

**Verein zur Förderung des deutschen und internationalen
Wissenschaftsrecht**

**Ein Vortrag von Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz am 27.06.2008 zum
Thema:**

**Akkreditierung im rechtsfreien Raum? Standards, rechtliche
Anforderungen und Umsetzungsprobleme der Akkreditierung**

**Verfassungsrechtliche Implikationen der Akkreditie-
rungsverfahren***

I. Rechtliche Grundlagen der Akkreditierung

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

- wir haben bereits gestern – auch aus juristischer Perspektive – viel über Akkreditierung erfahren. Insbesondere Herr Kollege Brinktrine hat uns das sehr heterogene Normengeflecht auf Landesebene nebst seinen Unzulänglichkeiten eindrucksvoll vor Augen geführt.
- Gestatten Sie mir nichtsdestotrotz, auf diese einfachrechtlichen Vorgaben nochmals kurz einzugehen, da sie den Sachverhalt bilden, den es im Weiteren unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu analysieren gilt. Von daher muss Klarheit über den Gegenstand dieser Analyse herrschen.

* Es gilt das gesprochene Wort.

- Herr Brinktrine hat die landesgesetzlichen Vorgaben zur Akkreditierung in 3 Fallgruppen unterteilt: in solche, die relativ detaillierte Vorgaben zur Akkreditierung enthalten (wie insbesondere in Schleswig-Holstein), in solche, die die Akkreditierung mehr oder weniger nur anordnen (wie etwa in Bayern oder MV) und in solche, die gar keine Bestimmungen zur Akkreditierung enthalten.
- Während meiner Vorbereitung auf diesen Vortrag habe auch ich die Landesgesetze in 3 Regelungstypen unterschieden, weiche aber in der Art der Kategorisierung etwas von Herrn Brinktrine ab:
- 1. Fallgruppe: Da sind zum einen – in der Tat – diejenigen Länder, die die Akkreditierung explizit regeln – wenn auch mit unterschiedlicher Regelungsdichte. Dies ist die Mehrzahl der Länder (11), nämlich: Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Typischer Weise heißt es in diesen Gesetzen: „Vor der Einrichtung oder wesentlichen Änderung eines Studiengangs ist eine qualitative Bewertung des Studienangebots (Akkreditierung) durch eine vom Land und von der Hochschule unab-

hängige und wissenschaftsnahe, anerkannte Einrichtung (Akkreditierungsagentur) durchzuführen.“

- Akkreditierung als Verpflichtung (HH, Nds) bzw. Regelvoraussetzung [„grundsätzlich“, „soll“] – BW, SA und SH
- Zusätzliches Erfordernis einer staatlichen Genehmigung, Zustimmung bzw. eines Einvernehmens – BW, Bay, Bremen SH. Zumeist ist die erfolgreiche Akkreditierung dann tatbestandliche Voraussetzung oder zumindest wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Erteilung der staatlichen Zustimmung – HB, SH, wohl auch BW.
- Zum Teil wird die Einrichtung des Studiengangs allerdings nicht an eine weitere staatliche Zustimmung gebunden, sondern allein von einer positiven Entscheidung der Akkreditierungsagentur abhängig gemacht – HH, NW, Nds.
- 2. Fallgruppe: Nur in drei Bundesländern finden sich in der Hochschulgesetzgebung überhaupt keine Regelungen zum Akkreditierungsverfahren, so in Berlin, Hessen und in Sachsen. Nichtsdestotrotz ist auch dort die Akkreditierung Voraussetzung für die Aufnahme oder Änderung eines Studiengangs, und zwar entwe-

der über den Hebel ministerieller Richtlinien oder über den Hebel von Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Landesregierung.

- 3. Fallgruppe: Diese Fallgruppe ist dadurch gekennzeichnet, dass dort das Verfahren der Akkreditierung eine indirekte Erwähnung und damit zumindest implizite gesetzliche Anerkennung findet. Hierzu zählen die Bundesländer Brandenburg und Rheinland-Pfalz, wo im Zusammenhang mit der Genehmigung von Prüfungsordnungen auf den Vorgang der Akkreditierung Bezug genommen wird.¹

II. Verfassungsrechtliche Grenzen des Akkreditierungsverfahrens

- Wie nun sind diese Fallgruppen aus verfassungsrechtlicher Sicht zu qualifizieren? Um es vorab zu sagen: Diese Frage ist nicht mit letzter Gewissheit und allgemeinverbindlich zu beantworten. Grund: Heterogenität der landesgesetzlichen Regelungen; Vorbildlosigkeit des gewählten Modells (keine Präjudizien); äußerst spärliches Schrifttum (Feststellung *Joachim Lege*

¹ Vgl. § 8 I 2 bDg Hochschulprüfungsverordnung, wo es heißt: „Die Profilkzuordnung (= anwendungs- oder forschungsorientiert, d. Verf.), die im Diploma Supplement darzustellen ist, wird im Akkreditierungsverfahren überprüft.“

2005: „nahezu alles ungeklärt“ – daran hat sich nach meinem Eindruck bis heute wenig geändert).

