

Olaf Bartz und Katrin Mayer-Lantermann

Wandel der Aufgaben des Akkreditierungsrates und der Agenturen durch den „Studienakkreditierungsstaatsvertrag“

I. Einleitung

Für die Akkreditierung von Studiengängen und hochschulinternen Qualitätsmanagementsystemen in Deutschland ist eine neue Rechtsgrundlage erarbeitet worden: Die Ministerpräsidenten der Länder haben den „Staatsvertrag über die Organisation eines gemeinsamen Akkreditierungssystems zur Qualitätssicherung in Studium und Lehre an deutschen Hochschulen“ unterzeichnet.¹ Dieser „Studienakkreditierungsstaatsvertrag“ stellt die Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2016² dar.

Zum Zeitpunkt, an dem der vorliegende Beitrag erstellt wird, liegt der Studienakkreditierungsstaatsvertrag den Länderparlamenten zur Ratifizierung vor. Die Entscheidung über die Zustimmung liegt in der Souveränität jedes einzelnen Gesetzgebungsorgans. Gleichwohl benutzt der Text in der Folge den Indikativ und geht insofern von der Fiktion eines verabschiedeten Staatsvertrags aus. Dies geschieht ausschließlich aus sprachlichen Erwägungen, da weder ein durchgängig im Konjunktiv gehaltener Text noch eine Häufung von Ausdrücken wie „voraussichtlich“ oder „vorgesehen“ stilistisch überzeugen würden.

Der Artikel konzentriert sich auf den Wandel der Aufgabenstellung von Akkreditierungsrat und Agenturen. Auf darüber hinausgehende Ausführungen zur externen Qualitätssicherung in Deutschland³ sowie zur Rolle und Rechtsnatur der Akkreditierung⁴ wird weitgehend verzichtet und hierfür auf andere einschlägige Schriften verwiesen.

II. HRG-Novelle 1998, Akkreditierungs-Stiftungs-Gesetz 2005

Wesentliche Grundlagen für die Akkreditierung wurden 1998 geschaffen: Bundestag und Bundesrat verabschiedeten die vierte Novelle des Hochschulrahmengesetzes (HRG) und strichen aus § 9 Abs. 2 HRG die obligatorische Erarbeitung von Rahmenprüfungsordnungen. Die Begründung dafür lautete: „Die Gleichwertigkeit der Studien- und Prüfungsleistungen sowie der Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels sollen künftig nicht mehr zwingend durch Rahmenprüfungsordnungen sichergestellt werden. Die Länder und die HRK können dieses Instrument in Zukunft weiter nutzen. Sie können sich aber auch anderer Instrumente wie beispielsweise eines Akkreditierungsverfahrens von Institutionen und Studiengängen, der staatlichen Genehmigung der einzelnen Prüfungsordnungen oder einer Ex-post-Kontrolle im Rahmen der Evaluation bedienen.“⁵

Im selben Jahr fassten Kultusministerkonferenz (KMK) und Hochschulrektorenkonferenz (HRK) Grundsatzbeschlüsse⁶ zur Einführung eines Akkreditierungssystems. Nach einer Pilotphase wurde 2002 die für die nächsten 15 Jahre gültige Grundstruktur eines dezentralen Systems fixiert,⁷ in dem der Akkreditierungsrat Grundanforderungen an das Akkreditierungsverfahren aufstellt und Agenturen zertifiziert sowie überwacht, während die Agenturen ihrerseits Akkreditierungsverfahren durchführen und Studiengänge akkreditieren.

1 Der Text des Staatsvertrags nebst Begründung ist in den Dokumentationssystemen mehrerer Länderparlamente verfügbar, beispielsweise hier: http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/1000/16_1823_D.pdf (1.9.2017).

2 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2016 - 1 BvL 8/10 - Rn. (1-88), http://www.bverfg.de/e/ls20160217_1bv1000810.html (1.9.2017).

3 Vgl. etwa das Handbuch Qualität in Studium und Lehre (Kohler/Pohlentz/Schmidt (Hrsg.), Handbuch Qualität in Studium und Lehre: Evaluation nutzen - Akkreditierung sichern - Profilschärfen, Loseblattsammlung) und Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, Drs. 2259-12, 2012, <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2259-12.pdf> (1.9.2017).

4 Siehe dazu z.B. Immer, Rechtsprobleme der Akkreditierung von Studiengängen, 2013.

5 Bundestags-Drucksache 13/8796., S. 17, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/087/1308796.pdf> (1.9.2017).

6 Siehe den Beschluss der KMK „Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge“ vom 3.12.1998, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/BS_981203_AKKreditierung.pdf (1.9.2017) sowie die Entschließung des 185. Plenums der HRK vom 6. Juli 1998 zum Akkreditierungsverfahren, <https://www.hrk.de/positionen/position/beschluss/detail/akkreditierungsverfahren/> (1.9.2017).

