



Mit freundlicher Unterstützung von

Bildungs- und Förderungswerk  
der GEW im DGB e.V.



## **5. GEW-Wissenschaftskonferenz**

# **Gut – besser – exzellent?**

**Qualität von Forschung, Lehre und Studium entwickeln**

**31. August bis 3. September 2011, Weißenhäuser Strand (Schleswig-Holstein)**

**Veranstaltet von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft  
mit Unterstützung des Bildungs- und Förderungswerks der GEW**

## **Tagungsmaterial**

Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Arnberg an das Bundesverfassungsgericht zum  
Akkreditierungsverfahren in Nordrhein-Westfalen – Stellungnahme von Dr. Peter Hauck-Scholz  
im Auftrag der GEW

### AP-HuF-2010/26

*Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Arnsberg an das Bundesverfassungsgericht zum Akkreditierungsverfahren in Nordrhein-Westfalen – Stellungnahme von Dr. Peter Hauck-Scholz im Auftrag der GEW*

Verteiler: BFGA HuF, BASS, ProG LuSt, ProG ArPlaHuF

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

mit Schreiben vom 24. Juni 2010 hat das Bundesverfassungsgericht der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Verfahren 1 BvL 8/10 gegeben. In diesem Verfahren geht es um einen Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Arnsberg an das Bundesverfassungsgericht, mit welchem die Verfassungsmäßigkeit von § 72 Abs. 2 Satz 6 des Hochschulgesetzes Nordrhein-Westfalen (HG NRW) bezweifelt wird. Diese Rechtsnorm regelt die Akkreditierung von Studiengängen in Nordrhein-Westfalen. Rechtsanwalt Dr. Peter Hauck-Scholz hat für die GEW eine Stellungnahme in Karlsruhe abgegeben, die ich Euch anbei zur Kenntnis gebe.

Es geht bei diesem Verfahren um folgenden Sachverhalt:

Die klagende Hochschule ist eine private Hochschule, die mit Bescheid vom 14. September 2005 vom Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen staatlich als Fachhochschule anerkannt wurde. Die Akkreditierungsagentur ihrerseits ist ein privater Verein, der vom Akkreditierungsrat akkreditiert wurde.

Am 14. März 2007 wurde der Auftrag zur Reakkreditierung der betreffenden Studiengänge (Präsenz- und Fernstudiengang Logistik mit Abschluss Bachelor) erteilt. Am 15. Februar 2008 empfahlen die GutachterInnen, die Studiengänge nicht zu akkreditieren. Der Fachausschuss der Agentur schloss sich dieser Sicht am 10. März 2008 an. Die Akkreditierungskommission beschloss am 28. März 2008, die Studiengänge nicht zu akkreditieren. Dies wurde der Hochschule am 14. April 2008 mitgeteilt. Entscheidend für den weiteren Fortgang dürfte auch die nun folgende Reaktion des Ministeriums sein:

*»Das Ministerium untersagte der Klägerin mit Bescheid vom 2. Mai 2008 ab sofort Studienbewerber in die Studiengänge einzuschreiben und wies zugleich darauf hin, dass eine Aufhebung der Untersagung erfolgen werde, wenn die Studiengänge doch noch erfolgreich, d.h. für mindestens drei Jahre ohne wesentliche Auflagen, akkreditiert würden« (Vorlagebeschluss VG Arnsberg vom 16. April 2010 – 12 K 2689/08).*

Die klagende Hochschule sieht im Wesentlichen die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG verletzt, insbesondere, da die beanstandete Norm (§72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW) diesen Eingriff nicht decke (fehlende ausreichende gesetzliche Ermächtigungsnorm im Sinne der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts). Daraus folge dann, dass die Beschlüsse des Akkreditierungsrats nicht Grundlage der Entscheidung über die Zulassung von Studiengängen sein können. Ferner bezweifelt die klagende Hochschule die Sachkunde der GutachterInnen. Diese könne schon deshalb nicht gegeben sein, da Studierende und Menschen aus der beruflichen Praxis an der Entscheidung beteiligt seien.

