

Machtkonzentration statt Qualitätswettbewerb

Eine wettbewerbsökonomische Analyse des neuen Studienakkreditierungsstaatsvertrags¹

Prof. Dr. Silja Graupe, Cusanus Hochschule, Bernkastel-Kues

Vorbemerkung

Der nachfolgenden Analyse liegt eine wettbewerbsökonomische Sicht zugrunde. Diese geht grundlegend davon aus, dass die Einführung wettbewerblicher Strukturen in genuin wirtschaftsfremde Gesellschaftsbereiche – im vorliegenden Falle der Hochschulbildung – nicht per se problematisch ist, sondern etwa Zielen wie der Qualitätssicherung und -entwicklung oder aber der Steigerung der Innovationsleistung dienen kann. Wohl aber kommt es in dieser Perspektive darauf an, dass diese Strukturen sorgfältig angelegt sind, so dass sie einen freien und fairen Wettbewerb ermöglichen. Die Analyse konzentriert sich maßgeblich darauf, ob der neue Studienakkreditierungsstaatsvertrag diesen so wichtigen Punkt zu beachten versteht – und kommt zum Schluss, dass dies keineswegs der Fall ist.

Der vorliegenden Studie liegt also keine grundlegend kritische Perspektive zugrunde, was die zunehmende Ökonomisierung der deutschen Hochschullandschaft angeht. Sie untersucht lediglich, ob die gültigen Regeln einer solchen Ökonomisierung, wie sie unter Wettbewerbsökonomien weitgehend unstrittig sind, unter den neuen Bedingungen des Studienakkreditierungsstaatsvertrags eingehalten werden. Auf diese Weise sucht sie keine Grundsatzdiskussion zu entfachen, sondern unter wissenschaftlich anerkannten Gesichtspunkten lediglich kritisch auf im Zuge des Staatsvertrags eintretenden Neuentwicklungen aufmerksam zu machen. Dabei erforscht sie insbesondere eingehend die bisherige Architektur des deutschen Akkreditierungswesens, wie sie bislang durch Beschlüsse der Kultusministerkonferenz (KMK) selbst grundgelegt und für gut befunden wurde. Durch die Einnahme dieser Binnensicht wird deutlich, wie gravierend der neue Staatsvertrag von diesem bisherigen Grundverständnis und Konsens abweicht, ohne dass dies auch nur ansatzweise begründet würde.

Gegenwärtig (Juli 2017) ist offensichtlich der Stand, dass die notwendige Zustimmung der Landtage für den Staatsvertrag sich erst in der Vorberatung befindet, also im Wesentlichen noch aussteht (so etwa in Rheinland-Pfalz). Es existiert also noch politischer Spielraum, um den grundlegenden Problematiken, die auf den nachfolgenden Seiten deutlich werden, abzuhelfen.

Die Studie kam wie folgt zustande: Alexander Licht, MDL stellvertr. Vorsitzender der CDU Landtagsfraktion im Landtag Rheinland-Pfalz, kam mit dem Entwurf des Studienakkreditierungsstaatsvertrags im Juni 2017 auf die Cusanus Hochschule zu mit der dringenden Bitte, diesen vor dem Hintergrund der bildungspolitischen und plural-kritischen ökonomischen Expertise dieser Hochschule eingehend zu analysieren. Insbesondere fürchtete er den Souveränitätsverlust der Länder in Fragen von Bildungsinnovationen im Zuge dieses Vertrages. Diese Befürchtung bestätigt die nachfolgende Analyse, die von der Autorin nach Expertengesprächen mit Kolleginnen und Kollegen erstellt wurde, und ergänzt sie um viele weitere, ebenfalls gravierende Kritikpunkte. Eine Entwurfsfassung dieser Studie ist allen bildungspolitischen Sprecherinnen und Sprechern der CDU deutschlandweit bereits zugegangen. Andere Parteien sind ebenfalls willkommen, die Expertise der Cusanus Hochschule und ihrer Netzwerke in Anspruch zu nehmen. Für die Erstellung der Studie wurden keine Gelder, Spenden oder sonstigen Zuwendungen entgegengenommen.

¹ Die Studie ist online veröffentlicht unter: www.bildung-wissen.eu/.

