

Drei Jahre Qualitätssicherung durch Akkreditierung

Eine Zwischenbilanz

Hans-Uwe Erichsen
Münster

Was die Verantwortung für die Qualität von Studiengängen betrifft, so besteht in der Bundesrepublik Deutschland eine Gemengelage. Wissenschaftliche Hochschulen sind per definitionem der Qualität verpflichtet und haben daher die ständige Aufgabe der Qualitätsprüfung

und -entwicklung. Zugleich besteht eine aus der staatlichen Finanzierung hergeleitete staatliche Letztverantwortung, die die Länder im Bereich der Lehre mit Hilfe der Genehmigung von Studiengängen wahrnehmen.

Um die Wahrnehmung der gemeinsamen Verantwortung bei Studiengängen mit einem Hochschulabschluss wahrzunehmen, deren Gleichwertigkeit einerseits und die Mobilität Studierender andererseits zu gewährleisten, hatten die in der Kultusministerkonferenz (KMK) zusammenwirkenden, für das Hochschulwesen zuständigen Landesminister und die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) eine „Gemeinsame Kommission für die Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfung“ (GemKo) gebildet. Diese Kommission bereitete unter Beteiligung der Berufspraxis und des Bundes quantitativ (SWS, Regelstudienzeiten) ausgerichtete Empfehlungen für Prüfungsordnungen vor. Diese Empfehlungen wurden durch Beschlüsse von KMK und HRK als sogenannte Rahmenprüfungsordnungen verabschiedet, denen eine Steuerfunktion bei der Ausübung der den zuständigen Landesministerien obliegenden Befugnis zur Genehmigung von Prüfungsordnungen zukam, denn von den Hochschulen vorgelegte abweichende Prüfungsordnungen wurden i.d.R. nicht genehmigt.

Das Verfahren zum Erlass dieser Rahmenprüfungsordnungen nahm nicht selten Jahre in Anspruch; es erwies sich als außerordentlich schwerfällig, seine Ergebnisse waren häufig zum Zeitpunkt der Verabschiedung

bereits durch neue Entwicklungen überholt und damit für zunehmend im internationalen Wettbewerb stehende Studienangebote kontraproduktiv. Die HRK hat schließlich die Mitarbeit an der Erarbeitung der Rahmenprüfungsordnungen aufgekündigt.

Orientierte sich demnach die Qualitätssicherung in der Lehre in Deutschland in erster Linie an quantitativen Vorgaben und wurde letztlich ex ante durch den Staat mit Hilfe der Genehmigung von Prüfungsordnungen ausgeübt, so hat sich in anderen Ländern Qualitätssicherung in der Lehre zunehmend an den durch Evaluation ermittelten Ergebnissen orientiert und damit ex-post stattgefunden. Anknüpfend an die internationale Entwicklung und ein gestiegenes Bewusstsein für die Notwendigkeit der Qualitätssicherung und der sich – allerdings in Deutschland eher zögerlich verbreitenden – Einsicht, dass die Verantwortung für die Qualität in aller erster Linie bei der *scientific community* liegen müsse, kam es auch in der Bundesrepublik zu einem Paradigmenwechsel. Auf der Grundlage von Empfehlungen der HRK und des Wissenschaftsrats wird seit Mitte der 90er Jahre die Einführung von Evaluationsverfahren für die Lehre mit dem Ziel angestrebt, die Hochschulen bei der Einführung systematischer qualitätsfördernder Maßnahmen zu unterstützen, dergestalt deren Verantwortung zu stärken, Profilbildung und Wettbewerb voranzutreiben sowie durch Transparenz Möglichkeiten des Vergleichs und der Auswahl zu fördern.

Auf europäischer Ebene hat sich in Folge des 1998 in der Sorbonne-Erklärung initiierten, durch die Erklärung von Bologna aus dem Jahr 1999 und durch das Communiqué von Prag vom Mai 2001 fortgeführten Prozesses die Ansicht durchgesetzt, dass die Studien- und Abschlussstruktur im Europäischen Hochschulraum künftig durch „two main cycles“ gekennzeichnet sein wird und dass das System der Entwicklung und Sicherung von Qualitätsstandards ausgebaut werden muss.

Die 1998 erfolgte Novellierung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) öffnete das deutsche Hochschulwesen für die Umsetzung von Entwicklungen und Einsichten auf europäischer Ebene. So wurde insbesondere in § 19 Abs. 1 HRG – zunächst probeweise¹ – die Möglichkeit eröffnet, an Universitäten und Fachhochschulen gestufte „Studiengänge einzuführen, die zu einem Bachelor- oder Bakkalaureusgrad und zu einem Master- oder

¹ Durch die Novelle zum HRG vom 1. August 2002 – BGBl. I S. 3831 – wurde diese Möglichkeit endgültig eingeräumt.

