

**Künftige Entwicklung der länder- und hochschulübergreifenden
Qualitätssicherung in Deutschland**

Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 01.03.2002

Die Einführung der neuen B- und M-Abschlüsse mit der HRG-Novelle vom 20. August 1998 hat zu einer weitreichenden Veränderung der Studienstruktur und des Systems der Hochschulabschlüsse in Deutschland geführt. Insbesondere erfordern die neuen Studiengänge, mit denen bisher noch keine Erfahrungen vorliegen, ein neues Qualitätssicherungssystem. Die Hochschulrektorenkonferenz und die Kultusministerkonferenz haben dem mit der Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für B- und M-Studiengänge Rechnung getragen (Beschlüsse vom 06.07. und vom 03.12.1998). Diese Entwicklungen sowie erhebliche Kritik an der praktizierten Qualitätssicherung über Rahmenprüfungsordnungen machen es erforderlich, das Qualitätssicherungssystem insgesamt auf eine neue Grundlage zu stellen.

1. Ausgangslage

Derzeit erfolgt die hochschul- und länderübergreifende Gewährleistung der Qualität und Gleichwertigkeit der Studiengänge und Abschlüsse in Deutschland insbesondere durch

- die Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen gem. § 9 HRG in dem durch die Vereinbarung der Ministerpräsidenten vom 25.02.1988 i.d.F. vom 04.07.1991 vorgesehenen Verfahren (Diplom- und Magisterstudiengänge gem. § 18 HRG)
- die Akkreditierung gem. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03. Dezember 1998 (B- und M-Studiengänge gem. § 19 HRG)
- die staatliche Genehmigung neuer Studiengänge.

Ferner sieht § 6 HRG vor, dass die Arbeit der Hochschulen in der Lehre regelmäßig bewertet werden soll.

1.1 Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen gemäß § 9 HRG

Gemäß § 9 Abs. 2 und 3 HRG wirken die Länder gemeinsam unter Beteiligung von Hochschulen und Berufspraxis auf die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen und Abschlüsse sowie die Möglichkeit des Hochschulwechsels hin. § 9 ist unmittelbar geltendes Landesrecht (§ 72 Abs. 1 Satz 7 HRG).

Die Koordinierung gem. § 9 HRG erfolgt über studiengangspezifische Rahmenprüfungsordnungen, die für alle Länder und Hochschulen gelten, die diese Studiengänge einrichten. Die Rahmenprüfungsordnungen enthalten studiengangspezifische, fachlich-inhaltliche Vorgaben zur Regelstudienzeit, zur Gliederung des Studiengangs, zur Anzahl der Semesterwochenstunden, zu den Fachprüfungen und ggf. zu berufspraktischen Studienzeiten. Darüber hinaus werden im allgemeinen Teil der Rahmenordnungen nicht fachspezifische Vorgaben zum Prüfungsrecht und zum Prüfungsverfahren (z. B. Fristen, Zulassungsvoraussetzungen, Arten der Prüfungsleistungen, Benotung, Wiederholung usw.) festgelegt.

Die Rahmenprüfungsordnungen werden im Zusammenwirken von Sachverständigen aus dem jeweiligen Fach, Vertretern der Länder und der Berufspraxis in Fachkommissionen erarbeitet. Sie erhalten ihre Legitimation über die Beschlussfassung in der Gemeinsamen Kommission (Hochschulvertreter, Ländervertreter und Vertreter der Berufspraxis), Anhörungsverfahren in den Hochschulen und in den Ländern, sowie Beschlussfassung in Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz.

Über Rahmenprüfungsordnungen werden primär fachlich-inhaltliche Mindeststandards formuliert, die erfüllt sein müssen, wenn ein der Rahmenordnung unterliegender Studiengang genehmigt werden soll. Darüber hinaus wurde das Instrument insbesondere unter dem Gesichtspunkt Studienzeitverkürzung auch dazu genutzt, über Vorgaben z. B. zur Regelstudienzeit, zu den Semesterwochenstunden und zur Anzahl der Fachprüfungen den Studienstoff zu begrenzen (Studierbarkeit des Lehrangebots).

Rahmenprüfungsordnungen setzen einen fachlichen Konsens hinsichtlich der Inhalte eines Studiengangs und damit eine gewisse „Kanonisierung“ voraus. Für Studiengänge, die nur an wenigen Hochschulen und für wenige Studierende angeboten werden, ist das Instrument ebenso wenig geeignet wie für Studiengänge in neuen Fachrichtungen, in denen noch keine hinreichende fachliche Konsolidierung erfolgt ist.

Die Veränderungen der Studienstruktur, die mit der Einführung von B/M-Abschlüssen verbunden sind, haben bislang keine Auswirkungen auf Inhalte von Rahmenordnungen und das mit ihnen verknüpfte Verfahren. Dies gilt beispielsweise für die

- probeweise Einführung eines Akkreditierungssystems für die neuen Bachelor- und Master

studiengänge an Stelle des Verfahrens der Gemeinsamen Kommission;

- Einführung von Leistungspunktsystem und Modularisierung, die in den bisherigen Rahmenordnungen nicht berücksichtigt sind;
- Verstärkung des Wettbewerbsgedankens durch betonte Differenzierung der Studieninhalte bei gleichlautender Bezeichnung der Studiengänge.

