

Vom „Schwachsinn“ zur Qualitätskultur – Tipps für den Umgang mit Problemen beim Aufbau von QM-Systemen in Universitäten

Désirée Donzallaz

Abstract

Unabhängig davon für welches Qualitätsmanagementsystem (QM-System) sich Universitäten entscheiden, der Aufbau und die Implementierung an Universitäten sind mit Hürden verbunden, die Qualitätsmanager(innen) und Universitätsleitungen überwinden müssen. Welche Hindernisse dabei anzutreffen sind und wie diese langfristig beseitigt werden können, ist Gegenstand des folgenden Artikels. Die Ausführungen konzentrieren sich zunächst auf die Darlegung einiger wichtigen theoretischen Bausteine, die anschließend zur Erörterung ausgewählter Problemfelder herangezogen werden. Diese werden durch praktische Erfahrungen ergänzt, die sich aus langjährigen Erfahrungen der Autorin in den Bereichen Qualitätsmanagement und Evaluation an Schweizer Universitäten speisen.

1 Ausgangslage

Qualität ist als das prinzipiell Gute, Wichtige und Erstrebenswerte im Hochschulsystem als Topos fest verankert. Als eigenständiger Policy-Ansatz ist sie damit aus dem Hochschulsystem nicht mehr wegzudenken (vgl. Pasternack 2006)³. Auf Schweizer Bundesebene kann für die letzten Jahre ein Prozess der Verrechtlichung der Qualitätsentwicklung in Hochschulen beobachtet werden. Im neuen *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich* (HFKG, Entwurf vom 30. Sept. 2011, SBF) wird die Sicherung und Entwicklung von Qualität als wichtige Aufgabe für das Hochschulsystem vorgeschrieben und gefordert. Art. 23 «Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung» verlangt von den Hochschulen, „in Lehre, Forschung und Dienstleistung hochstehenden Anforderungen [zu] entsprechen und ihre Qualität laufend weiter[zu]entwickeln“. Der Steuerungsmodus, bestehend aus hochschulinternen zu verantwortender Qualitätssicherung und externer Rechenschaftslegung, soll künftig durch ein weiteres Element und zwar die institutionelle Akkreditierung (Art. 1 Abs. b HFKG) ergänzt werden. Ein funktionierendes Qualitätssicherungssystem wird eine Voraussetzung für die institutionelle Akkreditierung der Hochschulen bleiben (Art. 26 HFKG). Unabhängig davon, welches Modell gewählt wird, geht es im Kern darum, innerhalb der Universitäten Organisationsreformen anzustoßen und damit die in den 1980er Jahren initiierte New Public Management Reform im Hochschulbereich weiter umzusetzen (vgl. Schedler & Proeller 2011). Die Schweizer Universitäten und Fachhochschulen stehen somit auch künftig vor zahlreichen Herausforderungen, wenn sie Forschungs- und Lehrqualität für externe Rechenschaftslegung und interne Entwicklungsarbeit

³ Mit der Annahme der Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung am 21. Mai 2006 hat sich das Schweizer Bildungssystem für Qualität entschieden. Die «Verankerung von Qualität und Durchlässigkeit als wegleitende Ziele für das schweizerische Bildungswesen» gilt als wichtige Neuerung des Bildungsrahmenartikels (vgl. Übersicht Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005).

sichern und nachweisen müssen. Dieser Reformprozess birgt allerdings ein Konfliktpotenzial in sich, welches sich im Arbeitsalltag von Qualitätsmanager(inne)n in unterschiedlichen Facetten zeigt.

2 Steuerung von Qualität mittels Qualitätsmanagement und Evaluation

In der konkreten Umsetzung der gesetzlich verankerten Qualitätsforderungen im Hochschulsystem sind unterschiedliche Ansätze vorhanden. Feststellbar sind eine Konzeptvielfalt und große Anstrengungen, mit denen Hochschulen in den letzten Jahren interne Qualitätssicherungssysteme bzw. Qualitätsmanagementsysteme (QM-Systeme)⁴ aufgebaut und implementiert haben.

Im Zuge der externen Rechenschaftslegung gegenüber dem Bund orientieren sich Universitäten vornehmlich an der Erfüllung externer Anforderungen. So gilt für Schweizer Universitäten bislang die Erfüllung der Qualitätssicherungs-Richtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz, SUK (2006). Weitere solche Beispiele lassen sich für Deutschland mit der Erfüllung von Bestimmungen der Systemakkreditierung (vgl. AR 2013) oder auf europäischer Ebene mit den *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (2009) nennen. Solche von außen vorgegebenen nationalen bzw. internationalen Standards werden von Universitäten vielfach bereits als Qualitätssicherungssystem aufgefasst, das häufig zudem mit dem Vorhandensein eines funktionierenden QM-Systems gleichgesetzt wird. Analytisch gefasst können zwei weitere Ansätze unterschieden werden, in denen Qualitätsmanagement und Evaluation in unterschiedlicher Formierung und Gewichtung für die Hochschulsteuerung und -entwicklung eine Rolle spielen: als institutionelles Evaluationssystem in der Funktion eines QM-Systems sowie als QM-System mit Evaluationsanteilen.

