

V P H Bonhoefferstr.1 D-69123 Heidelberg

An das Sekretariat der Kultusministerkonferenz
Vorsitzender der Arbeitsgruppe
„Musterrechtsverordnung“
Herr MDgt. Dr. Dietmar Möhler

Graurheindorfer Straße 157

53117 Bonn

Verband der Privaten Hochschulen e.V.
Bonhoefferstr. 1
69123 Heidelberg

Internet: www.private-hochschulen.net

Prof. Klaus Hekking
Vorstandsvorsitzender

Tel.: 06221 883 - 616

E-Mail: vorstand@private-hochschulen.net

Heidelberg den 18. Oktober 2017

MusterRVO zur Umsetzung des Studienakkreditierungsstaatsvertrags

Ihr Schreiben vom 26.9.17, GeschZ.: III B-4103/0.3.3.1

Sehr geehrter Herr Dr. Möhler,

herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme und das sehr transparente Verfahren der KMK bei der Erarbeitung dieser Muster-RVO.

Der VPH nimmt zum Entwurf der MusterRVO wie folgt Stellung:

Positiv sehen wir:

- Die **Einführung eines rechtsstaatlich einwandfreien Akkreditierungssystems** mit Rechtsschutz der Hochschulen gegen Akkreditierungsentscheidungen.
- Die **Gleichbehandlung von staatlichen und privaten Hochschulen** durch die nunmehr bundesweit festgeschriebene Verbindlichkeit der Qualitätssicherung für alle Hochschulen und nicht nur für private Hochschulen. Es wird in einem nächsten Schritt darüber zu reden sein, die **Verfahren der Institutionellen Akkreditierung und der Programm- bzw.**

Verband der Privaten Hochschulen e. V.

Vereinsregister: VR 3592 Heidelberg Steuernr.: 32489/49248, Finanzamt: Heidelberg

Vorstand: Prof. Klaus Hekking, Prof. Dr. Peter Thuy, Dr. Harald Beschorner, Prof. Dr. Marcelo da Veiga, Prof. Dr. Richard Merk

Systemakkreditierung zu harmonisieren, dass bestehende Doppelungen und unnötiger Aufwand für die privaten Hochschulen vermieden werden. Wir hoffen hier auf konstruktive Gespräche mit der KMK, um ein weiteres Verfahren vor dem BVerfG zu vermeiden.

- **Transparenz des Verfahrens** durch die Veröffentlichung der Akkreditierungsentscheidungen in einem öffentlichen Akkreditierungsportal. Damit wird auch Verlässlichkeit für die Studierenden bei der Wahl der Hochschule und der späteren Anerkennung des Abschlusses geschaffen. Dies wird umso wichtiger, als eine Reihe von Tarifverträgen die Eingruppierung von der Akkreditierung der Abschlüsse abhängig machen.
- **Reduzierung des bürokratischen Aufwands** durch Verlängerung der Akkreditierungszeit auf 8 Jahre, die geplante Digitalisierung der Akkreditierung, die Möglichkeit von Pauschalverfahren bei Reakkreditierungen sowie die Möglichkeit der gemeinsamen Systemakkreditierungen mehrerer kleiner Hochschulen und die Möglichkeit alternativer Qualitätssicherungsverfahren.
- **Evaluation des Akkreditierungsverfahrens nach 5 Jahren**. Damit wird die Innovationsfähigkeit der Qualitätssicherung gewährleistet.
- Zusage der Kultusministerkonferenz, dass künftig auch ein **Vertreter der privaten Hochschulen im Akkreditierungsrat** vertreten sein soll, so dass sie dort ihre Belange unmittelbar einbringen können.

