

Dieser Artikel stammt von Michael Schuhmacher und wurde im Januar 2006 ur
der Artikelnummer 10834 auf den Seiten von jurawelt.com publiziert.
Die Adresse lautet www.jurawelt.com/aufsaeetze/10834.



Ausgewählte Zulässigkeitsfragen bei der gerichtlichen Überprüfung des deutschen Akkreditierungssystems am Beispiel Baden-Württembergs

Michael Schuhmacher, Heidelberg

Mit der Bologna Erklärung vom 19.6.1999, bei der es sich um eine bildungspolitische Absichtserklärung ohne unmittelbare Rechtswirkung auf europäischer Ebene handelt¹, wurde in den an der Erklärung beteiligten Staaten ein Akkreditierungssystem eingeführt, welches dem Ziel der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulrahmens dienen soll. In Deutschland besteht dieses Akkreditierungssystem in erster Linie aus der „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ und einem Netzwerk privater Akkreditierungsagenturen, die ihrerseits wiederum von der Stiftung akkreditiert werden.² Die (materiellen) Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang mit der Einführung dieses Systems in Deutschland stellen, sind bisher nur von Lege³ diskutiert worden. Er sieht in der Pflicht zur Akkreditierung von Studiengängen einen „eklatanten“ Verstoß gegen Art. 5 III GG.⁴ In Anbetracht dieser in der Rechtswissenschaft geäußerten Bedenken werden die von der Akkreditierung betroffenen Universitäten die Frage nach der Rechtswidrigkeit bzw. Rechtmäßigkeit des Akkreditierungswesens sicherlich bald einer gerichtlichen Klärung zuführen. Die Frage welchen Rechtsweg die Universitäten wählen müssen, um das Akkreditierungssystem überprüfen zu lassen, ist daher von höchster Aktualität.

I. Rechtsweg

Zunächst bedarf die Frage der Klärung, ob für die Streitigkeit um das Akkreditierungssystem der Rechtsweg zu den Zivil- oder den Verwaltungsgerichten eröffnet ist. Gem. § 40 I S.1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, wenn die Streitigkeit um die Akkreditierung von Studiengängen dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist. Bei der Lösung des Abgrenzungsproblems zwischen dem Öffentlichen Recht und dem Privatrecht sind die Interessen-, Subordinations- und Sonderrechtslehre in Kombination⁵ und unter Beachtung der jeweiligen Merkmale des Einzelfalls anzuwenden⁶. Grundsätzlich unterfällt die Tätigkeit von Privatrechtssubjekten, wie den Akkreditierungsagenturen dem Privatrecht.⁷ Die Akkreditierungsagenturen sind elementarer Bestandteil des Akkreditierungssystems und helfen dem Staat bei der Umsetzung der Bologna Erklärung, zu der sich die politischen Kräfte (freiwillig) verpflichtet haben⁸. Die Arbeit der Agenturen liegt demnach vorwiegend im (spezifischen) Interesse des Staates. Dies erklärt auch, dass teils eine „offene Einflussnahme des Staates auf inhaltliche Fragestellungen der Akkreditierung zu beobachten“⁹ ist. Sein Interesse an der Durchführung der Akkreditierung wahrt der Gesetzgeber ferner dadurch, dass er die Akkredi-

¹ v. Wulffen/Schlegel, NVwZ 8/2005, S.891.

² Vgl. § 2 I Nr.1 des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 15.02.2005.

³ Lege, JZ 8/2005, S.698 ff.

⁴ Lege, JZ 8/2005, S.707.

⁵ BGHZ 148, S.284 (286/287); Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 5.Auflage, Rn.107; Hufen, Verwaltungsprozessrecht, §11, Rn.24; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14.Auflage §3, Rn.19.

⁶ BVerwG 96, S.71 (75).

⁷ Beschluss des BVerwG v. 6.3.1990 in DVBl. 1990, S.712 (713).

