



## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf „Landesgesetz zum Studienakkreditierungsstaatsvertrag“ der Landesregierung Rheinland-Pfalz**

***Prof. Dr. Silja Graupe, Professorin für Ökonomie und Philosophie  
Cusanus Hochschule, Bernkastel-Kues***

Stellungnahme im Rahmen des Anhörverfahrens des Ausschusses für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur des Landtags Rheinland-Pfalz am 21. November 2017 zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Landesgesetz zu dem Studienakkreditierungsstaatsvertrag“ – Drucksache 17/4081

**Kontaktadresse:**

Prof. Dr. Silja Graupe  
Professorin für Ökonomie und Philosophie  
Cusanus Hochschule  
Bahnhofstraße 5  
54470 Bernkastel-Kues

## Zusammenfassung

### Hintergrund

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 17.02.2016 zur Frage der Akkreditierung von Studiengängen geurteilt, dass der Staat Entscheidungen über die zum Schutze der Berufsfreiheit notwendigen Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit nicht anderen überlassen darf. Bisher hatte insbesondere Nordrhein-Westfalen die staatlichen Genehmigungen von Studiengängen automatisch an die Akkreditierungsentscheidungen (privater) Akkreditierungsagenturen gekoppelt. Das BVerfG stuft dies als verfassungswidrig ein. Zur Neuregelung der Akkreditierung haben die MinisterpräsidentInnen den Studienakkreditierungsstaatsvertrag im Sommer dieses Jahres gezeichnet. Es steht nun die Zustimmung des Landtags Rheinland-Pfalz aus.

### Die Neuregelungen

Im Zentrum der Neuregelungen steht der Akkreditierungsrat (AR). Dieser soll

- weiterhin die Akkreditierungsagenturen zulassen (Funktion einer Zulassungsbehörde);
- weiterhin für einen fairen und geregelten Wettbewerb sorgen (Funktion des „Wettbewerbshüters“);
- darüber hinaus sämtliche Akkreditierungsentscheidungen für alle Studiengänge in Deutschland treffen (Funktion eines „Entscheidungsmonopolisten“);
- die wesentliche Strukturverantwortung von den Ländern übertragen bekommen (an seine Akkreditierungsentscheidungen soll automatisch die staatliche Genehmigung aller Studiengänge in allen Bundesländern gekoppelt werden → Übernahme hoheitlicher Aufgaben);
- in seinen Entscheidungen nur auf dem Klagewege anfechtbar sein (Entkopplung von wissenschaftlichen und demokratischen Kontroll- und Legitimierungsprozessen)

### Kritik

- Es kommt zu einer beispiellosen und wettbewerbsökonomisch unsinnigen Macht- und Kompetenzanhäufung beim AR.
- Diese bedroht die Souveränität der Länder.
- Sie zerstört zudem den bislang etablierten Wettbewerb um Qualität und erweist sich deswegen als innovationshemmend.
- Wissenschaftsfreiheit und Berufsfreiheit leiden gemeinsam unter der wettbewerbs- und wissenschaftsfeindlichen Architektur der Qualitätssicherung und -entwicklung.
- Die Umsetzung des Vertrags erfordert den Aufbau immenser bürokratischer Strukturen.
- Erfolgte dieser Aufbau nicht, drohen Willkür und Ineffizienz.
- Die Besetzung des wesentlichen Entscheidungsgremiums des AR folgt nicht den Vorgaben des BVerfG im Hinblick auf die Selbstbestimmung der Wissenschaft.

### Fazit

*Der Studienakkreditierungsstaatsvertrag löst die vom BVerfG aufgezeigte Unhaltbarkeit eines der Wissenschaftsfreiheit widersprechenden Akkreditierungswesens nicht, sondern verschärft diese in eklatanter Weise. Zudem setzt er den freien Wettbewerb der Qualitätssicherung und -entwicklung außer Kraft, den die Kultusministerkonferenz bislang nicht nur befürwortete, sondern auch selbst inszenierte, und bedroht er die Souveränität der Länder.*