Skeptisch sind wir, ob die Zusage der KMK, das Akkreditierungsverfahren werde durch die Neuregelung nicht teurer, bürokratischer und langwieriger, in der Praxis eingehalten wird. Wir befürchten, dass durch die jetzt vorgesehene Doppelspurigkeit des Verfahrens mit Zwangsberatung durch die Agenturen und Entscheidung durch den Akkreditierungsrat eine

Erhöhung der Akkreditierungskosten stattfindet, die vor allem kleine private Hochschulen unverhältnismäßig belastet. Wir befürchten weiter, dass der Akkreditierungsrat zum Flaschenhals wird, der zu einer Verzögerung von Akkreditierungsentscheidungen führt und damit vor allem die Einführung neuer Studiengänge behindert. Hier würde die von uns vorgeschlagene **Einführung einer Verschweigungsfrist bei Akkreditierungsentscheidungen** segensreich wirken.

Um das Ziel der KMK zu erreichen, wird es darauf ankommen, vor allem in der Anfangszeit das Verfahren sorgfältig zu beobachten, um Engpässe und das Einschleichen unnötiger Verwaltungsroutinen zu vermeiden. Wir schlagen dazu einen **gemeinsamen Erfahrungsaustausch von KMK, Akkreditierungsrat, HRK und VPH im Jahre 2019** vor.

Kritisch sehen wir, dass die KMK die Muster-RVO zum Anlass nimmt, in den Teilen 1 – 3 detailliert Organisation des Studiums, der Prüfungen, der Hochschulkooperation usw. zu verrechtlichen. Hier schießt die KMK über das Ziel, die Akkreditierung rechtlich zu regeln, weit hinaus und greift sehr stark in das inhaltliche Gestaltungsrecht der Hochschulen ein. Wir glauben, dass dies in der Konsequenz zu einer Gleichförmigkeit des Studiums über alle Hochschulen hinweg führen und Innovationen bremsen wird, da künftig bei jeder inhaltlichen Änderung formal eine Änderung der Rechtsverordnungen der Länder erfolgen muss. **Die bisherigen nicht-formalen Vorgaben reichen aus unserer Sicht aus. Hier wäre weniger mehr und Mut zur Lücke besser.**

Unabhängig von seiner Kritik an der Verrechtlichung nimmt der VPH inhaltlich zu den Regelungen des Entwurfs der MusterRVO wie folgt Stellung:

1.) § 3 Studienstruktur und Studiendauer

Die Regelung in Abs. 2 Satz 4 zu Teilzeit-, Fern- oder berufsbegleitenden Studien sowie berufspraktischen Semestern wird begrüßt.

2.) § 19 Kooperationen mit nichthochschulischen Einrichtungen

Die Regelungen werden unter dem Gesichtspunkt der Qualitätssicherung und des Verbraucherschutzes sehr begrüßt. Der VPH verweist hier auf sein eigenes Positionspapier zu Franchising; vgl. www.private-hochschulen.net

3.) § 20 Hochschulische Kooperationen

Die Regelung in Abs. 3 Satz 2 mit der **Ermöglichung gemeinsamer Systemakkreditierungen wird besonders begrüßt, da sie den Akkreditierungsaufwand gerade für kleine private Hochschulen reduzieren kann**

4.) § 22 Entscheidung des Akkreditierungsrats; Verleihung des Siegels

Die Regelung in Abs. 3 mit der **Ermöglichung einer Stellungnahme der Hochschule vor der Entscheidung des Akkreditierungsrats wird besonders begrüßt.**

Wir schlagen noch einmal vor: In Abs. 7 (neu) ist eine **Verschweigungsfrist von 6 Monaten** bei Verzögerungen von Akkreditierungsentscheidungen vorzusehen, nach deren Ablauf die beantragte Akkreditierung als erteilt gilt, wenn die beratende Agentur ein positives Votum abgegeben hat.

5.) § 23 Vorzulegende Unterlagen

Zur Entbürokratisierung fordert der VPH für dieses Verfahren vor dem Akkreditierungsrat eine **Digitalisierung des Akkreditierungsverfahrens** durch Einführung eines IT-Akkreditierungsportals mit standardisierten Templates (vgl. Art. 4 Abs. 3 Nr. 2 StV), ggf. angelehnt an das IT-Portal *ZEVA Connect*. Ein solches IT-Portal könnte über ein vom BMBF gefördertes Projekt entwickelt werden. Dadurch könnte das Verfahren systemgeleitet papierlos, schneller, einfacher und kostengünstiger werden. Dies sollte bereits in der Muster-RVO vorgesehen werden.

