

Akkreditierung als kooperatives Verwaltungsverfahren

Gewährleistung von Qualität, Transparenz und Vielfalt oder verfassungswidrige Einschränkung der Lehrfreiheit?

Susanne Meyer

Akkreditierungsverfahren sind ein zentraler Bestandteil von Qualitätssicherungsmaßnahmen im Hochschulbereich geworden und binden erhebliche Personalkapazitäten. Aus diesem Grund und aufgrund der aufwändigen Ausgestaltung der Akkreditierungsverfahren wird die Frage nach ihrer Legitimität und Sachgerechtigkeit zunehmend aufgeworfen. Zudem wird die Verfassungsmäßigkeit des Akkreditierungsverfahrens in seiner derzeitigen Ausgestaltung von gewichtigen Stimmen in der juristischen Literatur bestritten. Hiermit befasst sich der vorliegende Beitrag. Darin sollen zunächst Akteure und Ablauf des Akkreditierungsverfahrens vorgestellt werden bevor sich die Darstellung in einem zweiten Abschnitt verfassungsrechtlichen Fragen des Akkreditierungswesens zuwendet.

1. Grundlagen des Akkreditierungsverfahrens in Deutschland

1.1 Akkreditierungsverfahren und Bologna-Prozess

29 europäische Bildungsminister haben im Jahr 1999 im italienischen Bologna vereinbart, einen europäischen Hochschulraum zu schaffen (www.bologna-berlin2003.de), um internationale Mobilität der Studierenden, Wettbewerbsfähigkeit und die Ausrichtung von Studiengängen auf Beschäftigungsmöglichkeiten zu erreichen. Das beinhaltet die Vereinheitlichung von Qualität und Anforderungen der Studiengänge.

Im Rahmen dieses Prozesses haben die Hochschulrektorenkonferenz und die Kultusministerkonferenz 1998 beschlossen, dass für Studiengänge, die mit Bachelor- oder Masterabschlüssen enden, ein Verfahren eingeführt werden soll, das die Qualität und Vergleichbarkeit von Abschlüssen zu gewährleisten hat, insbesondere im Hinblick auf fachinhaltliche Mindeststandards und die Berufsrelevanz der Abschlüsse (KMK 1998; HRK 1998). Als Konsequenz des Beschlusses errichtete die Kultusministerkonferenz den Akkreditierungsrat als Einrichtung innerhalb der KMK.

1.2 Ablauf und Akteure des Akkreditierungsverfahrens

Unterdessen ist das Akkreditierungswesen weiterentwickelt, auch verrechtlicht worden. Das Verfahren ist mehrstufig und wird von Akkreditierungsrat, Akkreditierungsagenturen und den Hochschulen vorangetrieben. Der Akkreditierungsrat ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts,¹ die Akkreditierungsagenturen sind auf unterschiedliche Weise privatrechtlich organisiert.² Sie nehmen nach vom Akkreditierungsrat vorgegebenen Kriterien die Akkreditierung von Studiengängen vor. Dafür werden sie vom Akkreditierungsrat in einem ebenfalls als Akkreditierung bezeichneten Verfahren zugelassen.³ Das durch die Agenturen durchgeführte Verfahren ist durch das Prinzip des Peer-Review gekennzeichnet: Gutachtergruppen aus Vertretern von Hochschulen und Berufspraxis⁴ begutachten den Studiengang und geben ein Votum ab. Dieses führt zur Erteilung eines Akkreditats (Lege 2005) gegebenenfalls unter Auflagen, bzw. zu dessen Nichterteilung. Ist das Akkreditierungsverfahren erfolgreich, so wird der Hochschule ein Prüfsiegel erteilt. Dieses stammt vom Akkreditierungsrat, der den Agenturen erlaubt, es eigenständig zu vergeben. Ein Rechtsverhältnis zwischen Hochschule und Akkreditierungsrat entsteht durch das Verfahren nicht. Ansprechpartner der Hochschulen sind vielmehr ausschließlich die Agenturen. Der Akkreditierungsrat gewährleistet, dass die Akkreditierungsagenturen nach einheitlichen Verfahren und Kriterien vorgehen und lässt die Agenturen für das Akkreditierungsverfahren zu, indem er ihnen die Berechtigung zum Vergeben des Prüfsiegels des Akkreditierungsrates einräumt.

1.3 Kriterien

Die Kriterien, die von den Agenturen angelegt werden, sind aufgrund der Studierendenproteste im Winter 2009 leicht modifiziert worden (KMK 2009). Sie

-
- 1 Errichtet durch nordrhein-westfälisches Landesgesetz, GV NRW 2005, S.195ff.
 - 2 Das Akkreditierungs-, Zertifizierungs- und Qualitätssicherungs-Institut ACQUIN beispielsweise ist ein eingetragener Verein mit anerkannter Gemeinnützigkeit (www.acquin.org). Die Foundation for International Business Administration Accreditation (Internationale Agentur zur Qualitätssicherung und Akkreditierung) FIBAA ist eine Stiftung nach schweizerischem Recht (www.fibaa.de). Die ZEvA, Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover hat die Rechtsform einer Stiftung privaten Rechts (www.zeva.org).
 - 3 Der Akkreditierungsrat besteht aus vier Hochschulvertretern, vier Ländervertretern, fünf Vertretern der beruflichen Praxis, zwei Studierenden, einem Vertreter der Agenturen und zwei ausländischen Mitgliedern.
 - 4 Von den mindestens fünf Mitgliedern müssen nur zwei Hochschulvertreter (gleich welcher Statusgruppe) sein.

