

Wissenschaftsrecht

Zeitschrift für deutsches und europäisches Wissenschaftsrecht

Begründet und fortgeführt von Christian Flämig
Reinhard Grunwald · Jürgen Heß · Otto Kimminich †
Hartmut Krüger † · Dieter Leuze · Ernst-Joachim Meusel †
Hans-Heinrich Rupp · Hermann Josef Schuster
Friedrich Graf Stenbock-Fermor †

Herausgegeben von Wolfgang Löwer · Bernhard Kempfen
Andreas Schlüter · Volker Epping · Klaus-Ferdinand Gärditz

49. Band · Heft 1 · März 2016

Klaus Herrmann

Ja, aber ... – Klarstellungen aus Karlsruhe
zur Akkreditierung von Studiengängen

Gerrit Hellmuth Stumpf

Das Prädikatsexamen als Zugangsvoraussetzung
zum Promotionsstudium im Lichte
von Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Hochschulautonomie

Gregor C. Jaburek

Der „European Campus“: EVTZ mbH als Modell
internationaler Hochschulkooperation



Mohr Siebeck

Wissenschaftsrecht

Zeitschrift für deutsches und europäisches Wissenschaftsrecht

Inhalt dieses Heftes

Abhandlungen

- Professor Dr. *Klaus Herrmann*, Potsdam
Ja, aber ... – Klarstellungen aus Karlsruhe zur Akkreditierung
von Studiengängen. Anmerkung zu BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 –
1 BvL 8/10 3
- Dr. *Gerrit Hellmuth Stumpf*, LL.M., Bonn
Das Prädikatsexamen als Zugangsvoraussetzung zum Promotions-
studium im Lichte von Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Hochschul-
autonomie 28
- Dr. *Gregor C. Jaburek*, Deggendorf
Der „European Campus“: EVTZ mbH als Modell internationaler
Hochschulkooperation 56

Rechtsprechung

- Entscheidung
(bearbeitet von Dr. *Anne-Kathrin Lange*, Berlin) 79
- Rechtsprechung in Leitsätzen
(bearbeitet von Dr. *Anne-Kathrin Lange*, Berlin) 84

Literatur

- Übersicht über die Neuerscheinungen
(bearbeitet von Dr. *Anne-Kathrin Lange*, Berlin) 91
- Georg Sandberger*: Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg,
(Heidelberger Kommentar), C. F. Müller, Heidelberg, 2. Aufl. 2015.
(Referent: Professor Dr. *Wolfgang Löwer*, Bonn) 92

Wissenschaftsrecht

Zeitschrift für deutsches und europäisches Wissenschaftsrecht

Zeitschrift für Recht und Verwaltung der wissenschaftlichen Hochschulen und der wissenschaftspflegenden und -fördernden Organisationen und Stiftungen

Zitierweise der Zeitschrift: WissR

Herausgegeben von

Professor Dr. *Volker Epping*, Hannover; Professor Dr. *Christian Flämig*, Rottach-Egern; Professor Dr. *Reinhard Grunwald*, LL.M. (UC Berkeley) Schießheim; Dr. *Jürgen Heß*, Freiburg i. Br.; Professor Dr. *Bernhard Kempen*, Köln; Professor Dr. *Otto Kimminich*, M. A. †, Regensburg; Professor Dr. *Hartmut Krüger* †, Köln; Professor Dr. *Dieter Leuze*, Essen; Professor Dr. *Wolfgang Löwer*, Bonn; Rechtsanwalt Dr. *Ernst-Joachim Meusel* †, Garching bei München; Professor Dr. *Hans Heinrich Rupp*, Mainz-Bretzenheim; Generalsekretär des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft Professor Dr. *Andreas Schlüter*, Essen; Staatssekretär a. D. Dr. *Hermann Josef Schuster*, Berlin; Kanzler Professor *Friedrich Graf Stenbock-Fermor* †, Aachen

mit Unterstützung der gemeinnützigen Stiftung zur Förderung des Wissenschaftsrechts (Frankfurt am Main)

Geschäftsführender Herausgeber: Professor Dr. *Wolfgang Löwer*, Institut für Öffentliches Recht, Abteilung Wissenschaftsrecht, Universität Bonn; Staatssekretär a. D. Dr. *Hermann Josef Schuster*, Guardini Stiftung, Berlin.

Redaktionsadresse: Professor Dr. *Wolfgang Löwer*, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Bonn, Adenauerallee 44, 53113 Bonn, Telefon: 0228/739278 oder 739280; Telefax: 0228/733957; Geschäftliche Mitteilungen werden an den Verlag erbeten.

Die Annahme zur Veröffentlichung erfolgt schriftlich und unter dem Vorbehalt, daß das Manuskript nicht anderweitig zur Veröffentlichung angeboten wurde. Unverlangten Manuskripten ist Rückporto beizufügen; es wird für sie keine Haftung übernommen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Publikation in gedruckter und elektronischer Form. Weitere Informationen dazu und zu den beim Autor verbleibenden Rechten finden Sie unter www.mohr.de/wissr. Ohne Erlaubnis des Verlags ist eine Vervielfältigung oder Verbreitung der ganzen Zeitschrift oder von Teilen daraus in gedruckter oder elektronischer Form nicht gestattet. Bitte wenden Sie sich an rights@mohr.de. **Online-Volltext.** Im Abonnement für Institutionen und Privatpersonen ist der freie Zugang zum Online-Volltext enthalten. Institutionen mit mehr als 20.000 Nutzern bitten wir um Einholung eines Preisangebots direkt beim Verlag. Kontakt: elke.brixner@mohr.de. Um den Online-Zugang für Institutionen / Bibliotheken einzurichten, gehen Sie bitte zur Seite: www.ingentaconnect.com/register/institutional. Um den Online-Zugang für Privatpersonen einzurichten, gehen Sie bitte zur Seite: www.ingentaconnect.com/register/personal.

Erscheinungsweise: Bandweise, pro Jahr erscheint ein Band zu 4 Heften mit je etwa 96 Seiten. *Verlag:* Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Postfach 2040, 72010 Tübingen. *Vertrieb:* erfolgt über den Buchhandel.

© 2016 Mohr Siebeck GmbH & Co. KG Tübingen.

Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany. Satz und Druck: Laupp & Göbel, Nehren.

Gedruckt mit
Unterstützung von:



**Fachhochschule
für Oekonomie & Management**
University of Applied Sciences

Digitaler Sonderdruck des Autors mit Genehmigung des Verlages

Klaus Herrmann*

Ja, aber ... – Klarstellungen aus Karlsruhe zur Akkreditierung von Studiengängen

Anmerkung zu BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10**

Nachdem die Umstellung Bachelor- und Masterstudiengänge weitgehend abgeschlossen ist, widmet sich das BVerfG einer annähernd 6 Jahre alten Richtervorlage zur (konkreten) Normenkontrolle der nordrhein-westfälischen Regelungen zur Akkreditierung von Studiengängen an privaten Hochschulen. Frei von der Gefahr, damit in einer aktuellen politischen Auseinandersetzung Position zu beziehen, gibt das BVerfG gleichwohl ein hochschulpolitisches Signal: Bei der Europäisierung der Studienabschlüsse und Studiengänge wurde die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen und Hochschullehrer vergessen. Die Frage, wie ihr wieder der von der Verfassung vorgesehene Platz eingeräumt werden kann, wird die Wissenschaftsverwaltung und die Landesgesetzgeber in den nächsten 3 Jahren beschäftigen.

I. Akkreditierungsbürokratie¹

Der Bundesgesetzgeber gab mit dem 4. HRGÄndG vom 20.8.1998 den Hochschulen auf (§ 6, 8 HRG), ihre Arbeit in der Lehre regelmäßig zu bewerten und „im Zusammenwirken mit den zuständigen staatlichen Stellen Inhalte und Formen des Studiums im Hinblick auf die Entwicklungen in Wissenschaft und Kunst, die Bedürfnisse der beruflichen Praxis und die notwendigen Veränderungen in der Berufswelt zu überprü-

* Der Verfasser ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner der Dombert Rechtsanwälte PartmbB sowie Honorarprofessor für Verwaltungsrecht und Wirtschaftsverwaltungsrecht an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg.

** Vgl. NVwZ 2016, 675 (m. Anm. *Wiemers*); *Hufen*, JuS 2016, 855; *Otting/Ziegler*, NVwZ 2016, 1064.

¹ Begriff nach *Janz*, in: Breuer u. a. (Hrsg.), *Der Staat im Recht – Festschrift für E. Klein zum 70. Geburtstag*, Berlin, 2013, 127, 137.

fen und weiterzuentwickeln“. Nach § 9 Abs. 2 HRG gewährleisten die Hochschulen die Gleichwertigkeit von Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüssen und die Möglichkeit des Hochschulwechsels. Nach § 9 Abs. 1 HRG tragen Bund und Länder „gemeinsam Sorge für die Behandlung grundsätzlicher und struktureller Fragen des Studienangebots unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der Wissenschaft, in der beruflichen Praxis und im Hochschulsystem“. Dabei sind nach § 6 Satz 2 HRG die Studierenden und nach § 9 Abs. 3 HRG die Hochschulen und Sachverständige aus der Berufspraxis zu beteiligen². Dieser Rahmen ist bislang – maßgeblich von den Landesregierungen – durch ein bürokratisches System an externen Stellen ausgefüllt worden, in dem die Hochschulen als überwachungsbedürftige und ständig an ihren Weiterentwicklungsauftrag zu erinnernde – kurzum: wie unverantwortliche³ – Einheiten behandelt werden.

