

Dr. Wolfgang Lieb
Staatssekretär a.D.

Köln, den 12. September 2016

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 16/11690)

Allgemeine Bewertung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Februar 2016

Der Beschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Februar
2016 – 1 BvL 8/10 -

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/02/1s20160217_1bv1000810.html verlangt einen **Leitbildwechsel für die Hochschulpolitik** der letzten Dekade. Die Karlsruher Richter setzen sich ab vom Paradigma der vom Wettbewerb gesteuerten „unternehmerischen“, vom Staat entfesselten Hochschule und setzen wieder dort an, von wo aus Hochschulen insgesamt und speziell auch die Hochschullehre vom Gesetzgeber organisiert und ausgestaltet werden müssen, nämlich vom **Individualrecht der „vorbehaltlos gewährleisteten Wissenschaftsfreiheit“**. (Rdnr. 58) und der **grundrechtlich geschützte „Eigenrationalität der Wissenschaft“** wie sie im Grundgesetz nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 garantiert ist.

Vom **Schutz der Wissenschaftsfreiheit ist auch die forschungsbasierte Lehre** als Prozess der Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse umfasst. Das Grundrecht garantiert einen **Freiraum, der wissenschaftlich Tätige vor jeder staatlichen Einwirkung sowie vor „wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen sowohl innerhalb der Hochschulen wie auch durch Dritte, im Wissenschaftssystem mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattete(n) Akteure(n)“** (Rdnr. 60) auf Prozesse der Gewinnung und der Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse schützt. Geschützt ist insbesondere die Selbstbestimmung über Inhalt, Ablauf und methodischen Ansatz der Lehrveranstaltung sowie das Recht auf die Äußerung von wissenschaftlichen Lehrmeinungen. Darüber hinaus auch das **Recht für die Studierenden sich im Rahmen des Studiums am wissenschaftlichen Gespräch aktiv zu beteiligen.** (Rdnr. 49)

Es geht um die **Freiheit der Hochschule, über Inhalt, Ablauf und methodischen Ansatz eines Studiengangs und einer Lehrveranstaltung zu bestimmen.** (Rdnr. 52)

Wissenschaft ist ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung, da eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und

politischen Zweckmäßigkeit vorstellungen freie Wissenschaft die ihr zukommenden Aufgaben am besten erfüllen könne. **Eingriffe in die vorbehaltlos gewährleistete Wissenschaftsfreiheit könnten deshalb nur zur Verfolgung eines Zieles gleichfalls mit Verfassungsrang gerechtfertigt sein.**

a) **Qualitätssicherung der Lehre ist ein solches Ziel mit Verfassungsrang**, das einen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit rechtfertigen kann. Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichteten jedoch den Gesetzgeber und den Staat sich nicht etwa weitestgehend aus dem Geschehen herauszuhalten, sondern die im grundrechtlichen Sinne wesentlichen Fragen der Qualitätssicherung selbst zu regeln und die **Qualitätssicherung der Lehre hinreichend gesetzlich zu steuern sowie zur Garantie der Wissenschaftsfreiheit gesetzliche Regelungen zu allen wichtigen Fragen zu erlassen.**

b) Darüber hinaus steht das Hochschulstudium in engem **Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 GG**, da die Ausbildung in der Regel die Vorstufe einer Berufsaufnahme ist. **In der wissenschaftlichen Lehre ist daher der Aufgabe der Berufsausbildung und den damit verbundenen Grundrechtspositionen der Studierenden Rechnung zu tragen.** (Rdnr. 58)

c) Zulässig sind ferner auch allgemeine Vorgaben der Bewertung von Studienangeboten hinsichtlich der **Maßnahmen zur Chancengleichheit** sowohl von Männern und Frauen wie auch hinsichtlich anderer struktureller Benachteiligungen und des Nachteilsausgleichs für behinderte Studierende, sie dienen **der Verwirklichung von Art. 3 Abs. 2 und 3 GG und der Chancengleichheit** im Hochschulstudium. (Rdnr. 65)

Der **Gesetzgeber muss bei wertenden grundrechtsrelevanten Entscheidungen regeln, wer diese zu treffen hat und wie das Verfahren ausgestaltet ist.** Er muss für die Qualitätssicherung ganz allgemein ein Gesamtgefüge schaffen, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle so ausgestaltet sind, dass Gefahren für die Freiheit der Lehre vermieden werden.

„Wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung darf der Gesetzgeber ... nicht weitgehend anderen Akteuren überlassen, sondern er muss sie unter Beachtung der Eigenrationalität der Wissenschaft selbst treffen.“ (Leitsatz)

Zur Vermeidung wissenschaftsinadäquater Steuerungspotentiale ist eine **angemessene Beteiligung „tatsächlich“ der Wissenschaft** (und nicht nur der Hochschulleitungen) insbesondere an der Festlegung der Bewertungskriterien unabdingbar. (Rdnr. 60)

Schlussfolgerungen im Einzelnen:

- Die **derzeit „geltenden Regelungen“ zur Qualitätssicherung** sind mit Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes **unvereinbar.**

- Das Gericht hat eine **befristete Fortgeltung** der verfassungswidrigen Regelung bis zum 31. Dezember 2017 angeordnet. Angesichts der Betroffenheit der Gesetzgeber von Bund und Ländern und des erheblichen Abstimmungsbedarfs sind gut eineinhalb Jahre eine verhältnismäßig knappe Frist. **Es besteht also unmittelbarer Handlungsbedarf.**
- In dem Beschluss des Gerichtes wird **kein bestimmtes Verfahren zur Qualitätssicherung der Lehre** vorgeschrieben. Es wären einerseits grundsätzlich etwa auch die Überprüfung formaler Grundsätze oder Plausibilitäts- bzw. Evidenzkontrollen der Selbstberichte der Hochschulen denkbar. Aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG lässt sich jedoch andererseits nicht ableiten, dass einer Hochschule, einer Fakultät oder einem Fachbereich ein verfassungsrechtlich geschütztes autonomes Recht zukommt, ausschließlich selbst über Umfang und Inhalt des Lehrangebotes zu bestimmen.
- Aus der Verfassung ergibt sich **kein Verbot, neben der Rechtsaufsicht (durch den Staat) externe Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Lehre** vorzusehen. Grundsätzlich steht es dem Gesetzgeber frei, der Hochschullehre eine „externe“ (also nicht intern begleitende, von den Hochschulen oder den Fachbereichen oder Fakultäten selbst durchgeführte) Qualitätssicherung vorzugeben.
- Da ein Hochschulabschluss nur dann einen Berufszugang ermöglichen kann, wenn das Studium bestimmte Qualifikationen vermittelt, potentielle Arbeitgeber dessen Qualität anerkennen und auf einem Arbeitsmarkt mit anderen Abschlüssen verglichen werden kann, ist es unbedenklich, die **Qualitätssicherung des Hochschulstudiums zur Förderung der in Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Berufsfreiheit auszugestalten.** Und zwar sowohl mit Blick auf Erkenntnisse der Forschung als auch mit Blick auf die Verwertbarkeit erworbener Kenntnis und Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt.
- **Welcher Gesetzgeber aktiv werden muss, hängt grundsätzlich davon ab, wie die Qualitätssicherung der Lehre künftig geregelt werden soll,** ob unmittelbar durch den Staat, ob durch die Hochschulen selbst unter staatlichen (verfassungskonformen) Vorgaben oder wie bisher durch externe (private, beliehene) Akkreditierungsagenturen. Je nach dem könnten die einzelnen Landesgesetzgeber jeweils einzeln oder in ihrer Gesamtheit (Staatsverträge) bzw. der Bund alleine oder auch Bund und Länder gemeinsam aufgefordert sein, gesetzgeberisch aktiv zu werden.
- Das BVerfG geht selbst auch davon aus, dass nunmehr **länderübergreifende Abstimmungsprozesse** anstehen. Auf welcher gesetzgeberischen Ebene, ob auf Bundes- oder auf Länderebene bzw. mittels eines Länder-Staatsvertrages künftig die Qualitätssicherung ganz allgemein zu gestalten sein wird, hängt wesentlich auch von der **politischen Diskussion** ab. Der Gesetzgeber ist nicht gezwungen die grundrechtlich wesentlichen Regelungen in einem einzigen Gesetz zu bündeln. Es reicht eine hinreichend klare Regelung im Zusammenspiel mehrerer Gesetze. „**Exekutivvereinbarungen**“, die der Umsetzung in (Länder-) Gesetze bedürften oder die mit dem „Bologna-

Prozess“ unternommene **Europäisierung des Hochschulraums** als solche können Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit jedoch **nicht rechtfertigen**.