Magistergrad führen“⁴. Damit war die Erwartung verbunden, zu kürzeren Studienzeiten, zu mehr inhaltlicher und zeitlicher Anpassungsfähigkeit sowie zu mehr Flexibilität im Hinblick auf verschiedene und sich wandelnde Ansprüche der Wissenschaft, der Berufspraxis und der Studierenden zu gelangen.

In Verbindung damit wurde ein Verfahren zur Wahrnehmung der Qualitätskontrolle für notwendig erachtet, welches schneller und flexibler als das bisherige war. Auf der Linie der Rücknahme der bisherigen Detailsteuerung des Hochschulwesens durch den Staat lag es, wenn § 9 HRG nur noch das Ziel definiert, „die Gleichwertigkeit der Studien- und Prüfungsleistungen und der Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels zu gewährleisten“, die organisatorische und verfahrensmäßige Verwirklichung dieses Ziels indes nicht festschreibt, sondern nur die Notwendigkeit einer Beteiligung der Hochschulen und der Berufspraxis festlegt. Den so eröffneten Gestaltungsspielraum haben HRK und KMK in konzertierter Aktion durch Beschlüsse vom 6. Juli 1998 und vom 3. Dezember 1998 genutzt und 1999 – zunächst auf drei Jahre probeweise – ein Akkreditierungssystem für die BA- und MA-Studiengänge und -abschlüsse errichtet.

Akkreditierung ist ein Mittel der Feststellung der Qualität von Leistungen und Produkten. Maßstäbe der Qualität und Verfahren zu ihrer Bestimmung sind nicht für alle Fälle und auf Dauer festgelegt. Qualität ist vielmehr eine Funktion des mit der Leistung, dem Produkt verfolgten Zwecks. Es gibt nicht die Qualität als solche, sondern nur die Qualität im Hinblick auf einen Zweck. Sie ist aus dieser Relation heraus eine Variable. Ergibt sich die Bestimmung von Qualität etwa eines Verhaltens, einer Leistung, eines Produkts also aus dem Bezug auf einen Zweck und ein Ziel, so können auch Verfahren und Organisation zu ihrer Feststellung unterschiedlich sein. Qualitätsmaßstab der Akkreditierung ist nach den Beschlüssen von KMK vom 3. Dezember 1998 und HRK vom 6. Juli 1998 der „fachlich inhaltliche Mindeststandard“ und die „Berufsrelevanz“ der Studiengänge.

Zentrales Organ des neu errichteten Systems ist ein unabhängiger Akkreditierungsrat (AR). Ihm wurde die Verantwortung für die Durchsetzung vergleichbarer Qualitätsstandards in einem wesentlich dezentral organisierten Akkreditierungssystem übertragen. Er wurde ermächtigt, Agenturen zu akkreditieren, die ihrerseits BA- und MA-Studiengänge durch Verleihung des Gütesiegels des AR akkreditieren. Nur auf beson-

ders begründeten Wunsch eines Landes konnte der AR selbst eine Akkreditierung von Studiengängen durchführen.

Der 1999 eingerichtete AR hatte 14 Mitglieder: vier Wissenschaftler, vier Vertreter der Berufspraxis, zwei Studierende, je einen Rektor/Präsidenten einer Universität und einer Fachhochschule sowie zwei Ländervertreter, die Amtschefs sein müssen. Durch die Beteiligung der Wissenschaft, der Vertreter der Hochschulen und der Berufspraxis soll die Erfüllung der in § 9 Abs. 1 HRG festgelegten Verpflichtungen zur Berücksichtigung der Entwicklungen in der Wissenschaft, in der beruflichen Praxis und im Hochschulsystem sichergestellt wurden. Die bisherige Zusammensetzung des AR steht darüber hinaus einerseits für die gesamtgesellschaftliche Dimension des bildungspolitischen Umstrukturierungsprozesses im Hochschulbereich, andererseits für die Notwendigkeit der innerhochschulischen Akzeptanz der Prozesse. Die Beteiligung von Studierenden am AR und an den Entscheidungsgremien der Agenturen gibt ihnen die Möglichkeit, an der Beurteilung der Studierbarkeit von Studiengängen mitzuwirken. Zugleich soll sie zur Akzeptanz der neuen Studienabschlüsse sowie Sensibilisierung für Qualitätssicherungsverfahren auf studentischer Seite beitragen. Die Beteiligung der Vertreter der Berufspraxis, die im AR von der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite vorgeschlagen werden, soll die Akzeptanz der neuen Studiengänge und -abschlüsse auf dem Arbeitsmarkt fördern.

