

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer*, Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi*, München – *Prof. Dr. Christian Calliess*, Berlin – *Dr. Josef Christ*, Vizepräsident des BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde*, Rechtsanwalt, Stuttgart – *Dr. Frank Fellenberg*, Rechtsanwalt, Berlin – *Dr. Andreas Heusch*, Präsident des VG, Düsseldorf – *Prof. Dr. Thomas Mayen*, Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer*, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, Münster – *Prof. Dr. Joachim Scherer*, Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz*, Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch*, Freiburg – *Dr. Thomas Schröer*, Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – *Prof. Dr. Rudolf Streinz*, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

1-2 2017

Seite 1–6
36. Jahrgang
15. Januar 2017

Rechtsanwältin Dr. Kerstin Wilhelm*

Die Akkreditierung von Studiengängen: Status quo und Ausblick

Mit der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge hielt in Deutschland eine neue Form der Qualitätssicherung Einzug: Die Akkreditierung von Studiengängen. Zusätzlich zu der finanziellen Belastung, die die Durchführung eines Akkreditierungsverfahrens in jedem Fall mit sich bringt, kann eine verweigerte Akkreditierung eine Hochschule unter Umständen dazu zwingen, einen bestehenden Studiengang zu schließen. Das BVerfG hat in einem konkreten Normenkontrollverfahren die das Akkreditierungsverfahren regelnde Vorschrift des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes nun für verfassungswidrig erklärt und damit der Studiengangsakkreditierung in ihrer derzeitigen Form eine Absage erteilt.

I. Hintergrund des Akkreditierungssystems in Deutschland

Das Akkreditierungswesen in Deutschland geht zurück auf den so genannten Bologna-Prozess. Im Jahr 1999 einigten sich die Bildungsminister von 29 europäischen Staaten in der „Bologna-Erklärung“ auf gemeinsame Ziele für die Errichtung eines europäischen Hochschulraumes, um zum Zusammenwachsen Europas auf dem Gebiet der Hochschulbildung beizutragen.¹

Wesentliches Element der vereinbarten Ziele war die Schaffung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Hochschulabschlüsse sowie damit einhergehend auch die Förderung der europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung im Hochschulbereich.²

Im Zuge der Umsetzung der in der Bologna-Erklärung festgelegten Ziele wurde in Deutschland die Studienstruktur sukzessive von Diplom- und Magisterstudiengängen auf Bachelor- und Masterstudiengänge umgestellt. Wurde bereits durch die 4. HRG-Novelle im Jahr 1998 eine probeweise Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen ermöglicht,³ so wurden diese Studiengänge durch die 6. HRG-No-

velle im Jahr 2002 schließlich in das Regelangebot der Hochschulen überführt.⁴

Die Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für Bachelor- und Masterstudiengänge entspricht dem weiteren verfolgten Ziel der Qualitätssicherung. Im Juli 1998 sprach sich die Hochschulrektorenkonferenz zum ersten Mal für die Einführung einer länderübergreifenden, flächendeckenden Akkreditierung aus.⁵ Daraufhin einigte sich die Kultusministerkonferenz im Dezember 1998 auf die zunächst probeweise Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für neu einzurichtende Bachelor- und Masterstudiengänge.⁶ Erst durch weiteren Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 1.3.2002 wurde ein länder- und hochschulübergreifendes Akkreditierungssystem dauerhaft eingerichtet.⁷

* Die Verf. ist Rechtsanwältin in der Praxisgruppe Dispute Resolution am Münchener Standort einer internationalen Sozietät.

1 Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister vom 19.6.1999, „Der Europäische Hochschulraum“, abgedr. in *Hochschulrektorenkonferenz* (Hrsg.), Bologna-Reader, Beiträge zur Hochschulpolitik 8/2004, 285 ff.

2 Siehe die Auflistung in der „Bologna-Erklärung“ (o. Fn. 1).

3 Viertes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes v. 20.8.1998, BGBl. I 1998, 2190.

4 Sechstes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) v. 8.8.2002, BGBl. I 2002, 3138.

5 185. Plenum der Hochschulrektorenkonferenz, Beschl. v. 6.7.1998, „Akkreditierungsverfahren“, abgedruckt in *Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland/Hochschulrektorenkonferenz* (Hrsg.), Neue Studiengänge und Akkreditierung, Beschlüsse und Empfehlungen von Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz, 51 ff.

6 Kultusministerkonferenz, Beschluss v. 3.12.1998, Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge, abgedr. in *KMK/HRK* (Hrsg.), Neue Studiengänge und Akkreditierung (o. Fn. 5), 59 ff.

7 Kultusministerkonferenz, Beschluss v. 1.3.2002, „Künftige Entwicklung der länder- und hochschulübergreifenden Qualitätssicherung in Deutschland“, verfügbar unter http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK_Qualitaetssicherung.pdf.

II. Struktur und Akteure des deutschen Akkreditierungssystems

Das deutsche Akkreditierungssystem ist von dezentraler Natur. Die Verfahren der Akkreditierung von Studiengängen sowie von hochschulinternen Qualitätssicherungssystemen werden von in der Regel privatrechtlich organisierten Akkreditierungsagenturen durchgeführt, welche ihrerseits zuvor akkreditiert und damit zur Akkreditierung von Studiengängen zugelassen worden sind.