- Die Richter gehen davon aus dass **für die Qualitätssicherung die Länder gemäß Art. 30 und 70 GG zur Gesetzgebung befugt sind. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG unterliegen die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse jedoch der „konkurrierenden“ Gesetzgebung**. Es könnte also auch der Bund von einer Gesetzgebung Gebrauch machen. In diesem Falle könnten die Länder außer gesetzlichen Umsetzungsregelungen grundsätzlich keine eigenen Gesetze mehr erlassen. Inwieweit ein Bundesgesetz in Landesgesetze umgesetzt werden müsste, hinge von der konkreten bundesgesetzlichen Regelung ab.
- Der Beschluss betrifft **unmittelbar** nur die „**Programmakkreditierung**“, also die Akkreditierung eines einzelnen Studiengangs. Die „**Systemakkreditierung**“ also die Akkreditierung eines internen Qualitätssicherungssystems einer Hochschule wird in dieser Entscheidung nicht geprüft. Grundlegende Argumente dieses Beschlusses dürften aber auf die Systemakkreditierung übertragbar sein. Die „**institutionelle Akkreditierung**“ privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat steht gleichfalls auf dem Prüfstand. Dafür fehlt es bisher gänzlich an einer gesetzlichen Grundlage. Diese müsste in jedem Falle gesetzlich neu geregelt werden.
- Der Beschluss des BVerfG arbeitet sich kritisch und im Detail an den „geltenden Regelungen“ ab. Bleibt es bei einer Qualitätssicherung durch ein („externes“) Akkreditierungsverfahren, so liefert der Beschluss des BVerfG den Gesetzgebern eine **Vielzahl von Maßgaben, Kriterien oder Empfehlungen**.
- Das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich in seinem Beschluss allerdings darauf, festzustellen, warum die „geltenden Regelungen“ der Akkreditierung nicht verfassungskonform sind. Für die Unvereinbarkeit der „geltenden Regelungen“ mit der Wissenschaftsfreiheit nennt der Beschluss eine Vielzahl von Punkten und Kriterien. Die Richter sind jedoch zurückhaltend im Hinblick auf die Maßgaben und den Detailierungsgrad, **wie** die Qualitätssicherung der Lehre künftig konkret verfassungskonform auszugestalten wäre. Über allgemeine Aussagen geht das Gericht nicht hinaus. Diese **richterliche Zurückhaltung ermöglicht einen großen politischen Gestaltungsspielraum**.
- Bleibt es (wie bisher) bei „externen“ Akkreditierungen so bedarf es gesetzlicher Regelungen
 - a) zur Verfahrenseinleitung,
 - b) zum Verfahren der Akkreditierung,
 - c) zur Rechtsform der Entscheidungen der Agenturen und des Akkreditierungsrates sowie der Akkreditierungsstiftung,
 - d) zu den Folgen bei fehlender Umsetzung von Auflagen der Agenturen sowie
 - e) zum zeitlichen Abstand der Reakkreditierung (Rdnr. 72),
 - f) zur Klärung, inwieweit die Agenturgremien und Akkreditierungsrat an die Voten der Gutachtenden gebunden sind,

g) zur Klarheit beim Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Akkreditierungsrats oder der Agenturen. (Rdnr. 76)

- Werden externe Gutachterinnen und Gutachter eingesetzt, muss geregelt sein, welche **fachlichen Anforderungen** an sie gestellt werden, um eine **wissenschaftsadäquate fachkollegiale Bewertung** und Sachkunde zu sichern. Es reicht nicht aus, wenn nur allgemein geregelt ist, dass relevante Interessengruppen, Studierende und Berufspraxis sowie Vertreter an den für Dienst- und Tarifrecht zuständigen Landesministerien bei der Vorbereitung einer Akkreditierungsentscheidung beteiligt sind. Es müssen darüber hinaus auch sachkundige Personen sein, die eine fachkollegiale Begutachtung der relevanten Bereiche gewährleisten.
- Zur Vermeidung wissenschaftsinadäquater Steuerungspotentiale ist eine **angemessene Beteiligung „tatsächlich“ der Wissenschaft** (und nicht der Hochschulleitungen) insbesondere **an der Festlegung der Bewertungskriterien** unabdingbar. Es muss hinreichenden Spielraum für die fachkollegiale Bewertung und Sachkunde in den Gremien gesichert werden. (Rdnr. 82) Der Gesetzgeber ist daher wohl auf der sicheren Seite, wenn er die „Mitwirkung“ und „Teilhabe“ („Beteiligung“) der Wissenschaft im Akkreditierungsverfahren so ausgestaltet, dass **keine Entscheidungen gegen „die Wissenschaft“** bzw. konkret gegen die Lehrenden getroffen werden können.

Zur Regelung der Qualitätssicherung nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Überblick

Das BVerfG sagt zunächst einmal nur, dass das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG Vorgaben zur Qualitätssicherung von Studienangeboten grundsätzlich nicht entgegensteht. **Es sind grundsätzlich auch andere qualitätssichernde Maßnahmen als bisher denkbar.**

Die Richter **schließen jedoch auch künftig eine externe Qualitätssicherung auch durch (privatrechtliche) Agenturen nicht grundsätzlich aus.** „Wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung darf der Gesetzgeber jedoch nicht weitgehend anderen Akteuren überlassen, sondern er muss sie unter Beachtung der Eigenrationalität der Wissenschaft selbst treffen.“ (Leitsatz des Beschlusses)

Das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich in seinem Beschluss darauf, festzustellen, warum die „geltenden Regelungen“ der Akkreditierung nicht verfassungskonform sind. Für die Unvereinbarkeit der „geltenden Regelungen“ mit der Wissenschaftsfreiheit nennt der Beschluss eine Vielzahl von Punkten und Kriterien. Die Richter sind jedoch zurückhaltend im Hinblick auf die Maßgaben, wie die Qualitätssicherung der Lehre künftig konkret verfassungskonform auszugestalten wäre. Über allgemeine Aussagen geht das Gericht nicht hinaus. Das Gericht lässt also einen großen politischen Gestaltungsspielraum.

Bisherige Rezeption des Beschlusses des BVerfG

Der **Akkreditierungsrat** ist der Meinung, dass die Maßgaben des BVerfG der Sache nach weitgehend berücksichtigt würden und „bereits gängige Praxis im Akkreditierungssystem“ seien http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Veroeffentlichungen/Pressemitteilungen/AR_Pressemitteilung_2016-4.pdf. Die Akkreditierung habe sich als ein wirkungsvolles Instrument zur Qualitätssicherung von Studium und Lehre erwiesen. Der Gesetzgeber müsse nunmehr nur eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die bisherigen Akkreditierungsverfahren schaffen. Die „Systemakkreditierung“ sei vom Karlsruher Beschluss nicht betroffen.

Es ist Ausdruck einer institutionellen Beharrungskraft, dass eine einmal geschaffene Institution wie der Akkreditierungsrat seine Tätigkeit rechtfertigt und für eine Fortsetzung seiner Tätigkeit plädiert.

Ausgelöst durch die „Bildungsstreiks“ im Jahre 2009 ist inzwischen vom Wissenschaftsrat über die Bundesbildungsministerin bis neuerdings hin zur Kultusminister- und der Rektorenkonferenz bei den mit dem Bologna-Prozess eingeführten Bachelor- und Masterstudiengängen **Reformbedarf** nicht nur im Hinblick auf die Verbesserung der Studierbarkeit sondern auch hinsichtlich der Qualität der Lehre anerkannt https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/EUStudienreform_GemErklaerung_KMK_HRK_2015_2016.pdf.

Damit wird implizit kritisiert, dass die bisherigen externen Akkreditierungsverfahren nicht im notwendigen Maße zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium beigetragen haben. So verlangt etwa der Wissenschaftsrat schon 2012 eine Umsteuerung des Verfahrens „im Sinne einer Ausrichtung auf Studienqualität“ (Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, S. 79 <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2259-12.pdf>)

Der **Minister für Bildung und Wissenschaft Mathias Brodkorb** aus Mecklenburg-Vorpommern vertritt die Auffassung, dass die Akkreditierung das „Herzstück der Bologna-Reform“ sei. Da die Akkreditierung keine verfassungskonforme Rechtsgrundlage habe, müsse man „grundsätzlich über Bologna nachdenken“ http://www.deutschlandfunk.de/bologna-prozess-man-muss-ein-studienprogramm-nicht-in.680.de.html?dram:article_id=293641.