Das Verwaltungsgericht Arnsberg kommt in seinem Vorlagebeschluss nun zur folgenden Einschätzung:

*»§ 72 Abs.2 Satz 6 HG NRW lautet:*

*»Die Akkreditierungen nach den Sätzen 4 und 5 und nach Abs.1 Nr. 3 erfolgen nach den geltenden Regelungen und durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind.«*

*Diese Norm ist nach Überzeugung der Kammer verfassungswidrig, weil sie mit Art. 5 Abs.3 GG und mit dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs.3 GG nicht vereinbar ist. Ein Gesetz muss die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Fragen selbst regeln und zudem hinreichend bestimmt sein. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das Rechtsstaatsprinzip fordern ein Gesetz, dass die Tätigkeit der Verwaltung inhaltlich normiert und sich nicht darauf beschränkt, allgemein gehaltene Grundsätze aufzustellen. Darüber hinaus gebietet es das Rechtsstaatsprinzip, dass grundrechtsrelevante Vorschriften in ihren Voraussetzungen und ihrem Inhalt so klar formuliert sind, dass die Rechtslage für den Betroffenen erkennbar ist und er sein Verhalten danach richten kann.«*

Der Vorlagebeschluss moniert demnach unter Berufung auf die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts insbesondere die fehlende gesetzliche Grundlage und damit parlamentarische Legitimation. Der Gesetzgeber – also der nordrhein-westfälische Landtag – habe die wesentlichen Entscheidungen offen gelassen und die Entscheidungsbefugnisse auf die Exekutive übertragen.

Die Stellungnahme, die Peter Hauck-Scholz für die GEW abgegeben hat, hebt auf vier Punkte ab:

1. In einem ersten Schritt wird die Zulässigkeit des Vorlagebeschlusses geprüft. Im Ergebnis wird diese Zulässigkeit verneint, was keineswegs bedeutet, dass das die Akkreditierung (bzw. das Versagen einer Akkreditierung) unproblematisch ist, sondern nahe legt, dass die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheids bereits im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf Grund der fehlenden Rechtsgrundlage hätte festgestellt werden können und müssen. Da die von § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW verlangten „geltenden Regelungen“ (noch) nicht existieren, ist nach Auffassung von Peter Hauck-Scholz die Akkreditierungsagentur nicht befugt, eine Akkreditierungsentscheidung zu treffen. Es wird demnach im Ergebnis die Einschätzung des VG Arnsberg geteilt, dass eine ausreichende Rechtsgrundlage für das Akkreditierungsverfahren nicht gegeben ist. Die Notwendigkeit, das Bundesverfassungsgericht anzurufen und § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW für verfassungswidrig erklären zu lassen, wird indes nicht gesehen - das VG Arnsberg hätte selbst entscheiden können.
2. Die Zulässigkeit des Vorlagebeschlusses gleichwohl hilfsweise unterstellt, ist abzuwägen, welche Grundrechte verletzt sein könnten. Peter Hauck-Scholz bestreitet, dass sich die Klägerin, eine private Fachhochschule, auf das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) in dieser Angelegenheit berufen kann. Zu prüfen wäre allenfalls, ob ein unzulässiger Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG (Berufswahlfreiheit) i.V.m. Art 19 Abs. 3 GG (Anwendbarkeit von Grundrechten auf

juristische Personen) gegeben ist. Diese Frage wurde dem Bundesverfassungsgericht durch das VG Arnberg allerdings nicht zur Klärung vorgelegt.