finden sich im wesentlichen in den „Regeln des Akkreditierungsrates für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung“ (Akkreditierungsrat 2009), im Beschluss der Kultusministerkonferenz über die „ländergemeinsamen Strukturvorgaben nach § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Master-Studiengängen“ in der Fassung vom Februar 2010 (KMK 2010) und in den von diesem in Bezug genommenen „Rahmenvorgaben für die Einführung von Leistungspunktsystemen und die Modularisierung von Studiengängen“ (KMK 2000), die im Dezember 2009 modifiziert worden sind (KMK 2010). Die vielfältigen Kriterien aus diesen Hauptquellen können natürlich nicht im Einzelnen wiedergegeben werden, doch soll ein kurzer Eindruck von der Regelungstiefe gegeben werden:

Die vom Akkreditierungsrat vorgegebenen Kriterien sind sehr detailliert. So müssen die Hochschulen ihre Qualifikationsziele dokumentieren und deren Erreichung durch regelmäßige Absolventenverbleibstudien nachweisen. Die Konzepte werden auf Stimmigkeit und Studierbarkeit, aber auch darauf hin untersucht, ob sie didaktisch und pädagogisch fundiert sind. Zum Prüfungsumfang gehört auch die Ausstattung der Hochschulen, ja neuerdings sogar das Vorhandensein von Personalentwicklungs- und -schulungsmaßnahmen. Geschlechtergerechtigkeit und die Berücksichtigung der Belange von Studierenden mit Behinderung sind weitere zwingend einzuhaltende Kriterien. Der Akkreditierungsrat verlangt umfangreiche Untersuchungen zum Absolventenverbleib, zur studentischen Arbeitsbelastung, zum Studienerfolg sowie die Evaluation von Lehrveranstaltungen und Studiengängen sowie den Nachweis, ob und wie diese bei der Studiengangsentwicklung einbezogen wurden. Für jedes einzelne fachliche und überfachliche Studienziel ist zu dokumentieren, wie dieses erreicht werden soll und wie die Zielerreichung überprüft wird. Das ist nur durch umfangreiche Dokumentationen möglich, so dass ein Akkreditierungsverfahren einen extremen bürokratischen Aufwand und große Mengen von Dokumenten hervorbringt.

Die Regelungsdichte und Regelungstiefe im Akkreditierungsverfahren ist sehr ausgeprägt. Die Überarbeitung der Kriterien im Dezember 2009 hat für die Hochschulen keine Entlastung erbracht. Die Kriterien sind lediglich sprachlich besser gefasst und klarer gegliedert worden. Die Studierbarkeit – von der Presse als Neuerung hervorgehoben – war bereits vor der Überarbeitung der Kriterien ein wichtiger Gesichtspunkt, der nunmehr unter eigener Ordnungsnummer, aber ohne inhaltliche Veränderungen, geführt wird.

1.4 Begriff der Akkreditierung

Nach alledem kann man die Akkreditierung im hier erörterten Zusammenhang als eine Überprüfung der Qualität von Hochschulangeboten mittels Bewertung durch Hochschulangehörige und Vertreter der Berufspraxis nach vom Akkredi-

tierungsrat vorgegebenen Verfahren und den von Akkreditierungsrat und Kultusministerkonferenz entwickelten Kriterien in einem Peer-to-Peer-Verfahren verstehen.

1.5 Rechtsquellen

Sorbonne-Erklärung und Bologna-Erklärung werden als Grundlagen für das Akkreditierungsverfahren verstanden. Sie befassen sich in der Tat mit der europäischen Kooperation beim Aufbau von Qualitätssicherungssystemen. Rechtliche Verbindlichkeit kommt den Erklärungen aber nicht zu, es handelt sich bei ihnen um unverbindliche Absichtserklärungen (Lege 2005). Umgesetzt werden die Bologna-Ziele im Wesentlichen durch Beschlüsse der Kultusministerkonferenz. Die Beschlüsse der Konferenz werden in der Regel als Verwaltungsvereinbarung qualifiziert (Lege 2005; a.A. Mager 2009), das heißt, dass sie ebenfalls keine unmittelbare Rechtswirkung haben, sondern der Umsetzung in das jeweilige Landesrecht bedürfen.

Die gesetzlichen Regelungen zur Akkreditierung von Studiengängen sind nicht umfangreich. Hier ist zunächst auf das Hochschulrahmengesetz hinzuweisen. Der Bund hat es aufgrund seiner früher bestehenden Rahmengesetzgebungskompetenz im Bereich des Hochschulwesens erlassen. Durch die Föderalismusreform ist bekanntlich diese Kompetenz des Bundes entfallen. Nach Art. 125 a, Abs. 1 GG und 125 b, Abs. 1 GG gilt das Hochschulrahmengesetz allerdings als Bundesrecht weiter (Lindner 2007). Der Plan, es aufzuheben (BT-Drs. 16/6122), ist aufgrund der Diskontinuität des Gesetzgebungsverfahrens jedenfalls für die 16. Legislaturperiode obsolet geworden.

Das Hochschulrahmengesetz sieht in seinem § 6 die regelmäßige Bewertung der Arbeit der Hochschulen in Forschung und Lehre vor. Zudem haben die Länder nach § 9 Abs. 2 HRG für die Gleichwertigkeit von Studien- und Prüfungsleistungen und Studienabschlüssen Sorge zu tragen und dafür, dass ein Hochschulwechsel möglich bleibt. Eine konkrete Regelung, wie dies zu erfolgen habe, fehlt.

