

## Programmakkreditierung

### Eine kritische Analyse

Stephan Bieri

---

#### Zusammenfassung

Wer von Akkreditierung spricht, versteht darunter meist die Programmakkreditierung, also jene Form, die sich auf einzelne Studiengänge bezieht. Vor dem aktuellen hochschulpolitischen Hintergrund und im Zusammenhang mit dem Bologna-Prozess ist dies verständlich. Der vorliegende Beitrag zeigt Chancen und Risiken des Ansatzes und versucht besonders, eine Systemsicht zu entwickeln. Für die Zukunft wird ein Mix von Akkreditierungsformen vorgeschlagen. Programmakkreditierung allein ist weder effizient noch ordnungspolitisch sinnvoll.

---

Gliederung	Seite
1. <b>Ausgangslage</b>	<b>2</b>
2. <b>Etablierte Praxis der Programmakkreditierung</b>	<b>4</b>
3. <b>Methodische Probleme</b>	<b>8</b>
4. <b>Systembezogene Chancen und Risiken</b>	<b>10</b>
5. <b>Ordnungspolitischer Exkurs</b>	<b>11</b>
6. <b>Eine Lanze für ein Akkreditierungsmix</b>	<b>14</b>

---

## 1. Ausgangslage

### Unbestrittene Funktion der Akkreditierung

Über die Notwendigkeit von Qualitätssicherung und Akkreditierung herrscht in der Politik und bei den Wissenschaftlern selbst weitgehend Einigkeit. Akkreditierung erscheint dabei primär als Instrument des Konsumentenschutzes – als Mittel, um den „Kunden“ der Hochschulen eine gewisse Sicherheit über die vermittelten „Produkte“ im Bereich der Lehre, vom Grundstudium bis zur Weiterbildung, zu geben. Forschung und wissenschaftliche Dienstleistung bedürfen dieser Form der Qualitätssicherung prinzipiell nicht; ihre Leistungen werden durch Evaluation und Benchmarking überprüft. Abbildung F 1.3-1 stellt die Akkreditierung in einen grösseren hochschulpolitischen Zusammenhang.

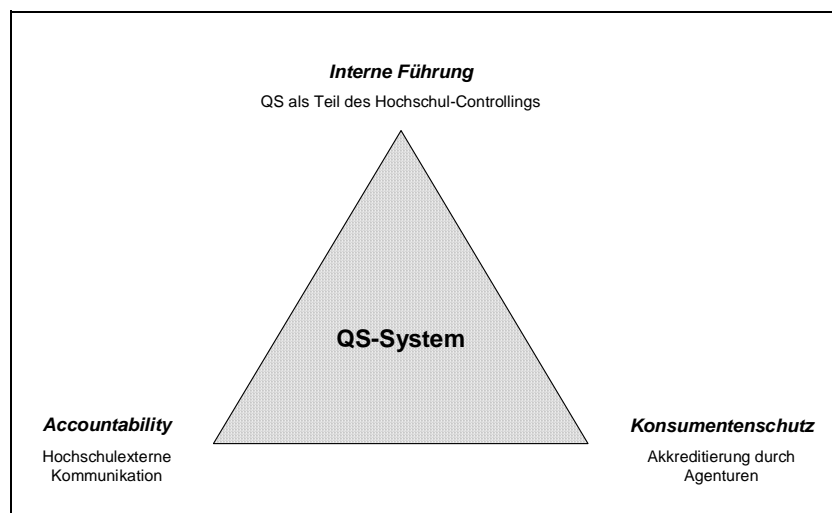


Abb. F 1.3-1 Akkreditierung und Qualitätssicherung

### Akkreditierung als Systemteil...

Wie soll sich die Akkreditierung orientieren? In welchem Verhältnis steht sie zur internen Führung und zur externen Kommunikation der Hochschulen? Wie erfasst man die Qualität der Lehre, und wer testet diese effektiv an der Front? Schon die wenigen Fragen zeigen, dass die Rolle der Akkreditierung erklärungsbedürftig ist und sich bei der Positionierung methodische Schwierigkeiten ergeben können. Überblickt man die heute laufende hochschulpolitische Diskussion, scheint mindestens klar zu sein, dass gute Qualität nur im *Zusammenwirken* von Hochschulträgern, Hochschulen und Betroffenen erreicht werden kann.

### ...und Programmakkreditierung als spezieller Ansatz

Die Programmakkreditierung als eine wichtige Form der Akkreditierung bezieht sich auf den *einzelnen Studiengang*. Mit der Beurteilung des Kerngeschäfts der Hochschulen sollen insbesondere die Studierenden keine Katze im Sack kaufen müssen. Im Detail existieren verschiedenartige Umschreibung und Begründungen (vgl. Kohler 2006).

Wie die Akkreditierung überhaupt, interessiert Programmakkreditierung aber auch Behörden und Träger. Sie tritt in der Regel an die Stelle hoheitlicher Bewilligungsverfahren.

In der Vergangenheit war der Bologna-Prozess ein wesentlicher äußerer Anlass, die Programmakkreditierung auf breiter Front zu fördern. Die Einführung der neu geschaffenen gestuften Ausbildung sollte sorgfältig flankiert, begleitet werden. Dabei zeigte sich bald, dass der Bologna-Prozess als qualitative Reform und nicht bloss als formalorganisatorische Anpassung zu verstehen ist.