3. Peter Hauck-Scholz macht in einem dritten Punkt deutlich, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Wissenschaftsfreiheit nicht durch organisatorische Regelungen verletzt wird, wenn diese Regelungen durch den Gesetzgeber selbst erfolgen und sichergestellt wird, dass wissenschaftsadäquate Kriterien und Verfahren angewandt werden. Dabei müssten die Kriterien hinreichend Raum für wissenschaftliche Orientierung belassen, um einen Druck zur Orientierung an wissenschaftsfremden externen Bewertungskriterien gering zu halten. Es wird daher eine Beteiligung der Wissenschaft selbst – einschließlich der Studierenden – vorausgesetzt. Zudem hält Peter Hauck-Scholz eine Einbeziehung von VertreterInnen der beruflichen Praxis, zu denen neben Arbeitgebern auch die Gewerkschaften gehören, für sachgerecht.
4. In Punkt vier führt Peter Hauck-Scholz aus, warum es einer bundesgesetzlichen Regelung der Akkreditierung bedarf. Dabei hebt er zum einen auf die Mobilität der Studierenden und die vergleichbaren Chancen auf dem Arbeitsmarkt ab: Eine Vergleichbarkeit der Studienleistungen und Studienabschlüsse ist für beides unabdingbar und setzt eine bundeseinheitliche Regelung voraus. Eine gesetzliche Regelung ist zum anderen erforderlich, um die demokratische Qualität dieser bundeseinheitlichen Regelung zu gewährleisten.

Das Bundesverfassungsgericht hat neben der GEW auch anderen gesellschaftliche Akteure zur Abgabe einer Stellungnahme aufgefordert. Wann und wie das Verfahren weitergeführt wird, ist uns derzeit nicht bekannt.

Mit kollegialen Grüßen



Andreas Keller

Frankfurt am Main, 7. Oktober 2010

ANWALTSKANZLEI  
*Hauck - Scholz*

RA Dr. Hauck-Scholz · Postfach 1327 · 35003 Marburg

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Postfach 17 71  
  
76006 Karlsruhe

Rechtsanwalt  
**DR. PETER HAUCK-SCHOLZ**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
**Marburg/Lahn**

Korrespondenz erbeten über  
**Kanzlei Marburg**  
**00083-10-36-1/ak**  
Bei Antwort bitte angeben

Marburg, den 21.09.2010

**1 BvL 8/10**

**In dem Verfahren**

**betreffend die verfassungsrechtliche Prüfung, ob § 72 Abs. 2 S. 6 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen mit Art. 5 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes vereinbar ist,**

gebe ich für die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft folgende Stellungnahme ab.

1. Es bestehen erhebliche Bedenken gegen die Zulässigkeit des Vorlageverfahrens.

Es bestehen erhebliche Zweifel an der Entscheidungserheblichkeit der Norm.

Zu Entscheidungserheblichkeit der Norm muss das vorlegende Gericht darlegen, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Norm abhängt. Dabei ist für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgeblich, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist.

Das Verwaltungsgericht hat gemeint, es müsste die zulässige Klage abweisen, wenn § 72 Abs. 2 S. 6 HG NRW verfassungswidrig wäre, weil nicht festgestellt werden könne, dass die

**Kommunikationsdaten:**

Krummbogen 15, 35039 Marburg  
(im Ortenberg-Center)  
Postfach 1327, 35003 Marburg  
Telefon: 06421 / 96 48 - 0  
Telefax: 06421 / 96 48 - 13  
E-mail: [info@ra-hauck-scholz.de](mailto:info@ra-hauck-scholz.de)



Internet: [www.ra-hauck-scholz.de](http://www.ra-hauck-scholz.de)

**Bankverbindung:**

Sparkasse Marburg-Biedenkopf  
(BLZ 533 500 00) 42 900

beklagte Akkreditierungsagentur zur Vornahme des Verwaltungsaktes oder zu einer Neubescheidung verpflichtet war. Im Falle der Verfassungswidrigkeit der Norm müsste der Klage hinsichtlich des Bescheidungsfeststellungsantrages stattgegeben werden, weil festgestellt werden müsste, dass der Ausgangsbescheid vom 14.04.2008 rechtswidrig und die beklagte Akkreditierungsagentur wegen fehlender Spruchreife zur Neubescheidung verpflichtet war.