1. Historische Entwicklung

Nach der mit dem 4. HRGÄndG weiterentwickelten Studienstruktur haben die Landesregierungen (unter Verweis auf § 9 Abs. 2 HRG) in der KMK und in Abstimmung mit der HRK⁴ die Einführung eines Verfahrens der Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengänge gemäß 19 HRG vorgesehen⁵ und wenig später Strukturvorgaben für die Einführung dieser Studiengänge verabschiedet⁶. Die als Angebot und nicht als Voraussetzung für die Einrichtung von Bachelor- und Masterstudiengängen formulierte Akkreditierung soll die fachlich-inhaltlichen Standards, die Qualität der Lehre und die Berufsrelevanz des jeweiligen Studiengangs sicherstellen⁷, wobei die externe Begutachtung des Studiengangs in Anlehnung an das Prinzip des „peer review“ grundsätzlich von Fachleuten des gleichen Sachgebiets unter Beteiligung der Hochschulen vorgenommen wird. Die KMK-Beschlüsse entfalten jedoch keine Bindungswirkung gegenüber den Hochschulen oder gar den Landesparlamenten⁸. An dieser Entwicklung waren die demokratisch gewählten Landesparlamente auch nicht verantwortlich beteiligt, weil die Landesregierungen – wie etwa in Brandenburg – § 9 HRG als ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die

² Siehe BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 9.

³ *Brockkorb*, F&L 2014, 600, 604, bezogen auf einzelne Professoren.

⁴ HRK-Beschl. v. 6.7.1998.

⁵ KMK-Beschl. v. 3.12.1998.

⁶ KMK-Beschl. v. 5.3.1999 i. d. F. v. 14.12.2001, neugefasst am 10.10.2003 i. d. F. v. 4.2.2010.

⁷ Vgl. KMK-Beschl. v. 22.9.2005 zur „Qualitätssicherung in der Lehre“, Ziff. 1.1.2.

⁸ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2011, 326.

Akkreditierung von Studiengängen ansahen⁹ und Bachelor- und Masterstudiengängen erst unbefristet genehmigten, wenn eine positive Akkreditierung des Studienganges vorlag¹⁰. Bei neuen Studiengängen wurde die Genehmigung nur befristet ausgesprochen und mit der Auflage verbunden, innerhalb dieser Frist die Akkreditierung durchzuführen.

Die Akkreditierung praktisch des gesamten auf Bachelor- und Masterstudiengänge umzustellenden Lehrangebots der Hochschulen¹¹ bzw. von hochschulinternen Qualitätssicherungssystemen obliegt danach einigen wenigen beratenden und prüfenden Akkreditierungsagenturen, die jeweils von der „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ akkreditiert worden sind. Der ebenfalls mit Beschluss der KMK vom 3.12.1998 gebildete Akkreditierungsrat wurde entsprechend dem Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.10.2004 zur „Weiterentwicklung der Akkreditierung in Deutschland“ in eine rechtsfähige öffentlich-rechtliche Stiftung nach dem Recht des Landes Nordrhein-Westfalen überführt¹². Die Länder sind in der Vereinbarung zur „Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ durch Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.12.2004 und der dazugehörigen Erklärung schließlich durch Beschluss vom 15.12.2005 übereingekommen, die Wahrnehmung ihrer Aufgaben aus § 9 Abs. 2 HRG auf diese Stiftung zu übertragen¹³.

Auf der Grundlage und unter Bezugnahme der vom Akkreditierungsrat der Stiftung definierten Grundanforderungen an das Akkreditierungsverfahren hat die Stiftung mit den Agenturen Verträge über die Mitwirkung am Akkreditierungssystem abgeschlossen. Die derzeit zehn in Deutschland akkreditierten Agenturen sind mit einem wissenschaftlichen oder Verwaltungshintergrund als eingetragene Vereine oder Stiftungen privatrechtlich organisiert¹⁴. Im Rahmen der Verträge verpflichten sich die Agenturen zur Anwendung der Kriterien und weiterer Beschlüsse des Akkreditierungsrates sowie zur Berücksichtigung der ländergemeinsamen Strukturvorgaben der Kultusministerkonferenz in ihrer jeweils gültigen

⁹ Z. B. für Brandenburg: Antwort der Landesregierung vom 22.9.2005 auf eine kleine Anfrage, LT-Drs. 4/1964.

¹⁰ Z. B. für Brandenburg: Antwort der Landesregierung vom 21.2.2007 auf eine kleine Anfrage, LT-Drs. 4/4214.

¹¹ Vgl. KMK-Beschl. v. 12.6.2003: „10 Thesen zur Bachelor- und Masterstruktur in Deutschland“, Nr. 10.

¹² Vgl. Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ v. 15.2.2005, GVBl. NRW S. 45 (AkkStiftG), zul. geänd. durch G. v. 13.3.2008, GVBl. NRW S. 195.

¹³ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 3.

¹⁴ Vgl. Meyer, DÖV 2010, 475, 476.

Fassung¹⁵. Ungeachtet ihrer Rechtsnormqualität und Verbindlichkeit fordern die vom Akkreditierungsrat beschlossenen Kriterien (Nr. 2.7) auch eine Überprüfung der personellen, sachlichen und räumlichen Ausstattung der Hochschule bei der Durchführung des Studiengangs, die auch Prüfungsmaßstab des Genehmigungsverfahrens ist.

2. Bisherige Ausgestaltung der Akkreditierungspflicht im Landesrecht

a) Nach dem Gesetz über die Hochschulen des Landes *Nordrhein-Westfalen* in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31.10.2006¹⁶ waren die Studiengänge der staatlichen Hochschulen „nach den geltenden Regelungen zu akkreditieren und zu reakkreditieren“ (§ 7 Abs. 1 HG NRW a. F.). Die Aufnahme des Studienbetriebs setzt den erfolgreichen Abschluss der Akkreditierung voraus; die aus dem Akkreditierungsverfahren resultierenden Auflagen sind umzusetzen. Die Akkreditierung erfolge durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind. § 7 Abs. 4 HG NRW a. F. verpflichtete alle Mitglieder und Angehörigen der Hochschule, an der Akkreditierung und Evaluation mitzuwirken. Hochschulen, die nicht in der Trägerschaft des Landes stehen, bedurften nach § 72 HG NRW a. F. einer staatlichen Anerkennung, um nach § 73 Abs. 1 und Abs. 2 HG NRW a. F. mit den staatlichen Hochschulen für den Studienabschluss, das Prüfungs- und Graduierungsrecht gleichgestellt zu werden. Nach § 75 Abs. 1 HG NRW a. F. war es verboten, Bildungseinrichtungen ohne die staatliche Anerkennung mit der Bezeichnung Hochschule zu betreiben; das Verbot war bußgeldbewehrt (§ 75 Abs. 3 HG NRW a. F.). Die staatliche Hochschule setzte nach § 72 Abs. 1 Nr. 3 HG NRW a. F. „eine Mehrzahl ... erfolgreich akkreditierter Studiengänge“ voraus, wobei die Akkreditierung gem. § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a. F. wieder „nach den geltenden Regelungen“ und „durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind“ erfolgen sollte. Bietet die Hochschule einen Studiengang ohne diese Anerkennung an, drohte nach § 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 HG NRW a. F. der Verlust der gesamten staatlichen Anerkennung.

Auch in dem – als Artikel 1 des Hochschulzukunftsgesetzes vom 16.9.2014 am 1.10.2014 in Kraft getretenen – Gesetz über die Hochschulen des Landes *Nordrhein-Westfalen*¹⁷ (HG NRW n. F.) ist die Akkreditierungspflicht für Studiengänge – nach § 7 Abs. 1 HG NRW n. F. nunmehr für

¹⁵ Vor allem also der Beschluss des Akkreditierungsrates vom 8.12.2009 i. d. F. vom 10.12.2010 über die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung (Drs. AR 85/2010).

¹⁶ GV. NRW. 2006, S. 474, gültig bis zum 30.9.2014; Hochschulgesetz – HG NRW a. F.

¹⁷ GV. NRW. 2014, S. 547.

alle Hochschulen einheitlich – vorgegeben. Wie bisher fehlt eine Konkretisierung der Verfahrensbestimmungen und Maßstäbe, es muss nur „nach den geltenden Regelungen“ akkreditiert werden. Immerhin legt § 7a HG NRW n. F. ausdrücklich die Rechtsstellung der von der Akkreditierungsstiftung akkreditierten Agenturen als Beliehene fest. Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf soll die Neuregelung das Akkreditierungswesen einerseits auf eine neue gesetzliche Grundlage stellen; andererseits stelle die Norm nur klar, was zuvor schon geregelt gewesen sei: Die Akkreditierungsagentur nehme „Verwaltungsaufgaben zur selbständigen Entscheidung wahr“, wozu es einer Beleihung bedürfe, die nun geregelt werde¹⁸.