1. Der Akkreditierungsrat

Zuständig für die Akkreditierung der Agenturen ist der Akkreditierungsrat. Dieser war im Jahr 1999 zunächst als länderübergreifendes Gremium eingerichtet worden und in organisatorischer Hinsicht zuletzt beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz angegliedert,⁸ bis er durch das nordrhein-westfälische Landesgesetz über die „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ (sog Akkreditierungsstiftungsgesetz) vom 15.2.2005 in die Rechtsform einer Stiftung des öffentlichen Rechts überführt wurde.⁹ Dadurch wurde der Akkreditierungsrat zum zentralen Beschlussgremium der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen und hat seitdem die Aufgabe, Kriterien und Verfahren der Akkreditierung zu regeln und die Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Akkreditierungswesens zu schaffen.¹⁰

2. Programmakkreditierung

Das aktuelle Verfahren der Akkreditierung ist im Wesentlichen durch die so genannte Programmakkreditierung geprägt. Darunter versteht man die Akkreditierung einzelner Bachelor- und Masterstudiengänge an staatlichen und staatlich anerkannten Hochschulen.

Um einen Studiengang akkreditieren zu lassen, muss die jeweilige Hochschule einen Antrag bei einer der auf dem deutschen Markt tätigen Akkreditierungsagenturen stellen.¹¹ Die ausgewählte Agentur setzt eine Gutachtergruppe ein, die aus Lehrenden und Studierenden als Vertreter der Hochschulen sowie aus Vertretern der Berufspraxis besteht. Bevor die Gutachtergruppe einen Bewertungsbericht erstellt, der in die Entscheidung der für die Akkreditierung zuständigen Akkreditierungskommission der jeweiligen Agentur einfließt, findet üblicherweise ein Vor-Ort-Besuch der Gutachtergruppe bei der betreffenden Hochschule statt.¹²

Die Akkreditierungsentscheidung der Agentur bezieht sich jeweils auf einen bestimmten Studiengang, mögen im Interesse einer effektiven Gestaltung des Verfahrens auch so genannte Clusterakkreditierungen vorgenommen werden.¹³

3. Systemakkreditierung

Darüber hinaus ermöglicht der Akkreditierungsrat auch eine so genannte Systemakkreditierung, bei der das interne Qualitätssicherungssystem einer Hochschule überprüft wird. Im Falle einer positiven Systemakkreditierung gelten sämtliche Studiengänge, die nach den Vorgaben des akkreditierten Qualitätssicherungssystems eingerichtet werden oder bereits zuvor Gegenstand der internen Qualitätssicherung nach diesen Vorgaben waren, als akkreditiert.¹⁴

Auch wenn die überwiegende Mehrheit der Akkreditierungsverfahren mit einem positiven Resultat für die Hochschulen endet, kommt es vereinzelt zu einer Versagung der Akkreditierung.¹⁵ Angesichts der negativen Folgen einer solchen Verweigerung der Akkreditierung, zu denen neben der finanziellen Belastung und dem etwaigen Imageverlust auch – wie

im vom *BVerfG* entschiedenen Fall – der Wegfall der staatlichen Anerkennung einer privaten Hochschule und ihrer Studiengänge zählt, steht den Hochschulen neben dem agentur-internen Beschwerdesystem auch der Rechtsweg vor die staatlichen Gerichte offen.

III. Hintergrund der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung

Der Entscheidung des *BVerfG* liegt ein Vorlagebeschluss des *VG Arnsberg* zu Grunde.¹⁶ Bei dem Ausgangsverfahren handelt es sich um einen Rechtsstreit zwischen einer privaten, staatlich anerkannten Fachhochschule und einer (privatrechtlich organisierten) Akkreditierungsagentur.¹⁷ Nachdem die Akkreditierungsagentur von der Fachhochschule angebotene Studiengänge im Jahr 2004 zunächst als grundsätzlich akkreditierungsfähig eingestuft hatte, versagte sie die von der Fachhochschule im Februar 2007 beantragte Reakkreditierung.¹⁸ Diese Entscheidung nahm das nordrhein-westfälische Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie im Mai 2008 zum Anlass, der Fachhochschule zu untersagen, fortan Studienbewerber in diese Studiengänge einzuschreiben. Statt gegen die Entscheidung des Ministeriums vorzugehen, legte die Fachhochschule Beschwerde bei der Agentur ein, die vom agentureigenen Be-

8 Kultusministerkonferenz, Beschluss v. 24.5.2002 idF v. 15.10.2004, „Statut für ein länder- und hochschulübergreifendes Akkreditierungsverfahren“, Nr. II. 3. (2), verfügbar unter http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK_041015_Statut_ausserKraft.pdf. Mittlerweile ist dieser Beschluss außer Kraft.

9 Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ v. 15.2.2005, NRWGVBl. 2005, 45. Das Gesetz trat am 26.2.2005 in Kraft. Es ersetzt das „Statut für ein länder- und hochschulübergreifendes Akkreditierungsverfahren“ der Kultusministerkonferenz (o. Fn. 8).

10 Vgl. die Darstellung auf der Internetseite des Akkreditierungsrates unter <http://www.akkreditierungsrat.de>, Abschnitt „Akkreditierungssystem“.

11 Derzeit sind zehn Agenturen berechtigt, das Qualitätssiegel des Akkreditierungsrates zu verleihen, vgl. die Darstellung auf der Internetseite des Akkreditierungsrates unter <http://www.akkreditierungsrat.de>, Abschnitt „Agenturen“.

12 Siehe Darstellung auf der Internetseite des Akkreditierungsrates unter <http://www.akkreditierungsrat.de> sowie *Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland*, Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung, Beschluss des Akkreditierungsrates v. 8.12.2009, zuletzt geändert am 20.2.2013, Drs. AR 20/2013, verfügbar unter http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Beschluesse/AR_Regeln_Studiengaenge_aktuell.pdf, Punkt 1 „Verfahrensregeln für die Akkreditierung von Studiengängen“.