Dem kann nicht gefolgt werden. Denn das Verwaltungsgericht hat sich mit dem Tatbestandsmerkmal "nach den geltenden Regelungen" in § 72 Abs. 2 S. 6 HG NRW nicht hinreichend auseinandergesetzt, sondern angenommen, geltende Regelungen seien die Beschlüsse des Akkreditierungsrates, der ein Organ der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland, einer Stiftung nach nordrhein-westfälischem Landesrecht, ist. Gleichzeitig hat das Verwaltungsgericht aber festgestellt, dass weder § 9 Abs. 2 HRG noch das Akkreditierungsstiftungsgesetz noch die Beschlüsse der KMK unmittelbare Rechtswirkung hätten. Ferner hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass auch die Beschlüsse des Akkreditierungsrates keine unmittelbare Außenwirkung haben (Urteilsdruck S. 25).

Bei dieser vom Verwaltungsgericht selbst dargestellten Rechtslage ist es offensichtlich unhaltbar, anzunehmen, dass es sich bei "den geltenden Regelungen" im Sinne des § 72 Abs. 2 S. 6 HG NRW um Beschlüsse des Akkreditierungsrates handeln kann, mit denen dieser die Durchführung der Akkreditierungsverfahren näher geregelt hat (Urteilsdruck S. 3). Das Verwaltungsgericht hat zwar festgestellt (Urteilsdruck S. 3), dass die Stiftung mit den Akkreditierungsagenturen Vereinbarungen schließt, in denen die Rechte und Pflichten der Partner im Akkreditierungssystem geregelt werden. Es hat aber nicht festgestellt, ob es eine Vereinbarung zwischen der Stiftung und der beklagten Akkreditierungsagentur gibt, wonach die Beschlüsse des Akkreditierungsrates zur Durchführung der Akkreditierungsverfahren verbindliche Grundlage für das Handeln der Beklagten sein sollen. Selbst wenn dem so wäre (dafür spricht § 3 Abs. 2 Akkreditierungsstiftungsgesetz), kann nicht davon ausgegangen werden, dass durch den Abschluss einer solchen Vereinbarung eine Außenwirksamkeit der Beschlüsse des Akkreditierungsrates hergestellt werden kann. Es handelt sich im besten Falle um "Verwaltungsvorschriften", die bekanntlich nur das Innenverhältnis regeln.

Bei dieser Rechtslage hätte dem streitgegenständlichen Ausgangsbescheid eine wirksame Rechtsgrundlage deswegen gefehlt, weil die vom Gesetz geforderten "geltenden Regelungen" - noch - nicht existieren. Aus diesem Grunde war der Ausgangsbescheid rechtswidrig und wäre aufzuheben gewesen. Aus demselben Grund war aber weder ein Verpflichtungs-

noch ein Bescheidungsbegehren der Klägerin begründet, weil mangels "geltender Regelungen" die Akkreditierungsagentur nicht befugt ist, eine Akkreditierungsentscheidung zu treffen. Insoweit wäre die Klage abzuweisen gewesen. Auf die vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 72 Abs. 2 S. 6 HG NRW wäre es hiernach nicht angekommen.

2. Die Zulässigkeit der Vorlagefrage unterstellt, stellt sich weiter die Frage, ob bei dem gegebenen rechtlichen Zusammenhang überhaupt der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG berührt sein kann oder ob nicht vielmehr das Grundrecht des Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG betroffen ist.

Hierfür sind folgende Überlegungen maßgebend.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG bereits entschieden, dass öffentliche Einrichtungen keinen Grundrechtsschutz im Hinblick auf ihre Existenz in Anspruch nehmen können, weil Träger von Grundrechten nur Einrichtungen des Staates sein können, soweit sie vom Staat unabhängig sind (BVerfGE 85,3 160 [385]; 111, 333 [354 f.]).

