

Ist das Akkreditierungsverfahren verfassungswidrig?

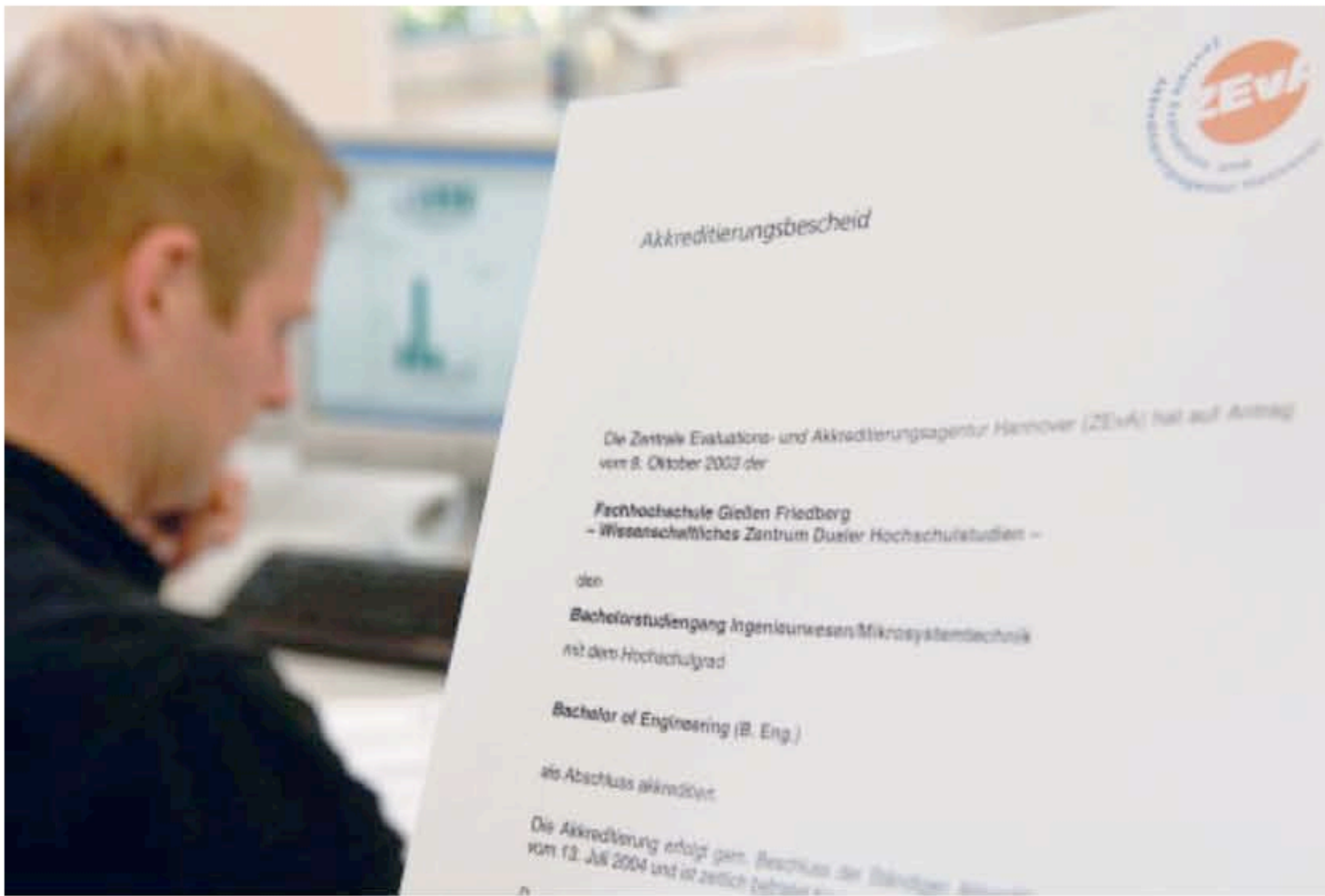
Das Verwaltungsgericht Arnberg hat das Bundesverfassungsgericht eingeschaltet / Von Margarete Mühl-Jäckel

Das Verwaltungsgericht Arnberg hat sich unlängst in einem Grundsatzbeschluss mit der Frage der Akkreditierung von Studiengängen einer privaten, staatlich anerkannten Fachhochschule in Nordrhein-Westfalen befasst (Az. 12 K 2689/08, Beschluss vom 16. April 2010). Wegen ihrer Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der einschlägigen Gesetzesbestimmungen legten die Richter den Fall dem Bundesverfassungsgericht vor. Sollte dieses die Akkreditierungspflicht in Nordrhein-Westfalen für verfassungswidrig erklären, hätte die Entscheidung für das gesamte Bundesgebiet erhebliche Auswirkungen: Den Akkreditierungsagenturen, die bundesweit tätig und zum Teil auf die Qualitätsprüfung von Studiengängen bestimmter Fachgebiete spezialisiert sind, könnte damit die rechtliche Grundlage für ihre Tätigkeit entzogen sein.

