



## **Positionspapier zum Thema AKKREDITIERUNG des Verbandes Privater Hochschulen e.V. (VPH)**

Der Verband der Privaten Hochschulen (VPH) fordert bei der Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems in Deutschland

- Die Gleichbehandlung privater und staatlicher Hochschulen
- Eine rechtsstaatliche Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts mittels eines Staatsvertrags
- Die Justiziabilität der Akkreditierung

Die Mitwirkung der privaten Hochschulen an den Verfahren und Gremien.

### **1. Bekenntnis zu Qualitätsstandards**

Der VPH als die einzige organisierte Interessenvertretung der privaten Hochschulen und Universitäten in Deutschland mit 70 Mitgliedshochschulen bekennt sich zu Qualitätsstandards im Hochschulwesen durch die Verankerung dieser Position in seiner Satzung. Darüber hinaus bekennt sich der VPH zur Nutzung existierender externer Qualitätssicherungssysteme, insbesondere des durch Wissenschaftsrat und Akkreditierungsrat getragenen Akkreditierungssystems.

Allerdings sieht der Verband erhebliches Verbesserungspotenzial im gegenwärtigen System, das nach seiner Meinung noch durch zu viel Intransparenz und Ungleichheit charakterisiert ist und von der Sichtweise staatlicher Hochschulen und ihrer Vertreter dominiert wird. Er sieht sich damit im Einklang mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der gegenwärtigen Programmakkreditierung.

Im Einzelnen verfolgt der VPH folgende Ziele bei der Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems:

- Gleichbehandlung privater und staatlicher Hochschulen
- Förderung von Innovation durch Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems
- Transparenz und Effizienz
- Justiziabilität.

### **2. Positionen des VPH zum Akkreditierungssystem**

#### **a. Gleichbehandlung staatlicher und privater Hochschulen im deutschen Akkreditierungssystem**

Der VPH erkennt die bestehenden externen Qualitätssicherungssysteme von Wissenschaftsrat und Akkreditierungsrat im Hochschulsystem an, sieht jedoch private Hochschulen in diesem System



insofern benachteiligt, als staatliche und private Hochschulen nicht den gleichen Anforderungen unterliegen.

So existiert für staatliche Hochschulen bei gleichen Qualitätsanforderungen ein regelmäßiges und verpflichtendes System zur institutionellen Qualitätssicherung nicht, während sich die privaten Hochschulen zur Erlangung der staatlichen Anerkennung und Gleichstellung einer regelmäßigen Qualitätskontrolle in Form von Akkreditierungsverfahren unterziehen müssen. Insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Autonomie staatlicher Hochschulen, mit der sie sich in sehr viel stärkerem Maße dem kontrollierenden und steuernden Einfluss der Ministerien entziehen, ist diese Art von Ungleichbehandlung nicht mehr begründbar. Der VPH fordert die Verantwortlichen und hier insbesondere den Wissenschaftsrat auf, auf die insgesamt deutlich gestiegene Hochschulautonomie im öffentlichen Bereich zu reagieren und Überlegungen anzustellen, wie die Gleichbehandlung staatlicher und privater Hochschulen in Bezug auf die institutionelle Qualitätssicherung hergestellt werden kann.

In ähnlicher Weise werden private Hochschulen im Rahmen der Etablierung neuer Studienangebote diskriminiert. Während staatliche Hochschulen Studienangebote erst einrichten und im Nachhinein – sozusagen im laufenden Betrieb – akkreditieren müssen, stellt die Programmakkreditierung bei privaten Hochschulen eine Voraussetzung für den Programmstart dar. In der Folge werden an zahlreichen staatlichen Hochschulen noch immer viele nicht akkreditierte – und in ihrer gegenwärtigen Form teilweise auch nicht akkreditierbare – Studiengänge angeboten.

