

Programm-, Prozess-, Problem Akkreditierung

Die Akkreditierung von Studiengängen und ihre Alternativen

| MARTIN WINTER | Die Akkreditierung wurde mit dem Argument eingeführt, ministerielle Genehmigungsverfahren abzulösen und das Studiensystem zu entstaatlichen. Wurde dies auch tatsächlich eingelöst? Wie aufwendig ist die Akkreditierung? Bringt sie den erhofften Qualitätsgewinn? In welchem Verhältnis stehen Akkreditierung und Evaluation? Eine kritische Zwischenbilanz.

A Kurzer Rückblick

Die Debatte zur Qualität von Studium und Lehre der letzten Jahre kann man in vier Stationen untergliedern:

1. Ende der 1980er Jahre setzten sich Lehrveranstaltungsevaluationen und Studienfächer-Rankings als Verfahren der Qualitätsbewertung durch.

2. Anfang bis Mitte der 1990er Jahre waren nicht mehr Lehrveranstaltungsbeurteilungen, sondern Studienfachevaluationen das Thema des Evaluationsdiskurses, wobei sich das dreistufige Verfahren (aus internem Selbstbericht des Fachs, externer Begutachtung und „Follow up“) durchsetzte. Ziel der Verfahren war es, den Hochschulen ein Instrument in die Hand zu geben, das ihnen erlaubt, die Qualität von Studium und Lehre selbst zu verbessern. Im Folgenden soll – wenn von Evaluation die Rede ist – die Studienfachevaluation gemeint sein.

3. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre etablierte sich Qualität als Top-Thema auf der hochschulpolitischen Agenda. Die in diesen Jahren realisierten Novellen von Landeshochschulgesetzen verpflichten die Hochschulen zu Lehrveranstaltungs- und Studienfachevaluationen.

4. Und dann kam Ende der 1990er Jahren das Thema „neues Studiensystem (Bachelor und Master)“ auf, und mit ihm setzt sich das Akkreditierungsverfahren durch, die sogenannte Programm-Akkreditierung. Diese entspricht hinsichtlich ihres Gegenstandes (Studiengänge) und ihres Ablaufmusters (drei Stufen) weitgehend der Studienfachevaluation, ist aber hinsichtlich ihrer Zielausrichtung vornehmlich nicht auf Qualitätsverbesserung, sondern auf Überprüfung der Qualität und deren Zertifizierung (Akkreditierung) ausgerichtet.

Wie ist das Verhältnis von Akkreditierung und Evaluation, welche faktischen und möglichen Verschiebungen zwischen beiden Verfahren gibt es? Im ersten Teil werde ich auf das dominant gewordene Akkreditierungssystem näher eingehen und im zweiten Teil mögliche Alternativen zur Programm-Akkreditierung erörtern.

B Das bestehende Akkreditierungssystem

1. Verdrängung der Studienfachevaluation

In den meisten der größeren Verbände werden mittlerweile Evaluationen nur



Foto: picture-alliance

noch auf Sparflamme oder gar nicht weiter betrieben. Auch die Umfragen des Projekts Q bzw. Q^{III} der HRK deuten auf einen Rückgang der dreistufigen Verfahren hin. Anlass- und themenbezogene Evaluationen nehmen hingegen zu. Die Akkreditierung verdrängt offenbar die Studienfachevaluation. Dies wäre genauer empirisch zu untersuchen.

Die Durchsetzung des deutschen Akkreditierungssystems bedeutet letztlich den Niedergang der Studienfachevaluation – weil auf der einen Seite die Akkreditierung durchgeführt werden muss, um überhaupt Studiengänge an-



AUTOR: MARTIN WINTER

Martin Winter ist Mitarbeiter des Institut für Hochschulforschung HoF Wittenberg. Seine Arbeitsgebiete sind Studienreform, Qualitätssicherung, Hochschulorganisation und -steuerung.

bieten zu dürfen, und auf der anderen Seite die Evaluation schlicht nicht mehr zusätzlich zur Akkreditierung leistbar ist.