Die Hochschulrektorenkonferenz und verschiedene Länder haben das Verfahren nach § 9 HRG als zeitaufwendig, innovationshemmend und modernen internationalen Anforderungen nicht genügend kritisiert. Daraus ergaben sich in letzter Zeit zunehmend Schwierigkeiten bei der Durchführung der laufenden Verfahren und Probleme bei der Gewinnung von Hochschulvertretern für die Mitarbeit in den Fachkommissionen. Die HRK hat mit Beschluss vom 03.07.2001 die Mitarbeit an der Erarbeitung neuer Rahmenordnungen aufgekündigt, in dem sie die Gemeinsame Kommission mit einem Moratorium versehen hat. Die in Vorbereitung befindlichen Rahmenordnungen sollen noch verabschiedet werden.

1.2 Akkreditierung

Für die mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes probeweise eingeführten Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge nach § 19 HRG hat die Kultusministerkonferenz mit Beschluss vom 03.12.1998 die Einführung eines Akkreditierungsverfahrens vorgesehen. Aufgabe des Akkreditierungsverfahrens ist die Gewährleistung fachlich-inhaltlicher Mindeststandards und die Überprüfung der Berufsrelevanz der Abschlüsse. Die Vorgaben des Hochschulrahmengesetzes sowie die von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Strukturvorgaben für diese Studiengänge sind der fachlich inhaltlichen Akkreditierung der Studiengänge zugrunde zu legen.

Die Strukturvorgaben beziehen sich auf

- allgemeine Festlegungen zur Regelstudienzeit ohne fach- oder abschlusspezifische Differenzierungen
- Vorgaben zur Studienstruktur (gestuft, eigenständig berufsqualifizierend) und zur Studienor

ganisation (Modularisierung und Leistungspunktsystem)

- Zugangsvoraussetzungen und Übergänge
- Ausrichtung der Studiengänge (stärker theorieorientiert/stärker anwendungsorientiert) und entsprechende Abschlussbezeichnungen
- Wertigkeit der Abschlüsse im Vergleich zum herkömmlichen Graduierungssystem.

Das Akkreditierungsgeschehen liegt im Wesentlichen bei Agenturen in unterschiedlicher Trägerschaft und mit stark divergierenden Aufgabenstellungen. Akkreditiert werden einzelne Studiengänge nach Begutachtung durch „peer review“. Eine zentrale, länderübergreifende Akkreditierungseinrichtung (Akkreditierungsrat) akkreditiert die Agenturen und in Ausnahmefällen auch Studiengänge. Dem Akkreditierungsrat gehören Vertreter der Hochschulen, der Länder und der Berufspraxis an.

Dem Akkreditierungsverfahren liegen die vom Akkreditierungsrat beschlossenen und für alle Akkreditierungsagenturen gleichermaßen verbindlichen „Mindeststandards und Kriterien des Akkreditierungsrates für die Akkreditierung von Akkreditierungsagenturen und die Akkreditierung von Studiengängen mit B-/M-Abschlüssen“ vom 30.11.1999 zugrunde. Auch dabei handelte es sich lediglich um Vorgaben hinsichtlich der Anforderungen an die Akkreditierungsagenturen und das Akkreditierungsverfahren. Die eigentlich fachlich-inhaltliche Begutachtung der Studiengänge erfolgt über „peer review“. Die Standards der „peers“ ergeben sich unmittelbar aus dem allgemeinen fachlichen Konsens hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an eine berufsqualifizierende Hochschulausbildung im jeweiligen Fachgebiet. Vorformulierte fachlich-inhaltliche Vorgaben für die einzelnen Studiengänge, an die die „peers“ gebunden wären, gibt es nicht.

Bisher sind nur die B-/M-Studiengänge nach § 19 HRG in das Akkreditierungsverfahren einbezogen.

Die Arbeit des Akkreditierungsrats und seines Sekretariats wurde im Herbst 2001, zwei Jahre nach Arbeitsaufnahme, durch eine international besetzte Gutachtergruppe (im Folgenden: „Gutachtergruppe“) evaluiert. Die Gutachter betrachten die Akkreditierung als Bestandteil eines um

fassenden Systems der Qualitätssicherung und als Baustein bei der Modernisierung des Hochschulsystems. Allerdings ist die Erfahrungsbasis mit dem neuen Akkreditierungssystem gut zwei Jahre nach seiner Einführung und angesichts der immer noch geringen Anzahl akkreditierter Studiengänge (z. Zt. 49 von ca. 1.174) noch sehr schmal. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Beitrags zur Qualitätssicherung als auch im Bezug auf die angestrebte Verbesserung der internationalen Akzeptanz der deutschen Studiengänge.

1.3 Staatliche Genehmigung neu einzurichtender Studiengänge

Herkömmlicherweise bedürfen die Einrichtung eines neuen Studiengangs sowie die Prüfungsordnung für diesen Studiengang oder die Änderung der Prüfungsordnung eines bestehenden Studiengangs der Zustimmung/Genehmigung durch das jeweilige Land. Das Land prüft in diesem Verfahren die Kompatibilität des Studiengangs mit der Landesplanung, die vorhandenen Ressourcen für die Einrichtung des Studiengangs, die Kompatibilität mit dem Landesprüfungsrecht und - soweit der Studiengang einer Rahmenordnung unterliegt - die Einhaltung der Vorgaben der Rahmenprüfungsordnungen (insbesondere Regelstudienzeit, Semesterwochenstunden, Anzahl der Fachprüfungen).

