

Prof. Dr. Helmut Kromrey, Berlin

Zur Verbindung von Akkreditierung und Evaluation

Evaluation gleich oder ungleich Akkreditierung? - Der Streitpunkt

Wer die aktuelle Diskussion um das Verhältnis von Akkreditierung und Evaluation verfolgt, muss den Eindruck einer überaus kontrovers geführten Auseinandersetzung gewinnen. Als einzige Übereinstimmung scheint sich herauszuschälen, beides seien Instrumente der Qualitätssicherung im Hochschulsystem. Welche Funktion und welcher Stellenwert jedoch dem einen oder dem anderen Verfahren zugebilligt wird, erscheint strittig.

Entsprechend der einen Position ist *Akkreditierung übergeordnet*, ist „der Überbegriff“: „Die Evaluation ist Mittel zum Ziel, und das Ziel ist eben die Akkreditierung“ (Diskussionsbeitrag Sauer in HRK 2001, 41). Eine weniger extreme Variante reduziert Evaluation zwar nicht auf die Funktion des Mittels zum Zweck der Akkreditierung, sieht sie aber als einen *notwendigen Teil* jedes Akkreditierungsverfahrens (so Reil 2004: Akkreditierung *beinhalte* selbstverständlich auch die Evaluation). Dem steht die kontrastierende Auffassung gegenüber, *Akkreditierung könne* zwar als Bestandteil in die Evaluation *integriert werden*, aber nicht umgekehrt (Reuke 2002, 5; hierzu semantisch ähnlich das Argument: Akkreditierung sei eine *notwendige Ergänzung* des Evaluierungsverfahrens zur Komplettierung des Qualitätssicherungssystems im Hochschulwesen, Lüthje 2004, 26). Zwischen diesen beiden Polen lässt sich als *vermittelnde Position* einordnen, beides - Akkreditierung und Evaluation - bedinge einander: „Der Akkreditierung durch peer review geht jeweils ein Selbstreport des Fachbereichs über den zu akkreditierenden Studiengang voraus, der sich konsequenterweise auf die Ergebnisse einer internen oder externen Evaluation stützen sollte“ (Grußwort Helm in HRK 2004, 11). Das Projekt Q der Hochschulrektorenkonferenz präsentierte für ein Expertengespräch im April 2004 – wenn in der Form einer Frage relativiert – das Leitthema: „Akkreditierung und Evaluation: zwei Ziele – ein Verfahren?“. Auch hierzu aber fand sich ein entgegengesetzter Standpunkt: hinter beiden Begriffen versteckten sich ganz verschiedene Verfahren und ein ganzes Spektrum verschiedener Methoden.

Bei näherem Hinschauen allerdings reduziert sich das scheinbare Chaos von Auffassungen – wie so oft in öffentlichen Diskursen - zum Teil auf ein semantisches Problem, bei dessen Bereinigung nur noch eine überschaubare Anzahl auch inhaltlich unterschiedlicher Positionen übrig bleiben.

Evaluation ungleich Akkreditierung – eine semantische Klärung

Unter „Evaluation“ im hier diskutierten Kontext Hochschule ist generell eine methodisch kontrollierte und intersubjektive Geltung beanspruchende Bewertung/Begutachtung von Leistung und/oder Wirkung und/oder Erfolg und/oder Qualität eines Programms (z.B. Studiengang, Curriculum), einer Institution (z.B. Fachbereich, Institut) sowie von Lehre und Forschung zu verstehen. Die Begutachtung kann ihre angestrebte Intersubjektivität in verschiedener und mehrfacher Weise begründen und absichern: Sie kann ihren Geltungsanspruch aus Expertenurteilen herleiten (also expertenbasiert sein); sie kann auf die

durch persönliche Erfahrung gestützten Stellungnahmen von „stakeholdern“ (z.B. Studierende, Absolventen, Mitarbeiter, Nutzer) zurückgreifen (also stakeholder- bzw. nutzerbasiert sein), und sie kann auf empirischer Implementations- und Wirkungsforschung beruhen sowie prozessproduzierte Daten nutzen (d.h. forschungs- und datenbasiert sein).

Evaluationsbefunde sind relativ verwertungs- und nutzungs*offen*, was jedoch *nicht* als gleichbedeutend mit *folgenlos* missverstanden werden darf: Sie sind als Anstoß zu hochschul- oder institutspolitischen Diskussionen einsetzbar, sie können der Gewinnung und Begründung qualitätsverbessernder Empfehlungen dienen, als Basis für Entscheidungen in Organisations- und Personalentwicklungsprozessen verwendet werden, als Kriterium für leistungsbezogene Mittelvergaben herangezogen werden und manches mehr.

Dagegen bedeutet „Akkreditierung“ generell „Anerkennung / Zulassung einer Stelle (z.B. des TÜV, eines Ingenieurbüros), bestimmte Überprüfungen vorzunehmen und darüber Bescheinigungen auszustellen“ (Online-Verwaltungslexikon). Im hier diskutierten Kontext ist in Deutschland speziell die Zertifizierung von Bachelor- und Masterstudiengängen im Rahmen der Umgestaltung der Studienstruktur im europäischen Hochschulraum („Bologna-Prozess“) durch zu diesem Zweck gegründete unabhängige gemeint. Die Akkreditierung gilt als zentrales Instrument zur Unterstützung der beschlossenen Veränderungsprozesse in den europäischen Hochschulsystemen. Die Entscheidung wird mit „hoheitlichem“ Geltungsanspruch getroffen;¹ sie berechtigt die Hochschule, den von ihr beantragten wissenschaftlichen Studiengang durchzuführen und ihren Absolventen einen akademischen Titel zu verleihen.

Dass man diese beiden so unterschiedlichen Sachverhalte – relativ verwertungs*offene* Begutachtung versus an vorgegebenen Kriterien und Standards² orientierte Zertifizierung – im hier skizzierten Diskussionspektrum in Teilen des Diskurses dennoch als weitgehend identisch eingeordnet findet, liegt in erster Linie an der Übereinstimmung der Verfahrensstruktur und Methodik, durch die eine Objektivierung sowohl der Evaluationsbegutachtung wie auch der Akkreditierungsentscheidung gewährleistet werden soll. Die Verengung des Blicks auf das formale Vorgehen ist jedoch nicht unproblematisch, wie nachfolgend erläutert wird.