7 Siehe den Beschluss der KMK „Künftige Entwicklung der länder- und hochschulübergreifenden Qualitätssicherung in Deutschland“ vom 01.03.2002, S. 11, http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/KMK/Sonstige/KMK_System_Weiterentwicklung2002.pdf (1.9.2017).

Der Akkreditierungsrat konstituierte sich 1999 und war zunächst ohne eigene Rechtsform bei der Geschäftsstelle der HRK angesiedelt. Zum Jahreswechsel 2002/03 erfolgte ein Umzug in das Sekretariat der KMK. Rechtsfähigkeit erhielt er 2005 mit dem nordrhein-westfälischen „Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland““ (üblicherweise und auch im Folgenden abgekürzt mit „ASG“ für Akkreditierungs-Stiftungs-Gesetz),⁸ dem 2004 eine Verständigung der Länder in der KMK⁹ vorausging. Die Länder übertrugen ihre Aufgaben nach § 9 Abs. 2 HRG per Verwaltungsvereinbarung¹⁰ auf die Stiftung.¹¹

III. Aufgaben von Akkreditierungsrat und Agenturen bislang und künftig

Auch die künftige Konzeption gemäß Studienakkreditierungsstaatsvertrag sieht eine Zwei-Ebenen-Struktur mit einer Aufgabenteilung von Agenturen und Akkreditierungsrat vor. Dabei sind jedoch drei wesentliche Verschiebungen zu verzeichnen:

- Die Befugnis, Akkreditierungsentscheidungen zu treffen, geht von den Agenturen auf den Akkreditierungsrat über (Art. 5 Abs. 3 Nr. 1 Staatsvertrag).
- Sämtliche Befugnisse zur Regelsetzung, die bisher teilweise beim Akkreditierungsrat angesiedelt waren, gehen auf die Länder über (Art. 5 Abs. 3 Nr. 6 Staatsvertrag).
- Die bisher vom Akkreditierungsrat durchgeführte materielle Prüfung der Agenturen geht auf das europäische Agenturenregister EQAR über (vgl. Art. 5 Abs. 3 Nr. 5 Staatsvertrag).

Diese drei Aspekte seien im Folgenden näher ausgeführt.

1. Entscheidungsbefugnis

a) Situation bislang

Die derzeit tätigen Agenturen sind überwiegend als Stiftungen oder als privatrechtliche Vereine organisiert;¹²

eine Vorgabe für die Rechtsform existiert nicht. Bislang führen sie die Akkreditierungsverfahren durch und treffen die Akkreditierungsentscheidungen, wobei sie im Auftrag der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen deren Siegel vergeben. Entscheidungsgremien sind zumeist die so genannten Akkreditierungskommissionen. Sie bestehen mindestens aus Hochschulvertretern, Vertretern der Berufspraxis und Studierenden.

Die Agenturen sind an Kriterien und Verfahrensregeln des Akkreditierungsrates gebunden, entwickeln auf dieser Basis aber eigene Profile. Sie operationalisieren die Regeln des Akkreditierungsrates in eigenen Handreichungen; teilweise sind sie nur in bestimmten Fächergruppen tätig oder verfügen über regionale Schwerpunkte, operieren grundsätzlich aber in allen Bundesländern.

Die Rechtsnatur des Handelns der Agenturen im noch aktuellen System ist überwiegend ungeklärt. Den aktuell anwendbaren Rechtsgrundlagen kann man keine klare Entscheidung für das öffentliche bzw. private Recht entnehmen. Das ASG selbst schweigt zur Rechtsnatur der Akkreditierungsentscheidung; in der Begründung zum ASG ist von „privatrechtlich organisierten und handelnden Agenturen“ die Rede.¹³ Auch in den Landeshochschulgesetzen finden sich keine eindeutigen Aussagen zu dieser Thematik.¹⁴ Eine Ausnahme stellt NRW dar: Dort wurde im § 7a des 2014 in Kraft getretenen Landeshochschulgesetzes geregelt, dass die Agenturen in NRW als Beliehene handeln.¹⁵

b) Ratio der Änderung

Die bislang ungeklärte Rechtsnatur des Agenturhandelns war ein wesentlicher Auslöser für die Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf den Akkreditierungsrat. Das Bundesverfassungsgericht monierte, dass keine Klarheit bezüglich der Rechtsstellung der Agenturen und der Rechtsform der von ihnen getroffenen Entscheidungen bestehe.¹⁶ Daher bestand Handlungsbedarf für NRW und die Ländergemeinschaft.

8 Abrufbar unter http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Beschluesse/ASG_Stiftungsgesetz.pdf (1.9.2017).

9 Siehe den Beschluss der KMK „Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Akkreditierung in Deutschland“ vom 15.10.2004, http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/KMK/Sonstige/KMK_System_Weiterentwicklung2004.pdf (1.9.2017).

10 Beschluss der KMK „Vereinbarung zur Stiftung „Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 16.12.2004, http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/KMK/Sonstige/KMK_System_Stiftung_Vereinbarung.pdf (1.9.2017).

