen und Akkreditierungsagenturen ermittelt werden. Dementsprechend werden folgende Studiengänge untersucht, die durch jeweils verschiedene Akkreditierungsagenturen betreut worden sind:⁴

- Wirtschaftswissenschaftlicher Masterstudiengang an einer Universität
- Master of Business Administration-Studiengang an einer privaten Post Graduate School
- Bachelorstudiengang im Bereich Informatik an einer Fachhochschule

Die Akkreditierungsverfahren laufen in der Regel nach einem einheitlichen Schema in 13 Schritten ab (Abbildung 1⁵). Entlang dieses Schemas werden im Rahmen der SKM-Messung mithilfe von Interviews die Kosten- und Zeitparameter für die jeweils notwendigen Tätigkeiten in der Hochschule aufgenommen. Um dabei Lerneffekten aus vorangegangenen Verfahren gerecht zu werden als auch Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wird zur Berechnung der bürokratischen Lasten dabei nur der Aufwand berücksichtigt, der spezifisch der Akkreditierung des jeweiligen Studiengangs zugeordnet werden kann.

² Vgl. Gesetz zur Errichtung der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland vom 15.02.2005.

³ Vgl. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.12.2004: Erklärung der Kultusministerkonferenz zur Vereinbarung der Stiftung "Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland" vom 16.12.2004.

⁴ Aus Gründen der Vertraulichkeit werden die untersuchten Fälle nicht weiter spezifiziert.

⁵ Die Darstellung basiert auf Informationsgesprächen mit mehreren Hochschulen sowie Erläuterungen auf den Internetseiten verschiedener Akkreditierungsagenturen.

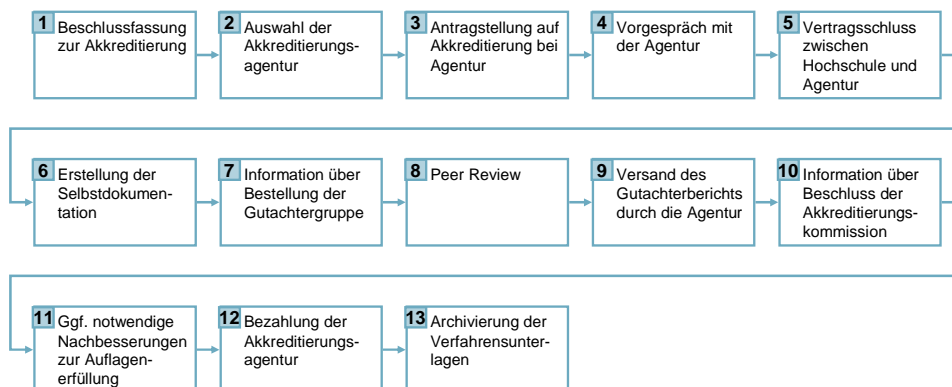


Abb. 1: Hauptschritte des Akkreditierungsverfahrens

2. Kosten der Akkreditierung an untersuchten Hochschulen

Insgesamt verursachen die Arbeiten zur Akkreditierung an den untersuchten Hochschulen einen zeitlichen **Aufwand von 38 bis 131 (Mann-)Arbeitsdagen**. Dies entspricht **Informationskosten in Höhe von rund EUR 14.900 bis 34.500** (jeweils inkl. Auflagen). Da am Verfahren verschiedene Personen mit unterschiedlichen Tarifen⁶ beteiligt sind, ist bei der Betrachtung der größten Treiber zwischen zeitlichem Aufwand und Informationskosten zu differenzieren.

Wie Tabelle 1 zeigt, verursacht die **Erstellung der Selbstdokumentation** mit 68,3 bis 84,2% der gesamten Informationskosten den mit Abstand **größten Aufwand aller Verfahrensschritte**. Dies ist vor allem auf den hohen Umfang der Selbstdokumentation, d.h. des Berichts und der dazugehörigen Anlagen zurückzuführen, deren Verfassen besonders arbeitsintensiv ist (je nach Hochschule entfallen 81,7 bis 95,0% der Informationskosten der Erstellung der Selbstdokumentation allein auf deren Verfassen). Die **Vor-Ort-Begehung als zweitgrößter Aufwandstreiber** hingegen ist eher personalintensiv, da an den ein bis zwei Tagen besonders viele Personen für Befragungen der Gutachtergruppe und deren Betreuung zur Verfügung stehen müssen. Sofern mit dem Akkreditierungsbeschluss Auflagen verbunden sind, so ist auch deren Erfüllung wiederum vergleichsweise arbeitsintensiv. Da die Auflagen je nach zu akkreditierendem Studiengang variieren, kann der Aufwand an den einzelnen Hochschulen hierfür erheblich abweichen. Die Auflagen an der Fachhochschule beispielsweise haben einen nur relativ geringen Aufwand verursacht, so dass für diese Hochschule ein anderer Verfahrensschritt, der Versand des Gutachterberichts durch die Agentur, den drittgrößten Kostentreiber darstellt. An der Universität hingegen erging der Akkreditierungsbeschluss ohne Auflagen, so dass die Beschlussfassung zur Akkreditierung den drittgrößten Aufwandstreiber darstellt – wenn auch mit maßgeblichem Abstand zu den beiden größten Treibern. **Alle übrigen Verfahrensschritte** wie z.B. die Antragstellung auf Akkreditierung oder der