Identische Verfahrensstruktur – aber unterschiedliche Zwecke und Logiken

Evaluation und Akkreditierung sind gegenwärtig an deutschen Hochschulen die zentralen Ansätze der Qualitätssicherung. Für die Evaluation hat sich in diesem Kontext in Anlehnung an Erfahrungen im Ausland – insbesondere Niederlande und Großbritannien – ein mindestens dreistufiges Verfahren durchgesetzt: interne Evaluation (Selbstbeschreibung und Selbstevaluation des Fachs oder Fachbereichs), externe Evaluation (peer review mit Vor-Ort-Begehung, schriftliches Gutachten) und „follow up“ (abgesichert durch Zielvereinbarungen; im Verbund norddeutscher Universitäten noch ergänzt um eine dazwischen geschaltete

¹ Es handelt sich um eine „Entscheidung mit Rechtsqualität“, die „notfalls auch gerichtsfest“ sein muss (Kohler in D.1.1 des Gesamtwerks).

² Die Verwendung der Begriffe „Kriterien“ und „Standards“ ist nicht immer einheitlich. Im vorliegenden Text wird unterschieden zwischen „qualitätsrelevanten Merkmalen“ eines Sachverhalt, an denen Teilaspekte der Qualität eines Sachverhalts beschrieben und gemessen werden können („Kriterien“) sowie der zusätzlichen Angabe eines normativ gesetzten Vergleichsmaßstabs, der als Bedingung einer Zertifizierung erreicht oder übertroffen werden muss („Standard“ = Kriterium + Normwert). Solche „Standards“ können absolut definiert sein (etwa als Mindest- oder als Exzellenz-Standards) oder durch Verweis auf empirische Referenzfälle („good practice“, „best practice“), wie beim Verfahren des Benchmarking.

„auswertende Konferenz“ quasi zur kommunikativen Validierung der Evaluationsbefunde; s. z.B. Reuke 2002, Lüthje 2004; wenn im Folgenden von Evaluation die Rede ist, dann ist damit immer diese beratend-unterstützende Variante gemeint; für einen breiteren Überblick Kromrey 2003 und 2004).

Die im Zusammenhang mit der Änderung des HRG im Jahr 1998 eingeführte Akkreditierung zur Anerkennung der deutschen Studiengänge lehnte sich in ihrer Verfahrensstruktur an diese mittlerweile weitgehend akzeptierte Dreistufigkeit an: Selbstbeschreibung, peer review, Zertifizierungsentscheidung durch die Akkreditierungsagentur, und zwar in Form von Ablehnung, Erteilung ohne oder mit Auflagen – letzteres quasi als Analogon zu den Zielvereinbarungen im Evaluationsverfahren, in denen das „follow up“ festgelegt wird.

Die methodische Übereinstimmung geht bis in die Details. Die Leitfäden für die Selbstbeschreibung und -evaluation stellen weitgehend die gleichen Fragen an die Hochschuleseite, die Gliederungsvorgaben für die Gutachter-Stellungnahme sind sehr ähnlich, die peer groups – Fachvertreter aus dem Hochschulbereich, Berufspraktiker, Studierende – sind in gleicher Weise zusammengesetzt.

Mit Recht wird von allen Beteiligten der hohe Aufwand beklagt, wenn sowohl die Evaluation zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Forschung flächendeckend in allen Fächern als auch parallel die ebenfalls flächendeckende Akkreditierung jedes einzelnen BA/MA-Studiengangs nach diesem Modell betrieben werden soll. Und angesichts der skizzierten strukturellen Übereinstimmung der Verfahren liegt die Vermutung sehr nahe, dass diese eigentlich eine ideale Voraussetzung sein sollte, beides so miteinander zu verzahnen, dass hohe „Synergie-Effekte“ erzielbar sind.

So nahe liegend Überlegungen in dieser Richtung sind – wie sie sich ja auch in der Vielfalt der zu Beginn skizzierten Auffassungen wiederfinden –, so können sie doch in die falsche Richtung weisen, sofern sie nicht die unterschiedlichen Funktionen und Zwecke von Evaluation und Akkreditierung sowie die unterschiedlichen, teils gegensätzlichen Logiken berücksichtigen, nach denen aus den empirischen Befunden Schlussfolgerungen gezogen und Konsequenzen abgeleitet werden. Einige dieser Unterschiede seien im Folgenden idealtypisch zugespitzt dargestellt.

Selbstlernen versus Qualitätsnachweis

Das Konzept einer eigenverantwortlichen Qualitätsentwicklung in Fächern, Fachbereichen und Hochschulen geht von der Überzeugung aus, dass in Wissenschaftseinrichtungen ein intrinsisches Interesse daran besteht, die eigenen Leistungen kontinuierlich zu verbessern. Daraus folgt in den Hochschulgesetzen der Länder die Feststellung, dass die Fachbereiche für die Aufrechterhaltung und für die Qualität von Lehre und Studium in den von ihnen angebotenen Fächern selbst verantwortlich sind. In diesem Kontext dient *Evaluation* – so der Präsident der Universität Hamburg – „dem Selbstlernen und der Anhebung der Qualität“ (Lüthje 2004, 27). Nur unter dieser Voraussetzung sei zu erwarten, dass in der Selbstdarstellung eines Fachs (Stufe 1 der Evaluation) ein realistisches Bild der Stärken und Schwächen gezeichnet wird (a.a.O, 23).

Ganz anders ist die Situation, wenn ein Fachbereich die *Akkreditierung* eines von ihm entwickelten Studienprogramms beantragt hat. Hier geht es nicht um die Selbstanalyse zum Zwecke eventuell notwendiger Qualitätsverbesserung, sondern es geht darum, die Agentur von der gesicherten Qualität der Rahmenbedingungen für die Realisierung des Programms zu

überzeugen, um eine Zulassungsentscheidung zu erreichen. Eine ehrliche Stärken-Schwächen-Analyse könnte dafür kontraproduktiv sein. Die internen Selbstdokumentationen erhalten im Akkreditierungsprozess tendenziell die Funktion von „Werbefroschüren“, so eine von manchen geäußerte Befürchtung: „Es wäre ein irrationales Verhalten der Hochschule, des Fachbereichs, des Instituts, eine schwache Selbstdokumentation vorzulegen, oder noch selbstschädigender: die eigenen Schwächen offen zu legen“ (Winter 2002, 2).

