

DER HOCHSCHUL-TÜV*

JOACHIM LEGE

Nach dem Willen der Kultusministerkonferenz werden alle Diplom- und Masterstudiengänge in Deutschland bis zum Jahr 2010 durch Bachelor und Master ersetzt. Die Akkreditierung der neuen Studiengänge durch sogenannte Agenturen ersetzt indes Wissenschaftsfreiheit durch Planwirtschaft – und das ohne gesetzliche Grundlage.

»Ein Gespenst geht um in Europa...« – so beginnt das Kommunistische Manifest, so begann vor einiger Zeit aber auch ein Beitrag in der »Zeitschrift für Rechtspolitik«. Das Gespenst, das die Verfasser heraufbeschworen, haben sie selbst benannt: »das Gespenst von Bologna«, hinter dem sich »nichts weniger« verberge »als eine Revolution der herkömmlichen Universitätsabschlüsse, die bislang eher die europäische Kleinstaaterei widerspiegeln als auf einem bildungspolitischen Konzept beruhen«. Die Autoren begrüßten diese Revolution von oben, vielleicht deshalb, weil es sich bei »Bologna« ebenso wie beim Kommunismus um eine Utopie handelt, wörtlich: um einen Nicht-Ort. Es lohnt, darüber nachzudenken, ob er sich auch rechtlich im Niemandsland befindet.

Das Stichwort »Bologna-Prozess« steht für eine »Bewegung«, die Ende der 1990er Jahre von europäischen Hochschulpolitikern ausging – wobei die Urheber nicht leicht zu ermitteln sind. Gesichert ist, dass die Bildungsminister von 29 Ländern in einer Erklärung vom 19. Juni 1999 in Bologna – daher der Name – die Absicht bekundeten, einen gesamteuropäischen Hochschulraum zu schaffen, in dem sich die Studenten möglichst frei von nationalen Hindernissen bewegen könnten. Festgelegt wurden auch die Mittel: Erstens sollte ein System leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse geschaffen werden, nämlich ein erster berufsqualifizierender Grad (Bachelor/Bakkalaureus, meist nach sechs Semestern) und ein zweiter, wohl wissenschaftlicherer Grad (Master/Magister nach weiteren zwei bis drei Semestern). Zweitens sollte ein einheitliches Leistungspunktesystem die Gleichwertigkeit von Studienleistungen garantieren. Drittens sollte, um die Gleichwertigkeit zu si-

* Dieser Beitrag erschien zunächst in: FAZ, 22.8.2005, Nr. 194, S. 7. Nachdruck mit Genehmigung des Verlags.

chern, eine »Qualitätssicherung« der Hochschulausbildung durch Akkreditierung der Studiengänge und ihrer Abschlüsse erfolgen.

Unverbindliche Absichtserklärungen

All dies waren, wie es ausdrücklich heißt, »unverbindliche Absichtserklärungen« der beteiligten Staaten. Umso erstaunlicher ist, dass sie zumindest in Deutschland mit einem Nachdruck durchgesetzt werden, von dem etwa die Rechtspflege nur träumen kann. Dabei zeigen die neuen Gesetze keineswegs das ganze Bild. Paragraph 19 des Hochschulrahmengesetzes sieht lediglich vor, dass die Hochschulen Studiengänge, die zu einem Bachelor- oder Mastergrad führen, einrichten »können«. Und in Paragraph 28 Absatz 5 des Hochschulgesetzes von Mecklenburg-Vorpommern, der exemplarisch für die Landesrechte stehen mag, heißt es nur:

»Neu einzurichtende Studiengänge sind zu modularisieren und mit einem Leistungspunktesystem zu versehen, welches das Europäische Kredit-Transfer-System (ECTS) berücksichtigt. Studiengänge, die zu einem Bachelor-(Bakkalaureus-) oder Master-(Magister-)Abschluss führen, sind zusätzlich bei einer anerkannten Stelle zu akkreditieren.«

Faktisch sollen die Universitäten jedoch bis 2010 gezwungen werden, die angeblich veralteten Diplom- und Magisterstudiengänge aufzugeben und auf Bachelor/Master umzuschwenken. Für die Akkreditierung aber ist ein Netzwerk privater Agenturen entstanden, das auf Kosten der Hochschulen finanziert werden soll.