⁶ Für die Ermittlung der Tarifparameter wird aus Vereinfachungsgründen auf die Tariftabelle des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen (NACE-Klassifikation M, Erziehung und Unterricht).

Vertragsschluss mit der Akkreditierungsagentur verursachen an allen untersuchten Hochschulen einen **vergleichsweise geringen Aufwand** (zusammen ca. 1,9 bis 7,2% der gesamten Informationskosten).

Hochschule und Verfahrensschritt	Zeitaufwand		Informationskosten	
	in Tagen	in %	in EUR	in %
Universität	131,2		34.455	
Selbstdokumentation	113,6	86,6	29.021	84,2
Vor-Ort-Begehung	15,7	12,0	4.801	13,9
Beschlussfassung	0,4	0,3	166	0,5
Post Graduate School	65,7		25.675	
Selbstdokumentation	45,0	68,5	17.538	68,3
Vor-Ort-Begehung	10,6	16,1	4.036	15,7
Auflagenerfüllung	5,5	8,4	2.248	8,8
Fachhochschule	38,3		14.922	
Selbstdokumentation	30,0	78,3	11.758	78,8
Vor-Ort-Begehung	5,8	15,1	2.192	14,7
Gutachterberichtversand	1,1	2,9	467	3,1

Tab. 1: Die größten Aufwandstreiber des Akkreditierungsverfahrens (gerundet; Zeit und Informationskosten jeweils in Prozent des Gesamtaufwands; inkl. Auflagen)

3. Unterschiede zwischen den untersuchten Akkreditierungsverfahren

Aufgrund der verbindlichen Vorgaben durch den Akkreditierungsrat verlaufen Akkreditierungsverfahren in der Regel sehr ähnlich. Dennoch lassen sich in den untersuchten Fällen zwischen den verschiedenen Hochschultypen, Studiengängen und Akkreditierungsagenturen leichte Abweichungen erkennen, die sich auf den verursachten zeitlichen Aufwand und die Höhe der Informationskosten auswirken.

Größere Unterschiede, die sich aufgrund des jeweiligen **Hochschultyps** ergeben, bestehen im Wesentlichen in der Beschlussfassung zur Akkreditierung sowie zur Auswahl der Akkreditierungsagentur. An allen untersuchten Hochschulen werden Akkreditierungsbeschlüsse verabschiedet, wann welcher Studiengang ggf. durch welche Akkreditierungsagentur zu akkreditieren ist. Jedoch weichen die Kosten dahingehend voneinander ab, wie viele Personen und Ebenen an den Beschlüssen

beteiligt und wie aufwändig diese damit sind. Dies hängt maßgeblich mit der generellen Organisationsstruktur der jeweiligen Hochschule zusammen. So werden insbesondere an der Fachhochschule der Fakultät und dem Department große Freiräume gewährt und die Hochschulleitung selbst zieht sich aus Akkreditierungsverfahren weitestgehend zurück. Beschlüsse an der Universität und der Post Graduate School hingegen sind vergleichsweise aufwändig.

Weiterhin gibt es bei Position und Tarif der maßgeblich am Akkreditierungsverfahren Beteiligten Unterschiede. Dies zeigt sich insbesondere bei einem Vergleich der Tagessätze⁷ der Hochschulen. An der Universität werden die meisten Arbeiten von einem wissenschaftlichen Mitarbeiter und dem Koordinator zu einem mittleren Tarif ausgeführt, wodurch sich ein durchschnittlicher Tagessatz von EUR 263,19 ergibt. An der Post Graduate School und der Fachhochschule übernehmen stattdessen in der Regel Professoren den größten Teil der Aufgaben, so dass sich hier erheblich höhere durchschnittliche Tagessätze von EUR 394,82 bzw. EUR 381,77 ergeben. An der Post Graduate School als vergleichsweise kleiner Hochschule mit nur wenigen Studiengängen ist dies unter anderem darauf zurückzuführen, dass hier die Stelle eines Koordinators nicht vorgesehen ist. An der Fachhochschule hingegen gibt es keinen akademischen Mittelbau, d.h. keine wissenschaftlichen Mitarbeiter, die Aufgaben im Rahmen von Akkreditierungsverfahren kostengünstig übernehmen könnten.⁸

Allein die Untersuchung der verursachten Informationskosten lässt keine Rückschlüsse auf Unterschiede in der Akkreditierung von **Master-, MBA- und Bachelorstudiengängen** zu. Sie ergeben sich potenziell aus den leicht voneinander abweichenden Leitfäden der Akkreditierungsagenturen zur Erstellung der Selbstdokumentation. So müssen etwa für Masterstudiengänge zusätzliche Angaben wie beispielsweise die Einordnung als konsekutiver Studiengang vorgenommen werden, die bei Bachelorstudiengängen entfallen. Diese zusätzlichen Angaben sind jedoch nach Aussage der Befragten nicht ausschlaggebend.

