

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

In diesem Abschnitt werden die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf die Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen (Hochschulrecht) sowie die Rahmenbedingungen für ein Anrechnungsverfahren (Verfahrensrecht) als solches behandelt.

2.1 Hochschulrecht

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Anerkennung und Anrechnung definieren 50 Prozent als Höchstgrenze an außerhochschulisch erworbenen Kompetenzen, die auf einen Studiengang anrechenbar sind (vgl. Kultusministerkonferenz 2002). Im hessischen Hochschulgesetz heißt es dazu:

„Außerhalb von Hochschulen erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten können auf ein Hochschulstudium angerechnet werden, wenn die anzurechnenden Kenntnisse und Fähigkeiten den Studien- und Prüfungsleistungen, die sie ersetzen sollen, gleichwertig sind und die Kriterien für die Anrechnung im Rahmen der Akkreditierung nach § 12 Abs. 2 überprüft worden sind. Insgesamt dürfen nicht mehr als 50 vom Hundert der in dem Studiengang erforderlichen Prüfungsleistungen durch die Anrechnung ersetzt werden. Die §§ 23 und 54 bleiben unberührt.“ (§ 18 Abs. 6 HHG)

In den Hochschulgesetzen der anderen Bundesländer kann diese Vorgabe anders ausgestaltet sein⁴.

Darüber hinaus ist es möglich, hochschulisch erworbene Leistungen anzurechnen. Voraussetzung hierfür ist, dass sie der Niveaustufe der zu ersetzenden Leistungen entsprechen. Dabei ist darauf zu achten, dass Kompetenzen, die zur Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen zu einem Studiengang genutzt werden, bei der Anrechnung auf das Studium erneut eingebracht werden dürfen. Diese Regelung zur ‚doppelten‘ Anrechnung ist in den ‚Auslegungshinweisen‘ zu den ‚Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Ba-

4 Im Anhang dieses Buches finden Sie die entsprechenden Auszüge aus allen Landeshochschulgesetzen der Bundesrepublik Deutschland zur Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen (Stand 07/2014).

chelor- und Masterstudiengängen vom 04.02.2010⁶ erläutert (vgl. Kultusministerkonferenz 2011, S. 4).

2.2 Verfahrensrecht

Bei der Konzeption von Verfahren zur Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen lassen die rechtlichen Vorgaben den Hochschulen einen großen Gestaltungsspielraum hinsichtlich Methodik und Umfang des Verfahrens. In Bezug auf die operative Umsetzung bestehen gesetzliche Vorgaben, die unbedingt Beachtung finden müssen. Neben dem verpflichtenden Aspekt den rechtsverbindlichen Vorgaben Rechnung zu tragen, kann ein weiterer Punkt identifiziert werden, der für die nachhaltige Implementierung von Verfahren der Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen eine besondere Bedeutung haben kann. Durch klare Strukturen und dokumentierte Verfahrensabläufe kann der gesamte Prozess verbindlicher und transparenter gestaltet werden. Darüber hinaus können diese Strukturen die Akzeptanz für das Verfahren, sowohl hochschulintern als auch gegenüber externen Partner_innen stärken.

Von großer Bedeutung bei der Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen ist die Transparenz des Verfahrens. Hierbei gibt bereits das Grundgesetz eine erste Orientierung:

„(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“ (Art. 3 Abs. 1 GG)

Um die Gleichbehandlung der Antragstellenden während des gesamten Verfahrens sicherzustellen und zu dokumentieren, bedarf es eines transparenten Vorgehens, bei dem zu jedem Zeitpunkt überprüfbar ist, ob die Anrechnungsbewerber_innen nach gleichen Kriterien behandelt werden. Die Notwendigkeit der Transparenz des Verfahrens wird noch an einer weiteren Stelle des Grundgesetzes deutlich:

„(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“ (Art. 20 Abs. 3 GG)

Auch über das Grundgesetz hinaus lassen sich Rechtsvorgaben identifizieren, welche die Verpflichtung zur Verfahrenstransparenz explizit vorgeben. An dieser Stelle wird auf die Lissabon Konvention von 1997 zurückgegriffen. Diese bezieht sich als ‚Übereinkommen über Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region‘ (Lissabonkonvention 1997, S.