## Ausführliche Analyse

### *Hintergrund zum Studienakkreditierungsstaatsvertrag*

Die Freiheit der Lehre ist durch das Grundgesetz geschützt (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG). Ein Eingriff ist nur zulässig, wenn damit ein anderes, bedrohtes Grundrecht geschützt werden kann. Wie bei allen verfassungsrechtlichen Fragen ist hier eine sorgfältige Interessenabwägung vonnöten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 17.02.2016 nochmals eindrücklich die Bedeutung der Freiheit der Forschung und Lehre betont.<sup>1</sup> Zugleich hat es darauf hingewiesen, dass Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland jungen Menschen eine Bildung gewährleisten müssen, die ihnen faire Chancen auf dem freien Arbeitsmarkt eröffnet. Denn die Freiheit der Berufswahl hat ebenfalls Verfassungsrang (Art. 12 Absatz 1 GG). Subsidiär ergibt sich daraus, laut Bundesverfassungsgericht, dass ein grundsätzliches Interesse an einer Qualitätssicherung im deutschen Hochschulsystem berechtigt sei. Dies ist allerdings nur der Fall, wenn diese Sicherung tatsächlich die Freiheit der Berufswahl gewährleisten kann. Andere Interessen dürfen nicht zum Zuge kommen, da sie nicht ebenfalls Verfassungsrang haben. So stellt das BVerfG insbesondere fest, dass der bloße Verweis auf die Europäisierung des Hochschulraums von vornherein nicht geeignet ist, um Eingriffe in die Freiheit der Lehre zu rechtfertigen.<sup>2</sup>

Vor diesem allgemeinen Rechtshintergrund haben die Karlsruher Verfassungsrichter festgelegt, dass Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit vom Staat nicht einfach an private Akteure (hier: die Akkreditierungsagenturen) ausgelagert werden dürfen. Stattdessen muss dafür eine explizite gesetzliche Grundlage vorhanden sein. Diese Rechtsgrundlage soll mit dem Studienakkreditierungsstaatsvertrag und den entsprechenden Zustimmungsgesetzen der Länder geschaffen werden.

Die vorliegende Stellungnahme zweifelt grundsätzlich an, dass das Ziel a) erreicht wird und b) mit der Freiheit der Lehre vereinbar ist.

### *Kein klares Bekenntnis zur Wissenschaftsfreiheit*

Es fällt am Studienakkreditierungsstaatsvertrag zunächst auf, dass die Freiheit der Lehre keine ausdrückliche Erwähnung im Dokument findet. In Artikel 2 („Grundlage und Maßstäbe“) heißt es lediglich, dass die Qualitätssicherung und -entwicklung neben formalen und inhaltlichen Kriterien die „Berufsrelevanz der Abschlüsse“ gewährleisten muss. Laut BVerfG muss dagegen eine grundsätzliche Abwägung mit den Kriterien des Verfassungszieles der Freiheit der Lehre stattfinden. Diese ergibt sich aus dem Staatsvertrag jedoch nicht. Erhoben wird lediglich im Abschnitt I („Allgemeines“) der Anspruch einer „wissenschaftsadäquaten Zusammensetzung der Akteure“. Ansonsten findet keinerlei erkennbare Abwägung zwischen den beiden Gütern im Verfassungsrang (Freiheit der Lehre vs. Berufsfreiheit) statt. Explizite Kriterien, wie eine solche zu vollziehen sei, werden in der Folge ebenfalls nicht gegeben. Stattdessen gründet der Staatsvertrag laut Artikel 1 ausschließlich auf der Bedeutung der Qualitätssicherung, als wäre diese per se

---

<sup>1</sup> Drucksache 1 BvL 8/10 vom 17. Februar 2016. Abrufbar unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/02/ls20160217\\_1bvl000810.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/02/ls20160217_1bvl000810.html). Abgerufen am 5. November 2017.

<sup>2</sup> Vgl. ebd., Abs. 56.

ein zu schützendes Rechtsgut. Dies aber widerspricht der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes deutlich.<sup>3</sup>

### *Zerstörung der Wettbewerbsarchitektur des deutschen Akkreditierungswesens*

Das hoheitliche Recht, Studiengänge zu genehmigen, soll durch den Staatsvertrag von den Ländern auf den Akkreditierungsrat übertragen werden. Dies ist aber nicht möglich, ohne die gesamte notwendige Balance im Akkreditierungswesen aufzuheben, die bislang für den Interessenausgleich zwischen der Freiheit der Lehre und der Freiheit der Berufswahl zu vermitteln versprach. Dies soll im Folgenden erläutert werden.

Nach den bisherigen Beschlüssen der Kultusministerkonferenz (KMK) kommt dem Akkreditierungsrat im Gesamtsystem der Qualitätssicherung von Studium und Lehre eine wesentliche „Scharnierfunktion“ zu: zwischen der „Prozessverantwortung“ für die Akkreditierung, die bislang bei den Agenturen lag, einerseits und der „Strukturverantwortung“ der Länder andererseits. „Die Aufgaben des Akkreditierungsrates [liegen] in seiner Schlüsselfunktion zwischen Strukturverantwortung für das Studiensystem und Prozessverantwortung für die Durchführung der Akkreditierungsverfahren“.<sup>4</sup> Die Betonung liegt dabei auf dem Wort ‚zwischen‘: Keine der beiden Verantwortungsseiten hat der AR bis dato je selbst federführend gestaltet oder ausgefüllt. Stattdessen übernahm er bislang lediglich Aufgaben des Monitoring und Moderation.