Daneben ist *sedes materiae* natürlich das jeweilige Hochschulrecht der Länder. Die Regelungsintensität ist hier sehr unterschiedlich. Die geringste Regelungsdichte in Akkreditierungsfragen weist das Land Berlin auf, das in seinem Hochschulgesetz überhaupt keine Aussage zur Akkreditierung trifft. Am anderen Ende der Skala steht das Hochschulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, wo eine Pflicht zur Akkreditierung und Re-Akkreditierung von Studiengängen begründet wird und die Zulassung neuer Studiengänge ausdrücklich von der Akkreditierung abhängig gemacht wird (§ 7 Abs. 1 Hochschulgesetz NRW).

Nicht zuletzt ist das nordrhein-westfälische Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom

27. Januar 2005 zu berücksichtigen (GV NRW 2005, S.195 ff.). Darin wird der Akkreditierungsrat als Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Bonn errichtet. Er hat die gesetzliche Aufgabe, Akkreditierungsagenturen ihrerseits zu akkreditieren, Strukturvorgaben als verbindliche Vorgaben für Agenturen zusammenzufassen, Mindestvoraussetzungen für Akkreditierungsverfahren zu definieren und die Akkreditierungen durch die Agenturen zu überwachen.

Als nordrhein-westfälisches Gesetzes kann das Stiftungsgesetz nur im Land Nordrhein-Westfalen wirken. Deshalb wird es durch einen Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16. Dezember 2004 (also vor Erlass des Gesetzes) flankiert. Darin heißt es:

„Die Aufgaben des Akkreditierungsrates werden auf eine nach dem Recht des Landes Nordrhein-Westfalen als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts zu errichtende Stiftung, Stiftung: ‚Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland‘ übertragen.“ (KMK 2004)

Dieser Beschluss hat – wie alle Beschlüsse der Kultusministerkonferenz – keine Außenwirkung, müsste also durch die weiteren Landesgesetzgeber erst noch umgesetzt werden.

Zuletzt ist bei der Beurteilung dieser komplizierten Materie das Vertragsrecht zu berücksichtigen. So ist etwa im Land Berlin, das (noch?) keine gesetzlichen Regelungen zur Akkreditierung kennt, in allen Hochschulverträgen, die die Finanzierung der Berliner Hochschulen regeln, im Rahmen der Nebenpflichten der Hochschulen eine Pflicht zur Akkreditierung aller Studiengänge niedergelegt.⁵

2. Rechtmäßigkeit der Akkreditierungspflicht und der daraus abgeleiteten Nichtzulassung von Studiengängen?

Immer wieder werden in der Literatur erhebliche Bedenken gegen die Zulässigkeit von Akkreditierungsverfahren erhoben, die hier näher überprüft werden sollen. Dabei ist zunächst zu prüfen, woraus sich eine Verpflichtung der Hochschule zur Akkreditierung ergibt und was die Folge der Nichteinhaltung ist. Dann lässt sich klären, ob verfassungsrechtliche Implikationen bestehen.

2.1 Grundlage für eine Akkreditierungspflicht und die Folgen der Nichteinhaltung

Nach den „ländergemeinsamen Strukturvorgaben nach § 9, Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Master-Studiengängen“ (KMK 2010) sind

5 Vgl. hierzu § 13 des Hochschulvertrages zwischen dem Land Berlin und der FHW Berlin bis 2009.

Bachelor- und Master-Studiengänge grundsätzlich zu akkreditieren. Dieser Beschluss ist jedoch mangels Außenwirkung für die Hochschulen nicht verbindlich. Dennoch geht die Bundesregierung in ihrem Bericht zum Stand des Bologna-Prozesses (BT-Drs. 16/12552, S.7) zu Recht von einer durchgängigen Pflicht zur Akkreditierung aller Bachelor- und Masterstudiengänge aus.

Eine Akkreditierungspflicht ergibt sich für die meisten Bundesländer aus den Hochschulgesetzen (Brinktrine 2009). In allen Bundesländern außer in Berlin existiert die gesetzliche Verpflichtung, ein Akkreditierungsverfahren durchzuführen, wobei einige Hochschulgesetze, etwa das Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg, durch Formulierungen wie „grundsätzlich“ oder „soll“ deutlich machen, dass von der Pflicht zur Akkreditierung auch Ausnahmen gemacht werden können. Für das Land Berlin wird eine Pflicht zur Akkreditierung ausschließlich durch die entsprechenden Regelungen in den Hochschulverträgen begründet.

Stets hat die Nichterteilung des Akkreditats Auswirkungen auf die Durchführung eines Studiengangs (Pautsch 2005). So wird in manchen Hochschulgesetzen die Genehmigung eines Studienganges ausdrücklich von der erfolgreichen Akkreditierung abhängig gemacht.⁶ Folge der Nichterlangung eines positiven Akkreditats ist die Nichtzulassung neuer Studiengänge. In Nordrhein-Westfalen ist die Aufnahme des Studienbetriebs vom Vorliegen eines Akkreditats abhängig (§ 7 Abs. 1, S. 2 Hochschulgesetz NRW). In anderen Bundesländern richten die Hochschulen neue Studiengänge in eigener Verantwortung ein, in der Regel aufgrund von Zielvereinbarungen mit dem Ministerium.⁷ Die Folge der fehlenden Akkreditierung ist dort nicht gesetzlich geregelt.⁸ De facto gehen die Hochschulen auch dann davon aus, dass sie die Genehmigung für die Durchführung neuer Studiengänge nicht erlangen, bzw. den Studienbetrieb nicht aufnehmen können, wenn sie nicht eine Akkreditierung vorlegen. De facto entscheidet in diesen Konstellationen die Agentur über die Zulassung eines Studienganges (Brinktrine 2009). Dasselbe gilt für das Land Berlin, das keine gesetzlich geregelte Akkreditierungspflicht kennt, weil die Verpflichtung zur Akkreditierung allein in die Hochschulverträge aufgenommen ist.

