DUZ OPEN

Studium

H.-J. Blanke | R. Thierfelder | A. Rigbers | B. Lüddeke | O. Bartz | D. Goll | E. Lütkemeier | B. Schwörer | B. Lüddeke

Externe Zusammenhänge von Akkreditierungsverfahren und -entscheidungen

Aus der Reihe „Akkreditierung von Studiengängen“

IMPRESSUM

Externe Zusammenhänge von Akkreditierungsverfahren und -entscheidungen

ISBN 978-3-96037-017-8
DOI 10.36197/DUZOPEN.017

DUZ Verlags- und Medienhaus GmbH | Kaiser-Friedrich-Straße 90 | 10585 Berlin
Geschäftsführer: Dr. Wolfgang Heuser
Handeslregister Berlin-Charlottenburg: HRB 168239B
Umsatzsteuer-Identifikationsnummer: DE301227734

Fon: +49 30 21 29 87-0 | Fax: +49 30 21 29 87-20 | E-Mail: info@duz-medienhaus.de
www.duz-medienhaus.de

2020 DUZ Verlags- und Medienhaus GmbH, Berlin

BY-NC-ND

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Haftungsausschluss:

Das Werk wurde von Autor*innen, Herausgeber*innen und Verlag mit größter Sorgfalt zusammengestellt. Haftung für eventuelle sachliche Fehler kann jedoch nicht übernommen werden.

In den Beiträgen verweisen wir auf Links zu externen Internet-Seiten. Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle schließen wir die Haftung für die Inhalte dieser Seiten aus. Für den Inhalt dieser externen Internet-Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Geschützte Warenzeichen werden nicht besonders kenntlich gemacht. Aus dem Fehlen eines solchen Hinweises kann nicht geschlossen werden, dass es sich um einen freien Warennamen handelt.

Für jedes nicht von unseren Autor*innen verfasste Material wurden Rechte nachgefragt. Sollten dennoch an einzelnen Materialien weitere Rechte bestehen, bitten wir um Benachrichtigung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de abrufbar.

Coverlayout: axeptDESIGN

DUZ OPEN

Studium

INHALT

RECHTSSCHUTZ IM AKKREDITIERUNGSVERFAHREN **Hermann-Josef Blanke** 5

AKKREDITIERUNGSENTSCHEIDUNGEN IM FÖDERALEN SYSTEM Das Verhältnis von ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben
ROLAND THIERFELDER 45

QUALITÄTSSICHERUNG ZWISCHEN HOCHSCHULEN UND AGENTUREN BEI DURCHFÜHRUNG VON VERFAHREN DER (PROGRAMM-)AKKREDITIERUNG
Anke Rigbers 72

DAS VERHÄLTNIS VON AKKREDITIERUNG UND STAATLICHER GENEHMIGUNG BZW. RECHTSAUFSICHT **Barbara Lüddeke** 108

INSTITUTIONELLE AKKREDITIERUNG VON HOCHSCHULEN IN NICHTSTAATLICHER TRÄGERSCHAFT IN DEUTSCHLAND DURCH DEN WISSENSCHAFTSRAT
Olaf Bartz, Dietmar Goll, Elke Lütkemeier & Beatrix Schwörer 132

AKKREDITIERUNG(SENTSCHEIDUNG) UND BERUFSSTÄNDISCHE ANERKENNUNG
Barbara Lüddeke 146

DUZ OPEN

Studium

REIHE

Liebe Leserinnen und Leser,

die neue Schriftenreihe AKKREDITIERUNG VON STUDIENGÄNGEN – GRUNDLAGEN, PRAXISEMPFEHLUNGEN UND ENTWICKLUNGSTRENDS nimmt sich einer Thematik an, die unvermindert im Brennpunkt des hochschulreformerischen Geschehens steht. Von Anfang an und bis dato umstritten, hat sich das System der Akkreditierung dennoch stetig differenziert und weiterentwickelt, sodass nun die Gegenstände der Akkreditierung von den Programmen über die Systeme bis hin zu Prozessen und ganzen Institutionen reichen. Das Hauptanliegen der Reihe ist es demgemäß in erster Linie, Transparenz zu schaffen und darüber tragfähige Empfehlungen für praktische Lösungen in je unterschiedlichen Hochschulorganisationen zu geben.

Die Auftaktbroschüre beschäftigt sich mit Grundlagen, Gegenständen und dem rechtlichen Kontext der Akkreditierung, während es im zweiten Band um die konkreten Prozesse und Inhalte verschiedener Akkreditierungsverfahren geht. Die eigentliche Entscheidungsbasis der Akkreditierung sowie ihre zentralen Kriterien werden im dritten Broschürenband eingehender analysiert. Im vorerst abschließenden vierten Band wird die Binnensicht verlassen und die Akkreditierung in ihren externen Zusammenhängen, vor allen Dingen in ihrer rechtlichen Einbettung beleuchtet.

Die Gesamtreihe bietet so einen aktuellen, anspruchsvollen und dabei lösungsorientierten Ratgeber im Gesamtfeld hochschulischer Akkreditierung. Jede Einzelbroschüre ist von der Zusammenstellung der Beiträge dabei so geartet, dass über den jeweiligen Schwerpunkt hinaus das Gesamtgeschehen nicht aus dem Blick gerät. An erster Stelle bürgen dafür die Autorinnen und Autoren der Beiträge, allesamt thematisch Expert*innen mit einem großen Erfahrungsschatz die Arbeit in der Hochschule und/oder hochschulpolitischen Organisationen betreffend.

AUSSERDEM IN DIESER REIHE

- Grundlagen, Gegenstände und rechtlicher Kontext der Akkreditierung
- Prozesse und Inhalte verschiedener Akkreditierungsverfahren
- Entscheidungsbasis und zentrale Kriterien der Akkreditierung

DUZ OPEN

Rechtsschutz im Akkreditierungsverfahren*

Hermann-Josef Blanke

Der Beitrag untersucht die prozessualen Voraussetzungen, unter denen eine Hochschule wegen einer negativen Akkreditierungsentscheidung gegen eine Agentur gerichtlich vorgehen kann. Dabei stehen die Qualifizierung der Entscheidung der Agenturen als Verwaltungsakt im Rahmen einer „Beleihung“, die sich daraus ergebende Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs und die Sachentscheidungsvoraussetzungen einer Verpflichtungsklage im Vordergrund. Auch Fragen des vorläufigen Rechtsschutzes werden erörtert. Mit Blick auf die Begründetheit einer Verpflichtungsklage sowie einer möglichen Anordnung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes werden die Bewertungskriterien untersucht, die den Agenturen im Akkreditierungsverfahren als Parameter dienen. Als unbestimmte Rechtsbegriffe eröffnen diese Kriterien einen Beurteilungsspielraum, der Fragen der gerichtlichen Überprüfung ihrer Auslegung und Anwendung aufwirft und das Verwaltungsgericht zugleich auf ein bloßes Bescheidungsurteil verweist.

Gliederung Seite

1. Einleitung 6

2. Internes Beschwerdeverfahren der Agenturen 8

3. Beschwerdemöglichkeit beim Akkreditierungsrat 10

4. Zulässigkeit des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes bei negativer Akkreditierungsentscheidung 11

5. Begründetheit der Verpflichtungsklage 29

6. Zivilrechtliche Ansprüche rechtswidrig nicht akkreditierter Agenturen 40

* Ich danke meinen Mitarbeitern, Konrad Scheuermann und Anne Lorenzat, für die wertvolle Unterstützung bei der Erarbeitung des Beitrags.

1. Einleitung

Der Aufstieg des Akkreditierungswesens

Die Akkreditierung von Studiengängen stellt ein Instrument der Qualitätssicherung im Rahmen des Handelns und Wirkens von Hochschulen in der Lehre dar[1] und bildet ein zentrales programmatisches Element des Bologna-Prozesses. In den letzten Jahren ist die Akkreditierung von Studiengängen vermehrt institutionalisiert worden: Einerseits verpflichten inzwischen zahlreiche Länder ihre Hochschulen zur Akkreditierung von Studiengängen, auf der anderen Seite haben die Länder den Akkreditierungsrat als den bedeutendsten Akteur im Akkreditierungswesen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und ihn zum zentralen Organ der „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ gemacht. Der Akkreditierungsrat hat zahlreiche Beschlüsse zur Ausgestaltung des Akkreditierungsverfahrens erlassen und neben der Programmakkreditierung auch die Möglichkeit der Akkreditierung von Qualitätssicherungssystemen der Hochschulen im Rahmen der Systemakkreditierung eingeführt. Zugleich werden die Akkreditierungsverpflichtung und das Akkreditierungsverfahren im Verhältnis der Hochschulen zu den privaten Akkreditierungsagenturen im Schrifttum zunehmend unter dem Gesichtspunkt der Freiheit von Forschung und Lehre verfassungsrechtlich kritisiert. Unklar ist insbesondere, wie das Rechtsverhältnis zwischen Hochschulen und Agenturen zu charakterisieren ist und wie eine Hochschule gegen eine negative Akkreditierungsentscheidung vorgehen kann. In der Rechtsprechung haben sich bislang das VG Minden[2] und das VG Arnsberg[3] als erstinstanzliche Gerichte mit Klagen gegen Bescheide im Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren befasst.

Anrufung der Gerichte

Das VG Minden hat die Auffassung vertreten, dass eine nach altem Recht erteilte Genehmigung eines Studiengangs (§ 108 HGNW a.F.) fortwirkt und in diesem Sonderfall der Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet ist. Daher hat es die ihm vorgelegte Rechtssache an das LG Hannover – also an den Sitz der beteiligten Agentur – verwiesen. Für „neue Akkreditierungsverfahren“, in denen nach nordrhein-westfälischem Recht keine ministerielle Genehmigung erforderlich ist (§ 7 Abs. 1 HFGNW), sieht das VG Minden den Verwaltungsrechtsweg hingegen als eröffnet an. Die klagende Hochschule hat gegen diese Entscheidung Beschwerde beim OVG Münster eingelegt. Das wegen der Rechtmäßigkeit eines Akkreditierungsverfahrens und einer behaupteten Akkreditierungsverpflichtung angerufene VG Arnsberg hat die Vorschrift des § 72 Abs. 2 Satz 6 HFGNW über die Akkreditierung von Studiengängen an staatlich anerkannten privaten

---

[1] *B. Hanny*, in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], Beitrag F. 1.2 sub 1.

[2] VG Minden, Beschluss vom 30.7.2009 (AZ: 2 K 1291/08).

[3] VG Arnsberg, Beschluss vom 16.04.2010 (AZ: 12 K 2689/08).

Hochschulen dem BVerfG zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit vorgelegt.[4] Der Ausgang dieses Verfahrens ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die Akkreditierungsverpflichtung privater Hochschulen nach § 72 Abs. 1 Ziff. 3 i.V.m. Abs. 2 Satz 6 HFGNW zu der entsprechenden Verpflichtung der staatlichen Hochschulen gem. § 7 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 HFGNW korrespondiert. Die Entscheidung wird aber auch für die Hochschulen anderer Länder sowie die Landesgesetzgeber von Bedeutung sein, die eine Akkreditierungspflicht in ähnlicher Form wie in NRW in ihren Hochschulgesetzen verankert haben.

Hinweise des Akkreditierungsrats zu Rechtsbehelfen

Der Akkreditierungsrat selbst äußert sich zu den Folgen einer negativen Akkreditierungsentscheidung für die Hochschulen lediglich vor dem Hintergrund möglicher Zweit- oder Parallelanträge durch die Hochschule. In der „Mustervereinbarung zwischen Akkreditierungsrat und Agentur“[5] verpflichtet er die Agenturen bei neu eingehenden Anträgen zur Prüfung der Verfahrensidentität hinsichtlich solcher Anträge, die bei anderen Agenturen anhängig sind oder bereits entschieden wurden. Vor diesem Hintergrund sind die Agenturen verpflichtet, den Akkreditierungsrat in einem Akkreditierungsverfahren über jede Negativentscheidung unverzüglich zu informieren; diese wird sodann intern veröffentlicht. Gleichzeitig muss die Agentur die Hochschule vertraglich zu der Erklärung verpflichten, dass über den zur Akkreditierung anstehenden Studiengang bzw. das zur Akkreditierung anstehende Qualitätssicherungssystem keine negative Entscheidung ergangen und kein Verfahren bei einer anderen Agentur anhängig ist. Offensichtlich soll damit ein mögliches Ausspielen der Agenturen gegeneinander durch die Hochschulen präventiv unterbunden werden.[6] Über die Rechtsschutzmöglichkeiten der Hochschulen schweigt sich der Akkreditierungsrat dagegen aus; weder die Mustervereinbarung noch die Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen oder die Systemakkreditierung sind hier ergiebig.

[4] VG Arnsberg, Beschluss vom 16.04.2010 (AZ: 12 K 2689/08).

[5] Beschluss vom 08.12.2009, Drs. AR 97/2009.

[6] *K. Wilhelm*, 2009, S. 333.

2. Internes Beschwerdeverfahren der Agenturen

Beschwerde gegenüber der Akkreditierungsagentur

Systematisch ist aus Sicht der Hochschule im Fall einer negativen Akkreditierungsentscheidung zunächst an eine Beschwerde bei der mit der Akkreditierung befassten Agentur selbst zu denken. In seinen „Kriterien für die Akkreditierung von Akkreditierungsagenturen“[7] legte der Akkreditierungsrat erstmals die Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung der Akkreditierungsagenturen fest. Demnach muss eine Akkreditierungsagentur ein formalisiertes internes Verfahren zur Überprüfung von Akkreditierungsentscheidungen auf Antrag einer Hochschule haben, das den Überprüfungsgegenstand definiert. Die im Überprüfungsverfahren beteiligten Personen müssen weisungsfrei entscheiden. In einem neueren Beschluss über die Regeln für die Akkreditierung der Agenturen[8] heißt es demgegenüber unter Punkt 2.6 nur noch: „Die Agentur besitzt ein öffentlich zugängliches, formalisiertes internes Verfahren zur Überprüfung von Akkreditierungsentscheidungen auf Antrag einer Hochschule“.

Beschwerdeverfahren

Von den in Deutschland tätigen Agenturen veröffentlichen lediglich ACQUIN, AKAST und ASIIN Dokumente zum internen Beschwerdeverfahren auf ihren Webseiten. Bei der AHPGS und der evalag finden sich immerhin Hinweise in der Satzung oder im Leitbild auf ein solches Verfahren. Neben Beschwerden gegen die Akkreditierungsentscheidung sehen die Regelungen teilweise gesondert eine Beschwerdemöglichkeit gegen die Berufung von Gutachtern und das Begutachtungsverfahren oder die Begutachtungsentscheidung vor (so z. B. das Beschwerdeverfahren der ACQUIN). Vor dem Hintergrund dieses Befundes ist unklar, wie die Anforderung an das Beschwerdeverfahren, „öffentlich zugänglich“ zu sein, zu verstehen ist. Denn Agenturen wie die FIBAA oder ZEvA veröffentlichen keine Dokumente zum internen Beschwerdeverfahren. Im Fall der ZEvA lässt lediglich die (erfüllte) Auflage im Reakkreditierungsbescheid,[9] ein formalisiertes Beschwerdeverfahren einzurichten, Rückschlüsse auf die Existenz eines solchen Beschwerdeverfahrens zu. Lediglich zwei Agenturen (ASIIN und evalag) haben für die Entscheidung über Beschwerden ein entsprechendes Beschwerdegremium („Beschwerdeausschuss“) eingerichtet. In den sonstigen Fällen entscheidet der Vorstand der jeweiligen Agentur oder die Akkreditierungskommission selbst über die Eingaben der betroffenen Hochschulen. Besonders augenfällig ist die Aussage der ACQUIN, wonach bewusst auf die Einrichtung eines geson-

[7] Beschluss vom 15.12.2005, geändert durch Beschluss vom 08.10.2007, Drs. AR 87/2007; inzwischen ersetzt durch die „Regeln des Akkreditierungsrates für die Akkreditierung von Agenturen“ vom 08.12.2009, Drs. AR 91/2009.

[8] Drs. AR 91/2009.

[9] Beschluss des Akkreditierungsrates vom 22.06.2006.

derten Beschwerdegremiums verzichtet wurde, da dieses nicht über die notwendigen Erfahrungen im Akkreditierungswesen verfügen würde und den Beurteilungsspielraum der Akkreditierungskommission verkennen könnte.[10] In Anbetracht der berufenen Persönlichkeiten erscheine es gewährleistet, dass die Akkreditierungskommission hinreichend qualifiziert sei, unbefangen neu zu entscheiden. Es ist signifikant für das Selbstverständnis der Agenturen, dass ACQUIN infolge der Ausgestaltung seines Akkreditierungsverfahrens ohnehin nur wenig Wahrscheinlichkeit für die Einlegung von Beschwerden durch die betroffenen Hochschulen sieht.[11]

Stellenwert

Angesichts der unterschiedlich ausgestalteten Beschwerdeverfahren bleibt die Frage, welche konkreten Standards für die Beschwerdeverfahren hinter den Kriterien „öffentlich zugänglich“ und „formalisiert“[12] stehen und in welcher Form diese Parameter durchgesetzt werden. Auch ist nicht zu verkennen, dass sich die Durchsetzung solcher Kriterien im Rahmen der Reakkreditierung aufgrund der langen Gültigkeit des Akkreditats für die Agenturen um mehrere Jahre verzögern kann. Auch wenn fraglich ist, ob die Agenturen selbst ihre Beschwerdeverfahren als ordentliche Rechtsbehelfe ansehen, bleibt angesichts der vom Akkreditierungsrat gesetzten Kriterien doch mehr als ein bloßes „Angebot aus Kulanzgesichtspunkten“.[13] Die Aussage des Akkreditierungsrats in seinem Beschluss zur Reakkreditierung der ZEvA, wonach die allgemeine Verwaltungspraxis es gebietet, ein dem Rechtsweg vorgeschaltetes Einspruchsverfahren zu eröffnen, welches „entsprechend formalisiert (ist) und dessen Regeln dokumentiert sind“,[14] zeigt den Stellenwert solcher Beschwerdeverfahren. Sie sollen mehr sein als eine bessere Serviceleistung seitens der Agenturen. Offenkundig sieht der Akkreditierungsrat solche Einspruchsverfahren in Parallele zum Widerspruchsverfahren (§ 79 VwVfG i.V.m. §§ 68 ff. VwGO) und damit als Bestandteil einer rechtsstaatlichen und effizienten Verwaltungspraxis an, der auch die Agenturen unterworfen sind. Was der Akkreditierungsrat unter einem formalisierten Beschwerdeverfahren versteht, lässt sich indes allenfalls aus den Beschlüssen über die (Re-) Akkreditierung der Agenturen entnehmen. Danach müssen in

---

[10] ACQUIN, Dokument zum Beschwerdeverfahren, abrufbar unter: http://www.acquin.org/doku_serv/Beschwerdeverfahren.pdf

[11] ACQUIN über ihr Selbstverständnis: http://www.acquin.org/de/agentur/ueberacquin.php

[12] Punkt 2.6 der Regeln für die Akkreditierung von Agenturen, Drs. AR 91/2009.

[13] So aber *K. Wilhelm*, 2009, S. 338.

[14] Beschluss des Akkreditierungsrates vom 22.06.2006 zum Antrag der Zentralen Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover (ZEvA) auf Reakkreditierung vom 29.12.2005, S. 7, abrufbar unter: http://akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Beschluesse_AR/ZEvA_Reakkreditierung.pdf

einem formalisierten Beschwerdeverfahren in jedem Fall Fristen und Verfahren bezüglich der Entscheidung des Beschwerdegremiums explizit geregelt sein; darüber hinaus sollten, so der Akkreditierungsrat, die am Akkreditierungsverfahren Beteiligten nicht über die Beschwerde einer Hochschule entscheiden.[15]

3. Beschwerdemöglichkeit beim Akkreditierungsrat

Akkreditierungsrat als rechtsaufsichtliche Instanz

Da der Akkreditierungsrat die Instanz ist, der die Rechtsaufsicht über die Agenturen obliegt, liegt es nahe, bei ihm die Beschwerde von Hochschulen im Falle einer versagten Akkreditierung zuzulassen. Auch die Agenturen haben in ihren Beschlüssen insoweit teilweise auf den Akkreditierungsrat als neutrale Instanz für die Einlegung eines Widerspruchs verwiesen.[16] Gem. § 2 Abs. 1 Nr. 4 Akkreditierungsstiftungsgesetz ist die „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ dazu verpflichtet, die durch die Agenturen vorgenommenen Akkreditierungen zu überwachen. In Erfüllung dieser Pflicht hat der Akkreditierungsrat in seinem Beschluss vom 21.09.2006[17] das Überprüfungsverfahren für die Akkreditierungsentscheidungen der Agenturen geregelt. Neben regelmäßigen Stichprobenprüfungen sieht der Beschluss auch sogenannte anlassbezogene Überprüfungen vor, die bei konkreten Hinweisen auf Mängel in der Durchführung oder Entscheidung eines Verfahrens der Programm- oder Systemakkreditierung vorgenommen werden. Anlass für eine solche Überprüfung ist dabei insbesondere die Beschwerde einer Hochschule beim Akkreditierungsrat.

Überprüfung von Agenturen

Der Akkreditierungsrat beauftragt hierzu die Geschäftsstelle der Stiftung mit der Prüfung des betreffenden Akkreditierungsverfahrens und der entsprechenden Entscheidung auf Grundlage der von der Agentur zur Verfügung gestellten Unterlagen. Bei Beanstandungen und Revisionen der Akkreditierungsentscheidungen im Verhältnis zwischen Akkreditierungsrat und Agenturen ist gem. § 7 der Mustervereinbarung der Vorstand der Stiftung zuständig. Im Jahr 2009 führte der Akkredi-

---

[15] „Beschluss zum Antrag der Akkreditierungsagentur für Studiengänge im Bereich Gesundheit und Soziales (AHPGS e.V.)“ vom 03.03.2009, Drs. AR 12/2009.

[16] Stellungnahme der Agentur für Qualitätssicherung durch Akkreditierung von Studiengängen (AQAS) zum Gutachterbericht zum Antrag von AQAS auf Reakkreditierung, 26.01.2007, S. 8, abrufbar unter: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Beschluesse_AR/aqas_stellungnahme.pdf

[17] Zuletzt geändert am 08.12.2009, Drs. AR 100/2009.

tierungsrat vier anlassbezogene Überprüfungen von Agenturen durch, von denen drei zu Beanstandungen führten; daraufhin wurden zwei Agenturen nicht reakkreditiert.[18] Diese Zahlen deuten darauf hin, dass die Hochschulen die ihnen eröffnete Möglichkeit, über das Tätigwerden der Agenturen beim Akkreditierungsrat Beschwerde zu führen, bisher nahezu ungenutzt gelassen haben.

4. Zulässigkeit des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes bei negativer Akkreditierungsentscheidung

4.1 Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 40 VwGO)

Gerichtlicher Rechtsschutz

Für den effektiven Rechtsschutz der von einem Akkreditierungsbescheid betroffenen Hochschulen bedeutsamer als interne Beschwerdeverfahren ist der gerichtliche Rechtsschutz. Im Vordergrund steht dabei die Frage, wie Hochschulen gerichtlich gegen eine negative Akkreditierungsentscheidung vorgehen können. Zwar ist neben einer Klage gegen einen negativen Bescheid auch ein Vorgehen gegen die Versagung der ministeriellen Genehmigung denkbar, die die Konsequenz einer negativen Akkreditierungsentscheidung ist, doch wird nach den Hochschulgesetzen der deutschen Länder die ministerielle Genehmigung zunehmend durch sogenannte Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschulen und Land ersetzt (F 1.7 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], sub 5.4.2). In solchen Vereinbarungen wird regelmäßig – unter dem Vorzeichen der in den meisten Ländern geltenden gesetzlichen Akkreditierungspflicht der Hochschulen – auch die Einrichtung neuer Studiengänge geregelt.

Ordentliche Gerichtsbarkeit oder Verwaltungsgerichtsbarkeit?

In den Regeln des Akkreditierungsrats für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung finden sich keine Hinweise darauf, welcher Rechtsweg im Fall eines erfolglosen Beschwerdeverfahrens eröffnet ist. Einen Hinweis gibt lediglich der Beschluss zur Reakkreditierung der ZEvA; hier stellt der Akkreditierungsrat fest, dass den Hochschulen der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg freisteht, die Verwaltungspraxis es jedoch gebietet, dass einem gerichtlichen Verfahren ein internes Einspruchsverfahren vorgeschaltet wird.[19]

---

[18] Akkreditierungsrat, Tätigkeitsbericht 2009, Drs. AR 50/2010, S. 9.

[19] Beschluss des Akkreditierungsrates vom 22.06.2006 zum Antrag der Zentralen Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover (ZEvA) auf Reakkreditierung vom 29.12.2005, S. 7, abrufbar unter:

Von den Agenturen verweisen ausschließlich ACQUIN[20] und AKAST[21] auf die Möglichkeit des staatlichen Rechtswegs, jedoch ohne weitere Präzisierung. Damit ist zu entscheiden, ob Rechtsschutz auf dem Weg der ordentlichen Gerichtsbarkeit (§ 13 GVG) oder – dem Akkreditierungsrat folgend – über die Verwaltungsgerichtsbarkeit (§ 40 VwGO) zu erlangen ist.

4.1.1 Rechtliche Einordnung der Akkreditierungsentscheidung

Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Um für eine Streitigkeit über die (Re-)Akkreditierung den Verwaltungsrechtsweg zu eröffnen, müsste es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit handeln (§ 40 VwGO). Ob eine Streitigkeit öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich ist, richtet sich, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Rechtswegzuweisung wie im Fall des Akkreditierungsregimes fehlt, nach der Natur des erhobenen Anspruchs, wie er sich aus dem tatsächlichen Vorbringen des Antragstellers ergibt.[22] Öffentlich-rechtlich sind Streitigkeiten, wenn sie sich als Folge eines Sachverhalts darstellen, der nach öffentlichem Recht zu bewerten ist. Somit ist die Rechtsnatur der Akkreditierungsentscheidung zu klären; eng damit verknüpft ist die Frage, in welcher Eigenschaft die Agenturen die Akkreditierung vornehmen.

Beleihung oder Verfahrensprivatisierung?

Umstritten ist vor allem, ob die Agenturen im Rahmen der Akkreditierung als Beliehene handeln und die Akkreditierung daher als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist,[23] oder ob es sich bei der Akkreditierung mangels Übertragung hoheitlicher Befugnisse um eine Verfahrensprivatisierung handelt (F 1.7 sub 6.2).[24] Die Verfahrensprivatisierung ist durch die Auslagerung eines nicht-selbstständigen Teils des staatlichen Genehmigungsverfahrens gekennzeichnet, wobei die letztverbindliche Entscheidung beim jeweiligen Ministerium liegt.[25] Qualifiziert man die Akkreditierungsentscheidung hingegen als Verwaltungsakt, ist eine positive Akkreditierungsentscheidung im Rahmen

http://akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Beschluesse_AR/ZEvA_Reakkreditierung.pdf

[20] ACQUIN, Dokument zum Beschwerdeverfahren, S. 2 abrufbar unter: http://www.acquin.org/doku_serv/Beschwerdeverfahren.pdf

[21] § 5 AKAST Beschwerdeordnung, abrufbar unter: http://www.akast.info/LinkClick.aspx?fileticket=D%2F2mqkro9CM%3D&tabid=67&language=de-DE

[22] BVerwGE 75, 109; 96, 71; *Stern/Blanke*, Rn. 156; *Kopp/Schenke*, VwGO, Kommentar zur VwGO, 16. Aufl. 2009, § 40 Rn. 6: „Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird“.

[23] *J. Lege,* JZ 2005, 702.

[24] So *A. Pautsch,* WissR Bd. 38 (2005), S. 212; *Ch. Heitsch*, DÖV 2007, 778; *U. Mager,* VBlBW 2009, 13).

[25] Vgl. hierzu *K. Wilhelm*, 2009, S. 165 ff.

einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtungsklage zu suchen. Verneint man ihre Verwaltungsaktqualität,[26] so kommt es darauf an, wie der Vertrag zu qualifizieren ist, der dem Rechtsverhältnis zwischen der Hochschule und der Agentur zugrunde liegt. Bei einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Hochschule und Agentur ist die verwaltungsgerichtliche Leistungsklage die einschlägige Klageart, während eine privatrechtliche Qualifizierung des zugrunde liegenden Vertrags in den ordentlichen Rechtsweg vor den Zivilgerichten mündet (§ 13 GVG).[27] Aus dieser Entscheidung über den einschlägigen Rechtsweg ergeben sich Konsequenzen für den Umfang der gerichtlichen Prüfung („Kontrolldichte“ – 5.1).

4.1.2 Akkreditierung als Beleihung?

Wesen der Beleihung

Bei der Beleihung handelt es sich um die Betrauung von Privatrechtssubjekten (private Unternehmer) mit der hoheitlichen Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben in eigenem Namen und eigener Verantwortung.[28] Der Beliehene nimmt die ihm überantworteten Aufgaben selbstständig in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts (durch Verwaltungsakt, Verwaltungsvertrag oder schlicht-hoheitlich) wahr; die Aufgabenverantwortung verbleibt jedoch im Gegensatz zur materiellen Privatisierung grundsätzlich beim Staat. Solange der Beliehene im Rahmen der ihm durch die Beleihung übertragenen Befugnisse handelt, ist er in den staatlichen Bereich eingebunden und unterliegt damit öffentlich-rechtlichen Bindungen.[29] Als Übertragung von Hoheitsrechten kann eine Beleihung nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen. Fehlt eine solche gesetzliche Grundlage, ist jedoch nicht zwingend von einer fehlenden Beleihung auszugehen: Das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage ist lediglich Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Beleihung. Mängel der Beleihung oder Übertragung von Befugnissen berühren die Rechtsnatur des in Frage stehenden Handelns nicht.[30]

Aufgabentheorie

Für die konkrete Bestimmung, ob eine Beleihung vorliegt, sind im Wesentlichen zwei Theorien entscheidend.[31] Nach der Aufgabentheorie ist die Beleihung durch die Übertragung von Staatsaufgaben auf

[26] So *S. Meyer*, DÖV 2010, 477.

[27] S. *Meyer,* DÖV 2010, 478.

[28] *H. Maurer,* § 23, Rn. 56.

[29] *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, § 90 Rn. 4.

[30] *Kopp/Schenke*, VwGO, Kommentar zur VwGO, 16. Aufl. 2009, § 40, Rn. 14.

[31] Vgl. Hierzu ausführlich *K. Wilhelm*, 2009, S. 209 ff.

natürliche oder juristische Personen des Privatrechts bestimmt.[32] Staatsaufgaben sind dabei diejenigen Tätigkeiten, die der Staat im Einklang mit den kompetenzrelevanten Verfassungsbestimmungen und bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses wahrnimmt; maßgeblich ist der Umfang der Wahrnehmung.[33] Die Staatsaufgaben stellen mithin eine Teilmenge der öffentlichen Aufgaben dar, deren Wahrnehmung im Interesse der Allgemeinheit liegt. Da der Staat aber jede öffentliche Aufgabe zu einer Staatsaufgabe machen kann, beschreibt die Aufgabentheorie allein die logische Konsequenz, dass der Staat nur insoweit beleihen kann, als es um die Erledigung seiner eigenen Aufgaben geht.[34] Die Aufgabentheorie leidet insofern an einer gewissen Unbestimmtheit, als sich die konkrete inhaltliche Reichweite von öffentlichen Aufgaben praktisch nicht definieren lässt.[35]

Befugnistheorie

Im Gegensatz zur Aufgabentheorie stellt die Rechtsstellungs- bzw. Befugnistheorie auf die Mittel ab, die zur Erfüllung der beliehenen Aufgabe angewendet werden, und versteht den Beliehenen als Person, der vom Staat oder einem anderen berechtigten Hoheitsträger echte Hoheitsbefugnisse verliehen wird.[36] Die inzwischen überwiegend vertretene abgeschwächte Form der Befugnistheorie fasst nicht nur die Übertragung obrigkeitlicher Zwangsgewalt, sondern auch die Verleihung der Befugnis zu schlicht-hoheitlichem Handeln unter den Beleihungsbegriff.[37] Allerdings stößt auch die Befugnistheorie dort an ihre Grenzen, wo hoheitliches Handeln als solches nicht zu erkennen ist – entweder weil es sich als schlicht-hoheitliches Handeln nicht von privatem Handeln unterscheiden lässt oder weil es als obrigkeitliches Handeln nicht als solches gekennzeichnet ist.

Parallele zu Prüfungen von Sachverständigen

Aus der Rechtsprechung lassen sich für die Abgrenzung von staatlichem und privatem Handeln Kriterien entnehmen, die zur Qualifizierung der Tätigkeit von sachverständigen Prüfern herangezogen werden. Bereits dann, wenn mit dem Ergebnis der Prüfungen bzw. Begutachtungen durch einen Sachverständigen faktisch auch die Entscheidung der Behörde gefallen sei, stelle sich die Tätigkeit des Privaten als „Bestandteil der von der Verwaltungsbehörde ausgeübten und in ihrem Verwaltungsakt sich niederschlagenden hoheitlichen Tätigkeit“ dar

---

[32] *U. Steiner*, 1975, S. 11 mit FN 14; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner-*Ehlers*, Kommentar zur VwGO, § 40 Rn. 439.

[33] *M. Burgi,* 2008, S. D 15.

[34] *K. Wilhelm,* 2009, S. 214.

[35] *K. Wilhelm*, 2009, S. 216.

[36] *K.Vogel,* 1959, S. 60 ff., 81; *W. Martens*, 1969, S. 133 f.; *H. Mennacher*, 1963, S. 18.

[37] *K. Bieback*, 2008, S. 230 f.

und sei deshalb ebenfalls als hoheitlich einzustufen.[38] Das Gutachten eines TÜV-Sachverständigen im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren soll darüber hinaus „bereits deshalb als hoheitlich einzustufen sein, weil sich das Handeln des Sachverständigen als erster Teilschritt eines mehrstufigen, bei wertender Betrachtung jedoch einheitlich zu beurteilenden öffentlich-rechtlichen Genehmigungsverfahrens“ darstelle.[39] Insgesamt ergibt sich aber keine einheitliche Linie in der Rechtsprechung; Einigkeit besteht aber darin, dass beim Fehlen einer expliziten gesetzlichen Übertragung von Hoheitsbefugnissen für die Auslegung der Vorschriften der Wille des Gesetzgebers maßgeblich sein soll.[40] Als Indizien für ein staatliches Handeln werden in der Rechtsprechung häufig das Ausmaß der öffentlich-rechtlichen Regelung einer Tätigkeit sowie der Zusammenhang mit einer hoheitlichen behördlichen Entscheidung herangezogen. Die öffentlich-rechtliche Regelung muss dabei mehr als nur Rahmenbedingungen setzen und der Zusammenhang mit einer behördlichen Entscheidung so eng sein, dass die Tätigkeit des Privaten die behördliche Entscheidung gleichsam vorwegnimmt bzw. sich als deren Bestandteil darstellt.[41]

Akkreditierung als Teil der Wissenschaftsverwaltung

Die Erteilung eines Akkreditats sowie die im Rahmen der Akkreditierung zu überprüfende Einhaltung der zwischen den Hochschulen und den Wissenschaftsministerien vereinbarten Struktur- und Entwicklungspläne sind als Teil der Wissenschaftsverwaltung zu qualifizieren. Als Instrument des staatlichen Bildungswesens zielt sie auf die Qualitätsverbesserung von Studiengängen und damit auf die im öffentlichen Interesse liegende Bildungsförderung.[42] Die Akkreditierung dient der staatlichen Steuerung des Hochschulwesens und ist folglich als staatliche Aufgabe zu verstehen (F 1.7 sub 6.2.1). Somit ist sie zugleich als tauglicher Beleihungsgegenstand anzusehen.[43]

Befugnis der Agenturen hoheitlich zu handeln

Fraglich ist, ob den Agenturen neben der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe auch die Befugnis zu hoheitlichem Handeln eingeräumt wird. Um dies zu bestimmen, ist als geeignetes Kriterium auf das Akkreditierungsverfahren und insbesondere die abschließende Akkreditierungsent-

[38] BGHZ 49, 108 (113).

[39] BGHZ 122, 85 (92).

[40] Vgl. *K. Bieback*, 2008, 234.

[41] Vgl. *K. Bieback*, 2008, S. 235, 237 m. weit. Nachw.

[42] *K. Wilhelm*, 2009, S. 225 f.

[43] Eine Beleihung der Agenturen bejahen: *Ch. Heitsch*, WissR Bd. 42 (2009), S. 138 ff.; *J. Lege*, JZ 2005, 702; OVG NW, Beschluss vom 13.11.2009 (AZ: 15 E 1153/09); *K. Wilhelm*, 2009, S. 208 ff. (275); a.A. *A. Pautsch*, WissR 38 (2005), S. 209 ff., der indes auf den für diese Qualifizierung irrelevanten Umstand der Rechtmäßigkeit des Beleihungsaktes abstellt; anderer Ansicht *S. Meyer*, DÖV 2010, 477 f.

scheidung abzustellen.[44] Den entscheidenden Anknüpfungspunkt für die Beurteilung des Agenturhandelns bilden insoweit die §§ 2 Abs. 1 Nr. 1, § 3 Abs. 1 und 2 und 7 Abs. 1 Satz 2 des Stiftungsgesetzes, das als objektive Rechtsnorm die Berechtigung der Agenturen für die Verleihung des Stiftungssiegels, also für die Akkreditierung oder Reakkreditierung eines Studiengangs, regelt.[45] Bei den genannten Bestimmungen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Normen, da das Stiftungsgesetz die Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zum Gegenstand hat, welche definitionsgemäß als Trägerin öffentlicher Verwaltung staatliche Aufgaben wahrnimmt. Als Organ der öffentlich-rechtlichen Stiftung erteilt der Akkreditierungsrat die zeitlich befristete Berechtigung, Studiengänge durch Verleihung des Siegels der Stiftung zu akkreditieren. Die Übertragung der Akkreditierungsbefugnis auf die Agenturen erfolgt dabei aufgrund eines Gesetzes durch Verwaltungsakt.[46]

Faktische Subordination der Hochschulen

In seinen Entscheidungsregeln für die Akkreditierung von Studiengängen[47] verwendet der Akkreditierungsrat Begrifflichkeiten, die eindeutig dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind: So ist von Entscheidungen der Agenturen die Rede, die befristet und/oder mit Auflagen versehen werden können (Ziff. 3.4) und mit der Bekanntgabe des schriftlichen Bescheides wirksam werden (Ziff. 3.7). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Agenturen bei der Akkreditierung von Studiengängen nicht bloß eine inhaltlich-fachliche Bewertung vornehmen, sondern ihnen darüber hinaus mittelbar eine gewisse aufsichtsrechtliche Rolle zukommt.[48] Dieser – zumindest in einem faktischen Sinne[49] – subordinationsrechtliche Tatbestand wird dadurch verstärkt, dass in der Mehrzahl der deutschen Länder eine Akkreditierung von Studiengängen gesetzlich vorgeschrieben ist, die Hochschulen also zur Akkreditierung verpflichtet sind.

---

[44] *K. Wilhelm,* 2009, S. 230 ff.

[45] So auch *Ch. Heitsch*, WissR Bd. 42 (2009), S. 140 ff. (142), unter ausführlicher Interpretation der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das „bürgerliche Recht“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG; *K. Wilhelm,* 2009, S. 230, 241 ff., 243, die das Kriterium der objektiven Rechtsnorm und nicht die Rechtsnatur des zwischen der Agentur und der zu akkreditierenden Hochschule geschlossenen Vertrags zur Qualifizierung des Handelns der Agenturen für maßgeblich hält.

[46] VG Arnsberg, Beschluss vom 16.04.2010, 12 K 2689/08, Rn. 125.

[47] Punkt 3 der „Regeln des Akkreditierungsrates für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung“, Beschluss vom 08.12.2009, AR 93/2009.

[48] *J. Lege,* JZ 2005, 792; *Ch. Heitsch*, DÖV 2007, 778.

[49] So auch *K. Wilhelm*, 2009, S. 340.

Beleihung trotz privatrechtlicher Beziehungen zwischen Agentur und Hochschule

An der rechtlichen Beurteilung der Einschaltung der Akkreditierungsagenturen als Akt der Beleihung ändert sich auch dadurch nichts, dass die Agenturen als juristische Personen des Privatrechts mit den Hochschulen im Rahmen der Akkreditierung ein privatrechtliches Rechtsverhältnis begründen. Der zwischen den Parteien geschlossene „Akkreditierungsvertrag“ ist nach seinen Rechtsfolgen[50] als privatrechtlicher Werkvertrag, nicht aber als ein öffentlich-rechtlicher Vertrag anzusehen (F 1.7 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], sub 4.2.3).[51] Das geschuldete Werk ist die Begutachtung des Studiengangs sowie eine Entscheidung über die Akkreditierung. Die hoheitlichen Befugnisse der sich bindenden Hochschule (insbesondere im Prüfungswesen) werden hierdurch – wie es für die Kooperationsbeziehungen zwischen Privaten und der öffentlichen Hand zur Durchführung öffentlicher Aufgaben im Rahmen einer Public Private Partnership häufig kennzeichnend ist[52] – auch bei einer negativen Entscheidung nicht unmittelbar berührt. Allenfalls mittelbar hat die Verweigerung der Akkreditierung Einfluss auf die Tätigkeit der Hochschule, da sie bei verweigertem Siegel die Ziel- und Leistungsvereinbarungen gegenüber dem Ministerium insoweit nicht mehr erfüllen kann oder ihr durch Verweigerung der Genehmigung oder andere rechtsaufsichtliche Maßnahmen das Angebot eines bestimmten Studiengangs untersagt wird.

---

[50] Zur Maßgeblichkeit dieses Kriteriums bei der Interpretation des Gegenstands der Vereinbarung vgl. Kopp/Ramsauer, 2010, § 54 Rn. 28.

[51] Diese Einordnung wird von der Agentur ACQUIN ausdrücklich bestätigt; so auch *K. Bieback*, 2008, S. 156, und *S. Meyer*, DÖV 2010, 478 f., die hieraus jedoch auf die Eröffnung des Zivilrechtsweges bei einer versagten Akkreditierung schließt; nicht ganz konsequent lässt *K. Wilhelm*, 2009, S. 228 ff. (229, 245), diese Frage zunächst offen, weil sie eine klare Verortung des Vertrags im öffentlichen Recht jedenfalls in den Ländern nicht für möglich hält, deren Hochschulgesetze keine Studiengangsakkreditierung regeln. Als maßgeblichen Anknüpfungspunkt für die Einstufung des Agenturhandelns sieht sie daher die objektive Rechtsnorm, sprich das Stiftungsgesetz, an, aus dem sie folgert, „dass den Akkreditierungsagenturen … eine Befugnis zum Handeln in den Formen des öffentlichen Rechts zusteht“. Im Rahmen der Prüfung des gerichtlichen Rechtsschutzes nimmt *K. Wilhelm*, a.a.O., S. 338 (339 f.), dann aber einen subordinationsrechtlichen „öffentlich- rechtlichen Vertrag zwischen zwei Hoheitsträgern …, zwischen der Hochschule als Selbstverwaltungskörperschaft und der Agentur in ihrer Funktion als (rechtswidrig) beliehenes Rechtssubjekt“ an.

[52] Vgl. Kopp/Ramsauer, Kommentar zum VwVfG, 11. Aufl. 2010, Einführung I Rn. 89b, § 54 Rn. 40b, sowie – zu nicht öffentlich-rechtlichen Verträgen – § 54 Rn. 38; zu der Reformbedürftigkeit der Vorschriften des VwVfG über den öffentlich-rechtlichen Vertrag vor dem Hintergrund der PPP vgl. *H. J. Bonk*, DVBl 2004, 147 ff.

Akkreditierungs-verpflichtung der Hochschulen

Zwar könnte das privatrechtliche Rechtsverhältnis zwischen Hochschulen und Agenturen zu der Vermutung führen, dass das Verfahren der Akkreditierung nicht in den Formen hoheitlicher Verwaltung durchgeführt wird, wie sie für die Beleihung gerade kennzeichnend sind.[53] Die „Beteiligung“ Privater an der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe führt indes nicht zu ihrer materiellen Privatisierung.[54] Andererseits macht das staatliche Interesse an einer bestimmten Betätigung privater Personen oder Unternehmen diese Betätigung noch nicht zu einer staatlichen.[55] Allein der Umstand, dass es um die Erledigung öffentlicher Aufgaben im Wege eines Kooperationsvertrages geht, führt aber anerkanntermaßen noch nicht zwingend zu seiner Zuordnung zum öffentlichen Recht.[56] Doch kann das zwischen Agenturen und Hochschulen begründete koordinationsrechtliche Verhältnis, welches sich in den Bahnen des Zivilrechts bewegt, nicht darüber hinwegsehen lassen, dass der geschlossene Vertrag unter den Vorzeichen der in zahlreichen Landesgesetzen normierten Akkreditierungsverpflichtung der Hochschulen steht.[57] Die Agenturen nehmen, obwohl sie privatrechtlich handeln, eine öffentliche Aufgabe wahr und werden dabei in Gestalt der Stiftung vom Staat überwacht. Die Pflicht der Hochschulen, ihre Studiengänge (re-)akkreditieren zu lassen, ist für die Beurteilung der Rechtsqualität des Handelns der Agenturen allerdings im Zusammenhang mit den Regelungen der Länder im Bereich der Einrichtung von Studiengängen auszulegen. Insoweit könnte es zu unterschiedlichen rechtlichen Bewertungen des Handelns der Agenturen nach Maßgabe seiner „Verselbständigung“ kommen. Dabei ist zu differenzieren zwischen den Ländern, die in ihren Hochschulgesetzen eine Bescheidung des Akkreditierungsantrags unter Beseitigung jeglicher rechtsaufsichtlicher Entscheidung durch das zuständige Ministerium vorgesehen haben, und der Rechtslage anderer Länder, in denen die Bescheide der Agenturen bei fortbestehender rechtsaufsichtlicher Entscheidung des Ministeriums über die Studiengänge ergehen.

---

[53] So *S. Meyer*, DÖV 2010, 478 f.

[54] Vgl. *H.J. Bonk*, DVBl 2004, 148; dies verkennt *S. Meyer*, DÖV 2010, 478 f., die – in Parallele zum Produktsicherheitsrecht – die Akkreditierung als eine Aufgabe ansieht, die nach dem Willen der Parteien zivilrechtliches Handeln darstellt und für deren Erfüllung der Staat nur eine „Gewährleistungsverantwortung“ trägt.

[55] BVerwG, DVBl 1970, 735 f.; NJW 1981, 2482: Das BVerwG geht von einer Vermutung für privates Handeln auch dann aus, wenn die Privaten vom Staat überwacht werden.

[56] Vgl. *H.J. Bonk*, DVBl 2004, 141; Fehling/Kastner-*Fehling*, Verwaltungsrecht, Handkommentar, 2. Aufl. 2010, § 54 Rn. 38 m. weit. Nachw.; zu Vereinbarungen im Rahmen einer Public Private Partnership vgl. insoweit Kopp/Ramsauer, Kommentar zum VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 54 Rn. 40b.

[57] *Herm.-J. Blanke,* in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], Beitrag F 1.7, S. 30.

Akkreditierung bei Ziel- und Leistungsvereinbarungen

So ist die Akkreditierung in den meisten Ländern Voraussetzung für die staatliche Genehmigung von Studiengängen oder deren Einrichtung aufgrund von Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen dem Land und der Hochschule.[58] Eine negative Akkreditierungsentscheidung hat hier regelmäßig zur Folge, dass die Einrichtung des betreffenden Studiengangs nicht genehmigt wird bzw. die Voraussetzungen für seine Einrichtung auf Grundlage der Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht erfüllt sind. Von einer Beleihung der Agenturen durch den Akkreditierungsrat geht – in diesem Modell der Ziel- und Leistungsvereinbarungen – namentlich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber aus. Danach erfolgt die Akkreditierung ausdrücklich „im Wege der Beleihung staatsfern durch die Stiftung für die Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland und durch von der Stiftung akkreditierte Agenturen“.[59] Die für die Akkreditierung erforderliche Beleihung der Agenturen ergibt sich im Rechtsraum des Landes Nordrhein Westfalen aus § 7 Abs. 1 Satz 3 HfGNW i.V.m. dem Stiftungsgesetz; zuständig ist hierfür der Akkreditierungsrat. Darüber hinaus soll eine Übergangsvorschrift in Artikel 8 Nr. 7 HFGNW sicherstellen, dass die bereits vor Erlass des Gesetzes erfolgten Akkreditierungen durch den Akkreditierungsrat einen wirksamen Beleihungsakt darstellen.[60]

Akkreditierung als Voraussetzung einer Genehmigung oder einer anderen rechtsaufsichtlichen Entscheidung

Aber auch in jenen deutschen Ländern, die die erfolgreiche Akkreditierung der Studiengänge staatlicher Hochschulen mittelbar als Voraussetzung ihrer Genehmigung oder zumindest einer rechtsaufsichtlichen Entscheidung ansehen, ist festzustellen, dass die Agenturen als Beliehene handeln und der von ihnen erlassene Bescheid über das erteilte oder versagte bzw. mit Auflagen versehene Akkreditat ein eigenständiges Verwaltungshandeln darstellt. Denn auch bei dem gesetzlichen Erfordernis einer solchen rechtsaufsichtlichen Maßnahme fehlt es an einer Einwirkung der staatlichen Behörde auf die Akkreditierungsentscheidung. Die Agenturen fungieren also auch in dieser Konstellation nicht als bloße Verwaltungshelfer, was die Annahme einer Beleihung ausschlösse (F 1.7 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], sub 6.2.2). Die Entscheidung des VG Minden, wonach bei einem ministeriellen Genehmigungserforderns eines Studiengangs ein privatrechtliches Handeln der Agenturen angenommen wird (mit der Folge, dass Rechtsstreitigkeiten zwischen Agenturen und Hochschulen im Fall der Versagung einer Akkreditierung vor die ordentlichen Gerichte gehören), überzeugt nicht. Zu eng ist die Akkreditierungsentscheidung der Agenturen mit der Genehmigung oder anderen aufsichtsrechtlichen

[58] Vgl. die Synopse, in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], Tools und Dokumente, CD-Rom unter F 1.7-1).

[59] Gesetzesbegründung zum Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) NW, LT-Drs. 14/2063, S. 141.

[60] Gesetzesbegründung zum HFG NW, LT-Drs. 14/2063, S. 182.

Maßnahmen hinsichtlich der Einführung oder Fortführung eines Studiengangs verbunden, als dass eine solche Entscheidung der Agenturen privatrechtlich qualifiziert werden könnte. Auch wenn eine nicht erteilte Akkreditierung nach den einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften keinen Grund darstellt, die Genehmigung zu versagen, können diese Regelungen doch so verstanden werden, dass eine negative Akkreditierungsentscheidung im Rahmen einer Rechtmäßigkeitskontrolle die Verweigerung der Genehmigung zu rechtfertigen vermag.[61] Zudem ist auch bei einem zusätzlichen staatlichen Genehmigungserfordernis die Akkreditierung als die maßgebliche Feststellung anzusehen, dass die Qualifikationsanforderungen eines Studiengangs eingehalten werden. In dieser verbindlichen Aussage wird das Akkreditat nicht durch die Genehmigung ersetzt. Denn der Zweck der Genehmigung erschöpft sich in einer Rechtmäßigkeitskontrolle, in der Wahrung der Finanzierungsverantwortung des Landes und in der Einbindung des Studienangebotes in die Landeshochschulplanung.[62]

Öffentlich-rechtliches Regime auch bei Entscheidung über Akkreditierung der Studiengänge privater Hochschulen

Angesichts der sich aus der gesetzlichen Akkreditierungsverpflichtung ergebenden faktischen Subordination der Hochschulen unter die Akkreditierungsagenturen handelt es sich beim Akt der Akkreditierung – ungeachtet des Bestehens zusätzlicher rechtsaufsichtlicher Maßnahmen – um öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne.[63] Aus alledem folgt, dass das Handeln der Agenturen, namentlich ihre Entscheidung über die Akkreditierung bzw. Reakkreditierung oder Nicht-Akkreditierung dem Gebiet des öffentlichen Rechts, selbst dann zuzuordnen ist, wenn die Hochschule, die die Akkreditierung begehrt, eine juristische Person des Privatrechts ist und als solche – zum Zweck der Akkreditierung – einen Vertrag mit einer Agentur schließt. Die Befugnis der Agenturen, von nicht in Trägerschaft des Landes stehenden Hochschulen angebotene Studiengänge zu akkreditieren, ergibt sich aus den Hochschulgesetzen der Länder, soweit sie eine Verpflichtung zur Akkreditierung vorsehen.[64] Auch die Akkreditierung privater Hochschulen ist Element der staatlichen Aufsicht über die Hochschulen und vollzieht sich unter Einschaltung der Agenturen als „Beliehene“. Sie ist Bestandteil eines Sonderrechtes des Staates, das sich nur an Hoheitsträger wendet, und damit einer öffentlich-rechtlichen Befugnis.[65]

---

[61] So im Ergebnis auch *K. Wilhelm*, 2009, S. 352, mit Blick auf § 94 Abs. 2 Nr. 1 HessHG und § 66 Abs. 3 BaWüLHG.

[62] Vgl. *Ch. Heitsch,* WissR Bd. 42 (2009), S. 145 f.

[63] *J. Lege,* JZ 2005, 702.

[64] Vgl. etwa § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW.

[65] Vgl. *J. Lege*, JZ 2005, 701; *Ch. Heitsch*, WissR Bd. 42 (2009), S. 140 ff.; VG Arnsberg, Beschluss vom 16.04.2010 (AZ: 12 K 2689/08), Rn. 123.

