



Thematische Analyse

17.01.2020

Eva Pietsch, Georg Reschauer

Reflexionen über die ersten Begutachtungsverfahren nach dem Studienakkreditierungsstaatsvertrag in Verbindung mit den Länderverordnungen bzw. der Musterrechtsverordnung

1. Einleitung

Zum 01.01.2018 sind die Regelungen zum aktuellen Akkreditierungssystem, der Studienakkreditierungsstaatsvertrag¹ und die einzelnen Länderverordnungen auf Basis der Musterrechtsverordnung², in Kraft getreten. Verträge, die bis einschließlich 31.12.2017 geschlossen wurden, sind über den gesamten Akkreditierungszeitraum nach der alten Rechtsgrundlage zu behandeln, Verträge die ab dem 01.01.2018 geschlossen wurden und werden, auf den aktuellen Rechtsgrundlagen.

Anfang des Jahres 2018 wurden in „Die Weiterentwicklung des deutschen Akkreditierungssystems nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts“³ die Rechtsgrundlagen des damals „neuen Akkreditierungssystems“ mangels durchgeführter Verfahren ohne praktischen Bezug dargestellt: Weiterhin ist im Akkreditierungssystem ein Peer-Review-Verfahren das zentrale Element der Begutachtung von Studiengängen, unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, aus der Berufspraxis und der Studierenden. Die Agenturen organisieren die Begutachtungsverfahren. Der Akkreditierungsrat trifft die Entscheidung über die Akkreditierung. Inhaltlich wurden die formalen und fachlich-inhaltlichen Kriterien getrennt und die Prüfung der ersteren den Agenturen übertragen, letztere werden von den Gutachterinnen und Gutachtern geprüft und bewertet. Vom Akkreditierungsrat werden „Raster“ zur Erstellung der Akkreditierungsberichte vorgegeben, an die die Agenturen gebunden sind.

2. Fragestellung und Ziel

Nach den ersten durchgeführten Begutachtungsverfahren kann nun eine erste Auseinandersetzung mit und eine Überprüfung der praktischen Umsetzung der aktuellen Anforderungen in der AHPGS erfolgen. Sind die agenturinternen Prozesse an das aktuelle System angepasst? Sichern die Prozesse und das Qualitätsmanagement der AHPGS die Erstellung „guter“ Akkreditierungsberichte, einerseits im Sinne vollständiger und aussagekräftiger Dokumentation und Bewertung der Kriterien und andererseits hinsichtlich des Umfangs an gutachterlichen Auflagen? Ein weiterer Aspekt, der geprüft werden soll, ist die

¹ „Staatsvertrag über die Organisation eines gemeinsamen Akkreditierungssystems zur Qualitätssicherung in Studium und Lehre an deutschen Hochschulen“ vom 12.06.2017.

² „Musterrechtsverordnung gemäß Artikel 4 Absätze 1 – 4 Studienakkreditierungsstaatsvertrag“ Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.12.2017.

³ Eva Pietsch, Public Health Forum, 2018.

Frage, ob die Begutachtungsverfahren innerhalb der mit den Hochschulen vereinbarten Zeitplänen abgeschlossen werden konnten.

Die Analyse dient der AHPGS-internen Verwendung zur Nachsteuerung der Prozesse und gleichermaßen den Mitgliedern, Hochschulen, Gutachterinnen und Gutachtern sowie weiterer Interessensgruppen zur Information über die Tätigkeit der AHPGS.

3. Daten und Methode

Die Analyse bezieht sich auf Begutachtungsverfahren der AHPGS im Rahmen der Programmakkreditierung von Studiengängen, in denen der Studienakkreditierungsstaatsvertrag und die jeweilige Landesverordnung bzw. die Musterrechtsverordnung zugrunde gelegt werden. Die Daten resultieren aus Studiengängen, für deren Begutachtung der Vertrag zwischen der AHPGS und den einzelnen Hochschulen ab dem 01.01.2018 geschlossen wurde. Da für die Fragestellung nur Verfahren in Betracht kommen, in denen zumindest der Selbstbericht bereits eingereicht wurde, wird die Analyse auf diese Studiengänge beschränkt. Bis zum 31.12.2019 wurden bei der AHPGS Selbstberichte für die Begutachtung von 61 Studiengängen in 35 (Bündel-)Verfahren eingereicht. Derzeit hat die AHPGS neun Akkreditierungsberichte für insgesamt zwölf Studiengänge nach aktuellem Recht erstellt.