Für die Akkreditierung von Studiengängen nichtstaatlicher Bildungseinrichtungen verweist § 73 Abs. 4 HG NRW n. F. auf § 7 Abs. 1 HG NRW n. F. Allerdings hängt die staatliche Anerkennung einer Bildungseinrichtung nach § 72 Abs. 2 Nr. 4 HG NRW n. F. nicht mehr von einer „Mehrzahl“, sondern von der Akkreditierung von „mindestens drei“ Studiengängen ab. Ausdrücklich überträgt § 73 Abs. 5 HG NRW n. F. den Hochschulen die Kosten für die – dort nicht abschließend genannten – Maßnahmen externer Qualitätssicherung. Nach § 75 HG NRW n. F. ist der Betrieb einer Hochschule weiterhin nur mit staatlicher Anerkennung erlaubt und ansonsten ordnungswidrig.

b) Die Ausgestaltung der Akkreditierungsbestimmungen in den *anderen Ländern* unterscheidet sich maßgeblich in Regelungstiefe und Reglungsdichte. Anlässlich der letzten Überarbeitung des Kommentars zum BbgHG bestätigten die rechtsvergleichenden Untersuchungen des Cottbuser Zentrums für Rechts- und Verwaltungswissenschaften (ZfRV) aber, dass alle Länder für Bachelor- und Masterstudiengänge eine gesetzliche Akkreditierungspflicht geregelt haben¹⁹, so ausdrücklich Baden-Württemberg (§ 30 Abs. 3 S. 4 LHG BaWü), Berlin (§ 8a Abs. 2 BerlHG), Hamburg (§ 52 Abs. 8 HmbHG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 28 Abs. 5 LHG M-V) und Sachsen-Anhalt (§ 9 Abs. 3 HSG LSA). Sachsen-Anhalt sieht eine Akkreditierungspflicht für Bachelor- und Masterstudiengänge vor, andere Studiengänge sollen akkreditiert werden. In Bayern soll eine Akkreditierung für Bachelor- und Masterstudiengänge stattfinden (Art. 10 Abs. 4 BayHschG). In anderen Ländern bezieht sich die Akkreditierungspflicht allgemein auf Studiengänge, so in Bremen (§ 53 Abs. 4 BremHG), Niedersachsen (§ 6 Abs. 2 NdsHG) und Nordrhein-Westfalen (§ 7 Abs. 1 HG NRW). In Sachsen ist die Qualität der Lehre in regelmäßigen Abständen zu überprüfen (§ 9 Abs. 2 SächsHG). Einige Länder machen von der Einzelakkreditierung eine Ausnahme, wenn eine Systemakkreditierung

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 13 m. w. N.

¹⁹ Vgl. *Herrmann*, in: Knopp/Peine, BbgHG, 2. Aufl. 2012, § 17 Rn. 9.

vorliegt bspw. Berlin und Hessen. Im Saarland und in Thüringen ist i. d. R. jeder Studiengang zu akkreditieren (§ 50 Abs. 3 Saarl UG, § 48 Abs. 3 Saarl FhG, § 43 ThürHG). In Rheinland-Pfalz werden i. d. R. die Studiengänge vor Aufnahme des Lehrbetriebes akkreditiert, alternativ dazu ist auch eine Akkreditierung des Verfahrens zur Qualitätssicherung möglich (§ 5 Abs. 5 HochSchG RLP). Das Präsidium in Thüringen sichert durch Akkreditierung grds. die Qualität der Studienangebote, i. d. R. werden Bachelor- und Masterstudiengänge vor Erteilung etwaiger Genehmigungen akkreditiert (§ 5 ThürHG). Zum Teil kann die Aufsichtsbehörde aus einem negativen Akkreditierungsvotum einschneidende Konsequenzen bis hin zur Aufhebung des Studiengangs ableiten²⁰. In Brandenburg enthält § 18 Abs. 6 S. 3 BbgHG 2014 immerhin eine – freilich nicht abschließende – Aufzählung materieller Kriterien der Akkreditierungsentscheidung, namentlich die Überprüfung der Schlüssigkeit des Studienkonzepts, der Studierbarkeit des Studiengangs und der wechselseitigen Anerkennung von Leistungen bei einem Hochschul- und Studiengangwechsel. Mit den Regelungen von Anlässen für die Akkreditierungspflicht und der Rechtsfolgen bei Erteilung, Versagung oder Erteilung unter Auflagen ist aber nicht mehr als ein Grundgerüst geschaffen worden²¹.

c) Im nordrhein-westfälischen Gesetz vom 15.2.2005 über die „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ (Akkreditierungsstiftungsgesetz – AkkStiftG)²² wird der Akkreditierungsrat der Rechtsaufsicht des dortigen Ministeriums für Wissenschaft und Forschung unterstellt (§ 12 Satz 1 AkkStiftG) und befugt, Akkreditierungsagenturen durch eine zeitlich befristete Verleihung der Berechtigung, Studiengänge und hochschulinterne Qualitätssicherungssysteme durch Verleihung des Siegels der Stiftung zu akkreditieren. Weitere Aufgaben sind danach die Zusammenfassung der ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben zu verbindlichen Vorgaben für die Agenturen, Regelung von Mindestvoraussetzungen für Akkreditierungsverfahren einschließlich der Voraussetzungen und Grenzen von gebündelten Akkreditierungen sowie die Überwachung der erteilten Akkreditierungen.

Von den 18 ehrenamtlichen Mitgliedern im zentralen Organ der Stiftung – dem Akkreditierungsrat – entfallen nach § 7 Abs. 2 Satz 1 AkkStiftG insgesamt vier auf die Hochschulen, vier auf die Bundesländer, fünf für die Berufspraxis (und davon eines der für das Dienst- und Tarifrecht zustän-

²⁰ Vgl. für Baden-Württemberg: VGH Mannheim, Beschl. v. 7.6.2011 – NC 9 S 775/11 – juris.

²¹ Zur Regelungstechnik und -systematik der landesrechtlichen Akkreditierungspflicht: *Brinktrine*, WissR 2009, 164 ff.

²² GV. NRW. 2005, S. 45.

digen Landesministerien); außerdem gehören zwei Studierende und zwei ausländische Mitglieder mit Akkreditierungserfahrung dem Gremium an; hinzu kommt eine beratende Stimme der Agenturen. Die Mitglieder werden nach § 7 Abs. 2 Satz 2 AkkStiftG von der Hochschulrektorenkonferenz und der Kultusministerkonferenz einvernehmlich für die Dauer von vier Jahren bestellt und von der Hochschulrektorenkonferenz, bestimmten Landesministerien, der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, den Agenturen und der Kultusministerkonferenz benannt.

3. Ablauf und Rechtsschutz bei einer Studiengangsakkreditierung

a) Um den landesgesetzlichen Anforderungen für die *Programmakkreditierung* gerecht zu werden, wählen die Hochschulen eine für das Fachgebiet bzw. Berufsfeld geeignete Agentur aus, beauftragt diese mit der Akkreditierung und vereinbart mit der Agentur die Einzelheiten zu Ablauf und Kostenrahmen. Der Prüfung durch die Agentur liegt regelmäßig eine umfangreiche Selbstdokumentation der Hochschule zugrunde mit Angaben zum betroffenen Studiengang, also zu Lehre und Prüfungen, Personal und Profil, der Institution und ihrer Qualitätssicherung. Die Agentur setzt eine Gruppe von Gutachterinnen und Gutachtern ein, die im Rahmen einer Begehung Gespräche mit Lehrenden, Studierenden sowie der Verwaltung führt und ein Gutachten mit einer Beschlussempfehlung für das Entscheidungsgremium der Agentur fertigt. Die Akkreditierung eines Studienganges ist für die Hochschulen mit hohen Kosten verbunden, da von ihnen das Entgelt für die Agenturen aufzubringen und die organisatorische, zeitliche und personelle Belastung durch das Erstellen des Selbstberichts zu tragen ist²³: Die Landesrechnungshöfe gehen von regelmäßigen Belastungen durch Zahlungen der Hochschulen an die Agenturen in Höhe von 10.000 € bis 15.000 € pro Studiengang aus²⁴; die zusätzlichen internen Kosten der Hochschulen werden zwischen 30.000 € und 38.000 € pro Studiengang bemessen²⁵.

²³ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 54.

²⁴ Vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 2012, S. 93; Landesrechnungshof Brandenburg, Jahresbericht 2011, S. 174 ff.; Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, Drs. 2259-12 vom 25.5.2012, S. 33, 143; ebenso *Quapp*, DÖV 2011, 68; von der jedenfalls 2004 angekündigten hälftigen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Akkreditierungsverfahren – vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.4.2005 – 2 BvQ 6/05, juris, Rn. 2 – hat man nie wieder gehört.

²⁵ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2008, S. 115; Wissenschaftsrat, a. a. O., S. 46, zu Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen; detailliert zu den Prüfergebnissen in Brandenburg: *Janz*, in: Breuer u. a. (Hrsg.), *Der Staat im Recht – Festschrift für E. Klein zum 70. Geburtstag*, Berlin, 2013, 127, 136.

Nur auf etwa ein Viertel aller Anträge hin erhalten die Hochschulen ein uneingeschränktes Akkreditat²⁶. Weit häufiger wird eine Akkreditierung nur unter Auflagen gewährt oder abgelehnt²⁷. Positive Akkreditierungsentscheidungen werden – nach den Vorgaben der Stiftung²⁸ – befristet, nach Ablauf der Frist muss der Studiengang reakkreditiert werden. Gegen eine negative Entscheidung besteht bei fast allen Akkreditierungsagenturen die Möglichkeit eines internen Beschwerdeverfahrens. Bei nachteiligen Entscheidungen einer Akkreditierungsagentur soll sich die Hochschule neben der formlosen Beschwerde auch an den Akkreditierungsrat wenden können²⁹.

b) Zur *Rechtsnatur* und zum *Rechtsschutz* gegen die Entscheidungen der Akkreditierungsagenturen bestand lange Zeit Unsicherheit³⁰. Durch die gesetzliche Verankerung der Beleihung in § 7a HG NRW n. F. ist immerhin für das Land Nordrhein-Westfalen geklärt, dass sie hoheitliche Aufgaben wahrnehmen. Für die anderen Bundesländer fehlt es an einer – notwendigen – Regelung zur Beleihung der Agenturen.

