

27.09.2010

Rainer Künzel

**Akkreditierung – mehr Last als Lust?
Qualitätsmanager(innen) im Spannungsfeld hoch-
schulexterner Erwartungen und interner Kritik¹**

**CHE-Workshop „Qualitätsmanager(innen) in Hochschulen:
Probleme und professionelles Selbstverständnis“**

30. September/01. Oktober 2010

Harnack-Haus, Berlin

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

¹ Siehe auch: 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, sowie Künzel, Rainer (2010): „Institutionelle Evaluation des Qualitätsmanagements in Studium und Lehre“, Kapitel 3 in: ZEVA (Hrsg.): Handbuch zur externen Evaluation an Hochschulen, http://www.zeva.org/fileadmin/downloads/Dokumente_Evaluation/Handbuch_Evaluation_2010.pdf.

I. Qualitätsmanagement und Programmakkreditierung

Als Qualitätsmanager(innen) gehören Sie nicht zur Vollzugsverwaltung. Ihre Aufgabe ist vielmehr die Unterstützung der Hochschul- und Fakultätsleitungen bei der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in Lehre und Studium, eventuell auch in Forschung, Wissenstransfer und Nachwuchsförderung. Sie sind also Teil des hochschulinternen operativen und strategischen Controllings. Trotz der von der Politik immer wieder betonten Hochschulautonomie ist allerdings der Hochschulleitung und damit auch Ihnen nicht freigestellt, wie Sie die Qualität des Studienangebots gewährleisten, weil hierfür staatliche Vorgaben gelten, deren Einhaltung in der Programmakkreditierung überprüft wird. Diese im Zusammenhang mit dem Bologna-Prozess getroffene Entscheidung hat für Ihre Arbeit Implikationen, deren Problematik nicht offenkundig ist. Daher will ich sie kurz aufzeigen.

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

- Mobilitätssteigerung (durch Transparenz und Anerkennung)
- Verbesserung der Erwerbsfähigkeit (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, noch ob 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 Studienstrukturereform 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 Ihre Tätigkeit als Qualitätsmanager(innen). Denn wenn wir einmal unterstellen, dass Sie die Verantwortlichen in Ihrer Hochschule erfolgreich bei der Vorbereitung von Akkreditierungsanträgen beraten, sodass sich im Akkreditierungsverfahren keine großen Komplikationen ergeben, ist ja keineswegs gewährleistet, dass Sie damit zur Qualitätssicherung oder gar –verbesserung der Studiengänge ihrer Hochschule beigetragen haben. Was Sie allenfalls erreicht haben, 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 davon 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 Evaluationsforschung

im Hinblick auf die Ausbildungsziele des Studiengangs genutzt werden.

Schließlich ist zuzugeben, dass durch die Programmakkreditierung insofern tiefgreifende Änderungen in Teilen des Hochschulsystems eingetreten sind, als die Qualitätssicherung in Lehre und Studium zu einem dauerhaften Thema der hochschulinternen Diskussion geworden ist. Sie hat jedoch nicht verhindert, dass 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, was in den Hochschulen unter Qualitätsmanagement verstanden wird.

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. Einige Monate vorher hatte die ZEvA eine groß angelegte Studie begonnen, die die Beanstandungen in den Akkreditierungsverfahren der letzten zehn Jahre auf Häufungspunkte untersucht. 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 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 Hindernisse, die mit der Arbeit der Agenturen oder mit den Vorgaben des Akkreditierungsrates zusammen hängen?
3. Gibt es objektive und/oder subjektive Beschränkungen für eine effektive Arbeit der Qualitätsmanager(innen), wie z.B.
 - zu geringe Arbeitskapazität
 - fehlende Unterstützung
 - unzureichende Ausbildung
 - unüberwindbare hochschulinterne Widerstände?

Diese Fragen, die ich gerne mit Ihnen diskutieren möchte – und zwar möglichst auch mit konkretem Bezug zu den genannten Beanstandungen der Studiengangskonzepte - werden nicht dadurch irrelevant, dass von der Programmakkreditierung zur Systemakkreditierung oder zu anderen Formen der Qualitätssicherung übergegangen wird. Im Gegenteil! Qualitätsmanagement wird umso wichtiger und zugleich anspruchsvoller, je stärker es auf das Ziel der

Qualitätsentwicklung ausgerichtet ist. Darauf möchte ich aber erst im zweiten Teil dieser Veranstaltung eingehen.

II. Qualitätsmanagement unter veränderten Rahmenbedingungen

1. 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 Verschiedenheit 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.

Das Konzept der Systemakkreditierung ist leider nur für den Bereich von Lehre und Studium entwickelt, obwohl vielfach ein enger Zusammenhang mit Forschung und Wissenstransfer sowie wissenschaftlichen Dienstleistungen besteht. Aber es nimmt den Gedanken auf, dass Qualitätssicherung in allen Leistungsbereichen 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.

Verfügt eine Hochschule über ein akkreditierbares Qualitätsmanagementsystem, müssen die Qualitätsmanager alle Leistungen der Systemsteuerung und Qualitätssicherung in Lehre und Studium selbst erbringen oder ihre teilweise Auslagerung an externe Dienstleister organisieren. Bevor es jedoch dazu kommt, muss ein Qualitätsmanagementsystem aufgebaut werden. Diese Anforderung provoziert u.a. folgende Fragen:

1. Wer von Ihnen fühlt sich für diese Aufgabe gerüstet?
2. Da Sie vermutlich nicht davon ausgehen, die hiermit zusammenhängenden konzeptionellen Vorarbeiten allein leisten zu können: Welches Vorgehen raten Sie Ihrer Hochschulleitung?
3. Falls Sie externe Beratung in Anspruch nehmen wollen: Wie finden Sie heraus, welche Beratungsangebote existieren, qualitativ hochwertig sind und sich für Ihre Hochschule eignen?