2. Hohe Kosten und großer Aufwand

Die Akkreditierungsverfahren sind *aufwendig und teuer*. Rund 13 000 Euro verlangen die Agenturen für ein Verfahren. Die eine Frage ist, wer zahlt das? Und die andere Frage ist, was kostet die Akkreditierung wirklich? Denn bezahlt werden muss ja auch die Mitarbeit der beteiligten Hochschulangehörigen (Fachangehörige, Verwaltungsmitarbei-

3. (Miss-)Verhältnis von Kosten und Nutzen

Dazu gibt es unterschiedliche Meinungen. Diese Frage wäre dringend systematisch und empirisch zu überprüfen. Mein Argument hier setzt an einer anderen Stelle an: Dass die Akkreditierung offenbar im Sinne einer Qualitätsverbesserung nicht sonderlich effektiv ist, liegt an ihrer Konstruktion. Denn Qualitätsverbesserung ist auch gar nicht Hauptzweck der Akkreditierung. Es geht bei dem Verfahren um Qualitätskontrolle und weniger um Qualitätsverbesserung. Der ehemalige Akkreditierungsratsvorsitzende Jürgen Kohler

meintliche) Verbesserungsvorschläge werden in Akkreditierungsverfahren als Auflagen formuliert. Sie kommen einem Makel gleich, deren Beseitigung eine Bürde darstellt. Deshalb ist aus Sicht der Fächer diejenige Akkreditierung die beste, welche nichts zu beanstanden hat bzw. welche nichts zu beanstanden findet (weil es, so das Kalkül der Fächer, gut versteckt ist). Warum hierfür aber so viel Aufwand betreiben?

4. Umstrittene Qualität der Gutachten

Die Qualität der Akkreditierung ist natürlich insbesondere abhängig von den Gutachtern und ihren Gutachten, und deren Qualitäten sind wiederum gemischt. Die *Kritik am Peer Review* trifft selbstverständlich auch die Studienfachevaluationen. Der besondere Charme der Studienfachevaluation besteht aber insbesondere in der internen Selbstbewertung (also der ersten Stufe), die auf eine Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse der Fachangehörigen selbst hinausläuft, auf die wiederum die Gutachter reagieren können und kollegiale Empfehlungen geben. Dies ist natürlich die schöne „Theorie“, ob sie in der Praxis durchzusetzen ist, hängt von den beteiligten Akteuren und der konzeptionellen Ausgestaltung ab. Bei den Akkreditierungen spielen die Gutachter bzw. deren Gutachten dagegen eine bedeutendere Rolle; hier



ter/innen, Fachbereichs- und Hochschulleitung).

Die Studienfachevaluationen sind ähnlich aufwändig und damit auch ähnlich teuer wie die Akkreditierungsverfahren. Sind also Evaluation und Akkreditierung jeweils alleine bereits ein teureres und aufwändiges Unterfangen, so sind beide Verfahren zusammen für die Hochschulen nicht leistbar (und die Kosten auch nicht mehr vertretbar).

In einem nächsten Schritt ist also nach der Kosten-Nutzen-Relation zu fragen: Was also bringt die Akkreditierung an Qualitätsgewinn?

spricht denn auch – im Handbuch „Qualität in Studium und Lehre“ (2005) – von der Akkreditierung als „*stets eingreifende Kontrolle*“. Gemäß der Logik

»Bei der Akkreditierung geht es um Qualitätskontrolle und weniger um Qualitätsverbesserung.«

des Systems ist von Seiten der Fächer das Ziel, möglichst anstandslos durch das Verfahren zu kommen und eben nicht hilfreiche Tipps zur Verbesserung der Studienqualität zu erhalten. (Ver-

geht es um Zulassung oder Nicht-Zulassung eines Studiengangs, also um Sein oder Nicht-Sein eines Studienangebots und damit um die Existenzgrundlage eines Instituts bzw. Fachbereichs. Deswegen erhält die prinzipielle Kritik am Peer Review hier auch besonderes Gewicht.

5. Ungeklärter Rechtscharakter der Akkreditierung

Weil die Akkreditierung so folgenreich ist, stellt sich die Machtfrage: Wer setzt

sich durch, wenn ein Gutachten die Nicht-Akkreditierung empfiehlt? Aus Hochschul- bzw. Fachperspektive formuliert: Wie kann man sich gegen ein ungerechtes Gutachten wehren? Durch eine Stellungnahme an die Kommission der Agentur; eventuell kann man sich auch vertrauensvoll an den Akkreditierungsrat wenden. Der Rechtsweg steht hingegen nicht offen, denn der Rechtscharakter des „Akkreditierungsrats“ gilt als ungeklärt. Die Agenturen selbst sind keine staatlichen Einrichtungen; das Regelwerk, das sie kontrollieren sollen, ist aber staatlich. Allerdings besitzen diese Beschlüsse der Kultusministerkonferenz (KMK) zu den Strukturvorgaben nicht den verbindlichen Charakter von ministeriellen Erlassen, Verordnungen oder gar parlamentarischen Gesetzen. Laut dem Rechtswissenschaftler Joachim Lege handelt es sich bei der Akkreditierung indes um einen verbindlichen Verwaltungsakt, denn – so seine Argumentation – in den meisten Ländern gebe es ohne Akkreditierung keine ministerielle Genehmigung oder Immatrikulation. Es handelt sich bei der Akkreditierung in seinen Konsequenzen also um *eine Art hoheitlichen Akt, der aber ohne rechtsstaatliche Sicherung* ausgeführt wird.