Im vorliegenden Falle spielt die Akkreditierung von Studiengängen wegen der Bestimmung des § 72 Abs. 1 Nr. 3 HG NRW eine Rolle, weil die staatliche Anerkennung von Bildungseinrichtungen (als Universität oder Fachhochschule) unter anderem davon abhängt, dass diese akkreditierte Studiengänge anbietet oder anzubieten beabsichtigt. Insofern ist die positive Akkreditierung ein Zulassungskriterium für die staatliche Anerkennung. Die freie wissenschaftliche Betätigung oder die Errichtung einer solchen privatrechtlichen Bildungseinrichtung wird von der Akkreditierung jedoch nicht abhängig gemacht. Ebenso wenig spielt die Akkreditierung von Studiengängen eine Rolle im Hinblick auf die Organisationsstruktur der Bildungseinrichtungen. Diese wird nämlich - mittelbar - durch § 72 Abs. 1 Nr. 6 und 8 HG NRW geregelt, nicht jedoch durch die Akkreditierung.

Soweit das Verwaltungsgericht darlegt, warum es in der Pflicht zur Akkreditierung von Studiengängen einen Eingriff in Art. 5 Abs. 3 GG sieht, kann dem nicht gefolgt werden. Der vom Verwaltungsgericht vor allem angeführte Gesichtspunkt eines erheblichen zeitlichen, organisatorischen und finanziellen Aufwandes einschließlich der Verpflichtung der Hochschullehrer, Rechenschaft über Inhalt, Ziel und Methode der Lehrveranstaltungen ablegen zu

müssen, berührt das Grundrecht des Artikels 5 Abs. 3 GG in seinen spezifischen Inhalt nicht. Dies ist bezüglich des angeführten Aufwandes evident. Soweit es um die Hochschullehrer geht, ist ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit immanent, dass sie ihre Forschungsergebnisse publizieren und ihre Lehremethodik zur Diskussion stellen.

Das Grundrechtsspezifische an der geforderten Akkreditierung liegt vielmehr in der Beschränkung der freien beruflichen Betätigung in Konkurrenz mit öffentlich-rechtlichen Hochschulen durch die Notwendigkeit der staatlichen Anerkennung und deren Folgen (§ 73 HG NRW), auf die das Verwaltungsgericht zu Recht hinweist, allerdings in der Annahme, hiermit die Anwendbarkeit des Artikels 5 Abs. 3 GG als Prüfungsmaßstab begründen zu können. Die Anerkennung und die hiermit im Zusammenhang stehenden gesetzlich geregelten Anerkennungserfordernisse betreffen jedoch den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG, der auch auf juristische Personen gemäß Art. 19 Abs. 3 GG anwendbar ist. Ob und inwieweit § 72 Abs. 2 S. 6 HG NRW mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar ist, hat das Verwaltungsgericht aber nicht dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt, so dass dieses gem. § 81 BVerfGG nicht befugt ist, über diese - andere - Verfassungsrechtsfrage zu entscheiden.

3. Zur Frage der Vereinbarkeit von Evaluierungsverfahren mit Art. 5 Abs. 3 GG hat sich das Bundesverfassungsgericht bereits geäußert (BVerfGE 111, 333 [358 ff.]). Hierbei ging es um die hochschulgesetzlich eingeräumte Kompetenz der Leitungsorgane einer wissenschaftlichen Hochschule zur Evaluation von Lehre und Forschung sowie zur Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Ressourcenverteilung. In diesem Zusammenhang hat sich das Bundesverfassungsgericht auch mit dem Problem befasst, dass die Evaluationskriterien in dem betreffenden Hochschulgesetz nicht im Einzelnen festgelegt waren. Das Bundesverfassungsgericht hat hier bekanntlich einen Ausnahmefall zur Wesentlichkeitstheorie - ähnlich wie seinerzeit im Kapazitätsrecht zur Hochschulzulassung - anerkannt und dem Gesetzgeber eine Erprobungsphase zur allmählichen Herausbildung bewährter Praktiken der Wissenschaftsevaluation zugestanden. Insoweit hat es gebilligt, dass die Herausarbeitung der notwendigen Kriterien und Verfahren "einem inneruniversitären Prozess überlassen bleibt" (BVerfGE 111, 333 [360]).

