

Drs. AR 01/2011

Stellungnahme zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems

Beschluss des Akkreditierungsrates vom 14.01.2011

Der Akkreditierungsrat begrüßt die aktuelle Diskussion über die Weiterentwicklung der Akkreditierung als Unterstützung in seinem Bestreben, die externe Qualitätssicherung im deutschen Hochschulsystem effektiv und effizient auszugestalten. In dieser Debatte kulminieren unterschiedliche Diskussionsstränge, von der generellen Kritik an der Akkreditierung, wie sie mit wandelnden Schwerpunkten seit Einführung geübt wird, über die Frage ihrer Effektivität angesichts der von Studierenden im Rahmen der Studierendenproteste zur Umsetzung der Bolognareform erhobenen Monita bezüglich der Studierbarkeit von Bachelor- und Masterstudiengängen bis hin zu Forderungen nach einer methodischen Neuorientierung in Richtung stärker entwicklungsorientierter Ansätze der Qualitätssicherung und der Schaffung einer neuen rechtlichen Basis.

Neben unterschiedlichen Zielrichtungen unterscheiden sich auch die Adressaten und die Zeithorizonte der angemahnten Maßnahmen. Während Korrekturen an Verfahrensregeln und Kriterien vom Akkreditierungsrat kurzfristig durchgeführt werden können, sind für das gesamte System betreffende Veränderungen entsprechende Entscheidungen der Länder und der Kultusministerkonferenz und möglicherweise gesetzgeberische Maßnahmen notwendig.

Für die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Akkreditierung in Deutschland hält der Akkreditierungsrat zwei Maximen für grundlegend:

In der Weiterentwicklung der Akkreditierung muss gewährleistet sein, dass die mit den Verfahren verfolgten Ziele erreicht werden können.

Die „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European higher Education Area“ (ESG) müssen berücksichtigt werden, um die internationale Anerkennung der Qualitätssicherung in Deutschland zu gewährleisten. Dazu gehören insbesondere die Hauptverantwortung der Hochschulen für die Qualität in Studium und Lehre sowie die Unabhängigkeit der Akkreditierungsagenturen.

Die Stellungnahme umfasst

- Anregungen zur rechtlichen Ausgestaltung des Akkreditierungssystems,
- die umgehende Streichung prohibitiver Regelungen in der Systemakkreditierung,
- das weitere Vorgehen in einer grundlegenden Weiterentwicklung der Akkreditierung.

2. Die Akkreditierung in Deutschland: Zweck und Bilanz

2.1 Zweck

Auf der Grundlage von Beschlüssen der Kultusministerkonferenz und der Hochschulrektorenkonferenz vom 3. Dezember bzw. 6. Juli 1998¹ ist die Studiengangsakkreditierung zunächst mit dem vorrangigen Ziel eingerichtet worden, Qualität, Transparenz und Vergleichbarkeit der seinerzeit neu eingeführten Bachelor- und Masterstudiengänge zu gewährleisten. Dies sollte nicht zuletzt der besseren studentischen Mobilität und der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Absolventinnen und Absolventen dienen. Hierfür vollzogen die Organisationen einen Paradigmenwechsel, indem sie die bis dahin durchgeführte Qualitätssicherung, die im Zusammenhang mit der auf Rahmenempfehlungen² basierenden staatlichen Genehmigung von Studiengängen bzw. deren Prüfungsordnungen erfolgte, durch eine staatsferne und flexiblere, regelmäßig durchgeführte Akkreditierung ablösten.

Die Ziele reichen somit von der Gewährleistung von Studiengangqualität im engeren Sinne über besonders hervorgehobene Teilaspekte von Qualität, wie z. B. die Berufsrelevanz, bis hin zu hochschulpolitischen Zielen wie der Förderung studentischer Mobilität, die nur indirekt Ausdruck von Qualität eines Studiengangs sind. Die Ausgestaltung des Akkreditierungssystems ist somit nicht ohne die Verbindung von Reform des Genehmigungsverfahrens und Qualitätssicherung zu verstehen.

2.2 Bilanz

Wie in anderen Ländern war auch in Deutschland die externe Qualitätssicherung seit ihrer Einführung Kritik ausgesetzt, die sich auf Aufwand und Kosten, Effektivität und in jüngster Zeit auch auf ihre rechtliche Ausgestaltung bezog.

