

# Qualitätsmanagement an Hochschulen zwischen Kontrolle und Vertrauen

*Martin Winter, Institut für Hochschulforschung (HoF), Universität Halle-Wittenberg*

Der Beitrag handelt vom schwierigen Verhältnis von Vertrauen und Kontrolle im Qualitätsmanagement an Hochschulen. Die Bewertung der Qualität beinhaltet immer auch Kontrollaspekte sowie qualitätsverbessernde Maßnahmen, die stets auch disziplinierende Elemente in sich tragen. Im Qualitätsmanagement stellen sich daher die Fragen, wie viel Kontrolle einerseits nötig und wie viel Vertrauen andererseits möglich ist. In vier Abschnitten wird eine Annäherung an das Thema unternommen. Im ersten wird auf die letzten 25 Jahre Qualitätssicherung und -management im Studienbereich zurückgeblickt. Danach wird die Systemakkreditierung in diese Entwicklung eingeordnet. Im dritten Abschnitt gehe ich auf das grundsätzliche Problem des Verhältnisses von Qualität und Quantität im Hochschulbereich ein. Unter Qualität ist in diesem Zusammenhang die Beschaffenheit (die „Güte“) von Lehrveranstaltungen und Studiengängen zu verstehen. Mit Quantität sind insbesondere das zahlenmäßige Betreuungsverhältnis zwischen Lehrenden und Studierenden, die Höhe der Lehrdeputate und das Volumen der Ausstattung gemeint. Eine wesentliche Rolle spielt hierbei jeweils die Höhe der Finanzierung. Der Beitrag schließt mit grundsätzlichen Überlegungen zum Verhältnis von Kontrolle und Vertrauen im Hochschulwesen.

## 1 Rückblick auf das letzte Vierteljahrhundert

Die letzten 25 Jahre der Entwicklung von Qualitätssicherung im Studienbereich<sup>1</sup> können in drei Phasen unterteilt werden, die nicht nur mit unterschiedlichen, aber durchaus verwandten politischen Zielsetzungen (wie Studienqualität sichern, neue Studiengänge einführen, den Stellenwert der Lehre erhöhen etc.) verbunden sind. Diese Phasen sind von verschiedenen Sonderprogrammen geprägt worden. Insbesondere diese finanzstarken Fördermaßnahmen haben auch dazu geführt, dass spezifische Berufspositionen neu entwickelt worden sind: spezielle „hybride“ oder „neue Hochschulprofessionelle“ oder kurz auch „Hopros“ genannt (Kehm/Merkator/Schneijderberg 2010; vgl. Krücken/Blümel/Kloke 2012). Ob diese Begriffe tatsächlich gut gewählt sind, darüber kann man sich trefflich streiten. Hybrid heißt es wohl deshalb, weil die betreffenden Personen meist wissenschaftlich gebildet, aber verwaltungs- bzw. leitungsnah tätig sind. Sie führen in der Regel keine Routine-Verwaltungstätigkeiten aus, sondern fungieren vielmehr als akademische Spezialdienstleister. In diesem Sinne werden sie auch „Third Space Professionals“ genannt (Whitchurch 2010).

### 1. Phase: die 1990er Jahre

Nachdem sich Anfang der 1990er Jahre Rankings etabliert und Lehrveranstaltungsevaluationen eingebürgert hatten, wurde ab Mitte der 1990er Jahre die Evaluation von Studiengängen zum großen Thema. Darunter wurden vornehmlich die dreistufigen Verfahren aus Selbstdokumentation, Begutachtung und „Follow up“<sup>2</sup> verstanden. Woher kam das Geld für diese neuen Maßnah-

<sup>1</sup> Vgl. die „Kurze Geschichte der Lehrevaluation in der Bundesrepublik“ in Winter 2005, S. 114 ff.

<sup>2</sup> Damit gemeint sind Verhandlungen bzw. Vereinbarungen zwischen Fach und Hochschulleitung.

men? Die Quellen waren die Hochschulsonderprogramme des Bundes und der Länder (1989-2000). Beim dritten und letzten Sonderprogramm dieser Reihe (HSP III, 1996-2000) ist der Punkt „Verbesserung der Strukturen im Hochschulbereich“ besonders hervorzuheben. Darunter fielen u. a. Studienberatung, Multimedia und: Qualitätsverbesserungen. Die erste Generation der neuen akademischen Dienstleister an den Hochschulen waren die wissenschaftlichen Mitarbeiter<sup>3</sup> für (Lehr-) Evaluation; Qualitätsmanager wurden sie erst später genannt.<sup>4</sup>

## 2. Phase: die 2000er Jahre

In den 2000er Jahren wurden die neuen Studiengänge Bachelor und Master im Rahmen der Bologna-Reform eingeführt. Damit einher ging die Akkreditierung, genauer die sog. Programmakkreditierung als Zertifizierungsverfahren dieser neuen Studiengänge. Das hierzu nötige Geld kam nicht aus einem Programm, sondern aus verschiedenen Töpfen: aus dem Etat des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und aus den Landeshaushalten (die insbesondere die erstmalig anfallenden Akkreditierungskosten übernommen haben) und vereinzelt von Stiftungen. Die „Hopros“ dieser Zeit waren u. a. Bologna-Beauftragte oder „Bologna-Experten für deutsche Hochschulen“ (so lautete auch der Titel des BMBF-finanzierten Förderprogramms der Hochschulrektorenkonferenz). Eingestellt wurden Mitarbeiter für Studiengangsentwicklung, Qualitätssicherung und die Begleitung von Akkreditierungsverfahren.