Im Unterschied zu einer hochschulinternen Evaluation von Forschung und Lehre ist die Akkreditierung nach den Vorstellungen der KMK vor allem ein externer Prozess, dessen Rechtsgrundlage offenbar im Akkreditierungsstiftungsgesetz gesehen wird.

Die hierbei zu beachtenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe ergeben sich aus dem vom Bundesverfassungsgericht für relevant gehaltenen Gesichtspunkt einer strukturellen Gefährdung der freien wissenschaftlichen Betätigung und Aufgabenerfüllung durch Hochschulorganisationsrecht. Im Falle einer extern errichteten Akkreditierungsorganisation ist eine solche Gefährdung nicht von der Hand zu weisen.

Zur Beurteilung der Frage, ob eine organisatorische Regelung Strukturen schafft, die im Hinblick auf das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 GG gefährdend wirken können, hat das Bundesverfassungsgericht auf das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge mit seinen unterschiedlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten abgestellt (BVerfGE 111, 333 [355]).

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in diesem Zusammenhang auch mit der Einflussnahme eines externen Organs (Landeshochschulrat) auf bestimmte Entscheidungen der Hochschule befasst und ausgeführt, dass es verfassungsrechtlich unbedenklich sei, wenn die Organisation eines grundrechtlichen Freiheitsbereichs mittels Einschaltung unabhängiger Gremien, um die Organisation des Freiheitsbereichs zwar staatsfrei, aber unter öffentlicher Kontrolle zu halten, erfolgt (BVerfGE 111, 333 [363]). Allerdings muss diese Organisationsform dazu dienen, die Unabhängigkeit der Wissenschaft vom Staat stärker zu sichern. Soweit der externen Organisation Entscheidungsbefugnisse eingeräumt sind, hat das Bundesverfassungsgericht für maßgeblich gehalten, dass diese in das Zusammenwirken von Staat und Hochschule eingebunden sind und dass die Hochschulen einen wesentlichen Einfluss behalten.

Es liegt auf der Hand, dass solche organisatorischen Regelungen durch den Gesetzgeber selbst erfolgen müssen und dass diese nicht nur die vorstehenden Kriterien zu berücksichtigen haben, sondern auch - wenn es um die Beurteilung der Frage geht, ob ein Studiengang in fachlich-inhaltlicher Hinsicht und hinsichtlich seiner Berufsrelevanz den Mindestanforderungen genügt (Akkreditierung) - sichergestellt wird, dass wissenschaftsadäquate Kriterien und Verfahren angewendet werden. In diesem Zusammenhang hat die Warnung des Bundesverfassungsgerichts Gewicht, dass der möglicherweise entstehende Druck zur Orientierung an extern gesetzte Bewertungskriterien zu Fehlentwicklungen führen könne und dass daher die für die Evaluation benutzten Bewertungskriterien hinreichenden Raum für wissenschaftseigene Orientierungen belassen müssten (BVerfGE 111, 333 [358]). Hieraus hat das Bundesverfassungsgericht abgeleitet, dass eine angemessene Beteiligung der Vertreter der Wissenschaft im Verfahren der Festlegung der Kriterien unabdingbar sei, dass disziplin-

übergreifende Unterschiede in Rechnung zu stellen und dass die Studierenden zu beteiligen sind.

