

Ralf Müller-Terpitz

Die Zukunft der Akkreditierung nach der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung vom 17. Februar 2016

1 Einleitung

Es gibt nur wenige Tätigkeiten, die viele, wenn nicht gar die meisten Hochschullehrer scheuen, wie der Teufel das Weihwasser: Die Übernahme von Leitungsfunktionen innerhalb der akademischen Selbstverwaltung und die Akkreditierung von Studiengängen. Denn beides ist mit erheblicher Arbeitslast verbunden und hält den Hochschullehrer im hohen Maße von denjenigen Aufgaben ab, derentwegen er Wissenschaftler geworden ist: die Forschung und Lehre.

Während die Übernahme akademischer Leitungsfunktionen von den meisten Kolleginnen und Kollegen noch relativ klaglos hingenommen wird, ist sie doch mit Gestaltungsmöglichkeiten und der Sicherung der eigenen Wissenschaftsfreiheit verbunden, herrscht über die gesetzlich vorgegebene Pflicht zur Akkreditierung von Studiengängen seit deren Einführung vor mehr als 15 Jahren allgemeines Kopfschütteln: Beklagt wird nicht das Ziel dieses Verfahrens, die Qualitätssicherung von Studiengängen, wohl aber der übermäßige Zeit- und Kostenaufwand, die engen – manch einer würde sagen: engstirnigen – Vorgaben seitens der Akkreditierungsagenturen und die bisweilen als unfair oder nicht sachgerecht empfundene Kritik der Gutachtergruppen. Auch halten nicht wenige den qualitätssichernden Nutzen dieses Systems empirisch für bislang nicht belegt. Kurz: Das System wird als zu bürokratisch, zu autonomiefeindlich, zu ineffizient und zu teuer empfunden.¹ Bezogen auf Letzteres hat der Deutsche Hochschulverband erst unlängst unter Berufung auf Kalkulationen des Thüringischen Rechnungshofs darauf hingewiesen, dass die Akkreditierung eines Studiengangs nicht, wie herkömmlich angenommen oder behauptet, zwischen 10.000 und 15.000 €, sondern tatsächlich ca. 38.000 € kostet, wenn man – was naheliegend erscheint – die internen Personalkosten der Hochschulen zwecks Verfahrensdurchführung mit in Rechnung stellt.³ Insgesamt fließen in das System jährlich Millionenbeträge, die damit den ohnehin latent unterfinanzierten Hochschulen für ihre genuinen Aufgaben – der Forschung und Lehre – fehlen.

Aber nicht nur in ihrer praktischen Umsetzung rief bzw. ruft die seit 1998 mit dem „Bologna-Prozess“ schrittweise eingeführte Akkreditierung⁴ Frustration und Kritik hervor. Auch unter Juris-

1 Aus den vorstehend genannten Gründen übten erst jüngst erneut massive Kritik am System der Akkreditierung der Deutsche Hochschulverband (zuletzt DHV-Newsletter 12/2016: DHV verzichtet aus Protest auf Ministerranking), der ehemalige Wissenschaftsminister von Mecklenburg-Vorpommern *Mathias Brodtkorb* (Gebt die Hochschule den Professoren!), FAZ v. 7.4.2016, Nr. 81, S. 8) und eine Gruppe Heidelberger Professoren (www.faz.net v. 12.5.2016: Heidelberger Aufruf gegen die Akkreditierung von Studiengängen). *Julian Nina-Rümelin* und *Mathias Brodtkorb* starteten gar eine Online-Petition gegen das gegenwärtige Akkreditierungssystem. S. ferner *Stoetzer, M./Watzka, K.*, Von Starsinn beraten, FAZ v. 5.10.2016, Nr. 232, S. N4.

2 Hierbei handelt es sich um die reinen Agenturkosten.

3 *Detmer, H./Böcker, J.*, Akkreditierung: Rechtswidrig, zu teuer, fraglicher Nutzen, Ergebnisse einer Umfrage, *Forschung & Lehre* 23 (12), 2016, S. 1070–1072.

4 Zur Einführung der Akkreditierung in Deutschland etwa *Wilhelm, K.*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, Berlin 2009, S. 53 ff.

ten war schnell umstritten, ob dieses externe Qualitätssicherungssystem auf einer hinreichenden parlamentsgesetzlichen Grundlage fußt und wegen des mit ihm verbundenen Aufwands für den Wissenschaftsbetrieb als verhältnismäßig anzusehen ist.⁵ So beruht die Akkreditierung gegenwärtig auf einem für die Bundesrepublik Deutschland ungewöhnlichen Zusammenspiel der jeweils einschlägigen Landeshochschulgesetze mit dem Gesetz eines bestimmten Bundeslandes – dem nordrhein-westfälischen Akkreditierungsstiftungsgesetz (AkkStiftG) vom 15. Februar 2005.⁶ Die Hochschulgesetze der Länder ordnen dabei – zumeist recht pauschal – die Pflicht zur Akkreditierung von Studiengängen an.⁷ Die durch das AkkStiftG errichtete und für alle Länder agierende Stiftung ist daneben für die Akkreditierung und Reakkreditierung von Akkreditierungsagenturen, die Zusammenfassung der ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben zu verbindlichen Vorgaben für die Agenturen, die Regelung von Mindestvoraussetzungen für die Akkreditierungsverfahren und die Überwachung der vollzogenen Akkreditierungen verantwortlich.⁸ Zentrales Organ dieser Stiftung ist der Akkreditierungsrat.⁹