I. Die Errichtung eines Akkreditierungssystems in Deutschland

Akkreditierung ist kein neues Instrument der Qualitätssicherung. Sie wird beispielsweise in den USA, in Frankreich, in Ungarn und in anderen Staaten entweder unter dieser Bezeichnung oder der Sache nach schon länger praktiziert. Gleichwohl konnte 1999 die beschlossene Errichtung eines Systems der Akkreditierung weder an Erfahrungen in Deutschland anknüpfen, noch konnte es auf Erfahrungen anderer Länder zurückgreifen. Der AR stand damit vor der Herausforderung, ein Akkreditierungssystem zu entwickeln.

Es ging für den AR darum, zunächst sich selbst zu organisieren, sodann ein Verfahren und Kriterien für die Akkreditierung von Agenturen sowie ein Verfahren und Kriterien für die Akkreditierung von Studien-

gängen zu entwickeln. Transparenz der Studienangebote, Qualitätsorientierung und Berechenbarkeit der dezentralen Akkreditierung waren durch eine gewisse Einheitlichkeit von Organisation und Verfahren zu gewährleisten. Ausgehend davon, dass es keine hochschularten-spezifischen Abschlussgrade geben sollte, legte der AR fest, dass die Agenturen unabhängig, hochschularten- und fachübergreifend organisiert sein müssen und dass Wissenschaft, Berufspraxis und Studierende angemessen an der Entscheidung über die Akkreditierung zu beteiligen seien. Die Umsetzung international anerkannter Mindeststandards hat entsprechend den Beschlüssen von KMK und HRK durch die Einbeziehung von national und international anerkannten Gutachtern und Gutachterinnen in die Akkreditierungsverfahren zu erfolgen.

Eine wesentliche Herausforderung lag in der Entwicklung eines Referenzrahmens für die Festlegung der Abschlussgrade. Sie ergab sich aus der Tatsache, dass es in dem für die Bezeichnung der Abschlussgrade bestimmenden angloamerikanischen Hochschulsystem weder „den“ Bachelor noch „den“ Master gibt. Die Verknüpfung der Einführung von BA- und MA-Studiengängen und -abschlüssen mit dem Bologna-Prozess und das damit verbundene Ziel der Schaffung eines europäischen Hochschulraums sowie der Förderung von Mobilität hat zu einem Verlust an nationaler Definitionsmacht und zur Notwendigkeit der Beteiligung an den auf europäischer Ebene ablaufenden Prozessen zur Errichtung eines Referenzrahmens für den BA- und MA-Abschluss geführt. Zwar hatte die KMK 1999 beschlossen, dass zwischen eher anwendungs- und theorieorientierten Abschlüssen zu unterscheiden sei. Diese Unterscheidung hat sich indessen alsbald als wenig praktikabel erwiesen, so dass – allerdings nicht nur aus diesem Grunde – die Bestimmung des durch die Abschlüsse zertifizierten Niveaus und ihres möglichen Inhalts zu einem Kontinuum der bisherigen Arbeit des AR und des Informationsaustausches mit den Akkreditierungsagenturen geworden ist. Dabei bestand ausgehend vom Selbstverständnis des AR als einem lernenden System Einigkeit darüber, dass voreilige Festlegungen vermieden, innovative Vielfalt gewährleistet und ein entwicklungs-offenes Konzept befolgt werden sollte. So heißt es im Beschluss des AR vom 30. November/17. Dezember 1999:

„Nicht eine Vereinheitlichung der Leistungen und Angebote, sondern die Transparenz und Vergleichbarkeit der Qualität dieser Leistungen sowie der zur Leistungserbringung notwendigen Prozesse und der Ressourcenausstattung stehen im Vordergrund der Akkreditierungsverfahren. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Agenturen sollen deshalb nicht durch zu starre Vorfestle-

gungen und Definitionen beeinträchtigt werden. Der Herausbildung unterschiedlicher Studiengangprofile soll auf der Grundlage formulierter Qualitätskriterien Raum gegeben werden. Die Prüfung der ... Grundsätze, Mindeststandards und Kriterien für eine Akkreditierung soll darauf abzielen, ob sie ein schlüssiges und kohärentes Bild im Hinblick auf gesetzte und zu erreichende Ziele ergibt. Bei der Akkreditierung bereits laufender Studiengänge kommt die Beurteilung einer Erfolgsbilanz hinzu.“

Einverständnis bestand auch darüber, dass es angesichts der Verknüpfung mit dem Bologna-Prozess eine Orientierung an der Entwicklung in Europa geben müsse und zu diesem Zweck der Informations- und Gedankenaustausch mit den für die Akkreditierung in anderen Ländern Verantwortlichen zu pflegen sei. Um dies zu gewährleisten, beteiligt sich der deutsche AR am Aufbau eines internationalen Netzwerks. Er unterhält Kontakte zu ausländischen Akkreditierungseinrichtungen, die eine ihm vergleichbare Funktion und Aufgabe wahrnehmen, fördert den Erfahrung- und Gedankenaustausch mit den für Akkreditierung verantwortlichen Stellen im Ausland und trägt so dazu bei, das Siegel des AR auf internationaler Ebene bekannt zu machen.

