

Der Studienakkreditierungsstaatsvertrag – eine Stellungnahme

*Von der Inszenierung eines Scheinwettbewerbs zur undemokratischen Macht- und
Kompetenzkonzentration in der deutschen Bildungslandschaft*

Prof. Dr. Silja Graupe, Cusanus Hochschule

Prof. Dr. Jochen Krautz, Universität Wuppertal

Prof. Dr. Harald Schwaetzer, Cusanus Hochschule

Vorbemerkung

Die nachfolgende Analyse blickt auf den neuen Studienakkreditierungsstaatsvertrag aus unterschiedlichen Perspektiven:

1. Sie vollzieht durch ein intensives Quellenstudium nach, welche Ziele die bisherigen Umwandlungen der deutschen Hochschullandschaft im Zuge der Einführung eines Wettbewerbs um Qualitätssicherung und -entwicklung verfolgt haben und welche Maßnahmen dafür ergriffen wurden, um vor diesem Hintergrund die systematischen Bruchlinien und eklatanten Widersprüche aufzuzeigen, welche nun in der Argumentation insbesondere der Kultusministerkonferenz entstehen.
2. Sie argumentiert aus wettbewerbsökonomischer Sicht, um verständlich zu machen, was die Einführung eines nach marktwirtschaftlichen Kriterien eingeführten Wettbewerbs in einen an sich marktfernen Bereich wie die Bildung aus ökonomischer Sicht an Voraussetzungen mit sich bringen müsste – und wie der neue Staatsvertrag diese Voraussetzungen verfehlt.
3. Sie nimmt eine kritische Haltung gegenüber Ökonomisierungsprozessen an sich ein, um die Problematiken eines bloß inszenierten Wettbewerbs in der Hochschulbildung deutlich zu machen.

Gegenwärtig (Juli 2017) ist offensichtlich der Stand, dass die notwendige Zustimmung der Landtage zum 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, abzuhelpfen. Die vorliegende Studie möchte Akteurinnen und Akteuren in diesem Prozess fundierte Argumente liefern, um sich selbst ein Bild machen zu können; Argumente, die in den bisherigen Begründungen des Staatsvertrags nicht entkräftet, sondern noch nicht einmal bemerkt oder artikuliert wurden.

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 bestätigte bereits eine erste Analyse von Silja Graupe, die zunächst lediglich die beiden ersten der oben genannten Perspektiven einnahm; sie wurde zugleich um viele weitere, ebenfalls gravierende Kritikpunkte ergänzt. Die vorliegende Studie ist nun im Rahmen einer nochmals vertieften Analysen und Diskussionen in einem erweiterten Kollegenkreis entstanden. Sie fragt nicht nur nach den aktuellen Veränderungen des Status quo, sondern nimmt sich die Zeit und den Raum, die gesamten Entwicklungen eines sich ökonomisierenden Bildungssystems seit ihren Anfängen um die Jahrtausendwende nochmals sehr kritisch in den Blick zu nehmen. Dabei mag sie zu einer unterschiedlichen Auffassung kommen, was den Sinn und Zweck der Einführung eines „Qualitätswettbewerbs“ in die Hochschulbildung an sich angeht. Sie teilt aber die Einschätzung, dass die Aussetzung dieses Wettbewerbs, wie sie der Studienakkreditierungsstaatsvertrag anstrebt, in jedem Falle als äußerst kritisch anzusehen ist und eine deutliche Steigerung der Problematik impliziert. Dies zeigt, dass eine Ablehnung des Staatsvertrags sich auf ein breites Bündnis unterschiedlicher Positionen stützen kann.

Für die Erstellung der Studie wurden keine Gelder, Spenden oder sonstigen Zuwendungen entgegengenommen.

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

Zusammenfassung

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 einfach an private Akteure (namentlich die Agenturen) im Rahmen der Akkreditierung von Studiengängen ausgelagert werden dürfen, sondern selbst einer expliziten gesetzlichen Grundlage bedürfen. Zur Neuregelung der Akkreditierung haben die Länder den Studienakkreditierungsstaatsvertrag auf den Weg gebracht. Dieser aber verspricht noch gravierendere Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit vorzunehmen und zugleich die gesamte bisherige Architektur des bisherigen Akkreditierungswesens in Deutschland zu zerstören.

Der Akkreditierungsrat wird laut Staatsvertrag zukünftig:

- a) alle Akkreditierungsentscheidungen über in Deutschland anzubietende Studiengänge allein fällen und damit an maßgeblicher Stelle den Prozess der Qualitätssicherung und -entwicklung wie ein Monopolist dominieren, während die Akkreditierungsagenturen zu bloßen Zulieferern werden;
- b) an die Stelle der staatlichen Genehmigungsinstanzen im Hinblick auf die Einführung bzw. Fortführung aller deutschen Studiengänge treten und damit auf dominante Weise auch die Struktur des Akkreditierungswesens bestimmen;
- c) weiterhin alle Entscheidungen über die Zulassung aller Akkreditierungsagenturen treffen und so bestimmen, wer ihm überhaupt im Hinblick auf die Qualitätssicherung und -entwicklung von Studiengängen wird zuarbeiten dürfen;
- d) weiterhin die Rolle des „Wettbewerbshüters“ einnehmen, obwohl er diese aufgrund seiner dominanten Stellung in Prozess- und Strukturgestaltung des Akkreditierungswesens nicht unabhängig und fair ausüben können.

Kritik:

- Durch den Studienakkreditierungsstaatsvertrag verschränken sich ehemals private und staatliche Steuerungselemente auf unheilvolle und zugleich schwer durchschaubare Weise – und dies *jenseits* von Markt und Staat: Die vom Akkreditierungsrat monopolisierten Akkreditierungsentscheidungen setzen den freien Wettbewerb um Qualitätssicherung und -entwicklung außer Kraft, während zugleich die Länder ihre Souveränität in Fragen der Genehmigung von Studiengängen ebenfalls an den gleichen Rat übertragen.
- Seit über einem Jahrzehnt wird die Hochschulbildung für den Markt „aktiviert“: Dies bedeutet insbesondere die Einführung wettbewerbsorientierter Steuerungselemente in den bis dahin marktfernen Bereiche der Lehre bzw. deren wirkungsvolle Inszenierung. Nun findet darüber hinaus im entstandenen, nahezu unentwirrbaren Dickicht marktwirtschaftlicher und staatlicher Steuerungsformen eine Entscheidungs- und Machtkonzentration an einer einzigen Stelle statt: dem Akkreditierungsrat.
- Dieser Rat wird selbst kaum kontrolliert werden; zudem sind seine Entscheidungen intransparent und allenfalls noch über den juristischen Klageweg anfechtbar.
- Die Zusammensetzung und Bestellung seiner Mitglieder widerspricht mit großer Wahrscheinlichkeit verfassungsrechtlichen Vorgaben, weil sie der Freiheit der Lehre nicht gerecht werden.