In den meisten Ländern formulierten die zuständigen Minister und die Hochschulrektoren die entsprechenden *Umsetzungsrichtlinien*, in denen die Akkreditierung eine wichtige Rolle spielt. In Deutschland, das ein zweistufiges Akkreditierungssystem besitzt, überwacht der Akkreditierungsrat die Tätigkeit der verschiedenen mit der Programmakkreditierung beauftragten Agenturen. Diese sprechen aufgrund umfangreicher Dokumentationen und nach Vorort-Besuchen die eigentliche Akkreditierung aus. Noch wird davon ausgegangen, dass *jeder* Bachelor- und Masterstudiengang ein solches Verfahren durchläuft. Zudem besteht die Forderung, nach einer gewissen Zeit die Akkreditierung zu erneuern.

Die Hochschulen verteidigen europaweit ihre Autonomie und hängen ganz besonders an einer eigenverantwortlichen *Evaluationskultur*, die im Sinn von Abbildung 1 Teil des Hochschulcontrollings ist (vgl. HRK 2005). Diese Haltung hat essentiell mit dem akademischen Selbstverständnis zu tun. Allerdings interpretieren im Wettbewerb stehende Hochschulen die Akkreditierung auch als *Gütesiegel*, durch das – je nach Gebiet und nach beteiligter Agentur – die Positionierung unterstützt wird. In einzelnen Ländern, so etwa in Österreich und der Schweiz, wird zurzeit die Aufgabenverteilung im Hochschulbereich angepasst und das staatlich disponierte Qualitätssicherungssystem neu justiert. Der Gedanke der Öffnung führt dann auch zu einem subsidiären Rollenverständnis in der Akkreditierung.

#### Interessenunterschiede

Trotz zunehmender Betonung der Hochschulautonomie in ganz Europa wird immer wieder von staatlicher Seite versucht, Lehr- und Forschungsangebote zu steuern – zu „fördern“. Die Akkreditierung wird so unversehens zum Steigbügel der Reglementierung, und an sich unbestrittene Kriterien, wie etwa jene der Mobilität oder der Studierbarkeit, erfahren eine extensive, politische Interpretation.

## 2. Etablierte Praxis der Programmakkreditierung

### Eingespielter Ablauf

Programmakkreditierung ist heute ein klar definiertes, normiertes Verfahren. Abbildung F 1.3-2 zeigt anhand eines gestrafften Schemas der Agentur ACQUIN den üblichen Ablauf einer Programmakkreditierung.

Hochschule	Agentur	
•Selbstdokumentation •Ergänzung	•Formale Überprüfung •Weitergabe an Fachausschuss	Geschäftsstelle
•Zustimmung oder Einspruch	•Benennung Gutachter	Fachausschuss
	•Vorort-Besuch •Erstellung Gutachter-Bericht	Gutachtergruppe
•Stellungnahme zu Gutachter-Bericht	•Stellungnahme zu Gutachter-Bericht	Fachausschuss
	•Entscheidung über Akkreditierung	Akkreditierungskommission
•Eingang	•Mitteilung Hochschule, Hochschulkompass und Akkreditierungsrat	Geschäftsstelle
	Bei Auflagen: weiter bei „Ergänzung“	

Abb. F 1.3-2 Akkreditierungsablauf (Standard ACQUIN)

2003, an der Konferenz der Bologna-Signatarstaaten in Berlin, empfahlen die Minister den einzelnen Staaten, einen *Qualifikationsrahmen* für ihre Hochschulsysteme aufzustellen; dieser sollte sich auf fünf Elemente „workload“, „level“, „learning outcomes“, „competences“ und „profiles“ beziehen. Solche Vorgaben dienen primär der Systemsteuerung, beeinflussen indessen auch das Akkreditierungsgeschehen. Bedeutsam sind die in der Zwischenzeit entstanden „Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum“ (HRK 2006).

### Kriterien konkretisieren

Im Falle der Programmakkreditierung sind die abstrakten Elemente für die Praxis zu konkretisieren – für eine kohärente, transparente Umsetzung aufzubereiten. Dazu benötigt man idealerweise einen geschlossenen *Ansatz von Kriterien und Indikatoren*, der sich an der Front anwenden lässt. Der Deutsche Akkreditierungsrat fixierte ein Set grundlegender Kriterien, das in Abbildung F 1.3-3 zusammengefasst wird. Die Kriterien 2 bis 5 betreffen die eigentliche Gestaltung des Studiums – jenen Bereich also, wo Ermessen und Zeithorizont bei der Abschätzung eine besondere Rolle spielen.

Weltweit verfügen Akkreditierungsagenturen über fronetprobte Checklisten. Ein Teil der internationalen Abstimmung basiert auf Deskriptoren, die methodisch eine ähnliche Rolle wie Referenzgrößen in ingenieurwissenschaftlichen Normenvereinbarungen spielen sollten. Dieser Trend der „Versachlichung“ ist wissenschaftstheoretisch keineswegs unbestritten.