6 § 30 Abs. 3 LHG BW; § 17 Abs. 5 HG Brbg; § 53 Abs. 4 Brem. HG; § 5 Abs. 2 HG S-H.

7 So im Saarland, in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg.

8 In Niedersachsen kann der Hochschule die Auflage erteilt werden, für Akkreditierung zu sorgen (§ 6 HG Nds), Aussagen zum Schicksal des Studiengangs finden sich im Gesetz hingegen nicht.

2.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der gesetzlichen Verpflichtung zur Akkreditierung

Hat man sich diese Grundlagen vor Augen geführt, so ist es möglich, die verfassungsrechtliche Frage zu stellen: Verstößt nicht die Auferlegung einer Akkreditierungspflicht gegen die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG? Ist nicht die Versagung der Genehmigung eines neuen Studiengangs ein ebensolcher Eingriff?

2.2.1 Grundrechtseingriff

Die Wissenschaftsfreiheit erfasst unstreitig auch die Freiheit der Lehre, die ihrerseits nicht nur die Gestaltung einzelner Lehrveranstaltungen umfasst, sondern auch die Freiheit, einzelne Studiengänge einzurichten oder aufzuheben (Müller-Terpitz 2009; Mager 2009). Wird ein Studiengang bzw. die Aufnahme des Studienbetriebes nicht genehmigt, so greift die entsprechende Genehmigungsbehörde dem gemäß in eine Grundrechtsposition ein. Die Akkreditierungspflicht schränkt das Recht der Hochschulen ein, ein bestimmtes Lehrangebot allein aufgrund eigener autonomer Entscheidung zu unterbreiten – auch das ist Inhalt der Lehrfreiheit (Blanke 2009; Heitsch 2007). Inhaberin dieser Position kann die Hochschule selber sein, denn sie ist Trägerin des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit, das gleichzeitig als wertentscheidende Grundsatznorm zu bezeichnen ist (BVerfGE 35, S. 79; BVerfG, NJW 1973, S. 1176ff.; Müller-Terpitz 2009). Die Grundrechtsträgerschaft gilt daneben auch für einzelne Fachbereiche der Hochschule (vgl. BVerfGE 68, 193, 207; BVerfGE 75, 192, 196; BVerfGE 93, 85, 93; BVerfG, NVwZ 2005, 315).

Die Wissenschaftsfreiheit ist schrankenlos, kann aber durch den Gesetzgeber beschränkt werden, um anderen Grundrechtspositionen zur Geltung zu verhelfen, etwa der studentischen Berufs- und Ausbildungsfreiheit (BVerfGE 33, 303; BVerfGE 62, 117; Martini 2008; Blanke 2009, S. 45; Mann/Immer 2007). So lässt sich aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht ableiten, dass ein Fachbereich ausschließlich und allein über Umfang und Inhalt des Lehrangebotes bestimmt (BVerfGE 67, S. 202). Begrenzungen kann auch die Staatszielbestimmung des Art. 23 Abs. 1 GG rechtfertigen, wonach die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der europäischen Union mitwirkt (Müller-Terpitz 2009; Lege 2005; a.A. Heitsch 2007; Blanke 2009; Mager 2009). Generell wird man daher die Pflicht zur Akkreditierung vor dem Hintergrund der Berufsfreiheit der Studierenden und der europäischen Integration verfassungsrechtlich rechtfertigen können. Die dem Gesetzgeber hierbei durch das Grundgesetz auferlegten Grenzen, insbesondere der Vorbehalt des Gesetzes und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, sind aber selbstverständlich einzuhalten.

2.2.2 Vorbehalt des Gesetzes

Grundrechtseingriffe dürfen ausschließlich durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes erfolgen. Ohne gesetzliche Grundlage wäre der Eingriff daher in jedem Fall verfassungswidrig. Ist die Akkreditierung in den Landeshochschulgesetzen vorgesehen, wie in allen Bundesländern mit der Ausnahme von Berlin, so scheint der Gesetzesvorbehalt nicht berührt zu sein. Das ist aber nur auf den ersten Blick so. Auf den zweiten Blick fragt sich, ob nicht zum einen auch die Kriterien, nach denen die Akkreditierung durchgeführt wird, ihrerseits gesetzlich vorgeformt werden müssen, und ob nicht zum anderen die Konsequenz (Nichtzulassung von Studiengängen) klarer festgehalten werden muss.

Die Pflicht zur gesetzgeberischen Definition der Kriterien kann sich aus der so genannten Wesentlichkeitstheorie ergeben. Danach muss der parlamentarische Gesetzgeber „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen“ (BVerfGE 88, S. 103, 116). Das aufwändige Akkreditierungsverfahren mit seiner hohen Bedeutung für die Zulassung von Studiengängen betrifft den Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit und ist daher nach dem Wesentlichkeitsgrundsatz durch den Gesetzgeber zu regeln (Mann/Immer 2007). Dies ist in den meisten Hochschulgesetzen hinsichtlich des Stattfindens von Akkreditierungsverfahren auch geschehen. Den Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit berühren aber auch die einzelnen Kriterien, die bei der Akkreditierung zugrunde zu legen sind. Es ist daher zu fragen, ob auch diese vom Gesetzgeber festgelegt werden müssen, der diese Aufgabe nicht delegieren darf, wenn sie sich im grundrechtswesentlichen Bereich befindet.

