

## Stellungnahme der KSS

### zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts - 1 BvL 8/10 - vom 17. Februar 2016, betreffend die Programmakkreditierung von Studiengängen

„Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG steht 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.“<sup>1</sup> Diese Leitsätze hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) selbst als Zusammenfassung des Beschlusses formuliert. Sie spiegeln die Meinung zur Akkreditierung wider, wie sie von Studierendenvertretern schon oft formuliert worden ist. Eine Sicherung der Studierbarkeit und Vergleichbarkeit ist aus Sicht der Studierenden essentiell, eine Festlegung der Regeln dazu außerhalb demokratischer Legitimierung äußerst problematisch.

Betreffend der Programmakkreditierung und ihrer Durchführung, auch in der Form der Beteiligung der Agenturen, hat das BVerfG festgestellt, dass „... eine externe Akkreditierungspflicht nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken [stößt]“<sup>2</sup>. „Es liegt auch im Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers, eine Akkreditierung von Studiengängen [...] regelmäßig und anlasslos zu fordern.“<sup>3</sup> Es ist aber so, dass „die mit der Qualitätssicherung verbundenen Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit [...] einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage [bedürfen] [...]. Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber dazu, die insoweit für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen [...]“<sup>4</sup>. „Es fehlen [...] gesetzliche Regelungen zur Verfahrenseinleitung, zum Verfahren der Akkreditierung, zur Rechtsform der Entscheidungen der Agenturen und des Akkreditierungsrats der Akkreditierungsstiftung, zu den Folgen bei fehlender Umsetzung von Auflagen der Agenturen sowie zum zeitlichen Abstand der Reakkreditierung.“<sup>5</sup> Den Beschlüssen der KMK zur Akkreditierung wird ebenfalls die Legitimität im Sinne der Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs entzogen: „Diese Beschlüsse sind Exekutivvereinbarungen, sie bedürfen der Umsetzung in den einzelnen Ländern.“<sup>6</sup> Damit ist klar, dass die Programmakkreditierung in der aktuellen Form in Deutschland keine Zukunft hat.

Die Länder werden bis zum 31. Dezember 2017 zur Erfüllung ihrer Aufgabe nach §9 Abs.2 Hochschulrahmengesetz (HRG) dafür Sorge tragen müssen, dass eine Neuordnung der Akkreditierung erfolgt oder sie durch eine andere Regelung ersetzt wird. Dies muss bundeseinheitlich erfolgen. Die Akkreditierung in ihrem bisherigen System hat sich mit Abstrichen bewährt. Sie hat zur Ausbildung von Mindeststandards beigetragen, die im Regelfall die Studierbarkeit von Studienprogrammen gewährleisten, Transparenz und Qualität von Studiengangsdokumenten verbessert und eine Beteiligung aller Interessengruppen, insbesondere der Studierenden, an der Entwicklung und Weiterentwicklungen von Studiengängen ermöglicht. Andererseits hat es bis zu diesem Status Quo sehr lange gedauert. Bestimmte Ziele wie eine größere Mobilität der Studierenden oder eine Eindämmung systembedingter Studienverzögerungen konnten nicht erreicht werden. Die zu Grunde liegenden Regeln sind zum Teil zu undifferenziert, so dass immer wieder inkonsistente oder diametrale Entscheidungen getroffen wurden. Es muss bei der anstehenden Neuordnung darauf

---

<sup>1</sup> 1 BvL 8/10 Leitsätze

<sup>2</sup> 1 BvL 8/10 Rn.63 [C. II. 3. d) aa)]

<sup>3</sup> 1 BvL 8/10 Rn.66 [C. II. 3. d) aa) (3)]

<sup>4</sup> 1 BvL 8/10 Rn.59 [C. II. 3. a)]

<sup>5</sup> 1 BvL 8/10 Rn.72 [C. II. 3. d) bb) (1)]

