

Entschließung der
21. Mitgliederversammlung
der HRK
am 8. November 2016
in Mainz

Neuordnung des Akkreditierungssystems

HRK Hochschulrektorenkonferenz

Die Stimme der Hochschulen

Leipziger Platz 11
D-10117 Berlin

Tel.: 030 206292-0
Fax: 030 206292-15

post@hrk.de
www.hrk.de

Ahrstraße 39
D-53175 Bonn

Tel.: 0228/887-0
Fax: 0228/887-110

post@hrk.de
www.hrk.de

I. Einleitung

Aus Sicht der HRK ist es eine der Kernaufgaben der Hochschulen, die Qualität der Lehre sicherzustellen und ihre Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie deren Ergebnisse zu dokumentieren. In Analogie zur Sicherung und Dokumentation der Qualität der Forschung sind hier Instrumente wie Peer Review (unter Einbeziehung interner und externer Stakeholder), Standardisierung der Verfahren, wissenschaftsgesteuerte Kontrolle und professionelles Management selbstverständliche Bausteine.

Die Verfahren der DFG können als Folie für eine prozess- und sachorientierte Sicherung der Qualität der Lehre dienen. Erste Schritte in diese Richtung sollen die folgenden Empfehlungen geben, in denen die Rollen der Akteure ebenso wie der Prozess selbst vor dem Hintergrund der notwendigen Umstrukturierung des Akkreditierungssystems neu gefasst werden.

II. Notwendigkeit und Ziele der Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems und der externen Qualitätssicherung

Mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (1 BvL 8/10) vom 17. Februar 2016 sind grundlegende Veränderungen des Akkreditierungssystems erforderlich geworden. Dadurch bietet sich eine Chance, sowohl das Gesamtsystem als auch die Verfahren der externen Qualitätssicherung so weiterzuentwickeln, dass

- sie der vom BVerfG angemahnten besseren Vertretung der Wissenschaft Rechnung tragen;
- es den Hochschulen ermöglicht wird, ihr Studienangebot dem Verständnis ihrer individuellen Rolle im Wissenschaftssystem und ihrer Verantwortung für die Gesellschaft gemäß zu gestalten;
- und Lehrenden und Lernenden bewusst größere Freiräume in Lehre und Studium eingeräumt werden.

Das BVerfG betont das Prinzip, dass die Wissenschaft vorrangig selbst für ihre Qualitätssicherung sorgen muss¹. Folgerichtig liegt die Verantwortung für die Qualität der Hochschulbildung gemäß dem Grundsatz der institutionellen Autonomie bei jeder Hochschule selbst. Diese Autonomie bildet einerseits die Grundlage und erzeugt andererseits die Notwendigkeit, in wissenschaftsgeleiteten Verfahren der externen Qualitätssicherung der Öffentlichkeit gegenüber Rechenschaft abzulegen.

Darüber hinaus sind die derzeitigen Rollen der Akteure im Akkreditierungssystem mit der Vorgabe der Trennung von Beratung, Bewertung und Richtlinienkompetenz neu zu bedenken.

¹ vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (1 BvL 8/10) vom 17. Februar 2016, S. 27, Rz 65

Ziele und Formen der Akkreditierung

Systemakkreditierung und Programmakkreditierung sind die beiden Wege, auf denen sich derzeit die Begutachtung eines Studiengangs im Rahmen eines Akkreditierungsverfahrens vollzieht. Beide Wege sollten auch künftig offenstehen.

Darüber hinaus sollte es den Hochschulen auch zukünftig möglich sein, innovative Modelle der externen Qualitätssicherung in Abstimmung mit dem Akkreditierungsrat zu erproben (**Experimentierklausel**).

Die **Programmakkreditierung** soll die Qualifikationsziele eines Studiengangs unter anderem daraufhin überprüfen,

- ob die Qualifikationsziele dem angestrebten Abschlussniveau entsprechen;
- die Studienorganisation und die Studienanforderungen geeignet sind, die definierten Qualifikationsziele zu erreichen;
- ob die an den „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)“² zu orientierenden ländergemeinsamen Strukturvorgaben eingehalten werden;
- der Studiengang im Europäischen Hochschulraum vergleichbar ist.