Ursachen für mögliche Unterschiede, die sich auf den Aufwand von Akkreditierungsverfahren auswirken, sehen die Befragten der unterschiedlichen Hochschulen an verschiedenen Punkten. Nach Einschätzung der Universität verursachen Bachelorstudiengänge in der Regel mehr Aufwand als Masterstudiengänge, da sie aufgrund von umfangreicheren Wahlpflichtbereichen eine höhere Zahl von Modulen und Dozenten aufweisen. Dies treibe den Aufwand zur Erstellung von Modulbeschreibungen und Dozentenprofilen gegenüber den spezialisierteren Masterstudiengängen. Dieser Einschätzung widerspricht die Fachhochschule, welche die

⁷ Der durchschnittliche Tagessatz wird ermittelt als Quotient aus den Informationskosten des Akkreditierungsverfahrens und dem dafür notwendigen Zeitaufwand in Tagen.

⁸ Obwohl aus Vereinfachungsgründen in der vorliegenden Untersuchung mit einheitlichen Tarifen für Professoren an der Universität und der Post Graduate School einerseits sowie der Fachhochschule andererseits gerechnet wird, fällt die Besoldung der Professoren an den Hochschulen unterschiedlich aus. An den ersten beiden ist in der Regel von W3-Professuren auszugehen, an der Fachhochschule jedoch nur von W2-Professuren. Der sich hieraus ergebende Kostenunterschied wird in der vorliegenden SKM-Berechnung vernachlässigt.

Masterstudiengänge als aufwändiger einschätzt. Dies wird mit den strengeren Vorgaben für Bachelorstudiengänge begründet, die weit weniger Freiräume bei der Gestaltung der Studiengänge erlauben. Bei Masterstudiengängen hingegen sei mehr Kreativität möglich, die jedoch die Komplexität steigern. Große Auswirkungen auf den bei der Akkreditierung anfallenden Aufwand habe dies jedoch nicht. Der Post Graduate School ist kein Vergleich möglich, da sie keine Bachelorstudiengänge anbietet.

Weitaus größeren Einfluss auf den Aufwand als der Abschluss des Studiengangs hat der Zeitpunkt der Akkreditierung. Aus den Untersuchungen lässt sich ableiten, dass die Erstellung der Selbstdokumentation umso günstiger ausfällt, je später ein Studiengang nach seinem Start an einer Hochschule akkreditiert wird. So sind insbesondere Modulbeschreibungen schwerer anzufertigen, wenn die betreffenden Veranstaltungen noch nie zuvor stattgefunden haben. Erfolgt die Akkreditierung, nachdem der Studiengang bereits einige Semester lang angeboten wird, so kann zur Erstellung des Modulhandbuchs bereits auf Erfahrungen der Dozenten sowie ggf. auf Beschreibungen im Rahmen von kommentierten Vorlesungsverzeichnissen zurückgegriffen und damit der Aufwand gesenkt werden.

Da durch ihre Akkreditierung beim Akkreditierungsrat alle **Akkreditierungsagenturen** über relativ einheitliche Standards verfügen und die Akkreditierung von Studiengängen auf Basis einheitlich vorgegebener Kriterien durchführen, ergeben sich beim grundsätzlichen Verfahrensablauf zunächst keine Unterschiede zwischen den untersuchten Agenturen. Lediglich eine Agentur weicht von den anderen ab durch eine mit 1,5 Tagen längere Begehung, die Erforderlichkeit der Betreuung der Gutachtergruppe durch die Hochschule, den Verzicht auf studentische Mitglieder in der Gutachtergruppe, das Vorgehen bei Nachbesserungen sowie Redundanzen in der Gestaltung des Leitfadens zur Akkreditierung. Darüber hinaus gilt die Akkreditierung des untersuchten Studiengangs für weniger als die üblichen fünf Jahre. Diese Abweichungen wirken sich alle erheblich aufwandssteigernd auf die Akkreditierung an der betreffenden Hochschule aus. Ob diese Abweichungen die Regel oder eher die Ausnahme darstellen, kann allein aufgrund der hier durchgeführten Untersuchung nicht abschließend beurteilt werden.