6. Re-Regulierung statt De-Regulierung

Auch wenn Rechtscharakter und Rechtsweg nicht geklärt sind, schützt dies nicht vor Bürokratisierung. Ein Aspekt der Bürokratisierung ist die *zunehmende Regelungsdichte, die im Akkreditierungssystem* bereits gut zu erkennen ist. Vor seiner Zeit als Akkreditierungsratsvorsitzender schrieb Reinhold R. Grimm im Handbuch „Qualität in Studium und Lehre“ (2006) gar von einem neuen „Reglementierungsregime“, das hier hervorgebracht worden wäre.

Diese Zunahme von Regulierung findet auf beiden Ebenen des Systems statt: der Akkreditierungsrat als Aufsichtsinstanz, die für die Spielregeln der Akkreditierung und die Anerkennung der Agenturen zuständig ist, und die Agenturen selbst, die an den Hochschulen die Verfahren durchführen (z.B. die „Fachspezifischen Ergänzenden Hinweise“ der Agentur ASIIN). Dies schränkt zwangsläufig die Gestaltungsfreiheit der Hochschulen und der Fachangehörigen ein.

Eine neue Stufe dieser Entwicklung wird dann erreicht sein, wenn inhaltli-

che Vorgaben an *studiengangspezifischen bzw. disziplinspezifischen Qualifikationsrahmen* fest gemacht werden (erstes Beispiel in Deutschland: Soziale Arbeit). Das erinnert an die alten Rahmenordnungen in neuer Form. Die Konsequenz dieser Entwicklung wären weitreichende Harmonisierungs- und Standardisierungsprozesse im Studiensystem – auf Kosten der Hochschulautonomie, der inhaltlichen Profilierung der Fächer und der Lehrfreiheit der

»Der Rechtsweg steht nicht offen, denn der Rechtscharakter des Akkreditierungsrats gilt als ungeklärt.«

Lehrenden. Der Vorteil hingegen wäre: mehr Mobilitätschancen der Studierenden, weil die Studiengänge sich nicht mehr so unterscheiden, Modulleistungen also problemlos, weil eindeutig äquivalent, anerkannt werden können.

7. Grundrechtsproblematik

Diese bestehenden und zukünftigen Einflussmöglichkeiten der Akkreditierung auf Studium und Lehre stellen nicht nur eine *Einschränkung der Hochschulautonomie* dar, sondern – verfassungsrechtlich bedenklicher – der *Wissenschaftsfreiheit*. Letztlich wird dies auch Auswirkungen auf die für die Wissenschaft so konstitutive Vielfalt von Themen und Lehrmeinungen haben.

8. Verdopplung der Genehmigungsprozedur

Die Akkreditierung wurde mit der Begründung eingeführt, im Sinne von mehr Hochschulautonomie das Studiensystem zu entstaatlichen und das ministerielle Genehmigungsverfahren durch die Akkreditierung weitgehend abzulösen. Bei all den Anstrengungen,

»Die Einflussmöglichkeiten der Akkreditierung auf Studium und Lehre stellen eine Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit dar.«

ein staatsfernes Akkreditierungsverfahren zu implementieren, eine Loslösung von dieser Zuständigkeit ist den meisten Landesministerien nicht gelungen, die meisten genehmigen immer noch (und so sah dies die KMK in ihrem Beschluss zur Akkreditierung 1998 im Übrigen auch vor!). *Die Hochschulen benötigen nun also beides: Akkreditie-*

rung und ministerielle Genehmigung. Die empirische Frage ist, wie stark das ministerielle Genehmigungsverfahren tatsächlich verschlankt worden ist (Stichwort Beschränkung auf die Rechtsaufsicht).