Noch, d.h. vor Umsetzung des Studienakkreditierungsstaatsvertrages, etabliert die Qualitätssicherung – als Kernidee – innerhalb des Akkreditierungsprozesses „ein offenes System unterschiedlicher konkurrierender Agenturen“<sup>5</sup>. Dort können „die Hochschulen für ihre spezifischen Zielsetzungen die für sie geeignete Agentur auswählen“<sup>6</sup>. Dies soll „ein flexibles, vielfältigen Anforderungen Rechnung tragendes System“ eröffnen, das „als Markenzeichen für die Akkreditierung in Deutschland Kernbestand des sich entwickelnden, hochschul- und länderübergreifendes System der Qualitätssicherung“<sup>7</sup> anzusehen ist. Genau diese flexible, wettbewerbsorientierte Vorgehensweise soll die Freiheit der Lehre in ganz wesentlicher Weise absichern. Auch das in ihr ruhende Recht auf Wahlfreiheit innerhalb des Akkreditierungsprozesses war damit bislang eindeutig geschützt.

Alle bisherigen Beschlüsse der KMK sowie Empfehlungen des Deutschen Wissenschaftsrats<sup>8</sup> haben dem Akkreditierungsrat bislang die Aufgabe gleichsam als Hüters eines Wettbewerbs um Qualitätssicherung und -entwicklung zugewiesen. Er soll wie ein unabhängiger Schiedsrichter für die Einhaltung der Regeln seitens aller Wettbewerbsteilnehmer sorgen und so einen „fairen Wettbewerb(s) unter den Agenturen“<sup>9</sup> sicherstellen, wie die KMK im Jahre 2002 formulierte. Dieser Linie folgte der WR auch zehn Jahre später noch: „Mit Blick auf den Agenturwettbewerb sollte der Akkreditierungsrat für ein hohes Maß an Markttransparenz sorgen.“<sup>10</sup> Das zitierte Gutachten spricht sogar von der Notwendigkeit,

<sup>3</sup> Vgl. erneut Drucksache 1 BvL 8/10 vom 17. Februar 2016.

<sup>4</sup> Vgl. KMK Beschluss vom 15.10.2004, S. 2.

<sup>5</sup> Vgl. Beschluss der KMK 01.03.2002, S. 11.

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Vgl. die Empfehlung zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung vom Wissenschaftsrat (2012) sowie dessen Gutachten zur Evaluation der Arbeit des Akkreditierungsrates (EvGut 27.09.2001).

<sup>9</sup> Beschluss der KMK vom 01.03.2002, S. 10.

<sup>10</sup> Vgl. die Empfehlung zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung vom Wissenschaftsrat (2012), S. 75.

noch „stärker die übergeordnete wettbewerbspolitische Aufgabe des Akkreditierungsrates zu betonen“<sup>11</sup>.

Einig waren sich KMK und Gutachterkommission bislang auch, dass der Akkreditierungsrat seiner Aufgabe als Wettbewerbshüter nicht nachkommen kann, wenn er selbst zum unmittelbar Prozessbeteiligten avanciert. Insbesondere wurde kategorisch ausgeschlossen, dass er selbst als Konkurrent der Agenturen auftritt. Diese Rolle sei mit seiner unabhängigen Monitoring-Aufgabe unvereinbar: *„Bereits die internationale Gutachtergruppe ist in ihrem Bericht zur Evaluation zu dem Ergebnis gekommen, dass der Akkreditierungsrat selbst auf jegliche Akkreditierungstätigkeit von Studiengängen verzichten sollte. Die Regulierungs- und Controllingfunktion des Akkreditierungsrates verbietet es, dass dieser selbst auf dem Gebiet der von ihm zu akkreditierenden Agenturen tätig wird.“*<sup>12</sup> Tatsächlich heißt es seitens der Kommission, es sei „in Zukunft auf jegliche eigene Akkreditierungstätigkeit von Studiengängen durch den Akkreditierungsrat zu verzichten“<sup>13</sup>.