Brodkorb stellt auch in Frage, ob die im Land NRW angesiedelte und auf dortigem Landesgesetz basierende „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ für alle übrigen Länder tätig werden könne.

Ein Veto des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat schon jetzt dazu geführt, dass nicht die Kultusministerkonferenz in einem einheitlichen Schreiben die Hochschulen über das weitere Verfahren nach dem jüngsten Beschluss des BVerfG informierte, sondern die Länder einzeln.

Der **Deutsche Hochschulverband (DHV)** nimmt den Beschluss des BVerfG zum Anlass für die Forderung, das Akkreditierungssystem herkömmlicher Art ganz abzuschaffen. Verbandspräsident Bernhard Kempen vertritt die Auffassung, dass die Universitäten die „Qualität ihrer Studiengänge sehr gut selbst organisieren“ könnten. Die Hochschulen sollten die Agenturen bei der Qualitätssicherung nur noch freiwillig um Rat bitten dürfen. Der Staat solle „stichprobenartig“ an den Akkreditierungs- und Qualitätssicherungsvorgängen, die an den Hochschulen durchgeführt würden, teilnehmen dürfen.

Der Verband räumt allerdings ein, dass die Richter gegen eine externe Qualitätssicherung in der Hochschullehre auch durch privatrechtliche Agenturen nichts einzuwenden hätten

http://www.deutschlandfunk.de/bologna-reform-diese-form-der-akkreditierung-wird-es-so.680.de.html?dram:article_id=349015.

Die **Hochschulrektorenkonferenz (HRK)** <https://www.hrk.de/positionen/gesamtliste-beschluesse/position/convention/eckpunkte-zur-weiterentwicklung-des-akkreditierungssystems/> setzt sich schon seit 2012 für die Einführung eines „Institutionellen Qualitätsaudits“ ein. Sie warnt vor länderbezogenen „Insellösungen“ Den Bedürfnissen und Maßstäben der Wissenschaft entspreche am besten ein nationales System der externen Qualitätssicherung wie es die HRK in ihrer Empfehlung von 2012 bereits skizziert hat:

„Die Hochschulen entscheiden sich eigenverantwortlich für ein Institutionelles Qualitätsaudit, das die Implementierung kontinuierlicher Verbesserungsprozesse zur Entwicklung der Qualität von Studium und Lehre fördert, oder für die Überprüfung der Studiengänge durch programmspezifische Qualitätssicherungsverfahren.

- Auch für die Aufgaben des derzeitigen Akkreditierungsrats und der Agenturen sind veränderte Zusammensetzungen und Aufgaben in der nach dem Prinzip der Peer Review organisierten Qualitätssicherung vorzusehen: Der Wissenschaft stehen auch hier in Abstufungen Entscheidungsbefugnisse, Mitwirkungsrechte, Einflussnahmerechte, Informationsrechte und Kontrollrechte zu. Daher muss in den benannten Institutionen auch eine entsprechende Rolle der Wissenschaft gewährleistet sein.

- Die Reform des Akkreditierungssystems sollte die international zu konstatierende substanzielle Bewegung hin zu institutionellen (Auditierungs-) Verfahren der Qualitätssicherung aufnehmen und das von der HRK vorgeschlagene Institutionelle Qualitätsaudit für die externe Qualitätssicherung der Hochschulen anstreben. Dabei können die bisherigen Erkenntnisse aus der Weiterentwicklung des Systems sowie die Erfahrungen mit Projekten im Rahmen der „Experimentierklausel“ genutzt und das System stimmig an den Europäischen Hochschulraum angebunden werden.“

Denkbar wäre auch eine **Rückkehr zu dem früheren ministeriellen Genehmigungsvorbehalt** für die Einführung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen, der durch die Akkreditierung ersetzt wurde (vgl. von Coelln, in: Hailbronner/Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Nordrhein-Westfalen, Oktober 2011, Rdnr. 52). Aber auch ein solcher staatlicher Genehmigungsvorbehalt müsste an dem jüngsten Beschluss des BVerfG gemessen werden.

In einem „**Heidelberger Aufruf**“ appellieren 30 Professoren an die politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern, wieder die „selbstorganisierte Qualitätssicherung“ an Hochschulen einzuführen. Es gelte, universitäre

Planwirtschaft, exzessive Bürokratie und die Selbstherrlichkeit einer „niemandem verantwortlichen Akkreditierungsoligarchie“ zu beenden. Mit der derzeitigen Praxis würden Steuergelder „in unvorstellbarem Ausmaß“ vergeudet, die Landesparlamente entmachtet und die Hochschulautonomie zerstört. Die Forderung der Autoren: „Schaffen Sie das Akkreditierungsmonster jetzt ab.“

<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/forschung-und-lehre/heidelberger-aufruf-gegen-die-akkreditierung-14224001.html>

Der **DGB** sieht in einem Positionspapier

http://www.gutachternetzwerk.de/fileadmin/user/Veroeffentlichungen/Positionen/2016_08_08_Anlage_Positionspapier.pdf das System der Akkreditierung je nach Sichtweise wenig bis grundsätzlich in Frage gestellt.

Die externe und interne Qualitätssicherung sollen die Qualität von Studium und Lehre sichern und einen Beitrag zu ihrer Weiterentwicklung leisten. Sie müsse die Studierbarkeit zum Ausgangspunkt nehmen, die Vergleichbarkeit der Abschlüsse, die Persönlichkeitsentwicklung und die Befähigung zum gesellschaftlichen Engagement sowie die Mobilität der Studierenden fördern und die Beruflichkeit und Fachlichkeit zu einem Bezugspunkt des Studiums machen. Die wissenschaftliche Berufsbefähigung müsse gezielt gefördert werden.

Die Ziele der externen und internen Qualitätssicherung sowie die inhaltlichen-, verfahrens- und organisationsbezogenen Anforderungen müssten **bundesgesetzlich** geregelt sowie die Verbindlichkeit der Verfahren gesichert werden.

Der DGB tritt dafür ein, dass die externe **Qualitätssicherung und -entwicklung in öffentlich-rechtlicher Verantwortung** erfolgt und als permanenter Prozess gestaltet wird.

Sowohl die **externe** als auch die **hochschulinterne Qualitätssicherung** seien verbindlich so zu gestalten, dass die Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, die Einflussnahme, Kontrolle und Information so geregelt werden, dass sowohl die Freiheit der Lehre als auch die Freiheit der Berufswahl gesichert würden. Dabei müssten die Benennungs- und Beteiligungsrechte von Lehrenden (Wissenschaft), Studierenden und anderen Hochschul-Angehörigen sowie von Vertreter/innen der Sozialpartner (Arbeitgeber und Gewerkschaften) in den Verfahren der internen Qualitätssicherung entsprechend präzisiert und sichergestellt werden, ebenso die bestehenden Standards.

Eine umfassende Qualifizierung der Gutachterinnen und Gutachter sowie die materielle Absicherung ihrer Tätigkeiten seien sicherzustellen.

http://www.gutachternetzwerk.de/fileadmin/user/Veroeffentlichungen/Beitraege_aus_dem_Netzwerk/2016_08_03_Anlage_2_270516_Anforderungspapier_Akkreditierung_GNW_f.pdf

Die **Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)** ist der Auffassung, dass das Akkreditierungswesen eine **bundesgesetzliche Regelung** erfordere und hat den Bund aufgefordert, die Akkreditierung von Studiengängen, die im Zuge des Bologna-Prozesses erfolgt ist, auf den Prüfstand zu stellen. „Bund und Länder sollten dies zum Anlass nehmen, um das Akkreditierungssystem grundlegend zu erneuern“. Studierende, Lehrende und gewerkschaftliche Vertreterinnen und Vertreter der beruflichen Praxis müssten endlich auf Augenhöhe an der Qualitätssicherung beteiligt werden. Und schließlich dürfe die Reform der Studiengänge nicht zu Lasten

der Vergleichbarkeit der Studiengänge und der Mobilität von Studierenden sowie Absolventinnen und Absolventen gehen.

Auftrag an die Politik sei es, gesetzliche Mindeststandards für die Akkreditierung von Studiengängen festzulegen. "Der konsequente Weg wäre, wenn der Bund jetzt für Klarheit sorgte und seine im Grundgesetz verankerte Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und für die Hochschulabschlüsse nutzte. Ein Bundeshochschulgesetz könnte für alle 16 Länder den freien Zugang zum Bachelor- und Masterstudium garantieren, die Vergleichbarkeit von Studiengängen durch einheitliche Mindeststandards sicherstellen, eine bürokratische Überlastung der Hochschulen ausschließen und die substanzielle Beteiligung aller Interessengruppen gewährleisten", sagte Andreas Keller vom GEW Hauptvorstand.