13 Hierbei handelt es sich um gebündelte Akkreditierungen von Studiengängen mit hoher Affinität. Vgl. die Darstellung seitens der Hochschulrektorenkonferenz unter <https://www.hrk.de/themen/lehre/qualitaetsicherung-und-entwicklung/akkreditierung/#c1624>.

14 Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung (o. Fn. 12), Punkt 6 „Entscheidungsregeln für die Systemakkreditierung“.

15 Vgl. *Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland*, Stellungnahme zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems, Beschluss des Akkreditierungsrates v. 14.1.2011, Drs. AR 01/2011, verfügbar unter http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Beschluesse/AR_Stellungnahme_Weiterentwicklung2011.pdf.

16 *VG Arnsberg*, Beschl. v. 16.4.2010 – 12 K 2689/08, BeckRS 2010, 49801.

17 Einem Presseartikel zufolge soll es sich bei der klagenden Fachhochschule um die SRH Hochschule für Logistik und Wirtschaft in Hamm und bei der Agentur um den ASIIN eV handeln, vgl. *Margarete Mühl-Jäckel*, Ist das Akkreditierungsverfahren verfassungswidrig?, FAZ v. 5.8.2010, 6.

18 *VG Arnsberg*, Beschl. v. 16.4.2010 – 12 K 2689/08, BeckRS 2010, 49801 Rn. 19. Bei einer Reakkreditierung handelt es sich um eine erneute Akkreditierung, die deshalb notwendig ist, weil die erstmalige Akkreditierung eines Studiengangs regelmäßig nur für einen bestimmten Maximalzeitraum ausgesprochen wird, vgl. *Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland*, Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung, Beschluss des Akkreditierungsrates v. 8.12.2009, zuletzt geändert am 20.2.2013, Drs. AR 20/2013, http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Beschluesse/AR_Regeln_Studiengaenge_aktuell.pdf, Nr. 3.2.1.

schwerdeausschuss als unbegründet zurückgewiesen wurde.¹⁹

1. Klage vor dem VG Arnsberg

Im Anschluss daran beschritt die Fachhochschule den Weg vor die staatlichen Gerichte. Neben einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung, der im November 2008 abgelehnt wurde,²⁰ erhob die Fachhochschule auch Klage vor dem VG Arnsberg und beantragte zunächst unter anderem, den negativen Bescheid der Akkreditierungsagentur aufzuheben und die Agentur zur Akkreditierung der Studiengänge zu verpflichten.²¹

Später erfolgte eine Umstellung der Klage auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage, da sich das Verfahren in der Zwischenzeit erledigt hatte. Grund hierfür war, dass nach der durch das Ministerium ausgesprochenen Untersagung keine neuen Studierenden in die Studiengänge aufgenommen wurden und diese mithin ausliefen. Zur Begründung des berechtigten Interesses an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Agenturenentscheidung führte die Fachhochschule neben der geplanten Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen vor den Zivilgerichten eine Wiederholungsgefahr für zukünftig zu akkreditierende Studiengänge an. Außerdem berief die Fachhochschule sich auf ihr Rehabilitationsinteresse, da sie sich im Aufbau befinde und eine Rufschädigung befürchte.²²

2. Vorlagebeschluss des VG Arnsberg

Das VG Arnsberg gelangte zu der Überzeugung, dass die für die Akkreditierung maßgebliche Vorschrift des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes verfassungswidrig ist.

Konkret handelt es sich dabei um § 72 II 6 des damals geltenden Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen idF des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31.10.2009.²³ § 72 HG NRW aF bezieht sich nur auf Bildungseinrichtungen, die – wie die klagende Fachhochschule – nicht in der Trägerschaft des Landes Nordrhein-Westfalen stehen. Solche Bildungseinrichtungen können staatlich anerkannt werden, wenn unter anderem gewährleistet ist, dass „eine Mehrzahl von nebeneinander bestehenden oder aufeinander folgenden und erfolgreich akkreditierten Studiengängen [...] vorhanden ist“.²⁴ Die staatliche Anerkennung ist etwa Voraussetzung dafür, um mit staatlichen Hochschulen im Hinblick auf Abschlüsse, Prüfungen und Grade gleichgestellt zu werden (vgl. § 73 I und II HG NRW aF).

Für die Akkreditierung als solche sieht § 72 II 6 HG NRW aF vor, dass die „Akkreditierungen [...] nach den geltenden Regelungen und durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind“, erfolgen.²⁵ Konkretere Vorgaben zur Art und Weise der Akkreditierung, insbesondere zum Verfahren und den anzuwendenden Kriterien enthält das Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalens aF nicht.

IV. Die Entscheidung des BVerfG

Das BVerfG hält die nordrhein-westfälische Regelung zur Akkreditierung von Studiengängen in § 72 II 6 iVm § 72 I Nr. 3 HG NRW aF für mit dem Grundgesetz unvereinbar. In deutlichen Worten stellt das BVerfG fest, dass die Akkreditierung „mit schwerwiegenden Eingriffen in die Wissenschaftsfreiheit“ verbunden ist, die verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen sind, da wesentliche Entscheidungen dem Gesetzgeber vorbehalten sind und nicht – wie vom BVerfG weiter gerügt – „tatsächlich weitgehend anderen Akteuren“.²⁶

1. Mittelbare Pflicht zur Akkreditierung als Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 III GG)

Das BVerfG weist zunächst klarstellend darauf hin, dass die Wissenschaftsfreiheit, die insbesondere das Recht gewährt,

selbst über Inhalt, Methoden und Ablauf der Lehrveranstaltungen zu bestimmen,²⁷ auch für private Hochschulen gilt.²⁸