11 Mit Einführung des ASG wurde der Akkreditierungsrat nurmehr eines von drei Gremien – neben Vorstand und Stiftungsrat – der „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland. Gleichwohl werden die Begriffe „Akkreditierungsrat“ und „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“

im Alltag häufig synonym verwendet, so auch im Folgenden.

12 Näher dazu *Immer* (Fn. 4), S. 12.

13 Landtagsdrucksache 13/6182, S. 12, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD13-6182.pdf> (1.9.2017).

14 Vgl. z. B. *Brinktrine*, Akkreditierungsverfahren und -modelle nach Maßgabe des Hochschulrechts der Länder, *WissR* 42 (2009), 164 (165 ff.).

15 Siehe dazu die Begründung zu § 7 a HZG, Landtagsdrucksache 16/5410, S. 310, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-5410.pdf> (1.9.2017); vgl. dazu auch *Geis*, Das Bundesverfassungsgericht zur Akkreditierung, *OdW* 4 (2016), 193 (197).

16 Beschluss des BVerfG (Fn. 2), Rn 71 und 72.

Die öffentlich-rechtliche Qualifizierung der Akkreditierungsentscheidung lag nahe. Bei mit Klagen im Bereich der Akkreditierung befassten Verwaltungsgerichten ließ sich eine Tendenz für die öffentlich-rechtliche Einordnung der Akkreditierung erkennen.¹⁷ Auch in der Literatur wurde dies überwiegend angenommen,¹⁸ da die Akkreditierung von Studiengängen und hochschulinternen QM-Systemen der öffentlichen Aufgabe der Aufsicht über das Hochschulwesen diene.¹⁹ Zudem treffen die Agenturen selbst dann, wenn die Akkreditierung das landesrechtlich erforderliche Genehmigungsverfahren nicht ersetzt,²⁰ für die staatlichen Stellen maßgebliche Beurteilungen dazu, ob der Studiengang die in der Akkreditierung zu prüfenden Qualitätsanforderungen erfüllt.²¹ Auch das Verwaltungsgericht Arnberg ging in seiner Vorlageentscheidung an das Bundesverfassungsgericht vom öffentlich-rechtlichen Handeln der Agenturen aus.²²

Hätte man die Entscheidungskompetenz bei den Agenturen belassen, wäre ihre eindeutige, gesetzlich geregelte Beleihung unumgänglich geworden.²³ Dem hätte jedoch das Selbstverständnis der Agenturen widersprochen, die sich seit jeher nicht als Behörden, sondern als privatrechtlich handelnde Akteure verstehen.²⁴ Hinzu kam, dass die doppelte Rolle der Agenturen sowohl als

Durchführende der Verfahren als auch als Entscheider über die Akkreditierung dazu führt, dass sie eine Studienqualität entwickelnde Rolle nur eingeschränkt wahrnehmen können.²⁵

Vor diesem Hintergrund ist die Verlagerung der Entscheidungszuständigkeit auf den Akkreditierungsrat zu sehen. Dieser kann als Stiftung des öffentlichen Rechts selbstverständlich Verwaltungsakte treffen; die Agenturen können als private „Dienstleister für die Hochschulen“²⁶ künftig deutlich freier agieren. So werden „klare Rechtsverhältnisse [...] geschaffen“.²⁷

Auch kann durch die neue Zuständigkeit des Akkreditierungsrates „eine konsistente Entscheidungspraxis auf der Grundlage der vorgegebenen Kriterien“²⁸ erreicht werden. Wie groß der Bedarf in dieser Hinsicht ist, lässt sich daran ablesen, dass der Akkreditierungsrat permanent tätig wurde, um Inkonsistenzen zu begegnen.²⁹ Damit dient die Entscheidungszuständigkeit des Akkreditierungsrates auch „der Deregulierung und Effizienzsteigerung.“³⁰

Hinzu kommt, dass die alleinige Kompetenz für Verfahren und Entscheidung bei am Markt agierenden und von der Zufriedenheit der Kunden abhängigen Agenturen Fehlanreize nicht ganz ausschließt, insbesondere vor dem Hintergrund der Zunahme der Systemakkreditie-

17 Zum Beispiel VG Minden, Beschluss vom 30.07.2009 – 2 K 1291/08 Rn. 1 - 3, zitiert nach *Immer* (Fn. 4), S. 171.

18 Vgl. z. B. *Lege*, Die Akkreditierung von Studiengängen, JZ 14/2005, 698 (702); *Heitsch*, Rechtsnatur der Akkreditierungsentscheidungen/ Prozessuale Fragen, WissR 42 (2009), 136 (142 f.).

19 Siehe dazu *Heitsch* (Fn. 18) WissR 42 (2009), 136 (142 f.).

20 Dies ist zum Beispiel in Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein der Fall. Auch in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt muss ein Studiengang durch das Ministerium genehmigt werden, falls keine diesbezügliche Regelung in einer Zielvereinbarung existiert. Siehe dazu die Übersicht des Akkreditierungsrates unter http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Sonstige/20161109Regelung_Akkr_und_Genehmigung_Abfrage_2016.pdf (1.9.2017); vgl. auch *Immer* (Fn. 4), S. 122 f.