Die Tätigkeit der Agenturen im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens wird durch Normen des öffentlichen Rechts dirigiert. Dabei werden die Agenturen infolge einer Beleihung seitens der Länder tätig. Es besteht insoweit ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis zwischen den Agenturen und den Hochschulen, auch wenn diese mit einer Agentur einen privatrechtlichen Werkvertrag schließen, der die notwendigen Leistungen zum Gegenstand hat, um die Grundlage für die Entscheidung über die Akkreditierung eines Studiengangs zu schaffen. Damit ist der Verwaltungsrechtsweg gegen eine ablehnende Entscheidung der Agentur nach § 40 VwGO eröffnet.[66]

Entscheidung des VG Arnsberg

Folgerichtig hat das VG Arnsberg eine Beleihung zugunsten eines eingetragenen Vereins angenommen, der als Akkreditierungsagentur anerkannt ist und der von einer in Hamm ansässigen privaten, staatlich anerkannten Fachhochschule mit der Durchführung des Akkreditierungsverfahrens für den B.A.-Studiengang Logistik vertraglich beauftragt wurde.[67]

4.2 Verpflichtungsklage als statthafte Klageart

Erlass eines Verwaltungsaktes als Klageziel

Die statthafte Klageart bestimmt sich nach dem Klagebegehren (§ 88 VwGO). Die Klageart, mit der eine Hochschule – bei einem ablehnenden Bescheid einer Agentur – ihr Begehren einer Akkreditierung durchsetzen kann, ist die Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 zweite Alternative VwGO in der Form der Versagungsgegenklage. Hat die Agentur eine Entscheidung unterlassen, ist die Verpflichtungsklage in der Form der Untätigkeitsklage einzulegen. Die Verpflichtungsklage ist in der Typologie der verwaltungsprozessualen Klagearten auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet, d. h. auf die versagte oder bisher ohne Bescheid gebliebene Erteilung des Akkreditats in Form der Verleihung des Siegels. Hat sich die (Re)Akkreditierung eines Studiengangs, mithin der Verwaltungsakt, erledigt, weil sich die Sach- und/oder Rechtslage dergestalt geändert hat, dass dem Kläger mit dem Erlass des beantragten Verwaltungsaktes nicht mehr gedient ist,[68] etwa weil eine Hochschule einen Studiengang aus Gründen, die nicht in der versagten Akkreditierung liegen, eingestellt hat, kommt eine Fortsetzungsfeststellungsklage in direkter oder analoger Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4[69] in Betracht.[70]

---

[66] a.A. *S. Meyer*, DÖV 2010, 478 f.

[67] VG Arnsberg, Beschluss vom 16.04.2010 (AZ: 12 K 2689/08) Rn. 125.

[68] Vgl. Sodan-Ziekow-*Wolff*, VwGO, Kommentar zur VwGO, 3. Aufl. 2010, § 113 Rn. 306; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner-*Gerhardt*, Kommentar zur VwGO, § 113 Rn. 100.

[69] Vgl. *Stern/Blanke*, 2008, Rn. 435.

Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung?

Ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung, der ein weiteres Klageziel einer Verpflichtungsklage sein kann (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO), ist mit Blick auf eine Akkreditierungsentscheidung indes nicht denkbar. Zwar wird diese Entscheidung auf der Grundlage unbestimmter Rechtsbegriffe getroffen, etwa nach Maßgabe der Schlüssigkeit des Studienkonzepts, der Studierbarkeit des Lehrangebots, einer geeigneten Studienplangestaltung, namentlich einer adäquaten und belastungsangemessenen Prüfungsdichte und -organisation sowie der studiengangsbezogenen Qualifikationsziele, doch eröffnen solche unbestimmten Rechtsbegriffe keinen Ermessensspielraum zugunsten der Agenturen. Vielmehr liegt auch in der Gestalt solcher unbestimmter Rechtsbegriffe zwingendes Recht vor, woraus folgt, dass im Grundsatz nur eine Entscheidung rechtsrichtig sein kann (sub 5.1). Mithin ist die Akkreditierung oder Reakkreditierung auszusprechen, wenn diese in unbestimmte Rechtsbegriffe gegossenen Kriterien erfüllt sind. Soweit die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rahmen der Überprüfung der Akkreditierungsentscheidung mit Blick auf die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe einen Beurteilungsspielraum der Agenturen bzw. des Akkreditierungsrats zu respektieren hat (sub 5.2), ergeht ein Bescheidungsurteil nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO. Dann hat die Beklagte den Kläger nach der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden.

4.2.1 Akkreditierungsentscheidung als Verwaltungsakt

Prozessuales Ziel der Verpflichtungsklage

Anknüpfungspunkt für die Verpflichtungsklage – auch in der Form des Surrogats der Fortsetzungsfeststellungsklage – ist stets der begehrte Verwaltungsakt. Für die Zulässigkeit dieser Klageart folgt daraus, dass die Akkreditierungsentscheidung als Verwaltungsakte qualifiziert werden müsste.

Verwaltungsakt

Das Verwaltungshandeln der Agenturen mündet in eine Entscheidung. Diese besteht in der Vergabe des Stiftungssiegels im Fall einer positiven Akkreditierungsentscheidung, in einer Bestätigung der Verleihung im Fall der Reakkreditierung oder in der Versagung dieses Siegels im Fall einer negativen (Re-)Akkreditierungsentscheidung. Die jeweilige Entscheidung der Agenturen stellt einen Verwaltungsakt im Sinne von § 35 Satz 1 VwVfG dar. Danach ist Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Nach dem weiten Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG, wonach jede Stelle, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt, als Behörde anzusehen ist, handelt es sich bei den Agenturen um Behörden. Auch wenn man davon ausgeht, dass eine wirksame Beleihung des Akkreditierungsrats durch die

[70] VG Arnsberg, Beschluss vom 16.04.2010 (AZ: 12 K 2689/08), Rn. 136 ff.

deutschen Länder nur im Rahmen eines Staatsvertrages zwischen den Ländern möglich ist (F 1.7 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], sub 4.2.1) und das Stiftungsgesetz das gebotene Maß an rechtsstaatlicher Bestimmtheit verfehlt,[71] schlägt dieser rechtliche Mangel bei der Behördeneinrichtung nicht auf das Handeln der Agenturen als „Behörde“ durch.[72]

Hoheitliche Entscheidung mit Außenwirkung

Die Entscheidung der Agenturen hat hoheitlichen Charakter und enthält eine Regelung mit Außenwirkung, denn sie bescheinigt der Hochschule, dass der betreffende Studiengang (weiterhin) den Qualitätsanforderungen genügt, oder sie versagt diese Bescheinigung. Diese Entscheidung wird mit Zugang des Bescheides wirksam (§ 7 AR 104/2008). Die Entscheidung ergeht auf Antrag der Hochschule und ohne Beteiligung sonstiger Stellen. Sie wird im Fall eines positiven Ausgangs des Verfahrens veröffentlicht, bei negativen Entscheidungen sowohl der Hochschule als auch dem Akkreditierungsrat mitgeteilt (Nr. 6 AR 85/2007). Die Entscheidung hat somit Außenwirkung.

Eigenständiger Regelungsgehalt

Die Entscheidung der Agenturen weist auch einen eigenständigen Regelungsgehalt auf. Sie ist nicht nur ein Gutachten ohne rechtsverbindlichen Gehalt oder eine bloße Vorbereitungsmaßnahme für einen Verwaltungsakt. Vielmehr zeitigt sie Rechtsfolgen, die sich in der ministeriellen Untersagung des Angebots eines nicht (re-)akkreditierten Studiengangs sowie in Mittelkürzungen zulasten der betroffenen Hochschule („LUBOM“), bei privaten Hochschulen in dem Entzug der staatlichen Anerkennung äußern können. Damit besteht die Rechtsfolge der Akkreditierungsentscheidung in der Begründung, Änderung, Aufhebung oder in der verbindlichen Feststellung des Rechts der Hochschule, gegenüber der Öffentlichkeit einen „akkreditierten Studiengang“ anbieten zu dürfen. Einen deutlichen Hinweis auf das Vorliegen eines Verwaltungsakts mit eigenständiger Regelung gibt schließlich auch der Umstand, dass die negativen (Re-)Akkreditierungsbescheide einen Rechtsbehelfshinweis beinhalten.[73]

---

[71] So *K. Wilhelm*, 2009, S. 251 ff., die den Vorwurf der rechtlichen Unbestimmtheit des Stiftungsgesetzes damit begründet, dass es weder die ausdrückliche Formulierung „Beleihung“ noch einzelne Elemente des Beleihungsbegriffs aufgreift.

[72] *K. Wilhelm*, 2009, S. 341.

[73] Zur rechtlichen Einordnung von Entscheidungen im Akkreditierungsverfahren als Verwaltungsakte vgl.: OVG NRW, Beschluss vom 13.11.2009 - 15 E 1153/09; VG Arnsberg, Beschluss vom 16.04.2010 (AZ: 12 K 2689/08), Rn. 120 ff.; *Ch. Heitsch,* WissR Bd. 42 (2009), S. 146; *J. Lege*, JZ 2005, 702.

4.2.2 Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verpflichtungsklage

Klagebefugnis

- Ferner muss die klagende Hochschule die Möglichkeit der Verletzung eigener subjektiv-öffentlicher Rechte durch Verkennung ihres Rechtsanspruchs auf Erlass der Akkreditierung geltend machen (§ 42 Abs. 2 i.V.m. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Ein solches subjektives Recht der Hochschule ergibt sich aus dem Recht der Hochschule auf Selbstverwaltung, das Bestandteil der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ist. Eine Verletzung der Hochschulen in dieser Rechtsposition erscheint bei verweigerter Akkreditierung eines Studiengangs nach Maßgabe der herrschenden Möglichkeitstheorie[74] denkbar. Da für die Hochschulen ein offenkundiges rechtliches und wirtschaftliches Interesse an der Überprüfung einer Akkreditierungsentscheidung einer Agentur besteht, ist auch das – von der Klagebefugnis zu unterscheidende – Rechtsschutzbedürfnis zu bejahen.[75] Insoweit ist zu berücksichtigen, dass eine negative Akkreditierungsentscheidung beim Akkreditierungsrat gemäß dem Akkreditierungsvertrag „amtlich“ dokumentiert wird und der Hochschule damit eine Akkreditierung desselben Studiengangs durch eine andere Agentur untersagt ist.

Vorverfahren und Klageerhebung

- § 68 Abs. 2 VwGO sieht in der Regel vor der Erhebung der Verpflichtungsklage ein Vorverfahren („Widerspruchsverfahren“) vor. Der Widerspruch ist von der durch eine negative (Re-)Akkreditierungsentscheidung betroffenen Hochschule innerhalb eines Monats bei der Agentur zu erheben (§ 70 VwGO). Soweit nordrhein-westfälisches Landesrecht unmittelbar oder in Umsetzung von Ziff. 1 der Vereinbarung zur „Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“[76] für die Verwaltungstätigkeit der Agenturen und für die verwaltungsprozessualen Sachentscheidungsvoraussetzungen anwendbar ist (Rechtsanwendungsbefehl), ist die Agentur nach § 7 AGVwGO NW als Ausgangsbehörde die zuständige Widerspruchsbehörde im Sinne des § 73 Abs. 1 Satz 3 VwGO.[77] Die nach Erlass des Widerspruchsbescheids mögliche Verpflichtungsklage

---

[74] BVerwGE 60, 123 (125); 107, 215 (217); Sodan/Ziekow-*Sodan*, Kommentar zur VwGO, 3. Aufl. 2010, § 42 Rn. 379.

[75] Vgl. *K. Wilhelm*, 2009, S. 349 f.

[76] Beschluss der KMK v. 16.12.2004.

[77] § 7 Satz 1 AGVwGO NW lautet: „Soweit ein Vorverfahren nach § 6 durchzuführen ist, ist die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder dessen Vornahme abgelehnt hat, auch für die Entscheidung über den Widerspruch zuständig.“ Nach *Ch. Heitsch*, WissR Bd. 42 (2009), S. 151 f., soll dies in Analogie zu § 73 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 2 VwGO auch für die deutschen Länder gelten, die keinen Rechtsanwendungsbefehl erlassen haben.

ist nach § 74 Abs. 2 VwGO innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheids zu erheben. Örtlich zuständig ist das Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk die durch die Ablehnungsentscheidung beschwerte Hochschule ihren Sitz hat (§ 52 Nr. 3 Satz 2 und 3 VwGO).

Abschaffung des Vorverfahrens

- Eine Reihe von deutschen Ländern hat das Widerspruchsverfahren allerdings inzwischen für bestimmte Fälle oder für Verwaltungsakte, die innerhalb festgelegter Zeiträume bekannt gegeben worden sind, beseitigt.[78] Dann bedarf es abweichend von § 68 Abs. 2 VwGO keines Widerspruchsverfahrens vor Erhebung einer Verpflichtungsklage. Eines Widerspruchsverfahrens bedarf es zudem dann nicht, wenn die entsprechenden Bestimmungen des Landesrechts über das Akkreditierungsverfahren im Sinne der Anwendbarkeit des nordrhein-westfälischen Rechts auszulegen sind (s. o.).

Beteiligten- und Prozessfähigkeit

- Erforderlich ist weiterhin**,** dass die am Rechtsstreit Beteiligten, mithin Hochschule und Akkreditierungsagentur, die Beteiligten- und Prozessfähigkeit besitzen. Hochschulen sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts oder – im Fall von Privathochschulen – als juristische Person des Privatrechts (etwa als GmbH[79]) nach § 61 Nr. 1 VwGO beteiligtenfähig. Sofern der von einer negativen Akkreditierungsentscheidung betroffene Fachbereich (Fakultät) – ausnahmsweise – eine solche Klage erhebt, ist ihre Teilrechtsfähigkeit nach § 61 Nr. 2 VwGO zu bejahen, da die Fachbereiche in den Hochschulgesetzen der Länder mit eigenen Rechten ausgestattet werden.[80] Die Agenturen sind nach § 61 Nr. 1 VwGO beteiligtenfähig, unabhängig davon, ob hierbei auf ihre Organisation als juristische Personen des Privatrechts oder auf ihr behördliches Tätigwerden anlässlich der Akkreditierungsentscheidung abstellt. Die Prozessfähigkeit von Hochschulen und Agenturen richtet sich nach § 62 Abs. 3 VwGO, so dass die gesetzlichen Vertreter (oder Vorstände) der juristischen Personen im Prozess handeln.

Klagefrist

- Die nach dem Widerspruchsverfahren mögliche Verpflichtungsklage ist nach § 74 Abs. 2 i.V.m. § 74 Abs. 1 Satz 1 VwGO innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheids zu erheben. Entfällt ein Widerspruchsverfahren nach den landesrechtli-

---

[78] Ein Widerspruchsverfahren entfällt im Fall einer negativen Akkreditierungsentscheidung nach § 8a Nds. AG VwGO, § 6a AGVwGO NRW sowie § 4a II BerlAGVwGo i.V.m. § 26 II, III Allgemeines Zuständigkeitsgesetz.

[79] Die Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH hat bspw. die Bucerius Law School (Hamburg) gewählt.

[80] So *K. Wilhelm*, 2009, S. 347 f., unter zusätzlichem Verweis auf BVerfGE 15, 256 (261 f.).

chen Vorschriften, ist die Verpflichtungsklage innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts zu erheben (§ 74 Abs. 2 i.V.m. § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Fehlt in dem Bescheid der Agentur über die nicht oder nur begrenzt erteilte Akkreditierung eine Rechtsbehelfsbelehrung oder ist sie unrichtig erteilt, gilt für die Einlegung der Verpflichtungsklage die Jahresfrist, die ab dem Zeitpunkt der Zustellung des Verwaltungsaktes berechnet wird (§ 58 Abs. 2 VwGO).

Klagegegner

- Die Klage ist nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen den Rechtsträger zu richten, dessen Behörde den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat. Unter Körperschaften i.S.d. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO sind auch beliehene Unternehmer, mithin Privatrechtssubjekte zu verstehen, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im eigenen Namen betraut sind.[81] Dies erklärt sich daraus, dass die beliehenen Unternehmer die ihnen anvertrauten hoheitlichen Befugnisse als eigene Angelegenheiten und in eigener Rechtspersönlichkeit ausüben.[82] Zu diesen Beliehenen zählen die Akkreditierungsagenturen bei der Entscheidung über die Vergabe oder Verweigerung des Stiftungssiegels im Rahmen der Akkreditierung eines Studiengangs. Denn sie nehmen für die Stiftung Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in eigenem Namen und selbständig wahr. Im Fall solcher beliehener Unternehmer ist diese Klage gegen diese Privatrechtssubjekte zu richten und nicht gegen den Verwaltungsträger, dessen Aufgaben wahrgenommen werden;[83] der Klagegegner ist folglich eine natürliche Person bzw. im Fall der Akkreditierung die als juristische Personen des Privatrechts tätigen Agenturen.[84] Die fehlende Passivlegitimation des Beklagten führt – nach der Rechtsprechung des Bundesverwal-

[81] Vgl. Sodan/Ziekow-*Brenner*, Kommentar zur VwGO, 3. Aufl. 2010, § 78 Rn. 16; Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl. 2009, § 78 Rn. 3; Redeker/v. Oertzen-*Kothe*, VwGO, 14. Aufl. 2005, Art. 78 Rn. 1a.

[82] Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner-*Meissner*, Kommentar zur VwGO, § 78 Rn. 25; nach den Verhältnissen des Einzelfalles differenzierend Redeker/v. Oertzen-*Kothe*, VwGO, 14. Aufl. 2005, Art. 78 Rn. 1a.

[83] Vgl. Sodan/Ziekow-*Brenner*, Kommentar zur VwGO, 3. Aufl. 2010, § 78 Rn. 16; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner-*Meissner*, Kommentar zur VwGO, § 78 Rn. 32.

[84] Vgl. *K. Wilhelm*, 2009, S. 349.

tungsgerichts[85] – zur Unbegründetheit, nicht zur Unzulässigkeit der Klage.[86]

4.3 Anfechtungsklage bei einer Akkreditierung unter Auflagen

Erfolgt die Akkreditierung unter Auflagen, richtet sich die statthafte Klageart nach den Regeln, die für den Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen von Verwaltungsakten gelten. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist gegen Nebenbestimmungen aller Art grundsätzlich die Anfechtungsklage statthaft. Von diesem Grundsatz soll nur dann ausnahmsweise abgewichen werden, wenn eine isolierte Aufhebbarkeit der Nebenbestimmung von vornherein „offenkundig“ ausscheidet. Ob die Klage zur isolierten Aufhebung der Nebenbestimmung im Fall ihrer Rechtswidrigkeit führt, ist danach eine Frage der Begründetheit.[87] Es empfiehlt sich daher, im Fall von Streitigkeiten wegen Auflagen zur Akkreditierung einen Hauptantrag auf Aufhebung der Auflagen und einen Hilfsantrag auf Erlass einer auflagenfreien Akkreditierung zu stellen. Wird eine Akkreditierung nachträglich aufgehoben, ist gegen diese Maßnahme die Anfechtungsklage statthaft.[88]

Die Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes „Auflage“ kann indes bereits durch Erhebung eines Widerspruchs gehemmt werden (§ 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Dieser Suspensiveffekt tritt aber nur in den Ländern ein, die ein Widerspruchsverfahren vorsehen. Dies ist dort nicht der Fall, wo entweder durch Rechtsanwendungsbefehl auf nordrhein-westfälisches Landesrecht verwiesen wird (sub 4.2.2) oder im eigenen Landesrecht das Widerspruchsverfahren ganz oder teilweise abgeschafft wurde. Dann kann die aufschiebende Wirkung nur durch die Erhebung der Anfechtungsklage eintreten (§ 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Von einer Anordnung einer sofortigen Vollziehung einer Auflage nach § 80 Abs. 2 Ziff. 4 VwGO mit der Folge des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung und der Notwendigkeit des Antrags seiner gerichtlichen Wiederherstellung nach § 80 Abs. 5 VwGO ist bei Auflagen im Rahmen von Akkreditierungsverfahren mangels eines rechtfertigenden öffentlichen Interesses nicht auszugehen.

---

[85] Vgl. zuletzt BVerwG NVwZ-RR 1990, 44.

[86] Vgl. *F. Hufen*, 2008, § 26 Rn. 2; ebenso Sodan/Ziekow-*Brenner*, Kommentar zur VwGO, 3. Aufl. 2010, § 78 Rn. 2 ff. (mit Nachweisen auch zur Gegenansicht in Rn. 4).

[87] BVerwG NVwZ 2001, 429; BVerwGE 100, 335.

[88] *Ch. Heitsch*, WissR Bd. 42 (2009), S. 146 f.

4.4 Vorläufiger Rechtsschutz im Akkreditierungsverfahren

Grundlagen

Um den Eintritt von irreparablen Folgen im Fall von negativen Entscheidungen im Akkreditierungsverfahren abzuwenden, kann die betroffene Hochschule – ggfs. nach erfolglosem Widerspruchsverfahren (sub 4.2.2) – vorläufigen Rechtsschutz beantragen. Bei einer Verweigerung der Akkreditierung oder der Reakkreditierung, also dann, wenn im Hauptsacheverfahren die Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 zweite Alternative VwGO einzulegen ist, kommt eine Maßnahme des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 123 VwGO in Betracht. Die zu beantragende einstweilige Anordnung betrifft die „Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis“ und ist daher eine „Regelungsanordnung“ nach § 123 Abs. 1 zweite Alternative VwGO. Insoweit gilt der Grundsatz, dass die einstweilige Anordnung nicht mehr gewähren darf als die Klage in der Hauptsache (Verpflichtungsklage) gewähren kann. Hat die Behörde (Agentur) einen Beurteilungsspielraum (sub 5.2) und kann daher im Hauptsacheverfahren nur ein Bescheidungsurteil ergehen (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO, oben sub 4.2), so kann die einstweilige Anordnung keine hierüber hinausgehende Regelung treffen, weshalb der antragstellenden Hochschule die Akkreditierung des Studiengangs nicht zugesprochen werden kann. Schlechthin unzumutbare Nachteile, die es erlauben, das „Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache“ ausnahmsweise zu umgehen, sind mit Blick auf das Angebot eines Studiengangs nicht zu erkennen, so dass die Hochschule im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nur den Anspruch auf Durchführung eines neuen Akkreditierungsverfahrens erstreiten kann. Denn das Angebot des betroffenen Studiengangs ohne Akkreditierungssiegel wird der Hochschule durch die Verweigerung der (Re-)Akkreditierung seitens der Agentur nicht bestritten. Insoweit hat die Hochschule bei einer gesetzlichen Verpflichtung zur Akkreditierung der Studiengänge allenfalls ein Einvernehmen mit der zuständigen Aufsichtsbehörde (Ministerium) herzustellen.

Zulässigkeit einer Regelungsanordnung

Für die Zulässigkeit des einstweiligen Anordnungsverfahrens müssen die allgemeinen Sachurteilsvoraussetzungen einer Verpflichtungsklage gleichermaßen gegeben sein wie für ein Hauptsacheverfahren. Dazu gehören insbesondere die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs, die beteiligtenbezogenen Zulässigkeitsvoraussetzungen, ein Rechtsschutzbedürfnis, die Antragsbefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO und ein ordnungsgemäßer, also schriftlicher Antrag, aus dem sich der Sachverhalt und die vom Antragsteller begehrten Maßnahmen ergeben. Zuständig ist das Gericht der Hauptsache, ggf. der Vorsitzende (§ 123 Abs. 2 VwGO). Ein solches Verfahren ist – unter den Vorzeichen des Rechtsschutzbedürfnisses der betroffenen Hochschule – deshalb erforderlich, weil eine negative Akkreditierungsentscheidung beim Akkreditierungsrat gemäß dem Akkreditierungsvertrag „amtlich“ dokumentiert wird und der Hochschule damit eine Akkreditierung desselben Studiengangs durch eine andere Agentur untersagt ist (sub 4.2.2).

Begründetheit der Regelungsanordnung

Der Antrag auf Erlass einer Regelungsanordnung ist begründet, wenn die Regelung eines Rechtsverhältnisses – zwischen Hochschule und Agentur – geboten ist, um wesentliche Nachteile für die Hochschule abzuwenden (§ 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Die Regelungsanordnung ist auf die Vornahme einer Maßnahme gerichtet, die der vorläufigen Erweiterung einer Rechtsposition des Antragstellers dient. Dabei sind ein Anordnungsanspruch (steht der antragstellenden Hochschule der geltend gemachte Regelungsanspruch im Zeichen der Organisationsfreiheit des Hochschulbetriebs – Art. 5 Abs. 3 GG – materiell-rechtlich zu?) und ein Anordnungsgrund (besteht die Gefahr der Rechtsvereitelung oder der wesentlichen Erschwerung der Rechtsdurchsetzung durch Schaffung vollendeter Tatsachen?) in einem summarischen Verfahren vom Antragsteller glaubhaft zu machen.

Der offensichtliche Erfolg oder Misserfolg im Hauptsacheverfahren soll nach h.M. in der Regel zum Erlass oder zur Ablehnung der einstweiligen Anordnung führen. Zu berücksichtigen sind danach die Nachteile, die drohen, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, weiterhin die Zumutbarkeit, auf die Entscheidung in der Hauptsache warten zu müssen sowie das Gewicht der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter. Damit stellt sich die Frage, ob die Hochschule ein Interesse an der Notwendigkeit des Erlasses einer Regelungsanordnung glaubhaft machen kann oder ob ihr zugemutet werden kann, die Entscheidung im Hauptsacheverfahren abzuwarten. Angesichts des durch den Bologna-Prozess ausgelösten Wettbewerbs der Hochschulen, der auch mit Blick auf die Attrahierung von Studierenden festzustellen ist, kann die Verleihung des Akkreditierungssiegels darüber entscheiden, wie erfolgreich eine Hochschule diese Konkurrenzsituation meistert. Ein Abwarten der Entscheidung im Hauptsacheverfahren ist ihr dann nicht mehr zuzumuten. Vielmehr kann das Gericht vorläufigen Rechtsschutz unter Wahrung des Beurteilungsspielraums einer Gutachtergruppe (sub 5.4) gewähren, indem es das angefochtene Akkreditierungsverfahren aufhebt und zugleich die neuerliche Durchführung eines studiengangbezogenen Akkreditierungsverfahrens durch Regelungsanordnung verfügt.[89] Dies ist dann geboten, wenn sich bereits im Rahmen seiner summarischen Prüfung ergibt, dass im bisherigen Akkreditierungsverfahren „falsche“ – also fachlich nicht fundierte bzw. bisher nicht erprobte – Maßstäbe zugrunde gelegt, unzutreffende Prognosen angestellt oder gravierende Verfahrensfehler begangen wurden, die einen wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis hatten. Eine

[89] Vgl. zum parallelen Fall eines nach § 123 VwGO geltend gemachten Anspruchs auf Neubewertung von Prüfungsarbeiten OVG Münster, NVwZ-RR 1995, 329 (einstweiligen Anordnung auf Verpflichtung zur (Neu-)Bewertung der Hausarbeit unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts); OVG Schleswig, NVwZ-RR 1993, 30 (Aufhebung der Bewertung der mündlichen Abiturprüfung im Fach Erdkunde und Anordnung der Wiederholung dieses Prüfungsteils).

Regelungsanordnung ist mithin namentlich im Fall einer offenkundig willkürlichen und durch fachfremde Erwägungen bestimmten Ablehnung der Akkreditierung seitens einer Agentur denkbar.

5. Begründetheit der Verpflichtungsklage

Spruchreife

Die Verpflichtungsklage ist begründet, wenn die Hochschule einen Anspruch auf eine Akkreditierung ihres Studiengangs hat, die Unterlassung einer positiven Akkreditierung rechtswidrig ist und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Fehlt mit Blick auf die Auslegung der das Akkreditierungsverfahren dirigierenden unbestimmten Rechtsbegriffe die Spruchreife, weil den Agenturen – namentlich den von ihnen beauftragten „peers“ – sowie dem Akkreditierungsrat insoweit ein Beurteilungsspielraum einzuräumen ist, dann ist die als Vornahmeklage erhobene Verpflichtungsklage in der Form der Bescheidungsklage gemäß § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO insoweit begründet, als die Ablehnung oder die Unterlassung des begehrten Verwaltungsaktes rechtswidrig ist und die klagende Hochschule in ihren Rechten verletzt (sub 5.4). Der Klageantrag ist auf dieses Vornahmeurteil auszurichten.[90]

Primär hängt der Klageerfolg freilich davon ab, ob das Akkreditierungssystem und die Funktionsträgerschaft der befassten Akkreditierungsagentur als eines Beliehenen schon dem Grunde nach rechtmäßig ist; auf diese Frage soll hier aber nicht näher eingegangen werden, da sie bereits in anderem Zusammenhang thematisiert wurde (F 1.7 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], sub 7.).

5.1 Kontrolldichte

Unbestimmte Rechtsbegriffe

Der Erfolg der Klage hängt mithin in hohem Maße davon ab, inwieweit eine gerichtliche Überprüfung der von der Agentur bei der Evaluierung des Studiengangs ermittelten Ergebnisse anhand der unbestimmten Rechtsbegriffe möglich ist, welche in Form von Kriterien das Akkreditierungsverfahren bestimmen („Bewertungskriterien“).[91] Bei ihrer Anwendung auf den konkreten Sachverhalt kann sich ein

---

[90] Vgl. BVerwG, Urteile vom 25.07.1985 - 3 C 25.84 -, BVerwGE 72, 38 (41) und vom 02.10.1986 - 2 C 31/85 -, NVwZ 1987, 229; Sodan/Ziekow-*Wolff*, Kommentar zur VwGO, 3. Aufl. 2010, § 113 Rn. 314 mit weit. Nachw.

[91] Zur Notwendigkeit eines kriterienbezogenen Entscheidens vgl. *J. Kohler* in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], Beitrag D 1.1 sub 1.2.

tatbestandsbezogener Entscheidungsspielraum der Verwaltung ergeben (Beurteilungsspielraum).[92] Als unbestimmte Rechtsbegriffe erscheinen im Regelungsregime des Akkreditierungsverfahrens insbesondere die für die Bewertung eines Studiengangs maßgeblichen „Kriterien“, also die studiengangbezogenen Qualifikationsziele der wissenschaftlichen und künstlerischen Befähigung, die Befähigung, eine qualifizierte Erwerbstätigkeit aufzunehmen, die Befähigung zum zivilgesellschaftlichen Engagement sowie die Persönlichkeitsentwicklung[93], die Schlüssigkeit des Studienkonzepts, die Studierbarkeit des Lehrangebots, wozu namentlich eine geeignete Studienplangestaltung sowie eine adäquate und belastungsangemessene Prüfungsdichte und -organisation gehören (F 1.7 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], sub 4.1),[94] Neben diesen im Kern vom Akkreditierungsrat formulierten Kriterien und Zielen sind Zulassungsvoraussetzungen, angestrebte Lernergebnisse, Kompetenzen und Fertigkeiten sowie Regelstudienzeiten und nachzuweisende „Credits“ für Bachelor- und Masterstudiengänge in einem weiteren Dokument der KMK angesprochen.[95] Das Verfehlen einer Qualitätsanforderung ist besonders dann wesentlich, wenn der Mangel von solcher Art ist, dass die Definition, die Regelung bzw. das Fehlen von Studienzielen, Studienzugang, Curriculum, Lehrorganisation, Lehrgestaltung, Ressourcen oder Prüfung zu erheblichen Nachteilen für Studierende führen; ein Verfehlen der gesetzten Standards ist hingegen insbesondere dann unwesentlich, wenn formale Anforderungen nicht erfüllt sind.[96] Aus dem Umstand, dass die Akkreditierungsvorgaben in fachlich-inhaltlicher Hinsicht im Gegensatz zu den früheren Rahmenprüfungsordnungen offen gehalten sind, folgt, dass die materiellrechtliche Steuerungsintensität des Hochschulrechts abnimmt, womit zugleich ein größerer Gestaltungsspielraum der Exekutive einhergeht.[97]

---

[92] *E. Pache*, 2001, S. 42.

[93] Vgl. die Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung, Beschluss des AR v. 8.12.2009 i.d.F. v. 10.12.2010 (Drs. AR 85/2010), Ziff. 2.

[94] Vgl. den Beschluss der KMK v. 10.10.2003 i.d.F. v. 4.2.2010. „Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“, sub A 7.

[95] Vgl. den Beschluss der KMK v. 21.4.2005 zum „Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse“.

[96] Vgl. § 1 der Drs. AR 104/2008.

[97] Vgl. *H. Jochum*, 2004, S. 470 ff.; ihr folgend *K. Wilhelm*, 2009, S. 353.

5.2 Ermessen und Beurteilungsspielraum

Befugnis zur Letzterkenntnis

Der durch die Verwendung solcher unbestimmter Rechtsbegriffe eröffnete Entscheidungsfreiraum gibt allerdings keine völlige, umfassende Freiheit im Hinblick auf ihre Auslegung, Sachverhaltsermittlung und Subsumtion, sondern ist wie im Bereich des Ermessens eine rechtlich begrenzte Freiheit. Über Inhalt, Umfang und Grenzen der mit einem Beurteilungsspielraum zusammenhängenden Freiheit der Verwaltung besteht allerdings keine Einigkeit. Insbesondere stellt sich angesichts der unterschiedlichen Konkretisierungsleistungen von Exekutive und Judikative die Frage, wer über die Befugnis zur Letzterkenntnis verfügt: die die unbestimmten Rechtsbegriffe im konkreten Sachverhalt auslegende und anwendende Verwaltung oder die zur Überprüfung einer solchen Entscheidung angerufene Gerichtsbarkeit.

Insoweit kommt es darauf an, ob die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe mit der Ermessensausübung der Verwaltung (§ 40 VwVfG) gleichzusetzen ist. Eine Ermessensentscheidung der Verwaltung wird von den Gerichten dann aufgehoben, wenn sie rechtswidrig ist. Dies ist sie gemäß § 114 VwGO nur dann, wenn die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist. Somit wird im Bereich des Ermessens eine rechtsfolgenbezogene Letztentscheidungsbefugnis der Verwaltung anerkannt.[98] Trotz der zutreffend betonten strukturellen Gemeinsamkeiten zwischen Ermessen und Beurteilungsspielraum, die in jedem Fall zunächst einen Akt der Konkretisierung offener Normen seitens der Verwaltung erfordern,[99] sind die Unterschiede zwischen beiden Instituten gleichwohl manifest: Während eine gesetzliche Ermessenseinräumung im traditionellen Normaufbau als volitiver Akt[100] die Rechtsfolgenseite betrifft (Handlungs- oder Verhaltensermessen), stellt sich die Frage eines Beurteilungsspielraums infolge unbestimmter Rechtsbegriffe auf der Tatbestandsseite einer Norm. Die Subsumtion eines Sachverhalts unter einen unbestimmten Rechtsbegriff auf der Tatbestandseite der Norm stellt dabei einen kognitiven Akt der Interpretation eines Rechtssatzes dar.

---

[98] Vgl. *M. Jestaedt*, in: Erichsen/Ehlers, § 10 Rn. 55.

[99] Vgl. *M. Herdegen*, JZ 1991, 748 f. m. weit.Nachw.

[100] Zur Unterscheidung des Ermessens als Auswahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten und dem Wesen der Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs als Erkenntnisproblem vgl. *H. Reuss*, DVBl. 1953, 585 ff.; *ders.*, DVBl. 1953, 649 ff.; *ders*., DÖV 1954, 557 ff.

5.3 Reichweite des administrativen Beurteilungsspielraums

Lehre vom Beurteilungsspielraum der Verwaltung und Ermächtigungslehre

Nach der Lehre vom Beurteilungsspielraum der Verwaltung, die im Wesentlichen bis heute unverändert für die deutsche Verwaltungslehre wie für die Rechtsprechung bestimmend ist,[101] stellt die Einräumung eines solchen Entscheidungsspielraums für die Verwaltung durch Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs die Ausnahme dar. Deshalb soll ein Beurteilungsspielraum nur angenommen werden, wenn konkrete Umstände die Annahme rechtfertigen, dass der Gesetzgeber durch die Verwendung eines solchen Begriffs in einem bestimmten Zusammenhang einen derartigen Beurteilungsspielraum begründen wollte. Dies wird namentlich bei der Auslegung unbestimmter Wert- und Erfahrungsbegriffe zur Festlegung der tatbestandlichen Voraussetzungen administrativen Handelns angenommen. Insoweit soll der Verwaltung ein Bereich eigener, gerichtlich nicht weiter überprüfbarer Wertung und Entscheidung zugestanden werden. Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs, der einen Beurteilungsspielraum begründet, sowie die Tatsachenermittlung sollen indes auch dann in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar sein. Auch die Subsumtion des Sachverhalts unter den zutreffend ausgelegten unbestimmten Rechtsbegriff soll gerichtlich überprüfbar sein, um auszuschließen, dass die Verwaltung zu einem Ergebnis gelangt, das nach „verständiger Würdigung“ so nicht vorgenommen werden kann.[102]

Die normative Ermächtigungslehre hat diesen Spielraum explizit auf solche Fälle beschränkt, in denen der für die Entscheidung eines Sachverhalts einschlägigen Rechtsvorschrift zumindest durch Auslegung eine Ermächtigung des Gesetzgebers gegenüber der Verwaltung zu entnehmen ist, so dass die Behörde legitimiert ist, über das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen eines unbestimmten Rechtsbegriffs abschließend zu entscheiden.[103] Damit genügt das Vorliegen eines unbestimmten Rechtsbegriffs wegen der Garantie effektiven Rechtsschutzes nach der normativen Ermächtigungslehre nicht, um einen Beurteilungsspielraum der Verwaltung anzunehmen.[104]

---

[101] Vgl. *E. Pache*, 2001, S. 62.

[102] Grundlegend *O. Bachof*, JZ 1955, 97 ff.

[103] Vgl. Maunz/Dürig-*Schmidt-Aßmann,* GG, Kommentar zum GG, Art. 19 IV Rn. 185 ff. m. weit. Nachw. sowie unter Verweis auf BVerfGE 61, 82 – Sasbach-Entscheidung; kritisch *E. Pache*, 2001, S. 69

[104] Vgl. Maunz/Dürig- *Schmidt-Aßmann*, GG, Kommentar zum GG, Art. 19 IV Rn. 183.

Bereichsausnahmen

In der Rechtsprechung haben sich bestimmte Fallgruppen herausgebildet, in denen eine Lockerung der Gesetzesbindung der Verwaltung und dementsprechend ein Beurteilungsspielraum anerkannt wird.[105] Im Grundsatz wird durch die Ausformung solcher Bereichsausnahmen in der Judikatur mit Blick auf die Garantie eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) eine uneingeschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit von unbestimmten Rechtsbegriffen reklamiert, so dass ein Gericht nicht an die im Verwaltungsverfahren vorgenommenen Feststellungen und Bewertungen gebunden ist.[106] Das Verfahrensgrundrecht des Art. 19 Abs. 4 GG garantiert demjenigen den Rechtsweg, der geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in eigenen Rechten verletzt zu sein. Damit wird nicht nur der Zugang zu den Gerichten, sondern darüber hinaus auch die Wirksamkeit des Rechtsschutzes garantiert. Daraus folgt grundsätzlich die Pflicht der Gerichte, die angefochtenen behördlichen Entscheidungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollständig nachzuprüfen. Dies schließt eine grundsätzliche Bindung des Richters an die im Verwaltungsverfahren getroffenen Feststellungen und Wertungen aus.[107] Die Regeln über die eingeschränkte Kontrolle des Verwaltungsermessens gelten daher im Normalfall nicht für die Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe.

Fallgruppen in der Rechtsprechung

Die Annahme von Bereichsausnahmen beruht auf der Erkenntnis, dass unbestimmte Rechtsbegriffe wegen hoher Komplexität oder besonderer Dynamik der geregelten Materie so vage und hinsichtlich ihrer Konkretisierung im Nachvollzug der Verwaltungsentscheidung so schwierig sein können, dass die gerichtliche Kontrolle an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung stößt; deshalb soll der rechtsanwendenden Behörde in solchen Fällen ohne Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze ausnahmsweise ein begrenzter Entscheidungsfreiraum zugebilligt werden.[108] In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird ein solcher Beurteilungs- und Bewertungsspielraum dann angenommen, wenn es sich um die Beurteilung von Vorgängen handelt, die in der Zukunft liegen (Prognoseentscheidungen), oder es um Sachverhalte geht, die eine Wertung beinhalten.[109] Unter den Referenzgebieten mit evaluierender Prägung sind namentlich Prüfungs- und prüfungsähnliche Entscheidungen hinsichtlich prüfungsspezifi-

---

[105] Hierzu vgl. *H. Maurer*, 2009, § 7 Rn. 37 ff.; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, § 31 Rn. 23 ff.; *E. Pache*, 2001, S. 125 ff.

[106] BVerfG 11, 168 (191 f.); 15, 275 (282); 84, 34 (49); 101, 106 (123); BVerwGE 68, 267 (271); 100, 221 (225); BGH NJW 1982, 1058; Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar zur VwGO, 16. Aufl. 2009, § 114 Rn. 3, 24 a; Geiger, VwGO, Kommentar zur VwGO, 12. Aufl. 2006, § 114 Rn. 55, 56 m. weit. Nachw.

[107] BVerfG NJW 1991, 2005 m.weit.Nachw.; BVerfGE 64, 261 (279).

[108] Vgl. BVerfG NJW 1991, 2005 m. weit.Nachw.

[109] BVerfGE 39, 334 (353f.).

scher Bewertungen,[110] beamtenrechtliche Beurteilungen[111] sowie Bewertungen zu nennen, die von unabhängigen, sachverständigen Gremien mit gruppenpluraler Repräsentanz auf dem Gebiet von Wissenschaft und Kunst getroffen werden.[112]

5.4 Der Beurteilungsspielraum der Akkreditierungsagenturen

Parallelisierung von Akkreditierungsentscheidungen und Bewertungen sachverständiger Gremien

Das Ausmaß der gerichtlichen Überprüfung von Akkreditierungsentscheidungen, also die Kontrolldichte, lässt sich am ehesten nach Maßgabe der Kriterien bestimmen, die für die Bewertungen von Sachverständigen gelten. In beiden Fällen kommt es zu Evaluierungen durch Experten in Fragen, die sich durch einen hohen Spezialisierungsgrad auszeichnen und einem raschen Wandel unterworfen sein können.[113] Da der Gesetzgeber diese Sachverhalte nur schwer erfassen kann, muss er auf ausfüllungsbedürftige Tatbestände zurückgreifen,[114] deren Konkretisierung in den Händen von Sachverständigen liegt. Bei dem Vergleich der Akkreditierungsentscheidungen mit den Sachverständigenbewertungen ist allerdings nicht auf die Tätigkeit der Akkreditierungsagenturen, sondern auf die von ihnen im konkreten Verfahren bestellte Gutachtergruppe („peers“) abzustellen, der – im Auftrag der Agentur – die eigentliche fachlich-inhaltliche Begutachtung der Studiengänge obliegt. In ihrem Ergebnisbericht berichtet sie der Akkreditierungskommission der jeweiligen Agentur über die hinsichtlich eines zur Akkreditierung anstehenden Studiengangs erhobenen Befunde. Die von den Akkreditierungsagenturen für die Begutachtung eines Studiengangs bestellte Gutachtergruppe setzt sich aus den relevanten Vertretern der – an der Qualität von Studiengängen interessierten – Gruppen („relevante Interessenträgerinnen und Interessenträger“) zusammen; hierzu gehören insbesondere Repräsentanten der Wissenschaft (Hochschullehrer), Studierende und Vertreter der Berufspraxis (F 2.4 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff]).[115] Damit handelt es sich um eine Besetzung, die mit den –

[110] Vgl. *E. Pache*, 2001, S. 128 ff.

[111] Vgl. *E. Pache*, 2001, S. 136 ff.

[112] Vgl. *E. Pache*, 2001, S. 138 ff.; zur Unabhängigkeit („Unbefangenheit“) der Gutachtergruppe im Rahmen der Akkreditierung vgl. die Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung, Beschluss des AR v. 8.12.2009 i.d.F. v. 10.12.2010 (Drs. AR 85/2010), Ziff. 1.1.3.

[113] Vgl. hierzu *K. Wilhelm*, 2009, S. 354 ff.

[114] Vgl. *H. Jochum*, 2004, S. 472 f.

[115] Vgl. den Beschluss des Akkreditierungsrats Nr. 4 AR 85/2007 sowie die Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung, Beschluss des AR v. 8.12.2009 i.d.F. v. 10.12.2010 (Drs. AR 85/2010), Ziff. 1.1.3.

durch nur einen beschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum gekennzeichneten – Sachverständigengremien vergleichbar ist.

Begrenzungen des Beurteilungsspielraumes sachverständiger Kommissionen

Ein Beurteilungsspielraum wird mit Blick auf sachverständige Gremien und Kommissionen unter dem Aspekt der Beteiligung von Vertretern gesellschaftlicher Gruppen, der Staatsferne und einer pluralistischen Meinungsbildung gerechtfertigt. Die Beteiligung weisungsfreier Gruppenvertreter, die über fachliche Kompetenz verfügen,[116] soll sicherstellen, dass sämtliche für die Entscheidung maßgeblichen Gesichtspunkte gesammelt, die konfligierenden Werte ermittelt und zu einem Ausgleich gebracht werden.[117] Indiz für diese Fähigkeit ist das Handeln eines Kollegialorgans, das mögliche unterschiedliche Bewertungen bereits in sich zum Ausgleich bringt und die zu treffende Entscheidung damit zugleich versachlicht.[118] Bedenken ergeben sich indes daraus, dass zum einen die demokratische Legitimation solcher Gremien und ihrer Mitglieder fraglich erscheinen kann, andererseits wegen ihrer Weisungsfreiheit eine parlamentarische Kontrolle nicht stattfindet, so dass eine Rücknahme der Kontrolldichte zur völligen Kontrollfreiheit führt.[119] Infolge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist zumindest im Bereich grundrechtsrelevanter Entscheidungen die Berechtigung und die Reichweite der Beurteilungsspielräume pluralistisch und/oder besonders fachkundig besetzter Gremien oder Ausschüsse inzwischen durchaus in Frage gestellt. So haben die Karlsruher Richter den herkömmlich anerkannten Beurteilungsspielraum der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften dadurch erschüttert, wenn nicht unterminiert, dass sie die vollständige gerichtliche Überprüfung der von dieser Stelle im Rahmen des Art. 5 Abs. 3 GG anzustellenden Wertungen gefordert haben.[120] Auf dieser Grundlage sieht die höchstrichterliche verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung sowohl die wertende Einschätzung eines Kunstwerkes als auch die Beurteilung seiner jugendgefährdenden Wirkung inzwischen als im vollen Umfang überprüfbar an.[121]

---

[116] Sodan/Ziekow-*Wolff*, Kommentar zur VwGO, 3. Aufl. 2010, § 114 Rn. 328.

[117] BVerfGE 83, 130 (150); BVerwGE 91, 211 (216); 91, 217 (222); 91, 223 (227). Ob allerdings nach der restriktiven Rechtsprechung des BVerfG zum Beurteilungsspielraum der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (E 83, 130 ff.) überhaupt noch ein Beurteilungsspielraum besteht, bezweifelt *E. Pache*, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 141.

[118] Vgl. BVerwGE 129, 27 (33, Rn. 27).

[119] Vgl. *H. Maurer,* 2009, § 7 Rn. 45 m. weit. Nachw.

[120] BVerfGE 83, 130 (148).

[121] Vgl. BVerwGE 91, 211 (213); 91, 223 (224 ff.).

Beurteilungsspielraum bei Akkreditierungsentscheidungen

Fasst man die Beschlüsse des Akkreditierungsrates als verbindliche und zugleich – mittels der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe – administrative Entscheidungsfreiräume eröffnende Vorgaben auf, die insoweit Gesetzen vergleichbar sind, dann folgt daraus im Grundsatz eine Begrenzung der gerichtlichen Kontrolldichte (§ 114 VwGO analog). Dies gilt namentlich für die im Rahmen der Akkreditierungsentscheidung vorzunehmende Güterabwägung (F 1.7 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], sub 7.1 und 7.2.3) zwischen der Lehrfreiheit der Hochschullehrer/Wissenschaftler (Art. 5 Abs. 3 GG) und der Berufs(wahl)freiheit der Studierenden (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG), um so zu der verfassungsrechtlich gebotenen Konkordanz zu gelangen. Angesichts der grundrechtlichen Ingerenz der Akkreditierungsentscheidungen, die das Selbstverwaltungsrecht und die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen berühren (F 1.7 ebd., sub 7.1), ist indes im Zeichen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts von einer Schrumpfung des Beurteilungsspielraums der Akkreditierungsagenturen auszugehen. Somit gilt eine Akkreditierungsentscheidung zwar als sachverständig, kann aber von einer durch einen negativen Bescheid betroffenen Hochschule im gerichtlichen Verfahren wie ein Fachgutachten erschüttert werden.[122] Wird dabei von der klagenden Hochschule dargelegt, dass etwa hinsichtlich der Beurteilung der Schlüssigkeit des Studienkonzepts, der Studierbarkeit des Lehrangebots oder der studiengangbezogenen Qualifikationsziele „falsche“ – also fachlich nicht fundierte bzw. bisher nicht erprobte – Maßstäbe zugrunde gelegt oder unzutreffende Prognosen angestellt wurden, kann das Gericht in die Überprüfung der Bewertungskriterien eintreten, die für die beauftragte Agentur maßgeblich waren.

Insoweit wird im Schrifttum mit dem Ziel einer grundrechtskonformen Auslegung der Kriterien sogar die Ansicht vertreten, dass die Agenturen in ihren Bewertungen der Studien- und Prüfungsordnungen an die Darlegungen der Hochschule gebunden sind und unterhalb der Schwelle offensichtlicher Fehlbeurteilungen „die Auffassung der Hochschule (hinsichtlich der Erfüllung der Akkreditierungskriterien) hinzunehmen haben.“[123] Judiziabel ist jedenfalls eine „konsistente Anwendung“ der akkreditierungsrelevanten Kriterien, die als Akt der „Subsumtion der Fallmerkmale unter diese Kriterien“ zu verstehen ist, „gestützt auf die Ermittlung und Benennung von nachvollziehbaren, faktenbasierten oder vernünftigen prognostischen Gründen“.[124] In

[122] Vgl. zum Parallelfall der Bewertungen sachverständiger Kommissionen und Gremien *E. Pache*, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 140 f.

[123] Vgl. *Ch. Heitsch*, WissR Bd. 42 (2009), S. 155 ff. (157).

[124] Vgl. *J. Kohler*, in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], Beitrag D 1.1 sub 1.2.

diesem Rahmen kann das Gericht eine getroffene Akkreditierungsentscheidung aufheben, wenn der Fehler einen wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis der Akkreditierung hatte, und die Agentur verpflichten, nach Maßgabe der gerichtlich korrigierten Kriterien erneut zu evaluieren (Bescheidungsurteil).

Beurteilungsfehlgebrauch

In jedem Fall können die Entscheidungen der Gutachtergruppen und die hierauf beruhenden Akkreditierungsentscheidungen der Agenturen[125] nach den herkömmlich anerkannten gesetzlichen Grenzen des administrativen Beurteilungsspielraums auf Fehlerkriterien überprüft werden, die im Verfahren der Entscheidungsfindung gründen.[126] Hierzu gehören die zutreffende und vollständige Ermittlung des Sachverhalts,[127] die Berücksichtigung der wesentlichen entscheidungsrelevanten Umstände, die Heranziehung passender Vergleichsmaßstäbe sowie die Beachtung verfahrensrechtlicher Regelungen und Grundsätze,[128] namentlich des Gebots der Sachlichkeit und der Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG).[129] Diese gerichtliche Kontrolle gewinnt gerade dort Bedeutung, wo die besondere Ausgestaltung des Verfahrens der Entscheidungsfindung der Verwaltung, also auch der Akkreditierungsagentur, im Sinne höherer Richtigkeitsgewähr, institutionalisierter

[125] Vgl. Beschluss des Akkreditierungsrats Nr. 8 AR 85/2007.

[126] Vgl. hierzu *E. Pache*, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 47 ff.

[127] BVerwGE 70, 143 (145 ff.); 79, 208 (213); 81, 185 (192 f.).

[128] Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar zur VwGO, 16. Aufl. 2009, § 140 Rn. 30, 47 ff.; BVerwGE 62, 330 (334); 68, 330 (337).

[129] BVerwG, Urteil vom 16.5.2007, 3 C 8.06**,** Rn. 31 – Weinprüfung durch Sachverständigenkommission, wonach die Fehlerfreiheit hinsichtlich der sachlichen Grundlage, der Methode und des Verfahrens von der Behörde und den Gerichten gleichermaßen zu überprüfen ist; zur Letztentscheidung vgl. BVerfGE 61, 82, (111, 114 f.); 84, 34 (49 f.); BVerfG, Urteil vom 10.12.2009, 1 BvR 3151/07, Rn. 54 ff. (58, 60): „Die Interpretation der generell-abstrakten Rechtsnorm und der in ihr enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe ist eine originäre Funktion der rechtsprechenden Gewalt, keine genuine Verwaltungsfunktion... Daher ist auch bei Einräumung einer Letztentscheidungsbefugnis von den Gerichten zu prüfen, ob die Verwaltung den Gehalt der anzuwendenden Begriffe und den gesetzlichen Rahmen, in dem sie sich bewegen kann, erkannt hat, von einem zutreffenden und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, die allgemein gültigen Beurteilungsmaßstäbe und die Regeln des inneren Entscheidungsverfahrens beachtet hat und sich nicht von sachfremden – gegen das Willkürverbot aus Art. 3 Abs. 1 GG verstoßenden – Erwägungen hat leiten lassen" (DVBl. 2010, 250). *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, § 31 Rn. 29 ff.. Das VG Arnsberg, Beschluss vom 16.04.2010 (AZ: 12 K 2689/08), Rn. 199 hat in seinem Vorlagebeschluss an das BVerfG festgestellt, dass die beauftrage Agentur „nicht von einem richtigen Verständnis der (ihr) obliegenden Aufgabe ausgegangen (ist), … (ihre) Bewertung nicht im Einklang mit allgemein gültigen Wertungsmaßstäben begründet und den erheblichen Sachverhalt nicht vollständig und zutreffend ermittelt (hat)".