Detailstudie

Zum Kontext

„Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“, heißt es im Grundgesetz (Art. 5 Abs 3 Satz 1 GG). Das Ziel der Freiheit der Lehre steht damit im Verfassungsrang. Wie bei jedem anderen Grundrecht impliziert dies ein „staatsgerichtetes Abwehrrecht“: Die Wissenschaftsfreiheit gemäß Artikel 5 GG schützt den Einzelnen vor Übergriffen anderer Bürger oder privatrechtlicher Institutionen, insbesondere aber vor Übergriffen des Staates. Die Politik und keineswegs zuletzt die Verfassungsgerichte haben langjährige und wohletablierte Routinen, um beide Formen der Übergriffe zu identifizieren und ihnen auf der juristischen Ebene Einhalt zu gebieten. Doch existiert heutzutage gleichsam eine dritte Form der „Übergriffigkeit“, bei der sich private und staatliche Steuerungselemente auf unheilvolle und zugleich schwer durchschaubare Form ineinander verschränken. Gemeinsam drohen sie die verfassungsrechtlich geschützten Freiheitsrechte außer Kraft zu setzen. Dieser Prozess nimmt dabei sehr häufig zunächst die Form einer (neoliberalen) „Aktivierung für den Markt“ an. Dies bedeutet die Einführung wettbewerbsorientierter Steuerungselemente in bis dahin (zumeist) marktferne Bereiche der Gesellschaft (Gesundheit, Bildung, soziale Arbeit etc.), die sich aber nicht gegen den Staat richten (Stichwort: Deregulierung). Im Gegenteil wirken sie durch und mit staatlichen Steuerungsinstrumenten bzw. werden von diesen überhaupt erst in Kraft gesetzt. In einer weiteren Stufe findet dann im nahezu unentwirrbaren Dickicht marktwirtschaftlicher und staatlicher Steuerungsformen eine Entscheidungs- und Machtkonzentration an einer einzigen Stelle statt. Diese wird selbst nicht mehr von diesen Steuerungsformen kontrolliert. Stattdessen gehen alle diese Formen gemeinsam von ihr aus. Diese Stelle ist dabei zumeist für die Öffentlichkeit kaum sichtbar. Angreifbar ist sie allenfalls noch über den juristischen Klageweg.

Einführung

Eine „Aktivierung für den Markt“ findet spätestens seit der Umsetzung der Bologna-Reformen auch im deutschen Hochschulwesen statt – und dies insbesondere im Rahmen der seit 2003 eingeführten Akkreditierung aller Studiengänge deutscher Hochschulen. Der Studienakkreditierungsstaatsvertrag, den die Kultusministerkonferenz (KMK) am 08.12.2016 beschlossen hat, der bis zum 20. Juni 2017 wahrscheinlich bereits von allen den Ministerpräsidenten der Länder gezeichnet wurde und nun nur noch von den Länderparlamenten aufgehalten werden kann, zündet nun gleichsam die zweite Stufe des eben skizzierten Prozesses, bzw. entfaltet diese Stufe zu ihrer vollen Wirkung. Dabei wird exemplarisch sichtbar, wie die Verfolgung eines Ziels im Verfassungsrang durch einen Prozess zwischen ‚Markt‘ und ‚Staat‘ allmählich eingeschränkt und letztlich vielleicht sogar verhindert werden kann. Denn in ihm werden marktwirtschaftliche und staatliche Steuerungselemente auf kunstvolle, zugleich aber unheilvolle Weise so ineinander verschränkt, dass beide sich nicht mehr wechselseitig ergänzen und bereichern. Tatsächlich werden sie an ihrer wesentlichen „Scharnierstelle“ kurzgeschlossen und damit außer Kraft gesetzt. Tritt der Studienakkreditierungsstaatsvertrag in Kraft, wird diese Stelle exakt im Akkreditierungsrat der „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ liegen.¹

¹ Es sei hier angemerkt, dass es seitens dieser Stiftung und der KMK oftmals zu einer unglücklichen Vermischung von Begriffen kommt: „Akkreditierungsrat“ meint einerseits das zentrale Entscheidungsgremium dieser Stiftung und andererseits wird die Stiftung selbst oftmals als Akkreditierungsrat bezeichnet. Es macht die Sache nicht besser, dass die „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ laut Studienakkreditierungsstaatsvertrag zukünftig lediglich „Stiftung Akkreditierungsrat“ heißen soll (vgl. Art. 5 und Art. 9 Abs. 1 dieses Vertrages). Vielmehr wird daran deutlich, dass hier jenem zentralen Entscheidungsgremium, von dem in diesem Gutachten noch umfangreich die Rede wird, rein sprachlich eine hohe Bedeutung zugemessen wird,

Aktivierung des deutschen Hochschulsystems für den Markt und als Markt – die Zeit vor dem Studienakkreditierungsstaatsvertrag

Bei der Lektüre des Studienakkreditierungsstaatsvertrages fällt gleich eingangs auf, dass als dessen Ziel ausschließlich die „Qualitätssicherung“ definiert ist (vgl. Art. 1). Diese Zielbestimmung verdeckt, dass die Frage nach Qualitätssicherung laut Urteil des BVerfG vom 18.03.2016 nicht automatisch Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit rechtfertigt. Auch „ist der bloße Verweis auf die Europäisierung des Hochschulraums von vornherein nicht geeignet“ (Absatz 56 dieses Urteils), auch wenn die KMK seit den Anfängen der Diskussion um die Qualitätssicherung in der Lehre es immer wieder unternommen hat, ihre Argumentation auf Entwicklungen im europäischen Kontext zu stützen (vgl. etwa den KMK Beschluss zur Qualitätssicherung/Evaluation in der Lehre vom 15.09.2000). Stattdessen können Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit nur gerechtfertigt sein, wenn sie einem Ziel mit Verfassungsrang dienen (BVerfGE vom 18.03.2016, Abs. 58). Laut BerfVG ist dies der Fall, wenn sie der Freiheit der Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 GG) entgegensteht. „Das Hochschulstudium steht jedoch in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 GG, da die Ausbildung in der Regel die Vorstufe zur Berufsaufnahme ist“ (ebd.). „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“ (BVerfG, Pressemitteilung Nr. 15/2016 vom 18. März 2016).