<https://www.gew.de/presse/pressemitteilungen/detailseite/neuigkeiten/gew-bologna-reformen-muessen-auf-den-pruefstand/>

Der „**freie Zusammenschluss von StudentInnenschaften**“ (**fzs**) sieht in dem Urteil eine Chance das privatwirtschaftliche Akkreditierungssystem grundsätzlich abzulösen. Die geforderten inhaltlichen Mindeststandards sollten in einem „**Bundeshochschulgesetz**“ festgelegt werden und Entscheidungen über die Qualitätssicherung darüber hinaus „demokratisch selbstorganisierten Hochschulen“ überlassen bleiben.

<http://www.fzs.de/suchen/356048.html?searchshow=akkreditierung>

Auf welcher gesetzgeberischen Ebene, ob auf Bundes- oder auf Länderebene bzw. mittels eines Länder-Staatsvertrage künftig die Qualitätssicherung ganz allgemein zu gestalten sein wird, hängt wesentlich auch von der politischen Diskussion ab.

Was folgt aus dem Urteil für die Gesetzgeber?

§ 72 Absatz 2 Satz 6 und § 7 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31. Oktober 2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2006, Seite 474) sowie § 73 Absatz 4 und § 7 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. September 2014 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2014, Seite 547) sind mit Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes unvereinbar.

Das Gericht hat die genannten gesetzlichen Vorschriften jedoch nicht ab sofort für nichtig erklärt, sondern hat seine Entscheidung darauf beschränkt, die verfassungswidrigen Normen nur für mit der Verfassung unvereinbar erklärt und die befristete Fortgeltung der verfassungswidrigen Regelung bis zum 31. Dezember 2017 angeordnet. (Rdnr. 84) D.h. die vorhandenen Regelungen bleiben zunächst in Kraft und sind uneingeschränkt anwendbar.

Begründung für die Fortgeltung:

Es stünden länderübergreifend Abstimmungsprozesse an, dafür soll ein ausreichender Zeitraum eingeräumt werden.

Es sei auch nicht erkennbar, dass mit der Akkreditierung von Studiengängen zugunsten der in Art. 12 Abs. 1 GG verankerten Ausbildungsfreiheit auf der tatsächlichen Ebene (derzeit) untragbare Beschränkungen der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützten Freiheit in der Hochschullehre verbunden seien, die eine sofortige Unwirksamkeit zwingend erscheinen ließen. (Rdnr. 88)

Die Anordnung nur der Unvereinbarkeit mit dem GG verhindere die mit einer Nichtigkeitserklärung der geltenden Regelungen entstehenden erheblichen Unsicherheiten für die Hochschulen und insbesondere auch für deren Studierende (Rdnr. 85).

Die mit dem Grundgesetz für unvereinbar beurteilten Paragraphen lauten:

a) § 72 Absatz 2 Satz 6 HG NRW alte Fassung (2006):

„Die Akkreditierungen nach den Sätzen 4 und 5 sowie nach Absatz 1 Nr. 3 erfolgen nach den geltenden Regelungen und durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind. Wesentliche Veränderungen der Studiengänge sind dem Ministerium anzuzeigen.“

b) § 73 Absatz 4 HG NRW alte Fassung:

„Hinsichtlich der Akkreditierung der Studiengänge gilt § 7 Absatz 1.“

c) § 7 Absatz 1 Satz 1 und 2 HG NRW alte Fassung (2006):

„Die Studiengänge sind nach den geltenden Regelungen zu akkreditieren und zu reakkreditieren. Die Aufnahme des Studienbetriebs setzt den erfolgreichen Abschluss der Akkreditierung voraus; die aus dem Akkreditierungsverfahren resultierenden Auflagen sind umzusetzen. Die Akkreditierung erfolgt durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind.“

d) In der Neufassung aus dem Jahre 2014 lautet § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 HG NRW nahezu identisch:

„Die Studiengänge sind nach den geltenden Regelungen zu akkreditieren und zu reakkreditieren. Die Aufnahme des Studienbetriebs setzt den erfolgreichen Abschluss der Akkreditierung voraus; die aus dem Akkreditierungsverfahren resultierenden Auflagen sind umzusetzen. Die Akkreditierung erfolgt durch Agenturen im Sinne des § 7a.“

e) Neu ist der Verweis auf § 7a, wo neu geregelt ist

1. dass die Akkreditierungsagenturen ihrerseits durch die per NRW-Landesgesetz neu errichtete „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=3910&vd_ba ck=N45&sg=0&menu=1 mit Sitz in Bonn akkreditiert sein müssen,
2. dass eine durch die Stiftung akkreditierte Agentur bei der Durchführung einer Akkreditierung als vom Land (also staatlich) „**beliehen**“ gilt, d.h. „Verwaltungsaufgaben zur selbständigen Entscheidung wahrnimmt“.

Mit der „Beleihung“ sollte die bisher unklare (bzw. unregelte) Rechtsstellung der Agenturen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Allein diese „Beleihung“ genüge jedoch den Anforderungen des Art. 5 Absatz 3 Satz 1 GG nicht, da staatlich „Beliehene“ nur den allgemeinen Vorgaben des Verwaltungsverfahrenrechts unterlägen, die jedoch keine „hinreichend wissenschaftsadäquate Regelungen für die Akkreditierung wie zur Zusammensetzung der Gruppe zur Begutachtung, den Kriterien der Bewertung oder auch zur Verteilung von Beurteilungsspielräumen“ enthielten. (Rdnr. 79)

f) Auch das Akkreditierungsstiftungsgesetz

http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2005/2005_02_15-Gesetz-Stiftung-Akkreditierung-Studiengaenge.pdf selbst erfülle die verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Es lasse das Verfahren, die Rechtsnatur und die Rechtswirkungen der Akkreditierungsentscheidungen weitgehend ungeklärt. Es fehlten prozedurale Sicherungen der Wissenschaftsfreiheit und die Klarheit über den Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Rates oder der Agenturen. (Rdnr. 76)

Das Akkreditierungsstiftungsgesetz müsse dem Wesentlichkeitsvorbehalt für die Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit genügende Vorgaben für eine Akkreditierung enthalten.

g) Das Gericht rügt zudem, dass die Besetzung des Akkreditierungsrates derzeit keine hinreichend Mitwirkung der Wissenschaft sichere. (Rdnr. 81)

h) Auch das Hochschulrahmengesetz mache keine hinreichenden Vorgaben für die Akkreditierung. §§ 6, 8 und 9 HRG befassten sich zwar mit der Arbeit der Hochschulen in der Lehre, regelten jedoch die Akkreditierung nicht. (Rdnr. 79)

Wer muss jetzt wie aktiv werden? Welche Möglichkeiten haben Bund und Länder?

Die derzeitigen „geltenden“, verfassungswidrigen Regelungen dürfen längsten bis zum 31. Dezember 2017 fortgelten. (Rdnr. 84)

Angesichts der Betroffenheit der Gesetzgeber von Bund und Ländern und des erheblichen Abstimmungsbedarfs sind gut eineinhalb Jahre eine verhältnismäßig knappe Frist. Es besteht also unmittelbarer Handlungsbedarf.

Das Gericht spricht davon, dass „der Gesetzgeber“ eine Neuregelung vornehmen muss, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung trägt. (Rdnr. 88)

Welcher Gesetzgeber aktiv werden muss, hängt grundsätzlich davon ab, wie die Qualitätssicherung der Lehre künftig geregelt werden soll, ob unmittelbar durch den Staat, ob durch die Hochschulen selbst unter staatlichen (verfassungskonformen) Vorgaben oder wie bisher durch externe (private beliehene) Akkreditierungsagenturen. Je nach dem könnten die einzelnen Landesgesetzgeber jeweils einzeln oder in ihrer Gesamtheit (Staatsvertrag) bzw. der Bund oder auch Bund und Länder gemeinsam aufgefordert sein, gesetzgeberisch aktiv zu werden.

Was kommt auf das Bundesland NRW zu?

Vom Beschluss des BVerfG unmittelbar berührt sind zunächst einmal die Gesetzgeber der für verfassungswidrig erklärten Gesetze. Zuerst und unmittelbar betroffen sind also die landesrechtlichen Normen des Landes Nordrhein-Westfalen.

