



Jessica Stüber

Akkreditierung von Studiengängen

Qualitätssicherung im Hochschulrecht
vor dem Hintergrund der internationalen
Entwicklungen im Bildungssektor,
insbesondere des Bologna-Prozesses



PETER LANG

Einleitung

Der europäische Hochschulraum unterliegt derzeit einem enormen Wandel. Politisches Ziel ist die Schaffung eines gemeinsamen transnationalen Bildungsraumes, der Voraussetzung für eine starke Wirtschaftskraft Europas ist.¹ Internationale Abkommen wie die Lissabon-Konvention des Europarates und der UNESCO², der SOKRATES-Hochschulvertrag³ und vor allem die Bologna-Deklarationen⁴ haben entscheidend zu der progressiven Entwicklung des Wissenschaftssektors beigetragen. Zuletzt genannte leisteten einen wichtigen Beitrag zur europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung im Hinblick auf die Erarbeitung vergleichbarer Kriterien und Methoden. Die vermehrte Ausrichtung des Hochschulstudiums auf internationale Belange erfordert Transparenz und Vergleichbarkeit in der Qualitätssicherung von Studium und Lehre. Nahezu alle europäischen Staaten haben in den vergangenen Jahren neue Verfahren zur Akkreditierung von Studiengängen entwickelt. Der erstrebte strukturelle Wandel ist Ausdruck eines typischen top-down Prozesses, d.h. er beruht in erster Linie auf politischen Absichtserklärungen sowie gesetzgeberischen Aktivitäten. Die meisten Hochschullehrer und Studierenden beobachten die Entwicklung eher mit Skepsis.⁵ Anliegen dieser Arbeit ist es, den hochschulpolitisch viel diskutierten Reformprozess darzustellen und vor allem unter rechtlichen Gesichtspunkten zu würdigen.

Mit der Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen im Rahmen der vierten Novelle des Hochschulrahmengesetzes (HRG) hat das Akkreditierungsverfahren auch in das deutsche Hochschulsystem Einzug gehalten. Es wurde im Wesentlichen durch Beschlüsse der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) und der Kultusministerkonferenz (KMK) begründet.⁶ Das neue Verfahren der Qualitäts-

1 *Bretschneider/Wildt* in: Bretschneider Wildt, Handbuch, Akkreditierung von Studiengängen, 10; *Hahn*, Die Internationalisierung der deutschen Hochschulen, 251; *Erichsen*, in: Benz/Kohler/Landfried, Handbuch Qualität in Studium und Lehre, F 1.1, 6.

2 BGBl III Nr. 71 vom 15.04.1999.

3 Amtsblatt Nr. L 87 vom 20. April 1995.

4 HRK, Bologna-Reader.

5 *Hahn*, Die Internationalisierung der deutschen Hochschulen, 54; *Wex*, Bachelor und Master, 96.

6 HRK, Entschließung des 185. Plenums vom 6.7.1998 (www.hrk.de/de/beschluesse/beschluesse.php); KMK, Beschluss vom 3.12.1998 (www.kmk.org/doc/beschl/akkredit.pdf); KMK, Beschluss vom 5.3.1999 (www.kmk.org/hschule/bsstrukt.htm).

sicherung führt zu einem grundlegenden Perspektivenwechsel. Traditionell obliegt das Hochschulrecht staatlicher Verantwortung. Bislang bedurfte die Einführung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen flächendeckend nach dem jeweiligen Landesrecht einer ministeriellen Genehmigung, welche die Einhaltung von Mindeststandards gewährleistete. Das deutsche Akkreditierungsmodell kennzeichnet dagegen eine zweistufige Ausgestaltung. Der länderübergreifende zentrale Akkreditierungsrat akkreditiert größtenteils privatrechtlich organisierte Akkreditierungsagenturen, die ihrerseits wiederum die Akkreditierung der Studiengänge durchführen. Mit der Neuordnung des Hochschulwesens ist daher ein erheblicher Kompetenz- und Kontrollverlust für die Ministerialbürokratie der Wissenschaftsministerien verbunden. Ziel des strukturellen Wandels in dem Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen ist eine Ausrichtung der Universitäten am Vorbild der Wirtschaft. Damit verbunden ist die Forderung nach Deregulierung, d.h. Abbau des staatlichen Einflusses und Stärkung des Wettbewerbs.⁷

