

Fachlichkeit und Beruflichkeit im Akkreditierungssystem mitdenken – einheitlich und in öffentlicher Verantwortung¹

Expertise zur Weiterentwicklung der Akkreditierung gibt Handlungsempfehlungen an die Berufspraxis

Im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung haben Margret Bülow-Schramm und Christoph Heumann im Dezember 2011 eine Expertise zur Weiterentwicklung des deutschen Akkreditierungssystems vorgelegt. Ausgehend von einer Analyse der verschiedenen, teils widersprüchlichen Funktionen der Akkreditierung in Deutschland, von den relevanten Akteuren und ihren Interessen und von aktuellen Entwicklungsperspektiven gehen sie der Frage nach, welche Strategien und Bündnispartner die Akteure aus der Berufspraxis wählen müssen, um gesellschaftliche Interessen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Akkreditierung zu wahren. Die Expertise formuliert drei Empfehlungen zur politischen Positionierung für die Akteure aus der Berufspraxis, also Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und berufsständische Vereinigungen. Diese Empfehlungen werden im Folgenden zusammengefasst.

Programmbezogene oder institutionelle Begutachtung?

Die Frage, auf welcher Ebene die Akkreditierung im Bereich von Studium und Lehre ansetzen sollte, um möglichst wirkungsvoll zur Qualitätsentwicklung beizutragen, ist auch unter den Akteuren aus der Berufspraxis umstritten: Einerseits lassen sich zentrale Ziele – beispielsweise die Gewährleistung einer umfassenden wissenschaftlichen Berufsausbildung, die Praxisorientierung des Studiums oder die Öffnung für außerhochschulisch erworbene Kompetenzen – letztlich nur auf der fachnahen Ebene des einzelnen Studiengangs auf ihre Umsetzung überprüfen. Andererseits sehen auch Befürworter der Programmakkreditierung, dass diese in den mehr als zehn Jahren seit ihrer Einführung zu wenige wirkungsvolle Impulse für eine systematische Qualitätsverbesserung gesetzt hat. Da zudem die Systemakkreditierung oder ein institutionelles Audit, wie es der DHV und zuletzt die HRK ins Spiel gebracht haben, mittel- bis langfristig für viele Hochschulen eine Option darstellen könnte, müssen sich die Akteure aus der Berufspraxis zu der Frage „Programmbezogene oder institutionelle Begutachtung“ positionieren.

Klar ist, dass ihren Interessen mit einer kompromisslosen Verteidigung der Programmakkreditierung ebenso wenig gedient ist wie mit einem blinden Vertrauen in die Selbststeuerungsfähigkeit (vermeintlich) autonomer Hochschulen: Während die erste Position nur innerhalb eines kleinen Kreises von Akteuren im Akkreditierungssystem anschlussfähig ist, gibt letztere von vornherein den Anspruch auf, die Qualität einzelner Studiengänge im Rahmen einer externen Begutachtung unter Beteiligung der Berufspraxis in den Blick zu nehmen (möglicherweise auch aufgrund einer fehlgeleiteten Analogiebildung zwischen Bildungs- und Dienstleistungs- oder Produktionsprozessen).

Zur Wahrung der zentralen Interessen der Akteure aus der Berufspraxis bedarf es vielmehr der Entwicklung einer differenzierten Position, die dieses System als ein *integriertes System* denkt. Ein solches System würde den Interessen der Hochschulen entsprechen, da es für verschiedene Kombinationen von Instrumenten offen wäre, die den Bedürfnissen ihrer Mitglieder und zentraler Interessenträger jeweils am besten gerecht werden. Die Fokussierung auf das Ziel „Systematische Qualitätsentwicklung in Studium und Lehre“ könnte zudem dazu beitragen, dass inhaltliche Fragen der Qualität wieder stärker ins Zentrum der Diskussion rücken. In den Fachbereichen und Fakultäten

¹ Erschienen in ASIIN-Newsletter Nr. 9/Mai 2012

stoßen Überlegungen auf breite Akzeptanz, Qualitätsentwicklung in Studium und Lehre wirksamer und entsprechend den Bedürfnissen der verschiedenen Fachkulturen zu gestalten.