1. Dem Beschluss des BVerfG lag eine Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Arnsberg aus dem Jahre 2010 über den § 72 Abs. 2 Satz 6 des sog. **NRW-„Hochschulfreiheitsgesetzes“**
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=1460&vd_back=N474&sg=&menu=1 aus dem Jahre 2006 zugrunde.

2. Im Interesse der Rechtsklarheit hat das BVerfG aber auch § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 des sog. **„Hochschulzukunftsgesetzes“** aus dem Jahre 2014
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=14567 für unvereinbar mit dem GG erklärt.

Der neue Paragraph bestimme in Übereinstimmung mit der alten Fassung gleichfalls nur, dass Studiengänge „nach den geltenden Regelungen“ zu akkreditieren und reakkreditieren sind. (Rdnr. 79)

3. Auch das **Gesetz zur Errichtung einer „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“**
http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2005/2005_02_15-Gesetz-Stiftung-Akkreditierung-Studiengaenge.pdf, das aufgrund des Sitzes der Stiftung in Bonn nordrhein-westfälischem Recht unterliegt, ist mit der Verfassung unvereinbar. Auch hier ist also unmittelbar der Gesetzgeber in NRW gefordert. Das Akkreditierungsstiftungsgesetz lasse das Verfahren, die Rechtsnatur und die Rechtswirkungen der Akkreditierungsentscheidungen weitgehend ungeklärt. Es fehlten prozedurale Sicherungen der Wissenschaftsfreiheit und die Klarheit zum Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Rates oder der Agenturen. (Rdnr. 76)

Das Akkreditierungsstiftungsgesetz müsse dem Wesentlichkeitsvorbehalt für die Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit genügende Vorgaben für eine Akkreditierung enthalten.

Das Gericht rügt zudem, dass die **Besetzung des Akkreditierungsrates** keine hinreichende Mitwirkung der Wissenschaft sichere. (Rdnr. 81)

4. Der Beschluss des BVerfG betrifft jedoch mittelbar auch die Akkreditierung in anderen Ländern:

Das NRW-Landesgesetz zur Errichtung einer „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ berührt jedoch durch die Akkreditierung und Reakkreditierung von Akkreditierungsagenturen alle anderen Länder.

Nach § 9 Abs. 2 Hochschulrahmengesetz (HRG) tragen die Länder gemeinsam dafür Sorge, dass „die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels gewährleistet werden.“

Um dies zu gewährleisten, hat die Kultusministerkonferenz im Jahre 2003 „Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ beschlossen.

http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/KMK/Vorgaben/KMK_Laendergemeinsame_Strukturvorgaben_aktuell.pdf

2004 hat die KMK eine Vereinbarung zur „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ getroffen und die Wahrnehmung der Aufgaben der Länder aus § 9 Abs. 2 HRG auf diese Stiftung übertragen

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“

http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Beschluesse/ASG_Stiftungsgesetz.pdf sind die ländergemeinsamen Strukturvorgaben von den Agenturen bei der Akkreditierung zugrunde zu legen.

Die Rechtsgrundlagen für die Akkreditierung der Hochschulen in den Ländern sind in den Landeshochschulgesetzen unterschiedlich geregelt

http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Sonstige/AR_Uebersicht_Rechtsgrundlagen_Akkreditierung_Laender_aktuell.pdf. Generell wird dort normiert, dass die KMK-Strukturvorgaben anzuwenden seien. Es gibt allerdings auch zusätzliche länderspezifische Strukturvorgaben bzw. – etwa in Schleswig-Holstein - eine eigene „Hochschulqualitätssicherungsverordnung“.

Da jedoch alle landesgesetzlichen Akkreditierungsregelungen – selbst wenn sie nur eine mittelbare Pflicht zur Akkreditierung von Studienangeboten enthalten - mit „schwerwiegenden Eingriffen in die Wissenschaftsfreiheit“ verbunden sind, sind an diese Gesetze die gleichen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu stellen, wie an die nordrhein-westfälischen Gesetzesgrundlagen für die Akkreditierung.

Wie sind die Instrumente Bundeshochschulgesetz, Staatsvertrag, KMK-Vorgaben, Landeshochschulgesetze in Bezug auf die Umsetzung des Urteils zu werten?

Was folgt aus dem Urteil für die Zuordnung der Regulationsebenen?

a) Das BVerfG geht selbst auch davon aus, dass nunmehr länderübergreifende Abstimmungsprozesse anstehen. (Rdnr. 88)

Selbst wenn die Qualitätssicherung der Lehre künftig bundesgesetzlich geregelt werden sollte, stellt sich die Frage, ob ein Bundesgesetz nicht zusätzlich auch landesrechtlich umgesetzt werden müsste.

In jedem Falle müssten Änderungen der Ländergesetze nach § 9 Abs. 2 HRG durch länderübergreifende Vereinbarungen aufeinander bezogen sein. Hierfür reichen „Exekutiventscheidungen“ nicht aus. (Rdnr. 74) Das heißt: Beschlüsse der Kultusministerkonferenz oder Vorgaben der Akkreditierungsstiftung oder eigene Vorgaben der Akkreditierungsagenturen reichten nicht aus. Die Vereinbarungen müssen in Gesetze umgesetzt werden.

b) Das BVerfG sagt, dass Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Hochschulbereich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12, Nr. 13 sowie Nr. 33 GG nicht einschlägig seien, weshalb für die Qualitätssicherung **die Länder gemäß Art. 30 und 70 GG zur Gesetzgebung befugt** seien. (Rdnr. 45)

Das könnte man allerdings auch anders sehen, denn nach **Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG unterliegen die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse, der „konkurrierenden“ Gesetzgebung. Der Bund könnte also von einer Gesetzgebung durchaus Gebrauch machen.** In diesem Falle könnten die Länder außer gesetzlichen Umsetzungsregelungen grundsätzlich keine eigenen, inhaltlich ausgestaltenden Gesetze mehr erlassen.

Man könnte also argumentieren, dass eine Qualitätskontrolle Voraussetzung für eine Hochschulzulassung bzw. für die Anerkennung von Hochschulabschlüssen ist. Dann wäre durchaus auch eine Bundesgesetzgebung denkbar. (Wie das DGB, GEW und der fzs fordern.)

Inwieweit eine Bundesgesetz in Landesgesetze umgesetzt werden müsste, hinge von der konkreten bundesgesetzlichen Regelung ab.

c) **Macht der Bund von einer Gesetzgebung keinen Gebrauch, so sind nach Art. 30 und 70 GG die Länder für eine Regelung zuständig.**

d) **Der Gesetzgeber ist nicht gezwungen die grundrechtlich wesentlichen Regelungen in einem einzigen Gesetz zu bündeln. Es reicht eine hinreichend klare Regelung im Zusammenspiel mehrerer Gesetze.** Der Gesetzgeber kann auch auf andere Regelungen – auch auf andere Regelungen eines anderen Normgebers – verweisen.

Die Landesgesetzgeber könnten sich also auf eine Bundesnorm bzw. auch auf ein anderes Landesgesetz (so z.B. wie bisher auf das nordrhein-westfälische Akkreditierungsstiftungsgesetz) beziehen.

Es müsste nur hinreichend klar zu erkennen sein, welche Vorschriften nach dem Willen des Gesetzgebers im Einzelnen gelten sollen. Problemlos sei das bei einer „statischen Verweisung auf Rechtsvorschriften in einer definierten Fassung“. Dynamische Verweisungen seien jedoch nur im Rahmen der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Bundesstaatlichkeit zulässig. (Rdnr. 76) D.h. vor allem, dass sie den Bestimmtheitsgrundsatz erfüllen.

e) Gäbe es überhaupt kein Gesetz, so könnten die Hochschulen ihre Studiengänge zwar weiterhin von Akkreditierungsagenturen akkreditieren lassen, das wäre jedoch nur eine privatrechtliche Angelegenheit zwischen der jeweiligen Agentur und der einzelnen Hochschule, ohne (öffentlich-) rechtliche Auswirkung. Letztlich wäre das dann nur eine Frage der öffentlichen Akzeptanz bzw. der Reputation eines Studiengangs bzw. einer Hochschule, also vor allem eine Marketing-Maßnahme. (So ist es vielfach in den USA, wo die Akkreditierung für die Hochschulen oftmals ihren „Marktwert“ bestimmt.)

f) Solange eine Qualitätskontrolle - welcher Art auch immer – „Voraussetzung“ für die Aufnahme eines Studienbetriebs bzw. die Anerkennung eines Studiengangs ist oder wenn eine Pflicht zur Qualitätskontrolle von Studienangeboten besteht, ist der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG berührt.

