

Akkreditierung: Rechtswidrig, zu teuer, fraglicher Nutzen

Ergebnisse einer Umfrage

| HUBERT DETMER | JOHANNA BÖCKER | **Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 17. Februar 2016 (1 BvL 8/10) die derzeitige Akkreditierungspraxis für verfassungswidrig erklärt. Unmittelbar ist der nordrhein-westfälische Gesetzgeber aufgefordert, längstens bis zum 31. Dezember 2017 ein verfassungskonformes System zu normieren, wenn er denn an der externen Akkreditierung festhalten will. Dies gilt letztlich aber auch für alle anderen Bundesländer.**

Am 3. Dezember 1998 beschloss die Kultusministerkonferenz (KMK) im Rahmen der sogenannten Bologna-Reform die Einführung eines Verfahrens zur Akkreditierung von Bachelor- und Master-Studiengängen. Wie das Bundesverfassungsgericht nun feststellt, bedeutet jedoch die in der Folgezeit durch die Hochschulgesetze verpflichtend ausgestaltete Akkreditierung einen schwerwiegenden Eingriff in den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit. Mangels einer Harmonisierungskompetenz der Europäischen Union für die Hochschullehre – auch dies hat das Bundesverfassungsgericht den Erfindern der Akkreditierung ins Stammbuch geschrieben – konnte auch die mit dem „Bologna-Prozess“ unternommene Europäisierung

des Hochschulraumes einen derartigen Eingriff nicht rechtfertigen.

Die tatsächliche Akkreditierungspraxis, zu der die Lizenzierung verschiedener staatlicher, halbstaatlicher und auch privater Agenturen gehörte, sah sich von Beginn an substantieller Kritik ausgesetzt; insbesondere von Seiten der Hochschulrektorenkonferenz und des Deutschen Hochschulverbandes (DHV). Gleichwohl wurde ein hypertrophes, intransparentes, aufwändiges und vor allem kostspieliges Verfahren ausgebaut und flächendeckend implementiert. Der DHV hat anlässlich der nun notwendigen Reformüberlegungen im Mai 2016 bei den Rechnungshöfen der 16 Bundesländer um Übersendung von Zahlenmaterial gebeten, aus dem sich die Kosten des derzeit betriebenen Akkreditierungssystems ergeben.

weis, selbst wenn entsprechendes Zahlenmaterial vorläge, könne dies nur im Rahmen der Jahres- oder Sonderberichte mitgeteilt werden. Substantiierte Antworten erreichten den DHV nur aus sieben Bundesländern: Bayern (BY), Brandenburg (BB), Hamburg (HH), Rheinland-Pfalz (RP), Sachsen (SA), Schleswig-Holstein (SH) und Thüringen (TH).

Daten

Das insofern nur fragmentarisch vorliegende Zahlenmaterial basiert entweder auf eigenen Untersuchungen der Landesrechnungshöfe (BY, BB und TH) oder auf Antworten auf Anfragen an die Landesparlamente (HH, RP, SA, SH). Auch diese Zahlen sind jedoch aus vielen Gründen nur bedingt vergleichbar (unter anderem wegen des „Alters“ der jeweiligen Datensätze). Jedoch zeichnen bereits diese Fragmente ein deutliches Bild von der häufig kritisierten Kosten-Nutzen-Relation der Akkreditierungspraxis.

Die Datensätze stammen aus den Jahren 2008 (Thüringen) bis 2015 (Hamburg). Die *absoluten* Akkreditierungskosten sind wenig aussagekräftig wegen des zum Zeitpunkt der jeweiligen Erhebung unterschiedlich hohen Anteils an akkreditierten Studiengängen, aber auch der sehr unterschiedlichen Zahl der Studiengänge in den Ländern. So wurden beispielsweise in Bayern bis 2010 zwar nur 21 Prozent aller Studiengänge, insgesamt jedoch 262 Studiengänge an 33 Hochschulen akkreditiert. In Brandenburg hingegen lag der Anteil der akkreditierten Studiengänge 2009 bereits bei 47 Prozent, dies bedeutete freilich im Ergebnis „nur“ eine Akkreditierung von 167 Studiengängen an 9 Hochschulen. Zu einem sehr frühen Zeitpunkt (2008) hingegen war in Thü-

AUTOREN



Dr. **Hubert Detmer** ist Rechtsanwalt und stellvertretender Geschäftsführer des Deutschen Hochschulverbandes (DHV).