- Kriterium 1: Systemsteuerung der Hochschule
- Kriterium 2: Bildungsziele des Studiengangskonzepts
- Kriterium 3: Konzeptionelle Einordnung des Studiengangs in das Studiensystem
- Kriterium 4: Studiengangskonzept
- Kriterium 5: Durchführung des Studiengangs
- Kriterium 6: Prüfungssystem
- Kriterium 7: Transparenz und Dokumentation
- Kriterium 8: Auflagenerfüllung
- Kriterium 9: Qualitätssicherung

**Abb. F 1.3-3 Kriterien zur Akkreditierung von Studiengängen (Akkreditierungsrat, 17.07.2006)**

Das ganze Vorgehen besitzt formale Parallelen zur Praxis in der *Industrie* und in *Dienstleistungsunternehmen*. Ohne hier weiter auszuholen, sei allerdings auf die beschränkte Relevanz von Qualitätssicherungsansätzen wie EFQM oder ISO für den Hochschulsektor hingewiesen. Letztlich sind Ideen wie die „angepasste Qualität“ oder die „Routinization“ für das Hochschulgeschäft nur zum Teil sachgerecht. Eine rasch zunehmende Literatur beschäftigt sich mit den Möglichkeiten und Grenzen, den *Output in Lehre und Forschung* – ex ante und ex post – adäquat zu messen; es bestehen erhebliche methodische und statistische Schwierigkeiten, mit gemischten Indikatoren reale Tatbestände abzubilden (vgl. Breitschopf et al. 2005). Die Agenturen sollten die ganze Thematik im Auge behalten und sich der Limiten ihrer Tätigkeit bewusst sein.

**Vorbehalte**

Angesichts dieser Unsicherheiten ist es besonders wichtig, die Aussagen der Programmakkreditierung sorgfältig auf die Nutzer auszurichten. Bei Dokumentation, Vorort-Besuch und Berichterstattung müssen namentlich die Voraussetzungen und die Gestaltung eines Studienganges hinterfragt werden.

**Frühwarnungsfunktion**

Organisation, Finanzierung und Infrastruktur können sich gerade unter den Bedingungen des Bologna-Prozesses als *Engpassfaktoren* erweisen. Die Modularisierung – Vorteil für einen individuellen Studienaufbau und für eine erhöhte Mobilität – verlangt seitens der Hochschulen Engagements, die mit der Programmakkreditierung erhärtet werden müssen. Der von den in- und ausländischen Agenturen geschaffene Erfahrungsstock bietet wertvolle Aufschlüsse darüber, welche Studiengangsbedingungen auf die Dauer „gehen“ und welche Voraussetzungen kaum erfolgsversprechend sind. Dieses Potenzial gilt es vermehrt auch für Studierende und Arbeitgeber zu nutzen; einen Teil der Aufklärung kann allenfalls das publizierte Hochschulranking übernehmen.

Abbildung F 1.3-4 zeigt den typischen Aufbau eines Akkreditierungsberichtes am Beispiel der Agentur ZEvA; andere Agenturen sprechen auch von einem Gutachterbericht. Dieser ist prinzipiell nicht veränderbar. Mit ihm wird die inhaltliche Überprüfung abgeschlossen, doch kann seine Substanz in der Folge auch eine wertvolle *Führungshilfe* für die betroffene Hochschulleitung werden.

1. Institution
1.1 Allgemeine Informationen
1.2 Ausstattung
1.3 Unterstützung von Lehre und Studium
1.4 Qualitätssicherungsmaßnahmen
2. Studienprogramm
2.1 Begründung für seine Einrichtung, Kooperationen
2.2 Qualifikationsziele
2.3 Zugang und Zulassungsvoraussetzungen
2.3.1 Art und Struktur des Studiums einschließlich Abschlussgrad, Verhältnis von Präsenz und Selbststudium
2.3.2 Berufsbefähigung
2.3.3 Internationalisierung
2.3.4 Lehrmethoden
2.3.5 Prüfungsformen
2.3.6 Studienverlauf und Modularisierung
2.4 Lehrpersonal
2.5 Profil des ...studiengangs
3. Abschließendes Votum
3.1 Empfehlungen
3.2 Akkreditierungsempfehlung an die SAK
3.3 Auflagen

**Abb. F 1.3-4 Akkreditierungsbericht (Raster ZEvA)**

**Mögliche Entscheide**

Der Akkreditierungsbericht begründet den *Entscheid* der Agentur, der in der Regel in drei Abstufungen erfolgt:

- Akkreditierung ohne Auflagen,
- Akkreditierung mit Auflagen (unter Fristsetzung),
- Nichtakkreditierung.

Der Bericht erläutert die Hintergründe allfälliger Auflagen und skizziert, wie diese zu erfüllen wären; manchmal formulieren die Agenturen von sich aus zusätzliche, nicht bindende Empfehlungen.

Akkreditierung fördert *Best Practices* bei Agenturen und Hochschulen. Die unterschiedliche Ausrichtung der Agenturen führt im Einsatz mindestens teilweise zu sachlichen Nuancierungen, abweichenden Beleuchtungen und unterschiedlichen Detaillierungsgraden. Dies ist auch der Grund, weshalb das deutsche Akkreditierungssystem den Hochschulen eine freie Wahl des Akkreditierungspartners (der seinerseits zugelassen sein muss) lässt. Konkurrierende Agenturen sind ein Weg, um die Hochschulprofilierung zu unterstützen.