Die Analyse differenziert alle eingereichten Selbstberichte zunächst nach Hochschulart, Bundesland und ihre Verteilung in Bündel- und Einzelverfahren. In Bezug auf die Qualität der Akkreditierungsberichte sind die neun erstellten Akkreditierungsberichte wesentlich, die hinsichtlich der Einhaltung formaler und fachlich-inhaltlicher Kriterien, der Durchführung bzw. Nutzung von Qualitätsverbesserungsschleifen und der Verfahrensdauer geprüft werden.

Die Gutachterinnen und Gutachter wurden bisher formlos und unstrukturiert nach ihren Erfahrungen mit den Rechtsgrundlagen, der Durchführung der Begutachtungsverfahren und den Rastern befragt. Die standardisierte, jährliche Befragung der Gutachterinnen und Gutachter wird erst zu Beginn des Jahres 2020 erfolgen und kann in der vorliegenden Analyse nicht berücksichtigt werden.

4. Ergebnis

Die 61, in 35 (Bündel-)Verfahren, zu begutachtenden Studiengänge verteilen sich nach Hochschulart auf drei Studiengänge an Universitäten, drei Studiengänge an Pädagogischen Hochschulen, einen Studiengang an einer Berufsakademie, 52 Studiengänge an Hochschulen für angewandte Wissenschaften und zwei Studiengänge an einer Gründungshochschule. Davon werden 13 der Begutachtungsverfahren (ggf. Bündel) (29 Studiengänge) an privaten, staatlich anerkannten Hochschulen für angewandte Wissenschaften durchgeführt und 17 (23 Studiengänge) an staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Die den Verfahren zugrunde liegenden Verträge wurden mit Hochschulen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen abgeschlossen, so dass der Studienakkreditierungsstaatsvertrag in Verbindung mit der jeweils erlassenen Landesverordnung sowie in Berlin und Brandenburg in Verbindung mit der Musterrechtsverordnung der KMK angewendet wird. Die 61 Studiengänge verteilen sich auf 19 Einzelverfahren und 16 Bündelverfahren. Die Bündelverfahren umfassen zwei bis vier Studiengänge.

Mittlerweile haben sechs Sitzungen des Akkreditierungsrates stattgefunden, in denen über Programmakkreditierungen zu entscheiden waren. Der Akkreditierungsrat hat dabei auch über die Akkreditierung von zwei von der AHPGS begutachteten Studiengängen entschieden. Über einen Antrag wurde nicht entschieden und eine Stellungnahme von der Hochschule eingeholt. Vermutlich weitere drei Anträge von Hochschulen, in denen die AHPGS die Begutachtungsverfahren durchgeführt hat, wurden zur Beschlussfassung beim Akkreditierungsrat bis Ende 2019 eingereicht.

Die folgenden Daten beziehen sich auf die bis zum 31.12.2019 abgeschlossenen Begutachtungsverfahren: Bis zu diesem Zeitpunkt hat die AHPGS neun Akkreditierungsberichte für insgesamt zwölf Studiengänge final erstellt. Davon waren sieben Einzelverfahren und zwei Bündelverfahren mit zwei und drei Studiengängen. In der Analyse spielen daher nur die Raster „Einzelverfahren“ und „Bündelverfahren“ in Bezug auf die Programmakkreditierung eine Rolle.

In den Verfahren wurde für sechs Studiengänge eine Nichteinhaltung der formalen Kriterien festgestellt und dies unverzüglich den Hochschulen mitgeteilt. Alle Hochschulen haben die festgestellten Mängel bearbeitet und beseitigt.

Die Gutachterinnen und Gutachter haben bei fünf Studiengängen festgestellt, dass alle fachlich-inhaltlichen Kriterien vollständig erfüllt sind. Für sieben Studiengänge wurden vor Ort Mängel in Bezug auf die Erfüllung der fachlich-inhaltlichen Kriterien festgestellt. Dabei haben die Hochschulen für alle Studiengänge mit Mängeln in den fachlich-inhaltlichen Kriterien eine Qualitätsverbesserungsschleife nach der Vor-Ort-Begutachtung in Anspruch genommen. Bei fünf Studiengängen führte die Qualitätsverbesserungsschleife zur vollständigen Behebung der Mängel, so dass die Akkreditierungsberichte ohne gutachterliche Auflagen erstellt wurde. In einem Akkreditierungsbericht (Bündel) wurde zwar für zwei Studiengänge jeweils eine Auflage bearbeitet, die jeweils zweite Auflage (Überarbeitung der beiden Modulhandbücher) blieb bestehen, so dass der finale Akkreditierungsbericht für zwei Studiengänge jeweils eine gutachterliche Auflage enthält.