## 3. Phase: die 2010er Jahre

Anfang der 2010er Jahre stehen stärker hochschuldidaktische und lehrorientierte Maßnahmen im Vordergrund; doch auch das Qualitätsmanagement an den Hochschulen wird mit den Geldern aus Sonderprogrammen gefördert. Das Geld hierfür kam und kommt aus dem Qualitätspakt Lehre, der dritten Säule des Hochschulpaktes 2020 – also wie zur Zeit der Hochschulsonderprogramme der 1990er Jahre aus einem „Bund-Länder-Topf“. Die neuen Dienstleister sind insbesondere Hochschuldidaktiker und „Studienservicepersonal“ wie Lehrkoordinatoren, Studiengangsentwickler und Qualitätsmanager.<sup>5</sup>

Das Muster in den drei Phasen ist ähnlich. Stets geht es um eine Unterstützung der Hochschulen im Studienbereich. In allen drei Fällen werden ungeachtet der geförderten Schwerpunkte die Probleme dieser Art von Programmförderung deutlich. Zum einen werden die Gelder weniger für wissenschaftliches Personal in Studium und Lehre verwendet, sondern vielmehr wird ein beträchtlicher Teil in die Förderung studienbegleitender Maßnahmen, wie die Lehrevaluation oder Tutorien in der Studieneingangsphase, investiert. Das Geld fließt also nicht direkt in den – zum Teil strukturell unterfinanzierten – Kernbereich von Studium und Lehre. Zum anderen können die Mittel aufgrund der Förderprogramm- bzw. Projektstruktur von den Hochschulen nicht dauerhaft eingesetzt werden. Es handelt sich damit um keine nachhaltige Finanzierung von wissenschaftlichem Personal und damit auch keine dauerhafte Lösung von strukturellen Personalengpässen. Zwar fördert das Hochschulsonderprogramm wie der Qualitätspakt Lehre nicht nur „Begleitaufgaben“ und „Begleitpersonal“, sondern es gibt auch Mittel für eine Komponente „Kapazitätsauf-

---

<sup>3</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit werden nur die männlichen Pluralformen genannt.

<sup>4</sup> Gerahmt wurde diese Entwicklung vom Projekt Q (Q wie Qualität) bzw. QM (Qualitätsmanagement) der Hochschulrektorenkonferenz, das viele Tagungen im Themenfeld Evaluation und Qualitätsmanagement veranstaltete. Finanziert wurde das Projekt wiederum vom BMBF.

<sup>5</sup> Zur Projektdatenbank des Qualitätspakts Lehre im Internet siehe: <http://www.qualitaetspakt-lehre.de/de/3013.php>. Auf alle im Text angegebenen Internetadressen wurde am 28.6.2013 das letzte Mal zugegriffen.

stockung“.<sup>6</sup> Damit sind Maßnahmen zur Verbesserung der Personalausstattung gemeint. Jedoch ist auch hier die Finanzierung nicht von Dauer.

Neben der finanziellen Überbrückung von temporären Überlastlagen – wenn man so will, sind diese Kapazitätsaufstockungen das Gegenteil der Untertunnelungsstrategie der 1970er Jahre<sup>7</sup> – fungieren derartige Sonderprogramme entweder als Anschubfinanzierung, um politisch gewünschte Innovationen langfristig zu implementieren. Oder sie kommen einem Strohfeuer gleich: Statt langfristiger Wirkungen dominieren Mitnahmeeffekte und Drittmittelaktionismus: Projekte werden beantragt, Personal dafür eingestellt und die Projektagenda wird mehr oder weniger effektiv abgearbeitet. Zum Förderende wird das Projekt wieder abgewickelt, ohne dauerhafte Spuren hinterlassen zu haben. Nur in der jährlichen Drittmittelbilanz der Hochschule können die Aktivitäten positiv vermerkt werden. Mit dem Sonderprogramm werden neue Strukturen geschaffen, die entweder nach Förderende wieder abgebaut werden müssen (bzw. einfach auslaufen) oder die aus dem bestehenden Etat der Hochschule, also eventuell auf Kosten anderer Haushaltstitel, finanziert werden.

## 2 Systemakkreditierung und Studienfachevaluation

In der ersten Phase der 1990er Jahre wurden Studienfachevaluationen (mit Anspruch auf Verbesserung der Studienqualität) eingeführt und durchgeführt. In der zweiten Phase verdrängten Programm-Akkreditierungen (zum Zwecke der Zertifizierung) weitgehend die Fachevaluationen.<sup>8</sup> Momentan denken viele Hochschulen (offenbar ein Drittel der Universitäten, Aktionsrat Bildung 2013, S. 10) darüber nach, hochschulinterne Programmakkreditierungen, die weitgehend den Fachevaluationen der ersten Phase ähneln, (wieder) einzuführen und diese – neben anderen Maßnahmen zur Sicherung der Studienqualität – im Rahmen einer Systemakkreditierung zertifizieren lassen. Damit wäre man wieder bei den „alten“ Fachevaluationen angelangt. Zusätzlich wird jedoch das gesamte Qualitätsmanagement als System überprüft und zertifiziert – im Sinne einer Kontrolle der Prozess- und Strukturqualität. Das heißt: Ohne hochschulinterne Studiengangs- bzw. Fachevaluationen gibt es keine Akkreditierung des QM-Systems der Hochschule. Und ohne Systemakkreditierung dürfen die Studiengänge von der Hochschule nicht angeboten werden. Das schreiben die meisten Hochschulgesetze der Länder vor. Deshalb müssen sich die Rektorate bzw. Präsidien zwangsläufig dafür einsetzen, dass ein Qualitätsmanagement an ihrer Hochschule betrieben wird: QM ist ein Muss – oder die Hochschulen setzen weiterhin auf die umstrittenen Programmakkreditierungen. Eine Folge der Ausweitung der Systemakkreditierung könnte sein, dass die Fachevaluationen weiter verbreitet sein und ernster genommen werden als damals in den 1990er Jahren.

Fragt man nach den Gründen, warum die Systemakkreditierung vor einigen Jahren eingeführt wurde, dann gibt es grundsätzlich zwei Antwortstränge: erstens, um die ungeliebten Programmakkreditierungen der Agenturen abzulösen, die als aufwändig, teuer und hochschulautonomiefeindlich gelten – obwohl sie ursprünglich als Maßnahme der selbstorganisierten Wissenschaft

6 Wie auch durch das Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfängerinnen und -anfänger, der sogenannten ersten Säule des Hochschulpaktes 2020.