Unter Bezugnahme auf den Wesentlichkeitsgrundsatz wird in der juristischen Literatur die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung von Akkreditierungsverfahren mehrheitlich als dem Vorbehalt des Gesetzes in der Form der Wesentlichkeitstheorie widersprechend und schon deshalb verfassungswidrig angesehen (Lege 2005; Pautsch 2005; Martini 2008; Mann/Immer 2007; Blanke 2009; Mager 2009). Soweit dem Akkreditierungsrat bei der Findung der Kriterien vom Gesetzgeber freie Hand gelassen werde, sei der Wesentlichkeitsgrundsatz verletzt, denn die Festlegung der Kriterien sei grundrechtswesentlich und müsse daher durch den Gesetzgeber selbst erfolgen. Andere Autoren halten den Wesentlichkeitsgrundsatz noch für eingehalten (Müller-Terpitz 2009; Heitsch 2007).

In der Tat ist es jedenfalls ausreichend, wenn die Ziele und wesentlichen Verfahrensweisen im Akkreditierungswesen gesetzlich geregelt sind. Das ist durch den nordrhein-westfälischen Landesgesetzgeber im Gesetz zur Einrichtung der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen geschehen. Wenn Gegenstand der Überprüfung nach dem Gesetzestext ausschließlich die Qualität von Studiengängen ist, können nur solche Kriterien für die Akkreditierung zu-

lässigerweise gewählt werden, die einen Bezug zur Studiengangsqualität aufweisen. Eine ausreichende Regelung besteht damit jedenfalls für Nordrhein-Westfalen. Die Gesetzgebungsbefugnis des Landes Nordrhein-Westfalen und der Anwendungsbereich von dessen Landesrecht endet allerdings an den Landesgrenzen, kann also nur durch einen Staatsvertrag dem Gesetzesrang zukommt über die Grenzen des Landes Nordrhein-Westfalen hinaus erstreckt werden (Heitsch 2007; Lege 2005; Mann/Immer 2007; Mager 2009).

Für die anderen Bundesländer gilt nach hier vertretener Auffassung allerdings ebenfalls nichts anderes. Die Hochschulgesetze nehmen auf ein konkretes Akkreditierungsverfahren Bezug, so dass durch Auslegung des Gesetzes erkennbar wird, dass die Akkreditierung durch den Akkreditierungsrat und mit dem Ziel, eine Qualitätssicherung für die Studiengänge durchzuführen ist. Damit gibt es einen hinreichend präzisen Rahmen für die inhaltlichen Anforderungen an die Akkreditierungsverfahren. Im Zusammenspiel mit der Regelungen des § 9 Abs. 2 HRG, die zur Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung und Vergleichbarkeit von Studiengängen verpflichtet, dürfte damit in der Tat eine gerade noch ausreichende Regelungsintensität erlangt sein (Müller-Terpitz 2009; ähnlich Heitsch 2007).

Der Gesetzesvorbehalt verlangt aber weiter, dass die Konsequenz der nicht beantragten oder nicht erlangten Akkreditierung ihrerseits gesetzlich zu regeln ist. Das ist nicht in allen Bundesländern der Fall. Lediglich in den Ländern Baden-Württemberg (§ 30 Abs. 3 LHG BW), Nordrhein-Westfalen (§ 7 Abs. 1 HG NRW), Bremen (§ 53 Brem. HG), Schleswig-Holstein (§ 5 Abs. 2 HG S-H) und Brandenburg (§ 17 Abs. 5 HG Brdbrg.) ist die Konsequenz der Nichtzulassung bzw. Schließung von nicht akkreditierten Studiengängen gesetzlich geregelt.

Für die anderen Länder wird die Auffassung vertreten, wegen des Fehlens gesetzlicher Regelungen sei ein Verstoß gegen den Gesetzesvorbehalt gegeben. Das ist nach hier vertretener Auffassung nicht richtig, denn das Ministerium kann im Rahmen der Rechtsaufsicht eingreifen. Für die Aufsichtsmittel besteht eine genaue gesetzliche Regelung, stets sind die Aufsichtsbehörden ermächtigt, Informationen anzufordern, Entscheidungen aufzuheben oder Weisungen zu erteilen (vgl. z.B. § 89 Abs. 1 BerlHG, §§ 10 bis 13 AZG Berlin). Ein Ministerium ist dadurch gesetzlich ermächtigt, Beschlüsse zur Einrichtung von Studiengängen aufzuheben, wenn damit gegen Akkreditierungspflichten verstoßen wird. Der Einwand, gegen den Gesetzesvorbehalt werde verstoßen, greift daher nicht durch.

2.2.3 Rechtfertigung des Eingriffs

Ist nach alledem grundsätzlich von einer Einhaltung des Gesetzesvorbehaltes auszugehen, wenn es auch wünschenswert wäre, dass der Gesetzgeber Kriterien und Folgen der Nichteinhaltung genauer regelt, so stellt sich weiter die Frage ob

die Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist.

Dafür muss ein Eingriff nicht nur einen legitimen Zweck verfolgen, sondern auch verhältnismäßig sein. Die Akkreditierung muss geeignet sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen, sie muss das mildeste unter mehreren gleich geeigneten Mitteln sein und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne ist zu beachten. Dies ist sowohl für die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Kriterien von Bedeutung als auch hinsichtlich der Verfahrensausgestaltung.