21 Überzeugend argumentiert hier *Immer* (Fn. 4), S. 238: „Aus-schlaggebend, aber auch ausreichend ist vielmehr der in ihrem Bereich qualitativ-rechtsverbindliche Einfluss der Agenturen: Die Beurteilung, ob der Studiengang die Strukturvorgaben und den Qualifikationsrahmen einhält, berufsrelevante Kompetenzen vermittelt und das erforderliche Qualitätsverständnis mitbringt, ist nach systematisch-teleologischer Auslegung des Akkreditierungsverfahrens allein und letztverbindlich ihrem Votum zugewiesen“; siehe auch *Epping* (Hrsg.), Niedersächsisches Hochschulgesetz, § 6, Rn 40. Er qualifiziert die Akkreditierungsentscheidungen, zumindest nach dem niedersächsischen Landeshochschulrecht, als öffentlich-rechtlich.

22 Siehe Beschluss des VG Arnberg vom 16.04.2010 – 12 K 2689/08, https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_arnberg/j2010/12_K_2_689_08beschluss20100416.html (1.9.2017), S. 28. Das Bundesverfassungsgericht traf keine Festlegung, ob die Agenturen öffentlich oder privatrechtlich handeln. *Geis* (Fn. 15), OdW 4 (2016), 193 (194), legt jedoch nachvollziehbar dar, dass die Verfassungsrichter

von einer öffentlich-rechtlichen Fernwirkung ausgingen: Das auf private, die staatliche Anerkennung begehrende, Hochschulen in NRW anwendbare Normengeflecht führe für diese Hochschulen de facto zu einer Akkreditierungspflicht und stelle damit einen Grundrechtseingriff dar.

23 Die Übertragung staatlicher Aufgaben an Private steht unter dem so genannten institutionellen Gesetzesvorbehalt, bedarf also einer eindeutigen gesetzlichen Regelung, siehe dazu zum Beispiel *Lege* (Fn. 18), JZ 14/2005, 698 (703).

24 Siehe dazu zum Beispiel *Landfried*, HRK, Beiträge zur Hochschulpolitik 6/2001, 46 (48 f.).

25 Das Verbot der Verknüpfung von Beratung und Akkreditierung ist für die Systemakkreditierung explizit geregelt, vgl. den Beschluss des Akkreditierungsrates „Standards für die Gestaltung des Verhältnisses von Systemakkreditierung und Beratungsdienstleistungen“ vom 31.10.2008 i.d.F. vom 20.02.2013, http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Beschluesse/AR_Beratung_Systemakkreditierung.pdf (01.09.2017). Eine ggf. angesichts der Tätigkeit nicht in Deutschland ansässiger Agenturen erforderliche Beleihung ausländischer Rechtssträger haben als nicht problematisch beurteilt *Heitsch*, DÖV 2007, S. 346 und *Immer*, S. 166.

26 Begründung zu Art. 3 Abs. 5 Staatsvertrag.

27 Ebd.

28 Ebd.

29 Zahlreiche der unter <http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=beschluesse&L=-9.9> (1.9.2017) veröffentlichten Beschlüsse, Handreichungen und Rundschreiben des Akkreditierungsrates hatten Inkonsistenzen in der Praxis der Agenturen zum Anlass.

30 Begründung zu Art. 3 Abs. 5 Staatsvertrag.

rungsverfahren mit ihren weitreichenden Implikationen für die Hochschulen.³¹

Durch eine Zuständigkeit des Akkreditierungsrates können schließlich die Anforderungen an die Gutachten harmonisiert und Zeitabläufe klarer definiert werden.

2. Befugnis zur Festlegung von Kriterien und Verfahrensregeln

a) Situation bislang

Bislang wurden Qualitätskriterien für die Akkreditierung im Wesentlichen vom Akkreditierungsrat verabschiedet. Allerdings war eine so prominente Rolle des Akkreditierungsrates bei der Schaffung des Akkreditierungssystems gar nicht angelegt. Vielmehr ging man von einem Kondominium von Staat und Hochschulen aus, wobei die Hochschulen, basierend auf Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz, primär für die fachlich-inhaltliche Ausgestaltung des Studiums und der Staat – im föderalen System Deutschlands also die Länder – primär für die Studienstruktur und den formalen Rahmen zuständig seien.³² Diese Zweiteilung wurde auch bei Einführung des Akkreditierungssystems im Grundsatz aufrechterhalten: Die Zuständigkeit für die fachlich-inhaltliche Bewertung verblieb bei der scientific community.³³ Die staatliche Verantwortung für die Studienangebote sollte über Strukturvorgaben wahrgenommen werden.