Zieht man eine *Bilanz zur Akkreditierung*, so fällt diese sehr kritisch aus: Die Akkreditierung von Studiengängen ist teuer, aufwendig, zunehmend regulierend, rechtsstaats- und grundrechtsproblematisch – und sie konterkariert die Bemühungen der Hochschulen zu einer eigenständigen Qualitätssicherung. Nicht die letzteren prinzipiellen Kritikpunkte an der Akkreditierung, sondern die praktischen Probleme mit den Verfahren, also insbesondere der zu hohe Aufwand, die zu hohen Kosten und der „Akkreditierungsstau“ bei den Agenturen, drängten die verantwortlichen Minister, sich nach Alternativen umzusehen.

C Alternativen zur Programm-Akkreditierung

1. Prozess- bzw. System-Akkreditierung

Heraus kam die Idee der Prozess-Akkreditierung – später auch System-Akkreditierung genannt. Gegenstand sind nicht mehr wie bei der Programm-Akkreditierung die Studiengänge und deren Qualität, sondern die dahinterliegenden qualitätssichernden Prozesse. Offen ist die Frage, ob damit „nur“ qualitätssichernde Maßnahmen im engeren Sinne wie Evaluationen u.ä. oder weitgehend alle (Steuerungs-)Prozesse im Bereich Studium und Lehre einer Hochschule gemeint sind.

Selbst wenn „nur“ das interne Qualitätssicherungssystem im engeren Sinne akkreditiert werden soll, bedeutet dies, dass Studienfachevaluationen und/oder ähnliche Verfahren zusätzlich durchgeführt werden müssten, sie sind ja der zentrale Gegenstand des Verfahrens. *Ohne Studienfachevaluation keine Prozess-Akkreditierung und damit keine akkreditierten Studiengänge.*

Mehr noch: Dem Verfahren trauen der Akkreditierungsrat und damit auch die KMK offenbar nicht allzu viel zu. Laut Beschluss des Akkreditierungsrates zu den Allgemeinen Regeln für die Durchführung von Verfahren der Systemakkreditierung vom 8. Oktober

2007 sind 15 Prozent der Studiengänge der Hochschule einer Programm-Akkreditierung zu unterziehen. Diese 15 Prozent sollen „das gesamte Fächer-spektrum der Hochschule in der Lehre, die Relation von Bachelor- und Masterstudiengängen sowie kleine und große Studiengänge“ berücksichtigen. Wenn dem so sein soll, dann kosten allein diese Stichproben-Programm-Akkreditierungen so viel wie eine halbe hochschulweite Cluster-Akkreditierung.

Unterm Strich werden also neben der Prozess-Akkreditierung einige Programm-Akkreditierungen und flächen-deckende Studienfachevaluationen verlangt. Von der erwünschten und erhofften Aufwandsminimierung bleibt am Ende nichts mehr übrig – im Gegenteil. Die Entscheidung für die Einführung von System-Akkreditierungen wurde von der KMK im Juni getroffen und im Dezember 2007 nochmals bestätigt. Allerdings sind durch den Dezember-Beschluss offenbar wieder gewisse Modifikationen der Regelungen des Akkreditierungsrats notwendig geworden. Der Rat hat infolgedessen seinen Oktober-Beschluss suspendiert. Ende Februar diesen Jahres soll es eine Neuauflage geben.

2. Programm-Akkreditierung und Institutionelle Evaluation

Die Alternative zur Prozess-Akkreditierung wäre, die Programm-Akkreditierung beizubehalten und die Evaluation auf die Institution und ihre Abläufe neu auszurichten. Die Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur (ZEVA) beabsichtigt, diesen Weg zu gehen, nachdem sie die Studienfachevaluation weitgehend auslaufen hat lassen. Die „Institutionelle Evaluation“ tritt an die Stelle der Studienfachevaluation.

Allerdings, liest man den Leitfaden der ZEVA, muss man feststellen, dass hier nicht das vorgeschlagene Verfahren das andere ersetzt, sondern die Institutionelle Evaluation zusätzlich zur Studienfachevaluation durchzuführen ist. Denn „institutionell“ evaluiert wird das Qualitätssicherungskonzept, und Teil dessen ist die Studienfachevaluation. Es muss also neben der Programm-Akkreditierung, der institutionellen Evaluation auch noch weitere qualitätssichernde Verfahren (u.a. die Studienfachevaluation) geben. *An Aufwand wird hier ebenfalls nichts eingespart; im Gegenteil, es kommt für die Hochschulen noch ein Verfahren hinzu.*

3. Programm-Akkreditierung und Verzicht auf Studienfachevaluation

Vermutlich wird dieser Weg bereits von vielen Hochschulen eingeschlagen: Es werden *nur noch Akkreditierungen von Studiengängen* durchgeführt; weitere qualitätssichernde Maßnahmen auf der Ebene der Studienfächer (sprich Studienfachevaluationen) werden als Akkreditierungskriterium nicht (mehr) verlangt. (Lehrveranstaltungsevaluationen