Das Ziel der Vergleichbarkeit von Studiengängen ist ein zulässiges und sachgerechtes Ziel, das gilt auch für die Qualitätssicherung und Herstellung von Transparenz. Diese Ziele sind durch die inhaltliche Überprüfung von Studiengängen auch grundsätzlich zu erreichen, besonders, wenn über die Verknüpfung mit der Genehmigung von Studiengängen ein Hebel besteht, mit dem die Umsetzung der Empfehlungen durchgesetzt werden kann. Generell kann man also von der Eignung des Akkreditierungsverfahrens sprechen. Das gilt allerdings in der Tat nur generell und erfasst nicht alle angelegten Kriterien. Manche haben im Gegenteil keinen Bezug zu den Zielen der Vergleichbarkeit und Qualität von Studiengängen, so etwa die Geschlechtergerechtigkeit (Mager 2009, S. 12 hält darüber hinaus auch die Kriterien der Arbeitsmarktrelevanz und der Persönlichkeitsentfaltung für unzulässig) und wohl auch das neu eingeführte Kriterium des Vorhandenseins von Personalentwicklungskonzepten. Das Anlegen dieser Maßstäbe ist zur Zielerreichung nicht einmal geeignet und schon deshalb verfassungswidrig.

Problematisch ist für die verbleibenden Kriterien, ob es nicht ein milderes Mittel für die Erreichung der genannten Ziele gibt. Grundsätzlich gilt, dass kooperative Verfahren in der Regel ein milderes Mittel gegenüber dem unmittelbaren staatlichen Eingriff darstellen, denn sie verzichten auf Detailregelungen und Fachaufsicht (Smeddinck 2007; krit. Lege 2005). Gegenüber der früheren Praxis von Rahmenprüfungsordnungen, die durch die KMK vorgegeben wurden, werden in der Akkreditierungspraxis allerdings mehr Kriterien überprüft, so dass fraglich ist, ob das kooperative Verfahren tatsächlich als milderes Mittel bezeichnet werden kann (Mager 2009).

Selbst, wenn man dies noch annimmt, so ist bei der Festlegung von Kriterien durch Dritte, hier den Akkreditierungsrat, darauf zu achten, dass diese Kriterien die Grenzen der Verhältnismäßigkeit durchgehend einhalten. Daher wird zu Recht verlangt, dass eine intensive staatliche Aufsicht über das Akkreditierungssystem den Rückzug des Staates aus der Setzung der Kriterien zu begleiten habe (Martini 2008). Der Rückzug aus der eigenen Kriteriensetzung begründet eine „Gewährleistungsverantwortung“ (Hoffmann-Riem 1997; Martini 2008; Mann/Immer 2007; Blanke 2009) des Staates für die grundrechtsfreundliche Ausgestaltung des Verfahrens. Es ist fraglich, ob die Länder dieser Verantwortung gerecht werden.

Schließlich sind die Hochschulen im Akkreditierungsrat mit vier Hochschulvertretern und zwei Studierenden bei insgesamt 18 Mitgliedern deutlich unterrepräsentiert (das bemängelt auch Lege 2005) und können damit keinen maßgeblichen Einfluss ausüben (Heitsch 2007). Es ist sicher, dass eine verbindlich mehrheitliche Besetzung des Akkreditierungsrates und der Gutachtergruppen mit Vertretern der Hochschulen einen schonenderen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit bedeuten würde, ohne zu weniger präzisen Ergebnissen zu führen.

Betrachtet man die im Akkreditierungsverfahren angewandten Kriterien, so kann die Erforderlichkeit nicht bejaht werden. Das ergibt sich aus der Zusammenschau der großen Zahl von engmaschig geregelten formalen Kriterien. Diese sind vor dem Hintergrund der Grundrechtsrelevanz des Akkreditierungsverfahrens einer sorgfältigen Prüfung zu unterziehen. Problematisch ist das insbesondere für die Verpflichtung zu sehr umfangreicher Datenerhebung, die die für die Studien zur Erhebung studentischer Arbeitsbelastung, zu Studienerfolg, Absolventenverbleib und Evaluation von Veranstaltungen und Studiengängen ergibt. Blanke (2009, S. 11) äußert daher auch zu Recht die Sorge, dass im Akkreditierungsverfahren rein quantitative Kriterien die sachlich-inhaltliche Auseinandersetzung mit den Programmen überlagern. Es ist zweifelhaft, ob erforderlich ist, gerade diese Kriterien sämtlich anzulegen, um die Ziele Qualität, Berufsbefähigung und internationale Vergleichbarkeit von Studienabschlüssen zu erreichen.

Ein weniger engmaschiges Überprüfungsnetz würde die Hochschulen bei gleichem Zielerreichungsgrad weniger stark belasten. So wäre es ohne weiteres möglich und nach hier vertretener Auffassung daher verfassungsrechtlich gefordert, die Hochschule darlegen zu lassen, wie sie die Qualität und die internationale Vergleichbarkeit ihrer Studiengänge gewährleistet und weshalb sie von einer Vergleichbarkeit ausgeht. Dabei wäre der Hochschule eine Einschätzungsprärogative (Müller-Terpitz 2009) zuzugestehen, ihre Darlegung wäre lediglich auf offensichtliche Fehlbeurteilungen hin zu überprüfen (Heitsch 2009). Es ist nicht ersichtlich, dass dadurch weniger gute Ergebnisse erzielt würden als durch die Begutachtung durch zufällig zusammengestellte Gutachtergremien. Zugleich wäre ein solches Verfahren viel weniger eingriffsintensiv. Heute wird dagegen großer Aufwand bei der Erfüllung von Berichtspflichten getrieben, ohne dass sich daraus eine inhaltliche Verbesserung der Studiengänge ergäbe. Das engmaschige Netz von Dokumentationen, die in ihrer konkreten Ausgestaltung vorgegeben sind, verstößt gegen die Lehrfreiheit der Hochschule (a.A. Müller-Terpitz 2009). Die Anforderung ist unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig.