Dem Akkreditierungsrat wurde primär die Rolle eines „Organisators“ des peer-review-Verfahrens zugesprochen.³⁴ Diese Perspektive der Anfangsjahre spiegelt sich auch im ASG von 2005 wider. Der neu gegründeten „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ wurde durch das ASG neben der Aufgabe der Akkreditierung von Agenturen³⁵ die Verantwortung

für den Erlass von Verfahrensregeln für die Studiengangsakkreditierung übertragen.³⁶ Entsprechend der herausgehobenen Bedeutung der staatlichen Strukturvorgaben wurde die Stiftung zudem damit beauftragt, ländergemeinsame und landesspezifische Strukturvorgaben zu verbindlichen Vorgaben für die Agenturen zusammenzufassen.³⁷

Der neu konstituierte Akkreditierungsrat stellte jedoch alsbald fest, dass eine Leerstelle in rechtlicher wie inhaltlicher Hinsicht bestand: Die vom Akkreditierungsrat verabschiedeten Kriterien für Studiengänge waren bisher nicht über die Nennung einiger Aspekte oder Themenfelder hinausgekommen.³⁸ Denn zu Beginn der 2000er Jahre hatte bei KMK, HRK und Akkreditierungsrat die Überzeugung geherrscht, das Hauptziel der Akkreditierung bestehe darin, ein schlüssiges und kohärentes Bild von den Leistungen der Hochschulen zu erhalten, also Qualitätssicherung im Wesentlichen durch Herstellung von Transparenz zu erzielen.³⁹

Aus Sicht des damaligen Vorsitzenden, des Greifswalder Juristen Jürgen Kohler, konnte dies nicht genügen: Akkreditierungsverfahren entsprächen rechtsstaatlichen Maßstäben nur dann, wenn sie „normativ durchgebildet [sein]“.⁴⁰ Das Ergebnis solcher Verfahren könne [...] „nicht das bloße Resultat eines Diskurses sein, dessen inhaltliche Orientierung nicht klar durch Vorgabe von sachbezogenen, also validen und insbesondere auch im Hinblick auf Art. 5 Grundgesetz tragfähigen Kriterien umrissen“ sei.⁴¹ Der Akkreditierungsrat entwickelte daraufhin 2005 das erste umfassende Kriterienset, geprägt vom so genannten „fitness of and fitness for purpose“-Ansatz,⁴² und erarbeitete in den Folgejahren ein systematisch aufgebautes Regelwerk, gegliedert nach Verfahrensregeln, (Qualitäts-)Kriterien und Entscheidungsregeln.⁴³

31 Vgl. *Künzel*, Entwicklungsperspektiven des deutschen Systems der externen Qualitätssicherung, Handbuch Qualität in Studium und Lehre (Fn. 3), B 1.6, S. 8 f.

32 Vgl. *Thierfelder*, Akkreditierungsentscheidungen im föderalen System, Handbuch Qualität in Studium und Lehre (Fn. 3), S. 2.

33 Vgl. *Kohler*, Anforderungen an die Qualität des Akkreditierungssystems, Handbuch Qualität in Studium und Lehre (Fn. 3), F 1.4, S. 3 f.

34 Dies lässt sich aus dem Beschluss der KMK „Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge“ vom 3.12.1998 (Fn. 6), ablesen, in dem es auf S. 61 heißt, dass der Akkreditierungsrat den Ablauf der fachlich-inhaltlichen Begutachtungen der Studiengänge koordinieren solle.

35 Siehe dazu 3.

36 Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 ASG.

37 Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 ASG. Die aktuellen ländergemeinsamen Strukturvorgaben („Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“, Beschluss der KMK vom 10.10.2003 i.d. F. vom 4.2.2010) sind abrufbar unter http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/KMK/Vorgaben/KMK_Laendergemeinsame_Strukturvorgaben_aktuell.pdf (1.9.2017).

38 Beschluss des Akkreditierungsrates „Akkreditierung von Akkreditierungsagenturen und Akkreditierung von Studiengängen mit den Abschlüssen Bachelor/Bakkalaureus und Master/Magister – Mindeststandards und Kriterien“ vom 30.11.1999 i.d.F. vom 17.12.1999.

39 Ebd., S. 6.

40 *Kohler*, Anforderungen an die Qualität des Akkreditierungssystems, Handbuch Qualität in Studium und Lehre (Fn. 3), F 1.4, S. 7.

41 Ebd.; *Kohler* ging hier schon von einer öffentlich-rechtlichen Natur der Akkreditierungsverfahren aus, siehe zur Problematik der Rechtsnatur von Akkreditierungsentscheidungen Abschnitt 3.1.2.

42 Dabei handelte es sich um die „Kriterien für die Akkreditierung von Akkreditierungsagenturen“, Beschluss des Akkreditierungsrates vom 15.12.2005.

43 Letzter Stand sind die „Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung“, Beschluss des Akkreditierungsrates vom 08.12.2009, zuletzt geändert am 20.02.2013, http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Beschlusse/AR_Regeln_Studiengaenge_aktuell.pdf (01.09.2017).