Auf einen Blick

Hintergrund

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 17.02.2016 zur Frage der Akkreditierung von Studiengängen geurteilt, dass Entscheidungen über die zum Schutze der Berufsfreiheit notwendigen Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit vom Staat nicht anderen überlassen werden dürfen. „Wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung von Studiengängen darf der Gesetzgeber jedoch nicht anderen Akteuren überlassen.“ 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 Länder den Studienakkreditierungsstaatsvertrag auf den Weg gebracht. *Dieser aber löst nicht die vom BVerfG aufgezeigte Unhaltbarkeit eines der Wissenschaftsfreiheit widersprechenden Akkreditierungswesens, sondern verschärft diese in eklatanter Weise ebenso, wie er nun auch noch die Idee des freien Wettbewerbs der Qualitätssicherung und -entwicklung außer Kraft setzt.*

Die Neuregelungen auf einen Blick

Der Akkreditierungsrat (AR)

- lässt weiterhin die Akkreditierungsagenturen zu (Funktion einer Zulassungsbehörde),
- soll weiterhin für einen fairen und geregelten Wettbewerb sorgen (Funktion des „Wettbewerbshüters“),
- soll darüber hinaus nun statt der Akkreditierungsagenturen letztinstanzlich sämtliche Akkreditierungsentscheidungen für alle Studiengänge in Deutschland treffen (Funktion eines „Entscheidungsmonopolisten“, der an die vormalig wettbewerbliche Qualitätssicherung im Zusammenspiel vieler Akteure tritt),
- soll zudem nun maßgeblich Strukturverantwortung von den Ländern übertragen bekommen: An seine Akkreditierungsentscheidungen soll automatisch die staatliche Genehmigung aller Studiengänge in allen Bundesländern entkoppelt werden (Übernahme hoheitlicher Aufgaben),
- soll in seinen Entscheidungen weder vom Staat noch von den Hochschulen oder den Agenturen auf anderem Wege als dem Klagewege anfechtbar sein (Entkopplung von wissenschaftlichen und demokratischen Kontroll- und Legitimierungsprozessen).

Kritik

- Insgesamt findet keine Abwägung von Wissenschaftsfreiheit, Berufsfreiheit und Qualitätssicherung statt. Diese aber ist seitens des BVerfG dringend angemahnt worden.
- Die bisherige wettbewerbliche Organisation des Akkreditierungswesens wird nicht nur entscheidend gestört, sondern aufgehoben. Denn der AR avanciert sowohl zum entscheidenden „Spieler“ im Akkreditierungsprozess („Entscheidungsmonopolist“) als auch zu dessen „Schiedsrichter“ („Zulassungsbehörde der Agenturen“ und „Genehmigungsstelle der Studiengänge“).
- Diese Kompetenzanhäufung ist unzulässig, innovationshemmend und wettbewerbsschädigend.
- Es vermischen sich Struktur- und Prozessverantwortung auf eine Weise, die allen wettbewerbsrechtlichen und -ökonomischen Erkenntnissen eines freien und fairen Wettbewerbs widerspricht und jene Trennung aufhebt, auf der bislang die gesamte Qualität der Qualitätssicherungsverfahren im deutschen Hochschulsystem ruhte.
- Um die neue Entscheidungs- und Machtfülle auch nur ansatzweise gerecht werden zu können, wird es, umgangssprachlich formuliert, den Aufbau eines „bürokratischen Monsters“ brauchen. Erfolgte dieser Aufbau hingegen nicht, drohen im AR stattdessen Willkür und Ineffizienz.
- Die Bestellung der professoralen Mitglieder im AR soll weiterhin, obwohl durch das BVerfG eindeutig als verfassungswidrig eingestuft, durch die Ständige Konferenz der Kultusminister erfolgen. Spätestens hier wird die verfassungsrechtlich geschützte Wissenschaftsfreiheit mit Füßen getreten.

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 bewahrt 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 ([1 BvL 8/10²](#)). 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, nach 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 die Sicherung tatsächlich die Freiheit der Berufswahl gewährleisten kann. Andere Interessen dürfen nicht zum Zuge kommen, falls sie nicht ebenfalls Verfassungsrang haben.

Vor diesem Hintergrund 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 will die Kultusministerkonferenz (KMK) mit dem Studienakkreditierungsstaatsvertrag³ nun schaffen. Genauer soll mit diesem Staatsvertrag „die Rechtsgrundlage für die länderübergreifend anerkannten Akkreditierungen mit dem Ziel einer Qualitätssicherung geschaffen werden“⁴.