2 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

2.1 Anlass und Kernaussagen der Entscheidung

Am 17. Februar 2016 hat das Bundesverfassungsgericht in einem von den Hochschulen und Ländern lange erwarteten Beschluss zu diesen Streitfragen Stellung bezogen.¹⁰ Anlass für die Entscheidung war ein vom Verwaltungsgericht Arnsberg initiiertes Normenkontrollverfahren zu den Akkreditierungsregelungen im nordrhein-westfälischen Hochschulgesetz aus dem Jahre 2010.¹¹ Vereinfacht ausgedrückt schreiben diese eine Akkreditierung von Studiengängen privater und staatlicher Hochschulen durch ihrerseits akkreditierte Agenturen „nach den geltenden Regelungen“ vor.¹² Weitere gesetzliche Konkretisierungen für die Voraussetzungen und das Verfahren der Akkreditierung sowie für den Inhalt und die Rechtsnatur des Akkreditats finden sich im Gesetz hingegen nicht. Gestützt auf diese Regelungen hatte die im Ausgangsverfahren beklagte Akkreditierungsagentur eine Akkreditierung von zwei Studiengängen einer privaten Fachhochschule versagt. Das Verwaltungsgericht hielt die entscheidungserheblichen Normen des Landesrechts jedoch für zu unbestimmt und legte dem Bundesverfassungsgericht diese Frage im April 2010 zu Entscheidung vor.

5 Vgl. insoweit etwa *Bieback, K.*, Zertifizierung und Akkreditierung, Baden-Baden 2008, S. 386 ff.; *Lege, J.*, Die Akkreditierung von Studiengängen, JZ 2005, S. 698 (704–706); *Mager, U.*, Ist die Akkreditierung von Studiengängen an Hochschulen des Landes Baden-Württemberg verfassungsgemäß?, VBilW 2009, S. 9 (12–15); *Pautsch, A.*, Rechtsfragen der Akkreditierung, WissR 38 (2005), S. 200 (213).

6 GV NW S. 45, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 13.3.2008, GV NRW S. 195.

7 Exemplarisch § 30 Abs. 4 S. 4 LHG BW („Bachelor- und Masterstudiengänge sind grundsätzlich durch eine anerkannte Einrichtung zu akkreditieren.“) oder Art. 10 Abs. 4 BayHSchG („Im Bereich von Studium und Lehre, insbesondere der Bachelor- und Masterstudiengänge, soll als eine der Maßnahmen der Qualitätssicherung eine Akkreditierung durch eine anerkannte Einrichtung erfolgen.“).

8 Vgl. § 2 Abs. 1 AkkStiftG.

9 Vgl. § 7 AkkStiftG.

10 BVerfG, 1 BvL 8/10, BVerfGE 141, 143.

11 Beschluss vom 16.4.2010, Az. 12 K 2689/08, BeckRS 2010, 49801.

12 Vgl. insoweit § 7 Abs. 1 S. 1 und 2 sowie § 72 Abs. 2 S. 6 HG NRW i. d. F. des Hochschulfreiheitsgesetzes v. 31.10.2006 (GV S. 474). Diese Regelungen sind später, ohne relevante sachliche Änderungen, in die §§ 7 Abs. 1, 7a sowie § 73 Abs. 4 HG NRW i. d. F. des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen v. 16.9.2014 (GV S. 547) überführt worden.

Den Kerngehalt seiner hierauf ergangenen Entscheidung bringt das Bundesverfassungsgericht bereits sehr deutlich durch den vorangestellten Leitsatz zum Ausdruck: So steht nach Auffassung des Gerichts das „Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG (...) zwar Vorgaben zur Qualitätssicherung von Studienangeboten grundsätzlich nicht entgegen. Wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung darf der Gesetzgeber jedoch nicht weitgehend anderen Akteuren überlassen, sondern muss sie unter Beachtung der Eigenrationalität der Wissenschaft selbst treffen.“ Angesichts der zuvor geführten rechtswissenschaftlichen Diskussion überrascht dieses gerichtliche „Zwar, aber“ wenig. Dessen ungeachtet formuliert das Bundesverfassungsgericht etliche Anforderungen an eine externe Qualitätssicherung, die die über den eigentlichen Entscheidungsgegenstand des nordrhein-westfälischen Rechts hinausweisen und maßstabbildend für künftige Systeme einer länderübergreifenden Qualitätskontrolle der Lehre wirken:

2.2 Schwerwiegender Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit

So bejaht das Gericht zunächst die Eröffnung des Schutzbereichs der Wissenschaftsfreiheit, da diese die Selbstbestimmung über Inhalt, Ablauf und methodischen Ansatz von Lehrveranstaltung verbürge.¹³ Die rechtliche oder faktische Pflicht zur Akkreditierung wird sodann als Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit qualifiziert. Sie beschränke das Selbstbestimmungsrecht der Hochschule, da im Rahmen der Akkreditierung die Studienorganisation, die Zusammensetzung der Curricula, die Schwerpunkte und Module sowie die Studien- und Prüfungsordnungen einer „präventiven Vollkontrolle“ unterworfen würden. Dieser Eingriff wird vom Bundesverfassungsgericht bewusst und wiederholt als „schwerwiegend“ apostrophiert, nicht zuletzt, da er mit hohen Kosten und organisatorischen, zeitlichen wie personellen Belastungen einhergehe.¹⁴ Mit diesen Darlegungen bewegte sich das Gericht auf den Bahnen der zuvor im rechtswissenschaftlichen Schrifttum geführten Diskussion.¹⁵

