

An den
Ausschuss für Innovation, Wissenschaft und Forschung
des Landtages Nordrhein-Westfalen

(per Mail übermittelt an: anhoerung@landtag.nrw.de)

**Stellungnahme des CHE
zum Antrag der Fraktion der PIRATEN**

**„Urteil des Bundesverfassungsgerichts sofort umsetzen.
Akkreditierung rechtssicher gestalten und staatliche
Verantwortung für die Hochschulen endlich wahrnehmen“**

– Drucksache 16/11690 –

1. Ausgangslage

In seinem Beschluss vom 17. Februar 2016¹ urteilte der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts (im Folgenden BVG), die Regelungen über die Akkreditierung von Studiengängen des Landes Nordrhein-Westfalen, wonach Studiengänge durch Agenturen „nach den geltenden Regelungen“ akkreditiert werden müssen, sei mit dem Grundgesetz (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG) unvereinbar. Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit stehe zwar Vorgaben zur externen Qualitätssicherung von Studienangeboten nicht grundsätzlich entgegen; wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung von Studiengängen dürfe der Gesetzgeber jedoch nicht anderen Akteuren überlassen. Das BVG forderte den Landesgesetzgeber auf, mit Wirkung spätestens vom 1. Januar 2018 verfassungskonforme Regelungen zu treffen.

Die Fraktion der PIRATEN fordert, der Landtag möge feststellen, er habe „die Normierung inhaltlicher und verfahrens- und organisationsbezogener Anforderungen an die Akkreditierung faktisch aus der Hand gegeben und auch die Gesetzesnovelle nicht zur Abhilfe genutzt“. Das geltende Hochschulgesetz in NRW sei „mit dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG nicht vereinbar“ (S. 2). Der Landtag möge, so der Antrag der Fraktion der PIRATEN, die Landesregierung auffordern, „dem Landtag unverzüglich eine Gesetzesnovelle vorzulegen, die diese verfassungswidrigen Missstände beseitigt“ (S. 2).

2. Stellungnahme des CHE

Auf Bitten der Präsidentin des Landtags nimmt das CHE im Folgenden gerne Stellung zum Antrag der Fraktion der PIRATEN. Wie in ihrem Anschreiben gewünscht, beschränkt sich die Stellungnahme auf den Teilbereich „Akkreditierung“.

2.1 Das BVG sichert mit der vorliegenden Entscheidung Wissenschaftsadäquanz künftiger Akkreditierungsverfahren und Beschwerdewege. Das Urteil des BVG enthält folgende zentrale Punkte, die aus Sicht des CHE die Ausrichtung der jetzt zu entwickelnden Neufassung gesetzlicher Regelungen überzeugend umreißen:

- Ausdrücklich hält das BVG fest, Maßnahmen zur externen Qualitätssicherung (etwa die vorgeschriebene Akkreditierung von Studiengängen) seien zulässig. Diese Qualitätssicherung könne sich durchaus nicht nur auf „wissenschaftlich-fachliche Kriterien“ beschränken, sondern auch „die Studienorganisation, die Studienanforderungen und den Studienerfolg bewerten“. Der Grundansatz einer externen

¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2016 – 1 BvL 8/10 – Rn. (1-88), http://www.bverfg.de/e/ls20160217_1bvl000810.html.

Qualitätssicherung wird damit durch das BVG nicht in Frage gestellt, sondern explizit legitimiert.

- Der Staat müsse jedoch Verantwortung übernehmen beim Delegieren von Verantwortung (in diesem Fall an die Akkreditierungsagenturen / den Akkreditierungsrat). Die „wesentlichen Fragen der Qualitätssicherung“ müsse der Gesetzgeber selbst regeln, und zwar in Form einer „hinreichenden gesetzlichen Grundlage“. Dies umfasse „gesetzgeberische Entscheidungen zu den Bewertungskriterien, den Verfahren und der Organisation der Akkreditierung“. Das BVG fordert, dass der Gesetzgeber „die Ziele der Akkreditierung und die Anforderungen an das Verfahren abstecken, die wissenschaftsadäquate Zusammensetzung der Akteure regeln und Verfahren zur Aufstellung und Revision der Bewertungskriterien vorgeben“ solle.
- Die Teilhabe der Wissenschaft an entsprechenden Verfahren und „insbesondere an der Festlegung der Bewertungskriterien“ sei sicherzustellen.