Ungeachtet der in anderen Bundesländern noch fehlenden Beleihungsgrundlage behandeln Verwaltungsgerichte auch Streitigkeiten um Akkreditierungen, als sei der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Soweit die Entscheidung der Akkreditierungsagentur über die Akkreditierung von Studiengängen rechtswidrig ist und die Hochschule in ihren Rechten verletzt, kann das Verwaltungsgericht sie aufheben (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Die Entscheidung der Agentur weist jedenfalls die Merkmale eines Verwaltungsaktes auf, so dass die Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 VwGO statthaft ist³¹. Für eine einseitige Regelung mit Außenwirkung spricht dabei die Verwendung typischer Begriffe aus dem Regelungszusammenhang des Verwaltungsakts („Bescheid“, „Auflage“, „Widerruf“), auch wenn die Entscheidung regelmäßig nicht mit einer Rechtsbehelfsbeleihung verbunden wird. Die Agentur bewertet den Studiengang auch alleinverantwortlich auf der Grundlage der von der Hochschule gemachten Angaben, und zwar nach den vom Akkreditierungsrat allgemein vorgegebenen Qualitätsanforderungen, und begutachtet die Darstellungen der Hochschule nicht bloß nach den

²⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 7.

²⁷ Vgl. Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, Drs. 2259-12 vom 25. Mai 2012, S. 36 f.

²⁸ Beschluss des Akkreditierungsrates v. 8.12.2009, zul. geändert am 20.2.2013, Drs. AR 20/2013, Ziffer 3.1.

²⁹ Meyer, DÖV 2010, 475, 47; Heitsch, WissR 2009, 136, 144.

³⁰ Vgl. Müller-Terpitz, WissR 2009, 116 ff.

³¹ So auch OVG Münster, Beschl. v. 13.11.2009 – 15 E 1153/09, BeckRS 2010, 55555 = juris; auch VG Arnshagen, Beschl. v. 19.11.2003, 12 L 576/08 – juris, ging von der Zulässigkeit des Widerspruchs gegen die Entscheidung über die Reakkreditierung eines Studiengangs aus; siehe auch die Antwort der Bbg. Landesregierung vom 21.2.2007 auf eine kleine Anfrage, LT-Drs. 4/4214.

von ihr selbst definierten Kriterien³². Die Entscheidung der Akkreditierungsagentur betrifft schließlich eine Frage auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, denn die mit den o. g. Zwecke erteilte Akkreditierung bzw. ihre Versagung kann der (staatlichen) Aufsicht über die Hochschulen zugeordnet werden³³. Dem steht letztlich die privatrechtliche „Beauftragung“ der Akkreditierungsagentur durch die Hochschule nicht entgegen. Vereinzelt wurde zwar angenommen, dass die Akkreditierungsentscheidung eine vertraglich geschuldete Leistung, d. h. ein privatrechtlicher, unselbstständig ausgestalteter Verfahrensbestandteil des staatlichen Genehmigungsverfahrens sei³⁴. Mit einigem argumentativen Aufwand kommt die Auffassung daher, diese Verträge seien – ungeachtet der allgemeinen (Qualitätssicherung und -zertifizierung von Studiengängen) und konkreten (Voraussetzung für die Genehmigung bzw. Aufhebung des Studiengangs) Bedeutung öffentlich-rechtlicher Normen und Befugnisse für die Akkreditierungsentscheidung – nicht öffentlich-rechtlich³⁵. In einem zunächst beim LG Berlin anhängigen und dem VG Berlin³⁶ zugewiesenen Rechtsstreit um die Entscheidung einer österreichischen Akkreditierungsagentur hat das *BVerwG* zur Bestimmung des örtlich zuständigen Verwaltungsgerichts auf den Sitz der Hochschule abgestellt, ohne die Frage der Rechtswegeröffnung zu problematisieren³⁷.

II. Bisher überwiegend kritische Bewertung

Das Instrument der Akkreditierung von Studiengängen ist in seiner jetzigen Ausgestaltung – auch jenseits der (verfassungs-) rechtlichen Zweifel – von einer praktischen Bewährung oder gar Akzeptanz weit entfernt. Die Verfahren sind mit einer irrwitzigen Belastung der Hochschulen verbunden. Die fachlich nicht immer zweifelsfreie Qualifikation der von den Akkreditierungsagenturen eingesetzten Gutachtergruppen³⁸ und die Verkennung des Prüfumfangs und der Beschränkung auch der Akkreditierungsagenturen bei Eingriffen in die Lehrfreiheit der Hochschulen und

³² Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 13.11.2009, 15 E 1153/09 – BeckRS 2010, 55555; VG Arnsberg, Beschl. v. 16.4.2010, 12 K 2689/08, juris, Rn. 132; im Ergebnis ebenso *Lege*, JZ 2005, 698, 702; *Heitsch*, WissR 2009, 136, 146.

³³ Vgl. VG Arnsberg, Beschl. v. 16.4.2010, 12 K 2689/08, juris Rn. 123; ebenso *Lege*, JZ 2005, 698, 701; *Heitsch*, WissR 2009, 136, 140

³⁴ VG Minden, Beschl. v. 30.7.2009, 2 K 1291/08 – juris.

³⁵ *Grünwald*, NWVBl 2011, 132, 138 f.

³⁶ VG Berlin, Beschl. v. 22.8.2011, 3 L 448.11 – juris.

³⁷ *BVerwG*, Beschl. v. 25.8.2011 – 6 AV 1/11, BeckRS 2011, 54063. Siehe auch zur örtlichen Zuständigkeit im Verwaltungsprozess *Heitsch*, WissR 2009, 136, 153

³⁸ Vgl. *Grünwald*, NWVBl 2011, 132, 135; *Knopp*, a. a. O., S. 197, 198 f.; *Brodkorb*, F&L 2014, 600, 604; *ders.* FAZ, v. 7.4.2016, S. 8; *Schmoll*, FAZ v. 21.3.2016.

ihrer Untergliederungen zeigen ein erhebliches Vollzugsdefizit auf. Von der selbst beschriebenen Bologna-konformen Ausgestaltung der Studiengänge wichen die Hochschulen – „wenn die Akkreditierungskarawane weitergezogen ist“ – aus rein praktischen Bedürfnissen ab³⁹. Aus den Rechnungshöfen gibt es die Empfehlung, die Pflicht zur Reakkreditierung auszusetzen, bis ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis nachweisbar ist, insbesondere eine größere Absolventenzahl, die extern evaluierten Studiengänge durchlaufen und abgeschlossen hat⁴⁰. In der rechtswissenschaftlichen Literatur und aus dem Kreis der Hochschulen wurden von Beginn an Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Akkreditierungspflicht geäußert⁴¹.

1. Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit

Weitgehende Einigkeit besteht darin, dass die Akkreditierungspflicht als solche bereits einen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG darstellt⁴², welche die (Lehr-) Freiheit der Hochschullehrer bei der Aufbereitung und Darbietung wissenschaftlicher Erkenntnisse einschließlich der Wahl ihrer Vermittlungsmethoden und Medien umfasst⁴³. Auch die Hochschulen sind durch die Akkreditierungspflicht in ihrer von Art. 5 Abs. 3 GG geschützten Wissenschaftsfreiheit bei der Einrichtung und Durchführung von Studiengängen beschränkt⁴⁴. Zur Rechtfertigung des Eingriffs wurde auf kollidierende Verfassungsgüter wie die in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG verankerte Verwirklichung eines europäischen Hochschulraums und die durch Art. 12 Abs. 1 GG verbürgte Ausbildungsfreiheit der Studierenden verwiesen⁴⁵. Aus verschiedenen Gründen wird jedoch die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs verneint, etwa wegen

³⁹ Brodkorb, F&L 2014, 600, 602.

⁴⁰ Janz, in: Breuer u. a. (Hrsg.), Der Staat im Recht – Festschrift für E. Klein zum 70. Geburtstag, Berlin, 2013, 127, 139.

⁴¹ Vgl. Lege, JZ 2005, 698 ff.; Pautsch, WissR 2005, 200 ff.; Heitsch, DÖV 2007, 770 ff.; s. auch BerlVerfGH, NVwZ-RR 2009, 598 ff.

⁴² Grünewald, NWVBl 2011, 132, 133; Quapp, DÖV 2011, 68, 69 ff.; U. Mager, VBilW 2009, 9, 12; Müller-Terpitz, WissR 2009, 116, 120; Heitsch, DÖV 2007, 770, 772; Pautsch, WissR 2005, 200, 213; Lege, JZ 2005, 698, 702 f.

⁴³ BVerfGE 35, 79, 113 f.; 61, 210, 244; 64, 323, 354.

⁴⁴ Quapp, DÖV 2011, 68, 70 f.; Knopp, Akkreditierung im verfassungsrechtlichen Zwielficht, in: Zimmerli/Knopp (Hrsg.), Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre – was heißt das nach Bologna?, Cottbuser Schriften zu Hochschulpolitik und Hochschulrecht, Bd. 3, 2012, S. 197, 208; Quapp, WissR 2010, 246, 355; Müller-Terpitz, WissR 2009, 116, 120; Lege, JZ 2005, 703; Pautsch, WissR 2005, 213; für Fakultäten: Heitsch, DÖV 2007, 770, 772.

⁴⁵ Müller-Terpitz, WissR 2009, 116, 121; einschr. Quapp, DÖV 2011, 68, 71 f.; vgl. allg. zur Eingriffsrechtf. durch kollidierende Verfassungsgüter vgl. BVerfG, NVwZ-RR 1998, 175.

- der Kosten und die Vermeidbarkeit der Akkreditierungsbürokratie sowie
- der Überschneidung der Akkreditierungszwecke mit den aufsichtsrechtlichen Befugnissen⁴⁶, wegen der
- Unterrepräsentanz von Hochschullehrern im Akkreditierungsrat,
- der mangelnden Aufsicht der Länder über die Akkreditierung nach ausschließlich wissenschaftsadäquaten Kriterien,
- der Einbeziehung der Geschlechtergerechtigkeit, Persönlichkeitsentwicklung der Studierenden, Berufsbezogenheit und von Personalentwicklungskonzepten, die sich nicht unmittelbar auf die Qualität und Vergleichbarkeit von Studienangeboten richten,
- die überbordende Datenerhebung zum Absolventenverbleib, zur studentischen Arbeitsbelastung oder zum Studienerfolg⁴⁷.