Mag das Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen aF auch keine ausdrückliche Verpflichtung für private Hochschulen – wie die im Ausgangsverfahren klagende Fachhochschule – normieren, ihre Studiengänge einer Akkreditierung zu unterziehen, gelangt das BVerfG im Ergebnis zu der überzeugenden Ansicht, dass § 72 II 6 iVm § 72 I Nr. 3 HG NRW aF, wonach die Akkreditierung von Studiengängen Voraussetzung für die staatliche Anerkennung als Hochschule ist, faktisch eine „mittelbare Pflicht zur Akkreditierung von Studienangeboten“ statuiert.²⁹ Dies gilt – im Hinblick auf die Konstellation im Ausgangsverfahren – umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass eine Versagung der Akkreditierung zur Aufhebung der staatlichen Anerkennung führen kann,³⁰ was nicht nur Folgen für die betreffende Hochschule hat, sondern auch für die an der betreffenden Hochschule eingeschriebenen Studierenden.

Die Verpflichtung zur Durchführung von Akkreditierungsverfahren bedeutet für die Hochschulen einen erheblichen Aufwand in zeitlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht.³¹ Schließlich müssen die Hochschulen ausführlich darlegen, wie das Konzept des zu akkreditierenden Studiengangs gestaltet ist sowie personelle, sachliche und räumliche Ausstattung des Studiengangs und dessen Arbeitsmarktrelevanz überprüfen lassen. Außerdem sind die Studiengänge zu modularisieren und die einzelnen abprüfbaren Lehrheiten mit Leistungspunkten zu versehen, wodurch die Lehrinhalte und der zeitliche Umfang unmittelbar beeinflusst werden.³²

Dementsprechend lässt das BVerfG keinen Zweifel daran, dass der faktische Akkreditierungszwang sowohl die Freiheit der Hochschule beschränkt, über „Inhalt, Ablauf und methodischen Ansatz des Studiengangs und der Lehrveranstaltungen zu bestimmen“, als auch die Hochschullehrenden selbst zur Mitwirkung am Akkreditierungsverfahren ver-

19 VG Arnsberg, Beschl. v. 16.4.2010 – 12 K 2689/08, BeckRS 2010, 49801 Rn. 20 ff.

20 VG Arnsberg, Beschl. v. 19.11.2008 – 12 L 576/08, BeckRS 2009, 38611.

21 VG Arnsberg, Beschl. v. 16.4.2010 – 12 K 2689/08, BeckRS 2010, 49801 Rn. 23.

22 VG Arnsberg, Beschl. v. 16.4.2010 – 12 K 2689/08, BeckRS 2010, 49801 Rn. 24 ff.

23 GV. NRW 2006, 474, Hochschulgesetz – HG NRW aF.

24 § 72 II Nr. 3 HG NRW aF.

25 Diese Vorschrift entsprach damit der für staatliche Hochschulen geltenden Vorschrift des § 71 HG NRW aF. Gemäß § 71 I HG NRW aF sind Studiengänge „nach den geltenden Regelungen zu akkreditieren und zu reakkreditieren“. § 71 I 3 HG NRW aF sieht vor, dass die Akkreditierung „durch Agenturen [erfolgt], die ihrerseits akkreditiert worden sind“.

26 BVerfG, NVwZ 2016, 675 Rn. 46.

27 Vgl. BVerfGE 55, 37 (67) = NJW 1981, 741; BVerfG, NVwZ 2016, 675 Rn. 49.

28 BVerfG, NVwZ 2016, 675 Rn. 48.

29 BVerfG, NVwZ 2016, 675 Rn. 50 f.

30 Vgl. § 72 III 2 HG NRW aF, wonach die Anerkennung vom Ministerium unter anderem dann aufzuheben ist, wenn die Voraussetzungen des § 72 I HG NRW aF für die staatliche Anerkennung später weggefallen sind. Eine der Voraussetzungen ist, „dass eine Mehrzahl von nebeneinander bestehenden oder aufeinander folgenden und erfolgreich akkreditierten Studiengängen [...] an der Hochschule vorhanden oder im Rahmen einer Ausbauplanung vorgesehen ist“ (§ 72 I Nr. 3 HG NRW aF).

31 So bereits VG Arnsberg, Beschl. v. 16.4.2010 – 12 K 2689/08, BeckRS 2010, 49801 Rn. 70.

32 Zu den derzeit angewandten und vom Akkreditierungsrat festgelegten Kriterien, s. *Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland*, Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung (o.Fn. 18), Nr. 2 „Kriterien für die Akkreditierung von Studiengängen“.

pflichtet, da diese den Agenturen gegenüber Rechenschaft ablegen müssen.

Das *BVerfG* beschränkt sich dabei nicht auf die bloße Feststellung eines Eingriffs, sondern stuft diesen – zu Recht – zusätzlich als schwerwiegend ein.³³ Hierbei dürfte neben dem vom *BVerfG* hervorgehobenen immensen Kostenfaktor³⁴ auch die Tatsache, dass es sich im Ausgangsverfahren um eine private Hochschule gehandelt hat, eine wesentliche Rolle gespielt haben, da die Akkreditierung neben der staatlichen Anerkennung auch für die Zuteilung staatlicher Finanzmittel von Bedeutung ist.³⁵

2. Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs in die Wissenschaftsfreiheit