„Qualität“ ist damit als ein Ziel anzusehen, das aus der Freiheit der Berufswahl ableitbar ist und deswegen (gemäß BVerfGE vom 18.03.2016, Abs. 58) unter bestimmten Umständen der Freiheit der Lehre bedingt entgegenstehen und diese damit begrenzen kann. Die Folge ist, dass aufgrund dieser Situation genuin wirtschaftliche Überlegungen in Abwägungen zur Wissenschaftsfreiheit eine Rolle spielen können. Und dies wird – ohne die engen Grenzen zu beachten, die das BVerfGE hier setzt – seit Jahren etwa seitens der KMK genutzt, um die Hochschulen für die Wirtschaft zu aktivieren – und zwar nicht durch die Frage der Wirtschaftlichkeit der Hochschulen (wie es im New Public Management der Fall ist), sondern durch die Neuausrichtung ihrer eigentlichen Zielbestimmung.² So spricht die KMK seit etwa dem Jahre 2000 pauschal so, als sei „Qualität“ ein eigenes (Staats)Ziel, für das die Hochschulen die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen und ein flächendeckendes Qualitätsmanagement sicherzustellen hätten (vgl. etwa den Beschluss der KMK zur Qualitätssicherung in der Lehre vom 22.09.2005, S. 1). Damit aber gerät der eigentlich verfassungsrechtliche Hintergrund – die

während die übrigen Gremien mit ihren Regel-, Entscheidungs- und Kontrollprozeduren in den Hintergrund gedrängt werden.

² Hier ist tatsächlich von einer fundamentalen Neuausrichtung zu sprechen. So war es im Sinne des „humboldtschen Bildungsideals“ stets selbstverständlich, dass Bildung gerade keine Ausbildung im Sinne der Vorbereitung auf die Teilnahme am Marktgeschehen durch die Ausübung von Berufen ist. Aber so weit zurück muss man gar nicht gehen: Die soziale Marktwirtschaft kennt die strikte Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen „Spielzügen“, bei denen jeder aus eigenem Interesse gleichsam um den eigenen Sieg ringt und dabei mit allen anderen in Konkurrenz tritt, und den „Spielregeln“, die diesen Kampf aller gegen alle mit ökonomischen Mitteln in einen fairen Rahmen stellt. Bildung nun kann diesem Konzept nach niemals nur für das „Konkurrenzspiel“ vorbereiten, sondern muss Bürgerinnen und Bürger auch darauf vorbereiten, an jenen Prozessen zu partizipieren, die eine faire Rahmenordnung für dieses Spiel hervorbringen. Noch anders: Der Markt ist nach der Grundidee der sozialen Marktwirtschaft, stets „Moralzähler“: Er lebt von Voraussetzungen (nicht nur moralischer Art!), die er selbst nicht schaffen kann. Bildung gilt dieser Idee zufolge als einer der wesentlichen gesellschaftlichen Bereiche, die diese Voraussetzungen schaffen können (neben der Politik, der Religion und der Kultur etwa). Daraus ergibt sich allerdings mit zwingender Notwendigkeit, dass Bildung selbst nicht nach den internen Kriterien des Marktspiels gestaltet werden darf.

Wissenschaftsfreiheit darf im Rahmen von Qualitätsfragen nur durch Anliegen der Wahrung der Berufsfreiheit eingeschränkt werden – faktisch aus dem Blick.

Weiterhin wird nun argumentiert, dass die Erreichung des Zieles „Qualität“ nicht einfach dem Zufall oder der Aktivität der Lehrenden und Lernenden überlassen werden könne, sondern reguliert und überwacht werden müsse. Damit gerät die *Qualitätssicherung* und *-entwicklung* zum eigentlichen (Staats)Ziel, wie es sich jetzt im Studienakkreditierungsstaatsvertrag findet (vgl. Art. 1). Dabei ist entscheidend, dass sich diese Sicherung gerade nicht in Gestalt direkter staatlicher Kontrollen, sondern durch die Neuschaffung bzw. Inszenierung eines *wettbewerblichen* Verfahrens vollziehen soll. Dies bedeutet konkret, dass seit 2003 ein neuer und der Bildung genuin fremder Prozess in der deutschen Hochschullandschaft etabliert wird: die Akkreditierung von Studiengängen. Das heißt, die flächendeckende Einführung der Evaluation prinzipiell aller Studiengänge in Deutschland, bei der eine allgemein anerkannte Instanz einer anderen Instanz (eben allen Hochschulen) das Erfüllen einer besonders nützlichen Eigenschaft bescheinigen soll: eben jene der ‚Qualität‘. Für diesen Prozess konnte die Wissenschaft zuvor aus sich heraus logischerweise keine Routinen entwickelt haben. Denn das Ziel dieses Prozesses (‚Qualität‘ ausgerichtet an Fragen der Berufswahl auf dem Arbeitsmarkt) war ihr zwar gewiss nicht fern, wohl aber genuin fremd.³ Fremd musste ihr dabei insbesondere anmuten, dass dieses Ziel nun explizit als der Ausübung ihrer eigenen Freiheit diametral entgegengesetzt konstruiert wurde.

Doch nicht nur das Ziel dieses Prozesses ist der Wissenschaft genuin fremd, sondern auch seine Funktionsweisen. Denn im Rahmen der *Qualitätssicherung*, wie es nun oftmals heißt, geraten nicht nur Hochschulen zueinander in Konkurrenz. Es wird darüber hinaus ein Wettbewerb unterschiedlicher Anbieter in Gang gesetzt, die zuvor im deutschen Bildungssystem nicht existierten. Es sind dies die Akkreditierungsagenturen. Laut Kultusministerkonferenz (KMK) soll „ein offenes System unterschiedlicher konkurrierender Agenturen“ etabliert werden, „in dem die Hochschulen für ihre spezifischen Zielsetzungen die für sie geeignete Agentur auswählen können“ (Beschluss der KMK vom 01.03.2002, S. 11). Die Hochschulen sollen sich also einem System unterwerfen, das die Einschränkung ihrer verfassungsrechtlich zugesicherten Freiheit der Lehre zugunsten der Freiheit der Berufswahl in vorgegebene Bahnen kanalisiert und dessen Funktions- und Wirkprinzipien ihren eigenen genuin fremd sind. Abgemildert werden soll diese problematische Vorgehensweise dadurch, dass ihnen eben jene Wahlfreiheit im Prozess zugebilligt wird – frei nach dem Motto: Du darfst wählen, aber in jedem Fall musst Du wählen wollen, und was Du wählen kannst, bestimmst Du fortan nicht mehr selbst.