Die Verhältnismäßigkeit wird dem Akkreditierungsverfahren zu Recht auch im Hinblick auf die hohen Kosten⁹, die sich im finanziellen Aufwand nicht er-

9 Pro Studiengang werden etwa 12.000 € an Kostenbeteiligung zuzüglich MwSt. fällig. Hinzu kommt die sehr umfangreiche Bindung von Kapazitäten.

schöpfen, abgesprochen (Blanke 2009; Mann/Immer 2007; Lege 2005; Mager 2009).

Im Ergebnis muss man also sagen, dass das Akkreditierungsverfahren in seiner konkreten Ausgestaltung unverhältnismäßig ist. Eine Rücknahme der Regelungsintensität bei Anerkennung einer Beurteilungsprärogative für die Hochschulen und eine bessere Repräsentation der Hochschulen im Akkreditierungsrat könnten hier Abhilfe schaffen. Solange das nicht geschehen ist, sind die Anforderungen unverhältnismäßig und daher mit der Wissenschaftsfreiheit nicht zu vereinbaren. Der Hochschule darf daher kein Nachteil daraus erwachsen, dass sie die Pflicht zur Akkreditierung nicht oder nicht vollständig erfüllt.

Gleichzeitig müssen die Agenturen die Kriterien so auslegen, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt ist, also einen Einschätzungsspielraum der Hochschulen akzeptieren. Versagen sie unter Verletzung dieses Grundsatzes ein Akkreditat, können die Hochschulen im Zivilrechtsweg die Erteilung desselben verlangen (zu der Rechtswegfrage ausführlich Meyer 2010).

2.3 Rechtmäßigkeit der durch Vertrag auferlegten Verpflichtung

Die oben angestellten Erwägungen betreffen die Länder, in denen zumindest die Verpflichtung zur Durchführung eines Akkreditierungsverfahrens irgendwie geregelt ist. Das ist, wie erwähnt, für Berlin nicht der Fall, so dass hier die Frage der Verfassungsmäßigkeit etwas anders zu stellen ist. Akkreditierung ist hier Gegenstand von Vereinbarungen mit den Hochschulen, in denen die Akkreditierung als Verpflichtung der Hochschulen enthalten ist. Für diese vertraglich eingegangene Verpflichtung stellt sich die Frage der Verfassungsmäßigkeit in etwas anderer Weise.

2.3.1 Gesetzesvorbehalt bei Handeln durch Verwaltungsvertrag

Wird durch Verwaltungsvertrag eine Pflicht zur Akkreditierung postuliert, so unterliegt der Inhalt des Vertrags nicht mehr dem Gesetzesvorbehalt. Die Belastung ist von der Vertragspartei schließlich freiwillig übernommen (vgl. Heitsch 2009; ders. 2007; mit etwas anderer Begründung Bleckmann 1990). Das Handeln durch Verwaltungsvertrag hat die Besonderheit, dass im Rahmen der Vertragsverhandlungen Interessen abgewogen und damit auch einzelne Positionen aufgegeben werden. Das ist zulässig, solange die aufgegebenen Positionen zur Disposition der Vertragspartner stehen (Maurer 2009, § 14 Rdnr. 34). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass im Verwaltungsvertrag ein angemessener Interessenausgleich gefunden wird, dem beide Seiten freiwillig zustimmen. Ein Verstoß gegen den Gesetzesvorbehalt, wie er für die anderen Bundesländern von nicht wenigen geltend gemacht wird, kann in dieser Konstellation nicht vorliegen.

Diese Auffassung ist allerdings nicht unbestritten, manche verlangen auch bei Handeln durch Verwaltungsvertrag, dass der Vorbehalt des Gesetzes eingehalten wird. Schließlich werde die Selbstverpflichtung zur Akkreditierung im Rahmen des Verwaltungsvertrages als Zugeständnis für die allgemeine Finanzierung der Hochschule erzwungen, sei also nicht freiwillig eingegangen (Müller-Terpitz 2009; Blanke 2009, S.44). Zur Klarstellung wünschenswert wäre eine gesetzliche Regelung auch im Berliner Hochschulrecht sicher. Verfassungsrechtlich zwingend ist sie aus den oben genannten Gründen aber nach hier vertretener Auffassung nicht.

2.3.2 Angemessenheit der Gegenleistung

Grenzenlos ist die Befugnis zum Handeln durch Verwaltungsvertrag allerdings nicht. Insbesondere ist § 56 Abs. 2 VwVfG zu berücksichtigen, wonach die Gegenleistung beim Austauschvertrag – und um einen solchen handelt es sich bei den Hochschulverträgen – angemessen sein muss. Nach diesem Kriterium kann nach hier vertretener Auffassung eine Akkreditierungspflicht auch in Hochschulverträgen nicht wirksam begründet werden. Das ergibt sich daraus, dass nach dem oben Dargestellten die Akkreditierungsverfahren in ihrer derzeitigen Gestalt mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar sind. Eine unverhältnismäßige Gegenleistung kann auch im Verwaltungsvertrag nicht verlangt werden, so dass auch die vertraglich übernommene Pflicht zur Akkreditierung nicht rechtmäßig ist.