Über Sinn oder Unsinn von Bachelor und Master ließe sich lange streiten, aber das wäre ein politisches Thema. Rechtlich gesehen ist erstaunlicherweise fast alles, was den Bologna-Prozess im Allgemeinen und das Akkreditierungswesen im Besonderen betrifft, ungeklärt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Grundlagen unsicher sind: Das Akkreditierungswesen beruht auf einem Beschluss der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) vom 6. Juni 1998 (Einführung von Bachelor und Master) und daran anknüpfenden Beschlüssen der Kultusministerkonferenz (KMK). All diese Beschlüsse sind Exekutivvereinbarungen, keine Rechtsnormen. Kürzlich ist zwar, als nordrhein-westfälisches Landesrecht, ein »Gesetz zur Errichtung einer Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen« hinzugekommen. Dieses Gesetz kann allerdings mangels Kompetenz des Landes nicht das Akkreditierungswesen für ganz Deutschland regeln. Klar ist nur eins: Das Wesen der Akkreditierung ist Kontrolle ohne Verantwortlichkeit. In einem »Statut« der Kultusmini-

sterkonferenz vom 24. Mai 2002 heißt es ausdrücklich: »Die Akkreditierung ersetzt nicht die primäre staatliche Verantwortung für die Einrichtung von Studiengängen.«

Die Akkreditierung wird durchgeführt durch »mehrere in Wettbewerb zueinander stehende Agenturen«. Diese Agenturen – es gibt mittlerweile sechs davon, sie heißen zum Beispiel AQAS oder ACQUIN – führen die »inhaltliche Begutachtung des jeweiligen Studienprogramms durch sachverständige, hochschulexterne Gutachter (>peers<)< durch, und sie »entscheiden über die Akkreditierung«. Die meisten dieser Agenturen haben die Rechtsform eines gemeinnützigen Vereins. Alle arbeiten »nicht gewinnorientiert«.

Den Zusammenhalt des Akkreditierungssystems soll nach dem Statut der KMK eine »zentrale Akkreditierungseinrichtung« gewährleisten. Dies ist der Akkreditierungsrat, der bereits am 3. Dezember 1998 gegründet wurde. Seine Hauptaufgabe ist die Akkreditierung der Akkreditierungsagenturen. Er hat zu diesem Zweck, aber auch für die Akkreditierung von Studiengängen am 30. November 1999 »Mindeststandards und Kriterien« beschlossen.

Der Akkreditierungsrat besteht aus 18 Mitgliedern, die überwiegend von HRK und KMK benannt werden. Im wesentlichen sind es vier Vertreter der Hochschulen (einschließlich Fachhochschulen), vier Vertreter der Länder und fünf Vertreter der »beruflichen Praxis«; von diesen muss einer aus der für das Dienst- und Tarifrecht zuständigen Ministerialbürokratie kommen, je zwei werden von der Arbeitgeberseite und den Gewerkschaften gestellt. Hinzu kommen zwei Studierende, zwei ausländische Vertreter und ein Vertreter der Akkreditierungsagenturen mit beratender Stimme. Vorsitzender und Stellvertreter werden aus den ersten beiden Gruppen gewählt. Die Arbeit des Akkreditierungsrats wird von Vertretern der Länder und der HRK überwacht.

Wenig gelungen ist, dass mit demselben Wort Akkreditierung zweierlei bezeichnet wird: das Akkreditierungsverfahren und sein Ergebnis, die Erteilung der Akkreditierung. Letzteres wird meist als Vergabe des Zertifikats oder des Siegels des Akkreditierungsrats bezeichnet. Im Folgenden ist von Akkreditat die Rede (in Analogie zum Zertifikat). Das Akkreditierungsverfahren erfolgt auf Grund eines Vertrags, den die Universität mit der Agentur schließt. Die Erteilung des Akkreditats erfolgt »gemäß Mindeststandards«. Gemeint sind nicht nur die »Mindeststandards und Kriterien« des Akkreditierungsrats, denn sie enthalten lediglich »allgemeine formale und fachliche Kriterien«. Die Entwicklung inhaltlicher Kriterien wird den Agenturen überlassen, und deren »Gestaltungsmöglichkeiten [...] sollen [...] nicht durch zu starre Vorfestlegungen und Definitionen beeinträchtigt werden«. Zu den allge-

mein-formalen Kriterien gehören unter anderem: Anforderungen an Qualität und Internationalität des Curriculums, Berufsbefähigung der Absolventen, personelles Potential der Hochschule. Und vor allem: die »Abschätzung der absehbaren Entwicklungen in möglichen Berufsfeldern« und der »Bezug des Konzepts (eines Studiengangs) zu absehbaren Entwicklungen in der Wissenschaft und im Beschäftigungssystem«, kurz: die Prognose des Bedarfs auf dem Arbeitsmarkt.