Der Studienakkreditierungsstaatsvertrag erhebt den Akkreditierungsrat jedoch nun nicht nur zum bloßen Mitkonkurrenten, sondern gar zur allumfassenden Letztentscheidungsinstanz – und dies innerhalb des gesamten Akkreditierungsgeschehens in Deutschland. Denn der AR soll zukünftig *alle* Akkreditierungsentscheidungen für *sämtliche* Studiengänge in Deutschland treffen (vgl. Artikel 5, Abs. 3 des Staatsvertrags). Der Rat avanciert damit zu einer Art Angebotsmonopolist, und zwar auf der allerhöchsten Entscheidungsebene. Damit aber wird der gesamte vormals intendierte Wettbewerb an der höchsten und strategisch wichtigsten Stelle außer Kraft gesetzt.

### **Aussetzung des fairen Wettbewerbs**

Aus ökonomischer Perspektive bedeutet dies, dass ein regulierter Wettbewerb durch einen Entscheidungsmonopolisten ersetzt wird. Die Prozessverantwortung wird nicht mehr durch den Akkreditierungsrat moderiert und begleitet, sondern an diesen abgegeben.

Bisher erbrachten die Akkreditierungsagenturen im fair regulierten Wettbewerb als souveräne Akteure eine wichtige Dienstleistung. Nun werden sie zu bloßen Zulieferern eines – in letzter Instanz – vereinheitlichten und bürokratisch ausgestalteten Entscheidungsverfahrens. Damit aber entfällt der geregelte Wettbewerb der Akkreditierungsentscheidungen. *Das* zentrale wettbewerbliche Freiheitsmoment – das marktwirtschaftliche Entdeckungsverfahren – wird aus dem Akkreditierungsgeschehen gestrichen. Zugleich wird die Wahlfreiheit der Hochschulen ganz wesentlich eingeschränkt: Hinsichtlich des Gremiums, das die endgültige Akkreditierungsentscheidung trifft, haben sie nun keinerlei Entscheidungsfreiheit mehr.

Dies wiegt umso schwerer, insofern der Studienakkreditierungsstaatsvertrag nicht vorsieht, die bisherigen Aufgaben des einstigen Wettbewerbshüters an eine andere Stelle auszulagern bzw. abzugeben. Mehr noch: Das Recht auf Einspruch und selbst Schiedsverfahren sind im Staatsvertrag nicht mehr vorgesehen.<sup>14</sup> Ein wissenschaftsinterner Prozess wird den antragstellenden Hochschulen und den Akkreditierungsagenturen im

<sup>11</sup> EvGut des WR vom 27.09.2001, S. 5.

<sup>12</sup> KMK Beschluss vom 15.10.2004, S. 8.

<sup>13</sup> EvGut des WR vom 27.09.2001, S. 5.

<sup>14</sup> Vgl. dagegen beispielsweise die institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat oder Begutachtungsverfahren etwa in der Leibniz Gemeinschaft.

Ablehnungsfalle verweigert. Bei kontroversen Entscheidungen bleibt als letzte Möglichkeit nur der langwierige und kostspielige Rechtsweg (Art. 3 Abs. 5).

### ***Wesentlicher Kompetenzverlust der Länder***

Und es kommt noch schlimmer: Auch die Länder sollen dezidiert darauf verzichten, diesen neu entstehenden Monopolisten in Fragen der Akkreditierungsentscheidungen zu kontrollieren. Stattdessen geben sie de jure ihre Bildungshoheit umgekehrt gerade an diesen ab. Denn der Staatsvertrag sieht vor, die Akkreditierungsentscheidungen des Akkreditierungsrates automatisch an die staatliche Genehmigung der Studiengänge zu koppeln (Artikel 5). Im Bereich der Wirtschaft müsste man wohl lange nach einer ähnlichen Kombination suchen: Die Ausschaltung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs bei gleichzeitiger Übertragung hoheitlicher Genehmigungsprozess an die eigentlich kontrollierende und regulierende Wettbewerbsbehörde stellen eine nicht zu unterschätzende Gefahr für ein funktionierendes Wettbewerbssystem dar. Deutlicher: Es dürfte zu dessen Kollaps führen. Etwas Vergleichbares dürfte es in der sozialen Marktwirtschaft kaum geben.

Die KMK beschloss 2002: „Akkreditierung, im Wesentlichen abgestützt auf ‚peer review‘, ist [...] ein Verfahren zur Gewährung der materiell-inhaltlichen Qualität eines Studienangebotes. Insofern kann es nicht Aufgabe der zentralen Akkreditierungseinrichtung oder der Agenturen sein, die Einpassung des Studiengangs in die Landesplanung oder die Planung der Hochschule zu gewährleisten und die Ressourcenleistung sicherzustellen“<sup>15</sup>. Mit dem vorliegenden Staatsvertrag aber entscheiden sich die Länder für das genaue Gegenteil und geben die Entscheidung über die Genehmigung der Studiengänge aus der Hand, insofern sie diese pauschal an den Akkreditierungsrat hoheitlich übertragen. Damit verzichten die Länder willentlich auf ein unverzichtbares Instrument der Strukturverantwortung hinsichtlich der Innovationsentwicklung und Qualitätssicherung in der Wissenschaft, ohne dass auch nur eine annähernde Kompensation in den Blick rückte.