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

Kein klares Bekenntnis zur Wissenschaftsfreiheit

Es fällt am Entwurf des Studienakkreditierungsstaatsvertrages 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. Dieses ergibt sich aus der Entwurfsfassung jedoch an keiner Stelle. Erhoben wird lediglich der Anspruch einer „wissenschaftsadäquaten Zusammensetzung der Akteure“⁵. In der Folge findet deshalb keine erkennbare Abwägung zwischen diesen beiden Gütern im Verfassungsrang statt. Explizite Kriterien, wie eine solche zu vollziehen sei, werden ebenfalls nicht gegeben. Stattdessen gründet der Staatsvertrag laut Artikel 1 seiner Entwurfsfassung ausschließlich

²

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/02/1s20160217_1bvl000810.html. Abgerufen am 12. Juli 2017.

³ Vgl. Drucksache 16/1823, Landtag von Baden-Württemberg, 17.03.2017: http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/1000/16_1823_D.pdf. Abgerufen am 12. Juli 2017.

⁴ Ebd., S. 1.

⁵ Ebd., S. 11.

auf der Bedeutung der Qualitätssicherung, als wäre diese per se ein zu schützendes Rechtsgut, was der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes deutlich widerspricht⁶.

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“⁷. Die Betonung liegt dabei auf dem Wort „zwischen“: Der Akkreditierungsrat übernimmt bislang Aufgaben des Monitoring oder auch der Moderation. Niemals hatte der Akkreditierungsrat bis dato dabei auch nur eine der beiden Verantwortungsseiten selbst federführend gestaltet und ausgefüllt.

Noch, d.h. vor Umsetzung des Studienakkreditierungsstaatsvertrages, etabliert die Qualitätssicherung – als Kernidee – innerhalb des Akkreditierungsprozesses „ein offenes System unterschiedlicher konkurrierender Agenturen“. Dort können „die Hochschulen für ihre spezifischen Zielsetzungen die für sie geeignete Agentur auswählen“⁸. 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“ 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 bis zum neuen Studienakkreditierungsstaatsvertrag eindeutig geschützt.

Alle bisherigen Beschlüsse der KMK sowie Empfehlungen des Deutschen Wissenschaftsrats⁹ haben dem Akkreditierungsrat bislang die Aufgabe gleichsam als Hüters dieses 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“¹⁰ 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“¹¹. Das zitierte

⁶ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/02/1s20160217_1bvl000810.html

⁷ Vgl. KMK, 15.10.2004, S. 2

⁸ Vgl. Beschluss der KMK 01.03.2002, S. 11

⁹ Vgl. WR 2012 Empfehlung zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, sowie das Gutachten zur Evaluation der Arbeit des Akkreditierungsrates (EvGut 27.09.2001).

¹⁰ Beschluss der KMK 01.03.2002, S. 10

¹¹ WR 2012, S. 75

Gutachten spricht sogar von der Notwendigkeit, noch „stärker die übergeordnete wettbewerbspolitische Aufgabe des Akkreditierungsrates zu betonen“¹².

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. Damit 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.“*¹³ Tatsächlich heißt es seitens der Kommission, es sei „in Zukunft auf jegliche eigene Akkreditierungstätigkeit von Studiengängen durch den Akkreditierungsrat zu verzichten“¹⁴.

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. Dieser Rat soll zukünftig alle Akkreditierungsentscheidungen für alle Studiengänge in Deutschland treffen (Vgl. Artikel 5, Abs. 3). Der Rat avanciert damit zu einer Art Angebotsmonopolist, und zwar auf der allerhöchsten Entscheidungsebene. Damit aber wird der gesamte Wettbewerb auf 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 im Rahmen des Akkreditierungsgeschehens wird vom Gesetzgeber gestrichen. Zugleich wird die Wahlfreiheit der Hochschulen ganz wesentlich eingeschränkt: Hinsichtlich des Gremiums, das die endgültige Akkreditierungsentscheidung trifft, haben sie nun keine Wahl mehr.

Diese Entscheidung wiegt umso schwerer, weil der Studienakkreditierungsstaatsvertrag nicht vorsieht, die bisherigen Aufgaben des einstigen „Wettbewerbshüters“ an eine andere Stelle auszulagern bzw. abzugeben. Schlimmer noch: Das Recht auf Einspruch und selbst Schiedsverfahren sind im Staatsvertrag nicht mehr vorgesehen¹⁵. Ein wissenschaftsinterner Prozess wird den antragstellenden Hochschulen und den Akkreditierungsagenturen im Ablehnungsfalle verweigert. Bei kontroversen Entscheidungen bleibt als letzte Möglichkeit nur der langwierige und kostspielige Rechtsweg (Art. 3 Abs. 5).

¹² EvGut 27.09.2001, S. 5

¹³ KMK 15.10.2004, S. 8

¹⁴ EvGut 27.09.2001, S. 5

¹⁵ Vgl. dagegen beispielsweise die institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat oder Begutachtungsverfahren, etwa in der Leibniz Gemeinschaft.