Wie gestaltet sich das Verhältnis von Gesetz, KMK, Akkreditierungsrat und Agenturen?

Es bedürfe „hinreichende gesetzgeberische Entscheidungen zu den Bewertungskriterien, den Verfahren und der Organisation der Akkreditierung im Gesetz selbst.“ Es reiche nicht aus, dass sich das Gesetz auf andere gesetzliche Vorgaben nur beziehe oder auf „geltende Regelungen“ verweise. (Rdnr. 69)

Es reiche auch nicht der Hinweis auf das Akkreditierungsstiftungsgesetz, auf die Stiftung für die Akkreditierung von Studiengängen, auf die das Akkreditierungswesen betreffenden Vereinbarungen und Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, auf die Beschlüsse des Akkreditierungsrates oder auf sonstige auf der Grundlage des Akkreditierungsstiftungsgesetzes ergangene Vorgaben. (Rdnr.70)
Solche Beschlüsse seien „**Exekutivvereinbarungen**“, die der Umsetzung in (Länder-) Gesetze bedürften. (Rdnr. 74) Und es genüge auch nicht, dass sich die Agenturen an Vorgaben der Akkreditierungsstiftung oder an selbst erarbeiteten Vorgaben hielten.

Selbst wenn das Akkreditierungsstiftungsgesetz (NRW) dem Wesentlichkeitsvorbehalt genügende Vorgaben für eine Akkreditierung beinhaltet, genüge für andere Länder die lediglich auf exekutiver Grundlage beruhende Verweisung auf die Strukturvorgaben des Akkreditierungsrates den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. (Rdnr. 77)

Schon gar nicht reichte aus, wenn das Gesetz nur sagte, dass eine Akkreditierungsagentur ihrerseits akkreditiert ist (Rdnr. 69)

Bemerkenswert ist auch noch folgender Hinweis der Karlsruher Richter auf die **europäische Ebene**:

„Die mit dem „Bologna-Prozess“ unternommene Europäisierung des Hochschulraums als solche kann Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit nicht rechtfertigen. Die Akkreditierung nach deutschem Recht setzt zwar auch europäische Übereinkünfte um. Es gibt jedoch schon keine Harmonisierungskompetenz der Union für die Lehre an den Hochschulen (vgl. Art. 165 Abs. 4 AEUV). Die „Bologna-Erklärung“ über den europäischen Hochschulraum ist eine bloße Maßnahme der Zusammenarbeit mit europäischer Zielsetzung im Bildungssektor. Diese steht nach Art. 165 Abs. 1 AEUV jedoch unter dem Vorbehalt der strikten Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems.“ (Rdnr. 57)

Was bedeutet das Urteil für die Funktion und rechtliche Stellung der Agenturen?

Bei einer externen Akkreditierung bedarf es einer Regelung der Rechtstellung der Agenturen (Rdnr.71).

Wenn die Akkreditierung „staatsfern“ durch eine „Beleihung“ privatrechtlicher Agenturen erfolgen soll, muss der Gesetzgeber dieses „Beleihung“ förmlich vornehmen. (So jetzt in der Neufassung des § 7a Satz 2 HG NRW) (Rdnr. 71)
Die „Beleihung“ bedeutet, dass die Akkreditierung (auch von privaten Agenturen) den allgemeinen Vorgaben des Verwaltungsverfahrensrechts unterliegt. Diese allgemein auf Verwaltungsverfahren bezogenen Bestimmungen allein genügen aber den Anforderungen eines Eingriffs in die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG nicht.

Bei unklarer Rechtsstellung der Agentur, wirkt sich dies auf den Rechtsschutz gegenüber deren Entscheidungen aus. (Rdnr. 71)

Welche Inhalte fließen mit welchem Detaillierungsgrad auf die Gesetzesebene ein?

Das Gericht bleibt hinsichtlich der Aussage, wie weit der Detaillierungsgrad gehen muss und darf, ziemlich vage.

Das ist im Hinblick auf den Grundsatz der richterlichen Selbstbeschränkung zu begrüßen, weil dadurch der politischen Gestaltungsfreiheit ein größtmöglicher Raum eröffnet wird.

Es heißt im Beschluss des BVerfG:

„Wie weit der Gesetzgeber die für den jeweils geschützten Lebensbereich wesentlichen Leitlinien selbst bestimmen muss, lässt sich dabei nur im Blick auf den Sachbereich und die Eigenart des Regelungsgegenstandes beurteilen“ (Rdnr. 59)

Der Beschluss des BVerfG bestätigt die ständige Rechtsprechung des höchsten deutschen Gerichts, wonach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG Hochschullehrende, Fakultäten und Fachbereiche sowie Hochschulen schützt. (Rdnr. 48) Vom Schutz der Wissenschaftsfreiheit sei auch die forschungsbasierte Lehre als Prozess der Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse umfasst. **Das Grundrecht garantiere einen Freiraum, der wissenschaftlich Tätige vor jeder staatlichen Einwirkung sowie vor „wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen sowohl innerhalb der Hochschulen wie auch durch Dritte, im Wissenschaftssystem mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattete(n) Akteure(n)“** (Rdnr. 60) **auf Prozesse der Gewinnung und der Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse schützt.** Geschützt sei insbesondere die **Selbstbestimmung über Inhalt, Ablauf und methodischen Ansatz der Lehrveranstaltung sowie das Recht auf die Äußerung von wissenschaftlichen Lehrmeinungen.** Darüber hinaus auch das Recht für die Studierenden sich im Rahmen des Studiums am wissenschaftlichen Gespräch aktiv zu beteiligen. (Rdnr. 49)

Es gehe um die Freiheit der Hochschule, über Inhalt, Ablauf und methodischen Ansatz eines Studiengangs und einer Lehrveranstaltung zu bestimmen. (Rdnr. 52)

Wissenschaft sei zwar ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung, da eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und

politischen Zweckmäßigkeit vorstellungen freie Wissenschaft die ihr zukommenden Aufgaben am besten erfüllen könne. Eingriffe in die vorbehaltlos gewährleistete Wissenschaftsfreiheit könnten deshalb nur zur Verfolgung eines Zieles gleichfalls mit Verfassungsrang gerechtfertigt sein.

1. Qualitätssicherung der Lehre ist ein solches Ziel mit Verfassungsrang das einen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit rechtfertigen könne. Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichteten jedoch den Gesetzgeber die im grundrechtlichen Sinne wesentlichen Fragen der Qualitätssicherung selbst zu regeln.

2. Das Hochschulstudium stehe in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 GG, da die Ausbildung in der Regel die Vorstufe einer Berufsaufnahme ist. In der wissenschaftlichen Lehre sei daher der Aufgabe der Berufsausbildung und den damit verbundenen Grundrechtspositionen der Studierenden Rechnung zu tragen. (Rdnr. 58)

(Es bestehe jedoch kein Anspruch auf ein bestimmtes Lehrangebot. Es werde auch kein bestimmter Studiengang garantiert. (Rdnr. 49) D.h. konkret, dass auch die mit der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG verbundene Berufswahlfreiheit nicht einen Anspruch auf einen bestimmten Studiengang bzw. auf ein bestimmtes Lehrangebot gegenüber der Hochschule verleiht.)

Dazu bedürfe es einer „hinreichenden gesetzlichen Grundlage“ (Rdnr. 59) bzw. einer „hinreichenden gesetzlichen Steuerung“ (Rdnr. 73) oder eine „hinreichende gesetzgeberische Entscheidungen zu den Bewertungskriterien, den Verfahren und der Organisation der Akkreditierung“. (Rdnr. 67) An anderer Stelle heißt es: Hinreichende „Vorgaben, die den mit der Akkreditierung... einhergehenden Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit rechtfertigen“. (Rdnr. 74)

Wie detailliert und vor allem wie tiefgreifend die Vorgaben zur Qualitätssicherung der Lehre sein können und dürfen, bestimmt sich deshalb aus „den Anforderungen des Wesentlichkeitsvorbehalts an Einschränkungen der Wissenschaftsfreiheit“ (Rdnr. 75) durch die gesetzlichen Regelungen.

Was hinreichend bzw. wesentlich ist ergibt sich aus den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, hier also dem Grundrecht der Lehrfreiheit.