Über die Ziele der Programmakkreditierung hinaus soll im Prozess der **Systemakkreditierung** festgestellt werden, ob das hochschulinterne Qualitätsmanagementsystem in der Lage ist, die Erreichung dieser studiengangbezogenen Ziele zu gewährleisten. Dieses Format sollte in Sinne der Autonomie der Hochschulen flexibel hinsichtlich der Konzepte von Lehre und Studium einerseits und Qualitätsmanagement andererseits sein, dabei selbstverständlich den allgemeinen Anforderungen an Qualitätssicherung entsprechen. Das Verfahren ist dem institutionellen Profil (Hochschultyp, Hochschulgröße etc.) anzupassen und im Sinne eines Audits zu gestalten.

Es geht letztendlich

- um die Eigenverantwortung bei der kontinuierlichen strategischen Planung der Neueinrichtung und Weiterentwicklung von Studiengängen;
- darum, innerhalb der Hochschule Instrumente für eine systematische Verbesserung und Sicherung der Rahmenbedingungen der Lehre zu implementieren;
- darum, Qualitätssicherung zu einer Qualitätskultur wachsen zu lassen;
- um Investition in die interne Qualitätssicherung statt in externe Verfahren.

² http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf bzw. https://www.hrk.de/fileadmin/10-Publikationsdatenbank/Beitr-2015-03_Standards_und_Leitlinien_ESG_2.pdf

III. Veränderte Rollen der Akteure im Akkreditierungssystem

1. Systemakkreditierte Hochschulen

Seit der Einführung der Systemakkreditierung ist die Anzahl der „selbst akkreditierenden Hochschulen“ ständig und dynamisch gewachsen. Sie nehmen eine umfangreiche Verantwortung für die Qualität ihrer Studiengänge wahr und stehen, was ihre Verpflichtungen und Kompetenzen angeht, in einer anderen Beziehung zum Akkreditierungsrat als diejenigen Einrichtungen, deren Programme zur Zeit extern von Agenturen überprüft werden.

Diesem Umstand sollte auf beiden Seiten, bei Hochschulen und Akkreditierungsrat, Rechnung getragen werden. Die Selbstverpflichtung der systemakkreditierten Hochschulen, ein international wettbewerbsfähiges Qualitätsmanagement vorzuhalten, sollte zur Konsequenz haben, dass die Begutachtung nach europäischen Standards (ESG) durchgeführt und das Verfahren durch den Akkreditierungsrat auch in Deutschland dorthin fortlaufend weiterentwickelt wird.

Dies gilt analog für die Hochschulen, die im Rahmen einer Experimentierklausel die Verantwortung für die Durchführung der internen Akkreditierung von Studiengängen selbst übernehmen.

2. Agenturen

Wie schon 2012 von der HRK vorgeschlagen³, sollten die derzeit im Bereich der Akkreditierung tätigen Agenturen die Hauptaufgabe erhalten, die Hochschulen auf ihrem Weg der Qualitätsentwicklung zu beraten und zu begleiten. Die Rollenverteilung zwischen Akkreditierungsrat und Agenturen eindeutiger zu trennen, bringt wesentlich mehr Klarheit über die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen: Auf der einen Seite die Agenturen, die beraten Begutachtungen organisieren, und auf der anderen Seite der Akkreditierungsrat, der die Akkreditierungsentscheidungen trifft, gegen die verwaltungsrechtlich vorgegangen werden kann.

Auf den zweiten Blick werden allerdings praktische Probleme der Umsetzung offenkundig: Jedes Begutachtungsverfahren ist und bleibt „gutachterzentriert“. Das Verrücken der Entscheidungsebene und die auf diese Weise beabsichtigte Trennung zwischen Begleitung und Entscheidung ändert dies nicht. Auch der (um Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft erweiterte) Akkreditierungsrat kann nur auf der Basis des Abschlussgutachtens der Begutachtungskommission urteilen und ist somit davon abhängig, wie gut es der Gutachtergruppe gelungen ist, entweder den Studiengang oder das Gesamtsystem der Einrichtung in seiner Komplexität zu erfassen und zu bewerten. Daher sollte dafür Sorge getragen werden, dass die Qualität der Gutachterinnen und Gutachter gesichert und sie gleichermaßen für die

³ Entschließung der HRK-Mitgliederversammlung „Zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems - Gestaltung des Institutionellen Qualitätsaudits“ vom 24. April 2012

Fachlichkeit wie auch für die Qualitätssicherung qualifiziert sind (vgl. hierzu III.4).