<sup>6</sup> 1 BvL 8/10 Rn.74 [C. II. 3. d) bb) (2) (a)]

geachtet werden, dass bekannte Fehler nicht erneut verankert und gleichzeitig die gewonnenen Erfolge Beachtung finden. Denn die jetzigen, durch die Akkreditierungen geschaffenen Bedingungen, sind immer noch studierendenfreundlicher, als es viele Programme vorher waren. Das lässt sich leicht erkennen, wenn diese Studienprogramme mit Studiengängen verglichen werden, die in staatlicher Obhut verblieben sind und keine Überarbeitung erfahren haben. Durch die Programmakkreditierung als Form der Qualitätssicherung wurden auch viele Studienprogramme und Profilierungen von Hochschulen möglich, die mit Rahmenprüfungsordnungen oder ministerialer Aufsicht nicht erreichbar gewesen wären.

Um dies zu sichern, müssen auch in Zukunft neben Hochschullehrern, und eventuell anderen Stakeholdern, Studierende an der Entwicklung der Kriterien und Verfahrensregeln maßgeblich beteiligt werden. Die aktuelle Zusammensetzung des Akkreditierungsrats, der diese Aufgabe zurzeit wahrnimmt, wird vom BVerfG in Teilen kritisiert und eine Stärkung der Rechte der Wissenschaft gefordert<sup>7</sup>. Dabei werden die Studierenden klar als Teil der Wissenschaft angesehen und noch einmal die Einsicht und der Leitsatz aus dem Urteil des BVerfG zum Bremer Modell<sup>8</sup> bestärkt, welches die Studierenden als Träger von Wissenschaftsfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 3 GG sieht<sup>9</sup>. Hinzu kommt, dass das BVerfG die Qualitätssicherung in Studienprogrammen im Spannungsfeld der Grundrechte Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG sieht) und Berufsfreiheit (§12 Abs. 1 GG) wahrnimmt<sup>10</sup> und Träger des Zweiten die Studierenden sind, welche demzufolge an der Wahrung ihres Grundrechts mitwirken müssen. Dies wird auch durch §6 Abs. 2 HRG bestärkt. Eine in diesem Zusammenhang mit der Entscheidung zu Akkreditierungen und ihren Regeln im aktuellen Fall des Akkreditierungsrats interessante Aussage ist: „Doch ist [nicht] gesichert, dass hier [...] tatsächlich die Wissenschaft – und nicht etwa die Hochschulleitungen – vertreten sind.“<sup>11</sup> Das heißt, dass das BVerfG wesentliche Entscheidungen zu Lehre, Studium und Forschung bei der Wissenschaft also den Trägern der Verfassungsrechte sieht und nicht bei den Hochschulleitungen, die sie davon abgrenzt. In diesem Sinne müssen auch in Sachsen bei einer künftigen Novellierung des Hochschulfreiheitsgesetzes Kompetenzen, die die Freiheit der Wissenschaft betreffen, von den Rektoraten wieder in die Verantwortung der Gremien der Gruppenhochschule übergehen. Das betrifft unter anderem die Erstellung des Entwicklungsplans der Hochschule, die Einrichtung, Aufhebung oder wesentliche Änderung von Studiengängen, die Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Fakultäten und Grundeinheiten, die Aufteilung der vom Haushaltsgesetzgeber zugewiesenen Stellen und Maßnahmen zur Sicherung der Qualität in Forschung und Lehre.