Die Akkreditierungsverfahren werden jeweils von Gutachtergruppen durchgeführt, die von den Agenturen benannt werden. Der Akkreditierungsrat spricht von »peer reviews« (also Bewertung durch seinesgleichen), hält im gleichen Atemzug aber »die Beteiligung der Berufspraxis«, also der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, für unerlässlich. Weitere Vorgaben für die Zusammensetzung gibt es nicht (etwa dergestalt, dass Hochschullehrer die Mehrheit stellen müssten).

Qualitätssicherung hat ihren Preis. Die Akkreditierung eines Studiengangs kostet zwischen 11.000 und 15.000 Euro, wobei Bachelor und Master jeweils als eigener Studiengang gelten. Die Kosten haben die Hochschulen aufzubringen. Die »Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen« erhält von den Ländern 400.000 Euro im Jahr. Die bisherige Finanzausstattung des Akkreditierungsrats von 200.000 Euro jährlich ist gemäß Beschluss der KMK vom 15. Oktober 2004 »substantiell zu erhöhen«, um den »Aufgaben angemessen (zu) sein und der rechtlichen Selbstständigkeit der Einrichtung Rechnung (zu) tragen«. Zum Vergleich: Die Mittel für studentische Hilfskräfte an einer kleinen juristischen Fakultät betragen derzeit 13.000 Euro im Jahr, an einem Lehrstuhl 1.116,22 Euro.

Rechtlich betrachtet befindet sich das Akkreditierungswesen in tiefer Finsternis. Man weiß noch nicht einmal, ob es sich um öffentliches Recht oder Privatrecht handelt. Von dieser Unterscheidung hängt nicht nur ab, ob Zivilgerichte oder Verwaltungsgerichte zuständig sind. Vor allem hängt von ihr ab, wie streng sich die Akteure am Rechtsstaatsprinzip, an den Grundrechten und am Gemeinwohl messen lassen müssen.

Man hat die Akkreditierungsagenturen bewusst so konstruiert, dass sie auf den ersten Blick nicht nach Behörde, sondern wie Private aussehen. Aber damit ist nicht entschieden, dass sie wirklich privatrechtlich handeln. Auch der TÜV ist ein privater Verein, und doch handelt er öffentlich-rechtlich, wenn er die Prüfplakette erteilt. Insoweit ist er eine Behörde, ein mit hoheitlicher Gewalt »Beliehener«.

Grob gesagt dient das öffentliche Recht dem Gemeinwohl, das Privatrecht dem Nutzen der Einzelnen. Ferner liegt öffentliches Recht vor, wenn zwischen den Beteiligten ein Über- und Unterordnungsverhältnis besteht, wenn also Befehl und nicht freiwilliger Konsens gilt. Man könn-

te meinen: Weil zwischen den Hochschulen und den Akkreditierungsagenturen Verträge geschlossen werden, handele es sich um freiwillige Vereinbarungen. Aber mit der Freiwilligkeit ist es nicht weit her: Die Akkreditierung ist mittlerweile in allen Ländern per Gesetz einseitig hoheitlich angeordnet worden. Schon deshalb handelt es sich um öffentliches Recht.

Ob das Akkreditat ein sogenannter Verwaltungsakt ist, ist für Juristen spannend und für den Verwaltungsprozess wichtig. In der Tat ist das Akkreditat ein Verwaltungsakt, wenn es bindend darüber entscheidet, ob ein Studiengang eingerichtet werden darf. Wann dies der Fall ist, bestimmt das Landesrecht, doch ist in der Regel davon auszugehen: Wäre das Akkreditat unverbindlich, wäre es ein teurer Unsinn, und den kann der Gesetzgeber nicht gewollt haben.

Das Ergebnis lautet also: Die Erteilung des Akkreditats ist hoheitliche Gewalt, und die Akkreditierungsagenturen sind Behörden. Deshalb muss ihre Tätigkeit dem Rechtsstaatsprinzip genügen, insbesondere dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes). Sonst wäre sie unberechenbar und willkürlich.