Damit bestand in Deutschland ein international anschlussfähiges Regelwerk, das die vier relevanten Dimensionen externer Qualitätssicherung umfasste:

- Strukturvorgaben, in Deutschland von der KMK beschlossen und mit jeweils unterschiedlichen Ausprägungen in die Hochschulgesetze der Länder eingeflossen, wie etwa die Regelstudienzeit oder die zu erwerbende Kreditpunktzahl pro Studiengang;
- allgemeine, so genannte „generische“ und vom Akkreditierungsrat entwickelte Qualitätskriterien, beispielsweise die Ausrichtung des Studiengangs an Qualifikationszielen, die Stimmigkeit des Curriculums, ein auf die angestrebten Lernergebnisse ausgerichtetes Prüfungssystem oder die Studierbarkeit im vorgegebenen Zeitraum;
- Verfahrensregeln für die Begutachtung von Studiengängen oder von hochschulinternen Qualitätsmanagementsystemen
- fachlich-inhaltliche Kriterien, die auf der Basis des Entwicklungsstandes der in den Studiengängen relevanten Fächer von den externen Gutachtern im Gespräch vor Ort diskutiert wurden. Übergreifende, einheitliche fachliche Vorgaben existierten mit dem Fortfall der Rahmenprüfungsordnungen nicht mehr, ausgenommen bei Studiengängen, die zu reglementierten Berufen führen (Lehramt, Architektur, Soziale Arbeit etc.).

Das Zusammenspiel der Akteure erwies sich als hinreichend leistungsfähig, um so bedeutende Innovationen wie die 2007/08 eingeführte „Systemakkreditierung“, d.h. die Akkreditierung hochschulinterner Qualitätsmanagementsysteme als Alternative zur Akkreditierung von Studiengängen („Programmakkreditierung“) zu implementieren. Gleichwohl brachte die Multi-Akteurs-Konstellation der Akkreditierung im Bereich der Regelsetzung auch – zusätzlich zu den verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten – praktische Probleme mit sich, wie sogleich auszuführen sein wird.

b) Ratio der Änderung

Das Bundesverfassungsgericht kritisierte u.a., der Gesetzgeber habe „die Normierung inhaltlicher und verfahrens- und organisationsbezogener Anforderungen an die Akkreditierung [...] faktisch aus der Hand gege-

ben“,⁴⁴ ohne die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.

Mit der Neuregelung kommen die Länder diesen Monita des Bundesverfassungsgerichts nach: Kriterien und Verfahrensregeln werden künftig im Staatsvertrag und in Rechtsverordnungen der Länder, zu denen der Staatsvertrag die notwendigen Ermächtigungen gibt,⁴⁵ festgelegt. Auf diese Weise ist die demokratische Legitimation zweifelsfrei vorhanden. Den Anforderungen der Verfassungsrichter an die Beteiligung der Wissenschaft wird sowohl durch die veränderte Zusammensetzung des Akkreditierungsrates als auch durch die Festschreibung der Mehrheit der Wissenschaft in den Gutachtergruppen Genüge getan. Es bleibt also im Grundsatz bei einer Verantwortungsteilung zwischen Staat und Hochschule.⁴⁶

Die Länder haben mit ihrer Übernahme sämtlicher Regelsetzungskompetenzen noch ein weiteres Ziel verfolgt, das aus Art. 3 Abs. 2 Satz 3 des Staatsvertrags hervorgeht: „Grundlage und Maßstab der Begutachtung [...] sind ausschließlich die Regelungen dieses Staatsvertrages und die Regelungen, die auf der Grundlage dieses Staatsvertrages erlassen wurden.“ Denn die bisherige Heterogenität der Regelsetzung hatte das Regelwerk unübersichtlich gestaltet – Hochschulen und Agenturen mussten mindestens die Strukturvorgaben der KMK sowie die Regeln des Akkreditierungsrates nebeneinander legen. Zusätzlich hatten die Agenturen selbst jeweils eigene Ausdeutungen, Leitfäden etc. entwickelt, die zur Unübersichtlichkeit des Gesamtsystems beitrugen. Schon 2012 hatte der Wissenschaftsrat kritisiert, dass die Praxis der immer weiteren Regelauslegung auf jeder beteiligten Ebene zu einer stetig anwachsenden Regulierungsdichte geführt habe.⁴⁷

Durch die Regelsetzung „aus einer Hand“ wird Derartiges künftig vermieden. In einem föderalen System wird sich eine in gewissem Umfang unausweichliche Heterogenität gleichwohl dadurch ergeben, dass jedes Land eine eigene Rechtsverordnung erlässt. Art. 4 Abs. 6 des Staatsvertrags hält aber fest, dass die Verordnungen übereinstimmen müssen, sofern dies für die Gleichwertigkeit von Studien- und Prüfungsleistungen sowie von Studienabschlüssen und für die Möglichkeit des Hochschulwechsels erforderlich ist, so dass der Auseinanderentwicklung Grenzen gesetzt sind.