Kontrolle und Prüfung versus Beratung

Ähnlich gegensätzlich stellen sich bei genauem Hinschauen die Rollen der externen Gutachter dar, jedenfalls sofern ihnen im Akkreditierungsprozess auch die Aufgabe zugeteilt wird, eine Zertifizierungsempfehlung abzugeben sowie ggf. Auflagen zu formulieren. Die Gutachterkommission *prüft*, ob die Bedingungen für eine Akkreditierung erfüllt werden. Dabei ist insbesondere „auf der Grundlage fachlich-inhaltlicher Kriterien“ festzustellen, ob wissenschaftliche *Mindeststandards*, die *Berufsrelevanz* des zu vergebenden Abschlusses und die *Kohärenz sowie Konsistenz der Gesamtkonzeption* des Studienganges gewährleistet sind. (Berlin-Summit 2003, Glossar). Auf diese Weise soll die Transparenz und Vergleichbarkeit der Leistungsqualität sowie der zur Leistungserbringung notwendigen Prozesse hergestellt werden (Akkreditierungsrat 1999: II. Grundsätze der Akkreditierungsverfahren). Da die Akkreditierung die frühere staatliche Zulassung ablöst, sind auch die von den Ländern erlassenen Strukturvorgaben für Studienangebote, die an die Stelle der Einzelgenehmigungen getreten sind³, zu berücksichtigen: „Im System der Akkreditierung nimmt der Staat seine Verantwortung für die Hochschulausbildung durch Strukturvorgaben für Studienangebote wahr“ (KMK 2004, 3). Es zeigt sich, dass in diesem Kontext der Vor-Ort-Begehung die Funktion der *Tatsachenkontrolle* zukommt und die Begutachtung die Funktion der *Qualitätsprüfung* zu erfüllen hat.

Im Verfahren der *Evaluation* dagegen sind die Mitglieder der Gutachterkommission die Personen, die vor allem als Berater auftreten und in dieser Rolle neben ihrer Fachkompetenz den externen Blick einbringen. Sie verschaffen sich anhand der ihnen vorliegenden internen Selbstbeschreibung sowie durch Augenschein vor Ort und in Gesprächen mit den Verantwortlichen und Beteiligten ein möglichst umfassendes Bild und legen es zusammen mit Empfehlungen in ihrem Gutachten nieder. Diese vor allem beratende Funktion stärkt – so wird argumentiert – die Eigenverantwortlichkeit derjenigen, deren Aktivität evaluiert wird. Besonders deutlich wird dieser Charakter der externen Evaluation in der Auswertenden Konferenz im Modell des Verbundes Norddeutscher Hochschulen. Konsequenzen aus dem Evaluationsprozess werden intern gezogen; sie sind Gegenstand der Aushandlung von Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereich.

Messung an vorgegebenen (Mindest-)Standards versus niveau-offene Qualitätsentwicklung

Evaluation und Akkreditierung sind beides Elemente der Qualitätssicherung. Sie beziehen sich jedoch auf unterschiedliche Referenzpunkte. Um eine Zertifizierung zu erhalten, muss ein Studienprogramm – so ist in den Grundsätzen des Akkreditierungsrates wie auch in den KMK-Eckpunkten für die Weiterentwicklung der Akkreditierung zu lesen – fachlich-inhaltliche „Mindeststandards“ sicherstellen. Dieser Begriff ist etwas unglücklich gewählt⁴

³ Generelle Vorgaben zu Regelstudienzeit, Studienstruktur und –organisation, Zulassungsvoraussetzungen und Übergänge, Ausrichtung der Studiengänge (forschungs- oder anwendungsorientiert) sowie Abschlussbezeichnungen und Wertigkeit (Akkreditierungsrat: Akkreditierung und Anerkennung)

⁴ International wird von „agreed standards“ – auf der politischen Steuerungsebene vereinbarten Standards – gesprochen.

und wird (daher?) zum Teil mit Skepsis gesehen. Akkreditierung – so wird von manchen bemängelt – sei „stärker auf die ‚Unterkante‘ gerichtet“, orientiere sich nicht an unterschiedlichen Niveaus von Qualität, was der aktuellen Diskussion um die Entwicklung der Qualität von Hochschulen bis hin zur Förderung von „Exzellenz“ und der Forderung nach hochschul- und studiengangspezifischen Profilierungen zuwider zu laufen scheint. In dieser Hinsicht „wirkt Akkreditierung letztlich mehr in Richtung Standardisierung, da sie den Hochschulen Prämien für Homogenität erteilt“ (Diskussionsbeitrag Teichler in HRK 2004, 51).⁵ Gewollt ist dies allerdings nicht. Vielmehr soll – so die herrschende Auffassung – sichergestellt werden, dass keine Substandard-Programme zugelassen werden, dass insofern *jeder* akkreditierte Studiengang ein Mindestniveau an Qualität erreicht. Durch diese Mindestgarantie (Qualität, Studierbarkeit, Transparenz, Vergleichbarkeit) wird „Verbraucher- bzw. Abnehmerschutz“ (Studieninteressierte, Arbeitgeber) betrieben. Es wird festgestellt, dass die Qualität des Studienangebots, der Betreuung und der Prüfungen anerkannten fachlichen Standards entspricht und dass der durch die Einrichtung verliehene Hochschulgrad diese Bezeichnung zu Recht trägt (Reuke 2002, 3). Über diese Schutzfunktion hinaus soll durch die Orientierung an vorgegebenen einheitlichen Standards die Akzeptanz der neuen akademischen Abschlüsse gewährleistet werden, sowohl national auf dem Arbeitsmarkt und in der wissenschaftlichen Gemeinschaft (Lüthje 2004, 105) als auch international.