2.1 Institutionelles Evaluationssystem

Das von der Wissenschaft anerkannte und praktizierte Konzept der «Peer Review» oder der «Peerevaluation»⁵ kann bei systematischer und regelmäßiger Anwendung funktional als «wissenschaftstypisches Grundmodell» (Nickel 2009) der Qualitätsentwicklung insbesondere in Universitäten eingestuft werden. Das Peer Review-Verfahren wird dabei extern meistens auf der Grundlage einer Selbstevaluation des zu evaluierenden Gegenstands oder der Einheit durch die Universität durchgeführt und wird deshalb auch als «informed Peer Review» bezeichnet (vgl. Beywl & Niestroj 2009, S. 79). Der Zweck des Peer Review-Verfahrens kann dabei der Qualitäts-

⁴ Im europäischen Hochschulraum wird offiziell von «Quality Assurance» und nicht von «Quality Management» gesprochen (vgl. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* 2009). Auch im Schweizer Hochschulkontext ist politisch von Qualitätssicherung und nicht von Qualitätsmanagement die Rede. In der konkreten Umsetzung jedoch orientieren sich die Hochschulen an Qualitätsmanagementsystemen, die auf den Grundlagen eines *Total Quality Management* Ansatzes beruhen (vgl. EFQM-Modell oder ISO Normenserie 9000ff.). In der internationalen Norm ISO 9000 wurde der Begriff Qualitätssicherung bereits 1992 durch denjenigen des Qualitätsmanagements ersetzt (vgl. Kamiske und Brauer 2008, 215). Während Qualitätsmanagement «aufeinander abgestimmte Tätigkeiten zum Leiten und Lenken einer Organisation bezüglich Qualität» bezeichnet, bezeichnet die Qualitätssicherung den «Teil des Qualitätsmanagements, der auf das Erzeugen von Vertrauen darauf ausgerichtet ist, dass Qualitätsanforderungen erfüllt werden» (EN ISO 9000, Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe ISO 9000:2005, 15).

⁵ Die Peerevaluation bezeichnet eine externe Evaluation indem «Fachleute aus einer auf gleichem Gebiet tätigen, aber externen Organisationseinheit, deren Feld- und Fachkompetenz ähnlich hoch ausgeprägt ist wie die derjenigen, die in der zu evaluierenden Einheit tätig sind (daher ‚peers‘, Fachkolleginnen und Fachkollegen)», den zu evaluierenden Gegenstand bewerten (Beywl & Niestroj 2009, S.79).

sicherung der Universität dienen und sowohl zu «Kontrollzwecken» als auch zu «Entwicklungszwecken» eingesetzt werden (Kromrey 2004, 235). Die Kombination der Evaluationselemente der internen Selbstevaluation und des externen Peer Review-Verfahrens mit der Verpflichtung eines Follow-Up und eines Monitoring ist dabei ein Modell, welches Universitäten zum Zwecke der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung anwenden (vgl. z.B. Evaluationsreglement der Universität Zürich vom 5. Mai 2000 oder die Richtlinien über die Sicherung und Förderung der Qualität der Universität Freiburg vom 2. Oktober 2001). Die Evaluation wird damit als «Policy Werkzeug» für die Qualitätsentwicklung und Qualitätsbewertung eingesetzt (vgl. Pasternack 2006, S. 259ff.).

2.2 Evaluationsbasiertes QM-System

Dieser Ansatz beinhaltet den hochschulinternen Aufbau eines QM-Systems auf der Grundlage so genannter *Total Quality Management*-Konzepte, zu denen das kriterienorientierte EFQM-Modell oder ein prozessorientiertes QM-System auf der Grundlage der Normenserie ISO-9000ff. zählen. Ein QM-System einer Hochschule beinhaltet dabei eine kommunizierte Qualitätspolitik und eine Qualitätsstrategie, gefolgt von Qualitätszielen sowie Mitteln (Ressourcen) und Wegen (Prozesse, Verfahren), wie diese Ziele zu erreichen und zu überprüfen sind. Ein auf den TQM-Prinzipen basierendes hochschuladäquates QM-System wurde bspw. von Nickel (2007) entwickelt. Das QM-System bezieht sich dabei sowohl auf die Aufbau- als auch auf die Ablauforganisation einer Universität und versucht, qualitätsrelevante Aktivitäten für die Planung, die Umsetzung und die Steuerung der Hochschule festzuhalten (vgl. Kamiske & Brauer 2008, S. 219). Analytisch betrachtet wird das QM-System als Regelkreis aufgefasst, der als *plan do check act*-Kontinuum versucht, vorhandene Prozesse nach deren Umsetzung zu überprüfen und zu optimieren (vgl. Deming 1982). Evaluation wird vor diesem Hintergrund zur Überprüfung der Zielerreichung in den Kernprozessen der Universität als anerkanntes Monitoring-Instrument in das QM-System integriert und systematisch durchgeführt. Die Evaluation kann dabei sowohl als interne Selbstevaluation oder externes *Peer Review* durchgeführt werden. Die Evaluation wird jedoch durch zusätzliche Monitoring-Instrumente wie interne Audits oder regelmäßig durchgeführte Reportings ergänzt. In der Schweiz haben vor allem Fachhochschulen in den letzten Jahren mit dem Aufbau eines QM-Systems auf der Grundlage eines internationalen Standards begonnen (vgl. z.B. die Fachhochschule Nordwestschweiz und Zentralschweiz für EFQM oder die *Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale* für ein System auf der Grundlage von ISO 9001).

3 Der Metaplan: Von der Institution zur Organisation mithilfe von Qualitätsmanagement

Universitäten sollen sich von starren, bürokratisch verwalteten *Institutionen* zu dynamischen, professionell gemanagten und wettbewerbsfähigen *Organisationen* wandeln, so die bildhafte Vorstellung der Hochschulreform (vgl. Kehm 2012). Der Aufbau eines universitätsinternen QM-Systems gilt dabei als eine wesentliche Maßnahme zur Zielerreichung. Universitäten weisen jedoch sowohl Merkmale von Institutionen als auch von Organisationen auf: „Als Institutionen sind sie gesellschaftliche Einrichtungen, die Wissen generieren und vermitteln; als Organisationen sind sie eine Einheit aus Lehrenden, Forschenden, Lernenden, Verwaltungs- und Leitungspersonal, die arbeitsteilig miteinander kooperieren“ (ebd., S. 18). Gegenwärtig gilt die Auffassung, dass weder eine rein institutionelle, noch eine ausschließlich organisatorische Sichtweise der Universität genügen, um die Besonderheiten der Universität als Organisation ausreichend zu erfassen. „Der eingeleitete Wandel der Organisation trifft auf die Beharrlichkeit der Institution“, so die

Schlussfolgerung von Kehm in Anlehnung an die Erörterung neuerer Theorieansätze über die Hochschule als Organisation (ebd., S. 23). Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang die Einsicht, dass eine organisationstheoretische Betrachtung der Universität alleine, ohne Berücksichtigung der Wirkungen auf die akademische Profession „nicht hinreichend“ ist⁶ (ebd., S. 24). Für die nachfolgende Diskussion auftretender Probleme im Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagement erweist sich eine Betrachtung der akademischen Akteure als sinnvoll, und zwar soll die Multireferenzialität von Akteuren aufgezeigt werden.

