

Gesetzesvorbehalt bei Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit

Die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen über den Akkreditierungsrat der „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ ist ein länder- und hochschulübergreifendes Verfahren zur Qualitätssicherung des Lehrangebots staatlicher und nicht staatlicher Hochschulen. Die Regelungen des Hochschulgesetzes NRW, nach denen Akkreditierungen „nach den geltenden Regelungen“ erfolgen, genügen nicht dem Gesetzesvorbehalt für Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit, da hinreichende gesetzgeberische Entscheidungen zu Bewertungskriterien, Verfahren und Organisation der Akkreditierung fehlen. Der Landesgesetzgeber muss bis 1.1.2018 verfassungskonforme Regelungen treffen. (BVerfG Beschluss vom 17.02.2016 - 1 BvL 8/10)

BVerfG PM Nr. 15/2016 vom 18. März 2016

Wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung von Studiengängen muss der Gesetzgeber selbst treffen Beschluss vom 17. Februar 2016 1 BvL 8/10

Die Regelungen über die Akkreditierung von Studiengängen des Landes Nordrhein-Westfalen, wonach Studiengänge durch Agenturen „nach den geltenden Regelungen“ akkreditiert werden müssen, sind mit dem Grundgesetz (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG) unvereinbar. Dies hat der Erste Senat mit heute veröffentlichtem Beschluss in einem Verfahren der konkreten Normenkontrolle auf Vorlage des Verwaltungsgerichts Arnsberg entschieden. Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit steht zwar Vorgaben zur Qualitätssicherung von Studienangeboten grundsätzlich nicht entgegen. Wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung von Studiengängen darf der Gesetzgeber jedoch nicht anderen Akteuren überlassen. Der Landesgesetzgeber hat verfassungskonforme Regelungen mit Wirkung spätestens vom 1. Januar 2018 an zu treffen.

Sachverhalt und Verfahrensgang:

1. Die Akkreditierung im Hochschulbereich ist ein länder- und hochschulübergreifendes Verfahren der Begutachtung von Bachelor- und Masterstudiengängen staatlicher oder staatlich anerkannter Hochschulen. Die Vorlage betrifft die Akkreditierung von Studiengängen an Hochschulen, die nicht in der Trägerschaft des Landes stehen, und damit die sogenannte „Programmakkreditierung“. Sie beginnt mit der Auswahl einer Agentur durch die Hochschule, ihrem Antrag auf Akkreditierung und der Vereinbarung über Ablauf und Kostenrahmen; sodann legt die Hochschule eine umfangreiche Selbstdokumentation zum Studiengang vor. Die Agentur organisiert eine Gruppe für die Begutachtung, die nach einer Begehung ein Gutachten erstellt. Das Entscheidungsgremium der Agentur entscheidet auf dieser Grundlage.

2. Grundsätzlich richtet sich die Programmakkreditierung nach unterschiedlichen Vorgaben. Im Jahr 1998 sprach sich die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) für eine länderübergreifende Akkreditierung von Studiengängen aus. Kurz darauf beschloss die Kultusministerkonferenz (KMK), solche Verfahren zunächst probeweise für neu einzurichtende Bachelor- und Masterstudiengänge einzuführen und hierfür einen Akkreditierungsrat zu bilden. Im Jahr 2004 vereinbarte die KMK, den Akkreditierungsrat in eine rechtsfähige öffentlich-rechtliche Stiftung nach dem Recht des Landes Nordrhein-Westfalen zu überführen. Das Land Nordrhein-Westfalen errichtete daraufhin mit Gesetz vom 15. Februar 2005 die „Stiftung zur

Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland". Der Akkreditierungsrat als das zentrale Organ der Stiftung erlässt, ohne dass dies im Gesetz näher konkretisiert ist, die wesentlichen Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen. Er akkreditiert oder reakkreditiert auch die Akkreditierungsagenturen, die wiederum eigene Vorgaben für Akkreditierungen entwickeln.

3. Im Ausgangsverfahren galt das Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31. Oktober 2006 (HG NRW a. F.). Hochschulen, die nicht in der Trägerschaft des Landes stehen, bedurften einer staatlichen Anerkennung (§ 72 HG NRW a. F.), um mit staatlichen Hochschulen für den Studienabschluss, das Prüfungs- und das Graduierungsrecht gleichgestellt zu werden (§ 73 Abs. 1 und Abs. 2 HG NRW a. F.). Ohne die staatliche Anerkennung durften sie nicht mit der Bezeichnung Hochschule betrieben werden (§ 75 Abs. 1 HG NRW a. F.). Eine Voraussetzung war nach § 72 Abs. 1 Nr. 3 HG NRW a. F. „eine Mehrzahl ... erfolgreich akkreditierter Studiengänge“. Die Akkreditierungen erfolgten gemäß § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a. F. „nach den geltenden Regelungen“.