Johanna Böcker ist Rechtsreferendarin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Hochschulverband.

Reaktion der Länder

Vielen Landesrechnungshöfen fiel die Beantwortung dieser legitimen und wichtigen Fragenstellung ersichtlich nicht leicht. Aus dem Saarland ist bis heute keine Antwort zu vermelden. Aus Baden Württemberg, Berlin, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt erreichte den DHV die Antwort, man habe das Akkreditierungsverfahren selber nicht geprüft und könne daher auch kein entsprechendes Zahlenmaterial zur Verfügung stellen. Nordrhein-Westfalen schließlich verweigerte die Teilnahme an der Umfrage mit dem Hin-

ringen die Akkreditierung bereits nahezu komplettiert (118 von 148 Studiengängen = 80 Prozent).

Kosten pro „Fall“

Die vorliegenden Daten verdeutlichen jedoch die durchschnittlichen Kosten pro Akkreditierung pro Studiengang (sogenannte Einzelakkreditierung/Programmakkreditierung). Diese Kosten werden in der Regel mit 10 000 bis 15 000 Euro veranschlagt. Allerdings handelt es sich hierbei um die „reinen“ Agenturkosten, die nicht mit dem realen Kostenaufwand zu verwechseln sind. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Antwort aus Thüringen: So kalkuliert der Thüringische Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2008 für die damals 223 Studiengänge an thüringischen Hochschulen bis zum Jahre 2009 mit Kosten von 8,4 Millionen Euro, wovon freilich 81 Prozent (= 6,8 Millionen Euro) für *interne Personalkosten* anzusetzen seien. Für die Vorbereitung der Akkreditierungsverfahren seien an den Hochschulen (2008) umgerechnet rund 122 Vollzeitkräfte für ein Jahr gebunden. In Schleswig-Holstein hingegen wurden die „nackten“ Akkreditierungskosten für die Jahre 2006-2010 zwar lediglich mit 2 500-7 000 Euro je Studiengang

angesetzt. Hierbei sei allerdings zu berücksichtigen, dass es durch „Paketlösungen“ (Zusammenfassung gleichartiger Studiengänge = Clusterakkreditierung) teilweise gelungen sei, die Kosten je Studiengang niedrig zu halten. Entscheidend ist jedoch, dass auch im schleswig-holsteinischen Sonderbericht von 2011 – unter Verweis auf die Feststellung des Thüringer Rechnungshofes – darauf verwiesen wird, dass die Kosten für die Akkreditierungsagenturen

»Ein hochschulinternes Qualitätssicherungssystem könnte eine preisgünstigere Alternative sein.«

regelmäßig den kleineren Betrag ausmachen. Die hochschulinternen Kosten seien bei den genannten Zahlen unberücksichtigt geblieben.

Dieser Sachverhalt spiegelt sich auch im Freistaat Bayern wieder: Während dort bis zum Sommersemester 2010 an die Agenturen 2,6 Millionen Euro gezahlt wurden, kamen bis zu diesem Zeitpunkt 9,7 Millionen Euro an Kosten *innerhalb der Hochschulen* hinzu. Somit betrug der Aufwand für Akkreditierungen in Bayern bis zum Sommersemester 2010 insgesamt mehr als 11,5 Millionen Euro. Auch für die Akkredi-

tierungskosten des Landes Brandenburg im Zeitraum 2005-2009 ergibt sich ein ähnliches Bild: Zu einer knappen Million Euro (= 20 Prozent der Gesamtkosten) Agenturkosten gesellen sich ca. 3,8 Millionen Euro hochschulinterne Personalkosten.