4. Haben Sie eine Vorstellung vom Ressourcen- und Zeitbedarf für die Entwicklung eines akkreditierbaren Qualitätsmanagementsystems, das sich auf die ganze Hochschule oder eine sogenannte „studienorganisatorische Teileinheit“ erstreckt?
5. Die Systemakkreditierung selbst bezieht sich zwar – wie schon die Programmakkreditierung – nur auf formale Akkreditierungskriterien und nicht auf die Qualität des Qualitätsmanagementsystems oder gar auf Verbesserungen dieser Qualität, aber Ihnen selbst muss es eigentlich um Verbesserungen in Lehre und Studium gehen.
Wie gehen Sie mit dem Problem um, dass die Akkreditierung formale Anpassungen (compliance) verlangt, Ihre Aufgabe aber die Förderung qualitativer Verbesserungen ist (improvement of performance)?
6. Müssen Sie nicht aufgrund Ihres Selbstverständnisses andere Rahmenbedingungen für Ihre Arbeit anstreben als die Akkreditierung sie Ihnen bietet? Wenn ja, wo sehen Sie Verbündete innerhalb und außerhalb der Hochschule, mit deren Unterstützung Sie das Ziel verfolgen können, die Qualität und Leistung zu steigern, statt sich an externe Vorgaben anzupassen (improving performance instead of seeking compliance with external standards)?

Diese Fragen führen nicht zur Forderung nach Detailverbesserungen im Akkreditierungsansatz auf Programm- oder Systemebene. Deshalb will ich darauf auch nicht eingehen. Sie zielen vielmehr auf einen Problemkomplex, der auch im Mittelpunkt des Vorlagebeschlusses des Arnsberger Verwaltungsgerichts vom 16.04.2010 für das Bundesverfassungsgericht steht: Ist die externe Steuerung der Ausgestaltung von Lehre und Studium an Hochschulen durch den Zwang zur Akkreditierung mit Art. 5 Abs. 3 GG verträglich? Da sich der Grundrechtsschutz nach Auffassung der Richter nicht allein auf die Lehr- und Forschungsfreiheit des einzelnen Wissenschaftlers, sondern 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 des Grundrechts nach Art. 5 Abs. 3 GG eingeschränkt werden kann.

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. Daraus folgt, dass der Evaluation oder Auditierung (ggf. in Verbindung mit Zielvereinbarungen) der Vorzug vor jeder Form von Akkreditierung zu geben ist.

Akkreditierung oder Zertifizierung ist nur akzeptabel, wenn die Hochschule sie freiwillig durchführen lässt, z.B. um für die Vermarktung ihrer Abschlüsse in den „professional studies“ nachzuweisen, dass die durch die Fachgesellschaften und das Beschäftigungssystem vereinbarten professionellen Standards eingehalten werden. Das erfordert aber andere Akkreditierungsverfahren als die in Deutschland etablierte Programmakkreditierung. Auch die freiwillige Zertifizierung des Managementsystems analog zu den Audits „Familiengerechte Hochschule“ und „Internationalisierung“ oder zum Öko-Audit „Nachhaltige Hochschule“ ist unter Umständen als Marketing-Maßnahme sinnvoll.

Qualitätssicherung und mehr noch Qualitätsentwicklung in Lehre und Studium verlangt jedoch nach Evaluation bzw. Auditierung.

2. Evaluation, Auditierung und Zielvereinbarungen

Evaluationsverfahren eignen sich für alle Leistungsbereiche und alle Organisationseinheiten einer Institution, die Gegenstand von Leitungs- und Managementprozessen sein können. 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. 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 auch zur Modifikation dieser Ziele und ggf. 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).

Die besondere 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 Organisationsstrukturen 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.

Im Kontext dieses Seminars stellen sich daher u.a. folgende Fragen:

1. Sollte die Politik sich tatsächlich die Forderung der Hochschulrektorenkonferenz nach Ersetzung der Akkreditierung durch Auditierung zu Eigen machen, käme auf Sie als Qualitätsmanager nicht nur die Aufgabe zu, die Hochschulleitung beim Aufbau eines internen Qualitätsmanagementsystems zu unterstützen, sondern Sie wären vor allem dafür verantwortlich, immer wieder Verbesserungen dieses Qualitätsmanagementsystems zu initiieren. Hierzu könnten Sie die Vor- und Nachbereitung der institutionellen Audits nutzen. Sähen Sie in dieser Tätigkeit Vorteile gegenüber der Vor- und Nachbereitung von Programm- oder Systemakkreditierungsverfahren?
2. Wie beurteilen Sie die Chance, für Evaluations- und Auditierungsverfahren Verbündete in der Hochschullehrerschaft und bei den Studierenden zu gewinnen?
3. Sollten die Evaluationsgutachten auch als Grundlage für Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit dem Wissenschaftsministerium oder dem privaten Hochschulträger dienen oder nur den Leitungsorganen der Hochschule zugestellt werden?
4. Bedürfte es einer nationalen oder landesspezifischen Zentrale zur Verfahrenssteuerung (wie des Akkreditierungsrates in der Akkreditierung)?