Und auch insgesamt bleibt dieses Vorgehen in höchstem Maße fragwürdig. Es seien hier nur zwei wesentliche Beispiele genannt:

- a) In den Akkreditierungsprozessen soll die Freiheit der Wissenschaft durch den Einsatz der sogenannten „peers“ gewährleistet werden: Es sollen Wissenschaftler über Wissenschaftler

³ Zum Hintergrund: Ab Bologna II (1999) ist die Qualitätssicherung im Regelwerk verankert, in Berlin (2003) wird Qualität als Dreh- und Angelpunkt festgeschrieben, und damit auch die Qualitätssicherung. Bis 2005 soll ein „System der Akkreditierung“ und ein Evaluationssystem geschaffen werden. 2005 wird in Bergen der Rahmen der ENQA gebilligt. Die „European Association for Quality Assurance in Higher Education“ wurde offiziell 2000 gegründet. In ihrem Bericht zum zehnjährigen Bestehen hält sie fest, dass sie eine Vorgängereinrichtung hatte, welche die grundlegenden Prinzipien der Qualitätssicherung bereits in den 90er Jahren entwickelt hat. „These principles later came to constitute the backbone of the European Council Recommendation of 24 September 1998 on European cooperation in quality assurance in higher education.“ Die Prinzipien der Qualitätssicherung sind damit bereits entwickelt worden, bevor die europäische Wissenschaft überhaupt wusste, dass es einen Bologna-Prozess geben würde, vgl.: *ENQA (ed.): 10 years (2000–2010), Beitrag von Dorte Kristoffersen: From the first pilot projects to the founding of ENQA (1994–2000)*, 6.

urteilen; ein Punkt, den auch das BVerfG als unhintergebar betrachtet (BVerfGE vom 16.02.2016 Abs. 60, vgl. etwa: „Zur Vermeidung wissenschaftsinadäquater Steuerungspotentiale ist eine angemessene Beteiligung der Wissenschaft insbesondere an der Festlegung der Bewertungskriterien unabdingbar. Das gilt erst recht, wenn Bewertungskriterien hochschulextern festgesetzt werden, da damit ein erhöhtes Risiko der Vernachlässigung wissenschaftsadäquater Belange einhergeht, und wenn die Hochschulangehörigen auf die externe Bewertung angewiesen sind.“). Oft wird dabei allerdings übersehen, dass auf diese Weise nicht unbedingt die Wissenschaftsfreiheit gefördert wird, sondern vielmehr die Wissenschaft selbst zum Teil jenes (wettbewerblichen) Kontrollprozesses gemacht wird, der sie eigentlich zugunsten der Berufsfreiheit einschränken soll. Man muss kein Foucault-Schüler sein, um zu entdecken, was hier eigentlich passiert: Es wird ein Prozess nicht der genuinen Fremdbestimmung, sondern der allmählichen „freiwilligen Selbstregulierung“ in Gang gesetzt: Die Wissenschaft beginnt sich selbst zu kontrollieren – gewiss oft angetrieben von der Sorge, ansonsten die Kontrolle über die neuen Regulierungssysteme vollständig aus der Hand zu geben. Doch gerade dadurch erreicht sie am Ende das exakte Gegenteil: Sie avanciert selbst zur „unternehmerischen Wissenschaft“.

- b) Als besonders problematisch erweist sich dies insofern, als dass das eigentliche und ursprüngliche Ziel der ‚Qualität‘ im gesamten deutschen Akkreditierungswesen nach wie vor selbst *unbestimmt* ist. Welche Qualität braucht das deutsche Hochschulsystem, um Studierende in ihrer Freiheit der Berufswahl nicht einzuschränken? Welche Qualität benötigen einzelne Studiengänge? Und selbst wenn dieses klar wäre: Wie sollte diese Qualität ‚gesichert‘ werden? Der deutsche Wissenschaftsrat selbst weist in seinen „Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung“ vom 25. Mai 2012 darauf hin, dass die „Wirkungsforschung in Bezug auf Qualität und Qualitätssicherung“ bislang vielfach angemahnt wurde, bislang aber kaum existent sei (ebd., 75). An dieser Tatsache dürfte sich auch fünf Jahre später kaum etwas geändert haben (auch das Urteil des BVerfG spricht nur von „Qualitätssicherung“, ohne den Begriff der „Qualität“ selbst genau zu bestimmen). Festzustellen ist jedenfalls, dass der Studienakkreditierungsstaatsvertrag auf diese Problematik nicht im Geringsten hinweist. Gleichwohl aber ist sie gravierend: Denn fehlen Zielvorstellungen und Maßgaben in einem wettbewerblichen Verfahren, dann droht dieses zum reinen Scheinwettbewerb zu mutieren (bzw. als dieser überhaupt erst ins Leben zu treten). Alle Wissenschaftler finden sich notwendig in diesen Wettbewerb gestellt, da die Akkreditierung über die Genehmigung jener Studiengänge entscheidet, in der sie ihre Freiheit der Lehre überhaupt ausüben können. Sie müssen in diesen Wettbewerb eintreten, da er über die Zugangsmöglichkeiten zur Ausübung und Wahrung jener verfassungsgemäßen Werte entscheidet, die ihnen nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zustehen. Doch können sie zugleich, sofern es sich um besagten Scheinwettbewerb handelt, keinerlei sichere Orientierung in diesem Verfahren finden. Es existieren keine ausreichenden Anhaltspunkte, wie sie die Freiheit der Lehre innerhalb der inszenierten ‚unternehmerischen Wissenschaft‘ sinnvoll bewahren und ausüben könnten.

Und es kommt in diesem Punkt noch schlimmer: Denn laut etwa dem deutschen Wissenschaftsrat mangelt es nicht nur an der „Wirkungsforschung“. Auch heißt es: „Das System der Qualitätssicherung benötigt höhere Kompetenzen und Kapazitäten zur Diagnose von Problemen und unerwünschten Nebeneffekten“ (Drs. vom 25.05.2012). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die ‚unternehmerische Wissenschaft‘ im Wettbewerb um ‚Qualität‘ gegenwärtig nicht nur nicht um den Sinn und Zweck dieses Ziels und seiner Erreichung (Stichwort ‚Qualitätssicherung‘) wissen kann, sondern auch nicht um jene potentiell schädlichen

Auswirkungen des wettbewerblichen Verfahrens selbst. Dies verstärkt die Unsicherheit nochmals. Selbst ökonomischen Standardtheorien zufolge ist klar, dass unter solchen Umständen fundamentaler Informationsunsicherheit und Informationsasymmetrien das wettbewerbliche Verfahren selbst zu keinem optimalen Ergebnis führen kann – und zwar aus immanent systemischen Gründen.