Das mit Abstand größte Kostenelement sind mithin die *Personalkosten in den Hochschulen*. Auch insoweit ist der Befund ein anderer als die vom *Mainstream* der Hochschulpolitik immer wieder artikulierte Formel: Kosten der Programmakkreditierung pro Studiengang: ca. 10 000-15 000 Euro.

Vor diesem Hintergrund helfen auch die Cluster-Akkreditierung („Paketlösungen“) nur bedingt weiter. Hierdurch können zwar die „externen“ Kosten pro „Fall“ reduziert werden (Brandenburg, Jahresbericht 2011, S. 175: von 10 108 Euro auf 3 799 Euro pro Studiengang; Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/2325 zu Frage 2: von 11 400 Euro auf 4 000 Euro pro Studiengang), der bürokratische Aufwand innerhalb der Hochschule verringert sich aber nur unmaßgeblich.

Zumindest auf den ersten Blick weniger aufwändig und kostengünstiger sind sicherlich sogenannte „Systemakkreditierungen“ (Kalkulierte Kosten an der TU Berlin z.B.: 214 000 Euro; Tages-

Anzeige



WWW.SLOVOS.COM

Academic proofreading and copyediting

For excellence in English

spiegel, 15. Januar 2015). Hierbei werden nicht einzelne Studiengänge, sondern das Qualitätsmanagementsystem (QMS) einer Hochschule akkreditiert. Im Anschluss sind alle Studiengänge, die das QMS ihrer Hochschule durchlaufen haben, ebenfalls mit dem Siegel der Akkreditierungsagenturen zertifiziert, einzelne Programmakkreditierungen sind nicht mehr nötig. Eine Reakkreditierung (des Qualitätsmanagementsystems) ist grundsätzlich nach sechs bis acht Jahren vorgesehen (Akkreditierungsrat, Pressemitteilung vom 25. Februar 2013). Insgesamt ermöglicht die Systemakkreditierung den Hochschulen Gestaltungsfreiheit und entspricht eher der vom Gesetzgeber gewollten Hochschulautonomie (Brandenburg: Jahresbericht 2011, S. 175).

Ein hochschulinternes Qualitätssicherungssystem *könnte* mithin eine preisgünstigere Alternative zur Programmakkreditierung sein (wenngleich angesichts der erheblichen hochschulinternen (Personal-) Kosten sogar im Hinblick auf diese Aussage zumindest ein Fragezeichen angebracht ist (*„Pro Studiengang waren also rund 38 000 Euro an Akkreditierungskosten entstanden. Weil es sich dabei vorwiegend um hochschulinterne Personalkosten handelte (6,8 Mio. Euro – 81 Prozent), machte es*

kostenmäßig keinen Unterschied, ob eine Programm- oder Systemakkreditierung durchgeführt wurde“; Schreiben des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofes an den DHV vom 3. Juni 2016)). Letztlich aber würde der vom Gesetzgeber gewollten Hochschulautonomie Rechnung getragen, wenn durch eine „interne Akkreditierungsagentur“ die Hochschulen selbst über ihre Studiengänge wachen könnten (Norbert Janz, in: Festschrift für Eckhardt Klein zum 70. Geburtstag, S. 137 mit weiteren Nachweisen).

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gäbe also nicht nur aus Gründen des Verfassungsrechts und der Hochschulautonomie, sondern auch aus Gründen des haushälterischen Sparsamkeitsprinzips Anlass zu einer grundlegenden Reform des Qualitätssicherungssystems von Studiengängen. Dieser Tatbestand kann nicht ignoriert werden. Die nun aufgerufenen Landesgesetzgeber wären gut beraten, die jahrelang gesammelte und substantiell begründete Kritik des Rechts und der Rechnungshöfe bei ihren weiteren Schritten zu berücksichtigen.