Im Reformprozess begeben sich Universitäten auf eine Gratwanderung, die durch eine Reihe unterschiedlicher Haltungen und Erwartungen der innerhalb der Universität tätigen Akteure und Akteurinnen mitbestimmt wird. Damit wird die Annahme plausibel, dass sich die Qualitätskonzepte und -vorstellungen, die von den verschiedenen Akteursgruppen im Bildungssystem verwendet werden, unterscheiden und mit je spezifischem Gehalt gefüllt werden. Systemtheoretisch kann ein solcher Umstand mit dem Aspekt der *Multireferenzialität* erklärt werden. Die Organisationssoziologin Tacke (2004) zeigt auf, dass sich Organisationen und dazugehörige Akteurinnen und Akteure in ihrem Handeln nicht an einer einzigen gesellschaftlichen Funktionslogik orientieren, sondern bezogen auf die gesellschaftliche Differenzierung in verschiedenen Teilsystemen⁷ mit den dazugehörigen unterschiedlichen kulturellen Orientierungen Multireferenten sind (Tacke 2004, S. 23; vgl. dazu auch Darowska & Machold 2010). Diesem Sachverhalt liegt ein „anhaltendes Konfliktpotenzial“ (Tacke ebd., S. 24) zugrunde, das sich innerhalb einer Organisation selbst oder auch zwischen verschiedenen Organisationen entfalten kann, da sich unterschiedliche Sichtweisen entwickeln. Zur Illustration für das Bildungssystem ist dabei an den „klassischen Konflikt“ zwischen der staatlichen Verwaltung und der Profession der Lehrerschaft oder der Verwaltung und der Wissenschaft über die je spezifische Wesensart zu denken (ebd.). Analytisch betrachtet werden Qualitätsmanager(innen) in ihrem Arbeitsalltag mit einer Reihe von Schwierigkeiten konfrontiert, die ihren Ursprung in dieser Multireferenzialität, der mit ihnen zusammenarbeitenden Akteursgruppen haben. Dieser multireferenzielle Charakter spiegelt sich in den Wert- und Normorientierungen der Akteurinnen und Akteure wieder und zeigt sich auch in ihrem Habitus. Dadurch können Probleme entstehen, die den Aufbau eines QM-Systems erschweren.

4 Problemfeld „Förderung von Misstrauen durch ein QM-System“

Wenn Universitäten QM-Systeme aufbauen, dann geschieht dies vor allem auf Druck von außen, d.h. der Gesetzgeber verlangt von den Universitäten den Nachweis, dass sie ihren Kernauftrag des Studiums und der Lehre sowie der Forschung nach den gängigen, geltenden nationalen Standards der Hochschulsteuerung und internationalen Standards der *scientific community* durchführen. Dieser Nachweis ist durch Erfüllung von vorgegebenen Auflagen zu erbringen (vgl. Kp. 2). Die Schwierigkeit für Universitäten besteht nun darin, 1. die gesetzlichen Auflagen in ein QM-System zu übersetzen, bei 2. gleichzeitigem Aufbau eines QM-Systems. Oft wird das Erfüllen von nationalen Richtlinien gleichgesetzt mit dem Vorhandensein eines QM-Systems. Die Problematik zeigt sich darin, dass sich damit Universitäten die Chancen vergeben, ein für sie passen-

⁶ Kehm verweist an dieser Stelle auf den „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Mayntz & Scharpf 1995), welcher sowohl Organisationstheorien als auch Handlungstheorien miteinander verknüpft (ebd., S. 23).

⁷ Die moderne Gesellschaft ist eine funktional differenzierte, die durch Teilsysteme verschiedene Funktionen erfüllt. Zu diesen Funktionssystemen zählen Politik, Recht, Wirtschaft, Wissenschaft, Erziehung, Religion und Kunst. Jedes dieser Teilsysteme hat eine ihm ganz spezifische Logik inne, die sich durch Wert- und Normsystemen unterscheiden.

des QM-System auszuwählen und aufzubauen und diese Phase auch als wichtige Phase einer gemeinsamen Standortbestimmung in Bezug auf die gewünschte Qualität nehmen würden. Mit einer solchen Vorgehensweise wird innerhalb der Universitätsgemeinschaft implizit die Haltung vertreten, dass ein QM-System als bürokratischer Vollzugsakt der Befriedigung externer Anforderungen dient und nicht mehr.