Die Frage „Programm- oder Systemakkreditierung bzw. institutionelles Audit“ muss in einem solchen Kontext nicht *grundsätzlich* entschieden werden: Es käme vielmehr darauf an, eine regelmäßige, auf die einzelnen Studiengänge bezogene Begutachtung mit *Peer Review* als Standard für das integrierte System festzulegen. Die Beteiligung von Expertinnen und Experten aus der (außerhochschulischen) Berufspraxis sowohl auf der Begutachtungs- als auch auf der Entscheidungsebene muss zentraler Bestandteil dieser Standards sein, ist als Forderung aber auch anschlussfähig an die im europäischen Hochschulraum etablierten Standards für externe Qualitätssicherung („*Stakeholder-Prinzip*“). Zur Gewährleistung eines umfassenden Meinungsbildes über die Qualität eines Studienganges erscheint zudem die Vertretung beider Seiten der Berufspraxis (Arbeitnehmer und -geberseite) neben den Fachwissenschaften und den Vermittlungs-/Bildungswissenschaften notwendig.

Im Rahmen der Systemakkreditierung ist eine regelmäßige Begutachtung des Studienangebotes zwar Bestandteil der Standards. Nach unserer Wahrnehmung scheint aber in den Hochschulen vielfach das Bewusstsein dafür zu fehlen, dass die Systemakkreditierung (AR-Kriterium 5.4.3) den Aufbau eines hochschuleigenen Systems der Programmevaluation erfordert, das die Funktionen der externen Programm-Akkreditierungsagenturen vollständig übernimmt. Diese Anforderung muss daher klarer formuliert und in den Verfahren der Systemakkreditierung konsequent angewendet werden.

Das *Peer Review*-Verfahren bietet große Chancen für eine kontinuierliche Verbesserung der Studiengangsqualität, wenn den Gutachterinnen und Gutachtern ausreichende Informationen zur Verfügung gestellt werden, sie auf die Einhaltung der Kriterien verpflichtet sind und die Kompetenz zu objektiven, ganzheitlichen Urteilen haben. Die Qualifikation der Gutachterinnen und Gutachter sollte vor diesem Hintergrund als Aufgabe des gesamten Akkreditierungssystems begriffen werden, die durch systemweite Standards und einen Austausch bewährter Praktiken über die Agenturen hinweg unterstützt wird. Die Gewerkschaften haben mit dem gewerkschaftlichen Gutachternetzwerk bereits eine Struktur etabliert, die in der Lage ist, entsprechende Initiativen mitzutragen und durch konzeptionelle Arbeit voranzutreiben.

Akkreditierung als öffentliche oder als private Aufgabe?

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen im Akkreditierungssystem stellt sich mit besonderer Dringlichkeit die Frage, in wessen Auftrag das Akkreditierungssystem und die Agenturen operieren und wie ihre Arbeit organisiert sein soll: Zum einen wird das Bundesverfassungsgericht wohl (evtl. erst 2013) entscheiden, dass das Akkreditierungssystem einer neuen, belastbaren rechtlichen Verankerung bedarf. Es wird dadurch KMK und Länder unter Zugzwang setzen, ohne dass klar ist, ob sie zu einer einvernehmlichen Neuregelung imstande sind. Zum anderen stehen wir mit dem Beschluss des Akkreditierungsrates vom September 2011 zur Trennung der Verfahren für die Vergabe verschiedener Qualitätssiegel erneut vor der Frage nach der Relevanz des öffentlichen Akkreditierungssystems im Bildungssystem: Wichtige Interessenträger aus dem Kreis der Fachgesellschaften, der Fachbereichs- und Fakultätentage sowie der Berufspraxis haben sich mit der Forderung nach fachbezogenen Qualitätssiegeln eindeutig zugunsten von Agenturen und (internationalen) Netzwerken positioniert, die Siegel und Qualitätsstandards entwickelt haben und auf der Basis privatrechtlicher Verträge mit den Hochschulen vergeben. Bringt man diese Tendenz zur fachbezogenen Ausdifferenzierung von Qualitätssiegeln und -standards in Zusammenhang mit der Tendenz, die ländergemeinsamen Strukturvorgaben für Bachelor- und Masterstudiengänge durch landesspezifische Vorgaben zu ergänzen, zu präzisieren oder auch zu verschärfen, so zeigt sich, dass

das Problem einer Akkreditierung als öffentliche oder als private Aufgabe eng verbunden ist mit der Frage nach den Grenzen des Wettbewerbs im Akkreditierungssystem.