Nahezu einhellig wird der Akkreditierungspflicht die Verfassungsmäßigkeit aber abgesprochen, weil eine hinreichend bestimmte Entscheidung des demokratischen Gesetzgebers über Anforderungen und Voraussetzungen, Inhalten und Zielen der Akkreditierung, zur Rechtsnatur der Akkreditierungsentscheidung und zu den Kompetenzen der Akkreditierungsagenturen fehlt⁴⁸. Nur vereinzelt wird vertreten, dass der Wesentlichkeitsgrundsatz gewahrt sei, weil der Gesetzgeber „überhaupt tätig geworden“ ist⁴⁹ oder weil sich ausreichende inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen an die Akkreditierung schon aus dem HRG und den Hochschulgesetzen ergeben⁵⁰.

2. Stellung der Akkreditierungsagenturen

Kritik begegnete auch die in vielen Hochschulgesetzen allgemein gehaltene Bezugnahme auf die mit der Akkreditierung zu beauftragenden Agenturen. Weil die Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland lediglich durch Verwaltungsabkommen mit der Errichtung der Prüfstrukturen beauftragt worden ist, bleibt unklar, auf welcher Grundlage diese Agenturen und der Akkreditierungsrat für die Hochschulen verbindliche Entscheidungen treffen oder vorbereiten soll⁵¹. Sofern die Geneh-

⁴⁶ *Grünwald*, NWVBl 2011, 132, 135; *Meyer*, DÖV 2010, 475, 476.

⁴⁷ Siehe zu den zuletzt genannten: *Meyer*, NVwZ 2010, 1010, 1012.

⁴⁸ *Knopp*, a. a. O. S. 197, 210 f.; *Grünwald*, NWVBl 2011, 132, 134, 136 zu § 7 HG NRW; *Quapp*, DÖV 2011, 68, 72; *Müller-Terpitz*, WissR 2009, 116 ff.

⁴⁹ *Meyer*, NVwZ 2010, 1010, 1011.

⁵⁰ *Müller-Terpitz*, WissR 2009, 116, 129.

⁵¹ Vgl. zu den Grundlagen der Beleihung von Akkreditierungsagenturen: *Heitsch*, WissR 2009, 136, 140 f., 143.

migung eines Studiengangs von der Akkreditierung oder der Fortbestand der Genehmigung von der Reakkreditierung abhängig gemacht wird, liegt eine Regelung mit Außenwirkung vor⁵². Die Errichtung der Stiftung durch ein Landesgesetz in Nordrhein-Westfalen erfülle für andere Bundesländer aber schon nicht den institutionellen Gesetzesvorbehalt⁵³. Wo einfachgesetzliche Ausgestaltungen zur Tätigkeit und den Befugnissen von Akkreditierungsagenturen fehlten, könne den Entscheidungen der Akkreditierungsagenturen gegenwärtig nur die Aussage eines „Privatgutachtens“ im Auftrag der Hochschule zukommen. Verbindlichkeit für den Genehmigungsstatus eines Studiengangs komme den Entscheidungen auswärtiger Akkreditierungsagenturen nicht zu⁵⁴. Keinesfalls kann die verfassungsrechtlich ungenügende Organisation der Akkreditierungsbürokratie als Grund herhalten, statt von einer unwirksamen, aber beabsichtigten Beleihung von einer Aufgabenprivatisierung bzw. der Wahrnehmung öffentlicher, aber nichtstaatlicher Aufgaben durch Private auszugehen⁵⁵.

3. Vorlageentscheidung des VG Arnberg

Im Ausgangsverfahren stritten die Beteiligten über die Akkreditierung zweier Studiengänge einer privaten Fachhochschule. Nachdem der Reakkreditierungsantrag der Hochschule für zwei 2005 anerkannte Studiengänge erfolglos geblieben war, untersagte das Wissenschaftsministerium der Hochschule „ab sofort“, Studienbewerberinnen und -bewerber in diese Studiengänge einzuschreiben. Die Untersagung werde jedoch aufgehoben, wenn die Studiengänge doch noch erfolgreich akkreditiert würden. Gegen die Versagung der Reakkreditierung machte die Fachhochschule von der Beschwerdemöglichkeit Gebrauch, die die Agentur in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen einräumte. Wie zuvor der Fachausschuss und die Fachkommission der Agentur auf die Empfehlung der Fachgruppe die Reakkreditierung ablehnte, wies der Beschwerdeausschuss die Beschwerde der Hochschule zurück. Die dagegen beim Verwaltungsgericht erhobene Klage war nach Eintritt der Bestandskraft des Untersagungsbescheids des Wissenschaftsministeriums zwar unzulässig geworden, gleichwohl ging

⁵² Siehe auch *Merschmann*, NVwZ 2011, 847, 848 m. w. N.

⁵³ *Grünwald*, NWVBl 2011, 132, 136.

⁵⁴ Vgl. VG Arnberg, Beschl. v. 16.4.2010, 12 K 2689/08 – juris; *Heitsch*, WissR 2009, 136, 148; *Meyer*, DÖV 2010, 475, 477; einschr. *Müller-Terpitz*, WissR 2009, 116, 129, der eine Bezugnahme auf „anerkannte Einrichtungen“ wie bei Art. 10 Abs. 4 BayHG für ausreichend hält.

⁵⁵ So aber *Grünwald*, NWVBl 2011, 132, 137f.; *Meyer*, DÖV 2010, 475, 477f.; *Müller-Terpitz*, WissR 2009, 116, 125, für Bundesländer ohne explizite Regelung der Prüfbefugnis von Akkreditierungsagenturen.

das Verwaltungsgericht von einem Fortsetzungsfeststellungsinteresse aus, nicht zuletzt wegen eines Rehabilitationsinteresses, denn die versagte Akkreditierung führe zu einer Rufschädigung unter Studierenden und in Hochschulkreisen.

Durch Beschluss vom 16.4.2010 – 12 K 2689/08 – setzte das Verwaltungsgericht das Klageverfahren aus und legte dem BVerfG die Frage zur Entscheidung vor, ob § 72 Abs. 2 S. 6 HG NRW a. F. mit Art. 5 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar ist. Es hielt die Norm für verfassungswidrig, denn

- die Akkreditierungspflicht sei ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Lehrfreiheit,
- die Regelung lege weder das Verfahren noch die Maßstäbe für eine Akkreditierung fest, selbst die im Zentrum des Akkreditierungssystems stehende Stiftung werde im Gesetz nicht erwähnt,
- die Form der Entscheidungen und die Befugnisse der Agenturen blieben ebenso offen, wie die Rechtsbeziehungen zwischen den Agenturen und den Hochschulen und dem Bestehen einer Aufsicht über diese Stellen.

III. Wesentliche Aussagen des BVerfG

Neben grundlegenden Aussagen zur verfassungsrechtlichen Einordnung der (Programm-) Akkreditierung hat das BVerfG den Landesgesetzgebern ein engmaschiges Prüfraster vorgelegt, unter welchen Voraussetzungen gesetzliche Regelungen wirksam sind. Dabei fokussierte das Gericht seine Bewertungen auf die Pflichten, die sich für die Hochschulen konkret im Hinblick auf die Qualitätskontrolle ihrer Studiengänge ergeben. Gegenstand des Rechtsstreits waren die Anforderungen, die für eine private Hochschule in NRW bestehen. Für die staatlichen Hochschulen galt nach § 7 Abs. 1 HG NRW a. F. ohnehin eine ausdrückliche Rechtspflicht, ihre Studiengänge akkreditieren zu lassen. Für private Hochschulen ging das BVerfG von einer – jedenfalls mittelbaren – Akkreditierungspflicht aus: Indem § 72 Abs. 2 S. 6 i. V. m. § 72 Abs. 1 Nr. 3 HG NRW a. F. die Anerkennung einer privaten Hochschule davon abhängig macht, dass wenigstens drei nebeneinander bestehende oder aufeinander folgende Studiengänge vorhanden oder im Rahmen einer Ausbauplanung vorgesehen und erfolgreich akkreditiert wurden, zwingt das Gesetz die Hochschulen tatsächlich zur Akkreditierung von Studiengängen⁵⁶. Fehlt die Akkreditierung oder verliert ein Studiengang diese später, könne die Anerkennung zudem nach § 72 Abs. 3 Satz 2 HG NRW a. F. aufgehoben werden.

⁵⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 51.

1. Akkreditierungspflicht verletzt Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG

Für eine vom Gesetzgeber angeordnete Qualitätskontrolle über die Studiengänge der Hochschule mithilfe externer Begutachtung zieht das BVerfG als Maßstab die Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG heran. Dieses Grundrecht wird demnach auch durch eine Entscheidung einer privatrechtlich verfassten Stelle (Akkreditierungsagentur) auf Antrag der Hochschule und ohne weitere Beteiligung hoheitlicher Stellen beeinträchtigt, ob der Studiengang bestimmten Qualitätsanforderungen genüge⁵⁷. Die darin liegenden Einschränkungen bei der Planung, Entwicklung und Durchführung der Lehre stellen einen dem Staat zuzurechnenden Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit dar, selbst wenn die Akkreditierung ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfes⁵⁸ „staatsfern“ erfolgen soll. Entscheidend ist für das BVerfG, dass der Gesetzgeber die Akkreditierung faktisch erzwingt, indem auch die staatliche Anerkennung der Hochschule und damit die Betriebserlaubnis der Einrichtung als Hochschule an die Akkreditierung als unerlässliche Voraussetzung anknüpft. Ungeachtet der Trägerschaft der Hochschule ersetzt die Akkreditierung den früheren ministeriellen Genehmigungsvorbehalt für die Einführung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen⁵⁹.

