

Schwerwiegender Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit

Das Bundesverfassungsgericht versagt dem Akkreditierungssystem sein Akkreditat

| RALF MÜLLER-TERPITZ | Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 18. März 2016 entschieden, die Regelungen zur Akkreditierung von Studiengängen in Nordrhein-Westfalen als grundgesetzwidrig zurückzuweisen. Wie ist dieses Urteil rechtswissenschaftlich zu bewerten? Welche Folgen hat dies für die Akkreditierung und Qualitätssicherung an deutschen Hochschulen?

Wer kennt es nicht, das Gelächter und Geflüche im Kollegenkreis über die Akkreditierung von Studiengängen? Beklagt wird der übermäßige Zeit- und Kostenaufwand, die engen – manch einer würde sagen: engstirnigen – Vorgaben seitens der Akkreditierungsagenturen und die bisweilen als unfair oder unsachgerecht empfundene Kritik der Gutachter. Kurz: Das System wird als zu bürokratisch, zu teuer und zu fremdbestimmend empfunden.

Aber nicht nur in ihrer praktischen Umsetzung ruft die seit 1998 mit dem „Bologna-Prozess“ schrittweise eingeführte Akkreditierung Frustration und Kritik hervor. Auch unter Juristen war schnell umstritten, ob das System auf einer hinreichenden parlamentsgesetzlichen Grundlage beruht und infolge des mit ihm verbundenen Aufwands als verhältnismäßig eingestuft werden kann. So basiert die Akkreditierung momentan auf einem für die Bundesrepublik Deutschland ungewöhnlichen Zusammenspiel der jeweils einschlägigen Landeshochschulgesetze mit dem Gesetz ei-

nes bestimmten Bundeslandes – dem nordrhein-westfälischen Akkreditierungsstiftungsgesetz (AkkStiftG). Die Hochschulgesetze der Länder ordnen dabei – zumeist recht pauschal – die Pflicht zur Akkreditierung von Studiengängen an. Die durch das AkkStiftG errichtete und für alle Bundesländer handelnde Stiftung ist daneben für die Akkreditierung und Reakkreditierung der Akkreditierungsagenturen, die Zusam-

»Das System wird als zu bürokratisch, zu teuer und zu fremdbestimmend empfunden.«

menfassung der ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben zu verbindlichen Vorgaben für diese Agenturen, die Regelung von Mindestvoraussetzungen für die Akkreditierungsverfahren und die Überwachung der vollzogenen Akkreditierungen verantwortlich. Zentrales Organ dieser Stiftung ist der Akkreditierungsrat.

Am 17. Februar dieses Jahres hat das Bundesverfassungsgericht in einem von den Hochschulen und Ländern seit Langem erwarteten Beschluss (1 BvL 8/10) zu dieser Rechtsfrage Stellung bezogen. Anlass für die Entscheidung war ein vom Verwaltungsgericht Arnberg initiiertes Normenkontrollverfahren zu den Akkreditierungsregelungen des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes. Vereinfacht umschrieben ordnen diese eine Akkreditierung von Studien-

gängen privater und staatlicher Hochschulen durch ihrerseits akkreditierte Agenturen „nach den geltenden Regelungen“ an. Weitere gesetzliche Konkretisierungen für die Voraussetzungen und das Verfahren der Akkreditierung sowie für den Inhalt des Akkreditats normiert das Gesetz indessen nicht. Gestützt auf diese Regelungen hatte die beklagte Akkreditierungsagentur eine Akkreditierung zweier Studiengänge, die von einer privaten Fachhochschule angeboten worden waren, versagt. Das Verwaltungsgericht hielt die entscheidungserheblichen Normen des Landesrechts jedoch für zu unbestimmt und legte dem Bundesverfassungsgericht im April 2010 diese Frage zur Entscheidung vor (12 K 2689/08).