»Der einfachste Vorschlag ist der radikalste: die Akkreditierung wieder abschaffen!«

bleiben davon unberührt). Die Hochschulen, Fachbereiche und Institute ersparen sich damit die oben beschriebene Doppelarbeit und Doppelbelastung. Wenn nicht die in vorhergehenden Abschnitt B genannten grundsätzlichen Probleme der Akkreditierung wären, wäre dies eine klare und relativ unaufwendige Lösung. Nur: Bringt sie auch mehr Qualität in Studium und Lehre?

4. Abschaffung der Akkreditierungsverfahren

Der einfachste Vorschlag ist wohl der radikalste: die Akkreditierung wieder abschaffen! Gründe gibt es genug. Eine Abschaffung wäre natürlich nicht das Ende der Qualitätssicherung. Im Gegenteil, damit wären tatsächlich wieder mehr Nerv und Zeit (und auch Geld) vorhanden, sich einem von der Hochschule, den Fachbereichen und Instituten selbst organisierten Verfahren zu widmen. Da mittlerweile alle Landeshochschulgesetze die Hochschulen zur Qualitätssicherung in Studium und Lehre verpflichten, gibt es kein Zurück in die „verfahrenslose“ Zeit der 1980er Jahre.

5. Verschlankung der Programm-Akkreditierung

Eine gemäßigte Variante des vierten Vorschlags, der völligen Abschaffung, wäre die Verschlankung der Akkreditierungsverfahren (genauer: der Programm-Akkreditierungen). Hier gibt es wiederum verschiedene Varianten:

Variante 1 ist hiervon der gemäßigte Vorschlag: Ohne das bestehende System groß zu verändern, könnte man die Intervalle der Re-Akkreditierung erstens verlängern und zweitens zwischen BA und MA-Phase synchronisieren, so dass also BA- und MA-Studien-

gänge gleichzeitig akkreditiert werden können. Auf diese Weise würde man eine simple Maßnahme zur Kosten- und Aufwandsreduktion ergreifen und damit auch Cluster-Re-Akkreditierungen möglich machen.

Variante 2: Um den Studiengang eine Art „erste Betriebserlaubnis“ (Karin Fischer-Bluhm) zu erteilen, wird nur mehr die Erst-Akkreditierung des Studiengangs durchgeführt. Auf die Re-Akkreditierung wird hingegen verzichtet.

Die Qualitätssicherung und –verbesserung übernimmt die Studienfachevaluation. Die Re-Akkreditierung entspricht ja als Ex-post-Prüfung in ihren Verfahrenselementen der Studienfachevaluation.

Variante 3: Die Programm-Akkreditierung wird ausschließlich auf formale Aspekte beschränkt; es wird also überprüft, ob die länderspezifischen und die ländergemeinsamen Strukturvorgaben eingehalten werden. Dies könnte entweder das Ministerium oder eine Akkreditierungsagentur übernehmen. Wenn es die Agenturen übernehmen, stellen sich indes die oben genannten (Rechts-)Fragen. Im Sinne von Variante 2 wäre es naheliegend, zusätzlich auf die Re-Akkreditierung zu verzichten, da diese weniger die formalen Strukturen als vielmehr die Erfahrungen aus der Studienpraxis überprüft.

Was wäre gewonnen? Wenn also die Akkreditierung oder auch nur die Re-Akkreditierung wieder abgeschafft werden würde, dann wäre wieder mehr Geld, Zeit und Nerv vorhanden für selbstorganisierte qualitätsverbessernde Verfahren der Hochschulen und Fächer. Das könnten Verfahren sein, die stärker auf die intrinsische Motivation der Lehrenden (und auch der Studierenden) setzen, in Studium und Lehre (und auch in der Forschung) besser zu werden.

Der Text basiert auf einem Vortrag, der für das Forum „Evaluation und Akkreditierung – Verschiebung von Schwerpunkten“ am 5.11.2007 auf der Herbsttagung des Projekts Qualitätsmanagement der Hochschulrektorenkonferenz „Aktuelle Themen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung: Systemakkreditierung – Rankings – Learning Outcomes“ in der Bonner Beethoven-Halle gehalten wurde. Eine ausführliche Version des Aufsatzes mit Literaturhinweisen wird in der Ausgabe 2/2007 der Zeitschrift „die hochschule“ erscheinen.