2.3 Fehlende Rechtfertigung des Eingriffs

Wie hinlänglich bekannt, zieht nicht jeder Grundrechtseingriff automatisch das Verdikt der Verfassungswidrigkeit nach sich. Vielmehr können Eingriffe gerechtfertigt sein. Da die Wissenschaftsfreiheit allerdings nicht durch einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt beschränkt wird, kann diese Rechtfertigung nur aus kollidierendem Verfassungsrecht fließen.¹⁶ Insofern stellt das Bundesverfassungsgericht klar – auch hierüber bestand in der Literatur weitgehend Konsens¹⁷ –, dass die Qualitätssicherung der Lehre ein Ziel mit Verfassungsrang sei, das Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit prinzipiell rechtfertigen könne. Denn das Hochschulstudium stehe in engem Zu-

13 BVerfG (Anm. 10), Rn. 47 ff., insbes. Rn. 49.

14 BVerfG (Anm. 10), Rn. 50 ff., insbes. Rn. 54.

15 Vgl. etwa *Bieback* (Anm. 5), S. 376 ff.; *Heitsch, Ch.*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, DÖV 2007, 770 (772); *Lege* (Anm. 5), S. 702; *Martini, M.*, Akkreditierung im Hochschulrecht – Institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung, Prozessakkreditierung, WissR 41 (2008), 232 (246); *Mager* (Anm. 5), S. 12; *Müller-Terpitz, R.*, Verfassungsrechtliche Implikationen der Akkreditierungsverfahren, WissR 42 (2009), 116 (118 ff.); *Pautsch* (Anm. 5), S. 213 f.; *Wilhelm* (Anm. 4), S. 281 ff.

16 Locus classicus: BVerfGE 47, 327 (368 ff.) – Hessisches Universitätsgesetz. S. ferner BVerfGE 122, 89 (107); 126, 1 (24) – st. Rspr.

17 Vgl. erneut *Bieback* (Anm. 5), S. 334 ff.; *Lege* (Anm. 5), S. 703; *Mager* (Anm. 5), S. 13; *Müller-Terpitz* (Anm. 15), S. 122; *Wilhelm* (Anm. 4), S. 305 f.

sammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 GG) und müsse deshalb den damit verbundenen Grundrechtspositionen der Studierenden Rechnung tragen. Maßnahmen zur Qualitätssicherung der wissenschaftlichen Lehre, die ihrerseits wissenschaftlichen Standards genügten, sicherten deshalb den Berufsausbildungsauftrag der Hochschulen.¹⁸

Die umstrittene und eigentlich spannende Frage hingegen lautete, ob die bislang existenten Akkreditierungsbestimmungen als hinreichend regelungsdicht betrachtet werden konnten. Mit Blick auf die Prinzipien Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1–3 GG) fordert das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, dass der parlamentarische Gesetzgeber die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen hat.¹⁹ Auch insoweit argumentiert das Gericht in seiner Akkreditierungsentscheidung nach einem „Zwar, aber“-Schema: Zwar stoße eine externe Akkreditierungspflicht „im Ausgangspunkt nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken“.²⁰ Aus Art. 5 Abs. 3 GG lasse sich kein Recht ableiten, „ausschließlich selbst über Umfang und Inhalt des Lehrangebots zu bestimmen“.²¹ Die Qualitätssicherung der wissenschaftlichen Lehre müsse zudem nicht auf wissenschaftlich-fachliche Kriterien beschränkt bleiben, sondern könne auch die Studienorganisation, die Studienanforderungen, den Studienerfolg, die arbeitsmarktbezogene Verwertbarkeit, die Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie den Nachteilsausgleich für behinderte Studierende bewerten. Neben der vorrangig fachkollegialen Beurteilung im Peer Review-Verfahren dürfe an der Akkreditierungsentscheidung deshalb auch die Berufspraxis beteiligt werden.²² Die Mitwirkungspflicht der Hochschulangehörigen und die regelmäßige Reakkreditierung begegnen nach Auffassung des Gerichts ebenfalls keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.²³

Dennoch erachtete das Bundesverfassungsgericht die nordrhein-westfälischen Akkreditierungsbestimmungen mit ihrem schlichten Verweis auf die „geltenden Regelungen“ als zu unbestimmt und erklärte sie deshalb für mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG unvereinbar: Ihnen fehlten hinreichende gesetzgeberische Entscheidungen zu den Bewertungskriterien, dem Verfahren und der Organisation der Akkreditierung.²⁴ Ohne Zweifel handelt es sich bei diesen und bei vergleichbaren Bestimmungen anderer Bundesländer²⁵ um dürre Normtexte. In der rechtswissenschaftlichen Literatur war deshalb vorgeschlagen worden, diese „blutarmen“ Regelungen unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Akkreditierung, die lehrbezogenen Normen in den Landeshochschulgesetzen bzw. im Hochschulrahmengesetz und den verfassungsrechtlichen Maßstab der Wissenschaftsfreiheit zu konkretisieren.²⁶ Diesen Weg eines interpretatorischen Normerhalts beschritt das Gericht indessen nicht und hielt ferner die von ihm diagnostizierten Regelungsdefizite auch nicht durch das AkkStiftG für kompensiert.²⁷ Stattdessen skizzierte es Vorgaben, welche die Landesgesetzgeber bei einer verfassungskonformen Ausgestaltung externer Qualitätskontrollen in Zukunft zu beachten haben:

So betonte das Gericht gleich mehrfach, dass der Gesetzgeber mit Blick auf die Wissenschaftsfreiheit und deren Eigenrationalität Details der Akkreditierung nicht vorgeben darf. Dennoch