Darüber hinaus gibt es allgemein Unterschiede bei den **direkten Kosten** der Verfahren, die von den Agenturen in Rechnung gestellt werden. Sie hängen in der Regel von der Mitgliedschaft der Hochschulen bei den jeweiligen Agenturen, der Art des Verfahrens (Clusterverfahren ermöglichen Rabatte) sowie letztendlich dem Verhandlungsgeschick der Hochschulen selbst ab. Indirekte Auswirkungen auf den Aufwand eines Akkreditierungsverfahrens hat weiterhin immer auch die **Qualität der Zusammenarbeit** von Agenturen und Hochschulen, d.h. wie diese von den Beteiligten eingeschätzt wird und auf welche Erfahrungen und persönliche Präferenzen im Einzelfall zurückgegriffen werden kann.

4. Durchschnittliche Kosten der Akkreditierung eines Studiengangs

Wie die Ergebnisse der untersuchten Studiengänge zeigen, können die Informationskosten und der notwendige zeitliche Aufwand von Akkreditierungsverfahren von

Fall zu Fall erheblich voneinander abweichen. Um dennoch einen Eindruck über den Aufwand und die Informationskosten zu ermöglichen, die durch die Akkreditierung allgemein verursacht werden, wird zur Veranschaulichung der Durchschnitt aus den drei untersuchten Verfahren gebildet.⁹ Da es sich bei Akkreditierungen um ergebnisoffene Verfahren handelt, die – im Falle eines positiven Bescheids – mit mehr oder weniger umfangreichen Auflagen einhergehen können, wird in der Berechnung jedoch auf die Darstellung des mit Auflagen verbundenen Aufwands vollständig verzichtet.

Ausgehend von dieser Berechnung verursacht ein Akkreditierungsverfahren im Durchschnitt einen **zeitlichen Aufwand von rund 84 (Mann-)Arbeitstagen**. Je nach Organisation der Hochschule sind davon zu großen Teilen Mitarbeiter aus Forschung und Lehre betroffen, so dass maßgebliche Kapazitäten gebunden werden, die nicht mehr für die originären Aufgaben der Forschung und Lehre zur Verfügung stehen. Dieser Arbeitsaufwand ist verbunden mit **Informationskosten in Höhe von durchschnittlich rund EUR 27.360** (vgl. siehe Tabelle 2 im Anhang). Damit kommt zu den ca. EUR 13.000, die eine Akkreditierung an direkten Kosten in der Regel auslöst, ein mehr als doppelt so hoher Aufwand in Form von Informationskosten hinzu. Aufwand und Kosten zur Erfüllung eventueller Auflagen sind dabei noch nicht eingeschlossen. Weiterhin fallen diese Kosten in jedem Fall an, auch wenn der Akkreditierungsbeschluss negativ ausfällt und die Akkreditierung des Studiengangs nicht gewährt wird.

Darüber hinaus ist nicht außer Acht zu lassen, dass sich dieser erhebliche Aufwand bisher ausschließlich auf die im Rahmen der vorliegenden Studie untersuchte (Erst-) Akkreditierung von Studiengängen bezieht. Durch die hier nicht betrachtete Reakkreditierung, die in der Regel alle fünf Jahre durchzuführen ist, kommen regelmäßig weitere Kosten in zwar etwas geringerer, dennoch maßgeblicher Höhe hinzu.

⁹ Zu berücksichtigen ist, dass die Berechnung der Informationskosten unter Vorbehalt erfolgt. Die Untersuchung bezieht sich auf eine – dem Projektauftrag entsprechend – willkürlich gewählte Stichprobe, die nicht als repräsentativ zu verstehen ist. Die Rahmenbedingungen der jeweiligen Hochschulen, Studiengänge und Akkreditierungsverfahren führen mitunter zu Besonderheiten, die nicht für alle Akkreditierungsverfahren im gleichen Maße gelten. Beispielsweise ist zu erwarten, dass insbesondere mit Studiengängen aus anderen Fachbereichen als den hier untersuchten Wirtschaftswissenschaften und Informatik Spezifika verbunden sind, die sich in den Informationskosten niederschlagen. Auch lassen sich Qualitätsunterschiede zwischen den untersuchten Verfahren, die maßgeblich Auswirkung auf den angefallenen Aufwand haben, bei der Ermittlung der Kosten nur schwer erfassen. Denn der für ein höheres Qualitätsniveau aufzuwendende Mehraufwand lässt sich von Ineffizienz kaum unterscheiden, da hier nur die Zeit als Input, nicht jedoch die Arbeitsergebnisse selbst als Output ermittelt werden. Damit stellen die untersuchten Hochschulen keine "typischen Betroffenen" dar, die die notwendigen Arbeiten "normal effizient" ausführen, wie es die Berechnung von Informationskosten im Standardkosten-Modell üblicherweise erfordert.