713) explizit auf hochschulisch erworbene Kompetenzen. Dennoch bietet es sich an, diese seit vielen Jahren vorhandene und europaweit gültige Konvention auf das Arbeitsfeld der Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen zu übertragen. Dies erscheint dadurch naheliegend, da es eine vergleichbare Rechtsvorschrift für diesen Bereich zurzeit nicht gibt. Die Lissabon Konvention gibt den Hochschulen klare Vorgaben zur Transparenz ihrer Verfahren:

„Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Verfahren und Kriterien, die bei der Bewertung und Anerkennung von Qualifikationen angewendet werden, durchschaubar, einheitlich und zuverlässig sind.“ (Art. III.2 Lissabon Konvention)

Die Hochschulen sind demnach rechtlich verpflichtet, alle Aspekte des Verfahrens (Bewertungskriterien, Verfahrensabläufe etc.) transparent darstellen zu können. Mit der Umsetzung dieser Vorgabe soll vermieden werden, dass Verfahrensabläufe bei den Bewerber_innen unterschiedliche Anwendung finden. Gleichzeitig sind die Hochschulen dadurch gefordert, Verfahren zu entwickeln, die qualitätsgesichert vorhandene Kompetenzen auf Gleichwertigkeit prüfen. Dies erhöht die Qualität und Übertragbarkeit der Verfahren erheblich. Gleichzeitig kann durch die qualitätsgesicherte Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen davon ausgegangen werden, dass solche Verfahren auf ein gesteigertes Maß an Akzeptanz stoßen. Für viele Hochschulen kann die konsequente Umsetzung der Rechtsvorgaben zunächst einen erhöhten Ressourcenaufwand bedeuten. Es ist zu erwarten, dass sich der daraus resultierende Mehrwert in einer höheren Qualität und breiteren Akzeptanz niederschlägt.

Der nächste Aspekt, der aus der rechtlichen Perspektive aufgegriffen werden soll, ist der der Beratung der Antragstellenden. Hierzu finden sich eindeutige Vorgaben im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG)⁵:

„(1) Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten.“ (§ 25 Abs. 1 HVwVfG)

5 Da sich der Geltungsbereich der hier vorliegenden Arbeit im Kern auf Hessen bezieht, wird an dieser Stelle auf das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) verwiesen. Sollte es inhaltlich Abweichungen zum Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund) geben, wird an den entsprechenden Stellen darauf hingewiesen. Die Verwaltungsverfahrensgesetze anderer Bundesländer finden keine zusätzliche Berücksichtigung.

Die Hochschulen sind aufgefordert, die Bewerber_innen umfassend über die Verfahrensabläufe zu informieren. Dadurch sollen Formfehler bei der Einreichung von Anträgen vermieden werden. Dies bedeutet für die Hochschulen, dass die Hochschulabteilung, bei der die Anträge eingereicht werden, über Expert_innen verfügen muss, die den Verfahrensablauf im Detail kennen und Bewerber_innen auf Formfehler bei der Antragstellung aufmerksam machen. Bereits in diesem Verfahrensschritt, dem Einreichen des Antrags durch die Anerkennungs- und Anrechnungsbewerber_innen, bedarf es klar definierter Strukturen und Kompetenzen innerhalb der Hochschule, damit eine kompetente Beratung auch über die formale Antragsstellung hinaus gewährleistet werden kann.