Während diese Ungleichbehandlung im Falle von Hochschulneugründungen noch durch die Argumente der Qualitätssicherung und des Konsumentenschutzes gerechtfertigt werden kann, ist dies im Falle von Hochschulen, die das institutionelle Akkreditierungsverfahren durch den Wissenschaftsrat positiv durchlaufen haben, denen also mithin ein ex ante definiertes Qualitätsniveau attestiert worden ist, nicht nachzuvollziehen. Private Hochschulen mit institutioneller Akkreditierung müssen daher auch in diesem Punkt staatlichen Hochschulen gleichgestellt werden. Der VPH schlägt deshalb vor, dass sowohl bei privaten als auch bei staatlichen Hochschulen neue Studienprogramme erst im Laufe des Studienbetriebs im Rahmen einer einheitlich vorzugebenden Frist positiv zu akkreditieren sind. Der VPH begrüßt in diesem Zusammenhang, dass der Wissenschaftsrat auf Grundlage der in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen selbst offenbar keine Veranlassung mehr für eine Ungleichbehandlung der privaten gegenüber den staatlichen Hochschulen im Rahmen einer externen Qualitätssicherung sieht.<sup>1</sup>

## **b. Förderung von Innovation durch Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems**

---

<sup>1</sup> « Deshalb reicht es nach Überzeugung des Wissenschaftsrates aus, wenn etablierte nichtstaatliche Hochschulen dem allgemeinen, für sämtliche Hochschulen in Deutschland jeweils geltenden Qualitätssicherungssystem sowie der Aufsicht durch die Genehmigungsbehörden unterliegen. » WR : Private und kirchliche Hochschulen aus Sicht der Institutionellen Akkreditierung. Drs. 2264-12. S. 137.



Der VPH sieht die Notwendigkeit der inhaltlichen Weiterentwicklung der bestehenden externen Qualitätssicherungssysteme und hier insbesondere das Erfordernis einer breiteren Öffnung für innovativere Lehrformen, die etwa in Form einer Vorprüfung didaktischer Konzepte im Akkreditierungsprozess Platz finden sollten. Diese Forderung richtet sich vor allem an die durch den Akkreditierungsrat beauftragten Agenturen. Ziel dieser Öffnung und Weiterentwicklung ist es, Innovation nicht durch die Forderung des aktuellen Akkreditierungssystems nach *Gleichartigkeit* zu verhindern. Die im VPH vertretenen Mitgliedshochschulen bekennen sich hingegen klar zum Anspruch der *Gleichwertigkeit*, sehen es aber als wesentlichen Kern ihrer Tätigkeit, durch innovative Programme und Lehrmethoden den Studierenden eine Alternative zum staatlichen Hochschulsektor zu bieten.

Dabei ist der VPH keinesfalls der gegenwärtig praktizierten Trennung von institutioneller und Programmakkreditierung verhaftet. Die Forderung nach Begutachtung von Gleichwertigkeit sollte selbstverständlich auch in jeder anderen Form der Überprüfung von QM-Systemen praktikierbar sein. Es geht also um die Anwendung gleicher Kriterien an Stelle gleicher Ausprägungen.

Auch und gerade im Hinblick auf die Corporate-Governance-Strukturen stellen private Hochschulen eine bewußt gewählte Alternative zu staatlichen Hochschulen dar und haben ordnungspolitisch einen wichtigen Platz in einem freiheitlich-marktwirtschaftlichen System. Sie können und wollen nicht ein Abbild staatlicher Strukturen sein. Diesem Umstand ist im Rahmen von Akkreditierungsprozessen insofern Rechnung zu tragen, als alternative Corporate-Governance-Strukturen ausdrücklich als zulässig beurteilt werden. Der Wissenschaftsrat hat dieser Forderung insofern Rechnung getragen, als er mit der Verabschiedung der ab 2015 geltenden Leitfäden zur Institutionellen Akkreditierung und zur Konzeptakkreditierung Corporate-Governance-Strukturen modellhaft aufzeigt, die er als zulässig erachtet. Der VPH geht davon aus, dass es sich hier um Grundmuster handelt, von welchen im Einzelfall bei begründeter Darlegung auch abgewichen werden kann, sofern dem dahinterstehenden Anspruch Genüge getan wird. Der VPH ist bereit, sich an der Weiterentwicklung von Gütekriterien für Corporate-Governance-Strukturen zu beteiligen.