18 BVerfG (Anm. 10), Rn. 58.

19 BVerfGE 49, 89 (126); 122, 89 (107); 126, 1 (24); 134, 141 (184).

20 BVerfG (Anm. 10), Rn. 63.

21 BVerfG (Anm. 10), Rn. 64 unter Bezugnahme auf BVerfGE 111, 333 (365) – Bbg. HG und E 127, 87 (129) – Hambg. HG.

22 BVerfG (Anm. 10), Rn. 65.

23 BVerfG (Anm. 10), Rn. 66.

24 BVerfG (Anm. 10), Rn. 67.

25 Insofern sei erneut beispielhaft auf die in Anm. 7 genannten Regelungen verwiesen.

26 Müller-Terpitz (Anm. 15), S. 128 ff.

27 BVerfG (Anm. 10), Rn. 73–79.

müsse er die Ziele der Akkreditierung sowie die verfahrens- und organisationsrechtlichen Anforderungen selbst definieren.²⁸ Insoweit lassen sich der ausführlichen verfassungsgerichtlichen Begründung zahlreiche Konkretisierungen dieser allgemein gehaltenen Anforderungen entnehmen: So habe der Gesetzgeber die Rechtstellung der Agenturen, die Einleitung und das Verfahren der Akkreditierung, die Rechtsform der Entscheidungen der Agenturen und des Akkreditierungsrates, die Kriterien der Bewertung und die Verteilung der Beurteilungsspielräume zwischen Hochschule und Agentur, den Grad der Bindung der Agenturen und des Akkreditierungsrates an die Voten der Gutachtergruppe, die Folgen einer mangelnden Umsetzung von Akkreditierungsaufgaben sowie die zeitlichen Intervalle einer Reakkreditierung zu regeln.²⁹ Zudem fordert das Gericht eine hinreichende Teilhabe der Wissenschaft auch an Formen externer Qualitätskontrolle. Hieraus leitet es nicht nur eine angemessene Beteiligung der Wissenschaft an der Festlegung und Revision der maßgeblichen Bewertungskriterien ab. Auch stieß sich das Gericht an der bisherigen Praxis zur Besetzung der Gutachtergruppen, die keine wissenschaftsadäquate fachkollegiale Bewertung sichere, sowie an der Besetzung des Akkreditierungsrates, für den ebenfalls nicht gewährleistet sei, dass dort der Wissenschaft (unter explizitem Ausschluss der Hochschulleitung) das maßgebliche Stimmgewicht zukomme.³⁰

3 Bewertung der Entscheidung

3.1 Fortschreibung der bisherigen Rechtsprechung

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stellt klar, dass das bisherige Akkreditierungssystem mit den von ihm verfolgten Zielen grundsätzlich fortgeführt werden kann. Allerdings bedarf es hierfür einer parlamentsgesetzlichen Fundierung, die inhaltliche, verfahrensrechtliche sowie organisatorische Aspekte selbst vorgibt und nicht – wie bislang – weitgehend der Exekutive sowie dem Zusammenwirken von Akkreditierungsrat und Akkreditierungsagenturen überlässt. Besonders hervorzuheben ist die starke Betonung des Aspekts der Wissenschaftsadäquanz, aus der das Gericht vor allem eine angemessene Beteiligung der Wissenschaft an der Festlegung der Bewertungskriterien für eine Akkreditierung und eine maßgebliche Stimme in den entscheidungsbefugten Organen (Gutachtergruppen, Akkreditierungsrat) herleitet.³¹ Mit diesen Forderungen führt das Bundesverfassungsgericht seine ständige Rechtsprechung konsequent fort, wonach bei Entscheidungen, welche die Lehre unmittelbar betreffen, der Hochschullehrergruppe ein ihrer besonderen

28 BVerfG (Anm. 10), Rn. 82.

29 Vgl. BVerfG (Anm. 10), Rn. 71 f., 76, 79.

30 BVerfG (Anm. 10), Rn. 76, 81. Kurze Besprechungen der Entscheidung finden sich des Weiteren bei *Frenz, W.*, Anmerkung zu BVerfG vom 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, Regelungsbedarf für Akkreditierungen von Studiengängen, DVBl. 2016, S. 647–649; *Hufen, F.*, Rechtsprechungsübersicht, Grundrechte: Wissenschaftsfreiheit, JuS 2016, S. 855–858; *Janz, N.*, Was lange währt ... – Das bundesverfassungsgerichtliche Verdikt zur Akkreditierungspflicht von Studiengängen, LKV 2016, S. 344–348; *Wiemers, M.*, Anmerkung, NVwZ 2016, S. 681–682; *Wilhelm, K.*, Die Akkreditierung von Studiengängen: Status quo und Ausblick, NVwZ-Extra 2017, 1–6. Eine detaillierte Darstellung dieser umfangreichen Entscheidung, der aus ihr resultierenden gesetzgeberischen Handlungspflichten und der durch sie eröffneten Interpretations- und Ausgestaltungsspielräume bietet zudem Dr. *Wolfgang Lieb*, Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 28. September 2016 zum Antrag der Fraktion der Piraten „Urteil des Bundesverfassungsgerichts sofort umsetzen. Akkreditierung rechtssicher gestalten und staatliche Verantwortung für die Hochschulen endlich wahrnehmen“ (Drucksache 16/4174), LT-Drs. 16/1474 (Stellungnahme, A 10).