Eingehend setzt sich das *BVerfG* mit den theoretisch denkbaren Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung dieses Eingriffs in Form und Inhalt wissenschaftlicher Lehre auseinander. Es lässt dabei an keiner Stelle einen Zweifel daran, dass eine solche Rechtfertigung auf Basis der aktuell geltenden Rechtslage nicht in Betracht kommt. Zugleich gibt es aber zu erkennen, dass die mit der Akkreditierung verfolgte Qualitätssicherung in der Lehre ein Ziel mit Verfassungsrang darstellt, welches grundsätzlich dazu geeignet ist, die vorbehaltlos gewährleistete Wissenschaftsfreiheit einzuschränken, da die Lehre auch die Berufsausbildung und damit die in Art. 12 I GG verwurzelte, grundrechtlich geschützte Position der Studierenden berücksichtigen muss.³⁶

Indem das *BVerfG* der Europäisierung des Hochschulraums, dem Kernelement des „Bologna-Prozesses“, in aller Deutlichkeit „von vorneherein“ die Eignung abspricht, den Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit rechtfertigen zu können, macht das Gericht auch die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten deutlich. Dies ist keinesfalls überraschend, berücksichtigt man, dass es sich bei den Vorgaben auf europäischer Ebene nicht um rechtsverbindliche Akte des europäischen Gesetzgebers handelt, sondern um bildungspolitische Absichtserklärungen ohne unmittelbare Rechtswirkungen.³⁷

a) *Gesetzliche Grundlage unerlässlich.* Dass Art. 5 III GG in Verbindung mit dem in Art. 20 III GG verwurzelten Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratiegebot für Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit eine hinreichende gesetzliche Grundlage verlangt,³⁸ ist selbstverständlich und bedarf keiner näheren Erläuterung.

Das „Wie“ dieser gesetzlichen Regelung dürfte den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber und auch die übrigen Landesgesetzgeber hingegen vor Herausforderungen stellen. Schließlich muss der Gesetzgeber auf der einen Seite sicherstellen, dass er die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst trifft,³⁹ während er auf der anderen Seite darauf achten muss, dass er – wie das *BVerfG* fordert – „nicht selbst detaillierte Vorgaben zu Lehrinhalten“ macht,⁴⁰ da dies dem Kern der Wissenschaftsfreiheit zuwiderliefe.

Das *BVerfG* liefert in seinem Beschluss Kriterien, wie dieses Dilemma zu lösen ist. Es fordert den Gesetzgeber auf, die Wissenschaftsfreiheit prozedural und organisatorisch zu sichern und betont die Garantie hinreichender Teilhabe der Wissenschaft selbst.⁴¹ Konkret bedeutet dies, dass der Gesetzgeber selbst regeln muss, wer die grundrechtsrelevanten Entscheidungen zu treffen hat und wie das Verfahren ausgestaltet ist, wobei insbesondere darauf zu achten ist, dass Vertreter der Wissenschaft in angemessener Weise beteiligt werden, wenn es darum geht, Bewertungskriterien festzule-

gen, da anderenfalls das Risiko besteht, dass wissenschaftsadäquaten Belangen nicht hinreichend Rechnung getragen wird.⁴²

b) *Nordrhein-westfälische Regelung genügt dem Gesetzesvorbehalt nicht.* Die vorgelegte Regelung in § 72 II 6 HG NRW aF genügt diesen Anforderungen nicht.

aa) *Wesentliche Entscheidungen sind Akkreditierungsrat überlassen.* Die für den Grundrechtseingriff wesentlichen Entscheidungen werden nicht vom Gesetzgeber getroffen, sondern sind dem Akkreditierungsrat überlassen. Dieser wiederum kann die Akkreditierungsagenturen mit weitgehenden Befugnissen ausstatten,⁴³ da ihm gem. § 7 I 2 Akkreditierungsstiftungsgesetz die Aufgabe zugewiesen ist, die Agenturen zu akkreditieren und reakkreditieren und ihnen damit die zeitlich befristete Berechtigung zu verleihen, ihrerseits Studiengänge und hochschulinterne Qualitätssicherungssysteme durch Verleihung des Siegels der Stiftung zu akkreditieren (vgl. § 2 I Nr. 1 Akkreditierungsstiftungsgesetz).

bb) *Keine Regelungen zu Kriterien und Verfahren.* § 72 II 6 HG NRW aF regelt weder Bewertungskriterien noch Verfahren und Organisation der Akkreditierung, wobei das *BVerfG* insbesondere bemängelt, dass Vertreter der Wissenschaft nicht in ausreichendem Maße an der Akkreditierung beteiligt sind.⁴⁴ So sehe das Akkreditierungsstiftungsgesetz zwar die Besetzung des Akkreditierungsrates mit vier Mitgliedern für die Hochschulen und zwei Studierenden vor (vgl. § 7 II Akkreditierungsstiftungsgesetz), doch sei weder sichergestellt, dass Vertreter der Wissenschaft und nicht etwa der Hochschulleitungen diese Positionen besetzen, noch dass der Wissenschaft die maßgebliche Entscheidungsbefugnis zukommt.⁴⁵

Auch wenn das *BVerfG* anerkennt, dass der Gesetzgeber keinesfalls sämtliche Details vorgeben kann, da dies dem Grundgedanken der vorbehaltlos gewährleisteten Wissenschaftsfreiheit widerspräche, macht es unmissverständlich deutlich, dass die im Ergebnis recht inhaltsleeren Regelungen im nordrhein-westfälischen Hochschulgesetz dem Wesentlichkeitsvorbehalt nicht Rechnung tragen. Dass die Akkreditierung gem. § 72 II 6 HG NRW aF „nach den geltenden Regelungen“ und durch akkreditierte Agenturen zu erfolgen hat, kann den Grundrechtseingriff nicht rechtfertigen.⁴⁶

cc) *Rechtsnatur der Agenturen.* Das *BVerfG* listet die Mängel des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes ausführlich auf. Hierzu zählt neben dem Fehlen zumindest einer „grobe[n] Zielbestimmung“⁴⁷ insbesondere die Tatsache, dass die Rechtsnatur der Akkreditierungsagenturen lange Zeit, namentlich zum Zeitpunkt des der Entscheidung zu-

33 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 53.