Der VPH sieht die privaten Hochschulen in den Akkreditierungsgremien und -institutionen unterrepräsentiert und fordert eine repräsentativere Vertretung von Wissenschaftlern aus privaten Hochschulen in diesem Bereich. Der aktuelle Zustand, in dem private Hochschulen zum Teil von Gutachtern aus staatlichen Hochschulen begutachtet werden, benachteiligt private Hochschulen, da vielfach diese Gutachter die Besonderheiten privater Hochschulen nicht angemessen berücksichtigen.

### **c. Transparente und effiziente Verfahren**

Neben dem Postulat der Gleichbehandlung vertritt der VPH die Position, dass Akkreditierungsverfahren sowohl auf institutioneller als auch auf programmatischer Ebene unter



größtmöglicher Transparenz vorstattgehen müssen, um sowohl die Sicherheit im Verfahren als auch dessen prozessuale Effizienz sicherzustellen. Diese Forderung bezieht sich sowohl auf den Akkreditierungsprozess als auch auf die qualitative Dimension der Kriterien.

### *Effizienz*

Im deutschen Akkreditierungssystem ist insbesondere das hohe Maß an Redundanz zu beklagen, mit dem die unterschiedlichen Verfahren (institutionelle, System- und Programmakkreditierungen) behaftet sind. Dies betrifft vor allem Redundanzen innerhalb von Programmakkreditierungsverfahren, aber auch solche zwischen Systemakkreditierung und institutioneller Akkreditierung.

In einem effizienten Akkreditierungsumfeld sollten die Ergebnisse eines Akkreditierungsverfahrens bei anderen Verfahren, auch solchen, die durch andere Akkreditierungsinstitutionen abgewickelt werden, zwingend wechselseitig anerkannt werden (Der VPH wird hierzu ein gesondertes Positionspapier zum Verhältnis der verschiedenen Akkreditierungsformen zueinander vorlegen). Die Umsetzung dieser Position reduzierte nicht nur den prozessualen und finanziellen Aufwand bei den Akkreditierten, sie ergibt sich vielmehr geradezu zwangsläufig aus der Architektur des Akkreditierungssystems. Alle genannten Verfahren verfolgen letztlich das gleiche Ziel, nämlich das der Qualitätssicherung. Beispielsweise sollte das Urteil des Wissenschaftsrats etwa zur Finanzierungssicherheit oder Governance-Struktur institutionell akkreditierter Hochschulen nicht durch eine Akkreditierungskommission im Rahmen einer Programmakkreditierung ein weiteres Mal begutachtet werden.

Positiv wertet der VPH, dass der Wissenschaftsrat nunmehr eine verbindliche Struktur des institutionellen Akkreditierungsverfahrens von der Konzeptprüfung vor Gründung der Hochschule über eine Erst- und Reakkreditierung bis hin zur Entlassung der Hochschule aus dem Verfahren und Übergang in die hochschuleigene Qualitätssicherung festgelegt hat. Im Zusammenhang mit der Konzeptprüfung sollte freilich geklärt werden, in welchem Verhältnis Entscheidungen von Wissenschaftsrat und Akkreditierungsagenturen zueinander stehen. Hochschulen in Gründung stoßen hier immer wieder auf die Problematik, dass die Akkreditierungsagenturen Studiengänge nur zögerlich akkreditieren, weil sie dem ausstehenden Votum des Wissenschaftsrats nicht vorgreifen wollen. Umgekehrt verlangen die Länder im Regelfall für die Genehmigung der Hochschulgründung neben dem positiven Votum des Wissenschaftsrats auch die Programmakkreditierung. Auch in dieser Hinsicht erscheint eine Effizienzsteigerung des Akkreditierungssystems wünschenswert.