In einer solchen Situation fundamentaler Unsicherheit, die dem neu geschaffenen wettbewerblichen Verfahren selbst innewohnt, ist den dieses Verfahren regulierenden Instanzen ihrerseits eine zentrale Bedeutung zuzumessen. Nur sie können für Ziel- und Verfahrenssicherheit und für die Identifikation und Abstellung besagter Probleme und unerwünschter Nebeneffekte sorgen. Dabei ist (erneut selbst nach einfachsten ökonomischen Standardmodellen) klar, dass diese Instanzen selbst nicht Teil des Wettbewerbsprozesses sein können. Schließlich kann es, metaphorisch gesprochen, nicht sein, dass der ‚Spielleiter‘ mit seiner regelsetzenden Macht zugleich als ‚Spieler‘ agiert. Zu groß wäre hier die Gefahr, dass die prinzipielle Gleichheit aller Spieler, wie sie Voraussetzung (nicht Ergebnis!) marktwirtschaftlicher Verfahren ist, von vornherein verletzt wäre.

Auf den ersten Anschein mag es so aussehen, als qualifizierten staatliche Stellen bestimmte Einrichtungen für die Rolle des ‚Spielleiters‘ oder ‚Wettbewerbschüters‘. Doch ist dies nicht zwangsläufig der Fall, was am Beispiel der Bildung schnell einsichtig wird: Denn ebenso wie die Hochschulen selbst waren bei Einführung des Akkreditierungswesens die staatlichen Instanzen auf eine solche Rolle nicht vorbereitet, weil sie auch ihnen *genuin* fremd war. Bevor es dieses Wesen gab, existierte weder die Idee einer „Bildung für den Markt“ noch eine Idee der Kontrolle des Bildungswesens *als* eines marktwirtschaftlich organisierten Prozesses. Es musste also nicht nur der Wettbewerb selbst vollständig neu inszeniert und seine Teilnehmer teilweise neu definiert (Akkreditierungsagenturen) und teilweise umdefiniert werden (Hochschulen). Auch musste der Wettbewerbsrahmen notgedrungen selbst vollkommen neu geschaffen und umgesetzt werden.

Wie in anderen Fällen üblich, wurden hierfür im deutschen Bildungssystem neue Institutionen eingerichtet. Diese sind zwar mit dem Staat verbunden, nicht aber selbst als staatlich anzusehen. Als wichtigste und für den Studienakkreditierungsstaatsvertrag maßgebliche Institution ist hier die „Stiftung Akkreditierungsrat“ zu nennen. Diese wurde seit 2002 vornehmlich im Rahmen von Beschlüssen der KMK zunehmend mit jenen neuen Aufgaben betraut, die die Einrichtung jenes Wettbewerbs ermöglichten, den es zuvor nicht gegeben hatte.⁴ Dazu gehört vor allem die Überantwortung einer „Prozessverantwortung“.⁵ Der Akkreditierungsrat hat die Aufgabe „der Gewährleistung eines fairen

⁴ Man braucht hier, wie gesagt, nicht viel Phantasie, um zu erahnen, dass auch die staatlichen Stellen damit überfordert sein dürften, eben weil ihnen der geschaffene Wettbewerb, ebenso wie der Wissenschaft selbst, bislang *genuin* fremd war.

⁵ Interessant ist dabei auch, dass bei der Erfüllung dieser Aufgaben nun auch wieder die Wissenschaft beteiligt werden soll. Sie soll sich also nun gleichsam in drei Teile aufspalten: die Wissenschaft an den Hochschulen (die tatsächlich Lehrenden), die Wissenschaft als Teil des die Wissenschaft regulierenden Wettbewerbs (die ‚peers‘ auf Seiten der Agenturen) und die Wissenschaft als Teil des den Wettbewerb regulierenden Systems (die ‚peers‘ in den Gremien der Akkreditierungsagenturen). Dabei ist deutlich, dass die beiden letzteren Gruppen zwar ihrem Selbstverständnis nach dazu da sein mögen, die Freiheit der Lehre zu schützen. Dies führen sie aber innerhalb eines Systems aus, das exakt zur Einschränkung dieser Freiheit zugunsten der Freiheit der Berufswahl ins Leben gerufen wurde. Sie sind also irgendwie gehalten, den Konflikt der beiden Ziele im Verfassungsrang beständig in sich auszutragen, weil sie gleichsam zwei diametral entgegengesetzte Funktionen in sich vereinigen müssen. Wie diese Art der Dialektik grundsätzlich so gewertet werden kann, dass sie stets zu Gunsten der Wissenschaftsfreiheit ausfallen kann, ist dabei bislang unbegründet geblieben. Dennoch scheint die Präsenz von Wissenschaftlern

Wettbewerbs unter den Agenturen“ (Beschluss der KMK vom 01.03.2002, 10). Er „wirkt darauf hin, einen fairen Wettbewerb unter den Agenturen zu gewährleisten“ (Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland vom 15. Februar 2005, § 2 Abs 2 Satz 1). Laut dem Deutschen Wissenschaftsrat muss der Akkreditierungsrat „für ein hohes Maß an Markttransparenz sorgen“ (Drs. vom 25.05.2012, 75). Kurz gesagt, soll der Rat eine „übergeordnete wettbewerbspolitische Aufgabe“ wahrnehmen, wie auch ein Gutachten zur Evaluation der Arbeit des Akkreditierungsrates festgestellt hat (Bericht vom 27.09.2001, S.5). Dazu gehört etwa auch die „Überwachungen der Akkreditierungen, welche durch die Agenturen erfolgen“ (Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland vom 15. Februar 2005, § 2 Abs 1 Satz 4).

Aus dieser Aufgabe resultierte bislang laut einhelliger Meinung von KMK und Gutachterkommission, dass der Akkreditierungsrat nicht selbst zum Akteur im Akkreditierungsprozess werden darf: *„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.“* (KMK, 15.10.2004, 8). Tatsächlich heißt es seitens der Kommission, es sei „in Zukunft auf jegliche eigene Akkreditierungstätigkeit von Studiengängen durch den Akkreditierungsrat zu verzichten“ (Bericht vom 27.09.2001, S. 5). Kurz: Spiel und Spielleiter blieben bislang zumindest der reinen Papiergrundlage nach eindeutig getrennt, auch wenn immer wieder deutlich wurde, dass die Qualitäten des ‚Spielleiters‘ in Bezug auf die Schaffung transparenter und fairer Wettbewerbsbedingungen, wie gesagt, bislang stets eindeutig nicht nur hinter den Erwartungen, sondern den notwendigen Voraussetzungen für einen freien Wettbewerb systematisch zurückgeblieben sind – so etwa in Bezug auf die „Monitoring-Fähigkeiten“ (Drs. des WR 25.05.2012 des WR, S. 74).