So gibt es Agenturen, die konkrete curriculare und organisatorische Richtlinien für Studiengänge erlassen – differenziert für die einzelnen Disziplinen und je für die Bachelor- und Masterstufe. Dies mag bei der Begutachtung handfeste Vorteile haben, beinhaltet aber unausgesprochen kritische Hypothesen, die einer objektiven Beurteilung des *fachlich-wissenschaftlichen Gehalts* eines Studienganges im Wege stehen können. Was ist im Einzelfall überhaupt state-of-the-art? Sind die vermittelten Grundlagen – von Maxwell über Monte Carlo bis zur Syntax – genügend? Bestehen attraktive Perspektiven und vernünftige Anschlüsse, z. B. in Richtung Graduate School? Wohl der Hochschule, die beim Vorortbesuch ein Gutachterteam empfangen darf, das nicht nur berufsständisch fixierte Experten und limitiert denkende Stakeholders, sondern auch ungebundene, inhaltlich beschlagene Peers aufweist. Der Begriff des „Minimalstandards“ erweist sich in diesem Zusammenhang als wenig hilfreich; an der Front lässt sich höchstens eine starke Tendenz feststellen, im Zweifelsfall überkommene Lehrverfahren und „klassische“ inhaltliche Kombinationen zu favorisieren.

### Knacknüsse

Die Programmakkreditierung muss also das Kunststück fertig bringen, einerseits die unterschiedlichen Hochschultypen und Ausbildungsgänge differenziert, mit genügender Strenge zu erfassen, andererseits den Rahmen eines normierten Verfahrens nicht zu sprengen. Sie bemüht sich damit um einen Kompromiss, den wir andernorts als *Maßkonfektion* bezeichnen: der Kunde möchte eigentlich eine Massanfertigung, kann sich aber aus Kostengründen nur ein teilweise vorgefertigtes Industrieprodukt leisten.

### Programmakkreditierung als Maßkonfektion

### 3. Methodische Probleme

Jede Methode ist so gut wie ihr Beitrag zur effektiven Problemlösung. Nur wer die *Realitäten* einer bestimmten Hochschule kennt, kann über die Angemessenheit konkreter Akkreditierungs- und Qualitätssicherungsmethoden reden. Gleiches gilt auf der Ebene einer Hochschullandschaft, deren Stärken und Schwächen bei der Auslegung eines Akkreditierungs- und Qualitätssicherungssystems bekannt sein müssen. In diesem Sinn wird in der Folge versucht, einige brennende Hochschulfragen mit der Herausforderung „Programmakkreditierung“ in Verbindung zu bringen.

#### Wissenschaftliche Trends

Die Vielfalt der Hochschultypen reflektiert unter anderem wissenschaftliche, organisatorische und kulturelle Einflussfaktoren. Eine besondere Bedeutung kommt heute der raschen, oft sprunghaften Entwicklung der verschiedenen Disziplinen und transversalen Methoden zu. „Megatrends“ wie die Dominanz der Life Science, der Paradigmenwandel der Computational Science oder die Perspektiven der Nanotechnologie mögen hier als Hinweise genügen.

Das wissenschaftliche Dilemma der Programmakkreditierung liegt darin, dass sie aufgrund dieser Dynamik nicht einfach von festen Portfolios oder gegebenen Lehrformen ausgehen darf, aber doch zu eindeutigen Aussagen mit transparenten Bewertungen kommen muss.

#### Keine ideale Welt

Nicht alle Träger offerieren ihrer Hochschule eine stabile, dem Portfolio entsprechende Grundfinanzierung. Dies ist einer von mehreren Gründen, warum bestimmte Hochschulen nicht ein eigenes Profil zu schaffen vermögen. Hinzu kommt, dass noch längst nicht alle Hochschulen Autonomie als Gestaltungschance verstehen; die nötige Fokussierung scheitert an internen Widerständen und externen Rigiditäten (vgl. Bieri 2007). Dies kann zu schwachen, „ausgehungerten“ Studienangeboten führen. Diese Tendenzen ebenso wie die Gegenbewegung der Exzellenzförderung beeinflussen direkt die Ausgangslage der Akkreditierung. Von den Gutachtern wird in dieser Situation neben Fachwissen vor allem Standfestigkeit verlangt.

#### Heikle Fragen

So hat die Programmakkreditierung wohl oder übel eine Reihe heikler *inhaltlicher Fragen* zu beantworten, die meist eine hochschulpolitische Dimension aufweisen. Als wichtige Beispiele seien hier stichwortartig erwähnt:

- eine zu hohe, zu frühzeitige Spezialisierung des Bachelor-Studiums,
- inadäquate Forschungspotenziale oder ungenügende industrielle Bezüge zur Stützung anspruchsvoller Master-Studiengänge,



- die Pflege von Berufsbildern, die höchstens der Markterschließung oder berufsständischen Interessen, nicht aber einer kritischen wissenschaftlichen Entwicklung dient,
- ein vollständig an die Module abgetretenes Prüfungswesen, das auf Querschnittskontrollen verzichtet und damit Gefahr läuft, Querschnittswissen zu vernachlässigen.

Hält man sich dies vor Augen, ist die Programmakkreditierung – ob bei einer ehrwürdigen Universität, bei einer kantigen Fachhochschule oder bei einer im Aufbruch begriffenen Kunsthochschule – immer ein anspruchsvoller, aufwendiger Vorgang.