Einbeziehung von Sachverstand und pluralistischer Interessen die Grundlage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Beurteilungsspielraums bildet.[130]

Rechtspolitische Konsequenzen

Im Ergebnis muss die Berechtigung und die Reichweite eines Beurteilungsspielraums – ähnlich wie im Bereich der Bewertungen durch sachverständige Gremien und Kommissionen – auch im grundrechtssensiblen Bereich des Akkreditierungswesens bezweifelt werden. Deshalb ist es geboten, die Legitimation der Gutachtergruppen („peers“) durch die Festlegung ihrer Zusammensetzung in einem formellen Gesetz zu stärken. Eine solche Normierung ist mithin ein weiterer Eckstein in der unverzichtbaren gesetzlichen Steuerung der Akkreditierung als wertender Vorgang durch präzise wissenschaftsadäquate Kriterien (F 1.7 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], sub 7.2.2). Ein den Agenturen verbleibender Beurteilungsspielraum ist strikt auf den Abwägungsvorgang zwischen kollidierenden Grundrechtsgütern zu beschränken.[131]

Angesichts der grundrechtlichen Ingerenz der Akkreditierungsentscheidungen, die das Selbstverwaltungsrecht und die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen berühren, ist von einer Schrumpfung des Beurteilungsspielraums der Akkreditierungsagenturen auszugehen. Somit gilt eine Akkreditierungsentscheidung zwar als sachverständig, kann aber von einer durch einen negativen Bescheid betroffenen Hochschule im gerichtlichen Verfahren wie ein Fachgutachten erschüttert werden. Wird dabei von der klagenden Hochschule dargelegt, dass etwa hinsichtlich der Schlüssigkeit des Studienkonzepts, der Studierbarkeit des Lehrangebots (namentlich einer geeigneten Studienplangestaltung sowie einer adäquaten und belastungsangemessenen Prüfungsdichte und -organisation) oder der studiengangbezogenen Qualifikationsziele „falsche“ – also fachlich nicht fundierte bzw. bisher nicht erprobte – Maßstäbe zugrunde gelegt oder unzutreffende Prognosen angestellt wurden, kann das Verwaltungsgericht im Rahmen einer Verpflichtungsklage die Entscheidung einer Agentur, die die teilweise oder vollständige Ablehnung der Akkreditierung eines Studiengangs betrifft, aufheben und der betroffenen Hochschule zu einem neuen Akkreditierungsverfahren verhelfen.

[130] Vgl. hierzu etwa BVerfGE 84, 59 (72 f.); BVerwGE 91, 262 (266); 92, 132 (136).

[131] Zu diesen für sachverständige Gremien und das Prüfungsrecht unterbreiteten Vorschlägen vgl. *E. Pache*, 2001, S. 141.

In jedem Fall kann das zuständige Verwaltungsgericht eine solche Entscheidung einer Akkreditierungsagentur auf die zutreffende und vollständige Ermittlung des Sachverhalts,[132] die Berücksichtigung der wesentlichen entscheidungsrelevanten Umstände, die Heranziehung passender Vergleichsmaßstäbe sowie die Beachtung verfahrensrechtlicher Regelungen und Grundsätze, namentlich des Gebots der Sachlichkeit und der Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG), überprüfen.

6. Zivilrechtliche Ansprüche rechtswidrig nicht akkreditierter Agenturen

Anspruchsgrundlagen

Im Verfahren vor dem VG Arnsberg[133] berief sich die betroffene Hochschule unter anderem auch vor dem Hintergrund eines im Zivilverfahren geltend zu machenden Schadensersatzanspruchs auf ihr berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des negativen Akkreditierungsbescheides durch die Agentur. Durch die rechtswidrige Ablehnung der Erteilung der Akkreditierung hätten die hoheitlich tätigen Mitglieder und Gutachter der Akkreditierungskommission fahrlässig ihre Amtspflichten verletzt. Der Anspruch auf Schadensersatz könne somit auf § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG gestützt werden und solle sich gegen die Agentur als Körperschaft bzw. den Akkreditierungsrat als beleihende Körperschaft richten. Zusätzlich sei ein Anspruch aus § 280 Abs. 1 BGB wegen Verletzung der vertraglichen Fürsorge- und Informationspflichten aus dem mit der Agentur geschlossenen Werkvertrag denkbar.

6.1 Amtshaftungsanspruch

Verletzung einer Amtspflicht

§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG regelt die Amtshaftung für ein rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten von Beamten und damit einen Ausschnitt aus dem Komplex der Staatshaftung. Während § 839 BGB herkömmlich nur bei Handeln eines Beamten im dienstrechtlichen Sinne eingreift, erweitert Art. 34 GG die Haftung auf jede Ausübung öffentlicher Gewalt.[134] Voraussetzung ist, dass der Inhaber eines öffentlichen Amtes handelt. Ein Amt setzt eine Wahrnehmungszuständigkeit, d. h. die durch organisatorischen Rechtssatz begründete Verpflichtung und Berechtigung voraus, Angelegenheiten

[132] BVerwGE 70, 143 (145 ff.); 79, 208 (213); 81, 185 (192 f.).

[133] VG Arnsberg, Beschluss v. 16.04.2010 (AZ 12 K 2689/08), Rn. 27, 44, 148 ff.

[134] Jarass/Pieroth-*Jarass*, GG, Kommenar zum GG, 9. Aufl. 2007, Art. 34 Rn. 5.

z. B. einer Behörde oder Körperschaft auszuführen.[135] Ausreichend ist bereits eine einmalige kurzfristige Beauftragung, etwa durch Beleihung einer Privatperson mit der selbstständigen Erledigung hoheitlicher Aufgaben,[136] aber auch durch die bloße Übertragung unselbstständiger schlicht-hoheitlicher Hilfsaufgaben zur weisungsgebundenen Wahrnehmung (Verwaltungshelfer).[137] Als Behörden sind die Agenturen gegenüber den Hochschulen verpflichtet, über die Akkreditierung eines Studiengangs auf Grund der von der Hochschule zur Verfügung gestellten Dokumentationen und vorgelegten Konzepte unter Einbeziehung fachlichen Sachverstands nach wissenschaftsadäquaten (gesetzlich zu verankernden[138]) Kriterien in einem transparenten Verfahren unter Wahrung der grundrechtlichen Positionen der Hochschule zu entscheiden.

Verschulden

Eine objektiv unrichtige Rechtsanwendung begründet ein Verschulden, wenn sie auf mangelhafter Kenntnis der Rechtsvorschriften oder der hierzu ergangenen einschlägigen Judikatur beruht. Der Amtsträger handelt darüber hinaus schuldhaft, wenn seine Rechtsauffassung gegen den eindeutigen Gesetzeswortlaut verstößt. Danach ist eine fehlerhafte behördliche Entscheidung unverschuldet, sofern sich auch nur eine der sie tragenden Begründungen als unverschuldet erweist.[139]

Subsidiarität gegenüber dem Primärrechtsschutz und Schaden

Der Amtshaftungsanspruch entfällt jedoch gem. § 839 Abs. 3 BGB, wenn der Betroffene es vorsätzlich oder fahrlässig versäumt hat, den Schaden durch den Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden. Dies ist Ausfluss aus der allgemeinen Verpflichtung zur Schadensminderung und soll dem Vorrang des primären Rechtsschutzes im Verwaltungsrecht Rechnung tragen.[140] Der Rechtsbehelf muss sich jedoch unmittelbar gegen die Amtshandlung selbst richten; die Verfassungsbeschwerde zählt daher nicht zu den Rechtsmitteln.[141] Tritt trotz Einlegung eines Rechtsmittels infolge einer versagten Akkreditierung ein Schaden zu Lasten der Hochschule ein, kann die Hochschule unter den Voraussetzungen des § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG einen Anspruch auf Schadensersatz gegen die Agentur geltend machen. Ein solcher Schaden könnte insbesondere in den finanziellen Einbußen

---

[135] Jauernig-*Teichmann*, BGB, Kommentar zum BGB, 10. Aufl. 2007, § 839, Rn. 6.

[136] BGHZ 147, 169 (171).

[137] Jauernig-*Teichmann*, BGB, Kommentar zum BGB, 10. Aufl. 2007, § 839, Rn. 6.

[138] Die Kriterien des Akkreditierungsrates genügen nach der hier vertretenen Ansicht nicht.

[139] BGH NJW 2005, 749; Staudinger-*Schulze*, BGB, Kommentar zum BGB, § 329, Rn. 22

[140] *Jarass/Pieroth- Jarass, GG, Kommentar zum GG, Art. 34 GG, Rn. 20.*

[141] BGHZ 30, 19 (28).

liegen, den eine Hochschule dadurch erleidet, dass sie in die Akkreditierung eines Studiengangs investiert, im Fall eines auf einer Amtspflichtverletzung beruhenden negativen Akkreditierungsbescheids jedoch geringere Einnahmen (Studiengebühren) bzw. Einbußen bei den Landeszuweisungen infolge fehlender Einschreibungen von Studienbewerbern zu verzeichnen hat.[142]

6.2 Schadensersatz wegen Verletzung vertraglicher Nebenpflichten

Denkbar ist neben dem Amtshaftungsanspruch auch ein Schadensersatzanspruch gem. § 280 Abs. 1 BGB wegen Verletzung der vertraglichen Nebenleistungspflichten, insbesondere der Informations- und Aufklärungspflicht. Dies gilt für den privatrechtlichen Werkvertrag ebenso wie für den öffentlich-rechtlichen Vertrag.[143] Danach sind die Vertragspartner untereinander verpflichtet, alles zu tun, was den Leistungserfolg – im Fall der Akkreditierung die Erteilung des Akkreditats – herbeiführt und alles zu unterlassen, was diesen Erfolg beeinträchtigen oder gefährden könnte.[144] Für die Agentur bedeutet dies, dass sie die Hochschule frühzeitig auf mögliche Probleme bei der Erteilung des Akkreditats hinweisen muss. Tut sie dies nicht, macht sie sich ggf. gem. § 280 Abs. 1 BGB schadensersatzpflichtig, wenn die unterlassenen Mitwirkungspflichten kausal für die Verweigerung des Akkreditats sind.

---

[142] VG Arnsberg vom 16.04.2010, 12 K 2689/08, Rn. 154.

[143] Stelkens/Bonk/Sachs- *Bonk*, VwVfG, Kommentar zum VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 62, Rn. 56 mit Verweis auf BVerwG, NVwZ 1996, 174 (174).

[144] Jauernig-*Mansel*, BGB, Kommentar zum BGB, 10. Aufl. 2007, § 631 Rn. 5.

Literaturverzeichnis

[1] Bachof, Otto, Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltunsgrecht, JZ 1955, S. 97–102.

[2] Bieback, Karin, Zertifizierung und Akkreditierung, 2008.

[3] Bonk, Heinz Joachim, Fortentwicklung des öffentlich-rechtlichen Vertrags unter besonderer Berücksichtigung der Public Private Partnerships, DVBl 2004, S. 141–148.

[4] Burgi, Martin, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Gutachten für den 67. Deutschen Juristentag, Bd. I: Gutachten, Teil D, 2008.

[5] Heitsch, Christian, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, DÖV 2007, S. 770–778.

[6] Ders., Rechtsnatur der Akkreditierungsentscheidungen – prozessuale Fragen, WissR Bd. 42 (2009), S. 136–163.

[7] Herdegen, Matthias, Beurteilungsspielraum und Ermessen im strukturellen Vergleich, JZ 1991, S. 747–751.

[8] Hufen, Friedhelm, Verwaltungsprozessrecht, 7. Aufl. 2008.

[9] Jestaedt, Matthias, Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 10 (S. 329–378).

[10] Jochum, Heike, Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht, 2004.

[11] Lege, Joachim, Die Akkreditierung von Studiengängen, JZ 2005, S. 698–707.

[12] Mager, Ute, Ist die Akkreditierung von Studiengängen an Hochschulen des Landes Baden-Württemberg verfassungsgemäß?, VBlBW 2009, S. 9–15.

[13] Martens, Wolfgang, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969.

[14] Maurer, Hartmut, Allg. Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009.

[15] Mennacher, Hubert, Begriffsmerkmale und Rechtsstellung der mit öffentlicher Gewalt beliehenen Hoheitsträger des Privatrechts, 1963.

[16] Meyer, Susanne, Der Rechtsweg für Klagen gegen Akkreditierungsentscheidungen, DÖV 2010, S. 475–479.

[17] Pache, Eckhard, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001.

[18] Pautsch, Arne, Rechtsfragen derAkkreditierung, WissR 2005, S. 200–218.

[19] Reuss, Hermann, Das Ermessen - Versuch einer Begriffserklärung, DVBl 1953, S. 585–589.

[20] Ders., Der unbestimmte Rechtsbegriff – Seine Bedeutung und seine Problematik, DVBl. 1953, S. 649–655.

[21] Ders., Gegenäußerung (zu E. Schütz, DÖV 1954, S. 556 f.), DÖV 1954, S. 557–559.

[22] Steiner, Udo, Öffentliche Verwaltung durch Private, 1975.

[23] Stern/Blanke, Verwaltungsprozessrecht in der Klausur, 9. Aufl. 2008.

[24] Vogel, Klaus, Öffentliche Wirtschaftseinheiten in privater Hand, 1959.

[25] Wilhelm, Kerstin, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, 2009.

[26] Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 3, 5. Aufl. 2004.

[27] Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 12. Aufl. 2007.

Informationen zum Autor:

Hermann-Josef Blanke, Univ.-Prof. Dr. iur., ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Universität Erfurt.

Akkreditierungsentscheidungen im föderalen System

Das Verhältnis von ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben

Roland Thierfelder

Ausgehend von der Neuordnung des Zusammenwirkens von Staat und Hochschulen in der Akkreditierung werden die derzeit geltenden ländergemeinsamen Strukturvorgaben in Ihren Zielsetzungen, ihren Bindungswirkungen gegenüber den Ländern und im Akkreditierungsverfahren sowie in Ihrem Regelungsgehalt dargestellt. Die Akkreditierung ist ein ländergemeinsames Verfahren, das der Gestaltungshoheit der Ländergemeinschaft unterliegt. Landesspezifische Strukturvorgaben müssen daher förmlich in das ländergemeinsame Verfahren eingebracht werden. Als Teil der ländergemeinsamen Akkreditierung können landesspezifische Strukturvorgaben im Akkreditierungsverfahren nur berücksichtigt werden, wenn sie mit den ländergemeinsamen Strukturvorgaben kompatibel sind oder wenn die Ländergemeinschaft abweichende Regelungen in den Ländern zulässt.

Gliederung | Seite

1. Ausgangslage **46**

2. Neuordnung des Zusammenwirkens in der Akkreditierung **48**

3. Ländergemeinsame Strukturvorgaben **52**

4. Landesspezifische Strukturvorgaben **58**

5. Ländergemeinsame und landesspezifische Strukturvorgaben **60**

6. Anwendungsfälle und Lösungsansätze **65**

1. Ausgangslage

Zum Verständnis der Funktion ländergemeinsamer und landesspezifischer Strukturvorgaben und ihres Verhältnisses zueinander ist es erforderlich, in einem kurzen Aufriss das Zusammenwirken von Staat, Hochschulen und Berufspraxis bei der Ausgestaltung der Studiengänge in seinen Grundzügen und den wichtigsten Entwicklungstendenzen der letzten Jahre darzustellen.

1.1 Zusammenwirken von Staat, Hochschulen und Berufspraxis

„Condominium“ von Staat und Hochschule, Mitwirkung der Berufspraxis

Traditionell wird die Ausgestaltung des Studiums an deutschen Hochschulen als ein „Condominium“ von Staat und Hochschulen beschrieben, wobei, ohne dass es eine klare Aufgabenabgrenzung gäbe, die Hochschulen primär für die fachlich-inhaltliche Ausgestaltung des Studiums und der Staat – im föderalen System Deutschlands also die Länder – primär für die Studienstruktur und den formalen Rahmen zuständig sind. Der dritte Partner – allerdings ohne direkte Zuständigkeit für das Studium – ist die Berufspraxis, die durch ihre Erwartungen hinsichtlich der Kenntnisse und Fähigkeiten der Absolventinnen und Absolventen Struktur und Inhalt des Studiums mit beeinflusst.

Eine besondere Ausprägung staatlicher Einflussnahme auf das Studium gibt es in den Bereichen, in denen der Staat zugleich auch die Zuständigkeit für die Berufsfelder hat, auf die die Studiengänge im Wesentlichen vorbereiten. In diesen Bereichen der staatlich-reglementierten Studiengänge tritt neben die generelle strukturelle Verantwortung des Staates für das Studium auch eine aus der besonderen Verantwortung des Staates für die Tätigkeitsfelder abgeleitete besondere Zuständigkeit für die Inhalte der Ausbildung, die über die Staatsprüfungen wahrgenommen wird.

An diesen weitgehend auch heute noch geltenden Grundsätzen des Zusammenwirkens von Staat, Hochschule und Berufspraxis haben sich im Verlauf der Zeit eine Reihe von Akzentverschiebungen ergeben, von denen insbesondere zu nennen sind:

1. Die generelle Tendenz zur Ausweitung des Autonomiebereichs der Hochschulen führt zu einer Rücknahme der staatlichen Einflussnahme, die sich – mit Ausnahme der reglementierten Studiengänge – stärker auf den formalen Rahmen des Studiums beschränkt. Das staatliche Genehmigungsverfahren verliert an Bedeutung.
2. Mit der zunehmenden Bedeutung, die dem Berufspraxisbezug für die Ausbildung der Studierenden zugemessen wird, nimmt die Einflussnahme der Berufspraxis auf Inhalte und Struktur des Studiums zu.
3. Die enger werdende Verflechtung der Hochschulsysteme in Europa im Zuge des „Bologna-Prozesses“ mit der angestrebten Schaffung eines Europäischen Hochschulraums führt zu Anforderungen an die Studiensysteme der europäischen Länder insbesondere im Bezug auf die Studienstruktur und die Qualitätssicherungsinstrumente.

Handout 1 **Akzentverschiebungen im Zusammenwirken von Staat, Hochschule und Berufspraxis**

1.2 Ländergemeinsame Verantwortung

Zuständigkeit der Länder und ländergemeinsame Verantwortung

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt für die Entwicklung des Hochschulwesens in Deutschland ist das Spannungsverhältnis zwischen der bei den einzelnen Ländern liegenden Zuständigkeit für das Hochschulwesen und der ländergemeinsamen Verantwortung für das Bildungssystem, die sich aus der Mitgliedschaft der Länder im Bundesstaat ergibt. Nach § 9 Absatz 2 Hochschulrahmengesetz, auf den die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben Bezug nehmen, obliegt es den Ländern, dafür Sorge zu tragen, dass die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels gewährleistet werden. § 9 HRG ist unmittelbar geltendes Recht (§ 72 Abs. 1 S. 10 HRG). Zwar beschränkt sich die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes seit der Föderalismusreform auf die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse, sodass der Bund Regelungen über das Zusammenwirken der Länder im Hochschulbereich nicht mehr erlassen kann. Damit ist § 9 Abs. 2 HRG allerdings nicht obsolet geworden. Solange weder das Gesetz zur Aufhebung des HRG (vgl. BT Drs. 16/6122 vom 23.07.2007) in Kraft getreten ist noch die Länder von ihrer Ersetzungsbefugnis Gebrauch gemacht haben gilt die Vorschrift als Bundesrecht fort (Art. 125a Abs. 1 GG). Im Übrigen haben die Länder ihre gemeinsame Verantwortung für die Struktur des Studiums mit Beschlüssen der Kultusministerkonferenz vom 15.12.2005, vom 03.03.2006 und vom 13.06.2008 nachhaltig bekräftigt.

2. Neuordnung des Zusammenwirkens in der Akkreditierung

Mit der Einführung eines neuen Studiensystems mit Bachelor- und Masterstudiengängen im Zuge des Bologna-Prozesses wurde auch das Zusammenwirken von Staat, Hochschule und Berufspraxis im Bereich Studium und Prüfungen neu geregelt.

2.1 Fachlich-inhaltliche Anforderungen und Strukturvorgaben

Akkreditierung länderübergreifendes Qualitätssicherungssystem

Da Erfahrungen mit dem neuen Studiensystem nicht vorlagen, hat die Kultusministerkonferenz mit Beschluss vom 03.12.1998 mit der Akkreditierung ein länderübergreifendes Qualitätssicherungssystem geschaffen, das auf einer fachlich-inhaltlichen Begutachtung der Studiengänge durch peers basiert. Die staatliche Verantwortung für die Studienangebote sollte über staatlich formulierte Strukturvorgaben wahrgenommen werden.

Da das HRG außer den Vorgaben zur Regelstudienzeit keine Vorgaben zu den neuen Studiengängen enthielt und es auch international keine festen Orientierungspunkte gab, war bereits bei Verabschiedung des Akkreditierungsbeschlusses in der Kultusministerkonferenz erkennbar, dass die Länder bei der Einführung der neuen Studienstruktur unterschiedliche Wege gegangen waren oder zu gehen beabsichtigten, und dass damit die erforderliche Homogenität des Hochschulsystems in Deutschland und insbesondere die Anerkennung der Abschlüsse in ganz Deutschland gefährdet sein könnte. Gleichzeitig mit dem Beschluss zur Einführung des Akkreditierungssystems wurde daher der Auftrag erteilt, zur Vereinheitlichung der Genehmigungspraxis der Länder ländergemeinsame Strukturvorgaben zu erarbeiten, die dann mit Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003[1] verabschiedet wurden.

Begriff „Strukturvorgaben“

Mit dem Begriff „Strukturvorgaben“, der an den Wortlaut von § 9 HRG anknüpft und der erstmalig im Akkreditierungsbeschluss der Kultusministerkonferenz vom 03.12.1998 verwendet wird, sollte klargestellt werden, dass sich die staatliche Einflussnahmen auf den äußeren, strukturellen Rahmen der Studiengänge beschränkt und die fachlich-inhaltliche Ausgestaltung ausschließlich Sache der Hochschulen ist.

---

[1] Anmerkung: Verweise auf die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben sind im Folgenden mit SV und der entsprechenden Ziffer der Strukturvorgaben bezeichnet.

2.2 Fachlich-inhaltliche und strukturelle Überprüfung in einem Verfahren

Zwei Prüfbereiche in einem Verfahren

Während die KMK bei ihrem Beschluss zur Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für Bachelor- und Masterstudiengänge vom 03.12.1998 noch von der funktionalen Trennung von staatlicher Genehmigung und Akkreditierung ausging, wurden mit den 10 Thesen zur Bachelor- und Masterstruktur in Deutschland vom 12.06.2003 die beiden Prüfbereiche in einem Verfahren, dem Verfahren der Akkreditierung zusammengeführt (vgl. These 9, Satz 2). Die Zusammenführung beider Prüfbereiche in einem Verfahren war im Wesentlichen zur Systemvereinfachung und zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands gedacht. Sie sollte ferner sicherstellen, dass die Länder nicht in die Situation gebracht würden, einem Studiengang, der von der inhaltlichen Seite von den peers positiv bewertet wurde, im Nachhinein aus strukturellen Erwägungen die Genehmigung versagen zu müssen. Auch von Seiten der Hochschulen wurde es als inakzeptabel angesehen, mit einem Studiengang ein aufwendiges Verfahren der fachlich-inhaltlichen Überprüfung zu durchlaufen, der dann aus strukturellen Erwägungen nicht eingerichtet werden kann.

Zustimmungserfordernis

Trotz der Überprüfung der Strukturvorgaben im Akkreditierungsverfahren haben sich die meisten Länder auch weiterhin die Zustimmung zur Einrichtung, Änderung oder Aufhebung eines Studiengangs vorbehalten (vgl. z. B. LHG BW § 30 Abs. 3, HSG SH § 49 Abs. 23). Einige Länder sehen von dem Zustimmungserfordernis ab, wenn die Einrichtung des Studiengangs im Rahmen der mit den Hochschulen getroffenen Zielvereinbarungen erfolgt (z. B. HSG LSA § 9 Abs. 3). Die Hochschulrektorenkonferenz hat sich verschiedentlich, zuletzt mit Beschluss des Senats vom 14.10.2008 dafür ausgesprochen, dass Akkreditierungsverfahren in allen Ländern die staatliche Genehmigung ersetzen.

2.3 Einbeziehung von Anforderungen aus den Tätigkeitsfeldern

Akkreditierungsverfahren mit beruflichem Befähigungsnachweis

Die inhaltlich materielle Qualitätssicherung durch peer review und die Gewährleistung der strukturellen Vorgaben stellen den Kernbereich der Akkreditierung dar, wobei der berufsqualifizierende Charakter des Studiums (SV A 1 vor 1.1) und die Verbindung von Studium und Berufspraxis z. B. bei den weiterbildenden Masterstudiengängen (SV A 4.3) ein wesentlicher Bestandteil der Vorgaben sind. Daneben hat die Kultusministerkonferenz in mehreren Beschlüssen Verfahren zur Feststellung besonderer beruflicher Anforderrungen mit dem eigentlichen Akkreditierungsverfahren verbunden[2]. Zwar hat die Kul-

[2] Vgl. im Einzelnen Akkreditierung(sentscheidungen) und berufsständische Anerkennung Lüddeke in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre, Beitrag F 6.4.

tusministerkonferenz nunmehr festgestellt, dass es sich bei der Entscheidung über die Akkreditierung im Sinne des Stiftungsgesetzes unter Feststellung der beruflichen Eignung eines Studiengangs unter Beteiligung Dritter am Akkreditierungsverfahren um rechtlich gesonderte Entscheidungen handelt (KMK-Beschluss „Beteiligung Dritter..." vom 10.10.2008). Dennoch sind in den Akkreditierungsverfahren mit beruflichem Befähigungsnachweis neben den fachlich-inhaltlichen und den strukturellen Vorgaben weitere Anforderungen der Berufspraxis zu berücksichtigen. Die organisatorische Verbindung von Akkreditierungsverfahren und Verfahren, die über die berufszulassungsrechtliche Eignung eines Studiengangs entscheiden, muss von der Kultusministerkonferenz für die einzelnen Gebiete jeweils beschlossen werden. Zurzeit sind es folgende Bereiche:

Masterabschluss an Fachhochschulen

1. Mit der Vereinbarung vom 24.05./06.06.2002 haben sich Kultusministerkonferenz und Innenministerkonferenz auf ein Verfahren verständigt, das es ermöglicht, im Akkreditierungsverfahren die Befähigung von Masterabsolventen von Fachhochschulen für den höheren öffentlichen Dienst festzustellen. Neben den Verfahrensvorgaben (Beteiligung mit Vetorecht eines Vertreters der für die Laufbahngestaltung zuständigen Obersten Dienstbehörden in den Akkreditierungsverfahren) gibt die Vereinbarung einige inhaltliche Anforderungen vor, die nachzuweisen sind, wenn der Studiengang für den höheren öffentlichen Dienst qualifizieren soll. Mit der Vereinbarung vom 20.09.2007 (Beschluss der KMK) und vom 07.12.2007 (Beschluss der IMK) hat die Innenministerkonferenz auf die gesonderte Feststellung der Zugangsvoraussetzungen zum höheren Dienst verzichtet.

Wirtschaftsprüfer/ Wirtschaftsprüferin

2. Mit Beschluss vom 17.11.2005 hat die Kultusministerkonferenz die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens festzustellen, ob ein Masterstudiengang zur Ausbildung von Wirtschaftsprüfern/Wirtschaftsprüferinnen im Sinne der Wirtschaftsprüfungsexamens-Anrechnungsverordnung besonders geeignet ist. Im Einzelnen sind die Voraussetzungen für einen entsprechenden Zusatz im Akkreditierungsbescheid in der zuvor genannten Verordnung enthalten, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mit Zustimmung des Bundesrats am 27.05.2005 erlassen hat.

Lehramtsstudiengänge

3. Eine besondere Ausprägung hat das Akkreditierungsverfahren für den Bereich der Lehramtsstudiengänge erhalten. Um die für reglementierte Studiengänge kennzeichnende besondere staatliche Verantwortung auch nach Überführung der Lehramtsstudiengänge in die Bachelor-/Masterstruktur wahrnehmen zu können, wurden mit Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 22.06.2005 in Anlehnung an die Verfahren für den Zugang zum öffentlichen Dienst ein Mitwirkungs- und Vetorecht eines Vertreters der für das Schulwesen zuständigen Obersten Landesbehörden in dem Akkreditierungsverfahren etabliert und die inhaltlichen Anforderungen defi-

niert, die für eine Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen, mit denen die Voraussetzungen für ein Lehramt vermittelt werden, erfüllt sein müssen. Neben die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben treten für den Bereich dieser Studiengänge umfangreiche ländergemeinsame fachlich-inhaltliche Anforderungskataloge sowohl in den Bildungswissenschaften als auch in den Fachwissenschaften und Fachdidaktiken. Für diese Studiengänge reduziert sich der Entscheidungsspielraum der peers, die in der engen Führung staatlich-inhaltlicher Vorgaben über die wissenschaftliche Qualität des Studiengangs zu befinden haben. Die Überprüfung der Einhaltung der Strukturvorgaben wird dadurch allerdings nicht tangiert.

Staatliche Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen im Sozial-/ Gesundheitsbereich

4. Mit Beschluss vom 10.10.2008 hat die Kultusministerkonferenz zugestimmt, die Verfahren zur staatlichen Anerkennung im Fachbereich Soziale Arbeit/Sozialpädagogik sowie die Verfahren zur Feststellung der Voraussetzungen für den Zugang zur Psychotherapeutenausbildung nach § 5 Abs. 2 Nr. 1a Psychotherapeutengesetz mit dem Akkreditierungsverfahren zu verbinden.

2.4 Akkreditierung als ländergemeinsame Veranstaltung

Länderübergreifender Ansatz

Das Akkreditierungsverfahren wurde – im Einvernehmen mit der Hochschulrektorenkonferenz – mit Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03.12.1998 als länderübergreifendes Verfahren der Qualitätssicherung eingeführt. Es hat seine derzeitige Ausgestaltung im Gesetz zur Einrichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 15. Februar 2005 i. d. F. vom 13.03.2008 sowie in der Vereinbarung zur Stiftung „Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“, die von den Wissenschaftsministern der Länder am 16.12.2004 unterzeichnet wurde, erhalten. Das Stiftungsgesetz, auf dessen Inhalt sich die Ländergemeinschaft zuvor in der Kultusministerkonferenz verständigt hatte, wurde treuhänderisch für die Ländergemeinschaft durch das Land Nordrhein-Westfalen erlassen. Auch die Änderung des Gesetzes vom 13.03.2008 (Berücksichtigung der Systemakkreditierung § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Stimmübertragung im Akkreditierungsrat, § 7 Abs. 2 letzter Satz) wurde zuvor in der Kultusministerkonferenz beschlossen. Mit der Vereinbarung vom 16.12.2004 haben die Länder die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Vollzug der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben nach § 9 Abs. 2 HRG auf die Stiftung übertragen.

Entscheidung durch Ländergemeinschaft in der KMK

Über die Anforderung an die Akkreditierung und die Verfahren entscheidet somit letztlich die Ländergemeinschaft in der Kultusministerkonferenz. Aus der länderübergreifenden Konstruktion der Akkreditierung folgt, dass nur solche Vorgaben in der Akkreditierung berücksichtigt werden können, die von der Ländergemeinschaft als Vorgaben

für das Akkreditierungsverfahren beschlossen wurden. Dafür kommen sowohl ländergemeinsame als auch landesspezifische Anforderungen in Betracht.

3. Ländergemeinsame Strukturvorgaben

Die von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Ländergemeinsamen Strukturvorgaben finden sich im Wesentlichen im Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i. d. F. vom 18.09.2008.

3.1 Zielsetzungen

Während die Qualität der Studiengänge in den fachlich-inhaltlichen Anforderungen[3] über die peer review gewährleistet wird, zielen die Strukturvorgaben darauf ab, die formalen Rahmenbedingungen des Studiums zu fixieren.

Ziel ist es, das Hochschulstudium im Gesamtkontext des Bildungssystems in Deutschland so auszugestalten, dass

- die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Abschlüsse gewährleistet ist
- die Mobilität der Studierenden in Deutschland gewährleistet ist
- das Studienangebot in Deutschland für deutsche und ausländische Studierende attraktiv ist und in Deutschland ausgebildete Absolventen auf dem deutschen und internationalen, insbesondere dem europäischen Arbeitsmarkt konkurrenzfähig sind.

Dies soll erreicht werden über,

- Eckwerte für die Dauer des Studiums und die Belastung der Studierenden
- Eckwerte zur Gliederung des Studiums, zu den Zugangsvoraussetzungen und den Übergängen, zu den Profilen der Studiengänge und zu den Abschlüssen, die ein hinreichend homogenes und transparentes Studiensystem schaffen, indem sich deutsche und ausländische Studierende hinsichtlich der Studienangebote sowie deutsche und ausländische Arbeitgeber hinsichtlich der erreichten Qualifikationen orientieren können und das die Einbindung des deutschen Hochschulsystems in den europäischen Hochschulraum ermöglicht.

Handout 2 **Zielsetzungen der ländergemeinsamen Strukturvorgaben**

[3] Zu den fachlich-inhaltlichen Anforderungen (wissenschaftliche Befähigung, Berufsfähigkeit, Befähigung zu zivilgesellschaftlichem Engagement, Persönlichkeitsbildung) vgl. Hopbach, Kriterien für die Akkreditierung S. 14 ff.

Rückwirkung auf Studieninhalte

Allerdings haben quantitative, systembezogene Vorgaben z. B. über die Dauer des Studiums und die von den Studierenden erwartete Arbeitsbelastung immer auch Rückwirkungen auf die Studieninhalte[4]. Strukturvorgaben tragen somit auch dazu bei, das angestrebte Niveau einer Hochschulausbildung zu definieren und damit sicherzustellen, dass ein hinreichender Ausbildungsstand erreicht wird, um die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Grundlage des Staates, insbesondere den Fachkräftebedarf zu sichern. Sie sind damit auch ein wichtiges Element bei der Definition der Ressourcen, die der Staat für die Hochschulausbildung bereitstellt.

3.2 Bindungswirkungen

KMK-Beschlüsse keine Bindungswirkung für Landesparlamente

Hinsichtlich der Bindungswirkungen der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben ist zu unterscheiden zwischen Bindungswirkungen gegenüber dem einzelnen Land, also letztlich gegenüber dem für das Hochschulwesen zuständigen Landesgesetzgeber, und Bindungswirkungen im Akkreditierungsverfahren, also gegenüber dem Akkreditierungsrat und den die Akkreditierungen durchführenden Agenturen. In der Form eines Beschlusses der Kultusministerkonferenz sind die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben Vereinbarungen der zuständigen Landesminister, bei der Einführung und Ausgestaltung von Bachelor- und Masterstudiengänge, die in den Strukturvorgaben näher gekennzeichneten strukturellen Rahmenbedingungen einzuhalten. Rechtlich gesehen sind Beschlüsse der Kultusministerkonferenz allerdings lediglich politische Willenserklärungen der zuständigen Landesminister. Unmittelbar rechtlich bindenden Wirkungen gehen von ihnen weder für die Landesgesetzgeber noch für die Mitglieder der Kultusministerkonferenz selbst aus – und das selbst dann, wenn Letztere am Zustandekommen des Beschlusses in der Kultusministerkonferenz aktiv mitgewirkt haben. Rechtlich verbindlich werden Beschlüsse der Kultusministerkonferenz erst, wenn sie in den dafür vorgesehenen Verfahren in Landesrecht umgesetzt werden. Insbesondere entfalten die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz keine Bindungswirkung für die jeweiligen Landesparlamente.

Bindungswirkung im Akkreditierungsverfahren

Anders verhält es sich jedoch mit den Bindungswirkungen im Verfahren der Akkreditierung. Hier sind die von der Ländergemeinschaft beschlossenen Strukturvorgaben verbindliches Regelwerk, dessen Einhaltung unverzichtbare Voraussetzung für die Akkreditierung eines Studiengangs in diesem Verfahren ist. Daraus folgt, dass ein Studiengang, der den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben nicht entspricht – soweit nach Landesrecht möglich – zwar eingerichtet, nicht aber im ländergemeinsamen Verfahren akkreditiert werden kann.

---

[4] Zur Rückwirkung von Rechtsstandards auf die Studiengänge vgl. auch Kohler „Sachliche Maßnahmen ...“, S. 18.

Rechtliche Verpflichtung zur Akkreditierung

Bindungswirkungen hinsichtlich der Einrichtung oder Fortführung eines Studiengangs gegenüber den Ländern könnten die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben nur indirekt entfalten, wenn nach Landesrecht die Einrichtung oder die Fortführung eines Studiengangs von dessen Akkreditierung im ländergemeinsamen Verfahren abhängig gemacht würde. In diesem Fall entstünde die Bindungswirkung dadurch, dass sich der jeweilige Landesgesetzgeber in seiner Entscheidungshoheit an den Akkreditierungsbeschluss gebunden hätte. Obwohl die Landeshochschulgesetze insoweit keine eindeutigen Regelungen enthalten (vgl. z. B. BW HG § 30 Abs. 3, BY HG § 10 Abs. 4, HB HG § 53 Abs. 4, NW Kunst HG § 7 Abs. 1), hat sich die Akkreditierung durch eine vom Akkreditierungsrat akkreditierte Agentur als Voraussetzung für die Einrichtung oder Fortführung von Bachelor- oder Masterstudiengängen inzwischen in allen Ländern durchgesetzt. Sicher wäre es zu begrüßen, wenn – wie von der HRK gefordert (vgl. Empfehlung des Senats vom 14.10.2008) – die rechtliche Verpflichtung zur Akkreditierung in den Ländern einheitlich geregelt würde.

3.3 Regelungsgehalt

Klarheitserfordernis

Ein mehrstufiges Verfahren, mit einer Vielzahl von Beteiligten (Hochschulen, Agenturen, Akkreditierungsrat), kann mit dem notwendigen Anspruch auf Gleichbehandlung nur durchgeführt werden, wenn die anzuwendenden Vorgaben für alle Beteiligten im Akkreditierungsprozess gleichermaßen klar erkennbar sind. Das Studium betreffende Beschlüsse der KMK können daher als Ländergemeinsame Strukturvorgaben Beachtung nur beanspruchen, wenn sie als solche von der Ländergemeinschaft verabschiedet und dem Akkreditierungsrat zur Weitergabe an die Agenturen förmlich übermittelt wurden.

Allerdings kann fraglich sein, ob die Kultusministerkonferenz diesem Klarheitserfordernis immer in der erforderlichen Weise Rechnung getragen hat. Insbesondere über Verweise in den ländergemeinsamen Strukturvorgaben vom 10.10.2003 i. d. F. vom 07.02.2008 sind eine Vielzahl weiterer Regelungen in das Verfahren einbezogen worden, die teilweise ihrerseits wieder auf andere Beschlüsse der Kultusministerkonferenz Bezug nehmen. Nach dem derzeitigen Stand sind folgende Regelungen als ländergemeinsame Strukturvorgaben in der Akkreditierung zu berücksichtigen:

3.3.1 Regelungen im Strukturvorgabenbeschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 18.09.2008

Regelungsgehalt der Strukturvorgaben

Der Strukturvorgabenbeschluss der Kultusministerkonferenz enthält die wesentlichen Regelungen, die für die Akkreditierung eines Studiengangs maßgeblich sind. Im Vordergrund stehen dabei Vorgaben, die das System der Studiengänge und der Abschlüsse betreffen. Dazu zählen insbesondere die Regelungen zu den Zugangsvoraussetzungen und Übergängen (SV A 2) sowie die Regelungen zu den Abschlüssen (SV A 5). Einige der Strukturvorgaben haben über den strukturellen Aspekt hinaus einen fachlich-inhaltlichen, allerdings nicht fachspezifischen Regelungsgehalt, z. B. die Regelungen zu den Studienzielen des Bachelorstudiengangs (SV vor SV A 1 und SV A 3.1) oder zu den Inhalten des weiterbildenden Studiengangs (SV A 4.3). Andere Strukturvorgaben enthalten quantitative Vorgaben für das Studium z. B. Regelstudienzeit (SV A 1.3), erforderliche ECTS-Punkte (SV A 1.4) oder Bearbeitungsdauer für die Bachelor- und Masterarbeit (SV A 1.4). Schließlich gibt es auch Vorgaben, die ausschließlich der Transparenz dienen, wie z. B. die Vorgaben zur Bezeichnung der Abschlüsse (SV A 6).

Systematisierung der Strukturvorgaben nicht möglich

Eine Systematisierung der Strukturvorgaben, aus der sich Folgen z. B. hinsichtlich der „Wertigkeit“ ableiten ließen, ist allerdings nicht möglich. Auch sind nicht alle Strukturvorgaben gleichermaßen für die Akkreditierungsverfahren relevant. So dürften beispielsweise die Vorgabe, dass der Bachelor die allgemeine Hochschulreife vermittelt (SV A 2.4) oder die Regelungen zu den Übergängen von den Diplom- und Magisterstudiengängen zu den Bachelor- und Masterstudiengängen (SV A 2.2) bei der Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen kaum eine Rolle spielen. Auch für die Regelungen zum Promotionszugang für Bachelorabsolventen (SV A 2.3) gilt, dass diese zwar wichtige strukturelle Entscheidungen für das Studiensystem darstellen, für die Akkreditierung von Bachelor- und Materstudiengängen – solange die Promotionsstudiengänge nicht in das Verfahren einbezogen sind – jedoch kaum eine Rolle spielen.

3.3.2 Bezugnahmen auf weitere Beschlüsse der KMK

Ausgeweitet wird der Regelungsgehalt der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben durch Bezugnahmen in den Strukturvorgaben auf andere Beschlüsse der Kultusministerkonferenz. Diese sind:

Studiengängen mit katholischer und evangelischer Theologie

1. Eckpunkte für die Studienstruktur in Studiengängen mit katholischer und evangelischer Theologie vom 13.12.2007 (SV Vorbemerkung am Ende)

   Der Beschluss enthält wesentliche Sonderregelungen für die Akkreditierung von Studiengängen, die für das Pfarramt, das Priesteramt und den Beruf des Pastoralreferenten bzw. der Pastoralreferen-

tin qualifizieren (theologisches Vollstudium) wie z. B. erster Abschluss nach fünf Jahren, Akkreditierung durch eine Akkreditierungsagentur des Heiligen Stuhls.

Übergängen zwischen den Studiengängen

2. Allgemeine Anrechnungsbestimmungen bei Übergängen zwischen den Studiengängen gemäß § 18 HRG und § 19 HRG (SV A 2.2)

   Eine präzise Definition dessen was zu den „Allgemeinen Anrechnungsbestimmungen“ zählt, gibt es nicht. Auszugehen ist wohl von den in der Muster-Rahmenordnung für Diplomprüfungsordnungen – Universitäten und gleichgestellte Hochschulen – (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.10.1998 i. d. F. vom 13.10.2000) niedergelegten Grundsätze, die von einer Anrechnung von Studienzeiten, Studienleistungen und Prüfungsleistungen vorsehen, soweit diese in Inhalt, Umfang und Anforderungen denjenigen des entsprechenden Studiums an der aufnehmenden Hochschule im Wesentlichen entsprechen. Dabei ist kein schematischer Vergleich, sondern eine Gesamtbetrachtung und Gesamtbewertung vorzunehmen.

Leistungspunktsystemen und Modularisierung

3. KMK-Beschluss „Rahmenvorgaben für die Einführung von Leistungspunktsystemen und die Modularisierung von Studiengängen“ vom 15.09.2000 (SV A 7)

   Der Beschluss enthält Vorgaben für die Leistungspunkte und Modularisierung, die mit der eindeutigen Formulierung in SV A 7 in ihrer jeweils aktuellen Fassung Bestandteil der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben sind.

„Quedlinburger Beschluss“

4. KMK-Beschluss „Eckpunkte für die gegenseitige Anerkennung von Bachelor- und Masterabschlüssen in Studiengängen, mit denen die Bildungsvoraussetzungen für ein Lehramt vermittelt werden“ (so genannter „Quedlinburger Beschluss“) vom 22.06.2005 und KMK-Beschluss „Lösung von Anwendungsproblemen beim Quedlinburger Beschluss“ vom 28.02.2007 (SV B 2)

   Trotz der von SV A 7 abweichenden Formulierung ist davon auszugehen, dass mit dem Verweis auf die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz vom 02.06.2005 sowie vom 28.02.2007 in SV B 2 diese Beschlüsse zum Bestandteil der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben werden. Die Beschlüsse enthalten eine Reihe bedeutender Ergänzungen der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für den Bereich der Lehramtsstudiengänge. Der „Quedlinburger Beschluss“ vom 02.06.2005 verweist seinerseits auf ländergemeinsame inhaltliche Vorgaben für die Bildungswissenschaften sowie die Fachwissenschaften und deren Didaktik, deren Einhaltung in der Akkreditierung festzustellen ist. Die KMK-Beschlüsse

- Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften vom 16.12.2004
- Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung vom 16.10.2008 i. d. F. vom 08.12.2008

sind somit ebenfalls ländergemeinsame Vorgaben. Allerdings handelt es sich dabei weniger um Strukturvorgaben, sondern eher um materiell-inhaltliche Vorgaben für die Lehramtsstudiengänge, die ebenfalls in der Akkreditierung zu berücksichtigen sind (vgl. oben Ziffer 2.3 (3)).

Anrechnung von außerhalb der Hochschulen erworbenen Kenntnissen

5. KMK-Beschluss „Anrechnung von außerhalb der Hochschulen erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten auf ein Hochschulstudium (I)“ vom 28.06.2002 (SV A 2.5).

Der Beschluss, der in seiner jeweils aktuellen Fassung Bestandteil der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben ist, regelt die Voraussetzungen, unter denen Kenntnisse und Fähigkeiten, die in der Berufspraxis oder an Bildungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen erworben wurden, auf ein Hochschulstudium angerechnet werden können. Der Beschluss wird präzisiert durch den Anrechnungsbeschluss (II) vom 18.9.2008. Obwohl die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben nur auf den Beschluss vom 28.06.2002 verweisen, wird man davon ausgehen können, dass auch der Anrechnungsbeschluss (II) für die Akkreditierung relevant ist.

3.3.3 Ermächtigung für Einzelregelungen

Gestaltungsspielraum für Hochschulen, Akkreditierungsrat und Länder

Schließlich eröffnen die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben den Universitäten (Regelung des Zugangs zur Promotion – SV A 2.3), dem Akkreditierungsrat (Kriterien für die Zuordnung zu den Profiltypen – A 3 und Vorgaben für die Feststellung des künstlerischen Profils von Masterstudiengängen an Kunst- und Musikhochschulen – B 1 zu A 4.3) oder den Ländern und Hochschulen (Zuordnung eines Faches zu den künstlerischen Kernfächern – B 1 zu A 1.3) die Möglichkeit zu ergänzenden Regelungen. Soweit die Ermächtigungen sich an die Länder richten, führen die entsprechenden Regelungen der Länder zu landesspezifischen Strukturvorgaben, die in der Akkreditierung zu berücksichtigen sind (vgl. dazu unten Ziffer 5.3.1).

4. Landesspezifische Strukturvorgaben

4.1 Definition

Begriff „Landesspezifische Strukturvorgaben“

Der Begriff „Landesspezifische Strukturvorgaben“ findet sich erstmals in den von der KMK am 15.10.2004 beschlossenen „Eckpunkten für die Weiterentwicklung der Akkreditierung in Deutschland“. Bei der Beschreibung der Wahrnehmung staatlicher Verantwortung im System der Akkreditierung sehen die Eckpunkte vor, dass für den Bereich der Studiengänge, die auf einen so genannten reglementierten Beruf vorbereiten, die allgemeinen, das Gesamtsystem der Hochschulbildung betreffenden Strukturvorgaben durch landesspezifische Strukturvorgaben ergänzt werden können. Hintergrund war die Einbeziehung der Lehramtsstudiengänge in das Bachelor- und Mastersystem und das Bestreben einiger Länder Grundanliegen der Lehrerbildung im jeweiligen Land wie z. B. Fächerkombinationen, auch im Akkreditierungsverfahren sichern zu können.

Weder die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz noch das Stiftungsgesetz enthalten eine Definition des Begriffs „Landesspezifische Strukturvorgaben“. Zwar legen die „Eckpunkte“ nahe, dass über landesspezifische Strukturvorgaben nur Regelungen betreffend die Ausgestaltung der Lehramtsstudiengänge in das Akkreditierungsverfahren eingebracht werden können. Die offene Formulierung in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Stiftungsgesetz lässt jedoch auch eine Auslegung dahingehend zu, dass auch weitere das Studium betreffende Regelungen der einzelnen Länder als landesspezifische Strukturvorgaben in der Akkreditierung zu berücksichtigen sind.

4.2 Fehlende Übersicht und Anzeigepflicht der Länder

Vielzahl an landesspezifischen Regelungen

Landesspezifische Regelungen für die Struktur der Studiengänge finden sich in den Landeshochschulgesetzen. Unterhalb der landesgesetzlichen Vorschriften gibt es in den Ländern eine Vielzahl von das Studium, insbesondere die Einrichtung von Bachelor- und Masterstudiengängen betreffenden Regelungen wie z. B.

- Brandenburg: Leitfaden für die Einrichtung von Bachelor- und Masterstudiengängen (Neufassung) vom 29.04.2004
- Bremen: Positionspapier zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen an den bremischen Hochschulen vom 09.02.1998, Schreiben an die bremischen Hochschulen zum Verfahren der Akkreditierung vom 13.02.2001, Mitteilung an die Hochschulen vom 21.10.2003

- Hessen: Erlass des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 30.08.2005
- Niedersachsen: Eckwerte für die Einführung von Bachelor/Master (BA/MA)-Studiengänge vom 18.05.2004
- Rheinland-Pfalz: Schreiben an die Universitäten bzw. Fachhochschulen in Rheinland-Pfalz vom 28.10.2003
- Schleswig-Holstein: Eckwerte für die Genehmigung von Bachelor (BA) und Masterstudiengängen (MA) an den Hochschulen des Landes Schleswig-Holstein vom 29.10.2003, Merkblatt zur Genehmigung von Bachelor-/Masterstudiengängen (Antrags- und Zustimmungsverfahren nach § 49 Abs. 6 HSG) vom 04.05.2005 i. d. F. vom 30.04.2007
- Thüringen: Schreiben an alle Hochschulen „Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen“ vom 08.03.2007

Es kann nicht Aufgabe des Akkreditierungsrates sein, all diese Vorschriften, die im Übrigen auch nicht immer öffentlich zugänglich sind, im Einzelnen zu erfassen und darauf hin auszuwerten, ob sie einen Regelungsgehalt haben, der als landesspezifische Strukturvorgabe im Akkreditierungsverfahren zu berücksichtigen wäre.

Anzeigepflicht

Die Anwendung landesspezifischer Regelungen im länderübergreifenden Akkreditierungsverfahren setzt daher voraus, dass das jeweilige Land diese Regelungen genau bezeichnet und förmlich als landesspezifische Strukturvorgaben in das ländergemeinsame Akkreditierungsverfahren einbringt (vgl. oben Ziffer 2.4). Die Anzeigepflicht besteht gegenüber der Ländergemeinschaft (KMK) als der für das Verfahren zuständigen Instanz und gegenüber dem Akkreditierungsrat, der gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Stiftungsgesetzes die Aufgabe hat, die landesspezifische Strukturvorgaben mit den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben zu verbindlichen Vorgaben für die Agenturen zusammenzufassen.

Verfahren der Anzeige bisher nicht etabliert

Ein solches Verfahren der Anzeige landesspezifischer Strukturvorgaben hat sich bisher allerdings nicht etabliert. Soweit ersichtlich hat bisher lediglich Niedersachsen mit Schreiben an den Vorsitzenden des Akkreditierungsrats vom 27.11.2008 landesspezifische Strukturvorgaben (Berechtigungen mit dem Bachelorabschluss, Musterverordnung für den Zugang zum Masterstudium, profilbildende Elemente in Bachelor- und Masterstudiengängen) förmlich in das Akkreditierungsverfahren eingebracht. Der Vorsitzende des Akkreditierungsrats hat daher mit Schreiben vom 26.11.2008 die für das Hochschulwesen zuständigen Landesminister darum gebeten, dem Akkreditierungsrat die nach Auffassung des jeweiligen Landes im Verfahren der Akkreditierung zu berücksichtigenden landesspezifischen Strukturvorgaben mitzuteilen. Eine Auswertung der Antworten liegt bisher nicht vor. Da eine Auflistung der derzeit geltenden landesspezifischen Strukturvorgaben somit

nicht möglich ist, sollen im weiteren Verlauf der Ausarbeitung Grundsätze für das Verhältnis von ländergemeinsamen und landespezifischen Strukturvorgaben entwickelt und an einigen konkreten Anwendungsfällen der mögliche Regelungsgehalt landesspezifischer Strukturvorgaben näher beschrieben werden.