Die Trennung von Prozessbeteiligung und Prozessverantwortung ist in Bezug auf den Akkreditierungsrat noch in einer weiteren Hinsicht relevant. Die KMK hat bislang von einer ‚Scharnierfunktion‘ dieses Rates gesprochen: „Die Aufgaben des Akkreditierungsrates [liegen] in seiner Schlüsselfunktion zwischen Strukturverantwortung für das Studiensystem und Prozessverantwortung für die Durchführung der Akkreditierungsverfahren“ (Beschluss der KMK vom 15.10.2004, S.2). Dabei galt bislang: Die Strukturverantwortung lag bislang letztverantwortlich bei den Ländern, die Prozessverantwortung systematisch bei den Agenturen. Der Akkreditierungsrat war in seinen bisherigen Tätigkeiten gleichsam „dazwischen“ vermittelnd, informierend und moderierend tätig, wobei zu beachten ist, dass dabei auch die Interessen der Länder an ihren akademischen Bildungseinrichtungen selbst bewahrt werden mussten (etwa hinsichtlich der Kapazitäts- und Finanzplanung), die sich nicht in der reinen ‚Qualitätssicherung‘ erschöpfen.

Richtig ist allerdings, dass der Akkreditierungsrat in einer wesentlichen Hinsicht bereits die volle Strukturverantwortung seitens der Länder überantwortet bekommen hat: Er ist bereits des Längeren dafür zuständig, die Agenturen ihrerseits zu akkreditieren und damit für das Wettbewerbsverfahren der Qualitätssicherung überhaupt erst zuzulassen. Damit hat er bereits die Macht über das „Marktzutrittsrecht“ erhalten, was in der Wirtschaft etwa der Arbeit einer Zulassungsbehörde

sowohl seitens der KMK als auch des WR automatisch für die Wahrung der Wissenschaftsfreiheit zu sprechen. Dies gilt übrigens auch, soweit ersichtlich, für das BVerfG.

entspräche. Dieser wichtige Punkt zeigt, dass bereits vor dem Studienakkreditierungsstaatsvertrag die Funktion des Akkreditierungsrates nicht mehr einem rein flexiblen „Scharnier“ entsprach, sondern von der Seite der Strukturverantwortung bereits recht fest in Richtung letzter Entscheidungsinstanzen orientiert war. Dabei gilt, dass es hier weniger um eine zu starre Anbindung an den Gesetzgeber geht, sondern vielmehr um die Überantwortung hoheitlicher Aufgaben an den Akkreditierungsrat. Letzterer agiert nicht so sehr als ‚verlängerter Arm‘ des Staats, sondern als staatersetzende Stelle.

Der Studienakkreditierungsstaatsvertrag: Aussetzung des Scheinwettbewerbs zugunsten einer von Staat und Wissenschaft entkoppelten Entscheidungsinstanz

Was bringt der Studienakkreditierungsstaatsvertrag nun Neues? Um diese Frage zu verstehen, ist zunächst ein wesentliches Faktum seines Zustandekommens zu reflektieren. Anlass des Vertrags ist das Urteil vom BVerfG vom 16.02.2016, das die zurzeit noch herrschende Akkreditierungspraxis trotz zahlreicher Bedenken im Hinblick auf mögliche Einschränkungen der Wissenschaftsfreiheit in ihren Grundzügen dennoch als verfassungskonform eingestuft hat, allerdings mit einer schwerwiegenden Einschränkung: Das Land Nordrhein-Westfalen knüpft in der vom BVerfG beanstandeten Fassung seines „Hochschulfreiheitsgesetzes“ (vgl. § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW) die staatliche Genehmigung von Studiengängen automatisch an die Akkreditierungsentscheidungen der Agenturen, ohne hinreichende gesetzgeberische Entscheidungen zu den Bewertungskriterien, den Verfahren und der Organisation der Akkreditierung zu treffen. Dies hat das BVerfG in seinem Urteil eindeutig als verfassungswidrig eingestuft: „Wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung von Studiengängen muss der Gesetzgeber selbst treffen.“⁶

Damit ist auch und gerade ein demokratisches Prinzip berührt: Eben jene wesentlichen Entscheidungen dürfen nicht außerhalb demokratisch legitimierter Instanzen getroffen werden. Regeln, durch die der Rahmen (das ‚Spielfeld‘) des wettbewerblichen Verfahrens um Qualitätssicherung in Kraft gesetzt werden soll, können nicht an Akteure in diesem Rahmen (‚die Spieler‘) abgegeben werden. Sie müssen im ‚Gesamtrahmen‘, in denen der Wettbewerb eingebettet ist, demokratisch legitimiert, geschaffen und auch umgesetzt werden. Deswegen nennt das BVerfG in seinem Urteil Art. 5 Absatz 3 Satz 1 GG stets in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG, in dem es heißt: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“⁷

Das BVerfG hat in seinem Urteil offengelassen, wie eine Verfassungskonformität wieder hergestellt werden kann. So wäre etwa denkbar, die Entscheidungskompetenz über die Genehmigung nach wie vor bei den zuständigen Landesministerien zu belassen. Auch wäre denkbar, den (Schein)Wettbewerb gänzlich wieder abzuschaffen. Aber die KMK wählt mit ihrem Studienakkreditierungsstaatsvertrag einen anderen, vor dem Hintergrund des bisher Gesagten erstaunlichen Weg: Sie zielt darauf ab, dass

- a) die Länder ihre hoheitlichen Rechte der Genehmigung von Studiengängen vollständig und einheitlich an den Akkreditierungsrat abgeben (vgl. Art. 3 Abs. 5 Satz 4) und dieser zugleich
- b) statt wie bisher die Akkreditierungsagenturen selbst alle Letztentscheidungen über die Akkreditierung sämtlicher Studiengänge im deutschen Bildungssystem fällt (vgl. Art. 3 Abs. 5 des Studienakkreditierungsstaatsvertrages).

⁶ BVerfG, Pressemitteilung Nr. 15/2016 vom 18. März 2016, online unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/bvg16-015.html>, letzter Zugriff am 22. Juni 2017.

⁷ Dies gilt umso mehr, als dass an die Genehmigung von Studiengängen auch noch andere Strukturverantwortlichkeiten gekoppelt sind als die (seit und durch Bologna neu erfundene) Qualitätssicherung.