Für das Verfahren der Evaluation und der aus ihren Ergebnissen ableitbaren Empfehlungen existiert kein vorgegebenes, kein extern vereinbartes Referenzniveau von Qualität: „Evaluiert wird ... auf jedem Niveau. Schlechte Studiengänge lassen sich ebenso wie exzellent organisierte Studiengänge in der Qualität verbessern. Die Qualitätsziele, die Ausbildungsziele werden von den jeweiligen wissenschaftlichen Einrichtungen definiert. Im Anschluss daran stellt die Einrichtung eine Überlegung darüber an, bis zu welchem Ausmaß sie diese Ziele erreicht. Beides zusammengenommen wird dann der Peer-Review-Gutachtergruppe zur Verfügung gestellt für eine Diskussion mit den Fachvertretern vor Ort, und letztlich dienen sie als Basis für das Bereitstellen von Empfehlungen für handlungsorientierte Weiterentwicklung in Lehre und Studium. Das heißt, die Evaluation ist eine formative Evaluation“ (Reuke 2001, 34f.).

Ex-post-Evaluierung versus ex-ante-Akkreditierung

Das Verfahren der Evaluation hat einen real existierenden Gegenstand,⁶ der empirisch im Rückblick (ex post) und auf die unmittelbare Gegenwart bezogen beurteilbar ist. Dabei können auch die Erfahrungen der „stakeholder“ (der Programmverantwortlichen, der Studierenden, der Absolventen eines Studiengangs, der Mitarbeiter) einbezogen und berücksichtigt werden, sei es über direkte Gespräche, sei es über offene oder standardisierte Befragungen.

Für die Akkreditierung ist die Situation komplexer. Zum einen geht es gegenwärtig überwiegend um die Beurteilung und Zertifizierung von Studienprogrammen, d.h. der zu akkreditierende Studiengang befindet sich noch in der Planung und Vorbereitung („Programm- oder Konzeptakkreditierung“) oder er ist (z.B. als Nachfolger eines Diplom-

⁵ Ausführlich wird das breite Spektrum der Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit Kriterien und Standards einschließlich der dazu vertretenen, teils kontroversen Positionen dargestellt und diskutiert von Kohler (unter D.1.1 des Gesamtwerks).

⁶ Dieser „Gegenstand“ kann von unterschiedlicher Art sein: eine Organisation oder Organisationseinheit, ein Studiengang, eine Lehrveranstaltung oder auch ein Prozess (z.B. die Implementation einer Maßnahme zur Organisationsentwicklung) und vieles mehr.

oder Magisterstudiums) erst seit kurzer Zeit in einem noch ohne Zertifizierung in Angriff genommenen ersten Erprobungsdurchgang. Es fehlen somit ausreichende Erfahrungsdaten über reale Leistungen, auf die von den Gutachtern zur Begründung von Qualitätsurteilen Bezug genommen werden könnte. Allerdings kommen durchaus auch Verfahren zur Akkreditierung schon laufender Studienprogramme vor; für solche „Implementations-Akkreditierungen“ tritt das Problem fehlender Erfahrungsdaten nicht – zumindest nicht in gleicher Schärfe – auf.

Zum anderen werden von der Gutachtergruppe – anders als bei der Evaluation – nicht ex-post-Qualitätsbeurteilungen abverlangt, sondern Aussagen darüber, ob überzeugende Gründe für die Annahme bestehen, dass das Programm wie vorgesehen implementiert wird und dann seine Qualitätsversprechen einlösen kann. Mit anderen Worten: Es ist also nicht ein *Evaluationsurteil*, sondern eine *Evaluationsprognose* zu erstellen und zu begründen.⁷ Dies gilt letztlich auch für die vorgenannten „Implementations-Akkreditierungen“; auch hier soll nämlich zu Zulassungszwecken pro futuro zertifiziert werden, dass auch künftig eine angemessene Qualität gewährleistet ist.

Die Gutachtergruppe hat somit an erster Stelle schon aus Rechtsgründen zwingend die Berücksichtigung der vom Gesetzgeber und durch Beschlüsse von KMK und HRK verfügbaren formalen Regelungen (Anforderungen an die Qualität und Internationalität des Curriculums unter Berücksichtigung von Studieninhalten, Studienverlauf und Studienorganisation sowie Leistungsnachweisen, Prüfungsstruktur und Prüfungsfächern; Modularisierung, Leistungspunktsystem und ECTS) im Programm selbst zu prüfen einschließlich der Einlösung der ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben für BA- und MA-Studiengänge (§ 9 HRG). „Die Strukturvorgaben sind Voraussetzung für die Akkreditierung eines Studiengangs und werden der Akkreditierung zu Grunde gelegt“ (KMK 2004, 3). Konkretisierende Ausgestaltungen dieser Qualifizierungsmerkmale im Sinne von Akkreditierungsvoraussetzungen ergeben sich aus den jeweilig agenturspezifisch definierten Ansätze bzw. Kriterien.

Bei formaler Erfüllung dieser Vorgaben ist sodann ein für die Zertifizierung hinreichendes Vertrauen in die dauerhafte Realisierbarkeit zu begründen. Zu diesem Zweck ist abzuschätzen, ob die für das Programm vorgesehene personelle und infrastrukturelle Kapazität angemessen erscheint. Zugleich ist auch die anbietende Institution mit ihrem Personal und ihrem wissenschaftlichen Profil in den Blick zu nehmen; denn: „letztlich dient die Einbeziehung der Institution dazu, eine verlässliche Prognose über die zu erreichenden Standards in Lehre und Studium abzugeben“ (Reuke 2002, 3). Sofern Ergebnisse bereits durchgeführter Evaluationen im Fachbereich vorliegen, kann zwar auf diese zurückgegriffen werden. Sie ersetzen zwar nicht die zu erstellende Erfolgsprognose, sie können diese jedoch insofern „härten“, als sie bereits erbrachte Leistungen nachweisen.

⁷ In manchen Fällen schließt das neu konzipierte Studienprogramm zwar an hinreichend struktur- und inhaltsähnliche Vorläufer-Studiengänge vom Typ Magister oder Diplom an. Aber auch dann ist der „Gegenstand“ der Beurteilung nicht die nachprüfbar Qualität bisher erbrachter Leistungen, sondern das Konzept, das im Hinblick auf Kohärenz und Konsistenz sowie auf sein künftiges Leistungspotential einzuschätzen ist.