5. Einsparpotenziale im Akkreditierungsverfahren

Zur Senkung bürokratischer Lasten aus der Akkreditierung von Studiengängen bieten sich grundsätzlich drei Ansatzpunkte an, die im Weiteren erläutert werden:

- Änderung der rechtlichen Vorgaben der Akkreditierung auf Normebene
- Verbesserung der Rahmenbedingungen des Akkreditierungsverfahrens an sich
- Optimierung der Umsetzung der Akkreditierung

Änderung der rechtlichen Vorgaben der Akkreditierung auf Normebene

Möglichkeiten zur Reduzierung von Informationskosten schließen im Rahmen des Standardkosten-Modells in der Regel an die Umsetzung der Informationspflicht an, die Norm selbst wird hingegen zunächst nicht in Frage gestellt. Da die hier untersuchte Informationspflicht auf Ebene der Bundesländer verankert ist, würden Maßnahmen zur Reduzierung von Informationskosten üblicherweise am **Landesrecht** ansetzen. Dies ist im vorliegenden Fall jedoch **schwierig**, da es sich um Beschlüsse der Kultusministerkonferenz handelt, die auf den europaweiten Bologna-Prozess zurückgehen und in den Gesetzen der Länder lediglich ihren Niederschlag finden, d.h. von den jeweiligen Landeshochschulgesetzen eingefordert werden. Die Beeinflussbarkeit von Akkreditierungsverfahren durch ein einzelnes Bundesland ist damit stark eingeschränkt.

Wie aus der Untersuchung der ausgewählten Studiengänge erkennbar wird, ist es einfacher als auch besser, stattdessen unmittelbar am Akkreditierungsverfahren selbst, d.h. seinen Rahmenbedingungen als auch der Umsetzung in den Hochschulen und den Akkreditierungsagenturen anzusetzen.

Verbesserung der Rahmenbedingungen des Akkreditierungsverfahrens

Senkungen der sowohl direkten Kosten als auch Informationskosten lassen sich innerhalb der hier untersuchten Programmakkreditierung durch die Bündelung von zu akkreditierenden Studiengängen in **Clusterverfahren** erzielen. Durch die zeitgleiche Begutachtung mehrerer, in der Regel fachlich affiner Studiengänge ergeben sich Einspareffekte vor allem durch Synergien bei der Erstellung der Selbstdokumentation der einzelnen Studiengänge sowie bei der Vor-Ort-Begehung durch die Gutachtergruppe und damit bei den größten Kostentreibern der Akkreditierung. Voraussetzung ist allerdings die studiengangübergreifende Koordination in der Hochschule.

Auch für die ab 2008 neben die Programmakkreditierung tretende **System- bzw. Prozessakkreditierung** ist zu erwarten, dass sie zur Senkung der direkten und Informationskosten beiträgt, da hier nicht mehr die einzelnen Studiengänge, sondern das gesamte Qualitätssicherungssystem einer Hochschule oder eines Hochschulbereichs überprüft werden.

Optimierung der Umsetzung des Akkreditierungsverfahrens

Unabhängig davon, ob es sich um einzelne oder gebündelte Programmakkreditierungen oder auch um Systemakkreditierungen handelt, lässt sich die administrative Belastung der Hochschulen des Weiteren wesentlich bei der Umsetzung der Akkreditierung reduzieren. Hierzu ist an den ermittelten Unterschieden insbesondere bei den größten Aufwandstreibern anzusetzen, d.h. der Erstellung der Selbstdokumentation und der Vor-Ort-Begehung. Denn Informationskosten bzw. der damit verbundene Aufwand können vor allem durch Maßnahmen in den Hochschulen selbst als auch in den Akkreditierungsagenturen reduziert werden (siehe Abbildung 2).¹⁰