### *Transparenz*

Als problematisch erscheinen den Mitgliedshochschulen in diesem Kontext die gelegentlich unzureichende Qualifizierung der Gutachter im Hinblick auf das durchzuführende Verfahren und die teilweise als willkürlich empfundenen gutachterlichen Einschätzungen. Der VPH fordert daher eine verbesserte Schulung der Gutachter auf allen Ebenen der Akkreditierung ein, die zum Beispiel durch



die Erstellung ausführlicher Gutachterleitfäden eingeleitet werden kann. Ziel ist es, das Akkreditierungsergebnis unabhängiger von der personellen Zusammensetzung der Gutachtergruppe zu machen. Die Qualität und Akzeptanz des Akkreditierungsprozesses kann klar verbessert werden, indem auf diese Weise ein höheres Maß an Gleichförmigkeit in der Anwendung der Kriterien und damit Verlässlichkeit für die Hochschulen erreicht wird.

#### **d. Justiziabilität der Akkreditierung**

Akkreditierungsverfahren müssen rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen, die daraus erwachsenden Konsequenzen justiziabel sein. Dies hat das Bundesverfassungsgericht deutlich klargestellt. Aus dem 2015 vom Wissenschaftsrat vorgelegten Leitfaden zur institutionellen Akkreditierung könnten sich rechtliche Unsicherheiten und Nachteile für die privaten Hochschulen ergeben, sollte der Wissenschaftsrat bei seinen Akkreditierungsentscheidungen über die in den Ländergesetzen geforderten Standards hinausgehen. Eine Einwilligung in die über den gesetzlich angeordneten Rahmen hinausgehende Akkreditierung kann nicht Rechtsfolgen nach sich ziehen, die im gesetzlichen Normprogramm nicht vorgesehen sind. Insbesondere die im Leitfaden aufgestellten Anforderungen an die so genannte Hochschulförmigkeit in Bezug auf Personal, Forschung und Standorte gehen teilweise über die verbindlichen gesetzlichen Anerkennungsvoraussetzungen der Bundesländer hinaus und könnten als Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit gewertet werden. Ein Prüfungsverfahren im Rahmen des Hochschulgesetzes des Bundeslandes, in dem eine private Hochschule staatlich anerkannt ist, wäre eine angemessene und rechtsstaatlich einwandfreie Option.

Die Justiziabilität der Akkreditierung ist vor allem dann von Bedeutung, wenn – wie im Falle der Veröffentlichung der Entscheidungen des Wissenschaftsrats im Internet zur institutionellen Akkreditierung – negative Voten zu unmittelbaren Konsequenzen für die betroffene Hochschule im Markt führen und damit Außenwirkung im rechtlichen Sinne haben. Dies kann zu wirtschaftlichen und sonstigen Nachteilen bereits vor der Entscheidung der Aufsichtsbehörden über die staatliche Anerkennung führen. Deswegen kommt der Etablierung eines Einspruchsrechts der privaten Hochschulen in Verfahren der Institutionellen Akkreditierung eine zentrale Rolle zu. Der Wissenschaftsrat sollte Beschwerde- und Widerspruchsverfahren definieren.

Den Hochschulen muss angesichts der Tragweite der Entscheidung in Verfahren der institutionellen Akkreditierung auf Basis der vollständigen, die Bewertungen und Auflagen einschließenden Gutachterberichte ein nochmaliges Anhörungsrecht eingeräumt werden, bevor die Entscheidung in den Akkreditierungskommissionen erfolgt. Darüber hinaus erscheint im deutschen Akkreditierungssystem die Etablierung verbindlicher Feedback-Prozesse nach Abschluss von Akkreditierungsverfahren sinnvoll, die geeignet sind, das jeweilige Verfahren zu verbessern und den akkreditierenden Institutionen die Möglichkeit zu einer verbesserten Beurteilung der Qualität eigener Prozesse zu ermöglichen.