Der Beschluss der Kultusministerkonferenz zur Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für B-/M-Studiengängen vom 03.12.1998 betont die funktionale Trennung zwischen staatlicher Genehmigung und Akkreditierung. Auch bei den neuen B-/M-Studiengängen bezieht sich die staatliche Genehmigung auf die Gewährleistung der Ressourcenbasis des einzurichtenden Studiengangs, die Einbindung des Studiengangs in die Hochschulplanung des jeweiligen Landes sowie auf die Einhaltung von Strukturvorgaben.

Abweichende Verfahren ergeben sich da, wo die Prüfungsordnungen nach Landesrecht nur noch anzeigepflichtig sind. In der Regel haben die Länder in diesen Fällen Vorgaben (Eckwerte) erlassen. Die Einhaltung dieser Eckwerte kann im Wege der Rechtsaufsicht überprüft werden, wobei es im Ermessen des Landes liegt, ob es im Rahmen der Rechtsaufsicht tätig werden will.

Bei weitergehender Finanzautonomie der Hochschulen ist letztlich auch denkbar, das staatliche Genehmigungsverfahren in ein hochschulinternes Verfahren umzuwandeln, so dass die Hochschulen über die Einrichtung von Studiengängen im Rahmen ihres Globalhaushaltes entscheiden. In diesem Fall tritt an die Stelle der bisherigen staatlichen Genehmigung die mit dem Land abzuschließende Zielvereinbarung, die so ausgestaltet sein muss, dass sie die Einrichtung des Studiengangs abdeckt.

1.4 Evaluierung

Die Landeshochschulgesetze sehen entsprechend § 6 HRG eine Bewertung der Aufgaben der Hochschulen u. a. in der Lehre vor, die in regelmäßigen Abständen durchzuführen ist. Unterschieden wird zwischen interner Evaluation durch die Hochschulen selbst und externer Evaluation, die auf der Grundlage der Ergebnisse der internen Evaluation durch unabhängige aber wissenschaftsnahe Einrichtungen durchgeführt wird. Als Instrument zur Bewertung der Aufgabenerfüllung ist die Evaluation von der Akkreditierung zu unterscheiden. Evaluationsergebnisse können jedoch im Rahmen von Reakkreditierungsverfahren berücksichtigt werden.

2. Grundannahmen für ein neues System der Qualitätssicherung

Ein neues Qualitätssicherungssystem muss den grundlegenden Gegebenheiten des deutschen Hochschulsystems Rechnung tragen, an den bestehenden Verfahren anknüpfen und eine in Aufgabenerledigung und Verfahren möglichst effiziente Lösung anstreben. Daraus ergeben sich folgende längerfristig zu realisierende Anforderungen:

- (1) Entsprechend ihrer Verantwortung für die Ausgestaltung der Studienangebote wirken Staat, Hochschule und Berufspraxis bei der Qualitätssicherung zusammen. In einem ganz überwiegend staatlich finanzierten Hochschulsystem muss das Qualitätssicherungssystem so ausgestaltet sein, dass die Länder ihrer Verantwortung für die Studienangebote der Hochschulen und damit auch für das Qualitätssicherungssystem gerecht werden können.
- (2) Langfristig anzustreben ist **ein** System der Qualitätssicherung; Parallelverfahren sollen vermieden werden.

- (3) Das Qualitätssicherungssystem ist hochschulartenübergreifend auszugestalten. Methode und Verfahren der Akkreditierung müssen sowohl für Universitäten und gleichgestellte Hochschulen als auch für Fachhochschulen gelten.
- (4) Ein Qualitätssicherungssystem muss langfristig alle Studiengänge einbeziehen. Bei fortlaufender Koexistenz des alten (§ 18 HRG) und des neuen (§ 19 HRG) Graduierungssystems müssen einheitliche Qualitätssicherungsanforderungen und -verfahren für die Studiengänge beider Systeme gelten.
- (5) Qualitätssicherung ist als dezentrales System mit zentralen Rahmenvorgaben zu organisieren. Ein derartiges System ist unter Wettbewerbsgesichtspunkten vorteilhaft und entspricht der föderalen Bildungsstruktur besser als eine zentrale Qualitätssicherungsagentur. Überregionale Vorgaben sind auf das Maß zu beschränken, das erforderlich ist, um Mindeststandards zu sichern und transparente, faire Verfahren zu gewährleisten.
- (6) Ein Instrument der Qualitätssicherung erfordert eine hinreichende fachliche Nähe (Fachvertreter, Vertreter der Berufspraxis) bei der Bewertung des jeweiligen Studiengangs.
- (7) Das Qualitätssicherungssystem in Deutschland muss internationale Entwicklungen berücksichtigen und eingebunden sein in internationale Netzwerke der Qualitätssicherung.
- (8) Der mit der Qualitätssicherung verbundene Aufwand muss angemessen sein. Das schließt größere Bürokratien ebenso aus, wie eine zu starke Belastung der Hochschulen und Gutachter.
- (9) Die für das Qualitätssicherungssystem insgesamt aufzubringenden Kosten müssen sich bezogen auf eine Steigerung der Qualität der Ausbildung und der internationalen Akzeptanz der Studiengänge rechtfertigen.