31 Vgl. erneut BVerfG (Anm. 10), Rn. 60, 76 u. 81.

Stellung entsprechender maßgebender Einfluss auf diese Entscheidungen verbleiben muss.³² Auch für die Ausgestaltung des Hochschulorganisationsrechts hat das Bundesverfassungsgericht in jüngeren Entscheidungen stets betont, dass der Gesetzgeber ein hinreichendes Partizipationsniveau der Grundrechtsträger, sprich der wissenschaftlich Tätigen, gewährleisten müsse.³³ Neu scheint allerdings zu sein, dass die „Hochschulleitung“ ausdrücklich zu einem Gegenbegriff zur „Wissenschaft“ aufgebaut wird.³⁴ Diese Entgegensetzung ist zumindest dann fragwürdig, wenn solche Funktionen von hochschulangehörigen Wissenschaftlern nur nebenamtlich wahrgenommen werden. Solche Wissenschaftler verfügen – etwa als Vize-Rektoren oder Vize-Präsidenten für Lehre – kraft ihrer Doppelfunktion im Regelfall über eine hohe Expertise für die hier relevanten Bereiche der Lehre und ihrer Qualitätssicherung. Die strikte Entgegensetzung von Personen, die in der Hochschulleitung aktiv sind, und solchen der „tatsächlichen Wissenschaft“³⁵ erscheint deshalb verfassungsrechtlich nicht zwingend. Sie ist wohl nur vor dem Hintergrund zu verstehen, dass in den letzten Jahren unter dem Label eines „New University Management“ sukzessiv die Kompetenzen der Hochschulleitungen zu Lasten der Gestaltungs- und Entscheidungsbefugnisse der operativ tätigen Wissenschaftler gestärkt wurden.³⁶ Die personelle Vertretung der Wissenschaftsseite in den Akkreditierungsagenturen und im Akkreditierungsrat hätte das Gericht dessen ungeachtet einer gesetzgeberischen Entscheidung anheimstellen können.

3.2 Auswirkung der Entscheidung auf andere Formen der Akkreditierung

Zwar beschränkte das Gericht seine Ausführungen auf die Akkreditierung von Studiengängen (Programmakkreditierung) und nahm die Systemakkreditierung sowie die institutionelle Akkreditierung explizit von der Entscheidung aus.³⁷

3.2.1 Systemakkreditierung

Für die Systemakkreditierung dürften die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts aber dennoch Geltung beanspruchen. Denn auch die gesetzliche Verpflichtung zur Akkreditierung hochschulinterner Qualitätsmanagementsysteme zwecks Konzeption von Studiengängen und deren Durchführung als Substitut der Programmakkreditierung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Lehrfreiheit der Hochschulen dar. Auch sie unterwirft die Qualitätssicherung der Lehre extern gesetzten und durch externe Institutionen kontrollierte Vorgaben, ist mit einem tiefgehenden Eingriff in die Verfahrens- und Organisationsstrukturen der Hochschulen verbunden und erzeugt so einen erheb-

32 Erstmalig BVerfGE 35, 79 (130 f., 140 ff.) – Hochschulurteil. *In concreto* bedeutet dies, dass die Hochschullehrer (mindestens) über die Hälfte der entscheidungsbefugten Stimmen verfügen müssen.

33 Vgl. insofern BVerfGE 111, 333 – BdG, HG; 127, 87 ff. – Hambg. HG; 136, 338 ff. – Medizinische Hochschule Hannover. S. ferner VerfGH BW, Urt. v. 14.11.2016, Az. 1 VB 16/15 zum LHG BW.

34 Vgl. BVerfG (Anm. 10), Rn. 81.

35 BVerfG ebd.

36 Allg. hierzu etwa Müller-Terpitz, R., Neue Leitungsstrukturen als Gefährdung der Wissenschaft?, WissR 44 (2011), S. 236–263. S. ferner die in Anm. 33 genannten Entscheidungen, in denen das Gericht dieser Entwicklung verfassungsrechtliche Grenzen gezogen hat.

37 BVerfG (Anm. 10), Rn. 2: „Nicht Gegenstand dieses Verfahrens ist die Akkreditierung hochschulinterner Qualitätssicherungssysteme als ‚Systemakkreditierung‘ und die institutionelle Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat für eine Einrichtung als Ganzes.“ Ausführlich zu diesen unterschiedlichen Formen der Akkreditierung Wilhelm (Anm. 4), S. 62 ff.

lichen bürokratischen, finanziellen sowie zeitlichen Aufwand für die Wissenschaft. Auch die Systemakkreditierung bedarf deshalb einer hinreichend bestimmten parlamentsgesetzlichen Grundlage, an der es – ebenso wie bei der Programmakkreditierung – momentan weitgehend fehlt.³⁸

3.2.2 Institutionelle Akkreditierung

Schwieriger zu bewerten ist die Rechtslage für die institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat³⁹ oder eine vergleichbare Institution. Im Unterschied zur lehrbezogenen Akkreditierung sind die Voraussetzungen für die Anerkennung nichtstaatlicher Hochschulen als Wissenschaftseinrichtungen sehr detailliert geregelt. Auch erfolgt die Anerkennung stets durch einen staatlichen Akt oder Beschluss der zuständigen Behörde – meist das Wissenschaftsministerium – oder der Landesregierung. Im Detail bestehen allerdings Unterschiede, die zu einer differenzierten rechtlichen Bewertung der Verfassungskonformität dieser landesrechtlichen Vorgaben führen.⁴⁰ Aufgrund des Facettenreichtums dieser Bestimmungen kann hier nur eine kursorische Einschätzung geleistet werden:

Soweit der Freistaat Bayern in seinem Art. 76 BayHSchG ganz auf eine Konzeptprüfung oder Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat bzw. eine vergleichbare sachverständige Institution verzichtet und die Anerkennung als rein staatliches Verfahren behandelt, begegnet dies ob der Detailliertheit der bayerischen Regelungen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Soweit in einigen Bundesländern die Stellungnahme des Wissenschaftsrats oder einer anderen externen Institution lediglich als (mitunter sogar nur fakultatives) Gutachten für die staatliche Anerkennungsentscheidung des Ministeriums oder der sonst zuständigen staatlichen Stelle fungiert, verstößt dies gleichfalls nicht gegen die grundrechtlich verbürgte Wissenschaftsfreiheit nichtstaatlicher Hochschulen. Dieses vom Wissenschaftsrat oder einer anderen Institution zu erstellende Gutachten unterstützt lediglich den staatlichen Entscheidungsprozess. Da die entscheidungsbefugte Behörde gemäß § 29 VwVfG „Art und Umfang“ ihrer sachverhaltsbezogenen Ermittlungen ohnehin selbst bestimmen darf, kann sie grundsätzlich auch – gleichsam als Verwaltungshelfer – externe Gutachter in den Prozess ihrer Entscheidungsfindung einbinden. Die rechtlich relevante Entscheidung wird in diesen Konstellationen dennoch vom Staat getroffen und ist von diesem – auch gerichtlich – zu verantworten. Insofern bestehen gegen die Anerkennungsregelungen in den §§ 123 Abs. 2 und 3 Bln. HG und §§ 83, 84 Abs. 2 Bbg. HG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Gleiches dürfte für

38 Exemplarisch hierfür erneut § 30 Abs. 4 S. 4 u. 5 LHG BW, wo es lapidar heißt: „Bachelor- und Masterstudiengänge sind grundsätzlich durch eine anerkannte Einrichtung zu akkreditieren. Dies gilt nicht, wenn und soweit die Hochschule durch eine anerkannte Einrichtung eine Systemakkreditierung erlangt hat; Auflagen im Rahmen der Systemakkreditierung zur Akkreditierung einzelner Studiengänge sind dabei zu beachten“ (Hervorhebung nur hier). Auch für die Systemakkreditierung überlässt das Gesetz mithin die inhaltlichen, verfahrens- und organisationsrechtlichen Vorgaben weitgehend anderen Akteuren (Akkreditierungsrat, Akkreditierungsagenturen). Wie hier *Lieb* (Anm. 30), S. 4.

39 Zu den Zielen und zum Verfahren der institutionellen Akkreditierung vgl. Wissenschaftsrat, Leitfaden der institutionellen Akkreditierung privater Hochschulen v. 30.1.2015, WR Drs. 4395-15. S. ferner Wissenschaftsrat, Leitfaden der Konzeptprüfung nichtstaatlicher Hochschulen in Gründung v. 30.1.2015, WR Drs. 4396-15.

40 A.A. wohl *Otting, O./Ziegler, A.*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Akkreditierung im Hochschulwesen, NVwZ 2016, S. 1064 (1067), die davon ausgehen, dass die „landesrechtlichen Regelungen zur institutionellen Akkreditierung (...) nach den vom BVerfG aufgestellten Maßstäben (...) im Wesentlichen mit dem Grundgesetz unvereinbar“ sind; *Lieb* (Anm. 30), S. 4, der die institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat gleichfalls auf dem Prüfstand sieht: „Dafür fehlt es bisher gänzlich an einer gesetzlichen Grundlage. Diese müsste in jedem Falle gesetzlich neu geregelt werden.“

§ 70 Abs. 1 S. 5 LHG BW gelten, wo durch das dort vorgesehene Akkreditierungsverfahren lediglich die Entscheidungsgrundlage für die nach § 70 Abs. 2 bis 7 LHG BW zu treffende staatliche Anerkennungsentscheidung „erweitert“ werden soll.

Schon schwieriger liegen die Dinge bei § 114 Abs. 2 Hmb. HG: Nach dieser Vorschrift kann die staatliche Anerkennung von einer positiven Konzeptprüfung („bescheinigt“) abhängig gemacht werden. Allerdings wird der Gegenstand dieser Prüfung ausdrücklich auf die gesetzlich normierten Anerkennungsvoraussetzungen bezogen. Zudem handelt es sich hierbei lediglich um eine Kann-Vorschrift. Die zuständige staatliche Stelle bleibt damit Herr des Verfahrens, da sie letztlich nicht verpflichtet ist, ihre Anerkennungsentscheidung vom Ergebnis einer Konzeptprüfung abhängig zu machen. Die Regelung verleiht der Einschaltung externer Evaluierungsinstanzen damit ebenfalls den Charakter einer gutachterlichen Stellungnahme; zumindest lässt ihr Wortlaut eine solche verfassungskonforme Interpretation zu. Gleiches dürfte für § 73 Abs. 1 S. 2 HG NRW gelten, dem zufolge die staatliche Anerkennung von einer erfolgreichen Konzeptprüfung durch den Wissenschaftsrat oder durch eine vergleichbare vom Wissenschaftsministerium zu bestimmende Einrichtung abhängig gemacht werden „kann“. Eine ähnliche Regelung findet sich zudem in § 117 Abs. 1 S. 4 Rh.-Pf. HG („kann von einer Akkreditierung abhängig gemacht werden“).⁴¹