Darüber hinaus sind die Rechtsfolgen eines positiven wie negativen Akkreditierungsvotums des Wissenschaftsrats in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet. Aus Sicht des VPH ist hier eine Vereinheitlichung anzustreben. Bis dato gehen die Länder insbesondere mit negativen Akkreditierungsentscheidungen höchst unterschiedlich um, was zu Wettbewerbsverzerrungen unter den privaten Hochschulen führt.

Gleiches gilt für den Bereich der Programmakkreditierungen. Insoweit diese die unmittelbare Rechtsfolge nach sich ziehen, dass das private Angebot von Studienprogrammen durch die zuständigen Länderministerien gestattet oder verboten wird, haben diese Entscheidungen eine unmittelbare Rechtswirkung auf die Hochschulen. Insbesondere im Lichte des aktuellen BVerfG-Beschlusses muss der Normgeber hier klären, wie der Rechtsweg ausgestaltet werden soll. In jedem Fall muss, möglichst ländereinheitlich, geklärt werden, ob die Agenturen

- privatwirtschaftlich agierende Unternehmen sind, ihre Entscheidung mithin privatrechtlicher Natur ist oder
- beliehene Unternehmen sind, die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen.

Die derzeitige Situation stellt in einigen Ländern eine Mischung aus beidem dar. Die Agenturen agieren zwar als privatwirtschaftliche Unternehmen, ihre Entscheidungen entfalten jedoch unmittelbare Wirkung, als einige dieser Ländern einen Automatismus zwischen Akkreditierungsentscheidung und Genehmigung des Studienganges etabliert haben.

Andere Länder weisen darauf hin, dass für sie die Entscheidung der Akkreditierungsagenturen nur empfehlenden Charakter hat, von deren Entscheidungen im Einzelfall also durchaus abgewichen werden kann. Auch diese Länder haben jedoch einen de facto-Automatismus etabliert, was dazu führt, dass das dringende Erfordernis besteht, die Rechtsnatur der Akkreditierungsagenturen zu klären und daraus den Rechtsweg abzuleiten, der im Konfliktfall beschränkt werden kann.

Zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17.2.16 zur Verfassungswidrigkeit der gegenwärtigen Programmakkreditierung hat der VPH ein gesondertes Positionspapier vom 24.5.16 vorgelegt, auf das ergänzend verwiesen wird.

## **Fazit**

Der VPH steht wie beschrieben im Grundsatz dem bestehenden Akkreditierungssystem positiv gegenüber. Im Detail bzw. in der Ausführung treten jedoch – wie auch das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht hat - noch immer zum Teil erhebliche Schwächen zu Tage, die eine Verbesserung des Systems erfordern.

Insbesondere gilt es aus Sicht des VPH



- die privaten Hochschulen stärker personell und konzeptionell an der Entwicklung des Systems und der Durchführung von Akkreditierungsverfahren zu beteiligen
- private und staatliche Hochschulen den gleichen Anforderungen zu unterwerfen,
- das Akkreditierungssystem dahingehend weiterzuentwickeln, dass Innovation nicht gehemmt oder verhindert wird,
- die Repräsentation privater Hochschulen in Gutachterteams zu gewährleisten,
- für eine verlässliche und gleichförmige Anwendung der Akkreditierungskriterien Sorge zu tragen,
- die verschiedenen Akkreditierungsprozesse aufeinander abzustimmen und Ergebnisse wechselseitig anzuerkennen, um effiziente und transparente Prozesse zu etablieren, die Redundanzen vermeiden,
- den privaten Hochschulen ein Einspruchsrecht in Verfahren der institutionellen Akkreditierung einzuräumen.