Im Sinne der Verwirklichung des Europäischen Hochschulraums sollten für deutsche Hochschulen alle Agenturen arbeiten können, die in das Europäische Register für Qualitätssicherung (EQAR) aufgenommen worden sind.

3. „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ (Akkreditierungsrat)

Die „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ muss aufgrund des Beschlusses des BVerfG die Zusammensetzung ihrer Gremien (Akkreditierungsrat und Stiftungsrat) ändern, um die geforderte maßgebliche Beteiligung der Wissenschaft sicherzustellen.

Hierfür bieten sich zwei Möglichkeiten an:

Es kann durch die Einrichtung eines **Erweiterten Akkreditierungsrats** geschehen, dem zusätzlich zu den bisherigen Interessenvertretungen (Länder, Hochschulen, Studierende, Vertretung der beruflichen Praxis und internationale Expertinnen und Experten) Fachwissenschaftlerinnen oder Fachwissenschaftler angehören. Idealerweise sollten diese Personen als Mitglieder einer Hochschule unterschiedliche Fächerkulturen wie z.B. der Geistes-, Sozial-, Natur- und Technikwissenschaften sowie auch unterschiedliche Hochschultypen repräsentieren. Sie sollten Erfahrungen aus Qualitätssicherungsverfahren im In- und Ausland mitbringen.

Alternativ kann die Mehrheit für die Wissenschaft auch sichergestellt werden, indem die Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft jeweils gewichtete Stimmen führen.

Auch bei der Zusammensetzung des **Stiftungsrats** sollte den Ansprüchen des BVerfG-Beschlusses Rechnung getragen und der Wissenschaft die Stimmenmehrheit gegeben werden.

Das Verfahren zur Nominierung der Mitglieder aller Gremien sollte in der bisherigen Form beibehalten werden.⁴ Die wissenschaftlich/fachlichen Mitglieder des Akkreditierungsrats sollten von der Hochschulrektorenkonferenz unter angemessener Berücksichtigung der unterschiedlichen Hochschularten und der Fächervielfalt nach den Vorgaben des BVerfG nominiert werden.

Für die in Zukunft weiter differenzierten Gremien der „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ sollte sich folgende Aufgabenverteilung ergeben:

- Der Erweiterte Akkreditierungsrat (gleichgültig ob in erweiterter Personenzahl oder gewichteten Stimmen) legt Regeln und Kriterien für die Akkreditierungsverfahren fest und fasst Beschlüsse über die vorgelegten Anträge

⁴ Gesetz zur Errichtung einer Stiftung "Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland" vom 15. Februar 2005, § 7 (2), § 9 (2)

(Programm- und Systemakkreditierungen, Experimentierklausel).

- Der Akkreditierungsrat in seiner bisherigen Zusammensetzung ist zuständig für das Monitoring des Gesamtsystems und für die Zulassung von Agenturen, die nicht im EQAR gelistet sind (z.B. AKAST). Alle anderen Agenturen sind durch die Mitgliedschaft im EQAR ausreichend zertifiziert.
- Der Stiftungsrat überwacht weiterhin die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Führung der Stiftungsgeschäfte.

Selbstverständlich sollte damit eine auskömmliche Finanzierung der Geschäftsstelle des Akkreditierungsrats einhergehen, ohne die Kosten für die Hochschulen zu erhöhen. Im Rahmen des Umbaus im Akkreditierungssystem sollte die Finanzierung so gestaltet werden, dass der Akkreditierungsrat seine Aufgaben sinnvoll und effizient wahrnehmen kann. Zentrale Aufgabe der Geschäftsstelle sollte die Vorbereitung der Entscheidungsvorlagen für die Gremien sein.