6.) § 24 Beauftragung einer Agentur; Akkreditierungsgutachten; Begehung

Auch für die Verfahren bei den Akkreditierungsagenturen fordert der VPH zur Entbürokratisierung dieser Verfahren eine **Digitalisierung des Akkreditierungsverfahrens** durch Einführung eines IT-Akkreditierungsportals mit standardisierten Templates (vgl. Art. 4 Abs. 3 Nr. 2 StV und § 24 Abs. 3 Satz 4 des Entwurfs der MusterRVO), ggf. angelehnt an das IT-Portal *ZEVA Connect*. Dadurch könnte das Verfahren systemgeleitet papierlos, schneller, einfacher und kostengünstiger werden. Dies sollte bereits in der Muster-RVO vorgesehen werden.

Die Obergrenzen in Abs. 2 Satz 2 und Absatz 4 Satz 5 werden begrüßt.

Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 Satz 3: Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts müssen die **Kriterien**, die der Entscheidung des Akkreditierungsrats zugrunde liegen, **gesetzlich festgelegt** sein. Insoweit sehen wir über den Staatsvertrag als gesetzliche Grundlage hinausgehende zusätzliche Kriterien der Muster-RVO bzw. der Akkreditierungsagenturen als nicht gesetzmäßig an. I.Ü. muss sichergestellt sein, dass die gesetzlich festgelegten **Qualitätskriterien so offen** sind, dass vielfältige Studienangebote und unterschiedliche didaktische und organisatorische Profile der einzelnen Hochschulen möglich sind, ggf. durch Öffnungs- und Experimentierklauseln. Dabei muss für private Hochschulen das Prinzip gelten: „**Gleichwertig ist nicht gleichartig**“. Dies verbietet eine schematische Übertragung von Strukturen und Organisationsmustern staatlicher Hochschulen auf die privaten Hochschulen unter dem Vorwand der „Hochschulförmigkeit“.

Abs. 3 Satz 2 (**formale Kriterien**); i.V. mit § 27 (**Auflagen**):

Die Akkreditierung mit Auflagen soll im zukünftigen System möglichst vermieden werden. Auch dieses Vorgehen weist auf den stärker beratungsorientierten Ansatz hin und ist zu begrüßen. Es ist allerdings nicht eindeutig geregelt, wann Mängel bei der Erfüllung der

formalen Kriterien zu Auflagen führen und wann eine Akkreditierung deswegen versagt wird. Gleichzeitig soll der Akkreditierungsrat selbst über die Erfüllung von Auflagen, die zu Mängeln bei der Erfüllung der formalen Kriterien ausgesprochen wurden, entscheiden. Dies wird zu einem übermäßig hohen Aufwand auf Seiten des Akkreditierungsrats führen, da dieser die Details der Verfahren in der Regel nicht kennt.

Wir schlagen alternativ vor, dass der Nachweis von erfüllten Auflagen bei formalen Mängeln auch zukünftig gegenüber den Agenturen erfolgt sollte. Diese haben bereits Erfahrung in der Nachverfolgung von Auflagen und können bei Bedarf die Erfüllung der Auflagen zu formalen Kriterien gegenüber dem Akkreditierungsrat bestätigen. Darüber hinaus ist festzulegen, wann Auflagen auszusprechen sind und wann eine Akkreditierung zu versagen ist. Auch wenn Auflagen im neuen System möglichst vermieden werden sollen, wird es Situationen geben, in denen Mängel innerhalb eines absehbaren Zeitraums behoben werden können und eine Akkreditierung mit Auflagen erfolgen kann. Hierzu waren in den alten Regeln des Akkreditierungsrates bereits Festlegungen getroffen, die auch weiterhin die Agenturen bei der Prüfung der formalen Kriterien an einen Standard binden sollten. Eine Nicht-Akkreditierung darf auch zukünftig nur in den voraussichtlich seltenen Fällen erfolgen, wenn formale Mängel so schwerwiegend sind, dass sie nicht behebbar sind.