Ein Blick auf drei zentrale Ziele, größerer Gestaltungsspielraum der Hochschulen bei der Entwicklung von Studiengängen, Qualitätssicherung in Studium und Lehre, Transparenz über Art und Qualität des Studiengangs, zeigt allerdings, dass die Akkreditierung von Studiengängen offensichtlich geeignet ist, einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung dieser Ziele zu leisten. Dies belegt zum einen die Differenzierung des Lehrangebots, die von der Akkreditierung unterstützt wird; dies belegt auch der Anteil von über 60% Akkreditierungsentscheidungen mit Auflagen, wodurch ein Prozess der Qualitätsverbesserung in Gang gesetzt wird; neben der Tatsache dass eine erfreulich geringe Zahl von ca. 80 Studiengängen wegen erheblicher Mängel nicht akkreditiert wurden³. Schließlich erhöht die Akkreditierung in dop-

¹ Hochschulrektorenkonferenz, Beschluss vom 06.07.1998: Akkreditierungsverfahren; Kultusministerkonferenz, Beschluss vom 03.12.1998: Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für Bachelor- und Masterstudiengänge.

² vgl. dazu die Regelung des § 9 Abs. 2 HRG in der bis zum Jahr 1998 geltenden Fassung.

³ Hiervon konnten ca. 10 Studiengänge nach erheblichen Überarbeitungen in einem nachfolgenden Verfahren doch akkreditiert werden.

pelter Weise die Transparenz in Studium und Lehre, da sie zum einen durch die Veröffentlichung ihrer Ergebnisse selber zusätzliche Informationen bietet, zum anderen aber auch die umfassende Information der Studierenden ein Prüfkriterium in den Verfahren ist. Auch wenn dies starke Indizien für eine gewisse Effektivität der Akkreditierung sind, so fehlen doch umfangreiche belastbare Daten zur Beantwortung der Frage. Wirkungsforschung war und ist ein Desiderat in der deutschen Qualitätssicherung, weshalb Kritiker wie Verteidiger der Akkreditierung häufig nicht über anekdotische Meinungsäußerungen hinausgelangen.

3. Weiterentwicklung

3.1 Sicherung der rechtlichen Grundlagen

Die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen der Akkreditierung bilden die

- Vereinbarungen auf europäischer Ebene;
- KMK-Beschlüsse und länderübergreifende Vereinbarungen und Strukturen, wie die „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“;
- die Hochschulgesetze der Länder.

Sie bieten den Hochschulen einen verlässlichen Rahmen, um sich den Herausforderungen des Bologna-Prozesses zu stellen. Es gilt deshalb, hier Kontinuität zu wahren. Gleichzeitig kommen die Länder damit ihrer Verantwortung für die notwendige strukturelle Homogenität und auch Qualität des Ausbildungssystems nach, um die Gleichwertigkeit der Abschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels zu gewährleisten. Diese Rolle müssen die Länder auch in Zukunft ausfüllen. Damit das Akkreditierungssystem diesen Zweck erfüllen kann, benötigt es eine verlässliche rechtliche Grundlage. Dabei sollten staatliche Genehmigungsentscheidung (entsprechend der jeweiligen landesspezifischen Ausgestaltung) und Qualitätsbeurteilung (Akkreditierung) deutlicher getrennt werden, um die Verfahren von den Einschränkungen des Verwaltungsrechts zu bewahren. Nur so lässt sich die nach den europäischen Vereinbarungen gebotene Staatsferne gewährleisten.

In der aktuellen Diskussion über die Rechtsnatur der Akkreditierung wird vielfach die Auffassung vertreten, dass es sich bei der Akkreditierung um einen Verwaltungsakt handle und die Agenturen somit als Beliehene tätig würden.⁴ Der Akkreditierungsrat hat dagegen seit jeher angenommen, dass die Agenturen privatrechtlich agieren und ein Akt der Beleihung niemals stattgefunden hat.