In jedem Einzelfall muss ein neues Gleichgewicht zwischen inhaltlichen Verständnis und effizienter, routinierter Erledigung gefunden werden. Eine verantwortungsvolle Agentur muss Fragen stellen, die über die jeweilige Hochschule und die betroffene Fakultät hinausgehen.

Im Rahmen der Programmakkreditierung gilt es, Wirkungsgrad und Reichweite der hochschuleigenen Qualitätssicherung zu erfassen. Verfahrensökonomische wie ordnungspolitische Gründe sollten dahin wirken, *vorerst* eine funktionsfähige hochschulinterne Qualitätssicherung zu unterstellen; im weiteren Verlauf gilt es dann zu entscheiden, ob eine ergänzende *Meta-Evaluation* (allenfalls mit Einbezug weiterer Prozesse) angezeigt ist. Zwischen den vorgelegten Grundsatzschemen und der geübten Praxis können Welten liegen.

### Stolpersteine

Ein diffiziles Beurteilungsproblem stellt die bereits gestreifte Beziehung zwischen der Studiengangsqualität und der Qualität von Forschung und wissenschaftlicher Dienstleistung dar. Die *zukunftsbezogene Abschätzung lokaler Potenziale* gehört zum Schwierigsten, was Akkreditierungen und Evaluationen bieten (vgl. Schimack/Winnes 2000; Mayer 2004). Sie ist besonders dornenvoll, wenn es um eine Master- oder PhD-Ausbildung geht. Wie weit muss sich die Programmakkreditierung um einen Nachweis der wissenschaftlichen Substanz kümmern? Welche konkreten Kenngrößen sind dazu heranzuziehen? Liegen entsprechende Ergebnisse von Peer Reviews vor, profitiert auch die Programmakkreditierung. Es ist indessen – nicht zuletzt aus Wettbewerbsgründen – umstritten, ob und wie Agenturen das flankierende Beratungsgeschäft und die Evaluation bei Akkreditierungskunden pflegen dürfen. Ein guter Grund dafür ist, dass aus solchen Tätigkeiten zusätzliche „Patientendaten“ gewonnen werden, mit denen die Programmakkreditierung besser diagnostizieren kann.

#### 4. Systembezogene Chancen und Risiken

**Breite internationale Abstützung**

Deutschland besitzt leistungsfähige Akkreditierungsagenturen, die in einem vom Akkreditierungsrat regulierten Wettbewerb gute, teilweise hervorragende Programmakkreditierungen hervorbringen. Nun wird engagiert über die Zukunft des Akkreditierungssystems gesprochen, wobei Chancen und Risiken der heutigen Ordnung, dominiert von der Programmakkreditierung, abzuschätzen sind. Die international zu beobachtenden strukturellen Unterschiede in den Akkreditierungssystemen betreffen letztlich die Parameter „Staatsnähe“ und „Monopol“. Durch eine pragmatische *europäische Kooperation* sind trotzdem zentrale Verfahren der Akkreditierung über weite Strecken harmonisiert worden. Die Programmakkreditierung profitierte davon. Sie besitzt heute generischen Charakter – zum Guten wie zum Schlechten.

Als eine Zwischenbilanz kann man sagen, dass sich die Programmakkreditierung zum normierten Produkt entwickelt hat. An der Front bleibt allerdings entscheidend, wie und mit welchen Persönlichkeiten die Umsetzung geschieht. Die aufgezeigten inhaltlichen Fragen belegen, dass die gewonnene Routine Sorgfalt am Objekt nicht ersetzen kann.

Mit Abbildung F 1.3-5 wird versucht, die Programmakkreditierung als Systemteil zu begreifen und deren Vor- und Nachteile einander gegenüber zu stellen.

Vorteil	Nachteil
Erfasst sowohl Form als auch Inhalt der einzelnen Studiengänge und differenziert	Kleinteilige, enge Beurteilung einzelner Studiengänge (Partialanalyse)
Flankiert Reformen und ermöglicht eine ergänzende Aussensicht	Unterstützt prozyklische, allenfalls modische wissenschaftliche und organisatorische Trends
Fördert hochschulübergreifende Vergleiche und macht Druck zur Aufhebung von Mobilitätshemmnissen	Schränkt Gestaltungsspielraum, allenfalls auch Verantwortungssinn der Hochschulen ein
Verursacht dank Standardisierung geringe, eingependelte Einheitskosten	Schafft bei flächendeckender Anwendung hohe direkte und indirekte Kosten, auch bezogen auf hochschulinterne Belastungen

**Abb. F 1.3-5 Systemsicht der Programmakkreditierung**

Dass mit dem Bologna-Prozess die Programmakkreditierung Aufwind erhielt, ist historisch verständlich, aber kein hinreichender Grund, diesen Ansatz auch in Zukunft zu forcieren. National und international im Vordergrund steht das erwähnte Mengenproblem. Die *Wellen von Neu- und Reakkreditierungen* sind im Ganzen mit hohen finanziellen Kosten verbunden, und die Hochschulen selber kommen, besonders auf der Stufe der Fakultäten, kaum mehr zur Ruhe.

**Gesamtkosten-  
betrachtung**

Langfristig das größte Risiko ist wohl darin zu sehen, dass mit den eingeschliffenen Routinen eine informelle Harmonisierung der Inhalte Platz greift und sogar hochschulseitige Profile abgehobelt werden.