⁸ v. Wulffen/Schlegel, NVwZ 8/2005, S.891.

⁹ Bericht der Gutachtergruppe „Evaluation des Akkreditierungsrats“ vom 25.09.2004, erstattet von S. Bieri, H. Brinkman, E. Mayer, K. Osterwalder, W.Schulze, S.21.

tierung für Master- und Bachelorstudiengänge, wie beispielsweise in § 30 III S.4 LHG BW einseitig und damit hoheitlich anordnet. Bei dieser erzwungenen Subordination der Universitäten handelt es sich, unabhängig von der Rechtsform der Agenturen, um öffentliches Recht, um öffentliche Verwaltung im materiellen Sinn.¹⁰ Dominiert wird das Akkreditungsverhältnis von dem Hochschulrecht (der Länder), welches eine Akkreditierung zwingend vorschreibt, bzw. von dem Gesetz zur Errichtung einer „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ (AkkrStiftG), welches die Aufgaben der Stiftung und deren Zusammenarbeit mit den Agenturen regelt. Bei diesen beiden Gesetzeswerken handelt es sich um Hochschulrecht bzw. dem Hochschulrecht zuzuordnendes Recht, welches wiederum ein typisches Rechtsgebiet des öffentlichen Rechts darstellt¹¹. Das Rechtsverhältnis zwischen den Universitäten und denen sie akkreditierenden Agenturen wird also von (staatlichem) Sonderrecht dominiert und nicht von Rechtssätzen, die für jedermann gelten. Dies gibt dem Rechtsverhältnis insgesamt ein öffentlich-rechtliches Gepräge.¹² Ein Indiz für die öffentlich-rechtliche Natur des Rechtsverhältnisses zwischen den Universitäten und den Akkreditierungsagenturen ist schließlich, dass die Agenturen nach erfolgreicher Akkreditierung ein Siegel vergeben.¹³ Damit ist die Akkreditierung trotz privatrechtlicher Organisation der Akkreditierungsagenturen nach öffentlichem Recht zu beurteilen. Die betroffenen Universitäten können daher gem. § 40 I S. 1 VwGO den Verwaltungsrechtsweg beschreiten. Hier schließt sich natürlich unmittelbar die Frage an, welche Klageart für die Universitäten die statthafte wäre.

II. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Begehren des Klägers, wie es sich bei verständiger Würdigung der Sach- und Rechtslage darstellt.¹⁴ Ziel der Universitäten im Rahmen des vertraglich geregelten Akkreditierungsverfahrens ist die beantragte Akkreditierung der jeweiligen Studiengänge. Statthafte Klageart könnte demnach die Verpflichtungsklage gem. §42 I 2.Alt VwGO sein. Dies setzt voraus, dass die Erteilung der Akkreditierung (des Akkreditats¹⁵) ein Verwaltungsakt gem. § 35 I S.1 VwVfG ist. Zweifel bestehen hinsichtlich der Behördeneigenschaft der Akkreditierungsagenturen und dem Regelungscharakter der Akkreditatserteilung.

¹⁰ Lege, JZ 14/2005, S.702.

¹¹ Beschluss des BGH v. 5.6.1997 in NJW 8/1998, S.546 (547); Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14.Auflage, §11, Rn.33.

¹² Vgl. BGHZ 148, S.284 (287).

¹³ Vgl. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 5.Auflage, §11, Rn.26.

¹⁴ Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 5.Auflage, §13, Rn.7.

¹⁵ Lege, JZ 14/2005, S. 700.