Einem dem Akkreditierungsrat ähnlichen Gremium zur Festlegung der Regeln für die Akkreditierung stehen grundsätzlich nach dem Beschluss des BVerfG keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Dies gilt aber nur solange die Zusammensetzung gesetzlich festgeschrieben ist und ebenfalls ein Rahmen für Anforderungen und Ziele der Akkreditierung abgesteckt wurde<sup>12</sup>, sodass die zu erwartende Intensität der Grundrechtseingriffe abzusehen ist<sup>13</sup>. Dabei muss der maßgebliche Einfluss der Wissenschaft gesichert sein. Dieses Gremium könnte wie bisher, sobald es ein „Verfahren zur Aufstellung und Revision der Bewertungskriterien“<sup>14</sup> geben würde, ebendiese im Rahmen der Ziele und Anforderungen aufstellen. Sollte in diesem Sinne verfahren werden, muss der Studentische Akkreditierungspool maßgeblich an der Auswahl der vorzusehenden, studentischen

---

<sup>7</sup> Vgl. 1 BvL 8/10 Rn.81 [C. II. 3. d) bb) (3)]

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 55/37 <67f> „Bremer Modell“

<sup>9</sup> Vgl. 1 BvL 8/10 Rn.81 [C. II. 3. d) bb) (3)]

<sup>10</sup> Vgl. 1 BvL 8/10 Rn.65 [C. II. 3. d) aa) (2)]

<sup>11</sup> 1 BvL 8/10 Rn.81 [C. II. 3. d) bb) (3)]

<sup>12</sup> Vgl. 1 BvL 8/10 Rn.82 [C. II. 3. d) bb) (3)]

<sup>13</sup> Vgl. 1 BvL 8/10 Rn.69 [C. II. 3. d) bb) (1)]

<sup>14</sup> 1 BvL 8/10 Rn.82 [C. II. 3. d) bb) (3)]

Vertreter beteiligt werden. Überhaupt sollte der Studentische Akkreditierungspool im Zuge der Neuordnung eine institutionelle Anerkennung erfahren. Er hat sich in der Weiterbildung und Vernetzung der studentischen Gutachter von Akkreditierungsverfahren bewährt und es wäre zu überlegen, eine ähnliche Institution auch für die Vertreter der Professoren und Berufspraxisvertreter einzurichten. Dort würde ihnen Wissen im Bereich der Studiengangsgestaltung, -weiterentwicklung und der „Bologna-Reform“ bereitgestellt. Dies führt zu einer Stärkung des bisherigen „Peer-Verfahrens“, welches das BVerfG grundsätzlich positiv bewertet hat<sup>15</sup>. Sollte die bisherige Praxis der Gutachtergruppen fortgesetzt werden, sind in diesen mehr studentische Vertreter vorzusehen.

Das BVerfG hat die zurzeit sehr formale Betrachtungsweise der Studiengänge im Sinne der Berufsfreiheit bestätigt, aber ergänzend klargestellt, dass auch eine fachliche Begutachtung der Programme möglich und sinnvoll ist<sup>16</sup>. Damit können künftige Bestimmungen für eine Programmakkreditierung über aktuelle Regelungen hinausgehen und besser sicherstellen, dass Studienabschlüsse inhaltlich und vom Niveau vergleichbar sind. Das BVerfG hat damit die Berufsfreiheit gegenüber der Wissenschaftsfreiheit gestärkt. Im Beschluss werden auch verschiedene Bereiche genannt, die aus Sicht der Richter über wissenschaftlich-fachliche Kriterien hinaus begutachtet werden sollen: „... [der] ordnungsgemäße Lehrbetrieb mit einem transparenten Prüfungssystem...“<sup>17</sup>, „... die Studienorganisation, die Studienanforderungen und de[r] Studienerfolg [und die] Chancengleichheit“<sup>18</sup>. Damit werden alle bisherigen Regeln des Akkreditierungsrats abgedeckt. Die Regeln benötigen in ihrer Neuordnung konkrete Formulierungen. Unbedingt Beachtung müssen dabei die European Standards and Guidelines finden, die einen europäischen Rahmen für die Qualität von Studiengängen setzen. Denn auch, wenn das BVerfG die Superiorität der nationalen Gesetzgebung gegenüber den Vereinbarungen des „Bolognaprozesses“ betont<sup>19</sup>, ist das Ziel der Umstellung gewesen, im gesamten europäischen Hochschulraum, vergleichbare Abschlüsse und Studienbedingungen zu schaffen. Dieses Ziel darf nicht aus den Augen verloren werden.