5. Ländergemeinsame und landesspezifische Strukturvorgaben

Den Beschlüssen der Kultusministerkonferenz sind Angaben zum Verhältnis der ländergemeinsamen – zu den landesspezifischen Strukturvorgaben unmittelbar nicht zu entnehmen. Aus der Ausgestaltung des Akkreditierungsverfahrens als ländergemeinsame Veranstaltung, den Zielen, die damit verfolgt werden, sowie den Formulierungen in den Beschlüssen der Kultusministerkonferenz und im Stiftungsgesetz lassen sich jedoch Grundsätze für das Verhältnis von ländergemeinsamen – zu landesspezifischen Strukturvorgaben und für das Zusammenwirken der Vorgaben ableiten:

5.1 Landesspezifische Strukturvorgaben als Teil der ländergemeinsamen Akkreditierung

Keine landesspezifische Akkreditierung

Die Akkreditierung in Deutschland ist als überregionales, alle Länder einbeziehendes, ländergemeinsames Verfahren ausgestaltet. In diesem Verfahren sind landesspezifische Akkreditierungsverfahren, die ausschließlich durch Vorgaben des jeweiligen Landes bestimmt werden und die zu Akkreditierungen führen würden, die nur in diesem Land Geltung hätten, nicht vorgesehen. Landesspezifische Strukturvorgaben können daher nur im Rahmen und unter den Voraussetzungen des ländergemeinsamen Verfahrens in der Akkreditierung berücksichtigt werden.

Kompatibilität muss gewährleistet sein

Landesspezifische Vorgaben können im ländergemeinsamen Akkreditierungsverfahren nur insoweit berücksichtigt werden, als sie mit den Zielsetzungen und Anforderungen dieses Verfahrens kompatibel sind. Zwar eröffnet das Stiftungsgesetz den einzelnen Ländern grundsätzlich die Möglichkeit, landesspezifische Strukturvorgaben in das Ländergemeinsame Akkreditierungsverfahren einzubringen. Entsprechend dem Wortlaut von § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Stiftungsgesetzes ist dafür jedoch Voraussetzung, dass die Landesregelungen mit den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben zu bindenden Vorgaben für die Akkreditierung zusammengefasst werden können. Länderregelungen, die den ländergemeinsamen Strukturvorgaben widersprechen, diese in ihrem Regelungsgehalt verändern oder aufheben, können daher bei der Akkreditierung eines Studiengangs oder des Qualitätssicherungssystems einer Hochschule nicht berücksichtigt werden.

Akkreditierung nur bei Einhaltung der ländergemeinsamen Strukturvorgaben

Landesspezifische Strukturvorgaben können nicht dazu führen, dass die Studiengänge eines Landes mit Wirkung für alle Länder (Anerkennung der Abschlüsse) akkreditiert werden, obwohl die ländergemeinsamen Vorgaben und Anforderungen an den jeweiligen Studiengang nicht erfüllt sind. Könnten einzelne Länder durch landesspezifische Strukturvorgaben beliebig von den von der Ländergemeinschaft für die Akkreditierung festgelegten Vorgaben abweichen, so würde damit das ländergemeinsame Akkreditierungsverfahren insgesamt in Frage gestellt und letztlich obsolet gemacht.

Freilich bleibt es nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes und im Hinblick auf fehlende Bindungswirkungen der Beschlüsse der Kultusministerkonferenz dem einzelnen Land letztlich unbenommen, durch landesrechtliche Vorgaben von den ländergemeinsamen Vorgaben abzuweichen und Studiengänge einzurichten, die den ländergemeinsamen Strukturvorgaben nicht entsprechen. Solche Studiengänge können zwar eingerichtet, nicht aber in dem ländergemeinsamen Verfahren akkreditiert werden (vgl. oben Ziffer 3.2).

5.2 Gestaltungshoheit der Ländergemeinschaft

Vorgaben für die Akkreditierung nur durch Beschluss der Ländergemeinschaft

Die Ausgestaltung der ländergemeinsamen Akkreditierung liegt in der Zuständigkeit der Ländergemeinschaft. Sie kann nicht einseitig durch Rechtsetzungsakt eines der Länder verändert werden. Dies gilt auch für die Landeshochschulgesetze. Landesgesetze sind zwar gegenüber Beschlüssen der Kultusministerkonferenz höherwertig. Ihr Geltungsbereich erstreckt sich aber nur auf das jeweilige Land. Länderübergreifende Vorgaben, die durch Beschlüsse der Kultusministerkonferenz zustande gekommen sind, können auch nur durch Beschlüsse der Ländergemeinschaft ergänzt oder aufgehoben werden. Daraus folgt, dass landesspezifische Strukturvorgaben in der Akkreditierung nur insoweit berücksichtigt werden können, als die Ländergemeinschaft der Einbeziehung dieser Vorgaben in das ländergemeinsame Verfahren zustimmt.

Zusammenfassung ländergemeinsamer und landesspezifischer Regelungen ist Aufgabe des Akkreditierungsrats

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Stiftungsgesetz gilt die Zustimmung der Länder generell für solche landesspezifischen Regelungen als erteilt, die sich mit den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben zu bindenden Vorgaben für die Akkreditierung zusammenfassen lassen. Die Zusammenfassung ländergemeinsamer und landesspezifischer Regelungen ist Aufgabe des Akkreditierungsrats. Bestehen Zweifel hinsichtlich der Kompatibilität landesspezifischer mit ländergemeinsamen Strukturvorgaben, legt der Akkreditierungsrat nach Anhörung des jeweiligen Landes die Frage der Ländergemeinschaft, also der KMK als der letztlich für die Ausgestaltung des ländergemeinsamen Verfahrens zuständigen Instanz, zur Entscheidung vor (vgl. insoweit Beschluss des Akkreditierungsrats „Regelungen eines Verfahrens bei Widerspruch...“ vom 17.07.2006).

5.3 Möglicher Regelungsgehalt

Zielsetzungen der ländergemeinsamen Akkreditierung berücksichtigen

Der mögliche Regelungsgehalt landesspezifischer Strukturvorgaben muss die Zielsetzungen der ländergemeinsamen Akkreditierung, wie sie in den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben ihren Niederschlag gefunden haben (s. oben Ziffer 3.1), berücksichtigen. Eine Differenzierung oder Hierarchisierung innerhalb der Zielsetzungen Qualitätssicherung, Homogenität des Hochschulsystems und Transparenz hat die Kultusministerkonferenz nicht vorgenommen. Somit kann auch nicht zwischen stringenteren, für die Akkreditierung der Studiengänge unverzichtbaren ländergemeinsamen Strukturvorgaben (z. B. Vorgaben zur Qualität der Ausbildung) und „weicheren“ von den Ländern abdingbaren Strukturvorgaben (z. B. Vorgaben zur Bezeichnung der Abschlüsse), von denen die Länder über landesspezifische Regelungen abweichen könnten, unterschieden werden.

Handlungsspielräume in der Konkretisierung

Handlungsspielräume für die Länder ergeben sich jedoch in der Konkretisierung (vgl. oben 4.2 Schreiben des Niedersächsischen Wissenschaftsministeriums vom 27.11.2007) und Ergänzung der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben, soweit sie den Zielsetzungen der Akkreditierung nicht widersprechen und die Kompatibilität mit den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben gewahrt bleibt. Möglichkeiten für abweichende Regelungen einzelner Länder ergeben sich auch dann, wenn die Ländergemeinschaft durch interpretierenden Beschluss in der Kultusministerkonferenz solche Regelungen zulässt.

5.3.1 Landesspezifische Ausfüllung ländergemeinsamer Strukturvorgaben

Die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben enthalten an einigen wenigen Stellen Regelungen, die den Ländern Entscheidungsspielraum eröffnen, der durch landesspezifische Strukturvorgaben ausgefüllt werden kann. Diese sind:

1. Genehmigung der Zugangskriterien zu den Masterstudiengängen (SV A 2.2)
2. Zuordnung eines Faches zu den künstlerischen Kernfächern an Kunst- und Musikhochschulen (SV B zu A 1.3)
3. Der Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife über einen Bachelorabschluss an Kunst- und Musikhochschulen (SV B zu A 4.2)
4. Berufspraktische Tätigkeit während des Studiums als Zugangsvoraussetzung für das Bachelorstudium an Kunst- und Musikhochschulen (SV B zu A 4.3).

Handout 3 **Landesspezifische Ausfüllung ländergemeinsamer Strukturvorgaben**

Auslegungsbedürftig sind die Regelungen SV A 1.1 und 1.2. Hier zielen die „Kannvorschriften“ allerdings nicht darauf ab, den Ländern einen Handlungsspielraum zu eröffnen. Vielmehr ist es Zweck der Regelungen sicherzustellen, dass Masterstudiengänge auch an Fachhochschulen (SV A 1.1) und auch ohne korrespondierenden Bachelorabschluss (SV A 1.2) eingerichtet werden können. Es würde dem Regelungsgehalt der Vorschrift widersprechen, würde man die Vorschriften als Ermächtigung der Länder auffassen, durch landesspezifische Strukturvorgaben den Master an Fachhochschulen auszuschließen oder Masterstudiengänge nur dann zuzulassen, wenn an der Hochschule ein entsprechender Bachelorstudiengang eingerichtet ist.

5.3.2 Öffnung der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für landesspezifische Regelungen

Landesspezifische Gestaltung aufgrund Beschluss der Ländergemeinschaft

Handlungsspielraum für die einzelnen Länder ergibt sich auch dann, wenn die Ländergemeinschaft durch übergreifenden Beschluss in Auslegung oder Ergänzung der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben weitere Gestaltungsmöglichkeiten für die Länder eröffnet. Da die Ländergemeinschaft Gestaltungshoheit über die Regelungen des ländergemeinsamen Akkreditierungsverfahrens hat (vgl. oben Ziffer 5.2), kann dieses auch zu Abweichungen von den Strukturvorgaben führen. Dabei ist es belanglos, ob solche Abweichungen förmlich als Änderungen der Strukturvorgaben beschlossen oder lediglich als Interpretation oder Auslegung der geltenden Strukturvorgaben bezeichnet werden. Ausschlaggebend ist allerdings, dass solche Interpretationen von der Ländergemeinschaft förmlich beschlossen und dem Akkreditierungsrat zur Weitergabe an die Agenturen übermittelt und damit zum Bestandteil der Akkreditierungsverfahren gemacht werden. In diesem Sinne hat die Kultusministerkonferenz folgende Regelungen getroffen:

Zugang zu weiterbildenden Masterstudiengängen

1. Mit Beschluss vom 17.10.2008 hat die KMK den Ländern die Möglichkeit eröffnet, in Abweichung von den Regelungen in SV A 2.1 und SV A 5.2 den Zugang zu weiterbildenden Masterstudiengängen auch ohne ersten Hochschulabschluss zu eröffnen, wenn die Hochschule in einem Eignungsfeststellungsverfahren eine hinreichende Qualifikation für die Aufnahme des Masterstudiengangs festgestellt hat. Obwohl die Kultusministerkonferenz diese Regelung lediglich als Interpretation der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben darstellt, handelt es sich de facto um eine dem Promotionszugang für Bachelorabsolventen (SV A 1.3) nachgebildete Änderung der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben, die als solche im Akkreditierungsverfahren zu berücksichtigen ist[5].

[5] Anmerkung: Der Vorsitzende des Akkreditierungsrats hat mit Schreiben vom 26.11.2008 die Kultusministerkonferenz um eine Überprüfung dieser Entscheidung gebeten.

Zulassung von Bachelorabsolventen in Masterstudiengängen

2. Anders verhält es sich in der ebenfalls am 17.10.2008 beschlossenen Präzisierung, dass im Einzelfall nach Feststellung einer entsprechenden Qualifikation Bachelorabsolventen auch zu Masterstudiengängen zugelassen werden können, die zusammen mit dem bereits absolvierten Bachelorstudium nicht zu den nach den Strukturvorgaben geforderten 300 ECTS-Punkten (SV A 1.3) führen. Hier handelt es sich nicht um eine generelle Regelung, die im Wege einer landesspezifischen Strukturvorgabe in das Verfahren eingebracht werden kann, sondern um die Anwendung des Grundsatzes, dass die Strukturvorgaben generelle Regelungen enthalten und keine Regelungen des individuellen Studienverlaufs (SV Vorbemerkung Abs. 3).

Abschlussgrade mit Herkunftsbezeichnung

3. Schließlich hat die Kultusministerkonferenz ebenfalls mit Beschluss vom 17.10.2008 in Ergänzung von SV A 6, die eine solche Regelung bisher nicht vorsahen, festgelegt, dass durch landesspezifische Strukturvorgaben Abschlussgrade mit Herkunftsbezeichnung vergeben werden können.

5.3.3 Über die ländergemeinsamen Regelungen hinausgehende Anforderungen

Weitergehende Anforderungen

Die Akkreditierung ist die Feststellung von Mindestanforderungen die für die Einrichtung eines Studiengangs erfüllt sein müssen. Denkbar wäre daher, dass die Länder in den Teilen der Strukturvorgaben, in denen quantitative oder inhaltliche Anforderungen gestellt werden, über landesspezifische Strukturvorgaben Anforderungen stellen, die über diejenigen der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben hinaus gehen. Ein solches Vorgehen kommt da nicht in Betracht, wo die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben neben den Mindestgrenzen auch eine Obergrenze festlegen (z. B. Regelstudienzeit SV A 1.3). Denkbar wäre jedoch, dass einzelne Länder mittels landesspezifischer Strukturvorgaben über die ECTS-Anforderungen an Studiengänge (SV A 1.3) oder an die Anfertigung der Bachelor- und Masterarbeiten (SV A 1.4) hinausgehen. In diesen Fällen wären die geringeren Anforderungen der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben erfüllt, sodass die höheren Anforderungen einer landesspezifischen Strukturvorgabe in der Akkreditierung berücksichtigt werden könnten. Allerdings müsste gewährleistet sein, dass durch die zusätzlichen Anforderungen nicht andere ländergemeinsame Strukturvorgaben (z. B. Studierbarkeit des Lehrangebots, SV A 1.5) oder wesentliche Ziele des ländergemeinsamen Verfahrens (z. B. Hochschulwechsel) beeinträchtigt werden.

5.3.4 Regelungen auf weiteren Gebieten

Weitere Regelungsgebiete

Denkbar wäre schließlich, dass einzelne Länder über landesspezifische Strukturvorgaben strukturelle Vorgaben in das Akkreditierungsverfahren in Bereichen einbringen, für die die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben keine Regelungen enthalten. So wäre es beispielsweise möglich, die Einrichtung von konsekutiven Masterstudiengängen von einem besonderen wissenschaftlichen Schwerpunkt an der Hochschule abhängig zu machen. Eine solche Vorgabe würde den Zielsetzungen der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben nicht entgegen stehen und könnte als landesspezifische Vorgabe in der ländergemeinsamen Akkreditierung berücksichtigt werden, sodass an den Hochschulen des jeweiligen Landes ein konsekutiver Masterstudiengang nur bei Nachweis eines solchen Schwerpunktes akkreditiert werden könnte.

Ein anderes Beispiel wären Vorgaben zur personellen Ausstattung der Bachelor- oder Masterstudiengänge, die ebenfalls als landesspezifische Strukturvorgaben in das Akkreditierungsverfahren eingebracht werden könnten und die dann bei der Akkreditierung von Studiengängen an Hochschulen dieses Landes berücksichtigt werden müssten.

6. Anwendungsfälle und Lösungsansätze

Anwendungsfälle

Mit Schreiben vom 21.01.2007 an die Akkreditierungsagenturen hat der Vorsitzende des Akkreditierungsrats mitgeteilt, dass bei einer von der Geschäftsstelle des Akkreditierungsrats durchgeführten Gegenüberstellung der Landeshochschulgesetze der Länder mit den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben explizite Widersprüche nur in Ausnahmefällen festgestellt werden konnten und im Übrigen Abweichungen in Einzelfragen dargestellt. Ferner hat der Vorsitzende des Akkreditierungsrats mit Schreiben vom 31.10.2008 auf Probleme bei der Anwendung der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben in der Akkreditierung hingewiesen. Im Folgenden sind einige der Anwendungsprobleme mit den sich aus den vorstehenden Ausführungen ergebenden Lösungsansätzen dargestellt.

6.1 ECTS und Modularisierung

Ländergemeinsame Strukturvorgaben	Landesspezifische Regelung
SV A 7: Zur Akkreditierung eines Bachelor- oder Masterstudiengangs ist nachzuweisen, dass der Studiengang modularisiert und mit Leistungspunkten ausgestattet ist.	Modularisierung und/oder ECTS als „Sollvorschrift“ in Landeshochschulgesetzen (z. B. BW LHG § 32 Abs. 3, HH HG § 52 Abs. 3, NI HG § 7 Abs. 2, SL Universitätsgesetz § 50 Abs. 4, HSG LSA § 9 Abs. 1)
Lösungsansatz Modularisierung und ECTS-Punkte sind in Ziffer A 7 der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben zwingend vorgesehen. Die Akkreditierung eines Bachelor- oder Masterstudiengangs ist somit nur möglich, wenn der Studiengang modularisiert und mit Leistungspunkten versehen ist. Landesspezifische „Sollvorschriften“ lassen zwar nach Landesrecht in Ausnahmefällen die Einrichtung auch nicht modularisierter und nicht mit ECTS versehener Studiengänge zu. Allerdings sind solche Studiengänge im ländergemeinsamen Verfahren nicht akkreditierungsfähig.	

6.2 Besondere Zugangsvoraussetzungen für Masterstudiengänge

Ländergemeinsame Strukturvorgaben	Landesspezifische Regelung
SV A 2.1: Im Interesse der internationalen Reputation und der Akzeptanz der Masterabschüsse durch den Arbeitsmarkt ist ein hohes fachliches und wissenschaftliches Niveau, das mindestens dem der eingeführten Diplomabschlüsse entsprechen muss, zu gewährleisten. Deshalb soll das Studium im Masterstudiengang von weiteren besonderen Zugangsvoraussetzungen abhängig gemacht werden. Die Länder können sich die Genehmigung der Zugangsvoraussetzungen vorbehalten.	Berliner Hochschulgesetz § 10 Abs. 5 Satz 2: Zugangsvoraussetzung für Masterstudiengänge ist der berufsqualifizierende Abschluss eines Hochschulstudiums; darüber hinausgehende Eignungs- und Qualifikationsvoraussetzungen dürfen nur für konsekutive Masterstudiengänge gefordert werden und nur dann, wenn sie wegen spezieller fachlicher Anforderungen des jeweiligen Masterstudiengangs nachweislich erforderlich sind.

Lösungsansatz

Die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben sehen für einen Masterstudiengang neben dem ersten berufsqualifizierenden Abschluss weitere besondere Zugangsvoraussetzungen vor. Die Regelung wird mit der Sicherung des erforderlichen fachlich-wissenschaftlichen Niveaus der Masterstudiengänge begründet. Die „Sollvorschrift“ eröffnet die Möglichkeit, in begründeten Ausnahmefällen von „besonderen weiteren Zugangsvoraussetzungen“ abzusehen. Die Vorschrift richtet sich an die Hochschulen und verpflichtet diese, bereits über die Zugangsvoraussetzungen in besonderer Weise das wissenschaftlich-fachliche Niveau der Masterstudiengänge zu gewährleisten. Mit dem Genehmigungsvorbehalt in Satz 3 können die Länder einer zu weitgehenden „Niveaupflege“ durch die Hochschulen entgegenwirken.

Für nicht konsekutive und weiterbildende Masterstudiengänge bedeutet die Vorschrift im Berliner Hochschulgesetz, dass in diesen Studiengängen jeder Bewerber, der über einen berufsqualifizierenden Hochschulabschluss verfügt, zugelassen werden muss. Sie ist somit mit der Sollvorschrift in SV A 2.1 nicht vereinbar, die den Ausschluss weiterer besonderer Zulassungsvoraussetzungen nur für den Ausnahmefall vorsieht. Für weiterbildende Studiengänge kollidiert die Berliner Vorschrift darüber hinaus mit SV A 4.3, die neben einem qualifizierten Hochschulabschluss eine qualifizierte berufspraktische Erfahrung von i. d. R. nicht unter einem Jahr zwingend vorschreibt. Nicht konsekutive und weiterbildende Masterstudiengänge, die entsprechend der Regelung im Berliner Hochschulrecht keine Möglichkeit für zusätzliche Zugangsanforderungen enthalten, können daher im ländergemeinsamen Verfahren nicht akkreditiert werden. Denkbar wäre allenfalls, dass die Kultusministerkonferenz – bis die Voraussetzungen für die Akkreditierung in Berlin geschaffen sind – eine Ausnahmeregelung für Berliner Hochschulen zulässt.

Dagegen ist die Berliner Regelung für konsekutive Masterstudiengänge mit den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben vereinbar. Sie stellt eine Konkretisierung des Genehmigungsvorbehalts in SV A 2.1 letzter Satz dar und ist als landesspezifische Strukturvorgabe im Akkreditierungsverfahren zu berücksichtigen. In der Akkreditierung konsekutiver Masterstudiengänge von Berliner Hochschulen wäre demnach in besonderer Weise darzulegen, dass über den Nachweis des berufsqualifizierenden Abschlusses hinaus, weitere besondere Zugangsvoraussetzungen wegen der speziellen fachlichen Anforderungen des Studiengangs nachzuweisen sind.

6.3 Zugang zum Master ohne ersten berufsqualifizierenden Abschluss

Ländergemeinsame Strukturvorgaben	Landesspezifische Regelung
SV A 2.1: Zugangsvoraussetzung zum Master ist immer ein berufsqualifizierender Abschluss SV A 5.2: ... kann ein Masterabschluss nur erworben werden, wenn bereits ein erster berufsqualifizierender Hochschulabschluss vorliegt.	HG RP § 35 Abs. 1: Am weiterbildenden Studium ... kann teilnehmen, wer ... die erforderliche Eignung im Beruf oder auf andere Weise erworben hat. HG SH § 58 Abs. 2: Die Hochschule regelt in der Prüfungsordnung, unter welchen Voraussetzungen Personen, die dem Bachelor-Abschluss vergleichbare Kompetenzen in der beruflichen Praxis erworben haben, zu dem weiterbildenden Masterstudiengang zugelassen werden könne.
Lösungsansatz Die Regelung in SV A 2.1 und SV A 5.2 geben zwingend vor, dass zu einem Masterstudium nur zugelassen werden kann, wenn ein erster berufsqualifizierender Hochschulabschluss vorliegt. Die Regelung gilt gleichermaßen für alle Masterstudiengänge (konsekutiv, nicht-konsekutiv und weiterbildend). Demgegenüber hat die Kultusministerkonferenz am 17.10.2008 beschlossen, dass durch landesspezifische Regelung zu weiterbildenden Masterstudiengängen auch ohne einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss zugelassen werden kann, wenn die Hochschule in einem Eignungsfeststellungsverfahren eine entsprechende Qualifikation festgestellt hat. Diese von den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben abweichende Regelung ist von der Ländergemeinschaft in der Kultusministerkonferenz beschlossen worden. Sie ist dem Vorsitzenden des Akkreditierungsrats mit Schreiben der Präsidentin förmlich mit der Bitte mitgeteilt worden, dafür Sorge zu tragen, dass die Regelung in den ländergemeinsamen Akkreditierungsverfahren Berücksichtigung findet. Soweit die Länder dem Akkreditierungsrat mitteilen, dass die Hochschulen des Landes entsprechend dem Beschluss der Kultusministerkonferenz berechtigt sind, zu weiterbildenden Studiengängen auch Bewerber ohne ersten Hochschulabschluss zuzulassen, sind diese Regelungen als landesspezifische Strukturvorgaben in der Akkreditierung weiterbildender Masterstudiengänge zu berücksichtigen.	

Verwandte Materialien

1. Beschlüsse der Kultusministerkonferenz

[1] Muster-Rahmenordnungen für Diplomprüfungsordnungen

[2] – Universitäten und gleichgestellte Hochschulen, KMK-Beschluss vom 16.10.1998 i. d. F. vom 13.10.2000

[3] Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für Bachelor-/Bakkalaurius und Master-/Magister Studiengänge, KMK-Beschluss vom 03.12.1998

[4] Rahmenvorgaben für die Einführung von Leistungspunktsystemen und die Modularisierung von Studiengängen, KMK-Beschluss vom 15.09.2000

[5] Vereinbarung „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen“, KMK-Beschlüsse vom 24.05.2002 und vom 20.09.2007, IMK-Beschlüsse vom 06.06.2002 und vom 07.12.2007

[6] Anrechnung von außerhalb des Hochschulwesens erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten auf ein Hochschulstudium (I), KMK-Beschluss vom 28.06.2002

[7] 10 Thesen zur Bachelor- und Masterstruktur in Deutschland, KMK-Beschluss vom 12.06.2003

[8] Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen, KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 18.09.2008

[9] Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Akkreditierung in Deutschland, KMK-Beschluss vom 15.10.2004

[10] Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften, KMK-Beschluss vom 15.12.2004

[11] Vereinbarung zur Stiftung „Stiftung Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 16.12.2004

[12] Eckpunkte für die gegenseitige Anerkennung von Bachelor- und Masterabschlüssen in Studiengängen, mit denen die Bildungsvoraussetzungen für ein Lehramt vermittelt werden, KMK-Beschluss vom 02.06.2005

[13] Eckpunkte für die gegenseitige Anerkennung von Bachelor- und Masterabschlüssen in Studiengängen, mit denen die Bildungsvoraussetzungen für ein Lehramt vermittelt werden, KMK-Beschluss vom 22.06.2005

[14] Wahrnehmung staatlicher Verantwortung für reglementierte Berufe (Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen) im Rahmen der Akkreditierung, KMK-Beschluss vom 17.11.2005

[15] Konsequenzen der Föderalismusreform für die Arbeit der Kultusministerkonferenz, KMK-Beschlüsse vom 15.12.2005 und vom 03.03.2006

[16] Lösung von Anwendungsproblemen beim Quedlinburgerbeschluss, KMK-Beschluss vom 28.02.2007

[17] Eckpunkte für die Studienstruktur in Studiengängen mit katholischer oder evangelischer Theologie/Religion, KMK-Beschluss vom 13.12.2007

[18] Sicherung des Kernbestands länderübergreifender Regelungsmaterien im Hochschulbereich, KMK-Beschluss vom 13.06.2008

[19] Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung, KMK-Beschluss vom 16.10.2008 i. d. F. vom 08.12.2008

[20] Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen; hier: Stellungnahme zu Änderungsvorschlägen des Akkreditierungsrats, KMK-Beschluss vom 17.10.2008

[21] Anrechnung von außerhalb des Hochschulwesens erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten auf ein Hochschulstudium (II), KMK-Beschluss vom 18.09.2008

[22] Beteiligung Dritter an Akkreditierungsverfahren, KMK-Beschluss vom 10.10.2008

2. Beschlüsse des Akkreditierungsrats

[1] Regelung eines Verfahrens bei Widersprüchen zwischen ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben für Bachelor- und Masterstudiengänge, Beschluss des Akkreditierungsrats vom 17.07.2006

3. Beschlüsse der Hochschulrektorenkonferenz

[1] Akkreditierung als wissenschaftsnahe Qualitätssicherung konsequent umsetzen und weiter verfolgen, Beschluss des HRK-Senats vom 14.10.2008

4. Ausgewähltes Schrifttum

[1] Handbuch Qualität in Studium und Lehre, Hrsg. Winfried Benz ... – Stuttgart: Raabe 2008

- Lüddeke: Akkreditierung(sentscheidungen) und berufsständische Anerkennung F 6.4.
- Hopbach: Kriterien für die Akkreditierung von Studiengängen, F 2.1
- Kohler: Sachliche Maßgaben des Entscheidens: Topoi, Kriterien, Standards, Indikatoren D 1.1

Informationen zum Autor:

Roland Thierfelder, Ltd. Senatsrat a. D., zuletzt Leiter der Abteilung Hochschule, Wissenschaft und Kunst im Sekretariat der Kultusministerkonferenz.

Qualitätssicherung zwischen Hochschulen und Agenturen bei Durchführung von Verfahren der (Programm-)Akkreditierung

Anke Rigbers

Der Beitrag bezweckt auf der Grundlage theoretischer Reflexion von Akkreditierungsvorgaben und Erfahrungen insbesondere für den Bereich programmbezogener Qualitätssicherungsverfahren, unter Erfassung des Kontextes von Akkreditierungen und unter Beachtung der rechtlichen und sozialpsychologischen Aspekte herauszuarbeiten, welches die Bedingungen von Qualitätssicherung bei den beteiligten Akteuren in den verschiedenen Phasen der Durchführung von (Programm-)Akkreditierungsverfahren sind, und dabei Vorschläge bzw. Handlungsanleitungen zur Vermeidung von Problemen und für die Verbesserung des Verständnisses und der Verständigung zu geben.

Gliederung Seite

1. Einleitung 72

2. Bedingungen der Qualitätssicherung 73

3. Verfahrensauftakt 73

4. Selbstdokumentation 83

5. Gutachtergruppe, Gutachtervorbereitung und Vor-Ort-Besuch 86

6. Erstellung des Gutachterberichtes und Entscheidung über das Ergebnis der Begutachtung 96

7. Follow-up – Auflagen u.a. 98

8. Kontextbedingungen in Qualitätssicherungsverfahren 99

9. Perspektiven 101

1. Einleitung

Über die scheinbar oder offensichtlich doch erheblichen Qualitäts-Mängel von Akkreditierungs- und Evaluationsverfahren findet man – ob in Aufsätzen von Fachzeitschriften oder im Feuilleton von Tageszeitungen – zahlreiches Material.

Bedingungen der Qualitätssicherung in den Verfahrensphasen

Anliegen des Beitrags ist es, die Bedingungen von Qualitätssicherung bei den beteiligten Akteuren (Gutachter/innen, Agenturmitarbeiter/innen, Hochschulmitglieder) in den verschiedenen Phasen der Durchführung von (Programm-)Akkreditierungsverfahren (Verfahrensinformation/Vertragsabschluss, Selbstdokumentation, Gutachtergruppe, Vor-Ort-Besuch, Erstellung des Gutachterberichtes, Entscheidung über Begutachtungsergebnis, Auflagen und Follow-up) herauszuarbeiten und Vorschläge bzw. Handlungsanleitungen zur Vermeidung von Problemen (Missverständnisse, Fehldeutungen usw.) und für die Verbesserung des (gegenseitigen) Verständnisses und der Verständigung zu geben.

Es werden sowohl rechtliche (Normativität der Verfahrensregeln und -kriterien usw.) wie sozial-psychologische (Interaktion, Kommunikation, personelle und berufliche Prägungen usw.) Aspekte beleuchtet.

Empfehlungen auf der Grundlage einer Reflexion der Praxis

Die Formulierung der Handlungsvorschläge setzt auf einer (theoretischen) Reflexion von Vorgaben von (Programm-)Akkreditierungsverfahren und (dokumentierten) Erfahrungen vorrangig mit Akkreditierungsverfahren an. Einbezogen werden auch Evaluationen und Audits; allerdings werden sie angesichts ihres – im deutschen Kontext betrachtet – sehr viel schwächeren bzw. nicht gegebenen legalen Stellenwerts nur am Rande beleuchtet. Auch die Systemakkreditierung wird nur dort einbezogen, wo es sinnvoll erscheint, da hierzu noch zu wenige Erfahrungen vorliegen.

Einbeziehung des Kontextes

Eine vollständige Darstellung verlangt allerdings auch die Einbeziehung des Kontextes. Dazu gehört einmal der hochschulpolitische Kontext (Bologna-Prozess und derzeitige Diskussion um die Umsetzung, zunehmende Eigenständigkeit der Hochschule, Globalisierung usw.) wie auch die jeweils aktuell gegebenen Bedingungen während der Durchführung von Akkreditierungsverfahren (hochschulinterne Machtverhältnisse, ggf. Verhältnis Hochschule-Wissenschaftsministerium). Diese größtenteils im Rahmen der Durchführung von Verfahren nicht beeinflussbaren Bedingungen können ggf. erhebliche Stör-Wirkungen auf das Verfahren ausüben. Auch hier soll versucht werden, Handlungsanleitungen zu formulieren, um Probleme zu vermeiden bzw. zu bewältigen.

2. Bedingungen der Qualitätssicherung

Die Durchführung eines (Programm-)Akkreditierungsverfahrens oder auch einer Evaluation führt Hochschulen und Qualitätssicherungsagenturen für eine in der Regel überschaubare Zeitspanne zusammen, in der die gemeinsame Projektdurchführung von den beteiligten Personen mehr oder weniger gut koordiniert werden kann.

Bedingungen der Durchführung von Verfahren

Die Bedingungen des Zusammentreffens sind nicht immer frei von äußeren Zwängen (hochschulrechtlicher oder -politischer Natur) und auch dadurch kann die Qualität der Zusammenarbeit beeinträchtigt werden. Jedes Verfahren unterliegt einer Reihe von mehr oder weniger präzise gefassten Regeln und Normen, die mit oder ohne Interpretations- und Ermessensspielraum weder von beiden Parteien immer vollständig akzeptiert noch eindeutig verstanden werden müssen. Hier – in der Verständigung über die Regeln und Normen und ihre Anwendung – liegt der Kern für die Qualitätssicherung in jedem Verfahren (vgl. KOHLER 2006). Dass zusätzlich noch unterschiedliche – personale und institutionelle – Wirklichkeiten aufeinander treffen, die nicht nur eine je verschiedene Entwicklungsgeschichte haben, sondern auch ein je unterschiedliches Selbstverständnis und verschiedenartige (interne) Strukturen sowie ggf. problematische Machtverhältnisse aufweisen, macht die gemeinsame Projektdurchführung höchst komplex.

Es geht also im Folgenden um die jeweils (möglicherweise) gegebenen Bedingungen der Zusammenarbeit und die Frage, welche Störungen (un-)vermeidbar sind und wie (un-)vermeidbare Störungen durch den Versuch von Verständigung und Verständnis-Erlangung sowie durch Konsens-Suche bewältigt werden können.

Sowohl die Analyse der Problemlagen wie auch der Vorschlag von Bewältigungsstrategien können die Vielfalt der Wirklichkeit nur exemplarisch beleuchten.

3. Verfahrensauftakt

Kontaktaufnahme von Hochschule und Agentur

Die Initiative zur Durchführung eines (Programm-)Akkreditierungsverfahrens (oder einer Evaluation) geht von der Hochschule aus: Entweder werden Qualitätssicherungsagenturen individuell telefonisch bzw. schriftlich kontaktiert oder es erfolgt eine Ausschreibung, die sich an alle oder einen ausgewählten Kreis von Qualitätssicherungsagenturen richtet.

Individuelle Anfrage

Die individuelle Anfrage ist (und sollte) der Auftakt zu einer sorgfältigen und vielleicht auch aufwändigen Auftragsklärung zwischen Agentur und Hochschule sein, um das Vorhaben und seine ggf. vorhandenen Besonderheiten präzise zu bestimmen, die gegenseitige Verständi-

gung auf eine tragfähige Basis zu stellen und ein gemeinsames Verständnis von dem Vorhaben zu erlangen. HANNY/HEUMANN (2008, S. 13) und JASPER/MOSER (2006, S. 2) empfehlen hier eine möglichst frühzeitige Kontaktaufnahme.

Ausschreibung von Akkreditierungsverfahren

Die förmliche Ausschreibung, die auch bei (Programm-)Akkreditierungsverfahren immer häufiger vorkommt, setzt bereits bei der hochschulinternen Vorbereitung der Ausschreibung eine ausführliche Beschäftigung mit dem Vorhaben voraus. In der Regel ist die Hochschulverwaltung für die Vorbereitung der Ausschreibung zuständig und benötigt daher eine Reihe von Angaben aus der das Vorhaben planenden Fakultät oder von der Hochschulleitung, um über die geeignete Form der Ausschreibung zu entscheiden und die inhaltliche Ausgestaltung der Ausschreibung vornehmen zu können.

Beachtenswertes für Ausschreibungen

Hier ist keine Darstellung der Bedingungen des Vergaberechts vorgesehen. Dazu wird auf die speziellen Regelungen des Vergaberechts (z. B. Verdingungsordnung für Leistungen (VOL)) verwiesen. Aber folgende, für förmliche Ausschreibungen wichtige Eckpunkte sollten beachtet werden:

- Zum einen muss die Hochschule festlegen oder einschätzen, welchen Umfang das Vorhaben hat und welche (externen) Kosten voraussichtlich entstehen. Die Kosten für ein einzelnes Akkreditierungsverfahren liegen in der Regel zwischen 10.000 – 15.000 € und rechtfertigen daher kein aufwändiges Ausschreibungsverfahren. Wird aber ggf. die Akkreditierung aller Studiengänge einer Fakultät oder gar Hochschule geplant oder aber die Evaluation eines großen Teils der Fächer einer Universität, ist zu prüfen, ob die Kosten des Verfahrens die Schwellenwerte von 100.000 €[1] bzw. 193.000 €[2] überschreiten könnten. Ob unter diesen Umständen, d. h. bei höheren zu erwartenden Verfahrenskosten, eine Splittung von Verfahren sinnvoll ist, muss seitens der Hochschule abgewogen und entschieden werden.

[1] Mit Beschluss vom 27. Januar 2009 hat die Bundesregierung im Rahmen des Konjunkturpaketes II eine Vereinfachung des Vergaberechts für die Jahre 2009 und 2010 beschlossen. Darüber hinaus sind neue Schwellenwerte (100.000 €) für die Beschränkte Ausschreibung und für die Freihändige Vergabe eingeführt worden. Unterhalb dieser Schwellenwerte können die Vergabestellen des Bundes ohne Nachweis eines Ausnahmetatbestandes Beschränkte Ausschreibungen oder Freihändige Vergaben durchführen.

[2] Dieser Schwellenwert gilt für die Ausschreibung von Dienstleistungen im öffentlichen Bereich; bei oberen oder obersten Bundesbehörden liegt der Schwellenwert bei 133.000 €.

- Die Programm- oder Systemakkreditierung darf in Deutschland, wenn das Verfahren zu einer rechtlich relevanten Entscheidung führen soll, nur von durch den Akkreditierungsrat zugelassenen Agenturen durchgeführt werden. Dies sind derzeit acht deutsche (ACQUIN[3], AKAST[4], AQAS[5], ASIIN[6], AHPGS[7], evalag[8], FIBAA[9], ZEvA[10)] und zwei ausländische (OAQ[11], AQA[12]) Agenturen. Für die Durchführung von Evaluationen oder Audits im Hochschulbereich gibt es im Unterschied zur Durchführung von Akkreditierungen keine rechtlich bedingten institutionellen Hürden. Das heißt, es ist für jeden Verfahrenstyp individuell zu prüfen, ob es hier ggf. sowieso nur einen überschaubaren oder festgelegten Kreis von Agenturen oder Einrichtungen gibt, die derartige Verfahren durchführen können und dürfen.[13]

- Ausschreibungsplattformen sind bislang in diesem Bereich nicht üblich. Vielmehr ist die Kontaktaufnahme mit jeder Agentur individuell vorzunehmen. Im Bereich der Akkreditierung ist der in Frage kommende Kreis der Agenturen bekannt und überschaubar. Auch die Zulassungsdokumente (Selbstbericht, Gutachterbewertung und Entscheidung des Akkreditierungsrates), die eine Einschätzung von Selbstverständnis, Aufbau, Arbeitsweise und Qualität der Agentur zulassen, sind öffentlich zugänglich.[14] Der Kreis von Einrichtungen, die Evaluationen, Audits und andere Verfahren im Hochschulbereich durchführen, ist weniger überschaubar. Auch gibt es hier – mit Ausnahme der DeGEval und ggf. der DGQ – keine Netzwerke oder Verbände. Im Hinblick auf eine Qualitätssicherung bieten auf europäischer Ebene die European Association for Quality Assurance (ENQA) und das seit 2008 im Aufbau befindliche Register der Europäischen Qualitätssicherungsagenturen (EQAR) Hinweise für in europäischen Ländern tätige Agenturen.

---

[3] www.acquin.org

[4] www.akast.info

[5] www.aqas.de

[6] www.asiin.de

[7] www.ahpgs.de

[8] www.evalag.de

[9] www.fibaa.de

[10] www.zeva.org

[11] www.oaq.ch

[12] www.aqa.ac.at

[13] DIN-ISO-Zertifizierungen, EFQM-Bewertungen und andere Verfahren werden hier ebenfalls nicht behandelt.

[14] www.akkreditierungsrat.de

Intensive Auftragsklärung empfehlenswert

Wie bereits erwähnt, sollte – wenn nicht ggf. schon im Planungsstadium eines Studiengangs Kontakt aufgenommen wurde – vor einem Vertragsschluss eine intensive Auftragsklärung und Information zwischen Hochschule und Qualitätssicherungsagentur vorgenommen werden. Im Folgenden wird eine nicht abgeschlossene Liste von Fragen vorgestellt, die dabei Orientierung bieten können.

Fragen zur Auftragsklärung[15]

- Um welchen Verfahrenstyp geht es? (Programmakkreditierung, Clusterakkreditierung, Systemakkreditierung, Evaluation, Audit, Beratung)
- Was ist der Gegenstand des Vorhabens? (ein Studiengang, mehrere Studiengänge)
- Was ist Ziel des Vorhabens? (Mit welcher Frage lässt sich das Begutachtungsvorhaben umschreiben? Zum Beispiel: positive Begutachtung und Erlangung des Akkreditats oder Stärken-Schwächen-Analyse eines Faches)
- Was ist der Zweck des Vorhabens? (In welchem Verwendungszusammenhang steht die Begutachtung bzw. dessen Ergebnis? Zum Beispiel: Schaffung der Voraussetzung für den Studiengangsbetrieb oder Erlangung von Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Faches)
- Gibt es Unterschiede zwischen den in Betracht kommenden Agenturen (z. B. hinsichtlich des Verständnisses von Qualität, des Kriteriensets, der herangezogenen Indikatoren, der Verfahrensgestaltung), die in Bezug auf die vorliegende Akkreditierungsaufgabe relevant (z. B. im Hinblick auf Kompatibilität mit dem hochschuleigenen Qualitätsbegriff) sind?
- Welche zeitlichen oder anderen Vorgaben sollten oder müssen aus Sicht der Hochschule bei der Durchführung des Verfahrens beachtet werden? (z. B. spätester Termin der Akkreditierungsentscheidung; Zeitpunkt, bis zu dem die Selbstdokumentation vorgelegt werden kann)
- Wie ist der Ablauf des Verfahrens und was verbirgt sich hinter den jeweiligen Verfahrensschritten? (Selbstdokumentation, Zusammenstellung der Gutachtergruppe, Vor-Ort-Besuch, Begutachtungsbericht)

[15] Die ersten drei bzw. vier Fragen sollten bei einer Ausschreibung bereits geklärt sein.

- Inwieweit sind die einschlägigen Vorgaben (Regeln des Akkreditierungsrates für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung, Ländergemeinsame Strukturvorgaben, Landesspezifische Strukturvorgaben, Qualifikationsrahmen für deutsche Hochschulabschlüsse, Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area usw.) bekannt?
- Weist das Studiengangskonzept Besonderheiten auf, die bei der Selbstdokumentation (z. B. geplante, aber bis zur Akkreditierung noch nicht abzuschließende Veränderungen der Studiengangskonzeption oder der Prüfungsgestaltung), der Auswahl der Gutachter/innen (z. B. E-Learning) oder der Begehung (z. B. mehrere Standorte der Durchführung) zu beachten sind?
- Gibt es seitens der Hochschule eventuell Gutachtervorschläge?
- …

Handout 1 **Auftragsklärung und Information zwischen Hochschule und Qualitätssicherungsagentur**

Selbst eine Hochschule, die bereits mehrere Akkreditierungsverfahren durchgeführt hat, ist in der Regel nicht mit allen Details eines Akkreditierungsverfahrens vertraut, da sich die Vorgaben regelmäßig verändern. Die Agenturen haben unterschiedliche Arbeitsweisen, und innerhalb der Hochschule sind in der Regel nur wenige, nicht selten häufig wechselnde Mitarbeiter/innen mit der operativen Vorbereitung und Durchführung von Akkreditierungsverfahren betraut. So ist die Lektüre der Vorgaben und Beschlüsse des Akkreditierungsrates für ein Verständnis der Bedeutung und die Interpretations- und Ermessensspielräume nicht immer ausreichend. Die Agenturen können hier aufgrund ihrer zum Teil langjährigen praktischen Erfahrung eine „Interpretationshilfe“ bieten.

Ein Beispiel: So werden für die Bestimmung des Workload sehr verschiedenartige Verfahren eingesetzt, von denen bis heute aber keines wirklich überzeugt, insbesondere da häufig danach gestrebt wird, eine möglichst präzise Bestimmung der Arbeitslast zu erreichen. Das Konzept der Workload sollte aber besser als Planungsgröße (vgl. KÜNZEL 2010, S. 11) verstanden werden.

Die Auftragsklärung und die damit zu verbindende Information über die wesentlichen Inhalte, Verfahrensschritte und Kriterien des Vorhabens sollte in jedem Verfahren sehr sorgfältig betrieben werden. Nicht selten wird seitens der Hochschule der Zeitaufwand für die Vorbereitung (Erstellung der Selbstdokumentation) und Durchführung des

Verfahrens unterschätzt, die Information und Einbeziehung der Hochschulmitglieder wird für nicht so wichtig erachtet, und die Aufgabe der Gutachtergruppe wird über- oder unterschätzt. Auch seitens der Agentur sollte die Auftragsklärung immer einzelfallbezogen erfolgen und Wert auf eine möglichst umfängliche Information gelegt werden, da damit Missverständnisse und Verfahrensfehler dann schon von Anfang an vermieden oder minimiert werden können.

Weitere Funktionen des Informationsaustausches

Zudem erfüllt der Informationsaustausch auch noch andere Funktionen:

Häufig begegnen sich Mitglieder einer Agentur und einer Hochschule erstmalig, und diese Begegnung kann für die Schaffung einer vertrauensvollen Basis der Zusammenarbeit daher eine entscheidende Bedeutung haben. Mitarbeiter/innen von Agenturen sind als Spezialist/innen mit einer fundierten Sach- und Verfahrenskenntnis in der Regel nicht vertraut mit dem komplexen Hochschulalltag von Wissenschaft und Verwaltung. Mitarbeiter/innen von Hochschulen mit ihren zumeist vielfältigen Aufgaben in Wissenschaft und Wissenschaftsadministration müssen sich mit den Regeln von Qualitätssicherungsverfahren (Akkreditierung, Evaluation usw.) häufig erst vertraut machen. Es gilt nicht nur, eine Verständigung über die Vorgehensweise bei der gemeinsamen Projektdurchführung zu erreichen, sondern auch Einsicht und Verständnis für die jeweils unterschiedlichen Arbeitsbedingungen zu erlangen.

Unterscheidung von Beratung und Information

Beratung ist eine problematische Aktivität im Rahmen von Qualitätssicherungsverfahren (Akkreditierungen, Evaluationen, Audits). Sie ist von der Information zu unterscheiden, bei der es um die Übermittlung von relevantem Wissen geht, da Beratung immer einen konkreten Handlungsbezug impliziert: Durch Ratschläge oder Empfehlungen, die einen Bezug zu spezifischen Zielen, Fragen oder Problemen haben, soll eine Problembewältigung oder Verbesserung erreicht oder zumindest ein Beitrag dazu geleistet werden. Beratung, die im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens erfolgt, greift damit unmittelbar in diesen Prozess ein und führt ggf. zur Veränderung des Begutachtungsgegenstandes. Dies ist ggf. auch dann kaum zu vermeiden, wenn die Beratung nur die formale Verfahrensdurchführung betrifft.

Diese differenzierte Unterscheidung von Information und Beratung im Rahmen von Qualitätssicherungsverfahren ist allgemein üblich, wird aber in Deutschland besonders streng gehandhabt. Das damit verfolgte Anliegen ist im Kern trotz der praktischen Schwierigkeiten zumindest bei Akkreditierungsverfahren ein berechtigtes; denn damit soll die Neutralität der Begutachtung in sachlicher Hinsicht gesichert werden. Die externe Begutachtung soll nicht zu einer mittelbaren Selbst-Zertifizierung der Gutachter führen und dabei überdies Gefahr laufen zu verkennen, dass die letztlich zertifizierte Qualität eine nur extern

übernommene Deklaration ist und sie der wirklich intern vorliegenden, d. h. ‚internalisierten' Qualität der Hochschule als Institution und des Programms als solchem nicht entspricht.

Beratung zur formalen Verfahrensdurchführung

Mitarbeiter/innen der Qualitätssicherungsagentur müssen sowohl in Evaluations- wie auch bei Akkreditierungsverfahren Wert darauf legen, dass sie während des Verfahrens mit ihren schriftlichen oder mündlichen Aussagen die Vertreter/innen der Hochschule nicht zu Veränderungen am Begutachtungsgegenstand motivieren oder anleiten. Verbesserungen sind zwar de facto ein Ziel jedes Verfahrens, sollen aber – das gilt zumindest für Akkreditierungsverfahren – erst durch das Ergebnis und die daraus folgenden Follow-up Aktivitäten, z. B. die Erfüllung von Auflagen oder die Umsetzung von Empfehlungen, angestoßen werden und dann erfolgen.

Beratung hinsichtlich der (formalen) Verfahrensdurchführung ist also möglich. Dies könnte beispielsweise die Frage nach dem Umfang und der Reihenfolge der die Selbstdokumentation ergänzenden Dokumente betreffen. Diese sind ja vorhanden und werden nicht erst im Rahmen der Erstellung der Selbstdokumentation erzeugt. Ein anderes Beispiel ist die Vorbereitung der Vor-Ort-Begehung: Hier ist es üblich, den Verlauf einer Begehung auf der Grundlage der Auswertungsergebnisse der Selbstdokumentation, der Bedarfe der Gutachtergruppe und der jeweiligen hochschulischen Gegebenheiten möglichst sachgerecht zu planen. Potentielle Missverständnisse und Konflikte sollen ja im Vorfeld erkannt und vermieden werden. Auch hierbei geht es die Schaffung von Bedingungen für eine möglichst adäquate Vor-Ort-Begutachtung des geplanten oder bereits bestehenden Studiengangs und der Lehr- und Lern-Bedingungen.

Die Beispiele zeigen aber zugleich, dass sich im Alltag der Verfahrensdurchführung eine Beratung zur Verbesserung der Verfahrensdurchführung von einer Beratung, die den Begutachtungsgegenstand betreffen oder beeinflussen kann, nur äußerst schwierig voneinander abgrenzen lässt. Die damit entstehende Brisanz rührt nicht nur von der in Deutschland praktizierten peniblen Unterscheidung her, sondern ist auch den sich in den vergangenen Jahren immer wieder ändernden Rahmendingungen (einschließlich der Regeln und Vorgaben) von Qualitätssicherung geschuldet sowie der Tatsache, dass die Kompetenz in der Qualitätssicherung in vielen Hochschulen noch nicht im erforderlichen Maße aufgebaut werden konnte.

Es wird daher empfohlen, möglichst vor Beginn eines Verfahrens einen intensiven Informationsaustausch und ggf. Beratung über den Verfahrensablauf vorzunehmen.

Vertragsabschluss und sein Kontext

Mit dem Abschluss eines Vertrages über ein Akkreditierungs- oder Evaluationsverfahren legen sich die Vertragspartner auf eine Reihe von Regeln zur Verfahrensdurchführung fest, die eine gemeinsame

Basis schaffen und damit zur Qualitätssicherung beitragen (siehe auch REUKE 2005). Dabei sollten allerdings die Entstehungs- und Kontextbedingungen beachtet werden:

- Im Zentrum von Akkreditierungsverfahren, Evaluationen und Audits steht das Peer Review, das von seinem Charakter her ein kollegiales Feedback ist und sehr stark auf Expertise und gegenseitigem Vertrauen basiert. Dieses gegenseitige Vertrauen wirkt auch in das Verhältnis zwischen Hochschule und Agentur. Verträge und ihre notwendigerweise präzisen Festlegungen von gegenseitigen Leistungen nach Umfang, Art und Zeitpunkt haben daher einen eher geringen Stellenwert für die Verfahrensdurchführung – zumindest gilt dies auch heute noch für Evaluations- und Auditverfahren.

- Allerdings verlangen Akkreditierungsverfahren, Evaluationen und Audits immer den Umgang mit (knappen) Mitteln und insofern haben zumindest Hochschulverwaltungen und natürlich auch die Agenturen ein Interesse an einer möglichst exakten Festschreibung von Leistungen.

- Die Entwicklung der Akkreditierung und ihrer rechtlichen Stellung, d. h. der doch sehr heterogenen Regelungen in den Landeshochschulgesetzen, die aus Sicht mancher Rechtswissenschaftler (vgl. MÜLLER-TERPITZ 2009) nicht hinreichend präzisiert sind, hat dazu geführt, dass der zwischen Hochschule und Agentur abzuschließende Vertrag möglicht viele Eventualitäten regelt oder regeln soll. Dies verändert zwangsläufig die Grundlage einer vertrauensvollen Zusammenarbeit. Zudem ist fraglich, inwiefern Verfahrenssicherheit aufgrund der nicht ausreichend eindeutigen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden kann (siehe dazu auch HEITSCH 2009; BRINKTRINE 2009; MARTINI 2008).

Regelungsinhalte eines Vertrages

Im Folgenden werden stichwortartig wesentliche Regelungsinhalte für einen Vertrag aufgeführt.

- Auftraggeber, Auftragnehmer
- Ansprechpartner von Auftraggeber und -nehmer für die operative Verfahrensdurchführung
- Gegenstand des Vertrages
- Vertragslaufzeit (bzw. Verfahrenslaufzeit) (Zeitplan, Verfahrensablauf)
- Verfahrensgrundlagen
- Kosten und Zahlungstermine

- Sorgfaltspflichten von Agentur und Gutachter/innen (Stillschweigen, Verpflichtung auf den Datenschutz personenbezogener Daten)
- Erklärung über bisherige Verfahren
- Vertragskündigung
- Negativmeldung
- Meldung wesentlicher Änderungen
- Auflagen und nachträgliche Beauflagung, Entzug der Akkreditierung[16]
- Salvatorische Klausel

Handout 2 Regelungsinhalte eines Vertrags

Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Unabhängig von den hier zu Verfahrensbeginn empfohlenen Klärungen und Festlegungen kann die Durchführung eines Akkreditierungsverfahrens oder einer Evaluation als Projekt nur erfolgreich sein, wenn die Zusammenarbeit in einer partnerschaftlichen, vertrauensvollen und offenen Weise erfolgt. Diese Feststellung erscheint banal oder selbstverständlich, aber aus den Äußerungen von Hochschulmitgliedern, Agenturmitarbeiter/innen und dem Feuilleton (beispielsweise KÜHL 2009) und auch aus wissenschaftlichen Beiträgen ist bekannt, dass immer wieder Spannungen entstehen – sowohl auf der operativ-formalen Ebene zwischen Agenturmitarbeiter/innen und Hochschulmitarbeiter/innen wie auch auf der eher inhaltlich-fachlichen Ebene zwischen Gutachter/innen und Hochschulmitgliedern.