3. Ausgestaltung des Qualitätssicherungssystems

3.1 Grundsatzentscheidung für ein Akkreditierungssystem

Akkreditierung als System der Sicherung von Mindeststandards und der verlässlichen Information über die Qualität eines Studiengangs hat ihren Ursprung in Hochschulsystemen mit sehr

heterogenen Ausbildungsangeboten (z. B. USA). Das trifft für Deutschland mit seinem fast ausschließlich staatlich finanzierten und weitgehend vergleichbaren Ausbildungsangebot der einzelnen Hochschulen nicht zu. Allerdings rechtfertigen neuere Entwicklungen im Hochschulwesen ein Akkreditierungssystem auch in Deutschland. Dazu zählen insbesondere

- Einführung eines neuen Graduierungssystems (B-/M-Studiengänge nach § 19 HRG)
- gewollte stärkere Diversifizierung der Ausbildungsangebote
- Profilbildung und Wettbewerb unter den Hochschulen
- verminderte staatliche Einflussnahme auf Ausbildungsinhalte
- vermehrtes Angebot privater, auch ausländischer Ausbildungsträger
- internationale, insbesondere europäische Verflechtung (verlässliche Informationen über Ausbildungsgänge).

Die Kultusministerkonferenz hat deswegen für die Studiengänge des neuen Graduierungssystems, die zu B-/M-Abschlüssen führen, zunächst probeweise ein Akkreditierungssystem eingeführt. Die Begutachtung dieses Systems durch eine internationale Gutachtergruppe hat den gewählten Ansatz Qualitätssicherung über Akkreditierung als einen wichtigen Baustein der Modernisierung des Hochschulsystems in Deutschland und als eine gute Antwort auf die Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs nachdrücklich bestätigt. Vorbehaltlich einer Präzisierung der Aufgaben entsprechend den Empfehlungen der Gutachtergruppe hat sich die Kultusministerkonferenz grundsätzlich für die Beibehaltung einer zentralen Akkreditierungseinrichtung und damit für ein Akkreditierungssystem ausgesprochen (NS 295. KMK, 18./19.10.2001, Nr. 5).

3.2 Zentrale Rahmenvorgaben und dezentrale Durchführung der Akkreditierung

Nach dem Beschluss der Kultusministerkonferenz zur Einführung eines Akkreditierungsverfahren für B-/M-Studiengänge vom 3. Dezember 1998 entwickelte sich ein Akkreditierungssystem, das im Wesentlichen durch ein Netz dezentraler Agenturen gekennzeichnet ist, dessen Zusammenhalt durch eine zentrale Akkreditierungseinrichtung (Akkreditierungsrat) gewährleistet

wird. Die Aufgabe der Agenturen und der zentralen Akkreditierungseinrichtung beschränkt sich auf die Einhaltung und Durchführung von Verfahren, die eine transparente, sorgfältige und faire Begutachtung der einzelnen Studiengänge sichern. Dagegen ist es nicht ihre Aufgabe, fachlich inhaltliche Vorgaben für die einzelnen Studiengänge zu definieren. An die Stelle vorgegebener inhaltlicher Mindeststandards, deren Einhaltung im jeweiligem Studiengang überprüft wird, tritt die Einschätzung der in den fachlichen Konsens eingebundenen „peers“.

Die Gutachtergruppe hat ein solches Verfahren als kompatibel mit den europäischen und internationalen Anforderungen an Akkreditierung bewertet und die damit erreichte Überwindung starrer inhaltlicher Vorgaben als ein Gewinn an Flexibilität und Gestaltungsfreiheit der Hochschulen hervorgehoben.

3.2.1 Zentrale Akkreditierungseinrichtung

Ein System, das das Akkreditierungsgeschehen auf eine Vielzahl unterschiedlicher Agenturen verlagert, macht eine zentrale Einrichtung erforderlich, die den notwendigen Zusammenhalt gewährleistet. Ihre Aufgabe ist es, die Grundanforderungen an und den Rahmen für Akkreditierungsverfahren vorzugeben und sicherzustellen, dass bei der Durchführung der Akkreditierungsverfahren durch die einzelnen Agenturen diese Anforderungen erfüllt und eingehalten werden. Darüber hinaus hat die Gutachtergruppe Aufgaben der zentralen Einrichtung in der Förderung von Kommunikation und Kooperation unter den Agenturen, in der Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs unter den Agenturen und in der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätssicherung gesehen.

3.2.2 Agenturen

Die Durchführung der Akkreditierungsverfahren liegt bei den Agenturen, die den Prozess der Begutachtung der einzelnen Studiengänge über „peer review“ organisieren und begleiten. Das System lässt Agenturen in unterschiedlicher Trägerschaft mit stark divergierender Ausrichtung und Zielsetzung zu. Unterschieden werden folgende Typen:

- Regionale Agenturen, die von einem oder mehreren Ländern oder den Hochschulen

eines oder mehrerer Länder getragen werden mit Zuständigkeiten für die Studiengänge des gesamten Fächerspektrums (ZEvA, ACQUIN)

- Agenturen mit spezifischer fachlicher Ausrichtung in der Mit-Trägerschaft von Fachhochschulen, Fachgesellschaften oder Dachverbänden (ASII, ACBC, AHPGS, FIBAA).

Mit der Akkreditierung bestätigen die Agenturen die Einhaltung von Mindeststandards. Sie können darüber hinaus im Sinne von „benchmarking“ besonderen Anforderungen hinsichtlich einzelner Studiengänge Rechnung tragen.

Neben der Flexibilität ist ein entscheidender Vorteil eines Systems mit einer Vielfalt von Agenturen in der Qualitätssicherung durch Wettbewerb unter den Agenturen zu sehen. Dies setzt allerdings Rahmenbedingungen voraus, die den Wettbewerb ermöglichen. Dazu zählen insbesondere:

- Transparente Leistungsbeschreibung und Vollkostenrechnung einer Akkreditierung, um die Hochschulen in die Lage zu versetzen, über einen Vergleich von Preis und Leistung ihre Entscheidungen hinsichtlich der zu betrauenden Agentur zu treffen (keine indirekte Subventionierung durch Träger)
- Uneingeschränkter, auch nicht durch sekundäre Entscheidungszusagen beeinflusster Zugang der Hochschulen zu allen Agenturen (keine regionalen Monopole).