Dies bedeutet, einerseits, dass dem Akkreditierungsrat seitens der Länder eine erhebliche Strukturverantwortung zugesprochen wird. „Die Akkreditierungsentscheidung wird ausdrücklich als Verwaltungsakt definiert“, heißt es in der „Begründung zum Staatsvertrag“ (vgl. Drs. 16/1823 des Landtags von Baden-Württemberg, S. 7) – allerdings ohne dies zu begründen. Zugleich soll der Akkreditierungsrat ebenfalls in erheblicher Hinsicht in den Prozess der Akkreditierung eingreifen dürfen: An entscheidender Stelle (eben jener letztinstanzlichen) soll der einstige ‚Wettbewerbs Hüter‘ zum Wettbewerbsteilnehmer, d.h. zum Spieler selbst mutieren. Dies geschieht dabei allerdings nicht dergestalt, dass er als gleichberechtigter Akteur neben die anderen Agenturen träte (was, wie gesagt, die KMK bislang auch kategorisch und zu Recht ausgeschlossen hat), sondern er bekommt eine weitaus mächtigere Position zugewiesen: Fortan wird er gleichsam als Monopolist im entscheidenden letzten ‚Produktionsschritt‘ des Qualitätssicherungsprozesses agieren dürfen.

Damit wird der Wettbewerb, der, wie gesagt, bislang sowieso bereits eher ein Scheinwettbewerb war, der Faktenlage nach außer Kraft gesetzt, gleichwohl aber dem Augenschein nach und insbesondere gegenüber der Wissenschaft selbst beibehalten. In der Begründung zum Staatsvertrag heißt es dazu lediglich lapidar: „Diese Maßnahme dient der Deregulierung und Effizienzsteigerung, da auf diese Weise eine konsistente Entscheidungspraxis auf der Grundlage der vorgegebenen Kriterien gefördert wird, indem die bisherigen unterschiedlichen Agenturstandards entfallen.“ (Drs. 16/1823 des Landtags von Baden-Württemberg, S. 7). Dies ist allein aus wettbewerbsökonomischer Sicht barer Unsinn: Denn es findet hier gerade eine Regulierung (Herausnahme einer maßgeblichen Entscheidungsstufe aus dem Wettbewerb) statt, und die „konsistente Entscheidungspraxis“ bedeutet nichts anderes, als dass der vormalige Wettbewerb unter den Agenturen und ihren Standards außer Kraft gesetzt wird. Noch deutlicher: Hier findet der (Schein)Wettbewerb in den Händen des Akkreditierungsrates sein jähes Ende, und dieses Ende wird zugleich als Verwaltungsakt der Länder definiert. Enger kann man Prozess- und Strukturverantwortung nicht miteinander verweben und in eine starre Passung bringen.

Der Akkreditierungsrat wird also zukünftig

- e) alle Akkreditierungsentscheidungen selbst fällen und damit maßgeblich Prozessverantwortung tragen und
- f) an die Stelle der staatlichen Genehmigungsinstanzen im Hinblick auf die Einführung bzw. Fortführung aller deutschen Studiengänge treten und damit auf dominante Weise Strukturverantwortung übernehmen.
- g) Ferner gilt, dass er im Sinne einer Zulassungsbehörde zugleich weiterhin für die Zulassung aller Agenturen am (nun stark eingeschränkten, wenn überhaupt vorhandenen) ‚Wettbewerb‘ zuständig sein soll, also nicht nur die Letztentscheidung über die Studiengänge, sondern auch über die am ‚Qualitätswettbewerb‘ überhaupt als ‚Anbieter‘ beteiligten Agenturen trifft.

Es ist hier weniger erheblich (wenngleich praktisch sehr relevant), dass dies nur durch einen Anstieg der im System anfallenden Kosten möglich ist und der Studienakkreditierungsstaatsvertrag dies in keinerlei abwägendes Kalkül zum möglichen Nutzen im Hinblick auf die Wahrung der Berufsfreiheit stellt, obwohl dies verfassungsrechtlich wohl geboten wäre. Wesentlicher ist, dass es hier zugleich zu einer Zurückdrängung des Staates aus seiner genuin demokratisch legitimierten Verantwortung für das deutsche Studiensystem und zu einer erheblichen Störung des eigentlich doch wettbewerblich organisierten Qualitätssicherungsverfahrens kommt. Erschwerend kommt zu dieser extrem problematischen Bündelung von Prozess- und Strukturverantwortung in den Händen des Akkreditierungsrates hinzu, dass der Studienakkreditierungsstaatsvertrag keinerlei Maßnahmen trifft, wie die einstige Funktion des Akkreditierungsrates als ‚Moderator‘ und ‚Hüter‘ des (vermeintlich) fairen

und gerechten Wettbewerbsverfahrens nun gleichsam an andere Stelle ausgelagert werden könnte. Es scheint, als würde selbst diese nun auch noch weiterhin beim Akkreditierungsrat verbleiben, was die Kompetenz- und Machtkonzentration in seinen Händen endgültig auf nahezu absurde Weise in die Höhe treibt.

Noch problematischer ist Folgendes: Während die Länder die Hoheit über die Genehmigung von Studiengängen dem Akkreditierungsrat fortan überlassen sollen und sich damit als regulierende und (wenn notwendig) auch den Akkreditierungsrat disziplinierende Instanz systematisch aus dem Akkreditierungsgeschehen verabschieden, werden auf Seiten der Akkreditierungsentscheidungen weder den Agenturen noch den Hochschulen Wege eröffnet, durch wissenschaftsübliche Verfahren (analog etwa zu den Gutachterprozessen der Leibniz-Gemeinschaft) Beschwerde gegen die Entscheidungen des Akkreditierungsrates einzulegen. Laut Studienakkreditierungsstaatsvertrag soll ausdrücklich nur noch der rechtliche Klageweg offenstehen; weder werden Schiedsstellen noch Mediationsprozesse eingeführt.

Daraus folgt, dass der Studienakkreditierungsstaatsvertrag den Akkreditierungsrat mit einem hohen Maß an Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen ausstattet, ohne im Gegenzug erhöhte Maßnahmen für ein Monitoring dieses Rates selbst ergreifen zu lassen. Wie gesagt, gilt dies selbst Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei den Akkreditierungen nach wie vor um Prozesse handelt, die aufgrund der Neuschaffung eines (Schein)Wettbewerbs in der Bildung weder genuin von Seiten der Universitäten noch von Seiten der Länder einstudiert oder gar wohl etabliert wären. Dazu kommt, dass sich wohl auch die Akkreditierungsagenturen nicht zum ‚Hüter des Systems‘ aufschwingen werden können, eben weil sie a) nur noch dem Akkreditierungsrat zuarbeiten und b) zugleich in ihrer Genehmigung (und damit in ihrer Existenz!) von diesem abhängig sein werden.