Die Entwicklung ist Ausdruck einer Reformbewegung, die vielfach unter der Bezeichnung „*New Public Management*“ (NPM) diskutiert wird. Die Auslagerung von Aufgaben auf private Unternehmen und Non-Profit-Organisationen ist ein Kernelement des Konzepts, dessen Ursprünge in die 80er Jahre zurückreichen und Ländern mit einer angelsächsischen Verwaltungstradition entstammen.⁸ Dieser Sammelbegriff bezeichnet das Bündel verschiedener verwaltungspolitischer und betriebswirtschaftlich fundierter Reformstrategien zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung der staatlichen Aufgabenerfüllung. Mit der Internationalisierung und Privatisierung des Hochschulwesens laufen somit zwei zentrale Entwicklungslinien zusammen, die parallel auch in vielen anderen Rechtsgebieten wahrgenommen werden können. Die Studiengangsakkreditierung entspricht ihrem Grundgedanken nach Zertifizierungsverfahren, wie sie etwa im Umwelt- und Wirtschaftsrecht durchgeführt werden, z.B. das Umweltaudit oder die Qualitätssicherungsverfahren nach DIN EN ISO 9000 ff.⁹ Viele Überlegungen lassen sich daher übertragen. Allerdings besteht zwischen den Rechtsgebieten ein grundlegender Unterschied, der eine kritischere Betrachtung der Akkreditierung von Studiengängen notwendig macht. Adressaten der Qualitätssicherung sind hier nicht Privatrechtssubjekte, sondern staatliche Hochschulen, die besonderen öffentlichen Bindungen unterliegen.

7 Karpen, in Hailbronner/Geis, Kommentar zum HRG, § 5 Rn. 29 ff.

8 Schenke, SDSRV 54 (2006), 81 ff.; Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, § 1 Rn. 50; Shirvani, DÖV 2008, 1, 4; Smeddinck, DÖV 2007, 269 ff.

9 Pünder, ZHR 2006, 567, 592.

Bislang ist die rechtliche Zulässigkeit des Akkreditierungssystems kaum näher beleuchtet worden. Die Diskussion in der Literatur erfolgt – abgesehen von wenigen Ausnahmen – eher am Rande, eingebunden in allgemeine Erörterungen zu rechtlichen Themenstellungen, die für die vorliegende Analyse relevant sind. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass die Zahl der gerichtlichen Streitigkeiten verhältnismäßig klein ausfällt. Dabei ist eine rechtliche Auseinandersetzung dringend geboten. Das zweistufige Akkreditierungsmodell wirft eine Reihe verwaltungsrechtlicher, verwaltungsprozessrechtlicher und verfassungsrechtlicher Fragen auf.¹⁰ Im Rahmen der rechtlichen Bewertung des vielschichtigen und komplexen Akkreditierungsverfahrens muss streng zwischen der Perspektive *de lege lata* und *de lege ferenda* getrennt werden. Falls sich bei der Anwendung des geltenden Rechts (*de lege lata*) Mängel des Akkreditierungssystems zeigen, ist zu diskutieren, welcher Rechtszustand als Reform in Betracht kommt (*de lege ferenda*). Im Folgenden werden die rechtlichen Gesichtspunkte vorgestellt, die Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung sind.

Zu Beginn der verwaltungsrechtlichen Ausführungen erfolgt eine rechtliche Einordnung des Akkreditierungsrates, der im Jahre 2005 in die Rechtsform einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts überführt wurde (vgl. § 1 I AkkrStiftG). Anschließend werden zentral die Probleme behandelt, die mit der Programmakkreditierung in Zusammenhang stehen, wobei die Frage nach der Rechtsnatur als Ausgangspunkt dient. Für den Fall des Fehlschlagens von Akkreditierungen, d.h. eines negativen Akkreditierungsvotums, müssen die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Hochschulen und Fakultäten eindeutig geklärt werden. Dazu zählen unter anderem die Fragen nach der Eröffnung des Rechtswegs und der statthafter Klageart. Es ist juristisch umstritten, ob die Akkreditierung dem öffentlichen Recht¹¹ oder dem Privatrecht¹² zugeordnet werden soll. Möglicherweise überträgt der Akkreditierungsrat originär öffentliche Aufgaben auf Private, so dass die privatrechtlich organisierten Agenturen verwaltungsrechtlich als sog. Beliehene zu qualifizieren sind. In Bezug darauf bedarf es auch der Klärung, ob die Erteilung der Akkreditierung an die Hochschulen einen Verwaltungsakt i.S. d. § 35 VwVfG darstellt. An dieser Stelle wird das Verhältnis zwischen staatlicher Genehmigung und Akkreditierung relevant. Aufschluss geben die landesrechtlichen Regelungen der Hochschulgesetze, die auszulegen sind. Außerdem stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die zunehmende „*Verzahnung*“ zwischen nationalem Verwaltungsorganisationsrecht und Europarecht hat.

10 *Lege*, JZ 2005, 698, 699 ff; *Pautsch*, WissR 2005, 200, 206 ff; *Heitsch*, DÖV 2007, 770, 771 ff.