### ***Innovationshemmnisse als Folge***

Angesichts dieser Konstellation besteht Anlass zur Sorge, dass die enorm starke Stellung des Akkreditierungsrates dazu führen wird, dass Hochschulen ebenso wie Akkreditierungsagenturen in Zukunft weniger bereit sein werden, das Wagnis einzugehen, innovative und ungewöhnliche Studiengänge zur Angebotsreife zu entwickeln. Ironischerweise könnte vor allem die *Qualitätsentwicklung* von Studiengängen davon betroffen sein. Wer den marktwirtschaftlichen Wettbewerb kennt, weiß, dass Entscheidungskonzentration an zentraler Stelle dazu führen kann, innovative Impulse zu stoppen. Innovationsprozesse werden also entweder nicht begonnen, oder aber nicht konsequent zu Ende entwickelt. Damit ist nicht nur die Freiheit der Lehre gefährdet, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit auch das Ziel der Berufsfreiheit selbst. Was geschieht, wenn deutsche Hochschulen darauf verzichten, Studienangebote zu entwickeln, die auf die sich heutzutage rasch wandelnde Arbeitswelt vorbereiten könnten? Wenn sie alleine deshalb einer entscheidenden Innovation die Umsetzung verweigern, weil das Risiko am Ende des Genehmigungsprozesses als zu unwägbar erscheint? Denn bei einem negativen

---

<sup>15</sup> Beschluss der KMK 01.03.2002, S. 12.

Bescheid ist aufgrund der Festlegung auf den langwierigen Klageprozess mit einem – auch wirtschaftlichen – Totalausfall zu rechnen.<sup>16</sup>

### ***Immenser Aufbau von Bürokratie – oder aber Entscheidungen auf willkürlicher Basis***

Ebenso dürften künftig aus organisatorischer Sicht gravierende Probleme entstehen: Alle Akkreditierungsentscheidungen sollen von einem einzigen Gremium getroffen werden: dem Akkreditierungsrat. Doch ihm gehören lediglich 23 ehrenamtliche Mitglieder an, darunter acht Wissenschaftler (vgl. Artikel 9, Abs. 2). Im Jahr 2016 existierten in Deutschland 18.467 Studiengänge, davon 16.829 Bachelor- und Masterstudiengänge. Wenn jeder Studiengang alle sieben Jahre reakkreditiert werden muss, ergäbe dies die Notwendigkeit, jährlich zu 2.404 Studiengängen Entscheidungen zu treffen. Gewiss wird diese Zahl in der Praxis geringer ausfallen, insbesondere durch Systemakkreditierungen. Dennoch macht sie deutlich: Die Verbindung von Akkreditierungsentscheidung und staatlicher Genehmigung stellt nicht nur eine zentrale Aufgabe von hoher strategischer Bedeutung für jede einzelne Hochschule, ja sogar für das gesamte deutsche Hochschulsystem dar. Es handelt sich dabei auch um eine administrative Herausforderung von immensem Aufwand. Anders formuliert: Entweder drohen aufgrund mangelnder Kapazitäten willkürliche Entscheidungen, oder es muss, umgangssprachlich gesagt, ein bürokratisches Monster geschaffen werden. Beide Varianten führen bekanntlich zu schwerwiegenden Hinderungen des freien Wettbewerbs.

Bislang gingen die KMK und die Gutachterkommission zur Evaluation der Arbeit des Akkreditierungsrates einhellig davon aus, dass die „Scharnierfunktion“ des Rates nur dann reibungslos funktioniert, wenn er schlank und flexibel ausgestaltet ist. Nun aber muss sich die Stiftung Akkreditierungsrat in ihrer Gesamtheit noch stärker in eine bürokratische Einrichtung verwandeln, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Dies aber widerspricht explizit den Empfehlungen der Gutachterkommission. Denn dort wird ausdrücklich darauf hingewiesen, den „Verzicht auf jegliche Bürokratisierung“ zu üben<sup>17</sup> bzw. einen „Aufbau größerer Bürokratien“ zu unterlassen.<sup>18</sup>