Ein offenes System unterschiedlicher, untereinander konkurrierender Agenturen, in dem die Hochschulen für ihre spezifischen Zielsetzungen die für sie geeignete Agentur auswählen können, eröffnet ein flexibles, vielfältigen Anforderungen Rechnung tragendes System. Es ist als Markenzeichen für die Akkreditierung in Deutschland Kernbestand des sich entwickelnden hochschul- und ländergreifenden Systems der Qualitätssicherung.

3.3 Wahrnehmung staatlicher Verantwortung

Als Teil eines Qualitätssicherungssystems, das sich auf Studienangebote von Hochschulen mit weitreichender Autonomie im Bereich der Lehre bezieht, ist das Akkreditierungsverfahren einerseits hochschulnah auszugestalten, andererseits muss es so beschaffen sein, dass die Länder ihre Verantwortung für das Studienangebot der Hochschulen auch in diesem System wahrnehmen können. Dies folgt nicht zuletzt aus der finanziellen Verantwortung des Staats für die Hochschulen.

3.3.1 Genehmigung der Einrichtung von Studiengängen

Die staatliche Verantwortung für die Einrichtung von Studiengängen kann nicht durch die Akkreditierung ersetzt werden. Zwar ermöglichen moderne Systeme der Steuerung und Finanzierung der Hochschulen, die Hochschulen im Rahmen von Zielvorgaben zu ermächtigen, selbständig über ihr Studienangebot zu entscheiden. Die Genehmigung zur Einrichtung eines Studiengangs und Akkreditierung unterscheiden sich jedoch funktional. Mit der Entscheidung zur Einrichtung eines Studiengangs übernimmt der Staat oder die Hochschule die Verantwortung für die Bereitstellung der für das jeweilige Studienangebot erforderlichen Ressourcen. Staat oder Hochschule stellen ferner die Einbindung des Studienangebots in die Planung des Landes oder der Hochschule sicher. Akkreditierung, im Wesentlichen abgestützt auf „peer review“, ist demgegenüber ein Verfahren zur Gewährleistung der materiell-inhaltlichen Qualität eines Studienangebots. Insofern kann es nicht Aufgabe der zentralen Akkreditierungseinrichtung oder der Agenturen sein, die Einpassung des Studiengangs in die Landesplanung oder die Planung der Hochschule zu gewährleisten und die Ressourcenbasis sicherzustellen. Auch die für die Genehmigung einer Prüfungsordnung erforderliche Feststellung der Übereinstimmung der Prüfungsordnung mit dem Prüfungsrecht des Landes und dem Satzungsrecht der Hochschulen ist nicht Gegenstand der Akkreditierung.

Genehmigung der Einrichtung eines Studiengangs und Akkreditierung sind somit keine Parallelverfahren, von denen das eine durch das andere ersetzt werden könnte. Eine effiziente Aufgabenwahrnehmung macht es allerdings erforderlich, die Verfahren zur Genehmigung der Einrichtung eines Studiengangs und das Verfahren der Akkreditierung

entsprechend ihren unterschiedlichen Funktionen aufeinander abzustimmen.

3.3.2 Gewährleistung des Hochschulwechsels und der Gleichwertigkeit der Abschlüsse (§ 9 HRG)

Das HRG legt den Ländern als unmittelbar geltendes Landesrecht die Verpflichtung auf, gemeinsam die Möglichkeit des Hochschulwechsels und die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsunterlagen und Abschlüsse zu gewährleisten. „Möglichkeit des Hochschulwechsels“ und „Gleichwertigkeit der Abschlüsse“ sind auslegungsfähige und auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe, deren Inhalt aus dem jeweiligem hochschulpolitischen Kontext heraus zu bestimmen ist. Auch die Verfahren, in denen die Länder ihre Aufgabe wahrnehmen, müssen den jeweiligen Erfordernissen angepasst sein.

Die Länder können ihre gemeinsame Aufgabe gemäß § 9 HRG künftig im Akkreditierungsverfahren wahrnehmen. Die dafür notwendigen strukturellen Vorgaben, die sich beziehen auf

- die fachgruppenspezifische Festlegung der Regelstudienzeit
- die Gliederung der Studiengänge
- das SWS-Volumen
- das Prüfungsverfahren

können über Strukturvorgaben in das Akkreditierungsverfahren eingegeben werden. Sie binden die zentrale Akkreditierungseinrichtung und werden über diese auch für die einzelnen Agenturen verbindlich gemacht.

Die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen, Prüfungsleistungen und Abschlüsse im Sinne von § 9 HRG kann durch die Gewährleistung der Akkreditierungsverfahren und die inhaltliche Überprüfung der Studiengänge im Wege von „peer review“ hinreichend gesichert werden. Dabei ist davon auszugehen, dass ein fachlicher Konsens hinsichtlich der wesentlichen inhaltlichen Anforderungen eines Studiengangs seitens der

„peers“ besteht. „Gleichwertigkeit“ im Sinne von § 9 HRG verlangt keine auf die einzelnen Studieninhalte und Prüfungsgegenstände bezogene Gleichheit, sondern eine strukturelle und formale Übereinstimmung, die gewährleistet, dass einander entsprechende Abschlüsse hinsichtlich des erzielten Ausbildungsniveaus gleichwertig sind, das heißt, den für dieses Abschlussniveau erforderlichen Mindestanforderungen genügen. Der Verzicht auf inhaltliche Vorgaben erfordert allerdings eine großzügige Handhabung der Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen durch die Hochschulen, um einen reibungslosen Hochschulwechsel im Sinne von § 9 HRG zu bestimmten „Schnittstellen“ des Studiums (Bachelorabschluss, Vor- oder Zwischenprüfung) zu ermöglichen.