34 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 54. Hinsichtlich der Kosten geht das *BVerfG* unter Verweis auf die Landesrechnungshöfe von Kosten iHv 10.000 Euro bis 15.000 Euro pro Studiengang aus, die unmittelbar an die jeweilige Akkreditierungsagentur zu entrichten sind, sowie zusätzliche 30.000 Euro bis 38.000 Euro an interne Kosten pro Studiengang.

35 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 54.

36 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 58.

37 Vgl. hierzu *v. Wulffen/Schlegel*, NVwZ 2005, 890 (891); *Matthias Kilian*, JZ 2006, 209 (209).

38 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 59.

39 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 59.

40 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 60.

41 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 60.

42 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 60.

43 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 80.

44 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 67, 81.

45 Vgl. *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 81.

46 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 69.

47 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 70.

grundlegenden Verfahrens, ungeklärt war,⁴⁸ mag auch durch die Neufassung des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes und der damit einhergehenden Vornahme einer förmlichen Beleihung nun Rechtssicherheit eingetreten sein. Zuvor war jedenfalls umstritten, ob die Akkreditierungsagenturen privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich tätig werden.

In den Anfangszeiten des Akkreditierungssystems schien Einigkeit unter den beteiligten Akteuren zu herrschen, dass die Agenturen „politikfern und mit einer ‚schlanken Bürokratie‘ ausgestattet werden“ und insbesondere keinen „Monopol- und Behördencharakter“ erhalten sollten.⁴⁹

Solch einen privatrechtlichen Charakter des Agenturhandelns hatte auch die Akkreditierungsagentur im Ausgangsverfahren hervorgehoben, indem sie sich auf den Standpunkt stellte, sie sei ein eingetragener Verein, der privatrechtlich tätig werde und lediglich ein Angebot der klagenden Fachhochschule auf Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags angenommen habe.⁵⁰

Der Akkreditierungsrat selbst hatte in einer Stellungnahme vom 14.1.2011 klargestellt, dass er ebenfalls immer von einem privatrechtlichen Handeln der Akkreditierungsagenturen ausgegangen sei.⁵¹ Eine Beleihung der Agenturen nahm der Akkreditierungsrat damals nicht an, wobei dies daraus hergeleitet werden sollte, dass die Agenturen – jedenfalls für die Zeit vor der Errichtung der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland – keinem rechtsfähigen Hoheitsträger hätten zugerechnet werden können.⁵² Im Übrigen ging der Akkreditierungsrat auch nach Inkrafttreten des Akkreditierungsstiftungsgesetzes im Februar 2005 davon aus, dass das Handeln der Agenturen privatrechtlich zu qualifizieren sei, da dies – so der Akkreditierungsrat – ansonsten im Akkreditierungsstiftungsgesetz deutlicher zum Ausdruck hätte kommen müssen.⁵³

c) Auch Regelungen außerhalb des HG NRW aF können Eingriff nicht rechtfertigen. Neben dem nordrhein-westfälischen Hochschulgesetz können auch sonstige Vorschriften im Bereich des Hochschulrechts – wie etwa das Akkreditierungsstiftungsgesetz oder das Hochschulrahmengesetz – den Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit nicht legitimieren.⁵⁴ An keiner Stelle finden sich Regelungen, die den vom BVerfG aufgestellten Anforderungen genügen würden.

V. Ausblick

Obwohl das BVerfG der derzeitigen Ausgestaltung der Programmakkreditierung eine klare Absage erteilt hat, ist nicht zu erwarten, dass das System der Akkreditierung als solches in Zukunft ausgedient hat.

Zwar hat sich das Akkreditierungssystem in den vergangenen Jahren stetig weiter entwickelt und dabei auch Strukturen jenseits der Programmakkreditierung hervorgebracht, wie etwa die Systemakkreditierung. Eine Abkehr vom System der Programmakkreditierung ging damit jedoch nicht einher. Auch die jüngsten Verlautbarungen der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen deuten nicht in diese Richtung, weist diese in einer Mitteilung vom 14.7.2016 doch darauf hin, dass „[d]ie Länder [...] bestrebt [sind], rechtzeitig die Rechtsgrundlage für die Akkreditierung nach den Maßgaben des BVerfG zu schaffen“.⁵⁵

1. Wechsel hin zu „institutionellem Audit“?

Die Hochschulrektorenkonferenz hat sich bereits im Jahr 2010 für eine Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems dahingehend stark gemacht, das System weg von einem

„bürokratielastigen und formalistischen Verfahren“ hin zu seinem eigentlichen Ziel einer „wissenschaftsgeleiteten, staatsfernen Qualitätsentwicklung von Studium und Lehre“ weiterzuentwickeln.⁵⁶

Konzeptionell sieht die Hochschulrektorenkonferenz ein so genanntes „Institutionelles Audit“ vor, in dem „auf der Grundlage des angestrebten Profils und der festgelegten Ziele der Hochschule begutachtet [wird], ob die implementierten bzw. konzipierten Strukturen und Prozesse geeignet sind, die gewählten (Qualitäts-)ziele insbesondere in Lehre und Studium zu erreichen.“⁵⁷ Im Ergebnis soll die Durchführung eines institutionellen Audits zur Verleihung eines Qualitätssiegels an die jeweilige Hochschule führen.