Am 1. Oktober 2014 ist ein neues Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen in Kraft getreten. Die Akkreditierung von Studiengängen ist nun nach § 7 Abs. 1 HG NRW n. F. für alle Hochschulen einheitlich vorgegeben, auf den § 73 Abs. 4 HG NRW n. F. zur Anerkennung nichtstaatlicher Bildungseinrichtungen ausdrücklich verweist. Nach § 7 Abs. 1 HG NRW n. F. muss wie bisher „nach den geltenden Regelungen“ akkreditiert werden.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

1. Die Vorlage ist zulässig. Von der vorgelegten Vorschrift gehen noch Rechtswirkungen aus, die für das beim Fachgericht anhängige Verfahren entscheidungserheblich sind.

2. Die Vorlage ist begründet. Die Regelung zur Akkreditierung von Studiengängen an Hochschulen in § 72 Abs. 2 Satz 6 in Verbindung mit § 72 Abs. 1 Nr. 3 HG NRW a. F. ist mit den Anforderungen des Grundgesetzes unvereinbar. Die Akkreditierung ist mit schwerwiegenden Eingriffen in die Wissenschaftsfreiheit verbunden, die der Gesetzgeber nicht anderen Akteuren überlassen darf. Um dem Gesetzesvorbehalt zu genügen, muss er dafür die notwendigen gesetzlichen Vorgaben selbst treffen.

a) Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit garantiert auch privaten Hochschulen einen Freiraum, der wissenschaftlich Tätige vor jeder staatlichen Einwirkung auf Prozesse der Gewinnung und der Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse schützt. Dazu gehört insbesondere die Selbstbestimmung über Inhalt, Ablauf und methodischen Ansatz der Lehrveranstaltung sowie das Recht auf die Äußerung von wissenschaftlichen Lehrmeinungen. Diese wird eingeschränkt, weil der Anerkennungstatbestand des § 72 Abs. 2 Satz 6 in Verbindung mit § 72 Abs. 1 Nr. 3 HG NRW a. F. private Hochschulen zur Akkreditierung von Studiengängen zwingt, wenn sie als Hochschulen staatlich anerkannt werden wollen. Eine derartige Anerkennung ist für den Betrieb der Einrichtung als Hochschule praktisch unerlässlich. Es handelt sich um eine präventive Vollkontrolle des Lehrangebots, die aufgrund der bislang lediglich durch den Akkreditierungsrat vorgegebenen Befristung regelmäßig zu erneuern ist. Die Agenturen machen zudem Vorgaben zur prozentualen Zusammensetzung der Inhalte von Lehrplänen, zu den Studien- und Prüfungsordnungen und sprechen Empfehlungen zur Benennung von Studienschwerpunkten und Modulen aus. Damit erfasst die Akkreditierung unmittelbar Form und Inhalt wissenschaftlicher Lehre.

b) Dieser Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit lässt sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

aa) Die mit dem „Bologna-Prozess“ unternommene Europäisierung des Hochschulraums als solche kann Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit nicht rechtfertigen. Die „Bologna-Erklärung“ über den europäischen Hochschulraum ist eine Maßnahme der Zusammenarbeit mit europäischer Zielsetzung im Bildungssektor. Sie steht nach Art. 165 Abs. 1 AEUV unter dem Vorbehalt der strikten Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems.

bb) Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit steht Vorgaben, die einen ordnungsgemäßen Lehrbetrieb mit einem transparenten Prüfungssystem sicherstellen, nicht entgegen. Allerdings bedürfen die mit der Qualitätssicherung verbundenen Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber dazu, die insoweit für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen. Der Gesetzgeber muss bei wertenden grundrechtsrelevanten Entscheidungen regeln, wer diese zu treffen hat und wie das Verfahren ausgestaltet ist. Er muss in den Hochschulen auch für die Qualitätssicherung ein Gesamtgefüge schaffen, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle so ausgestaltet sind, dass Gefahren für die Freiheit der Lehre vermieden werden.

Grundsätzlich steht es dem Gesetzgeber insoweit frei, der Hochschullehre eine externe Qualitätssicherung vorzugeben. Diese Qualitätssicherung der wissenschaftlichen Lehre muss auch nicht auf wissenschaftlich-fachliche Kriterien beschränkt sein, sondern kann die Studienorganisation, die Studienanforderungen und den Studienerfolg bewerten. Ein Hochschulabschluss kann den Berufszugang nur ermöglichen, wenn das Studium bestimmte Qualifikationen vermittelt, potentielle Arbeitgeber dessen Qualität anerkennen und der Abschluss auf einem Arbeitsmarkt mit anderen Abschlüssen verglichen werden kann. Insoweit dient die Qualitätssicherung des Hochschulstudiums der Förderung der in Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Berufsfreiheit. Aus der Verfassung ergibt sich zudem kein Verbot, neben der Rechtsaufsicht externe Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Lehre vorzusehen. Desgleichen begegnen weder eine Mitwirkungspflicht der Angehörigen der Hochschule noch das regelmäßige Reakkreditierungsgebot durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

cc) In § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a. F. fehlen jedoch hinreichende gesetzgeberische Entscheidungen zu den Bewertungskriterien, den Verfahren und der Organisation der Akkreditierung. Dies wird auch nicht durch hinreichende gesetzliche Vorgaben an anderer Stelle kompensiert, auf die § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a. F. bezogen werden könnte. Vor allem fehlt es an Vorgaben für eine hinreichende Beteiligung der Wissenschaft selbst.