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 *und* die Gleichschaltung hoheitlicher Genehmigungsprozess mit den Aufgaben einer Wettbewerbsbehörde stellen eine nicht zu unterschätzende Gefahr für ein funktionierendes Wettbewerbssystem dar. Was nun in der Bildung vorgesehen ist, dürfte in der sozialen Marktwirtschaft kaum ein Pendant haben.

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“¹⁶. 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, das auf andere Weise auch nicht kompensiert werden kann.

Die wesentliche Folge: Innovationshemmnisse

Angesichts dieser Konstellation besteht die berechtigte Sorge, dass die enorm starke Stellung des Akkreditierungsrates dazu führt, 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 eine sich rasch wandelnde Arbeitswelt vorbereiten könnten? Die alleine deshalb einer entscheidenden Innovation die Umsetzung verweigern, weil das Risiko am Ende des Genehmigungsprozesses als zu unwägbar erscheint? Denn bei einem negativen Bescheid ist aufgrund der Festlegung auf den langwierigen Klageprozess mit einem – auch wirtschaftlichen – Totalausfall zu rechnen¹⁷.

Aufbau gewaltiger 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 dagegen 18.467

¹⁶ Beschluss der KMK 01.03.2002, S. 12

¹⁷ 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.

Studiengänge, davon 16.829 Bachelor- und Masterstudiengänge. Wenn jeder Studiengang alle sieben Jahre reakkreditiert werden muss, ergäbe dies Entscheidungen zu jährlich 2.404 Studiengängen. Natürlich dürfte 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 immensum Aufwand. Anders formuliert: Entweder drohen aufgrund mangelnder Kapazitäten willkürliche Entscheidungen; oder es muss, umgangssprachlich gesagt, ein bürokratisches Monster geschaffen werden. Beide Varianten führen bekanntlich zum letalen Siechtum des freien Wettbewerbs. Und dieser Wettbewerb, das sei hier ausdrücklich betont, lebt nicht als Selbstzweck, sondern als wesentliches Element zum Schutze der Freiheit der Lehre. Der Staatsvertrag zeigt uns keine sichere Passage zwischen Skylla und Charybdis. Stattdessen führt der Kurs des Akkreditierungsrates mit voller Kraft in administrative Untiefen; und nimmt die Havarie von Studiengängen billigend in Kauf.

Im Gegensatz dazu gingen die KMK und die Gutachterkommission zur Evaluation der Arbeit des Akkreditierungsrates bisher einhellig davon aus, dass die „Scharnierfunktion“ des Rates nur dann reibungslos funktioniert, wenn er schlank und flexibel ausgestaltet ist. Nun aber wird bereits das Scharnier, zur Seite der Prozessverantwortung, blockiert. Und die Stiftung Akkreditierungsrat muss sich 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 üben¹⁸ bzw. einen „Aufbau größerer Bürokratien“ zu unterlassen¹⁹.

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 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.

Beachtenswert ist, 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 besteht, durch finanzielle Zuwendungen Einfluss und damit auch Vorteile im Verfahren erlangen zu können.

Die vorgesehene Regelung wird die Kosten, im Vergleich zum Status quo, ganz sicher 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

¹⁸ EvGut 27.09.2001, S. 5

¹⁹ Ebd.; S. 10

den allermeisten Mitgliedern kein eigenes, unabhängiges Wissen über die vorgelagerten Stufen vorhanden - und muss noch erarbeitet werden. Ohne diesen Prozess entstünden zwar keine Kosten. Doch drohte entweder bürokratische Willkür (hohe Entscheidungsmacht bei geringer Wissenskompetenz) 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 leider 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)“²⁰. Eine solche Rechtfertigung nimmt der Entwurf des Studienakkreditierungsstaatsvertrags 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 müssten (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.

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 Strukturverantwortung 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 der Stiftung Akkreditierungsrat eine entscheidende Rolle im Prozess der Strukturverantwortung zu, da diese Zulassung überhaupt erst

²⁰ Beschluss der KMK 01.03.2002, S. 8

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 enormer Machtkonzentration avanciert. 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. Selbst in (Wirtschafts)Bereichen, wo grundgesetzlich geschützte Freiheiten nicht unmittelbar auf dem Spiele stehen, dürfte es dafür kaum einen vergleichbaren Fall geben.

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 muss²¹. Auch die Gutachterkommission konstatiert, dass die „peers“ zumindest über die fachlich-inhaltliche Qualität der Studiengänge entscheiden müssen²². 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“²³.