Dass der Staat für grundlegende und gerade für private Hochschulen folgenreiche Entscheidungen wie die der Umsetzung der Programmakkreditierung die Verantwortung übernehmen muss, ist aus Sicht des CHE eine berechtigte Feststellung. Auch buffer institutions müssen mitsamt ihren Freiräumen formal korrekt eingesetzt und beauftragt werden.

2.2 Die Landespolitik sollte die nötige Gesetzesnovelle zur inhaltlichen und konzeptuellen Weiterentwicklung der Akkreditierungsverfahren nutzen. Bei ihrem weiteren Vorgehen sollte sie drei Szenarien gegeneinander abwägen.

- Szenario 1: Das Akkreditierungswesen in Deutschland wird wieder stärker an die Länder angebunden. Agenturen dürfen dann künftig nur noch als verlängerter Arm der Landeswissenschaftsministerien agieren.
- Szenario 2: Die Länder geben – einzeln oder per Staatsvertrag – dem Akkreditierungsrat bereits bewährte Eckpunkte (die vom BVG geforderten „notwendigen gesetzlichen Vorgaben“) auf abstrakte Art und Weise als Leitlinien formal vor. Damit würden der Akkreditierungsrat und die Akkreditierungsagenturen auf Basis expliziter gesetzlicher Regelungen agieren. An der bislang praktizierten Vorgehensweise würde sich nicht viel ändern (wobei es denkbar, aber aus Sicht des CHE nicht zwingend nötig erscheint, die letzte Akkreditierungsentscheidung nicht den Agenturen, sondern dem Akkreditierungsrat bzw. den Ministerien zu überlassen).
- Szenario 3: Das BVG-Urteil wird zum Anlass genommen, grundsätzlich die Akkreditierung von Lehrangeboten an deutschen Hochschulen (Programmakkreditierung) und deren Qualitätssicherung (Systemakkreditierung) kritisch zu hinterfragen.

Das erstgenannte Szenario erscheint aus Sicht des CHE weder wünschenswert noch zielführend. Es wird ja nicht vom BVG kritisiert, dass der Akkreditierung die falschen

Entscheidungen zu Grunde gelegt werden, sondern nur, dass der Gesetzgeber diese bislang nicht selbst getroffen hat. Es geht dabei im Wesentlichen um gesetzgeberische Entscheidungen zu den Zielen der Akkreditierung, den Anforderungen an das Verfahren, die wissenschaftsadäquate Zusammensetzung der Akteure und zum Verfahren zur Aufstellung und Revision der Bewertungskriterien. Das BVG-Urteil bedeutet nicht, dass künftig wieder die Länder selber die entsprechenden Verfahren und Entscheidungen in der Hand haben sollten – dies widerspräche auch grundlegend den Weichenstellungen der letzten 15 Jahre, die sich bewährt haben. Eine Rückkehr in die staatliche Detailsteuerung kann keiner der beteiligten Akteure ernsthaft in Betracht ziehen.

Aus Sicht des CHE enthalten die Szenarien 2 und 3 tragfähige Ansätze. Szenario 2 würde eine verfassungskonforme Akkreditierungspraxis sicherstellen, am bisherigen Vorgehen jedoch kaum etwas ändern. Zweckmäßig und naheliegend wäre es jedoch, wie in Szenario 3 angesprochen, eine weitergehende Reform des Akkreditierungssystems vorzunehmen. Das Urteil des BVG zwingt die Länder ohnehin zu Anpassungen der Hochschulgesetze. Das eröffnet die Chance auf eine systematische Reflexion und grundlegende Reform des deutschen Akkreditierungssystems. Das Urteil des BVG bietet die Möglichkeit, im Zuge der Neuregelung wesentliche Impulse für die von etlichen relevanten Akteuren – allen voran der Hochschulrektorenkonferenz (HRK)² – geforderte Reform des deutschen Akkreditierungssystems zu setzen.

2.3 Qualitätssicherung von Studium und Lehre sollte künftig in erster Linie in der Eigenverantwortung von Hochschulen liegen. Die Kritik am deutschen Akkreditierungssystem existiert so lange dieses besteht, also seit fast zwei Jahrzehnten. Innerhalb dieser Zeitspanne hat es sich weiterentwickelt, worauf der Akkreditierungsrat in einer Erklärung vom April 2016³ zu Recht hinweist. Inzwischen wurde mit der Einführung der Systemakkreditierung ein Weg für Hochschulen zu einer deutlich autonomen Qualitätssicherung von Studienangeboten eröffnet. Dennoch bleibt auch bei der Systemakkreditierung das Grundprinzip des deutschen Akkreditierungssystems erhalten, wonach private Agenturen die Entscheidung über eine Zertifizierung des Qualitätssicherungssystems einer Hochschule treffen und damit tief in die Hochschulautonomie eingreifen. Auch wenn das BVG diesen Ansatz grundsätzlich für nicht verfassungswidrig hält, ist die Frage berechtigt, ob alternative Vorgehensweisen noch sinnvoller sein könnten.