Ermitteln lässt sich die Rechtsnatur von Akkreditierungen nur anhand einer Analyse der normativen Strukturen des Akkreditierungswesens: Jedenfalls lag vor 2005 eine nur privat-

⁴ VG Arnsberg, Beschluss vom 16.04.2010, 12 K 2689/08, Rn. 119 ff.

rechtlichen Tätigkeit vor, weil damals überhaupt keine Zuordnung der Agenturen und ihrer Entscheidungen zu einem rechtsfähigen Hoheitsträger möglich war.⁵ Hieran hat sich auch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 15.02.1005, geändert am 01.04.2008 (ASG), nichts geändert: Das Gesetz hat zwar insgesamt zur juristischen Konsolidierung des Systems beigetragen, an dieser Stelle jedoch keine Veränderung gebracht. Die Formulierung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 ASG mag nicht eindeutig sein; jedenfalls ist dort aber nicht die Rede davon, dass die Stiftung den Agenturen „hoheitliche Befugnisse“ überträgt. Stattdessen spricht die Gesetzesbegründung explizit von den privatrechtlich organisierten „und handelnden“ Agenturen.⁶ Nach alledem ist nicht davon auszugehen, dass eine Beleihung der Akkreditierungsagenturen gewollt war. Gerade angesichts der vor 2005 unstreitig privatrechtlichen Tätigkeit hätte ein Wechsel auf eine nunmehr möglicherweise gewollte Beleihung einen deutlicheren Ausdruck im ASG selbst finden müssen.

Folglich – weil eben weder formell noch materiell eine Beleihung vorliegt – müssen die Agenturen auch nicht bestimmter und detaillierter als bisher zu ihrer Tätigkeit ermächtigt werden. Vielmehr reichen die derzeit im ASG bestehenden Grundlagen hierzu völlig aus.

Der Akkreditierungsrat bittet die Länder, die rechtlichen Grundlagen der Akkreditierung einheitlich zu regeln. Eine in den Ländern uneinheitliche Regelung führt zu unterschiedlich auszugestaltenden Akkreditierungsverfahren, je nachdem ob das Verwaltungsrecht oder das Privatrecht anzuwenden ist.

3.2 Weiterentwicklung der Systemakkreditierung

Die KMK beauftragte den Akkreditierungsrat, das Verfahren der Systemakkreditierung nach fünf Jahren zu evaluieren. Der Akkreditierungsrat beschloss bei der Einführung der Systemakkreditierung darüber hinaus, die ersten beiden Verfahren jeder Agentur zu begleiten und bereits nach den ersten sechs Verfahren eine erste Bilanz zu ziehen, um frühzeitig erkannte Fehler beheben zu können.

Augenblicklich sind zwei Verfahren im Stadium der Programmstichproben, so dass im ersten Quartal 2011 mit den ersten beiden Entscheidungen zu rechnen ist. Weitere Verfahren stehen erst am Beginn. Daher liegen derzeit keine ausreichenden Erfahrungen vor, um daraus Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Systemakkreditierung mit dem Ziel höherer Effektivität und Effizienz abzuleiten.

⁵ Ebenso *Heitsch* (Anm. 22), S. 138; *Pautsch*, Rechtsfragen der Akkreditierung, in: *WissR* 2005, S. 200 (209).

⁶ LT-Drucks. 13/6182, S. 12.

3.2.1 Streichung prohibitiver Regelungen

Dennoch besteht unmittelbarer Handlungsbedarf, da für die nur langsame Durchsetzung der Systemakkreditierung aus dem Hochschulbereich im Wesentlichen zwei Gründe genannt werden, die sich auf Regelungen der Systemakkreditierung beziehen:

Der derzeitige Entwicklungsstand der internen Qualitätssicherungssysteme veranlasst eine Reihe von Hochschulen, mit einer Antragstellung zu warten. Die Systemakkreditierung stellt hohe Ansprüche an die Hochschulen, ein bereits eingeführtes und funktionierendes internes Steuerungs- und Qualitätssicherungssystem im Bereich Studium und Lehre nachzuweisen. Der Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass Systemakkreditierungen unter Auflagen derzeit nicht möglich sind.

Der Akkreditierungsrat hat daher entschieden, auch für die Systemakkreditierung das Instrument der Akkreditierung unter Auflagen einzuführen.