7 Ende der 1970er Jahre verlangten Bund und Länder von den Hochschulen, dass der „Studentenberg“ der geburtenstarken Jahrgänge gleichsam „untertunnelt“ werden solle. Mitte der 1995er Jahre hoffte man wieder auf ein ausgeglichenes Verhältnis von Studierenden und Lehrenden. Bis dahin mussten Hochschulen eine „Überlast“ an Studierenden aufnehmen, ohne entsprechend Lehrpersonal einstellen zu können.

8 Das prognostizierte (und befürchtete) Verdrängungsszenario wurde Realität (Winter 2007).

begründet wurden (wie auch die Akkreditierungsagenturen als Teil des Hochschulsystems begriffen werden sollten).<sup>9</sup> Zweitens: Vergleicht man die Situation mit den 1990er Jahren lässt sich die Einführung der Systemakkreditierung auch als ein Hebel verstehen, mittels dessen Qualitätssicherungsverfahren im Studienbereich für alle Hochschulen (die eine Systemakkreditierung anstreben) obligatorisch gemacht und damit die Studienfachevaluationen in der deutschen Hochschullandschaft verallgemeinert werden.

In den 1990er Jahren waren die qualitätssichernden Verfahren noch fakultativ. Freiwilliges Engagement in diesem Bereich wurde mit Sondermitteln gefördert und belohnt. Nun sind derartige Verfahren zwingend erforderlich, um den Studienbetrieb zu gewährleisten. Das heißt: Auf eine freiwillige Einführung von derartigen Verfahren seitens der Hochschulen wird nicht mehr gesetzt. Ist dieser Zwang berechtigt? Muss das sein?

Die Verpflichtung zur Systemakkreditierung – wie auch zur Programmakkreditierung – kann als ein Hinweis mangelnden Zutrauens in die Hochschulen gedeutet werden. Offenbar traut man ihnen nicht zu, sich selbst um Qualität der Lehre kümmern zu können und zu wollen. Auf die Frage, ob dieses Misstrauen gegenüber den Hochschulen gerechtfertigt ist, gibt es zwei gegensätzliche Antworten:

- Nein, denn viele Hochschulen und Fachbereiche haben ab Mitte der 1990er Jahren von sich aus Studienfachevaluationen durchgeführt. Was sie aus eigenem Antrieb gemacht haben, ist nun zur Pflichtveranstaltung umdefiniert worden. Entsprechend wird nun reglementiert, kontrolliert und zertifiziert.
- Ja, das Misstrauen ist berechtigt, denn viele Hochschulen und ihre Fachbereiche haben sich damals eben nicht engagiert. Sie sind offenbar zu derartigen Maßnahmen nur mittels Druck zu bewegen. Die Hochschulen haben sich diese Entwicklung folglich selbst zuzuschreiben. Hätten sie früher mehr Eigeninitiative gezeigt, dann wären sie heute um den Zwang umhine gekommen. Das ist natürlich eine recht spekulative Schlussfolgerung.

Die rechtliche Forderung, Evaluationen einzuführen, wie sie Ende der 1990er Jahre in den Landeshochschulgesetzen festgeschrieben wurde, reichte offenbar nicht. Ebenso wenig gereicht hat offenbar die später in den Hochschulgesetzen verankerte Verpflichtung der Hochschulen, Evaluationsatzungen zu erlassen. Das hätte eigentlich den Verbindlichkeitscharakter erhöhen müssen, hat aber offensichtlich aus Sicht der Gesetzgeber nicht das erwünschte Ergebnis gebracht.

Diese Diskussion berührt letztlich die Frage, wie das Verhältnis von Leistungskontrolle und Vertrauen in die Leistungsfähigkeit und in den Leistungswillen, genauer: wie das Verhältnis von Kontrollansprüchen und Vertrauensvorschüssen im Hochschulwesen austariert sein muss. Sie betrifft nicht nur das Hochschulsystem und die Hochschulen insgesamt, sondern auch die darunter liegenden Ebenen: Wie übersetzt eine einzelne Hochschule diese Zwänge bzw. Leistungserwartungen nach innen – erstens innerhalb ihrer Organisation und ihren Gliederungen und, zweitens, gegenüber ihren Hochschulangehörigen? Wie stark bestimmen Kontrollaspekte und Vertrauen den Umgang zwischen der Hochschule (bzw. ihrer Leitung) und ihren Fakultäten und Instituten sowie ihren Hochschullehrenden? Wie geht man also hochschulintern mit Kontrollansprüchen oder Vertrauensvorschüssen im Rahmen der internen Qualitätssicherung um? Dies führt zu der

---

<sup>9</sup> Um eine aktuelle kritische Äußerung zu zitieren: Der Hamburger Universitätspräsident Dieter Lenzen vom „Aktionsrat Bildung“ spricht gar von Curriculum-Polizei und staatlicher Zwangsmaßnahme. Das Interview im Deutschlandfunk im Internet: <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/campus/2075972/>

Frage, wie die Verfahren der internen Auditierung, Akkreditierung oder Qualitätssicherung gestaltet sein sollen.<sup>10</sup>

Frei von Kontrollansprüchen sind diese hochschuleigenen Verfahren nicht, wie die auf der Tagung des HIS-Forums Qualitätsmanagement 2013 referierten Beispiele zeigen. Die Hochschulen setzen offenbar stark auf akkreditierungsähnliche Verfahren, auch wenn der formative Charakter betont wird (siehe die Beiträge zur Tagung in diesem Heft). Auch in den aktuellen Regeln für die Durchführung von Systemakkreditierungen des Akkreditierungsrates wird auf die Doppelstrategie des Forderns und Förderns gesetzt:

„Das interne Qualitätssicherungssystem [...] umfasst im Einzelnen die Überprüfung der Kompetenz der Lehrenden in Lehre und Prüfungswesen bei der Einstellung sowie deren regelmäßige Förderung, [...]“ (Akkreditierungsrat 2013, S. 26).