² Vgl. Entschließung der 20. Mitgliederversammlung der HRK am 10. Mai 2016 in Berlin: Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems. Download: https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/HRK-Entschliessung_Akkreditierung_10052016.pdf, abgerufen am 14. September 2016.

³ Pressemitteilung des Akkreditierungsrates vom 28. April 2016: Vorsitzender des Akkreditierungsrates begrüßt Beschluss des Bundesverfassungsgerichts. Erklärung nach der 87. Sitzung des Akkreditierungsrates. Download: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Veroeffentlichungen/Pressemitteilungen/AR_Pressemitteilung_2016-4.pdf, abgerufen am 14. September 2016.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des CHE der Vorstoß der HRK begrüßenswert, den diese in ihrer EntschlieÙung vom Mai diesen Jahres vorgenommen hat. Darin bekräftigt sie noch einmal ihre bereits 2012 formulierte Position⁴, wonach die Systemakkreditierung als „Zwischenschritt“ von der kontrollorientierten Programmakkreditierung zur „entwicklungsorientierten Auditierung“ anzusehen sei und mittelfristig an die Stelle des jetzigen Akkreditierungswesens das Verfahren des „institutionellen Qualitätsaudits“ treten sollte. In diesem Modell werden Lehrangebote und hochschulinterne Qualitätssicherungsverfahren zwar auch von außen begutachtet und mit einem Gütesiegel versehen, doch geschieht dies durch Evaluationsverfahren, die beratenden Charakter haben und für Transparenz nach außen sorgen und nicht durch Zertifizierungsverfahren, bei denen die Entscheidung über Zulassung oder Nicht-Zulassung bei einer Agentur liegt.

Dieser Ansatz sollte durch die Wissenschaftsministerien befördert werden, da er nach Auffassung des CHE dazu geeignet ist, Hochschulen stärker zu motivieren, Qualitätsmanagement als ihre eigene, selbstgesteuerte Aufgabe anzusehen. Wissenschaftsministerien sollten ein entsprechendes Qualitätsmanagement einfordern, jedoch in erster Linie die Hochschulen dazu anhalten, Systeme aufzubauen, die ihrer eigenen Strategie und Situation entsprechen. Dies sollte durch geeignete staatliche Anreizsysteme flankiert werden.

2.4 Das CHE schließt sich der Forderung der HRK in ihrer EntschlieÙung vom 10. Mai 2016 an, nicht durch übereilte Gesetzgebungsverfahren länderspezifische Insellösungen zu schaffen. Es sollte vielmehr eine bundesweit einheitliche Regelung und damit Übersichtlichkeit und Rechtssicherheit geschaffen werden.

Die im Antrag der Fraktion der Piraten enthaltene Forderung, „unverzöglich“ eine diesbezügliche Gesetzesnovelle vorzulegen, lässt außer Betracht, dass hier weitreichende Entscheidungen anstehen, welche nicht nur das Land Nordrhein-Westfalen, sondern das gesamte Bundesgebiet betreffen. Das zentrale Organ des deutschen Akkreditierungssystems bezogen auf Studium und Lehre, der Akkreditierungsrat mit Sitz in Bonn, arbeitet nach nordrhein-westfälischen Recht. Insofern hat die vom BVG verlangte Novellierung des nordrhein-westfälischen Landesrechts auch direkte Rückwirkungen auf die Hochschulgesetze anderer Bundesländer.

Die notwendige Abstimmung auf föderaler Ebene erfolgt derzeit durch die KMK. Es bleibt zu hoffen, dass die oben genannten Erwägungen und weiterreichenden Reformvorschläge dabei berücksichtigt werden.

⁴ EntschlieÙung der HRK am 24. April 2012: Zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems – Gestaltung des institutionellen Qualitätsaudits“. Download: https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/HRK_Beschluss_MV_Audit_24042012.pdf, abgerufen am 14. September 2016.

Gütersloh, 19. September 2016

Dr. Sigrun Nickel, Ulrich Müller
Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Str. 6
33332 Gütersloh