- Maßstab für die verfassungsrechtliche Bewertung ist dabei die in Art. 5 Abs. 3 GG niedergelegte Wissenschaftsfreiheit in Gestalt der Lehrfreiheit (landesverfassungsrechtliche Verbürgungen z.B. der Hochschulautonomie sollen dabei außen vor bleiben; wahrscheinlich keine anderen Ergebnisse).
- „Kleines Einmaleins“ der allgemeinen Grundrechtsdogmatik (Schutzbereich/Eingriff/Rechtfertigung)

1. Schutzbereich der Lehrfreiheit

- Art. 5 Abs. 3 GG: Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.
- In sachlicher Hinsicht umfasst die Freiheit der Lehre die „wissenschaftlich fundierte Übermittlung der durch Forschung gewonnenen Erkenntnisse“ (nicht zwangsläufig das durch eigene Forschung Erkannte). Zum Inhalt der Lehrfreiheit gehört es dabei, Lehrveranstaltungen abzuhalten, diese inhaltlich und methodisch zu gestalten, sowie im Rahmen dieser Veranstaltungen wissenschaftliche Lehrmeinungen zu äußern. Inhalt der Lehrfreiheit ist damit die freie Wahl von Gegenstand,

Form (Vorlesung oder Übung), Methode (ex cathedra oder sokratisch), Art der Prüfung (mündlich, schriftlich), Inhalt, Zeit und Ort einer Veranstaltung.

- Ein Verfahren, das – wie die Akkreditierung – der Qualitätskontrolle neu einzurichtender bzw. zu ändernder Studiengänge dient, berührt zwangsläufig den sachlichen Schutzbereich einer solchermaßen definierten Lehrfreiheit, da sich der Gegenstand ihrer Überprüfung gerade auf den Inhalt, die Methodik, die Prüfungsleistung sowie den Ablauf des zu akkreditierenden Studiengangs bezieht und über diesen ein positives oder negatives Urteil fällt.
- In personeller Hinsicht schützt die Lehrfreiheit zuvörderst die einzelnen Wissenschaftler. Es handelt sich allerdings nicht nur um ein individuelles, sondern zugleich auch um ein korporatives Grundrecht, welches dementsprechend auch den Fakultäten und Universitäten zusteht.

2. Eingriff in die Lehrfreiheit

- Das Akkreditierungsverfahren ist allerdings nur dann am Maßstab der Lehrfreiheit zu messen, wenn es sich als Eingriff in dieses Grundrecht darstellt.

- Nach dem heute allgemein hin akzeptierten weiten Eingriffsbegriff ist unter einem Eingriff dabei jedes staatliche Handeln zu verstehen, welches dem Grundrechtsträger ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, unmöglich macht oder zumindest wesentlich erschwert. Die gesetzliche Pflicht zur Akkreditierung ist zumindest als eine wesentliche Erschwernis der Lehrfreiheit anzusehen und zwar unabhängig von der Frage, ob die Errichtung oder Änderung eines Studiengangs neben der Akkreditierung noch einer staatlichen Genehmigung bedarf und ob die Akkreditierung verbindlich ist oder nicht: Denn die Pflicht zur Akkreditierung hindert Hochschulen, Fakultäten und die einzelnen Hochschullehrer daran, ein berufsqualifizierendes Lehrangebot *allein* auf der Basis autonom getroffener Entscheidungen zu unterbreiten. Vielmehr zwingt sie die Grundrechtsträger dazu, über Inhalt, Prüfungsumfang, Methode und Ablauf des geplanten Angebots einer hochschulexternen Institution gegenüber Rechenschaft abzulegen. Schon diese bloße Rechenschaftspflicht hat zur Folge, dass die Lehre nicht mehr – wie Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG es postuliert – als „frei“ anzusehen ist, zumal diese Rechenschaftspflichten nicht rein marginaler Natur sind, sondern von den

betroffenen Hochschulen, Fakultäten und Dozenten ein erheblicher organisatorischer, zeitlicher und finanzieller Aufwand abverlangt wird.