3. Ergebnis

Als Ergebnis dieser Überlegungen lässt sich festhalten, dass die vom Akkreditierungsrat aufgestellten Kriterien für die Akkreditierung von Studiengängen nicht verhältnismäßig und damit nicht verfassungsgemäß sind. Die hohe Regelungsintensität, Überbürokratisierung und das Fehlen einer Einschätzungsprärogative der Hochschule legen dies nahe. Unverhältnismäßig sind auch die Verfahrensregelungen, insbesondere die unzureichende Repräsentation der Hochschulen im Akkreditierungsrat. Für die in Berlin durch Vertrag vereinbarte Akkreditierungspflicht ergibt sich dasselbe Ergebnis aus einer etwas anderen Begründung. Das Akkreditierungssystem bedarf daher dringend der Reform, was die Ausgestaltung der Kriterien und die Besetzung des Akkreditierungsrates sowie der Gutachtergruppen angeht. Auch rechtspolitisch ist es wünschenswert, dass der Gesetzgeber bei der Definition der Kriterien und in Berlin auch bei der Begründung einer Akkreditierungspflicht tätig wird. Solange eine solche Überarbeitung des Verfahrens nicht erfolgt ist, kann von den Hochschulen nicht zulässigerweise verlangt werden, Akkreditierungsverfahren durchzuführen.

Literatur

- Akkreditierungsrat (2009): Regeln des Akkreditierungsrates für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung, Beschluss vom 10.12.2009, Drs. AR 93/2009 (Internet: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Startseite/Beschluss_Akkreditierung_Studiengaenge_Systeme_08_12_09.pdf; zuletzt aufgesucht am 31.12.2009)
- Blanke, H.-J. (2009): Rechtliche Grundlagen des Akkreditierungswesens. In: Benz, W. (Hg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre: Evaluation nutzen, Akkreditierung sichern, Profil schärfen. Stuttgart, S. 1–56
- Bleckmann, A. (1990): Verfassungsrechtliche Probleme des Verwaltungsvertrages. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 601–606
- Brinktrine, R. (2009): Akkreditierungsverfahren und -modelle nach Maßgabe des Hochschulrechts der Länder. In: Wissenschaftsrecht, S. 165–190
- European Ministers of Education (1999): The Bologna Declaration (Internet: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf; zuletzt aufgesucht am 13.11.2009)
- Heitsch, C. (2007): Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen. In: Die Öffentliche Verwaltung, S. 770–778
- Heitsch, C. (2009): Rechtsnatur der Akkreditierungsentscheidungen/Prozessuale Fragen. In: Wissenschaftsrecht, S. 137–163
- Hoffmann-Riem, W. (1997): Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung. In: Die Öffentliche Verwaltung, S. 433–443
- HRK (1998): Qualitätssicherung im Hochschulbereich, HRK-Beschluss v. 16.7.1998 (Internet: http://www.hrk.de/de/beschluesse/109_418.php?datum=185.+Plenum+am+6+Juli+1998; zuletzt aufgesucht am 31.12.2009)
- KMK (1998): Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für Bachelor- und Masterstudiengänge, KMK-Beschluss v. 3.12.1998 (Internet: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1998/1998_12_03-Bachelor-Master-Akkred.pdf; zuletzt aufgesucht am 31.12.2009)
- KMK (2000): Rahmenvorgaben für die Einführung von Leistungspunktsystemen und die Modularisierung von Studiengängen, KMK-Beschluss v. 15.9.2000 (Internet: <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2000/module.pdf>; zuletzt aufgesucht am 31.12.2009)
- KMK (2004): Vereinbarung zur Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland, Beschluss vom 16.12.2004 (Internet: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK_041216_Laendervereinbarung.pdf; zuletzt aufgesucht am 31.12.2009)
- KMK (2009): Beschluss zur Änderung der ländergemeinsamen Strukturvorgaben vom 10.12.2009 (Internet: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2009/2009_12_10-Eckpunkte-LaendergemeinsameStrukturvorgaben.pdf; zuletzt aufgesucht am 12.1.2010)
- KMK (2010): Ländergemeinsame Strukturvorgaben für Bachelor- und Master-Studiengänge, KMK-Beschluss vom 10.10.2003, i.d.F. v. 4.2.2010 (Internet: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK_LaendergemeinsameStrukturvorgaben.pdf; zuletzt aufgesucht am 22.2.2010)

- Lege, J. (2005): Die Akkreditierung von Studiengängen – Wissenschaftsfreiheit in den Händen privater Parallelverwaltung? In: *Juristenzeitung*, S. 698–707
- Lindner, F. (2007): Darf der Bund das Hochschulrahmengesetz aufheben? – Zur Kategorie einer Aufhebungskompetenz kraft zeitlichen Annexes. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, S. 180–182
- Mager, U. (2009): Ist die Akkreditierung von Studiengängen an Hochschulen des Landes Baden-Württemberg verfassungsgemäß? In: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg*, S. 9–15
- Mann, T./Immer D. (2007): Rechtsprobleme der Akkreditierung von Studiengängen. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, S. 334–353
- Martini, M. (2008): Akkreditierung im Hochschulrecht – Institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung, Prozessakkreditierung. In: *Wissenschaftsrecht*, S. 233–252
- Maurer, H. (2009): *Allgemeines Verwaltungsrecht* (17. Aufl.). München
- Meyer, S. (2010): Der Rechtsweg für Klagen gegen Akkreditierungsentscheidungen (erscheint demnächst in: *Die Öffentliche Verwaltung*)
- Müller-Terpitz, R. (2009): Verfassungsrechtliche Implikationen der Akkreditierungsverfahren. In: *Wissenschaftsrecht*, S. 117–135
- Pautsch, A. (2005): Rechtsfragen der Akkreditierung. In: *Wissenschaftsrecht*, S. 201–218
- Smeddinck, U. (2007): Die deregulierte Hochschule – Ein Überblick. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, S. 269–279