Der Studienakkreditierungsstaatsvertrag bündelt also 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 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 ganz 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

²¹ BVerfGE vom 17.02.2016

²² EvGut 27.09.2001, S. 7

²³ Beschluss der KMK vom 01.03.2002, S. 14.

muss, ihre Vertreter im Akkreditierungsrat selbst zu bestimmen²⁴. 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). Dies dürfte sich bei einer erneuten Verfassungsklage eindeutig als unvereinbar mit der grundgesetzlich geschützten Freiheit der Lehre erweisen.

Fazit

Im Grunde aber macht diese Problematik in den Mikrostrukturen der Gremien des Akkreditierungsrates lediglich deutlich, was laut Studienakkreditierungsstaatsvertrag in die gesamte Makrostruktur des deutschen Akkreditierungswesens und damit in einen zentralen Teilen des deutschen Bildungssystems eingeschrieben werden soll:

- a. Die automatische Kopplung staatlicher Genehmigung von Studiengängen
- b. an eine nur auf dem Rechtswege anfechtbare Akkreditierungsentscheidung,
- c. die eine staatlich mandatierte (und auch maßgeblich finanzierte) Stiftung fällt,
- d. die zugleich wesentliche Struktur-, Kontroll- und Regulierungskompetenzen in sich vereint und so
- e. unheilvoll genuin staatlich-kontrollierende und genuin wissenschaftliche Aufgaben auf unentwirrbare Weise vermischt.

Bislang beruhte die Idee eines wissenschaftsadäquaten Akkreditierungssystems, das sowohl der grundgesetzlich geschützten Freiheit der Lehre als auch der grundgesetzlich geschützten Freiheit der Berufswahl dienen und beide Gebiete miteinander in Einklang bringen sollte, auf der Grundidee eines freien und dabei zugleich fair regulierten und die notwendigen Staatsinteressen berücksichtigenden Wettbewerbs der Akkreditierungsagenturen. Das BVG urteilte bereits am 16.02.2016, dass das Akkreditierungsstiftungsgesetz kein Gesamtgefüge schafft, dass der Wissenschaftsfreiheit hinreichend Rechnung trägt“ (Abschnitt 82). Umso mehr setzt jetzt der neue Studienakkreditierungsstaatsvertrag die notwendige sorgfältige Balance nicht nur in bedrohliche Schwingungen; er zerstört sie unwiederbringlich. Am Ende werden beide Seiten – Bildung und Wirtschaft – darunter leiden. Denn auch wenn vielleicht die Qualitätssicherung bisheriger Studienangebote unter diesen Umständen irgendwie funktionieren sollte, wird die für die deutsche Gesellschaft so zentrale Qualitätsentwicklung von Studiengängen angesichts bürokratischer oder quasi-bürokratischer Machfülle auf der Strecke bleiben. Die Risiken werden Hochschulen wie Agenturen als zu hoch und unkalkulierbar einschätzen, Innovationsabbau und -verzögerungen werden die Folge sein – in einer Zeit, in der etwa durch ‚Industrie 4.0‘ grundlegende Umbrüche in vielen Studiengängen werden vonnöten sein, um jungen Menschen auch zukünftige die Chance auf eine freie Berufswahl zu ermöglichen.

Und noch eines droht: Kritiker wettbewerblich organisierter Qualitätssicherung und -entwicklung werden noch stärker auf den Plan treten und lautstark versuchen, dies als einen bloßen Scheinwettbewerb zu entlarven, bei dem sich am Ende jenseits freier Marktprozesse und jenseits demokratischer und durch die Verfassung legitimierter Strukturen nahezu im Verborgenen und

²⁴ In Absatz 81 des Urteils vom 17.02.2016 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.

kaum zu kontrollierende Instanzen bilden, die, mit einer enormen Macht- und Kompetenzfülle ausgestattet, das Geschehen lenken. Das Problem ist, dass der Studienakkreditierungsstaatsvertrag diesen Kritikern Tür und Tor öffnet, da diese aus rein systematischen Gründen für sich beanspruchen können, den unabweisbar wunden Punkt aufgewiesen zu haben.

Dieser Punkt wird nicht nur das Vertrauen in das deutsche Bildungssystem, das seit „Bologna“ bereits jetzt zunehmend in der Kritik steht, weiter schwächen, sondern auch den Glauben an funktionierende Wettbewerbssysteme in der sozialen Marktwirtschaft grundlegend erschüttern. Die verfassungsrechtlich geschützte Freiheit der Lehre selbst wird keine adäquate, wohl austarierte Verankerung im deutschen Akkreditierungswesen mehr finden.