Um eine verlässliche Orientierung und verbesserte Transparenz zu gewährleisten, werden die Ergebnisse der Akkreditierungsverfahren in der „Zentralen Liste der akkreditierten Studiengänge“ im Internet auf der Homepage des AR veröffentlicht. Mit dem Siegel des AR und dem Verweis auf diese Zentrale Liste werben Hochschulen inzwischen für ihre Studiengänge.

II. Bisherige Ergebnisse

Der AR hat in der Ende 2002 auslaufenden Probephase seiner Tätigkeit sieben Akkreditierungsagenturen akkreditiert.² Diese sind z.T. fachlich ausgerichtet. Nach den Vorgaben des AR müssen es jedoch immer mehrere Fächer sein. Die bisher akkreditierten Agenturen haben bis 28. November 2002 171 Studiengänge (63 BA – davon 33 an Universitäten, 30 an Fachhochschulen; 108 MA – davon 55 an Universitäten, 53 an Fachhochschulen), vornehmlich im Bereich der Ingenieurwissenschaften, der In-

² Durch Beschluss vom 19. September 2002 haben ASII – Akkreditierungsagentur für Studiengänge der Ingenieurwissenschaften und der Informatik – und ACBC – Akkreditierungsagentur für die Studiengänge Chemie, Biochemie und Chemieingenieurwesen – zu ASIIN fusioniert.

formatik, der Wirtschaftswissenschaften sowie der Agrarwissenschaften, mit dem Gütesiegel des AR ausgestattet. Während die Zahl der akkreditierten Studiengänge in Hessen (56) und Berlin (30) im Verhältnis zur Gesamtzahl ansehnlich ist, gehören das Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen Ende November 2002 zu den akkreditierungsfreien Zonen.

Der AR hat nur in wenigen Fällen Studiengänge selbst akkreditiert. Dabei ging es um fachliche Innovation, Internationalität oder um eine Akkreditierung, die – insbesondere unter Kostengesichtspunkten – mehrere Studiengänge in einem Verfahren zusammenfasste.

Die im Hinblick auf die Gesamtnachfrage (es gab in Deutschland im WS-2001/2002 etwa 1500 Bachelor- und Masterstudiengänge) bisher geringe Zahl von Akkreditierungen findet ihre Erklärung darin, dass zunächst ein völlig neues System errichtet und gleichwohl der „Betrieb“ aufgenommen werden musste. Ende 2002 waren in BA/MA Studiengängen allerdings nur 3% der Gesamtstudierendenzahl eingeschrieben. Der Anteil an Ausländerinnen und Ausländern jedoch lag in diesen Studiengängen erheblich über dem Regelbefund. Da es in der Bundesrepublik eine sich zunehmend intensivierende und verbreiternde Tendenz zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen gibt, besteht schon jetzt die Schwierigkeit, in angemessener Zeit der jeweils bei den einzelnen Agenturen entstandenen Nachfrage nach Akkreditierung gerecht zu werden. Zur Zeit befinden sich etwa 150 Studiengänge im Verfahren.

Seine Funktion, die Gleichwertigkeit und Qualität in der Vielfalt zu gewährleisten, nimmt der AR durch Koordination der Akkreditierungsagenturen wahr. Diese erfolgt nicht nur durch Vorgaben für die Festlegung der Kriterien und Verfahren, durch die Entwicklung eines Referenzrahmens für Inhalt und Niveau der Abschlussgrade, sondern auch durch mitlaufende Kontrolle der Akkreditierungspraxis. Insbesondere muss der AR die Einhaltung der Qualitätsstandards, die Umsetzung der Auflagen durch die Agenturen sowie die Beachtung seiner weiteren Beschlüsse verfolgen. Mitglieder des AR können in Abstimmung mit den Agenturen an Sitzungen des Entscheidungsgremiums der jeweiligen Agentur oder an Gutachtersitzungen in Akkreditierungsverfahren mit Gaststatus teilnehmen.