So definiert § 25 HVwVfG darüber hinaus:

„(2) Die Behörde erörtert, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit dem zukünftigen Antragsteller, welche Nachweise und Unterlagen von ihm zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann. Soweit es der Verfahrensbeschleunigung dient, soll sie dem Antragsteller nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen geben.“ (§ 25 Abs. 2 HVwVfG)

Die Antragsteller_innen sind durch die Hochschule bereits vor der Einreichung des Antrags zu betreuen und zu beraten. Darüber hinaus hat die Hochschule Sorge dafür zu tragen, dass der Antrag möglichst zügig bearbeitet werden kann. Auch hieraus ergibt sich wieder der Bedarf nach klaren internen Prozessabläufen. Zudem muss sichergestellt werden, dass das entsprechende Personal zum einen ausreichend geschult ist, um voll umfänglich über das Anerkennungs- und Anrechnungsverfahren informieren zu können, zum anderen aber auch über die zeitlichen Ressourcen verfügt, dieser anspruchsvollen Aufgabe gerecht zu werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist eine zeitnahe Entscheidung und die Mitteilung an die Antragsstellenden. In der Lissabon Konvention heißt es dazu:

„Entscheidungen über Anträge auf Anerkennung werden innerhalb einer von der zuständigen Anerkennungsbehörde im Voraus festgelegten angemessenen Frist getroffen, die ab dem Zeitpunkt der Vorlage aller erforderlichen Informationen zu dem Fall berechnet wird.“ (Art. III.5 Lissabon Konvention)

In diesem Fall ist die zuständige ‚Anerkennungsbehörde‘ die Hochschule beziehungsweise die von der Hochschulleitung mit diesen Aufgaben betraute Hochschulabteilung. Für die Entwicklung von Verfahren der Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen bedeutet dies, dass

Bearbeitungszeiträume zu definieren sind, in denen der Antrag bearbeitet und über diesen abschließend entschieden sein muss. Diese Fristen sind seitens der Hochschule zu benennen und entsprechend einzuhalten.

„Wird die Anerkennung versagt, so ist dies zu begründen, und der Antragsteller ist über mögliche Maßnahmen zu unterrichten, die er ergreifen kann, um die Anerkennung zu einem späteren Zeitpunkt zu erlangen. Wird die Anerkennung versagt oder ergeht keine Entscheidung, so kann der Antragsteller innerhalb einer angemessenen Frist Rechtsmittel einlegen.“ (ebd.)

Hieraus wird deutlich, dass die Antragsteller_innen über mögliche Rechtsmittel in Kenntnis gesetzt werden müssen, welche gegen einen negativen Bescheid eingelegt werden können. Nach hessischem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem des Bundes ist eine Entscheidung über Anerkennung und Anrechnung als Verwaltungsakt zu betrachten. Dadurch wird die Vorgabe Artikel III.5 der Lisbon Konvention, dass eine unbegründete Ablehnung eines Antrags den rechtlichen Vorgaben nicht genügt, noch einmal durch deutsches Recht untermauert. Es muss eine Begründung für den Negativbescheid des Antrags erfolgen, welcher Antragstellende über mögliche Nachbesserungen beziehungsweise noch zu erbringende Leistungen informiert. Das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz konkretisiert die Art und Weise, wie Antragstellenden ein Bescheid zugestellt werden, muss wie folgt:

„(2) Ein Verwaltungsakt kann schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden. Ein mündlicher Verwaltungsakt ist schriftlich oder elektronisch zu bestätigen, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt. Ein elektronischer Verwaltungsakt ist unter denselben Voraussetzungen schriftlich zu bestätigen; § 3a Abs. 2 findet insoweit keine Anwendung.“ (§ 37 Abs. 2 HVwVfG)

Übertragen auf die Entscheidung über einen Antrag auf Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen bedeutet dies für die Hochschulen eine klare Handlungsvorgabe. Der Erlass eines ‚Anrechnungsbescheides‘ ist demnach ein hoheitlicher Verwaltungsakt, der unter Berücksichtigung der entsprechenden Vorgaben zu erteilen ist. Hiermit verbunden ist auch Sorge dafür zu tragen, dass die Verwaltungsinstanz, beziehungsweise die für die Entscheidung verantwortliche Person klar definiert und im Verfahren erkennbar ist.