Von Seiten der Berufspraxis gibt es zu beiden Fragen bislang keine einheitliche Positionierung: Zwar sind die Spitzenverbände der Wirtschaft ebenso wie die Gewerkschaften im Akkreditierungsrat vertreten und beteiligen sich aktiv an dessen Initiativen, mit denen der Primat des öffentlichen Akkreditierungssystems gegenüber privatrechtlichen Initiativen betont werden soll. Die IG Metall hat zudem klar Position gegen die Bestrebungen bezogen, mit der *engineerING card* ein privat organisiertes, berufsständisches Anerkennungssystem für Ingenieurinnen und Ingenieure zu etablieren. Zugleich haben Organisationen aus diesem Kreis aber auch die Gründung der Fachagenturen aktiv betrieben, die sich innerhalb des Akkreditierungssystems für eine bedeutende Rolle fachlich-inhaltlicher Qualitätsstandards engagieren und auf der Grundlage solcher Standards eigene Qualitätssiegel vergeben. Im Hinblick auf das Ziel, die eigenen Interessen sowohl bei der Akkreditierung von Studiengängen in den für die eigene Organisation besonders relevanten Fächern als auch auf der Systemebene zu vertreten, ist diese Strategie grundsätzlich nachvollziehbar, muss aber mit einer klaren Positionierung gegenüber der Vergabe privater Siegel einhergehen, soll die Glaubwürdigkeit der Organisationen nicht beschädigt werden.

Zwar mag es aus der Sicht vieler, insbesondere branchenspezifischer Akteure aus der Berufspraxis, sinnvoll erscheinen, ihr Engagement stärker auf den Bereich nicht-öffentlicher Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsverfahren zu konzentrieren („Positionierung für die Akkreditierung als private Aufgabe“), bieten diese doch die Möglichkeit, sich an der Entwicklung branchen- und fachspezifischer Qualitätsstandards zu beteiligen, ohne die Vorgaben der KMK zwingend berücksichtigen zu müssen. Langfristig würde eine solche Positionierung allerdings den Interessen der Berufspraxis zuwiderlaufen: Zum einen erfolgt die Entscheidungsfindung in privat organisierten Systemen der Qualitätssicherung häufig nicht nach dem *Stakeholder*-Prinzip, das eine breite Vertretung aller relevanten Interessenträger sicherstellt, sondern nach anderen Regeln, die informelle Netzwerke und Interessenkoalitionen begünstigen können. Zum anderen wird eine Zersplitterung der externen Qualitätssicherung für Studium und Lehre die Realisierung der zentralen Ziele der Akteure aus der Berufspraxis – verlässliche, leicht nachvollziehbare Aussagen über die Bedeutung einer Qualifikation zu erhalten, um Durchlässigkeit und Mobilität zu fördern – eher behindern als befördern.

Es liegt daher in ihrem Interesse, die Entstehung von Parallelsystemen der externen Qualitätssicherung zu verhindern und das öffentliche Akkreditierungssystem zu stärken. Der Akkreditierungsrat hat sich in dieser Frage klar positioniert – sowohl gegenüber den Organisationen, die fachspezifische Qualitätssiegel entwickelt haben, als auch gegenüber einzelnen Bundesländern, die die Einheitlichkeit des Akkreditierungssystems durch länderspezifische Strukturvorgaben in Frage stellen: Diese Vorgaben erschweren eine transparente Qualitätsentwicklung und könnten die (ohnehin problematische) Anerkennung von Leistungen und Abschlüssen beim Hochschulwechsel innerhalb Deutschlands weiter verkomplizieren, indem sie jeweils landesspezifische Qualitätskriterien in Ergänzung zu den ländergemeinsamen Strukturvorgaben formulieren. Die im Hochschulsystem angestrebte Gleichwertigkeit der Hochschulabschlüsse stellt diese Entwicklung ebenso in Frage wie die Einführung zusätzlicher Anforderungen im Zusammenhang mit den fachlich ausgerichteten Qualitätssiegeln. Beides hat nachteilige Auswirkungen sowohl auf die Planbarkeit des Studienverlaufs für die Studierenden, die damit als mögliche Bündnispartner für die Akteure der Berufspraxis in Frage kommen, aber auch auf die Möglichkeit, die Berufsrelevanz von Studiengängen anhand eines länderübergreifenden Referenzrahmens einschätzen zu können. Auch die KMK als Trägerin der länderübergreifenden Strukturvorgaben für die Akkreditierung und die HRK werden an

einer solchen Entwicklung nicht interessiert sein, wohingegen fachlich ausgerichtete Verbände in einem Parallelsystem Vorteile sehen könnten.