Als problematisch hingegen erweisen sich landesrechtliche Bestimmungen, die verpflichtend eine erfolgreiche externe Qualitätsprüfung vor oder nach der staatlichen Anerkennungsentscheidung vorschreiben, ohne insoweit die Bewertungskriterien sowie die verfahrens- und organisationsrechtlichen Regelungen selbst zu normieren. In ihren Strukturdefiziten ähneln diese Regelungen der vom Bundesverfassungsgericht verworfenen nordrhein-westfälischen Bestimmung so stark, dass mit Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz von ihrer Verfassungswidrigkeit auszugehen ist. Hierzu dürften die Regelungen in § 112 Abs. 1 Nr. 3 Brem. HG („eine umfassende, sachverständige Qualitätsprüfung vorgenommen wird, die in der Regel durch eine von der Senatorin für Bildung und Wissenschaft bestimmte unabhängige Einrichtung im Rahmen eines Akkreditierungsprozesses erfolgt“), § 109 Abs. 3 Nr. 5 LHG MV („In dem Anerkennungsbescheid sind festzulegen: [...] die institutionelle Akkreditierung durch eine unabhängige und wissenschaftsnahe Einrichtung innerhalb von drei bis fünf Jahren nach Aufnahme des Studienbetriebes.“) und § 64 Abs. 1 S. 2 Nds. HG („Die Anerkennung kann auf Antrag der Einrichtung vom Fachministerium erteilt werden, wenn die Einrichtung einschließlich ihres Studienangebots auf ihren Antrag von einer vom Fachministerium bestimmten Stelle akkreditiert worden ist und darüber hinaus aufgrund entsprechender Nachweise gewährleistet ist, dass [...]“) zählen. Ähnliche Regelungen wie in Mecklenburg-Vorpommern (nachlaufende Akkreditierung) finden sich in § 91 Abs. 3 S. 3 Hess. HG, § 76 Abs. 2 HSG und in § 101 Abs. 2 Thür. HG; Regelungen wie in Niedersachsen finden sich in § 80 Abs. 1 S. 2 UG Saarland, § 106 Abs. 1 Sächs. HSG und in § 105 HSG LSA.

41 Unklar indessen § 91 Abs. 3 S. 1 Hess. HG, wonach Voraussetzung für die erstmalige staatliche Anerkennung eine Konzeptprüfung durch den Wissenschaftsrat oder eine vergleichbare Einrichtung ist. Ob diese Konzeptprüfung erfolgreich sein muss, lässt das Gesetz offen. Insoweit bleibt Spielraum für eine verfassungskonforme Interpretation.

4 Aktuelle Reformüberlegungen

Da das bisherige hybride Akkreditierungssystem aus zumeist dünnen landeshochschulrechtlichen Regelungen und dem vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls für unzureichend erachteten AkkStiftG ausgedient hat, müssen die Länder bis zum 31. Dezember 2017 ein Qualitätssicherungssystem etablieren, das den zahlreichen gerichtlichen Anforderungen Rechnung trägt – ein durchaus eng bemessener Zeitraum. Das Gericht hat zwar den Weg gewiesen, wie das bestehende System einer externen Qualitätssicherung zu „retten“ ist. Es hat zu einer solchen Rettung indes nicht verpflichtet.

4.1 Vorschläge aus der Wissenschaft

Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass nach der Akkreditierungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts erneut Stimmen laut geworden sind, die eine Abkehr vom bisherigen System oder doch zumindest dessen erhebliche Vereinfachung fordern. Am weitesten dürfte dabei der Heidelberger Aufruf gegen die Akkreditierung vom 12. Mai 2016 gehen,⁴² der die Abkehr von einer externen Qualitätssicherung verlangt und diese erneut (intern) der Wissenschaft überantworten möchte.

In eine ähnliche Richtung plädiert der Deutsche Hochschulverband, der für ein staatsfernes, von Hochschulen im Wesentlichen selbst verantwortetes Qualitätssicherungssystem eintritt. Hierzu sollen die Hochschulen kraft Gesetzes verpflichtet werden, die Qualitätssteuerung von Studium und Lehre bei der Errichtung neuer Studiengänge selbst zu verantworten und hierfür „Qualitätssicherungsreferate“ einzurichten, die in der Lage sind, „interne Akkreditierungen“ von Studiengängen vorzunehmen. Der Landesgesetzgeber soll insoweit einen gesetzlichen Katalog mit Bewertungskriterien und verfahrensbezogenen Aspekten für diese interne Akkreditierung – Studierbarkeit, Einbezug der beruflichen Praxis, Anschlussfähigkeit der Studiengänge, Dokumentationspflichten – statuieren. Die Ministerien sollen rechtsaufsichtliche Instrumente erhalten, um die Einhaltung dieser Vorgaben sicherzustellen. Den Akkreditierungsagenturen fällt in diesem System allenfalls eine beratende Funktion oder die Funktion einer Zertifizierung von Höchststandards zu. Der Akkreditierungsrat soll aufgelöst oder als beratende Koordinierungsstelle bei der KMK weitergeführt werden.⁴³

Weniger weitgehend ist der Vorschlag der Hochschulrektorenkonferenz, welcher grundsätzlich am Verfahren einer externen Qualifikationssicherung festhält. Entsprechend schlägt sie vor, die Akkreditierung zu einem wissenschaftsnahen Verfahren der Qualitätssicherung und Rechenschaftslegung im Sinne eines Audits umzugestalten und sich hierfür am europäischen Regelwerk „European Standards and Guidelines (ESG)“ zu orientieren. Dabei sollen die Agenturen beratende und organisatorische Dienstleistungen anbieten können; ihre Einbeziehung in Akkreditierungsverfahren soll aber nicht zwingend sein. Entscheidungsinstanz für alle Verfahren soll der Akkreditierungsrat werden.⁴⁴ Einen ähnlichen Vorschlag unterbreitet der ehemalige Wissenschaftsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern *Mathias Brodtkorb*⁴⁵, der die Mindeststandards für

42 Oben Anm. 1. Ebenso *Stoetzer/Watzka* (Anm. 1).

43 DHV: Eckpunktepapier zur Neuordnung der Akkreditierung vom 5.10.2010.

44 Entschließung der HRK-Mitgliederversammlung am 8.11.2016: Neuordnung des Akkreditierungssystems.

45 Anm. 1.

eine wissenschaftliche Ausbildung unter Beteiligung der Studierenden durch die Wissenschaftler selbst festlegen lassen möchte. In einem sekundierenden Staatsvertrag zwischen den Ländern sollen hierfür allgemeine Rahmenbedingungen festgelegt und die Qualitätskontrolle in die Hand der Hochschulrektorenkonferenz gelegt werden.