Ursachen auf der operativ-formalen Ebene sind sicherlich vorrangig

- unzureichende Redundanzen (im Sinne von Reserven) im Arbeitsalltag der Agentur- und Hochschulmitarbeiter/innen,
- Kommunikations- und Verständigungsdefizite,

[16] Nach dem Beschluss des Akkreditierungsrates „Regeln des Akkreditierungsrates für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung“ und auch früheren diesbezüglichen Beschlüssen sind Akkreditierungsentscheidungen bei Nichterfüllung von Auflagen und bei nicht sachgerechter Anwendung der Akkreditierungskriterien durch die Agentur (Überprüfung durch den Akkreditierungsrat) (nachträglich) aufzuheben. Diese „gebundenen Entscheidungen“ hält HEITSCH (2009 S. 159) für verfassungswidrig, da hier eine Ausübung des Abwägungsgebotes nicht gegeben ist.

- Unkenntnis der jeweils anderen Arbeitszusammenhänge,
- fehlende Belastbarkeit sozialer Beziehungen (Vertrauen) und damit
- mangelnde Fehlertoleranz gegenüber Verfahrensabweichungen (vgl. RIGBERS 2009, S. 106).

Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit

Auf der fachlich-inhaltlichen Ebene haben Verständigungsprobleme und Konflikte häufig ihre Ursache in verschiedenartigen Auffassungen über den Schutzbereich und die mögliche Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit (vgl. HEITSCH 2009) und der Hochschulautonomie.

MÜLLER-TERPITZ (2009, S. 133–134) meint hierzu: „Immer wieder kolportierte Beschwerden über die substantielle Einmischung der Akkrediteure in die Gestaltung von Studiengängen sind … ganz offensichtlich das Resultat einer missglückten bzw. missverstandenen Umsetzungspraxis. Der Konflikt zwischen der verfassungsrechtlich verbürgten Lehrfreiheit und den Akkreditierungsanforderungen muss deshalb auf dieser Ebene gelöst werden. Den Hochschulen sollte bewusst sein, dass sie sich aufgrund ihrer Lehrfreiheit nicht jede Detailvorgabe einer Agentur oder ihrer Gutachter zu gefallen lassen brauchen; den Akkreditierungsagenturen sollte umgekehrt bewusst sein, dass es nicht ihre Aufgabe ist, subjektive Vorstellungen über ein (vermeintlich) optimales Hochschulstudium mittels des Hebels der Akkreditierung beim Antragsteller zu implementieren.“

In diesem geschilderten Fall ist ein rationaler Diskurs zwischen der Gutachtergruppe und den Vertreter/innen der Hochschule über das Qualitätsverständnis und die Anwendung bzw. Auslegung der Akkreditierungsanforderungen auf den betroffenen Studiengang sicherlich der beste Weg, um eine Klärung von Sichtweisen und ggf. Missverständnissen und Verständigung herzustellen. Leider unterbleibt es häufig oder muss unterbleiben, da Zeitreserven ein bei den Beteiligten meist knappes und schon verplantes Gut sind.

Anders sieht es allerdings aus, wenn entstehende Spannungen ihren Grund darin haben, dass der Hochschule so sehr am positiven Ausgang des Verfahrens gelegen ist, dass das institutionell-politische oder operational-praktische Interesse an der förmlichen Zertifizierung das eigentliche sachliche Interesse an Studienprogrammqualität zurückdrängt. Dann sind zumeist auch die Voraussetzungen für eine Problembewältigung nicht gegeben.

Optionen zur Bewältigung von Spannungen

Die Auflistung möglicher Ursachen verweist auf folgende grundsätzliche Bewältigungsoptionen:

1. Toleranz gegenüber Verfahrensabweichungen: Nur selten mag es „böser Wille“ sein, der dahinter steckt;

2. Suche nach Verständigung und rationalem Dialog – Missverständnisse, andersartige Auffassungen und unterschiedliche Wahrnehmungen sind so aufzudecken;

3. Gegenseitiger Respekt – eine Reihe von Handlungen sind auch in den unterschiedlichen Rollen der Akteure begründet.

4. Letztlich, auf die Sache selbst bezogen: Vergewisserung dessen, dass das entscheidende Motiv und der wesentliche Zweck der Akkreditierung die Ermittlung von Studienqualität um ihrer selbst willen sein sollte bzw. ist.

4. Selbstdokumentation

Die Selbstdokumentation des zu akkreditierenden Studiengangs soll die Erfüllung der Kriterien der Akkreditierung belegen und dient der Vorbereitung der Gutachtergruppe auf die externe Begutachtung.[17] Idealerweise stellt eine Hochschule vorhandene und regelmäßig aktualisierte interne Dokumente (Studiengangskonzept, Modulhandbuch, Gremienbeschlüsse, Prüfungsordnung, Studiengangsinformationen usw.) zusammen und ergänzt diese um eine sogenannte Leseanleitung für die Gutachtergruppe und die/den das Verfahren betreuende/n Mitarbeiter/in der Agentur.

Handreichungen zur Vorbereitung der Selbstdokumentation

Die Akkreditierungsagenturen sind verpflichtet, die Erfüllung jedes Kriteriums zu prüfen und dies auch zu dokumentieren. Sie halten daher in der Regel umfangreiche Frageleitfäden, Mustergliederungen für die Selbstdokumentation, Tabellenmuster oder Listen relevanter Dokumente bereit. Diese Handreichungen werden von den Agenturen auf der Grundlage der jeweils geltenden Beschlüsse und Vorgaben (weiter)entwickelt und sie versuchen auch, möglichen Besonderheiten (z. B. Weiterbildungsstudiengang versus grundständiger Studiengang, Erstakkreditierung versus Reakkreditierung) von Akkreditierungsvorhaben Rechnung zu tragen.

[17] „1.1.2 Die Antragstellerin hat einen begründeten Antrag einzureichen, der eine Darstellung des Studiengangs oder der Studiengänge umfasst und das Einhalten der Kriterien für die Akkreditierung von Studiengängen dokumentiert.“ (Drs AR 93/2009)

Diese Materialien erzeugen allerdings – ähnliches lässt sich auch für vergleichbare Handreichungen berichten, die bei Evaluations- und Auditverfahren eingesetzt werden – manchmal eher Verunsicherung und verstärken ggf. kritische Einstellungen (bürokratisch, viel Aufwand) von Hochschulmitarbeiter/inne/n. Dies ist zumeist dann der Fall, wenn eine Vertrautheit bzw. Routine[18] mit den Verfahren noch fehlt. Eine sorgfältige Erläuterung der Nutzung der Handreichungen und eine Information über geeignete Vorgehensweisen bei der inhaltlichen wie organisatorischen Erstellung der Selbstdokumentation durch die Mitarbeiter/innen der Agentur kann Fragen und Verständnisprobleme klären, wodurch auch die Mitarbeiter/innen der Agentur eine bessere Kenntnis der Hochschule und ggf. der Besonderheiten des zu begutachtenden Studiengangs erlangen.

Vorgehensweise bei der Erstellung der Selbstdokumentation

Die Frageleitfäden und andere Handreichungen haben in erster Linie eine Orientierungsfunktion, um sicherzustellen, dass Informationen über zu prüfende Kriterien nicht vergessen werden. Im Hinblick auf die verschiedenen Arbeitsschritte von der Materialsammlung bis zur Abfassung des Textes der Selbstdokumentation dient ein Frageleitfaden als Hilfestellung für die Materialzusammenstellung. Der Frageleitfaden eignet sich nicht dazu, jede Frage um Antworten zu ergänzen und daraus eine Selbstdokumentation zu erstellen. Hilfreich ist es vielmehr, sich selbst in die Rolle der Gutachterin/des Gutachters hinein zu versetzen (siehe hierzu auch JASPER/MOSER 2006, S. 7): Wie stellt man sich eine lesenswerte Selbstdokumentation vor? Mustergliederungen stellen diesbezüglich ebenso eine Hilfestellung dar, können aber keine Vorgabe sein – es sei denn, die Hochschule hat sich im Vertrag dazu verpflichtet, derartige Dokumente zu beachten.

Diese Vorgehensweise bewährt sich auch bei Evaluations- und Auditverfahren und sollte auch bei Reakkreditierungsverfahren und akkreditierungserfahrenen Hochschul(mitarbeiter/inne/n) beachtet werden, da sich in den letzten Jahren doch zum Teil erhebliche Veränderungen der Anforderungen ergeben haben.

Agenturspezifische Handreichungen

Die von den Agenturen entwickelten Handreichungen stellen eine Interpretation der zu prüfenden Kriterien für die Akkreditierung eines Studiengangs dar und sind insofern, strenggenommen, nicht neutral. Dies ist auch nicht zwingend erforderlich, da es für die Auslegung vieler Kriterien und die Anforderungen an ihre Erfüllung Interpretations- und Ermessensspielräume gibt. So kann eine Agentur aus Erfahrungen der Praxis oder auch dem eigenen Qualitätsverständnis manchen Sachverhalten einen größeren Stellenwert einräumen als eine andere Agentur. Auch können zu prüfende Sachverhalte je nach Hoch-

[18] Dies hängt sowohl mit der Personalfluktuation wie auch mit der Häufigkeit der Verfahren zusammen.

schulart, Fächerkultur und Art des Studiengangs ein unterschiedliches Gewicht für die Akkreditierung eines Studiengangs haben.

Allein der Unterschied zwischen einem neu konzipierten Studiengang, der noch keine Studierenden hat, und einem seit Jahren betriebenen Studiengang führt bei gleichem Fragenkatalog zu einer verschiedenartigen Darstellung von abgefragten Sachverhalten in der Selbstdokumentation: Manches – Rückmeldung von Absolvent/inn/en – ist noch gar nicht zu prüfen; anderes – mehrere Prüfungen pro Modul – kann sich in diesem Studiengang trotz Problemen andernorts bewährt haben.

Selbstdokumentation und Vor-Ort-Besuch

Da die Selbstdokumentation nicht nur eine erste Prüfung der Erfüllung der Akkreditierungskriterien erlaubt, sondern auch den Vor-Ort-Besuch der Gutachtergruppe vorbereitet, kann er auch der Ausgangspunkt für die Klärung andersartiger Auslegungen von Kriterien seitens der Hochschule bzw. Fachvertreter/innen sein. Der vermeintliche Dissens bei der Auslegung eines Kriteriums und der Anforderungen an seine Erfüllung kann ggf. besser durch einen rationalen Diskurs zwischen den Fachvertreter/innen und der Gutachtergruppe geklärt und (idealerweise) beigelegt werden. Die schriftliche Darlegung erreicht hier ihre Leistungsgrenzen und belegt zugleich die Vorteile des mehrstufigen Verfahrens. Dies greift an dieser Stelle aber schon auf die Vor-Ort-Begehung bzw. den Begutachtungsbericht und ggf. die Akkreditierungsentscheidung vor.

Neben der inhaltlichen Erstellung der Selbstdokumentation ist auch die Organisation, d. h. Arbeitsteilung und Koordination der beteiligten Hochschulmitglieder zu klären: Wer ist in welcher Weise und wann zu beteiligen? In der Regel werden Informationen von verschiedenen Einheiten (Fakultät, Hochschulleitung, Verwaltung) der Hochschule benötigt und müssen entsprechend der Zeitvorgaben dann inhaltlich zusammengebracht werden (vgl. HANSKE 2006, S. 3).

Etablierung dauerhafter Qualitätssicherungsprozesse

Die Erstellung der Selbstdokumentation gestaltet sich daher manchmal ressourcen- und zeitaufwändig; der Prozess sollte daher von der Hochschule ohnehin für die Etablierung dauerhafter Qualitätssicherungsprozesse genutzt werden (vgl. HANNY/HEUMANN 2008, S. 8). Die Entwicklung neuer und die Weiterentwicklung bestehender Studiengangsangebote und das Monitoring ihres Betriebs (Veranstaltungsplanung, Ressourcenplanung, Qualitätskontrolle) waren schon immer Aufgaben der Hochschule, müssen aber unter den heutigen Gegebenheiten aufwändigeren und dynamischeren Anforderungen gerecht werden.

Es sei an dieser Stelle auch noch darauf hingewiesen, dass die Agentur rechtlich zur Prüfung aller Kriterien, die von der Kultusministerkonferenz und dem Akkreditierungsrat festgelegt werden, verpflichtet ist und dies auch dokumentieren muss.

5. Gutachtergruppe, Gutachtervorbereitung und Vor-Ort-Besuch

Gutachterauswahl

Die Qualität einer Begutachtung, sei es in Akkreditierungsverfahren oder bei Evaluationen, wird in entscheidendem Maße den Gutachterinnen und Gutachtern zugeschrieben. Die Begutachtung basiert im Wesentlichen auf den Prinzipien des Peer Review, und die bekannten (vgl. HORNBOSTEL/SIMON, 2006) Leistungsgrenzen dieses Prinzips müssen daher beachtet werden: „Risiko der Insider-Wechselwirkung … Obwaltenlassen milder Rücksichtnahme oder im negativen Sinne durch Konkurrenzbenachteiligung …“ (KOHLER, 2006, S. 4; vgl. NEIDHARDT, 2006, S. 8).

Verwunderung erzeugt allerdings auch, dass im Bereich von Lehre und Studium das Gutachter(un)wesen heftig kritisiert wird, während es in der Forschung ohne Weiteres akzeptiert wird (KÜNZEL, 2010, S. 26).

An dieser Stelle wird auf den Beitrag von KOHLER (2006) verwiesen, der sich mit der Rolle und dem Rollenverständnis von Gutachter/innen und dem Zusammenwirken von personalen Elementen und der Normativität bei der Entscheidungsfindung ausführlich befasst hat.

Peers und weitere Interessengruppen

Mit dem Peer-Prinzip, der Begutachtung von Fachkolleg/inn/en, werden nicht alle für die Begutachtung von Studiengängen relevanten formal-strukturellen und fachlich-inhaltlichen Anforderungen abgedeckt. Daher sehen die Anforderungen bei Programmakkreditierungsverfahren vor, in der Gutachtergruppe auch (mindestens) eine/n Vertreter/in der Berufspraxis und eine/n Studierende/n aufzunehmen. Folgende Kompetenzen bzw. Anforderungen werden in der Regel an die Zusammensetzung einer Gutachtergruppe gestellt:

Allgemeine Anforderungen:

- Erfahrung als Gutachter/in in Akkreditierungs- oder Evaluationsverfahren
- Kenntnisse der rechtlichen Rahmenbedingungen des Verfahrens und der Grenzen der Entscheidungskompetenzen
- Kenntnis des deutschen Hochschulsystems und seiner Veränderungen im Rahmen des Bologna-Prozesses
- (internationale) Erfahrung in der Qualitätssicherung im Hochschulbereich
- Erfahrungen in der Hochschulselbstverwaltung

Fachgutachter/innen:

- Lehr- und Forschungserfahrung, aktive Mitwirkung in der jeweiligen scientific community und fachliche Reputation,
- Kenntnisse bezüglich und Erfahrungen in der Entwicklung, Konzeption, Umsetzung und Evaluation von Studiengängen,
- bei Gutachter/innen aus dem Ausland: Kenntnis des deutschen Hochschulsystems, insbesondere seiner Veränderungen im Rahmen des Bologna-Prozesses,
- hochschuldidaktische Kompetenzen.

Gutachter/innen aus der Berufspraxis:

- ausgewiesene fachliche Expertise
- (personalverantwortliche) Erfahrung mit dem Einsatz von Hochschulabsolvent/innen in der Berufspraxis

Studierende:

- Studienerfahrung an unterschiedlichen Hochschulstandorten in Deutschland und/oder im europäischen Ausland

Nicht jedes Mitglied muss und wird über alle genannten Kompetenzen und Erfahrungen verfügen. Die Gutachtergruppe sollte jedoch als Ganzes die Kriterien in ausgewogener Proportion erfüllen.

Handout 3 **Anforderungen an die Kompetenzen einer Gutachtergruppe (Programmakkreditierungsverfahren)**

Bei Verfahren der Systemakkreditierung kommt der fachlichen Expertise eine nachgeordnete Rolle zu; sie wird vorrangig im Rahmen der Programmstichproben benötigt. Für die Begutachtung des Qualitätssicherungssystems sind insbesondere Kompetenzen im Bereich der Qualitätssicherung und der Hochschulsteuerung erforderlich.

Verfahren der Gutachtersuche

Die Verfahren der Gutachtersuche sind bei den Agenturen mittlerweile professionalisiert. So verfügen die meisten Agenturen über sogenannte Gutachterpools, und auch die Mitglieder der Fachausschüsse oder Akkreditierungskommissionen ihrerseits verfügen über einen Überblick geeigneter Kandidat/inne/en. Für die Mitglieder der Berufspraxis gilt es, Kontakt mit Fach- oder Berufsverbänden bzw. dem Gutachter-

netzwerk der Gewerkschaften aufzunehmen und zu pflegen. Bei den Studierenden steht der studentische Akkreditierungspool konsultativ zur Verfügung. Es muss allerdings stets beachtet werden, dass in Deutschland kein Delegierungssystem besteht; die Agentur als solche ist für die Entscheidung verantwortlich, daher hat sie die Auswahlentscheidung aus eigenem Recht zu treffen.

Passung von Gutachtergruppe und Begutachtungsgegenstand

Trotz der genannten Informationsquellen ist die Gutachterauswahl stets eine ambitionierte Aufgabe, da möglichst eine Passung der Gutachtergruppe mit dem zu begutachtenden Studiengangsprofil und sonstigen Besonderheiten des Studiengangs (weiterbildender Studiengang, E-Learning, Teilzeitstudium) herzustellen ist. In der Gutachtergruppe muss ausreichend Begutachtungserfahrung vorliegen, auch wenn nicht jedes Mitglied bereits über Begutachtungserfahrung verfügen muss. Und alle Mitglieder müssen auch zeitlich für die Vor-Ort-Begehung verfügbar sein. Dies macht eine kurzfristige Gutachtersuche problematisch und nahezu unmöglich. Ein zeitlicher Abstand zwischen der Zusammenstellung einer Gutachtergruppe und dem Termin der Vor-Ort-Begehung von mindestens zwei Monaten sollte daher eingehalten werden.

Kriterien der Unbefangenheit

Ein weiteres wesentliches Kriterium für die Gutachterauswahl stellt die Unbefangenheit der Gutachter/innen dar, die von der Agentur möglichst vor der Gutachteransprache – soweit dies die offiziell verfügbaren Informationen zulassen – geprüft werden sollte, spätestens aber bei der Verpflichtung vom Gutachter zu bestätigen ist.

Kriterien der Unbefangenheit[19]

- (keine) Tätigkeit als Lehrende/r, Lehrbeauftragte/r, Gastprofessor/in oder Dozent/in an der zu begutachtenden Hochschule innerhalb der letzten fünf Jahre,
- Promotion oder Habilitation an der zu begutachtenden Hochschule bzw. an der zu begutachtenden Fakultät / dem zu begutachtenden Fachbereich (nicht) innerhalb der letzten fünf Jahre,
- (kein) weniger als fünf Jahre zurückliegendes Lehrer/Schülerverhältnis zu Mitgliedern der zu begutachtenden Hochschule bzw. des zu begutachtenden Fachbereichs / der zu begutachtenden Fakultät,

[19] Diese Kriterien beziehen sich auf Fachgutachter/innen; für Studierende und Vertreter/innen der Berufspraxis gelten andere Kriterien. Ebenso sind in Verfahren der Systemakkreditierung oder in Evaluations- und Auditverfahren auf den Gegenstand der Begutachtung und begutachtete Einheit bezogene Kriterien der Unbefangenheit für potentielle Gutachter/innen zu formulieren.

- (kein) laufendes Bewerbungsverfahren oder Berufungsverfahren an der zu begutachtenden Hochschule bzw. (keine) Teilnahme an einem Berufungsverfahren (Listenplatz) innerhalb der letzten fünf Jahre,

- (kein) bevorstehender Wechsel an die zu begutachtende Hochschule bzw. den zu begutachtenden Fachbereich / die zu begutachtende Fakultät,

- (keine) Verwandtschaft, persönliche Bindungen zu oder Konflikte mit einem Mitglied der Hochschulleitung oder einem Mitglied des zu begutachtenden Fachbereichs / der zu begutachtenden Fakultät;

- (kein) laufendes oder vor weniger als fünf Jahren abgeschlossenes Verfahren zur Systemakkreditierung an der eigenen Hochschule und/oder Verfahren zur Programm(re)akkreditierung im eigenen Fachbereich, für das Gutachter/innen derjenigen Hochschule bzw. des Fachbereichs in der Gutachter/innen/gruppe mitgewirkt haben, die Gegenstand dieses Verfahrens sind (Ausschluss einer Überkreuzbegutachtung),

- (keine) Mitwirkung an einem Evaluationsverfahren an derjenigen Hochschule bzw. im Fachbereich der Hochschule, für die der/die Gutachter/in an einem Akkreditierungsverfahren teilnehmen soll,

- (keine) aktuelle bzw. weniger als fünf Jahre zurückliegende intensive Forschungs- oder andere intensive Kooperationsprojekte mit der zu begutachtenden Hochschule bzw. mit dem zu begutachtenden Fachbereich,

- (keine) regelmäßige gemeinsame Publikationstätigkeit mit einem Mitglied der Hochschulleitung bzw. des zu begutachtenden Fachbereichs / der zu begutachtenden Fakultät,

- (keine) aktuelle oder weniger als fünf Jahre zurückliegende Tätigkeit, die beratend oder anderweitig unterstützend den Aufbau oder die Einführung des zu akkreditierenden Qualitätssicherungssystems an derjenigen Hochschule zum Gegenstand hat, welche die Programm(re)-/Systemakkreditierung beantragt hat,

- (keine) Beteiligung an Kommissionen, Beiräten oder Beratungsgremien der zu begutachtenden Hochschule und/oder ihrer Fakultäten/Fachbereiche.

Handout 4 Kriterien der Unbefangenheit

Nähe und Distanz der Gutachter/innen

Zudem hat sich in der Praxis erwiesen, dass insbesondere bei Fachgutachtern eine allzu große örtliche Nähe der Herkunftsstätte der/des Gutachterin/Gutachters und des zu begutachtenden Gegenstandes (konkurrierende Hochschulen) vermieden werden sollte. Bei Vertreter/innen der Berufspraxis kann bei regional ausgerichteten Angeboten aber gerade diese Nähe auch notwendig sein.

Es wird teils kontrovers diskutiert, inwiefern Vorschläge der Hochschule akzeptiert werden können. Auch wenn nach den Vorgaben des Akkreditierungsrates kein Vorschlagsrecht besteht, so können die Agenturen den Hochschulen doch eine Vorschlagsmöglichkeit einräumen. Dieses Prinzip ist bei Begutachtungen in der Forschung, beispielsweise bei der DFG oder der Carl-Zeiss-Stiftung ebenfalls üblich. Insbesondere im Hinblick auf spezifische fachliche Studienangebote hat die Hochschule in der Regel den besseren Überblick und kann beurteilen, wer ein „critical friend“ sein kann.

Professionalität der Gutachterrolle

Zugleich muss man einschränken, dass die Prüfung der Unbefangenheit noch keine möglichst objektive Begutachtung sicherstellen kann, da neben der fachlichen und überfachlichen Expertise immer auch die professionelle Ausübung der Rolle (und das Selbstverständnis) einer/eines Gutachterin/Gutachters entscheidend ist. Die „offenkundig inverse Beziehung zwischen Expertise und Befangenheit“, die NEIDHARDT (2007, S. 8) für die Forschung konstatierte, lässt sich sicherlich hin und wieder auch für den Bereich Studium und Lehre feststellen.

Die Gutachterinnen und Gutachter werden durch die Akkreditierungskommission berufen und durch einen Vertrag von der Akkreditierungsagentur auch rechtswirksam verpflichtet. Der Vertrag regelt die gegenseitigen Rechte und Pflichten, Orten und Zeiten der Leistungserbringung sowie ggf. der Aufwandsentschädigung. Zwar führt dieses formalisierte Verfahren zu einer Bürokratisierung des Verfahrens. Es ist aber unumgänglich, da die Agentur durch die Anforderungen der Akkreditierungsverfahren und Verträge mit der Hochschule auch das Verhältnis zu den Gutachter/innen klar und eindeutig regeln müssen. Sowohl die Gutachterinnen und Gutachter wie die Agentur müssen sich über die gegenseitigen (Leistungs-)Erwartungen verständigen und sollten dies schriftlich niederlegen, um im Konfliktfall unnötige Auseinandersetzungen zu vermeiden. So sind die Schweigepflicht und die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen, insbesondere im Umgang mit personenbezogenen Daten, zu regeln.

Gutachtervorbereitung

Die Gutachtergruppe soll mit dem Rollen-Mix von Experte-Peer-Stakeholder die strukturelle und inhaltliche Qualität eines Studiengangs begutachten, ohne dabei die Grenze der Wissenschafts- bzw. Lehrfreiheit zu überschreiten. Aufgrund der vielen Klagen über die „Evaluitis“ und der Tatsache, dass die kollegiale Begutachtung auch eine Kernaufgabe von Wissenschaftler/innen ist, könnte man annehmen, dass die Expertise in der Begutachtung weit verbreitet ist.

Zwar kann wohl davon ausgegangen werden, dass mittlerweile viele Professor/inn/en Erfahrungen mit der Begutachtung von Studiengängen gesammelt haben, aber

- Begutachtungen in der Lehre und in der Forschung unterscheiden sich
- Begutachtungen im Rahmen von Evaluationen oder aber Audits erfolgen nach anderen Prinzipien als bei Akkreditierungsverfahren
- die Anforderungen an die formal-strukturelle und fachlich-inhaltliche Begutachtung von Studiengängen haben sich in den vergangenen Jahren ständig verändert.

Eine Gutachtervorbereitung, die über das unmittelbar anstehende Verfahren hinausgeht, erfolgt mittlerweile in verschiedenen Formen durch die Agenturen und andere Anbieter (z. B. Bologna-Zentrum).

Verfahrensbezogene (schriftliche) Informationen: für die ordnungsgemäße Durchführung eines Verfahrens relevante Unterlagen (Antrag, Selbstdokumentation und Anlagen, Auswertung der Selbstdokumentation, allgemeine Informationen zum Verfahrensablauf, zu den Rahmenbedingungen und zu den Begutachtungskriterien, einschlägige gesetzliche Regelungen, geltende Beschlüsse der Kulturministerkonferenz und des Akkreditierungsrates und sonstige relevante Regelungen);

Informationsveranstaltungen zu folgenden Schwerpunkten:

Informationen über die Programm- und Systemakkreditierung (Zielsetzungen, Verfahrensablauf, Vor- und Nachteile der Verfahren; Informationen zur Re-Akkreditierung; Rollen-Anforderungen an beteiligte Statusgruppen: Hochschulen, Kommissionen, Gutachter/innen, Agentur);

Informationen über einschlägige gesetzliche Regelungen, Bestimmungen der KMK und vom Akkreditierungsrat festgelegte Kriterien, Verfahrensregeln und sonstige relevante Beschlüsse sowie die Auslegung der Regelungen;

Vertiefte Informationen über Bewertungs- und Entscheidungskriterien und Indikatoren für deren Erfüllung (Studierbarkeit, Beschäftigungsbefähigung, Modularisierung, Diversity/ Geschlechtergerechtigkeit usw. – jeweils mit Bezug auf Fachkulturen und -besonderheiten);

Informationen zu Rolle und Aufgaben der Gutachter/innen bei der Programm- und Systemakkreditierung; Informationen über die Organisationsstruktur (Organe, Entscheidungswege/-prozesse, Beschlussfassung, etc.) sowie dos and don’ts;

Erfahrungsberichte / Beispiele aus der Akkreditierungspraxis (good and bad practice);

Fachtagungen

Handout 5 **Beispiel für mögliche Formen der Gutachtervorbereitung**

Im Unterschied zu anderen Ländern ist aber festzustellen, dass ein professionalisiertes Gutachterwesen im Bereich von Studium und Lehre höchstens agenturbezogen, nicht aber flächendeckend und systematisch aufgebaut wird. Anders ist es im Bereich der Forschung, wo es selbstverständlich ist, Fragen wie „Wie transparent soll das Verfahren sein? Welche fachlichen Kriterien muss ein Wissenschaftler erfüllen, um als Gutachter tätig zu sein? …“ (duzMagazin 01/2010, S. 15) zu stellen und auf europäischer Ebene an einem Leitfaden für ein Gutachtersystem zu arbeiten.

Vor-Ort-Besuch

Die Gutachtervorbereitung ist in der Regel auch der erste Baustein des Vor-Ort-Besuchs. Mit diesem will sich die Gutachtergruppe durch Gespräche mit verschiedenen Mitgliedergruppen der Hochschule über Ziele und Konzeption des Studiengangs, dessen Umsetzung sowie über die Rahmenbedingungen (Gegebenheiten der Hochschule, Studienangebot und Studienbedingungen) Auskünfte verschaffen, die über die Selbstdokumentation hinausgehen oder Fragen aufgeworfen haben. Auf dieser Grundlage kann dann eine möglichst umfassende Entscheidungsempfehlung – ggf. mit Auflagen – ausgesprochen werden.

Organisatorische Vorbereitung des Vor-Ort-Besuchs

Die Qualität der inhaltlichen Begutachtung eines Studiengangs (oder einer Institution) hängt entscheidend auch vom organisatorischen Rahmen ab, in der der Vor-Ort-Besuch erfolgt. Auch hier gilt sicherlich, dass die misslichen Ereignisse, über die SERRANO-VELARDE (2008, S. 149–156) noch berichtet, mittlerweile aufgrund von Erfahrungen in den Hochschulen und Professionalität bei Agenturen selten geworden sind.

Dauer und Ablauf des Vor-Ort-Besuchs wie auch die einzubeziehenden Vertreter/innen der Hochschule und der Agentur ergeben sich aus den inhaltlichen Zielsetzungen und zu klärenden Fragen der Begutachtung. Der hier beispielhaft aufgeführte prototypische Ablauf einer Begehung (siehe unten) muss in jedem Einzelfall angepasst werden.

Eine möglichst frühzeitige Planung durch die Ansprechpartner auf Seiten der Hochschule wie der Agentur und die ebenso frühzeitige Einbeziehung eines möglichst breiten Kreises auf Seiten der Hochschule (vgl. BRABAND, 2006; HANSKE, 2006, S. 3) ist zu empfehlen. Die Festlegung des Termins (einschließlich Beginn und Ende) ist für Gutachter/innen – auch im Hinblick auf An- und Abreise – ebenso wichtig wie für viele Mitglieder der Hochschule (Hochschulleitung, Fakultätsleitung, Professor/inn/en), die ja häufig auch viele andere terminliche Verpflichtungen haben.

Inhaltlicher Ablauf des Vor-Ort-Besuchs

Der inhaltliche Ablauf sollte aus der Perspektive der Gutachter/innen gestaltet werden, die sich ja auf der Grundlage der Selbstdokumentation und der aus der Analyse ggf. entstandenen Fragen und Informationsdefizite und über die Selbstdokumentation hinaus eine Anschauung der örtlichen Gegebenheiten verschaffen wollen. Gesprächsrunden

müssen von ihrer Terminierung, Reihung, Dauer und den Pausen so gestaltet werden, dass sie möglichst inhaltlich aufeinander aufbauen – insbesondere ist dabei in der Regel vom Allgemeinem zum Speziellen voranzuschreiten –, alle relevanten Fragen zu behandeln erlauben und andererseits effizient und mit Pausen gestaltet sind.

So bietet es sich beispielsweise an, eine Begehung von Räumlichkeiten an die Mittagspause anzuschließen, um das „Mittagsloch“ zu umgehen oder aber zwischen den Gesprächsrunden Pausen einzuplanen, damit sich die Gutachtergruppe verständigen kann. Eine Abschlussbesprechung, in der die Studiengangsverantwortlichen und die Vertreter/innen der Hochschulleitung und die Fachverantwortlichen eine erste Rückmeldung über den Eindruck der Gutachtergruppe erhalten, ist ebenso selbstverständlich.

Eine präzise Planung der Begehung lässt sich folglich zumeist erst nach der Auswertung der Selbstdokumentation durch die Agenturmitarbeiter/innen und die Gutachter/innen vornehmen. Und auch dann ist es ratsam, mögliche Eventualitäten in die Organisation einzubeziehen und Redundanzen zu schaffen.

Erster Tag:

Bis 15.00 Uhr	Anreise der Gutachtergruppe
15.30 – 18.00 Uhr	Interne Vorbesprechung der Gutachtergruppe

Zweiter Tag:

8.30 – 9.00 Uhr	Gespräch mit Hochschulleitung/Präsidium/ Rektorat
9.00 – 9.15 Uhr	Interne Diskussion der Gutachtergruppe
9.15 – 9.45 Uhr	Gespräch mit Dekanat
9.45 – 10.00 Uhr	Interne Diskussion der Gutachtergruppe
10.00 – 12.00 Uhr	Gespräch mit den Programmverantwortlichen (ggf. inkl. Lehrenden)
12.00 – 13.00 Uhr	Mittagspause mit interner Diskussion der Gutachtergruppe
13.00 – 14.00 Uhr	Besichtigung der Räumlichkeiten
14.00 – 15.00 Uhr	Gespräch mit Studierenden
15.00 – 16.00 Uhr	Interne Diskussion der Gutachtergruppe
16.00 – 16.30 Uhr	Abschlussgespräch mit den Programmverantwortlichen
Gegen 16.30 Uhr	Abreise der Gutachtergruppe

Handout 6 Prototypischer Ablauf einer Begehung

Inhaltliche Durchführung des Vor-Ort-Besuchs

Die frühzeitige Information aller Beteiligten und eine transparente Planung können viele Unwägbarkeiten eines Vor-Ort-Besuchs auffangen. Sie können aber ggf. dennoch nicht verhindern, dass der inhaltliche Verlauf einer Vor-Ort-Begehungen in „Schieflage“ gerät: So kann es im Falle innerhochschulischer Konflikte dazu kommen, dass Mitglieder der Hochschule den Besuch für eigene Interessen instrumentalisieren.

Es mag auch vorkommen, dass Mitglieder der Hochschule den Vor-Ort-Besuch als „Prüfungssituation“ wahrnehmen und sich unnötigerweise in Rechtfertigungszwängen sehen oder aber versuchen, eine Wirklichkeit darzustellen, die es nicht gibt. Andere Konfliktfelder können ein als Einmischung in die Inhalte von Lehre und in die Lehrfreiheit wahrgenommene Verhalten der Gutachter/innen sein. In diesen Fällen hilft in der Regel nur der Wechsel auf die Meta-Ebene und die Klärung, wer wie und warum worüber spricht bzw. sprechen will. Idealerweise benötigt dies eine/n Mediator/in. Leider sind diese Empfehlungen nicht leicht umzusetzen, da sich die Teilnehmer/innen der ggf. langsam „entgleitenden“ Diskussion nicht sofort bewusst werden und zudem zu stark betroffen sind, um eine neutrale Position einnehmen zu können oder zu wollen. Dennoch wird wohl die Sensibilisierung aller Beteiligten sowie die Vermittlung von Bewältigungsstrategien der einzige Ausweg bleiben.

Schwerpunktsetzungen beim Vor-Ort-Besuch

Eine weitere Problematik eines Vor-Ort-Besuchs kann auch die (problematische) Fokussierung auf die Erfüllung der formal-strukturellen Anforderungen sein, wenn die Selbstdokumentation und die damit eingereichten Studiengangsdokumente belegen, dass hier die Anforderungen unzureichend erfüllt sind. Die Kritik am Bologna-Prozess – oder präziser, seiner nationalen Interpretation und Umsetzung – richtet sich zum großen Teil auf die viel zu starke Betonung der formal-strukturellen Anforderungen in der Begutachtung. Dies wird als bürokratisch überladen wahrgenommen. Es ist allerdings für Gutachter/innen wie für die/den Agenturmitarbeiter/in kaum möglich, eine unzureichende Erfüllung dieser Kriterien zu vernachlässigen. Zum einen kommen sie ihrer jeweiligen Aufgabe bzw. Verpflichtung nicht nach; zum anderen läuft die Agentur Gefahr, bei einer (routinemäßigen) Nachprüfung des Verfahrens durch die Geschäftsstelle des Akkreditierungsrates zur nachträglichen Beauflagung der Hochschule veranlasst zu werden oder gar die Akkreditierung entziehen zu müssen. Von daher sollten – wie zuvor schon mehrfach empfohlen – zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Vorkehrungen getroffen werden, dass die Erfüllung der formal-strukturellen Kriterien kein wesentlicher Bestandteil des Vor-Ort-Besuchs ist.

Plausibilitätsprüfung der Studiengangskonzeption

Der Vor-Ort-Besuch sollte sich auf eine fachlich-inhaltliche, durch Faktenüberprüfung evidenzgestützte Plausibilitätsprüfung des Studiengangs unter den Aspekten der Sinnhaftigkeit, Vollständigkeit und Vereinbarkeit von Studiengangszielen, der darauf bezogenen instrumentellen Eignung des ganzen Studiengangskonzepts von der Zulassung bis zum Prüfungswesen, der am Konzept gemessenen tatsächlichen Realisierung und schließlich der Wirksamkeitsmessung sowie des Vorhandenseins funktionstüchtiger Optimierungsprozesse konzentrieren können – insbesondere auch, weil diese Interaktionsform wie keine andere für das Peer Review geeignet ist. Man kann den gesamten Begutachtungsprozess – und dies gilt für alle Verfahren der Qualitätssicherung – als die Anwendung eines Methodenmixes (Peer-Experte-Stakeholder, schriftliche und Vor-Ort-Information, mehrstufige Entscheidungsfindung) verstehen, in dem durch das Prinzip der Triangulation versucht wird, der Komplexität und Aspektvielfalt des Begutachtungsgegenstandes und der Prüfung der zu erfüllenden Anforderungen (formal-strukturell, fachlich-inhaltlich) möglichst nahe zu kommen, um damit die Einschränkungen durch absichtsvolle oder unbeabsichtigte, verzerrte und selektive Wahrnehmung zum Teil mehrdeutiger Erscheinungen gerecht zu werden (vgl. HANNY/ HEUMANN, 2008, S. 4). Auch ein/e Gutachter/in mit großer Erfahrung muss mit einer relativen Unschärfe des Begutachtungsgegenstandes zurechtkommen.

Chancen des Vor-Ort-Besuchs

Die Hochschule bzw. die Studiengangsverantwortlichen müssen im Vor-Ort-Besuch die Chance der Prüfung eines Konzeptes oder ggf. des betriebenen Studiengangs auf Tauglichkeit sehen. Wer darin nur ein zeit- und ressourcenaufwändig zu vollziehendes Prozedere zur Erlangung einer Urkunde sieht, wird seine Energie entweder auf die Erzeugung nutzloser Konzepte oder demotiviert auf die Bewältigung der „Mühen“ stürzen. Die Chancen, die die externe Begutachtung durch Peers bietet, werden dann vergeben. Weder wird die Selbstdokumentation zur kritischen Auseinandersetzung mit den Anforderungen genutzt, noch wird die Expertise der Gutachter/innen für ein Feedback zu inhaltlichen Fragen und zur formal-strukturellen Gliederung eines Studiengangs genutzt.

6. Erstellung des Gutachterberichtes und Entscheidung über das Ergebnis der Begutachtung

Der Gutachterbericht – auch Akkreditierungs-, Evaluations- oder Abschlussbericht genannt – dokumentiert den gegebenen Begutachtungsgegenstand, die Bewertung (im Falle von Akkreditierungsverfahren: der Erfüllung der Anforderungen) und die Entscheidungsempfehlung (im Falle von Akkreditierungsverfahren: Akkreditierung ohne oder mit Auflagen, Versagung der Akkreditierung, Aussetzung des Verfahrens) der Gutachtergruppe. Da er mehrere Adressaten (Hochschule, ggf. Fachausschuss, Akkreditierungskommission und ab Mitte 2010 auch die Öffentlichkeit) hat, müssen Aufbau, Gliederung, Darstellung von Sachstand, Bewertungen und Entscheidung(sempfehlung) umfassend, vollständig, eindeutig und nachvollziehbar sein, und zwar für alle in Betracht kommenden Adressaten.

Anforderungen an den Gutachterbericht

Das ist eine höchst anspruchsvolle Aufgabe, die angesichts des in der Regel gegebenen Zeitdrucks sowie der zeitlichen Verpflichtungen der Gutachter/innen weitere Herausforderungen mit sich bringt. Es hat sich in vielen Agenturen eine – auch im Interesse der zu Vergleichbarkeitszwecken angestrebten Homogenisierung der Berichtsformen sehr dienliche, wenn nicht gar unumgängliche – Arbeitsteilung dergestalt entwickelt, dass die das jeweilige Verfahren betreuenden Referent/inn/en auf der Grundlage der Selbstdokumentation, eventuell nachgereichter Dokumente und Informationen sowie der Protokolle und Ergebnisse des Vor-Ort-Besuchs den Entwurf eines Gutachterberichtes erstellen. Die Gliederung wird zumeist schon vor oder kurz nach dem Vor-Ort-Besuch in der Gutachtergruppe und mit der/dem Referentin/Referenten abgestimmt. Die Mitglieder der Gutachtergruppe sind insgesamt für den Bericht verantwortlich; dem/der Sprecher/in kommt daher eine besondere, vorrangig Bewertungen und Empfehlungen koordinierende Aufgabe zu. Die/der Referent/in koordiniert in formaler Hinsicht, indem er/sie das Dokument – wenn nicht eine andere Arbeitsteilung vereinbart wurde – entwirft und nach Versand die Rückmeldungen einfügt. Insbesondere gilt es darauf zu achten, dass die Prüfung aller Anforderungen nachvollziehbar dokumentiert wird – andernfalls droht eine Verfahrenskritik durch das Monitoring der Geschäftsstelle des Akkreditierungsrates –, dass die Formulierungen in Hinblick auf die Darstellung der verschiedenen Sachverhalte ausgewogen, verständlich, eindeutig und nachvollziehbar sind.

Dies ist angesichts der Tatsache, dass Begutachtungen immer selektiv, verzerrt und mehrdeutig sind, schon nicht einfach. Es kommt aber noch hinzu, dass auch Meinungsunterschiede in der Gutachtergruppe und zwischen Gutachtergruppe und Hochschule nicht immer ausge-

räumt werden können, und dass eine lesbare Fassung in vertretbarer Zeit zu erstellen ist. Zudem ist die Sachstandsdarstellung auch mit der Hochschule abzustimmen.

Da die Gutachterberichte ggf. auch in spätere Einsprüche gegen Auflagen oder Entscheidungen über die Akkreditierung oder Nicht-Akkreditierung einbezogen werden können, ist Sorgfalt also geboten.

An dieser Stelle sei nochmals auf den Beitrag von KOHLER (2006) verwiesen, der das Zusammenwirken der Gutachter in der Gruppe und die Rollen- und Aufgabenwahrnehmung insbesondere auch mit Bezug auf die Rahmenbedingungen der Entscheidungsfindung und -begründung herausgearbeitet hat.

Entscheidung über das Ergebnis der Begutachtung

Evaluations- und Auditverfahren haben eine unterstützende Funktion, durch die die begutachtete Einheit anhand der Außenperspektive der Gutachtergruppe Impulse für die Weiterentwicklung bzw. Erreichung bestimmter Ziele oder Standards erhält. Das Ergebnis der Begutachtung, d. h. Bewertungen und Empfehlungen, werden – nach Prüfung der sachlichen Richtigkeit der Sachdarstellung und Bewertungsgrundlage durch die begutachtete Einheit – dem Auftraggeber, wenn keine Identität mit der begutachteten Einheit vorliegt, übermittelt. Auch wenn es in der Regel um die Weiterentwicklung der begutachteten Einheit geht, können Entscheidungen auf der Grundlage von Begutachtungen durchaus auch einmal negative Folgen für die begutachtete Einheit haben.

Eine Akkreditierungsentscheidung bildet jedoch die Grundlage für eine rechtswirksame Entscheidung. Auf dieser Basis erteilt ein Wissenschaftsministerium die Genehmigung eines Studiengangs, mit oder ohne Prüfung des Gutachterberichtes (siehe dazu auch ausführlich KOHLER, 2009). Aufgrund des rechtlichen Stellenwertes und der Maßgabe, dass alle Begutachtungen nach gleichen Kriterien erfolgen und einheitliche Bewertungsmaßstäbe zugrunde legen, ist die Entscheidung über das Ergebnis einer Begutachtung in den Akkreditierungsagenturen sinnvollerweise mehrstufig organisiert. Sie wird mindestens durch eine Akkreditierungskommission getroffen, der die Gutachtergruppe ihr Begutachtungsergebnis und die Entscheidungsempfehlung vorlegt. Nicht selten wird auch noch die Bewertung einer zwischengeschalteten Fachkommission eingeholt.

Mehrstufigkeit der Entscheidungsfindung

Diese Mehrstufigkeit erlaubt der Fachkommission bzw. letztlich der Akkreditierungskommission eine nochmalige Prüfung der an die zu erfüllenden Akkreditierungsanforderungen angelegten Interpretationen durch die Gutachtergruppe und das dabei praktizierte Ermessen. Natürlich ist dies im Hinblick auf sehr heterogene Studiengangsangebote nicht unproblematisch und stellt höchste Anforderungen an den Gutachterbericht. Der Gutachterbericht und der mündliche Bericht der/des Sprecherin/Sprechers der Gutachtergruppe – und ggf. noch weitere

Dokumente – bilden die Grundlage für die Entscheidung. Daher muss der Gutachterbericht in seinem Aufbau und den Formulierungen eindeutig, nachvollziehbar und vollständig sein, um die Anlegung einheitlicher und kohärenter Bewertungsmaßstäbe nachvollziehbar zu machen.

Gutachter/innen sind dabei nicht dem unerfüllbaren Anspruch der Objektivität ausgesetzt, sollen aber eine nachvollziehbare und plausible Begutachtung durchführen. Man kann durchaus von ihnen erwarten, dass sie bei der Begutachtung des Studiengangs und der Lehrenden einen „hermeneutischen Blick“ einzunehmen versuchen. Die Expertise, fachlich wie überfachlicher Art, muss die Freiheit der Anderen akzeptieren, darf also nicht Begutachtungskriterien wie „richtig“ oder „falsch“, „gefällt mir oder nicht“ anwenden, sondern muss sich um die Schlüssigkeit von Zielen und Konzept sowie der geplanten Umsetzung bemühen und dies im Hinblick auf die ihm bekannten externen Gegebenheiten und vermuteten Entwicklungen wie denen der Studiengangsverantwortlichen beleuchten. Letztlich mag es ein mehr oder weniger informiertes, ja durchdachtes Urteil geben; in dem Maße, wie dies erreicht wird, kann man alsdann in diesem spezifischen Sinne von richtig oder falsch sprechen.

7. Follow-up – Auflagen u. a.

Die Wirkungen eines (externen) Begutachtungsverfahrens zeigen sich im follow-up, also in den Maßnahmen, die eine Hochschule oder eine Teileinheit auf der Grundlage des Begutachtungsverfahrens, der ausgesprochenen Auflagen und Empfehlungen und ihrer Auswertung ergreifen. Die Entscheidungen in Akkreditierungsverfahren haben immer einen zwingenden Charakter sofern es sich nicht um Empfehlungen handelt, und das Qualitätsmanagement oder Qualitätssicherungssystem zeigt seinen Entwicklungsstand dahingehend, ob und wie es in der Lage ist und willens ist, die externen Impulse intern umzusetzen.

Vom Umgang mit Auflagen

Es ist bei Akkreditierungsverfahren, aber auch bei Evaluationen und Audits immer prekär, wenn die ausgesprochenen Entscheidungen bzw. Empfehlungen der Gutachtergruppe von Seiten der betroffenen Hochschule als willkürlich und nicht gerechtfertigt wahrgenommen werden. Qualitätssicherungsmaßnahmen, die dann aufgrund ausgeübten Zwangs umgesetzt werden (müssen), erreichen wohl selten eine Verbesserung beispielsweise der Studienbedingungen. Und es ist natürlich ein Beleg auch dafür, dass die zu Anfang betonte Verständigung nicht erreicht wurde.

Es ist an dieser Stelle kaum noch möglich, jene Verständigungsprobleme und -fehler zu heilen, die in den vorherigen Phasen verursacht wurden. Und auch wenn beispielsweise das mangelnde Verständnis für die Maximen der Bologna-Reform eine Ursache sein mag.

8. Kontextbedingungen in Qualitätssicherungsverfahren

Ausgangspunkt für die Frage nach den Bedingungen von Qualitätssicherung in den verschiedenen Etappen eines Verfahrens der Qualitätssicherung (Akkreditierung, Evaluation) waren die vermeintlich bestehenden Qualitäts-Mängel. Auf der Grundlage einer eher groben Analyse wurden Handlungsempfehlungen für die beteiligten Akteure (Agenturen, Gutachter/innen, Hochschulen) in den verschiedenen Etappen entwickelt. Diese Handlungsempfehlungen sind keineswegs neu und vielfach schon bekannt, aber ihre Anwendung erfolgt nicht immer systematisch.

Dennoch ist die Behandlung der Bedingungen von Qualitätssicherung in den Verfahren der Akkreditierung, Evaluation und Audits letztlich nicht gänzlich zufriedenstellend. Dies trifft nicht nur zu, weil die Behandlung zum Teil allgemein blieb und nicht alle Aspekte abdeckte. Vielmehr wurden auch die Grenzen der Qualitätssicherung deutlich, die ganz wesentlich in den Kontextbedingungen liegen:

Qualitätssicherung auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens

Zum einen kann Qualitätssicherung nur auf einer Grundlage gegenseitigen Vertrauens, der Akzeptanz der eingesetzten Methoden und eines beständigen Dialogs um das Qualitätsverständnis „gedeihen“, nicht aber in einer doch stark von einer „Misstrauenskultur“ und „Kontrolle“ geprägten institutionellen Struktur. Es bleiben als Mechanismen der verfahrensbezogenen Qualitätssicherung dann die sozial-interaktive Vertrauensbildung durch integer agierende und aktiv bemühte, sachlich kompetente Beteiligte und der „rationale, um Verständigung und Verständnis bemühte Dialog“ – zwei nur begrenzt stressresistente und belastbare Mechanismen.

Schwache rechtliche und politische Absicherung von Akkreditierungsverfahren

Zum anderen sind Akkreditierungsverfahren trotz der vielen Regularien, die bei der Durchführung zu beachten sind, rechtlich und politisch schwach abgesichert[20]. Dies verdeutlichen zum einen die immer wieder geführten juristischen Auseinandersetzungen um ihre Zulässigkeit, aber auch die heterogenen Festlegungen in den Hochschulgesetzen der Bundesländer. Hinzu kommen die regelmäßigen Verände-

[20] Vergleiche dazu die Entwicklung in Großbritannien (FILIPPAKOU/TAPPER, 2008).

rungen bei den Anforderungen der Programmakkreditierung (Ländergemeinsame Vorgaben der KMK oder Beschlüsse des Akkreditierungsrates). Viele der Festlegungen waren in den ersten Jahren sicherlich das Ergebnis eines „lernenden Systems“. Mittlerweile sollte aber durchaus gefragt werden, ob eine gewisse Konstanz der Systemregeln auch dazu beitragen kann, dass die Regeln wirksam umgesetzt werden können und nicht ständig Modifikationen von Studiengängen veranlassen bzw. erzwingen (vgl. WIARDA, 2010). Unklare bzw. nicht hinreichend geregelte rechtliche Rahmenbedingungen können nicht durch kleinteilige Verfahrensregelungen aufgefangen werden, da diese letztlich die erforderlichen Interpretations- und Ermessensspielräume immer wieder in Frage stellen.

„Qualität“ in Bewertungsverfahren

Nicht zuletzt fragt sich, was „Qualität“ in der Substanz ausmacht oder genauer: Ob „Qualität“ als Ziel und Gegenstand von Studiengängen und der externen Bewertung ein „an sich“ definierbares Merkmal ist, das dem jeweiligen Bewertungsverfahren als Kriterium vorgeordnet wird und daher, statt im jeweiligen Verfahren „gefunden“, nur im jeweiligen Verfahren „angewandt“ wird; und wer diesbezüglich die Interpretationshoheit sowohl im Hinblick auf die Verfassungsordnung als auch die Natur der Sache sowie die Ratsamkeit in Anbetracht eines auf Differenzierung und Innovation angelegten Systems hat bzw. haben sollte, und wo die erlaubterweise extern setzbaren Grenzen für den Fall liegen, dass die Interpretationshoheit grundsätzlich bei den Hochschulen und den Wissenschaftler/innen liegen.

Störungen bei der Verfahrensdurchführung

Angesichts dieser ganz allgemeinen Kontextbedingungen ist die mangelnde oder geringe Beeinflussbarkeit der jeweils aktuell gegebenen Bedingungen während der Durchführung von Akkreditierungsverfahren (hochschulinterne Machtverhältnisse, ggf. Verhältnis Hochschule-Wissenschaftsministerium) zwar manchmal höchst ärgerlich und hat ggf. erhebliche Stör-Wirkungen auf das Verfahren (vgl. RIGBERS, 2009, S. 102–103). Hier können ggf. die zuvor dargestellten Empfehlungen dazu beitragen, Störungen zu mindern oder zu vermeiden. Die vorgestellten Handlungsanleitungen können allerdings nicht zu der wünschenswerten Änderung der allgemeinen Kontextbedingungen beitragen.