Es geht auch nicht nur um die Beschränkung der Lehrfreiheit der Hochschulen, denn der Akkreditierungsvorbehalt erstreckt die Wirkungen auch auf die Lehrfreiheit der Fakultäten bzw. die strukturellen Untergliederungen mit Verantwortung für die Lehre und die Lehrfreiheit des einzelnen Hochschullehrers: Gegenstand der externen Bewertung sind die Studiengänge mit ihrem inhaltlichen, pädagogischen und didaktischen Konzept einschließlich der Kompetenz der Lehrenden, die gegenüber einer hochschulexternen Institution Rechenschaft ablegen müssen. Zur Mitwirkung an der Akkreditierung waren die Hochschullehrer staatlicher Hochschulen bereits durch § 7 Abs. 4 HG NRW a. F. verpflichtet; ausdrücklich verpflichtet § 7 Abs. 4 HG NRW n. F. nunmehr die Angehörigen staatlicher und privater Hochschulen.

Darüber hinaus zählt für das BVerfG die inhaltliche Beschneidung der Entscheidungsfreiheit der Hochschule über Inhalte, Umfang und Form

⁵⁷ Vgl. zum Maßstab des Akkreditierungsrats für die Akkreditierungsentscheidung § 7 Drs. AR 104/2008 und Ziffer I Nr. 9 Drs. AR 85/2007.

⁵⁸ LT-Drucks. 13/6182, S. 12 f.

⁵⁹ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 51, u. Verweis auf *von Coelln*, in: Hailbronner/Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Nordrhein-Westfalen, Oktober 2011, Rn. 252.

der Wissensvermittlung und -überprüfung⁶⁰. Praktisch liegt die Verantwortung für die „Studierbarkeit“ und „Berufseignung“ eines Studiengangs nicht mehr bei der Hochschule, wenn sich eine Akkreditierungsentscheidung darauf erstreckt⁶¹,

- ob die „Durchführung des Studiengangs (...) sowohl hinsichtlich der qualitativen als auch quantitativen personellen, sächlichen und räumlichen Ausstattung (...) als auch unter Berücksichtigung von Verflechtungen mit anderen Studiengängen“ gesichert ist und eine „adäquate, belastungsangemessene Prüfungsdichte- und Organisation“ aufweist (Kriterium 5 Drs. AR 15/2008),
- ob Studiengänge „Fachwissen“ vermitteln und ob sie „zielführend im Hinblick auf definierte Qualifikationsziele“, „stimmig aufgebaut“ sowie „pädagogisch und didaktisch fundiert“ sind (Kriterium 4 Drs. AR 15/2008) und schließlich
- welche Vorgaben zur prozentualen Zusammensetzung der Curricula von der Hochschule einzuhalten,
- welche Änderungen an den Studien- und Prüfungsordnungen vorzunehmen und
- welche Studienschwerpunkte und Module anzustreben sind.

Für das BVerfG handelt es sich um eine „präventive Vollkontrolle“, die noch dazu – aufgrund der grundsätzlichen Befristung nach Ziffer 3.1. Drs. AR 20/2013 – regelmäßig zu erneuern ist⁶², kurzum: eine dauerhafte Entmündigung.

2. Akkreditierungspflicht nur aufgrund und im Rahmen von gesetzlichen Regelungen

Der als schwerwiegend bemessene Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit ist gegenwärtig verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, vor allem nicht durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang. Der „Bologna-Prozess“ zur Europäisierung des Hochschulraums rechtfertige Eingriffe in die nationalstaatliche Wissenschaftsfreiheit nicht. Weil keine Harmonisierungskompetenz der Union für die Lehre an den Hochschulen besteht, bleibe die „Bologna-Erklärung“ eine Maßnahme der Zusammenarbeit mit europäischer Zielsetzung im Bildungssektor. Diese stehe nach Art. 165 Abs. 1 AEUV unter dem Vorbehalt der strikten Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bil-

⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 52.

⁶¹ So wörtlich BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 55.

⁶² BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 54.

dungssystem. Das BVerfG hielt es aber für denkbar, dass die Lehrfreiheit vom Gesetzgeber beschränkt wird, um Aspekten der Qualitätssicherung der wissenschaftlichen Lehre, wie einem ordnungsgemäßen Lehrbetrieb und einem transparenten Prüfungssystem, Rechnung zu tragen, die mit dem Grundrecht der Studierenden zur freien Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 GG zusammenhängen⁶³.

Hierfür hätte der Gesetzgeber die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen aber selbst zu treffen; die ebenfalls grundrechtlich geschützte Eigenrationalität der Wissenschaft stehe gleichzeitig detaillierten Vorgaben des Gesetzgebers zu Lehrinhalten oder -methoden entgegen: Für die Bewertung wissenschaftlicher Qualität, an die der Gesetzgeber Folgen knüpft, fordert das BVerfG ausreichend „Raum für wissenschaftseigene Orientierungen“⁶⁴. Zum Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen innerhalb der Hochschulen und durch Dritte der Gesetzgeber bei wertenden grundrechtsrelevanten Entscheidungen regeln, wer diese zu treffen hat und wie das Verfahren ausgestaltet ist⁶⁵. Während im „Brandenburg-Beschluss“ vom 26.10.2004 noch die hochschulinterne Definition von Kriterien der Evaluation im Vordergrund stand und toleriert wurde⁶⁶, stehe es dem Gesetzgeber heute unter Berücksichtigung einer internationalen Verbreitung der Akkreditierung von Studiengängen frei, der Hochschullehre auch eine externe Qualitätssicherung vorzugeben⁶⁷. Der Gesetzgeber bewege sich auch noch innerhalb seines Gestaltungsspielraums für eine solche Qualitätskontrolle, wenn

- die Bewertung nicht auf wissenschaftlich-fachliche Kriterien beschränkt bliebe, sondern auch die Studienorganisation, die Studienanforderungen und den Studienerfolg erfasst,
- die Kontrolle auch Querschnittskriterien wie die internationale Vergleichbarkeit von Studiengängen oder Maßnahmen zur Chancengleichheit sowohl von Männern und Frauen wie auch hinsichtlich anderer struktureller Benachteiligungen und des Nachteilsausgleichs für behinderte Studierende berücksichtige,
- sie neben der Rechtsaufsicht über die Hochschulen regelmäßig und anlasslos gefordert wird, auch das Reakkreditierungsgebot soll verfassungsgemäß sein,
- wenn er sie der fachkollegialen Bewertung in Peer-Review-Verfahren überlasse,

⁶³ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 56 m. w. N.

⁶⁴ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 59 f.

⁶⁵ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 60 unter Verweis auf BVerfGE 61, 210, 252 m. w. N.

⁶⁶ BVerfGE 111, 333, 359 f.

⁶⁷ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 61, 64.

- wenn Vertreter der Berufspraxis an der Bewertung beteiligt werden,
- er Mitwirkungspflichten der Hochschulen, Fakultäten und einzelnen Hochschullehrer festlegt⁶⁸.

3. *Beteiligung der Hochschulen bei Akkreditierung sichern*

Aus dem als Maßstab zugrunde gelegten Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit leitet das BVerfG vor allem die Notwendigkeit ab, den Hochschulen im Akkreditierungsverfahren eine stärkere Stellung und bessere Schutzmöglichkeit einzuräumen. Dazu sind gesetzliche Vorgaben zu den Bewertungskriterien und den Verfahren zu ihrer Konkretisierung sowie zu Organisation und Verfahren der Akkreditierung erforderlich.

Der Gefahr wissenschaftsinadäquater Steuerung und Einflussnahmen sei durch eine angemessene Beteiligung der Hochschulen insbesondere an der Festlegung der Bewertungskriterien für die Akkreditierungsentscheidung vorzubeugen, etwa wenn die Hochschulangehörigen auf die externe Bewertung angewiesen sind. Auch wenn Bewertungskriterien hochschulextern festgesetzt werden, sei dieser Schutz der Wissenschaftsfreiheit durch Ausgestaltung des Verfahrens und eine angemessene Beteiligung der Wissenschaft notwendig. Damit könne berücksichtigt werden, dass die Kriterien in den verschiedenen Disziplinen unterschiedlich sein können und gegebenenfalls auch sein müssen. 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 ermöglichen⁶⁹.

Dabei hat das BVerfG spezifische Anforderungen für die Beteiligung der Wissenschaft an der Festlegung der Bewertungskriterien aufgestellt. Zum ersten sind mit der gebotenen Beteiligung der Wissenschaft nicht etwa die Hochschulleitungen gemeint. Soweit nach den gegenwärtigen Besetzungsregeln (§ 7 Abs. 2 AkkStiftG NW) dem Akkreditierungsrat auch Studierende angehören, die von der Hochschulrektorenkonferenz benannt werden, bestünden dagegen ebenso wenig Bedenken wie gegen die Beteiligung von Vertretern aus den Ländern und aus der Berufspraxis, aus den für Dienst- und Tarifrecht zuständigen Landesministerien und aus den Akkreditierungsagenturen. Jedoch müsse zum zweiten die wissenschaftsadäquate Zusammensetzung der Entscheidungsgremien geregelt werden, um die fachkollegiale Bewertung und Sachkunde in den Gremien zu sichern⁷⁰.

⁶⁸ Im Einzelnen BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 66, 66.

⁶⁹ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 60; siehe schon BVerfGE 111, 333, 359.

⁷⁰ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 83.

Schließlich sei – zum dritten – erforderlich, dass die Wissenschaft im Akkreditierungsrat die maßgebliche Stimme hat und sich gegen Interessen außerhalb der Wissenschaft durchsetzen könne. Das stünde einer voraussetzungslosen Vetoposition der staatlichen Ministerialverwaltung entgegen, sei sie inhaltlicher Art oder auf die Besetzung der Entscheidungsgremien bezogen⁷¹. Gegenwärtig hätten Akkreditierungsrat und -agenturen weitreichende, nicht gesetzlich begrenzte und ausgestaltete Spielräume – der Gesetzgeber habe die Normierung inhaltlicher und verfahrens- und organisationsbezogener Anforderungen an die Akkreditierung faktisch aus der Hand gegeben⁷².