4. Gutachterinnen und Gutachter (Peers)

Kern der externen Qualitätssicherung ist das breite Spektrum an Expertise, das die Gutachterinnen und Gutachter in die Verfahren einbringen. Neben Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, die Erfahrung im Bereich Qualitätssicherung von Studium und Lehre haben sollten, müssen in jedem Verfahren auch die Studierenden und die Berufspraxis vertreten sein. Gemäß den dem Beschluss des BVerfG zugrundeliegenden Rechtsgedanken sollte den Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft in den Begutachtungsgruppen immer die Mehrheit eingeräumt werden.

Die Qualität des gesamten Begutachtungssystems ist davon abhängig, dass diese Personen sorgfältig ausgewählt und angemessen auf ihre Aufgabe vorbereitet werden. Die Hochschulen sollten die Möglichkeit erhalten, Personen für die Tätigkeit in Gutachtergruppen ohne Bindungswirkung vorzuschlagen. Damit sollte nicht das Recht verbunden sein, auf die Auswahl der Peers Einfluss zu nehmen.

Die Gutachtergewinnung und -bestimmung für alle Verfahren kann sowohl in der Hand des Akkreditierungsrates oder in der Hand der HRK liegen; dies sollte zwischen HRK und KMK sowie dem Akkreditierungsrat noch weiter erörtert werden. Entscheidend ist, dass durch die Hinzuziehung ausreichender Fachkompetenz, die bspw. in den Fachgesellschaften liegt, eine qualitativ hochwertige Gutachterkommission gefunden wird.

Eine Clearingstelle für Konflikte und Beschwerden in allen Verfahrenstypen sollte beim Akkreditierungsrat angesiedelt sein.

IV. Kriterien und Ablauf von Begutachtungsverfahren

1. Kriterien

Die Methode und die anzuwendenden Kriterien sollten den ESG folgen. In deren erstem Teil sind die Standards und Leitlinien für die interne Qualitätssicherung der Hochschulen festgelegt, deren Effektivität in den Verfahren der externen Qualitätssicherung nachgewiesen wird. Darüber hinaus sollten die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben⁵ berücksichtigt werden.

In allen Begutachtungsgruppen sollten Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft die Mehrheit stellen. Die Akkreditierungsfrist sollte einheitlich auf sieben Jahre festgesetzt werden, wobei über Ausnahmen der Akkreditierungsrat entscheiden sollte.

Für die Begutachtung der Agenturen, die vom Akkreditierungsrat durchgeführt wird, sollten der zweite (Externe Qualitätssicherung) und der dritte Teil (Qualitätssicherungsagenturen) der ESG als Basis für die Regeln und Kriterien der Akkreditierung herangezogen werden.

Alle Berichte sollten sich an festgelegten Kernpunkten orientieren und möglichst kurz und präzise gefasst sein. Sie sollten Analysen und Befunde, Schlussfolgerungen, Beispiele guter Praxis innerhalb der Hochschule und Empfehlungen für Folgemaßnahmen enthalten (vgl. ESG 2.6).

2. Ablauf der Verfahren

Für alle Verfahren gilt:

„Die externen Qualitätssicherungsverfahren sind zuverlässig und vorab definiert. Sie werden konsequent durchgeführt und veröffentlicht. Dazu gehören

- eine Selbstbewertung oder ein vergleichbares Verfahren;
- eine externe Begutachtung, die üblicherweise einen Vor-Ort-Besuch einschließt;
- ein Bericht über die externe Begutachtung;
- konsequente Folgemaßnahmen.“⁶

Ebenso gilt für den Ablauf von **Programm- und Systemakkreditierung gleichermaßen**, dass auf der Grundlage des Selbstberichts der Hochschule die Begutachtung eines Programms oder eines fachaffinen Programmclusters bzw. des Qualitätsmanagementsystems durch eine Gruppe von Gutachterinnen und Gutachtern erfolgen sollte. In dieser Peer Group sollte die Wissenschaft die Mehrheit der Stimmen führen. Die Hochschulen sollten einen formalisierten Kurzbericht („executive

⁵ Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i.d.F. vom 04.02.2010)

⁶ http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf bzw. https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-10-Publikationsdatenbank/Beitr-2015-03_Standards_und_Leitlinien_ESG_2.pdf, Standard 2.3

summary“) an den Akkreditierungsrat liefern. Diesem sollte der ausführliche Bericht der Peers, dem ebenfalls ein Kurzbericht vorangestellt ist, beigelegt werden.