Akkreditierungsagenturen in Deutschland

In Deutschland gibt es – verglichen mit anderen europäischen Staaten – viele für die Akkreditierung von Studiengängen und Qualitätssicherungssystemen zuständige Agenturen. Das Wettbewerbsprinzip, nach dem die Agenturen arbeiten sollen (§ 2 Abs. 2 lit 1, Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“), ist aber als problematisch anzusehen und hat sich wohl kaum bewährt (vgl. KÜNZEL, 2010; vgl. SERRANO-VELARDE, 2008, S. 160–179).

Akkreditierungsagenturen und das Prinzip des Wettbewerbs

Alle Agenturen sind verpflichtet, gemeinnützig zu arbeiten. Wettbewerb, der sich nicht über den Preis oder Profit als Indikator für die Leistung organisieren kann, muss sich an der „bestmöglichen Erfüllung der Aufgaben, d. h. hier Begutachtung zur Prüfung der Erfüllung der Akkreditierungsvorgaben, mit den gegebenen Ressourcen“ orientieren. Wettbewerb setzt auch voraus, dass die „Kunden“ über Informationen verfügen, um die Ergebnisse – und ggf. auch den Prozess – verschiedener Begutachtungsverfahren vergleichen zu können. Über die Ergebnisse, das so genannte Akkreditat, sei es mit oder ohne Auflagen, und die Nicht-Akkreditierung gibt es aber nur begrenzte Auskunftsmöglichkeiten durch die Agentur bzw. den Akkreditierungsrat bzw. die Hochschule: die Akkreditierungsentscheidung und eine Kurzbeschreibung des Studiengangs. Der Begutachtungsbericht ist bislang nicht öffentlich. Es gibt auch keine „Stiftung Warentest“, die das Begutachtungsverfahren und das Ergebnis neutral bewertet. Zudem ist ein „Produktvergleich“ hier wohl gar nicht möglich.

Diese Situation ist aus Sicht der Hochschulen sicherlich unbefriedigend und hat erheblich zur Kritik am Akkreditierungswesen beigetragen.

9. Perspektiven

Es wurde eingangs festgestellt, dass es zu den scheinbaren oder offensichtlichen Qualitäts-Mängeln von Akkreditierungs- und Evaluationsverfahren in Deutschland derzeit zahlreiches Material gibt – allerdings keine empirische Auswertung mit belastbaren Befunden. Ein großer Teil kann dabei als Systemkritik von Akkreditierung und Evaluation klassifiziert werden, der sich manchmal in grob vereinfachender und verzerrender Form mit der Umsetzung des Bologna-Prozesses (SCHMIDT, 2010) befasst oder mit der Evaluitis. Andere äußern sich differenzierter und ausgewogener und versuchen, die verschiedenen Aspekte und Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure zu beleuchten sowie manchmal auch eine Entwicklungsperspektive einzubeziehen (GEWERKSCHAFTLICHES GUTACHTERNETZWERK, 2010; SEIBEL, 2009; STEKELER-WEITHOFER, 2009; VEC, 2008).

Zur Entwicklung und den Entwicklungsbedingungen, unter denen sich die heutigen Formen der Qualitätssicherung in den letzten Jahrzehnten an den Hochschulen etabliert haben, gibt es beachtenswerte Veröffentlichungen (vgl. SERRANO-VELARDE 2008a; KÜNZEL 2009). Sie heben zumeist auch die zeitgleiche Entwicklung der zunehmenden Eigenständigkeit und Unterfinanzierung der Hochschulen sowie der Internationalisierung hervor und verdeutlichen damit die prekäre Situation in den Hochschulen: dass die Umstellung auf die neue Bologna-Struktur ohne zusätzliche Ressourcen erfolgen musste.

Kompetenzentwicklung an den Hochschulen

Damit wird neben dem von SERRANO-VELARDE (2008a, S. 59ff.) hervorgehobenen Defizit einer hochschulpolitischen „Qualitätsdiskussion“ in Deutschland ein weiteres Defizit deutlich: Die Vernachlässigung einer ausreichenden Kompetenzentwicklung an den deutschen Hochschulen für die Entwicklung und Weiterentwicklung der – alten und neuen – Studiengangsangebote wie der Qualitätssicherungsinstrumente hatten zur Folge, dass der zweite Schritt vor dem ersten getan wurde und alle Akteure ihre Kompetenz insbesondere über viele vermeidbare Anfangsfehler erworben haben.

Das ungeklärte Verhältnis verschiedener Qualitätssicherungsinstrumente

Hinzu kommt sicherlich auch ein bis heute nicht geklärtes Verhältnis verschiedener Qualitätssicherungsinstrumente. Diese können im Hinblick auf das Verhältnis von betroffener Hochschule und Qualitätssicherungsagentur vielleicht noch – wie hier geschehen – im Hinblick auf die Qualitätssicherung in der Verfahrensdurchführung thematisiert werden. Aber aus der Perspektive von Hochschulangehörigen ist dieses Nebeneinander problematisch: „The institutional separation of certification on the one hand and quality enhancement on the other is artificial and confusing: German evaluation and accreditation procedures use the same methods, are based on similar work-sequences and call on the same experts for their peer-review. It is needless to say that academics start to see this double burden of quality control as waste of time and limited resources …” (SERRANO-VELARDE; 2008b; S. 11).

Dieser Beitrag konnte trotz seines Umfangs nicht alle Aspekte, die die Qualitätssicherung in Verfahren der Akkreditierung und Evaluation oder auch Audits zwischen Hochschulen und Agenturen betreffen, behandeln und nicht immer in ausreichender Tiefe. Zudem gibt es keine one-fits-all-Lösungen. Nicht nur die jeweiligen Verfahren oder Begutachtungsgegenstände, auch die Beteiligten sind sehr unterschiedlich – und Qualitätsbewertung lebt vorrangig vom Diskurs über Sachverhalte und Sichtweisen.

Qualitätsentwicklung als Gestaltung von Rahmenbedingungen

Zudem gilt: „Qualität können weder Agenturen noch die von ihnen engagierten Peers, noch Hochschulleitungen entwickeln. Qualität in Lehre und Forschung ist eine emergente Erscheinung, etwas, das aus und mit dem Tun von WissenschaftlerInnen entsteht und nicht „auf Knopfdruck“ hergestellt werden kann. … Wenn wir also Qualitätsentwicklung und -sicherung thematisieren, sprechen wir über die Gestaltung von Rahmenbedingungen oder über die Entwicklung und Anwendung von Instrumenten und Verfahren.“ (RIGBERS, 2008, S. 101–102).

Die Güte eines Verfahrens hängt immer vom Zusammenwirken der Akteure Hochschule, Agentur und Gutachtergruppe ab. Die Agenturen als Dienstleister, Experten oder buffer organisations können hier durch eine sorgfältige Auftragsklärung mit dem Auftraggeber, eine serviceorientierte Betreuung von Verfahren, die Auswahl und gute Vorbereitung der Gutachter/innen zur Gesamtqualität beitragen – in der Hand haben sie sie nicht. Das Peer Review Verfahren hat eben einfach Unwägbarkeiten (siehe HORNBOSTEL/SIMON, 2006).

Einsatzbedingungen des Peer Review

Und es stellt sich natürlich mit Bezug auf das Peer Review die Frage, weshalb ein ressourcen- und zeitaufwändiges Verfahren mit begrenzter Reliabilität und Validität zur Einführung und Prüfung der Durchführung von Studiengängen eingesetzt wird: Es gibt nichts Besseres ist eine zwar weitestgehend zutreffende, aber gleichzeitig unbefriedigende Erfahrung.

Vielleicht liegt das Problem des Peer Review aber nicht so sehr in den Grenzen seiner Tauglichkeit, sondern mehr in den Bedingungen seines Einsatzes? Auch wenn es nicht das Thema dieses Beitrags ist, muss man sicherlich fragen, ob ein flächendeckendes und regelmäßiges – von außen „erzwungenes“ – Peer Review wirklich einen effektiven Beitrag zur Qualitätsförderung leisten kann. Wäre es ggf. sinnvoller, bestimmte Grundvoraussetzungen für die Einrichtung von Studiengängen durch die Wissenschaftsministerien, ggf. auch – in Papierform – durch von Agenturen beauftragte Gutachter/innen oder nur von Agenturen prüfen zu lassen und das eigentliche Peer Review zu einem „Exzellenz“-Zeichen aufwerten zu lassen? Dann wäre Akkreditierung wirklich ein Qualitäts-Zeichen und nicht akkreditierte Studiengänge würden fragwürdig in ihrer Qualität.

Literatur

[1] AKKREDITIERUNGSRAT: Regeln des Akkreditierungsrates für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung (Drs AR 93/2009). Bonn, 08.12.2009.

[2] BRABAND, Gangolf: Der Vor-Ort-Besuch aus Sicht der Hochschule. In: HQSL, 1 12 06 09, S. 1–10.

[3] BRINKTRINE, Ralf: Akkreditierungsverfahren und -modelle nach Maßgabe des Hochschulrechts der Länder. In: Wissenschaftsrecht Bd. 42, 2009, S. 164–190.

[4] FILIPPAKOU, Ourania; TAPPER, Ted: Quality Assurance and Quality Enhancement in Higher Education: Contested Territories? In: Higher Education Quarterly, vol. 62, 2008 1/2, S. 84–100.

[5] GERKENS, Dorit; WINDHEUSER, Sonja: Verfahrensdurchführung aus der Sicht der Agenturen. In: HQSL, 1 12 06 09, S. 1–16.

[6] Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“.

[7] GEWERKSCHAFTLICHES GUTACHTERNETZWERK: Stärken entwickeln – Schwächen abbauen. Eckpunkte für die Fortführung des Bologna-Prozesses und die Weiterentwicklung der Akkreditierung. Berlin, Düsseldorf, Frankfurt/M., Hannover, 18.02.2010.

[8] HAERDLE, Benjamin: Ein Panel für Peers. In: duzMAGAZIN, 01/2010, S. 15.

[9] HANNY, Birgit; HEUMANN, Christoph: Der Prozess der Programmakkreditierung – Grundstrukturen, Methodik, Anforderungen und Verfahren. In: HQSL, 2 19 08 02, S. 1–24.

[10] HANSKE, Peter: Verfahrensvorbereitung aus Sicht der Hochschule. In: HQSL, 1 13 06 12, S. 1–8.

[11] HEITSCH, Christian: Rechtsnatur der Akkreditierungsentscheidungen/ Prozessuale Folgen. In: Wissenschaftsrecht Bd. 42, 2009, S. 136–163.

[12] HORNBOSTEL, Stefan; SIMON, Dagmar (Hg.): Wie viel (in-)Transparenz ist notwendig? Peer Review Revisited. IFQ-Working paper No. 1, Bonn 2006.

[13] JASPER, Judith; MOSER, Marion: Anbahnung und Vorbereitung eines Akkreditierungsverfahrens aus Sicht einer Akkreditierungsagentur. In: HQSL, 1 12 06 09, S. 1–10.

[14] KOHLER, Jürgen: Akkreditierungsentscheidungen bei der Programmakkreditierung: Inhalte, Wirkungen, Geltung und Veröffentlichung. In: HQSL, 2 23 09 01, S. 1–24.

[15] KOHLER, Jürgen: Maßgaben des Entscheidens: Rollen, Rollenteilung und Normativität. In: HQSL, 1 11 06 07, S. 1–18.

[16] KÜHL, Stefan: Das Planungsmonster. Die „handwerklichen Fehler“ der Uni-Reform. In: Süddeutsche Zeitung, 03.12.2009.

[17] KÜNZEL, Rainer: 10 Jahre Akkreditierung in Deutschland – Eine (system-) kritische Rückschau. In. HQSL 22 07 09.

[18] KÜNZEL, Rainer: Ziele und Erfolgsbedingungen der Bologna-Reform in Deutschland. Langfassung eines Vortrags im Rahmen der Ringvorlesung „Universitäre Bildung von Humboldt bis Bologna“. Universität Osnabrück, Januar 2010.

[19] MARTINI, Mario: Akkreditierung im Hochschulrecht – Institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung, Prozessakkreditierung. In: Wissenschaftsrecht Bd. 41, 2009, S. 232–252.

[20] MÜLLER-TERPITZ, Ralf: Verfassungsrechtliche Implikationen der Akkreditierungsverfahren. In: Wissenschaftsrecht Bd. 42, 2009, S. 116–135.

[21] NEIDHARDT, Friedhelm: Fehlerquellen und Fehlerkontrollen in den Begutachtungssystemen der Wissenschaft. In: HORNBOSTEL, Stefan; SIMON, Dagmar (Hg.): Wie viel (In-) Transparenz ist notwendig? Peer Review Revisited. IFQ-Working paper No. 1, Bonn 2006, S. 7–13.

[22] REUKE, Hermann: Der Vertragsabschluss im Akkreditierungsverfahren. In: HQSL 1 08 05 12, S. 1–10.

[23] RIGBERS, Anke: Qualitätsentwicklung im Spannungsfeld von Hochschulen und Agenturen. „Institutions serve – agencies rule?“. In: Methoden und Wirkungen von Qualitätssicherung im europäischen Hochschulraum. Beiträge zur Hochschulpolitik 5/2009, S. 101–110.

[24] SERRANO-VELARDE, Kathia E.: Evaluation, Akkreditierung und Politik. Zur Organisation von Qualitätssicherung im Zuge des Bolognaprozesses. Wiesbaden 2008a.

[25] SERRANO-VELARDE, Kathia E.: Quality Assurance in the European Higher Education Areas: The Emergence of a German Market for Quality Assurance. In: Higher Education Management and Policy, Vol. 20, 2008b, Nr. 3, S. 9–26.

[26] SCHMIDT, Marion: Mit erheblichen Mängeln. Financial Times Deutschland (FTD), 12.02.2010.

[27] SEIBEL, Wolfgang: Bologna ist die Zukunft: Der falsche Kampf der Professoren. In: Süddeutsche Zeitung, 25.06.2009.

[28] STEKELER-WEITHOFER, Pirmin: Das Akkreditierungswesen muss endlich weg! Bologna heißt Bürokratie. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.05.2009.

[29] WIARDA, Jan-Martin: „Das Chaos kommt erst noch“. Die Beschlüsse zur Nachbesserung der Studienreform machen alles noch viel schlimmer, behauptet der Bologna-Experte Manfred Hampe. In: DIE ZEIT Nr. 8, 18.02.2010.

[30] VEC, Milos: Ritualwissenschaft für Universitäten. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.04.2008.

[31] Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL): Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) ,Bundesanzeiger Nr. 196a, 29.12.2009.

Informationen zur Autorin:

Dr. **Anke Rigbers** seit Juli 2007 Stiftungsvorstand von evalag (Evaluationsagentur Baden-Württemberg), 2003–2007 Gruppenleiterin Kosten-/Leistungsrechnung, Controlling im Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg, 1989–2003 an der Universität Karlsruhe, der Humboldt-Universität zu Berlin und der Universität Mannheim in verschiedenen Positionen tätig, Studium der Haushaltsökonomie an den Universitäten Stuttgart-Hohenheim und Wageningen.

Das Verhältnis von Akkreditierung[1] und staatlicher Genehmigung bzw. Rechtsaufsicht

Barbara Lüddeke

Externe Qualitätssicherung von Studiengängen durch ein System von unabhängigen Agenturen als Instrument zur Gewährleistung von (Mindest-)Standards in der Hochschulausbildung, das Interesse der Hochschulen an Ausbildungsangeboten zur Sicherung des wissenschaftlichen Nachwuchses und die staatliche Verpflichtung zur Sicherstellung eines Ausbildungsangebots an Hochschulen, das – da staatlich getragen bzw. verantwortet – allgemeinen (verfassungs-)rechtlichen Grundsätzen genügen muss, erfordern eine klare Definition und Abgrenzung der Aufgabenbereiche der jeweiligen Akteure. Dies umfasst Fragen der Zuständigkeit genauso wie inhaltliche Fragen der Studiengangsgestaltung, hochschulplanerische oder Finanzierungsfragen, aber auch prüfungs- und zulassungsrechtliche Fragestellungen oder die Auswirkung von Entscheidungen eines Akteurs auf die übrigen Akteure; Letzteres betrifft etwa die Frage der Bindungswirkung der Akkreditierungsentscheidung für die Zulässigkeit der Einrichtung oder Weiterführung eines Studiengangs. Der folgende Beitrag untersucht, ob es im aktuellen Akkreditierungssystem in Deutschland gelungen ist, die für ein Funktionieren des Systems notwendigen Abgrenzungen zu treffen und die Voraussetzungen für ein möglichst reibungsloses Zusammenspiel der Akteure zu schaffen.

Gliederung — Seite

1. Rechtslage in den Ländern: 108
1.1 Einrichtung, wesentlichen Änderung und Aufhebung von Studiengängen: 108
1.2 Akkreditierung 109

2. Gründe staatlicher Einflussnahme bei Einrichtung, wesentlicher Änderung und Aufhebung von Studiengängen 117
2.1 Sicherstellung eines adäquaten Studienangebots zur Erfüllung des staatlichen Hochschulbildungsauftrags: 117
2.2 Gewährleistung der Qualität der angebotenen Studiengänge 118

3. Konsequenzen 123
3.1 Grundproblem 123
3.2 Lösungsansätze: 124

4. Fazit 128

1. Rechtslage in den Ländern

1.1 Einrichtung, wesentlichen Änderung und Aufhebung von Studiengängen

Unterschiedliche Regelungen in den Landeshochschulgesetzen

Für die Einrichtung und Aufhebung, teilweise auch die wesentliche Änderung von Studiengängen, sehen die Hochschulgesetze in den Ländern unterschiedliche Modelle für das Ob und die Art der staatlichen Beteiligung bzw. Einflussnahme auf diese Vorgänge vor. So ist in einer Reihe von Ländern immer eine ausdrückliche Zustimmung/Genehmigung der zuständigen Wissenschaftsverwaltung als Einzelfallentscheidung erforderlich (z. B. Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein). Teilweise ist eine ausdrückliche Festlegung in Ziel- oder Leistungsvereinbarungen zwingend (z. B. Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen), teilweise besteht die alternative Möglichkeit einer Einzelentscheidung oder einer Festlegung in einer Zielvereinbarung (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen). In einigen Ländern werden Studiengänge zwar unmittelbar von den Hochschulen eingerichtet, es verbleiben jedoch im Einzelfall Eingriffsmöglichkeiten der Wissenschaftsbehörde. Diese umfassen etwa die Notwendigkeit eines Einvernehmens der Wissenschaftsbehörde und/oder des zuständigen Fachressorts bei Studiengängen mit Staatsexamensabschluss (Sachsen), eine Untersagung (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen), wenn die Einrichtung/Aufhebung sich nicht an die Festlegungen in den Zielvereinbarungen hält, das Genehmigungserfordernis der Prüfungsordnung (Rheinland-Pfalz), ohne die der Studienbetrieb nicht aufgenommen werden soll, die Möglichkeit der Wissenschaftsbehörde, Studiengänge einzuführen oder aufzuheben (Rheinland-Pfalz, Saarland) oder besondere Genehmigungserfordernisse, etwa bei hochschulübergreifenden Studiengängen (Hamburg).

Sonderfall: Scheitern von Zielvereinbarungen

Zudem gibt es überall dort, wo die Einrichtung/Aufhebung aufgrund von Zielvereinbarungen erfolgt, bzw. überwiegend den Hochschulen überlassen ist, Bestimmungen, die für den Fall des Scheiterns entsprechender Zielvereinbarungen vorsehen, dass die zuständige Wissenschaftsbehörde Zielvorgaben im Bereich des Studienangebots festlegen kann. Diese sind in der Regel analog zu der entsprechenden Regelung im Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen[2] ausgestaltet und eröffnen der Wissenschaftsbehörde die Möglichkeit, nach Anhörung der Hochschulen selbst die notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung der Landesverantwortung für ein angemessenes Studienangebot zu ergreifen.

[2] § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 31.10. 2006, GV. NRW. S. 474 f

1.2 Akkreditierung

Gesetzliche Verknüpfung Akkreditierungs-/ Einrichtungsentscheidung ist der Ausnahmefall

Das Erfordernis der Akkreditierung von Studiengängen ist explizit oder implizit als Teilaspekt der Qualitätssicherung bzw. der Sicherstellung gemeinsamer Mindeststandards in den meisten Landeshochschulgesetzen geregelt. Allerdings wird nur in einzelnen Landesgesetzen eine unmittelbare Verknüpfung zwischen Akkreditierung und Einrichtung/Aufhebung von Studiengängen hergestellt. Dies gilt etwa für

- Brandenburg, wo die zuständige oberste Wissenschaftsbehörde für den Fall, dass eine (Re-)Akkreditierung verweigert wird oder Auflagen nicht erfüllt werden, über die Aufhebung des Studiengangs entscheidet,
- Bremen, wo der zuständige Senator auf der Grundlage der vorher durchzuführenden Akkreditierung über die Einrichtungsgenehmigung entscheidet,
- Nordrhein-Westfalen, wo die Aufnahme des Studienbetriebs den erfolgreichen Abschluss der Akkreditierung voraussetzt,
- Rheinland-Pfalz, wo die Genehmigung der Prüfungsordnung durch das Wissenschaftsministerium, die in der Regel Voraussetzung für die Aufnahme des Studienbetriebs ist, versagt werden kann, wenn die Gleichwertigkeit i. S. des § 9 HRG nicht durch Akkreditierung gewährleistet ist oder
- Schleswig-Holstein, wo die Zustimmung des Wissenschaftsministeriums in der Regel eine Akkreditierung voraussetzt.

In einer Reihe von Ländern sieht das Landesgesetz zwar eine mehr oder weniger deutliche Verpflichtung der Hochschulen zur Akkreditierung vor, verknüpft diese aber nicht zwingend mit der Frage der Einrichtung des jeweiligen Studiengangs. Wo die Verknüpfung von Akkreditierung und Einrichtung/Fortbestand von Studiengängen bereits vom Gesetzgeber sehr eng ausgestaltet ist (etwa in Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein- Westfahlen und Schleswig-Holstein) ist die Akkreditierung in der Regel rechtliche Voraussetzung für die (Fort-)Existenz eines Studiengangs. Auch in Ländern, in denen die Hochschulen Studiengänge ohne einen ergänzenden staatlichen Akt einführen, ändern oder aufheben können (etwa Nordrhein-Westfalen, Hamburg) ist die staatliche Seite über den Weg der Rechtsaufsicht vielfach ermächtigt, den Fortbestand von Studiengängen von einer Akkreditierung abhängig zu machen.

Häufig Junktim in der Verwaltungspraxis

Aber auch in den Ländern, in denen das Hochschulgesetz eine solche Verknüpfung nicht herstellt (Bayern, Baden-Württemberg), bzw. keine gesetzliche Regelung zur Akkreditierung von Studiengängen enthält (Berlin, Hessen, Sachsen), wird diese in der Praxis durch die zustän-

dige Wissenschaftsbehörde im Rahmen von Einzelentscheidungen oder den in Zielvereinbarungen zu treffenden Festlegungen zur Einführung, Aufhebung oder wesentlichen Änderung von Studiengängen in unterschiedlicher Weise zur Bedingung gemacht, also zwischen der Entscheidung über den Studiengang und einer erfolgreichen Akkreditierung aufgrund der Verwaltungspraxis eine Verknüpfung hergestellt. So wird etwa in Bayern das Einvernehmen für die Einrichtung von Studiengängen bzw. die Zulassung von Studiengängen nur befristet erteilt und vom Nachweis einer erfolgreichen Akkreditierung innerhalb dieser Frist abhängig gemacht; teilweise ist der Nachweis einer erfolgreichen Akkreditierung bereits Voraussetzung für das Einvernehmen oder die Aufnahme eines Studiengangs in eine Zielvereinbarung (z. B. Saarland, Niedersachsen).[3]

Verknüpfung nur zulässig bei entsprechender gesetzlicher Grundlage

Die Verpflichtung zur Akkreditierung soll nach Auffassung der, allerdings bisher insgesamt nicht sehr umfänglichen Rechtsprechung[4] und Stimmen in der Literatur[55] jedoch nur dann als eine Zulassungs-/ Wirksamkeitsvoraussetzung für einen Studiengang anzusehen sein, wenn diese Verknüpfung nicht nur in einer ministeriellen Verwaltungsvereinbarung/Zielvereinbarung, sondern in einem Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes hinreichend bestimmt geregelt ist.

Aus der bundesrechtlichen Rahmenbestimmung des § 9 Abs. 2 HRG[6] ergibt sich eine lediglich allgemeine Verpflichtung der Länder, für die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie der Studienabschlüsse gemeinsam Sorge zu tragen und die Möglichkeit des Hochschulwechsels zu gewährleisten. Auf welchem Weg diese Ziele erreicht werden, muss von den Ländern geregelt werden.

---

[3] Vgl. Rechtsgrundlagen für die Akkreditierung und die Einrichtung von Studiengängen mit Abschlüssen Bachelor/Bakkalaureus und Master/Magister in den einzelnen Bundesländern (Stand 29.6.2009) unter: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Stiftung/recht. Grundlagen/Akkreditierung_und_Genehmigung.pdf (Stand der Abfrage 6.7.2009)

[4] Bayerischer Verwaltungsgerichtshof München 7. Senat; 19.9.2007, Aktenzeichen: 7 CE 07.10334, 7 CE. Quelle: juris (Stand der Recherche 30.3.2009) zur Rechtslage in Bayern und Berliner VerfGH, Urteil vom 4.3.2009, Az 199/06, S. 25 f zur Rechtslage in Berlin

[5] Dr. Christian Heitsch, „Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, DÖV 2007, S. 770- 779, insb. S. 772 f

[6] Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3835); Dieses gilt nach Art. 125 b Abs. 1 Satz 1 GG fort. Die Länder können nach Art. 125b Abs. 1 Satz 2 GG allerdings abweichende Regelungen treffen. Hinsichtlich der in § 9 Abs. 2 HRG enthaltenen Grundsätze hat dies bisher kein Land getan. Mit dem Außerkrafttreten des HRG als Folge der Föderalismusreform ist erst in der nächsten Legislaturperiode des Bundestages zu rechnen.

Da mit der Verpflichtung zur Akkreditierung im Hinblick darauf, dass hier nicht nur die Überprüfung struktureller, sondern auch fachlicher Aspekte erfolgt[7], ein Eingriff in die von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützte Lehrfreiheit im Raum steht, wird gefolgert, dass der rechtsstaatliche Vorbehalt des Gesetzes für die Akkreditierung eine gesetzliche Ermächtigung erfordert. Für diesen gilt der aus dem Demokratieprinzip folgende Grundsatz des Parlamentsvorbehalts, der verlangt, dass das Parlament alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss.[8]

Teilweise fordert die Rechtsprechung eine explizite gesetzliche Verknüpfung

Vor diesem Hintergrund wird teilweise die Auffassung vertreten, dass es nicht nur dort, wo es überhaupt an einer gesetzlichen Grundlage für die Akkreditierung von Studiengängen fehlt[9], unzulässig sei, die Genehmigung von Studiengängen im Verwaltungsvollzug von einer Akkreditierung abhängig zu machen, sondern auch dort, wo eine Verknüpfung dieser Pflicht mit der Aufnahme von Studiengängen in Zielvereinbarungen erfolgt[10], oder das Hochschulgesetz, wie etwa in Bayern, die Einrichtung/wesentlichen Änderung oder Aufhebung von Studiengängen und die Akkreditierung nicht explizit verknüpft, sondern nebeneinander stellt.[11]

Die Frage der Verknüpfung des dauerhaften Fortbestands des Studiengangs im Hinblick auf das Erfordernis der Akkreditierung stellt sich nach den o. g. Grundsätzen jedenfalls nur dort, wo die Landeshochschulgesetze wenigstens die Verpflichtung zur Akkreditierung explizit regeln.

---

[7] Kriterien für die Akkreditierung von Studiengängen, Beschluss des Akkreditierungsrats in der Fassung vom 29.02.2008, DRS AR 15/2008, http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Beschluesse_AR/08.02.29_Kriterien_Studiengaenge.pdf (Stand der Abfrage 1.4.2009)

[8] BVerfGE 61, 260 (275); 88, 103 (116)

[9] So das BVerfGH a.a.O., S. 25 f

[10] So Heitsch, a.a.O. S. 773

[11] So der BayVGH, a.a.O. Rz 9: Aus Art. 10 Abs. 4 BayHSchG, wonach im Bereich „insbesondere der Bachelor- und Masterstudiengänge…als eine der Maßnahmen der Qualitätssicherung eine Akkreditierung durch eine anerkannte Einrichtung erfolgen“ soll, ergibt sich nach Auffassung des Gerichts nur eine eigenständige Handlungspflicht der Hochschulen und nicht etwa eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Einrichtung neuer Studiengänge oder für deren Weiterführung“.

Auch bei gesetzlicher Regelung bleibt Ermessen der zuständigen Behörde

Aber auch hier findet sich an keiner Stelle eine Regelung, die bei Fehlen der Akkreditierung automatisch die Unzulässigkeit der Einführung/Weiterführung des Studiengangs zur Folge hat. Vielmehr legen die entsprechenden Hochschulgesetze die Entscheidung durchgängig in die Hand der zuständigen obersten Landesbehörde[12]. Der dabei für die jeweils zuständige Behörde eröffnete Ermessensspielraum ist unterschiedlich weit ausgestaltet. Er betrifft teilweise nur die Frage der Ermessensausübung für den Fall des Nichtvorliegens einer (erfolgreichen) Akkreditierung, teilweise aber auch bereits die Frage, ob die zuständige Behörde die Hochschule überhaupt zur Durchführung einer Akkreditierung verpflichten kann.[13]

Zeitpunkt des Akkreditierungsnachweises ist nicht zwingend festgelegt

Unabhängig davon, ob der Hochschulgesetzgeber i. S. der o. g. engen verfassungsrechtlichen Betrachtung eine rechtlich belastbare Verknüpfung zwischen dem Schicksal des Studiengangs und der Akkreditierung hergestellt hat oder nicht, ist zudem festzustellen, dass in allen Ländern, auch in denjenigen, in denen Akkreditierung „verpflichtende“ Voraussetzung für die Aufnahme/den Fortbestand eines Studiengangs ist[14], hinsichtlich der Frage des Zeitpunkts der Akkreditierung gesetzliche oder verwaltungstechnische Ausnahmeregelungen bestehen, die ein Anlaufen eines Studiengangs ohne Akkreditierung ermöglichen.

Zur Rechtslage in den Ländern darf im Einzelnen auf nachstehende Tabelle verwiesen werden:

---

[12] § 17 Abs. 5 Satz 5 und 6 HSchG Brandenburg, § 53 Abs. 4 Satz 2 HSchG Bremen, § 107 Abs. 4 i.V. m. § 52 Abs. 8 HSchG HH, § 6 Abs. 2 HSchG Niedersachsen: Zwar ist die Akkreditierung verpflichtend, die Regelung der Folgen bleibt jedoch der Zielvereinbarung vorbehalten; § 14 Abs. 2 i.V. m. § 28 Abs. 5 Satz 2 HSchG MV; § 76 Abs. 2 i.V. m. 7 Abs. 1 HSchG NRW;

§ 77 Abs. 2 i.V. m. § 50 Abs. 3 Universitätsgesetz Saarland; § 9 Abs. 3 Satz 4 HSchG Sachsen-Anhalt.

[13] z. B.: § 5 Abs. 2 HSchG Schleswig-Holstein „lassen in der Regel akkreditieren“; § 43 HSchG Thüringen „ist in der Regel…zu bewerten“.

[14] § 53 Abs. 4 Satz 3 HSchG Bremen, § 6 Abs. 2 Satz 3 HSchG Niedersachsen, § 7 Abs. ^1 Satz 4 HSchG NRW; § 50 Abs. 3 Satz 2 Universitätsgesetz Saarland

Land Rechtsgrundlage	**Genehmigung/Einvernehmen**	**Akkreditierung**
Baden-Württemberg § 30 Abs. 3 Hochschulgesetz i. d. F. vom 1. März 2009	Die Einrichtung, Änderung oder Aufhebung eines Studiengangs bedarf der Zustimmung des Wissenschaftsministeriums. Die Zustimmungspflicht entfällt, wenn die Maßnahme in einem Struktur- und Entwicklungsplan der Hochschule enthalten ist, dem das Wissenschaftsministerium zugestimmt hat.	Bachelor- und Masterstudiengänge sind grundsätzlich durch eine anerkannte Einrichtung zu akkreditieren. Dies gilt nicht, wenn und soweit die Hochschule durch eine anerkannte Einrichtung eine Systemakkreditierung erlangt hat. Auflagen im Rahmen der Systemakkreditierung zur Akkreditierung einzelner Studiengänge sind dabei zu beachten.
Bayern Art. 57 Abs. 3 und Art. 10 Abs. 4 Hochschulgesetz i. d. F. vom 8. Juli 2008	Die Einrichtung, wesentliche Änderung oder Aufhebung eines Studiengangs bedarf des Einvernehmens mit dem Staatsministerium, soweit das Einvernehmen nicht bereits in einer mit dem Staatsministerium geschlossenen Zielvereinbarung enthalten ist.	Im Bereich von Studium und Lehre, insbesondere der Bachelor- und Masterstudiengänge, soll als eine der Maßnahmen der Qualitätssicherung eine Akkreditierung durch eine anerkannte Einrichtung erfolgen.
Berlin § 22 Hochschulgesetz i. d. F. vom 12. Juli 2007	Die Einrichtung und Aufhebung von Studiengängen … bedarf der Zustimmung der für die Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung.	*Keine gesetzliche Regelung zur Akkreditierung im Landeshochschulgesetz* Richtlinien für die Erprobung von Bachelor- und Masterstudiengängen an den Berliner Hochschulen vom 06.08.1999 Danach ist die Akkreditierung gleichzeitig mit dem Antrag auf Zustimmung zu beantragen. Bis zum Nachweis der erfolgreichen Akkreditierung nur befristete Genehmigung.
Bremen § 53 Abs. 4 i.V. m. § 110 Abs. 1 Nr. 2 Hochschulgesetz i. d. F. vom 9. Mai 2007	Der Genehmigung des Senators für Bildung und Wissenschaft bedürfen die Errichtung, Änderung und Auflösung von Studiengängen …	Auf der Grundlage der Akkreditierung entscheidet der Senator für Bildung und Wissenschaft unter Berücksichtigung der Übereinstimmung des geplanten Studienangebots mit der Wissenschafts- und Hochschulgesamt-, sowie der Hochschulentwicklungsplanung, der Wirtschaftlichkeit und Effizienz … über die Einrichtungsgenehmigung. Liegt die Akkreditierungsentscheidung noch nicht vor, kann… die Einrichtung befristet genehmigt werden, wenn eine Prüfungsordnung in Kraft gesetzt ist. Eingerichtete Studiengänge sind …zu reakkreditieren. Wird die Akkreditierung oder Reakkreditierung verweigert, entscheidet der Senator… über die Schließung des Studiengangs. Das Gleiche gilt, wenn Akkreditierungsauflagen nicht erfüllt werden.

Land Rechtsgrundlage	**Genehmigung/Einvernehmen**	**Akkreditierung**
Brandenburg § 17 Abs. 5 Hochschulgesetz in der Fassung vom 18. Dezember 2008	Die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen bedarf der Genehmigung der zuständigen obersten Landesbehörde. Dies gilt nicht für Studiengänge, die Gegenstand einer Zielvereinbarung sind.	Neu eingerichtete und wesentlich geänderte Studiengänge sind durch eine unabhängige Einrichtung daraufhin zu überprüfen, ob fachlich-inhaltliche Mindeststandards und die Berufsrelevanz der Abschlüsse gewährleistet ist (Akkreditierung). Wird diese verweigert oder werden Auflagen nicht erfüllt, entscheidet die zuständige oberste Landesbehörde über die Aufhebung des Studiengangs.
Hamburg § 52 Abs. 7 i.V. m. § 55 Abs. 2 ,8 und § 3 Abs. 3 Hochschulgesetz i. d. F. vom 23. September 2008	Studiengänge werden von den Hochschulen eingerichtet, geändert und aufgehoben. Die Einrichtung, Änderung und Aufhebung hochschulübergreifender Studiengänge bedarf der Genehmigung der zuständigen Behörde. Die Hochschulen stellen …Struktur- und Entwicklungspläne auf und schreiben sie fort; sie sind dabei an die Strukturentscheidungen der staatlichen Hochschulplanung gebunden.	Die Hochschulen sind verpflichtet, Bachelor- und Masterstudiengänge… in einem anerkannten Verfahren akkreditieren zu lassen.
Hessen § 94 Abs. 1 Nrn 1 und 3 i.V. m. Abs. 2 Nr. 1 und 3 Hochschulgesetz i.d. F. vom 5. November 2007	Der Genehmigung des Ministeriums bedürfen die Einführung und Einstellung von grundständigen Studiengängen, soweit dies nicht Gegenstand von Zielvereinbarungen ist, sowie alle Prüfungsordnungen.	*Keine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Akkreditierung in Landeshochschulgesetz* Allerdings kann die Genehmigung jeweils versagt werden, wenn die beschlossene Regelung nicht die Gewähr für gleichwertige Studienbedingungen und -abschlüsse bietet oder mit der Hochschulplanung oder einer Zielvereinbarung nicht im Einklang steht.
Mecklenburg-Vorpommern § 28 Abs. 4 und 5 i.V. M. § 15 Abs. 2,3 und 4 Hochschulgesetz i. d. F. vom 10. Juli 2006	Die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen erfolgt durch die Hochschule. Entsprechende Vorhaben sind rechtzeitig anzuzeigen. Das Ministerium kann die Einrichtung… untersagen, wenn sie den Festlegungen in den Zielvereinbarungen bzw. den Eckwerten für die Hochschulentwicklung des Landes oder den seitens des Ministeriums erlassenen Zielvorgaben widersprechen.	Studiengänge, die zu einem Bachelor- oder Masterabschluss führen sind zusätzlich bei einer anerkannten Stelle zu akkreditieren.

Land Rechtsgrundlage	**Genehmigung/Einvernehmen**	**Akkreditierung**
Niedersachsen § 6 Abs. 2 i. V. m. § 1 Abs. 3 Hochschulgesetz i. d. F. vom 15. Dezember 2008	Nach Maßgabe der in den Zielvereinbarungen getroffenen Festlegungen richtet die Hochschule Studiengänge ein, nimmt wesentliche Änderungen von Studiengängen vor und schließt sie. Ein Studiengang wird durch Verfügung des Fachministeriums geschlossen, wenn er entgegen der Zielvereinbarung angeboten wird.	Jeder Studiengang und jede wesentliche Änderung eines Studiengangs ist durch eine vom Land und von der Hochschule unabhängige, wissenschaftsnahe Einrichtung in qualitativer Hinsicht zu bewerten (Akkreditierung). In einer Zielvereinbarung können Fristen für eine erneute Akkreditierung oder für eine ausnahmeweise nachzuholende Akkreditierung eines Studiengangs bestimmt werden.
Nordrhein-Westfalen § 6 und 7 Abs. 1 Hochschulgesetz i. d. F. vom 18. November 2008	Das Ministerium schließt mit jeder Hochschule für mehrere Jahre Vereinbarungen über strategische Entwicklungsziele, sowie konkrete Leistungsziele.	Die Studiengänge sind nach den geltenden Regelungen zu akkreditieren und zu reakkreditieren. Die Aufnahme des Studienbetriebs setzt den erfolgreichen Abschluss der Akkreditierung voraus; die aus dem Akkreditierungsverfahren resultierenden Auflagen sind umzusetzen. Die Akkreditierung erfolgt durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind. Ausnahmen… bedürfen der Genehmigung.
Rheinland-Pfalz § 19 Abs. 7 und 8 i. V. m. § 7 Abs. 3 und 4 Hochschulgesetz i. d. F. vom 10. September 2008	Für einen neuen Studiengang soll der Lehrbetrieb erst aufgenommen werden, wenn die Genehmigung oder der Erlass der entsprechenden Prüfungsordnung erfolgt ist. Das fachlich zuständige Ministerium kann die Hochschule auffordern, Studiengänge einzuführen oder aufzuheben.	Hochschulprüfungsordnungen bedürfen der Genehmigung des fachlich zuständigen Ministeriums. Diese kann versagt werden, wenn die Gleichwertigkeit i. S. des § 9 HRG nicht durch Übereinstimmung mit Rahmenempfehlungen oder durch Akkreditierung gewährleistet ist. Von der Versagung kann abgesehen werden, soweit ausreichend ist, die Genehmigung mit einer Auflage zu versehen oder nur Teile einer Satzung von der Genehmigung auszunehmen.
Saarland § 50 Abs. 3 und 6 i. V. m. § 7 Abs. 2 Universitätsgesetz i. d. F. vom 12. Juli 2006	Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen legen die Entwicklung der Universität, insbesondere…die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen …fest. Die Einrichtung, wesentliche Änderung oder Aufhebung von Studiengängen ist dem zuständigen Ministerium anzuzeigen.	Jeder neue Studiengang oder die wesentliche Änderung eines bestehenden Studiengangs ist in der Regel durch eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung in qualitativer Weise zu bewerten (Akkreditierung). In den Ziel- oder Leistungsvereinbarungen … können Fristen für eine erneute Akkreditierung oder für eine ausnahmsweise nachzuholende Akkreditierung eines Studiengangs bestimmt werden.

Land Rechtsgrundlage	**Genehmigung/Einvernehmen**	**Akkreditierung**
Sachsen § 32 Abs. 4 i. V. m. § 10 Abs. 3 und § 9 Abs. 2 Hochschulgesetz i. d. F. vom 10. Dezember 2008	Studiengänge werden von der Hochschule eingerichtet, aufgehoben oder wesentlich geändert. Soweit dies Bestandteil der Entwicklungsplanung der Hochschule oder einer Zielvereinbarung mit dem zuständigen Ministerium ist, ist diese Maßnahme dem Ministerium zuvor anzuzeigen. Bei Studiengängen mit Staatsexamensabschluss ist vom zuständigen Ministerium das Einvernehmen mit dem entsprechenden Fachressort herbeizuführen.	*Keine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Akkreditierung im Landeshochschulgesetz* Die Qualität der Lehre ist in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, dabei sind auch die Studiengänge zu evaluieren. Neu eingerichtete oder wesentlich geänderte Studiengänge werden unter Einbeziehung unabhängiger Gutachter bewertet.
Sachsen-Anhalt § 9 Abs. 3 Hochschulgesetz i. d. F. vom 5. Mai 2004	Die Einrichtung und Schließung von Studiengängen erfolgt auf der Grundlage von Zielvereinbarungen. In besonderen Fällen und wenn solche nicht zustande kommen kann das zuständige Ministerium die Einrichtung oder Schließung von weiteren Studiengängen genehmigen.	Jeder Studiengang oder die wesentliche Änderung eines Studiengangs soll durch eine vom Land und von der Hochschule unabhängige und wissenschaftsnahe Einrichtung in qualitativer Hinsicht bewertet werden (Akkreditierung).
Schleswig-Holstein § 5 Abs. 2 i. V. m. § 49 Abs. 6 Hochschulgesetz i. d. F. vom 28. Februar 2007	Die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen bedarf der Zustimmung des zuständigen Ministeriums.	Die Zustimmung zur Einrichtung oder Änderung setzt in der Regel eine Akkreditierung voraus.
Thüringen § 12 Abs. 2 und § 43 Hochschulgesetz i. d. F. vom 16. Dezember 2008	Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen legen die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen und deren Finanzierung fest.	Jeder neue Studiengang oder die wesentliche Änderung eines bestehenden Studiengangs ist in der Regel durch eine vom Akkreditierungsrat anerkannte Einrichtung in qualitativer Hinsicht zu bewerten (Akkreditierung).

Tabelle 1 **Rechtsgrundlagen für die Einrichtung/Aufhebung von Studiengängen und die Akkreditierung nach Ländern (Stand März 2009)**

2. Gründe staatlicher Einflussnahme bei Einrichtung, wesentlicher Änderung und Aufhebung von Studiengängen

Aufgrund der unterschiedlichen Regelungen in den Ländern kommen folgende Aspekte als Grund für eine staatliche Reglementierung der Einrichtung/Aufhebung von Studiengängen in Betracht, die in den einzelnen Ländern hinsichtlich ihrer Bedeutung von unterschiedlicher Gewichtung sind:

2.1 Sicherstellung eines adäquaten Studienangebots zur Erfüllung des staatlichen Hochschulbildungsauftrags:

Zielvereinbarungen als Instrumentarium zur Sicherstellung des staatlichen Bildungsauftrags

Der Aspekt der Sicherstellung eines adäquaten landesweiten Studienangebots zur Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags im Hochschulbereich manifestiert sich vor allem dort, wo die Einrichtung/Änderung und Aufhebung von Studiengängen in den Kontext mit Ziel- oder Leistungsvereinbarungen oder Entwicklungsplanungen der Hochschule bzw. des Landes gestellt und mit der Notwendigkeit von Finanzzusagen verbunden wird. Charakteristisch für diese Zielsetzung ist auch der explizite Vorbehalt in einigen Landeshochschulgesetzen, dass bei einem Nichtzustandekommen entsprechender Vereinbarungen die staatliche Seite einseitig die notwendigen Regelungen für eine Sicherstellung des Studienangebots treffen und teilweise auch Studiengänge einseitig aufheben oder einrichten kann, insbesondere dann, wenn sich die Hochschulen nicht an die Vorgaben in den Zielvereinbarungen halten (vgl. etwa die entsprechenden Regelungen in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern) oder wenn sie selbst Bedarf sieht, in diesem Bereich tätig zu werden (vgl. etwa die Regelung in Rheinland-Pfalz). Für diese Entscheidungen steht nicht die konkrete fachliche oder strukturelle Ausgestaltung des einzelnen Studiengangs im Vordergrund, sondern, auch vor dem Hintergrund des aus Art. 12 Abs. 1 GG folgenden Teilhabeanspruchs an einem staatlichen Bildungsangebot[15], das Bemühen des Staates, die vorhandenen Ressourcen möglichst effektiv und zielführend im Sinne einer umfassenden Umsetzung dieses Teilhabeanspruchs zu nutzen.

[15] BVerfGE 33, 303-358

2.2 Gewährleistung der Qualität der angebotenen Studiengänge

2.2.1 Rolle der Akkreditierung

Akkreditierung als Ausdruck einer Hinwendung zu gesamtgesellschaftlich verantworteter Qualitätssicherung

Die mehr oder weniger enge zeitliche und inhaltliche Verknüpfung der Akkreditierung bzw. des Erfordernisses von Qualitätssicherungsmaßnahmen mit der Einrichtung/dem Angebot von Studiengängen ist Ausfluss der in § 9 Abs. 2 und 3 HRG festgeschriebenen Verpflichtung der Länder. Diese Aufgabe wurde vor der Einrichtung eines Akkreditierungssystems durch bundesweite Rahmenordnungen und fachspezifische Bestimmungen für die einzelnen Studiengänge erfüllt, deren Einhaltung die zuständige Wissenschaftsbehörde bei Einrichtung, Aufhebung und wesentlicher Änderung von Studiengängen bzw. bei der Genehmigung der Studien- und Prüfungsordnungen im Einzelnen geprüft hat.[16]

Umsetzung durch Gründung einer gemeinsamen Stiftung

Mit der Gründung der „Stiftung für die Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ und der Übertragung der Aufgaben nach § 9 Abs. 2 und 3 HRG auf diese Stiftung[17] für den Bereich der Bachelor- und Masterstudiengänge haben die Länder die Wahrnehmung dieser Aufgaben auf eine neue Grundlage gestellt. Dabei sind sie der, sich auch international durchsetzenden Erkenntnis gefolgt, dass strukturelle und fachliche Qualität sehr viel besser erreicht werden kann, wenn alle relevanten Interessenträger und nicht primär der Staat die Rolle der externen Kontrolle der konkreten Aufgabenwahrnehmung der Hochschulen übernehmen, und dass die typisierende Qualitätssicherung, die der früheren Praxis der Rahmenprüfungsordnung zugrunde lag, dem Streben nach Profilbildung und Aktualität von Studienangeboten zuwiderläuft.

---

[16] vgl die KMK-Beschlüsse zu Rahmenordnungen und fachspezifischen Bestimmungen im Bereich Prüfungsordnungen/Studienordnungen unter http://www.kmk.org/dokumentation/beschluesse-der-kmk/beschluesse-aus-dem-bereich-hochschulen-und-wissenschaft.html (Stand der Abfrage 30.3.2009)

[17] „Vereinbarung zur Stiftung Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“, Beschluss der Kultusministerkonferenz der Länder (KMK) vom 16.4. 2006 und Erklärung der KMK zu dieser Vereinbarung vom 15.12.2005; http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Vereinbarung-Akkreditierung-Studiengaenge.pdf (Stand der Abfrage 7.4.2009)

Entwicklung auf europäischer Ebene - Bologna-Prozess als Vorbild

Das neue System folgt den, auch in den auf der Folgekonferenz in Bergen[18] von den Bologna-Teilnahmestaaten verabschiedeten „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area“ (ESG)[19] niedergelegten Grundsätzen:

- Die Anbieter von Ausbildungen im tertiären Bereich tragen die Hauptverantwortung für die Qualität ihres Angebots und deren Sicherstellung;
- Das Interesse der Gesellschaft an der Qualität und den Standards der Hochschulbildung muss geschützt werden.[20]

Unabhängigkeit der Akteure von staatlicher Einflussnahme als Kernelement externer Qualitätssicherung

Mit den ESG und der auf der Konferenz in London[21] beschlossenen Einrichtung eines Europäischen Registers für Akkreditierungsagenturen[22], die die Qualität von Studium und Lehre auf der Basis vergleichbar Standards prüfen sollen, ist die Sicherung der Qualität der Hochschulbildung durch externe Qualitätssicherungsinstrumente, wie Akkreditierung, Evaluation oder Institutional Audit als unverzichtbares Element für das Gelingen von Mobilität und für die Wettbewerbsfähigkeit des Europäischen Hochschulraums und damit als Kerninstrumentarium des Bolognaprozesses identifiziert worden. Dabei bestand Einigkeit, dass externe Qualitätssicherung nur belastbare Ergebnisse liefern kann, wenn die Akteure (Agenturen) „in einem Maße unabhängig sind, dass sie die Eigenverantwortung für ihre Aktivitäten tragen und die Entscheidungen und Empfehlungen in ihren Berichten nicht von Dritten, wie etwa Hochschulen, Ministerien oder anderen Akteuren beeinflusst werden können“[23]. Dies bedeutet an dieser Stelle insbesondere die Unabhängigkeit der Entscheidungen von staatlicher Einflussnahme. Die Erfüllung dieser Kriterien durch das deutsche Akkreditierungssystem wurde durch die erst jüngst erfolgte Bestäti-

[18] vgl. Kommuniqué der Konferenz der für die Hochschulen zuständigen europäischen Ministerinnen und Minister, Bergen 19. - 20. 5. 2005; vgl. dazu den Textnachweis z. B. unter www.enqa.eu unter ‚publications’. http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/050520_Bergen_Communique1.pdf (Stand der Abfrage 5.2.2009)

[19] vgl. http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/Standards-and-Guidelines-for-QA.pdf (Stand der Abfrage 5.2.2009)

[20] ESG, a. a. O., S. 13

[21] vgl. London Kommuniqué vom 18.5.2007, engl. Fassung unter http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/London_Communique18May2007.pdf (Stand der Abfrage 5.2.2009)

[22] http://www.eqar.eu/home.html (Stand der Abfrage 5.2.2009)

[23] ESG a. a. O, Nr. 3.6

gung der ENQA-Mitgliedschaft erneut festgestellt.[24] Dabei wurde auch die Beteiligung von Vertretern der staatlichen Seite im Akkreditierungsrat kritisch hinterfragt.

Grundprinzipien der Akkreditierung in Deutschland

Die im Rahmen der Programm- und der jüngst eingeführten Systemakkreditierung[25] erfolgende Qualitätsprüfung folgt folgenden Grundprinzipien:

- Sicherstellung der strukturellen Homogenität der Ausbildungsangebote und
- Gewährleistung fachlich-inhaltlicher (Mindest-)Standards über „peer review".

Damit ist den in § 9 Abs. 2 HRG festgelegten Anforderungen Rechnung getragen, denen sich die Länder auch über den Fortbestand des HRG hinaus als gemeinsames politisches Ziel verschrieben haben.[26] Soweit es um die Qualität der angebotenen Studiengänge i. S. des § 9 Abs. 2 HRG geht, kann diese also auch nach politischer Auffassung der Länder durch das Akkreditierungssystem gewährleistet werden.

Spannungsfeld zwischen staatlichen Aufgaben und übergreifenden Zielen

Übersichtsweise ergibt sich das folgende Bild möglicher Spannungen bzw. Aufgabenverteilungen zwischen Staat und Trägern der studienbezogenen Qualitätssicherung:

---

[24] Die Mitgliedschaft besteht seit 2000 und wurde am 4.9.2008 erneut bestätigt (vgl. http://www.enqa.eu/agencydet.lasso?id=50, Stand der Abfrage 10.2.2009).

[25] Vgl. Beschluss der KMK zur Einführung der Systemakkreditierung vom 13.12.2007; http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_12_13-Einfuehrung-Systemakkreditierung.pdf (Stand der Abfrage 7.4.2009).

[26] „Sicherung des Kernbestands länderübergreifender Regelungsmaterien im Hochschulbereich", Beschluss der KMK vom 12.6.2008 (vgl.: http://www.kmk.org/fileadmin/doc/Dokumentation/Beschluesse/Leitzahl/1526_Regelungsmaterien-Hochschulbereich.pdf ; Stand der Abfrage 1.4.2009).