Ein Begutachtungsverfahren wurde an einer systemakkreditierten Hochschule durchgeführt. Das dortige Qualitätssicherungssystem eröffnet die Möglichkeit, die Studiengänge im Sinne der Landesverordnung extern begutachten zu lassen. Der Akkreditierungsbericht dient der Hochschule als Entscheidungsgrundlage über die (Re-)Akkreditierung der Studiengänge und wurde soweit bekannt (bislang) nicht dem Akkreditierungsrat vorgelegt.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer in den abgeschlossenen Verfahren betrug sieben Monate.

Die Akkreditierungskommission Programmakkreditierung der AHPGS hat alle Prüfberichte zur Kenntnis genommen. Die Anmerkungen der Kommissionsmitglieder sind unmittelbar in die weitere Bearbeitung als Nichteinhaltung formaler Kriterien bzw. als Themen, die vor Ort zu besprechen sind, eingeflossen. Von den erstellten Akkreditierungsberichten wurden der Akkreditierungskommission sechs Berichte vorgelegt. Drei Berichte wurden aus Zeitmangel nicht vorab an die Akkreditierungskommission weitergeleitet, damit die Hochschule die Erstakkreditierung des Studiengangs rechtzeitig entsprechend der vom Akkreditierungsrat vorgegebenen Frist zur Behandlung des Antrags in der kommenden Sitzung stellen kann.

5. Diskussion

Dem hohen Beratungsbedarf der Hochschulen im anlaufenden aktuellen Akkreditierungssystem ist die AHPGS durch folgende Maßnahmen entgegengekommen: Eine Vorlage für die Erstellung der Selbstberichte wurde zu Beginn des Jahres 2018 erarbeitet und den Hochschulen mit Erläuterungen über die Homepage zur Verfügung gestellt. In mehreren Überarbeitungen wurde die Vorlage an die neuen Entwicklungen im Akkreditierungssystem angepasst. Den Rückmeldungen der Hochschulen zufolge wird sie verwendet.

Die AHPGS führt bezogen auf das aktuelle Akkreditierungssystem nach dem Studienakkreditierungsstaatsvertrag und den Länderverordnungen halbjährliche Workshops durch (zwei im Jahr 2018 und zwei im Jahr 2019) und spricht die mit der Akkreditierung befassten Personen in den Hochschulen auf allen Ebenen sowie Gutachterinnen und Gutachter an. An den Workshops nahmen zunächst Personen mit der Funktion von Dekaninnen und Dekanen teil sowie Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, die auch als Gutachtende tätig sind. Im letzten Workshop, Oktober 2019, interessierte sich mehrheitlich die Arbeitsebene, die für die Koordinierung bzw. für die (teilweise) Erstellung von Selbstberichten verantwortlich ist, für die Teilnahme. Die Rückmeldungen aus den Workshops zeigen, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die erhofften Auskünfte und viele weitere hilfreiche Informationen zur Erstellung der Selbstberichte und der Unterlagen erhalten haben. Sie nehmen die AHPGS als unterstützende und beratende Stelle wahr. Aus Sicht der AHPGS fungieren diese Personen als Multiplikatoren in die Hochschulen und tragen wesentlich zur Verbesserung der Selbstberichte im Hinblick auf Umfang und Darstellung der Anforderungen bei.

Seitens des Akkreditierungsrates wurde dem Beratungsbedarf der Hochschulen mit der Veröffentlichung von „FAQs“ auf der Homepage des Akkreditierungsrates begegnet. Aus Sicht der AHPGS hat sich diese Maßnahme als hilfreich erwiesen. Bei diesbezüglichen Fragen verweist die AHPGS die Hochschulen gerne auf die FAQs.

Die unverzügliche Rückmeldung an die Hochschulen zur Nichteinhaltung formaler Kriterien hat für die AHPGS keinen ‚Systemwechsel‘ dargestellt. Das bisherige Vorgehen im alten Recht, der Hochschule auf ihre Antragstellung hin „Offene Fragen“ zu stellen mit dem Ziel, Unterlagen zu vervollständigen oder bei der Erläuterung zur Erfüllung formaler Kriterien nachzubessern oder zu ergänzen, wurde in das neue System übertragen.