Um ein einheitliches Akkreditierungssystem weiter zu entwickeln, ist es allerdings von großer Bedeutung, auf welche rechtliche Basis die Akkreditierung gestellt wird und welche Rolle der Akkreditierungsrat dabei spielt. Seine Stärke könnte ein Bollwerk gegen das Überwiegen privater Interessen im Bereich der Akkreditierung sein. Daher sollte der Akkreditierungsrat durch eine belastbare länderübergreifende Verankerung gestärkt werden. Es ist naheliegend, diese Verankerung im Rahmen einer Weiterentwicklung des bestehenden föderalen Systems anzustreben – etwa in Form eines von den Landesparlamenten ratifizierten Staatsvertrages, der die wesentlichen Eckpunkte und Funktionen des Akkreditierungssystems, die Wirkung der Akkreditierung und das Verhältnis von Agenturen und Rat länderübergreifend festschreibt. Ein solcher Staatsvertrag könnte dem bisher als Grundlage des Akkreditierungssystems fungierenden Stiftungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen bundesweite Gültigkeit und durch die Beschlussfassung in den Landesparlamenten eine breite demokratische Legitimation verleihen – und damit zentrale Mängel der bisherigen Regelung ausräumen. Überdies könnte bei den Ländern durch den Prozess der Zustimmung zum Staatsvertrag die Akzeptanz der gemeinsamen Regelungen erhöht werden, möglicherweise sogar mit der Folge eines (weitgehenden) Verzichtes auf länderspezifische Sonderregelungen. Sollte eine länderübergreifende Einigung indes nicht zustande kommen, sollten die Akteure aus der Berufspraxis eher auf eine Regelung der Akkreditierung auf Bundesebene drängen, als durch ein Engagement in fachlich oder regional ausgerichteten Partikularsystemen der externen Qualitätssicherung den Anspruch auf bundesweit vergleichbare Hochschulabschlüsse aufzugeben.

Eine Stärkung des Akkreditierungsrates würde auch eine Klärung seines Verhältnisses zu den Agenturen erfordern: Das Bestreben der im Akkreditierungsrat vertretenen Akteure, eine klarere Trennung zwischen öffentlich-rechtlichem Auftrag der Agenturen im Hinblick auf die Verleihung des Siegels des Akkreditierungsrates und anderen, gegebenenfalls privatrechtlich organisierten Aktivitäten der Agenturen herbeizuführen, scheint uns auch im Interesse der Akteure aus der Berufspraxis zu liegen. Entscheidend ist dabei, dass der Akkreditierungsrat als zentrales Beschlussorgan gestärkt wird, um einer Akkreditierung Gewicht und Akzeptanz zu verleihen, die in Aushandlungsprozessen zwischen den im Rat vertretenen Interessenträgern weiter zu entwickeln ist.

Einbeziehung von Fachlichkeit

Damit sind wir beim dritten großen Problemkomplex, der einer Weiterentwicklung der Akkreditierung entgegen steht und der deshalb einer Lösung bedarf, soll nicht eine Zersplitterung in Einzelinteressen das Akkreditierungswesen unwirksam machen: der Stellenwert der fachlich-inhaltlichen Begutachtung der Studiengänge. Diese Frage ist eng verknüpft mit den im vorangehenden Abschnitt behandelten Fragen, hat aber einen anderen Fokus und erfordert deshalb eine eigenständige Positionierung dazu, wie und mit welcher Verbindlichkeit die fachliche Perspektive bei der Akkreditierung von Studiengängen eine Rolle spielen soll.

Vor dem Hintergrund der bisher entwickelten Empfehlungen ist deutlich, dass die Verankerung von verbindlichen Fachstandards parallel zum öffentlichen Akkreditierungssystem oder gar an seiner Stelle nicht im Interesse der Akteure aus der Berufspraxis liegt: Da solche Normen im Widerspruch zu dem Prinzip der Qualitätsverantwortung von Hochschule und Wissenschaft stünden, stießen sie im Hochschulsystem selbst bei denjenigen Akteuren aus der *Scientific Community* auf Ablehnung, die grundsätzlich einen fachbezogenen Referenzrahmen zur Feststellung der Gleichwertigkeit von Abschlüssen und Prüfungsleistungen befürworten – spätestens dann, wenn sie in Konflikt mit deren

Vorstellungen zur Gestaltung von Studiengängen an der eigenen Hochschule geraten. Zudem würden zentrale Interessen der Akteure aus der Berufspraxis (die Gewährleistung der Gleichwertigkeit und Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen, die Öffnung des Bildungssystems für neue Formen des lebenslangen Lernens oder die Förderung der Mobilität von Studierenden, Absolventinnen und Absolventen sowie Berufstätigen) durch ein ausdifferenziertes und fragmentiertes System der externen Qualitätssicherung nicht befördert. Wo eine fachbezogene Qualitätssicherung im Hinblick auf die Berufsbefähigung aufgrund von branchenspezifischen Besonderheiten unumgänglich erscheint, muss sie außerhalb des Hochschulsystems unter der Verantwortung von für den Arbeitsmarktzugang kompetenten Instanzen etabliert werden. Die Etablierung geschlossener berufsständischer Systeme ist allerdings nicht im Interesse der überwiegenden Mehrheit der Akteure aus der Berufspraxis.