Die Vertrauensfrage berührt nicht nur die Fakultäten und Institute sowie das Lehrpersonal an den Hochschulen, sondern auch den Einsatz von Peers in Begutachtungsverfahren. Wie ist es um die Qualität der Peers in der Systemakkreditierung, aber auch in den anderen Verfahren, ihren Fähigkeiten und ihren guten Willen bestellt? Wiederum stellt sich die Frage: Ist auch hier ein Misstrauen gegenüber der Peers berechtigt, so dass gewisse Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden müssen? Dass es hierzu einen Bedarf geben kann, ist wohl unbestritten, denn: Wer fühlte sich von Gutachtern nicht schon einmal nicht richtig bewertet? Schließlich soll die Systemakkreditierung kompetent, zuverlässig und fair verlaufen – das sind wohl die Kernanforderungen, die generell an Gutachter gestellt werden (vgl. Neidhardt 2010; Reinhart 2012; Bornmann/Daniel 2003; Bornmann 2008). Wer also kontrolliert die Peers? Wer schult die Peers? Und wie werden die Peers ausgewählt?

An der Qualität der Systemakkreditierung hängt generell denn auch ...

- die Qualität des zu akkreditierenden Qualitätssicherungssystems der Hochschule. Diese zu prüfen und ggf. zu bescheinigen, ist ja auch Aufgabe der Systemakkreditierung.
- Davon ist wiederum die Qualität des Peer Reviews in den einzelnen Studiengangsbewertungen der Hochschule ...
- und damit letztlich die Qualität der Studiengänge abhängig.

Ein notwendiger Zusammenhang zwischen den einzelnen Stufen muss in dieser Art Qualitätskaskade nicht unbedingt bestehen; zum Beispiel kann die Arbeit von Peers durchaus zufriedenstellend sein, obgleich es keine qualitätssichernden Maßnahmen hierzu gibt.

Die Systemakkreditierung beschäftigt im Übrigen eine neue Art von Peers. Es sind nicht mehr Fachvertreter also Angehörige der gleichen Fachgruppe der Begutachteten, sondern Hochschul- und QM-Experten. Es handelt sich damit eigentlich nicht mehr um einen Peer-Review im eigentlichen Sinne des Wortes. Vielleicht entsteht hier auch eine neue Klasse von Gutachtern bzw. Beratern. Begutachtungen im Hochschulbereich könnten sich somit zu einem weiteren Feld im Third Space der „neuen Dienstleistung“ entwickeln. Nicht nur als QM-Gutachter, sondern vor allem als verfahrensbetreuende Qualitätsbeauftragte spielen die neuen Hochschuldienstleister in den Evaluationen, Auditierungen und Akkreditierungen eine wichtige Rolle. Dadurch dass sie selbst Gespräche führen, Stellungnahmen und Berichte schreiben, sind sie mehr als nur Veranstalter und Organisatoren von Verfahren.

<sup>10</sup> Dazu gibt es gesetzliche Reglements und Reglementierungen seitens des Akkreditierungsrates, der Agenturen. Die Regelungsdichte hat folglich insgesamt beträchtlich zugenommen.

Entscheidend sind letztlich die Verfahren. Die Systemakkreditierung zielt darauf ab, Qualität durch Verfahren herzustellen – und nicht die Qualität von Studium und Lehre zu steigern, indem einfach mehr Geld in die Hochschulen gesteckt wird, wie vielfach gefordert wird. Und damit bin ich beim nächsten Punkt.

### 3 Zum Verhältnis von Quantität und Qualität

Angesichts der Expansion der Studierendenzahlen dominierte viele Jahre die Kritik an der strukturellen Unterfinanzierung der Universitäten die hochschulpolitische Debatte. Ende der 1980er Jahre entwickelte sich dann eine Art Gegenbewegung, die nicht nur die fehlende Quantität – das zu geringe Finanzvolumen – als Grund für die Misere an den Massenuniversitäten erklärte. Vielmehr wurden die Hochschulen und die Hochschullehrenden selbst dafür mit verantwortlich gemacht. Proklamiert wurde die These: Es ist nicht nur ein Geldproblem; es ist – auch – ein Qualitätsproblem.

Das ist einerseits natürlich schon ein erstaunlicher Befund – angesichts der massiven studentischen Proteste Ende der 1980er Jahre (die „UniMut“-Proteste) gegen überfüllte Hörsäle, Massen-Seminare, leere Bibliotheksregale, lange Wartezeiten vor Professorenbüros und die rigiden Zulassungsbeschränkungen auf die Studienplätze (letzteres stand nicht auf der Agenda der studentischen Protestierenden, sondern der Schüler, die sich dem Protest der Studierenden angeschlossen hatten).

Andererseits ist diese Argumentation „nicht ganz unrichtig“. Denn viele Maßnahmen zur Verbesserung der Lehrqualität kosten kein Geld, sondern „nur“ Zeit und Engagement, derartige Fehler aufzudecken, Ideen zu entwickeln, sowie den Willen und die Hartnäckigkeit, Veränderungsvorschläge umzusetzen. Ein Beispiel ist die inhaltliche und zeitliche Abstimmung zwischen den Veranstaltungen, oder die Art und Weise, wie Vorlesungen gehalten und was dort „vorgelesen“ wird.

Wenn die Probleme nicht (nur) mit Geld, also Fragen des zahlenmäßigen Betreuungsverhältnisses zwischen Lehrenden und Studierenden, der Höhe des Lehrdeputats, des Volumens der Ausstattung, zusammenhängen, sondern eine Frage der didaktischen oder curricularen Gestaltung sind, dann nagt diese Qualitätskritik zwangsläufig an der Legitimation der Hochschulen und der Professoren. Und hier liegt wohl der Kern des Problems: Die Zeiten eines voraussetzungslosen Vertrauensvorschubs in die Qualität von Studium und Lehre (und auch Forschung) sind offenbar vorbei.