- Das vorstehend Ausgeführte beansprucht im Übrigen auch dann Gültigkeit, wenn die Akkreditierung zwar nicht durch Gesetz vorgeschrieben wird, aber auf einer Zielvereinbarung oder ministerieller Richtlinie beruht. Im ersteren Fall (Zielvereinbarung) unterbricht der Umstand, dass die Akkreditierung Gegenstand einer vertraglichen Vereinbarung ist, nicht die Zurechnung der Beeinträchtigung zum Staat, da diese Selbstverpflichtung von den Hochschulen nicht freiwillig, d.h. kraft autonomer Entscheidung, eingegangen wird, sondern der Notwendigkeit geschuldet ist, über derartige Zugeständnisse Planungs- und Gestaltungssicherheit zu erlangen. Auch im letzteren Fall (Richtlinie) ist die Durchführung der Akkreditierung nicht Ausdruck autonomer Entscheidung der Hochschulen, sondern dem Umstand geschuldet, dass ohne dieses Verfahren keine positive staatliche Entscheidung über die Einrichtung des Studiengangs zu erlangen ist. Die Durchführung des Akkreditierungsverfahrens bleibt deshalb auch hier staatlichem Handeln – jetzt allerdings der Exekutive – zurechenbar und erweist sich deshalb als Eingriff.

- Zwischenergebnis: Die Durchführung eines Akkreditierungsverfahrens stellt sich damit im Ergebnis als Eingriff in die Lehrfreiheit dar (unstreitig).

3. Rechtfertigung des Eingriffs in die Lehrfreiheit

- Aus dieser Feststellung folgt allerdings noch nicht, dass dieser Eingriff in die Lehrfreiheit auch verfassungswidrig ist.
- Vielmehr muss im Weiteren untersucht werden, ob dieser Eingriff in die Lehrfreiheit verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.
- Grundrechte können unter bestimmten Voraussetzungen vom Gesetzgeber eingeschränkt werden. Zwar enthält Art. 5 Abs. 3 GG – im Gegensatz zu vielen anderen Grundrechten – keinen expliziten Gesetzesvorbehalt (vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht). Dies bedeutet jedoch nicht, dass dieses Grundrecht und damit die Lehrfreiheit schrankenlos (i.S.v. unbeschränkbar) gewährleistet wird. Vielmehr bedeutet es, dass sich die Gründe für eine Beschränkung der Lehrfreiheit aus der Verfassung selbst ergeben müssen (verfassungsimmanente Schranken). Als solche verfassungsimmanente Schranken kommen dabei ins-

besondere grundrechtliche Positionen Dritter, aber auch sonstiges Verfassungsrecht in Betracht. Dem Gesetzgeber obliegt in diesem Fall die Aufgabe, die widerstreitenden verfassungsrechtlichen Belange in einen möglichst schonenden, d.h. verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen. Dieses Gesetz muss dabei von einer gewissen inhaltlichen Dichte sein.

- An dieser Stelle nun beginnt der Dissens: So ist schon umstritten, welche Verfassungsgüter zur Rechtfertigung des Eingriffs in die Lehrfreiheit herangezogen werden können, ob die gesetzlichen Vorgaben der Landesgesetze der bundesverfassungsgerichtlichen Wesentlichkeitsrechtsprechung genügen und ob die landesgesetzlichen Regelungen verhältnismäßig sind.
- Entsprechend soll im Weiteren analysiert werden, welche Verfassungsrechtsgüter als verfassungsimmanente Schranken zur Rechtfertigung des Eingriffs herangezogen werden können (a), ob die Vorgaben zur Akkreditierung dem Gesetzes- (b) und dem Wesentlichkeitsvorbehalt (c) genügen und sich die Regelungen als verhältnismäßig erweisen (d).

a) Verfassungsimmanente Schranken

- Schon bislang unterliegt die Freiheit der Lehre vielfältigen Einschränkungen. So muss sich jeder einzelne Hochschullehrer diejenigen lehrbezogenen Entscheidungen der zuständigen Hochschulorgane gefallen lassen, die sich auf die Organisation des Lehrbetriebes und auf die Aufstellung und Einhaltung von Studien- und Prüfungsordnungen beziehen. Zudem enthalten die Hochschulgesetze der Länder Zielvorgaben: So sind Lehre und Studium keine Selbstzwecke, keine „l’art-pour-l’art“, sondern sollen – wie es etwa Art. 55 Abs. 1 des Bayerischen Hochschulgesetzes exemplarisch formuliert, „die Studierenden auf ein berufliches Tätigkeitsfeld vorbereiten und ihnen die dafür erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Methoden dem jeweiligen Studiengang entsprechend so vermitteln, dass sie zu wissenschaftlicher oder künstlerischer Arbeit und zu verantwortungsvollem Handeln in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat befähigt werden (...)“; auch in einer solchen gesetzlichen Festlegung bestimmter Lehrziele liegt eine Beschränkung der universitären Lehrfreiheit.
- Freilich ist diese Ausrichtung der Lehre und des Studiums auf die „Bedürfnisse der beruflichen Praxis“ durch die grundrechtlich fundierte Schutzpflicht des Staates