Im Sinne einer **negativen Abgrenzung** heißt es im Beschluss:

Der Gesetzgeber könne Details im Respekt vor der Wissenschaftsfreiheit nicht selbst vorgeben, insbesondere dürfe er keine detaillierte Vorgaben zu Lehrinhalten machen, weil diese die grundrechtlich geschützte „Eigenrationalität der Wissenschaft“ missachteten. Kriterien der Bewertung wissenschaftlicher Qualität, an die der Gesetzgeber Folgen knüpft, müssten Raum für wissenschaftseigene Orientierungen lassen Die Wissenschaftsfreiheit sei jedenfalls prozedural und organisatorisch zu sichern. (Rdnr. 60)

Der Gesetzgeber müsse bei wertenden grundrechtsrelevanten Entscheidungen regeln, wer diese zu treffen hat und wie das Verfahren ausgestaltet ist. Er müsse für die Qualitätssicherung ganz allgemein ein Gesamtgefüge schaffen, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und

Kontrolle so ausgestaltet sind, dass Gefahren für die Freiheit der Lehre vermieden werden. (Rdnr. 60)

Zur Vermeidung wissenschaftsinadäquater Steuerungspotentiale sei eine angemessene Beteiligung der Wissenschaft insbesondere an der Festlegung der Bewertungskriterien unabdingbar. (Rdnr. 60)

Als Minimalforderung an jegliche gesetzgeberische Normierung der Qualitätssicherung wird „eine grobe Zielbestimmung durch den Hinweis auf fachlich-inhaltliche Mindeststandards und die Berufsrelevanz der Abschlüsse“ genannt. (Rdnr. 70) Die Qualitätssicherung der wissenschaftlichen Lehre müsse nicht auf wissenschaftlich-fachliche Kriterien beschränkt sein, sondern könne auch die Studienorganisation, die Studienanforderungen und den Studienerfolg bewerten.

Was lässt sich aus den Formulierungen bezgl. der Rolle der externen Qualitätssicherung schließen?

1. Zur Qualitätssicherung allgemein

Die Überprüfung formaler Grundsätze oder Plausibilitäts- bzw. Evidenzkontrollen der Selbstberichte der Hochschulen (so etwa die Vorstellung des Hochschulverbandes) seien zwar mildere Mittel, aber aus der Verfassung ergebe sich kein Verbot, neben der Rechtsaufsicht (durch das Ministerium) externe Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Lehre vorzusehen.

Grundsätzlich stehe es dem Gesetzgeber frei, der Hochschullehre eine „externe“ (also nicht intern begleitende, von den Hochschulen oder den Fachbereichen oder Fakultäten selbst durchgeführte) Qualitätssicherung vorzugeben.

Aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG lasse sich nicht ableiten, dass einer Hochschule, einer Fakultät oder einem Fachbereich ein verfassungsrechtlich geschütztes autonomes Recht zukommt, ausschließlich selbst über Umfang und Inhalt des Lehrangebotes zu bestimmen. (Rdnr. 64)

Eine „externe“ Qualitätssicherung, wie sie mit der Akkreditierung von Studienangeboten national wie international eingeführt wurde, sei nach wie vor möglich. Der Gesetzgeber müsse allerdings dem Risiko der Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit mit einer wissenschaftsadäquaten Ausgestaltung begegnen. (Rdnr. 61)

Da ein Hochschulabschluss einen Berufszugang nur ermöglichen kann, wenn das Studium bestimmte Qualifikationen vermittelt, potentielle Arbeitgeber dessen Qualität anerkennen und auf einem Arbeitsmarkt mit anderen Abschlüssen verglichen werden kann, sei es unbedenklich, die Qualitätssicherung des Hochschulstudiums mit Blick auf Erkenntnisse der Forschung und mit Blick auf eine Verwertbarkeit erworbener Kenntnisse und Fähigkeiten am Arbeitsmarkt zur Förderung der in Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Berufsfreiheit auszugestalten.

2. Zur Qualitätssicherung durch ein Akkreditierungsverfahren

Was für die Qualitätssicherung ganz allgemein gilt, gilt erst recht, wenn die Hochschulangehörigen einer externen Bewertung, also einer Akkreditierung durch nicht staatliche private Agenturen unterworfen sind.

Da das Gericht seine verfassungsrechtliche Überprüfung an den „geltenden Regelungen“ vornimmt, prüfen die Richter kritisch und im Detail die bestehenden Akkreditierungsverfahren. Sie stoßen dabei auf eine Vielzahl von verfassungsrechtlichen Mängeln. Die nachfolgende Mängelliste bedeutet nicht, dass nun jedes Detail gesetzgeberisch umgesetzt werden müsste. Die Gesetzgeber müssen nur darauf achten, dass sie die vom Gericht gerügten Verstöße gegen die Verfassung vermeiden.

- Die Besetzung des Akkreditierungsrates sichere keine hinreichend Mitwirkung der Wissenschaft. (Rdnr. 81)

- Es bedürfe „hinreichende gesetzgeberische Entscheidungen zu den Bewertungskriterien, den Verfahren und der Organisation der Akkreditierung“ (Rdnr. 67)

- Die für die gewichtigen Eingriffe in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG wesentlichen Entscheidungen müsse der Gesetzgeber selbst treffen. (Rdnr. 80)

- Der Gesetzgeber müsse ein Gesamtgefüge schaffen, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle so ausgestaltet sind, dass Gefahren für die Freiheit der Lehre vermieden werden.

- Die Wissenschaftsfreiheit sei inhaltlich, prozedural (verfahrensbezogen) und organisatorisch durch Gesetz zu sichern. (Rdnr. 60) Es bedürfe gesetzlicher Vorgaben zu den Bewertungskriterien und den Verfahren zu ihrer Konkretisierung und zu Organisation und Verfahren der Akkreditierung. (Rdnr. 80)

- Die Ziele der Akkreditierung und die Anforderungen an das Verfahren müssten per Gesetz abgesteckt werden. (Rdnr. 82)

- Kriterien der Bewertung wissenschaftlicher Qualität, an die der Gesetzgeber Folgen knüpft, müssten Raum für wissenschaftseigene Orientierungen lassen. (Rdnr. 60)

- Dabei sei sicherzustellen, dass berücksichtigt werde, dass die Kriterien in den verschiedenen Disziplinen unterschiedlich sein können und gegebenenfalls auch sein müssten...Desgleichen sei sicherzustellen, dass die Kriterien hinreichend offen seien, um - wie etwa durch Öffnungs- oder Experimentierklauseln - auch vielfältige Studienangebote in einem Fach und unterschiedliche didaktische und organisatorische Profile zu ermöglichen. (Rdnr. 60)

- Es müsse hinreichenden Spielraum für die fachkollegiale Bewertung und Sachkunde in den Gremien gesichert werden. (Rdnr. 82)

- Es müssten Verfahren zur Aufstellung und Revision der Bewertungskriterien vorgegeben werden. (Rdnr. 82)

- Zur Vermeidung wissenschaftsinadäquater Steuerungspotentiale sei eine angemessene Beteiligung der Wissenschaft insbesondere an der Festlegung der Bewertungskriterien unabdingbar. (Rdnr. 62)

- Es bedürfe gesetzlicher Regelungen

- a) zur Verfahrenseinleitung,
 - b) zum Verfahren der Akkreditierung,
 - c) zur Rechtsform der Entscheidungen der Agenturen und des Akkreditierungsrates sowie der Akkreditierungsstiftung,
 - d) zu den Folgen bei fehlender Umsetzung von Auflagen der Agenturen sowie
 - e) zum zeitlichen Abstand der Reakkreditierung. (Rdnr. 72)
- Es müsse Klarheit beim Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Akkreditierungsrates oder der Agenturen geben. (Rdnr. 76)
 - Die Intensität des Eingriffs in die Grundrechte der einer Akkreditierung Unterworfenen müsse vorhersehbar sein. (Rdnr. 69)
 - Es dürfe keine punktuellen und personenbezogenen Eingriffe geben. (Rdnr. 60)
 - Der Gesetzgeber müsse bei wertenden grundrechtsrelevanten Entscheidungen regeln, wer diese zu treffen hat und wie das Verfahren ausgestaltet ist.
 - Vorgaben für das Studienziel, die Studienstruktur, die Regelstudienzeiten §§ 3, 7 Abs. 2 und §§ 58, 60, 61, 63 HG NRW a.F. seien allein noch keine hinreichend differenzierte Grundlage für Akkreditierungsentscheidungen. (Rdnr. 74)
 - Zulässig seien auch Vorgaben, die einen ordnungsgemäßen Lehrbetrieb mit einem transparenten Prüfungssystem sicherstellen. (Rdnr. 58)
 - Zulässig seien ferner auch allgemeine Vorgaben der Bewertung von Studienangeboten hinsichtlich der Maßnahmen zur Chancengleichheit sowohl von Männern und Frauen wie auch hinsichtlich anderer struktureller Benachteiligungen und des Nachteilsausgleichs für behinderte Studierende, sie dienen der Verwirklichung von Art. 3 Abs. 2 und 3 GG und der Chancengleichheit im Hochschulstudium. (Rdnr. 65)
 - Angesichts heute internationalisierter Arbeitsmärkte und Wissenschaft könne der Gesetzgeber zudem vorgeben, in einem Akkreditierungsverfahren auch die internationale Vergleichbarkeit von Studiengängen zu bewerten, solange Querschnittskriterien die jeweiligen fachlich-wissenschaftlichen Kriterien nicht verdrängten. (Rdnr. 65)
 - Zulässig seien auch Maßnahmen, die wissenschaftlichen Standards genügen, damit die Hochschulen ihren Aufgaben gerecht würden. (Rdnr. 58)
 - Es liege auch im Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers, eine Akkreditierung von Studiengängen neben der Rechtsaufsicht regelmäßig und anlasslos zu fordern. (Rdnr. 66)
 - Gegen eine Regelung der Mitwirkungspflicht der Hochschulangehörigen bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. (66)
 - Auch ein regelmäßiges Reakkreditierungsgebot sei zulässig. (Rdnr. 66)