„(3) Ein schriftlicher oder elektronischer Verwaltungsakt muss die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behör-

denleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten.“ (§ 37 Abs. 3 HVwVfG)

Der § 37 Abs. 3 im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz macht mit dem Blick auf das Thema der Anerkennung und Anrechnung deutlich, dass die Hochschulen eindeutig identifizierbare Gremien bilden müssen, die mit der Prüfung und der Entscheidung über die Anträge betraut sind. Darüber hinaus können Personen benannt werden, die im Auftrag der Hochschule den Verwaltungsakt verantworten. In jedem Fall muss den Antragsteller_innen die Person benannt werden, die für das Verfahren im Auftrag der Hochschule verantwortlich ist.

Neben den Vorgaben der Rechtzeitigkeit der Entscheidung, der Transparenz des Verfahrens, der Form der Mitteilung und der personellen Zuordnung spielt die Begründung der Entscheidung eine bedeutsame Rolle. Wie bereits in Artikel III.5 der Lissabon Konvention aufgezeigt, schreibt auch das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz, vor wie Verwaltungsakte zu begründen sind:

„(1) Ein schriftlicher oder elektronischer sowie ein schriftlich oder elektronisch bestätigter Verwaltungsakt ist mit einer Begründung zu versehen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist.“ (§ 39 Abs. 1 HVwVfG)

Um ein rechtssicheres Anerkennungs- und Anrechnungsverfahren durchführen zu können, ist es erforderlich, den (negativen) Bescheid ausreichend zu begründen. Darüber hinaus muss die Entscheidungsgrundlage für Ermessensentscheidungen detailliert dargestellt werden. An dieser Stelle wird erneut deutlich, dass es transparenter und nachvollziehbarer Verfahren bedarf, um die Rechtssicherheit in der Abwicklung von Verfahren sicher zu stellen. Die Lissabon Konvention sieht die Beweislast für die Anerkennung und Anrechnung hochschulischer Kompetenzen im Falle eines negativen Bescheides auf der Seite der Hochschule.

„(5) Die Beweislast, dass ein Antrag nicht die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, liegt bei der die Bewertung durchführenden Stelle.“ (Art. III.3. Lissabon Konvention)

Die Hochschule Osnabrück hat sich dazu entschlossen, diese Vorgabe auf die Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbene Kompetenzen zu übertragen:

„Außerhalb des Hochschulwesens, insbesondere beruflich erworbene Kompetenzen, sind nach Maßgabe des Abs. 1 Satz 3 bis zu 50% auf das Studium anzuerkennen, wenn sie gleichwertig sind.“ (HS Osnabrück, AT-PO § 11 Abs. 4)

Diese weitreichende Regelung setzt voraus, dass innerhalb der jeweiligen Hochschule die Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen auf der gleichen Ebene angesiedelt ist, wie der Umgang mit hochschulisch erworbenen Kompetenzen. An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass die Gleichsetzung der Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch und hochschulisch erworbener Kompetenzen keine Bedingung dafür ist, rechtssichere und transparente Verfahren zu entwickeln und zu implementieren.

Die rechtlichen Vorgaben verpflichten die Hochschulen dazu, einheitliche und an klaren Kriterien orientierte Verfahren zu entwickeln, um Rechtssicherheit herzustellen. Damit den Anforderungen der aufgezeigten rechtlichen Vorgaben Rechnung getragen werden kann, erscheint es notwendig, diese Kriterien bereits in der ersten Phase der Konzeption von Verfahren zur Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen zu berücksichtigen. Eine nachträgliche Überprüfung der entwickelten Verfahren birgt das Risiko, rechtliche Aspekte nicht bedacht zu haben und das eigene Verfahren aufwendig überarbeiten zu müssen oder gar nicht erst operativ einsetzen zu können. Es kann für die Hochschulen hilfreich sein, im Vorfeld entsprechende Rahmenstrukturen zu schaffen, anhand derer sich in Bezug auf die Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch erworbener Kompetenzen orientiert werden kann (zum Beispiel Anrechnungsordnung).

Anerkennung und Anrechnung außerhochschulisch
erworbener Kompetenzen

Eine Handreichung für die wissenschaftliche
Weiterbildung

Hanak, H.; Sturm, N.

2015, VIII, 101 S. 22 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-08873-6