gegenüber den Studierenden und deren durch Art. 12 Abs. 1 GG geschütztes Interesse an der freien Wahl bzw. Ausübung eines Berufs sowie der freien Wahl der Ausbildungsstätte verfassungsrechtlich legitimiert. Zahlreiche akademische Berufe setzen einen Hochschulabschluss voraus, der auf einem Studium beruht. Um die beruflichen Perspektiven der nachwachsenden Generationen zu sichern, ist der Staat deshalb gehalten, die Voraussetzungen für eine berufsbezogene Ausbildung der Studierenden zu sichern. Genau diesem Zweck dient indes das Akkreditierungsverfahren: Es soll die Qualität und letztlich den Erfolg eines berufsbezogenen Studiengangs- und Studienabschlusses sichern und zudem durch die Gewährleistung der Vergleichbarkeit der Studienangebote die nationale wie europäische Mobilität der Studierenden erhöhen.

- Im Hinblick auf den zuletzt genannten Aspekt – Gewährleistung europaweit vergleichbarer Studiengänge – ist zudem die Auffassung vertreten worden, die Verpflichtung zur Durchführung des Akkreditierungsverfahrens diene auch der europäischen Integration, wie diese als Staatszielbestimmung in Art. 23 Abs. 1 GG und einigen Landesverfassungen ihren Ausdruck findet. Dem ist jedoch entgegen gehalten worden, dass die im

Zusammenhang mit der Errichtung des Akkreditierungswesens stehende Bologna-Erklärung über den europäischen Hochschulraum nur rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen darstellten. Zudem stünde die Bologna-Erklärung außerhalb des nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG rechtlich maßgeblichen EU-Rahmens, da auch nicht EU-Staaten, wie etwa Norwegen, die Schweiz oder die Ukraine, Teilnehmer des Bologna-Prozesses seien.

- Beide Argumente sprechen m.E. nicht gegen eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Akkreditierungsverfahrens über Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG. Nach dieser Bestimmung wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit. Sie kann hierzu insbesondere Hoheitsrechte auf diese Europäische Union übertragen. Hierbei handelt es sich indes nur um eines von mehreren Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Weiter ausgebaut werden kann die Europäische Union auch durch ein politisch abgestimmtes, rechtlich aber unverbindliches Vorgehen der Mitgliedstaaten wie in Gestalt des Bologna-Prozesses. Dass nicht nur EU-Mitgliedstaaten an diesem Prozess beteiligt sind, spricht dabei nicht gegen ein Abstellen auf Art. 23 Abs. 1 GG: Denn jedenfalls die beteiligten

EU-Staaten beabsichtigen durch diesen Prozess, die europaweite Mobilität ihrer Studierenden zu erhöhen und damit letztlich auch deren Arbeitsmarktchancen in einer zusammenwachsenden Europäischen Union zu verbessern. Neben dem kulturellen Aspekt dient der Bologna-Prozess damit ganz wesentlich der praktischen Verwirklichung der europäischen Grundfreiheiten, d.h. der Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Dienstleistungs- sowie Niederlassungsfreiheit und damit auch der Verwirklichung einer Europäischen Union.

- Zwischenergebnisse: Die Berufsfreiheit der Studierenden sowie der europäische Integrationsprozess vermögen deshalb als gleichrangiges Verfassungsrecht die Einschränkung der ebenfalls verfassungsrechtlich verbürgten Lehrfreiheit grundsätzlich zu rechtfertigen.

b) Vorbehalt des Gesetzes

aa) Allgemeiner Gesetzesvorbehalt

- Wie bereits erwähnt, ist es allerdings Aufgabe des parlamentarischen Gesetzgebers, diesen konkurrierenden verfassungsrechtlichen Belangen (Berufsfreiheit, Europäische Integration) gegenüber der Lehrfreiheit Geltung zu verschaffen. Die Pflicht zur

Akkreditierung muss sich deshalb auf eine parlamentsgesetzliche Grundlage zurückführen lassen können.

- Tatsächlich finden sich, wie gesehen, mittlerweile in den meisten Bundesländern gesetzliche Regelungen, welche – mit Unterschieden im Detail – die Durchführung von Akkreditierungsverfahren zum Gegenstand haben.
- Allerdings haben nicht alle Länder eine explizite Grundlage für die Durchführung des Akkreditierungsverfahrens geschaffen. Manche nehmen nur mittelbar auf ein solches Verfahren Bezug oder machen per Verwaltungsvorschrift (= Innenrecht der Verwaltung) die Akkreditierung zur Voraussetzung für den staatlichen Genehmigungsakt (Berlin). Vereinzelt ist hieraus der Schluss gezogen worden, dass in diesen Bundesländern mangels gesetzlicher Eingriffsgrundlage keine Verpflichtung der Hochschulen bestehe, Studiengänge akkreditieren zu lassen (Heitsch). Richtig an dieser Beobachtung ist, dass in diesen Ländern keine *gesetzliche* Pflicht zur Durchführung einer Akkreditierung begründet wird. Da der Genehmigungsbehörde jedoch das Recht zusteht, die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für ihre