III. Probleme

Die im Verlaufe der Einrichtung des Akkreditierungssystems deutlich gewordenen Schwierigkeiten und Probleme sind von durchaus unterschiedlichem Zuschnitt. Auf einige sei hier hingewiesen:

- So wurde die Einführung der BA- und MA-Abschlüsse von den Hochschulen nicht als curriculare Herausforderung, sondern gelegentlich als Möglichkeit begriffen, alten Wein in neue Schläuche zu gießen.
- Die von der Hochschulart unabhängige Möglichkeit, den MA-Abschluss zu vergeben, hat bei den Fachhochschulen das Bestreben entstehen lassen, durch die Einrichtung von MA-Studiengängen ihre Qualität unter Beweis zu stellen. Dabei werden gelegentlich die damit verbundenen Anforderungen unterschätzt.
- Die Initiativen von Hochschulen, bisher in Deutschland außerhalb des tertiären Bereichs angesiedelte Studienangebote etwa im Bereich der Gesundheitsberufe einzurichten und zur Akkreditierung einzureichen, konfrontiert das Akkreditierungssystem mit Problemen der Grenzziehung.
- Das zunächst offene Verhältnis zwischen Akkreditierung und staatlicher Genehmigung von Studiengängen hat in der Probephase des AR Konturen erhalten: In allen Ländern der Bundesrepublik wird nunmehr die Akkreditierung als Voraussetzung der Genehmigung angesehen und werden Studiengänge, soweit sie noch nicht akkreditiert werden konnten, nur befristet genehmigt. Darin zeigt sich die Bereitschaft, den Qualitätsaspekt der Akkreditierung zu übernehmen. Mit Hilfe der Genehmigung soll demgegenüber nach Ziffer 2 des Beschlusses der KMK vom 3. Dezember 1998 die „Einbindung des Studiengangs in die Hochschulplanung des jeweiligen Landes sowie die Einhaltung von Strukturvorgaben“ sicher gestellt werden. Die Gewährleistung der Ressourcen ist sowohl Gegenstand des Genehmigungsverfahrens als auch des Akkreditierungsverfahrens.³
- Die Finanzausstattung des AR hat seinen möglichen Wirkungsgrad in der Probephase nicht unerheblich reduziert. Der Stifterverband für die deutsche Wissenschaft hat mit Hilfe einer Anschubfinanzierung es überhaupt erst ermöglicht hat, das nunmehr bestehende System einzurichten. Die in der Kultusministerkonferenz zusammengeschlossenen

³ Beschluss des AR vom 30. November / 17. Dezember 1999

Länder haben die erste Phase der Akkreditierung mit finanzieller Enthaltsamkeit begleitet, während die Hochschulrektorenkonferenz durch Sachleistungen die Arbeit des AR unterstützt hat.

- Das Akkreditierungssystem in Deutschland gründet auf Beschlüssen von Kultusminister- und Hochschulrektorenkonferenz, beides nicht-rechtsfähige und damit auch nicht rechtsetzungsfähige, möglicherweise aber rechterzeugungsfähige Organisationen. Die rechtliche Qualität und Belastbarkeit dieser Grundlage lässt sich dadurch vergegenwärtigen, dass es sich weder um eine Verwaltungsvereinbarung noch um einen Staatsvertrag handelt. Während mehrere Agenturen von eingetragenen Vereinen getragen werden, die ihnen Rechtssubjektivität und Handlungsfähigkeit vermitteln, bleibt die Erscheinung des AR rechtlich undefiniert, angesiedelt in einer Grauzone. Anders als in Österreich und der Schweiz, wo die Akkreditierung durch Gesetz eingeführt und in ihren Eckdaten definiert wurde, fehlt es in der Bundesrepublik an einer tragfähigen Grundlage etwa für die Verhängung von Sanktionen durch den AR für den Fall, dass eine Agentur Vorgaben des AR nicht beachtet.

Die Arbeit des AR ist nach zwei Jahren von einer internationalen Gutachtergruppe evaluiert worden. Diese hat ihren Bericht am 24. September 2001 vorgelegt. Sie kommt u.a. zu folgendem Ergebnis:

„Deutschland hat mit dem Aufbau eines länderübergreifenden Akkreditierungsrates und der Durchführung der Akkreditierungsverfahren in einer Vielzahl unterschiedlicher Agenturen eine gute Antwort auf die Herausforderung des internationalen Wettbewerbs gefunden. Die Gutachter betrachten die Akkreditierung als Bestandteil eines umfassenden Systems der Qualitätssicherung und als Baustein bei der Modernisierung des Hochschulsystems. Gerade aus der Sicht der europäischen Nachbarn werden die Länder in der Bundesrepublik Deutschland und die Hochschulen bestärkt, auf diesem Weg fortzuschreiten.“ Die Gutachter stellten fest, „dass der bestehende, praktisch entwickelte Ansatz gut in die heutige Hochschullandschaft eingepasst ist. Der Akkreditierungsrat erbringt eine wichtige Leistung auf nationaler Ebene. ... Die Gutachter betrachten es allerdings als unabdingbar, dass für die anstehenden Trägerschafts- und Finanzierungsprobleme eine Lösung gefunden wird.“

IV. Die Zukunft der Akkreditierung in Deutschland

Durch Beschlüsse der KMK vom 24.05./19.9.02 wurde das zunächst auf drei Jahre probeweise eingerichtete Akkreditierungssystem auf eine dau-

erhafte Grundlage gestellt. In dem nunmehr unbefristet erlassenen „Statut für ein länder- und hochschulübergreifendes Akkreditierungsverfahren“ sind einige Regelungen enthalten, die das vorstehend umrissene System fortentwickeln.

Gemäß Ziffer I.2. des am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Statuts sind Gegenstand der Akkreditierung Studiengänge staatlicher oder staatlich anerkannter privater Hochschulen. Der Akkreditierung unterliegen wie bisher die zu den Abschlüssen BA und MA führenden Studiengänge. Hatte es in Ziffer 3 KMK-Beschluss vom 3. Dezember 1998 noch geheißen, dass die Akkreditierung keine „zwingende Voraussetzung“ für die Einrichtung von BA- und MA-Studiengängen sei, so legt das neue Statut fest, dass diese zu akkreditieren sind. Aber auch „neu einzurichtende Diplom- und Magisterstudiengänge, in Fachrichtungen, in denen keine Rahmenprüfungsordnung vorliegt oder die geltende Rahmenprüfungsordnung überholt ist“, unterliegen einer obligatorischen Akkreditierung. Diese Regelung steht unter einem Erweiterungsvorbehalt, der durch die KMK zu realisieren ist. Nach Ziffer I.1. Abs. 3 letzter Satz kann mit der Akkreditierung die Feststellung verbunden werden kann, dass ein Hochschulabschluss den Zugang zum höheren öffentlichen Dienst eröffnet.

Die Verantwortung für die Funktionsfähigkeit der dezentral organisierten Akkreditierung liegt auch weiterhin beim AR. Er nimmt sie gemäß Ziffer II.4. Abs. 1 durch Akkreditierung von Agenturen mit der zeitlich befristeten Verleihung der Berechtigung, Studiengänge zu akkreditieren (Verleihung des Siegels des AR), durch Überwachung der Aufgabenerfüllung durch die Agenturen und periodische Reakkreditierung der Agenturen sowie durch Definition der Mindestanforderungen an die Akkreditierungsverfahren wahr.

Die die Akkreditierung durchführenden Agenturen stehen miteinander im Wettbewerb. Es ist gemäß Ziffer I.4. Aufgabe des AR, auf einen fairen Wettbewerb unter den Akkreditierungsagenturen hinzuwirken. Dies ist insbesondere zu sehen vor dem Hintergrund der in den vergangenen 3 Jahren geführten Diskussion über die Finanzierung der Agenturen. Der AR ist zu der Einsicht gekommen, dass die Agenturen ohne eine ins Gewicht fallende Anschubfinanzierung nicht in der Lage waren und sind, sich zu etablieren. Dabei ist es auf Grund des – auch im AR – zunächst vorhandenen Klärungsbedarfs in dieser Frage zu Schwierigkeiten gekommen. Da die Agenturen gehalten sind, sich nach einer Anlaufzeit durch die Einnahmen aus den Akkreditierungsverfahren selbst zu finan-

zieren, ist die Gefahr wohlfeiler Akkreditierung nicht ganz von der Hand zu weisen. Dem wird durch die in Ziffer III.11. Abs. 1 enthaltene Regelung begegnet, die für die Akkreditierung „grundsätzlich eine inhaltliche Begutachtung durch sachverständige hochschulexterne Begutachter (peers)“ vorsieht. Die vom AR beobachtete und in regelmäßigen Gesprächen mit den Agenturen thematisierte Praxis zeigt, dass eine den Wettbewerb begrenzende „Akkreditierungskultur“ noch zu entwickeln ist.

Zu den Aufgaben des AR gehört künftig nicht mehr die Akkreditierung von Studiengängen, womit er die jedenfalls für die Anfangsphase sehr ergiebige Möglichkeit von Feldversuchen und der Durchführung von Pilotvorhaben verloren hat.