Möglichkeiten einer überschneidungsfreien Vernetzung von Akkreditierung und Evaluation

So trennscharf wie hier idealtypisch zugespitzt, lassen sich in der gegenwärtigen Praxis die beiden Verfahren selbstverständlich nicht gegeneinander abgrenzen. Im Anwendungsalltag findet man eben nicht nur Evaluationen, die lediglich Beratungsinstrument sind für eine von den wissenschaftlichen Einrichtungen rein intrinsisch motivierte und autonom betriebene Qualitätsverbesserung. Vielmehr können sie durchaus für die Betroffenen höchst unerwünschte Konsequenzen haben. Wenn vom Ergebnis der Evaluation die künftige Infrastruktur, finanzielle Ausstattung, Zielorientierung oder gar der Fortbestand abhängt – wie dies etwa für die regelmäßigen Evaluationen der Institute der Blauen Liste gilt, aber durchaus auch für Fächer und Fachbereiche in Hochschulen der Fall sein kann –, kann von einem „angstfreien Selbstlernen“ (Lüthje) nicht mehr die Rede sein. Und wenn eine Akkreditierung nur unter Auflagen erteilt wird, die kurzfristig von der antragstellenden Einrichtung zu erfüllen sind, dann setzt deren Herleitung und Begründung auch eine Evaluation der Einrichtung und nicht lediglich des zu akkreditierenden Studienprogramms voraus.

Solche Verwischungen und Überschneidungen der Funktionen beider Verfahren sind, wie im vorigen Abschnitt gezeigt wurde, prinzipiell nicht unproblematisch. Aber auch eine strikte verfahrensmäßige Trennung wäre keine Ideallösung, hätte sie doch eine Verschwendung knapper (finanzieller und personeller) Ressourcen durch in Teilen doppelten Aufwand zur Folge. Angesichts der in den nächsten Jahren bevorstehenden Vielzahl von Akkreditierungen im Zuge flächendeckender Umorganisation des Studienbetriebs sowie dann zusätzlich bereits anfallender Re-Akkreditierungen ist natürlich auch dies ein gravierendes Problem. Eine Vernetzung, die Doppelarbeiten vermeiden hilft, ist somit opportun, wenn nicht geboten. Hierfür sind eine Reihe von Modellen denkbar. Im Folgenden werden drei Lösungsvarianten skizziert, die sich – wiederum idealtypisch zugespitzt – aus dem aktuellen Diskussionspuzzle herauskristallisieren lassen.

Lösungsvariante 1: strikte Abgrenzung der Funktionen und Verfahren von Akkreditierung und Evaluation

Den Verfahren zur Akkreditierung und Evaluation im Konzept der Qualitätssicherung und -verbesserung an Hochschulen können je spezifische Zwecke und Funktionen zugewiesen werden (s.o.). Um diese ohne Reibungsverluste, ohne vermeidbare Konflikte und ohne Doppelarbeiten erfüllen zu können, sind sowohl in den Verfahrensteilen als auch im Hinblick auf die Rollen und Zuständigkeiten der Beteiligten Evaluation und Akkreditierung eindeutig gegeneinander abzugrenzen.

Da für die Qualitätsentwicklung in den Fächern und Fachbereichen nach den Ländergesetzen die Hochschulen selbst zuständig sind und da die Evaluation ein zentraler Bestandteil jedes Qualitätsentwicklungsprozesses ist, muss hier die Hochschulperspektive klar im Vordergrund stehen. Die Evaluation ist also unter Rahmenbedingungen durchzuführen, unter denen ihre Ergebnisse maximalen Nutzen für die interne Qualitätsentwicklung stiften können. Hier hat sich das weitgehend etablierte mehrstufige Verfahren mit Selbstevaluation, externer Beratung und Validierung sowie follow-up in autonomer Vereinbarung bewährt. Gesicherte Erfahrungen dazu liegen aus hinreichend langer Praxis vor (Verbund Norddeutscher Hochschulen 2004, Reuke 2004). Sicherzustellen ist insbesondere, dass die Selbstberichte ein ehrliches Bild des Stärken-Schwächen-Profiles zeichnen und dass die externen peers ihre

Stärken in den Prozess einbringen können, indem sie in der Rolle kollegialer Berater auf der Grundlage fachlicher Expertise ihre Qualitätseinschätzungen abgeben und erfahrungsfundierte Empfehlungen für ihnen möglich erscheinende Qualitätsverbesserungen formulieren. Diese Funktion können sie nur eingeschränkt erfüllen, wenn sie in Rollenkonflikte gedrängt werden dadurch, dass sie zugleich als Kontrolleure und Prüfer auftreten und/oder dass sie über notwendig erscheinende follow-up-Maßnahmen (mit-)entscheiden sollen. Die Entscheidung über Konsequenzen, die aus der Evaluation zu ziehen sind, bleibt bei der evaluierten Einrichtung bzw. Hochschule.

Für die Zulassung von Studiengängen sind die unabhängigen Akkreditierungsagenturen zuständig, die bei ihrer Entscheidung die gesetzlichen Vorgaben sowie die von KMK und Akkreditierungsrat festgelegten formalen und fachlichen Kriterien zu Grunde legen. Sie stützen ihre Entscheidung auf gesicherte empirische Basis über die Rahmenbedingungen für die Realisierung eines Studienprogramms. Zu diesem Zweck nutzen sie sämtliche verfügbaren Informationen einschließlich existierender Evaluationsberichte und ergänzen diese nur dort durch eigene Erhebungen, wo dies zur Ausfüllung von Informationslücken erforderlich ist. Die Vor-Ort-Begehung und Diskussion mit den Programmverantwortlichen und -beteiligten nimmt eine verkleinerte Kommission wahr; etwa: ein Fachgutachter der Akkreditierungsagentur, je ein Vertreter der Berufspraxis und der Studierenden. Ihre Aufgaben beschränken sich auf die Klärung der für die Akkreditierungsentscheidung noch offenen Fragen und auf die Erarbeitung eines entscheidungsreifen Vorschlags für die zuständige Kommission der Agentur.