Deshalb können weder Staat noch Hochschulen daran interessiert sein, alle Bachelor- und Masterstudiengänge auf einen unbestimmten Zeithorizont hinaus einer mechanistischen Programmakkreditierung zu unterwerfen. Ein sinnvoller, eigentlich auf die Einzelprüfung ausgerichteter Qualitätssicherungsansatz wird sonst überfordert, ja missbraucht.

## 5. Ordnungspolitischer Exkurs

Kaum jemand denkt daran, die Qualitätssicherung in Unternehmungen staatlich zu regeln. Nur beim Vorliegen *besonderer Verhältnisse* – die Ökonomie spricht von externen Effekten und mangelnder Transparenz – darf sich der Staat in gewisse unternehmensinterne Verfahren einmischen und für die Einhaltung geeigneter Standards sorgen. Die Produktqualität erscheint dabei nur als einer von mehreren relevanten Aspekten. In den letzten Jahrzehnten fand zur Art und Weise, wie eine effiziente Regulierung anzulegen sei, eine breite Diskussion statt. Sie betraf namentlich die Energieträger, den IT-Bereich und auch Teile des Gesundheitswesens (z. B. Medikamente). Im Zentrum standen und stehen Fragen des Marktzugangs und der Marktleistung. Eine formalisierte, konkurrenzorientierte Regulierung des Hochschulsektors gibt es (noch) nicht, aber man darf zweifelsohne die Akkreditierung als einen Teil einer *Hochschulwettbewerbsordnung* verstehen.

**Hochschulbereich steht  
nicht allein**

Der heikle Punkt jeder Regulierung liegt darin, wo und wie die öffentliche Hand oder ein von dieser eingesetzter Regulator eingreifen. Kernaufgabe ist die Herstellung von *Rahmenbedingungen*, welche die erwünschten Früchte der Konkurrenz für die Konsumenten hervorbringt: günstige Preise, hohe Qualität, langfristige Versorgungssicherheit und dergleichen. Unterschiedliche gesellschaftspolitische Vorstellungen ebenso wie Veränderungen der Bedürfnisse und der Technologie beeinflussen im Einzelfall die Art der Intervention. Meist reicht es, wenn mit der Regulierung bestimmte Marktdaten *offen gelegt* werden,

**Unterschiedliche  
Stossrichtungen**

wie dies ja auch bei der Akkreditierung geschieht. Aber manchmal sind auch direkte *Eingriffe* in den Wettbewerb nötig, so etwa ein erzwungener Marktzugang. Dabei lassen sich die einzelnen Märkte immer weniger abschotten, denn internationale Interdependenzen setzen jeder Form heimischer Regulierung enge Grenzen.

Je stärker die Regulierung in betriebliche Vorgänge eindringt, desto höher wird das Risiko, unerwünschte Nebeneffekte zu produzieren. Dies gilt eindeutig auch für Hochschulen und führt zurück zum Kernproblem der Programmakkreditierung – zu deren Interventionstiefe.

### Harter internationaler Hochschulwettbewerb

Auf allen Hochschulebenen wird heute um begabte Studierende, zusätzliche Drittmittel, attraktive Industrienaufträge und motivierte Sponsoren gekämpft. Sind diese vitalen Felder zukünftig ebenfalls zu regulieren oder können sie der Selbststeuerung überlassen werden? Wer schreitet gegen Frühstückskartelle der Träger (z. B. vereinbarte Zulassungsbedingungen) und Marktschliessungen der Wissenschaftler selber (z. B. in der Form von Zitiernetzwerken) ein? Die Programmakkreditierung befindet sich mitten in diesem Spannungsfeld. Mit ihren limitierten Mitteln ist sie nicht in der Lage, direkt wettbewerbspolitische Akzente zu setzen. Indessen nimmt sie *indirekt, über ihre Beurteilung* auf einzelne Faktoren Einfluss, die im Leistungswettbewerb der Hochschulen (Studienbedingungen und Studiengestaltung) Bedeutung besitzen.

Je breiter, umfassender die Programmakkreditierung Anwendung findet, desto mehr wird sie zu einem eigentlichen Instrument der Wettbewerbspolitik. Die vielen „Nadelstiche“, wiewohl diagnostisch gemeint, bleiben für das Hochschulsystem nicht ohne Wirkung.

Die Autonomie der Hochschulen hat ordnungspolitisch einen doppelten Zweck: den Schutz der individuellen akademischen Freiheiten und eine Art intellektueller Marktöffnung. Wenn die Akkreditierung von Studiengängen durch staatlich zugelassene Agenturen an die Stelle der hoheitlichen Bewilligung tritt, darf nicht schleichend, durch verdeckte Massnahmen versucht werden, das Verhalten der Anbieter doch noch zu kontrollieren. Alle Formen der Akkreditierung, speziell aber die in die Tiefe stechende Programmakkreditierung, müssen darauf achten, *nicht den Wettbewerb der Hochschulen zu verfälschen*, sei es durch inhaltliche Vorschriften, sei es durch galoppierende formale Auflagen, welche letztlich Initiative und Risikobereitschaft der Studienganganbieter beeinträchtigen.