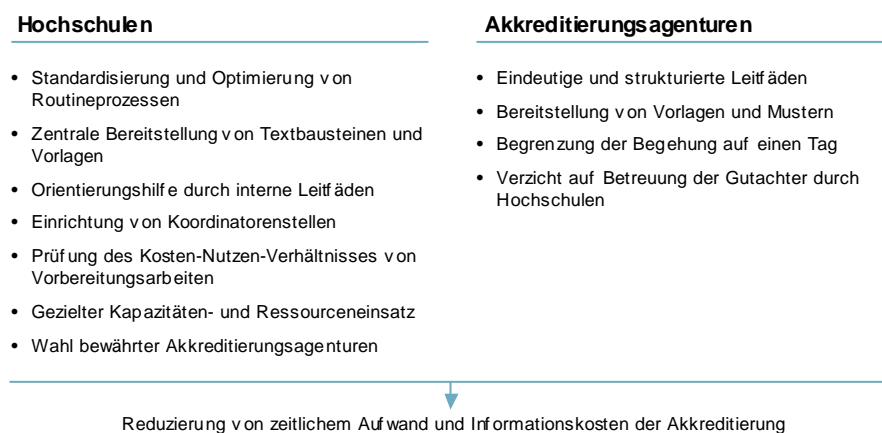


Abb. 2: Ansatzpunkte zur Reduzierung von Informationskosten der Akkreditierung

In Hinblick auf die Erstellung der Selbstdokumentation als größtem Aufwandstreiber liegen wesentliche Vereinfachungs- bzw. Einsparpotenziale in der Organisation des Akkreditierungsprozesses an den **Hochschulen**. So lässt sich beispielsweise der anfallende Arbeitsaufwand reduzieren, indem **Routineprozesse**, die in ähnlicher Weise bei jedem Verfahren anfallen, standardisiert und optimiert werden. Hierzu zählen vor allem das Anlegen von **Textbausteinen** zur Erstellung der Selbstdokumentation als auch später das Coaching als Vorbereitung der Begehung. Bei einer Hochschule, an der eine Vielzahl von Studiengängen akkreditiert (und nach spätestens fünf Jahren auch reakkreditiert) werden muss, lohnt es sich, Abschnitte der Selbstdokumentation wie z.B. die Ziele der Hochschule, Angaben zur Ausstattung oder Qualitätssicherung zentral aufzubereiten, regelmäßig zu aktualisieren und bei Bedarf zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus kann es hilfreich sein, einen **internen Leitfaden** zur Akkreditierung anzulegen, der über die notwendigen Arbeitsschritte, Ansprechpartner und den zu erwartenden Arbeitsaufwand informiert und der Masken und Muster sowie ggf. Textbeispiele für die Anfertigung der Selbstdokumentation enthält. Zwar verursacht das erstmalige Anlegen eines solchen Leitfadens zusätzlichen Aufwand, jedoch

¹⁰ Welche Rolle darüber hinaus die zuständigen Landesministerien und -behörden übernehmen können, wird noch zu klären sein. Hierzu ist aufgrund der je landesspezifischen Bestimmungen eine Einzelfallbetrachtung notwendig.

lassen sich dadurch zugleich Kosten und Arbeiten im Rahmen von einzelnen Akkreditierungsverfahren sparen. Weiterhin ist es hilfreich, auf einen festen Ansprechpartner in der Verwaltung als **Koordinator** zurückgreifen zu können, der bei Bedarf unterstützt oder sogar wesentliche Aufgaben übernimmt. Dies ist vor allem für größere Hochschulen zu empfehlen, die eine Vielzahl von zu (re-)akkreditierenden Studiengängen anbieten.

Auch bei der Ausführung und Gestaltung einzelner Arbeitsschritte lässt sich Aufwand sparen. So wird an der untersuchten Fachhochschule beispielsweise auf die intensive **Vorbereitung der Begehung**, die den zweitgrößten Aufwandstreiber darstellt, verzichtet, d.h. es gibt Einsparungen bei der Recherche zu den Gutachtern und beim Coaching, die sich sichtbar im zeitlichen Aufwand und in den Informationskosten niederschlagen. Ob diese Einsparmöglichkeiten genutzt werden können, hängt sicherlich vom Einzelfall ab und wird für jedes Verfahren abzuwägen sein. Müssen aufgrund mangelnder Vorbereitung Arbeiten oder Nachbesserungen nachgeholt werden, fällt der Aufwand später im Verfahren an. Eine Entscheidungshilfe bietet hierbei die Routine und Erfahrung aus vorangegangenen Akkreditierungen, so dass voraussichtlich umso eher auf intensive Vorarbeiten verzichtet werden kann, über je mehr Erfahrung die an der Akkreditierung Beteiligten bereits aus vorherigen Verfahren verfügen.

Abgesehen von den durchgeführten Arbeitsschritten sind Einsparungen durch die Verteilung der Kapazitäten innerhalb des Akkreditierungsverfahrens möglich. Werden große Teile der Arbeiten von wissenschaftlichen oder Verwaltungsmitarbeitern statt von Professoren übernommen, ergeben sich aufgrund des geringeren Tarifs Kostenvorteile. Andererseits könnte unterstellt werden, dass durch den gezielten Einsatz von Professoren als z.B. Studiengangsleitern Ergebnisse effektiv – und damit ebenfalls kostensparend – erreicht werden. Somit ist auch bezüglich der Kapazitäten im Einzelfall abzuwägen, wie sie im Akkreditierungsverfahren eingesetzt werden. Als Entscheidungskriterium dient hierfür unter anderem auch die **angestrebte Qualität** der Akkreditierungsunterlagen.