Der Hinweis auf vorliegende Evaluationsberichte könnte auf den Einwand stoßen, die durch diese Variante zu erwartende Verringerung des für Akkreditierungszwecke zu kalkulierenden Aufwands sei in der Bilanz als gering zu veranschlagen, da für große Bereiche kaum verwertbare Evaluationsresultate vorlägen. Für die momentane Situation mag dies in der Tat weitgehend zutreffen, obwohl auch jetzt schon in mehreren Regionen flächendeckende Evaluationen aller Fächer aller Hochschulen durchgeführt wurden (s. etwa die Berichte der niedersächsischen Agentur ZEvA sowie des Verbunds Norddeutscher Hochschulen). Auf mittlere oder längere Sicht jedoch ist davon auszugehen, dass in allen Bundesländern die Auflage des Hochschulrahmengesetzes 1998 erfüllt sein wird, wonach „die Arbeit der Hochschulen in Forschung und Lehre, bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags“ regelmäßig zu bewerten ist und die Ergebnisse zu veröffentlichen sind (§ 6 Abs. 1 HRG). Auf der Basis solcher Veröffentlichungen könnten - so argumentiert auch Th. Reil als Geschäftsführer der Agentur ACQUIN - „die Bewertung der Lehre im Akkreditierungsverfahren ... mit geringem Aufwand erfolgen“ (2004, 103).

So überzeugend auf den ersten Blick die Variante 1 erscheinen mag - sofern man unterstellt, dass in der Tat flächendeckende Evaluationen in allen Fächern entsprechend § 6 HRG erfolgen -, gibt es doch auch Zweifel: Die Evaluation wird, wenn sie konsequent an den Qualitätszielen und dem Informationsbedarf des jeweiligen Fachs orientiert ist, zu schwer vergleichbaren Informationsbeständen führen und daher viele für die Akkreditierung wichtige Fragen unbeantwortet lassen. In der Konsequenz bleibt dann doch ein erheblicher Aufwand für notwendige Zusatzerhebungen übrig; dies umso mehr als die Gegenstände von Evaluation und Akkreditierung unterschiedlich sind: Der Evaluation geht es um eine wissenschaftliche Disziplin – also um ein Fach – oder um eine Organisationseinheit mit mehreren Fächern, typischerweise ein Fachbereich. Bei der Akkreditierung geht es um Studienprogramme; und diese werden fast immer nicht nur von nur einem Fach, in manchen Fällen nicht einmal von

nur einem Fachbereich getragen. Deshalb dürfte die valide Zuordnung der Fach- und Fachbereichsinformationen selbst dort, wo diese vorhanden sind, zum Beurteilungsgegenstand „Studienprogramm“ nicht immer zweifelsfrei möglich sein.

Lösungsvariante 2: umfassende Akkreditierung bei Begrenzung der hochschulischen Evaluationsverfahren auf die interne Komponente

Als Konsequenz der zuletzt skizzierten - und weiterer von ihm gesehener - Probleme entwickelt Wittenberg (2002, 6ff.) ein „Differenzierungsszenario“, das ebenfalls die Verfahrensabläufe von Akkreditierung und Evaluation methodisch voneinander trennt, jedoch in qualitativ anderer Weise. Die Akkreditierung bleibt in seinem Modell in ihrer bisherigen Struktur mit ihrem dreistufigen Vorgehen erhalten: Selbstbeschreibung der antragstellenden Einrichtung, umfassende externe Begutachtung in Form des peer reviews, Akkreditierungsentscheidung durch die Agentur. Zu den Aufgaben des peer reviews gehört dabei auch die Durchführung der externen Evaluation einschließlich einer Abschätzung der Realisierbarkeit und des Erfolgs des Studienprogramms. Da diese Evaluation vom Typ her ausschließlich dem Kontrollparadigma zuzurechnen ist, ergeben sich für die Mitglieder der peer group auch keinerlei Rollenkonflikte.

Im Gegenzug schlägt Wittenberg für die Evaluation als Instrument der hochschulischen Qualitätsentwicklung eine konsequente Ausrichtung auf den internen Informationsbedarf des Fachs durch ausschließliche Selbstevaluation vor: „Der interne Charakter des Verfahrens ist zu verstärken. Vertraulichkeit, Offenheit, Diskursivität innerhalb des Fachbereichs bzw. innerhalb des Instituts haben Priorität“ (a.a.O., 7). An die Stelle der wegfallenden externen Evaluationskomponente tritt in diesem Konzept eine externe Unterstützung des Qualitätsentwicklungsprozesses durch eine professionalisierte Begleitung: „Ein fachbereichsexterner Moderator und Organisations- und Qualitätsexperte würde die Ernsthaftigkeit des Prozesses gegenüber den Fachbereichsangehörigen verdeutlichen.“ Und bei Bedarf an zusätzlichem externem Rat könnten darüber hinaus „abhängig von der spezifischen Problemlage ... Fachleute mit den jeweils erforderlichen Qualifikationen eingeladen werden“ (a.a.O.).

Ob diese Form der Funktions- und Verfahrensdifferenzierung zu einer Verringerung der Summe an Aufwand führen würde, kann man bezweifeln. Insofern löst also dieser Ansatz nicht das oben aufgeworfene Problem des überbordenden Aufwands durch Verfahrenszusätze. Sicher aber ist, dass jede der beiden Aufgaben Akkreditierung und Evaluation durch diese Aufhebung der gegenwärtigen Verwischungen und Überschneidungen erheblich passgenauere Informationen für ihre jeweiligen Zwecke erhielten.

Lösungsvariante 3: institutionelle Akkreditierung autonomer Hochschulen und Verzicht auf externe Studiengangakkreditierung

Der rigoroseste Vorschlag, die Aufwändigkeit flächendeckender Einzelakkreditierungen zu überwinden, besteht naturgemäß im vollständigen Verzicht auf ihre pflichtweise Durchführung durch externe Agenturen. Für diese Lösung werden insbesondere zwei Argumente vorgebracht: ein pragmatisches, begründet mit Verweis auf die Praxis im anglo-amerikanischen Raum, insbesondere in den USA, sowie ein normatives, begründet als quasi logisch notwendige Konsequenz aus der Erweiterung der Hochschulautonomie sowie damit verbundener erhöhter Anforderungen an ein professionalisiertes Management der Organisation Hochschule.