Anders als dies noch für die Programmkreditierung in einigen Bundesländern vorgesehen ist,⁵⁸ soll dieses Qualitätssiegel nicht unmittelbar mit der Genehmigung der von der Hochschule angebotenen Studiengänge verbunden werden. Vielmehr gehe es darum, dass die Hochschulen ein ihnen verliehenes Siegel dazu benutzen könnten, sich im Wettbewerb mit anderen Hochschulen besser zu positionieren.⁵⁹ Außerdem soll ein positiv verlaufendes institutionelles Audit dazu führen, dass das jeweilige Land der Hochschule im Rahmen von Zielvereinbarungen das Recht zur Genehmigung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen einräumt.⁶⁰

Dass der Hochschulrektorenkonferenz an einer Stärkung der Position der Hochschulen im Bereich des Akkreditierungswesens gelegen ist, zeigt sich auch daran, dass nach ihrem Konzept die Akkreditierungsagenturen im Rahmen des Audits nur als „Beratungseinrichtungen“ fungieren sollen, die die Hochschulen bei der Qualitätssicherung unterstützen, jedoch nicht mehr – wie zuvor – über das Wohl und Wehe eines Studienganges entscheiden können sollen.⁶¹

48 BVerfG, NVwZ 2016, 675 Rn. 71.

49 H. Callies in Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.), Wettbewerb – Profilbildung – Evaluation, Beiträge zur Hochschulpolitik 6/2001, 47 (48 f.).

50 VG Arnsberg, Beschl. v. 16.4.2010 – 12 K 2689/08, BeckRS 2010, 49801 Rn. 42.

51 Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland, Stellungnahme zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems, Beschluss des Akkreditierungsrates v. 14.1.2011, Drs. AR 01/2011, verfügbar unter http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Startseite/2011_01_Weiterentwicklung.pdf, 3.

52 Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland, Stellungnahme zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems (o. Fn. 51), 4.

53 Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland, Stellungnahme zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems (o. Fn. 51), 4.

54 Vgl. BVerfG, NVwZ 2016, 675 Rn. 73 ff.

55 Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland, Mitteilung an die Agenturen und die systemakkreditierten Hochschulen zu Systemakkreditierungen v. 14.7.2016, verfügbar unter http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Sonstige/20160714_Systemakkreditierungen_Rundschreiben.pdf.

56 Hochschulrektorenkonferenz, Zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems, Entschließung der HRK-Mitgliederversammlung vom 23.11.2010, 2, verfügbar unter https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/2010-11-23_Weiterentwicklung_Akkreditierung.pdf.

57 Hochschulrektorenkonferenz, Zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems (o. Fn. 56), 2.

58 Vgl. zB § 5 II Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz – HSG) i d F v. 5.2.2016 sowie § 18 V Brandenburgisches Hochschulgesetz (BbgHG) v. 28.4.2014, geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 1.7.2015.

59 Hochschulrektorenkonferenz, Zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems (o. Fn. 56), 3.

60 Hochschulrektorenkonferenz, Zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems (o. Fn. 56), 3.

61 Hochschulrektorenkonferenz, Zur Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems (o. Fn. 56), 4.

Berücksichtigt man, dass der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber erst im Jahr 2014 – also nach Veröffentlichung der Pläne der Hochschulrektorenkonferenz – ausdrücklich die Beleihung der über das Akkreditierungsstiftungsgesetz akkreditierten Agenturen gesetzlich normiert⁶² und damit ihre Befugnisse gestärkt hat, erscheint es zweifelhaft, ob der Gesetzgeber deren Funktion künftig schwerpunktmäßig auf die eines Beraters reduzieren und so die Programmakkreditierung in den Hintergrund drängen wird.

2. Akkreditierungspflicht grundsätzlich unbedenklich

Im Übrigen hält das *BVerfG* eine externe Akkreditierungspflicht an Hochschulen grundsätzlich für verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern die von ihm nunmehr klar herausgearbeiteten Anforderungen erfüllt sind.⁶³

Dabei verweist das *BVerfG* zur Begründung im Kern auf die durch Art. 12 I GG geschützte Berufsfreiheit, da ein Hochschulabschluss den Studierenden nur dann den Zugang zum Beruf eröffnen kann, wenn das Studium entsprechende, auf den Beruf ausgerichtete Qualifikationen vermittelt.⁶⁴

Dass die Ausbildungsfreiheit der Studierenden grundsätzlich geeignet ist, die vorbehaltlos gewährleistete Wissenschaftsfreiheit einzuschränken, hat das *BVerfG* bereits im Hochschulurteil klargestellt. Darin führte das *BVerfG* aus, dass die Bildungs- und Ausbildungsfunktionen in der heutigen Massenuniversität nicht mehr in dem Maße an der „reinen Wissenschaft“ ausgerichtet seien, wie es den Vorstellungen *Wilhelm v. Humboldts* und seiner Zeit entsprochen habe. Vielmehr sei die Universität heute primär auf die Heranbildung einer möglichst großen Zahl von Fachleuten für eine zunehmend „wissenschaftliche“ berufliche Praxis eingestellt und insofern nicht nur der Raum für die sich in wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit vollziehenden einzelnen Forschungs- und Bildungsprozesse, sondern Gegenstand und Mittel einer öffentlich kontrollierten Bildungs- und Forschungspolitik. Diesen verschiedenartigen Funktionen müsse bei der Ausgestaltung der „Wissenschaftsorganisation“ in der Universität Rechnung getragen werden.⁶⁵ Folgerichtig ist es aus Sicht des *BVerfG* nun auch nicht zu beanstanden, dass die Akkreditierung neben Vertretern der Wissenschaft selbst, so genannte Peers, auch Vertreter der Berufspraxis beteiligt sind.⁶⁶

3. Leitlinien für den Gesetzgeber

Sollte – wovon auszugehen ist – an der externen Akkreditierungspflicht festgehalten werden, bleibt abzuwarten, ob dem Gesetzgeber der Balanceakt gelingt, die wesentlichen Entscheidungen die Akkreditierung betreffend selbst zu regeln, ohne zugleich zu tiefgreifende Vorgaben zu machen, die ihrerseits in die Wissenschaftsfreiheit eingreifen.