Den Kerngehalt seines hierauf ergangenen Beschlusses bringt das Bundesverfassungsgericht bereits durch den vorangestellten Leitsatz unmissverständlich zum Ausdruck: So steht nach Auffassung des Gerichts das „Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG (...) zwar Vorgaben zur Qualitätssicherung von Studienangeboten grundsätzlich nicht entgegen. Wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung darf der Gesetzgeber jedoch nicht weitgehend anderen Akteuren überlassen, sondern muss sie unter Beachtung der Eigenrationalität der Wissenschaft selbst treffen.“ Angesichts der zuvor geführten rechtswissenschaftlichen Diskussion überrascht dieses gerichtliche „Zwar, aber“ wenig. Dessen ungeachtet formuliert das Bundesverfassungsgericht etliche Anforderungen, die über den eigentlichen Entscheidungsgegenstand des nordrhein-westfälischen Rechts hinausweisen und Maßstäbe für künftige Systeme einer länderübergrei-

AUTOR



Professor Dr. Ralf Müller-Terpitz lehrt Öffentliches Recht, Recht der Wirtschaftsregulierung und Medien an der Universität Mannheim.

fenden Qualitätskontrolle der Lehre setzen.

So bejaht das Gericht zunächst die Eröffnung des Schutzbereichs der Wissenschaftsfreiheit, da diese die Selbstbestimmung über Inhalt, Ablauf und methodischen Ansatz von Lehrveranstaltungen verbürge. Die rechtliche oder auch nur faktische Pflicht zur Akkreditierung wird im Weiteren als Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit qualifiziert. Sie beschränke das Selbstbestimmungsrecht der Hochschule, da im Rahmen der Akkreditierung die Studienorganisation, die Zusammensetzung der Curricula, die Schwerpunkte und Module sowie die Studien- und Prüfungsordnungen einer „präventiven Vollkontrolle“ unterworfen würden. Dieser Eingriff wird vom Bundesverfassungsgericht bewusst und wiederholt als „schwerwiegend“ apostrophiert, nicht zuletzt, da er mit hohen Kosten und organisatorischen, zeitlichen wie personellen Belastungen einhergehe. Mit diesem

Räsonnement bewegt sich das Gericht auf den Bahnen der zuvor im rechtswissenschaftlichen Schrifttum geführten Debatte.

Bekanntermaßen führt indes nicht jeder Grundrechtseingriff sogleich zum Verdikt der Verfassungswidrigkeit. Vielmehr können Eingriffe gerechtfertigt sein. Da die Wissenschaftsfreiheit allerdings nicht durch einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt beschränkt wird,

»Die Pflicht zur Akkreditierung beschränkt das Selbstbestimmungsrecht der Hochschule.«

kann für sie diese Rechtfertigung nur aus kollidierendem Verfassungsrecht resultieren. Insofern stellt das Bundesverfassungsgericht klar – auch hierüber bestand in der Literatur weitgehend Konsens –, dass die Qualitätssicherung der Lehre ein Ziel mit Verfassungsrang sei, das Eingriffe in die Wissenschafts-

freiheit prinzipiell rechtfertigen könne. Denn das Hochschulstudium stehe in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 GG) und müsse deshalb den damit verbundenen Grundrechtspositionen der Studierenden Rechnung tragen. Maßnahmen zur Qualitätssicherung der wissenschaftlichen Lehre, die ihrerseits wissenschaftlichen Standards genügten, gewährleisten deshalb den Berufsaufbildungsauftrag der Hochschulen.

Umstritten hingegen war, ob die bislang existenten Bestimmungen zur Akkreditierung als hinreichend regelungsdicht betrachtet werden könnten. Aus Gründen des Demokratieprinzips und der Rechtsstaatlichkeit fordert das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, dass der parlamentarische Gesetzgeber die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen hat. Auch insoweit bedient sich das Gericht einer „Zwar, aber“-Argumentation: Zwar sto-

Anzeige



The Höffmann Academic Award for Intercultural Competence 2016

is being conferred at the University of Vechta.

The Höffmann Academic Award for Intercultural Competence, sponsored by the Vechta-based travel company Höffmann-Reisen GmbH, is conferred annually by the University of Vechta. The award comes with a cash prize of € 10,000.

The Höffmann Academic Award is part of a long-term programme aimed at promoting intercultural skills, which are the key to peaceful and constructive co-operation between people of various ethnic, cultural and religious backgrounds. Intercultural competence enables us to identify common ground and to learn from our characteristic features. In many ways, intercultural issues are an integral element of academic research for numerous disciplines.