4. Weitere Anforderungen an die Ausgestaltung der Regelung

Vor allem dürfe sich der Gesetzgeber nicht zurückhalten, selbst die wesentlichen Fragen des Bewertungsverfahrens und -maßstabs festzulegen. Der Verweis auf „geltende Regelungen“, nach denen akkreditiert werden soll, genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht⁷³. Notwendig sind gesetzliche Festlegungen zur Rechtsstellung zu bewertenden Stelle, etwa der Akkreditierungsagenturen und ihrer Beleihung⁷⁴. Schließlich dürfe der Gesetzgeber auch nicht auf Regelungen verzichten⁷⁵

- zur Einleitung des jeweiligen Akkreditierungsverfahrens,
- zum Verfahren der Akkreditierung,
- zur Rechtsform der Entscheidungen der Agenturen
- zur Rechtsform der Entscheidungen des Akkreditierungsrates der Akkreditierungsstiftung,
- zu den Folgen bei fehlender Umsetzung von Auflagen der Agenturen sowie
- zum zeitlichen Abstand der ggf. geforderten Reakkreditierung
- zum Maßstab und den Kriterien der Akkreditierungsentscheidung, wobei das Gesetz selbst bereits eine hinreichend differenzierte Grundlage enthalten müsse – die allgemeinen Vorgaben für staatliche Hochschulen für das Studienziel, die Studienstruktur oder die Regelstudienzeiten entfalten von sich aus keine Bindung für die Bewertung durch externe Stellen⁷⁶.

⁷¹ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 81.

⁷² BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 82.

⁷³ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 69.

⁷⁴ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 69, 71.

⁷⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 72; noch zurückhaltender: BVerfGE 111, 333, 360, im Hinblick auf den damaligen Stand der Diskussion, Erprobung und Herausbildung von Praktiken der (hochschulinternen) Wissenschaftsevaluation auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene.

⁷⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 74.

5. *Zwischen den Zeilen*

Das BVerfG ordnet die Akkreditierung in die hoheitliche Organisation des Wissenschaftsbetriebs ein und verzichtet auf ausdrückliche Klarstellungen, dass es sich bei Auseinandersetzungen um Akkredite um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten und bei den Agenturen um Behörden oder jedenfalls am Verwaltungsverfahren auf Behörden- und nicht auf Beteiligenseite mitwirkende Stellen handelt. Es behandelte die Vorlage als zulässig und schloss sich den Ausführungen des Verwaltungsgerichts an, dass die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift ausschlaggebend für die Sachentscheidung über die Fortsetzungsfeststellungsklage der Hochschule sei⁷⁷. Damit sind die Zweifel überwunden, ob das gegenwärtige Akkreditierungssystem nicht als externe Qualitätseinschätzung gleichgeordneter Rechtssubjekte zu verstehen wäre (sog. Verwaltungsprivatisierung)⁷⁸.

Die detaillierten Vorgaben des BVerfG machen auch die Skepsis deutlich, die das Gericht der Abstimmungs- und Absprachepaxis zwischen den Landesregierungen entgegenbringt. Erst die Beteiligung der einzelnen Wissenschaftler biete Gewähr, dass bei Aufstellung der Bewertungskriterien den unterschiedlichen Anforderungen in verschiedenen Fachdisziplinen Rechnung getragen werde⁷⁹. Indem es für die Zukunft etwa Festlegungen zur fachlichen Qualifikation der Bewertungsgruppe oder zur Verteilung von Beurteilungsspielräumen einfordert, wird zugleich die bisherige defizitäre Vorgehensweise kritisiert, nur das zu beschließen, was zum Funktionieren der Akkreditierungsbürokratie unbedingt notwendig war und auf Schutzvorkehrungen für die Wissenschaftsfreiheit der betroffenen Hochschulen und Hochschullehrer zu verzichten. Das BVerfG sieht vor allem die Landesgesetzgeber anstelle der KMK in der Pflicht, Verantwortung für die Ausgestaltung des Bologna-Prozesses zu übernehmen und gleichzeitig die Eigenrationalität der Wissenschaft zu schützen.

Ausdrücklich hebt das BVerfG aber auch hervor, dass sich die Hochschulen nicht gegen eine externe Qualitätskontrolle wehren könnten. Art. 5 Abs. 3 GG gewährt keine Autonomie, über Form und Inhalt der Lehre gänzlich unbeeinflusst von Staat und Gesellschaft zu entscheiden. Wenn in der komplexen Arbeits- und Berufswelt praxisgeeignete Bildungsvoraussetzungen schon nicht mehr von einer Stelle definiert werden können, habe der Staat über die Verfahren zu wachen und den Hochschulen eine maßgebliche Stimme einräumen. Eine wissenschaftlichen Standards genügende Qualitätssicherung unterstütze die Hochschulen dabei, ihre Auf-

⁷⁷ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 35 ff.

⁷⁸ Siehe *Müller-Terpitz*, WissR 2009, 116, 125 m. w. N.

⁷⁹ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 60.

gaben zu erfüllen, und komme damit selbst der Freiheit von Forschung und Lehre zugute⁸⁰.

IV. Auswirkungen auf die Praxis

1. Bewertung von Akkreditierungspflichten in den Bundesländern

Legt man diese Maßstäbe zugrunde, kann es nicht verwundern, dass die gesetzliche Ausgestaltung in § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a. F. (ebenso wie § 7 Abs. 1 Satz 1 HG NRW a. F. und n. F.) mit den grundgesetzlichen Anforderungen nicht vereinbar war und ist. Der Blankettverweis auf „geltende Regelungen“, nach denen akkreditiert werden soll, mache die Intensität des Eingriffs in Grundrechte nicht vorhersehbar. Durch die knappe gesetzliche Nennung der Akkreditierung durch ihrerseits akkreditierte Agenturen werde jedenfalls kein staatlich über die Anerkennung privater Hochschulen erzwungenes externes Qualitätssicherungssystem legitimiert⁸¹. Die Anforderungen aus der Wesentlichkeitsrechtsprechung würden auch verfehlt, soweit bisher für die am Akkreditierungsverfahren mitwirkenden Stellen keine fachlich-inhaltliche Mindeststandards bestehen⁸². Dazu dürfe auch nicht auf Regelungen zur Rechtsstellung der Agenturen verzichtet werden – noch mit der Neufassung des Hochschulgesetzes 2014 (§ 7a Satz 2 HG NRW n. F.) sei die Rechtsstellung der Agenturen unklar gewesen, was sich auf den Rechtsschutz gegen deren Entscheidungen auswirke⁸³.

Auch das vom BVerfG mitbetrachtete Akkreditierungsstiftungsgesetz genüge den Anforderungen des Wesentlichkeitsvorbehalts an Einschränkungen der Wissenschaftsfreiheit nicht und lasse nicht hinreichend klar erkennen, welche Vorschriften nach dem Willen des Gesetzgebers im Einzelnen gelten sollen. Es enthalte keine Regelungen über das Verfahren, die Rechtsnatur und die Rechtswirkungen der Akkreditierungsentscheidungen. Damit fehlten prozedurale Sicherungen der Wissenschaftsfreiheit, was sich etwa am unklaren Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Rates oder der Agenturen zeige. Selbst wenn die Organisationsvorstellung ableitbar ist, dass die Akkreditierungsagenturen Gruppen zur Begutachtung einsetzen dürften, bleibt ungeklärt⁸⁴,

- wer an die Voten der Gutachtenden gebunden ist,
- ob die Qualitätsanforderungen aus dem Beschluss Drs. AR 15/2008 erfüllt seien,

⁸⁰ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 58.

⁸¹ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 68 f.

⁸² BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 70.

⁸³ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 71.

⁸⁴ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 76.

- ob es sich um wesentliche oder unwesentliche Qualitätsanforderungen handele und
- ob etwaige Mängel innerhalb einer Frist von höchstens 18 Monaten zu beheben seien.

Die mit dem Hochschulzukunftsgesetz 2014 (§ 7a HG NRW n. F.) geschaffene gesetzliche Grundlage verweise für die Rechtsstellung der Agenturen zwar erstmals auf das Akkreditierungsstiftungsgesetz und regle die Beleihung der darüber akkreditierten Agenturen. Es fehlten aber weiterhin wissenschaftsadäquate Regelungen für die Akkreditierung wie zur Zusammensetzung der Gruppe zur Begutachtung, den Kriterien der Bewertung oder auch zur Verteilung von Beurteilungsspielräumen⁸⁵.

Auch in allen anderen Bundesländern genügt die auf unvollständigen Gesetzen oder gar nur exekutiver Grundlage beruhende Verweisung auf die vom Akkreditierungsrat akkreditierten Agenturen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen⁸⁶. Zuletzt ließen sich die erforderlichen Vorgaben für die Akkreditierung nicht dem Hochschulrahmengesetz (insb. §§ 6, 8 und 9 HRG) entnehmen⁸⁷.