Die inneruniversitären Reaktionen auf eine solche Haltung fallen dementsprechend aus: akademische Akteurinnen und Akteure verhalten sich abwehrend, skeptisch und versuchen möglichst nichts mit „der Sache“ zu tun haben. Sie identifizieren sich noch stärker mit ihrer Fachkultur und entfernen sich damit von der Universitätsleitung. Der akademische Habitus mit seinem Anspruch an Autonomie und Expertentum wird damit zusätzlich verstärkt und bringt Fachbereiche und Fakultäten näher zusammen (vgl. z.B. Münch 2011). Das Bild der Universität als Institution mit eigenen Werten und normativen Vorstellungen wird zementiert und die Universität als Organisation mit lose gekoppelten Teilsystemen (vgl. Weick 1976) scheint einiges an Berechtigung zu haben. Qualitätsmanagement wird mit einer solchen Einstellung nicht als Führungsaufgabe einer Universitätsleitung wahrgenommen, sondern an entsprechende Stabsstellen weiter delegiert. Und Qualitätsmanagerinnen und Qualitätsmanager haben in einem solchen Kontext einen schweren Stand: Sie sollen für die Universität – getreu den externen Anforderungen – ein QM-System aufbauen, mit dem sich kaum jemand identifiziert und die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass dieses System nur wenig zur Weiterentwicklung der Qualität der universitären Aufgaben beitragen wird. Dementsprechend schwierig gestaltet sich auch der Arbeitsalltag: Unverständnis, Abwehrhaltung, Ignoranz, wenig Unterstützung sind nicht selten anzutreffende Reaktionen, mit denen Qualitätsmanagerinnen und Qualitätsmanager in ihrem Arbeitsalltag konfrontiert werden. Dass ein unter solchen Vorzeichen stehendes Vorgehen sowohl menschlich als auch ökonomisch fragwürdig erscheint, versteht sich von selbst. Unter welchen Voraussetzungen jedoch kann eine Universität ein QM-System aufbauen, welches wahrhaftig dazu beiträgt, die Aufgabenerfüllung der Universität zu gewährleisten und wo nötig, zu verbessern? Wie kann es einer Universität gelingen, ein QM-System aufzubauen, das zu großen Teilen auch von den akademischen Akteuren getragen wird? Die Antworten auf diese Fragen sind vielschichtig.

4.1 Qualitätsmanagement ist (auch) „Chefsache“

Die Frage nach dem Zweck des Qualitätsmanagements für die Universität und die Auswahl, respektive Konzeption eines für die Universität geeigneten QM-Systems sind für eine Universität von zentraler Bedeutung. Diese Frage ist von der Universitätsleitung unter angemessener Beteiligung weiterer Akteure ausgiebig zu diskutieren und zu beantworten. Soll der Umstand an der Universität ein QM-System aufzubauen, als positiver Anlass genommen werden, dann sollte sich die Universitätsleitung zunächst eingehend damit beschäftigen. Damit wird das Selbstverständnis von Leitungspersonen an Universitäten angesprochen. Der Aufbau und die Implementierung eines QM-Systems können dauerhaft gelingen, sofern die Universitätsleitung hinter dem QM-System steht sowie die Konzeption dessen und Implementierung als wichtige Leitungsaufgabe auffasst. Qualitätsmanagement ist „Chefsache“ und lässt sich nicht einfach an Dritte weiter delegieren. Ohne *commitment* von Seiten der Universitätsleitung wird es für Qualitätsmanager(innen) schwierig, ein QM-System dauerhaft aufzubauen, welches innerhalb der Universitätsgemeinschaft akzeptiert wird. Dazu müssen Leitungspersonen Qualitätsmanagement auch vorleben. Konkret beinhaltet die Wahrnehmung dieser zentralen Führungsaufgabe die Auseinandersetzung mit den nachfolgenden *notwendigen* Fragen:

- Welche Funktion soll das Qualitätsmanagement an der Universität übernehmen?
- Welches QM-System eignet sich für die Universität?

- Soll ein zentrales oder ein dezentrales QM-System aufgebaut werden?
- Wie kann das Qualitätsmanagement strategisch innerhalb der Universität verankert werden?
- Wie wird eine Qualitätspolitik entwickelt und umgesetzt? Wie lassen sich daraus Qualitätsziele ableiten und formulieren?
- Wie kann ein QM-System strukturell umgesetzt werden? Welche Ressourcen werden benötigt? Wie werden diese Ressourcen sichergestellt?
- Wie denken die unterschiedlichen Akteure über das Qualitätsmanagement? Welche Zusprüche, Einwände sind zu erwarten?
- Wie führen wir als Universitätsleitung einen Entscheid für ein QM-System herbei? Welches sind die zu beteiligenden Akteure?

Qualitätsmanager(innen) können Leitungspersonen bei der Beantwortung dieser Fragen unterstützen. So sollte z.B. zur Klärung der Funktion des Qualitätsmanagements und der Auswahl eines geeigneten QM-Systems eine umfassende Dokumentation der Vor- und Nachteile verschiedener Modelle unterstützt werden. Dabei erweist es sich als sinnvoll, auch Beispiele guter und weniger gut funktionierender QM-Systeme anzuschauen. Besonders diskussionsbedürftig ist erfahrungsgemäß die Frage nach der organisatorischen Verankerung. Soll das QM-System als zentrales System verortet werden oder sollen die Fakultäten/Fachbereiche/Institute jeweils individuell ausgerichtete QM-Systeme aufbauen? Bei dieser Frage tritt der multireferenzielle Charakter der Universität besonders zum Vorschein. Universitäten tun sich oft sehr schwer, einen klaren Entscheid für ein zentrales oder dezentrales QM-System zu fällen. Argumentiert wird mit den fachspezifischen und fakultären Besonderheiten, die es unmöglich machen, dass die Universität ein zentrales QM-System aufbauen könnte. Hinzu tritt der „*primus inter pares*-Charakter“ von Führungsstrukturen auf der Ebene der Universität oder bspw. einer Fakultät. In der Argumentation für oder gegen ein zentrales oder dezentrales QM-System wird vorwiegend mit fachspezifischen Bezügen argumentiert und nicht mit Argumenten, welche die Leitung und Steuerung der Universität als Ganzes in das Blickfeld nehmen. Für Qualitätsmanager(innen) besteht die Aufgabe bei dieser Frage darin zu verdeutlichen, welche Vor- und Nachteile ein dezentrales oder zentrales QM-System mit sich bringt. Bei der oft zu beobachtenden Entscheidung für ein dezentrales QM-System, welches leichter Zuspruch bekommt als ein zentral implementiertes QM-System, sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass es für die Gesamtsteuerung jeweils eine große Herausforderung bedeutet, führungsrelevante Informationen aus verschiedenen Teilsystemen zu gewinnen und zusammenzuführen.