Ob Vertreter der Berufspraxis - wie im Akkreditierungsrat - mitwirken dürfen, hat das Bundesverfassungsgericht zwar nicht entschieden, aber auch nicht ausgeschlossen. Da die Studiengänge unter anderem die Befähigung zur Berufsausübung vermitteln sollen, ist es sachgerecht, Vertreter der Berufspraxis am Akkreditierungsprozess mitwirken zu lassen, weil hierdurch Kenntnisse und Erfahrungen eingebracht werden, die für das Qualifikationsziel Berufsbefähigung förderlich sind.

4. Eine abschließende Überprüfung des Akkreditierungsstiftungsgesetz nach den vorstehend genannten Kriterien würde den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen. Hingewiesen werden soll jedoch auf folgende Punkte.

Nach § 2 des Akkreditierungsstiftungsgesetzes ist die Aufgabenstellung der Stiftung offensichtlich nicht auf Nordrhein-Westfalen beschränkt, sondern soll - wie auch die bisherige Praxis belegt - bundesweit ausgerichtet sein. Diese Zielsetzung erfordert aber eine andere rechtliche Grundlage. Denn aufgrund der Länderhoheit ist es staatsrechtlich ausgeschlossen, dass ein Bundesland allein eine Stiftung mit einem Zuständigkeitsbereich für das ganze Bundesgebiet einrichtet. Dies erfordert vielmehr eine bundesgesetzliche Regelung, wofür dem Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 i.V.m. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG zustehen würde. Da dem Bund für die Ausführung eines solchen Bundesgesetzes allerdings nicht die Verwaltungskompetenz zusteht, bedarf es zusätzlich eines Staatsvertrages der Länder, durch den zumindest die Verwaltungskompetenz geregelt wird. Ein vergleichbares Phänomen gibt es im Hochschulzulassungsrecht.

Die Notwendigkeit einer *bundesgesetzlichen* Regelung ergibt sich nicht nur aus den genannten staatsrechtlichen Gründen, sondern auch der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts und der besonderen demokratischen Qualität von aus einem Gesetzgebungsverfahren hervorgegangenen Regelungen. Während bei – im Übrigen rechtlich unverbindlichen – Beschlüssen der Kultusministerkonferenz keine Beteiligung der Parlamente und damit der direkt vom Volk gewählten Abgeordneten vorgesehen ist, wäre diese bei einem Bundesgesetz über den Deutschen Bundestag gewährleistet. Über die üblichen parlamentarischen Anhörungen könnten überdies Auffassungen von Sachverständigen und Verbänden

berücksichtigt werden. Den Interessen der Länder-Exekutiven würde über die Beteiligung des Bundesrats Rechnung getragen.

Eine bundeseinheitliche Regelung ist zur Sicherung der Vergleichbarkeit von Studienleistungen und Studienabschlüssen unabdingbar. Durch die Akkreditierung soll ein Qualitätsstandard für die Studiengänge sichergestellt werden. Dieser Standard ist im Bundesgebiet insoweit einheitlich zu gestalten, als die Vergleichbarkeit von Studienleistungen und Studienabschlüssen hiervon berührt ist. Dies ist wichtig mit Blick auf die Mobilität, sowohl von Akademikerinnen und Akademikern als auch von Studierenden.

Durch ein Bundesgesetz – ggf. ergänzt durch einen Länderstaatsvertrag – ist daher sicherzustellen,