1. Behördeneigenschaft der Akkreditierungsagenturen

Eine Behörde ist gem. § 1 IV VwVfG nur die Verwaltungsbehörde, also jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unter Einsatz obrigkeitlicher Gewalt erfüllt.¹⁶ Die Agenturen sind juristische Person des Privatrechts. Als juristische Personen des Privatrechts können sie nur dann Behörden sein, wenn sie als Beliehene qualifiziert werden könnten.¹⁷ Beliehene sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, denen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes einzelne hoheitliche Verwaltungsaufgaben zur Wahrnehmung im eigenen Namen durch einen Beleihungsakt übertragen worden sind.¹⁸ Als gesetzliche Grundlage der Beleihung der Agenturen kommt § 2 AkkrStiftG und die jeweilige Bestimmung des Landeshochschulgesetzes in Betracht, für das hier wiederum exemplarisch § 30 III S.4 LHG BW geprüft werden soll. Die Tauglichkeit des § 2 Nr.1 AkkrStiftG als Grundlage der Beleihung ist fraglich. Das AkkrStiftG vom 15.02.2005 ist am 26.2.2005 in Kraft getreten, um den Akkreditierungsrat und die Agenturen auf eine „gesicherte rechtliche Grundlage zu stellen“¹⁹. Vor Inkrafttreten des AkkrStiftG fehlte eine gesetzliche Grundlage für die Beleihung der Agenturen, was zur Unwirksamkeit der Beleihung führt.²⁰ Diese unwirksame Beleihung lässt sich auch nicht durch das Inkrafttreten des AkkrStiftG nachträglich legalisieren.²¹ Diese nachträgliche Legalisierung der Akkreditierungsagenturen widerspricht dem in Art. 20 III GG vorausgesetzten²² Verfassungsgrundsatz des Gesetzesvorbehalts.²³ Der Vorbehalt des Gesetzes ist das Instrument einer rechtlich verbindlichen politischen Steuerung der Bürokratie durch parlamentarische Gesetzgebungsakte²⁴, der die erforderliche demokratische Legitimation von privatrechtlicher Verwaltung gewährleistet.²⁵ Einen „Nachbehalt“ des Gesetzes kennt das Grundgesetz nicht. Ferner kann der nordrhein-westfälische Gesetzgeber, der das AkkrStiftG erlassen hat, trotz des Verwaltungsabkommens der Länder²⁶, nicht die Hoheitsgewalt aller Länder auf die Stiftung und damit letztlich auf die Agenturen übertragen. Ländervereinbarungen über die Errichtung gemeinschaftlicher Einrichtungen sind grundsätzlich gültig.²⁷ Die demokratische Legitimation der privatrechtlichen Verwaltung kann nur dann gewährleistet werden, wenn auch die Aufgaben durch Gesetz übertragen werden.²⁸ Das erforderliche Gesetz wäre im vorliegenden Fall ein Staatsvertrag gewesen, den alle Länder in

¹⁶ Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9.Auflage, §35, Rn.27; Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14.Auflage, §9, Rn.22.

¹⁷ Vgl. BVerwG 61, S.222 (224); Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens/Schmitz, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, §1, Rn.230; Kahl, *Jura* 8/2001, S.507.

¹⁸ BVerwG 14, S. 222 (224); Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9.Auflage, §1, Rn.58; Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, §23, Rn.56; Erbuth, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, §6, Rn.22; Kahl, *Jura* 8/2001, S.507; Schmidt, *ZG* 17 (2002); S.356.

¹⁹ LT NRW, Drs. 13/6182, S.1.

²⁰ Lege, *JZ* 14/2005, S.703.

²¹ Lege, *JZ* 14/2005, S.703.

²² Degenhart, *Staatsrecht I*, Rn.319

²³ Lege, *JZ* 14/2005, S.703.

²⁴ Kloepfer, *JZ* 1984, S.687; Helfrich, *DÖV* 13/1990, S.554.

²⁵ Helfrich, *DÖV* 13/1990, S.554.

²⁶ http://www.akkreditierungsrat.de/KMK_041216_Laendervereinbarung.pdf, Vereinbarung zur Stiftung „Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ v. 16.12.2004 (11.9.2005); LT NRW, Drs. 13/6182, S.8.

²⁷ BVerwG 23, 194; Roellenbleg, *DÖV* 7/1968, S.226.

²⁸ Lege, *JZ* 14/2005, S.704.