Die Fragen nach der strategischen Verankerung des Qualitätsmanagements und der Qualitätspolitik sind Fragen, die vorwiegend von den Leitungspersonen selber zu beantworten sind. Fachleute für Qualitätsmanagement können die Universität bei der Formulierung von Qualitätszielen, abgeleitet aus der Qualitätspolitik oder anderen normativen Dokumenten der Universität (Strategie der Universität, Leitbild...) unterstützen, indem sie konkrete Vorschläge ausarbeiten. Wichtig ist, aufzuzeigen, dass allgemeine Formulierungen über den Zweck und die strategische Positionierung des Qualitätsmanagements innerhalb der Universität auf die Zielebene heruntergebrochen wird, damit diese letztlich auch überprüfbar werden.

Die Fragen nach der Denkweise über Qualitätssicherung verschiedener Akteure und der Herbeiführung eines Entscheids über ein QM-System sind für die Implementierung eines akzeptierten und dauerhaften QM-Systems von großer Bedeutung. Hier können Qualitätsmanager(innen) die Leitungskräfte tatkräftig unterstützen, indem sie verschiedene Kommunikationsanlässe organisieren, um über Qualitätsmanagement zu debattieren und die Vorzüge und Nachteile verschiedener QM-Ansätze aufzuzeigen. Leitungspersonen erhalten Eindrücke über die Denkweisen unterschiedlicher Akteure und die Universitätsangehörigen fühlen sich ernst genommen mit ihren Ar-

gumenten. Idealerweise bereiten QM-Fachpersonen eine Kommunikationsmatrix vor, die verschiedene Kommunikationskanäle und -anlässe mit allen zentralen Akteuren der Universität beinhaltet, damit bei größtmöglicher Partizipation über Qualitätsmanagement gesprochen werden kann. Diese Phase ist bedeutsam für das Entstehen einer Qualitätskultur innerhalb der Universität. Alle Akteure sollen sich in den Qualitätsdiskurs der Universität einbringen dürfen, darüber debattieren und reflektieren, um die Notwendigkeit des Qualitätsmanagements innerhalb der Universität in eigene Worte zu fassen und in die eigene Fachkultur zu übersetzen. Diese Phase sollte durch die Leitungspersonen selber mit Unterstützung durch die QM-Fachpersonen begleitet werden. Abgeschlossen werden sollte diese Phase durch den formalen Entscheid der Universitätsleitung über die Einführung eines QM-Systems. Für die weitere erfolversprechende Aufbauarbeit eines QM-Systems innerhalb der Universität werden damit die Weichen gestellt.

5 Problemfeld „Wirkungen eines QM-Systems“

Ein weiteres Problemfeld beim Aufbau und der Implementierung eines QM-Systems an Universitäten entfaltet sich mit der Diskussion der Wirkungen eines QM-Systems. Sowohl für die Universität insgesamt sowie für Akzeptanz insbesondere bei den Wissenschaftler(inne)n der Hochschule als auch für die politische Legitimation ist es von zentraler Bedeutung, dass die Universität Wirkungsnachweise erbringen kann. Wirkungen, die aufzeigen, dass ein QM-System konkret „etwas bringt“ und nicht als wirkungsloser „Kontrollakt“ der Universitätsleitung oder der zentralen Verwaltung einzustufen ist. Dieser salopp formulierte Anspruch erweist sich als herausfordernde Aufgabe, die sowohl konzeptuelle, strukturelle sowie handlungsorientierte Überlegungen und Entscheide miteinschließen. So sind gewisse Voraussetzungen zu erfüllen, damit ein QM-System aufgebaut werden kann, welches einerseits zur Überprüfung der Zielerreichung der universitären Aufgaben eingesetzt werden kann sowie andererseits Entwicklungspotenzial aufzuzeigen vermag.

5.1 *Top down-Verpflichtung*

Die Konzeption eines QM-Systems schließt Überlegungen zur strukturellen Verankerung des QM-Systems in der Aufbauorganisation der Universität mit ein. Bei der Entscheidung, wie ein QM-System aufzubauen ist und welche Verantwortlichkeiten auf welcher Ebene der Universitätsorganisation wahrgenommen werden sollen, sind sowohl rechtliche, organisatorische als auch fachkulturelle Faktoren handlungsleitend. Wichtig ist, dass der Aufbau eines QM-Systems sowohl *top down* als auch *bottom up* geschieht, damit die Voraussetzungen gegeben sind, dass das System Wirkungen erbringen kann. Von der Universitätsleitung ist zu erwarten, dass die Grundzüge des QM-Systems in einem Konzept festgehalten sind und diese für alle Fakultäten/Fachbereiche in gleichem Maße verbindlich sind. Zudem sollte die Universitätsleitung in der konzeptuellen Phase überlegen, welche Informationen ihr aus dem QM-System künftig für die Steuerung der Universität hilfreich sein können. Damit wird gewährleistet, dass das QM-System Wirkungen im Sinne eines Managementreporting erbringen kann. Der strukturelle Entscheid, auf welchen Ebenen der Universität mit Unterstützung welcher Steuerungseinheiten (Gremien, Kommissionen, Arbeitsgruppen) das QM-System aufgebaut und implementiert werden sollte, ist ein Leitungsentcheid, der *top down* getroffen werden sollte. Dies schließt eine vorgängige Konsultation der zentralen hochschulinternen Akteurinnen und Akteure selbstverständlich nicht aus. Als wirkungsvoll erweist sich, wenn Qualitätsmanagement nicht nur gesondert im Rahmen eines Gremiums thematisiert wird, sondern als dauerhafte Querschnittsaufgabe in den unterschiedlichsten Kommissionen und Arbeitsgruppen jeweils integraler Bestandteil ist. Damit wird gewährleistet, dass Qualitätsmanagement innerhalb der Universität präsent ist und zum ständigen Thema wird, ohne

dafür eine Sonderstellung zu beanspruchen. Konkret sollten auch Führungskräfte und Qualitätsmanager(innen) in den einschlägigen Gremien, Kommissionen oder Arbeitsgruppen vertreten sein.