Genehmigungsentscheidung zu konkretisieren, ist sie berechtigt, die Durchführung des Akkreditierungsverfahrens von der antragstellenden Hochschule einzufordern (Ermessen). Die gesetzliche Grundlage für das Akkreditierungsverfahren findet sich in diesen Bundesländern also nicht in einer ausdrücklichen landesgesetzlichen Bestimmung, sondern in den Genehmigungstatbeständen der Hochschulgesetze.

- Soweit die Pflicht zur Akkreditierung daneben Gegenstand einer Zielvereinbarung (= öffentlich-rechtlicher Vertrag) ist, substituiert auch diese die fehlende gesetzliche Grundlage. Zwar dispensiert der öffentlich-rechtliche Vertrag nicht vom Vorrang, wohl aber vom Vorbehalt des Gesetzes. Er vermag deshalb als formale Grundlage für die Beeinträchtigung der Lehrfreiheit durch das Akkreditierungsverfahren zu fungieren.

bb) Institutioneller Gesetzesvorbehalt

- Dem allgemeinen Vorbehalt des Gesetzes wird damit grundsätzlich genügt.
- Allerdings wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur bezweifelt, dass die landesgesetzlichen

Regelungen auch den Anforderungen des sog. „institutionellen Gesetzesvorbehalts“ entsprechen.

Argumentiert wird dabei wie folgt:

Bei der Tätigkeit der Akkreditierungsagenturen handele es sich um öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne. Da diese Agenturen jedoch privatrechtlich organisiert seien, müsse ihnen zur Wahrnehmung dieser materiellen Verwaltungsaufgabe Hoheitsgewalt übertragen werden. Hierfür bedürfe es nicht nur einer gesetzlichen Grundlage, sondern auch eines förmlichen Beleihungsakts. An letzterem – dem förmlichen Beleihungsakt – fehle es aber – und zwar auch nach Inkrafttreten des nordrhein-westfälischen Akkreditierungsstiftungsgesetzes. Denn die Übertragung der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf diese Stiftung sei nicht durch Gesetz, sondern in Gestalt einer KMK-Vereinbarung durch Verwaltungsabkommen erfolgt.

- Freilich fußt diese Argumentation auf der Annahme, dass es sich bei den Akkreditierungsagenturen um Beliehene – gleichsam um „Hochschul-TÜVs“ – handelt. Diese Annahme könnte jedoch insofern zweifelhaft sein, als es gerade nicht dem Willen der Länder entsprach, in Gestalt der Akkreditierungs-

agenturen eine öffentlich-rechtlich überformte Parallelbürokratie in privatrechtlicher Organisationsform zu errichten. Von daher ist auch die Auffassung vertreten worden, dass es sich bei dem Akkreditierungsverfahren nicht um einen Akt der Beleihung, sondern um eine Form der Verfahrensprivatisierung handelt, wie man sie etwa aus dem Bau- oder Umweltrecht kennt.

- Von einer solchen Verfahrensprivatisierung wird man in der Tat für diejenigen Bundesländer ausgehen müssen, welche die Akkreditierung überhaupt nicht oder nur implizit geregelt haben. Denn in diesen Ländern fehlt es – mangels expliziter Regelung – an dem erforderlichen gesetzlichen Beleihungsakt. Das Akkreditierungsverfahren kann hier nur als ein privatrechtlicher, unselbständig ausgestalteter Verfahrensbestandteil des staatlichen Genehmigungsverfahrens fungieren.
- Soweit die Errichtung oder wesentliche Änderung eines Studiengangs allerdings *allein* vom positiven Akkreditat der Akkreditierungsagentur abhängig ist, die Agentur mithin präventive Kontrollbefugnisse über die öffentlich-rechtliche Körperschaft Hochschule ausübt, wird sie – dies ist gestern zu Recht betont worden – in

Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe tätig und bedarf dementsprechend einer wirksamen Beleihung. Für Nordrhein-Westfalen dürfte dieser Beleihungsakt eine valide Grundlage im Akkreditierungsgesetz finden. Was aber ist mit den anderen Bundesländern? Haben diese der nordrhein-westfälischen Stiftung per Gesetz wirksam das Recht übertragen, die Akkreditierungsagenturen auch mit Wirkung für ihren Hoheitsbereich zu beleihen? Im Ergebnis bin ich geneigt, diese Frage zu bejahen – und zwar selbst für den Fall, dass die betroffenen Länder eine nur knappe Anweisung zur Akkreditierung getroffen haben. Stützen lässt sich dies vor allem auf den entstehungsgeschichtlichen Kontext dieser Normen. Zum Teil haben Formulierungen wie „vor der Einrichtung oder wesentlichen Änderung eines Studiengangs ist eine qualitative Bewertung des Studienangebots (Akkreditierung) durch eine vom Land und von der Hochschule unabhängige und wissenschaftsnahe, anerkannte Einrichtung (Akkreditierungsagentur) durchzuführen“ erst nach Schaffung des nordrhein-westfälischen Akkreditierungsgesetzes Eingang in die jeweiligen Landeshochschulgesetze gefunden (Bay); zum Teil

sind sie früheren Datums, wurden aber vom Landesgesetzgeber durch zwischenzeitliche anderweitige Änderungen der Hochschulgesetze implizit bestätigt. Die Landesgesetzgeber haben deshalb eine sehr konkrete Vorstellung von Begriffen wie „anerkannte Einrichtung“ oder „Akkreditierungsagentur“. Gemeint sind letztlich diejenigen Agenturen, denen – gestützt auf das nordrhein-westfälische Akkreditierungsstiftungsgesetz – vom Akkreditierungsrat die Befugnis zur Verleihung des Akkreditierungssiegels verliehen worden ist. Der Landesgesetzgeber verhielte sich widersprüchlich, wenn er einerseits den Akkreditierungsagenturen die als hoheitlich zu qualifizierende Befugnis zuwiese, verbindlich über die Erteilung bzw. Versagung des Akkreditats zu entscheiden, diesen Agenturen für diese Entscheidung dann aber nicht die nötige Rechtsmacht verliehe. Die landesgesetzlichen Regelungen können deshalb im Ergebnis als zumindest konkludente Beleihungsakte gegenüber der nordrhein-westfälischen Stiftung qualifiziert werden.

- Nur am Rande sei i.Ü. bemerkt, dass diese Sichtweise auch auf solche Bundesländer übertragen werden kann, die zwar noch ein staatliches

Genehmigungsverfahren kennen, gleichzeitig aber die Akkreditierung durch eine anerkannte Einrichtung vorschreiben.

c) Wesentlichkeitsvorbehalt

- Hinzu kommt, meine Damen und Herren, dass das Bundesverfassungsgericht aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und des Demokratieprinzips über die bloße Existenz einer gesetzlichen Grundlage und ggf. eines gesetzlichen Beleihungsakts vom Parlamentsgesetzgeber verlangt, „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst (zu) treffen“. (Gesetzesvorbehalt erstarkt zu einem Parlamentsvorbehalt). In der Sache bedeutet dies, dass die wesentlichen Entscheidungen über die Voraussetzungen, Umstände und Folgen von Eingriffen vom Gesetzgeber selbst getroffen werden müssen und nicht an die Verwaltung oder eine sonstige Entität delegiert werden dürfen. Oder anders formuliert: Das den Grundrechtseingriff bewirkende

Gesetz muss selbst über eine gewisse inhaltliche Dichte, muss selbst inhaltlich bestimmt genug sein.

- In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist bezweifelt worden, dass diejenigen landesgesetzlichen Bestimmungen, die sich schlicht auf die Anordnung des Akkreditierungsverfahrens beschränken, diesem Wesentlichkeitsvorbehalt genügen. Das Akkreditierungsverfahren – so die Argumentation – greife tief in die Lehrfreiheit ein und verlange deshalb nach deutlichen inhaltlichen wie formalen gesetzgeberischen Vorgaben für die Akkrediteure, etwa hinsichtlich der qualitativen Bewertungskriterien sowie hinsichtlich der Besetzung der Gutachterteams. Der Gesetzgeber dürfe dies nicht – wie in den meisten Landesgesetzen – einfach offen lassen oder – wie in § 2 Abs. 1 Nr. 3 Akkreditierungsstiftungsgesetz geschehen – die Entwicklung von Mindestvoraussetzungen einfach dem Akkreditierungsrat überlassen. Man kann diese Kritik noch dahingehend ergänzen, dass etliche landesgesetzliche Bestimmungen auch keine Aussage zu den Folgen einer fehlgeschlagenen Akkreditierung enthalten (Bay, BW).
- So sehr ich es begrüßen würde, dass die Landesgesetzgeber – dem Beispiel Bremen oder