Das Reden vom Legitimationsverlust hat auch dank permanenter Wiederholung durch viele hochschulpolitische Akteure in den Medien an Bedeutung gewonnen. Generell scheint Ende der 1980er Jahre das grundsätzliche Vertrauen in die Hochschulen erodiert zu sein; die „Krise der Massenuniversität“ nahm ihren Lauf. Nicht nur die studentischen UniMut-Proteste Ende der 1980er Jahre, sondern auch Artikel und Sachbücher mit den Titeln „Die Universität ist verrottet“ (Dieter Simon 1991), „Im Kern verrottet“ (Peter Glotz 1996) oder „Ist die Uni noch zu retten?“ (Michael Daxner 1996) nährten die Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Hochschulen.

Mit dem verlorengegangenen Vertrauen gegenüber den Hochschulen rückt schließlich der deutsche Hochschullehrer in den Brennpunkt der Kritik; es wird am Nimbus des Professorenstatus gerüttelt. Mehr als die Jahre und Jahrzehnte zuvor findet eine schleichende, auf lange Sicht aber gravierende Entprivilegierung des deutschen Professors statt. Hochschullehrer wird mehr und mehr zum einem „normalen“ Beruf, der wie andere Berufe auch stärker unter Aufsicht gestellt wird, der nach Leistung bezahlt wird (bzw. werden soll) und dazu eben auch kontrolliert und evaluiert werden muss. Der Ruf nach Kontrolle wird auch deshalb laut, weil der Beruf des Hoch-



schullehrers trotz des Reputationsverlustes keinen ganz normalen, sondern noch immer einen privilegierten Status aufweist.

Der Kernsatz der 1990er Jahre – allen voran aufgestellt vom Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) in Gütersloh, das just in dieser Zeit (1994) am Stammsitz der Bertelsmann-Stiftung aufgebaut wurde – lautete: Die Hochschulen müssen sich ihre Legitimation erst verdienen. Zumindest bedeutet dies: Sie müssen Rechenschaft ablegen. Und noch mehr: Um sich in Staat und Gesellschaft zu beweisen (und um ihre Vorhaben zu finanzieren), müssen sie am Wettbewerb um (zumeist staatliche) Gelder teilnehmen (vgl. Winter 2012).

Geld für Forschung und neuerdings für Lehre (die dritte Säule des Hochschulpakts 2020, der Qualitätspakt Lehre) gibt es auf Antrag, also nur gegen Vorleistungen. Konkret: Es sind Projektanträge zu stellen, deren Bewilligung von einer Begutachtung und von der Bewerberlage abhängt. Gleichzeitig schmilzt vielerorts realiter die Grundfinanzierung der Hochschulen (bedingt durch Preis- und Gehaltsteigerungen sowie Kürzungen). Es ist eine doppelgleisige Entwicklung: Wachsende Effizienz- und Effektivitätsansprüche an die Adresse der Hochschulen gehen einher mit einem generalisierten Misstrauen in die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Hochschulen und ihres Personals.

Infolgedessen ist ein System des Forderns und Förderns entstanden.<sup>11</sup> Gefördert wird durch die Vergabe von Sondermitteln. Bestimmend sind jedoch das Fordern und die Kontrolle. Qualitätssicherung hat in den letzten 25 Jahren auch deshalb Konjunktur, weil eine Vertrauenskrise im Hochschulwesen herrscht. Demnach kann QM auch als institutionalisiertes Misstrauen gegenüber der Leistungsfähigkeit und des Leistungswillens der Professoren interpretiert werden.

Die Debatte der 1990er Jahre verlief so negativ für die Reputation der Hochschulen, dass einige Initiatoren etwas zurückruderten. So organisierte ein paar Jahre, nachdem dieser Diskurs initiiert wurde, das CHE eine bemerkenswerte Tagung zum Thema Hochschulen und Vertrauen. Das Ergebnis war eine sog. Berliner Erklärung von 2002.<sup>12</sup> Ihr Tenor: Vertrauen ist Grundlage erfolgreicher Hochschulentwicklung. Gemeint war Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit der Hochschulen, konkret: in die Politik der Rektoren und Präsidenten – nicht aber das Vertrauen in die Professoren und die anderen Hochschulangehörigen. Die Botschaft lautet: Die Politik solle den Hochschulleitungen schon zutrauen, dass sie es schafften, die erhobenen Effizienzansprüche hochschulintern gegenüber den Professoren durchzusetzen.

Die Kultur des Forderns und Förderns durchdringt nach und nach die verschiedenen Ebenen der Hochschulen. Beispielsweise gibt die Bologna-Reform, so wie sie an vielen Hochschulen bürokratisch, regel- und kontrollfixiert umgesetzt wurde, auch Hinweise darauf, wie wenig die Professoren den Studierenden zutrauen. Sie unterstellen ihnen ebenfalls eine nicht-ausreichende Leistungsbereitschaft oder gar -fähigkeit: Daher werden Anwesenheitskontrollen in den Veranstaltungen verlangt. Daher wird penibel mit Leistungspunkten und deren Anrechnung umgegangen. Daher ist an vielen Standorten festzustellen, dass Prüfungen inflationär eingesetzt sowie Modulleistungen, ja sogar Modulvor- und teilleistungen durchgängig benotet werden (vgl. Winter 2009).<sup>13</sup>

11 Die Parallele zum Grundprinzip der sog. Hartz-Reformen ist offensichtlich: Fordern und fördern (§ 2 SGB II, Grundsatz des Forderns).

12 Die Erklärung im Internet: [http://www.che.de/downloads/Veranstaltungen/CHE\\_Vortrag\\_Mueller\\_Boeling\\_Berliner\\_Erklärung\\_PK69.pdf](http://www.che.de/downloads/Veranstaltungen/CHE_Vortrag_Mueller_Boeling_Berliner_Erklärung_PK69.pdf); vgl. Mayer (2002); kritisch dazu Hoffacker (2003). Zur Frage, zu welchen Governance-Formen der Vertrauensschwund führt, vgl. Knie/Simon (2009).