In der Anwendung der für die Erstellung der Akkreditierungsberichte vorgesehenen Raster zeigten sich unmittelbar Verbesserungspotenziale: Schwierigkeiten bereitete den Hochschulen das „Datenblatt“, in dem statistische Daten zum Studiengang abgefragt werden. Zum Beispiel war bei der Frage des „Studienerfolgs“ die Berechnungsgrundlage unklar. Die Hochschulen bezogen sich auf Anraten der AHPGS auf den letzten Akkreditierungszeitraum und legten die Berechnungsgrundlage offen. Mittlerweile hat der Akkreditierungsrat (102. Sitzung am 21./22.11.2019) eine Excel-Tabelle für die Berechnung der Daten entworfen, die bei der Überarbeitung der Raster berücksichtigt werden sollten. Im Laufe des Jahres 2019 zeigte sich auch, dass der Bezug in den Rastern auf die Musterrechtsverordnung der KMK veraltet ist, da bereits 13 der 16 Landesverordnungen in Kraft gesetzt wurden. Und schließlich waren die Gutachten im Hinblick auf § 12 MRVO bzw. Landesverordnungen ohne Zwischenüberschriften unübersichtlich. Erschwerend kommt bei Bündelverfahren, für die ein eigenes Raster vorgegeben ist, hinzu, dass nach übergreifenden und studiengangsbezogenen Teilen zu unterscheiden ist. Die AHPGS begrüßt daher im Sinne der Transparenz und der Übersichtlichkeit der Berichte, mit denen sich die Öffentlichkeit informieren kann, eine Überarbeitung der Raster, wie sie der Akkreditierungsrat in seiner Sitzung am 21./22.11.2019 beschlossen hat. Eine entsprechende Arbeitsgruppe wurde gebildet.

Die bisherige formlose Befragung der Gutachterinnen und Gutachter zur Anwendung der Rechtsgrundlagen, der Durchführung der Begutachtungsverfahren und der Anwendung der Raster zeigt größtenteils eine positive Tendenz. Die Gutachtenden äußern teilweise eine Verschlankung der Unterlagen und der Berichte und insgesamt eine positive Wahrnehmung der Maßnahmen der AHPGS zur gezielten Vorbereitung der Gutachtenden, wie die schriftlichen Hinweise ergänzend zu den Unterlagen der Hochschule, die telefonische Information zu Rolle und Aufgabe der Gutachtenden vor der Vor-Ort-Begutachtung sowie eine Präsentation zu den Rechtsgrundlagen am Vorabend der Vor-Ort-Begutachtung. Weitere und vor allem differenzierte Ergebnisse sind erst mit der jährlichen, standardisierten Befragung der Gutachterinnen und Gutachter Anfang des Jahres zu erwarten.

In der Zusammenschau der Qualitätsverbesserungsschleifen auf den Ebenen Prüfbericht und Gutachten scheint die vom Gesetzgeber intendierte Verschlankung der Verfahren beim Akkreditierungsrat durch möglichst wenige (formale) Auflagen gefruchtet zu haben. Bei der Nichteinhaltung formaler Kriterien haben

die Hochschulen bis zur Vor-Ort-Begutachtung nachgebessert. Darüber hinaus sind die Hochschulen sehr wohl daran interessiert, gutachterliche Empfehlungen hinsichtlich der fachlich-inhaltlichen Kriterien vor einer verbindlichen Festschreibung durch den Akkreditierungsrat umzusetzen. Ein zeitliches Problem spielt vor allem bei den Erstakkreditierungen eine Rolle, so dass in solchen Fällen eher auf eine Qualitätsverbesserungsschleife verzichtet wird.

Aus den Erfahrungen mit den ersten Entscheidungen des Akkreditierungsrates heraus werden Akkreditierungsberichte, die für die Entscheidung nicht hinreichend aussagekräftig oder nicht vollständig sind, über die Hochschulen an die Agenturen zurückgegeben. In einzelnen Fällen wurden Agenturen zu Feedbackgesprächen eingeladen. Ebenso gibt es auf Ebene der Geschäftsstellen bei Rückfragen einen Austausch. Zwei von drei beim Akkreditierungsrat eingereichten Akkreditierungsberichte der AHPGS sind ohne Beanstandungen als Entscheidungsgrundlage akzeptiert worden. Der Akkreditierungsrat hat in diesen Fällen keine von der gutachterlichen Empfehlung abweichende Entscheidung getroffen. Über den dritten eingereichten Antrag wurde in der Sitzung nicht entschieden und die Hochschule um eine Stellungnahme gebeten. Die AHPGS ist dabei bislang nicht involviert. Nach Auskunft der Hochschule gab es seitens des Akkreditierungsrates Rückfragen zu einer Studienvariante mit zusätzlichen Praxisphasen. Dieses Modell wird zwar nicht im Akkreditierungsbericht aber üblicherweise als „dual“ bezeichnet, ist es jedoch im Sinne des § 12 Abs. 6 der Bayerischen Studienakkreditierungsverordnung bzw. nach der Begründung zu § 12 Abs. 6 nicht. Von der Entscheidung in dieser Frage sind studiengangübergreifend sämtliche Hochschulen für angewandte Wissenschaften betroffen. Der Akkreditierungsrat wird möglicherweise im Sinne einer Grundsatzentscheidung verfahren wollen.

