

Das Verhältnis von Hochschule und Politik bei der Qualitätssicherung der Lehre

Professor Dr. Detlef Müller-Böling
Leiter des Centrum für Hochschulentwicklung (CHE)

Wir haben es mit einer grundlegenden Veränderung zu tun. Das ist bereits in dem Bogen, den Sie, Herr Staatssekretär, geschlagen haben schon sehr deutlich geworden. Wir haben es mit einem neuen Steuerungsmodell zu tun, mit mehr Autonomie für die Hochschulen und mit einem neuen Rollenverständnis des Staates. Ich werde versuchen, dies bezogen auf Qualität noch ein wenig differenzierter auszuführen.

1. Für ein neues Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen

Von einer Neuordnung des Verhältnisses zwischen dem Staat und seinen Hochschulen ist derzeit viel die Rede. Bereits Wilhelm von Humboldt hat gesagt, diejenige Regierung ist die beste, die sich selbst überflüssig macht. Nun will ich nicht ganz so weit gehen, sondern ausführen, was nun die Aufgabe des Staates in diesem neuen Steuerungsmodell ist. Dabei geht es insbesondere um ein neues Steuerungsmodell im Hochschulbereich, das den Hochschulen mehr Autonomie und Eigenverantwortlichkeit in der Aufgabenwahrnehmung bringen soll – und das folglich den Arm des Staates, der derzeit noch weit in die Hochschulen hinein reicht, ein ganzes Stück kürzer werden lassen soll.

Selbstverständlich betrifft dieser Perspektiven- oder Paradigmenwechsel auch den Bereich der Qualitätssicherung – und letztlich auch der Qualitätssicherung in der Lehre. Grundsätzlich geht es dabei um den Übergang von der traditionellen ex-ante-Steuerung, die in den letzten Jahrzehnten ja zu großen Teilen von einer detaillierten staatlichen Prozess-Steuerung überlagert wurde, hin zu einer ergebnisorientierten ex-post-Steuerung.

2. Ein neues Steuerungssystem: Von der ex-ante- zur ex-post-Steuerung

Im Einzelnen heißt das Folgendes: Die ex-ante-Steuerung stellt den Versuch dar, vor Arbeitsbeginn die wesentlichen Bedingungen für künftige Entwicklungen festzulegen, Qualität zu definieren und die Regeln ihrer Aufrechter-

haltung zu bestimmen. Diese Art der Steuerung und Qualitätssicherung geschieht etwa im Rahmen von Haushaltsvorgaben, gesetzlichen Vorschriften über die Organisationsstruktur, Genehmigungsvorbehalten hinsichtlich Fachbereichen, Studiengängen und Berufungen etc. Dabei können die Festlegungen durchaus vorausschauend für Zeiträume von mehreren Jahren oder Jahrzehnten geschehen. Einmal vorgenommene Festlegungen sollen dabei garantieren, dass künftige Entwicklungen auch tatsächlich in die antizipierte Richtung gehen. Folglich kann auf Möglichkeiten zur nachträglichen Korrektur oder Umsteuerung weitgehend verzichtet werden.

Dieses System hat unbestreitbare Vorteile und war in der Vergangenheit ja auch recht erfolgreich, denn es sicherte auf der Ebene des Gesamtsystems eine große Homogenität in der Qualität - ohne allerdings zwingend und durchgehend zu einer hohen Qualität zu führen. Zudem garantierte es allen, die berufen sind, ein hohes Maß an individueller Freiheit. Und schließlich war auf Grund der Finanzverantwortung des Staates die Alimentierung der Hochschulen gesichert.

Voraussetzung für das Funktionieren einer staatlichen ex-ante-Steuerung ist jedoch, dass sich die Rahmenbedingungen als relativ stabil erweisen: Entwicklungen müssen grundsätzlich vorhersehbar und staatlicherseits auch steuerbar sein. Darüber hinaus müssen finanzielle Ressourcen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen und langfristige Verpflichtungen ermöglichen.