- dass Studienabschlüsse die gleiche Chance zu einer Berufstätigkeit in jedem Bundesland eröffnen. Insbesondere ist auch sicherzustellen, dass der Zugang zum höheren und gehobenen Dienst einheitlich ist, dass also ein Masterabschluss in jedem Fall für den Zugang zum höheren Dienst qualifiziert. In diesem Zusammenhang sei auf die Regelung verwiesen, dass die Fachhochschulabschlüsse nur bei einer Akkreditierung zu einer entsprechenden Berufsperspektive führen (vgl. Banscherus, Ulf / Gulbins, Annerose / Himpele, Klemens und Staack, Sonja: Der Bologna-Prozess zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die europäischen Ziele und ihre Umsetzung in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt am Main 2009, S. 44).<sup>1</sup>
- dass die Mobilität der Studierenden nicht durch unterschiedliche Qualitätsstandards unterminiert wird. Es ist sicherzustellen, dass ein Bachelorabschluss von jeder Hochschule an jeder (anderen) Hochschule die gleiche Chance auf Zulassung zum Masterstudium eröffnet. Diese Vergleichbarkeit ist nur durch eine einheitliche Rechtsgrundlage herzustellen, da die Akkreditierungspraxis der Agenturen deutliche Unterschiede aufweist, bzw. teilweise auch die Kriterien des Rates nicht erfüllt werden, wie die Kontrollen regelmäßig zeigen.
- dass sowohl Studierende und in Forschung, Lehre und Wissenschaftsmanagement tätige Hochschulbeschäftigte, als auch Vertreterinnen und Vertreter der beruflichen Praxis einschließlich der Gewerkschaften am Akkreditierungsverfahren substantiell beteiligt werden. Die Begründung dafür ergibt sich aus einem pluralisti-

---

<sup>1</sup> Als Neuerung ist hervorzuheben, dass auch Masterabschlüsse an Fachhochschulen den Zugang zu Laufbahnen des höheren Dienstes eröffnen. Dies war zunächst an die Bedingung geknüpft worden, dass in Akkreditierungsverfahren von Masterstudiengängen an Fachhochschulen ein Vertreter oder eine Vertreterin des zuständigen Innenministeriums beteiligt wird und der Studiengang nur bei Zustimmung der Akkreditierungsagentur sowie des beteiligten Vertreters bzw. der beteiligten Vertreterin der Dienstrechtsseite den Zusatz „eröffnet den Zugang zum höheren Dienst“ erhielt. Mit Beschluss der Kultusministerkonferenz (20.09.2007) sowie der Innenministerkonferenz (07.12.2007) wurde allerdings eine neue Vereinbarung zum „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen“ geschlossen, welche nunmehr allen AbsolventInnen von akkreditierten Fachhochschulmasterstudiengängen den Zugang zum höheren Dienst eröffnet. Durch die Knüpfung der Zulassung an die Akkreditierung von Fachhochschulmastern wird gleichwohl eine gewisse Ungleichbehandlung von Universitäts- und Fachhochschulstudiengängen aufrechterhalten.

schen Verständnis der Qualität von Lehre und Studium, in das neben der Perspektive von wissenschaftlichen Fachvertreterinnen und Fachvertretern die Sichtweise aller am hochschulischen Wissenschaftsprozess Beteiligten sowie die Perspektive der „Abnehmer“ der an den Hochschulen ausgebildeten Absolventinnen und Absolventen eingehen. Die Bildungsgewerkschaft GEW vertritt durch ihre Mitgliedschaft sowohl die Perspektive der am Wissenschaftsprozess beteiligten Beschäftigten und Studierenden als auch die berufliche Praxis in der Branche Bildung und Erziehung. Aus diesem Grunde ist die GEW ebenso wie ihre internationale Dachorganisation, die Bildungsinternationale (Education International) an Bestrebungen zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre im Rahmen des Bologna-Prozesses beteiligt.

Dr. Hauck-Scholz  
- Rechtsanwalt -

1/1; 83-10-36; 13.09.2010.

Der Schriftsatz kann jetzt fertig gemacht und an das BVerfG geschickt werden. Schauen Sie bitte im Anschreiben des BVerfGs an die GEW nach, wie viel Überstücke mitgeschickt werden sollen.

Die Akte kann auf der Fristenliste gestrichen werden.

Wv. der Akte 01.01.2011 (Sachstand).

Dr. Hauck-Scholz  
- Rechtsanwalt -