44 Beschluss des BVerfG (Fn. 2), Rn 80.

45 Vgl. insbesondere Art. 4 Staatsvertrag.

46 Diese Verantwortungsteilung spiegelt sich auch in Art. 1, Absätze 1 und 2 Staatsvertrag wider.

47 Wissenschaftsrat (Fn. 3), S. 60-62.

Anregungen aus der Praxis und seitens der „Stakeholder“, namentlich Wissenschaft, Berufspraxis und Studierenden, werden künftig dadurch berücksichtigt, dass der Akkreditierungsrat in Art. 5 Abs. 3 Nr. 6 Staatsvertrag den Auftrag erhält, Vorschläge zu Rechtsverordnungen zu unterbreiten.⁴⁸

3 Akkreditierung von Agenturen

a) Situation bislang

Das noch gültige ASG legt in § 2 Abs. 1 Nr. 1 fest, dass Agenturen, die in Deutschland tätig sein müssen, vom Akkreditierungsrat zu akkreditieren sind. Dieser Aufgabe ist er – schon seit 2000 – mit einem gutachterzentrierten Verfahren nachgekommen, das analog zur Akkreditierung von Studiengängen aufgebaut ist: Alle fünf Jahre prüft eine vom Akkreditierungsrat eingesetzte Gutachtergruppe die Agentur auf Basis eines von ihr eingereichten Selbstberichts und eines Vor-Ort-Besuchs darauf, ob sie in der Lage war bzw. ist, die Verfahren der Studiengangs- und Systemakkreditierung sachgerecht durchzuführen. Im positiven Fall erhält die Agentur das Recht, das Siegel des Akkreditierungsrates zu verleihen.

Die zugrundeliegenden Kriterien umfassen u.a. eine ausreichende Ausstattung, die Beteiligung aller Stakeholder an den Verfahren und ein funktionstüchtiges agenturinternes Qualitätsmanagementsystem. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Unabhängigkeit der Agenturen, die häufig von Hochschulen, Fakultäts-/Fachbereichsstagen, Fachgesellschaften und Berufsverbänden getragen werden.⁴⁹ Die geforderte Abrechnung auf Vollkostenbasis soll einen Wettbewerb über einen nicht mehr tragfähigen oder quersubventionierten günstigen Preis unterbinden.

Ein weiteres Kriterium besteht in der fach- und hochschulübergreifenden Durchführung von Akkreditierungsverfahren durch die Agenturen. Weder sollten Trennlinien zwischen Universitäts- und Fachhochschulstudiengängen noch zu kleine, nur für winzige Fächerabschnitte zuständige Agenturen entstehen.

War ein Begutachtungsverfahren für Agenturen in der ersten Hälfte der 2000er Jahre weitgehend ein deutsches Spezifikum, änderte sich dies 2005 mit der Verabschiedung der „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area“ (ESG)⁵⁰ durch die für die Hochschulbildung verantwortlichen Minister des Europäischen Hochschulraums.⁵¹ Die ESG beinhalten Prinzipien sowohl für die interne Qualitätssicherung der Hochschulen als auch für die externe Qualitätssicherung durch Agenturen bzw. der Agenturen selbst. Auf Basis der ESG, zunächst insbesondere deren Kapitel zwei und drei, etablierte zuerst die European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) das Prinzip, Agenturen nur als Mitglied aufzunehmen, wenn sie in einem Begutachtungsverfahren ihre Übereinstimmung mit den ESG nachweisen. Das gleiche Prinzip verfolgt seit 2008 das „European Quality Assurance Register“ (EQAR).

Der Akkreditierungsrat reagierte auf diese europäische Entwicklung, indem er zunächst optional im Rahmen seiner Agenturakkreditierungen eine ESG-Prüfung anbot. 2016 integrierte er die ESG vollständig in seine einschlägigen Regeln, zumal die jeweiligen Normenkomplexe nah beieinander liegen, sind in ihnen doch jeweils langjährige Erfahrungen aus der Entwicklung der Qualitätssicherung in Studium und Lehre in Europa seit den 1990er Jahren kondensiert.⁵² In der Praxis bedeutet dies seit zehn Jahren für die in Deutschland ansässigen Agenturen, dass das Verfahren beim Akkreditierungsrat als „one-stop-shop“ fungiert und sowohl für die Akkreditierung in Deutschland als auch für die Mitgliedschaft bei ENQA sowie für die Registrierung bei EQAR dient.

b) Ratio der Änderung

Das bisherige System war dahingehend austariert, dass die Agenturen die Akkreditierungsentscheidungen treffen und das Siegel des Akkreditierungsrates verleihen, im Gegenzug aber von letzterem akkreditiert und in ihrer laufenden Arbeit überwacht werden (ASG § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4). Mit der Übertragung der Entschei-

48 Die Regelung ähnelt der in Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 des Staatsvertrags über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_show_pdf?p_id=12301 (1.9.2017).