The aim of the Höffmann Academic Award is to support the endeavours of an out-

standing academic by awarding a prize to groundbreaking work carried out on topics of intercultural competence. Such work can concentrate on exploring the topic from the perspective of a single discipline or it may be interdisciplinary in nature.

Nominations are made by proposals put forward by the management of a university or research institution. Candidates are not permitted to nominate themselves.

Nominations should contain the following:

- Detailed grounds for the proposal
- Two expert opinions, each by proven university lecturers
- A curriculum vitae in tabular form with a photograph of the nominee
- A list of his/her previous publications.

Nominations and documents can be submitted in English or German.

The guidelines on the conferring of the award and other information are published on the University of Vechta's homepage (www.uni-vechta.de).

A panel of judges decides on the conferring of the award. Its decision is final.

The academic award is presented at a public award ceremony at the University of Vechta planned for January 2017.

Nominations are to be sent by June 30, 2016, to the President of the University of Vechta (please address queries to the academic director of the programme, Prof. Dr. Egon Spiegel: egon.spiegel@uni-vechta.de).

Universität Vechta
Höffmann-Wissenschaftspreis für
Interkulturelle Kompetenz
Postfach 1553 - 49364 Vechta
Germany

ße eine externe Akkreditierungspflicht „im Ausgangspunkt nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken“. Aus Art. 5 Abs. 3 GG lasse sich kein Recht ableiten, „ausschließlich selbst über Umfang und Inhalt des Lehrangebots zu bestimmen“. Die Qualitätssicherung der wissenschaftlichen Lehre müsse zudem nicht auf wissenschaftlich-fachliche Kriterien beschränkt bleiben, sondern könne auch die Studienorganisation, die Studienanforderungen, den Studienerfolg, die arbeitsmarktbezogene Verwertbarkeit, die Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie den Nachteilsausgleich für behinderte Studierende betreffen. Neben der vorrangig fachkollegialen Beurteilung im Peer Review-Verfahren dürfe an der Akkreditierungsentscheidung deshalb auch die Berufspraxis beteiligt werden. Die Mitwirkungspflicht der Hochschulangehörigen und die regelmäßige Reakkreditierung begegnen nach Auffassung des Gerichts ebenfalls keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

Dennoch erachtet das Bundesverfassungsgericht die nordrhein-westfälischen Akkreditierungsbestimmungen mit ihrem schlichten Verweis auf die „geltenden Regelungen“ als zu unbestimmt und erklärt sie deshalb für mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG unvereinbar. Ihnen fehlten hinreichende gesetzgeberische Entscheidungen zu den Bewertungskriterien, dem Verfahren und der Organisation der Akkreditierung. Ohne Zweifel handelt es sich bei diesen und bei vergleichbaren Bestimmungen anderer Bundesländer – beispielhaft verwiesen sei insofern auf § 30 Abs. 4 Satz 4 des baden-württembergischen und Art. 10 Abs. 4 des bayerischen Hochschulgesetzes – um dürre Normtexte. In der rechtswissenschaftlichen Literatur war deshalb vorgeschlagen worden, diese „blutarmen“ Regelungen unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Akkreditierung, die lehrbezogenen Normen in den Landeshochschulgesetzen und im Hochschulrahmengesetz sowie den verfassungsrechtlichen Maßstab der Wissenschaftsfreiheit zu konkretisieren. Diesen Weg eines interpretatorischen Normerhalts lehnt das Gericht jedoch ausdrücklich ab und sieht die Regelungsdefizite im Übrigen auch nicht durch das AkkStiftG kompensiert. Stattdessen skizziert es etliche Vorgaben, die

die Landesgesetzgeber für eine verfassungskonforme Ausgestaltung externer Qualitätskontrollen in Zukunft zu beachten haben werden:

So betont das Gericht gleich mehrfach, dass der Gesetzgeber mit Blick auf die Wissenschaftsfreiheit und deren Eigenrationalität Details der Akkreditierung nicht vorgeben kann. Dennoch müsse er die Ziele der Akkreditierung sowie die verfahrens- und organisationsrechtlichen Anforderungen selbst definieren. Der ausführlichen verfassungsge-