Geklagt hatte der Bildungskonzern SRH Fachhochschule Hamm gegen die Akkreditierungsagentur ASIIN, die eine Akkreditierung zweier Studiengänge verweigert hatte. Das Verwaltungsgericht Arnberg kommt zu dem Ergebnis, dass die Vorschrift zur Akkreditierungspflicht (Paragraph 72 Absatz 2, Satz 6) des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen verfassungswidrig sei. Die Akkreditierung von Studiengängen greife unzulässig in die von Artikel 5 Absatz 3 Grundgesetz geschützte Lehrfreiheit als Teil der Wissenschaftsfreiheit ein. Ferner werde gegen das Rechtsstaatsprinzip und das Prinzip der Gewaltenteilung (Artikel 20 Absatz 2 und 3 Grundgesetz) verstoßen.

Der Eingriff in die Lehrfreiheit, auf die sich nicht nur einzelne Hochschullehrer, sondern auch die Hochschulen selbst berufen können, wird damit begründet, dass von den Hochschulen ein erheblicher zeitlicher, organisatorischer und finanzieller Aufwand für die Akkreditierung verlangt werde. Zudem müssten die Hochschullehrer ausführlich Rechenschaft über Inhalt, Ziel und Methode der Lehrveranstaltungen ablegen. Die Einrichtung und Durchführung von Studiengängen gehöre jedoch zum unbestrittenen Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen. Um die Verfassungsmäßigkeit der einschlägigen Norm des Hochschulgesetzes Nordrhein-Westfalens klären zu lassen, setzte das Gericht das Verfahren aus und legte die Sache dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vor.

Während die Akkreditierung von Studiengängen mit den Abschlüssen Bachelor und Master ausschließlich auf bloßen Verwaltungsvereinbarungen beruhte, ist das geltende Akkreditierungssystem jedenfalls im Blick auf seine organisationsrechtliche Zuordnung durch das nordrhein-westfälische Landesgesetz über die „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ (AkkStiftG) vom 15. Februar 2005 in einem Teilbereich verrechtlicht worden. Zu den wesentlichen Aufgaben der durch dieses Gesetz errichteten rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts, die von den Ländern finanziert wird, gehört es, die Akkreditierung und Reakkreditierung von Akkreditierungsagenturen – „durch Verleihung des Siegels der Stiftung“ – vorzunehmen sowie die von diesen erteilten Akkreditierungen zu überwachen. Ferner werden die inhaltlichen Strukturvorgaben der Länder von der Stiftung zu verbindlichen Vorgaben zusammengefasst und Mindestvoraussetzungen für Akkreditierungsverfahren formuliert. Zuständig für die Akkreditierungsaufgaben ist der Akkreditierungsrat als Organ der Stiftung. Er wird vom



Akkreditierungsbescheide haben schon ganze Fakultäten zur Verzweiflung gebracht.

Foto Peter Himmels/Intro

Stiftungsrat im Sinne einer Rechtmäßigkeitskontrolle überwacht. Die Stiftung selbst untersteht der Rechtsaufsicht des Landesministeriums für Wissenschaft und Forschung.

Für die vom Akkreditierungsrat zugelassenen Akkreditierungsagenturen enthält das AkkStiftG im Übrigen keine weiteren Bestimmungen. Sie werden aufgrund von Verträgen mit den Hochschulen tätig. Dementsprechend tragen die Hochschulen auch die Kosten der Akkreditierung, wobei für einen Studiengang circa 10 000 bis 15 000 Euro anzusetzen sind. Die Agenturen als „beliebige Privatrechtssubjekte“ setzen ihrerseits in der Regel Wissenschaftler als Gutachter ein, so dass die Akkreditierung auf der Grundlage eines „Peer Review“ erfolgt.