Diese Voraussetzungen werden jedoch in Zukunft nicht mehr gelten. Bereits heute ist deutlich erkennbar, dass die Prinzipien der staatlichen ex-ante-Steuerung nicht mehr greifen. Kronzeuge dieser Entwicklung ist niemand anderes als der Staat selbst, der ja in den vergangenen Jahren immer deutlicher zu einer Prozess-Steuerung der Hochschulen übergegangen ist und dabei versucht hat, über eine Flut von Erlassen, Verordnungen und Gesetzen direkt in hochschulinterne Abläufe einzugreifen. Auf diesem Wege wird versucht, z.B. Blockveranstaltungen zu untersagen oder Anwesenheitszeiten zu regeln. Letztlich wird aber doch nur eines erreicht: eine übermäßige Bürokratisierung und Detailsteuerung, welche die letzten noch vorhandenen Spielräume für eigenverantwortliches Handeln unterdrücken.

Genau an diesem Punkt muss ein neues Steuerungs- und Qualitätssicherungssystem ansetzen, welches die Steuerungskompetenz vom Staat auf die Hochschulen als flexibel und autonom agierende Einheiten verlagert. Das Ziel dabei ist, dass die Hochschulen selbst – und nicht mehr der Staat – als die eigentlichen Akteure im Hochschulbereich in Erscheinung treten. Flexibilität und Reagibilität sind die neuen Prinzipien der Hochschulsteuerung.

Sie lösen Kontinuität und Homogenität als Leitlinien der Hochschulentwicklung ab.

3. Qualitätssicherung als institutionelle Aufgabe

Das aber heißt: Qualitätssicherung wird in einem viel stärkeren Maße zu einer institutionellen Aufgabe. Qualitätssicherung ist nicht mehr das, was vom Staat über Gesetze, Verordnungen und Erlasse geregelt wird; Qualitätssicherung erschöpft sich aber auch nicht mehr in den Maßnahmen, die einzelne Hochschullehrer zur Sicherung der Qualität ihrer Vorlesungen und Seminaren ergreifen mögen.

Zwar wird der Staat auch in Zukunft Vorgaben machen müssen – das allerdings in einer bescheideneren Art und Weise, nämlich im Rahmen dessen, was man die *politische Steuerung* des Hochschulsystems nennen mag, also durch die Definition von Rahmenbedingungen und durch das Setzen politisch erwünschter Ziele. Und jeder Lehrende wird sich auch weiterhin um „gute“ Vorlesungen bemühen müssen; er wird sich darüber hinaus künftig stärker an institutionellen Zielen und Profilen orientieren müssen, etwa bei der inhaltlichen Ausrichtung von Veranstaltungen und in Bezug auf ein kohärentes, konturiertes und damit erkennbares Lehrprogramm.

Damit wird die neue Dimension der Qualitätssicherung deutlich, die künftig und unter dem Prädikat „Hochschulautonomie“ im Vordergrund stehen wird, nämlich die Dimension der *strategischen Führung* von Hochschulen, in deren Rahmen eine institutionell bezogene und verantwortete Qualitätssicherung betrieben werden muss.

4. Elemente institutioneller Qualitätssicherung

Ein institutionell getragenes Qualitätssicherungssystem wird unter anderem folgende Aspekte und Instrumente umfassen müssen:

- zum einen institutionelle Ziele, die im Rahmen einer *strategischen Planung* definiert werden und zusammen ein Leitbild der Hochschule ergeben müssen – ein Leitbild oder *mission statement*, das als Orientierungsmarke für Qualitätsbemühungen auf allen Ebenen dienen sollte. In diesem Zusammenhang sei an Gerhard Casper, den Präsidenten der Stanford University, erinnert, der das *mission statement* seiner Universi-

tät gerne in den einfachen, aber gewichtigen Worten zusammenfaßt: „High Quality“;

- zum anderen ein hochschulinternes Steuerungssystem auf der Grundlage von Ziel- und Leistungsvereinbarungen, welches die institutionelle Gesamtverantwortung für Qualität mit dem Prinzip der möglichst eigenverantwortlichen und dezentralen Aufgabenwahrnehmung verbindet – und damit einen Rahmen der Verbindlichkeit und Nachvollziehbarkeit von Handlungen, Entscheidungen und Qualitätsbemühungen eröffnet.
- Weiterhin erforderlich ist ein Modell der hochschulinternen Mittelallokation, das ergebnis- und leistungsbezogen angelegt sein muss – und das in der Lage ist, qualitätsorientiertes Handeln zu honorieren und die notwendigen Anreize (bzw. entsprechende Sanktionen) zu schaffen.
- Schließlich wird es verschiedene Instrumente der Evaluation geben müssen – in Form von empirischen Erhebungen als Lehrveranstaltungs-kritiken und Absolventenbefragungen, aber auch in Form von qualitativ orientierten Evaluationen im Rahmen von Peer Reviews, wie etwa vom Wissenschaftsrat vorgeschlagen oder wie im Nordverbund praktiziert oder wie an der Universität Dortmund bereits seit einiger Zeit realisiert. Wichtig erscheint mir in diesem Zusammenhang, dass diese Evaluationen als Instrument der Qualitäts- und Organisationsentwicklung verstanden werden, was bedeutet, dass sie neben dem Bereich der Lehre (oder besser: der Lehr- und Studienorganisation) auch die Forschung und die Verwaltungsorganisation in den Blick nehmen, um eine isolierte Betrachtung zugunsten einer gesamtheitlichen, organisationellen Sicht zu vermeiden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der von mir hervorgehobenen institutionellen Verantwortung erforderlich.