### Ordnungspolitische Neuorientierung

Aus dieser ordnungspolitischen Optik sind jene Akkreditierungsansätze zu begrüßen, die gegenüber der Programmakkreditierung entweder die Interventionstiefe verringern oder aber den Prüfungsfokus so verlagern, dass der inhaltliche Gestaltungsspielraum weniger berührt

wird. In Deutschland hat die Diskussion um die Zukunft des Akkreditierungssystems auch eine Auslegeordnung verschiedener *alternativer Formen* hervorgebracht und gezeigt, dass es nicht nur einen richtigen Akkreditierungsweg gibt (vgl. Kohler 2006).

Die wichtigsten Ansätze seien hier grob, bewusst etwas verkürzend skizziert:

#### Alternative der Akkreditierungsansätze

- *Clusterakkreditierung*: zusammenfassende Akkreditierung mehrerer disziplinär verwandter Studiengänge,
- *Systemakkreditierung*: Akkreditierung aufgrund einer Überprüfung der wissenschaftssystematisch wesentlichen Elemente eines oder mehrerer Studiengänge,
- *Prozessakkreditierung*: Akkreditierung als Check des hochschulinternen „Qualitätsansatzes für die konzeptionelle Entwicklung, Einführung, Durchführung, Überprüfung und Fortschreibung von Studienangeboten“.
- *Institutionelle Akkreditierung*: Überprüfung der Voraussetzungen zur Erteilung einer „Betriebsbewilligung“ für eine bestimmte Hochschuleinheit.

Während Cluster- und Systemakkreditierung Studiengänge zusammenpacken und funktionell wieder aufschneiden, stützen sich Prozess- und institutionelle Akkreditierung auf zentrale Abläufe bzw. auf grundlegende führungs- und ressourcenseitig Vorkehrungen. Sozusagen ein Test pars pro toto – wozu es einen derben Spruch Luthers anzufügen gäbe. Die einzelnen Ansätze sind in verschiedenen Spielarten denkbar. In der Praxis wird die Kunst jeweils darin bestehen, die *Aggregation* organisatorisch und wissenschaftliche vernünftig zu wählen. Eine einzige institutionelle Akkreditierung für eine Grossuniversität erscheint als ebenso problematisch wie die Programmakkreditierung aller Bachelor-Studiengänge quer durch das gesamte Hochschulspektrum.

Die deutschen Bestrebungen zur Einführung der *Prozessakkreditierung* sind vernünftig und keineswegs singular. Auch in verschiedenen andern Ländern wird darum gerungen, wie die Akkreditierung von Einzelstudiengängen zu überwinden und mit zusammenfassenden Ansätzen zu ergänzen sei. Dies mag auch zu einer vertieften Auseinandersetzung darüber führen, wo die Grenzen der Akkreditierung überhaupt liegen.

#### Fortgeschrittene Diskussion

Im internationalen Wissenschafts- und Standortwettbewerb werden die Profile der Hochschulen geschärft. Neben der Lehre spielen, wie erwähnt, Forschung und wissenschaftliche Dienstleistungen eine immer wichtigere Rolle. Zu deren Beurteilung braucht es zusätzliche Instru-

#### Umfeld beachten

mente – die gängige Akkreditierung ist dafür schlicht nicht geeignet. Die Prozessakkreditierung liegt dann richtig, wenn es ihr gelingt, die Existenz *anderer* wichtiger interner Verfahren und Abläufe zu berücksichtigen. Damit verbunden ist auch die frühere Frage, ob und in welchem Masse Evaluationsdokumente für die Akkreditierung einsetzbar seien.

Je stärker die Aussensteuerung der Hochschulen durch Markt und öffentliche Förderaktivitäten ausfällt, desto weniger können konkurrierende oder gar sich widersprechende Qualitätssicherungsansätze den Hochschulen zugemutet werden. An einigen Orten beeinträchtigen bereits heute abgeschottete, nur für eigene Zwecke arbeitende Monitoring- und Berichtsverfahren die akademische Produktivität.

## 6. Eine Lanze für ein Akkreditierungsmix

### Unverzichtbare Programmakkreditierung

Kein Zweifel, Programmakkreditierung ist *ein bewährter, in der Praxis etablierter Ansatz*, der ein hohes Mass an Normierung erreicht hat. Die diskutierten Chancen und Risiken liegen einerseits bei der Interventionstiefe, andererseits bei den direkten und indirekten Kosten, wenn Programmakkreditierung zum „Massenartikel“ wird. Mechanistische Routinen, Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Experten und eine Überlastung der Hochschulen dürfen nicht auf die leichte Schulter genommen werden.

### Zusammenwirken der Akkreditierungsformen

Es geht also darum, die Programmakkreditierung vernünftig in einem Akkreditierungssystem zu verankern. Keiner der früher besprochenen Ansätze wird die Last allein zu tragen vermögen und für die nötige Transparenz, den gewünschten Konsumentenschutz sorgen können.

So wie die moderne Finanzpolitik die Gestaltung eines rationalen Steuersystems fordert, braucht es für den Hochschulbereich ein Akkreditierungsmix, in welchem sich die einzelnen Ansätze ergänzen. Dies führt zu einem Optimierungsvorgang, der hochschulpolitisch als solcher anzulegen ist.