In Ziffer I.1. Abs. 1 letzter Satz des Statuts wird betont, dass die Akkreditierung nicht die „primäre staatliche Verantwortung für die Einrichtung von Studiengängen“ ersetzt. Gleichwohl wird durch Ziffer II.5. Abs. 1 Ziffer 2 die Zahl der Ländervertreter verdoppelt. Nunmehr sind vier von 17 Mitgliedern des AR Vertreter der Länder. Darüber hinaus muss einer der fünf Vertreter der Berufspraxis ein Vertreter der für das Dienst- und Tarifrecht zuständigen Landesministerien sein, der gemäss Ziffer II.5. Abs. 2 durch die KMK im Einvernehmen mit der Innenministerkonferenz benannt wird. Gemäss Ziffer I.1. Abs. 2 Satz 3 sollen künftig Hochschulen, Staat und Berufspraxis bei der Akkreditierung auch in den Agenturen zusammenwirken.

Abweichend von der bisherigen Regelung können nach Ziffer II.7. Abs. 2 des neuen Organisationsstatuts „Vorgaben, die der AR für die Begutachtung von Studiengängen durch die Agenturen festlegt und mit denen die von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Strukturvorgaben in das Akkreditierungsverfahren eingebracht werden“, nicht gegen die Stimmen der Ländervertreter verabschiedet werden. Auch wenn man davon ausgeht, dass hier das Veto nur durch ein einheitliches Votum der Länderbank geltend gemacht werden kann, so findet damit doch eine Verlagerung des Stimmengewichts im AR statt, der übrigens bisher in aller Regel einstimmig entschieden hat.

In Ziffer III.11. ist festgelegt, dass, soweit im Akkreditierungsverfahren festgestellt werden soll, dass ein Hochschulabschluss die Bildungsvoraussetzungen für den höheren Dienst erfüllt, ein Vertreter, der für die Laufbahngestaltung zuständigen obersten Dienstbehörde des Landes, in dem die jeweilige Hochschule gelegen ist, als Vertreter der Berufspraxis am Akkreditierungsverfahren zu beteiligen ist. Die dahingehende Fest-

stellung bedarf eines einheitlichen Votums der Vertreter der Berufspraxis, womit dem Vertreter der obersten Dienstbehörde im Ergebnis ein Veto eingeräumt ist. Mit Vereinbarung durch Beschlüsse vom 24.05.2002 und 06.06.2002 haben Kultusminister- und Innenministerkonferenz sich darauf verständigt, dass für die Feststellung, ob die Bildungsvoraussetzungen von an Fachhochschulen erworbenen Masterstudienabschlüssen den Zugang zum höheren Dienst eröffnen, besondere Regelungen gelten. Es sind Kriterien festzulegen, die „auf Inhalt, Studienumfang und Prüfungsanforderungen sowie den vorhergehenden Studienabschluss“ abstellen. Die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein haben erklärt, dass sie „anstreben, bei Akkreditierungsverfahren in ihrem Bereich auf das Vetorecht der Dienstrechtsseite zu verzichten“. Die HRK hat alle Länder durch Plenarbeschluss vom 09.07.02 aufgefordert, auf das die Fachhochschulen diskriminierende Veto zu verzichten.

Anders als bisher hat der AR gemäß Ziffer II.3. Abs. 2 seinen Sitz beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz und wird die Geschäftsstelle des AR „im Sekretariat der Kultusministerkonferenz“ eingerichtet (Ziffer II.8. Abs. 1 Satz 1). Schließlich wird das Budget des AR und der Geschäftsstelle im Rahmen des Haushalts der KMK bereitgestellt (Ziffer II.9. Abs. 1).

Die mit diesen Regelungen verbundene Verstärkung des staatlichen Einflusses und der sich aus der Zuordnung zur KMK ergebende Eindruck einer „Wiederverstaatlichung“ der Akkreditierung in Deutschland führt im europäischen Kontext des Bolognaprozesses zu Fragen nach der Unabhängigkeit der Akkreditierung vom Staat. Insoweit wird es nachhaltig auf die künftige Entwicklung der Akkreditierungspraxis in Deutschland ankommen.

Darüber hinaus ist die Rechtslage dadurch, dass das Statut nunmehr durch Beschluss der Kultusministerkonferenz errichtet worden ist, nicht klarer geworden. Während etwa in Österreich und in der Schweiz der Akkreditierungsrat auf gesetzlicher Regelung beruht, bleibt entgegen dem Rat der internationalen Gutacherguppe in Deutschland die Frage offen, wer das rechtsfähige Zurechnungssubjekt der Entscheidungen und der Arbeit des AR ist.