- Werden externe Gutachterinnen und Gutachter eingesetzt, müsse geregelt sein, welche Anforderungen gestellt werden, um eine wissenschaftsadäquate fachkollegiale Bewertung und Sachkunde zu sichern.

- Es müsse z.B. geklärt sein, inwieweit die Agenturgremien und Akkreditierungsrat an die Voten der Gutachtenden gebunden seien.

Zur Frage nach der Zusammensetzung, der Benennung bzw. der Entsendung der Mitglieder des Akkreditierungsrats bei externer Qualitätssicherung

Das Gericht geht in seinem Beschluss auf die derzeitigen Regelungen zur Zusammensetzung und Besetzung des Akkreditierungsrates ein und kritisiert diese als mit der Wissenschaftsfreiheit unvereinbar:

„Nach § 7 Abs. 2 AkkStiftG gehören dem Akkreditierungsrat vier Mitglieder der Hochschule und zwei Studierende an, die von der HRG benannt werden.

Soweit Studierenden das Grundrecht der Ausbildungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie daneben auch das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 GG zusteht ... können sie beteiligt werden.

Doch ist weder gesichert, dass hier wie auch in den Agenturen tatsächlich die Wissenschaft - und nicht etwa die Hochschulleitungen - vertreten sind. Noch ist gesichert, dass die Wissenschaft im Akkreditierungsrat die maßgebliche Stimme hat, denn dessen Mitglieder werden nach § 7 Abs. 2 Satz 2 AkkStiftG einvernehmlich von der Hochschulrektorenkonferenz und der Kultusministerkonferenz bestellt; damit verfügt die staatliche Verwaltung über eine Vetoposition, die an keinerlei Voraussetzungen gebunden ist.

Durch die weitere Besetzung des Akkreditierungsrates aus den Ländern und aus der Berufspraxis, aus den für Dienst- und Tarifrecht zuständigen Landesministerien und aus den Agenturen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 3, 6 AkkStiftG) sind nur Interessen außerhalb der Wissenschaft vertreten. Das Akkreditierungsstiftungsgesetz schafft so kein Gesamtgefüge, das der Wissenschaftsfreiheit hinreichend Rechnung trägt.“ (Rdnr. 81)

Die derzeitige Akkreditierung, sei eher zugunsten der in Art. 12 Abs. 1 GG verankerten Ausbildungsfreiheit als im Sinne der Freiheit der Hochschullehre geregelt. (Rdnr. 88)

Aus dieser Kritik wird abgeleitet:

- Der Gesetzgeber habe die wissenschaftsadäquate Zusammensetzung der Akteure zu regeln (Rdnr. 82)

- Zur Vermeidung wissenschaftsinadäquater Steuerungspotentiale sei eine angemessene Beteiligung der Wissenschaft insbesondere an der Festlegung der Bewertungskriterien unabdingbar.

Das gelte erst recht, wenn Bewertungskriterien hochschulextern festgesetzt werden, da damit ein erhöhtes Risiko der Vernachlässigung wissenschaftsadäquater Belange

einhergehe, und wenn die Hochschulangehörigen auf die externe Bewertung angewiesen seien. (Rdnr. 60)

- Dabei sei sicherzustellen, dass berücksichtigt werde, dass die Kriterien in den verschiedenen Disziplinen unterschiedlich sein können und gegebenenfalls auch sein müssten...Desgleichen sei sicherzustellen, dass die Kriterien hinreichend offen sind, um - wie etwa durch Öffnungs- oder Experimentierklauseln - auch vielfältige Studienangebote in einem Fach und unterschiedliche didaktische und organisatorische Profile zu ermöglichen. (Rdnr. 60)

- Zwingend sei, dass eine hinreichende „Mitwirkung“ und „Teilhabe“ („Beteiligung“) der Wissenschaft selbst an der Akkreditierung gesichert sein. (Rdnr. 60, 81), die vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen sowohl innerhalb der Hochschulen wie auch durch Dritte, im Wissenschaftssystem mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Akteure schützt. (Rdnr. 60)

- Die Wissenschaft müsse im Akkreditierungsrat „die maßgebliche Stimme“ haben. Unter „Wissenschaft“ seien nicht die Hochschulleitungen zu verstehen.

- Von der Hochschulrektoren- und der Kultusministerkonferenz bestellte Mitglieder und damit die „staatliche Verwaltung“ dürfe nicht über eine Vetoposition verfügen, jedenfalls dann nicht, wenn die Voraussetzungen nicht bestimmt sind.

- Da ein Hochschulabschluss einen Berufszugang nur ermöglichen kann, wenn das Studium bestimmte Qualifikationen vermittele, potentielle Arbeitgeber dessen Qualität anerkennen würden und auf einem Arbeitsmarkt mit anderen Abschlüssen verglichen werden könnten, sei es unbedenklich, die Qualitätssicherung des Hochschulstudiums mit Blick auf Erkenntnisse der Forschung und mit Blick auf eine Verwertbarkeit erworbener Kenntnisse und Fähigkeiten am Arbeitsmarkt zur Förderung der in Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Berufsfreiheit auszugestalten. Insoweit sei eine Beschränkung der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützten Freiheit der Hochschullehre zulässig.

- Die Akkreditierung könne sich in erster Linie auf eine fachkollegiale Beurteilung im Peer Review stützen (denn die Beteiligung der Wissenschaft fände in der Fähigkeit, für Qualität vorrangig selbst sorgen zu können, einen eigenen Grund). (Rdnr. 65)

- Daneben könne jedoch an der Akkreditierung von Studiengängen auch die Berufspraxis beteiligt werden (Rdnr. 65). Auch Vertreter an den für Dienst- und Tarifrecht zuständigen Landesministerien und aus den Agenturen dürften dem Akkreditierungsrat angehören.

- Es müsse geregelt werden, welche fachlichen Anforderungen an die „beteiligten Gutachterinnen und Gutachter“ gestellt werden müssten, um eine wissenschaftsadäquat fachkollegiale Bewertung und Fachkunde zu sichern. (Es reiche nicht aus, wenn nur allgemein geregelt sei, dass zur Vorbereitung einer Akkreditierungsentscheidung eine Gruppe von Personen bestellt werde, „die eine Begutachtung aller relevanten Bereiche gewährleiste und in der relevante Interessengruppen, Studierende und Berufspraxis vertreten sein sollten.“) (Rdnr. 76)

Fazit: Das Gericht macht zwar keine konkreten (zahlenmäßigen) Angaben über die wissenschaftsadäquate Zusammensetzung der Akteure. Es verlangt, dass im Akkreditierungsrat als auch in den Agenturen „tatsächlich die Wissenschaft“ vertreten ist und im Akkreditierungsrat die „maßgebliche Stimme hat“. (Rdnr. 81)

Der Gesetzgeber ist daher wohl auf der sicheren Seite, wenn er die „Mitwirkung“ und „Teilhabe“ („Beteiligung“) der Wissenschaft im Akkreditierungsverfahren so ausgestaltet, dass keine Entscheidungen gegen „die Wissenschaft“ bzw. konkret gegen die Lehrenden getroffen werden können.