Die vom *BVerfG* an der derzeitigen Regelung kritisierten Punkte dürften damit zugleich die Mindestanforderungen statuieren, die der Gesetzgeber zu beachten hat. Wenn das *BVerfG* etwa rügt, dass derzeit die überwiegende Zahl der Mitglieder des Akkreditierungsrates nicht aus der Wissenschaft stamme und zudem nicht sichergestellt sei, dass den Vertretern der Wissenschaft die maßgebliche Entscheidungsbefugnis zukommt, sind dies klare Leitlinien für die Gestaltung einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Neuregelung.

4. Bundeseinheitliche Regelung erforderlich

Eins ist aber auch klar. Das nun erforderliche Tätigwerden des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers wirkt sich – unter-

stellt, es wird eine dem Wesentlichkeitsvorbehalt genügende Regelung getroffen – nur auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Akkreditierungspflicht in Nordrhein-Westfalen selbst aus. Dies gilt unabhängig davon, ob der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber sich dazu entschließt, die wesentlichen gesetzlichen Vorgaben im Hochschulgesetz zu normieren oder im Akkreditierungsstiftungsgesetz. Mit Letzterem sollte zwar der Rahmen für die bundesweite Akkreditierung geregelt werden, doch es handelt sich hierbei um ein Landesgesetz, das für sich genommen mangels entsprechender Kompetenz des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers die Akkreditierungspflicht in anderen Ländern nicht verfassungsrechtlich zu legitimieren vermag.

An diesem Befund ändert auch die von den Ländern am 16.12.2004 abgeschlossene „Vereinbarung zur Stiftung ‚Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland‘“⁶⁷ nichts. Damit übertrugen die Länder damals die Aufgaben des Akkreditierungsrates auf eine im Zeitpunkt des Vereinbarungsschlusses noch nicht errichtete Stiftung, der sie zugleich für durch Beschluss der Kultusministerkonferenz festgelegten Studien- und Ausbildungsgänge die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Vollzug der gemeinsamen Strukturvorgaben nach § 9 II HRG überantworteten.

Dass die Stiftung ihrerseits hoheitlich tätig wird, indem sie etwa im Zuge der Akkreditierung und Reakkreditierung der Akkreditierungsagenturen selbst Verwaltungsakte erlässt, zeigt, dass die Wahrnehmungskompetenz, die mittels der Ländervereinbarung übertragen werden soll, untrennbar mit der Übertragung hoheitlicher Befugnisse verknüpft ist. Hierfür wäre – statt der Ländervereinbarung als Verwaltungsabkommen – ein Staatsvertrag erforderlich gewesen,⁶⁸ um die Stiftung wirksam zu ermächtigen, die Aufgaben der Länder nach dem Hochschulrahmengesetz wahrzunehmen.

Dementsprechend stellt auch das *BVerfG* fest, dass „die lediglich auf exekutiver Grundlage beruhende Verweisung“ auf das Akkreditierungsstiftungsgesetz den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen würde.⁶⁹

Sollte sich der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber daher zu einer Änderung des Akkreditierungsstiftungsgesetzes entschließen, bleibt zum einen – um eine bundesweite Regelung zu treffen – der Abschluss eines Staatsvertrags alternativlos. Zum anderen wird der Gesetzgeber die mit Blick auf das Akkreditierungsstiftungsgesetz beanstandeten, detailliert aufgeführten Mängel unbedingt zu beachten haben.⁷⁰ ■

62 § 7 a HG NRW nF.

63 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 63 ff.

64 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 65.

65 *BVerfGE* 35, 79 (121 f.) = NJW 1973, 1176.

66 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 65.

67 Kultusministerkonferenz, Beschl. v. 16.12.2004, „Vereinbarung zur Stiftung ‚Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland‘“, abgedr. in *Hochschulrektorenkonferenz* (Hrsg.), Bologna-Reader, Beiträge zur Hochschulpolitik 8/2004, 162 ff.

68 Zur Abgrenzung zwischen Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen gilt allgemein, dass ein Staatsvertrag immer dann erforderlich ist, wenn die zu regelnde Materie nach Landesrecht unter Parlamentsvorbehalt steht, mithin immer dann, wenn innerstaatlich ein Landesgesetz zu erlassen wäre, muss ein Staatsvertrag abgeschlossen werden, vgl. *Rudolf in Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HdBStR IV, 3. Aufl. 2006, § 105 Rn. 53; *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, 1971, 216 ff. Dabei wird die parlamentarische Mitwirkung in den Fällen für erforderlich gehalten, in denen Hoheitsrechte etwa von einem Land auf den Bund, ein anderes Land oder eine Gemeinschaftseinrichtung übertragen werden, vgl. *Grawert*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 38. Indem der Stiftung Aufgaben übertragen werden, die mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt verbunden sind, bedurfte es eines Staatsvertrags als gesetzlicher Grundlage.

69 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 77.

70 *BVerfG*, NVwZ 2016, 675 Rn. 77.