3.3.3 Staatliche Mitwirkung in der zentralen Akkreditierungseinrichtung

Um die Verantwortung der Länder für die Studienangebote und die gemeinsame Verantwortung der Länder gemäß § 9 HRG in einem Akkreditierungsverfahren wahrzunehmen, muss den Ländern die Möglichkeit eröffnet sein, ihrer Verantwortung entsprechend auf das Akkreditierungsverfahren Einfluss zu nehmen. Die Zusammensetzung der zentralen Akkreditierungseinrichtung muss dem Rechnung tragen und eine hinreichende Mitwirkung der staatlichen Vertreter gewährleisten. Vorgaben, die die zentrale Einrichtung für die Verfahren der Begutachtung von Studiengängen durch die Agenturen festlegt und mit denen die von der KMK beschlossenen Strukturvorgaben in das Akkreditierungsverfahren eingebracht werden, können nicht gegen die Stimmen der Ländervertreter verabschiedet werden.

Entsprechend dem Vorschlag der Gutachtergruppe bietet es sich an, die ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung in den der zentralen Akkreditierungseinheit zu erteilenden Leistungsauftrag aufzunehmen. Der Leistungsauftrag könnte jeweils für eine Vierjahresperiode erteilt werden und die Erfüllung des Leistungsauftrages durch unabhängige Gutachter unter internationaler Beteiligung überprüft werden.

3.4 Einbeziehung von Studiengängen in die Akkreditierung

Ist ein Akkreditierungsverfahren eingeführt, so gilt grundsätzlich, dass schon aus Wettbewerbsgesichtspunkten die Akkreditierung nicht auf einzelne Studiengänge oder Studiengangstypen beschränkt werden kann. Sollte daher das alte Graduierungssystem nach § 18 HRG längerfristig neben dem neuen Graduierungssystem nach § 19 HRG fortbestehen, sind auch alle Diplom- und Magisterstudiengänge in die Akkreditierung zu überführen. Allerdings zeigt schon die erhebliche Diskrepanz zwischen der Anzahl eingerichteter und akkreditierter B-/M-Studiengänge, dass eine Ausweitung des Akkreditierungssystems auf die herkömmlichen Diplom- und Magisterstudiengänge nur schrittweise bewältigt werden kann. Eine Übergangsregelung könnte wie folgt aussehen:

- Bereits eingerichtete Diplom- und Magisterstudiengänge, die einer Rahmenordnung entsprechen und deren Vorgaben einhalten, bedürfen keiner Akkreditierung.
- Dasselbe gilt für Diplom- und Magisterstudiengänge, die neu eingerichtet werden, soweit sie einer geltenden Rahmenprüfungsordnung unterliegen und entsprechend ausgestaltet sind.
- Diplom- und Magisterstudiengänge, die neu in Fachgebieten eingerichtet werden, für die keine Rahmenprüfungsordnung vorliegt, werden in das Akkreditierungsverfahren einbezogen.
- Dasselbe gilt für Diplom- oder Magisterstudiengänge in Fachgebieten, für die die geltende Rahmenordnung überholt ist. Ob eine Rahmenordnung überholt ist, stellen HRK und KMK auf Vorschlag der Gemeinsamen AG „Weiterentwicklung der Struktur des Hochschulwesens“ fest, die ggf. Wissenschaftler aus dem jeweiligen Fachgebiet anhört.

Die Einbeziehung von Diplom- und Magisterstudiengängen gem. § 18 HRG in das Akkreditierungsverfahren setzt voraus, dass die vom Akkreditierungsrat entwickelten Grundsätze für die Akkreditierung von B- und M-Studiengängen analog auf zu akkreditierende Diplom- und Magisterstudiengänge angewandt werden können oder entsprechend ergänzt werden. Die Musterrahmenordnungen für Diplomstudiengänge an Universitäten und Fachhochschulen sowie die Allgemeinen Bestimmungen für Magisterprüfungsordnungen gelten als Strukturvorgaben, die bei der Akkreditierung von Diplom- und Magisterstudiengängen zu berücksichtigen sind, fort.

3.5 Möglichkeiten zur Reduzierung des Verfahrensaufwands

Die angestrebte Ablösung des Systems der Koordinierung von Studium und Prüfungen über Rahmenprüfungsordnungen durch ein System der Qualitätssicherung über Akkreditierung mit der Folge, dass längerfristig alle Studiengänge in das Akkreditierungssystem einbezogen werden, macht es erforderlich, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um den Verfahrensaufwand möglichst gering zu halten. Dies gilt um so mehr, als Akkreditierung immer nur eine Akkreditierung auf Zeit sein kann, die in periodischen Abständen erneuert werden muss (Reakkreditierung).