### ***Anstieg von Kosten und mögliche Einflussnahme Dritter***

Weiterhin dürften die Kosten der Akkreditierungsverfahren durch den Studienakkreditierungsstaatsvertrag steigen. In den Kommentaren zum Staatsvertrag wird zwar der Hinweis gegeben, diese ließen sich durch einen Anstieg von kostengünstigeren Systemakkreditierungen – gegenüber den kostenintensiveren Programmakkreditierungen – ausgleichen. Doch dieser Hinweis führt in die Irre: Programmakkreditierungen könnten auch jede andere Lösung des durch die Entscheidung des BVerfG aufgeworfenen Problems begünstigen. Konstruktiv wäre dagegen ein Kostenvergleich mit anderen möglichen Lösungen gewesen, z.B. einer Genehmigung der Studiengänge durch die Länder oder einem direkten Monitoring der Hochschule statt der Akkreditierung durch eine Agentur.

Die vorgesehene Regelung wird die Kosten, im Vergleich zum Status quo, mit hoher Wahrscheinlichkeit erhöhen. Denn bei den Agenturen wird nur die letzte, am wenigsten kostenintensive Entscheidungsstufe entfallen. Diese muss im Gegenzug beim Akkreditierungsrat eigens aufgebaut werden. Dort ist bei den allermeisten Mitgliedern kein

---

<sup>16</sup> Wesentlich ist, dass dieses Argument nicht von der inhaltlichen Qualität der zukünftigen Entscheidungen des Akkreditierungsrates abhängig ist, sondern allein durch die jetzige *Verfahrenswahl* negative Auswirkungen auf die Prozesse der Qualitätsentwicklung innerhalb der Hochschulen zu befürchten sind.

<sup>17</sup> EvGut 27.09.2001, S. 5.

<sup>18</sup> Ebd., S. 10.



eigenes, unabhängiges Wissen über die vorgelagerten Stufen vorhanden; es muss zusätzlich erarbeitet werden. Ohne diesen Prozess entstünden zwar keine Kosten. Doch drohte anstelle entweder bürokratische Willkür (hohe Entscheidungsmacht bei geringer Wissenskompentenz) oder es gäbe keinen erkennbaren, weitergehenden Nutzen, der über die aktuellen Zuständigkeiten der Landesministerien (Sachentscheidungen bezüglich fester Mindestkriterien) hinausginge (zumal die Seite der Fachexpertise bereits gegeben ist durch die Agenturen und ihre mit WissenschaftlerInnen besetzten Kommissionen). Sollen diese Alternativen vermieden werden, ist ein Kostenanstieg unausweichlich. Aber eine – hier sicher hilfreiche – Kosten- und Nutzenabwägung findet sich in der Begründung des Staatsvertrags nicht. Bislang legte die KMK fest, dass sich die „für das Qualitätssicherungssystem insgesamt aufzubringenden Kosten ... bezogen auf eine Steigerung der Qualität und internationalen Akzeptanz der Studiengänge rechtfertigen lassen (müssen)“<sup>19</sup>. Eine solche Rechtfertigung nimmt der Studienakkreditierungsstaatsvertrag aber nicht vor. Festgehalten wird nur, dass die Stiftung von den Ländern nach Königsteiner Schlüssel finanziert wird (Art. 6, Abs. 1) und auch die Hochschulen für die Kosten des Akkreditierungsverfahrens aufkommen müssen (Art. 6, Abs. 4).

Durch die erhöhten Kosten droht eine weitere Lähmung des angestrebten Wettbewerbs unter den Hochschulen, wie es bei jeder Überbürokratisierung der Fall ist – besonders im Rahmen von Regulierungsprozessen im Bereich der Innovationsentwicklung. Dabei ist nochmals zu betonen, dass sich die angesprochenen Beeinträchtigungen nicht nur auf Innovationsleistungen innerhalb des deutschen Hochschulsystems beziehen. Sie betreffen ganz unmittelbar zentrale Fragen der Wissenschaftsfreiheit selbst.

Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Akkreditierungsrat als Stiftung konzipiert wurde, die Zuwendungen von Seiten Dritter annehmen darf (Art. 6, Abs. 2). Wenn einer Monopoleinrichtung Hoheitsrechte übertragen werden, und diese als Letztentscheidungsinstanz fungiert, sollte jedoch dezidiert ausgeschlossen werden, dass auch nur die geringste Möglichkeit für Dritte besteht, durch finanzielle Zuwendungen Einfluss und damit auch Vorteile im Verfahren erlangen zu können.