Neben Überlegungen, welche die auszuführenden Arbeitsschritte und die hierzu auszuwählenden Personen betreffen, gibt es weitere Einsparpotenziale durch die **Gestaltung des Akkreditierungsverfahrens** auf übergeordneter Ebene. So lassen sich aufgrund von Routinebildung Kosten einsparen, wenn die verschiedenen Akkreditierungen an einer Hochschule mit derselben Agentur (bzw. denselben Agenturen) durchgeführt werden. Zusätzlich lassen sich so aufgrund der zum Teil agenturspezifischen Ausgestaltung der Anforderungen leichter Synergieeffekte zwischen den einzelnen Verfahren realisieren, wenn vorangegangene Verfahren als Vorlage genutzt werden. Wird die Wahl einer Agentur zuvor durch Beschluss festgesetzt, so lassen sich weiterhin Kosten sparen, da somit der Aufwand für Auswahl- und Entscheidungsprozesse bei jedem neuen Verfahren eingespart werden kann.

Die Untersuchung macht des Weiteren deutlich, dass der Aufwand eines Akkreditierungsverfahrens und damit die Höhe der Informationskosten auch durch das Vorgehen der jeweiligen **Akkreditierungsagentur** beeinflusst werden. Kostensparend auf die Hochschulen wirken sich insbesondere ein klar strukturierter Leitfaden, die Nutzbarkeit von Formblättern und Vorlagen für Anträge und einzelne Bestandteile

der Selbstdokumentation sowie eine kurze (d.h. eintägige) Vor-Ort-Begehung aus, bei der die Betreuung der Gutachter allein von der jeweiligen Agentur selbst übernommen wird.

C. Die Methode – das Standardkosten-Modell im Verwaltungsbereich

Das Standardkosten-Modell (SKM) ist eine Methode, bürokratische Lasten transparent zu machen. Dabei konzentriert sich SKM auf Informationsverpflichtungen (Erklärungen, Meldungen, Anzeigen, Bekanntmachungen, Berichte, Genehmigungen etc.), die von den betroffenen Normadressaten – wie z.B. Hochschulen – gegenüber dem Staat oder Dritten auf Basis von Gesetzen und Verordnungen erfüllt werden müssen. Finanzielle Pflichten (wie z.B. Steuern, Beiträge, Gebühren) als auch inhaltliche Pflichten werden nicht betrachtet, ebenso wenig der mögliche Nutzen der Normen. Die Methode liefert objektive, eindeutige und entpolitisierte Ergebnisse.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wird das Standardkosten-Modell erstmalig auf die Messung von Informationskosten angewandt, die durch die Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland entstehen. Da Hochschulen hierbei in ihrer Rolle als Verwaltung verstanden werden, liegt damit zugleich eine Pilotstudie im Bereich "SKM-Verwaltung" vor. Wie bereits in anderen Pilotstudien¹¹ angedeutet, zeigt sich auch hier, dass das Standardkosten-Modell nicht nur wie bisher überwiegend auf den Wirtschafts- bzw. Unternehmensbereich zu beschränken ist, sondern sich grundsätzlich auch für eine Anwendung im Verwaltungsbereich gut eignet.¹²

Abgesehen von der Ermittlung des Aufwands in Form von zeitlichem Aufwand und Informationskosten lässt sich das SKM darüber hinaus auch als Organisations- und Strukturierungshilfe im Prozess der Akkreditierung anwenden. Indem es die Unterschiede zwischen verschiedenen Hochschultypen, Studiengängen und Akkreditierungsagenturen einerseits sowie die größten Aufwandstreiber im Verfahren andererseits ausweist, zeigt es Ansatzmöglichkeiten für Vereinfachungen im Verfahren und zur Reduzierung von Kosten auf.

Ausgehend von diesen Unterschieden wird dabei erkennbar, dass die Verständlichkeit und Eindeutigkeit von Normen sich auf Höhe der Informationskosten und des verursachten zeitlichen Aufwands auswirken: je allgemeiner die Formulierung, desto größer die internen Spielräume der Hochschulen bei der Erfüllung der Informationspflicht. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass neben der "normalen Effizienz" des

¹¹ Siehe beispielsweise Kienbaum Management Consultants (2007): SKM-Verwaltung. Anwendungsmöglichkeiten des Standardkosten-Modells in der öffentlichen Verwaltung. Studie für die Bertelsmann Stiftung.

¹² Gleichwohl sind mit der untersuchten Informationspflicht Besonderheiten verbunden, welche eine Abweichung von üblichen SKM-Verfahren bzw. Anpassung erforderlich machen. Dabei ist zu betonen, dass diese sich jedoch weniger aus der Klassifizierung des Normadressaten als Verwaltung als vielmehr aus den Spezifika von Akkreditierungsverfahren selbst ergeben.