Statt nach Maßnahmen der Regulierung des Akkreditierungsrates selbst zu suchen, zielt der Studienakkreditierungsstaatsvertrag in eine andere Richtung: Seine Verfasser meinen offensichtlich, die aufgeworfene Problematik dadurch in den Griff zu bekommen, dass ‚die Wissenschaft‘ nun wieder im Akkreditierungsrat selbst ‚adäquat‘ repräsentiert werden soll. Dies ist aber nur durch dialektische Spitzfindigkeiten möglich, da diesem Ansinnen systematische Überlegungen entgegenstehen: Die Strukturverantwortung ist Sache der Länder. Soll der Akkreditierungsrat diese Verantwortungsseite übernehmen, braucht es laut vormaligem Beschluss der KMK „eine hinreichende Mitwirkung der staatlichen Vertreter“ (vgl. 01.03.2002, S. 14). Zugleich aber dürfen im Rahmen der Prozessverantwortung (insbesondere im Hinblick auf fachlich-inhaltliche Fragen) der Wissenschaft die Entscheidungskompetenzen nicht aus den Händen genommen werden. Der Studienakkreditierungsstaatsvertrag ‚löst‘ nun dieses Problem, indem zukünftig 8 von 23 Mitgliedern des Akkreditierungsrates Vertreter ‚der Wissenschaft‘ sein sollen, die in eben jenen fachlich-inhaltlichen Fragen jeweils doppeltes Stimmrecht erhalten, so dass sie dort (und nur dort!) die rein rechnerische Mehrheit von einer Stimme (16 zu 15 Stimmen) erhalten, die nur bei Einstimmigkeit aller acht Mitglieder aus ‚der Wissenschaft‘ zu erzielen ist.

Dies zeigt, wie weit die Ministerpräsidenten der Länder im Rahmen des Studienakkreditierungsstaatsvertrags nicht nur bereit sind, aufgrund der zukünftig gänzlich fehlenden unabhängigen Rolle eines ‚Wettbewerbshüters‘ den Wettbewerb um der (vermeintlichen) Qualität und deren Sicherung willen in einen bloß illusorischen Wettbewerb zu wandeln. Auch sind sie bereit, die strukturelle Verantwortung für die Freiheit der Lehre letztlich in keiner Weise mehr auf wohltarierte und demokratisch legitimierte Weise systemisch abzubilden. Stattdessen soll es reichen, eine bloß

rechnerische und zugleich nur punktuell verankerte Mehrheit ‚der Wissenschaft‘ innerhalb eines mit umfangreichen Machtkompetenzen ausgestatteten Gremiums zu etablieren.

War die Schaffung eines genuin bildungsfernen Scheinwettbewerbs um Qualität seinerseits bereits hoch problematisch, so zeigt sich nun, dass seine Inszenierung in der Konzentration von Entscheidungs- und Gestaltungsmacht in einem einzigen Gremium mündet. Dieses Gremium ist selbst praktisch jenseits von Staat und von Markt angesiedelt, und seine Nähe zur Bildung mit der ihr inhärenten Freiheit der Wissenschaft kann nur noch rein formal durch eine einzige, rechnerisch gegebene Mehrheit in einem stark eingeschränkten Entscheidungsspielraum abgebildet werden.

Es ist dabei fast nur noch eine Randnotiz, dass die Freiheit dieser einzigen Stimme dabei selbst in Frage steht, insofern über diese nicht genuin die Wissenschaft wird entscheiden können, da die wissenschaftlichen Vertreter des Akkreditierungsrates zwar von der Hochschulrektorenkonferenz vorgeschlagen, aber von der Ständigen Konferenz der Kultusminister und damit von Staatsseite bestellt werden (Artikel 9, Absatz 2, Satz 2). Selbst ohne diese nahezu groteske und verfassungsrechtlich höchst bedenkliche Ausgestaltung⁸ trägt das vom Studienakkreditierungsstaatsvertrag vorgeschlagene Entscheidungssystem autoritäre Züge, die weder demokratisch noch wissenschaftlich legitimierbar sind.

Schlussfolgerung

Mit seinem Urteil vom 16.02.2016 hat das BVerfG zwar nicht unmittelbar die wettbewerbliche Ausgestaltung der Qualitätssicherung des deutschen Studiensystems in Frage gestellt. Doch zeigt sein Urteil gegen die Kopplung von staatlicher Genehmigung an Entscheidungen privater Instanzen in Verbindung mit dem nun zur angemessenen Lösung untauglichen (aber bei Umsetzung gleichwohl gewiss sehr wirksamen werdenden) Studienakkreditierungsstaatsvertrag, dass ein genuin bildungsferner Ausgleich zwischen der Freiheit der Lehre und der Freiheit der Berufswahl nicht dauerhaft gelingen kann. Es ist deswegen den Länderparlamenten zu empfehlen, dem Studienakkreditierungsstaatsvertrag ihre Zustimmung zu verweigern und zu fordern, den Scheinwettbewerb der Qualitätssicherung selbst abzuschaffen, der die genannten Probleme zwischen Prozess- und Strukturverantwortung zuallererst hervorgebracht hat. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, an den legitimen Ansprüchen zu zweifeln, die sich aufgrund der Freiheit der Berufswahl an das deutsche Studiensystem stellen, wie sie das BVerfG eindeutig festgestellt hat. Doch braucht es hierfür dezidiert andere Formen als einen Scheinwettbewerb, der am Ende seines Etablierungsprozesses selbst still und heimlich per Staatsvertrag an entscheidender Stelle zugunsten eines kaum sichtbaren und kaum zu kontrollierenden Gremiums ausgehebelt wird.

Es bleibt zu fragen, warum die KMK überhaupt einen solchen Staatsvertrag ins Leben gerufen hat. Die Einschränkung der Agenturen auf eine Empfehlung an die Länder und die jeweilige direkte Entscheidung durch dieselben wäre einfacher, kostengünstiger und vor allem ein die Freiheit der Lehre angemessen berücksichtigendes Verfahren – wenn man schon das bisherige System weitgehend beibehalten will. Es wäre dies eine Lösung, die dem Urteil des BVerfG Rechnung trüge.

⁸ So heißt es im Urteil des BVerfG vom 16.02.2016 klar: „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.“ (Abs. 81)