Die jüngsten Entwicklungen dämpfen jedoch die Hoffnungen auf eine grundlegende Reform. Der Hochschulausschuss der KMK strebt ausdrücklich

eine solche nicht an, sondern orientiert sich an dem bestehenden System. Änderungen sieht der Entwurf eines Staatsvertrags vor allem im Verhältnis zwischen Akkreditierungsagenturen und Akkreditierungsrat vor, die Aufgaben und Befugnisse des Rats sollen auf Kosten der Agenturen ausgebaut werden. So soll in Zukunft der Rat die Entscheidung über Akkreditierungen fällen, auf der Grundlage von Empfehlungen der Agenturen. Ob hierdurch aber das Ziel, nämlich die „Machtfülle“ der Agenturen einzuschränken, wirklich erreicht werden kann, bleibt abzuwarten. Jedenfalls aber steigt der Arbeitsaufwand des Akkreditierungsrats, er wird mehr Personal benötigen, um dem Mehraufwand durch die Prüfung der Gutachten und die erforderliche höhere Sitzungsfrequenz des Rates gerecht zu werden.

Zudem: Das eigentlich schon zugeschnürte Paket Staatsvertrag könnte sich indes noch als eine „Büchse der Pandora“ entpuppen. Die KMK hat das Thema mangels Einigung zuletzt auf Dezember 2016 vertagt. Am Ende werden es die Landesgesetzgeber sein, in deren Verantwortung die Ausgestaltung eines sachgerechten und verfassungskonformen Akkreditierungswesens liegt. Es bleibt spannend!

Zitate

Bayern: „Die Akkreditierung von Studiengängen ist zu aufwändig und verursacht Kosten in Millionenhöhe. Der ORH fordert, das Verfahren zu vereinfachen und den Aufwand für die Hochschule zu reduzieren.“ (Bayrischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 2012 „Akkreditierungen von Studiengängen – Gütesiegel oder Geschäftsmodell?“, S. 91-97 (91))

„Durch die fehlende Standardisierung der Anforderungen ist der Aufwand für die Hochschulen zu hoch.“ (Bayrischer Oberster Rechnungshof, a.a.O, S. 97)

Brandenburg: „Die Ausgaben für dieses aufwändige Verfahren waren bislang noch nicht bekannt. Weder gab es Planungsgrößen für die Akkreditierung noch konnte im Nachhinein jemand sagen, welche Ausgaben entstanden waren. Nach Einschätzung des LRH ginge es auch wirtschaftlicher. [...] Zudem sollten die Hochschulen ihren bürokratischen Aufwand senken.“ (Landesrechnungshof Brandenburg, Jahresbericht 2011 „Akkreditierung an den Brandenburger Hochschulen“, S. 172-178 (172))

Schleswig-Holstein: „Angesichts des hohen Aufwands ist das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Akkreditierung in der bisherigen Form infrage zu stellen.“ (Landesrechnungshof Sonderbericht Hochschulen 2011, „Akkreditierung der Studiengänge“, S. 151-153 (153))

Thüringen: „Der Rechnungshof hat den immensen Aufwand der Akkreditierungen und die damit verbundenen Ausgaben kritisiert.“ (Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2008 „Akkreditierung von Studiengängen“ S.114-120 (116))

Presse: „Mit Akkreditierungen haben wir keine Probleme. [...] Wir organisieren die Akkreditierungen so, dass die Begehungen immer im Sommer stattfinden. Am Abend zuvor laden wir die Gutachter in die Strandbar ein. [...] Am nächsten Tag läuft die Begehung wie geschmiert.“ (Anonymer Dekan einer Universität, Zitat aus: Mathias Brodkorb „Gebt die Hochschulen den Professoren“, FAZ vom 07. April 2016)