Aber auch die bisherige Positionierung von Akkreditierungsrat, HRK und KMK, die die Einbeziehung der fachlichen Perspektive ausschließlich auf das *Peer Review*-Prinzip beschränken, liegt nicht im Interesse vieler Akteure aus der Berufspraxis. Indirekt wird diese Position die Akzeptanz der Akkreditierung bei denjenigen Akteuren aus Hochschule, Wissenschaft und Berufspraxis schwächen, die die Qualität von Studium und Lehre auch aus einer fachlichen Perspektive betrachten und allgemeine Referenzpunkte wie den Qualifikationsrahmen für deutsche Hochschulabschlüsse oder die ländergemeinsamen Strukturvorgaben zu deren Bewertung als nicht ausreichend betrachten. Auch ignoriert die Positionierung (so konsequent sie sich aus dem Prinzip der Qualitätsverantwortung von Hochschule und Wissenschaft ableitet), dass die fachlichen Bewertungsmaßstäbe der Peers nicht von diesen autonom formuliert werden, sondern sich in der Regel auf die in ihrer jeweiligen *Scientific* oder *Professional Community* als anerkannt geltenden Standards beziehen. Die Wirkung dieser Standards und die Legitimation der Gremien, die sie formulieren, werden im Akkreditierungssystem bislang nicht hinterfragt.

Im Interesse der Berufspraxis läge ein vermittelnder Ansatz, der den Mängeln abhilft, die Einbeziehung der fachlichen Perspektive im Akkreditierungssystem stärkt und zugleich das Prinzip der Qualitätsverantwortung von Hochschulen und Wissenschaft respektiert. Die Entwicklung kompetenzorientierter fachlicher Referenzrahmen nach dem Vorbild der britischen *subject benchmarks* unter dem Dach des Akkreditierungsrates würde diesen Anforderungen genügen und zugleich eine Brücke schlagen zwischen Positionen, die sich derzeit kontrovers gegenüber stehen.

Diese fachbezogenen Referenzrahmen müssten die gesamte Breite der in einer Disziplin möglichen Kompetenzprofile eröffnen und anschlussfähig sein für interdisziplinäre und innovative Ansätze. Im Akkreditierungsverfahren und in anderen Diskursen über die Gestaltung und die Qualität von Studium und Lehre stellen sie einen gemeinsamen Bezugspunkt für den Austausch aller Interessenträger dar, wären also Hilfsmittel für die Kommunikation innerhalb der *Scientific* und der *Professional Community* – und nicht verbindliche Standards. Bei der Systemakkreditierung müsste die Hochschule allerdings nachweisen, dass ihr internes System der Qualitätssicherung in der Lage ist, die *subject benchmarks* regelhaft zu berücksichtigen, in ihrer Qualität zu bewerten und ihre Umsetzung zu beurteilen. D.h. es müssen gezielt entsprechend qualifizierte Gutachtergruppen in dem als *Peer Review* angelegten Evaluationssystem eingesetzt werden.

Prof. Dr. Margret Bülow-Schramm ist Professorin am Zentrum für Hochschul- und Weiterentwicklung der Universität Hamburg und Vorsitzende der Gesellschaft für Hochschulforschung. Bei ASIIN engagiert sie sich als Mitglied der Akkreditierungskommission für Studiengänge.

Christoph Heumann ist Referent für Qualitätsmanagement in Studium und Lehre an der Universität Hamburg. Von 2005 bis 2009 war er Mitarbeiter der Geschäftsstelle von ASIIN.

Die Langfassung der Expertise ist als „Arbeitspapier 255“ (Bestellnummer 11255) voraussichtlich ab Mitte Mai 2012 über die Hans-Böckler-Stiftung zu beziehen – unter <http://www.boeckler.de> -> Veröffentlichungen -> Literatursuche (für die PDF-Fassung) bzw. -> Arbeitspapiere (für die Bestellung der Broschüre).