11 *Lege*, JZ 2005, 698, 702; *Heitsch*, DÖV 2007, 770, 779.

12 *Pautsch*, WissR 2005, 200, 215.

Schließlich erfolgt eine Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Verfahren und die Organisation. Sollte das deutsche Akkreditierungssystem einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhalten, wäre der gesamte Prüfungsablauf verfassungswidrig und daher aufhebbar. Ein besonderes Augenmerk gilt den verfassungsrechtlichen Grenzen einer Privatisierung. Neben Art. 33 IV GG¹³ spielen das Demokratieprinzip (Art. 20 II GG) sowie die Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 II, III GG) eine zentrale Rolle für die organisationsrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht dabei die Frage, ob das AkkrStiftG, das am 15. Februar 2005 in Nordrhein-Westfalen in Kraft getreten ist, eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage darstellt.

Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht haben immer auch eine grundrechtsrelevante Bedeutung. Die zunehmende Verlagerung von Bildungsfragen in den privaten Sektor führt zu dem Verlust von staatlicher Steuerungsfähigkeit.¹⁴ Zum einen bedarf es einer Beurteilung, inwieweit privat-rechtlich organisierte Institutionen an rechtsstaatliche Verfahrenstandards bzw. die Grundrechte gebunden sind und welche Rolle der Staat hierbei spielt. Zum anderen wird vor dem Hintergrund der durch Art. 5 III GG gewährleisteten Freiheit von Wissenschaft und Forschung eine Einbuße an Autonomie und Selbstverwaltung der Hochschulen befürchtet.¹⁵ Die Annahme beruht vor allem auf der Vorstellung, dass die Qualität der Wissenschaft nicht durch Außenstehende gesichert werden dürfe, sondern vielmehr hochschulintern erfolgen solle. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass dem Gesetzgeber bei Abwägungsentscheidungen grundsätzlich ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zusteht.¹⁶ Da es sich jedoch stets um eine prognostische Einschätzung handelt, darf dieser überprüft werden, wenn gesicherte Erkenntnisse vorliegen, die z.B. eine andere Beurteilung rechtfertigen. Im Hinblick auf die Grundrechte der Studierenden ist außerdem problematisch, dass das Masterstudium von weiteren besonderen Zugangsvoraussetzungen abhängig gemacht werden soll, die ebenfalls Gegenstand der Akkreditierung sind.¹⁷ Vor dem Hintergrund von Art. 12 I

13 BVerwG, DVBl.2000, 1624; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 33 Rn. 40; *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 28.

14 Vgl. *Hahn*, Die Internationalisierung der deutschen Hochschulen, 248 f.

15 *Gärditz*, WissR 2007, 67, 76; *Winter*, Forschung & Lehre 2007, 98, 99; *Lege*, JZ 2005, 698, 699 ff.

16 BVerfGE 50, 290, 332 f.; *Hesse*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts (1), § 5 Rn. 68.

17 KMK, Beschluss vom 10.10.2003 – Ländergemeinsame Strukturvorgaben gem. § 9 II HRG für die Akkreditierung von Bachelor und Masterstudiengängen, S. 4.

GG gilt es daher zu klären, welche Zugangsbeschränkungen zulässigerweise aufgestellt werden dürfen.

Im weiteren Verlauf der Untersuchung werden Alternativkonzepte zum derzeitigen Rechtszustand diskutiert, die als mögliche Reform in Erwägung zu ziehen sind. Aufgrund der zunehmenden Verflechtung der europäischen Wirtschafts- und Sozialbeziehungen dürfte auch hier die Rechtsentwicklung im europäischen Raum einen Anstoß liefern. Als Leitlinien eines Reformvorschlags sollten Rechtssicherheit, Transparenz und eine einheitliche Handhabung der Konformitätsbewertung dienen.

Abschließend werden Studiengänge mit staatlichem, kirchlichem oder künstlerischem Abschluss vorgestellt, für die zurzeit besondere Regelungen gelten. Insbesondere wird dem Problem nachgegangen, welche Rolle die Akkreditierung in der juristischen Ausbildung spielt. Im Mittelpunkt aller Reformdebatten steht die Frage, auf welchem Wege die Qualität der deutschen Juristenausbildung gewährleistet werden kann. Bislang oblag einzig dem Staatsexamen die qualitätssichernde Funktion. Jede Neustrukturierung müsste daher etwas an die Stelle des Staatsexamens setzen, das für eine ebenso hohe Qualität bürgt.¹⁸

In einer Schlussbetrachtung werden die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst sowie ein kurzer Ausblick auf mögliche Entwicklungstendenzen gegeben.

18 Pfeiffer, NJW 2005, 2281, 2283; Huber, ZRP 2007, 188, 190.