Es empfiehlt sich, die Aufgaben auf den unterschiedlichen Ebenen in Pflichtenheften festzuhalten. Qualitätsmanagement sollte als Fachfunktion definiert werden, aber auch als permanente Führungsaufgabe der Leitungspersonen festgeschrieben werden. Sowohl für Fach- als auch Führungsaufgaben im Rahmen des Qualitätsmanagements sind jeweils Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten schriftlich festzuhalten. Damit wird sichergestellt, dass sowohl Fachleute als auch Führungskräfte Qualitätsmanagement als wichtige Aufgabe wahrnehmen und hiermit die besten Voraussetzungen schaffen, dass die Universität ein QM-System aufbaut, welches für die Universitätsgemeinschaft einen Nutzen bringt.

Top down entschieden werden sollte auch die Ressourcenfrage. Ein QM-System kann dauerhaft nur unter der Voraussetzung ausreichender Ressourcen implementiert werden. So sollte eine Universitätsleitung im Rahmen der Planung sich mit der Frage auseinandersetzen, wie viele „unbefristete“ Personal- und Sachmittel für ein QM-System zur Verfügung stehen sollten. Vielfach ist beobachtbar, dass Universitäten lediglich nur befristete Mittel für das Qualitätsmanagement gewähren, jedoch dabei übersehen, dass dadurch in Bezug auf die Dauerhaftigkeit des Qualitätsmanagements schlechte Voraussetzungen geschaffen werden. Der Aufbau und die Implementierung eines QM-Systems sollten keinesfalls mit einem Projektmanagement gleichgesetzt werden! Neben der Problematik der Befristung ist in Universitäten auch die Höhe der Mittel ein Dauerbrenner. Oft verfügen die Universitäten nicht über ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen, um ein QM-System umfassend aufzubauen. Wie ist diesem Umstand zu begegnen?

Bei der Planung des QM-Systems sollte die Universitätsleitung gemeinsam mit dem QM-Fachpersonal berechnen, welche Mittel mindestens zur Verfügung stehen sollten, um mindestens einen Teilbereich eines QM-Systems, z.B. ein System für die Steuerung ausgewählter Aspekte von Studium und Lehre oder Forschung aufzubauen. Gleichzeitig sollte beziffert werden, welche Mittel der Universität in Zukunft zur Verfügung stehen müssen, um das QM-System schrittweise auszubauen. Die Auswahl eines Teilbereichs sollte sich an Nutzen- und Dringlichkeitskriterien orientieren, sollte praktikabel sein, an Vorhandenem anknüpfen und sich an den Grundzügen eines umfassenden QM-Systems orientieren. Wie kann dies konkret erfolgen? Verfügt eine Universität bspw. bereits über ein gut funktionierendes Evaluationssystem für die Lehre (z.B. für Veranstaltungen und Module) kann sie dieses als Ausgangslage für den Aufbau eines QM-Systems für Studium und Lehre nehmen. QM-Fachleute können ausgehend vom Ist-Zustand anhand festgelegter Kriterien bewerten, inwiefern das vorhandene Evaluationssystem den Anforderungen eines QM-Systems genügt und Empfehlungen für die Weiterentwicklung aussprechen. Die Bestimmung von Kriterien kann sich bspw. an folgenden Leitfragen orientieren: Welchen Zweck erfüllt das Evaluationssystem? Wird es zur Steuerung der Lehre (Veranstaltungen, Module) eingesetzt? Welche Erkenntnis in Bezug auf Wirkungen und den Weiterentwicklungsbedarf können festgestellt werden? Welches Berichtswesen wird mit dem Evaluationssystem generiert? Resultieren aus dem Evaluationssystem konkrete Leitungsentscheide? Solche Leitfragen erlauben es QM-Fachleuten zu überprüfen, inwieweit an der Universität ein Monitoringsystem vorhanden ist, das es erlaubt, ein QM-System als Regelkreis zu steuern (vgl. Kap. 2).

5.2 **Bottom up-Orientierung**

Damit mit einem QM-System Wirkungen erzielt werden können, ist neben einer *top down*-Ausrichtung auch eine *bottom up*-Orientierung unerlässlich. Während beim Aufbau eines QM-Systems an einer Universität *top down*, wie aufgezeigt, die strategischen Fragen nach der struk-

turellen Verankerung, dem Aufbau des Systems selber und dessen benötigten Ressourcen behandelt werden, so sollte *bottom up* über die konkrete Ausgestaltung des Systems mitentschieden werden. Damit werden Aspekte möglicher Prozesse eines QM-Systems und das Monitoring-System angesprochen. Konkret sollen sich QM-Fachleute und Universitätsleitungen darüber Gedanken machen, mit Hilfe welcher Unterstützung aus den Fachbereichen/Fakultäten/Instituten oder unterstützenden Einheiten das QM-System an Substanz gewinnt. So muss z.B. geklärt werden, welche Prozesse oder Verfahren in Studium und Lehre oder Forschung modelliert bzw. beschrieben werden sollen. Zudem ist zu entscheiden, welche Instrumente mit welcher Unterstützung für das Monitoring der universitären Prozesse und Leistungen zu entwickeln sind.