Abs. 4 Satz 3 (fachlich-inhaltliche Kriterien):

Die Trennung der formalen Kriterien (Abs. 3 Satz 2; Bewertung durch Agentur) von den fachlich-inhaltlichen Kriterien (Abs. 4 Satz 3; Bewertung durch Peers) schafft die Möglichkeit, zumindest den Teil der formalen Kriterien objektiv zu beurteilen (s.o.). Bei der Bewertung der fachlich-inhaltlichen Kriterien stellt sich jedoch weiterhin die Frage, wie implizite disziplinspezifische Qualitätsstandards, die auch in den fachlichen Communities regelmäßig diskutiert werden und für die es außerhalb der MINT-Disziplinen keinen fachlichen Referenzrahmen gibt, als Grundlage für eine rechtssichere Beurteilung herangezogen werden können. Somit bleibt die Bewertung der fachlich-inhaltlichen

Kriterien eine subjektive Einschätzung der jeweiligen Gutachtergruppe und kann nicht als Grundlage für einen Verwaltungsakt des Akkreditierungsrats dienen.

Wir schlagen dazu vor, dass bezüglich der fachlich-inhaltlichen Kriterien die Agenturen dem **Akkreditierungsrat melden, ob es zwischen Hochschule und Gutachtergruppe zu einer Einigung gekommen ist**. Ist dies nicht der Fall, können hier nur Empfehlungen zur Weiterentwicklung gegeben werden. Dieses Vorgehen entspricht der Logik der Systemakkreditierung, bei der die Hochschule sich bezogen auf die fachlich-inhaltlichen Kriterien letztlich im Rahmen der Akkreditierung eines Studiengangs mit dem externen Beratergremium auf bestimmte Maßnahmen einigt. Der fachlich-inhaltliche Teil wird somit in der Form einer Beratung gewürdigt, aber nicht in der Form einer quasi „scheinobjektiven“ Prüfung.

Ein solches Vorgehen könnte den Akkreditierungsrat auch erheblich entlasten. Geht man diesen Weg nicht, führt dies unweigerlich zu den auch vom BDA in seiner Stellungnahme zur Muster-RVO angesprochenen Problemen. Eine rechtlich bindende Überprüfung der subjektiven Einschätzung wird nicht ohne weiteres möglich sein und den Akkreditierungsrat vor eine inhaltlich und kapazitiv nicht lösbare Aufgabe stellen. Den Schaden bei Unsicherheiten bezüglich der fachlich-inhaltlichen Bewertung haben die Hochschulen zu tragen, da sie für den Zeitraum der Klärung keine Akkreditierung nachweisen können.

Die Regelungen zum möglichen **Verzicht auf eine Begehung** in Abs. 5 Sätze 2 und 3 werden begrüßt. Nach Ansicht des VPH sollte diese Regelung aber auch auf „einfache Akkreditierungsverfahren“ übertragen werden.

7.) Zusammensetzung des Gutachtergremiums; Anforderungen an die Gutachterinnen und Gutachter

Betr. der **Qualität der Gutachter und deren Schulung bzw. Fortbildung** im Bereich der fachlichen Anforderungen an Gutachter ist in Abs. 4 vorzusehen, dass Gutachter mit den Besonderheiten des privaten Hochschulwesens und den entsprechenden landesrechtlichen Besonderheiten vertraut sind, wenn sie in Akkreditierungsverfahren privater Hochschulen zum Einsatz kommen.