Als Instrument der Qualitätssicherung muss die Akkreditierung jedoch auf einer fachlich-inhaltlichen Bewertung des zu akkreditierenden Studienangebots beruhen. Alle Bemühungen um Reduzierung des Verfahrensaufwands finden daher dort ihre Grenzen, wo eine auf fundierter fachlich-inhaltlicher Begutachtung des zu akkreditierenden Studienangebots beruhende Bewertung nicht mehr gewährleistet werden kann. Dabei ist hervorzuheben, dass Akkreditierung - insbesondere was ihren Beitrag zur Verbesserung der Akzeptanz des deutschen Studienangebots im Ausland anbelangt - ganz wesentlich davon abhängt, dass die Akkreditierungsentscheidung durch transparente und verlässliche Begutachtungsverfahren untermauert ist.

Es ist Aufgabe der zentralen Akkreditierungseinrichtung, unter Berücksichtigung dieser Randbedingungen zu prüfen, inwieweit sich die Verfahren der Akkreditierung und damit der Akkreditierungsaufwand reduzieren lassen. Als Ansätze für entsprechende Überlegungen kommen insbesondere in Betracht:

- Einbeziehung bereits vorliegender zeitnah zustande gekommener Evaluationsergebnisse in das Akkreditierungsverfahren (bei Akkreditierungsanträgen könnten Evaluationsberichte, die nicht länger als zwei Jahre zurück liegen, der Akkreditierungsentscheidung zugrunde gelegt werden; auf ein aufwendiges „Informationen sammeln“ und „Vor-Ort-Besuche“ könnte verzichtet werden).
- Beschränkung der materiellen Begutachtung auf diejenigen Aspekte, die unerlässlich sind, um Übereinstimmung mit den Mindeststandards festzustellen. Für Akkreditierung kann ein „gröberes Kriterienraster“ angelegt werden als für Evaluation.

- Zusammenfassung fachverwandter Studiengänge einer Hochschule in einem Akkreditierungsverfahren. Zu prüfen wäre, ob Fachbereichen/Fakultäten eine zeitlich beschränkte institutionelle Akkreditierung ermöglicht werden kann, wenn bereits mehrere Studiengänge dieser Fakultäten/Fachbereiche ein Akkreditierungsverfahren mit positivem Ergebnis durchlaufen haben und der neue Studiengang entsprechend denselben Kriterien eingerichtet wird.
- Reduzierung des Verfahrensaufwands bei der Reakkreditierung durch weitgehenden Rückgriff auf zwischenzeitliche Evaluation oder durch Beschränkung der Reakkreditierung auf Fälle, in denen zwischenzeitliche Evaluationsverfahren so weitreichende Mängel des Studienangebots aufgedeckt haben, dass berechtigte Zweifel an der Einhaltung von Mindeststandards gegeben sind.

Entsprechend der verstärkten internationalen Orientierung der Hochschulen und der intensiven Zusammenarbeit deutscher Hochschulen mit ausländischen Partnerhochschulen aber auch zur Erweiterung des Kreises der für eine Akkreditierung in Betracht kommenden Agenturen und damit zum schnelleren Abbau des „Akkreditierungsstaus“ ist die Akkreditierung im Ausland eine interessante Alternative zur Akkreditierung durch inländische Agenturen. An den Akkreditierungsrat richtet sich die Erwartung, mittelfristig eine Positivliste der ausländischen Agenturen, die hierfür in Betracht kommen, zu erstellen.

3.6 Kosten der Akkreditierung

Akkreditierung, die an der Begutachtung des einzelnen Studiengangs ansetzt, ist mit erheblichen Kosten verbunden. Dabei liegt der Aufwand weniger bei der zentralen Einrichtung als bei der Einzelbegutachtung von Studiengängen. Möglichkeiten zur Reduzierung des Aufwands und damit der Kosten sind, wie zuvor dargestellt, insbesondere durch

- enge Verbindung mit der Evaluation (§ 6 HRG)
- Zusammenführung fachverwandter Studiengänge in einem Begutachtungsverfahren

gegeben. Die Gutachter haben den Aufwand durch den „Übergang auf ein neues, innovationsförderndes System der Qualitätssicherung, als dessen Bestandteil die Akkreditierung neben der Evaluation zu sehen ist“, als gerechtfertigt angesehen.

Qualitätssicherung und Darstellung der Leistungsfähigkeit gegenüber Studieninteressenten und Beschäftigten gehören zu den Aufgaben der Hochschulen, die sich zunehmend in einem nationalen und internationalen Wettbewerb zu behaupten haben. Dementsprechend sowie im Hinblick darauf, dass die Akkreditierung eines Studiengangs im Interesse der jeweiligen Hochschule liegt, sind auch die Kosten für die Durchführung der Akkreditierungsverfahren von den antragstellenden Hochschulen selbst aufzubringen. Ein offener und fairer Wettbewerb unter den Agenturen, der es den Hochschulen ermöglicht, auch unter Kostengesichtspunkten die jeweils im Verhältnis zur Leistung günstigste Akkreditierung zu wählen, ist dabei ein wichtiger Faktor für den Erfolg des Systems.

4. Aufgaben, Organisation und Finanzierung der zentralen Akkreditierungseinrichtung

Aufgaben, Organisation und Finanzierung müssen der Bedeutung der Akkreditierungseinrichtung im Zusammenwirken von Staat, Hochschulen und Berufspraxis Rechnung tragen.