Für die Festlegung des richtigen Maßes an Partizipation bei solchen Entscheidungen lässt sich keine allgemeingültige Formel finden. Die Bestimmung der Intensität der Beteiligung der Fachbereiche/Fakultäten/Institute als auch der administrativen Einheiten wird vielmehr vom Organisationswissen der QM-Fachpersonen und der Universitätsleitung geleitet. Die ausgeprägte Partizipationskultur an den Universitäten gilt auch für den Bereich des Qualitätsmanagements. Fachbereiche und Fakultäten wollen in der Regel mitbestimmen, wenn nicht am liebsten selber bestimmen, mit welchen Instrumenten ihre Leistungen überprüft werden sollen. Diese Eigentümlichkeit der Hochschulen bringt mit sich, dass außerhalb der Fachkulturen entwickelte Instrumente nur schwer akzeptiert werden. Deshalb erweist sich eine „pragmatische“ Partizipation (so viel wie nötig) bei der Entwicklung des Instrumentariums als erfolgversprechend. In der Praxis bewährt hat sich dabei ein Vorgehen, welches Instrumente bspw. für die Evaluation der Lehre oder die Modellierung von Prozessen mit ausgewählten Personenkreisen fachübergreifend entwickelt.

Qualitätsmanager(innen) sollten bei der Ausarbeitung von Instrumenten oder der Dokumentation des QM-Systems jeweils auf die Unterstützung der Fachbereiche/Fakultäten/Institute zurückgreifen, jedoch den Grad der Mitbestimmung zuvor von der Universitätsleitung gemeinsam mit den dezentralen Einheiten klären lassen. Wichtig ist auch, dass die QM-Instrumente den gleichen sozialwissenschaftlichen Standards genügen mit denen ein Großteil der Forscher(innen) der Universität selber arbeitet. Damit wird auch eine wichtige Voraussetzung für positive Wirkungen geschaffen, nämlich, dass die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz der eingesetzten Instrumente von den Fachbereichen und den Fakultäten wesentlich erhöht wird. Die Akzeptanz von Monitoringinstrumenten wird auch durch den konkreten Nutzen von Instrumenten für Lehrpersonen und Forschende als auch durch das Vorhandensein klarer Bewertungskriterien erhöht. Beide Aspekte erweisen sich im konkreten QM-Alltag jedoch als schwierig, da in Universitäten oftmals darüber berichtet wird, dass klare Kriterien bspw. zur Beurteilung guter oder schlechter Lehre fehlen würden und das ganze Monitoring sowieso „nichts bringe“. Damit solche Negativattributionen keinen weiteren Nährboden mehr finden, erweist sich in der Evaluationspraxis eine Orientierung an einem so genannten nutzenorientierten Evaluationsansatz (*utilization-focused evaluation*), wie ihn Patton (2008) entwickelt hat, als äußerst hilfreich. Bei der Entwicklung eines universitären Evaluationssystems ist darauf zu achten, dass die künftigen Nutzer(innen) von Evaluation bestimmt und deren Erwartungen festgehalten werden. Ein weiterer zu betrachtender Aspekt ist derjenige der vielfachen Schwierigkeit der Operationalisierung von Qualität (Kromrey 2004; Stockmann 2002) und der Bestimmung von Bewertungskriterien für einen weitgehend unspezifizierten Gegenstand (Heid 2000; Stockmann 2002). Kromrey (2004) bemerkt, dass die «Unbestimmtheit des Begriffs» für die Evaluation ein zentrales theoretisches und methodologisches Problem darstellt (vgl. ebd., 240f.). Qualität ist als Konstrukt gerade wegen ihrer Vieldimensionalität und ihrer unterschiedlichen kontextabhängigen Geltung für verschiedene Interessengruppen nicht in einer Weise empirisch abbildbar, wie es das wissenschaftliche Konzept ‚Messen‘ verlangt (vgl. ebd., 241). Auch Heid (2000) thematisiert das Problem der Messbarkeit von Qualität und verweist auf einen weiteren relevanten Aspekt, nämlich, dass bei der Evaluation die Qualitäts- und Beurteilungskriterien operationalisiert werden müssen und die Evaluation damit auch Auswirkungen auf deren

Bestimmung hat (vgl. ebd., 49). Ebenso stellt Stockmann (2002) die Frage nach der Bestimmung des Qualitätsbegriffs und seiner Überprüfbarkeit. Er stellt fest, dass eine griffige Spezifikation fehlt und die offenbar auch technischen Normen (wie zum Beispiel die ISO 9000er Normenserien) zugrunde liegenden Überprüfungen mittels objektiver Kriterien einer subjektiven Beurteilung unterliegen (vgl. ebd. 2009). Qualitätsmanager(innen) und die Universitätsleitung sollten bei der Erstellung des Evaluationssystems mit den Fachbereichen und Fakultäten darüber sprechen, welche Qualität für Lehre und Studium oder die Forschung angestrebt wird und wie diese gemessen oder nicht gemessen werden soll. Für den Bereich Lehre und Studium erweist sich bspw. auch eine *design-focused-Evaluation*, wie sie Smith (2008) vorschlägt, als geeigneter Weg. In diesem Evaluationsansatz bilden die zu erreichenden Lernziele eines Studienprogramms gleichsam die Bewertungskriterien. Lehr- und Lernaktivitäten sowie *learning outcomes* werden auf die Erreichung von Lernzielen hin überprüft. Wenn Bewertungskriterien jedoch fehlen, kann mit einem Evaluationsansatz gearbeitet werden, der Wirkungen direkt mittels Artikulation anhand entsprechender Fragen zu erfassen versucht. Typische Fragen für ein solches Vorgehen wären bspw. „Welche Wirkungen stellen Sie fest? Was hat sich seit der Einführung von ... verändert? Woran erkennen Sie das?“. Mit einem solchen Vorgehen lassen sich Wirkungen beschreiben. Als praxisrelevant hat sich bei der Entwicklung von Instrumenten für das QM-System ein Vorgehen erwiesen, welches die einzelnen Instrumente auf ihre Aussagekraft im Hinblick auf mögliche Wirkungen prüft. Konkret lassen sich mit der Beantwortung der Fragen „Welchen Zweck erfüllt das Instrument?“ „Was wird gemessen?“ der Nutzen als auch die zugrundeliegenden Kriterien bestimmen.