Treten indes Private als Behörden auf, muss ihnen wirksam Hoheitsgewalt übertragen werden. Hierfür ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich, und es bedarf eines förmlichen Beleihungsakts. Fest steht: Bis zum Inkrafttreten des Stiftungsgesetzes am 26. Februar war keinerlei gesetzliche Grundlage vorhanden. Folglich hing auch die Akkreditierung der Agenturen durch den Akkreditierungsrat in der Luft. Fest steht ferner: Das Stiftungsgesetz hat dies nicht rückwirkend legalisiert (der Zustand bleibt »legal – illegal – völlig egal«). Festzustellen bleibt: Auch aufgrund des Stiftungsgesetzes ist wirksame Beleihung nicht möglich. Zwar hat das Gesetz für den Akkreditierungsrat einen Rechtsträger geschaffen. Das Entscheidende, nämlich die Übertragung der staatlichen Aufgaben auf die Stiftung, ist jedoch gerade nicht durch Gesetz erfolgt, sondern durch Verwaltungsabkommen, näherhin eine Vereinbarung der Kultusminister vom 16. Dezember 2004.

Das genügt nicht. Wenn der Staat durch die Übertragung von Aufgaben an Private in Grundrechte eingreift, hier in das Recht der Universitäten und ihrer Mitglieder auf Freiheit von Forschung und Lehre (Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes), muss auch die Übertragung der Aufgaben durch Gesetz erfolgen. Erforderlich ist daher ein Staatsvertrag ähnlich dem über die Mediendienste, den alle Länder durch Gesetz in Landesrecht transformieren. Daran fehlt es.

Fazit: Weder Akkreditierungsrat noch Akkreditierungsagenturen sind wirksam mit hoheitlichen Befugnissen beliehen worden. Es gibt daher schon mangels »anerkannter Stellen« keine Akkreditierungspflicht.

Akkreditierung und Autonomie

Das Rechtsstaatsprinzip hat eine weitere Komponente, den sogenannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Eingriffe in die Freiheit müssen einen (legitimen) Zweck verfolgen und hierzu geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinn (angemessen, zumutbar) sein. Zweck des Akkreditierens ist, einen »europäischen Hochschulraum« zu schaffen, in dem Studienleistungen und Abschlüsse gegenseitig anerkannt werden.

Das vorhandene Akkreditierungswesen ist nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Die Vielzahl der Agenturen und Gutachterkommissionen und die Offenheit der Kriterien stehen »Transparenz« und »Vergleichbarkeit« eher entgegen. Im Zweifel wird sich das Althergebrachte eher durchsetzen als Neues, vermutlich wird es zu Vetterleswirtschaft kommen, und letztlich wird man doch vor Gerichten über die Gleichwertigkeit der Abschlüsse streiten. Dies betrifft insbesondere die Aufwertung des Fachhochschulmasters zur Zugangsberechtigung zum höheren Dienst (offensichtlich ein Hauptziel der Reform). Davon abgesehen ist das Akkreditierungswesen nicht erforderlich, um einen europäischen Hochschulraum zu schaffen. Die Europatauglichkeit von Studiengängen könnte ebenso gut durch die Kultusministerien festgestellt werden.

Schlicht ideologisch ist das Argument, eine Überprüfung durch »Private« und durch »peers« aus der »scientific community« sei stets »milder« als eine Überprüfung durch »staatliche Bürokratie«. Das stimmt schon deshalb nicht, weil die »private« Begutachtung staatlich oktroyiert wird. Darüber hinaus rekrutieren sich die Gutachterteams nicht ausschließlich aus »peers«, sondern zwangsläufig auch aus Vertretern der »Praxis«, das heißt der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, die sich an wissenschaftsfremden Kriterien orientieren. Es grenzt an Hohn, wenn Politiker sagen, die Hochschulen gewönnen durch die Akkreditierung an Autonomie.

Wenig überzeugend ist auch die Beteuerung, die staatliche Bürokratie sei zu einer gleichwertigen Akkreditierung nicht in der Lage. Sie wäre das ohne weiteres, wenn die Kultusminister brauchbare Kriterien entwickelten. Über die formalen Kriterien könnte man sich leicht einigen (etwa zwei Klausuren gleich drei ECTS-Punkte). Die inhaltlichen Anforderungen könnte man so weit überprüfen, dass offensichtlicher Unsinn unterbunden wird. Was darüber hinausgeht, kann auch eine noch so gute »Qualitätssicherung« nicht garantieren: ein »Produkt«, das sich aufgrund amtlich bestätigter »Qualität« auf dem »Markt« der Wissenschaft oder des »Beschäftigungssystems« durchsetzt. So etwas funktioniert nur in einer Planwirtschaft.