8.) § 26 Geltungszeitraum der Akkreditierung; Verlängerung

Die vorgesehene **Akkreditierungs- und Reakkreditierungsfrist von 8 Jahren wird begrüßt.**

9.) § 27 Auflagen

Die Erfüllungsfrist in Abs. 1 wird begrüßt. In Abs. 1 ist klarzustellen, dass **die Hochschule schon nach dem VwVerfG vor der Erteilung von Auflagen angehört wird.**

10.) § 28 Anzeigepflicht bei Änderungen

Wesentliche Änderungen am Akkreditierungsgegenstand sollen dem Akkreditierungsrat nach §28 Muster-RVO unverzüglich angezeigt werden; dieser entscheidet dann, ob die Akkreditierung die Änderung umfasst oder nicht. Im Rahmen der Programmakkreditierungen stellt sich hier die Frage, wie der Akkreditierungsrat Änderungen bei den fachlich-inhaltlichen Kriterien bewerten kann, wenn in den Verfahren hierzu sonst ganz bewusst Fachexperten als Begutachtende eingesetzt werden. Außerdem ist nicht erkennbar, wie der Akkreditierungsrat diesen Verwaltungsaufwand stemmen kann.

Im Rahmen der Systemakkreditierung bleibt vollständig unklar, was wesentliche Änderungen an einem QM-System sind. Die QM-Systeme der systemakkreditierten Hochschulen können und dürfen im Sinne der kontinuierlichen Weiterentwicklung nicht auf

dem Status einer Systemakkreditierung eingefroren werden und müssen sich an neue Anforderungen anpassen können. **Wir plädieren dafür, dies zu streichen**

11.) § 29 Veröffentlichung

Die Veröffentlichungspflicht in Abs. 1 Satz 1 wird sehr begrüßt. Damit wird eine Transparenz des Verfahrens und Verlässlichkeit für die Studierenden erreicht. Dies ist auch deshalb wichtig, da immer mehr Tarifverträge die Eingruppierung von der Akkreditierung der Abschlüsse abhängig machen.

12.) § 30 Bündelakkreditierung; Teil-Systemakkreditierung

Diese Möglichkeiten werden begrüßt.

13.) § 31 Stichproben

Der Entwurf der Muster-RVO regelt in § 31, dass bei Systemakkreditierungen durch Stichproben geprüft werden soll, ob die im zu begutachtenden Qualitätsmanagementsystem angestrebten Wirkungen auf der Ebene des Studiengangs eintreten. Hierzu soll in mindestens einem Viertel der Studiengänge geprüft werden, ob je ein von den Gutachtern gewähltes fachlich-inhaltliches und ein formales Kriterium erfüllt werden. Zusätzlich soll in einem Studiengang die Erfüllung aller fachlich-inhaltlichen und formalen Kriterien geprüft werden.

Entgegen der Kommentierung der Muster-RVO ist davon auszugehen, dass für die Prüfung der fachlich-inhaltlichen Kriterien Gutachter notwendig sind, die in dem jeweiligen Fach als Experten ausgewiesen sind. Es ist nicht nachvollziehbar, warum nur für reglementierte Berufe ein Vertreter oder eine Vertreterin des jeweiligen Berufs an der Stichprobe mitwirken soll, bei regulären Studienprogrammen die fachlich-inhaltlichen Kriterien aber ohne Expertise bewertet werden können.

Darüber hinaus ist diese Menge an Stichproben schon vor vielen Jahren (damals noch als Programmstichprobe) als viel zu hoch bewertet worden. Sie überfordert jede Agentur und

vor allem die Hochschulen. Auch ist der Mehrwert einer so umfangreichen Stichprobe nicht erkennbar. **Wir schlagen vor, dies zu streichen**

14.) § 34 Alternative Akkreditierungsverfahren

Diese Regelung wird begrüßt. Alternative Akkreditierungsverfahren sollten entsprechend publik gemacht werden.

15.)

Die **Gebühren des Akkreditierungsrats und der Akkreditierungsagenturen sollten bereits jetzt geregelt und begrenzt werden**, um einer Kostensteigerung durch Verfahren vor dem Akkreditierungsrat und den Akkreditierungsagenturen vorzubeugen. Eine Evaluierung nach zwei Jahren und eine mögliche weitere Muster-RVO, wie dies in der Begründung des Entwurfs der Muster-RVO Vorbemerkung ausgeführt ist, reicht hierfür nicht aus.

Mit den besten Grüßen



Prof. Klaus Hekking
VPH-Vorstandsvorsitzender



Prof. Dr. Peter Thuy
Vors. des VPH-Ausschusses „Akkreditierung“