Normadressaten zugleich auch der Umgang mit Normen bei der (insbesondere Ex-ante-)Bestimmung von Informationskosten einbezogen werden sollte. Für Normgebungsprozesse leitet sich zudem die generelle Empfehlung ab, auch die Ebene der Kommunikation von Regulierungen stärker zu berücksichtigen. Die Anforderungen an den Normadressaten sind möglichst klar zu formulieren, um auf diese Weise dazu beizutragen, die administrative Belastung gering zu halten.

Hamburg, 17. März 2008

Dr. Markus Thielbeer
Consulting

Anhang

Tab. 2: Durchschnittlicher Aufwand der Akkreditierung (ohne Auflagen)

Nr.	Haupt- und Teilschritte des Verfahrens	Durchschnittlicher Zeitaufwand in Min.	Durchschnittliche Inf.kosten in EUR
1.	Beschlussfassung zur Akkreditierung	192	161,21
	- Fristsetzung zur Akkreditierung per Dekanats- oder Fakultätsbeschluss	80	67,71
	- Abstimmung des Akkreditierungszeitpunkts zwischen Präsidium und Studiengangsleitung	112	93,50
	- Entscheidung des Präsidiums über Zeitpunkt der Akkreditierung	0	0,00
2.	Auswahl der Akkreditierungsagentur	17	14,20
	- Einholen von Informationen über Agenturen	0	0,00
	- Vergleich der Informationen (auf Basis der Bedingungen des zu akkreditierenden Studiengangs)	0	0,00
	- Entscheidung für eine Agentur	17	14,20
3.	Antragstellung auf Akkreditierung bei Agentur	367	304,28
	- Verfassen des Antrags	130	107,52
	- Ergänzung des Antrags mit ersten Informationen über den Studiengang	190	158,62
	- Versand des Antrags inkl. Anlagen	47	38,14
4.	Vorgespräch mit der Agentur	60	51,10
	- Vorbereitung und Führen des Gesprächs	60	51,10
5.	Vertragsschluss zwischen Hochschule und Agentur	106	76,09
	- Zusendung eines Vertragsentwurfs an die Hochschule	27	22,18
	- Zustimmung zu Vertrag	57	38,66
	- Rücksendung an Agentur	22	15,25
6.	Erstellung der Selbstdokumentation	34.095	22.752,24
	- Versand der Verfahrensunterlagen durch die Agentur (Leitfaden)	25	19,69

Nr.	Haupt- und Teilschritte des Verfahrens	Durchschnittlicher Zeitaufwand in Min.	Durchschnittliche Inf.kosten in EUR
	- Aufgabenkoordination – wer schreibt was?	320	246,93
	- Verfassen der Teile der Selbstdokumentation	31.050	20.828,25
	- Zusammenstellen der einzelnen Teile (inkl. Anlagen)	2.140	1.393,77
	- Vervielfältigen, Weiterleitung an Präsidium und Versand an Agentur	560	263,60
	- Ggf. Archivierung der Textbausteine für weitere Verfahren	0	0,00
7.	Information der Agentur an Hochschule über Bestellung Gutachtergruppe	115	85,14
	- Prüfung der Zusammensetzung der Gutachtergruppe	115	85,14
	- Ggf. Widerspruch gegen Gutachtergruppe	0	0,00
8.	Peer Review (Vor-Ort-Begehung durch Gutachtergruppe)	4.585	3.305,39
	- Koordinierung Termin und Ablauf zwischen Agentur und Hochschule	410	336,38
	- Vorbereitung der Begehung (z.B. Recherchen, Präsentationen)	750	475,55
	- Auswahl und Coaching der Gesprächspartner	1.070	743,02
	- Ggf. Betreuung der Gutachtergruppe vor Ort	1.050	779,05
	- Befragung durch die Gutachtergruppe	1.305	971,39
9.	Versand des Gutachterberichts durch die Agentur	575	488,91
	- Eingang des Gutachterberichts bei Präsidium, interne Weiterleitung	275	233,41
	- Ggf. Stellungnahme der Hochschule	300	255,50
10.	Information der Agentur an Hochschule über Beschluss der Akkreditierungskommission	53	44,36
	- Eingang des Beschlusses bei Präsidium, interne Weiterleitung	53	44,36

Nr.	Haupt- und Teilschritte des Verfahrens	Durchschnittlicher Zeitaufwand in Min.	Durchschnittliche Inf.kosten in EUR
	- Im Falle der Akkreditierung ohne Auf- lagen keine weiteren Nachbesserun- gen seitens der Hochschule notwen- dig	0	0,00
12.	Bezahlung der Akkreditierungsagentur	57	36,53
	- Zahlung anweisen und ausführen	57	36,53
13.	Archivierung der Verfahrensunterlagen	60	41,50
	- Archivierung	60	41,50
	Summe	40.280 (83,92 Tage)	27.360,94