Landesrecht zu transformieren hätten.²⁹ Dies hätte dem üblichen Vorgehen bei der Errichtung europarechtlich initiiertes Akkreditierungsstellen entsprochen.³⁰ Anstatt § 2 Nr.1 AkkrStiftG könnte § 30 III S.4 LHG BW die gesetzliche Grundlage der Beleihung darstellen, da hier von der Akkreditierung „durch eine anerkannte Einrichtung“ die Rede ist. Gesetzliche Beleihungstatbestände beschränken sich regelmäßig auf die Ermächtigung der Verwaltung zur Beleihung, ohne das Beleihungsverhältnis näher zu normieren.³¹ § 30 III S.4 nennt jedoch weder die Beliehenen noch den Umfang und Art der übertragenen Aufgaben und Befugnisse.³² Damit scheidet auch § 30 III S.4 LHG BW als Gesetzesvorbehalt aus. Die rechtmäßige Übertragung hoheitlicher Befugnisse ist für den Behördenbegriff in § 35 I S.1 VwVfG jedoch unerheblich, sofern die „Behörde“, wie die Akkreditierungsagenturen, funktionell der Verwaltung zuzurechnen sind und ihre Tätigkeit die äußeren Merkmale öffentlicher Verwaltungstätigkeit erfüllen.³³

2. Regelungscharakter der Akkreditatserteilung

Bei der Akkreditatserteilung müsste es sich ferner um eine Regelung handeln, also um eine rechtsverbindliche Anordnung, die auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet ist.³⁴ Bei der Einrichtung von Studiengängen handelt es sich um gestufte Verwaltungsverfahren, weil neben der Akkreditierung die Zustimmung des Landes zur Einrichtung des Studiengangs erforderlich ist. In derartigen Verfahren sind verbindliche Teilregelungen von unselbstständigen Vorbereitungs- und Teilakten abzugrenzen.³⁵ Die Verbindlichkeit der Akkreditierung lässt sich in Baden-Württemberg dem Gesetzeswortlaut des § 30 III S.4 LHG BW nicht entnehmen. Nach dem Willen des Gesetzgebers begründet die Akkreditierung noch keinen Anspruch auf Zustimmung, um in dem wissenschaftlich geprägten Akkreditierungsverfahren die Berücksichtigung „struktureller und finanzieller Kriterien“ zu garantieren.³⁶ Damit kann die Akkreditierung durch eine Akkreditierungsagentur auch nicht verbindlich sein. Die Verpflichtungsklage ist demnach in Baden-Württemberg nicht statthaft. Die Universitäten können ihr Begehren jedoch mit der Leistungsklage verfolgen. Spannend bleibt ob die Verwaltungsgerichte die (zulässige) Klage der Universitäten für begründet halten werden.

²⁹ Lege, JZ 14/2005, S.704.

³⁰ Vgl. Abkommen über die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) und über die Akkreditierungsstelle der Länder für Mess- und Prüfstellen zum Vollzug des Gefahrstoffrechts (AKMP) vom 16./17.12.1993 in BayGVBl. 1994, 875; Scheel, DVBl. 1999, S.445.

³¹ Schmidt, ZG 17 (2002), S.358; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Band 3, §90, Rn.39.

³² Vgl. Erichsen/Ehlers/Burgi, Allgemeines Verwaltungsrecht, §54, Rn.27.

³³ Kopp/Ramsauer, Verwaltungsgerichtsordnung, 9.Auflage, §35, Rn.29; Lege, JZ 14/2005, S.698 (702).

³⁴ BVerwG 77, S.268 (271); Kopp/Ramsauer, Verwaltungsgerichtsordnung, 9.Auflage, §35, Rn.47; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, §9, Rn.6; Kahl, Jura 8/2001, S.508.

³⁵ Vgl. Kahl, Jura 8/2001, S.509.

³⁶ LT BW, Drs.13/3640 zu § 30 III, S.329.