4.1 Aufgaben

Aufgaben der zentralen Akkreditierung sind insbesondere:

- die Akkreditierung von Agenturen mit der zeitlich befristeten Verleihung der Berechtigung, Studiengänge zu akkreditieren (Verleihung des Siegels des Akkreditierungsrates)
- die Überwachung der Aufgabenerfüllung durch die Agenturen und die periodische Reakkreditierung der Agenturen
- die Definition der Mindestanforderung der Akkreditierungsverfahren.

Außerdem soll die zentrale Einrichtung nach Auffassung der Gutachter einen fairen Wettbewerb unter den Agenturen garantieren, die Kommunikation und Kooperation zwischen den Agenturen fördern und die deutschen Interessen in den sich bildenden europäischen und globalen Netzwerken der Qualitätssicherung und Akkreditierung zur Geltung bringen.

Dagegen kommt eine Akkreditierung von Studiengängen unmittelbar durch die zentrale Akkre

ditierungseinrichtung schon deswegen nicht in Betracht, weil die zentrale Akkreditierungseinrichtung als „Hüterin“ des Wettbewerbs unter den Agenturen nicht selbst als Konkurrentin der Agenturen tätig werden kann.

4.2 Zusammensetzung

Um funktionsfähig zu sein, sollte die zentrale Akkreditierungseinrichtung nicht mehr als 16 Mitglieder haben.

Da die zentrale Aufgabe der Akkreditierung die Gewährleistung materiell-inhaltlicher Mindeststandards für die Hochschulausbildung ist, kommt der Mitwirkung von Hochschulvertretern wesentliche Bedeutung zu. Daneben machen es jedoch die staatliche Verantwortung für das Lehrangebot der Hochschulen und die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 9 HRG erforderlich, der Vertretung der Länder in der zentralen Akkreditierungseinrichtung ein gleichrangiges Gewicht beizumessen. Dasselbe gilt auch für die Vertretung der Berufspraxis.

Die zentrale Akkreditierungseinrichtung sollte daher mit

- vier Hochschulvertretern, bestellt von der HRK
- vier Ländervertretern, bestellt von der KMK
- vier Vertretern der Berufspraxis
- zwei Studierenden
- zwei internationalen Vertretern

besetzt werden. Von den Vertretern der Berufspraxis können je einer durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen benannt werden. Die zwei weiteren Vertreter der Berufspraxis sollten von HRK und KMK berufen werden.

4.3 Institutionelle Anbindung

Die zentrale Akkreditierungseinrichtung soll organisatorisch an die Kultusministerkonferenz angebunden werden. Die besondere Stellung der zentralen Akkreditierungseinrichtung zwischen Hochschulen, Staat und Berufspraxis erfordert einerseits eine hinreichende organisatorische Selbstständigkeit der Einrichtung, andererseits soll der erforderliche Verwaltungsaufwand möglichst gering gehalten werden. Von daher bietet es sich an, die zentrale Akkreditierungseinrichtung organisatorisch einer bestehenden Institution zuzuordnen, ihr jedoch im Rahmen dieser Einrichtung eine gesonderte Unabhängigkeit garantierende Stellung einzuräumen.

Die organisatorische Anbindung an die Kultusministerkonferenz betont staatliche Verantwortung für die Akkreditierung und die Gewährleistung der Gleichwertigkeit der Abschlüsse und den Hochschulwechsel. Mit dem Sekretariat der Kultusministerkonferenz besteht eine organisatorische Einrichtung, an die das Sekretariat der Akkreditierungseinrichtung angebunden werden kann, ohne dass dadurch die Unabhängigkeit der Akkreditierungseinrichtung in Frage gestellt würde. Die Finanzierung der zentralen Akkreditierungseinrichtung und ihres Sekretariats wird durch die Länder sichergestellt.

4.4 Kosten

Bei einer Beschränkung der Aufgabe der zentralen Akkreditierungseinrichtung auf die Akkreditierung von Agenturen kann davon ausgegangen werden, dass für den verwaltungsmäßigen Unterbau der Akkreditierungseinrichtung ein Finanzvolumen ausreichend ist, das im Wesentlichen dem derzeitigen Aufwand für den Akkreditierungsrat (höchstens 250.000 € jährlich) entspricht. Eine direkte öffentliche Finanzierung der zentralen Akkreditierungseinrichtung ist im Ergebnis einfacher und auch kostengünstiger als eine staatliche „Umwegfinanzierung“ über Leistungen der Agenturen, die sich ihrerseits wieder über die Kosten der Akkreditierung von Studiengängen bei den Hochschulen refinanzieren. Mit der organisatorischen Anbindung an das Sekretariat der Kultusministerkonferenz ist die Einbeziehung in ein bereits bestehendes Finanzierungssystem möglich. Die Schaffung einer neuen ländergemeinsamen Finanzierung oder einer neuen Bund-Länder-Mischfinanzierung wird damit vermieden.

4.5 Rechtsform

Um das Akkreditierungsverfahren auf eine gesicherte Rechtsgrundlage zu stellen, bietet sich eine Verwaltungsvereinbarung der Länder über die Errichtung der zentralen Akkreditierungseinrichtung an. In der Vereinbarung wären mindestens zu regeln

- Aufgaben der zentralen Akkreditierungseinrichtung
- Evaluation der zentralen Akkreditierungseinrichtung
- Zusammensetzung und Bestellung der Mitglieder
- Sitz
- Organisatorische Anbindung
- Finanzierung.

Das derzeitige Verfahren nach § 9 auf der Grundlage der Vereinbarung der Ministerpräsidenten kann durch einfache Anzeige an die Ministerpräsidentenkonferenz durch ein Akkreditierungsverfahren abgelöst werden.