Die Grenzen des Zumutbaren überschreitet das Akkreditierungswesen schließlich aus zwei Gründen: Erstens sind die Preise dieser Parallelverwaltung angesichts der knappen Bildungsetats ungemein hoch (zumal das Geld in private Taschen fließt). Und zweitens werden die Hochschulen in einem Maß der Kontrolle von Oberwissenschaftlern unterworfen, das man nur als Demütigung bezeichnen kann.

Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit (Artikel 5 Absatz 3 Grundgesetz) ist vor allem ein Abwehrrecht des einzelnen Wissenschaftlers und der Universität gegen den Staat. Nach allgemeiner Meinung verpflichtet es den Staat aber auch, sich »schützend und fördernd« vor beziehungsweise hinter das Grundrecht zu stellen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass freie, unabhängige Wissenschaft möglich ist. Traditionell geschah das durch einen staatlich geschaffenen Freiraum: die Universitäten. Auf der Grundlage finanzieller Planungssicherheit konnten die einzelnen Wissenschaftler und die Wissenschaft als Institution ihre eigenartige Autonomie entfalten: »Produkte« entwickeln (Erkenntnisse), die sich auf einem »Markt« durchsetzen, dessen Münze Anerkennung ist (nicht: Geld), und zwar nach dem Kriterium der Wahrheit (nicht: Verwertbarkeit).

Nun auch noch die Doktorandenausbildung

Der Staat kommt diesen Pflichten zu Schutz und Förderung längst nicht mehr nach. Das liegt weniger daran, dass er die Mittel für die Hochschulen nicht mehr hat. Eher liegt es daran, dass er sie nach wie vor gerne hätte: Deshalb verpflichtet er die ehemals Geförderten dazu, selbst zu akquirieren und sich von Dritten und Drittmitteln abhängig zu machen. Deshalb will er ihnen vorschreiben, welche »Produkte« sie entwickeln sollen, um selbst davon zu profitieren. Kurz: Der Staat macht die Hochschulen abhängig von Geld und Verwertbarkeit und raubt ihnen ihre Autonomie. »Ein Gespenst geht um in Deutschland...« Man muss auch das Positive sehen: Das Akkreditierungs(un)wesen wird sich mittlerweile selbst unheimlich. Das Eckpunkte-Papier der Kultusministerkonferenz vom 15. Oktober 2004 gibt zu erkennen, dass es große Probleme gibt. Die Politiker haben erkannt, dass hinreichende rechtliche Grundlagen fehlen. Man droht in der Flut der zu akkreditierenden Studiengänge zu ertrinken. Und es scheint Probleme mit den Akkreditierungsagenturen gegeben zu haben: Sie sollen nunmehr auf das »Prinzip der Lauterkeit im Umgang mit dem Siegel des Akkreditierungsrates« verpflichtet werden. Sanktionen sollen der unberechtigten Vergabe vorbeugen.

Die Agenturen haben gegen solcherlei Gängelung freilich schon Grundrechte in Stellung gebracht, nämlich die »verfassungsrechtlich geschützte Gewerbefreiheit«. Dass die Politiker sich davon haben beeindrucken lassen, ist erstaunlich, denn wenn die Agenturen nicht gewinnorientiert arbeiten, können sie eigentlich kein Gewerbe sein.

Das Akkreditierungswesen hat offenbar am eigenen Leib erfahren, dass gewisse Grundsätze des Verwaltungsrechts sinnvoll sind, etwa Klarheit von Organisation und Verfahren, klare und hinreichende inhaltliche Vorgaben, Regelungen über die Aufhebung von Begünstigungen. Man macht einen Selbsterfahrungskurs in Verwaltungslehre. Trotz des ernüchternden Nachbesserungsbedarfs behauptet die KMK, »das etablierte System der Akkreditierung in Deutschland« habe sich »grundsätzlich bewährt«. Originalauszug aus dem Eckpunktepapier der KMK vom 15. Oktober 2004:

»Das Kommuniqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister vom 19. September 2003 in Berlin sieht vor, die Doktorandenausbildung als dritten Zyklus in den Bologna-Prozess einzubeziehen. Damit stellt sich die Frage, ob Promotionsstudiengänge ebenfalls in das Akkreditierungsverfahren einzubeziehen sind. Grundsätzlich besteht Übereinstimmung, dass eine Qualitätssicherung auch für Angebote der strukturierten Doktorandenausbildung erforderlich ist. Wie diese auszugestalten ist und unter welchen Voraussetzungen Promotionsstudiengänge in das System der Akkreditierung einbezogen werden können, bedarf weiterer Klärung.«