### ***Machtkonzentration im Bereich der Strukturverantwortung statt Gestaltungsfreiheit der Länder***

Wie bereits dargelegt, sollte der Akkreditierungsrat nach bisherigen Überzeugungen eine „Scharnierfunktion“ zwischen Prozessverantwortung und Strukturverantwortung wahrnehmen. Es ist bereits ersichtlich geworden, dass dieses „Scharnier“ nun gleichsam zur Seite der Prozessverantwortung nicht nur seine Funktion verliert, sondern durch eine nahtlose und starre Verbindung ersetzt wird, insofern der Akkreditierungsrat nun selbst höchste und letztinstanzliche Verantwortung im Rahmen der Akkreditierungsentscheidungen tragen soll. Eine saubere, bislang stets angestrebte und für die Wahrung der Wissenschaftsfreiheit auch unabdingbar notwendige Trennung der beiden Verantwortungsbereiche ließe sich nun nur noch erreichen, wenn der Akkreditierungsrat seine Kompetenzen hin zur Seite der Strukturverantwortung aufgäbe. Dies aber ist erkennbar im Rahmen des vorliegenden Studienakkreditierungsstaatsvertrags nicht der Fall. Denn, wie in der vorliegenden Analyse betont, stärkt dieser Vertrag die Strukturverant-

---

<sup>19</sup> Beschluss der KMK vom 01.03.2002, S. 8.



wortung des Akkreditierungsrates, da die Länder ihre Genehmigung von Studiengängen automatisch an dessen Akkreditierungsentscheidungen koppeln sollen.

Hinzu tritt eine weitere Problematik: Bislang ist der Akkreditierungsrat für die Akkreditierung, d.h. Zulassung der Agenturen selbst zuständig. Er entscheidet nach Strukturvorgaben der Länder über deren (wiederholte) Zulassung. Nach dem Studienakkreditierungsstaatsvertrag soll dies auch weiterhin der Fall bleiben. Artikel 5, Absatz 3, Satz 5 besagt, dass die Stiftung Akkreditierungsrat nach wie vor die Agenturen zulassen soll. Damit kommt ihr eine entscheidende Rolle im Prozess der Strukturverantwortung zu, da diese Zulassung überhaupt erst die Bedingungen für den fairen Wettbewerb der Agenturen untereinander schaffen kann. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass sie sich dabei an dem European Quality Assurance Register for Higher Education „widerlegbar“ (ebd.) orientieren soll, eben weil die Kriterien und Möglichkeiten zu dieser Widerlegung in ihren eigenen Händen liegen. Stattdessen ist daraus zu schließen, dass es keine Trennung von Prozess- und Strukturverantwortung mehr geben wird, sondern das vormalige bewegliche „Scharnier“ zu einem starren Knotenpunkt mit potentiell enormer Machtkonzentration avancieren wird. In der Wirtschaft wäre das in etwa so, als fielen Zulassungs-, Regulierungs- und Wettbewerbsbehörde in eine Stelle zusammen, die zugleich als Monopolist auf der entscheidenden Produktions- bzw. Dienstleistungsstufe nicht nur agieren dürfte, sondern sogar dazu verpflichtet wäre.

### ***Der Wissenschaftsfreiheit und dem Wettbewerb unangemessene Machtverhältnisse im Akkreditierungsrat***

Die personelle Besetzung des Akkreditierungsrates spiegelt das Problem der Macht- und Kompetenzballung. Das Bundesverfassungsgericht stellt eindeutig fest, dass zur Wahrung der Freiheit der Lehre die Mitwirkung der Wissenschaft im Rahmen des Akkreditierungsgeschehens gesichert sein muss.<sup>20</sup> Auch die Gutachterkommission konstatiert, dass die „peers“ zumindest über die fachlich-inhaltliche Qualität der Studiengänge entscheiden müssen.<sup>21</sup> Folglich ist in allen Verfahrensschritten sicherzustellen, dass diese „peers“ auch tatsächlich a) die Wissenschaft repräsentieren und b) in angemessener Weise beteiligt werden. Andererseits muss die Strukturverantwortung bei den Ländern liegen: „Um die Verantwortung der Länder für die Studienangebote und die gemeinsame Verantwortung der Länder gemäß § 9 HRG in einem Akkreditierungsverfahren wahrzunehmen, muss den Ländern die Möglichkeit eröffnet sein, ihrer Verantwortung entsprechend auf das Akkreditierungsverfahren Einfluss zu nehmen. Die Zusammensetzung der zentralen Akkreditierungseinrichtung muss dem Rechnung tragen und eine hinreichende Mitwirkung der staatlichen Vertreter gewährleisten.“<sup>22</sup>

Der Studienakkreditierungsstaatsvertrag bündelt nun Prozess- und Strukturverantwortung letztlich deutschlandweit in einem einzigen Gremium. Dennoch steht fest, dass beide Bereiche nach ihren eigenen und zu begründenden Mehrheiten verlangen, die miteinander nicht vereinbar sind. Seinen Verfassern scheint diese Problematik bewusst zu sein. Denn in *allen* Belangen konzipieren sie eindeutig die Beteiligung der professoralen Wissenschaft als eine reine Minderheitenposition – mit einer *einzig* Ausnahme: In inhaltlich-fachlichen Fragen der Akkreditierungsentscheidungen sollen die acht professoralen Mitglieder des

<sup>20</sup> BVerfGE vom 17.02.2016.