Schleswig-Holstein folgend – ihre Akkreditierungsbestimmungen mit Regelungen zu den Voraussetzungen, Umständen und Folgen einer Akkreditierung normativ anreicherten, so skeptisch bin, dass die gegenwärtigen Regelungen letztlich am Prinzip der Wesentlichkeit scheitern. Denn das Bundesverfassungsgericht nimmt diese Anforderungen in seiner Rechtsprechung oftmals selbst nicht sonderlich ernst. So hält das Gericht eine Regelung schon dann für hinreichend bestimmt, wenn sich nur ein vom Gesetzgeber gewollter Regelungsgehalt erkennen lässt, der die Möglichkeit einer Auslegung durch die Rechtsprechung eröffnet. Wendet man diese verfassungsgerichtliche Sentenz exemplarisch auf eine Bestimmung wie Art. 10 Abs. 4 BayHSchG an, dann dürften diese Voraussetzungen erfüllt sein: Die Bestimmung benennt den Gegenstand (Studiengänge), das Ziel (Qualitätssicherung) und die verantwortliche Stelle (anerkannte Einrichtung) für den Vorgang der Akkreditierung. Berücksichtigt man des Weiteren, dass die Bestimmung im Mai 2006 erlassen wurde, so wird deutlich, dass mit dem Begriff „anerkannte Einrichtung“ die nach dem nordrhein-westfälischen Stiftungsgesetz beliehenen Agenturen gemeint sein müssen. Damit

wird zugleich deutlich, dass sich die inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine Akkreditierung aus den Vorgaben des Akkreditierungsrats ergeben sollen. Entgegen anderer Autoren bin ich nicht der Auffassung, dass der Landesgesetzgeber diese inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen selbst regeln muss: Denn zum einen ergeben sich Qualitätsanforderungen an Studiengänge bereits aus dem Hochschulrahmengesetz und den meisten Hochschulgesetzen der Länder (Gleichwertigkeit, berufsqualifizierende Wirkung etc.), mithin aus parlamentsgesetzlichen Vorgaben. Und zum anderen wird diese Aufgabe bewusst auf eine Institution (die Akkreditierungsstiftung) übertragen, die aufgrund ihrer personellen Zusammensetzung aus Sicht des Gesetzgebers über eine besondere Sachkompetenz für die Ausarbeitung dieser Voraussetzungen verfügt. (Erst jüngst hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls eine solche organisatorische Ausgestaltung im Hinblick auf die Bestimmtheit einer gesetzlichen Regelung genügen lassen.)

d) Verhältnismäßigkeit

Meine Damen und Herren,

- eine gesetzliche Regelung ist allerdings nicht nur dann verfassungsgemäß, wenn sie inhaltlich bestimmt genug ist. Entscheidend muss vielmehr hinzutreten, dass es sich auch um eine verhältnismäßige Regelung handelt.

aa) Erforderlichkeit des Akkreditierungsverfahrens

- Dies setzt neben der Geeignetheit der gesetzgeberischen Regelung vor allem voraus, dass diese zur Zweckerreichung erforderlich ist. Es wird Sie nicht verwundern: Auch dies ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur bestritten worden: So wird geltend gemacht, dass das private Akkreditierungswesen als „gigantische Parallelverwaltung“ nicht erforderlich sei, da die staatliche Wissenschaftsverwaltung durchaus in der Lage sei, das nötige Maß an Qualität zu sichern.
- Eine solche Bewertung ist natürlich im hohen Maße von den Erfahrungen der Praxis abhängig und nach den Vorträgen von Herrn Dubs und Herrn Kischkel dürfte klar sein, dass dieser Einwand ohne Substanz ist. Denn das alte Verfahren der Genehmigungserteilung war ganz offensichtlich nicht

auf ein systematisches Qualitätsmanagement angelegt; somit ist durch das Akkreditierungsverfahren bewusst ein Paradigmenwechsel eingeläutet worden. Und für das nunmehr eingeforderte Maß an Qualitätssicherung wäre die staatliche Wissenschaftsverwaltung – schon aus personellen Gründen – gar nicht im Stande. Von daher fehlt es bereits an einem gleich wirksamen Mittel.

bb) Verhältnismäßigkeit des Akkreditierungsverfahrens im engeren Sinne

- Der durch das Akkreditierungsverfahren bewirkte Eingriff in die Lehrfreiheit muss jedoch auch angemessen sein.
- D.H. es muss ein fairer Ausgleich zwischen der Lehrfreiheit einerseits und dem Erfordernis der Qualitätssicherung hergestellt werden.
- Dort, wo sich Wissenschaft gegenüber anderen Institution – meist staatlicher Natur – für ihr Vorhaben zu rechtfertigen hat, hat der Gesetzgeber diesen Maßstab schon in anderen Gesetzen formuliert (und m.E. ist dieser Maßstab verfassungsgebunden, um die Belange der Wissenschaftsfreiheit hinreichend zur Geltung zu bringen): Es ist dies der Maßstab der

„wissenschaftlich begründeten Darlegung“
(Tierschutzgesetz, Stammzellgesetz).