13 Es wird wohl nicht lange dauern, bis Parallelen gezogen werden zwischen den von den Professoren bzw. den Hochschulen aufgestellten Anwesenheitspflichten von Studierenden in Lehrveranstaltungen und den Präsenzpflichten von Hochschullehrenden am Hochschulort.

Das ist alles Ausdruck einer Kultur eines – aufkeimenden oder bereits seit langer Zeit bestehenden (?) – Misstrauens. Keiner glaubt offenbar mehr an die Kraft der intrinsischen Motivation bzw. keiner setzt mehr auf sie. Obwohl es doch als Allgemeingut gilt, was Frey und Osterloh immer wieder schreiben (z. B. Osterloh/Frey 2008): Externe – im Fall der Hochschulen: wissenschaftsfremde – Anreize verdrängen die intrinsische Motivation. Der Siegeszug der externen Anreize und Sanktionen ist umso erstaunlicher, als doch in der Wissenschaft ein besonderes Leistungsethos herrscht. Letztlich entsteht eine Kaskade des mangelnden Zutrauens in die Leistungsbereitschaft der jeweils „untergebenen“ Stellen: in die Hochschulen und deren Leitungen, in die Hochschullehrenden und in die Studierenden.

Die andere Perspektive auf das Verhältnis von Qualität und Quantität ist die des Hochschulpersonals, insbesondere der Hochschullehrenden. Immer schon lautet das Argument gegen Maßnahmen des Qualitätsmanagements: Wenn man wirkliche Verbesserungen möchte, solle man das Geld besser in Kapazitäten und nicht in Verfahren stecken. Die Akzeptanz qualitätssichernder Verfahren stößt an ihre Grenzen, wenn Unterfinanzierung eklatant und kapazitive Mängel (wie überfüllte Lehrveranstaltungen und Studiengänge) offensichtlich sind und wenn die Behebung dieser quantitativen Probleme offensichtlich keine Rolle mehr spielt.

Mangelnde Akzeptanz führt wiederum dazu, dass auch das Vertrauen der Hochschulangehörigen in die politische Leitung, das Ministerium und die Landesregierung, aber auch die eigene Hochschulleitung, abnimmt. Die Vertrauenskrise kennt also zwei Richtungen, nicht nur von der Politik in die Hochschulen, sondern auch von den Hochschulen in die Politik.

Wenn in der Bibliothek schlicht und einfach die benötigten wissenschaftliche Texte oder Lehrbücher fehlen, dann nützt ein aufwändiges Qualitätssicherungsverfahren nur wenig. Die naheliegende und immer wieder erhobene Forderung lautet deshalb: Investiert das Geld lieber in die Bibliothek als in aufwändige Qualitätssicherungsprozesse oder gar in einen Qualitätssicherungsapparat! Die dafür verantwortlichen Stellen werden als bürokratischer Wasserkopf wahrgenommen. Es wird argumentiert, dass Qualitätssicherung zu viel Zeit (der Hochschullehrenden) und Geld koste, das angesichts der unterdimensionierten Lehrpersonalausstattung besser direkt in die Lehre gesteckt werden sollte. Dagegen kann eingewendet werden: Um genau das herauszufinden, würden qualitätssichernde Verfahren benötigt. Diese Verfahren würden aber selten dazu führen, wird darauf erwidert, dass tatsächlich mehr Geld für Lehrkräfte oder die Bibliotheken bereitgestellt werde. Infolgedessen schwindet die Akzeptanz und damit das Engagement in solche Verfahren; das neue administrative Personal, die Gruppe der neuen Hochschuldienstleister, sieht sich Vorwürfen konfrontiert, die sie auch in ihrer Eigenschaft als Hochschulangehörige angreifen: Es werde sinnlos Geld für „Schnickschnack“, aber nicht für das Kerngeschäft der Hochschule ausgegeben.

## 4 Zum schwierigen Verhältnis von Vertrauen und Kontrolle

Die Gretchenfrage ist, ob den Hochschulen und ihren Lehrenden zugetraut wird, sich zu engagieren und etwas zu leisten.<sup>14</sup> Oder traut man den Hochschulen und ihrem Lehrpersonal nicht mehr zu, von sich aus gute Studiengänge und gute Lehre anzubieten? Muss also auf die Professoren

<sup>14</sup> Nebenbei gefragt: Haben denn die Lehrenden und die Studiengangsentwickler dieses Zutrauen auch in die Studierenden?



Druck ausgeübt werden, um Leistungsbereitschaft bzw. Leistung zu erzeugen? Offenbar entspricht eine Bejahung dieser Frage der herrschenden Meinung. Denn allerorten wird auf Leistungskontrolle, Leistungsanreize und Leistungsdruck, auf Instrumente des Forderns und Förderns gesetzt – gemäß dem griffigen Motto: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser! In diesem Zusammenhang sind die Instrumente der leistungsorientierten Mittelvergabe<sup>15</sup> und der leistungsorientierten Bezahlung der Professoren<sup>16</sup> zu nennen, aber auch der Erwartungsdruck, Drittmittel nicht nur in der Forschung, sondern mittlerweile auch in der Lehre zu akquirieren. Dahinter steht die Überzeugung, dass Druck, sowohl in positiver Form als Anreiz als auch in negativer Form als Sanktion, das Mittel der Wahl ist. Überspitzt formuliert kann daraus die Schlussfolgerung gezogen werden: Ohne Druck kann es keine Veränderung geben. Ohne Druck und Kontrolle wird nur wenig Leistung gebracht. Ohne Kontrolle entstehen Fehler bzw. werden Fehler nicht entdeckt.