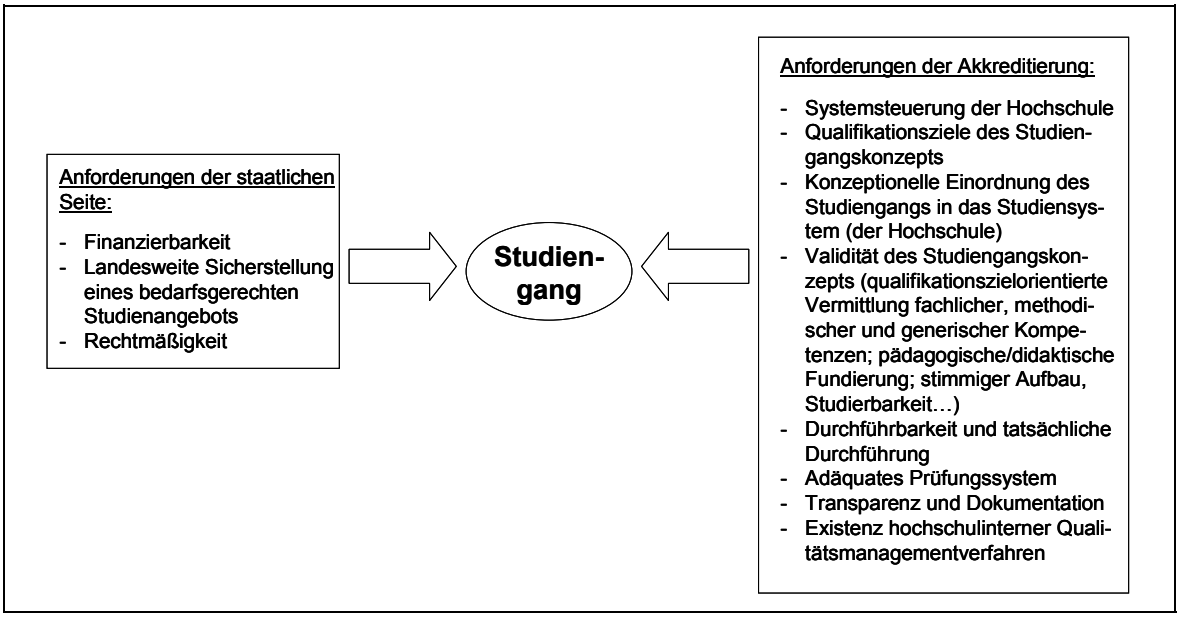


Abbildung 1 **Mögliche Spannungen bzw. Aufgabenverteilungen zwischen Staat und Trägern der studienbezogenen Qualitätssicherung**

2.2.2 Gründe für die abweichende Praxis in den Ländern:

Häufig: Doppelprüfungen gleicher Kriterien durch die zuständige Wissenschaftsbehörde und die Akkreditierung

Dennoch setzen eine Reihe von Ländern, wie die oben dargestellte, ja durchaus nicht überall stringent vorhandene Verpflichtung zur Akkreditierung bzw. die fehlende oder nur ansatzweise Verknüpfung zwischen Bestand des Studiengangs und Akkreditierung zeigen, für Fragen der Qualitätssicherung von Studiengängen nicht nur auf die Akkreditierung, sondern treten aus Anlass der Entscheidung über die Einführung/Aufhebung eines Studiengangs in eine eigene Qualitätsprüfung ein[27].

[27] So auch die Erfahrungen der Hochschulen, vgl. „Akkreditierung als wissenschaftsnahe Qualitätssicherung konsequent umsetzen und weiterentwickeln“ (Empfehlung des Senats der HRK vom 14.10.2008) (vgl. http://www.hrk.de/109_4547.php?datum=110.++Senat+am+14.10.2008, Stand der Abfrage 1.4.2009)

Gründe für eigene Qualitätsprüfung durch die Länder

Dafür lassen sich folgende Beweggründe vermuten, die mehr oder minder stichhaltig sind:

- **Zeitliche Probleme**: Die Akkreditierung kann, da nicht bereits bei Aufnahme des Studienbetriebs nachzuweisen bzw. nachweisbar, insbesondere für die ersten Semester des anlaufenden Studiengangs die Qualität des Studiengangs nicht ausreichend sichern. Die Prüfung durch die zuständige Wissenschaftsbehörde soll diese Lücke (vorübergehend) schließen (vgl. die vielfach erfolgende Befristung der Genehmigung[28]).

- **Lücken der Akkreditierung**: Die Qualität von Studiengängen bemisst sich nicht nur an der Einhaltung von fachlichen und strukturellen Kriterien, sondern auch an der Erfüllung bestimmter studien- und prüfungsrechtlicher Standards, die Ausfluss verfassungsrechtlicher Grundprinzipien (insbesondere Chancengleichheit und Recht auf freie Wahl des Ausbildungsplatzes) sind. Diese sind im Einzelnen nicht Gegenstand der Überprüfung in der Akkreditierung, sondern werden in der Akkreditierung vorausgesetzt.[29]

- **Misstrauen gegenüber des Leistungsfähigkeit des Akkreditierungssystems**: Dies betrifft insbesondere Zweifel an der Konsistenz der Entscheidungen aufgrund des in Deutschland wettbewerblich ausgelegten Systems mit inzwischen 9 Agenturen[30] und der insbesondere in der Umstellungsphase auf Bachelor und Master hohen Belastung einer nur begrenzt verfügbaren Zahl an Gutachterinnen und Gutachtern.

- **Zweifel an der Notwendigkeit eines externen Qualitätssicherungsverfahrens mit Blick auf das bisher im Zusammenspiel von Hochschulen und Staat praktizierte „Genehmigungsverfahren“**: Hier spielen nicht zuletzt der Widerstand der Hochschulen gegen die Programmakkreditierung[31], die externen Kosten der

---

[28] vgl. FN 3

[29] vgl. Kriterien für die Akkreditierung von Studiengängen, a. a. O, Kriterium 6 a. E.

[30] vgl. http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=5, Stand der Abfrage 6.7.2009

[31] vgl. Pressemitteilung der TU 9 vom 8.7.2005: „Akkreditierung soll Qualitätsmanagement überprüfen“; http://www.tu9.de/presse/689.php (Stand der Abfrage 7.4.2009) oder Pressemitteilung der Landesrektorenkonferenz NRW vom 21.6.2006: „Programmakkreditierung durch Systemakkreditierung ersetzen“; http://www.lrk-nrw.de/pressemitteilungen/21_juni_2006/de (Stand der Abfrage 7.4.2009)

Verfahren, für die in der Regel keine zusätzlichen Haushaltsmittel bereitgestellt wurden und der interne Aufwand bei der Vorbereitung und Begleitung der Verfahren an den Hochschulen eine Rolle.

- **Furcht vor einer Einschränkung des Qualitätswettbewerbs unter den Ländern durch externe Bindung an Mindeststandards insbesondere im Bereich der strukturellen Vorgaben.** Die HRK beklagt dies in ihrer Empfehlung als „uneinheitliche Ausgangsbedingungen im Wettbewerb der Hochschulen untereinander“[32]. Zudem fällt auf, dass sich nur ganz wenige Länder in ihren Hochschulgesetzen explizit zur Anwendung der strukturellen Grundlagen der Akkreditierung bekennen.[33]

3. Konsequenzen

3.1 Grundproblem

Akkreditierung als Wettbewerbsinstrument trifft auf staatlich verantwortetes und finanziertes Hochschulsystem

Externe Qualitätssicherung, wie die Akkreditierung, ist charakteristisch für Hochschulsysteme, die nicht überwiegend unmittelbar staatlich finanziert sind und in denen auch nicht, wie in Deutschland, hinsichtlich der Teilhabe an diesem System ein verfassungsrechtlich geschützter Rechtsanspruch des Einzelnen besteht. Vielmehr dient sie in einem wettbewerblich aufgestellten System zur Sicherung von Mindeststandards hinsichtlich der Anforderungen, die die Gesellschaft, dabei insbesondere der Arbeitsmarkt, an Hochschulbildung formuliert. Es geht also primär um Verbraucherschutz und Wettbewerb der Einrichtungen untereinander. Über Angebot und Nachfrage und damit über die Einführung und den Fortbestand von Studiengängen entscheidet letztendlich der Markt.

Mit einem solchen Ansatz lassen sich die im Kontext mit der Sicherstellung eines Studienangebots als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge verbundenen Anforderungen an das Studienangebot in Deutschland in einem überwiegend staatlich alimentierten Hochschulsystem, bei

[32] HRK-Beschuss vom 14.10.2009, a. a. O, S. 2 Mitte.

[33] = insbesondere „Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ (KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 18.9.2008, vgl. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_10_10-Strukturvorgaben-Bachelor-Master.pdf ; Stand der Abfrage 1.4.2009); vgl. Art. 61 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 HSchG Bayern; § 7 Abs. 4 Satz 2 HSchG RP

dem der „Kunde“ angesichts des knappen Angebots nicht die Möglichkeit hat, in nennenswerter Weise steuernd einzuwirken[34], nicht unmittelbar in Einklang bringen.

3.2 Lösungsansätze:

Konsequente sachgerechte Arbeitsteilung zwischen Staat und Akkreditierung

Die staatliche Seite tendiert in Deutschland daher dazu, sich jenseits der Sicherstellung des Mindeststandards der einzelnen Studienangebote Spielräume vorzubehalten, die ihr ermöglichen, nach übergeordneten hochschulplanerischen, fiskalischen, aber auch rechtlichen Gesichtspunkten über das „Ob“ und gegebenenfalls auch das „Wie“ eines Studiengangs (z. B. bei der Ausgestaltung von Zugangsvoraussetzungen) zu entscheiden. Soweit solche Aspekte im Raum stehen, erscheint ein zusätzlicher staatlicher Akt neben der Akkreditierung bei der Entscheidung über einen Studiengang durchaus nachvollziehbar und gerechtfertigt. Denn, wie oben gezeigt, ist es gerade nicht Aufgabe der Akkreditierung, diese Aspekte zu beurteilen. Insoweit geht es also um sachgerechte Arbeitsteilung unter Berücksichtigung des Umstandes, dass Studiengänge nicht nur qualitativ hinreichend überzeugen müssen, sondern für sie auch ein Bedarf bestehen, ihre Finanzierung nachhaltig gesichert sein und rechtsstaatliche Regeln eingehalten sein müssen.

Ersatz staatlicher Steuerung durch Akkreditierung geht zu weit

Insoweit führt die Forderung der HRK, in allen Ländern die staatlichen Genehmigungsverfahren durch Akkreditierungsverfahren zu ersetzen[35], zu weit; konsequent unter dem Aspekt der Entstaatlichung des Qualitätsurteils ist es nur, wenn gefordert wird, dass die staatliche Genehmigung bzw. Aufsicht die Akkreditierungsentscheidung als für sie im Hinblick auf die Qualitätsfrage abschließend und verbindlich ansehen muss. Davon zu trennen ist wiederum die Frage, ob die staatliche Zulassung eines nichtakkreditierten Studiengangs zugelassen werden kann und sollte; dies ist zwar als möglich zu bejahen, allerdings nur ausnahmsweise bei Vorliegen besonderer, im Einzelfall zu spezifizierender Gründe. So sind nämlich bei einer Abwägung zwischen hochschulplanerischen, fiskalischen und qualitativen Gesichtspunkten im Ergebnis durchaus Konstellationen denkbar, bei denen,

---

[34] Von insgesamt 355 Hochschule in Deutschland sind aktuell 122 in nichtstaatlicher Trägerschaft, davon allerdings 40 in kirchlicher Trägerschaft (Quelle Hochschulkompass der HRK, http://www.hochschulkompass.de/kompass/xml/index_hochschule.htm (Stand der Abfrage 6.4.2009); Von insgesamt 1,96 Mio. Studierenden in Deutschland im WS 2004/2005 waren nur 45.000 an nichtstaatlichen Hochschulen immatrikuliert (Quelle: Bologna-Prozess, Nationaler Bericht für Deutschland 2005 bis 2007; http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/unbekannt/1900_01_01-Bologna-National-Bericht-2005-2007.pdf ; Stand der Abfrage 7.4.2009)

[35] HRK-Beschluss a. a. O S. 2 Nr. 1

zumindest übergangsweise, der Betrieb von Studiengängen hingenommen werden muss, die etwa hinsichtlich des Kriteriums „Durchführung des Studiengangs“[36] nicht akkreditierungsfähig wären, da eine auch nur vorübergehende Schließung solcher Studiengänge der o. g. Verpflichtung zur Daseinsvorsorge nicht gerecht würde.

Akkreditierung kann Hochschulplanung als staatliche Aufgabe nicht ersetzen

Umgekehrt gilt allerdings im Verhältnis zur Akkreditierung – anders gegebenenfalls im Hinblick auf andere Prinzipen der Hochschulsteuerung in einem Land, das etwa die Finanz- und Planungsautonomie der Hochschule sehr weit entwickelt hat – das Prinzip der staatlichen Entscheidung dort, wo ein Studiengang zwar für sich genommen den qualitativen Anforderungen an die Akkreditierung gerecht wird, im Hinblick auf hochschulplanerische Aspekte, wie Nutzung von Synergieeffekten oder Vermeidung eines Überangebots an Studienplätzen in bestimmten Bereichen, jedoch nicht finanzierbar ist.

Akkreditierung kann (verfassungs-)rechtliche Prüfung des Prüfungsgeschehens nicht ersetzen.

Da die Akkreditierung zudem ausdrücklich auch nicht die Aufgabe hat, Studienkonzepte hinsichtlich prüfungs- und verfassungsrechtlicher Anforderungen zu prüfen, muss auch dies in der Verantwortung der staatlichen Seite verbleiben. Ob dies durch Delegation etwa der Genehmigungserfordernisse von Satzungen auf die Hochschulen und den Rückzug auf ein rechtsaufsichtliches Einschreiten der zuständigen Wissenschaftsbehörde als ex-post-Intervention oder durch den Verbleiben der Genehmigungszuständigkeit für die Prüfungsordnungen bei der zuständigen Wissenschaftsbehörde ex ante erfolgt[37], ist zweitrangig.

Keine Doppelprüfung struktureller Vorgaben durch staatliche Stellen

Anderes muss allerdings dort gelten, wo in staatlichen Genehmigungsverfahren die von der Akkreditierung zu überprüfenden strukturellen Mindeststandards oder fachlich-inhaltliche Aspekte des Studiengangs Teil der Überprüfung sind und damit eine Doppelprüfung stattfindet, bei der die Hochschulen im Hinblick auf die sich hier auf beiden Seiten auch im Rahmen der Kriterien der Akkreditierung ergebenden Spielräume gegebenenfalls zwischen widersprüchlichen Prüfergebnissen zerrieben werden. Dies gilt umso mehr, als man eine staatliche Überprüfung der inhaltlichen Konzepte von Studiengängen, jedenfalls soweit sie in die Details eines Studiengebots geht, im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG generell verfassungsrechtlich als problematisch wird ansehen müssen. In dieser Hinsicht ist daher zu fordern, dass sich die staatlichen Stellen tatsächlich gänzlich aus einer Prüfung zurückziehen.

---

[36] vgl. Kriterien für die Akkreditierung von Studiengängen a. a. O.

[37] so nach wie vor § 7 Abs. 3 i.V. m. Abs. 2 Nr. 2 HSchG RP und § 94 Abs. 1Nr. 1 HSchG HE

Verpflichtende Regelung der Akkreditierung in Landeshochschulgesetzen als Voraussetzung

Dies setzt allerdings voraus, dass in allen Hochschulgesetzen der Länder die Akkreditierung von Studiengängen insgesamt verpflichtend geregelt wird, und dass sich die staatliche Seite darauf beschränkt, die Einhaltung dieser Vorgabe im Wege der Rechtsaufsicht auch tatsächlich durchzusetzen, statt in den von der Akkreditierung abgedeckten Bereichen selbst tätig zu werden. Allerdings verlagert sich alsdann die staatliche Rechtsaufsicht in der Tat folgerichtig auf eine Rechtsaufsicht über die Ordnungsmäßigkeit des Akkreditierungswesens insgesamt und jedes Akkreditierungsverfahrens in casu.

Der Verweis auf einen notwendigen Wettbewerb der Konzepte zwischen den Ländern kann dem nicht entgegenstehen, da die ländergemeinsamen Regularien als Rahmenvorgaben in Rahmen der Mindeststandards genügend Spielraum lassen, landesspezifische gesonderte Vorgaben – etwa hinsichtlich der Studienstruktur[38] oder der Ausgestaltung von Zugangsverfahren – im Rahmen der Akkreditierung als „Landespezifische Strukturvorgaben“ zum Prüfgegenstand zu machen.

Kriterien für künftiges Regelungsmodell in Landeshochschulgesetzen

Im Ergebnis wäre danach durchgängig folgendes Regelungsmodell in den Landeshochschulgesetzen anzustreben:

- Überprüfung der Einrichtung/Aufhebung und wesentlichen Änderung von Studiengängen durch die zuständige Wissenschaftsbehörde ausschließlich nach hochschulgesamtplanerischen, finanziellen und – im nachfolgend vorletzten Punkt spezifizierten Umfang – rechtlichen Gesichtspunkten. Dies kann durch Festlegung von Genehmigungs-/Zustimmungspflichten als Einzelfallentscheidung oder die Verpflichtung zum Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit einem entsprechenden Regelungsgehalt in den Landeshochschulgesetzen erfolgen.

- Gesetzliche Festlegung der Verpflichtung der Hochschulen zur Akkreditierung und Reakkreditierung als Programm- oder Systemakkreditierung zur Sicherstellung der Qualität des Studienangebots.

- Zulässigkeit der Aufnahme/des Fortführens des Studienbetriebs in einem neuen oder wesentlich geänderten Studiengang grundsätzlich nur bei Nachweis eines abgeschlossenen Akkreditierungsverfahrens. Ausnahmeregelungen aufgrund gesetzlicher Bestimmung nur mit Zustimmung der zuständigen Wissenschaftsbehörde hinsichtlich des Zeitpunkts der Akkreditierung/Reakkreditierung und hinsichtlich des Nachweises einer erfolgreichen Akkreditierung für

[38] vgl. etwa die Vorgabe in § 2 Abs. 1 der Rahmenprüfungsordnung für die Fachhochschulen in Bayern (RaPO) vom 20.7.2007, (GVBl S. 545) zur Regelstudienzeit: Sechs theoretische und ein praktisches Semester in Bachelorstudiengängen

diejenigen Fälle, in denen das Angebot eines Studiengangs trotz Nichterfüllens der Anforderungen der Akkreditierung insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Teilhabe am staatlichen Bildungsangebot geboten ist. Um die staatliche Rechtsaufsicht über das „Ob" der Akkreditierung zu erleichtern, erschiene zudem eine gesetzlich geregelte Anzeigepflicht in den Landeshochschulgesetzen hilfreich.

- Beschränkung der Rechtsaufsicht zum einzelnen Studiengang im Übrigen auf die Einhaltung der im jeweiligen Landeshochschulgesetz festgelegten bzw. verfassungsrechtlich gebotenen allgemeine studien- und prüfungsrechtlichen Grundsätze durch Überprüfung der einschlägigen Satzungen (ex post oder ex ante).

- Um dies in der Praxis zu erreichen, müssten allerdings die o. g. Gründe für eine Zurückhaltung gegen das Funktionieren der Akkreditierung ausgeräumt werden.

Handout 1 **Erstrebenswertes Regelungsmodell in den Landeshochschulgesetzen**

Systemakkreditierung als Impuls

Mit der Einführung der Systemakkreditierung ist hier ein wichtiger Schritt getan worden, denn sie verringert auf Dauer Zahl und damit Gesamtkosten der Verfahren und legt einen Großteil der Verantwortung in die Hände der Hochschulen selbst, was bei diesen und damit auch bei den zuständigen Wissenschaftsbehörden die bisherige zurückhaltende Bewertung relativieren sollte. Damit dürften sich auch die im Rahmen der noch laufenden gleichzeitigen Umstellung zahlreicher Studiengänge auf Bachelor und Master zu spürenden Kapazitätsprobleme des Akkreditierungssystems nach und nach erledigen.

Wettbewerbliches Akkreditierungssystem hindert Systemvertrauen der Akteure

Wesentlich ist zudem eine konsequente Verfolgung der durch das wettbewerbliche – daher übrigens eine Einflussnahme von Länderverwaltungen auf die Wahl zwischen zugelassenen Akkreditierungsagenturen nicht zulassenden – System der Akkreditierung in Deutschland entstehenden Konsistenzprobleme. Solange die Agenturen die gesetzten Standards insbesondere, was die ländergemeinsamen und die landesspezifischen Strukturvorgaben angeht, nicht immer und überall konsequent umsetzen, ist auch nicht zu erwarten, dass Vertrauen bei den übrigen Akteuren in das Qualitätssiegel des Systems entsteht. Hier ist vor allem eine konsequente Überwachung und ein weiter verstärktes Monitoring durch den Akkreditierungsrat gefragt, um jeglichen

Anschein eines „Wettbewerbs nach unten“ zu vermeiden[39]. Insoweit ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass der Akkreditierungsrat die ersten Verfahren der Systemakkreditierung durch eigene Vertreter begleitet[40].

Aufgabe des wettbewerblichen Akkreditierungssystems als ultima ratio

Sollten diese Maßnahmen nicht im notwendigen Maße dazu beitragen, das Vertrauen, insbesondere der staatlichen Seite, in das Funktionieren des Systems ausreichend zu festigen, wäre gegebenenfalls – allerdings dann gerade auch gegen die mit dem europäischen Register verfolgten Tendenz gesteigerter Freiheit hinsichtlich der sogar internationalen Wahl der Qualitätssicherungsagenturen – eine Aufgabe des wettbewerblichen Systems zu Gunsten einer zentralen Organisation diskutieren, wie sie zahlreiche Bologna-Teilnahmestaaten mit einer einzigen oder mehreren zentralen Qualitätssicherungsagenturen aufweisen. In diesem Kontext könnte dann auch die immer wieder auftretende Frage nach der rechtlichen Belastbarkeit eines nur auf Verwaltungsvereinbarungen und einem Gesetz eines einzelnen Landes beruhenden Systems geklärt werden.[41]

4. Fazit

Alle Landeshochschulgesetze behalten sich in mehr oder weniger weitgehender Weise eine Entscheidung über die Einführung, Aufhebung oder wesentliche Änderung von Studiengängen durch die zuständige Wissenschaftsbehörde vor. Es findet zwar, auf gesetzlicher Ebene oder in der Verwaltungspraxis, eine Verknüpfung zwischen Akkreditierungsentscheidung und dem Schicksal des Studiengangs statt. Diese ist jedoch an keiner Stelle automatisch, da bei der Entscheidung über den Studiengang weitere Aspekte hochschulgesamtplanerischer, fiskalischer und rechtlicher Art eine Rolle spielen, die nicht in der Akkreditierung überprüft werden und auch künftig der staatlichen Überprüfung vorbehalten bleiben müssen.

Daneben findet jedoch teilweise eine Doppelprüfung auch der Aspekte statt, die Teil des Akkreditierungsverfahrens sind. Dies ist zeitlichen und finanziellen Gründen, aber auch allgemeinen Vorbehalten gegen die Wirksamkeit von Akkreditierung als geeignetem Instrumentarium für die Qualitätssicherung von Studiengängen geschuldet; ein „Ideal-

[39] vgl. Tätigkeitsbericht des Akkreditierungsrats 2007, S. 16 ff (http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Veroeffentlichungen/Taetigkeitsberichte/Version_5_Taetigkeitsbericht_2007_final.pdf, Stand der Abfrage 9.4.2009)

[40] vgl. Tätigkeitsbericht des Akkreditierungsrats 2008, S. 20

[41] vgl. Heitsch a. a. O. S. 771 f; insbesondere zur Notwendigkeit eines Staatsvertrags

zustand“ ist dies allerdings nicht, sondern nur Indikator von Optimierungsbedarf im Qualitätssicherungssystem und darüber hinaus Aufforderung an die staatliche Seite, sich noch konsequenter – bis auf wenige spezifisch begründete Sonderlagen – aus der Beurteilung der fachlichen Qualitätsfragen zurückzunehmen.

Die aus der bisherigen Praxis resultierende Belastung der Hochschulen mit Doppelzuständigkeiten in Fragen der Studienqualität erscheint nicht vertretbar. Hier sind klare gesetzliche Regelungen in allen Landeshochschulgesetzen zu fordern, die die unterschiedlichen Aspekte bei der Einrichtung/wesentlichen Änderung und Aufhebung hinsichtlich einer klaren Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Ländern und Akkreditierung eindeutig zuordnen.

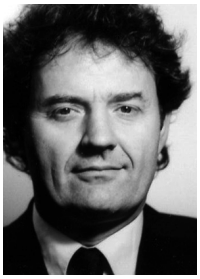
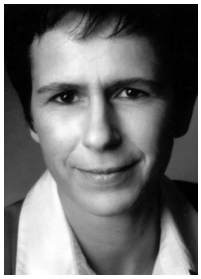
Um dies zu erreichen, ist es erforderlich das Vertrauen der staatlichen Seite in das Funktionieren der Akkreditierung als Qualitätssicherungsinstrument zu steigern. Hier bleibt zu hoffen, dass insbesondere mit der Systemakkreditierung und dem Greifen von Monitoring und Überwachung der Verfahren seitens des Akkreditierungsrats ein Umdenken einsetzt.

Informationen zur Autorin:

Barbara Lüddeke, MRin, Studium der Rechtswissenschaften in Passau, Lausanne und München. 1991 2. Juristisches Staatsexamen in Bayern. Ab März 1991 mit Unterbrechungen (Außendienst an der Fachhochschule München) Mitarbeiterin im Bayerischen Kultus- bzw. Wissenschaftsministerium in verschiedenen Bereichen (Musik, Museen, berufliche Schulen, Kindergärten, Zulassungsrecht, Internationalisierung der Hochschulen). Seit Februar 2005 Leiterin des Referats Studienreform/Studien- und Prüfungsrecht/Qualitätssicherung in der Lehre. Mitglied in der AG Fortführung des Bolognaprozesses auf Bundesebene

Institutionelle Akkreditierung von Hochschulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in Deutschland durch den Wissenschaftsrat

Olaf Bartz
Dietmar Goll
Elke Lütkemeier
Beatrix Schwörer[1]

Der Wissenschaftsrat führt seit 2001 institutionelle Akkreditierungen von Hochschulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in Deutschland durch. Der vorliegende Beitrag beschreibt das Verfahren, resümiert Erkenntnisse, die im Zuge der bisherigen Akkreditierungspraxis gewonnen wurden, und benennt Fragestellungen, die derzeit diskutiert werden. Der Wissenschaftsrat berät die Bundesregierung und die Regierungen der Länder in Fragen der inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Hochschulen, der Wissenschaft und der Forschung. Der Bund und die sechzehn Länder sind seine Träger.

Gliederung — Seite

1. Einführung 132

2. Die institutionelle Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen durch den Wissenschaftsrat 133
2.1 Der Akkreditierungsausschuss des Wissenschaftsrates 133
2.2 Ziele und Aufgaben der institutionellen Akkreditierung 134
2.3 Verfahrensschritte 135
2.4 Formen der Akkreditierung und begleitende Angebote 137

3. Erfahrungen aus der bisherigen Akkreditierungspraxis 138
3.1 Promotionsrecht und „Typenzwang“ 138
3.2 Governance-Strukturen 139
3.3 Föderale Vielfalt und ländereinheitliche Qualitätsstandards 140
3.4 Finanzielle Sicherheiten 141
3.5 Bekenntnisgebundenheit 142

4. Ausblick 144

[1] Die Autorinnen und Autoren dieses Beitrags sind bzw. waren im Arbeitsbereich „institutionelle Akkreditierung“ der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates tätig. Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich jedoch nicht um eine Äußerung des Wissenschaftsrates selbst. Allein maßgeblich für die Durchführung der institutionellen Akkreditierung sind die einschlägigen Empfehlungen und Stellungnahmen des Wissenschaftsrates, die am Ende des Beitrages benannt werden.

1. Einführung

Bund und Länder haben den Wissenschaftsrat im Jahr 2000 mit der institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen beauftragt. Sie reagierten damit auf die deutliche Zunahme der Zahl privater Hochschuleinrichtungen in Deutschland, deren vielfältige Organisationsformen und Profile neue Fragen hinsichtlich Vergleichbarkeit und Qualitätssicherung der Bildungsangebote aufwarfen.

Aufgabe des Wissenschaftsrates

Der Wissenschaftsrat berät die Bundesregierung und die Regierungen der Länder. Er hat die Aufgabe, Empfehlungen zur inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Wissenschaft, der Forschung und des Hochschulbereichs zu erarbeiten sowie zur Sicherung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Wissenschaft in Deutschland im nationalen und europäischen Wissenschaftssystem beizutragen. Im Wissenschaftsrat arbeiten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Repräsentantinnen und Repräsentanten des öffentlichen Lebens gleichberechtigt mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Ländern zusammen. Der Wissenschaftsrat besteht aus zwei Kommissionen, der Wissenschaftlichen und der Verwaltungskommission, die in der Vollversammlung zusammentreten und dort Beschlüsse – insbesondere zur Verabschiedung von Stellungnahmen und Empfehlungen – fassen. Zur Bearbeitung der einzelnen Themen werden Ausschüsse und Arbeitgruppen eingesetzt, denen Mitglieder der beiden Kommissionen sowie externe Sachverständige angehören.

Akkreditierungen von Hochschulen auf institutioneller Ebene

Der Wissenschaftsrat ist derzeit das wesentliche Gremium in Deutschland, das Akkreditierungen von Hochschulen auf institutioneller Ebene vornimmt, wobei sich das Verfahren auf Hochschulen in nichtstaatlicher Trägerschaft beschränkt. Hierzu zählen – unabhängig von ihrer Finanzierung – sowohl private als auch kirchliche Hochschulen. Nach Angaben der Hochschulrektorenkonferenz (Stand Oktober 2008) bestehen in Deutschland derzeit 82 private und 40 kirchliche Hochschulen. Bei einer Gesamtzahl von 355 staatlich anerkannten Hochschulen machen nichtstaatliche Einrichtungen damit inzwischen mehr als ein Drittel der Hochschulen in Deutschland aus. Nicht eingerechnet sind Einrichtungen, die in privater Rechtsform von staatlichen Hochschulen gegründet wurden, Niederlassungen ausländischer Hochschulen sowie Bildungsanbieter, die im Franchise-Verfahren Abschlüsse ausländischer Hochschulen anbieten. Die zahlenmäßige Bedeutung nichtstaatlicher Hochschulen relativiert sich zwar, wenn man den Anteil der Studierenden an der Gesamtstudierendenzahl betrachtet. Im Wintersemester 2007/08 waren 3,6 Prozent aller Studierenden an einer privaten, 1,3 Prozent an einer kirchlichen Hochschule eingeschrieben. Aber die Dynamik dieses Sektors wird ungeachtet der immer noch geringen

Gesamtzahlen daran deutlich, dass im Jahr 2004 lediglich 1,8 Prozent aller Studierenden an einer privaten Einrichtung studiert hatten (der Anteil an den kirchlichen Hochschulen blieb konstant).[2]

Im Folgenden wird zunächst das Verfahren der institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen durch den Wissenschaftsrat dargestellt. Anschließend werden einige Themenfelder beschrieben und reflektiert, die aus der bisherigen Akkreditierungspraxis erwachsen und von strategischer Bedeutung für die Fortentwicklung des Verfahrens sind.

2. Die institutionelle Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen durch den Wissenschaftsrat

2.1 Der Akkreditierungsausschuss des Wissenschaftsrates

Zusammensetzung und Aufgaben des Akkreditierungsausschusses

Der Wissenschaftsrat hat auf der Basis seiner Empfehlungen zur Akkreditierung privater Hochschulen vom Januar 2000 einen Akkreditierungsausschuss eingesetzt, der sich im Januar 2001 konstituierte. Er setzt sich derzeit aus 14 Mitgliedern des Wissenschaftsrates, darunter vier Vertretern der Länder und einem Bundesvertreter, sowie acht externen Sachverständigen zusammen. Grundlagen und Verfahren der institutionellen Akkreditierung sind im „Leitfaden der institutionellen Akkreditierung“ beschrieben, der vom Akkreditierungsausschuss auf Grundlage erster Erfahrungen mit dem Verfahren erarbeitet, im Jahr 2004 vom Wissenschaftsrat verabschiedet wurde und seitdem laufend fortgeschrieben wird. Der Akkreditierungsausschuss führt die formale Vorprüfung der Antragsunterlagen durch, setzt die Gutachtergruppen für die einzelnen Akkreditierungsverfahren ein, berät über deren Stellungnahme und erarbeitet auf dieser Grundlage eine Empfehlung für die Beschlussfassung im Wissenschaftsrat. Die verabschiedeten Empfehlungen und Stellungnahmen werden veröffentlicht und sind über die Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates sowie über dessen Webseite (www.wissenschaftsrat.de) zu beziehen. Seit Beginn der institutionellen Akkreditierung im Jahr 2001 erarbeitete der Akkreditierungsausschuss insgesamt 32 Stellungnahmen, die im Wissenschaftsrat verabschiedet wurden. 14 Verfahren sind aktuell anhängig und befinden sich in unterschiedlichen Stufen der Bearbeitung.

[2] Zu berücksichtigen ist bei diesen quantitativen Betrachtungen allerdings, dass die Zahlen im HRK-Hochschulkompass auf freiwilligen Angaben beruhen und keine Vollständigkeit beanspruchen können.

2.2 Ziele und Aufgaben der institutionellen Akkreditierung

Verbraucherschutz

Die institutionelle Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen soll die Frage klären, ob eine Einrichtung in der Lage ist, Leistungen in Lehre und Forschung zu erbringen, die anerkannten wissenschaftlichen Maßstäben entsprechen. Ziel der institutionellen Akkreditierung ist damit in erster Linie der Schutz der „Verbraucher", vor allem der Studierenden, aber auch der privaten und öffentlichen Arbeitgeber als Abnehmer der Absolventen. Zugleich liefert die Akkreditierung einen wichtigen Beitrag zur Qualitätskultur und Qualitätssteigerung, die im Zuge der Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Hochschulen eine Schlüsselrolle einnehmen.

Institutionelle Akkreditierung ist stets Einzelfallbetrachtung

Im Rahmen der institutionellen Akkreditierung ist die Erfüllung notwendiger Standards zu prüfen, die im Sinne des Verbraucherschutzes eine *conditio sine qua non* bilden. Dazu zählen die gesetzlichen Vorgaben zur Anerkennung privater Hochschulen wie die Regelung der Zugangsvoraussetzungen der Studierenden oder die Einstellungsvoraussetzungen der hauptberuflich Lehrenden. Allerdings kann die Akkreditierung nicht auf die Überprüfung fest definierter Standards beschränkt werden, da diese insbesondere dann zu starr sind, wenn es um die Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit einer Hochschule oder die Beurteilung innovativer Konzepte geht, für die es noch keine Maßstäbe gibt. Um der Innovationsfähigkeit der Institutionen Rechnung tragen zu können, sind die Hochschulen vielmehr auch an ihren selbst definierten Zielen und Aufgaben zu messen. Zu prüfen ist zum einen, ob diese folgerichtig abgeleitet sind und allgemeinen akademischen Grundsätzen entsprechen. Zum anderen muss die Hochschule nachweisen, dass sie über die notwendigen Ressourcen und Strategien verfügt, um die selbst gesetzten Ziele zu erreichen. Im Einzelnen sind bei der Prüfung der zu akkreditierenden Hochschulen folgende Aspekte zu berücksichtigen: Leitbild und Profil, Strategie, Organisation und Verwaltung, Leistungsbereich Studium und Lehre sowie Serviceleistungen für Studierende, Leistungsbereich Forschung, Personelle und sächliche Ausstattung, Finanzierung sowie Qualitätskontrolle und Qualitätsentwicklung und Kooperationen. Die institutionelle Akkreditierung stellt stets eine Einzelfallbetrachtung dar, die – wie bei jedem Peer Review – wesentlich auf den Erfahrungen und dem Fachwissen der Peers beruht.

2.3 Verfahrensschritte

Die institutionelle Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen wird in einem gestuften Verfahren durchgeführt, das die Erarbeitung des fachlichen Votums und der Empfehlung für die Akkreditierungsentscheidung in getrennten Gremien vorsieht: Die eigens eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitet das fachliche Votum auf dessen Grundlage der Akkreditierungsausschuss unter Berücksichtigung übergreifender und hochschulpolitischer Gesichtspunkte die Empfehlung für die Akkreditierungsentscheidung des Wissenschaftsrates vorbereitet. Entscheidend dabei ist, dass das Votum der Arbeitsgruppe durch den Ausschuss inhaltlich nicht mehr verändert werden kann.

Im Einzelnen gliedert sich das Verfahren in folgende Schritte:

- Zunächst prüft die jeweilige Hochschule anhand eines Fragenkataloges, inwieweit sie in ihren Leistungsbereichen bestimmte Voraussetzungen erfüllt. Das Ergebnis der Selbstprüfung soll in einem Selbstbericht der Hochschule zusammengefasst und, um verschiedene Anlagen ergänzt, beim zuständigen Ministerium des Landes eingereicht werden. Dieses stellt den Akkreditierungsantrag und leitet den Bericht nach Autorisierung an den Wissenschaftsrat weiter.
- Der Akkreditierungsausschuss unterzieht die eingereichten Antragsunterlagen einer Vorprüfung und entscheidet über die Beratungsfähigkeit des Antrages. Ist diese gegeben, setzt der Akkreditierungsausschuss eine Arbeitsgruppe ein, der neben Mitgliedern des Ausschusses weitere Sachverständige angehören, deren Auswahl sich nach den Leistungsbereichen und dem Profil der Hochschule richtet.
- Die Arbeitsgruppe prüft den Bericht der zu akkreditierenden Hochschule durch eine Begehung vor Ort. Dieser Ortsbesuch ist mit Anhörungen und Befragungen der Hochschulangehörigen, des Trägers, der Kooperationspartner, der Absolventen, ggf. weiterer Gremien – und soweit vorhanden – des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie der Vertreter des Landes verbunden. Je nach Größe und fachlicher Breite der zu akkreditierenden Hochschule nimmt er ein bis zwei Tage in Anspruch.
- Die Arbeitsgruppe leitet ihr fachliches Votum in Form eines Abschlussberichtes an den Akkreditierungsausschuss weiter, der die Empfehlung für die Akkreditierungsentscheidung des Wissenschaftsrates vorbereitet.

Der Wissenschaftsrat berät und entscheidet in der Vollversammlung über die Akkreditierung der Hochschule.

Handout 1 **Verfahrensschritte bei der Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen**

Die folgende Abbildung veranschaulicht das Zusammenspiel der verschiedenen Gremien des Wissenschaftsrates im Rahmen der institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen:

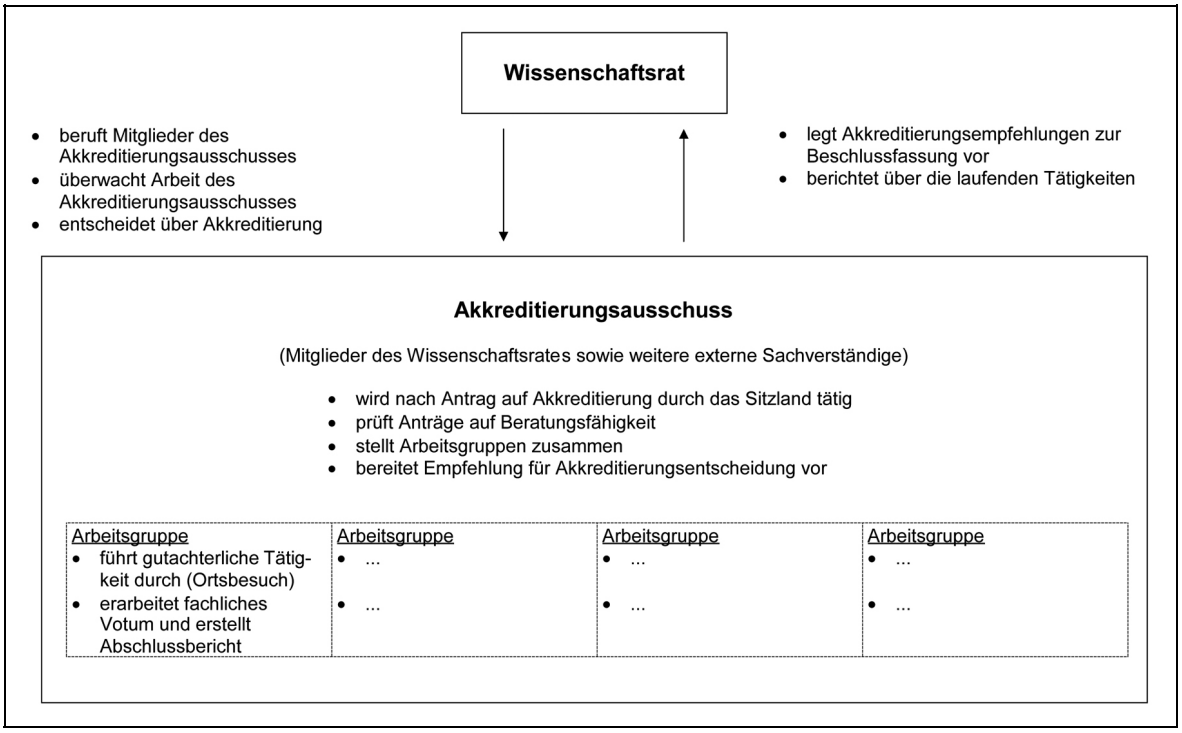


Abbildung 1 **Akkreditierungsverfahren des Wissenschaftsrates**

Akkreditierung stets befristet

Die Akkreditierung ist stets befristet und kann auf Antrag verlängert werden. Die Dauer der zeitlichen Befristung ist von verschiedenen Voraussetzungen und dabei nicht zuletzt von der Qualität der Hochschule abhängig. Bei neu gegründeten Hochschulen ist die Akkreditierung vorläufig und auf maximal fünf Jahre befristet. Für bestehende Hochschulen ist eine Ausdehnung der Befristung auf bis zu zehn Jahren möglich. Von den bis Juli 2008 getroffenen 26 positiven Akkreditierungsentscheidungen (bei sechs negativen Fällen) wurden fünf auf drei Jahre, 15 auf fünf und sieben auf zehn Jahre befristet. Darunter war bislang auch eine Reakkreditierung (Jacobs University Bremen für 10 Jahre).

2.4 Formen der Akkreditierung und begleitende Angebote

Bei der Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen sind grundsätzlich zwei Formen zu unterscheiden:

Konzeptakkreditierung

- Die eine Form der Akkreditierung bezieht sich auf zu gründende und neu gegründete Hochschulen, die erstmalig ein Akkreditierungsverfahren durchführen lassen wollen. In diesem Falle erfolgt eine umfassende Prüfung der für den Hochschulbetrieb vorgelegten Konzeptionen und der für ihre Umsetzung vorgesehenen Ressourcen (Konzeptakkreditierung).

Akkreditierung im laufenden Betrieb

- Die andere Form der Akkreditierung bezieht sich auf Hochschulen, die bereits den Studienbetrieb aufgenommen und einige Jahre tätig sind. Im Gegensatz zu der erstgenannten Form stehen hier die erbrachten Leistungen in Lehre und Forschung im Vordergrund.

In beiden Fällen kann die Akkreditierung verlängert werden. Grundlage für die Verlängerung ist die erneute Begutachtung der Hochschule durch den Wissenschaftsrat im Rahmen eines Reakkreditierungsverfahrens.

Ein Reakkreditierungsverfahren nimmt grundsätzlich denselben Verlauf. Allerdings liegt der Schwerpunkt der Begutachtungen im Rahmen der Reakkreditierung stärker auf der Prüfung von Erfolgskriterien. Hierzu zählen insbesondere

- der Studienerfolg (z. B. Ergebnisse von Lehrevaluationen, Absolventenzahlen, Abbrecherquoten, Abschlussarbeiten, Verbleib der Studierenden),

- die erbrachten Forschungsleistungen (z. B. Ergebnisse aus Forschungs- und Entwicklungsprojekten, Publikationen, Promotionen, eingeworbene Drittmittel, Patente und Patentanmeldungen sowie Messebeteiligungen, Vorträge auf wissenschaftlichen Fachtagungen, Forschungspreise und Ehrungen),

- die Ergebnisse von Maßnahmen zur Qualitätssicherung (z. B. Evaluationen, Studiengangsakkreditierungen, Absolventenbefragungen).

Im Rahmen der Reakkreditierung kann unter Umständen auf einen Vor-Ort-Besuch der Hochschule verzichtet werden. Hierüber entscheidet der Akkreditierungsausschuss im Rahmen der Vorprüfung. Ausgenommen sind Reakkreditierungen, denen eine Konzeptakkreditierung vorangegangen ist. In diesen Fällen ist ein Ortsbesuch obligatorisch.

Die Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates bietet im Vorfeld jeder Antragstellung Informationsgespräche zur Erstellung des Selbstberichtes und zum Ablauf des Akkreditierungsverfahrens an. Darüber

hinaus besteht für Initiatoren von Hochschulneugründungen die Möglichkeit zu einem informellen Beratungsgespräch mit Vertretern des Akkreditierungsausschusses unter Beteiligung externer Fachexperten. Grundlage dieses Beratungsgespräches ist eine Kurzbeschreibung der Hochschule (Basisdaten) sowie die Beantwortung einer Kurzversion des Fragenkataloges zur Erstellung des Selbstberichtes.

3. Erfahrungen aus der bisherigen Akkreditierungspraxis

Die folgenden Darlegungen geben einen Einblick in die „Werkstatt" der institutionellen Akkreditierung und sollen einen Eindruck davon vermitteln, auf welche Weise Fragestellungen, die zunächst im Einzelfall auftreten, systematisch problematisiert und bearbeitet werden, um dadurch das Akkreditierungsverfahren und die darin enthaltenen Bewertungsmaßstäbe kontinuierlich fortzuentwickeln.

3.1 Promotionsrecht und „Typenzwang"

Forschungsleistungen der Institution spielen große Rolle

Bis zum Juli 2008 hat der Wissenschaftsrat sieben Stellungnahmen zu fünf Hochschulen verabschiedet, die entweder das Promotionsrecht seit ihrer Gründung vom Land erhalten hatten (Universität Witten-Herdecke, Jacobs University Bremen und Bucerius Law School, Hamburg) oder das Promotionsrecht anstrebten bzw. einen universitären Anspruch hatten (Wissenschaftliche Hochschule Lahr und European School of Management and Technology Berlin). Derzeit sind noch drei weitere Hochschulen im Verfahren, bei denen es ebenfalls um die Frage der Verleihung des Promotionsrechts geht. In Ansätzen ist bereits ersichtlich, dass bei der Diskussion darüber, ob einem Land die Empfehlung gegeben werden soll, einer Einrichtung das Promotionsrecht zu übertragen, die Forschungsleistungen der betreffenden Hochschule als Institution eine maßgebliche Rolle spielen. Betont wird dabei, dass diese eine zwar notwendige, aber noch nicht hinreichende Bedingung darstellen. Dabei reicht es noch nicht aus, wenn es einer Einrichtung gelungen ist, kurzfristig exzellente Forscherinnen und Forscher zu attrahieren, sondern die Einrichtung muss darüber hinaus zeigen, dass sie die institutionellen und infrastrukturellen Voraussetzungen für ein Forschungsumfeld schaffen kann, das geeignet ist, auf Dauer geeignete Rahmenbedingungen für den wissenschaftlichen Nachwuchs vorzuhalten. Die vorangegangenen Überlegungen fußen dabei wesentlich auf den vom Wissenschaftsrat 2006 verabschiedeten „Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem" (S. 54ff.).

Hochschulpolitische Innovationen werden gewürdigt

Der „Leitfaden der institutionellen Akkreditierung“ hält fest, dass das Gütesiegel der Akkreditierung auch „für neuartige Hochschulangebote und -strukturen, die im staatlichen Hochschulsystem nicht realisierbar sind“, verliehen werden kann. Damit hat sich der Wissenschaftsrat dazu bekannt, im Rahmen der Akkreditierung hochschulpolitische Innovationen zu würdigen. Entsprechend sind bisher zahlreiche Einrichtungen akkreditiert worden, deren Profile sich im staatlichen Hochschulsektor in dieser Form nicht finden lassen, darunter beispielsweise „Business Schools“, „Professional Schools“, Fernfachhochschulen oder Fachhochschulen, die ausschließlich Master-Programme anbieten. Daraus ergibt sich, dass eine private Hochschule nicht dem nach wie vor relativ strikten so genannten „Typenzwang“ – Fachhochschulen einerseits, Universitäten andererseits – unterworfen ist. Gleichwohl markiert die Frage des Promotionsrechts eine klare Grenze dieser Offenheit.

3.2 Governance-Strukturen

Wissenschaftsfreiheit

Warum befasst sich der Wissenschaftsrat überhaupt mit der Hochschulverfassung privater Hochschulen? Die in Art. 5 Abs. 3 GG garantierte Wissenschaftsfreiheit und die daraus abgeleitete Selbstverwaltungsgarantie der Hochschule sind zunächst Abwehrrechte gegen den Staat, die nicht unmittelbar auch private Organisationen verpflichten. Nichtstaatliche Hochschulen sind in ihrer Mehrheit entsprechend privatwirtschaftlich, meist als GmbH, organisiert. Allerdings wird über die staatliche Anerkennung als hoheitlichem Akt die Bindung an die verfassungsrechtliche Wissenschaftsfreiheit vermittelt. Die Landeshochschulgesetze spiegeln diese Bindung, indem sie in unterschiedlichem Wortlaut eine „Vergleichbarkeit“ oder „Gleichwertigkeit“ der nichtstaatlichen Hochschulen mit den staatlichen in gewissen Bereichen fordern. Diese beziehen sich meist explizit auf die Berufungsverfahren, die Beteiligung der Angehörigen der Hochschule an der Gestaltung des Studiums sowie auf die wirtschaftliche und rechtliche Stellung des hauptberuflichen Lehrpersonals.

Organisationsform muss wissenschaftsorientiert sein

Naturgemäß haben die privaten Träger nichtstaatlicher Hochschulen vielfach das – nachvollziehbare – Interesse, ihre Binnen- und Entscheidungsstrukturen an ihren eigenen Erfordernissen und insbesondere einen im Vergleich zu staatlichen Hochschulen deutlich stärkeren Durchgriff des Trägers vorzusehen. Dies konfligiert jedoch teilweise mit den oben angeführten Grundsätzen. So hat der Wissenschaftsrat in zahlreichen Empfehlungen zur Akkreditierung von nichtstaatlichen Hochschulen ausgeführt, dass deren Organisationsform wissenschaftsorientiert sein und zwischen den Sphären des akademischen Lebens einerseits, des Trägerinteresses und der Trägeraufsicht andererseits unterscheiden muss. Die Hauptverantwortung für die Gestaltung von Forschung und Lehre muss im akademischen Bereich liegen und damit den Anforderungen entsprechen, die die verfassungsrechtlich gewähr-

leistete Wissenschaftsfreiheit (vgl. BVerfG 35, S. 79) an die staatliche Anerkennung privater wissenschaftlicher Hochschulen stellt. Zudem muss ein wissenschaftsadäquates und transparentes Berufungsverfahren an den nichtstaatlichen Hochschulen etabliert werden.

3.3 Föderale Vielfalt und ländereinheitliche Qualitätsstandards

Die staatliche Anerkennung einer privaten Hochschule obliegt dem jeweiligen Sitzland. Dies ist nicht erst seit der Föderalismusreform 2006 der Fall, sondern Ausdruck dessen, dass die Zuständigkeit für den Hochschulsektor seit Gründung der Bundesrepublik grundsätzlich bei den Ländern liegt. Die Föderalismusreform könnte theoretisch insofern zu einer weiteren Ausdifferenzierung der Anerkennungsbestimmungen beitragen, als der bisherige § 70 des Hochschulrahmengesetzes seine Bedeutung verloren hat. Dieser bestimmte vor allem, dass in der Regel eine Mehrzahl an Studiengängen vorhanden sein sollte, dass die Studienbewerberinnen und Studienbewerber die Voraussetzungen für die Aufnahme in eine entsprechende staatliche Hochschule zu erfüllen hatten und dass die hauptberuflich Lehrenden die Einstellungsvoraussetzungen erfüllen mussten, die für entsprechende Tätigkeiten an staatlichen Hochschulen gefordert wurden. Doch ist momentan nicht abzusehen, dass in den Landesgesetzen zukünftig von diesen Maßstäben in substanziellem Umfang abgewichen werden wird.

Einheit und Vielfalt der staatlichen Anerkennung

Unabhängig davon ist die staatliche Anerkennung von privaten Hochschulen in Deutschland zugleich durch Einheit und Vielfalt geprägt.

Vielfalt,

- da die Landeshochschulgesetze und die ergänzenden Verordnungen seit jeher unterschiedliche Akzente setzen;
- da die konkrete Bearbeitungspraxis in den Ministerien mitunter sehr unterschiedlich ausfällt. Nordrhein-Westfalen hat beispielsweise bisher keinen Antrag auf eine Konzeptakkreditierung beim Wissenschaftsrat eingereicht und meldet die Hochschulen erst nach einigen Jahren des Betriebs zur institutionellen Akkreditierung an, während andere Länder eine Konzeptakkreditierung zwingend vor der staatlichen Anerkennung vorsehen (so im Saarland, in Sachsen-Anhalt und Thüringen durch Gesetz, in Baden-Württemberg durch Kabinettsbeschluss),
- da die private Hochschullandschaft selbst sehr unterschiedliche regionale Ausprägungen aufweist. Neben großen Flächenländern mit einem z. T. erheblichen traditionellen Bestand an privaten Einrichtungen wie Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen stehen etwa die neuen Länder, in denen sich der private Sektor erst

allmählich entwickelt. Da sich private Einrichtungen zudem in aller Regel über Studiengebühren finanzieren, bildet sich außerdem die unterschiedliche Wirtschaftskraft in der nichtstaatlichen Hochschullandschaft ab.