Der Gesetzgeber hat sich in der Zuweisung der Qualitätskontrolle der Hochschullehre an privatrechtlich organisierte Agenturen, die wiederum von einer Landesstiftung akkreditiert werden, in § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a. F. auf wenige Aussagen beschränkt. Es ist mit den grundgesetzlichen Anforderungen nicht vereinbar, dass die Norm (ebenso wie § 7 Abs. 1 Satz 1 HG NRW a. F. und n. F.) lediglich auf „geltende Regelungen“ verweist, nach denen akkreditiert werden soll. Selbst eine grobe Zielbestimmung durch den Hinweis auf fachlich-inhaltliche Mindeststandards und die Berufsrelevanz der Abschlüsse fehlt. Es fehlen auch gesetzliche Regelungen zur Verfahrenseinleitung, zum Verfahren der Akkreditierung, zur Rechtsform der Entscheidungen der Agenturen und des Akkreditierungsrates der Akkreditierungsstiftung, zu den Folgen bei fehlender Umsetzung von Auflagen der Agenturen sowie zum zeitlichen Abstand der Reakkreditierung.

Der Mangel an hinreichender gesetzlicher Steuerung wird auch nicht durch andere Regelungen kompensiert. Die in §§ 3, 7 Abs. 2 und §§ 58, 60, 61, 63 HG NRW a. F. für

staatliche Hochschulen enthaltenen Vorgaben für das Studienziel, die Studienstruktur und die Regelstudienzeiten hat der Gesetzgeber nicht zu Vorgaben für die Programmakkreditierung gemacht. Auch das Akkreditierungsstiftungsgesetz lässt das Verfahren, die Rechtsnatur und die Rechtswirkungen der Akkreditierungsentscheidungen weitgehend ungeklärt. Es fehlen prozedurale Sicherungen der Wissenschaftsfreiheit und Klarheit zum Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Rates oder der Agenturen. Ferner befassen sich zwar §§ 6, 8 und 9 HRG mit der Arbeit der Hochschulen in der Lehre, regeln jedoch die Akkreditierung nicht.

Der Gesetzgeber hat die Normierung inhaltlicher und verfahrens- und organisationsbezogener Anforderungen an die Akkreditierung durch die vorgelegte Regelung faktisch aus der Hand gegeben, ohne die für die gewichtigen Eingriffe in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Vielmehr sind dem Akkreditierungsrat wesentliche Entscheidungen überlassen; dieser eröffnet wiederum den Agenturen sehr weitreichende Spielräume. Zwar ist der Gesetzgeber im Respekt vor der Wissenschaftsfreiheit an einer detaillierten Regelung zu Lehrinhalten gehindert. Doch lassen sich 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. Das schließt hinreichenden Spielraum für die fachkollegiale Bewertung und Sachkunde in den Gremien nicht etwa aus, sondern sichert diesen gerade.

3. Eine im Verfahren nach Art. 100 GG vorgelegte Vorschrift, die sich als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar erweist, ist grundsätzlich für nichtig zu erklären. Doch kann die Entscheidung auch darauf beschränkt werden, eine verfassungswidrige Norm nur für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären.

§§ 72 Abs. 2 Satz 6, 7 Abs. 1 Satz 1 HG NRW a. F. erweisen sich danach als unvereinbar mit den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip. Die Unvereinbarkeit erfasst auch § 7 Abs. 1 Satz 2 HG NRW a. F., da ohne hinreichende Rechtsgrundlage für die Akkreditierung auch der diesbezügliche Vorbehalt vor Aufnahme des Studienbetriebs den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt. Im Interesse der Rechtsklarheit ist ferner § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 HG NRW n. F. für unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären, da § 7 Abs. 1 Satz 1 HG NRW n. F. bestimmt, dass die Studiengänge „nach den geltenden Regelungen“ zu akkreditieren und zu reakkreditieren sind.

4. Der Gesetzgeber muss eine Neuregelung vornehmen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung trägt. Da auch länderübergreifende Abstimmungsprozesse anstehen, ist dafür ein ausreichender Zeitraum erforderlich. Daher ist die Fortgeltung der mit dem Grundgesetz unvereinbaren Normen bis zu einer Neuregelung und längstens bis zum 31. Dezember 2017 anzuordnen.