4.2 Aktuelle Reformüberlegungen der Länder

Demgegenüber haben sich die Länder mittlerweile darauf verständigt, im Grundsatz am bisherigen System einer externen Qualitätssicherung unter Beteiligung der Akkreditierungsagenturen und des Akkreditierungsrates festzuhalten. Hierzu sollen in einem Staatsvertrag die vom Bundesverfassungsgericht angemahnten bzw. zugelassenen inhaltlichen, verfahrens- und organisationsrechtlichen Aspekte bundeseinheitlich geregelt werden. Auf den Inhalt dieses Staatsvertrags hat sich die KMK erst jüngst Anfang Dezember 2016 (bei Enthaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern⁴⁶) verständigt. Kernpunkte des Entwurfs⁴⁷ sind:

- die Neudefinition der Rollen des Akkreditierungsrates und der Akkreditierungsagenturen: die Akkreditierungsentscheidung wird auf den Akkreditierungsrat übertragen, wohingegen den Agenturen nur noch eine die Akkreditierungsentscheidung vorbereitende Funktion zukommt;
- die Sicherung der strukturellen Mehrheit der Wissenschaft im Akkreditierungsrat zur Gewährleistung der nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erforderlichen Mehrheit der Wissenschaft in fachlich-inhaltlichen Fragen;
- die Trennung der Verfahren zur Bewertung der formalen Kriterien einerseits und der fachlich-inhaltlichen Kriterien, zu denen auch die Berufsrelevanz gehört, andererseits;
- die Vereinfachung der Zulassung von Agenturen auf der Basis von EQAR-Registrierung als Ersatz für die Akkreditierung von Agenturen durch den Akkreditierungsrat; und schließlich
- die Öffnung der Rechtslage für alternative Akkreditierungsinstrumente.

Auf der Ministerpräsidentenkonferenz im März 2017 soll dieser Entwurf beschlossen und unterzeichnet werden. Er ist geschlossen, wenn ihn wenigstens 15 Regierungschefinnen und Regierungschefs der vertragschließenden Länder unterzeichnet haben. Ein späterer Beitritt zum Vertrag bleibt möglich.⁴⁸

5 Fazit

Die Notwendigkeit einer studiengangbezogenen Qualitätssicherung wird von niemandem ernsthaft in Zweifel gezogen. Allerdings bestehen unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Frage, wie

46 Mecklenburg-Vorpommern hatte sich im Vorfeld intensiv dafür eingesetzt, das Akkreditierungssystem in Deutschland insgesamt zu überprüfen und zu reformieren. Da die anderen Länder diesem Anliegen jedoch nicht gefolgt sind und Mecklenburg-Vorpommern den Bemühungen nicht im Wege stehen wollte, zumindest verfassungsmäßige Zustände herzustellen, enthielt man sich der Stimme, um den weiteren Fortgang des Verfahrens zu ermöglichen; vgl. Minister für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Pressemitteilung 190-16 v. 12.12.2016.

47 LT-Drs. BW 16/1823.

48 Art. 18 Abs. 2 Staatsvertrag-E.

diese Qualitätssicherung – mehr „hochschulintern“ oder mehr „hochschulextern“ – gestaltet sein sollte. Die Länder haben sich nunmehr dafür entschieden, das alte System einer externen Qualitätskontrolle unter Einschaltung der Institutionen des Akkreditierungsrates und der Akkreditierungsagenturen auf einer staatsvertraglichen Basis mit leichten Modifikationen fortzuschreiben. Durch das verfassungsgerichtliche Judikat ist dieses Vorgehen prinzipiell gedeckt. Der Gesetzgeber hat damit allerdings die Chance verpasst, einen wissenschaftsautonomeren sowie weniger bürokratischen, zeit- und kostenaufwändigen Modus der Qualitätssicherung zuzulassen. Die angedachten Änderungen – Verlagerung der Entscheidungsbefugnis auf den Akkreditierungsrat – dürften eher zu einem weiteren Aufwuchs an Personal und hierdurch verursachte Kosten führen; eine Zeitersparnis und Komplexitätsreduktion für die betroffenen Hochschulen ist ebenfalls nicht erkennbar. Auch vermisst man eine empirisch unterfütterte Analyse der Effizienz des bisherigen und nun auf parlamentsgesetzlicher Grundlage fortgeschriebenen Systems. Letztlich dürften hier die engen Zeitvorgaben des Bundesverfassungsgerichts für eine Korrektur der Rechtslage (Ende 2017), ggf. Standortinteressen einzelner Bundesländer am Erhalt bestehender Akkreditierungsinstitutionen, aber auch bevorstehende Landtagswahlen und daraus resultierende Zeitnöte zu diesem Minimalergebnis geführt haben. Das bisherige Akkreditierungssystem wird der deutschen Hochschullandschaft damit auch in Zukunft erhalten bleiben.

Verf.: Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz, Universität Mannheim, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Recht der Wirtschaftsregulierung und Medien, Schloss Westflügel, 68131 Mannheim, E-Mail: mueller-terpitz@uni-mannheim.de