Die Entscheidungsunterlagen werden von der Geschäftsstelle des Akkreditierungsrats dem Akkreditierungsrat gebündelt zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Entscheidung ist verwaltungsrechtlich wirksam und kann in Verwaltungsgerichtsverfahren überprüft werden. Mit jeder Akkreditierungsentscheidung können Auflagen und weitere Empfehlungen zur Qualitätsentwicklung verbunden sein.

Die Reakkreditierung erfolgt lediglich ausschließlich durch einen Selbstbericht der Hochschule, sofern externe Peer Review zur Qualitätsentwicklung nachgewiesen wird. Eine Begehung kann, außer bei Widerspruchsverfahren, entfallen.

Im Falle verpflichtender Folgemaßnahmen (Auflagen) trägt die Hochschule die Verantwortung für die Umsetzung. Je nach Verfahrensgestaltung führt die Agentur oder der Akkreditierungsrat das Monitoring durch. Bei erheblichen Mängeln kann ein Mid Term-Bericht vorgesehen werden.

Im **Unterschied zur Programmakkreditierung** sollte bei der **Systemakkreditierung** die Peer Group zu einem Drittel international besetzt sein. Perspektivisch sollte nach der erfolgreichen Systemakkreditierung die Reakkreditierung durch ein kontinuierliches hochschulinternes Monitoring des Systems ersetzt werden. Dabei wird der Nachweis der ständigen Weiterentwicklung der Qualität des Studienangebots durch ein wirksames Qualitätsmanagementsystem geführt. Die Öffentlichkeit wird über diese Verfahren regelmäßig informiert.

Organisiert die Hochschule das Verfahren im Rahmen der **Experimentierklausel**, so geschieht dies in Abstimmung mit dem Akkreditierungsrat. Dieser sollte hierfür in Absprache mit der Kultusministerkonferenz und der Hochschulrektorenkonferenz Mindeststandards festlegen, die den jeweiligen Hochschulstrategien (z.B. im Bereichen Internationalisierung) den notwendigen Freiraum lassen sollten.

Auf Wunsch der Hochschule können alle Typen von Verfahren durch eine Agentur begleitet werden, die eine Empfehlung zur Akkreditierung ausspricht.

Wenn die Hochschule das Verfahren eigenverantwortlich organisiert und eine Gruppe von Peers durch die Kommission der Hochschulrektorenkonferenz besetzen lässt, sollte diese Gutachtergruppe einen Sprecher/eine Sprecherin benennen, die ggfs. dem Akkreditierungsrat berichten kann.

V. Umsetzung in den Ländern / Akkreditierung und Genehmigung

Da Lehre neben der Forschung die wichtigste Aufgabe der Hochschulen ist, erfordert es deren Autonomie, dass die Entscheidung über Einrichtung, Änderung oder Aufhebung eines Studiengangs bei der jeweiligen Hochschule liegen muss. Gegenüber den zuständigen Ministerien sollte lediglich eine Anzeigepflicht bestehen.

Bei der Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts müssen die Landesgesetzgeber beachten, dass eine über die Ländergrenzen hinweg einheitliche Regelung der Akkreditierung angestrebt werden muss, um einen „Flickenteppich“ zu verhindern.

Die Landesgesetzgeber haben vom BVerfG die Aufgabe erhalten, den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit zu genügen, andererseits aber eine Reihe organisatorischer Vorgaben zu treffen. Dabei sollten sie sich an den ESG orientieren (s. III.) und die Hochschulen sowohl länderübergreifend als auch landesbezogen frühzeitig beteiligen.

Die Verwirklichung der hier unterbreiteten Vorschläge zur Ausgestaltung des Verfahrens gewährleistet eine maßgebliche Mitwirkung der Wissenschaft an den Akkreditierungen, im Akkreditierungsrat, bei den Agenturen und bei der Durchführung der Verfahren, wie sie das BVerfG gefordert hat. Sie macht den Weg für ein System der externen Qualitätssicherung frei, das den Erfordernissen der Wissenschaft Rechnung trägt.