Demgegenüber haben die Länder selbst wiederholt deutlich gemacht, dass sie an einer Einheit in den anzulegenden Qualitätsstandards interessiert sind:

- Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat mit Beschluss vom 16. September 2004 festgestellt, dass eine grundsätzliche Einheitlichkeit in der Anerkennung privater Hochschulen durch die Länder erreicht worden sei. Daher hielt es die KMK nicht für notwendig, selbst Maßstäbe der Anerkennung zu erarbeiten, und empfahl aus Gründen der länderübergreifenden Qualitätssicherung die institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat.
- Am 22. September 2005 hat die KMK beschlossen, dass die Verleihung des Promotionsrechts für nichtstaatliche Hochschulen eine institutionelle Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat als Universität oder gleichgestellte Hochschule voraussetzt und hat dies auch übertragen auf die Verlängerung bzw. Entfristung der staatlichen Anerkennung bestehender Hochschulen.

3.4 Finanzielle Sicherheiten

Tragfähiges Finanzierungskonzept

Der Leitfaden der institutionellen Akkreditierung benennt im Prüfbereich Finanzierung als Kriterien, dass die zu akkreditierende Hochschule ein „tragfähiges Finanzierungskonzept“ und „finanzielle Voraussetzungen zum Betrieb ihrer Einrichtung“ vorweisen solle, „die den Studierenden einen ordnungsgemäßen Abschluss des Studiums ermöglichen.“ Als Instrumente hierfür werden entweder „eine Bürgschaft beim Land“ oder „eine entsprechende schriftliche Garantieerklärung des Trägers der Hochschule“ benannt.

Problem Bürgschaftsforderung

Insbesondere die Bürgschaftsforderung stieß in der Vergangenheit oftmals auf Probleme bei den zu akkreditierenden Hochschulen. So haben vor allem kleinere Einrichtungen, die von Privatpersonen initiiert werden und in deren wirtschaftlicher Verantwortung stehen, Schwierigkeiten, Bankbürgschaften in ausreichender Höhe zu erbringen. Aber auch für größere Einrichtungen mit finanzkräftigen Trägern bedeutet die Absicherung des Studienbetriebs durch Stellung einer Bankbürgschaft eine teure Maßnahme, bei der zudem die juristisch noch nicht geklärte Frage aufgetreten ist, inwieweit sich die Fortführung des Hochschulbetriebs nach Insolvenz der Trägergesellschaft durch eine hinreichende Kapitalausstattung für die verbleibenden Studienjahre überhaupt sicherstellen lässt.

„Übernahme-vereinbarungen“

Daher ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Aufrechterhaltung des Hochschulbetriebs mit dem Ziel, *allen* immatrikulierten Studierenden im Fall des Scheiterns der Hochschule einen ordnungsgemäßen Abschluss *an der betreffenden Einrichtung* zu ermöglichen und hierfür einen angemessenen Lehrkörper vorzuhalten, eine sinnvolle Forderung darstellt. Alternativ könnte erwogen werden, nur dem unter Umständen verhältnismäßig kleinen Teil der Studierenden, dem – etwa aufgrund des kurz vor dem Abschluss stehenden Studiums oder der Einzigartigkeit des Studienfachs – ein Wechsel an eine andere Hochschule nicht mehr möglich und zumutbar ist, einen Abschluss an der ursprünglichen Hochschule zu ermöglichen. Andere Studierende könnten, unterstützt durch institutionalisierte „Übernahmevereinbarungen“ mit anderen Einrichtungen, welche beispielsweise der Verband der Privaten Hochschulen (VPH) für seine Mitglieder verfolgt, die Hochschule wechseln. Im Resultat würden sich auf diese Weise die vom Wissenschaftsrat gestellten Absicherungsanforderungen verringern.

Neben solchen „Übernahmevereinbarungen“ sind zahlreiche weitere Regelungen denkbar, um den Betrieb einer privaten Hochschule (teilweise) zu sichern und damit insgesamt die Absicherungsformen zu flexibilisieren. Ein Sicherungsfonds auf Gegenseitigkeit von privaten Hochschulen untereinander ließe sich ebenso vorstellen wie ein Nachweis, dass im laufenden Hochschulbetrieb ein Vermögen von solcher Größe aufgebaut wurde, dass gesonderte Bürgschaften o.ä. nicht mehr notwendig sind.

Diskussionen noch nicht abgeschlossen

Diese Diskussionen sind noch nicht abgeschlossen. Unabhängig von zukünftigen Entscheidungen des Wissenschaftsrates in dieser Sache sind von den privaten Hochschulen die jeweiligen landeshochschulrechtlichen Gegebenheiten zu beachten. Die meisten Gesetze enthalten einen Passus, der sinngemäß die dauerhafte Sicherung des Bestands der Hochschule, des Studienbetriebs sowie der Stellung des Hochschulpersonals fordert.

3.5 Bekenntnisgebundenheit

Der Wissenschaftsrat hat sich immer wieder mit Akkreditierungen von Hochschulen mit einem kirchlichen Hintergrund befasst und bis zum Juli 2008 neun entsprechende Stellungnahmen verabschiedet. Darunter befanden sich auch Einrichtungen, die explizit theologisch tätig waren (neben den „klassischen“ katholischen und evangelischen Fachhochschulen, die vornehmlich Studiengänge in den Bereichen Sozialwesen und Religionspädagogik anbieten, welche zwar religiös unterlegt sind, aber nicht im engeren Sinn theologisch arbeiten).

„Glaubenswahrheiten“

In diesen Fällen ist die Frage aufgetreten, wie das Verhältnis zwischen wissenschaftlichem Anspruch einerseits und auf wissenschaftliche Weise in ihrem Kern nicht erreichbaren „Glaubenswahrheiten“ andererseits aussieht und wie entsprechende Einrichtungen zu beurteilen sind. Im ersten Schritt konnte die Antwort nur so lauten (vgl. zum Folgenden die Stellungnahme zur Akkreditierung der Freien Theologischen Akademie Gießen, Drs. 8496-08, besonders S. 48-50), dass Glaubensaussagen nicht Gegenstand der institutionellen Akkreditierung sein können. Die in Art. 4 Abs. 1 Grundgesetz (GG) als unverletzlich gewährleistete Freiheit des Glaubens sowie des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses in Verbindung mit dem daraus abgeleiteten Neutralitätsgebot des Staates verbietet es von vornherein, religiöse Aussagen als „Glaubenswahrheiten“ selbst zum Gegenstand einer Prüfung zu machen. Vielmehr setzt eine inhaltliche Prüfung erst ein, wenn und soweit eine auf diesen Glaubensgrundlagen aufbauende Einrichtung die staatliche Anerkennung als wissenschaftliche Hochschule und dafür eine institutionelle Akkreditierung anstrebt.

Leistungen müssen anerkannten wissenschaftlichen Maßstäben entsprechen

Sobald dieser Fall eintritt, ist wie in jeder institutionellen Akkreditierung zu prüfen, ob die Einrichtung Leistungen erbringt, die anerkannten wissenschaftlichen Maßstäben entsprechen. Wissenschaft im Sinne der gemäß Art. 5, Abs. 3, S. 1 Grundgesetz garantierten Wissenschaftsfreiheit ist jeder ernsthafte und planmäßige Versuch zur Ermittlung von Wahrheit (d. h. wahren Aussagen) in Bezug auf einen bestimmten Forschungsgegenstand. Von Wissenschaft kann nur dann gesprochen werden, wenn eine intersubjektive und interinstitutionelle Verständlichkeit, Mitteilbarkeit und Nachprüfbarkeit ihrer Inhalte ebenso gegeben sind wie die Auseinandersetzung mit tradierten oder vorherrschenden Lehrmeinungen und alternativen Auffassungen. Dazu gehören auch institutionalisierte Formen der öffentlichen Darlegung, Rechtfertigung und Kritik von Erkenntnisansprüchen. Wenn aufgrund eines Bekenntnisses jedoch etablierte geistes- und/oder naturwissenschaftliche Fragestellungen, Methoden und Erkenntnisse in Lehre und Forschung von vornherein und ohne weitere Prüfung nicht rezipiert und erörtert werden, dann wird die Wissenschaftlichkeit einer solchen Theologie im genannten Sinn in Frage gestellt.

Bisher hat der Wissenschaftsrat nur Stellungnahmen zu christlichen Einrichtungen verabschiedet. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt spricht nichts dagegen, auf Basis der vorangestellten Überlegungen auch Entscheidungen über theologische Einrichtungen anderer Glaubenslehren zu treffen; derzeit läuft beispielsweise das Verfahren zur Akkreditierung der Hochschule für jüdische Studien in Heidelberg.

4. Ausblick

Verfahren der institutionellen Akkreditierung 2007/08 evaluiert

Das Verfahren der institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen durch den Wissenschaftsrat ist 2007/08 von einer externen Kommission evaluiert worden. Mit der Veröffentlichung der Ergebnisse und der Beschlussfassung über die daraus zu ziehenden Konsequenzen ist 2009 zu rechnen. Dem kann an dieser Stelle nicht vorgegriffen werden. Bis zu einer Entscheidung des Wissenschaftsrates in dieser Sache läuft die Akkreditierung gemäß dem hier beschriebenen Verfahren weiter.

Dokumente

Sämtliche Stellungnahmen des Wissenschaftsrates zu institutionellen Akkreditierungen sind über dessen Homepage abzurufen (www.wissenschaftsrat.de). Sie werden außerdem in den jährlich erscheinenden „Empfehlungen und Stellungnahmen“ veröffentlicht.

Grundlegend zur Einführung der institutionellen Akkreditierung: Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Akkreditierung privater Hochschulen, in: Wissenschaftsrat: Empfehlungen und Stellungnahmen 2000, Bd. I, Köln 2001, S. 201-227.

Basis für die Durchführung der Akkreditierung ist der „Leitfaden der institutionellen Akkreditierung“. Er wurde erstmals 2004 verabschiedet und wird seither laufend fortgeschrieben. Die jeweils aktuellste Fassung ist auf den Webseiten des Wissenschaftsrates zu finden.

Informationen zu den Autorinnen und Autoren:

Olaf Bartz, Dr., Referent im Referat Hochschulinvestitionen/institutionelle Akkreditierung in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates.

Dietmar Goll, Dr., Referatsleiter Hochschulinvestitionen/institutionelle Akkreditierung in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates.

Elke Lütkemeier, Dr., Projektkoordinatorin der Arbeitseinheit Forschungsrating in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates, zuvor Referentin im Referat Hochschulinvestitionen/ institutionelle Akkreditierung in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates.

Beatrix Schwörer, Dr., Referentin im Referat Hochschulinvestitionen/institutionelle Akkreditierung in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates.

Akkreditierung(sentscheidung) und berufsständische Anerkennung

Barbara Lüddeke

Bei interessierten Stellen (Staat, Kammern…) besteht zunehmend die Tendenz, die Programmakkreditierung von Studiengängen als Instrument der Qualitätssicherung für den Zugang zu „reglementierten“ Berufen zu nutzen. Begründet wird dies mit wünschenswerten Synergieeffekten für alle Beteiligten. Der Beitrag erläutert die bereits bestehenden Ansätze, zeigt, ausgehend von der Aufgabenstellung der Programmakkreditierung, die aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen von Programmakkreditierung und berufsständischer Akkreditierung entstehenden Spannungsfelder und erörtert mögliche Lösungsansätze.

Gliederung Seite

1. Aufgabenstellung der Programmakkreditierung 146

2. Formen „berufsständischer“ Akkreditierung in der Programmakkreditierung 147

3. Probleme und Gefahren 153

3.1 Zielkonflikt zwischen Programmakkreditierung und „berufsständischer“ Akkreditierung 153

3.2 Rechtliche Probleme 155

3.3 Lösungsansätze 156

4. Fallgruppenspezifische Folgerungen 158

5. Fazit 161

1. Aufgabenstellung der Programmakkreditierung

Qualitätssicherung von Studiengängen als gesetzlicher Auftrag

Gemäß § 9 Abs. 2 und 3 Hochschulrahmengesetz (HRG)[1] tragen die Länder unter Beteiligung der Hochschulen und von Sachverständigen aus der Berufspraxis gemeinsam dafür Sorge, dass die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels gewährleistet werden.

Ziel: Sicherstellung struktureller und inhaltlicher Mindeststandards

Entsprechend muss das mit den „Eckpunkten für die Weiterentwicklung der Akkreditierung in Deutschland“[2] und dem „Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“[3] Anfang 2005 auf eine neue Grundlage gestellte System der Programmakkreditierung, das für Bachelor- und Masterstudiengänge das bisherige System der Rahmenprüfungsordnungen ersetzt, folgenden Zielsetzungen genügen:

- Sicherstellung einer notwendigen strukturellen Homogenität des Ausbildungssystems und
- Gewährleistung fachlich-inhaltlicher (Mindest-)Standards über „peer review“.

Das „peers-Prinzip“ ersetzt fachliche (Mindest-)Standards

Während zum ersten Punkt mit den „Ländergemeinsamen Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“[4] ein zwingender Referenzrahmen existiert, wurden für die inhaltliche Begutachtung keine fachlich-inhaltlichen Vorgaben für die einzelnen Studiengänge festgelegt, an die die „peers“ gebunden wären. Die anzuwendenden fachlich-inhaltlichen Standards ergeben sich unmittelbar aus dem gemeinsamen fachlichen Konsens hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an eine Hochschulausbildung im jeweiligen Fachgebiet oder, soweit ein solcher Konsens nicht besteht oder der Studiengang Neuland betreten

---

[1] Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3835)

[2] Beschluss der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) vom 15.10.2004

[3] Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“, Akkreditierungs-Stiftungs-Gesetz (ASG) vom 15.Feburar 2005 (GV. NRW S. 45)

[4] Beschluss der KMK vom 10.10.2003 i.d.F. vom 22.09.2005

will, aus der Analyse seiner Zwecke und der Zielführungseignung des Konzepts und seiner Umsetzung („fitness of bzw. for purpose“).[5]

„Employability“ wird zum Qualitätsmerkmal

Da § 19 Abs. 1 und 2 HRG Bachelor- und Masterabschlüsse jeweils als „berufsqualifizierende Abschlüsse“ bezeichnen, spielt der Aspekt der Berufsbefähigung dabei eine wesentliche Rolle. Der Begriff „berufsqualifizierend“ legt zwar eine an den Erfordernissen eines bestimmten Berufs orientierte Bewertung nahe. Die hinter diesen Regelungen stehende Intention zur Umsetzung der in Bologna-Deklaration[6] und Sorbonne-Erklärung[7] angelegten zweistufigen Studienstruktur bei der „the degree awarded after the fist cycle shall also be relevant to the European labour market as an appropriate level of qualification“[8] spiegelt jedoch eine weitere Sichtweise im Sinne von Arbeitsmarktrelevanz („employability“). Fehlt es daran vollständig, so ist der Studiengang nicht akkreditierungsfähig, und zwar ungeachtet der Frage, ob er im Hinblick auf spezifische Berufe bzw. von staatlichen oder berufsständischen Organisationen als für einen bestimmten Tätigkeitsbereich berufsqualifizierend anerkannt wird.

2. Formen „berufsständischer“ Akkreditierung in der Programmakkreditierung

„Employability“ als Anknüpfungspunkt für „reglementierte“ Berufe

Der Aspekt der „Berufsbefähigung“ im Rahmen der für die fachlich-inhaltliche Begutachtung von Studiengängen relevanten Standards ist in der Programmakkreditierung nur eines unter vielen Prüfelementen. Zudem steht dahinter keine Zuordnung zu einem bestimmten Berufsbild. Dennoch bieten sich hier Anknüpfungspunkte für Überlegungen zu einer Nutzbarmachung des Akkreditierungsverfahrens für Fragen des Berufszugangs bei „reglementierten“ Berufen, d.h. bei Berufen, deren Ausübung an bestimmte staatlich geregelte Zulassungsverfahren gebunden ist.

---

[5] vgl. auch: „Kriterien zur Akkreditierung von Studiengängen“; Beschluss des Akkreditierungsrats vom 17.07.2006 (DRS AR 56/2006)

[6] The Bologna Declaration of 19 June 1999, Joint Declaration of the European Ministers of Education

[7] Sorbonne Joint Declaration; Joint Declaration on harmonisation of the architecture of the European Higher Education System by the four Ministers in Charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom, May 25 1998

[8] „Der nach dem ersten Zyklus erworbene Abschluss attestiert eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene.“

Das Ziel einer Verknüpfung ist im System angelegt. So stellen bereits die „Eckpunkte für die Weiterentwicklung des Akkreditierungsverfahrens“[9] fest, dass „im System der Akkreditierung der Staat seine Verantwortung für die Hochschulausbildung über Strukturvorgaben wahrnimmt“, und dass „Allgemeine, das Gesamtsystem der Hochschulausbildung betreffende Strukturvorgaben für den Bereich der Studiengänge, die auf so genannte ‚reglementierte’ Berufe vorbereiten, durch besondere, auch landesspezifische Stukturvorgaben ergänzt werden können“; denn, so die Begründung: „Eine weitergehende Verantwortung, die sich aus besonderen schutzwürdigen Grundanliegen der Gesellschaft, wie Bildung, Recht oder Gesundheitswesen ergibt, obliegt dem Staat für den Bereich der Studiengänge, die auf so genannte ‚reglementierte’ Berufe vorbereiten.“ Beispielhaft wird auf die Möglichkeit des Erlasses landesspezifischer Strukturvorgaben hingewiesen, mit denen „Grundanliegen der Lehrerbildung im jeweiligen Land, wie z.B. Fächerkombinationen usw. gesichert werden können.“[10]

Hier besteht also offenbar die Auffassung, dass das „Ziel der Sicherstellung einer notwendigen strukturellen Homogenität des Ausbildungssystems“ für Studiengänge, die auf bestimmte staatlich „reglementierte“ Berufe vorbereiten, besondere strukturelle Regelungen erforderlich machen kann, die im Akkreditierungsverfahren zwingend zu beachten sind.

Für drei Berufsfelder ist eine Verknüpfung bereits beschlossen

Derzeit sehen folgende KMK-Beschlüsse, unter Hinweis auf eine besondere staatliche Verantwortung für bestimmte Berufe und die Nutzung von Synergieeffekten, eine Verknüpfung der Programmakkreditierung mit Belangen des Berufszugangs zu „reglementierten“ Berufen („berufsständische“ Akkreditierung) vor:

- Vereinbarung „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen“;[11]
- Eckpunkte für die gegenseitige Anerkennung von Bachelor- und Masterabschlüssen in Studiengängen, mit denen die Bildungsvoraussetzungen für ein Lehramt vermittelt werden;[12]
- Wahrnehmung staatlicher Verantwortung für reglementierte Berufe (Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen) im Rahmen der Akkreditierung.[13]

---

[9] vgl. Fußnote 2

[10] vgl. Fußnote 2, dort S. 3 zu Nr. 2

[11] Beschluss der Innenministerkonferenz vom 06.06.2002 und der KMK vom 24.05.2002

[12] KMK-Beschluss vom 02.06.2005

Die drei Fälle weisen wesentliche Unterschiede auf

Das Verfahren zur Bestellung der zu beteiligenden weiteren Sachverständigen, deren Rolle im Verfahren, die dem Verfahren zu Grunde zu legenden strukturellen und inhaltlichen Standards, die Auswirkungen auf die Entscheidungsgestaltung und die Verantwortlichkeiten für die Entscheidung sind dabei unterschiedlich ausgestaltet. Einzelheiten zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 1 Bereits praktizierte Formen „berufsständischer" Akkreditierung in der Programmakkreditierung

KMK-Beschluss	Vereinbarung „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen"	„Eckpunkte für die gegenseitige Anerkennung von Bachelor- und Masterabschlüssen in Studiengängen, mit denen die Bildungsvoraussetzungen für ein Lehramt vermittelt werden"	„Wahrnehmung staatlicher Verantwortung für reglementierte Berufe (Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen) im Rahmen der Akkreditierung"
Rechtsgrundlagen	§ 13 Absätze 1, 2 Nr. 4 und 3 BRRG[14] i.V. mit entsprechenden landesrechtlichen Regelungen (z.B. Art. 26 Abs. 1 Nr. 1 BayBG[15])	§ 13 BRRG i.V. mit den entsprechenden laufbahnrechtlichen Regelungen der Länder für das Lehramt an öffentlichen Schulen und den Lehrerbildungsgesetzen der Länder	§§ 8a und 13 b WiPrO[16] i.V. mit den Regelungen der WPAnrV[17]

[13] KMK-Beschluss vom 17.11.2005.

[14] Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818)

[15] Bayerisches Beamtengesetz (BayBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1998 (GVBl 1998, S. 702) zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.12.2005 (GVBl 2005, S. 665)

[16] Wirtschaftsprüferordnung (WiPrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. November 1975 (BGBl. I S. 2803), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3846)

[17] Verordnung über die Voraussetzungen der Anerkennung von Studiengängen nach § 8a der Wirtschaftsprüferordnung und über die Anrechnung von Prüfungsleistungen aus Studiengängen nach § 13b der Wirtschaftsprüferordnung; Wirtschaftsprüfungsexamens-Anrechnungsverordnung (WPAnrV) vom 27. Mai 2005 (BGBl. I S. 1520)

Zielsetzung	Feststellung, ob Studiengänge hinsichtlich Inhalten, Studienumfang und Prüfungsanforderungen die an ein den Zugang zu Laufbahnen des höheren Dienstes eröffnendes Studium zu stellenden Anforderungen erfüllen	Feststellung der Einhaltung ländergemeinsamer fachlicher Anforderungen für die Lehrerausbildung und eventueller landesspezifischer inhaltlicher und struktureller Vorgaben	Feststellung, dass mit dem Studiengang das Ziel erreicht wird, den Studierenden die Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, die dem Berufsprofil des(der) Wirtschaftsprüfers(in) entsprechen
Studiengänge	Masterstudiengänge an Fachhochschulen	Alle Bachelor- und Masterstudiengänge, in denen die Bildungsvoraussetzungen für ein Lehramt vermittelt werden	Masterstudiengänge mit einer Regelstudienzeit von vier Semestern
Antragsrecht oder Verpflichtung der Hochschule zur Durchführung des Verfahrens	Feststellung auf Antrag der Hochschule	Verpflichtend für alle Lehramtsstudiengänge	Feststellung auf Antrag der Hochschule
Bestellung der weiteren Sachverständigen	Der zentralen Akkreditierungseinrichtung gehört ein(e) Vertreter(in) der Dienstrechtsseite als Vertreter(in) der Berufspraxis an.[18] Am Akkreditierungsverfahren wirkt als eine(r) der Vertreter(innen) der Berufspraxis ein(e) Vertreter(in) der für die Laufbahngestaltung zuständigen obersten Dienstbehörde des jeweiligen Sitzlandes der Hochschule mit.	Mitwirkung eines(r) Vertreters(in) der im Sitzland der Hochschule für das Schulwesen zuständigen obersten Landesbehörde, der(die) von dieser bestellt wird.	Mitwirkung je eines(r) Vertreter(in) oder eines(r) Beauftragten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, der Finanzverwaltung und der Wirtschaftsprüferkammer (vgl. § 5 Abs. 2 WPAnrV)

[18] vgl. § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 ASG

Rolle der weiteren Sachverständigen a) in der Programmakkreditierung b) bezüglich der „berufsständischen“ Akkreditierung	a) Der(die) Vertreter(in) der Dienstrechtsseite im Akkreditierungsverfahren und im Akkreditierungsrat sind bei allen Entscheidungen als einer der Vertreter(innen) der Berufspraxis uneingeschränkt stimmberechtigt, d.h. ihr Votum kann, muss aber nicht entscheidungserheblich sein. b) Die Feststellung, dass der Masterabschluss den Zugang zum höheren Dienst eröffnet, erfordert ein einstimmiges Votum der Vertreter(innen) der Berufspraxis im Akkreditierungsverfahren und damit die Zustimmung des Vertreters der Dienstrechtsseite.	a) Die Akkreditierung des Studiengangs bedarf der Zustimmung des(der) Vertreter(in) der für das Schulwesen zuständigen obersten Landesbehörde (Vetorecht) b) Mit dem Votum über die Akkreditierung des Studiengangs steht und fällt auch die Entscheidung über die „berufsständische“ Akkreditierung, d.h. die Voten zu a) und b) sind deckungsgleich.	a) Die weiteren Sachverständigen sind bezüglich der Entscheidung über die Akkreditierung des Studiengangs nicht stimmberechtigt. b) Die Feststellung, ob der Masterstudiengang zur Ausbildung von Wirtschaftsprüfern(innen) besonders geeignet ist, erfordert ein entsprechendes positives Votum von zwei der drei externen Sachverständigen.
Besondere a) inhaltliche b) strukturelle Standards neben den allgemeinen Standards für die Akkreditierung von Studiengängen	a) Kriterienkatalog, der die wesentlichen für den Zugang zum höheren Dienst erforderlichen Kompetenzen definiert: Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit und Methodik, Vermittlung von theoretisch analytischen Fähigkeiten, Herausbildung intellektueller und sozialer Kompetenzen b) nein	a) Ländergemeinsame fachliche Anforderungen für die Lehrerausbildung (Standards der Bildungswissenschaften sowie ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen der Fächer und ihrer Didaktik), b) ev. landespezifische strukturelle Vorgaben (Fächerkombinationen)	a) Der Studiengang muss bestimmte Lehrinhalte umfassen („input“-Orientierung) und bestimmte in einem Referenzrahmen i.E. konkretisierte Kompetenzen vermitteln b) Der Studiengang muss bestimmte Strukturen aufweisen (Ausgestaltung der Zugangsvoraussetzungen; 4 theoretische Fachsemester); vgl. §§ 2 ff WPAnrV

a) Entscheidungsgestaltung b) Verantwortlichkeiten	a) Die entsprechende Feststellung wird in den Akkreditierungsbescheid als Zusatz aufgenommen. b) Der Bescheid wird von der jeweiligen Agentur erstellt und verantwortet.	a) Die Akkreditierungsentscheidung wird mit Blick auf das Vetorecht des externen Sachverständigen durch dessen Votum bestimmt. b) Der Bescheid wird von der jeweiligen Agentur erstellt und verantwortet.	a) In den Akkreditierungsbescheid wird folgender Zusatz aufgenommen: „Leistungen aus dem Masterstudiengang können in den Prüfungsgebieten ‚Angewandte Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsrecht' des Wirtschaftsprüfungsexamens angerechnet werden". b) Der Bescheid wird von der jeweiligen Agentur erstellt; der Zusatz wird von der Agentur als der nach § 8a Abs. 3 Satz 1 WiPrO zuständigen Stelle verantwortet.
Folgen der Entscheidung über die „berufsständische" Akkreditierung für die Programmakkreditierung a) für den Studiengang b) für Absolventen des Studiengangs	a) Der Studiengang kann bei einem im Übrigen positiven Ergebnis des Akkreditierungsverfahrens akkreditiert werden. b) Absolventen eines ohne Zusatz akkreditierten Studiengangs ist der Zugang zum höheren Dienst grundsätzlich verwehrt.	a) Der Studiengang kann nicht akkreditiert werden und wird in der Regel eingestellt bzw. nicht eingerichtet. b) Absolventen eines dennoch eingerichteten Studiengangs könnten nicht in den Schuldienst eines anderen Bundeslandes wechseln, da die Abschlüsse in den übrigen Ländern nicht als Zugangsvoraussetzung für den Schuldienst anerkannt würden.	a) Der Studiengang kann bei einem im Übrigen positiven Ergebnis des Akkreditierungsverfahrens akkreditiert werden. b) Absolventen eines solchen Studiengangs haben für den Fall, dass sie das Wirtschaftsprüferexamen ablegen wollen jedoch nicht die Möglichkeit einer Anrechnung und damit einer verkürzten Prüfung.

Eine Ausdehnung auf weitere Berufsfelder ist in der Diskussion

Ähnliche Modelle sind derzeit auch für die Zulassung zu weiteren „reglementierten" Berufen (z.B. Steuerberater, staatlich anerkannte Sozialarbeiter) in der Diskussion. Prinzipiell wäre auch denkbar, weitere Staatsexamensstudiengänge neben der Lehrerbildung innerhalb der neuen Studienstruktur in ähnlicher Weise zu organisieren.

3. Probleme und Gefahren

Zielkonflikte sind unvermeidlich

Bei Betrachtung der Beschlüsse zur Einbindung der Belange der „reglementierten“ Berufe in die Programmakkreditierung wird deutlich, dass sich die in diesen Verfahren zu beachtenden Standards nicht auf strukturelle Vorgaben beschränken.

3.1 Zielkonflikt zwischen Programmakkreditierung und „berufsständischer“ Akkreditierung

Das folgende Schaubild illustriert die zwischen Programmakkreditierung und „berufsständischer“ Akkreditierung auftretenden Zielkonflikte:

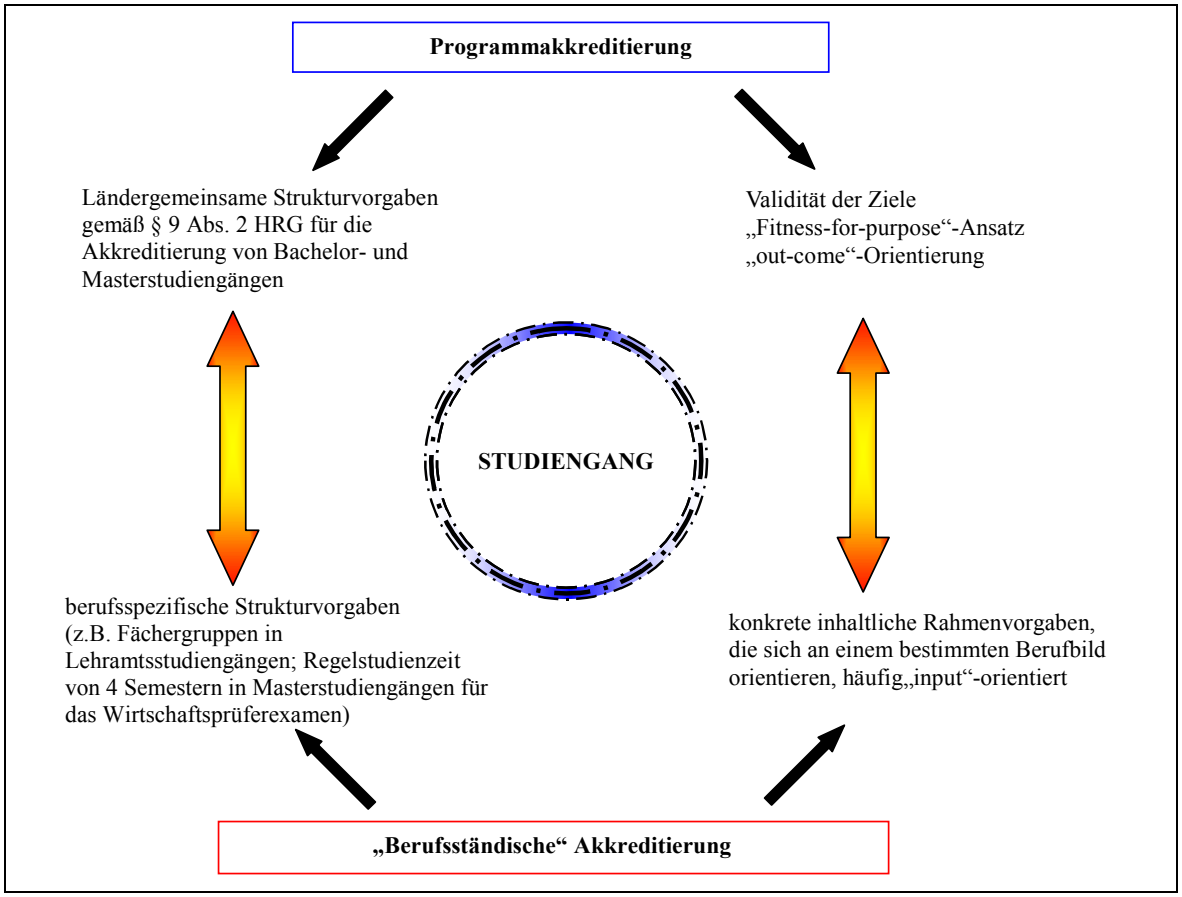


Abbildung 1 **Studiengang im Spannungsfeld von Programmakkreditierung und „berufsständischer“ Akkreditierung**

„Sonderpeers“ führen zu einer Verengung der Bewertung

Durch die von anderen Institutionen und nicht den Agenturen verantwortete Bestellung von bestimmten Personengruppen zu „peers“ bzw. durch die verpflichtende Teilnahme von weiteren „peers“ besteht bereits aufgrund der Rolle dieser Sachverständigen als Abgesandte einer bestimmten Interessengruppe in allen geschilderten Fällen die Gefahr, die Bewertung auf die Erfordernisse extern vorgegebener Berufsprofile zu verengen. Dies gilt nicht nur für die einzelne Akkreditierungsentscheidung, sondern geht, etwa mit der verpflichtenden Mitgliedschaft eines Vertreters der Dienstrechtsseite im Akkreditierungsrat im Falle der Entscheidung über den Zugang zu Laufbahnen des höheren Dienstes, noch darüber hinaus.

Extern vorgegebene Standards sind Prüfmaßstab

Hinzu treten vorgegebene fachlich-inhaltliche Standards, die die Entscheidung über die Frage der Akkreditierung eines Studiengangs mit beeinflussen bzw. von deren Einhaltung die Akkreditierungsentscheidung in der Programmakkreditierung sogar, wie im Fall der Lehramtsstudiengänge, insgesamt abhängt. Diese Standards sind zudem, wie das Beispiel „Wirtschaftsprüferexamen“ zeigt, stark an der Definition von Studieninhalten („input“) orientiert und lassen eine Korrelation mit dem Studienziel vermissen. Dies steht im Widerspruch zum Prüfansatz der Programmakkreditierung, der an den vermittelten Kompetenzen, als dem von der Hochschule mit dem Studiengang angestrebten „outcome“ anknüpft.[19]

Es ist kein Raum mehr für innovative Ansätze

Das aktuelle System legt entsprechend internationaler Standards zwar Wert auf eine Beteiligung aller relevanten Interessensvertreter, d.h. insbesondere Wissenschaftsvertreter, Studierende, Berufspraxisvertreter.[20] Gleichzeitig basiert es aber auf dem Prinzip der Unabhängigkeit der Entscheidungen von diesen Interessensvertretern.[21] Im Mittelpunkt der Bewertung steht auch bei der Frage, ob ein Studiengang „berufsbefähigende“ Kompetenzen vermittelt, nicht zuletzt mit Blick auf Art. 5 Abs. 3 des Grundgesetzes (Freiheit von Forschung und Lehre) i.S. eines „fitness-for-purpose-Ansatzes“ die Eignung des Studiengangskonzepts zur Erreichung des von der Hochschule formulierten Bildungsziels. Dieses ist seinerseits auf seine Validität zu überprüfen.[22] Diese Herangehensweise eröffnet beim Kriterium „Berufsbefä-

[19] vgl. Fußnote 5, DRS AR 56/2006, Kriterium (3) a.E.

[20] vgl.: Kriterien für die Akkreditierung von Akkreditierungsagenturen, Beschluss des Akkreditierungsrats vom 15.12.2005, (DRS AR 17/2005), Prüffeld 2.9

[21] vgl. ENQA- Report: Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, 2005 (ESG) Standard 3.6: „Agencies should be independent to the extent…that the conclusions and recommendations made in their reports cannot be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders.“ und DRS AR 17/2005, Prüffeld 12

[22] vgl. DRS AR 17/2005, Prüffeld 8.2

higung“ ein weites Feld möglicher zulässiger Ausbildungskonzepte und bietet i.S. einer kontinuierlichen Qualitätsverbesserung der akademischen Ausbildung Raum für Innovation. Die Ziele der Programmakkreditierung sind in Gefahr.

Mit den beschriebenen Verfahrensgestaltungen einer „berufsständischen“ Akkreditierung werden diese Zielsetzungen daher stark gefährdet. Für den Fall der Lehramtsstudiengänge steht die Verfahrensgestaltung in unmittelbarem Widerspruch zu den Grundprinzipien der Programmakkreditierung. Aber auch bei den beiden anderen Verfahren, bei denen der Wunsch im Mittelpunkt steht, durch die Verknüpfung der Verfahren wünschenswerte Synergieeffekte zu erzielen, besteht die Gefahr, dass der sehr viel weitere Fokus einer „akademischen“ Akkreditierung einer „berufsspezifischen“ Akkreditierung geopfert wird.

3.2 Rechtliche Probleme

Eine klare Trennung der rechtlichen Verantwortlichkeiten fehlt

Bei allen drei bisher existenten Verfahren (§ 8a Abs. 3 Satz 1 WiPrO legt dies sogar ausdrücklich fest) hat die Agentur zudem den Ausgang des Verfahrens, d.h. den Akkreditierungsbescheid und den in diesen aufzunehmenden Zusatz oder dessen Nichtaufnahme zu verantworten. Dies hat zur Folge, dass im Falle von Rechtsstreitigkeiten – so etwa, wenn eine Hochschule gegen eine negative Akkreditierungsentscheidung oder eine Ablehnung eines Zusatzes klagt, was zumindest im Bereich der nichtstaatlichen Hochschulen durchaus wahrscheinlich erscheint – der Agentur rechtliche und damit letztlich auch finanzielle Risiken aufgebürdet werden, die aus Entscheidungen resultieren, die nicht nur außerhalb ihrer Aufgabenstellung im Rahmen der Programmakkreditierung, sondern auch außerhalb ihrer Beherrschbarkeit liegen.

Eine Mitwirkungspflicht der Agenturen besteht nicht

Die Verpflichtung der Agenturen zur Durchführung von Programmakkreditierungen ergibt sich aus den nach § 3 Abs. 2 ASG zwischen der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland und der einzelnen Agentur zu schließenden Vereinbarungen. In diesen ist festzulegen, dass die Agentur, wenn sie mit dem Siegel der Stiftung Studiengänge akkreditiert, die „ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben“ gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 ASG bei der Akkreditierung zu berücksichtigen hat.

Diese wird jedoch unterstellt

Die hier in Rede stehenden KMK-Beschlüsse enthalten jedoch allesamt nicht nur Strukturvorgaben, sondern vor allem fachlich-inhaltliche Vorgaben für die „berufsständische“ Akkreditierung der entsprechenden Studiengänge. Es erscheint daher zweifelhaft, ob Agenturen, die das Siegel des Akkreditierungsrats führen, überhaupt verpflichtet werden können, diese inhaltlichen Vorgaben im Rahmen von Programmakkreditierungsverfahren zu beachten bzw. „Zusatzverfahren“ mit anderer Zielsetzung durchzuführen. Die einschlägigen KMK-Beschlüsse scheinen dies als selbstverständlich zu unterstellen,

indem sie den Begriff „Strukturvorgaben“ entsprechend weiter, nämlich auch i.S. inhaltlich-fachlicher Vorgaben fassen, ohne dies allerdings näher zu thematisieren.

Ohne Zuständigkeit gibt es keine rechtliche Verantwortlichkeit

Überdies fehlt es an der Grundlage von Verantwortlichkeit, wenn der Agentur Verantwortung und Haftung im Außenverhältnis zu den um Akkreditierung nachsuchenden Hochschulen für „berufsständische“ Entscheidungen angesonnen wird, die durch solche Personen im Akkreditierungsverfahren getroffen werden, die von dritter Seite zur integrierten Teilnahme an dem von der Agentur durchgeführten Verfahren delegiert wurden, ohne dass die Agentur insoweit eine Auswahl- oder zumindest eine Hinderungsmöglichkeit hat. Die Einheit von Zuständigkeit und Verantwortlichkeit bzw. daraus konkret folgender Haftung gehört aber zu den zentralen Elementen rechtsstaatlicher Organisation.[23]

3.3 Lösungsansätze

Strikte Trennung der Verfahren als idealer Lösungsansatz

Angesichts des Spannungsfelds, in das das System der Programmakkreditierung bei den aktuellen Versuchen einer Kombination mit den Anforderungen einer „berufsständischen“ Akkreditierung gerät, wäre ein Lösungsansatz vorzuziehen, der Kriterien, Verfahren und Entscheidung über die Zulassung zu „reglementierten“ Berufen und Programmakkreditierungsverfahren konzeptionell stets strikt trennt und der eine Verbindung dieser Elemente nur in zwei Hinsichten vorsieht:

- praktisch hinsichtlich der Verfahrensverbindung;
- inhaltlich, wie erwähnt,[24] soweit sich eine Überschneidung beim Prüfungsgesichtspunkt der im oben beschriebenen weiten Sinne von „Berufsbefähigung“ („employability“) ergibt.

---

[23] vgl. dazu den Beitrag von Kohler, Anforderungen an die Qualität des Akkreditierungssystems, in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre [Hrsg: Benz, Kohler, Landfried 2008ff], Beitrag F 1.4.

[24] Vgl. dazu schon oben Pkt.1 a.E. - Hier ist nochmals darauf hinzuweisen, dass eine Versagung der „berufsständischen“ Anerkennung die Akkreditierung nur dann ausschließt, wenn der Studiengang nach Auffassung der antragstellenden Hochschule ausschließlich auf das Berufsfeld vorbereiten soll, in Bezug auf welches die „berufsständische“ Anerkennung versagt wurde (Beispiel: dezidiert und nur als Lehramtsstudiengang intendierter Studiengang), oder wenn der Studiengang in Fällen einer von der Hochschule weiter gefassten beruflichen Zielvorstellung (sog. polyvalenter Studiengang, d.h. der Studiengang bereitet auf mehrere berufliche Tätigkeitsfelder vor – hier: auch auf mindestens ein weiteres, nicht reguliertes Berufsfeld) tatsächlich nicht auf andere sinnvolle berufliche Tätigkeiten vorbereitet. Ist der Studiengang nach Auffassung der Hochschule im vorgenannten Sinne polyvalent, trifft aber nur zu, dass er für die nicht regulierten Berufsfelder geeignet ist, so ist eine Akkreditierung zwar möglich; es ist allerdings dafür zu sorgen, dass die entsprechend

Verfahrensverbindung hat jedoch auch Vorteile

Mit einer Verknüpfung der Verfahren sind im Interesse aller Beteiligten wünschenswerte Synergieeffekte bei Personalaufwand und Kosten verbunden. Überdies erleichtert eine Verfahrensverbindung den Kommunikationsprozess, was bei Prüfung insbesondere der Vermittlung von „Berufsbefähigung“ nötig ist. Wie besonders das Beispiel „Wirtschaftsprüfer“ zeigt, liegt die Durchführung entsprechender Verfahren auch im Interesse der Absolventen, da damit ein wesentlicher Beitrag zur Verkürzung von Ausbildungszeiten geleistet werden kann.

Beschränkung auf organisatorische Verknüpfungen als Lösungsansatz

Daher sollte versucht werden, gemeinsam mit allen betroffenen Verantwortlichen – zuständige Behörden in Bund und Ländern, Hochschulen, Akkreditierungsrat – und den Agenturen Eckpunkte für eine einheitliche Verfahrensausgestaltung festzulegen und die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend anzupassen. Dabei sollte folgender Grundsatz gelten:

Ausschließlich organisatorische Verknüpfung von Verfahrenselementen zur Nutzung von Synergieeffekten (z.B. bei den von der Hochschule zum jeweiligen Studiengang vorzulegenden Unterlagen, bei dem Vor-Ort-Besuch der Gutachter, u.ä.); Entscheidungsgrundlagen, Entscheidungen (unbeschadet einer möglichen formalen Verknüpfung der unterschiedlichen Entscheidungen in einem Bescheid) und Verantwortlichkeiten sind strikt zu trennen.

Im Einzelnen bedeutet dies für die Ausgestaltung der „berufsständischen“ Akkreditierung bei einer Verknüpfung mit der Programmakkreditierung Folgendes:

Wesentliche Eckpunkte einer möglichen Verknüpfung

- Hinzuziehung von Vertretern der verantwortlichen staatlichen Stellen/sonstigen Einrichtungen immer zusätzlich zu den im Rahmen der Programmakkreditierung bereits in der Fachgutachtergruppe oder weiteren Gremien (z.B. Fachkommissionen der Agen-turen, Akkreditierungsrat) mitwirkenden Vertretern der Berufspraxis;

- etwaige strukturelle und fachlich-inhaltliche Standards für die „berufsständische“ Akkreditierung binden nur diese zusätzlichen Sachverständigen, die übrigen Sachverständigen nur insoweit, wie dies für die Beurteilung der weiter gefassten „employability“ erheblich ist;[25]

- gesondertes Votum dieser Vertreter bezüglich der innerhalb des Verfahrens von diesen zu treffenden Feststellungen über die Eignung des Studiengangs als Ausbildungsvoraussetzung für einen bestimmten Berufszugang;

---

beschränkte Zieleignung nach außen offengelegt wird (Wahrhaftigkeits- und Transparenzgebot).

[25] Dazu ist inhaltlich auf die voranstehende Fußnote zu verweisen.

- Sicherstellung der formalen (rechtlichen) Verantwortlichkeit der jeweiligen für die Entscheidung über den Berufszugang zuständigen Einrichtungen/Organisationen für das „Zusatzvotum"; d.h. das „Zusatzvotum" wird nicht von der Agentur als Teil der Akkreditierungsentscheidung verantwortet, sondern die jeweils verantwortlichen Stellen bzw. deren Beauftragte erstellen idealerweise einen gesonderten Bescheid. Inwieweit Agenturen als „Beauftragte" in einem solchen „Sonderverfahren" auftreten sollen/wollen, wäre im Einzelnen zwischen diesen und den jeweils verantwortlichen Stellen zu klären und gegebenenfalls in gesonderten Vereinbarungen festzuhalten, aber alsdann trotz formaler Einheitlichkeit des Bescheids auch nach außen klar zu kommunizieren.

Organisatorische Abstimmung als unverzichtbares Element

Mit dem Ziel einer Verfahrensvereinfachung wären Zeitpunkt der Antragstellung, Gestaltung der Antragsunterlagen, Termin der Vor-Ort-Begehung und dergleichen Verfahrenselemente zwischen Agenturen, Hochschule und zuständiger Behörde/Einrichtung zu koordinieren, um den Verwaltungsaufwand und damit auch die Kosten für die Hochschule gering zu halten.

4. Fallgruppenspezifische Folgerungen

Umgestaltung bestehender Verfahren unerlässlich

Eine Anwendung dieser Grundsätze erfordert eine weitgehende Modifizierung der bestehenden Verfahren (vgl. die oben dargestellte Tabelle).

Vereinbarung „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen"[26]

Rahmenvorgaben sind in wesentlichen Punkten zu überarbeiten

Für die „Feststellung des Zugangs zu Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen" sieht die einschlägige IMK/ KMK-Vereinbarung eine Überprüfung spätestens im Jahr 2007 vor.[27]

Sollte man hier zu dem Ergebnis kommen, dass sich eine Verknüpfung der Verfahren grundsätzlich bewährt hat, wären die Rahmenvorgaben anzupassen, d.h. insbesondere:

- Der Antrag der Hochschule auf eine entsprechende Akkreditierung ist bei der für die Laufbahngestaltung des jeweiligen Landes zuständigen obersten Dienstbehörde zu stellen.

[26] vgl. Fußnote 11

[27] vgl. Fußnote 11, dort unter D

- Überprüfung des Verbleibs des Vertreters der Dienstrechtsseite im Akkreditierungsrat (ggf. künftig als weiterer Vertreter der Berufspraxis?).
- Geltung von Teil A der Vereinbarung (Bildungsvoraussetzungen für den höheren Dienst)[28] nur für die „berufsständische“ Akkreditierung.
- Teilnahme des Vertreters der „Dienstrechtsseite“ nicht als Vertreter der Berufspraxis im Verfahren der Programmakkreditierung, sondern als zusätzlicher Sachverständiger.
- Sein Stimmrecht/Votum bezieht sich nur auf die „berufsständische“ Akkreditierung.
- Über den Antrag wird in einem Bescheid der für die Laufbahngestaltung des jeweiligen Landes zuständigen obersten Dienstbehörde gegenüber der Hochschule entschieden.

„Eckpunkte für die gegenseitige Anerkennung von Bachelor- und Masterabschlüssen in Studiengängen, mit denen die Bildungsvoraussetzungen für ein Lehramt vermittelt werden“[29]

Rolle der Akkreditierung müsste neu definiert werden

Angesichts der Sondersituation im Bereich des Lehramts – hier tritt die staatliche Seite innerstaatlich als Monopolarbeitgeber auf – dürfte auch mittelfristig keine Bereitschaft bestehen, die abschließende Entscheidung über die Akkreditierung eines Studiengangs Dritten zu überlassen. Welchen Zweck sollte eine durch entsprechende Verfahrensgestaltung unabhängig von der staatlichen Entscheidung mögliche Akkreditierung von „lehramtsuntauglichen“ Lehramtsstudiengänge dann noch haben? Die Antwort ist zwingend: Es ist kein Zweck ersichtlich – es sei denn, die Bundesländer akzeptieren im Zuge des Bologna-Prozesses, dem es bekanntlich um „employability on the European labour market“ geht, die Möglichkeit einer Lehrerbildung für den außerdeutschen Lehrerbedarf, die als solche selbstverständlich nicht innerdeutschen Modellvorstellungen einstellender Schulverwaltungen, sondern unabhängig davon bestehenden Fachvorstellungen oder ausländischen Lehrerbildungserwartungen Genüge tun kann und als solche „an sich“ akkreditierungsfähig ist.

[28] vgl. Fußnote 11

[29] vgl. Fußnote 12

Ein Umdenken ist derzeit nicht zu erwarten

Hieran wird unter der Prämisse, dass Letzteres nicht geschieht, allerdings deutlich, dass sich das Instrument der Programmakkreditierung in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht mit den hier verfolgten Zielsetzungen des Berufszulassungsverfahrens vereinbaren lässt. Eine Einbindung der Lehramtsstudiengänge[30] in das aktuelle System erscheint vor diesem Hintergrund insgesamt nicht sinnvoll.

Die Verknüpfung sollte daher aufgegeben werden

Der entsprechende KMK-Beschluss wäre daher dahingehend zu modifizieren, dass die Entscheidung über die „Akkreditierung" von Lehramtsstudiengängen unmittelbar bei der im Sitzland der Hochschule für das Schulwesen zuständigen obersten Landesbehörde verbleibt. Die mit den „Eckpunkten"[31] intendierte gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen als Voraussetzung für den Zugang zum Schuldienst in einem anderen Bundesland wäre durch die gegenseitige Verpflichtung zur Beachtung von gemeinsamen strukturellen und inhaltlichen Standards bei dieser „Akkreditierungsentscheidung" sicherzustellen.

„Wahrnehmung staatlicher Verantwortung für reglementierte Berufe (Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen) im Rahmen der Akkreditierung"[32]

Geringer Modifikationsbedarf

Für die Wirtschaftsprüferzulassung sind die Grundsätze für eine künftige Verfahrensgestaltung zum größten Teil bereits realisiert. Korrekturbedarf besteht jedoch in folgenden Punkten:

- Der Antrag der Hochschule auf eine „berufsständische" Akkreditierung ist bei der für diese Feststellung zuständigen Behörde/Kammer zu stellen.

- Über den Antrag wird in einem Bescheid dieser Stelle – nicht der Agentur – gegenüber der Hochschule entschieden. § 8 a Abs. 3 Satz 1 WiPrO, der derzeit die „Agentur" als zuständige Stelle festschreibt, die die Entscheidung verantwortet, wäre entsprechend zu modifizieren.

---

[30] Hier ist im Anschluss an die obigen Ausführungen zum Verhältnis von „berufsständischer" Anerkennung und „employability" vorausgesetzt, dass die antragstellende Hochschule den Studiengang ausweislich ihres Akkreditierungsantrags nicht als polyvalent versteht.

[31] vgl. Fußnote 12

[32] vgl. Fußnote 13

5. Fazit

Einheitliche Kriterien sind Grundbedingung einer Verknüpfung

Angesichts unterschiedlicher Zielsetzungen von Programmakkreditierung und „berufsständischer“ Akkreditierung ist eine strikte Trennung von Verantwortlichkeiten und Entscheidungsgrundlagen erforderlich. In Betracht kommt lediglich eine organisatorische Verknüpfung von Verfahrenselementen zur Nutzung von Synergieeffekten; so z.B. bei den von der Hochschule zum jeweiligen Studiengang vorzulegenden Unterlagen; dem Vor-Ort-Besuch der Gutachter u. dergl.. Hierfür sollten von allen Beteiligten gemeinsame Eckpunkte für alle vergleichbaren Verfahren aufgestellt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Durchführung solcher Zusatzverfahren nicht originäre Aufgabe der Agenturen in der Programmakkreditierung ist.

Bestehende Verfahren müssen entsprechend angepasst werden

Die drei bisher in KMK-Beschlüssen definierten Verfahren sind überarbeitungsbedürftig. Für die Akkreditierung von Lehramtsstudiengängen kann dies nur gelingen, wenn die staatliche Seite ihren derzeitigen Anspruch auf ein „Akkreditierungsmonopol“ aufgibt.

Informationen zur Autorin:

Barbara Lüddeke, MRin, Studium der Rechtswissenschaften in Passau, Lausanne und München. 1991 2. Juristisches Staatsexamen in Bayern. Ab März 1991 mit Unterbrechungen (Außendienst an der Fachhochschule München) Mitarbeiterin im Bayerischen Kultus- bzw. Wissenschaftsministerium in verschiedenen Bereichen (Musik, Museen, berufliche Schulen, Kindergärten, Zulassungsrecht, Internationalisierung der Hochschulen). Seit Februar 2005 Leiterin des Referats Studienreform/ Studien- und Prüfungsrecht/Qualitätssicherung in der Lehre. Mitglied in der AG Fortführung des Bolognaprozesses auf Bundesebene