2. Bindung der Landesgesetzgeber

Die Entscheidung entfaltet zunächst nur für das Land Nordrhein-Westfalen Gesetzeskraft i. S. § 13 Abs. 2 S. 1 BVerfGG. Von der Gesetzeskraft der Entscheidung ist insbesondere die Verfassungswidrigkeit der Regelungen anderer Bundesländer nicht umfasst⁸⁸. Der Beschluss bindet dennoch auch andere Landesgesetzgeber an die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit des AkkStiftG. Dass die anderen Landeshochschulgesetze ebenfalls unvereinbar mit der Wissenschaftsfreiheit sind, liegt zwar nach den klaren Ausführungen auf der Hand. Dass sich die anderen Bundesländer nun länger als bis zum 31.12.2017 für die Überarbeitung ihrer Hochschulgesetze Zeit lassen könnten, ist damit nicht gesagt: Das BVerfG hat für die Gesetzesnovellierung eine so lange Frist bemessen, weil es auf die notwendigen länderübergreifenden Abstimmungsprozesse Rücksicht nehmen wollte⁸⁹. Damit wird klar, was die Richter über die Regelungen in anderen Bundesländern denken.

⁸⁵ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 79.

⁸⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 77.

⁸⁷ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 78.

⁸⁸ Vgl. *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz 48. EL Februar 2016, § 31, Rn. 166 m. w. N.

⁸⁹ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 88.

3. Folgen für die Hochschulpraxis

Die Hochschulen können nach der Entscheidung des BVerfG eine Entlastung erwarten. Zwar hat das BVerfG von der Nichtigkeitklärung abgesehen und die Fortgeltung des als verfassungswidrig erkannten Rechts bis Ende 2017 angeordnet.⁹⁰ Dass ein Landesverfassungsgericht auf eine erneute Richtervorlage eines anderen Verwaltungsgerichts die jeweilige landesrechtliche Regelung vor dem 31.12.2017 aussetzen wird, ist deshalb unwahrscheinlich. Bis dahin besteht die alte, unbefriedigende Rechtslage aber fort. Die eben aufgezeigte Schlussfolgerung, dass alle Landesgesetze an den vom BVerfG anhand der nordrhein-westfälischen Rechtslage aufgezeigten Mängeln leiden, bleibt vorerst wirkungslos, weil die Gesetze – sofern Sie nicht vom Gesetzgeber selbst ausgesetzt oder den Anforderungen angepasst werden – weiter in Kraft sind. Freilich haben alle rechtsanwendenden Stellen der Exekutive die aus der festgestellten Verfassungswidrigkeit folgende „Anwendungssperre“ zu beachten: Die Akkreditierungspflicht darf bis zu einer Neuregelung von staatlichen Stellen – Gerichten und Verwaltungsbehörden – nicht mehr angewendet werden⁹¹. Ein „weiter so“ kann es also nicht geben. Das führt zu folgenden Bewertungen:

a) Bestehende Akkreditierungs- und Genehmigungsentscheidungen

Mangels Nichtigkeitklärung des nordrhein-westfälischen Gesetzes bleibt zwar für die von den Hochschulen angegriffenen Genehmigungs- und Akkreditierungsentscheidung eine formelle Rechtsgrundlage bestehen. Trotz der verfassungswidrigen Beschränkung der Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen sind diese Einzelentscheidungen deshalb für die Verwaltungsgerichte vorerst nicht aufhebbar. Ob es einzelnen Hochschulen gelingt, die vergeblich für die (Re-) Akkreditierung von Studiengängen aufgewandten Kosten im Wege des Schadensersatzes von der staatlichen Ministerialverwaltung oder den Akkreditierungsagenturen zurück zu erlangen, muss hier wegen der Abhängigkeit von Einzelfallumständen offenbleiben. Bestandskräftige Entscheidungen über die Genehmigung von Studiengängen und deren Versagung bleiben ohnehin bestehen.

b) Laufende und zukünftige Akkreditierungsverfahren

Die aufgezeigte Fortdauer der wissenschaftsinadäquaten Rechtslage und der verfassungswidrigen Akkreditierungspflicht hindert die Hochschulen

⁹⁰ BVerfG, Beschl. v. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, juris, Rn. 85 ff.

⁹¹ Ausf. zu diesen Folgen der Unvereinbarerklärung: *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu, BVerfGG, § 31 Rn. 221 m. w. N.

aber nicht, bei den Akkreditierungsagenturen ab sofort eine aktive Mitsprache bei der Festlegung der Bewertungskriterien und der Besetzung der Bewertungsgruppe einzufordern, einschließlich der Einbeziehung ihrer Hochschullehrer in das Bewertungsgremium. Die Chance für eine kurzfristige Überarbeitung und Anpassung der entsprechenden Vorgaben des Akkreditierungsrates ist scheinbar schon vergeben, nachdem der Vorsitzende des Akkreditierungsrates *Grimm* der Entscheidung „keine unmittelbaren Folgen“ zumaß.⁹² Die o. g. Anwendungssperre und die offene Diskussion über die Umsetzung der inhaltliche Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit durch die Landesgesetzgeber kann mit derartigen Durchhalteparolen aber nicht abgewendet werden.

Sofern in Einzelfällen bestehende Studiengangsgenehmigungen auflösend befristet sind oder die Bedingung aufweisen, dass innerhalb bestimmter Zeiträume eine Reakkreditierung vorzuweisen ist, besteht auf der Ebene der Einzelentscheidung ein größerer Spielraum, die Entscheidung über die Fortsetzung eines zur Reakkreditierung anstehenden Studiengangs in die Zukunft zu verschieben. In diesen Fällen muss die staatliche Wissenschaftsverwaltung in ihr Ermessen den Schutz der Wissenschaftsfreiheit einstellen, dass den Hochschulen ihr Studienangebot nicht mehr durch eine externe Fremdbestimmung eingeschränkt oder gar abgeschnitten werden darf. Hierzu empfehlen sich neben einer abgestimmten hochschulpolitischen Vorgehensweise auch Einzelanträge betroffener Hochschulen auf Änderung der Nebenbestimmungen insb. Befristung der Studiengangsgenehmigungen. Sofern die Genehmigungsbehörde auf dem Auslaufen beharrt, sollte einstweiliger Rechtsschutz bei den Verwaltungsgerichten ergriffen werden.

c) Fortentwicklung der hochschulexternen Bewertung von Lehrangeboten

Überlegungen, wie die hochschulexterne Begutachtung und Bewertung von Studienangeboten erhalten bleiben und die Nachteile der Akkreditierung vermieden werden könnten, gibt es bereits. Die Landesgesetzgeber könnten sich etwa – anknüpfend an die bisher nur wenigen Hochschulen zugestandene Systemakkreditierung – mit der verpflichtenden Vorgabe hochschulinterner Qualitätssicherungssysteme unter Einbeziehung externer Beratung begnügen. Die HRK schlägt die Umwandlung der Akkreditierung in ein Auditverfahren vor, das der „Aktionsrat Bildung“

⁹² Vgl. Schreiben an die Akkreditierungsagenturen v. 22.3.2016, abrufbar unter: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Sonstige/20160322_Agenturen_Auswirkungen_BVerfG.pdf (Stand 19.5.2016); siehe auch DUZ 5/2016 v. 22.4.2016, S. 31.

ausformuliert hat⁹³. Im Sinne einer kollegialen Beratung und ohne Verbindlichkeit für Hochschule oder Wissenschaftsverwaltung könnten die Fakultäten Kritik und Anregungen aus der Auditierung in eigener Verantwortung umsetzen⁹⁴.

V. Fazit

Der Beschluss des BVerfG vom 17.2.2016 markiert als wissenschaftsrechtlicher und -politischer Meilenstein den Beginn einer neuen Phase: Hinsichtlich der Bewertung von Studienangeboten kann zukünftig nicht mehr nur über die Hochschulen gesprochen werden, die Maßstäbe und Verfahren sind mit den Hochschulen abzustimmen. Damit gewinnen die Hochschulen ihre Aufgabe und Verantwortung zurück, über die Lehre und ihre Studienangebote in Selbstverwaltung zu entscheiden. Es liegt also in ihrem Interesse, sich aktiv um die Ausgestaltung geeigneter Qualitätssicherungsinstrumente zu bemühen, den Landesgesetzgebern verträgliche und praktikable Strukturvorschläge aufzuzeigen und diese vor weiteren „Verschlimmbesserungen“ der Akkreditierungsbürokratie zu bewahren.

Summary

The Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Federal Constitutional Court) has declared as incompatible with the Basic Law the provisions presently in force for the external evaluation of study programmes by accreditation agencies (order of February 17th, 2016 – 1 BvL 8/10).

The present contribution highlights the detrimental impacts that the current, as a general rule incomplete, regulations regarding the accreditation have for the higher education institutions and how the administrative courts have retroactively developed the legal remedies serving to protect the parties affected by accreditation decisions. While the decision taken in Karlsruhe specifically concerned a state-recognised higher education institution (university of applied sciences) domiciled in North Rhine-Westphalia, it is also relevant to higher education institutions in all other federal Länder. According to this ruling, the legislature is to itself take the essential decisions regarding study programmes and must, first and foremost, involve the academic teachers and higher education institutions providing these study programmes in quality assurance processes. The present contribution addresses the very detailed requirements stipulated by the Federal Constitutional Court (BVerfG) which, thus far, have not been complied with by a single one of the regulations in force at the Land level. By January 1st, 2018, all federal Länder of Germany will have to newly provide for the evaluation of study programmes such that it is in line with the Basic Law, and thus will have to amend their

⁹³ http://www.aktionsrat-bildung.de/fileadmin/Dokumente/Gutachten_Qualitaets_sicherung_an_Hochschulen.pdf.

⁹⁴ *Brodkorb*, F&L 2014, 600, 604.

respective Hochschulgesetze (Acts on Higher Education Institutions). In this context, the matter not only concerns the addition of a paragraph – new procedures will need to be conceptualised. The teaching academicians will have to be permitted to more strongly contribute their perspective and expertise to these processes, in particular where the definition of the assessment standards and the stages of review are concerned. However, the present contribution also discusses the impacts the decision will have on existing study programmes and ongoing accreditation procedures.

The author is an attorney in Potsdam and provides legal advice to universities and universities of applied sciences on matters of service law and university law.