<sup>21</sup> EvGut vom 27.09.2001, S. 7.

<sup>22</sup> Beschluss der KMK vom 01.03.2002, S. 14.

Akkreditierungsrates ein doppeltes Stimmrecht erhalten. Rein rechnerisch hätte die Gruppe der Professoren damit – bei einstimmiger Abstimmung – eine Stimme Mehrheit. Hier wird deutlich, dass die „Scharnierfunktion“ des Akkreditierungsrates auf eine einzige Stimme, die auf einer Einstimmigkeit aller wissenschaftlichen Mitglieder beruht, in wenigen Entscheidungsprozessen zusammengeschrumpft ist. Der professoralen Wissenschaft verbleibt also nur die denkbar knappste Mehrheit in sehr wenigen ausgewiesenen Fragen.

Diese Lösung erweist sich ihrerseits nochmals als hochgradig problematisch: Das Bundesverfassungsgericht hat eindeutig geurteilt, dass es in der Hoheit der Wissenschaft liegen muss, ihre Vertreter im Akkreditierungsrat selbst zu bestimmen.<sup>23</sup> Ungeachtet dessen sieht der Studienakkreditierungsstaatsvertrag vor, dass die professoralen Mitglieder lediglich von der Hochschulrektorenkonferenz vorgeschlagen, aber letztlich von der Ständigen Konferenz der Kultusminister *bestellt* werden (Art. 9, Abs. 2, Satz 2). Spätestens dies dürfte sich bei einer erneuten Verfassungsklage eindeutig als unvereinbar mit der grundgesetzlich geschützten Freiheit der Lehre erweisen.

### **Fazit**

Der Studienakkreditierungsstaatsvertrag sieht vor, dass der Akkreditierungsrat eine ungeheure und beispiellose Fülle wesentlicher Struktur-, Kontroll- und Regulierungskompetenzen erhalten soll. Diese wird die bislang von der KMK *selbst* angestrebte und etwa vom Wissenschaftsrat stets unterstützte wettbewerbliche Organisation des Akkreditierungswesens nicht nur irritieren, sondern unwiederbringlich zerstören. Für dieses Zerstörungswerk findet sich im Staatsvertrag und seinen Begründungen bislang keinerlei Rechtfertigung; sie wird vielmehr gänzlich verschwiegen. So drohen sich genuin staatlich-kontrollierende und genuin wissenschaftliche Aufgaben auf nahezu unentwirrbare Weise zu vermischen, ohne dass hierüber bislang ein angemessener politischer Diskurs geführt worden wäre.

Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, dem „Landesgesetz zum Studienakkreditierungsstaatsvertrag“ seine Zustimmung zu verweigern. Dies gilt zumal, da es keineswegs alternativlos ist: Die Einschränkung der Agenturen auf eine Empfehlung an die Länder und die jeweilige direkte Entscheidung durch dieselben nach verbesserten allgemeinen Strukturvorgaben wäre einfacher, kostengünstiger und vor allem ein sowohl die Freiheit der Lehre als auch die Souveränität der Länder angemessen berücksichtigendes Verfahren. Es wäre dies eine Lösung, bei der sich die bisherige wettbewerbliche Organisation des Akkreditierungswesens weitgehend beibehalten ließe, und die besser dem Urteil des BVerfG Rechnung trüge.

---

<sup>23</sup> In Absatz 81 des Urteils des BVerfG (Drucksache 1 BvL 8/10 vom 17. Februar 2016) heißt es: „Noch ist gesichert, dass die Wissenschaft im Akkreditierungsrat die maßgebliche Stimme hat, denn dessen Mitglieder werden nach § 7 Abs. 2 Satz 2 AkkStiftG einvernehmlich von der Hochschulrektorenkonferenz und der Kultusministerkonferenz bestellt; damit verfügt die staatliche Verwaltung über eine Vetoposition, die an keinerlei Voraussetzungen gebunden ist.“ Im neuen Studienakkreditierungsstaatsvertrag soll nun die Bestellung allein bei der Kultusministerkonferenz liegen.