»Der Gesetzgeber kann Details der Akkreditierung nicht vorgeben.«

richtlichen Begründung lassen sich insofern zahlreiche Konkretisierungen entnehmen. Hiernach hat der Gesetzgeber die Rechtstellung der Agenturen, die Einleitung und das Verfahren der Akkreditierung, die Rechtsform der Entscheidungen der Agenturen und des Akkreditierungsrates, die Kriterien der Bewertung und die Verteilung der Beurteilungsspielräume zwischen Hochschule und Agentur, den Grad der Bindung der Agenturen und des Akkreditierungsrates an die Voten der Gutachter, die Folgen einer mangelnden Umsetzung von Akkreditierungsaufgaben sowie die zeitlichen Intervalle einer Reakkreditierung zu regeln. In konsequenter Fortführung seiner bisherigen Rechtsprechung for-

»Das Gericht fordert eine hinreichende Teilhabe der Wissenschaft an Systemen einer externen Qualitätskontrolle.«

dert das Gericht zudem eine hinreichende Teilhabe der Wissenschaft auch an Systemen einer externen Qualitätskontrolle. Hieraus leitet es nicht nur eine angemessene Beteiligung der Wissenschaft insbesondere an der Festlegung und Revision der maßgeblichen Bewertungskriterien ab. Auch stößt sich das Gericht an der bisherigen Praxis der Besetzung von Gutachtergruppen, die kein Primat der fachkollegialen Bewertung sicherstelle, sowie an der Besetzung des Akkreditierungsrates, für den ebenfalls nicht gewährleistet sei, dass dort die Wissenschaft (unter explizitem Ausschluss der Hochschulleitung) das maßgebliche Stimmgewicht besitze.

Aus Sicht der Hochschulen ist die Entscheidung des Bundesverfassungsge-

richts sehr zu begrüßen. Sie stellt klar, dass das bisherige System der Akkreditierung mit den von ihm verfolgten Zielen grundsätzlich Bestand haben kann, aber einer parlamentsgesetzlichen Fundierung bedarf, die inhaltliche, verfahrensrechtliche und organisatorische Aspekte selbst vorgibt und nicht – wie bislang – weitgehend der Exekutive sowie dem Zusammenwirken von Akkreditierungsrat und Akkreditierungsagenturen überlässt. Besonders hervorzuheben ist die starke Betonung der Wissenschaftsadäquanz, aus der das Gericht vor allem einen vorrangigen Einfluss der wissenschaftlich Tätigen auf die relevanten Bewertungskriterien für eine Akkreditierung und auf die Zusammensetzung der entscheidungsbefugten Organe (Gutachtergruppen, Akkreditierungsrat) herleitet. Das Gericht beschränkt seine Ausführungen zwar ausdrücklich auf die Programmakkreditierung; für andere Formen externer Qualitätskontrolle wie insbesondere die Systemakkreditierung dürfte jedoch Vergleichbares gelten.

Das bisherige hybride Akkreditierungssystem aus zumeist spärlichen landeshochschulrechtlichen Regelungen und dem vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls für unzureichend erachteten AkkStiftG hat damit ausgedient. Die Länder haben nunmehr bis zum 31.12.2017 Zeit, ein Qualitätssicherungssystem zu etablieren, das den zahlreichen gerichtlichen Vorgaben Rechnung trägt – ein durchaus eng bemessener Zeitraum. Die bisherigen hochschulrechtlichen Akkreditierungsregelungen gelten bis dahin fort. Die Länder werden deshalb schnell eine Entscheidung treffen müssen, ob sie im Grundsatz am bisherigen System festhalten wollen oder dieses durch andere Qualitätssicherungssysteme zu ersetzen gedenken. Für eine rechtssichere und verfassungskonforme Regelung empfiehlt sich ein Staatsvertrag, in dem alle inhaltlichen, verfahrens- und organisationsrechtlichen Aspekte niedergelegt werden könnten. Unabhängig vom eingeschlagenen Weg – Fortschreibung des bisherigen Systems oder neuer organisatorischer Ansatz – ist aus Sicht der Hochschulen zu hoffen, dass die künftige Qualitätssicherung weniger Bürokratiekosten verursachen und zudem die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen in Lehrangelegenheiten stärken wird.