Das pragmatische Argument beinhaltet zweierlei. Zum einen: Im Zuge der generell gewünschten und geforderten Internationalisierung sollte auch die Akkreditierungspraxis sich an internationalen Verfahrensweisen orientieren. Im Ausland werde der deutsche Weg einer Trennung der Zertifizierung von Studienprogramm und anbietender Einrichtung ebenso wenig verstanden wie die strenge Differenzierung zwischen Evaluation und Akkreditierung. Zum anderen: In wissenschaftlichen Einrichtungen, die sich hohen Qualitätsansprüchen für ihre Institution verpflichtet haben, könne eine ausgeprägte intrinsische Motivation zur Realisierung hoher Qualität auch in allen Teilprogrammen unterstellt werden. Zugleich sei die Institution, die einen Studiengang konzipiert, anbietet und durchführt, auch am besten in der Lage festzustellen, ob die Standards erfüllt sind, um einen solchen Studiengang verantwortlich anbieten zu können (Diskussionsbeitrag May in HRK 2001, 46).

Das normative Argument führt zu einer vergleichbaren Konsequenz: „Die schrittweise Erweiterung der Hochschulautonomie in Verbindung mit ... einem professionalisierten Management wird eine Verlagerung der institutionellen Verantwortung vom Hochschulträger auf die Hochschulen selbst und dort auf die Leitungsorgane zur Folge haben. In der Konsequenz dieser Entwicklung werden die Aufsichtsorgane der Hochschulen und nicht der Staat die Letztverantwortung für die Qualität und Effizienz der hochschulischen Leistungen übernehmen. Die Hochschulleitung wird also ihrem Aufsichtsgremium gegenüber rechenschaftspflichtig sein und nachweisen müssen, dass sie alle Möglichkeiten der Qualitätsentwicklung und Effizienzkontrolle ausgeschöpft hat“ (Künzel 2004, 8)

Beide Argumentationsstränge münden schlüssig in der Folgerung: Durch unabhängige Agenturen zu akkreditieren sind lediglich die Anbieter von Studiengängen. In diesem Prozess ist generell – nicht lediglich auf ein einzelnes Studienprogramm fokussiert – zu betrachten, wie die Einrichtung (z.B. ein Fachbereich) Studium plus Forschung plus Dienstleistung organisiert und wie gut die Mechanismen der internen Qualitätskontrolle greifen (Diskussionsbeitrag Schreier in HRK 2001, 42). Weisen die Anbieter von Studiengängen die erforderlichen Qualitätsmerkmale in ihrem Wissenschaftsprofil, ihrer Infrastruktur und ihrem Qualitätsmanagement auf, erhalten sie die Berechtigung, ihre Studiengänge autonom zu steuern und zu überprüfen. Gestützt wird diese Position mit dem ergänzenden Verweis auf die weiterhin gegebene kontinuierliche externe Qualitätssteuerung der akkreditierten Institutionen durch das Instrument der auch leistungsbezogenen Zuteilung von Ressourcen durch die Länder: „Die periodische Festlegung der Finanzierung der Hochschule in Ziel- und Leistungsvereinbarungen entspricht dann einer Reakkreditierung durch den Zuwendungsgeber. Dieser stützt seine Entscheidung auf den Nachweis der Hochschule, dass sie die modernen Möglichkeiten der Qualitätssicherung durch problembezogene Evaluation ausschöpft“ (Künzel 2004, 8).

Allerdings sind die politisch Verantwortlichen gegenwärtig nicht bereit, sich dieser Argumentation anzuschließen. Die aktuellen „Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Akkreditierung in Deutschland“ (beschlossen von der Kultusministerkonferenz am 15.10.2004) schließen die Ersetzung der studiengangsbezogenen Akkreditierung durch eine institutionelle ausdrücklich aus. Wohl wird die Notwendigkeit anerkannt, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Verfahren von Evaluation und Akkreditierung „effizient und ressourcenschonend auszugestalten“. Zugleich aber werden allen Rationalisierungs- und Vereinfachungsmaßnahmen dort strikte Grenzen gesetzt, „wo eine verlässliche Feststellung der Qualität eines Studiengangs nicht mehr gewährleistet ist. Akkreditierung setzt voraus, dass in einem transparenten, wissenschaftsbasierten Verfahren festgestellt wird, dass ein bestimmtes Studienangebot den Qualitätsanforderungen entspricht. ... Eine Akkreditierung, die nur die Validität eines Systems, nicht aber die Umsetzung der Systemvorgaben im

konkreten Studienangebot einer Hochschule zum Gegenstand hat, genügt diesen Anforderungen nicht, weil sie – wie die früheren Rahmenordnungen – zu einem 'inputorientierten' Verfahren der Qualitätssicherung zurückführen und den neuen Ansatz einer an den Studienergebnissen orientierten Qualitätssicherung verfehlen würde" (KMK, Eckpunkte 2004, 5).

Resümee: Welche Verbindung von Evaluation und Akkreditierung ist möglich?

Angesichts der Beschlüsse der Kultusministerkonferenz zum Bologna-Prozess, die die grundsätzliche Einführung der gestuften BA-/MA-Studienstruktur bis 2010 vorsehen, müssen Regelungen gefunden werden müssen, die „eine große Anzahl von Akkreditierungen innerhalb eines vertretbaren zeitlichen Rahmens und mit vertretbarem finanziellem Aufwand“ durchführbar machen. Dass zu diesem Zweck auch eine „Weiterentwicklung des Systems der Akkreditierung“ notwendig ist, wird in den neuen Eckpunkten anerkannt (KMK 2004, 1). Allerdings sehen die Kultusminister Verbesserungsmöglichkeiten neben einer „Präzisierung der Zuständigkeiten und einer klareren Gestaltung der Zusammenarbeit“ zwischen Akkreditierungsrat und Agenturen (a.a.O., 1) lediglich in einer nicht näher erläuterten „gebündelten Akkreditierung“. Hierbei sollen mehrere Studiengänge in einem einheitlichen Akkreditierungsverfahren zusammengefasst und Ergebnisse hochschulinterner Qualitätssicherung berücksichtigt werden können (a.a.O., 5). Die Entwicklung geeigneter Lösungen bleibt dem Akkreditierungsrat vorbehalten, der die „Grenzen einer Bündelung“ zu definieren hat, sowie den Hochschulen, die die Antragstellung so vorbereiten sollen, „dass ggf. eine Bündelung möglich ist“ (a.a.O., 6).