Für die festzulegenden Fristen einer Reakkreditierung müssen geeignetere Zeiträume als bisher gefunden werden. Ein maximaler Abstand sind fünf Jahre, um wechselnden rechtlichen, gesellschaftlichen und sozialen Anforderungen an den Studienbetrieb gerecht zu werden.

Zuletzt muss die Rechtsstellung der Agenturen im Verfahren verbindlich geregelt werden. Das BVerfG verlangt, dass die faktische Beleihung der Agenturen in die Gesetzgebung überführt wird, sodass offiziell der Weg der Verwaltungsgerichtsbarkeit offensteht. Dies ergibt sich aus der Übernahme der Aufgaben der ministerialen Aufsicht in die Obhut der Agenturen<sup>20</sup>. Die KSS begrüßt dies, da somit die Agenturen nicht nur dem Akkreditierungsrat zur Rechtfertigung verpflichtet sind, sondern gegenüber allen Akteuren. Vor der Frage stehend, ob diese Verantwortung von privaten Agenturen überhaupt getragen werden kann, muss überlegt werden, ob nicht eine staatliche Agentur wie in der Schweiz oder Österreich zu implementieren ist. Eine solche Agentur würde keine finanziellen Interessen verfolgen, sondern begleitet die Verfahren unabhängig.

Ausdrücklich nicht vom Beschluss betroffen sind die Systemakkreditierung und die institutionelle Akkreditierung<sup>21</sup>. Auch diese müssen aus Sicht der KSS rechtsverbindlich geregelt werden, da sie ebenfalls einen Eingriff in die Grundrechte darstellen. Es ist sinnvoll dies zusammen mit der Programmakkreditierung neu zu regeln, bzw. grundsätzlich die Sinnhaftigkeit dieser

---

<sup>15</sup> Vgl. 1 BvL 8/10 Rn.76 [C. II. 3. d) bb) (2) (b)]

<sup>16</sup> Vgl. 1 BvL 8/10 Rn.65 [C. II. 3. d) aa) (2)]

<sup>17</sup> 1 BvL 8/10 Rn.58 [C. II. 3. b)]

<sup>18</sup> 1 BvL 8/10 Rn.65 [C. II. 3. d) aa) (2)]

<sup>19</sup> Vgl. BvL 8/10 Rn.57 [C. II. 3. a)]

<sup>20</sup> Vgl. BvL 8/10 Rn.71 [C. II. 3. d) bb) 1)]

<sup>21</sup> Vgl. BvL 8/10 Rn.2 [A. I. 1.]

Akkreditierungsformen zu überdenken. Für einen kontinuierlichen, innovativen Verbesserungsprozess wird der Blick von „Außen“ benötigt, der durch die genannten Akkreditierungsmodelle nicht immer gewährleistet wird.

Auch wenn der Beschluss Sachsen zunächst nicht betrifft<sup>22</sup>, da den Hochschulen selbst überlassen ist, ob sie sich dem Prozess einer Programmakkreditierung unterziehen oder ein anderes Verfahren zur Sicherung der Qualität in Studium und Lehre auferlegen<sup>23</sup>. Es ist fahrlässig, wenn sich der Freistaat nicht aktiv und im Sinne seiner Hochschulangehörigen, vor allem der Studierenden am Reformprozess beteiligt. Im Beschluss des BVerfG liegt die Chance vergangene Fehler nicht zu wiederholen und das deutsche Hochschulwesen gut in eine Zukunft in einem europäischen Hochschulraum zu führen.

---

<sup>22</sup> Vgl. BvL 8/10 Rn.51 [C. II. 2. a)]

<sup>23</sup> Vgl. SächsHSFG §9 Abs. 1, 2