Der Umfang der Programmstichprobe und der Halbzeitstichprobe wirkt prohibitiv. Angesichts des nicht unerheblichen Aufwands der Systemakkreditierung stelle diese hohe Zahl von zu begutachtenden Studiengängen eine starke Beeinträchtigung der Attraktivität der Systemakkreditierung dar, die im Übrigen noch durch die erheblichen Kosten für die Durchführung der Stichproben verstärkt würde, so vielfache Stellungnahmen aus dem Hochschulbereich. Im Ergebnis würden Hochschulen, die Verfahren der Programmakkreditierung inzwischen routiniert durchführten, diese angesichts des nur geringen Mehraufwands vorziehen. Die ersten Erfahrungsberichte aus der Arbeit der Agenturen und aus den beteiligten Hochschulen legen überdies nahe, dass der Erkenntniswert aus den Verfahren der Programmstichprobe nicht von deren Menge abhängt.

Der Akkreditierungsrat hat daher entschieden, den Umfang der Programmstichprobe auf in der Regel drei Studiengänge zu beschränkt.

In Bezug auf die Zugangsbedingungen berichten Agenturen übereinstimmend, dass sich nur Hochschulen in Verfahren der Systemakkreditierung begeben, die schon über langjährige Erfahrungen in der Programmakkreditierung verfügen. Dabei sei es unerheblich, wie hoch die Anzahl der akkreditierten Studienprogramme sei. Im Übrigen könne durch die detaillierte Regelung der Eindruck entstehen, die Hochschulen seien nicht selbst verantwortlich für die Einschätzung der eigenen Erfolgsaussichten in der Systemakkreditierung.

Insofern entfalten die quantitativen Zugangsbedingungen aus Ziffer 5.2 des Beschlusses „Regeln des Akkreditierungsrates für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung“ vom 08.12.2009 keine Wirkung.

Der Akkreditierungsrat hat daher entschieden, den Nachweis akkreditierter Studiengänge als Zugangsbedingung zur Systemakkreditierung zu streichen.

3.2.2 Evaluierung der Systemakkreditierung

Der Akkreditierungsrat rechnet nach Wegfall der o. g. prohibitiven Regelungen mit einer Zunahme der Systemakkreditierungsverfahren, so dass auf der Grundlage der Erfahrungen aus diesen Verfahren schnellstmöglich eine erste Evaluierung und gegebenenfalls Veränderungen an den Regeln vorgenommen werden können. Das Ziel ist es, Verständlichkeit und Anwendbarkeit der Verfahrensregeln und Entscheidungskriterien zu gewährleisten sowie gegebenenfalls deren Eignung zur Erreichung des Ziels einer stärkeren Eigenverantwortung der Hochschulen in der Qualitätsentwicklung und der Gewährleistung vorgegebener Standards zu erhöhen. Als ersten Schritt begleitet der Akkreditierungsrat die ersten Verfahren der Systemakkreditierung, um bereits auf dem Wege der begleitenden Evaluierung erste Erkenntnisse zu gewinnen.

Im Zentrum der Evaluierung werden dabei aus heutiger Sicht die

- Effektivität der Merkmalstichprobe
- die konkrete Verfahrensausgestaltung durch Agenturen, sowie die
- Qualität/Vorbereitung der Gutachterinnen und Gutachter

stehen.

Darüber hinaus wird der Akkreditierungsrat die Halbzeitstichprobe überarbeiten, um die hochschulinterne Qualitätsentwicklung mit geringerem Aufwand zu überprüfen.

3.3. Weiterentwicklung der Programmakkreditierung

Die ersten Erfahrungen mit den Reakkreditierungsverfahren zeigen, dass erst diese Möglichkeiten eröffnen, qualitätsrelevante Fragen nach der Studierbarkeit, der tatsächlichen studentischen Arbeitsbelastung, der Berufsrelevanz der Qualifikationsziele und dem tatsächlichen beruflichen Erfolg zu beantworten. Demgegenüber sind die Verfahren der erstmaligen Akkreditierung zu aufwändig.

Der Akkreditierungsrat wird daher in Kooperation mit den Agenturen bis zum Sommer 2011 die Verfahrensregeln für die erstmalige Akkreditierung eines Studiengangs

grundlegend überarbeiten, um den Dokumentationsaufwand zu vermindern und die Begutachtung zu verschlanken.