- Dieser Maßstab ist auch auf die Lehrfreiheit als ein wesentlicher Aspekt der Wissenschaftsfreiheit zu übertragen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Hochschule den Akkreditierungsagenturen lediglich wissenschaftlich begründet darzulegen braucht, warum sie einen bestimmten Studiengang einzurichten gedenkt, welchen Inhalt und Ablauf dieser haben, welche Methodik zur Anwendung kommen soll und welcher Art die Prüfungsleistungen sind. Die Akkreditierungsagenturen sind dann lediglich zu einer Plausibilitätsprüfung befugt, welche das zu akkreditierende Vorhaben letztlich auf seine innere Schlüssigkeit hin überprüft. Keinesfalls darf ein Gutachter seine inhaltlichen Präferenzen in den zu akkreditierenden Studiengang hinein projizieren, wenn die betroffene Hochschule plausibel darzulegen vermag, warum sie einen anderen Weg zu beschreiten beabsichtigt.
- Die vom Akkreditierungsrat aufgestellten Kriterien für die Akkreditierung von Studiengängen werden aufgrund ihrer eher formalen Natur diesen Anforderungen – zumindest auf dem Papier – gerecht.

In erster Linie umfassen sie Aspekte, die den Hochschulen entweder bereits gesetzlich vorgegeben sind oder im Interesse der Berufsausbildung ohnehin an ein qualitativ hochwertiges, wissenschaftlichen Ansprüchen genügendes Studium zu stellen sind, wie namentlich: ein dokumentierbares, eigenes Verständnis von Qualität in Studium und Lehre, das sich aus dem Selbstverständnis und Profil der Hochschule ableiten muss; adäquate fachliche und überfachliche Bildungsziele des Studiengangskonzepts in den Bereichen wissenschaftliche Befähigung, die Berufsbefähigung, die Befähigung zum zivilgesellschaftlichen Engagement und Persönlichkeitsentwicklung; die Vereinbarkeit des Studiengangs mit den Vorgaben der Länder und des Akkreditierungsrats für die Studienkultur; Inhalt, Zielorientiertheit, pädagogisches Konzept und Studierbarkeit des Studiengangs; angemessene Ausstattung der Hochschule zur Durchführung des Studiengangs sowie angemessenes und bildungszielorientiertes Prüfungssystem.

- Wie gestern zu vernehmen war, besteht in diesem Punkt zwischen dem Selbstverständnis des Akkreditierungsrats und den verfassungsrechtlichen

Vorgaben indes auch kein Dissens. Die Probleme resultieren ganz offensichtlich aus der Umsetzungspraxis. Von daher ist der Konflikt zwischen verfassungsrechtlich verbürgter Lehrfreiheit und den Akkreditierungsanforderungen auf dieser Ebene zu lösen.

III. Fazit

Meine Damen und Herren, erlauben Sie mir ein kurzes Fazit:

- Die Akkreditierung von Studiengängen, dies dürfte anhand meiner Ausführungen deutlich geworden sein, werfen einige verfassungsrechtliche Probleme auf. Diese betreffen vor allem die Frage nach dem gesetzlichen Beleihungsakt und der inhaltlichen Regelungsdichte der landesgesetzlichen Vorgaben. Trotz dieser Zweifelsfragen ist es m.E. jedoch nicht gerechtfertigt, das gegenwärtige Akkreditierungssystem in Bausch und Bogen zu verwerfen. Mit etwas gutem Willen und (hoher) juristischer Argumentationskunst scheint mir dieses System verfassungsrechtlich haltbar. Dies soll und darf den Landesgesetzgeber selbstverständlich nicht davon

abhalten, detaillierte landesgesetzliche Vorgaben zu schaffen.

- Von Verfassungs wegen sind die Akkreditierungsagenturen darauf beschränkt, die Akkreditierungsanträge auf Plausibilität zu überprüfen. Nur in krassen, evidenten Fällen (z.B. keine Studierbarkeit gegeben), können deshalb Auflagen formuliert oder gar das Akkreditat versagt werden.
- Letztlich ist das Akkreditierungsverfahren damit weniger als ein hoheitliches Verwaltungsverfahren, denn als eine beratende Unterstützung der Hochschulen bei der Einrichtung neuer Studiengänge und damit bei ihrer Profilbildung zu verstehen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht – dies sei erneut betont – ist diese Sichtweise m.E. zwingend. Ich bin hoch erfreut, zu sehen, dass maßgebliche Repräsentanten des Akkreditierungssystems wie Herr Dubs und Herr Grimm diese Einschätzung teilen – wenn auch mitunter aus anderen Gründen.

Vielen Dank!