Da aber die Kultusminister zugleich ausdrücklich an der Akkreditierung jeweils einzelner Studiengänge als „Regelfall“ festhalten, scheint hiermit nur ein relativ geringer Handlungsspielraum geöffnet zu werden. Ideen wie die Zusammenfassung von „Clustern affiner Studiengänge“ oder von „Systemen von Studienangeboten“ als Gegenstand eines einzigen, komplexeren Verfahrens überdehnen vermutlich schon den eingeräumten schmalen Korridor für Innovationen. Mit „Cluster-Akkreditierung“ ist gemeint, dass „z.B. alle rechts-wissenschaftlichen oder alle wirtschaftswissenschaftlichen oder wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Studiengänge jeweils als Cluster zusammen mit den sie tragenden Fachbereichen oder Fächern“ evaluiert werden und dass darauf aufbauend zugleich auch alle Studiengänge eines Clusters in einem einzigen Akkreditierungsverfahren behandelt werden (Künzel 2004, 7). Ähnlich ist der Denkansatz bei der System-Idee, nach der z.B. eine Graduiertenschule mit allen Master- und Doktorandenprogrammen beiden Verfahren (Evaluation und Akkreditierung) gleichzeitig unterworfen werden könnte. „Bei diesem System von Studienangeboten können über die Möglichkeiten der konventionellen Einzelbegutachtung hinaus Fragen des Zugangs, der System-Durchlässigkeit, der gemeinsamen Ressourcennutzung und der internen Qualitätssicherung in die Bewertung und Beratung einbezogen werden" (a.a.O.). Beide Konzepte beinhalten *auch* die von der KMK geforderte Beurteilung und damit Zertifizierbarkeit jedes einzelnen Studienprogramms. Ihr zusätzlicher Vorteil wird darin gesehen, dass Organisationsregelungen und die Einhaltung formaler Vorgaben durch die Mitarbeiter der Agentur vorgeprüft werden können, „so dass es den Fachgutachtern möglich ist, sich ganz auf inhaltlich-fachliche Gesichtspunkte zu konzentrieren. Die Evaluation kann außerdem die Frage einbeziehen, ob die Hochschule mit dem konkreten Cluster- oder Systemangebot ihre Profilierungsmöglichkeiten in diesem Wissenschaftssegment ausschöpft; sie kann weiter untersuchen, ob es die Organisation des Studienangebots gestattet, die angestrebten Ausbildungsziele bestmöglich oder mit dem geringsten Aufwand zu erreichen" (a.a.O.).

Unabhängig davon, ob solche Ideen als kompatibel mit den gegenwärtigen politischen Vorgaben einzuschätzen sind, unabhängig auch davon, ob sie das Problem in Anbetracht der Differenzierungsbreite in grundständigen Bachelorprogrammen und in einem auf weit gefächerte Profilierung hinauslaufenden Masterbereich wirklich lösen können, bereichern sie jedenfalls als interessante Denkanstöße die laufende Diskussion. Und vielleicht eröffnen sie auf mittlere Sicht – falls sich herausstellt, dass der „Regelfall Einzelakkreditierung“ am damit verbundenen Aufwand scheitert – auch ernsthafte neue Handlungsoptionen.

Quellen:

Akkreditierungsrat: Akkreditierung von Akkreditierungsagenturen und Akkreditierung von Studiengängen mit den Abschlüssen Bachelor/Bakkalaureus und Master/Magister – Mindeststandards und Kriterien –, Bonn 1999 (www.akkreditierungsrat.de/b_kriterien.htm) sowie: Akkreditierung und Anerkennung (www.akkreditierungsrat.de/anerkennung.htm)

Berlin-Summit 2003: Glossar zum Bologna-Prozess (www.bologna-berlin2003.de/de/glossar/index.htm)

Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): Internationalisierung = Evaluation + Akkreditierung? Beiträge zur Hochschulpolitik 8/2001, Bonn

Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): Evaluation und Akkreditierung: bluffen – vereinheitlichen – profilieren? Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2004, Bonn

Kohler, Jürgen: Kriterien und Standards – Begriffe und Bewertungen. D.1.1 im Gesamtwerk

Kultusministerkonferenz: Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Akkreditierung in Deutschland. Beschluss vom 15.10.2004 (www.kmk.org/doc/beschl/eckpunkte_akk.pdf)

Kromrey, Helmut: Qualität und Evaluation im System Hochschule. In: H. Stockmann (Hg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Leverkusen 2003: Leske+Budrich, 233-258

Kromrey, Helmut: Evaluation oder Selbstevaluation? Dilemmata im peer-review-Konzept. In: H. Merckens (Hg.): Evaluation in der Erziehungswissenschaft, Wiesbaden 2004: VS Verlag, 47-57

Künzel, Rainer: Evaluation und Akkreditierung – ein Praxisbericht. Vortrag beim HRK-Expertengespräch „Evaluation und Akkreditierung: zwei Ziele – ein Verfahren?“ am 19./20.4. 2004 in Bonn (vervielf.)

Lüthje, Jürgen: Eröffnungsvortrag. In: HRK 2004, 23-29

Online-Verwaltungslexikon, Stichworte: Akkreditierung (www.olev.de/a/akkreditierung.htm), Evaluation (www.olev.de/e/evaluation.htm)

Reil, Thomas: Verbindung von Evaluations- und Akkreditierungsverfahren. In: HRK 2004, 97-106

Reuke, Hermann: Zum Verhältnis von Evaluation und Akkreditierung im Rahmen der ZEvA. In: HRK 2001, 33-40

Reuke, Hermann: Thesen über das Verhältnis von Evaluation und Akkreditierung aus der Praxis der Zentralen Evaluation- und Akkreditierungsagentur Hannover (ZEvA), Hannover 2002 (<http://evanet.his.de/evanet/forum/reukePositionen.pdf>)

Reuke Hermann: Evaluation von Lehre und Studium – Erfahrungen und Perspektiven. In: H. Merkens (Hg.): Evaluation in der Erziehungswissenschaft, Wiesbaden 2004: VS Verlag, 69-75

Verbund Norddeutscher Universitäten (Hg.): 10 Jahre Evaluation von Studium und Lehre, Hamburg 2004

Winter, Martin: Evaluation und Akkreditierung: vier Entwicklungsszenarien, Wittenberg 2002 (<http://evanet.his.de/evanet/forum/winterPosition.pdf>)