Durch die Arbeit des AR sind in der Akkreditierung gestufter Studiengänge Strukturen und Standards etabliert worden, die es fortzuentwickeln und zu stabilisieren gilt. Erforderlich ist weiter der Ausbau der

Akkreditierungskapazität im Hinblick darauf, dass in Deutschland bisher noch nicht einmal ein Zehntel der inzwischen eingerichteten Bachelor- und Masterstudiengänge akkreditiert sind. Wenn künftig neu eingerichtete Diplom- und Magisterstudiengänge hinzukommen, wird die Nachfrage nach Akkreditierung noch größer. Offen ist bisher die Frage, wie mit Anträgen etablierter Diplomstudiengänge umzugehen ist, die in Folge zunehmender Akzeptanz der Akkreditierung zu erwarten sind. Darüber hinaus zeichnet sich im Zusammenhang der Entwicklung des Bologna-Prozesses ein Bedürfnis nach der Akkreditierung von Doktorats- und PhD-Studiengängen ab. Auch die Notwendigkeit einer Akkreditierung virtueller Studiengänge (*distance learning, e-learning*) gerät zunehmend in den Blick. Die Frage, ob der qualitätsgewährleistende Einsatz von *peers* nicht auch das Risiko birgt, den Einfluss bestehender Schulen und Auffassungen mit Hilfe der Akkreditierung umzusetzen und dergestalt innovative Studienangebote zu blockieren, ist nicht von der Hand zu weisen. Im Hinblick auf das international zunehmend diskutierte Verhältnis von Evaluation und Akkreditierung äußert sich das neue Organisationsstatut in Ziffer III. 11. Abs. 1 dahingehend, dass bei der im Rahmen der Akkreditierung grundsätzlich stattfindenden inhaltlichen Begutachtung Evaluationsergebnisse berücksichtigt werden können.

Für die Akkreditierung von Weiterbildungsstudiengängen werden alsbald Kriterien zu entwickeln sein, um in diesem Bereich eine verlässliche Orientierung für die Nutzer zu schaffen. Die Notwendigkeit der Akkreditierung ergibt sich insbesondere im Hinblick auf die – in der Regel entgeltpflichtigen – zunehmenden Angebote der „*transnational education*“.

Auch nach dem neuen Statut wird im Akkreditierungsverfahren festgestellt, ob „ein Studiengang in fachlich inhaltlicher Hinsicht und hinsichtlich seiner Berufsrelevanz den Mindestanforderungen entspricht“. Der Mindeststandard als alleiniger Akkreditierungsmaßstab ist im Hinblick auf die Zielsetzung und Akzeptanz der Akkreditierung fragwürdig. Vergegenwärtigt man sich, dass Theorie und Praxis der Akkreditierung auch die Qualitätsabstufung (A-, B-, C-Level) erlauben, so stellt sich die Frage, ob die Akkreditierung in Deutschland sich nicht absehbar dieser Stufung öffnen muss. Offen ist bislang das Verhältnis von – dem Wissenschaftsrat übertragener – Akkreditierung von Institutionen und der durch Agenturen zu leistenden Akkreditierung von Studiengängen.

Um seine Aufgaben erfüllen zu können, wird der AR Organisation und Ablauf seiner Arbeit optimieren müssen. Es wird u.a. dadurch geschehen müssen, dass für jedes Verfahren der Akkreditierung oder Reakkreditierung Berichterstatte und zur Intensivierung der mitlaufenden Kontrolle der Arbeit der Agenturen zusätzlich ggfs. Sachverständige bestellt werden. Es wird darüber hinaus zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Agenturen u.a. durch Einrichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen kommen müssen.

Erforderlich ist schließlich ein Ausbau der internationalen Vernetzung und eine noch weitergehende Einbeziehung des AR in sie. Es wird darum gehen, an der Entwicklung eines europäischen Referenzrahmens für die Abschlussgrade mitzuwirken. Der Informationsaustausch und die Abstimmung in Europa sollen aber auch dazu beitragen, dass Akkreditierungen mit dem Siegel des AR im Ausland akzeptiert werden. Damit nicht mehrfach-Akkreditierungen erforderlich werden, müssen Absprachen über die wechselseitige Anerkennung im Ausland erworbener Akkreditierungen zwischen den für die Akkreditierung zuständigen Organen der Staaten getroffen werden. Es zeichnet sich darüber hinaus ab, dass an den AR auch Anträge ausländischer Agenturen, die in Deutschland tätig werden wollen, herangetragen und dass die Agenturen mit der konzentrierenden Akkreditierung grenzüberschreitend organisierter Curricula (*Euro-Master/Campus Europae*) befasst sein werden.