Doch niemand wird bestreiten wollen, dass ohne ein gewisses Maß an Vertrauen – sowohl auf der politischen Ebene als auch hochschulintern – das Hochschulsystem kollabieren müsste. Wie kann also eine Balance zwischen Druck und Vertrauen bzw. Freiwilligkeit, zwischen Kontrolle und Unterstützung, zwischen Fordern und Fördern geschaffen werden? Sicherlich gibt es hierzu kein Patentrezept. Einleuchtend ist, dass Druck und Kontrolle gegenüber den verschiedenen Personen differenziert und maßvoll anzuwenden sind. Die Art und Weise, zu fordern und zu fördern, ist abhängig zu machen von den Menschen, mit denen man es zu tun hat. Zu erkennen, wie viel Druck und wie viel Selbständigkeit jeweils nötig bzw. hilfreich sind, ist wohl eine Kernkompetenz von Personalführung und – im politischen Bereich – von Hochschulpolitik bzw. -steuerung.

Das langfristige Ziel einer Disziplinierungs- und Kontrollstrategie könnte die Verwandlung von Fremdzwängen in internalisierten Druck sein: die Schaffung einer „Selbstzwangsapparatur“, wie es Norbert Elias (1976a und 1976b), ein Klassiker der Soziologie, genannt hat. Dies ist wohl die effektivste Art, nicht nur Zwänge, sondern generell Normerwartungen und insbesondere Leistungsansprüche durchzusetzen, weil sich die Betroffenen diese zu eigen gemacht haben. Zwei Ebenen der Selbst- bzw. Fremdoptimierung sind hierbei zu unterscheiden:

Die erste Ebene betrifft die Organisation: Aus Sicht eines korporativen Akteurs Hochschule bedeutet die Umwandlung von (externen) Fremd- in (organisationsinterne) Selbstzwänge die Kontrolle der Organisationsangehörigen durch andere Angehörige dieser Hochschule. Frei nach Elias könnte dies als „hochschulinterne Selbstzwangsapparatur“ beschrieben werden. Im Zuge der Einrichtung eines Qualitätsmanagementsystems internalisiert die Hochschule Kontroll- und Prüfansprüche, die bislang von außen an sie herangetragen wurden. Hochschulinterne Programmakkreditierungen (als Teil des QM-Systems) sind demnach Mechanismen einer organisationalen Selbstzwangsapparatur. Dabei ist noch nicht gesagt, dass die Hochschulangehörigen, also das Personal in dieser Organisation, diese Zwänge ebenfalls verinnerlicht haben.

Die Übernahme externer Verhaltensansprüche durch die Personen bezeichnet die zweite Ebene. Zweitens ist also der Selbstzwang vom individuellen Standort aus zu betrachten. Der Fremdzwang wird vom einzelnen Hochschulangehörigen verinnerlicht und als selbst auferlegte Pflicht – und nicht als aufoktroierte Disziplinierung und Entmündigung – erlebt. Das ist, was Elias eigentlich mit seiner Formel von der Selbstzwangsapparatur meinte: die individuelle Internalisierung von externen Zwängen; die Leistungsnormen werden zu einem Bestandteil der Persönlichkeitsstruktur.

15 Hier spielen neben dem Forschungsfaktor Drittmittel auch Indikatoren aus Studium und Lehre wie die Studierenden- und Absolventenzahlen eine wichtige Rolle (vgl. Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen“ der Universitätskanzler 2009).

16 Auch in der Professorenbezahlung können besondere Leistungen sowohl in der Forschung als auch in der Lehre zur Anrechnung kommen (Detmer/Preissler 2005, S. 257).

Im Anschluss an diese Überlegungen liegt die praktische Frage nahe, wie ein hochschulinternes Qualitätsmanagementsystem gestaltet sein sollte, dass eben diese Selbstzwangsmechanismen sowohl in der Hochschule als auch bei den einzelnen Hochschulangehörigen gestärkt und nicht unterminiert werden. Hier sind allerdings grundsätzliche Bedenken angebracht. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Wissenschaft bereits stark vom Leistungsethos geprägt ist; Hochschullehrende haben die entsprechenden Leistungsnormen längst verinnerlicht. Sozialtechnologische Ansätze wirken da eher kontraproduktiv. Nicht zuletzt sind sie schwerlich mit den Wertvorstellungen einer freien Forschung und Lehre vereinbar.

## Literatur

- Aktionsrat Bildung (2013):** Qualitätssicherung an Hochschulen: von der Akkreditierung zur Auditierung. Münster: Waxmann. Auch im Internet verfügbar: [http://www.aktionsrat-bildung.de/fileadmin/Dokumente/Gutachten\\_Qualitaetssicherung\\_an\\_Hochschulen.pdf](http://www.aktionsrat-bildung.de/fileadmin/Dokumente/Gutachten_Qualitaetssicherung_an_Hochschulen.pdf). (Zugriff am 28.06.2013)
- Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen“ der Universitätskanzler der Bundesrepublik Deutschland unter Mitarbeit des Hochschul-Informationssystems und des Instituts für Hochschulforschung Wittenberg (2009):** Empfehlungen zur Gestaltung von Steuerungssystemen auf der Ebene Land/Hochschule. Gießen. URL: [http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/UAK1\\_Publikation-1%281%29.pdf](http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/UAK1_Publikation-1%281%29.pdf). (Zugriff am 28.06.2013)
- Bornmann, Lutz (2008):** Scientific Peer Review: An Analysis of the Peer Review Process from the Perspective of Sociology of Science Theories. In: *Human Architecture: Journal of the Sociology of Self-Knowledge*, Jg. 6, H. 2, S. 23-38.
- Bornmann, Lutz/Daniel, Hans-Dieter (2003):** Begutachtung durch Fachkollegen in der Wissenschaft. Stand der Forschung zur Reliabilität, Fairness und Validität des Peer-Review-Verfahrens. In: Schwarz, Stefanie/Teichler, Ulrich: Universität auf dem Prüfstand. Konzepte und Befunde der Hochschulforschung. Campus, Frankfurt/Main, New York, S. 211-230.
- Daxner, Michael (1996):** Ist die Uni noch zu retten? Zehn Vorschläge und eine Vision. Reinbek, Rowohlt.
- Detmer, Hubert/Preissler, Ulrike (2005):** Die „neue“ Professorenbesoldung. Ein Überblick. In: *Forschung & Lehre*, Jg. 12, H. 5, S. 256-258.
- Elias, Norbert (1976a):** Über den Prozeß der Zivilisation. Band: 1. Wandlungen des Verhaltens in den weltlichen Oberschichten des Abendlandes. Suhrkamp, Frankfurt/Main.
- Elias, Norbert (1976b):** Über den Prozeß der Zivilisation. Band: 2 Wandlungen der Gesellschaft. Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation. Suhrkamp, Frankfurt/Main.
- Glottz, Peter (1996):** Im Kern verrottet? Fünf vor zwölf an Deutschlands Universitäten. Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart.
- Hoffacker, Werner (2003):** Zur Rolle von Vertrauen und Recht, Markt und Kontrakt als Steuerungselemente des Hochschulsystems. In: *Wissenschaftsrecht*, Jg. 36, H. 2, S. 92-104.