6 Ausblick

Der Aufbau eines QM-Systems ist eine herausfordernde Tätigkeit, die dauerhaft im Zusammenspiel von Universitätsleitung, Qualitätsmanager(inne)n und den Fachbereichen/Fakultäten/Instituten zu geschehen hat. Nur dann können spürbare Ergebnisse erzielt werden. Ein QM-System an einer Universität zu implementieren ist ein langwieriger Organisationsentwicklungsprozess, der innerhalb der Universität bestehende Strukturen und Abläufe hinterfragt und versucht, diese zu optimieren. Resistenz und Abwehr von Seiten insbesondere der an der Universität tätigen Wissenschaftler(inne)n sind dabei ganz „normale Reaktionen“, die den Arbeitsalltag von QM-Fachleuten begleiten. Dieser Organisationsentwicklungsprozess ist zeitintensiv und beansprucht nicht selten mehrere Jahre. Charakterisieren lässt sich dieser Prozess auch als „Prozess des Nacherfindens“ (Kussau & Brüsemeister, 2007). Das heißt, dass Bildungsorganisationen Reformziele und Reformkonzepte, auch wenn sie aus anderen Kontexten bekannt sind, für sich selber neu erfinden müssen, bevor sie diese dauerhaft in die eigene Organisation aufnehmen. Dieser Prozess lässt sich nicht verkürzen, selbst dann nicht, wenn die Hochschulpolitik einen anderen Fahrplan beschließt. Eine Universität benötigt genügend Zeit, damit sie ein QM-System aufbauen kann, das nicht abschätzig als „Schwachsinn“ eingestuft sondern als Chance genutzt wird, veraltete Strukturen zu hinterfragen und Neues aufzubauen. Leitungspersonen und Qualitätsmanager(innen) können diesen Prozess in enger Zusammenarbeit mit den Fachbereichen und Fakultäten gemeinsam, professionell gestalten und daraus einen echten Mehrwert für die Universität auf dem Weg von einer Institution zur Organisation schöpfen.

7 Literatur

- Beywl, W./ Niestroj, M. (2009): Das A-B-C der wirkungsorientierten Evaluation. Glossar. Köln.
- Darowska, L./ Machold, C. (2010): Hochschule als transkultureller Raum unter den Bedingungen von Internationalisierung und Migration – eine Annäherung. In: Darowska, L./ Lüttenberg, T./ Machold, C. (Hrsg.): Hochschule als transkultureller Raum, S. 13-52. Bielefeld.
- Deming, W.E. (1982): Out of the Crisis. Quality, Productivity and Competitive Position. Cambridge.
- Europäisches Komitee für Normierung, CEN, (2005): EN ISO 9000, Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe, ISO 9000:2005. Deutsche Fassung.
- Heid, H. (2000): Qualität, Überlegungen zur Begründung einer pädagogischen Beurteilungskategorie. In: Zeitschrift für Pädagogik 41. Beiheft, S. 41-51.
- Kamiske, G. F./Brauer, J.-P. (2008): Qualitätsmanagement von A bis Z. 6. Aufl. München.
- Kehm, B. M. (2012): Hochschulen als besondere und unvollständige Organisationen? Neue Theorien zur ‚Organisation Hochschule‘. In: Wilkesmann, U./Schmid, C. J. (Hg.), Hochschule als Organisation. Wiesbaden, S. 17-25.
- Kromrey, H. (2004): Qualität und Evaluation im System Hochschule. In: Stockmann, R. (Hg.), Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. 2. Auflage. Opladen, S. 233-258.
- Kussau, J./ Brüsemeister, T. (2007): Governance, Schule und Politik zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden.
- Münch, R. (2011): Akademischer Kapitalismus. Über die politische Ökonomie der Hochschulreform. Frankfurt a. Main.
- Nickel, S. (2007). Institutionelle QM-Systeme in Universitäten und Fachhochschulen. Konzepte – Instrumente – Umsetzung. CHE Arbeitspapier Nr. 94. Gütersloh.
- Nickel, S. (2009). Empfehlungen für die Entwicklung und Implementierung von QM-Systemen in Hochschulen, Vortrag gehalten anlässlich des CHE-Workshops Aufbau und Auditierung von QM-Systemen, 24.-25. Sept. 2009. Bielefeld.
- Pasternack, P. (2006). Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes. Bonn.
- Patton, M.Q. (2008): Utilization-Focused Evaluation. 4. Auflage.
- Schedler, K./Proeller, I. (2011): New Public Management. 5. Auflage. Bern, Stuttgart, Wien.
- Schweizerische Universitätskonferenz, SUK (2006): Richtlinien für die Qualitätssicherung an den schweizerischen universitären Hochschulen (Qualitätssicherungs-Richtlinien).
- Smith, C. (2008): Design-focused evaluation. In: Assessment & Evaluation in Higher Education. Vol. 33, Nr. 6, S. 631-645.
- Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, 3. Auflage, 2009.

- Stockmann, R. (2002): Qualitätsmanagement und Evaluation – Konkurrierende oder sich ergänzende Konzepte? *Zeitschrift für Evaluation* 1, S. 209-243.
- Tacke, V. (2004): Organisation im Kontext der Erziehung. In: Böttcher, W./ Terhart, E. (Hg.): *Organisationstheorie in pädagogischen Feldern*. Wiesbaden, S. 19-42.
- Weick, K.E. (1976): Educational Organizations as loosely coupled systems. In: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, Nr. 1, S. 1-19.