5. Elemente staatlicher Qualitätssicherung

Wie aber ist vor dem Hintergrund der skizzierten Instrumente der Qualitätssicherung das Verhältnis zwischen institutioneller und politischer Verantwortung – also das Verhältnis zwischen dem Staat und der Politik – im Bereich der Qualitätssicherung zu verstehen und auszugestalten? Oder anders gefragt: Welche komplementären Instrumente, Verfahren, Maßnahmen sind im Rahmen der politischen Führung bzw. Steuerung des Hochschulsystems erforderlich?

- Zum einen wird es auf der Ebene zwischen Staat und Hochschulen Ziel- und Leistungsvereinbarungen geben müssen, welche die politisch erwünschten Ziele in Bezug auf das Hochschulsystem in einen Leistungskatalog fassen und mit qualitätsorientierten Merkmalen für die Umsetzung versehen. Von staatlicher Seite aus muss also klar gemacht werden, was von den Hochschulen in Bezug auf einzelne ihrer Aufgabenbereiche erwartet wird; die Aufgabenwahrnehmung aber muss in der Eigenverantwortung der Hochschulen bleiben.
- Zum anderen werden diese Ziele und die entsprechenden Vereinbarungen im System der staatlichen Mittelvergabe abgebildet werden müssen, welches Merkmale der qualitätsorientierten Aufgabenerfüllung berücksichtigen muss. Hierzu ist im staatlichen Budgetierungsmodell ein System von Anreizen und Sanktionen zu schaffen, welches qualitätsorientiertes Handeln unterstützt, Abweichungen davon aber nicht ungeprüft „durchgehen“ lässt.
- Schließlich wird in Bezug auf das, was ich in Bezug auf die institutionelle Ebene unter dem Stichwort „Evaluation“ zusammengefasst habe, auch im Interessenbereich des Staates liegen. Dieser muss seine Erwartungen hinsichtlich der auf institutioneller Ebene zu ergreifenden Maßnahmen durch entsprechende Rahmenregelungen deutlich machen und entsprechende Anreize zur Qualitätssicherung durch Evaluation setzen. Das heißt z.B., dass Evaluationsverfahren möglichst hochschulnah und in Eigenregie der Hochschulen ausgestaltet werden sollten – wie etwa im Nordverbund – damit die Aktivitäten nicht mit dem Ende des Verfahrens wieder versanden, sondern sich daraus und auf der Grundlage der geforderten Eigenverantwortlichkeit tatsächlich Veränderungen ergeben. Das aber bedeutet, dass sich die staatliche Seite auf eine Bewertung der ergriffenen Qualitätssicherungsinstrumente beschränken muss, selbst aber nicht in diesem Sinne evaluierend tätig werden sollte. Evaluationen dürfen nicht als Visitationen staatlicher Prüfungskommissionen empfunden werden, wie das ja häufig bei Prüfungen durch den Rechnungshof der Fall ist.
- Diese Bemerkungen treffen auch auf das zu, was seit kurzem unter dem Stichwort der Akkreditierung diskutiert wird, und zwar durchaus im Zusammenhang mit Fragen der Qualitätssicherung. Denn es geht ja darum, die Qualität der neuen, gestuften Abschlüsse auf der Basis von Mindeststandards sicherzustellen, d.h. sie nicht dem rigiden System der Rahmenstudien und -prüfungsordnungen und dem staatlichen Prüfungs- und