Der Wert von sieben Monaten durchschnittlicher Bearbeitungsdauer ist mangels relevanter Anzahl der Verfahren nicht aussagekräftig und unterscheidet nicht zwischen einem Verfahren mit oder ohne Qualitätsverbesserungsschleife. Die schnelle Bearbeitungszeit ist einerseits bedingt durch den zeitlichen Druck: Bei Erstakkreditierungen ist der Akkreditierungsbericht acht Wochen vor dem Sitzungstermin des Akkreditierungsrates hochzuladen, um eine Behandlung des Antrages in der Sitzung zu gewährleisten und eine Entscheidung herbeizuführen. Für Reakkreditierungen erhöht der Wegfall der „vorläufigen Akkreditierung“ den Druck, damit der Studiengang ohne Akkreditierungslücke akkreditiert ist. Ande-

rerseits erfolgte die Zuarbeit der Hochschulen in den abgeschlossenen Verfahren, insbesondere im Wege der Qualitätsverbesserungsschleifen, durchaus sehr engagiert und diszipliniert. Im Ergebnis wird deutlich, dass die vorab an die Hochschulen kommunizierte Verfahrensdauer von durchschnittlich neun Monaten korrekt ist, um den Hochschulen Planungssicherheit für die Einhaltung der Akkreditierungsfristen zu geben. Eine Reduzierung der Planungsvorgabe ist nicht angebracht. Eine Beschleunigung der Verfahren hängt auch von der Mitwirkung der Hochschulen ab.

Aus Sicht der AHPGS ist die Akkreditierungskommission weiterhin ein fester Bestandteil und ein wichtiges Qualitätsmerkmal in der Begutachtung von Studiengängen, neben der Berufung der Gutachterinnen und Gutachter. Die Akkreditierungskommission trägt maßgeblich zur fachlich adäquaten wie studiengang- und verfahrensübergreifenden Konsistenz und Validität von Bewertungen und Beschlussempfehlungen bei. Die Akkreditierungskommission wird derzeit zwingend beim Prüfbericht sowie optional beim Akkreditierungsbericht eingebunden. Die mangelhafte Erfüllung eines formalen Kriteriums ist in einem Fall erst aufgrund eines Hinweises der Akkreditierungskommission durch die Hochschule bearbeitet worden. Anmerkungen der Akkreditierungskommission finden ihre Berücksichtigung im Rahmen der Vor-Ort-Begutachtungen oder nach der Abstimmung des Gutachtens als Hinweise unter 3.1 im Raster.

6. Zusammenfassung

Die AHPGS hat die ersten Begutachtungsverfahren nach neuem Recht effizient, zügig, korrekt und ohne Beanstandungen durchgeführt. Die Prozesse zur Verfahrensbearbeitung wurden in der AHPGS vollumfänglich an die neuen Rahmenbedingungen angepasst und werden weiter optimiert. Die Datenlage der vorliegenden Analyse ist, insbesondere hinsichtlich der abgeschlossenen Verfahren, nur eingeschränkt geeignet, allgemein auf die Qualität der Akkreditierungsberichte zu schließen.

Die zeitliche Dimension der Begutachtungsverfahren ist weiter zu beobachten. Eine Reduzierung der Planungsvorgabe von durchschnittlich neun Monaten ist aufgrund der nicht repräsentativen Anzahl an durchgeführten Verfahren nicht angebracht. Zumal in den einzelnen Fällen die Mitwirkung der Hochschule und der hohe zeitliche Druck eine wesentliche Rolle spielten.

Hinsichtlich der Außenwahrnehmung der Begutachtungsverfahren durch die AHPGS werden die standardisierten jährlichen Befragungen der Gutachterinnen und Gutachter sowie der Hochschulen weitere und validere Erkenntnisse liefern.

Für weitere thematische Analysen sind als Konsequenz der Reflexionen über die ersten Begutachtungsverfahren nach neuem Recht folgende Themen denkbar: Betrachtung der Art und Anzahl der Nichterfüllung von formalen und fachlich-inhaltlichen Kriterien, der Inanspruchnahme von Qualitätsverbesserungsschleifen sowie eine Auseinandersetzung mit bestimmten Merkmalen, vor allem soweit sie besonders gesundheitsbezogene Studiengänge betreffen wie beispielsweise das Charakteristikum „dual“ oder die Umsetzung der Anforderungen an kooperative Studiengänge.