Inhaltliche und verfahrensrechtliche Vorgaben für das Verfahren der Akkreditierung enthält auch nicht das nordrhein-westfälische Hochschulgesetz. Ähnliches gilt für die Hochschulgesetze der anderen Länder, wengleich sich die Regelungsdichte zur Akkreditierungspflicht graduell unterscheidet. Die im Zentrum des Akkreditierungssystems stehende Stiftung wird nicht genannt. Ein spezielles Akkreditierungsverfahrensgesetz gibt es ebenfalls nicht. Zumindest im Landesrecht Nordrhein-Westfalens fehlen auch nur ansatzweise konkretisierende

de Regelungen. Dies führt zum Kern der Rechtsfrage, die dem Bundesverfassungsgericht von den Arnberger Richtern zur Prüfung vorgelegt wurde.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Akkreditierungspflicht wegen des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit, insbesondere der Lehrfreiheit (Artikel 5 Absatz 3 Grundgesetz) und des Rechtsstaatsprinzips (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz) nicht unbedenklich. Denn die Wissenschaftsfreiheit ist vorbehaltlos gewährleistet. Eingeschränkt werden kann sie daher nur zugunsten kollidierender Grundrechte Dritter oder anderer mit Verfassungsrang ausgestatteter Rechtsgüter. Einen derartigen Verfassungsrang hat die Schutzpflicht des Staates gegenüber den Studierenden und ihrem durch das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz) geschützten Interesse an einer freien Wahl der Ausbildungsstätte und der späteren Berufsausübung. Ein zulässiger Eingriff in die Lehrfreiheit mit dem Ziel, dieser Schutzpflicht zu genügen, setzt aber verfassungsrechtlich ein vom Parlament beschlossenes Gesetz voraus, das die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Fragen selbst regelt. Dies folgt aus dem Bestimmtheits- und Wesentlichkeitsgrundsatz, der ein verfassungsrechtlicher Eckpfeiler nicht nur für den Schutz

der Grundrechte sondern auch für die Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und für das im Rechtsstaat grundlegende Prinzip der Gewaltenteilung ist.

Darauf hebt das Verwaltungsgericht Arnberg in seinem Beschluss ab. Weder das Hochschulgesetz in Nordrhein-Westfalen noch das AkkStiftG enthalten materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Regelungen darüber, in welcher Art und Weise die Akkreditierung durch akkreditierte Agenturen übernommen werden soll. Das Gericht kommt daher zu der zutreffenden Feststellung, dass das Hochschulgesetz faktisch eine dynamische Verweisung auf die Beschlüsse des Akkreditierungsrats enthält (§ 72 Absatz 2 Satz 6 HG NRW) und somit das System der Akkreditierung ohne weitere Entscheidung des Gesetzgebers wesentlich verändert werden könnte. Dies bedeutet, dass das Hochschulgesetz nicht nur nicht hinreichend inhaltlich bestimmt ist, sondern auch die Rechtssetzungsbefugnis zumindest indirekt auf den Akkreditierungsrat verlagert ist. Denn diesem obliegt es, Regelungen zur Akkreditierung von Studiengängen zu beschließen. Da somit der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen offengelassen und die Entscheidungsbefugnis auf die Exekutive übertragen hat, schränkt er die Lehrfreiheit der Hochschulen und der Hochschullehrer in verfassungswidriger Weise ein.

Ein Gesetz zur Änderung der geltenden, voraussichtlich nicht verfassungsgemäßen Rechtslage mit dem Ziel, die Akkreditierung von Studiengängen verfassungskonform zu gestalten, wird die wesentlichen materiellen und verfahrensrechtlichen Kriterien konkret regeln müssen. Als Regelungsort kommt mit Blick auf die entsprechende Gesetzgebungskompetenz der Länder das jeweilige Landes Hochschulgesetz in Betracht. Nicht zu erwarten ist, dass die Einschaltung privatrechtlich organisierter Agenturen als solche beanstandet wird, auch wenn dadurch nicht die damit vom Gesetzgeber angestrebte Staatsferne erreicht wird.

Die Autorin ist promovierte Juristin und Rechtsanwältin in Potsdam.

Selbst die Hochschulrektorenkonferenz, die Ende der neunziger Jahre die Konferenz der Kultusminister dazu gedrängt hatte, Studiengänge über ein Akkreditierungsverfahren zu prüfen und genehmigen zu lassen, plädiert nun für eine Reform. Die jetzigen Verfahren seien häufig zu bürokratisch und trügen nur wenig zur Verbesserung der Qualität von Lehre und Studium bei. Der personelle Aufwand sei sehr hoch, trotzdem bedürfe es in einzelnen Ländern einer zusätzlichen ministeriellen Genehmigung. Wenn es nach der Hochschulrektorenkonferenz ginge,

würden die Akkreditierungsagenturen künftig zu Beratungseinrichtungen, die Hochschulen bei der Qualitätsentwicklung begleiten. Die „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ soll im Zuge der Neukonzeption durch eine Verwaltungsvereinbarung gestärkt und der neuen Aufgabe entsprechend finanziert werden. Der Akkreditierungsrat selbst würde zu einem Expertengremium, und der Stiftungsrat setzte sich aus Vertretern der Hochschulen, der Studenten, der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Länder zusammen. oll.