49 Siehe dazu Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung (Fn. 3), S. 31.

50 Die ESG 2005 sind abrufbar unter http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/09/ESG_3edition.pdf, die Neufassung von 2015 findet sich u.a. hier http://eqar.eu/fileadmin/documents/bologna/ESG_2015.pdf und zusammen mit einer deutschen Übersetzung hier https://www.hrk.de/uploads/media/ESG_German_and_English_2015.pdf (1.9.2017).

51 Es handelt sich bei ihnen also nicht um europäisches Gemeinschaftsrecht; vgl. Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung (Fn. 3), S. 28.

52 So formuliert es *Hopbach*, European Association for Quality Assurance in Higher Education-ENQA, Handbuch Qualität in Studium und Lehre (Fn. 3), B 3.3, S. 10.

dungsfunktion auf den Akkreditierungsrat stellte sich nun die Frage nach einer Neujustierung seines Verhältnisses zu den Agenturen.

Für die „Betriebserlaubnis“ steht mit dem Register EQAR inzwischen eine etablierte, neutrale europäische Prüfinstanz zur Verfügung. Der Staatsvertrag hält in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 fest, dass Begutachtungen in Programm- und Systemakkreditierungen von einer bei EQAR registrierten und vom Akkreditierungsrat zugelassenen Agentur durchgeführt werden.⁵³

An dieser Stelle ist besonders wichtig zu betonen, dass die künftige Zulassung von Agenturen durch den Akkreditierungsrat nicht mit deren vormaliger Akkreditierung gleichzusetzen ist. Alle materiell-inhaltlichen Prüfrechte liegen nicht mehr beim Akkreditierungsrat, sondern gehen auf EQAR über. Die Begründung zum Staatsvertrag spricht daher vom „Verzicht auf die Akkreditierung von Agenturen zugunsten eines formalen Zulassungsverfahrens“⁵⁴ auf Basis der EQAR-Registrierung.

Die Zulassung durch den Akkreditierungsrat dient dabei primär der Anbindung der hiezulande tätigen Agenturen an den deutschen Rechtsrahmen, die die Registrierung bei dem als gemeinnütziger Verein nach belgischem Recht organisierten EQAR nicht aus sich selbst heraus herstellen kann.

Als Voraussetzung für die Zulassung benennt der Staatsvertrag entsprechend (Art. 5 Abs. 3 Nr. 5) den „durch die Agentur zu führende[n] Nachweis, dass sie zuverlässig in der Lage ist, die Aufgaben der Begutachtung und der Erstellung des Gutachtens wahrzunehmen; bei den bei dem EQAR registrierten Agenturen wird dies widerlegbar vermutet.“ Die Begründung verweist darauf, dass der Begriff der Zuverlässigkeit „in Analogie zu dem gewerberechtlichen Wirtschaftsverwaltungsrecht“⁵⁵ gewählt wurde und dass dieser Begriff von der Rechtsprechung hinreichend definiert und damit als berufsregulierende Regelung zulässig sein dürfte.⁵⁶

Materiell-inhaltliche Prüfungen der Agenturen durch den Akkreditierungsrat im bisherigen Sinn sind damit nicht verbunden. Das Zulassungsverfahren dürfte sich daher in aller Regel auf einen Schriftwechsel zwischen EQAR-registrierter Agentur und Akkreditierungsrat beschränken.

Auf diese Weise wird der Zugang für europäische Agenturen erheblich erleichtert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gutachten, sobald es zur Antragstellung der Hochschule beim Akkreditierungsrat kommt, in deutscher Sprache vorliegen müssen.⁵⁷

Konsequenterweise entfällt nicht nur die Akkreditierung der Agenturen durch den Akkreditierungsrat, sondern auch die kontinuierliche Überwachung ersterer durch letzteren sowie die Verpflichtung, Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zu schließen (ASG § 3): Alle diesbezüglichen Verflechtungen sind nicht mehr erforderlich, sobald nur noch der Akkreditierungsrat selbst Akkreditierungsentscheidungen trifft und sein Siegel verleiht.

IV. Fazit und Ausblick

Das Verhältnis zwischen Akkreditierungsrat und Agenturen steht vor einem grundlegenden Wandel. Die jeweiligen Aufgaben, Funktionen und Rechtsverhältnisse werden dabei durch die Bestimmungen des Staatsvertrags klar beschrieben und deutlich definiert, so dass bislang offene Fragen geklärt sind und Rechtssicherheit hergestellt ist.

Olaf Bartz ist Geschäftsführer und Vorstandsmitglied der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland. Katrin Mayer-Lantermann ist Volljuristin und arbeitet als Referentin in der Geschäftsstelle der Stiftung.

53 Auf die Sondersituation von Agenturtätigkeiten, die das Staatskirchenrecht berühren, wird hier nicht eingegangen.

54 Begründung zu Art. 3 Abs. 8 Staatsvertrag.

55 Begründung zu Art. 5 Abs. 3 Nr. 5 Staatsvertrag.

56 Ebd.; vgl. auch Immer (Fn. 4), S. 263 ff. zu den Grundrechten der Agenturen nach bisheriger Rechtslage.

57 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW, § 23.