Dann scheint es möglich, die volkswirtschaftlichen Kosten gering zu halten und die Eigenständigkeit der Hochschulen mit ihren produktiven Teilen in den Fakultäten, Instituten und Lehrstühlen zu fördern. Längerfristig soll mit der Kombination der Ansätze eine Reduktion der Anzahl der „Flugbewegungen“ und eine stärkere Aggregation der beobachteten Vorgänge möglich werden. Die *Programmakkreditierung* wird in diesem Rahmen ihren festen Platz behaupten, insbesondere

- bei neuen, vielleicht auch experimentellen Studiengängen,
- bei breit angelegten nationalen und internationalen Verbundlösungen,
- bei anspruchsvollen, teuren Angeboten,
- bei Sicherung der Einhaltung von Professions-Erwartungen, insbesondere in den so genannten regulierten Berufen.

**Fokussierung der Programmakkreditierung**

In einigen Ländern, die die Programmakkreditierung in den letzten Jahren ausbauen wollten, hielten sich *Interesse und Engagement* der einzelnen Hochschulen durchaus in Grenzen. Vom versuchten Akkreditierungsboykott bis zur oberflächlichen Akkreditierungshektik waren verschiedenartige Verhaltensmuster zu beobachten. Solche Erfahrung lehren auch, dass Qualitätssicherungsoffensiven ohne überzeugte Hochschulen nicht sinnvoll sind.

Bei der Einführung alternativer Ansätze wird es generell darum gehen, die bisherigen Akkreditierungserfahrungen zu würdigen und je nach Institution differenziert zu agieren. Hier besitzt die *Prozessakkreditierung* einen komparativen Vorteil. Die vorgesehene Verbreiterung der Versuche in Deutschland könnte so zu einer sensiblen, gestaffelten Implementierung führen, ohne dass das Ruder brüsk herumgerissen werden müsste. Das heisst auch, dass die Programmakkreditierung nicht von heute auf morgen abzulösen ist, sondern Schritt für Schritt in eine ihr besser zustehende Spezialistenrolle zu befördern wäre.

**Differenzierung**

In diesem Sinn in die Prozessakkreditierung einsteigen sollten vor allem jene Hochschulen, die einerseits ihr Portfolio erfolgreich der Programmakkreditierung geöffnet haben, andererseits in der autonomen Hochschulführung Fortschritte verzeichnen können. Ihre Erfahrungen wären aktiv zu nutzen. Gleichzeitig müssten sich Akkreditierungsrat und Agenturen über die Art und Weise einigen, wie ein solches „Management by exception“ gestaltet werden könnte. Es darf angenommen werden, dass sich derart die nötige politische Absicherung relativ einfach gestalten ließe.

**Erfahrungen nutzen**

Im heutigen wettbewerbsorientierten Umfeld kann das Ziel eines vernünftigen Akkreditierungsmix nur schrittweise, bei einem deutlichen Konsens zwischen Träger und Hochschulen realisiert werden.

Kritisch zu beurteilen bleibt abschliessend die Forderung des sogenannten Bergen-Communiqués von 2005, wonach die Hochschulen aufgefordert seien, sich weiterhin um die Verbesserung der Qualität zu bemühen, „indem sie systematisch interne Mechanismen einführen und diese unmittelbar mit externer Qualitätssicherung koppeln“. Dies suggeriert, dass die interne Qualitätssicherung bewusst auf externe politische Ansprüche auszurichten sei. Autonomie der Hochschulen

**Zurückhaltung gegenüber Verbundideen**

zeichnen sich jedoch gerade dadurch aus, dass sie das „Was“ und das „Wie“ der Kontrolle selbständig, verantwortungsvoll festlegen (vgl. HRK 2005). Der postulierte Akkreditierungsmix erhöht indessen auch für die Politik die Chance, dass im Rahmen von Profilierung und Wettbewerb *in der Summe* ausreichende Informationen vorhanden sind, um die Erreichung der hochschulpolitischen Ziele zu verfolgen. Gerade für die Zeit nach „Bologna“ wird entscheidend sein, dass sich die Hochschulen auch *instrumentell profilieren* dürfen.

### Literatur

- [1] Bieri S. (2007) Die Hochschullandschaft als integrierte Gesamtschule?, in: H. Giger (Ed.), Festschrift E. Seidl, Zürich (in Publikation)
- [2] Breitschopf I./Haller H./Grupp H. (2005), Bedeutung von Innovationen für die Wettbewerbsfähigkeit, 2005, in: Albers S./ Gassmann O. (Eds.), Handbuch Technologie- und Innovationsmanagement, Wiesbaden, S. 41-60
- [3] Hochschulrektorenkonferenz - HRK (2005), Akkreditierung und Evaluation, Zwei Ziele, ein Verfahren?, Beiträge zur Hochschulpolitik 3/2005, Bonn
- [4] Hochschulrektorenkonferenz – HRK (2006), Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum, Beiträge zur Hochschulpolitik 9/2006, Bonn
- [5] Kohler J. (2006), Institutional and Programme Approaches to Quality, EUA Bologna Handbook (2006), Art. B.4.7-1.
- [6] Mayer T. (2004), Dry Holes in Economic Research: Comment, in: Kyklos, 4, (Vol. 57), S. 621-625
- [7] Schimank U./Winnes M. (2000), Beyond Humboldt? The Relationship between Teaching and Research in European University Systems, in: Science and Public Policy, 6 (Vol. 27), S. 397-408