- Kehm, Barbara M./Merkator, Nadine/Schneijderberg, Christian (2010):** Hochschulprofessionelle?! Die unbekanntenen Wesen. In: *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, Jg. 5, H. 4, S. 23-39. URL: <http://zfhe.at/index.php/zfhe/article/view/11/254>. (Zugriff am 28.06.2013)
- Knie, Andreas/Simon, Dagmar (2009):** Verlorenes Vertrauen? Auf der Suche nach neuen Governance-Formen in einer veränderten Wissenschaftslandschaft. In: Botzem, Sebastian (Hg.): *Governance als Prozess: Koordinationsformen im Wandel*. Nomos, Baden-Baden, S. 527-545.
- Krücken, Georg/Blümel, Albrecht/Kloke, Katharina (2012):** Wissen schafft Management? Konturen der Managerialisierung im Hochschulbereich. In: Heinze, Thomas/Krücken, Georg (Hg.): *Institutionelle Erneuerungsfähigkeit der Forschung*. Springer VS, Wiesbaden, S. 219-256.
- Mayer, Karl-Ulrich (2002):** Mißtrauen im Reformprozeß. Ist das Vertrauen zwischen Hochschule und Gesellschaft zerrüttet? In: *Forschung & Lehre*, Jg. 9, H. 6, S. 299-301. Auch im Internet verfügbar: <http://www.forschung-und-lehre.de/archiv/06-02/mayer.html>. (Zugriff am 28.06.2013)
- Neidhardt, Friedhelm (2010):** Selbststeuerung der Wissenschaft: Peer Review. In: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hg.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 280-293.
- Osterloh, Margit/Frey, Bruno S. (2008):** Anreize im Wissenschaftssystem. Zürich. URL: [https://www.uzh.ch/iou/orga/ssl-dir/wiki/uploads/Main/Anreize\\_final\\_12.9.08.pdf](https://www.uzh.ch/iou/orga/ssl-dir/wiki/uploads/Main/Anreize_final_12.9.08.pdf). (Zugriff am 28.06.2013)
- Reinhart, Martin (2012):** Soziologie und Epistemologie des Peer Review. Nomos, Baden-Baden.
- Simon, Dieter (1991):** „Die Universität ist verrottet.“ In: *Der Spiegel*, Jg. 45, H. 50, S. 52-53.
- Whitchurch, Celia (2010):** Optimising the Potential of Third Space Professionals in Higher Education. In: *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, Jg. 5, H. 4, S. 9-22. URL: <http://www.zfhe.at/index.php/zfhe/article/view/10/253>. (Zugriff am 28.06.2013)
- Winter, Martin (2005):** Mitwirkungschancen bei Qualitätssicherung und Studienstrukturreform. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, Jg. 37, H. 2, S. 112-130. Auch im Internet verfügbar: <http://www.bzh.bayern.de/uploads/media/2-2005-winter.pdf>. (Zugriff am 28.06.2013)
- Winter, Martin (2007):** Programm-, Prozess- und Problem Akkreditierung. Die Akkreditierung von Studiengängen und ihre Alternativen. In: Winter, Martin (Hg.): *Reform des Studiensystems. Analysen zum Bologna-Prozess*. die hochschule, Jg. 16, H. 2, S. 88-124. Auch im Internet verfügbar: [http://www.hof.uni-halle.de/journal/texte/07\\_2/Winter\\_Akkreditierung.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/journal/texte/07_2/Winter_Akkreditierung.pdf). (Zugriff am 28.06.2013)
- Winter, Martin (2009):** Das neue Studieren – Chancen, Risiken, Nebenwirkungen der Studienstrukturreform: Zwischenbilanz zum Bologna-Prozess in Deutschland. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 1/2009. Auch im Internet verfügbar: [http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab\\_1\\_2009.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_1_2009.pdf). (Zugriff am 28.06.2013)
- Winter, Martin (2012):** Wettbewerb im Hochschulbereich. In: Winter, Martin/Würmann, Carsten (Hg.): *Wettbewerb und Hochschulen*. 6. Jahrestagung der Gesellschaft für Hochschulforschung in Wittenberg 2011. die hochschule, Jg. 21, H. 2, S. 17-45.

Anna Sophie Beise / Imke Jungermann / Klaus Wannemacher  
(Hrsg.)

# Qualitätssicherung von Studiengängen jenseits der Programmakkreditierung

Neue Herausforderungen für Hochschulsteuerung und  
Organisationsentwicklung

Forum Hochschule

1 | 2014

Anna Sophie Beise  
Tel.: (0511) 12 20 341  
E-Mail: beise@his.de

Imke Jungermann  
Tel.: (0511) 12 20 463  
E-Mail: jungermann@his.de

Dr. Klaus Wannemacher  
Tel.: (0511) 12 20 260  
E-Mail: wannemacher@his.de

Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH (DZHW)  
HIS-Hochschulentwicklung im DZHW  
Goseriede 9 | 30159 Hannover | [www.his-he.de](http://www.his-he.de)  
Januar 2014