Genehmigungsvorbehalt zu unterwerfen. Akkreditierung in diesem Sinne

- ist eine Form der nicht-staatlichen Selbstregulierung von Hochschulen;
- basiert auf dem jeweiligen Selbstverständnis (Mission), der besonderen Geschichte und der spezifischen Zielsetzung einer Institution/eines Programms;
- anerkennt und respektiert die Autonomie und die jeweiligen Unterschiede bzw. Profile einzelner Institutionen und Programme;
- erfolgt auf der Grundlage einer Beurteilung der Qualität und Effektivität von Institutionen und Programmen nicht nur vor dem Hintergrund ihrer eigenen Zielsetzungen, sondern auch unter Berücksichtigung übergreifender Qualitätsstandards und -kriterien;
- attestiert gegenüber der Öffentlichkeit, dass akkreditierte Institutionen und Programme diese Qualitätsstandards erfüllen bzw. übertreffen;
- liegt in der Verantwortung externer, nicht-staatlicher Einrichtungen oder Kommissionen;
- ist somit ein wissenschaftsgeleitetes, akademisch legitimes und als solches staatsfernes Verfahren;
- ist von zeitlich begrenzter Dauer und damit periodisch zu erneuern.

Das aber bedeutet: Der Staat selbst akkreditiert nicht mehr; er überlässt dies anderen und interessiert sich ansonsten nur noch dafür, ob die Verfahren zur Akkreditierung mit Blick auf das Ziel – nämlich die Sicherung von Qualität – greifen. Er interessiert sich also für die Meta-Evaluierung oder Meta-Qualitätssicherung. Und er kann sich für die Ergebnisse von Akkreditierungsmaßnahmen interessieren, etwa bei der Mittelvergabe an die Hochschulen, insofern, als er die Finanzierung von Studienplätzen – also einen Teil der volumenorientierten Hochschulfinanzierung – von der vorherigen Akkreditierung und damit von einem ausgestellten Qualitätszeugnis abhängig macht (umgekehrt kann er bei einem etwaigen Verlust der Akkreditierung seine Finanzierung bis zur Wiedererlangung der Akkreditierung einstellen).

6. Fazit und Ausblick

Gerade das letzte Beispiel macht deutlich, in welche Richtung wir im Bereich der Qualitätssicherung das Verhältnis zwischen dem Staat, der Politik auf der einen und den Hochschulen auf der anderen Seite verstehen müssen: Nicht als ein Verhältnis des dirigistischen Eingreifens und Regulierens – das kennen wir aus der Vergangenheit –, sondern als ein Verhältnis, das auf Eigenverantwortung und Autonomie der Hochschulen setzt und dadurch ihre Qualität und Leistungsfähigkeit sicherstellt. Dann erreichen wir auch, dass Qualität zum bestimmenden Leitmotiv der Hochschulentwicklung wird.

Die Hochschulen sind völlig neu herausgefordert, in Richtung Eigenverantwortung und Autonomie zu gehen. Und dafür sind sie dann auch im Hinblick auf die Qualität verantwortlich. Die Hochschulen sind herausgefordert, jeder einzelne von uns ist herausgefordert. Ich kann nur sagen: Nehmen Sie die Herausforderung an und machen Sie was daraus.

Schreier

Vielen Dank Herr Müller-Böling für diesen prägnanten Vortrag, der uns die wichtigsten Punkte noch einmal vor Augen geführt hat. Erlauben sie mir, einen Aspekt herauszugreifen. Sie haben auf das schwierige Verhältnis der Qualitätsverbesserung einerseits und der Rechenschaftslegung im Rahmen von Evaluation andererseits hingewiesen. Oft wird die Vermutung geäußert, dass Systeme, die sozusagen hochschulautonom entwickelt werden, in der Evaluation stärker auf Qualitätsentwicklung orientiert sind, während Systeme, die von staatlicher Seite installiert und implementiert werden, auf Kontrolle und Rechenschaftslegung abzielen. Wenn man das im europäischen Kontext betrachtet, gibt es Hinweise, dass dies in der Praxis eigentlich relativ folgenlos bleibt, wer jetzt letztlich die Initiative ergriffen hat; insofern sind manchmal die Befürchtungen größer als die Praxis dies belegt. Das vielleicht nur als ein Punkt, bei dem das Verhältnis Staat und Hochschulen angesprochen ist und wo wir uns überlegen müssen, wie wir die Systeme ausgestalten, die sich mit Qualitätssicherung auseinandersetzen.